

ISSN: 1306-6250 (BASKI)
ISSN: 1306-6269 (ONLINE)

http://www.yasader.org.tr/wp/?page_id=110

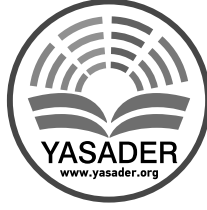
YASAMA

D E R G İ S İ

100

TBMM'NİN AÇILIŞININ YÜZÜNCÜ YILI





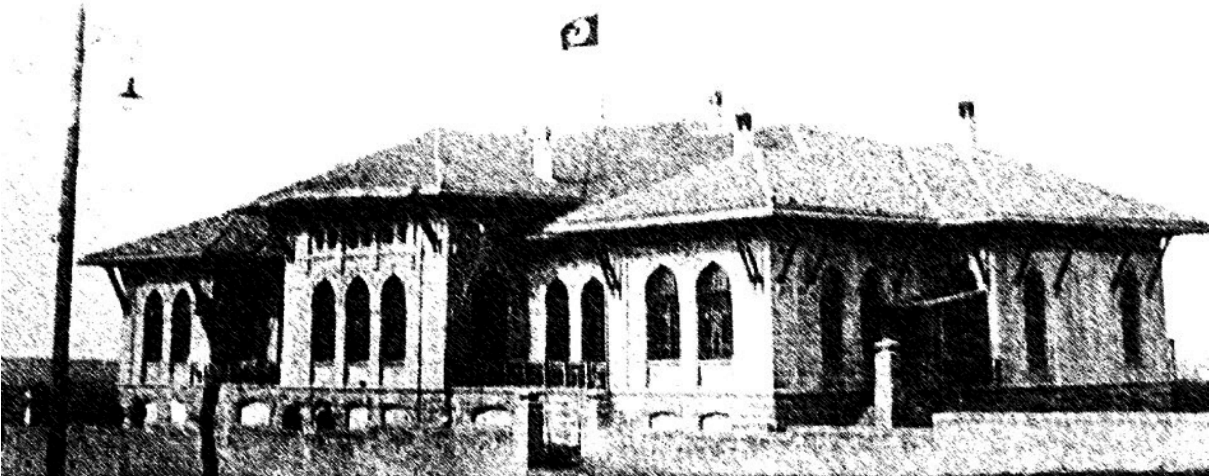
Yasama Derneği

YASAMA

D E R G İ S İ

Sayı: 41 | Ocak-Haziran 2020

www.yasader.org.tr



YASAMA DERGİSİ, hakemli bir dergidir ve TÜBİTAK ULAKBİM Hukuk veritabanında indekslenmektedir.

YASAMA DERGİSİ, Ocak-Şubat-Mart-Nisan-Mayıs-Haziran ve Temmuz-Ağustos-Eylül-Ekim-Kasım-Aralık periyotlarıyla altı ayda bir sayı olmak üzere, yılda iki kez yayımlanır.

Yasama Derneği Adına Sahibi

Bahadır YEŞİLİRMAK
Yasama Derneği Başkanı

Yasama Dergisi
Sorumlu Yazı İşleri Müdürü ve Editör
Doç. Dr. Fahri BAKIRCI

Sorumlu Yazı İşleri Müdür Yardımcısı ve Yardımcı Editör
Dr. Günal SEYİT

Erişim: http://www.yasader.org.tr/wp/?page_id=110
E-posta: fahribakirci@gmail.com

Yasama Dergisi, Yasama Derneğinin süreli yayını olup ücretsizdir.
Dergiye yukarıdaki adresten PDF formatında ulaşılabilmektedir.

Dergide yer alan yazılarda ileri sürülen görüşler yazarlara aittir; dergiyi, editörleri ve yayıncıyı bağlamaz.

ISSN: 1306-6250
e-ISSN: 1306-6269

Kapak ve Sayfa Tasarımı
Hüseyin KILIÇER

Dizgi
Hüseyin KILIÇER
Zeynep ULUÇAY

Baskı Yeri
TBMM Basımevi
Tel.: 0312 420 68 56
Faks: 0312 420 68 55

Sayı: 41 (Ocak-Haziran 2020)

Basım Tarihi: Haziran 2020

Yönetim Yeri
Menekşe 2 Sokak, No: 19/17
Kızılay / Çankaya / ANKARA

Yayın Türü
Yaygın Süreli

YASAMA DERGİSİ YAYIN İLKELERİ

1. Yasama Dergisi hakemli bir dergi olup Ocak-Şubat-Mart-Nisan-Mayıs-Haziran ve Temmuz-Ağustos-Eylül-Ekim-Kasım-Aralık periyotlarıyla altı ayda bir sayı olmak üzere, yılda iki kez yayımlanır.
2. Yasama Dergisi, parlamento hukukunun gelişimine katkı sağlanması hedefi doğrultusunda parlamento tarihine ve çalışma usullerine ilişkin araştırmaların özendirilmesini, parlamento hukuku ile iç içe olan anayasa hukuku başta olmak üzere hukuk, siyaset bilimi, kamu yönetimi ve uluslararası ilişkiler alanlarında bilimsel bilgi birikimine katkı sağlanmasını amaçlamaktadır.
3. Dergide; Parlamento Hukuku, Anayasa Hukuku, Siyaset Bilimi, Uluslararası İlişkiler ve Yönetim Bilimleri alanlarına ilişkin bilimsel yazılar yayımlanır. Ayrıca kitap tanıtma yazılarına, bilimsel makale çevirilerine ve “kronik” adı altında güncel ya da tarihsel olay ve belgeleri inceleyen notlara da yer verilebilir.
4. Dergiye gönderilecek yazılar başka bir yerde yayımlanmamış veya yayımlanmak üzere gönderilmemiş olmalıdır.
5. Yazılar, "Word" dosyası formatında olmak üzere, DergiPark (dergipark.org.tr) üzerinden gönderilmelidir. Yazarlar unvanlarını, görev yaptıkları kurumları, haberleşme adreslerini, telefon numaralarını, e-posta adreslerini ve ORCID (Open Researcher and Contributor ID) numaralarını (<http://orcid.org>) yazıyla birlikte bildirmelidir.
6. Yazıların uzunluğu tercihen 3.000-20.000 kelime arasında olmalıdır.
7. Dergide yayımlanacak yazılar Yasama Derneğinin web sayfasında (www.yasader.org.tr) yer alan biçim kurallarına uygun olmalıdır.
8. Yayın Kurulunun, makale kabulü konusunda hem içerik hem de biçim bakımından nihai karar hakkı saklıdır.
9. Dergiye gönderilen bilimsel yazılar, Yayın Kurulunun ön incelemesinden sonra ULAKBİM ölçütleri gereğince farklı kurumlardan olmalarına özen gösterilerek en az iki hakeme gönderilir. Hakemlerin her ikisinin de aynı görüşte olması halinde, Yayın Kurulu ya da yetkilendirdiği editör tarafından, hakem raporları doğrultusunda yazının basılmasına, yazardan düzeltme istenmesine veya geri çevrilmesine karar verilir. Hakem görüşlerinin farklı olması halinde üçüncü hakemin görüşüne başvurulur ve bu hakemin görüşü doğrultusunda yazının basılmasına, yazardan düzeltme istenmesine veya geri çevrilmesine karar verilir. İki den fazla hakem görevlendirilmesi durumunda çoğunluk görüşüne göre karar verilir.

10. Yazarlardan düzeltme istenmesi durumunda, düzeltmenin, derginin yayın periyodu dikkate alınarak en kısa süre içinde Yayın Kurulu ya da yetkilendirdiği editöre ulaştırılması gerekmektedir.
11. Yasama Dergisi'nin yazı dili Türkçe olmakla birlikte, İngilizce yazılar da yayımlanmaktadır. Türkçe ve İngilizce yazılarda yaklaşık 100 sözcükten oluşan Türkçe ve İngilizce özetler de yazının giriş kısmından önce eklenerek gönderilmelidir. Aynı şekilde, yazı başlığının Türkçe ve İngilizce biçimlerinin yazıda bulunması, ayrıca Türkçe ve İngilizce 5 anahtar sözcüğe de yer verilmesi gerekmektedir.
12. Dergide yer alan yazıların içeriklerinden yazarlar sorumludur.
13. Dergide yayımlanması için gönderilen çalışmalar yayımlansın ya da yayımlanmasın geri gönderilmez.
14. Dergide yayımlanan yazılardan kaynak gösterilerek alıntı yapılabilir.
15. Dergiye gönderilen yazılar için, Yasama Derneği Yönetim Kurulunca aksi kararlaştırılmadıkça herhangi bir ücret ödenmez.

© Yasama Derneği

ISSN: 1306-6250

e-ISSN: 1306-6269

YASAMA DERGİSİ HAKEMLERİ

Prof. Dr. Erdal ONAR	İhsan Doğramacı Bilkent Üniversitesi
Prof. Dr. Ömer Faruk GENÇKAYA	Marmara Üniversitesi
Prof. Dr. Yusuf Şevki HAKYEMEZ	Anayasa Mahkemesi
Prof. Dr. Ahmet KARADAĞ	İnönü Üniversitesi
Prof. Dr. Hasan TUNÇ	Hasan Kalyoncu Üniversitesi
Prof. Dr. Faruk BİLİR	Kişisel Verileri Koruma Kurulu
Prof. Dr. Hikmet KAVRUK	İstanbul Gelişim Üniversitesi
Prof. Dr. Mehmet Akif ÖZER	Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi
Prof. M. Kamil MUTLUER	
Prof. Dr. Fevzi DEMİR	Yaşar Üniversitesi
Prof. Dr. Yüksel METİN	Süleyman Demirel Üniversitesi
Prof. Dr. Ece GÖZTEPE ÇELEBİ	İhsan Doğramacı Bilkent Üniversitesi
Prof. Dr. Aydın USTA	Malatya İnönü Üniversitesi
Prof. Dr. Yusuf TEKİN	Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi
Prof. Dr. Mustafa İsmail KAYA	Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi
Prof. Dr. Haldun YALÇINKAYA	TOBB Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi
Prof. Dr. Murat OKCU	Süleyman Demirel Üniversitesi
Prof. Dr. Ekrem Ali AKARTÜRK	Yeditepe Üniversitesi
Doç. Dr. Ömer KESKİNSOY	Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi
Doç. Dr. Hüseyin ÖZCAN	İstanbul Üniversitesi
Doç. Dr. Bülent YAVUZ	Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi
Doç. Dr. Mehmet GÜNEŞ	Ufuk Üniversitesi
Doç. Dr. Ahmet YILDIZ	TBMM
Doç. Dr. Esra DİK	Mersin Üniversitesi
Doç. Dr. Ozan ERGÜL	TOBB Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi
Doç. Dr. Tekin AVANER	Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi
Doç. Dr. Cenay BABAOĞLU	Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi
Doç. Dr. Murat YAMAN	Kütahya Dumlupınar Üniversitesi
Doç. Dr. Sefa USTA	Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi
Doç. Dr. Mustafa TAYTAK	Uşak Üniversitesi
Doç. Dr. Yiğit KARAHANOGULLARI	Ankara Üniversitesi
Doç. Dr. Nahit YÜKSEL	Hazine ve Maliye Bakanlığı
Dr. Öğr. Üyesi Bülent YÜCEL	Anadolu Üniversitesi
Dr. Öğr. Üyesi Ali Ersoy KONTACI	Ankara Üniversitesi

Dr. Öğr. Üyesi İlhan SAĞSEN	Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi
Dr. Öğr. Üyesi Selim KANAT	Süleyman Demirel Üniversitesi
Dr. Öğr. Üyesi Mustafa ALTUNOK	Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi
Dr. Öğr. Üyesi Elvettin AKMAN	Süleyman Demirel Üniversitesi
Dr. Öğr. Üyesi Emrah FİRİDİN	Karadeniz Teknik Üniversitesi
Dr. Öğr. Üyesi Oğuzhan ERDOĞAN	Burdur Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi
Dr. Öğr. Üyesi Serkan GÜNDOĞDU	Munzur Üniversitesi
Dr. Öğr. Üyesi Recep AYDIN	Hitit Üniversitesi
Dr. Öğr. Üyesi Canan ÇAKIR	Gümüşhane Üniversitesi
Dr. Öğr. Üyesi Onur KULAÇ	Pamukkale Üniversitesi
Dr. Öğr. Üyesi Veysel DİNLER	Hitit Üniversitesi
Dr. Öğr. Gör. Abbas KILIÇ	Atılım Üniversitesi
Dr. Oğuzhan ASLANTÜRK	Karadeniz Teknik Üniversitesi
Dr. Mustafa BİÇER	TBMM
Dr. Mustafa ŞAHİN	TBMM
Dr. Gamze ÇELİK	T.C. Cumhurbaşkanlığı

DANIŞMA KURULU

Prof. Dr. Erdal ONAR
İhsan Doğramacı Bilkent Üniversitesi

Prof. Dr. Hüsnü ERDEM
Dicle Üniversitesi

Prof. Dr. A. İlter TURAN
İstanbul Bilgi Üniversitesi

Prof. Dr. Ahmet Merih ÖDEN
Ankara Üniversitesi

Prof. Dr. Ö. Faruk GENÇKAYA
Marmara Üniversitesi

Prof. Dr. Ergun ÖZBUDUN
İstanbul Şehir Üniversitesi

Prof. Dr. Hasan TUNÇ
Hasan Kalyoncu Üniversitesi

Prof. Dr. Mehmet TURHAN
Çankaya Üniversitesi

Prof. Dr. Kemal GÖZLER

Prof. Dr. Hikmet KAVRUK
İstanbul Gelişim Üniversitesi

Doç. Dr. Şeref İBA
TBMM

YAYIN KURULU

Doç. Dr. Ozan ERGÜL
TOBB Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Doç. Dr. Belkıs KONAN
Ankara Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Doç. Dr. Can Umut CİNER
Ankara Üniversitesi
Siyasal Bilgiler Fakültesi

Doç. Dr. Ahmet YILDIZ
TBMM

Doç. Dr. Cenay BABAÖĞLU
Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Doç. Dr. Hatice ALTUNOK
Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Dr. Öğr. Üyesi Bülent YÜCEL
Anadolu Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Dr. Öğr. Üyesi Tolga BÖLÜKBAŞI
İhsan Doğramacı Bilkent Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Dr. Mustafa BİÇER
TBMM

Dr. Mustafa ŞAHİN
TBMM

Dr. Gamze ÇELİK
T.C. Cumhurbaşkanlığı

41. SAYI HAKEMLERİ

Prof. Dr. Ece GÖZTEPE ÇELEBİ
Prof. Dr. Faruk BİLİR
Prof. Dr. Hasan TUNÇ
Prof. Dr. Mustafa İsmail KAYA
Prof. Dr. Ömer Faruk GENÇKAYA
Prof. Dr. Ekrem Ali AKARTÜRK
Doç. Dr. Ahmet YILDIZ
Doç. Dr. Bülent YAVUZ
Doç. Dr. Cenay BABAOĞLU
Doç. Dr. Esra DİK
Doç. Dr. Mustafa TAYTAK
Doç. Dr. Nahit YÜKSEL
Doç. Dr. Ozan ERGÜL
Doç. Dr. Yiğit KARAHANOGULLARI
Dr. Öğr. Üyesi Ali Ersoy KONTACI
Dr. Öğr. Üyesi Canan ÇAKIR
Dr. Öğr. Üyesi Onur KULAÇ
Dr. Öğr. Üyesi Recep AYDIN
Dr. Öğr. Üyesi Veysel DİNLER
Dr. Öğr. Gör. Abbas KILIÇ
Dr. Gamze ÇELİK
Dr. Mustafa BİÇER
Dr. Mustafa ŞAHİN

İÇİNDEKİLER

Bahadır YEŞİLİRMAK

CUMHURBAŞKANININ TBMM'YE MESAJ VERME YETKİSİ

-11-

Batkan AKSOY

İNKILAP KANUNLARININ HUKUKİ STATÜSÜ, NORMATİF DEĞERİ VE
ANAYASAL BAĞLAMI ÜZERİNE BİR İNCELEME

-39-

Kadir AKTAŞ

TBMM'NİN ETKİNLİĞİNE İLİŞKİN TARTIŞMALARDA GÖZDEN KAÇAN ODAK:
“MÜZAKERE” YÖNTEMİ

-87-

Reyhan AYAZ

MİLLETVEKİLLİĞİ İLE BAĞDAŞMAYAN İŞLER VE
TBMM BAŞKANLIĞININ KONUYA BAKIŞ AÇISI

-107-

A. Eser BAYRAKTAR - Serhap İNCE

Atike ÜNLÜ - Kübra TAŞCI AK

TBMM'NİN 100. YILINDA E-PARLAMENTO DÖNÜŞÜM ARAYIŞLARI:
ELEKTRONİK BELGE YÖNETİM SİSTEMİ ÇERÇEVESİNDE BİR ARAŞTIRMA

-135-

Ali SOMEL

1920'Lİ YILLARDA TBMM'DE “İSTİMLÂK” TARTIŞMALARI

-215-

Ayşegül SAYLAM

ATATÜRK DÖNEMİ 1929 DÜNYA EKONOMİK BUNALIMI
YILLARINDA İKTİSAT VEKÂLETİ (21.01.1928 - 31.12.1938)

-237-

Kerim POLAT

100. YILINDA TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ ARŞİVİNDEN BİR KESİT:
HESAPLARI İNCELEME KOMİSYONU

-275-

Özgür DOĞAN

KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNDE İBRA VE ANONİM ŞİRKETLER
HUKUKUYLA KARŞILAŞTIRILMASI

-297-

Evren ELVERDİ

NATIONAL PARLIAMENTARY HUMAN RIGHTS COMMITTEES AS HUMAN
RIGHTS ACTORS: THE COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS INQUIRY

-317-

Ross CRANSTON

MAKALE ÇEVİRİSİ

AVUKATLAR, MİLLETVEKİLLERİ VE HÂKİMLER

-341-

CUMHURBAŞKANININ TBMM'YE MESAJ VERME YETKİSİ*

PRESIDENT'S POWER TO GIVE MESSAGE TO THE TGNA

Bahadır YEŞİLİRMAK**

ÖZET

Türkiye'de 2017 Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanı mesajı kavramı hukuk dünyamıza girmiştir. *Mesajın* hukuki niteliği ve yasama yürütme ilişkilerine ne tür bir katkısı olacağı konusunda ise bir netlik bulunmamaktadır. Devlet başkanının parlamentoya mesajı, dünyada ve özellikle ABD sisteminde yasama yürütme ilişkilerinin yürütülmesinde bir araç olarak karşımıza çıkmaktadır. Özellikle ABD sisteminde 200 yıldan fazla bir süredir başkanların Kongreye çeşitli türlerde (birliğin durumu konuşması, özel mesaj vb.) mesaj göndermek suretiyle yasama çalışmalarına etki etmeye çalıştığı görülmektedir.

Bu bakımından Türkiye'de henüz uygulanmamış bir anayasal hüküm özelliğini taşıyan mesajın bu amaç doğrultusunda kullanılabilmesi değerlendirilmelidir. Ancak, karşılaştırmalı hukukta salt kavramların taşınmasının aynı zamanda aynı etkiye yol açması anlamına gelmediği de bir gerçektir. Bu itibarla Anayasa'da düzenlenen mesajın yasama yürütme ilişkilerinde kaliteli yasama çalışmalarına hizmet edebileceği düşüncesini taşımakla birlikte siyasi, kurumsal ve sosyal kültürün de önemli bir etken olduğu unutulmamalıdır.

Anahtar Kelimeler: Cumhurbaşkanı Mesajı, TBMM, Yasama ve Yürütme İlişkileri.

* Araştırma Makalesi.

Makale gönderim tarihi: 31.03.2020

Makale kabul tarihi: 07.05.2020

** TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkan Yardımcısı

E-posta: bahadir.yesilirmak@tbmm.gov.tr

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6011-7022>

ABSTRACT

In Turkey, President message has been introduced into our legal world with 2017 constitutional amendment. Nonetheless, there is no clarity about the legal nature of the message and what kind of contribution it will have to legislative executive relations. The message of the president to the parliament stands as a tool for the implementation of legislative executive relations in the world, in particular in the USA system. In particular, in the USA system for more than 200 years, Presidents have been trying to influence legislative work through sending various types of messages (the situation of the union speech, private message, etc.) to the Congress.

In this respect, the constitutional provision on president's message carrying a feature but not yet implemented in Turkey is considered to be used for this purpose as in the case of the USA. However, in comparative law having the same article does not mean that it also has the same effect in practice. Although it is thought that the message regulated in the constitution may serve qualified legislative works in legislative executive relations, it should not be forgotten that political, institutional and social culture is an important factor in this vein.

Key words: *President's message, TGNA, Legislative and Executive Relations.*

GİRİŞ

Aristo; yasama, yürütme ve yargılama arasındaki ilişkilerin iyi bir şekilde düzenlenmesi halinde devletten söz edilebileceğini savunmuştur. Montesquieu ve John Locke da aradan yüzyıllar geçtikten sonra klasik kuvvetler ayrılığı teorisini kişi hürriyetlerinin bir güvencesi olarak ileri sürmüşlerdir.¹ Bu bağlamda erkler arasındaki ilişkilerin insanoğlunun çok uzun zamanlardan beri –hatta anayasacılık hareketleri başlamadan- iktidarın anlaşılmasında önemli bir parametre olarak ele alındığı söylenebilir.

Türkiye’de 2017 Anayasa değişikliği ile Anayasa’da düzenlenen Cumhurbaşkanının Meclis’e iç ve dış siyasetle ilgili mesaj vermesi yetkisi, değişikliğin yürürlüğe girmesinin üzerinden bir buçuk yıldan fazla geçmiş olmasına karşın henüz uygulaması yaşanmamış bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Konuya dair gerek teklif gerekçesinde gerekse de TBMM görüşmelerinde kavramın içeriği, usulü, zamanı ve etkilerine ışık tutacak yeterli veri de maalesef elimizde bulunmamaktadır. Öyle ki parlamenterlerin de özellikle komisyon görüşmelerinde kavramı sorgulayıp anlamına dair çeşitli varsayımlarda bulunduğu görülmektedir. Konu doktrinde de yeterli şekilde henüz tartışılmamıştır. Bu nedenle konuya dair olası senaryoların irdelenerek yasama yürütme ilişkileri çerçevesinde mesajın etkileri ve olası kullanılma yöntemi/yöntemlerinin tartışılması gerekmektedir. Özellikle başkanlık sisteminin klasik biçimlenmesine sahip olup olmadığı tartışmaları bir kenara bırakılırsa ülkede hükümet sisteminin kuvvetlerin sert ayrılığı sonucu doğuracak şekilde yapılandığı yeni dönemde yürütme yasama ilişkileri çerçevesinde konuyu irdelenmek gerekmektedir.

Bu bağlamda bu çalışmanın amacı, Cumhurbaşkanı mesajının Türkiye’de uygulanma yöntemi, zamanı ve olası etkileri vb. sorulara yasama yürütme ilişkileri bakış açısıyla birlikte bir cevap bulmaya çalışmaktır.

Bu amaç doğrultusunda çalışmanın birinci bölümünde başkanın mesaj yetkisine dünya örnekleri üzerine genel bir bakış yapıldıktan sonra ABD uygulaması ayrıntılı bir şekilde ele alınmıştır. Çalışmada özellikle ABD örneğine ayrıntılı bakılmasının sebebi ülkenin hem klasik anlayışta tipik başkanlık sisteminin uygulandığı en iyi örnek olduğunun kabul edilmesi hem de ülkede 200 yıldan fazla bir süredir mesaj yetkisinin çeşitli biçimlerde olsa da aktif olarak kullanılmış olmasıdır. Ayrıca ABD sisteminde başkan ile Kongre arasındaki ilişkilerde mesajın çok önemli bir araç olması, başkanın mesajı bir yasama ajandası olarak kullanması gibi nedenlerle, bu kavramın yasama yürütme ilişkileri anlamında fikir verebileceği düşüncesi de bu kararda etken olmuştur.

Çalışmanın ikinci bölümünde ise Türkiye’de Cumhurbaşkanı mesajı kavramı, olası senaryolar ele alınarak analiz edilmeye çalışılmıştır. Bu yöntemde mevcut İktidark hükümleri ve yerleşik parlamento uygulamaları da önemli parametreler olarak kullanılmıştır. Zira yukarıda da ifade edildiği üzere mesajın düzenlenmesinde içerik ve yönetime dair elimizde veri olmaması, konunun parlamento içinde parlamento teamülleri göz önünde tutularak çözümlenmesi olasılığını da beraberinde getirmektedir.

1 Erdoğan TEZİÇ, **Anayasa Hukuku**, Beta Basım, İstanbul 2001, s. 391.

1. DÜNYADA ve ABD'DE DEVLET BAŞKANININ MESAJ YETKİSİ

1.1. Genel Olarak

Genel olarak başkanlık sistemlerinde yürütme gücünün yasamadan keskin ayrılığının politik yaşama istikrar ve etkinlik getirdiğine inanılmaktadır.² Bununla birlikte realitede yürütme ile yasama arasında keskin ayrılıktan çoğu zaman söz edilememektedir. İyi işleyen bir sistemden, yasama organı ile yürütme arasında keskin bir ayrılıktan ziyade bir denge ve denetleme mekanizması içinde birbirleri ile etkileşim içinde bir çalışma olması durumunda söz edilebilir. Ayrıca sistemin işlemesi aynı zamanda o ülkede hâkim olan politik kültür ve demokrasi anlayışı ile de doğru orantılıdır. Örneğin ABD'de bu sistemin işlemesi için gerekli yakıtı; baskı grupları, gevşek siyasi parti yapıları ve ideolojik bölünmeleri keskinleşmemiş bir politik kültür oluşturmaktadır.³

Başkanlık sisteminin orijinal ve en iyi işleyen örneği olduğu kabul edilen ABD sisteminde başkanın kanun teklif etme yetkisi bulunmamaktadır. Ancak başkan, çıkmasını arzu ettiği yasalar hakkında Kongreye mesaj gönderebilmekte veya bir kongre üyesine yasa teklifi verdirebilmektedir.⁴ Dolayısıyla aslında yürütme organı yasamadan tümünden bağımsız değil aslında bir tür etkileşim içindedir. Üstelik bu etkileşim başkanın üst derece kamu görevlilerini atamasının Senatunun onaylaması gibi salt yürütmenin alanına giren işlerde değil; başkanın da yasama sürecini etkileyebilmesi, hiç değilse mesaj yoluyla da olsa süreç içinde rol alabilmesi şeklinde karşılıklı bir süreçtir.

Öte yandan ABD sisteminde başkanın yasama organına mesaj yetkisinin bir türü de “yıllık mesaj” olarak da bilinen “birliğin durumu konuşmasıdır”. Bu konuşma başkan ile Kongre arasında birliğin mevcut durumu ile gelecek yasama yılına dair politika önerilerini içeren bir iletişim yoludur.⁵ Türkiye’de Cumhurbaşkanının yasama yılı açılış konuşmalarına benzetilebilecek olan bu uygulama ABD Anayasası’nda hüküm altına alınmıştır ve ilk konuşma Başkan George Washington tarafından 1790 yılında New York’ta yapılmıştır.⁶

Başkanlık sistemi ile yönetilen ve devlet başkanının meclise mesaj gönderme yetkisi bulunan ülkelere Brezilya ve Arjantin’i eklemek mümkündür. Öyle ki Arjantin’de başkanın kanun teklif etme yetkisi bulunmasının yanı sıra başkan,

2 Bünjamin BEZCİ, “Demokrasi ve Başkanlık Sistemi”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, Cilt 3, Sayı 2, 2005, s. 85. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/46407> E.: 1/12/2019.

3 ibid, s. 81.

4 Şule ÖZSOY BOYUNSUZ, *Dünyada Başkanlık Sistemleri*, İmge Kitabevi, Ankara 2017, s.136.

5 Colleen J. SHOGAN, “The President’s State of the Union Address: Tradition, Function, and Policy Implications”, *Congressional Research Service*, 2016, s. 1. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R40132> E.: 1/12/2019.

6 Maria KREİSER, Michael GREENE, “History, Evolution, and Practices of the President’s State of the Union Address: Frequently Asked Questions”, *Congressional Research Service*, 2019, s. 2. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R44770> E.: 1/12/2019.

Kongrenin toplantılarına dahi katılabilmektedir. Ayrıca Meksika, Güney Kore ve Endonezya'da başkan kanun teklif edebilmektedir.⁷ Hatta Güney Kore'de yasa yapım sürecinde başkanın kanun teklif etmesinin çok ciddi bir yoğunlukta kullanıldığı görülmektedir. Örneğin 1992-1995 yılları arasında önerilen tüm tekliflerin yüzde 64,5'i başkanlar tarafından önerilmiş ve kabul edilen yasaların yüzde 82'ye yakın bir oranı başkanların tekliflerinden oluşmuştur.⁸

Yarı-başkanlık sisteminin benimsendiği Fransa'da Anayasa'nın 18'inci maddesine göre Cumhurbaşkanı, parlamento ile ilişkilerini gönderdiği ve hiçbir tartışmaya yer vermeyen mesajlarla sağlamaktadır. Ayrıca Cumhurbaşkanı, bileşik oturumda toplanan parlamentoya hitap edebilir. Cumhurbaşkanının parlamentoya hitaben yapacağı beyanlar, kendisinin yokluğunda, oylanmaksızın parlamento tarafından tartışılır.⁹ Cumhurbaşkanının gönderdiği mesajlar yasama organında ayakta dinlenmektedir. Hatta meclisler toplantı halinde değilse Cumhurbaşkanının mesajını dinlemek için olağanüstü toplanırlar.¹⁰ Yine Portekiz'de Cumhurbaşkanı, Cumhuriyet Meclisi ve özerk bölgelerin yasama meclislerine hitap edebilmektedir.¹¹

Parlamente sistemin benimsendiği Hollanda'da hükümet tarafından izlenilecek politika, her yıl Eylül ayının üçüncü Salı günü veya kanunla belirlenecek daha erken bir tarihte parlamentonun birleşik oturumunda Kral tarafından açıklanmaktadır. (*Speech from the Throne*) Anayasa bu açıklamanın kralın adına başka birisi tarafından yapılabilmesine de cevaz vermektedir.¹² Yine İtalya'da¹³ ve İrlanda'da¹⁴ da başkan meclislere mesaj gönderebilmektedir.

Görüldüğü üzere dünyada devlet başkanlarının parlamentolara mesaj vermesi çeşitli türevlerde de olsa epeyce yaygın görülmektedir. Ancak özellikle başkanlık sisteminin en bilinen örneği olması nedeniyle ABD uygulamasına daha ayrıntılı bir bakış gerekmektedir.

7 Akif TÖGEL, **Başkanlık Sisteminde Parlamentolar**, Adalet Yayınevi, Ankara 2018, s. 66-68.

8 BOYUNSUZ (2017), s. 136.

9 Fransa Anayasası, T.C. Adalet Bakanlığı Resmî İnternet Sitesi, <http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/ulkeana/pdf/07-FRANSA%20169-208.pdf> E.: 2/12/2019.

10 Cem EROĞUL, **Çağdaş Devlet Düzenleri**, İmaj Yayınevi, Ankara 2016, s. 191.

11 Portekiz Anayasası 133'üncü m., T.C. Adalet Bakanlığı Resmî İnternet Sitesi. <http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/ulkeana/pdf/13-PORTEK%C4%B0Z%20439-532.pdf> E.: 3/12/2019.

12 Hollanda Anayasası 65'inci m., T.C. Adalet Bakanlığı Resmî İnternet Sitesi. <http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/ulkeana/pdf/11-HOLLANDA%20355-384.pdf> E.: 3/12/2019.

13 İtalya Anayasası 87'inci m. T.C. Adalet Bakanlığı Resmî İnternet Sitesi. <http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/ulkeana/pdf/10-%C4%B0TALYA%20319-354.pdf> E.: 3/12/2019.

14 İrlanda Anayasası 13'üncü m., T.C. Adalet Bakanlığı Resmî İnternet Sitesi. <http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/ulkeana/pdf/09-%C4%B0RLANDA%20277-318.pdf> E.: 3/12/2019.

1.2. ABD’de Başkanın Mesajı

ABD Kongresinin yasama sözlüğünde başkanlık mesajı; bütçe ve birliğin durumu konuşması örnekleri verilerek başkanın Kongreye yazılı bildirimini olarak tanımlanmaktadır.¹⁵ ABD Anayasası; başkana, Kongreyi zaman zaman birliğin durumu (*State of the Union*) hakkında bilgilendirme ve gerekli gördüğü düzenlemeleri tavsiye etme yetkisini vermiştir. Bu tanımdan da anlaşıldığı üzere ABD örneğinde mesajı ikiye ayırmak mümkündür. Bunlardan birincisi ve yukarıda da ifade edildiği gibi dünyada birçok ülkede örneği bulunan ve genellikle parlamentonun (yasama yılı veya döneminde) açılış konuşması şeklinde tasarlanmış tarihsel açıdan kökeni İngiltere’ye dayandığı düşünülen konuşmadır. ABD uygulamasında bu “birliğin durumu konuşması” şeklinde veya bilinen eski ismiyle yıllık konuşma olarak ifade edilmektedir.

Ancak günümüzde, başkanın Kongreye sunduğu bütçe de “başkanlık mesajları” arasında kabul edilmektedir. Başkanlık mesajları hem Kongre kayıtlarında hem tutanaklarda yer alır. Temsilciler Meclisi Başkanı ve Senatoda oturumu yöneten başkan bu mesajları ilgili komisyona havale eder. Örneğin, Temsilciler Meclisinde birliğin durumu mesajları Genel Kurul Komisyonuna (*Committee of the Whole*) havale edilir.¹⁶ Başkanlar Kongre ile irtibatlarını esas olarak bu mesajlar vasıtasıyla sağlamışlardır.

1.2.1. ABD’de Birliğin Durumu Konuşması (*State of the Union Adress*)

Yukarıda da ifade edildiği gibi ABD Anayasası’nda hüküm altına alınan birliğin durumu Konuşması ilk olarak Başkan George Washington tarafından 8 Ocak 1790’da New York’ta yapılmıştır. Başkan Washington bu konuşmayı yaptığında bu konuşma yıllık mesaj (*annual message*) olarak bilinmekteydi. Sadece 1089 kelimedenden oluşan ve tarihin en kısa birliğin durumu konuşması¹⁷ olma özelliğini taşıyan bu konuşmadan bir yıl sonraki konuşmasında Başkan Washington, başkanların yıllık olarak Kongreye bilgi vermeleri teamülünü de başlatmış oldu.¹⁸ ABD’de 200 yıldan fazla bir geçmişi olan birliğin durumu Konuşması başkanın Kongreye mesaj yetkisi ve aynı zamanda sorumluluğu olarak, bu şekilde başladı. Bu bağlamda yasama ve yürütme organları arasındaki iş bölümünün bir sonucu olarak başkanın Kongreye izlediği ve izlemeyi planladığı politikaları anlatması şeklinde bir nedene dayandırılması mümkündür.

15 ABD Kongresi Resmî İnternet Sitesi, Yasama Sözlüğü (Legislative-Glossary). <https://www.congress.gov/help/legislative-glossary> E.: 3/12/2019.

16 Halit TUNÇKAŞIK, “Kanun Teklifleri”, **ABD Kongresinde Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri**, ed.:Semra GÖKÇİMEN, TBMM Basımevi, Ankara 2019, s. 68.

17 Bugüne kadarki konuşmaların ortalaması 11.000 kelimedir. Ryan L. TETEN, “We the People: The Modern Rhetorical Popular Address of the Presidents during the Founding Period”, **American Political Science Association Annual Submit**, Philadelphia 31 Ağustos-3 Eylül 2006, s. 17. <http://web.a.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=2&sid=3dad0b64-c9fb-44db-b659-a908984b9357%40sessionmgr4007> E.: 5/12/2019.

18 KREİSER ve GREENE (2019), s. 2.

Başkanın Kongreye şahsen gelerek mesaj vermesi geleneği Thomas Jefferson'a kadar devam etti. Ancak Jefferson 1801 yılında ilk yıllık mesajını Kongreye şahsen gelip konuşarak değil yazılı bir şekilde verdi. Bu mesaj kâtipler (*clerks*) tarafından her iki mecliste okundu. Bu uygulama 1913 yılına kadar teamül oluşturdu ve başkanlar yıllık mesajlarını Kongreye yazılı olarak gönderdiler. Başkan Jefferson'un bu tercihinde Kongrede sözlü olarak mesaj vermenin monarşiyi hatırlattığını düşünmesi, monarşinin Kongreyi veya insanları korkutabilecek izlerinden başkanlığı sakındırmak istemesi olduğu görüşünün¹⁹ yanı sıra Jefferson'un topluluk önünde kötü bir konuşmacı olması ve yemin töreninde sesinin çok zor duyulduğu spekülasyonları da mevcuttur.²⁰ Her durumda ABD tarihinde yürütme yetkilerini etkin kullanması ile diğer bir ifade ile etkili başkanlık dönemi ile bilinen Jefferson'un mesaj konuşmasına dair bu teamül değişikliği 100 yıldan daha fazla bir süre ile devam etmiştir.

1913 yılında akademisyen kökenli bir başkan olan Woodrow Wilson Kongrede mesajı şahsen okuma geleneğini tekrar başlattı. Aynı zamanda Wilson, mesajın içeriğini önemli ölçüde geliştirdi; mesajı, yürütmenin yıllık faaliyet raporu formatından başkanın desteklediği politikalara da dikkat çeken bir nevi politika belgesi vasfına evirdi.²¹

Wilson'un bu değişikliği birliğin durumu konuşmalarının içeriğinde çok önemli bir gelişim anlamına gelmektedir. Esasen bundan sonra ABD başkanları birliğin durumu konuşmalarını yürütme organının başı olarak yasama çalışmalarında daha etkin ve yönlendirici olma beklentisi içinde halkın da dikkatini çekmek için kullanmaya başlamışlardır. Dolayısıyla halkın başkanın politika hedeflerinden haberdar olmasını sağlayarak Kongre üyeleri üzerinde istediği yasama çalışmalarında baskı kurma aracı olarak kullanılma yolu izlenmeye çalışılmıştır.²²

Başkanın mesajının bu anlamda sadece Kongreye rapor sunmaktan politika belgesi haline dönüşmesi konuşmanın içeriğinin daha fazla duyurulması ve yaygınlaşması ihtiyacını da şüphesiz beraberinde getirmiştir. Gelişen teknolojik imkânlarla birlikte konuşmanın daha geniş kitlelere ulaştırılabilmesi de içeriğin gelişmesi ve politika vurgusunun artmasına çarpan etkisi yaratmıştır. Nitekim radyoda ilk canlı yayınlanan birliğin durumu mesajı konuşması 1923 yılında Başkan Calvin Coolidge tarafından, televizyonda canlı yayımlanan ilk konuşma ise 1947 yılında Truman tarafından yapılmıştır. 2002 yılında George W. Bush'un konuşması

19 John YOO, "Jefferson and Executive Power", **Boston University Law Review**, Vol. 88, No. 2, 2008, s. 445. <https://www.bu.edu/law/journals-archive/bulr/documents/yoo.pdf> E.: 7/12/2019.

20 Anne C. PLUTA, "Reassessing the Assumptions behind the Evolution of Popular Presidential Communication", **Presidential Studies Quarterly**, Vol. 45, No. 1, 2015, s. 75. <http://web.b.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=2&sid=044f0257-f31a-4070-b352-909c74a0642e%40sessionmgr101> E.: 7/12/2019.

21 KREİSER ve GREENE (2019), s. 3.

22 Bu bağlamda Woodrow Wilson'un gazeteleri de halkla iletişim için kullandığı ve gazetelere bu anlamda çok önem verdiği görülmektedir. Örneğin ABD 1'inci Dünya Savaşı'na girince halka seslenmek için bir metin kaleme aldığı ve bu metni gazetelerin "Amerikan halkına sesleniş" başlığıyla verdiği görülmektedir. PLUTA (2015), s. 76.

Beyaz Sarayın web sitesinden canlı yayınlanmıştır. Barrack Obama'nın 2016 yılında gerçekleşen konuşmasını 31,1 milyon izleyici takip etmiştir.²³ Donald Trump'ın 2018'de yaptığı konuşmasıyla ilgili 4 buçuk milyon tweet atılmıştır.²⁴ Birliğin durumu mesajlarında geniş halk kitlelerine ulaşmak başkanlar için o kadar önemli olmuştur ki 1965 yılında Başkan Lyndon Johnson mesajın geleneksel olarak öğleden sonra verilme zamanını, televizyonların izleme oranının en yüksek olduğu saatlerden olan 21:00 olarak değiştirmiştir.²⁵

Bu imkânın bir sonucu olarak güncel ulusal ve uluslararası gelişmeler de başkanın konuşmasında önemli ölçüde yer almaktadır. Örneğin George W. Bush'un 29 Ocak 2002 akşamı yaptığı birliğin durumu konuşması ulusun 60 yıldır görmediği bir atmosferde gerçekleşmiştir. 11 Eylül saldırılarının arkasından yapılan konuşmanın yarısından fazlası başkanın iç ve dış terörizmle mücadeleye dair taslak planlarını oluşturmaktaydı. Bu konuşmada başkan, Kongrenin bu mücadelede görevlerine ve Amerikan halkının sorumluluklarına da vurgu yapmıştır.²⁶

Günümüzde başkanın konuşması, Senato ve Temsilciler Meclisi tarafından alınan ortak kararlar belirlenen gün ve saatte her iki meclisin ortak toplantısında, Kongre binasının (*capitol*) içinde bulunan Temsilciler Meclisi Salonunda genellikle Ocak ayında akşam saatlerinde gerçekleştirilmektedir. Bu konuşma, 1800 yılına kadar Senato salonunda New York ve Philadelphia'da olmak üzere gerçekleştirilmekteydi.

Başkanın mesaj konuşmasını izlemeye, Temsilciler Meclisinin ve Senatonun üyeleri, başkanın kabinesi, başkan yardımcısı, Yüksek Mahkeme üyeleri, ABD Genelkurmay Başkanlığı, Kongrenin eski üyeleri ve Amerikan diplomatları davet edilmektedir. Toplantının düzeni ve emniyetini *Silahlı Çavuş (The Sergeant at Arms of the House)* adı verilen görevli sağlamaktadır.

Burada ilginç bir gelenek olarak yürütmenin devamlılığı sağlama kaygısıyla güvenlik açısından başkanın kabinesinden bir bakan toplantıya katılmamaktadır. Yine 11 Eylül 2011 saldırılarından sonra Kongre yönetimi, Kongrenin iki meclisinden ikişer üyenin toplantıda bulunmamasını sağlamaktadır.²⁷

Günümüzde başkan tarafından birliğin durumu konuşması yapıldıktan sonra önemli bir gelenek de muhalefetin başkana cevabıdır. Bunun ilk örnekleri, Washington ve Adams'ın Kongrede yaptığı birliğin durumu konuşmasından sonra Kongre üyelerinin başkanın evine giderek başkanın konuşmasında işaret ettiği konulara dair şekli bir cevap vermeleri şeklinde yaşanmıştır. Yukarıda da ifade edildiği üzere konuşma yapmak yerine Kongreye yazılı mesaj gönderen Jefferson, muhalefetin cevabının verilmiş tarzını da eleştirmiş, bu usulün yasama organına bir tür saygısızlık olduğunu ifade etmiştir. Jefferson'a göre başkanın konuşmasından sonra

23 KREISER ve GREENE (2019), s. 5.

24 ibid.

25 ibid.

26 TETEN (2006), s. 2.

27 SHOGAN (2016), s. 4.

Kongre üyelerinin başkana verdikleri şekilsel cevap, alelacele hazırlanması nedeniyle aslında yasama organını küçük düşürmektedir. Kendisi yazılı mesaj vermek suretiyle aslında yasama organına saygısını göstermiş ve 10-12 günlük cevap hazırlama sürelerinden tasarruf etmelerini sağlamıştır. Zira kendisi Kongreye gelmediğine göre Kongre üyelerinin de kendisine gelmesi gerekmemektedir.²⁸

Günümüzde başkanın yaptığı birliğin durumu konuşmasından sonra muhalefetin cevabı canlı yayında televizyonda hemen verilmektedir. Muhalefet partisine mensup bir veya birkaç Kongre üyesinin verdiği bu cevap genellikle yaklaşık 10 dakika sürmektedir.²⁹

Birliğin durumu konuşması bugün başkanın Kongreyle ilişkilerinde yasama faaliyetlerine yönelik en güçlü silahlarından birisidir. ABD sisteminde her ne kadar kuvvetler ayrılığı ilkesi etkili olsa da başkanlar, ihtiyaç duydukları yasal düzenlemeler için, programını ve politikalarını Kongrede, Kongre mensuplarına ama aynı şekilde halka da açıklayarak halkın politikalarına desteğini sağlamaya çalışmaktadır. Özellikle gevşek siyasi parti yapısına sahip olan ülkede başkanın mesaj yoluyla Kongre üyelerini ve halkı ikna etmesi çok önemlidir. Anayurt, bu konuşmayı hukuken değil ama işlevsel açıdan yasama girişiminde bulunmak olarak tanımlamakta ve yasama projesi kaleme alınmış bir biçimde periyodik mesajlarla Kongreye sunulmaktadır demektedir.³⁰ Gerçekten Başkan Truman, birliğin durumu Mesajını Kongre için yıllık bir gündem planı haline çevirmiştir.³¹ Nitekim başkanların genellikle Ocak ayında yaptığı birliğin durumu konuşmasını izleyen süreçte yasama sürecini başlatma özelliği olan *yürütme bildirimleri (executive communication)*, bu konuşmada çizilen plan ve ana hatlar doğrultusunda Kongreye mesaj veya mektup yoluyla gönderilmektedir.

1.2.2. Yürütme Mesajları (*Executive Communications*) ve Özel Mesajlar

Günümüzde ABD sisteminde, yürütme mesajları (bildirimler) yasa taslaklarının önemli bir kaynağı haline gelmiştir. Bu bildirimler genellikle bir “mesaj” veya mektup şeklinde Kongreye sunulmaktadır. Bunların kaynağı bir kabine üyesi, bağımsız bir kurumun amiri veya başkanın bizzat kendisi olabilmektedir.³²

Bunlardan bazıları, ilgili yürütme organı tarafından bir kanun önerisi

28 Gerhard CASPER, “Executive-Congressional Separation of Power during the Presidency of Thomas Jefferson” *Stanford Law Review*, Vol. 47, No. 3, 1995, s. 478. <https://www.jstor.org/stable/1229087> E.: 8/12/2019.

29 SHOGAN (2016), s. 11-12.

30 Ömer ANAYURT, **Anayasa Hukuku: Genel Kısım**, Seçkin Yayıncılık, Ankara Eylül 2018, s. 400-401.

31 Stephen J. WAYNE, “From Washington to Obama: The Evolution of the Legislative Presidency”, **Rivals for Power: Presidential-Congressional Relations**, ed.: James A. THURBER, Rowman&Littlefield Publishers, 4th Edition, ABD 2009, s. 63.

32 John V. SULLIVAN, “How Our Laws Are Made”, **How Laws are Made in the U.S.A.**, Helen MAES, (Ed.), Nova Science Publishers, Aralık 2009, s. 4.

mahiyetinde hazırlanmış olabilmektedir. Her halükarda yürütme bildirimleri ilgili daimi komisyona havale edilmektedir. Yürütme bildirimlerinin en önemlisi başkanın yıllık mesaj şeklinde sunduğu bütçe teklifidir. Bu teklif hukuki niteliği bakımından bir öneri mahiyetindedir. Zira Anayasa, bütçe hakkını Kongreye vermiştir.³³

Başkanlar aynı zamanda yasama yılı devam ederken Kongreye özel mesajlar göndererek yasama faaliyetine etki edebilmektedir. Anayasa'nın ifadesi ile başkan gerekli gördüğü düzenlemeleri Kongreye tavsiye etme yetkisine sahiptir. Başkan bu tavsiyelerini mesaj yoluyla yapmaktadır. Şüphesiz burada da yasa önerilerinin en önemli kaynağı Woodrow Wilson'dan bu yana bir politika belgesi ve yasama projesi haline de dönüşmüş olan birliğin durumu konuşması olmaktadır. Örneğin Franklin Roosevelt'in görevinin ilk yılı, ABD tarihinde en der görülen bir faaliyet temposuna şahitlik etmiş olup Roosevelt, yasama yılının ilk 3 ayında 15 önemli kanuna öncülük eden 15 mesajı Kongreye göndermiştir.³⁴ Yine Nixon, kömür madenlerinde iş güvenliği ile ilgili³⁵; Eisenhower, tarım üreticilerine arazilerinin ekilmeyen kısımlarına yönelik bir ödeme yapılması ile ilgili yasal düzenleme yapılmasına dair özel mesajlarını Kongreye göndermişlerdir.³⁶

Başkanların birliğin durumu konuşmasından sonraki süreçte gerek yürütme bildirimleri gerekse özel mesaj vb. yollarla Kongrede yasama faaliyetlerindeki başarısı yazarlar tarafından ayrıca incelenen bir konudur. Başkanın Kongrede etkinliği çok farklı parametrelere dayanmakla birlikte (Kongredeki çoğunluk, başkanın kişiliği, ulusal gelişmeler nedeniyle başkanın halk desteğinin artması veya azalması vb.)³⁷ genel olarak istatistikler bu konuda önemli bir veri olarak doktrinde gözlemlenmektedir. Örneğin 1965 ile 2015 yılları arasındaki bir istatistikte başkanın birliğin durumu konuşmasını yaptığı yasama yılında konuşmanın içeriğinde bulunan taslakların Kongrece kabul edilme oranı ortalama yüzde 39,4 olarak belirlenmiştir.³⁸ Bu oranın Kongre ile başkan arasındaki ilişkilerin durumuna göre yüzde 70 gibi yüksek oranlara çıktığı, 2012-2013 yıllarında ise yüzde 8'e düştüğü görülmektedir. Bu istatistiğin analizinden Kongre ile başkan arasındaki ilişkilerin çeşitli faktörlere göre yıllar içinde ciddi değişiklikler gösterdiği anlaşılmaktadır. Ancak her halükarda başkanın Kongrede verdiği mesaj veya diğer iletişim yolları bu ilişkinin yürütülmesinde en önemli araçlar olarak ortaya çıkmaktadır.

33 Akın TÜRER, Ercan ÇELİKER, "Federal Bütçenin Kongrede Görüşülmesi", **ABD Kongresinde Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri**, ed.: Semra GÖKÇİMEN, TBMM Basımevi, Ankara 2019, s. 240.

34 Mark J. OLESZEK, Walter J. OLESZEK, "Congress and the President: "Yes We Can!" or "Can We?""", **Rivals for Power: Presidential-Congressional Relations**, ed.: James A. THURBER, Rowman&Littlefield Publishers, 4'th Edition., ABD 2009, s. 261.

35 Richard Steven CONLEY, **The Presidency Congress and Divided Government: A Postwar Assessment**, Texas A&M University Press, 2002, s. 114.

36 CONLEY (2002), s. 99.

37 Bu konuda ayrıntılı analiz için bkz. WAYNE (2009), s. 61-81.

38 SHOGAN (2016), s.9.

1.2.3. Başkanın Veto Mesajı

ABD’de başkanın Kongre ile etkileşim yollarından birisi de yasaları veto etme yetkisidir. Öyle ki kimi yazarlara göre Anayasa koyucular, yürütme erkinin yasama sürecinde yer almasının birincil mekanizmalarından birisi olarak veto yetkisini düzenlemişlerdir.³⁹ Başkan, Kongrede kabul edilen bir yasayı Anayasa’ya göre 10 gün içinde onaylayabilir veya veto edebilir. Şayet başkan 10 gün içinde yasayı onaylamaz ve veto da etmezse diğer bir ifade ile hareketsiz kalırsa yasa yürürlüğe girmiş olmaktadır. Başkanın 10 gün içinde yasayı veto etmesine *olağan veto (regular veto)* denilmektedir. Bu durumda bir yasanın tekrar Kongrede onaylanması her iki mecliste toplantıya katılan üyelerin üçte iki çoğunluğunun oyu ile mümkündür.

Başkanın veto yetkisinde bir diğer yöntem *cep vetosudur (pocket veto)*. Buna göre başkan 10 gün içinde yasayı onaylamadığı gibi veto da etmezse ve bu 10 günlük sürenin sonunda Kongre tatil veya ara vermede ise yasa veto edilmiş sayılır. Bu yöntemde yasanın tekrar kabul edilebilmesi ancak olağan yasama sürecinin baştan başlatılması ile mümkün olmaktadır.

Eisenhower yönetiminden bu yana başkanlar kanunları Temsilciler Meclisine veya Senatoya bir başkanlık tezkeresi (*presidential memorandum*) ile göndermektedirler. Bu tezkerede başkanlar bu yetkiyi kullanma gerekçelerini açıklamakta ve savunmaktadırlar.⁴⁰

Anayasa’ya göre veto mesajında başkan itirazlarını belirtmek durumundadır. Bu zorunluluk başkanı yasama sürecinde bir aktör haline getirmektedir. Böylece açıkladığı gerekçeler ve itirazlarla başkan politik öncelikleri belirlemede ve kamuoyuna da açıklanan bu gerekçeler nedeniyle Kongreyi yapacağı yeni düzenlemede yönlendirmektedir. Özellikle veto edilen bir kanunun tekrar kabul edilebilmesi için gereken yeter sayının üçte iki gibi yüksek bir oranda belirlenmesi başkanın bu anlamda rolünü de daha belirginleştirmektedir. Nitekim 1789 yılından beri kullanılan veto yetkisi, 2018 yılı itibarıyla 38 ABD başkanı tarafından toplamda 2576 defa kullanılmıştır. Olağan veto yöntemi 1510 kez (yüzde 58,6), cep vetosu yöntemi ise 1066 (yüzde 41,4) kez kullanılmıştır. Olağan veto yöntemi ile geri gönderilen tekliflerin yalnızca 111’i (yüzde 7,3) Kongre tarafından 2/3 çoğunlukla kabul edilmiştir.⁴¹

39 Dennis W. GLEİBER, Steven A. SHULL, “Justifying Presidential Decisions: The Scope of Veto Messages”, **Congress & the Presidency**, Vol. 26 Issue 1, 1999, s. 41. <http://web.a.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=6&sid=65855c36-8f00-46db-ba06-c478bd777df3%40sdc-v-sessmgr01> E. 29/12/2019.

40 GLEİBER ve SHULL (1999), s. 43.

41 Fatih Çağrı OCAKLI, Hakan PALABIYIK, “Genel Kurul”, **ABD Kongresinde Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri**, ed.: Semra GÖKÇİMEN, TBMM Basımevi, Ankara 2019, s. 176.

2. TÜRKİYE'DE CUMHURBAŞKANI MESAJI

2.1. Genel Olarak Yasama ve Yürütme Erkleri Arasındaki İlişki

Klasik anlamda ülkelerin hükümet sistemleri yargı organı bir kenara bırakılırsa diğer iki erk olan yasama ve yürütme organlarının kuruluşu ve birbirleriyle ilişkileri dikkate alınarak incelenmektedir.⁴² Kuvvetler ayrılığına dayanan sistemler klasik sınıflandırmada parlamenter hükümet sistemi, başkanlık sistemi ve yarı-başkanlık sistemi şeklinde sayılmaktadır. Bu sistemlerden başkanlık sistemi, yasama ile yürütme arasında sert kuvvetler ayrılığı sistemi olarak tanımlanmakta ve hem başkanın hem de parlamentonun halk tarafından seçildiği ve başkanın güçlü yetkilerle donatıldığı sistemi ifade etmektedir.

Bununla birlikte Sovyetler Birliğinin dağılması gibi dünyada 1990'lı yıllardan sonraki önemli gelişmeler bazı ülkelerde ortaya çıkan melez veya karma sistemler nedeniyle bu klasik ayrıma yeni bir bakış açısı gerektirmiştir.⁴³ Buna göre doktrinde klasik sınıflandırmaya “*başkanlı parlamenter sistem*” ve “*süper başkanlık sistemi*”⁴⁴’ni ekleyen çalışmalar mevcuttur.⁴⁵ Başkanlı parlamenter sistem; temel olarak saf parlamenter sistemle aynı özellikleri taşıyan, ama ondan farklı olarak, bünyesinde doğrudan halk tarafından seçilen bir de cumhurbaşkanının bulunduğu sistemi olarak tanımlanmaktadır. Süper başkanlık sistemi ise yürütme organının, kendisine çok önemli anayasal yetkiler tanınmış olan ve doğrudan halk tarafından seçilen bir başkan ile yasama organına karşı sorumlu olan bir bakanlar kurulundan oluştuğu; ancak bakanlar kurulunun aynı zamanda başkana karşı da siyasi olarak sorumlu olduğu sistemi ifade etmektedir.⁴⁶

Ülkemizde 1982 Anayasası döneminde parlamenter sistem benimsenmiştir. Doktrinde benimsenen sistemin cumhurbaşkanının kimi yetkilerle donatılmış olması nedeniyle saf parlamenter sistem olmadığına dair görüşlere karşın, nasıl adlandırılırsa adlandırılısın hükümet sisteminin bir parlamenter sistem olduğundan kuşku duyulmamıştır. Bununla birlikte 2007 Anayasa değişikliği ile sistemde önemli bir değişiklik yaşanmıştır. Gerçekten bu değişiklik sonrası cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, sistemi daha da karmaşıklştırmıştır. Öyle ki kimi yazarlar bu karmaşıklıkla vurgulamışlar kimileri ise sistemin başkanlık sistemine doğru

42 Levent GÖNENÇ, Ali Ersoy KONTACI, “2017 Tarihli Anayasa Değişikliği Sonrasında Yasama - Yürütme İlişkileri”, **TBBD**, Sayı 145, 2019, s. 58. <http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2019-145-1880> E. 25.12.2019.

43 Levent GÖNENÇ, **Prospects for Constitutionalism in Post-Communist Countries**, Kluwer Law International, Martinus Nijhoff Publishers, Netherlands 2002, s. 274- 276.

44 Doktrinde “Başkancı Parlamenter Sistem” olarak da tanımlanmaktadır.

45 Ali Ersoy KONTACI, “Parlamenter Sistemden Kopuş ve Sonrası: Karşılaştırmalı Gözlemler ve Bazı Değerlendirmeler” **TBBD**, Sayı 133, 2017, s. 16. <http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2017-133-1693> E.: 25.12.2019.

46 Matthew Soberg SHUGART, “Of Presidents and Parliaments”, **East European Constitutional Review**, Vol. 2, No. 1, 1993, s. 30. akt. KONTACI, (2017), s. 15.

kayabileceğini ifade etmişlerdir.⁴⁷ Nitekim zaman, sistemin başkanlık sistemine dönüşeceğini düşünen yazarları haklı çıkarmıştır. 21 Ocak 2017'de TBMM'de kabul edilen 6771 sayılı Kanun, 16 Nisan 2017 tarihinde halk oylamasında yüzde 51,4 evet oyuyla kabul edilerek yürürlüğe girmiş ve bu değişiklikle Türkiye'de hükümet sistemi başkanlık sistemine benzer bir hale bürünmüştür. Öyle ki sistemin kendine özgü bir sistem olduğu, hiçbir sisteme benzemediği eleştirilerinin yanı sıra başkanlık sistemleri içinde olduğuna ilişkin görüşler de ifade edilmiştir.⁴⁸ Biz çalışmamızın konusu olmadığından bu tartışmalara girmeyeceğiz.⁴⁹ Ancak 2017 sonrası hükümet sisteminin yürütme (Cumhurbaşkanı) ile yasama arasındaki ilişkileri düzenleme şekline konumuzla alakası bulunması nedeniyle değinilmesi gerekmektedir.

2.2. 2017 Anayasa Değişikliği Sonrası Yasama ile Yürütme Arasındaki İlişki

2017 Anayasa değişikliği yürütmeyi tek başlı hale getirmiştir. Anayasa'nın 8'inci maddesi bu durumu yürütme yetkisi ve görevinin Cumhurbaşkanı tarafından kullanılacağı ve yerine getirileceğini hüküm altına alarak açıkça ifade etmiştir. Cumhurbaşkanının kanunları yayımlama, geri gönderme, tatil veya ara verme sırasında TBMM'yi toplantıya çağırma, yasama yılının başında açılış konuşması yapma gibi parlamenter hükümet sisteminde de geçerli olan yetkilerinin yanı sıra 2017 değişiklikleri sonrası yasama yürütme ilişkileri bağlamında en dikkat çekici unsurlardan birisi Cumhurbaşkanının TBMM'nin seçimlerini yenileyebilmesidir. Gerçekten bakanlar kurulunun güvenoyunu alamaması veya güvensizlik oyu ile düşürülmesi hallerinde, 45 gün içinde yeni bir bakanlar kurulunun kurulamaması ya da kurulduğu halde güvenoyu alamaması durumunda; yine, başbakanın güvensizlik önergesi ile düşürülmeden istifa etmesi üzerine veya TBMM Başkanlık Divanı seçiminden sonra 45 gün içinde Bakanlar Kurulu kurulamamışsa Cumhurbaşkanının TBMM Başkanına danışarak seçimlerin yenilenmesine karar verme yetkisi hükmü 2017 değişikliği ile önemli şekilde değişmiştir. Buna göre 2017 değişikliği sonrasında Cumhurbaşkanının TBMM'nin seçimlerini yenileme yetkisi herhangi bir şarta

47 KONTACI (2017), s. 19.

48 ibid, s. 20.

49 Anayasa değişikliği teklifinin gerekçesinde getirilmek istenen yeni hükümet sisteminin hangi sınıflandırmada ele alındığı belirtilmemiştir. Öyle ki 1982 Anayasası'nın ilk halinin saf parlamenter sistem olmadığını tespit edecek şekilde teknik ifadeler içeren gerekçenin, sistemin bir başkanlık sistemi olarak kurgulandığını açıkça ifade etmemesi dikkate değer bir durumdur. Ayrıca gerekçenin son fıkrasında geçen şu cümle ilginç bir ayrıntı içermektedir; *"Bu Anayasa değişikliği ile öngörülen hükümet sisteminin kurgulanırken, Cumhurbaşkanlığı ve parlamento seçimlerinin eş zamanlı olarak yapılması ve sistemde bir tıkanmanın ortaya çıkması halinde parlamento ve başkanlık seçimlerinin birlikte yenilenmesine imkan verilmektedir."* Görüldüğü gibi aynı cümle içinde hem cumhurbaşkanlığı hem de başkanlık seçimleri ifadeleri kullanılmak suretiyle yeni sistemde bundan sonra parlamento seçimleri dışındaki seçimin ne seçimi olduğuna dair gerekçede bir terim birliği sağlanamamıştır. Ayrıca yukarıda da altı çizildiği üzere "sistemi" kelimesine fazladan eklenen ve cümlede anlatım bozukluğu oluşturan "nin" eki de gerekçenin fazlaca aceleye gelerek kaleme alındığı izlenimi vermektedir. **TBMMTD**, Dönem 26, Cilt 31, Birleşim 53, 9/1/2017, 447 sıra sayılı Komisyon raporu, s. 11. Aynı kaynağa başka bir erişim yolu: TBMM Anayasa sayfası, <https://anayasa.tbmm.gov.tr/docs/1982/1982-19/S%C4%B1raSay%C4%B1s%C4%B1447.pdf>. E. 30/12/2019.

bağlanmamıştır. TBMM'nin seçimleri yenilemesi üye tamsayısının beşte üçü şartı ile kabulü şartına bağlanırken (ki 2017 öncesi TBMM özel bir nisap aranmaksızın kanun veya TBMM kararı ile seçimleri yenileyebiliyordu) Cumhurbaşkanının yenileme yetkisinin herhangi bir şarta bağlanmaması yasama yürütme ilişkileri açısından dikkate değerdir. Nitekim bazı yazarlar bu durumu Cumhurbaşkanının TBMM'ye kıyasla daha kolay bir şekilde seçimleri yenileyebilmesi ve seçimlerin aynı gün yapılmasının, yasamanın yürütmeden kurumsal ve siyasi olarak özerk kalabilmesini engellediğini ve parlamenter sistemde olduğu gibi bu erklerin birbirine bağımlı hale gelmelerine neden olduğu görüşünü savunmaktadırlar.⁵⁰ Ancak Cumhurbaşkanının seçimleri yenilemesi kararı alması halinde Anayasa'nın 116'ncı maddesi gereğince TBMM seçimleri ile birlikte Cumhurbaşkanlığı seçimi de yenilenmiş olduğundan bu hükmün realitede Cumhurbaşkanının şahsı açısından taşıdığı siyasi ve politik riskler de göz ardı edilmemelidir. Diğer bir ifade ile Cumhurbaşkanının TBMM'nin seçimlerini yenilemesi ifadesini kullanmak normatif açıdan da reel politik şartlar açısından da tek başına bir anlam ifade etmemektedir. Zira bir Cumhurbaşkanı seçimlerin yenilenmesi kararını herhangi bir şart olmadan kolayca alabilse de sonuçta en fazla iki defa seçilebileceğinden bir görev döneminin sona ermesi anlamına da gelecektir. Bu nedenle bu hususun kendi içinde kendine özgü bir denge oluşturduğu göz ardı edilmemelidir.

Ayrıca Cumhurbaşkanı seçimleri ile TBMM seçimlerinin aynı tarihte birlikte yapılmasının da değerlendirilmesi gerekmektedir. Şöyle ki, farklı tarihlerde yapılan seçimlerin yasama organında farklı siyasi eğilimlerin ortaya çıkması durumunda başkanın çalışmasını zorlaştırma tehlikesi ortaya çıkaracağından bunu önleme açısından olumlu bulunmakla birlikte, Cumhurbaşkanının siyasi parti liderliğinin devam etmesinin aynı seçimde başkanın partisinin yasamada da çoğunluğu ele geçirme ihtimalini doğurması nedeniyle yasamanın yürütmenin kontrolüne girme riskini de beraberinde getirdiği şeklinde bazı yazarlarca görüş bildirilmektedir.⁵¹

Bunun yanında 2017 değişikliklerinin Cumhurbaşkanına daha önceden çıkarılması TBMM'den yetki alınması şartına bağlı olan kanun hükmünde kararnamelere çok benzer etkide Cumhurbaşkanlığı kararnamesi adı altında düzenleyici işlem kabul etme yetkisi vermesi ve herhangi bir yetki alınmadan bu yetkinin ilk elden Cumhurbaşkanınca kullanılabilmesi de ayrıca yasama yürütme ilişkileri anlamında önemli bir husus olarak dikkat çekmektedir. Yine Cumhurbaşkanının cumhurbaşkanı yardımcılarını ile bakanları doğrudan atayabilmesi ve ABD örneğinin aksine TBMM'nin bu süreçte herhangi bir *onay* makamı olarak öngörülmemiş olmasının da ayrıca değerlendirilmesi gereken bir konu olduğu düşünülmektedir.

50 Eda BEKTAŞ, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasama-Yürütme İlişkisi ve Bu Sistemin Türkiye Demokrasisine Etkileri", **Yasama Dergisi**, sayı 39, 2019, s. 208. Bu hususta Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu ile bağlantılı bir yorum; Vahap COŞKUN, "16 Nisan 2017 Tarihinde Kabul Edilen Anayasa Değişikliklerinin Değerlendirilmesi", **Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, sayı 36, 2017, s. 21-22. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/322749> E.: 1.1.2020.

51 İlyas DOĞAN, "2017 Anayasa Değişikliği Paketi, Başkanlık Sistemi ve Parlamenter Sistem", **Dört Kıtada Başkanlık Sistemi**, ed.: İlyas DOĞAN ve Serdar ÜNVER, Astana Yayınları, Ankara 2017, s. 25.

2017 sonrası Cumhurbaşkanı ile TBMM, diğer bir ifade ile yürütme ile yasama arasındaki ilişkiyi çok ayrıntılı irdelemek mümkündür. Ancak çalışmamızın konusu olan *Cumhurbaşkanı mesajının* yasama yürütme ilişkilerine yepyeni bir alan açma ve olası tartışmaları beraberinde getirme ihtimali nedeniyle ayrıca tartışılması gerekmektedir.

2.3. Cumhurbaşkanı Mesajının Değerlendirilmesi

Anayasa'nın Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini düzenleyen 104'üncü maddesinin dördüncü fıkrası *"Ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında Meclise mesaj verir."* hükmünü haizdir. Öncelikle açıkça düzenlenmiş olduğundan mesajın muhatabı TBMM'dir ancak Cumhurbaşkanının bu yetkisini hangi yolla kullanacağı, bu yetkinin sözlü mü yazılı mı olduğu konusu Anayasa'da belirtilmemiştir.⁵² 24 Haziran 2018 tarihinde birlikte yapılan Cumhurbaşkanlığı ve TBMM seçimleri ile yürürlüğe giren bu hüküm, yürürlüğe girmesinden itibaren yaklaşık bir buçuk yıl geçmesine rağmen henüz uygulanmış da değildir. Bu nedenle bu hükmün uygulanmasına ilişkin teorik tartışmalara ışık tutabilmek için hükmün gerekçesine bakılması gerekmektedir. Ancak ne yazık ki hükmün gerekçesinde bu konuya ışık tutacak bir husus bulunmamaktadır. Teklifin Anayasa Komisyonu görüşmelerinde "mesajın" içeriği, usulü ve sebebine dair bazı milletvekillerinin de ısrarlı bir şekilde konunun açıklığa kavuşturulmasını istedikleri görülmektedir.⁵³ Bununla birlikte mesajın ne şekilde somutlaşacağına dair görüşmelerden bir çıkarım yapılamamaktadır. Yine aynı şekilde teklifin Genel Kurul görüşmelerinde konuya ışık tutacak bir yorum veya açıklamaya rastlanılmamaktadır. Bu itibarla konunun Anayasa ile içtüzük hükümleri ve parlamento teamülleri ele alınarak çeşitli alternatiflerle ele alınmasında fayda bulunmaktadır.

52 Kemal GÖZLER, **Türk Anayasa Hukuku**, Ekin Basım yayın Dağıtım, Bursa 2018, s. 786.

53 *"Bursa Milletvekili Nurhayat ALTACA KAYIŞOĞLU- ...Evet, diyorum ki arkadaşlar, şimdi buraya bir madde eklenmiş "Ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında Meclise mesaj verir." diye bir yetki verilmiş Cumhurbaşkanına. Ben gerekçesini anlayamadım yani iç ve dış siyaset mesajı verince istikrar falan gelmiyor bu ülkeye..."* TBMM Anayasa Sayfası, TBMM Anayasa Komisyonu Görüşme Tutanakları, 21/12/2016 tarihli toplantı, s. 61, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=1828. E.: 3/1/2020.

"Yalova Milletvekili Muharrem İNCE- ...Ya, şurayı anlayamadım: Uluslararası politika, ekonomik alanlarda falan Meclise mesaj verecek; "Bilgi verecek, yön verecek." değil "mesaj verecek." Ya, bu, ne üst perdeden bir bakıştır. Ne demek mesaj vermek, ayar vermek gibi bir şey midir bu? Ayar mı verecek bize yani? Bu nasıl bir şeydir ya? Bunu kim metne yazdı? Yani, ne zannediyor kendini? Ben halkın oylarıyla buraya seçilmiş, gelmişim, Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisine mesaj vereceğim. Kınıyorum bunu yazan. Ne demek mesaj verecek? Ben oradan "Ayar verecek." i anlıyorum. Böyle bir şey olamaz. Bilgi verir, verse verse bilgi verir yani böyle bir mantık olabilir mi?" ibid, s. 97.

"Ankara Milletvekili Murat EMİR- Şu "Meclise yılda bir gelecek iç ve dış siyaset hakkında mesaj verecek." lafının anlamını ben bilmiyorum, ne demek bu? Niye ihtiyaç var? Zaten Meclise geliyor. Cumhurbaşkanı Meclise gelip Meclise konuşursa fıkra anlatacak hâli yok, hava durumunu anlatacak hâli yok; iç politikada mesaj verecek, dış politikayla ilgili kendi görüşlerini anlatacak Cumhurbaşkanı. Bunun ötesinde ne olabilir ki zaten? Bu hangi ihtiyaçtan kaynaklandı, hangi ihtiyaç? Yani, Cumhurbaşkanı gelecek, o gün konuşacak, iç ve dış politika hakkında mesaj verecek. Yani, bunu çözümlenebilmiş değilim, nasıl, hangi mantıkla olduğunu ben oturtmadım; öğrenebilirim de mutlu olurum." TBMM Anayasa Sayfası, **TBMM Anayasa Komisyonu Görüşme Tutanakları**, 27/12/2016 tarihli toplantı, s. 80, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=1838. E.: 3/1/2020.

2.3.1. Cumhurbaşkanı Mesajı Yasama Yılı Açılış Konuşması mıdır?

Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini sayan Anayasa'nın 104'üncü maddesinin üçüncü fıkrası "*gerekli gördüğü takdirde, yasama yılının ilk günü Türkiye Büyük Millet Meclisinde açılış konuşmasını yapacağını*" hüküm altına almıştır. Bu hüküm 1982 Anayasası'nın ilk halinde de bulunmaktaydı. Hüküm tarihsel gelişimine bakılacak olursa;

Meclis hükümeti sistemi benimsenen 1921 Anayasası döneminde Anayasa'da Meclis'in açılışının kim tarafından yapılacağına dair bir düzenleme yer almamıştır. 1924 Anayasası'nın 36'ncı maddesinde ise şu hüküm bulunmaktaydı; *Cumhurbaşkanı her yıl Kasım ayında hükümetin geçen yıldaki çalışmaları ve giren yıl içinde alınması uygun görülen tedbirler hakkında bir söylev verir. Yahut söylevini Başbakanına okutur.*⁵⁴ 1924 Anayasası'nda ayrıca Cumhurbaşkanının özel birleşimlerde Meclise başkanlık edeceği hükmü de bulunmaktadır.⁵⁵ Bu kural nedeniyle cumhurbaşkanlarının açılış toplantılarını hem yürüttükleri hem de dolayısıyla konuşmalarını kürsüden değil başkanlık divanından yaptıkları görülmektedir.

1961 Anayasası Cumhurbaşkanlarının Meclis önünde konuşma yapmalarına ilişkin hükme yer vermemiştir. Bundan dolayı da bu dönemde Cumhurbaşkanlarının Meclis önünde yaptığı konuşma bulunmamaktadır. Bu durumun tek istisnası 25 Ekim 1961'de Milli Birlik Komitesi Başkanı ve Devlet Başkanı Cemal Gürsel'in TBMM Birleşik Toplantı Birinci Toplantı Yılı Açılış Konuşmasını yapmasıdır.⁵⁶

1982 Anayasası, 1924 Anayasası'ndaki uygulamayı geri getirmiş ancak farklı bir biçimde düzenlemiştir. Buna göre açılış konuşması yeniden Cumhurbaşkanının yasamayla ilgili görev ve yetkileri arasında sayılmıştır. Ancak bu yetki Cumhurbaşkanlarının takdirine bağlı bırakıldığından, Cumhurbaşkanlarının kimi zaman açılış konuşmalarını yapmadıkları görülmüştür.⁵⁷

Devlet başkanlarının parlamentoların açılışında (çoğunlukla her yasama yılı başlangıcında) parlamentoda açılış konuşması yapmaları dünyada da birçok ülkede örneği olan bir uygulamadır. Soysal, bu kuralı İngiliz parlamentosunda hükümet tarafından yazılıp kral tarafından okunan açılış söylevine benzetmektedir.⁵⁸ Kuralın hem ülkemizde hem de dünyada uzun yıllara dayanan geçmişi göz önüne alındığında bu önemli geleneğin bir tür devlet başkanının mesajı olduğu düşüncesi ileri sürülebilir. Nitekim devlet başkanları parlamentoların açılış konuşmalarında hem geçmiş yıla dair gelişmeleri parlamenterlere izah etmekte hem de önlerindeki çalışma yılına dair hedef ve beklentilerini dile getirmektedirler. Bu beklenti ve hedefler muhakkak sadece iç politika konusu olmayıp ülkenin dış siyaseti hakkında da olmaktadır. Örneğin

54 Örneğin, Mustafa Kemal Atatürk, 1 Kasım 1938 tarihindeki TBMM'yi açış nutkunu Başbakan Celal Bayar'a okutmuştur. **TBMMZC**, Dönem 5, Cilt 27, Birleşim 1, 1/11/1938, s. 3-7, <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d05/c027/tbmm05027001.pdf>. E.: 4/1/2020.

55 Hüküm şu şekildedir; "*OTUZ İKİNCİ MADDE- Reiscumhur Devletin reisidir. Bu sıfatla merasimi mahsusada Meclise ve lüzum gördükçe İcra Vekilleri Heyetine riyaset eder...*"

56 **TBMMTD**, Dönem 1, Cilt 1, 25/10/1961, s. 2-3, <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/t01/c001/tbmm01001001.pdf> E.: 4/1/2020.

57 **Tarihe Düşülen Notlar-1 (Yasama Yılı Açılışlarında Cumhurbaşkanlarının Konuşmaları-1)**, ed.: Hasan YILMAZ, TBMM Yayınları, TBMM Basımevi, Ankara 2011, s.9.

58 Mümtaz SOYSAL, **Anayasanın Anlamı (100 Soruda)**, Gerçek Yayınları, İstanbul 1997, s. 218.

yukarıda örneği verilen 1 Kasım 1938 tarihinde Başbakan Celal Bayar'ın okuduğu Cumhurbaşkanlığı Atatürk'ün açılış konuşması metninin "İstanbul'daki Avrupa turistik asfalt yolunun inşaatından" "Hatay meselesine" kadar çok geniş bir yelpazede içerik barındırdığı görülmektedir.⁵⁹ Yine aynı şekilde Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın 1 Ekim 2019 tarihinde gerçekleştirdiği açılış konuşmasında da iç ve dış siyasete dair birçok başlığa değindiği görülmektedir.⁶⁰

Açılış konuşmalarının bu içerikleri nedeniyle bir tür mesaj olduğu şeklinde yorum yapılsa da bizce Anayasa'nın lafzından açıkça anlaşılacağı üzere bu uygulama işlevsel açıdan bir "mesaj" olsa da normatif anlamda Cumhurbaşkanı mesajı olarak değerlendirilemez. Zira Anayasa koyucu 104'üncü maddede Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri arasında bu iki konuyu ayrı fıkralar halinde saymıştır. Şayet Anayasa koyucu "mesaj"ı açılış konuşması içinde değerlendirse idi bunu ayrı bir fıkra olarak düzenlemeye açılış konuşmasının içeriğini (uygulamaya da uygun bir şekilde) "iç ve dış siyaset" ibareleri ekleyerek zenginleştirirdi. Bu noktadan hareketle Anayasa koyucunun "mesaj"ı başka bir gayeyle metne eklediği düşünülmektedir.

2.3.2. Cumhurbaşkanı Mesajı "Gündem Dışı Konuşma" Olarak Ele Alınabilir mi?

TBMM İctüzük'ünün gündem dışı konuşma başlıklı 59'uncu maddesinin ikinci fıkrası "*Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, olağanüstü acele hallerde gündem dışı söz isterse, Başkan, bu istemi yerine getirir. Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların açıklamasından sonra, siyasi parti grupları birer defa ve onar dakikayı aşmamak üzere, konuşma hakkına sahiptirler. Grubu bulunmayan milletvekillerinden birine de beş dakikayı geçmemek üzere söz verilir.*" şeklindedir.

Yeni dönemde olağanüstü acele hallerde gündem dışı konuşma yapılma ihtiyacı doğması durumunda yürütme adına Genel Kurulda kimler tarafından bilgilendirilme yapılabileceği belirlenmiştir. Söz konusu hüküm teklifin ilk halinde Anayasa'nın 119'uncu maddesindeki savaş, seferberlik vb. durumlarda olağanüstü hal ilanını gerektirecek durumlara atıfta bulunularak formüle edilmişti.⁶¹ Daha sonra teklifin Anayasa Komisyonu görüşmelerinde madde hali hazırdaki halini almış ancak olağanüstü acele halin tarifi yapılmamıştır. Böylece yürütmenin gündem dışı söz

59 **TBMMZC**, Dönem 5, Cild 27, 1/11/1938, s. 3-7. <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d05/c027/tbmm05027001.pdf>. E.: 4/1/2020.

60 TBMM Resmî İnternet Sitesi, Tutanak Metinleri, Dönem 27, Yasama Yılı 3, Birleşim 1, 1/10/2019. <https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem27/yil3/ham/b00101h.htm>. E.: 5/12/2020.

61 "*Madde ile yürütme organı temsilcilerinin Genel Kurulda istisnai olarak söz alabilecekleri savaş, savaşı gerektirecek bir durumun başgöstermesi, 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 yapacakları konuşmanın süresi ve bu konuşma üzerinde siyasi parti grupları ile grubu bulunmayan milletvekillerinin söz hakları ve konuşma süreleri düzenlenmektedir.*" TBMM Resmî İnternet Sitesi, Sıra sayısı 4, s. 7, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem27/yil01/ss4.pdf>. E.: 5/1/2020.

talebi daha esnek özelliğe kavuşturulmuştur. Nitekim bu hükmün bugüne kadarki ilk uygulaması 16 Ekim 2019 tarihinde Dışişleri Bakanı Mevlüt Çavuşoğlu'nun Barış Pınarı Harekâtı ve Uluslararası Gelişmelere dair gündem dışı bilgilendirme yapması şeklinde gerçekleşmiştir.⁶² Daha sonra 3 Mart 2020 tarihinde Milli Savunma Bakanı Hulusi Akar ve yine Dışişleri Bakanı Mevlüt Çavuşoğlu İdlib'de askerlerimizin şehit olmasına neden olan hain saldırı ve bölgedeki gelişmeler konusunda Genel Kurulda bu hüküm çerçevesinde kapalı oturumda konuşma gerçekleştirmişlerdir. Bu hususta son örnek, Sağlık Bakanı Fahrettin Koca tarafından 19 Mart 2020 tarihinde coronavirus salgını hakkında yapılan bilgilendirmedir.

Yasama-yürütme ilişkileri açısından yürütmenin Genel Kurulda istediği zaman söz alabilmesinin önünü açan bu bakış açısı konumuz bağlamında Cumhurbaşkanı mesajı olarak değerlendirilebilir mi sorusunun irdelenmesi gerekmektedir. Öncelikle her şeyden önce İktüzük metninde Genel Kurulda bilgilendirme yapabilecek kişiler arasında Cumhurbaşkanı sayılmıştır ancak onun yanında Cumhurbaşkanı yardımcısı ve Bakanların da bilgilendirmeyi yapabilecekleri belirtilmiştir. Anayasa'nın 8'inci ve 104'üncü maddeleri yürütme yetkisi ve görevinin Cumhurbaşkanı tarafından yerine getirileceğini hüküm altına almıştır. Dolayısıyla yürütme aslında tek (monist) yapıdadır. Cumhurbaşkanı yardımcısı ve Bakanlar ise yürütmenin bir organı değil, yegâne organ olan Cumhurbaşkanının ajanları (veya ABD uygulamasında adamları) konumundadır. Dolayısıyla İktüzük'ün Cumhurbaşkanı yardımcısı ve Bakanların da gündem dışı bilgilendirme yapabilmelerine imkân vermesi esasen pratik ihtiyaçtan kaynaklanmıştır. Aslında bilgilendirme yapması gereken makam Cumhurbaşkanıdır. Nitekim bilgilendirme yapılmasına dair TBMM Başkanlığına gönderilen talep yazısı da uygulamada ilk bilgilendirmenin yapıldığı dönemde Cumhurbaşkanı vekâlet eden Cumhurbaşkanı yardımcısı tarafından imzalanmıştır. Bu durum, bundan sonraki bilgilendirmelerde de bizce yanlış bir uygulama olarak talep yazılarının Cumhurbaşkanı yardımcısı tarafından imzalanmasına neden olmuştur.⁶³ Ancak her halükarda Genel Kurulda bakanların kendi adına değil yürütme adına yani Cumhurbaşkanı adına bilgilendirme yaptığı bir gerçektir. Bu nedenle bunun da bir tür "mesaj" olduğu düşüncesi ileri sürülebilir.

Gündem dışı konuşma İktüzük'ün 59'uncu maddesinde milletvekilleri için "*Meclis Genel Kuruluna duyurulmasında zaruret görülen olağanüstü acele hallerde*" en çok üç kişiye söz verilebilmesi şeklinde; yürütme için ise "*Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar, olağanüstü acele hallerde gündem dışı söz isterse*" şeklinde düzenlenmiştir. Görüldüğü üzere madde açıkça her durumda değil ancak milletvekilleri için hem Genel Kurula duyurulması gereken zaruret halde hem de olağanüstü acele halin varlığını halinde bu iki şart birlikte gerçekleştiğinde

62 TBMM Resmî İnternet Sitesi, Tutanak Metinleri, Dönem 27, Yasama Yılı 3, Birleşim 7, 16/10/2019. <https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem27/yil3/ham/b00701h.htm> E.: 5/1/2020.

63 TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı Arşivi.

söz verilmesini hükme bağlamıştır.⁶⁴ Yürütme için ise olağanüstü acele hallerde söz istenirse söz verileceği hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla gündem dışı konuşma niteliği itibarıyla her durumda değil sınırlı bir alanda uygulama imkânı olan bir mekanizmadır. Buradan hareketle Cumhurbaşkanı mesajına dair Anayasa'da iç ve dış siyaset hakkında olacağına dair konu sınırlamasının dışında öncelik, acillik veya olağanüstülük şeklinde bir zaman sınırlaması öngörülmemişken İçtüzük'le konuyu sınırlandırmakta hukuka uyarlık bulunmaz. Kaldı ki hükmün komisyon ve genel kurul gelişiminde yukarıda da ifade edildiği üzere teklifin ilk halinde sadece Anayasa'nın 119'uncu maddesinde belirtilen hallerde yürütmenin gündem dışı konuşma yapması şeklinde konu düzenlenmekteydi. Bu da gündem dışı konuşmanın sınırlı bir alan için öngörüldüğü düşüncemizi desteklemektedir.

Buna ilaveten mesajın niteliği itibarıyla Cumhurbaşkanlığı sistemine geçişin sonucunda yeni bir hukuki statü oluşturması veya yasama ve yürütme ilişkilerinde "mesaj"a bir sonuç bağlanması gerektiği düşünülmektedir. Aksi durumda Anayasa koyucunun sistem değişikliğine ilişkin bir Anayasa paketine bu hükmü koyması anlamını yitirir. Gündem dışı konuşma yukarıda da ifade edildiği üzere parlamenter hükümet sisteminde de var olan bir müessese idi. Dolayısıyla gündem dışı konuşmanın da işlevsel açıdan mesaj içerse de hukuki açıdan "mesaj" niteliğinde olmadığı değerlendirilmektedir.

2.3.3. Cumhurbaşkanı Mesajı Uluslararası Andlaşmaların Uygun Bulunması Kanunu Teklifi Olarak Değerlendirilebilir mi?

2017 Anayasa değişikliği kabul edilirken uluslararası andlaşmaların TBMM tarafından onaylanmasında sürecin TBMM ayağı bir süre belirsiz kalmıştır. Bunun sebebi 244 sayılı "Milletlerarası Andlaşmaların Yapılması, Yürürlüğü ve Yayınlanması ile Bazı Andlaşmaların Yapılması İçin Bakanlar Kuruluna Yetki Verilmesi Hakkında Kanun"⁶⁵ un 4'üncü maddesinin, andlaşmaların onaylanmasına ilişkin kanun tasarılarını ve bunlarla ilgili olarak TBMM'ye sunum yazıları ile kararname tasarılarını hazırlama görevinin Dışişleri Bakanlığına ait olduğunu düzenlemesiydi. Bu hükümden hareketle uluslararası andlaşmaların onaylanmasına ilişkin önerilerin milletvekillerince değil sadece bakanlar kurulunca yapılabileceği kabul edilmekteydi.⁶⁶ Yine İçtüzük'te açık oylama yapılması gereken zorunlu hallerde andlaşmaların onaylanmasının uygun bulunması *kanun tasarıları* şeklinde geçmekteydi. 2017 değişikliği ile kanun tasarısı Anayasa metninden çıkarıldığından ve Anayasa'nın 88'inci maddesine göre Kanun teklif etmeye sadece milletvekillerinin yetkili olması nedeniyle İçtüzük değişikliği yapılan kadar bir belirsizlik oluşmuştur.

64 Fahri BAKIRCI, *TBMM Genel Kurulundaki Yerleşik Uygulamalar*, TBMM Basımevi, Ankara 2015, s. 67.

65 2/7/2018 tarihli 703 sayılı KHK'nin 181'inci maddesiyle, Kanunun adı "Bazı Andlaşmaların Yapılması İçin Cumhurbaşkanına Yetki Verilmesi Hakkında Kanun" şeklinde değiştirilmiştir.

66 Hüseyin PAZARCI, *Uluslararası Hukuk*, Turhan Kitabevi, Ankara 2007, s. 73-74.

Nitekim 2018 yılında yapılan İttüzük değişikliği ile andlaşmaların, Cumhurbaşkanınca Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına genel gerekçesiyle sunulacağı ve bu andlaşmaların gelen kâğıtlar listesinde yayımından itibaren milletvekilleri tarafından andlaşmaların onaylanmasının uygun bulunduğu dair kanun teklifi verilebileceği şeklinde düzenlenmiştir.⁶⁷

Bu düzenleme sonrası Cumhurbaşkanı tarafından uluslararası andlaşmalar TBMM'ye genel gerekçe ile sunulmakta ve uygulamada TBMM Başkanı uygun bulma kanun teklifini hazırlayıp başkanlığa sunmaktadır. Bu düzenlemeden hareketle Cumhurbaşkanının sunduğu genel gerekçenin bir *mesaj* olarak kabul edilip İttüzük'ün lafzına göre milletvekilleri tarafından kanun teklifi haline getirilmesi fikri ileri sürülebilir. Ancak bizce tamamen zorunluluktan doğmuş bir uygulamayı Anayasal bir müesseseye sırf uygulama kazansın diye dayanak teşkil ettirmeye çalışmak yersizdir. Zira öncelikle Cumhurbaşkanı mesajının iç ve dış siyasete dair olacağı hüküm altına alınmıştır. Uluslararası andlaşmaların iç hukuku da etkileyen yönleri olduğu bir gerçektir. Fakat andlaşmaların çoğunlukla ikili veya çok taraflı uluslararası yükümlülükler doğuran metinler olduğu unutulmamalıdır. Yine andlaşmaların genel gerekçesini mesaj olarak ele alıp teklif haline getirilmesinin kabulü bir yasama yılında TBMM'ye 100'lerce mesaj gelmesi anlamına gelecektir.⁶⁸ Bu durum da yasama yürütme ilişkileri anlamında “mesaj”ın etkinliğini tartışmaya açacak, konuyu prosedürel bir hale büründürüp erkler arasında ilişki ve dengeler anlamında belki de muhtemel olanakların önünü kapayacaktır.

2.3.4. Cumhurbaşkanı Mesajı Bir Kanun Teklif Etme Yolu mudur?

Mesaj yetkisine dair doktrinde ileri sürülen görüşlerden birisi Cumhurbaşkanının kanun teklif etme inisiyatifi elde ettiğidir. Bu görüşü savunan Doğan;

“Anayasanın 104. maddesi yeni modelde Cumhurbaşkanına geniş bir yetkiler demeti tanımaktadır. Yürütme yetkisinin tümüyle Cumhurbaşkanının yetki alanı olarak düzenlenmesi olağandır. Ancak 104/IV hükmünde yer alan “Ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında Meclise mesaj verir.” Hükmü Cumhurbaşkanının sadece yürütme yetkisi ve göreviyle yetinmek zorunda olmadığını göstermektedir. Çünkü Cumhurbaşkanının her yıl Meclis açılış konuşmasını yapacağını öngören 104/III hükmü varken “iç” siyasete ilişkin de meclise mesaj vermenin açıkça öngörülmesi Cumhurbaşkanının “kanun teklif etme inisiyatifi” ile donatıldığı şeklinde anlaşılacaktır. Meclisin olağan yıllık toplantı dönemi açılışında Cumhurbaşkanı zaten ülkenin iç ve dış siyasetine ilişkin görüşlerini yasama ile paylaşması öngörülmesine rağmen Meclise mesaj vermenin

67 İttüzük değişikliği teklifinin ilk halinde konu şu şekilde düzenlenmişti; Cumhurbaşkanınca genel gerekçe ile TBMM Başkanlığına sunulan bu andlaşmalar TBMM Başkanı tarafından Dışişleri Komisyonuna havale edilecek, Komisyon uygun bulma kanun teklifi hazırlayarak raporunu Genel Kurula sunacaktı. Ancak daha sonra teklifin Anayasa Komisyonu görüşmelerinde bu formülden vazgeçilmiş, milletvekillerinin kanun teklifi sunmaları uygun bulunmuştur.

68 27'nci dönemde 2019 yılı sonu itibarıyla TBMM Başkanlığına sunulan andlaşma sayısı 167'dir.

ayrıca düzenlenmiş olması bu mesajın büyük olasılıkla “kanun teklifi tarzında” gönderilmesinin amaçlandığını gösterdiği şeklinde de yorumlanabilecektir.”

şeklinde konuya yaklaşmıştır.⁶⁹ Bu görüşe katılmak mümkün değildir. Bir kere her şeyden önce Anayasa'nın 88'inci maddesi çok açıktır. Kanun teklif etmeye sadece milletvekilleri yetkilidir. Bunun tek istisnası ise bütçe ve kesin hesap kanun tekliflerinin Cumhurbaşkanınca sunulmasıdır. Bunun dışında başka bir yoldan Cumhurbaşkanının kanun teklif edebilmesi mümkün değildir. İkincisi yaklaşım açısından açılış konuşması zaten düzenlenmişken ayrıca mesaj yetkisinin verilmesi teklif sunulabileceği şeklinde bir yoruma imkân veremez. Yukarıda da tartışıldığı üzere açılış konuşması ile mesaj yetkisinin ayrı ayrı düzenlenmesi en fazla mesaj yetkisinin açılış konuşması olarak anlaşılamayacağına, başka bir duruma işaret edebileceğine ışık tutar. Ancak bu başka bir durumun arayışında açıkça Anayasa'ya aykırı bir yorumla fonksiyon tecavüzüne girilmesine ihtiyaç bulunmamaktadır.

Dolayısıyla Cumhurbaşkanının kanun teklif etme yetkisine sahip olması hükümet etme sistemi açısından çok ciddi bir karar olup Anayasa'da açık hüküm bulunmadan bu yetkinin bir müessesenin yorumundan yola çıkılıp dolaylı bir şekilde verilemeyeceği düşüncesindeyiz. Bu nedenle bızce *mesaj* yetkisi kesinlikle kanun teklifi etme veya Meclise gönderme yetkisi değildir.

2.3.5. Cumhurbaşkanı Mesajı Yasa Teklifi Önerisi veya Talebi Sayılabilir mi?

Birinci bölümde de ifade edildiği üzere başkanlık sisteminin ilk ve orijinal örneği olan ABD'de başkanın kanun teklif etme yetkisi bulunmamaktadır. Ancak başkan, çıkmasını arzu ettiği yasalar hakkında Kongreye *mesaj* gönderebilmekte veya bir kongre üyesine yasa teklifi verdirebilmektedir.⁷⁰ Dolayısıyla başkanın gönderdiği bazı mesajlar kanun tekliflerine kaynaklık edebilmektedir. Bu örnekten hareketle Cumhurbaşkanının *mesaj* yoluyla yasal düzenleme ihtiyacını/gerekçesini TBMM'ye sunabilmesinin sistemin işleyişi açısından gerekliliği tartışılabilir. Özellikle her ne kadar Cumhurbaşkanı seçimi ile TBMM seçimlerinin aynı gün yapılmasının parlamentoda Cumhurbaşkanının partisinin çoğunluğu elde etmesini çok güçlü bir ihtimal haline getirdiğine ilişkin görüşler⁷¹ olsa da fiiliyatta bu sıklıkla gerçekleşmeyebilir.⁷² Özellikle 13/3/2018 tarihli ve 7102 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile birlikte seçim ittifaklarının hukuki zemine kavuşması, yüzde 10 genel ülke barajını geçemeyen siyasi partilerin de seçim bölgeleri bazında

69 DOĞAN (2017), s.28.

70 BOYUNSUZ (2017), s.136.

71 Ergun ÖZBUDUN, **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara 2018, s. 322.

72 Nitekim sistemin yürürlüğe girdiği daha ilk seçim olan 24 Haziran 2018 seçimlerinde Cumhurbaşkanının partisi tek başına salt çoğunluğu oluşturacak sandalye sayısına ulaşamamıştır.

milletvekili çıkarabilmesi sonucunu doğurduğundan⁷³ gelecekte parlamentoda büyüklü küçüklü birçok partinin temsil edilmesi çok olasıdır. Böyle bir durumda yürütmenin ihtiyaç duyduğu yasal düzenlemelerin TBMM’de kabul edilebilmesi için çoğunluğa sahip olmayan Cumhurbaşkanının mesaj yoluyla yasal düzenleme ihtiyacını parlamentoya bildirmesi, şayet parlamentoda milletvekilleri bu mesajı kanun teklifi olarak sunmayı arzu ederlerse de imzalayıp kanun teklifi şeklinde TBMM Başkanlığına sunmaları olası bir senaryodur.

Bu bağlamda Cumhurbaşkanı tıpkı uluslararası andlaşmalarda TBMM Başkanlığına genel gerekçe ile anlaşmayı sunması gibi bir yasal düzenleme ihtiyacını *mesaj* olarak TBMM’ye bildirebilir. Bu mesaj, gelen kâğıtlara alınarak ve Genel Kurulda okunmak suretiyle milletvekillerine duyurulabilir. Bu bildirim üzerine milletvekilleri mesajı teklif olarak sunmak isterlerse TBMM Başkanlığınca 25/11/2019 tarihinde kurulan Teklif Destek Bürosunda görev yapan yasama uzmanlarına teklif metinlerini hazırlatabilirler. Hatta TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı bünyesindeki bu birim, gerekli yasal düzenlemelerin yapılması halinde teklif hazırlanmasına dair yürütmeden bilgi ve belge isteyerek, gerekirse sivil toplum kuruluşları dâhil ilgili aktörlerle toplantılar düzenleyerek teklif metninin hazırlanması aşamasını yasama kalitesini artıracak, katılımcılığı güçlendirecek şekilde nitelikli bir şekilde de yürütebilir. Böylece yasama sürecinde Cumhurbaşkanı-Parlamento ilişkilerinde yasama organının rolü görece güçlendirilebilir. Tabi bütün bu senaryoların yanı sıra Cumhurbaşkanının partisine mensup olan bir milletvekilinin bu süreçte ne kadar aktif rol alabileceği de ayrı bir sorun olacaktır. Ancak en azından teorik düzeyde de olsa *mesaja* böyle bir bakış açısı ile yaklaşmanın yasama yürütme ilişkilerinde kuvvetler ayrılığı prensibine en az aykırılık oluşturabilecek senaryo olduğu düşünülmektedir. Zira mesajın bu şekilde kullanılmasıyla Cumhurbaşkanı TBMM ilişkilerinde yürütmenin yasal düzenleme ihtiyacının karşılanabilmesi için -ABD örneğinde olduğu gibi- Cumhurbaşkanının TBMM’de yasa koyucuları ikna etmesi gerekeceğinden sistem kendi içinde bir denge oluşturabilir. Ancak bu hususta Türkiye’de katı parti disiplini anlayışının önemli bir engel teşkil edebileceği de göz ardı edilmemelidir.

Bu konuda örnek teşkil edebileceği değerlendirilen bir süreç TBMM uygulamalarında kısa bir zaman önce yaşanmıştır. Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan, TBMM Başkanlığına 27/2/2020 tarihli bir yazı göndermiştir. Bu yazıda özetle, 6398 sayılı Afrika Kalkınma Bankası Kuruluş Anlaşmasına Katılmamızın Uygun Bulduğuna Dair Kanun’un ikinci maddesi ile Türkiye Cumhuriyeti’nin Bankaya olan sermaye iştiraki taahhüdünün belirlendiğini belirterek Bankanın toplam sermayesi süreç içinde arttığından Türkiye’nin vereceği sermaye miktarının da artırılması gerekliliğini ifade etmiştir. Diğer bir ifade ile Cumhurbaşkanı, daha

73 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanununun 33’üncü maddesinin birinci fıkrasına “Genel seçimlerde ülke genelinde, ara seçimlerde seçim yapılan çevrelerin tümünde, geçerli oyların % 10’unu geçmeyen partiler milletvekili çıkaramazlar.” hükmünden sonra gelmek üzere 7102 sayılı Kanunla “Seçim ittifakı yapılması halinde, yüzde onluk barajın hesaplanmasında ittifak yapan siyasi partilerin aldıkları geçerli oyların toplamı esas alınır ve bu siyasi partiler için ayrıca baraj hesaplaması yapılmaz.” hükmü eklenmiştir.

önce kabul edilen bir uluslararası andlaşmanın uygun bulunmasına dair kanunda belirlenmiş olan sermaye miktarının yetersiz kalması nedeniyle yeni duruma uyum için yasal değişiklik ihtiyacını TBMM Başkanlığına yazı ile bildirmiştir.⁷⁴ Bu yazı üzerine TBMM Başkanı ve Tekirdağ Milletvekili Mustafa Şentop ile Dışişleri Komisyonu Başkanı ve İstanbul Milletvekili Volkan Bozkır bir kanun teklifi hazırlayarak TBMM Başkanlığına sunmuşlardır. Bu teklifle 6398 sayılı Kanunun ikinci maddesinde yukarıda belirtilen ihtiyaç nedeniyle değişiklik yapılması öngörülmüştür.⁷⁵ Dolayısıyla bu somut vakada yürütmenin ihtiyaç duyduğu bir yasal değişiklik için süreç, bir resmî yazı sonrası TBMM içinde başlatılmıştır. Bizce Cumhurbaşkanının TBMM Başkanlığına hitaben yazdığı ve yasal değişiklik ihtiyacına dair bu yazı, tipik bir mesaj olarak algılanarak Genel Kurulda milletvekillerinin bilgisine sunulup gelen kâğıtlar listesinde yayımlanabilirdi. Böylece alenilik kazanan bu yazı doğrultusunda yasama sürecinin başlatılması ile Cumhurbaşkanının TBMM'ye mesaj verme yetkisi fiilen hayata geçirilmiş olabilir.

SONUÇ

Bir ülkede yasama erki ile yürütme erki arasındaki ilişki ülkede egemen olan siyaset ve demokrasi kültürü de göz önünde alınarak birçok açıdan değerlendirilmesi gereken karmaşık bir sorundur. Nitekim bir ülkenin demokrasi kültürü açısından çok etkin bir mekanizma başka bir ülkede hiçbir anlam ifade etmeyebilir. Bu nedenle karşılaştırmalı anayasa çalışmalarında *bağlamsalci yaklaşım (contextualism)* olarak tanımlanan ve anayasa hukukunun, bir ulusun sosyal, kültürel, kurumsal ve öğretisel şartlarının derinliklerinde saklı olduğunu savunan yaklaşım⁷⁶ önem kazanmaktadır. Anayasal kavramların ve kurumların ülkeler arasında taşınmasında gerçekten istenen etki oluşturulabilmekte midir? Ya da diğer bir ifade ile anayasal bir kavram veya kurum, bir ülkede oluşturduğu etkinin aynısını kavramı kendisine uyarlayan ülkede oluşturabilecek midir? Söz gelimi anayasa şikâyeti kurumunu ele alırsak bu kurumun Alman Anayasa Mahkemesinin yaklaşımından doğan sonuçla Alman hukuk dünyasında yaptığı etki ortadadır. Ancak aynı kurum, Göztepe'nin ifadesi ile Azerbaycan örneğinde kâğıt üstünde var olan ancak AIHM'ce etkili bir başvuru yolu olmadığı için de tüketilmesi gerekmeyen bir hukuki çare olarak kabul edilmesi sonucunu doğuran bir etki yaratmıştır.⁷⁷ Dolayısıyla bu kurum, iki farklı ülkede ülkelerin siyasi, sosyal, kültürel ve kurumsal şartlarına göre farklı etkide bulunmuştur.

Ülkemizde 2017 Anayasa değişikliğine bu açıdan bakılacak olursa

74 TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı Arşivi.

75 TBMM Resmî İnternet Sitesi, 197 sıra sayılı Dışişleri Komisyonu raporu <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem27/yil01/ss197.pdf> Erişim: 20/3/2020

76 Mark TUSHNET, "Some Reflections on Method in Comparative Constitutional Law", **The Migration of Constitutional Ideas**, ed.: Sujit, CHOUDHRY, Cambridge University Press, 2006, s. 76.

77 Ece GÖZTEPE, **Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Paneli**, TBB Yayınları, Şen Matbaa, Ankara 2011, s. 42-43 <http://tbbayinlari.barobirlik.org.tr/TBBBooks/ambb-2011-382.pdf> E.: 8/1/2020.

Cumhurbaşkanı mesajının yeni bir kavram olarak anayasa hukukumuzda girmesi neticesinde bu kurumun işlevi veya etkinliği konusunun ayrıca değerlendirilmesi gerekmektedir. Yukarıda da izah edilmeye çalışıldığı gibi birçok ülkede örneği bulunan bu kavram ülkemizin sosyal ve politik gerçekleri göz önünde tutularak anayasa hukukçuları tarafından tartışılmaya muhtaç görünmektedir. Zira bu kavramın hangi yönde ne tür etkiler doğurabileceği henüz belli değildir.

Mesajın ABD sisteminde başkan ile Kongre arasındaki ilişkilerin yürütülmesinde çok önemli bir araç olduğu görülmektedir. Mesaj, başkanların elinde adeta bir yasama ajandası etkisi doğurabilen etkili bir araç olarak kullanılmaktadır. Tarihsel gelişimi içinde sembolik ve törensel mahiyeti ağır basan ancak özellikle teknolojik gelişmelerle kamuoyuyla iletişim imkânlarının artması neticesinde mesaj günümüzde, başkanların istedikleri yasama çalışmalarını yaptırabilmeleri için yasa koyucuları ikna etmesinde kolaylaştırıcı bir rol almaktadır. ABD sisteminde kanun teklif etme yetkisi olmayan başkan, Kongrede yaptığı birliğin durumu konuşması, yürütme bildirimleri veya özel mesajlar yoluyla yasama önceliklerini kamuoyunun desteğini de alarak Kongrede hayata geçirmeye çalışmaktadır.

Dünyada bazı parlamenter sistemlerde de düzenlenmiş olmasına karşın ülkemizde 2017 Anayasa değişikliğinin yürürlüğe girmesi, diğer bir ifade ile başkanlık sistemine geçişle birlikte bu kavramın hukukumuzda giriş yaptığı göz önüne alınırsa kavrama parlamenter sistemin bakış açısıyla yaklaşmanın eksik veya hatalı olabileceği düşünülmektedir. Diğer bir ifade ile mesaj, başkanlık sisteminin yürürlüğe girmesi ile birlikte bu sistemin işleyişindeki araçlardan biri olarak değerlendirilmelidir. Bu açıdan konuya yaklaşıncı mesajın Cumhurbaşkanlarının açılış konuşmaları çerçevesinde değerlendirilemeyeceği düşünülmektedir. Ayrıca anayasa normu olarak açılış konuşması ve mesaj yetkisi iki ayrı fıkra şeklinde düzenlenmiştir. Şayet mesaj yetkisi açılış konuşması ile sınırlandırılmak istenseydi ayrı bir anayasal norm olarak düzenlenmezdi.

Doktrinde bazı yazarların mesajın bir kanun teklifi olarak algılanabilme ihtimalini dile getirmeleri de bize göre yerinde bir görüş değildir. Zira kanun teklif etme yetkisinin açıkça Anayasa'da düzenlenmeden bir normun yorumundan yola çıkılarak elde edilmesi hukuken mümkün değildir. Dolayısıyla Türkiye'de Cumhurbaşkanı Anayasa'ya göre bütçe ve kesin hesap kanunu teklifi dışında kanun teklif edemez. Bunun için Latin Amerika ülkelerinin neredeyse tamamında olduğu gibi devlet başkanının bizzat veya bakanları aracılığıyla kanun teklif etme yetkisi açıkça Anayasa'da düzenlenmiş olmalıdır. Hatta bazı Latin Amerika ülkelerinde belli konuların sadece başkan tarafından kanun teklifi olarak sunulabileceği veya başkan tarafından sunulan tekliflerin öncelikle görüşüleceği şeklinde düzenlemelerin olduğu⁷⁸ düşünüldüğünde bu konunun başı başına bir hükümet sistemi tercihi olduğu kabul edilmelidir.

78 Murat AÇIL, *Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2018, s. 142.

Yine parlamento hukukunun mevcut kurumlarından yürütmenin Genel Kurulda gündem dışı konuşmasının yasama yürütme ilişkilerinin yürütülmesinde bir araç olması nedeniyle bu konuşmanın bir mesaj olduğu fikri ileri sürülebilir. Gündem dışı konuşma İttüyük'te yürütme açısından olağanüstü acele hallerle sınırlı bir sebeple düzenlenmiştir. Dolayısıyla anayasal bir kurumun Anayasa'nın öngörmediği bir sınırlamaya tabi tutulması bizce yerinde olmayacaktır.

Cumhurbaşkanı mesajının uluslararası andlaşmaların TBMM'de kabul edilmesi sürecine dâhil edilmesi de bir çözüm fikri olarak dikkate alınabilir. Andlaşmalar TBMM İttüyük'üne göre Cumhurbaşkanı tarafından genel gerekçesi ile sunulmaktadır. Bu genel gerekçenin bir mesaj olduğu fikri tartışılabilir da burada da karşımıza şöyle bir sorun çıkmaktadır; Bir yasama yılında ortalama 100, bir yasama döneminde ortalama 500 civarı uluslararası anlaşma TBMM'ye sunulduğuna göre bir yasama döneminde 500 Cumhurbaşkanı mesajı yasama yürütme ilişkileri açısından tercih edilir bir durum olacak mıdır? Öte yandan Anayasa'nın mesaja dair *iç ve dış siyaset* şeklinde konu belirlemesi yapması ve andlaşma gerekçelerinde de salt anlaşma hükümleri ve andlaşmanın imzalanma nedeni anlatılması nedeniyle bunlar iç siyasete dair bir mesaj olarak kabul edilemez. Bizce bu sorunlar nedeniyle ve hali hazırda İttüyük'te çözüme kavuşmuş bir müesseseye, sırf mesaja bir hukuki nitelik kazandırma çabasıyla mesaj tanımlaması yapılması yerinde olmayacaktır.

Son olarak mesajın bir kanun teklifi talebi, bir yasama ihtiyacı bildirimini olup olamayacağı sorunu irdelendiğinde diğer alternatiflere göre bu çözümün en azından belirli şartlarla desteklenmesi halinde anayasa koyucunun amacına daha uygun olduğu değerlendirilmektedir. Özellikle yasa yapım sürecinde TBMM'nin rolü ve etkisini artırmak açısından da bu çözüm başkanlık sisteminin kuvvetlerin ayrı ancak etkileşimle birbirini dengeleme rollerine uygun olabilir. Buna göre cumhurbaşkanının yapılmasını gerekli gördüğü yasal düzenlemeler için tekliflerin fiilen TBMM öncesi süreçte yani yürütmenin etki alanında hazırlanıp milletvekillerce imza konulması yerine Cumhurbaşkanı, yasal düzenleme ihtiyacını TBMM'ye bir mesajla bildirebilmelidir. Genel Kurulda okunacak ve gelen kâğıtlar listesine alınacak bu mesaj daha sonra milletvekillerce yasa teklifi haline getirilerek TBMM Başkanlığına sunulabilir. Böylece TBMM içinde yürütülecek yasa teklifi hazırlama süreci şeffaf bir şekilde tüm aktörlerin katılımıyla, katılımcı bir anlayışla olgunlaştırılabilir. Bu süreçte Cumhurbaşkanının ABD örneğinde olduğu gibi yasa yapım sürecinde yasa yapımcıları etkilemeye çalışması başkanlık sisteminin temel ölçütlerine aykırılık teşkil etmeyecektir. Ayrıca bu süreç STK'lar ve meslek kuruluşları gibi karar alma süreçlerine katılma potansiyeli olan aktörlerin de daha taslak aşamasında TBMM çatısı altında katılımcılığına imkân sağlayabileceğinden kaliteli yasama yapılması hedefine de destek olabilir.

Ancak her durumda yukarıda da değinildiği üzere hukuk dünyamıza başka ülke örneklerinden taşınan bu kavramın verimli ve etkin kullanılabilmesi için sadece anayasal düzenleme ile yetinilmeyerek siyasi parti disiplini vb. kurumsal ve politik kültürün de bu yöndeki şartları desteklemesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- AÇIL, Murat, **Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2018.
- ANAYURT, Ömer, **Anayasa Hukuku: Genel Kısım**, Seçkin Yayıncılık, Ankara Eylül 2018.
- BAKIRCI, Fahri, **TBMM Genel Kurulundaki Yerleşik Uygulamalar**, TBMM Basımevi, Ankara 2015.
- BEKTAŞ, Eda, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasama-Yürütme İlişkisi ve Bu Sistemin Türkiye Demokrasisine Etkileri”, **Yasama Dergisi**, Sayı: 39, 2019.
- BEZCİ, Bünyamin, “Demokrasi ve Başkanlık Sistemi”, **Yönetim Bilimleri Dergisi**, Cilt 3, Sayı 2, 2005. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/46407> E.: 1/12/2019.
- CASPER, Gerhard, “Executive-Congressional Separation of Power during the Presidency of Thomas Jefferson” **Stanford Law Review**, Vol. 47, No. 3, 1995. <https://www.jstor.org/stable/1229087> E.: 8/12/2019.
- CONLEY, Richard Steven, The Presidency Congress and Divided Government: A Postwar Assessment, **Texas A&M University Press**, 2002, s. 114.
- COŞKUN, Vahap, “16 Nisan 2017 Tarihinde Kabul Edilen Anayasa Değişikliklerinin Değerlendirilmesi”, **Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, sayı 36, 2017. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/322749> E.: 1.1.2020.
- DOĞAN, İlyas, “2017 Anayasa Değişikliği Paketi, Başkanlık Sistemi ve Parlamenter Sistem”, **Dört Kitada Başkanlık Sistemi**, İlyas DOĞAN ve Serdar ÜNVER (Ed.), Astana Yayınları, Ankara 2017.
- EROĞUL, Cem, **Çağdaş Devlet Düzenleri**, İmaj Yayınevi, Ankara 2016.
- GLEİBER, Dennis W., SHULL, Steven A., “Justifying Presidential Decisions: The Scope of Veto Messages”, **Congress & the Presidency**, Vol. 26 Issue 1, 1999. <http://web.a.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=6&sid=65855c36-8f00-46db-ba06-c478bd777df3%40sdc-v-sessmgr01> E. 29/12/2019.
- GÖNENÇ, Levent, Prospects for Constitutionalism in Post-Communist Countries, **Kluwer Law International**, Martinus Nijhoff Publishers, Netherlands, 2002.
- GÖNENÇ, Levent, KONTACI, Ali Ersoy, “2017 Tarihli Anayasa Değişikliği Sonrasında Yasama - Yürütme İlişkileri”, **TBBD**, Sayı 145, 2019. <http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2019-145-1880> E. 25.12.2019.
- GÖZLER, Kemal, **Türk Anayasa Hukuku**, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa 2018.
- GÖZTEPE, Ece, **Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Paneli**, TBB Yayınları, Şen Matbaa, Ankara 2011, s. 42-43 <http://tbbyayinlari.barobirlik.org.tr/TBBBooks/ambb-2011-382.pdf> E.: 8/1/2020.
- KONTACI, Ali Ersoy, “Parlamenter Sistemden Kopuş ve Sonrası: Karşılaştırmalı Gözlemler ve Bazı Değerlendirmeler” **TBBD**, Sayı: 133, 2017. <http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2017-133-1693> E.: 25.12.2019.

- KREİSER, Maria, GREENE, Michael, “History, Evolution, and Practices of the President’s State of the Union Address: Frequently Asked Questions”, **Congressional Research Service**, 2019. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R44770> E.: 1/12/2019.
- OCAKLI, Fatih Çağrı, PALABIYIK, Hakan, “Genel Kurul”, **ABD Kongresinde Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri**, Semra GÖKÇİMEN (Ed.), TBMM Basımevi, Ankara 2019.
- OLESZEK, Mark J., OLESZEK, Walter J., “Congress and the President: “Yes We Can!” or “Can We?””, **Rivals for Power: Presidential-Congressional Relations**, James A., THURBER, (Ed.), Rowman&Littlefield Publishers, 4’th Edition., ABD 2009.
- ÖZBUDUN, Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara 2018.
- ÖZSOY BOYUNSUZ, Şule, **Dünyada Başkanlık Sistemleri**, İmge Kitabevi, Ankara 2017.
- PAZARCI, Hüseyin, **Uluslararası Hukuk**, Turhan Kitabevi, Ankara 2007.
- PLUTA, Anne C, “Reassessing the Assumptions behind the Evolution of Popular Presidential Communication”, **Presidential Studies Quarterly**, Vol. 45, No. 1, 2015. <http://web.b.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=2&sid=044f0257-f31a-4070-b352-909c74a0642e%40sessionmgr101> E.: 7/12/2019.
- SHOGAN, Colleen J., , “The President’s State of the Union Address: Tradition, Function, and Policy Implications”, Congressional Research Service, 2016. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R40132> E.: 1/12/2019.
- SHUGART, Matthew Soberg, “Of Presidents and Parliaments”, **East European Constitutional Review**, Vol. 2, No. 1, 1993.
- SOYSAL, Mümtaz, **Anayasanın Anlamı (100 Soruda)**, Gerçek Yayınları, İstanbul 1997.
- Tarihe Düşülen Notlar-1** (Yasama Yılı Açılışlarında Cumhurbaşkanlarının Konuşmaları-1), Hasan YILMAZ (Ed.).
- TETEN, Ryan L., “We the People: The Modern Rhetorical Popular Address of the Presidents during the Founding Period”, **American Political Science Association Annual Submit**, Philadelphia 31 Ağustos-3 Eylül 2006. <http://web.a.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=2&sid=3dad0b64-c9fb-44db-b659-a908984b9357%40sessionmgr4007> E.: 5/12/2019.
- TEZİÇ, Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, Beta Basım, İstanbul 2001.
- TÖGEL, Akif, **Başkanlık Sisteminde Parlamentolar**, Adalet Yayınevi, Ankara 2018.
- TUNÇKAŞIK, Halit, “Kanun Teklifleri”, **ABD Kongresinde Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri**, Semra GÖKÇİMEN (Ed.), TBMM Basımevi, Ankara 2019.
- TUSHNET, Mark, “Some Reflections on Method in Comparative Constitutional Law”, **The Migration of Constitutional Ideas**, Sujit, CHOUDHRY (Ed.), Cambridge University Press, 2006.

- TÜRER, Akın, ÇELİKER, Ercan, “Federal Bütçenin Kongrede Görüşülmesi”, **ABD Kongresinde Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri**, Semra GÖKÇİMEN (Ed.), TBMM Basımevi, Ankara 2019.
- WAYNE, Stephen J., “From Washington to Obama: The Evolution of the Legislative Presidency”, **Rivals for Power: Presidential-Congressional Relations**, James A., THURBER, (Ed.), Rowman&Littlefield Publishers, 4’th Edition, ABD 2009.
- YOO, John, “Jefferson and Executive Power”, **Boston University Law Review**, Vol. 88, No. 2, 2008. <https://www.bu.edu/law/journals-archive/bulr/documents/yoo.pdf> E.: 7/12/2019.
- ABD Kongresi Resmî İnternet Sitesi, **Yasama Sözlüğü (Legislative-Glossary)**. <https://www.congress.gov/help/legislative-glossary> E.: 3/12/2019.
- T.C. Adalet Bakanlığı Resmî İnternet Sitesi.
- TBMM Anayasa Sayfası.
- TBMM Anayasa Komisyonu Görüşme Tutanakları.
- TBMM Resmî İnternet Sitesi.
- TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı Arşivi.
- TBMM Tutanak Dergisi.
- TBMM Zabıt Ceridesi.

İNKILAP KANUNLARININ HUKUKİ STATÜSÜ, NORMATİF DEĞERİ VE ANAYASAL BAĞLAMI ÜZERİNE BİR İNCELEME*

A REVIEW ON THE LEGAL STATUS, NORMATIVE VALUE AND CONSTITUTIONAL CONTEXT OF THE REVOLUTION LAWS

Batikan AKSOY**

ÖZET

Osmanlı İmparatorluğunun gerileme döneminden Cumhuriyet Türkiye'si'nin ilk yıllarına kadar süreklilik-kopuş tartışmaları ekseninde süregelen Türk modernleşmesinin Cumhuriyet dönemindeki temel düsturu inkılapçılık olmuştur. Gerçekleştirilen inkılaplar eliyle toplumsal ve siyasal yaşamda büyük bir dönüşüm gerçekleştiren Cumhuriyet dönemi Türk modernleşmesini önceki modernleşme deneyimlerinden ayıran esas etmen, her inkılabın parlamentodan çıkan bir kanuna dayanmasıdır. Bu çalışmada Cumhuriyet modernleşmesinin ayırım noktalarından birini oluşturan inkılap kanunlarından 1961 ve 1982 Anayasalarında koruma altına alınan sekiz kanun ele alınacaktır. Bu kanunların korunma rejimi, normatif niteliği ve hukuki statüsü tartışılacak, ayrıca anayasa yargısı bağlamında bu kanunların Anayasa Mahkemesi kararlarına nasıl konu edildiği incelenecektir.

Anahtar Kelimeler: Cumhuriyet modernleşmesi, İnkılapçılık, İnkılap kanunları, Anayasa yargısı, Anayasa mahkemesi

* Araştırma Makalesi.
Makale gönderim tarihi: 03.04.2020
Makale kabul tarihi: 11.06.2020

** Yasama Uzmanı, TBMM Başkanlığı Özel Kalem Müdürlüğü
E-posta: batikanaksoy@tbmm.gov.tr
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1920-1438>

ABSTRACT

The main principle of the Turkish modernization, that continues on the axis of the discussions of continuity and break from the period of decline of Ottoman Empire to the early years of Republic of Turkey, is revolutionism. The main factor that distinguishes the Republican period of Turkish modernization which made a great change in social and political life through the reforms realized, from the previous ones, is that each revolution is based on a law that comes out of parliament. In this study, eight laws, which are taken under protection in the Constitutions of 1961 and 1982 will be discussed. The protection regime, normative nature and legal status of these laws will be analyzed. In the context of the constitutional jurisdiction, how these laws are subject to the decisions of Constitutional Court of the Republic of Turkey will be examined.

Keywords: *Republican modernization, Revolutionism, Revolution laws, Constitutional review, Constitutional court*

GİRİŞ

İlk izleri Osmanlı İmparatorluğunun gerileme döneminde bulunan Türk modernleşmesinin başlangıç noktası, Batılı devletler ile yapılan savaşlarda art arda alınan askeri yenilgiler sonucu Batı'nın üstünlüğünün kabul edilmesidir. Bu üstünlüğün askeri bağlamı nedeniyle ilk modernleşme hareketleri de askeri alanda gerçekleşmiştir. Modernleşme ile Batılılaşmayı birbirine imleyen bu yaklaşım, III. Selim ve II. Mahmut dönemlerinde askeri boyutu aşmış; bu dönemlerde Batı tarzı okulların açılması, kılık kıyafet düzenlemeleri, ilk gazetenin basılması ve yurt dışına öğrenci gönderilmesi gibi çeşitli alanlarda reformlar gerçekleştirilmiştir.¹ Osmanlı İmparatorluğunun gerileme çağında başlayan, Tanzimat ve meşrutiyet ile devam eden modernleşme çabaları Cumhuriyet döneminde de sürdürülmüştür.²

Aklın egemenliğinde pozitivist bir yaklaşımın yansıması olan Cumhuriyet modernleşmesi; toplumsal yaşamdan siyasal hayata, kılık kıyafetten müziğe, dil ve tarihten hukuki düzenlemelere kadar geniş kapsamlı reformların gerçekleştiği bir dönemdir. Bu dönemde saltanatın (1922) ve hilafetin (1924) ilgasından takvim ve saat değişikliğine (1925), kılık kıyafet düzenlemelerinden (1926 ve 1934) yeni alfabenin ve rakamların kabulüne (1928), kadınlara seçme ve seçilme hakkı tanınmasından (1930

1 Ayrıntılı bilgi için bkz. Carter FINDLEY, **Modern Türkiye Tarihi: İslam, Milliyetçilik ve Modernlik**, (çev. Güneş AYAS), 2. Baskı, Timaş Yayınları, İstanbul, 2011, s. 23-76.

2 Osmanlı dönemindeki yenilik hareketleri ile Cumhuriyet dönemi Türk modernleşmesi arasında bir süreklilik mi yoksa kopuş mu olduğu konusunda siyaset bilimi literatüründe çeşitli tartışmalara rastlanır. Bu tartışmalar için bkz. Etyen MAHÇUPYAN, "Zihniyette Süreklilik ve Kopuş, **Birikim Dergisi**, Sayı: 125-126, Eylül-Ekim 1999, ss.167-178; Mustafa Yaşar AYGÜN, "Bir Atatürk Devrimi Olarak Hukuk Devrimi Üzerine", **Yargıtay Dergisi (Atatürk Armağanı)**, Cilt: 7, Sayı: 1-2, Ocak-Nisan 1981, s. 76-78; Munis, TEKİNALP, **Kemalizm**, Cumhuriyet Gazete ve Matbaası, İstanbul, 1936, s.28-29. Ayrıca bkz. Tanıl, BORA, **Cereyanlar: Türkiye'de Siyasi İdeolojiler**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2017, s. 24-26, 129-132.

ve 1934) laikliğin anayasal hüküm olarak benimsenmesine (1937), dil devriminden (1932) üniversite reformuna (1933) birçok yenilik yapılmıştır.

Cumhuriyet dönemi modernleşmesini önceki Türk modernleşmesi deneyimlerinden ayıran noktalarından ilki, gerçekleştirilen bu yeniliklerin düşünsel kökenlerinde aranmalıdır. Zira Osmanlı İmparatorluğu dönemindeki modernleşme yaklaşımı Batı'nın yükselişini salt bilimsel ve teknolojik gelişmelere bağlamış, bu dönemde Batı'nın bilim ve teknolojisinin ithali ile modernleşmenin gerçekleşeceğine inanılmıştır. Batı'nın bilim ve teknolojisinin esas sebebi olan “düşünüş şekline” mesafeli yaklaşan bu anlayış İnalçık'ın deyimiyle “dış görünüşü Avrupalı, dünya görüşü Şarklı” toplum ve birey tasavvurunun yansımasıdır.³ Cumhuriyet modernleşmesi ise Batılı düşünüş şeklini topluma ve bireylere benimsetmeyi amaç edinmiş ve topyekûn bir toplumsal dönüşümü hedeflemiştir.

Cumhuriyet modernleşmesini önceki modernleşme deneyimlerinden ayıran bir diğer nokta ise bu inkılapların gerçekleştirilme şeklidir. Zira Osmanlı İmparatorluğu dönemindeki yenilikler, bir hukuki belge olarak nitelendirilmekle birlikte Padişahların tek taraflı irade beyanını içeren buyruklar (ferman) ile gerçekleştirilirken, Cumhuriyet dönemi modernleşmesinin ayırt edici bir özelliği olarak yapılan inkılaplar parlamentoda yürütülen müzakereler sonucu kabul edilen birer kanun ile gerçekleştirilmiştir. İnkılapların parlamento onayından geçmesi ve birer kanuna dayanması Cumhuriyet modernleşmesinin biricikliğini ortaya koyan hususlardan birisidir. Her biri birer reforma dayanan bu kanunlardan bir kısmı, Cumhuriyetin kuruluşundan 38 yıl sonra Anayasal koruma zırhına sahip olmuştur.

Bu çalışmada; kanuna dayanan inkılaplardan -yahut bir başka deyişle inkılap kanunlarından- Anayasalarda sayılanların hukuki statüsü ve korunma rejimleri tartışılacaktır. Çalışmanın amacı, inkılap kanunlarının statüsünü, bu kanunlar için neden özel bir korunma rejimine ihtiyaç duyulduğunu ve bu kanunların diğer kanunlar karşısındaki normatif değerini belirlemek, ayrıca anayasa yargısı tartışmaları ekseninde inkılap kanunlarının Anayasa Mahkemesi (AYM) tarafından iptal kararlarına nasıl konu edildiğini, bir başka deyişle gerçekleştirilen inkılapların nasıl korunduğunu AYM kararları ışığında incelemektir.

Çalışmanın birinci bölümünde inkılap kanunlarının düşünsel ve hukuki arka planı ele alınmış, Atatürk ilke ve inkılaplarının Anayasa'ya ve Türk hukukuna içkinleştirilmesinin tarihsel bağlamı değerlendirilmiştir. İkinci bölümde çeşitli anayasa hukuku teorisyenlerinin yorumları çerçevesinde inkılap kanunlarının hukuki statüsü tartışılmış, inkılap kanunlarının ne şekilde değiştirilebileceği yahut ilga edilip edilemeyeceği TBMM tutanaklarına dayanılarak değerlendirilmiştir. Çalışmanın üçüncü ve son bölümünde inkılap kanunlarına korunma rejimi getiren anayasa maddeleri ve gerekçeleri TBMM tutanakları ışığında incelenmiştir. Ayrıca anayasa yargısı bağlamında ölçü norm tartışmaları ele alınmış ve inkılap kanunlarının diğer ölçü normlar ile birlikte AYM kararlarında nasıl yorumlandığı ortaya konulmuştur.

3 İNALCIK, a.g.e., s. 132.

1. İNKILAP KANUNLARINI GETİREN SÜRECE BAKIŞ

Bu başlıkta inkılap kanunlarının siyasal/sosyolojik ve hukuki arka planı ele alınmıştır. İnkılap kanunlarının fikrî altyapısını ortaya koyan çağdaşlaşma/modernleşme ve Batılılaşma yaklaşımları irdelenmiş, Cumhuriyet modernleşmesinin ayırım noktalarından birisi olan inkılap ve kanun ilişkisi hukuki bağlamda değerlendirilmiştir. Bunun yanı sıra inkılap kanunlarının normatif niteliği çeşitli anayasa hukukçularının görüşleri çerçevesince incelenmiş ve bu kanunlar üzerinde gerçekleştirilen değişikliklere değinilmiştir.

1.1. İnkılap Kanunlarının Düşünsel Arka Planı

Osmanlı İmparatorluğu döneminden beri süregelen modernleşme hareketlerinin kavramsal çerçevesini çizen Türk modernleşmesi, çağdaş uygarlıklar düzeyine ulaşmayı başat amaç edinmiş ve çağdaş uygarlığı bilişsel üstünlüğünü kabul ettiği Batı’da aramıştır. Bu arayış, Osmanlı İmparatorluğu döneminde savaççı bir toplum olmanın da etkisiyle rakiplerin askeri-teknik üstünlüğünün farkına varılmasının ve buna karşı alınan önlemlerin bir sonucu iken,⁴ Cumhuriyet döneminde ise devlet seçkinlerinin üstlendiği total bir toplumu dönüştürme projesi olarak ortaya çıkmıştır.⁵ Osmanlı modernleşmesi kurumların ıslahı ve teknik ilerlemenin aktarımını modernleşme için yeterli görürken Cumhuriyet modernleşmesi bir “bilişsel devrim” gerçekleştirmeyi amaçlamıştır. Buna göre Cumhuriyet modernleşmesi “sadece kurumlarda değil, insanların düşünce örüntülerinde de büyük bir dönüşümü sağlama” amacını gütmüştür.⁶

Toplumun gündelik yaşantısını yönlendirme arzusunda olmayıp toplumun bütününe uzaktan denetlemekle yetinen Osmanlı siyasal anlayışının aksine Cumhuriyet modernleşmesi, toplumu değiştirme ve dönüştürme güdüsüyle topluma derinlemesine müdahale yaklaşımını benimsemiştir. Ancak modernleşme bağlamındaki bu farklılık, Osmanlı modernleşmesi ile Cumhuriyet modernleşmesi arasındaki süreklilik-kopuş tartışmalarını da beraberinde getirmiştir. Bir görüşe göre Cumhuriyet dönemi modernleşmesi, Batılılaşmayı ‘Batı’nın kurum ve yöntemlerini aynen benimsemek/taklit etmek’ şeklinde ele alarak Cumhuriyet modernleşmesini Tanzimat çizgisinin bir devamı olarak görmüştür. Bunun karşısındaki görüş ise Cumhuriyet modernleşmesinin Batılılaşma yaklaşımının çağdaşlaşma temelli ve ulusal bir karaktere sahip olduğunu ileri sürmüştür. Bu görüşe göre Cumhuriyet modernleşmesi ve bu modernleşmenin yasal bağlamı olan inkılaplar, taklitçilikten uzaktır ve topyekûn çağdaşlaşmayı hedeflemektedir.

4 Murat BELGE, “Cumhuriyet Döneminde Batılılaşma”, **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, İletişim Yayınları, İstanbul, 1983, s.260.

5 Hasan Bülent KAHRAMAN ve Fuat KEYMAN, “Kemalizm, Oryantalizm ve Modernite”, **Doğu Batı Düşünce Dergisi**, Sayı: 2, 1998, s.77, ss.75-88.

6 Metin HEPER, “Kemalizm/Atatürkçülük”, **Dünden Bugüne Türkiye: Tarih, Politika, Toplum ve Kültür (içinde)**, Der. Metin Heper ve Sabri Sayarı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2016, s. 189.

Cumhuriyet Türkiye’sinin benimsediği çağdaşlaşmayı Batılılaşma ile eş anlamlı gören yaklaşım, Cumhuriyet modernleşmesini Batı Avrupa ülkelerinde egemen olan toplumsal örgütlenme, düşünce ve davranış kurallarının benimsenmesi ve bunların yaşayan kurallar haline dönüştürülmesi çabasından ibaret görür.⁷ Bu yaklaşımda Cumhuriyet dönemi düşünürlerinden Ahmet Ağaoğlu, Celal Nuri İleri ve Kılıçzade Hakkı gibi isimlerin izlerine rastlanır. Örneğin Ağaoğlu, dünya üzerinde Batı dışındaki medeniyetlerin Batı’ya kesin olarak yenildiğini, bu yenilgiden kurtulmanın tek çaresinin galip medeniyetlerin aynen benimsenmesi olduğunu söyler.⁸ Bir başka düşünür Celal Nuri İleri ise Batı’yı bulunduğu düzeye çıkarmış usullerin birebir tatbik edilmesinden yanadır.⁹ Cumhuriyet dönemi modernleşmesini salt Batılılaşma çizgisi üzerinden ele alan görüşe göre ismi geçen bu düşünürlerin fikir ve tasarıları Atatürk’ün Cumhuriyet dönemi politikalarına yön vermiştir. Hatta öyle ki, Cumhuriyet döneminde gerçekleşen reformlardan birçoğu, Batıcıların aşırı kanadında bulunan Kılıçzade Hakkı’nın “Garplılaşma Planı”nda yer alan reformlardır.¹⁰

Öte yandan literatürde, çağdaşlaşmanın Batılılaşma ile özdeş olarak değerlendirilmesine karşı çıkan, Cumhuriyet modernleşmesini bir uygarlık hareketi olarak gören ve onun ulusal çizgisine vurgu yapan görüşlere de rastlanmaktadır. Cumhuriyet dönemi modernleşmesinin, Batı taklitçiliğini esas alan Tanzimat modernleşmesinden farklı olduğunu ileri süren İlhan, Atatürk döneminde çağdaşlaşma olarak ele alınan Cumhuriyet modernleşmesinin, Atatürk sonrası yönetimlerce Batılılaşma olarak değerlendirildiğini ileri sürer. Ona göre Atatürk’ün bağımsızlık anlayışı, çağdaşlaşmayı Batı’yı taklit etmek bağlamında ele alan bir Batılılaşma yaklaşımını reddeder.¹¹ Zira İlhan’a göre Atatürk, “garp” ifadesini “çağdaş” sözcüğü ile aynı anlamda kullanmaktadır.¹² Berkes de benzer biçimde Atatürk döneminde gerçekleştirilen inkılapların “Batıcılık değil Batıdan bağımsızlık” olduğunu söyler. Bununla birlikte Atatürk inkılapları Ona göre bir “medeniyet ilerliciliği”ni, bir diğer deyişle çağdaşlaşmayı yansıtmaktadır.¹³ Bu bağlamda Berkes Atatürk’ün Batıcı olmadığı yönündeki argümanlarını, Atatürk’ün sağlığında formüle edilen ilkeler arasında “Batıcılık” ilkesinin bulunmadığı vurgusu ile güçlendirir.¹⁴

7 Ahmet İNSEL, **Türkiye Toplumunun Bunalımı**, 6. Baskı, Birikim Yayınları, İstanbul, 2005, s.19-20. Falih Rıfki Atay da Cumhuriyeti “bir inkılaplar müessesesi” olarak tanımlar. Bkz. BORA, **a.g.e.**, s. 135.

8 Ahmet AĞAOĞLU, **Üç Medeniyet**, 3. Baskı, Doğu Kitabevi, İstanbul, 2013, s. 22-27.

9 Celal Nuri İLERİ, **Türk İnkılabı**, Kaknüs Yayınları, İstanbul, 2000, s. 84.

10 İNALCIK, **a.g.e.**, s. 60.

11 Attila İLHAN, **Hangi Atatürk?**, 5. Baskı, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2008, s. 357-361. İlhan’a göre Atatürk inkılapçılığının Batıya öykünme şeklinde anlaşılmasının başat sorumlusu İsmet İnönü’dür. Bkz. s. 62-64.

12 Attila İLHAN, **Ufkun Arkasını Görebilmek**, Bilgi Yayınları, Ankara, 1999, s. 70.

13 Niyazi BERKES, **Batıcılık, Ulusçuluk ve Toplumsal Devrimler -2**, Cumhuriyet Kitapları, İstanbul, 1997, s. 197-199.

14 Niyazi BERKES, **Türkiye’de Çağdaşlaşma**, 4. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, s. 522.

Cumhuriyet modernleşmesini yansıtan inkılapların Batılılaşmadan çok bir çağdaşlaşma modeli olduğunu öne süren bir başka isim de Suna Kili'dir. Kili, inkılapların Batı kaynaklı olduğunu kabul etmekle birlikte bu çağdaşlaşma hamlelerinin Batı'ya öykünme anlamına gelmediğini, Atatürkçü çağdaşlaşma modelinin Türk toplumunun yapısına ve koşullarına özgü ulusal bir karaktere sahip olduğunu vurgular.¹⁵ Mardin de Cumhuriyet dönemi modernleşmesinin Batılılığı "ilerleme" düşüncesi ekseninde ele aldığı ifade eder. Zira Atatürk, Batı'nın medeniyete en önemli katkısının pozitif bilimler olduğunu düşünür. Mardin'e göre Cumhuriyet modernleşmesinin Batı taklitçiliğini içerdiğine ilişkin eleştiriler Atatürk'ün ölümünden sonra ortaya atılmış tartışmaların ürünüdür.¹⁶

Atatürk'ün bir demecinde "Ülkemizi çağdaşlaştırmak istiyoruz. Bütün çabamız Türkiye'de çağdaş, bundan dolayı Batılı bir hükümet meydana getirmektir. Uygarlığa girmeyi arzu edip de Batıya yönelmemiş ulus hangisidir?" şeklindeki ifadeleri, Cumhuriyet dönemi modernleşmesinin çağdaşlaşma ile Batılılaşmayı eş anlamlı sayan görüşü destekler görünmektedir.¹⁷ Öte yandan inkılapların önemli bir ayağını teşkil eden hukuki boyutunun Batı hukuk düzeninden aktarılan kanunlarla gerçekleşmesi de, çağdaşlaşmayı Batılılaşmaya imleyen görüşleri güçlendiren bir bağlama yakınsamaktadır.¹⁸ Ancak Atatürk'ün söylemleri bir bütünsellik içinde incelendiğinde onun yaklaşımının coğrafi ya da kültürel bir işaret içermediği, uygarlığı insanlığın ortak mirasının sonucu olan bir "tek"lik içinde ele aldığı anlaşılmaktadır:¹⁹

"Ülkeler çeşitlidir, fakat uygarlık birdir ve bir ulusun ilerlemesi için bu tek uygarlığa katılmamız gerekmektedir. Osmanlı İmparatorluğu'nun çöküşü, Batıya karşı elde ettiği başarılarından çok mağrur olarak, kendini Avrupa uluslarına bağlayan bağları kestiği gün başlamıştır. Bu hataydı, bunu yinelemeyeceğiz."

Bununla birlikte Atatürk'ün bir yabancı gazetecinin "Garplıların nelerini milletiniz için almak istersiniz?" sorusuna verdiği cevap da, onun Batılılaşmayı bir taklitçilik bağlamında ele almadığını göstermesi bakımından önemlidir: "Biz Garp medeniyetini bir taklitçilik yapalım diye almıyoruz. Onda iyi olarak gördüklerimizi

15 Suna KİLİ, **Atatürk Devrimi: Bir Çağdaşlaşma Modeli**, Cumhuriyet Kitapları, İstanbul, 1998, s. 30-32.

16 Şerif MARDİN, **Türk Modernleşmesi**, İletişim Yayınları, İstanbul, 1991, s. 19-21.

17 Erkan ŞENŞEKERCİ, **Söyley (1919-1927) ve Demeçler (1928-1938): Mustafa Kemal Atatürk**, Uludağ Üniversitesi Basımevi, Bursa, 2014, s. 342.

18 Erol CİHAN, "Atatürk Hukuk Devrimi Üzerine", **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt: 48, Sayı: 1-4, s. 184.

19 "Ülkeler çeşitlidir, fakat uygarlık birdir ve bir ulusun ilerlemesi için bu tek uygarlığa katılmamız gerekmektedir. Osmanlı İmparatorluğu'nun çöküşü, Batıya karşı elde ettiği başarılarından çok mağrur olarak, kendini Avrupa uluslarına bağlayan bağları kestiği gün başlamıştır. Bu hataydı, bunu yinelemeyeceğiz." Bkz. ŞENŞEKERCİ, a.g.e., s. 347.

kendi bünyemize uygun bulduğumuz için, dünya medeniyet seviyesi içinde benimsiyoruz.”²⁰

Atatürk’ün çağdaşlaşma ekseninde ele aldığı Batılılaşma, esasen Batı’nın 19. yüzyıl ile birlikte bilimi rehber kılan anlayışının bir yansımasıdır. Onun, bilimin egemenliğini kabul eden bu düşüncelerinin temelinde yatan ise pozitivizm ve pozitif düşüncenin ayrılmaz bir parçası olduğuna inandığı laiklik ilkesidir. Atatürk pozitif düşüncenin, laikliğin ve bu ikisinin sağladığı bilimsel yaklaşımın, toplumu şekillendirecek bir araç olduğunu düşünmüş; ayrıca sanayileşmenin ve kalkınmanın da bu sayede gerçekleşeceğine inanmıştır.²¹ Mardin, Atatürk’ün pozitif düşünceye ve bu bağlamda toplumun dönüşümüne verdiği önemi şu sözlerle anlatır:²²

“Asıl sorun, “pozitif bilimi, daha girmedığı, etkinliğini göstermemiş olduğu bakir topraklar üstünde, İstanbul’un doğusundaki insanlar üstünde etkin konuma getirmektir. Anadolu tarikatların, küçük kümelerin, yerel geleneklerin egemenliğini sürdürdüğü bir alandı, sorun onu pozitif bilime inandırmaktır.”

Özetle, Atatürk’ün Batılılaşma/çağdaşlaşma yaklaşımının özü, dini değil bilimi referans alan seküler bir toplum yapısını oluşturmaktır. Cumhuriyet rejiminin yaratmak istediği seküler toplumun parçası olan birey, rasyonel kişidir. Burada rasyonaliteyi sağlayan, seküler bakış açısının edinilmesidir, zira sekülerizm “düşüncenin dinin etkisinden bağımsızlaşması” sürecini ifade eder. Bu nedenle Cumhuriyet dönemi Türk modernleşmesinin temel hedefi dinin toplumsal ve siyasal hayat üzerindeki etkisini azaltmak olmuştur. Gerçekleştirilen inkılaplara bakıldığında bu inkılapların laiklik ile yakın ilgisi görülmektedir.

Laiklik her ne kadar anlam olarak din ile devlet arasındaki etkileşime ilişkin bir kavram olsa da, Cumhuriyet modernleşmesini yürüten kadrolar açısından “sekülerizmi mümkün kılmak için gerekli”dir.²³ İnkılap kanunlarının korunması rejimini getiren Anayasa maddeleri incelendiğinde de bu kanunların toplumu “çağdaş uygarlık” düzeyinin üzerine çıkarmayı (seküler bir toplum yapısını, rasyonel bireyi sağlamayı) ve devletin “laik niteliğini korumayı” amaçladığı görülmektedir. Çağdaş uygarlık düzeyini aşmak ile laikliğin bir arada zikredilmesi de bir rastlantıdan ibaret değildir. Zira laiklik ilkesini 1937 yılında Anayasa’ya ilk kez dâhil eden kanun maddesinin gerekçesinde “laikliğin çağdaş uygarlık düzeyine yükselmenin temel koşulu” olduğu belirtilmiştir.²⁴ Öyleyse inkılap kanunlarının düşünsel temelinde seküler bir toplum oluşturma amacının, hukuksal temelinde ise laiklik ilkesinin bulunduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

20 Afet İNAN, **Atatürk Hakkında Hatıralar ve Belgeler**, 8. Baskı, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2009, s. 243.

21 Şerif MARDİN, **Türkiye’de Toplum ve Siyaset**, 13. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2006, s. 189-191.

22 MARDİN, (2006) **a.g.e.**, s. 230.

23 Metin HEPER, **Türkiye’de Devlet Geleneği**, 6. Baskı, Doğu Batı Yayınları, Ankara, 2018, s. 120-124.

24 Tayfun AKGÜNER, “Laiklik Üzerine”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, Cilt: 12, Sayı: 1-3, 1991, s. 29. (ss. 23-39).

1.2. İnkılap Kanunlarının Hukuki Arka Planı

Cumhuriyetin ilk yıllarında kişi başına düşen milli gelir 60 dolar düzeyinde, okuma yazma oranı ise %5-10 civarındadır. Cumhuriyeti kuran kadrolar; ekonomik, kültürel ve toplumsal anlamdaki bu geri kalmışlıktan kurtulmanın bir modernleşme hareketi ile mümkün olacağını düşünmüşlerdir.²⁵ Akılcılığı öne çıkaran ve 19. yüzyıl pozitivist geleneğinden etkilenen bu modernleşme hareketinin adı Kemalizm'dir.²⁶ Aynı zamanda cumhuriyetin kurucu ideolojisi olarak da değerlendirilen Kemalizm'in çağdaşlaşma anlayışında, devletin egemen ve aktif özne olduğu görülür. Bu bağlamda devlet, toplumsal dönüşümün aktif öznesi, toplumsal yaşamın planlayıcısı ve dönüştürücüsüdür.²⁷ Kemalist çağdaşlaşma modelinin giriştiği reformlar, seküler ve modern bir toplum inşa etmeyi amaçlamıştır. Atatürk de inkılapların amacını şu sözlerle açıklamaktadır²⁸:

“Yaptığımız ve yapmakta olduğumuz inkılapların gayesi, Türkiye Cumhuriyeti halkını tamamen çağımıza uygun ve bütün mana ve biçimiyle medeni bir toplum haline ulaştırmaktır. İnkılaplarımızın temel prensibi budur. Bu gerçeği kabul edemeyen zihniyetleri darmadağın etmek zaruridir. Şimdiye kadar milletin dimağını paslandıran, uyuşturan bu zihniyette bulunanlar olmuştur. Herhalde zihniyetlerde mevcut hurafeler tamamen kovulacaktır. Onlar çıkarılmadıkça, dimağa gerçek parlıtlarını yerleştirmek imkânsızdır.”

Düşünsel anlamda bir aydınlanma devrimi olarak görülen cumhuriyet dönemi modernleşmesi²⁹ yalnızca yönetim biçimini değiştirmekle yetinmemiş; ekonomik, kültürel ve sosyal yaşamda da birtakım köklü reformlar gerçekleştirmiştir. Bu bağlamda tekke ve zaviyeler kapatılmış, Osmanlı toplumunda başlık olarak kullanımı yaygın olan fesin yerine şapka ikame edilmiş, uluslararası takvim, rakam ve ölçüler kabul edilmiş, Arap alfabesi Latin alfabesi ile değiştirilmiştir.³⁰ Bu yapılan değişikliklerde Cumhuriyet modernleşmesinin büyük ölçüde, “sosyal hayatı düzenleyen ve uyulması zorunlu bağlayıcı kurallar demeti olan hukuka dayandığı” görülür.³¹

Cumhuriyet dönemi Türk modernleşmesinin düşünsel kodlarını temsil eden

25 Hakkı UYAR, **Tek Parti Dönemi ve Cumhuriyet Halk Partisi**, Boyut Yayıncılık, İstanbul, 2012, s. 81.

26 Ahmet DEMİREL, **Tek Partinin Yükselişi**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2012, s.297. Ortaylı da Kemalizm'i “pozitivist bir yurtseverlik çizgisi” olarak tanımlar. ORTAYLI ve KÜÇÜKKAYA, **a.g.e.** s. 148.

27 KAHRAMAN ve KEYMAN, **a.g.e.**, s.84.

28 Nimet UNAN, **Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri II (1906-1938)**, 2. Baskı, Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü Yayınları, 1959, s. 214.

29 Sina AKŞİN, **Kısa Türkiye Tarihi**, 27. Baskı, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2016, s.223.

30 Erik Jan ZÜRCHER, **Modernleşen Türkiye'nin Tarihi**, 7. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2000, s.251-252. Recep Peker de Türk inkılabını üstün ve biricik kılan farkı, bu inkılabın sadece siyasi ve ekonomik değil, aynı zamanda sosyal ve kültürel yaşayışı tümüyle değiştirmiş olmasıyla açıklar. Bkz. BORA, **a.g.e.** s. 130.

31 Özkan TIKVEŞ, “Atatürk Devriminin Türk Hukuku Üzerindeki Etkisi”, **Yargıtay Dergisi (Atatürk Armağanı)**, Cilt: 7, Sayı: 1-2, Ocak-Nisan 1981, s. 16.

Kemalizm'in temel ilkeleri, Cumhuriyet Halk Fırkası'nın (CHF) 1923 Tüzüğü'nün "Genel Esaslar" bölümünde ortaya konulmuş³² ve partinin 1927 yılında benimsenen tüzüğü ile bu ilkelerin sistemleştirilmesi yoluna gidilmiştir. 10 Mayıs 1931 tarihinde toplanan Büyük Kongre ile daha önce sayılan ilkelere devletçilik ve inkılapçılık eklenmiş ve bu ilkeler daha açık biçimde tanımlanmıştır.³³ İlk olarak Cumhuriyet Halk Partisi'nin (CHP) 1935 Programı'nın Giriş kısmında "Parti'nin güttüğü bütün bu esaslar, Kemalizm'in prensipleridir" denilmiş, programın ikinci kısmında da "Cumhuriyet Halk Partisi; cumhuriyetçi, ulusçu, halkçı, laik ve devrimcidir" ifadesiyle "CHP'nin Altı Oku" sistematize edilerek görünür kılınmıştır.³⁴ Bu ilkelere 5 Şubat 1937 tarihinde Anayasa'nın 2'nci maddesinde yer verilerek Atatürk ilke ve inkılaplarının hukuki zemini ilk kez oluşturulmuştur.³⁵

Cumhuriyetin ilanından başlamak üzere tüm bu reform ve inkılapların en önemli ortak özelliği, bunlara dayanak teşkil eden bir kanunun varlığı olmuştur. Giriş bölümünde de belirtildiği üzere, Osmanlı İmparatorluğu döneminde yapılan yenilikler de bir tür kanuni düzenleme sayılan Padişah fermanlarına dayanmaktaydı. Ancak Cumhuriyet modernleşmesinin farkını ortaya koyan nokta, inkılapların parlamentoda gerçekleşen müzakereler³⁶ sonucu hukuk âlemindeki yerini alan kanunlar eliyle gerçekleşmesidir. Bu bağlam, inkılapların pozitif hukuk ile ilgisini ortaya koymanın yanı sıra inkılapların "kanuna dayanmayı genel olarak benimseyişinde modern hukuk devleti anlayışına yaklaştığını" göstermek bakımından da önemlidir.³⁷

Öte yandan, yapılan yeniliklerin parlamentoda müzakere edilmesi ve kanunlaştırılarak hayata geçirilmesi, bu inkılapların "millete" dayandığını göstermeyi amaçlamaktadır.³⁸ Zira Atatürk Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin (TBMM) 1924 yılı açılış törenindeki konuşmasında Türk milletinin kesin kararının medeniyet yolunda

32 Genel Esaslar'ın 1'inci maddesinde CHF'nin "cumhuriyetçi, halkçı, milliyetçi bir siyasi cemiyet olduğu" vurgulanmış, 3'üncü maddede de Fırka'nın "devlet ve millet işlerinde din ile dünyayı tamamen birbirinden ayırmayı en mühim esaslardan" saydığı belirtilmiştir. Böylece CHF'nin 1923 tüzüğünün genel esaslarında Altı Ok'un dördü zikredilmiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Taha PARLA, **Türkiye'de Siyasal Kültürün Resmî Kaynakları: Kemalist Tek-Parti İdeolojisi ve CHP'nin Altı Ok'u**, 3. Baskı, Deniz Yayınları, İstanbul, 2008, s.24-25.

33 DEMİREL, **a.g.e.**, s.298-299.

34 **C.H.P. Programı (1935)**, Ulus Basımevi, Ankara, s.2, 6.

35 Feroz AHMAD, **Modern Türkiye'nin Oluşumu**, (çev. Yavuz Alogan), 9. Baskı, Kaynak Yayınları, İstanbul, s.81.

36 Bu müzakerelerin zaman zaman esaslı tartışmaları da beraberinde getirdiğini belirtmek gerekir. Konya Milletvekili Refik Bey ve arkadaşları tarafından Meclis'e sunulan Şapka İktisâsı Hakkında Kanun Teklifi, teklif metninin görüşmeleri sırasında Bursa Milletvekili Nurettin Bey'in Anayasa'ya ayrılık iddialarına varan güçlü muhalefeti ile karşılaşmıştır. Bkz. **TBMM Zabıt Ceridesi**, D:2 C:19 B:14, 25.11.1925, s.222.

37 Levent KÖKER, **Modernleşme Kemalizm ve Demokrasi**, 12. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2010, s.177.

38 Bununla birlikte parlamentonun inkılapların taşıyıcısı olması aynı zamanda Atatürk'ün meşruiyeti hukuka dayandıran temkinliliği ile de yakından ilgilidir. Zira Atatürk, gerek İstanbul Hükümetinin otoritesine karşı çıktığı süreçte, gerekse Kurtuluş Savaşının en yoğun dönemlerinde parlamentonun faaliyette olmasına özel önem göstermiştir. Bkz. İlber ORTAYLI ve İsmail KÜÇÜKKAYA, **Cumhuriyetin İlk Yüzyılı: 1923-2023**, Timaş Yayınları, 2012, s. 94-95.

ilerlemek olduğunu belirtmiş, şimdiye kadar millete rehberlik etmiş olan Büyük Millet Meclisinin, halkın uygarlık ve ilerlemeye olan güçlü arzusuna kılavuzluk etmeyi en önemli görev sayacağını söylemiştir.³⁹ 1926 yılındaki TBMM açılış konuşmasında ise Türk milletinin gelişmesine yüz yıllardan beri set çeken engelleri kaldırmak ve genel hayata çağdaş uygarlıkların kanunlarını ve araçlarını getirmek için harcadıkları çabanın milletin onayını aldığını ifade etmiştir.⁴⁰

Cumhuriyet çağdaşlaşması modelinde inkılap yapmak, kanun yapmak demektir. Kanun yapıldıktan sonra bu kanunun getirdiği yeniliklerin toplum tarafından benimsenmesini sağlamak üzere harekete geçilir. Toplumun bu yenilikleri benimsemesi mümkün olduğu ölçüde inkılapların korunması ve sürdürülmesi gerçekleşir. Yeniliklerin benimsenmemesi durumunda ise inkılaplar, yine milli iradenin temsilcisi olan TBMM'nin yapacağı kanunlara dayanarak korunur.⁴¹ İnkılapların her biri bir kanun ile gerçekleştirilmiş olsa da bu çalışmanın konusunu teşkil eden ve Anayasada “İnkılap Kanunları” olarak anılan kanunlar şunlardır:

- 3 Mart 1340 tarihli ve 430 sayılı Tevhidi Tedrisat Kanunu
- 25 Teşrinisâni 1341 tarihli ve 671 sayılı Şapka İktisâsı Hakkında Kanun
- 30 Teşrinisâni 1341 tarihli ve 677 sayılı Tekke ve Zaviyelerle Türbelerin Seddine ve Türbedarlıklar ile Bir Takım Unvanların Men ve İlgasına Dair Kanun
- 17 Şubat 1926 tarihli ve 743 sayılı Türk Kanunu Medenisiyle kabul edilen, evlenme akdinin evlendirme memuru önünde yapılacağına dair medenî nikâh esasî ile aynı kanununun 110'uncu maddesi hükmü
- 20 Mayıs 1928 tarihli ve 1288 sayılı Beynelmîlel Erkâmın Kabulü Hakkında Kanun
- 1 Teşrinisâni 1928 tarihli ve 1353 sayılı Türk Harflerinin Kabul ve Tatbiki Hakkında Kanun
- 26 Teşrinisâni 1934 tarihli ve 2590 sayılı Efendi, Bey, Paşa Gibi Lâkap ve Unvanların Kaldırıldığına Dair Kanun
- 3 Kânunuevvel 1934 tarihli ve 2596 sayılı Bazı Kisvelerin Giyilemeyeceğine Dair Kanun

Cumhuriyet modernleşmesi sürecinde gerçekleştirilen inkılap ve yenilikler Anayasada sayılan inkılap kanunlarından ibaret değildir. Ancak inkılap kanunlarına anayasal korumanın öngörüldüğü 1961 ve 1982 anayasaları hazırlanırken gerçekleşen

39 **TBMM Zabıt Ceridesi**, D:2 C:10, B:1, 01.11.1924, s.2-4.

40 **TBMM Zabıt Ceridesi**, D:2 C:27, B:1, 01.11.1926, s.2. Falih Rıfkı Atay bu durumu Atatürk'ün “inkılabı meşrulaştırma metodu” olarak değerlendirir. Gerçekten de Atatürk, Milli Mücadele yıllarından itibaren milli egemenliği, hareketlerine meşruluk kazandıran temel prensiplerden birisi olarak görmüştür. Bkz. Halil İNALCIK, **Atatürk ve Demokratik Türkiye**, 5. Baskı, Kırmızı Yayınları, İstanbul, 2016, s. 64-65.

41 **KÖKER, a.g.e.**, s.175. Velidedeoğlu'na göre de Cumhuriyet modernleşmesi döneminde kabul edilen kanunların tek amacı, yapılan inkılapları korumak, savunmak ve Türk inkılabının ilkelerine dayanan hukuk ve adaleti etkin kılmaktır. Bkz. Hıfzı Veldet VELİDEDEOĞLU, **Devirden Devire 1**, Bilgi Yayınevi, İstanbul, s.191.

inkılapların dayandığı kanunların içinden hangilerinin ne saikle seçildiği hususunda Anayasa Komisyonunda ve Temsilciler Meclisinde gerçekleşen görüşmelerde herhangi bir yaklaşım öne çıkmadığı gibi gerek anayasa tasarılarının genel gerekçesinde gerekse ilgili madde gerekçelerinde sarıh bir ifade bulunmamaktadır. Ancak inkılap kanunlarının korunmasını ilk olarak düzenleyen 1961 Anayasasının 153'üncü maddesinin gerekçesi incelendiğinde anayasa koyucunun diğer "inkılap kanunlarının benimsendiği ve bunların ihlal edilme olasılığının ortadan kalktığı" görüşünde olduğu görülmektedir. Dolayısıyla korunmasına karar verilen inkılap kanunlarının bu sekiz kanundan ibaret olması, anayasa koyucunun bu kanunların ihlal edilme olasılığına duyduğu inanç olsa gerektir.⁴²

2. İNKILAP KANUNLARININ HUKUKİ STATÜSÜ

Bu başlık altında, Cumhuriyet modernleşmesinin düşünsel kodlarının hukuki bağlamını oluşturan inkılap kanunları üzerinde durulacaktır. Laik devlet düzenini korumayı ve Türk toplumunu çağdaş uygarlık düzeyinin üstüne çıkarmayı amaçlayan inkılap kanunlarının normatif değeri ve diğer kanunlar karşısındaki konumu çeşitli anayasa hukukçularının görüşleri doğrultusunda incelenecektir. Bunun yanı sıra inkılap kanunları ile ilgili yapılan değişiklikler TBMM tutanakları ışığında ele alınacak ve bu değişikliklerin inkılap kanunlarının özüne ilişkin olup olmadığı ortaya konulacaktır.

2.1. İnkılap Kanunlarının Normatif Niteliği

İnkılap kanunları, hem ilk defa zikredildikleri 1961 Anayasası'nda hem de 1982 Anayasası'nda tek tek sayılmış ve belli bir korunma rejimine tabi tutulmuştur. Buna göre 1961 Anayasası'nın 153'üncü, 1982 Anayasası'nın ise 174'üncü maddelerinde sayılan bu kanunların, Anayasa'nın halk oylaması ile kabul edilen tarihte yürürlükte bulunan hükümleri Anayasa'ya aykırı olduğu şeklinde anlaşılabilir ve yorumlanamaz. Bu korumanın niteliği önümüzdeki bölümlerde tartışılacaktır. Ancak ondan önce şu sorular akıllara gelmektedir: Cumhuriyet modernleşmesinin taşıyıcısı olan inkılap kanunları için anayasalarda öngörülen durum, bu kanunları normatif açıdan diğerlerinin üzerinde konumlandırır mı? Bu kanunlar diğer kanunlar gibi değiştirilebilir yahut ilga edilebilir mi?

İnkılap kanunlarının hukuki statüsü ve normatif niteliği ile ilgili doktrinde farklı görüşlere rastlanmaktadır. Yüzbaşıoğlu, Atatürk ilke ve inkılaplarına Anayasa'nın diğer kurallarına karşı görece bir üstünlük tanıdığını ileri sürer. Gerek Anayasa'nın 2'nci maddesindeki Türkiye Cumhuriyeti'nin başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayandığı vurgusu, gerekse başlangıç metninde Atatürk ilke ve inkılaplarına yapılan vurgular, bu ilke ve inkılapların Anayasa'nın diğer kurallarına üstün olduğunu, bir başka deyişle diğer Anayasa kurallarının Atatürk ilke ve inkılaplarına uygun yorumlanması

42 <https://anayasa.tbmm.gov.tr/docs/1961/1961-ilkhali/1961-sirasayisi.pdf>, s. 51 (Erişim Tarihi: 11.03.2020)

gereğini ifade etmektedir. Bu nedenle Anayasa'nın 174'üncü maddesinde sayılan inkılap kanunlarına ilişkin korunma rejimi salt bu maddede belirtilen Anayasa'ya aykırılığın öne sürülememesinden ötedir. Anayasa'nın başlangıç metni, 2'nci ve 4'üncü maddeleri uyarınca cumhuriyetin nitelikleri arasında sayılan bu kanunlar yasama organı tarafından diğer kanunlar gibi değiştirilemez.⁴³

Özbudun, inkılap kanunlarına koruma sağlayan Anayasa'nın 174'üncü maddesini lafzi yorumla ele alır, bir diğer deyişle ona göre inkılap kanunları ile ilgili AYM'ye başvurulması mümkün değildir. Ancak bununla beraber Özbudun, ilgili maddede inkılap kanunlarının “laiklik niteliğini koruma amacı güden” kanunlar olarak nitelendirilmesine dikkat çeker. İnkılap kanunlarının yasama organı tarafından değiştirilmesi her ne kadar yasaklanmamışsa da bunları değiştiren bir kanun, AYM tarafından laiklik ilkesine aykırı bulunarak iptal edilebilir. Öyleyse inkılap kanunlarını teorik olarak değiştirmek mümkün gözükse de bu durum AYM tarafından engelleneceğinden uygulamada bir sonuç doğurması mümkün değildir.⁴⁴

Aliefendioğlu'na göre Anayasa, başlangıç metninde “hiçbir faaliyetin Atatürk milliyetçiliği, ilke ve inkılapları ve medeniyetçiliğinin karşısında koruma göremeyeceğini” belirtmiş, başlangıçta belirtilen ilkeleri ise 2'nci madde ile “Cumhuriyetin nitelikleri” arasında saymıştır. Anayasa'nın “Değiştirilemeyecek Hükümler” kenar başlıklı 4'üncü maddesi ise 2'nci maddeyi değiştirilemez ve değiştirilmesi teklif edilemez maddelerden biri olarak belirlemiştir. Bu değiştirilemezlik kuralı hem bu maddeleri hem de Atatürk ilke ve inkılaplarının yansımaları olan 174'üncü maddeyi ayrıcalıklı ve üstün bir konuma taşımaktadır. Zira Anayasa, laiklik ilkesinin önemine de gönderme yaparak 174'üncü ve 2'nci maddeyi “Anayasanın temel esprisi (ruhu)⁴⁵” olarak belirlemiştir.⁴⁶

Sabuncu, Anayasa'nın 174'üncü maddesini laiklikle doğrudan ilgili bir madde olarak görmüş, koruma getiren bu maddeyle söz edilen sekiz kanunun diğer kanunlardan farklı bir noktada konumlandığını ileri sürmüştür. Bu özel konuma ve korumaya rağmen Sabuncu, bu kanunların Anayasa'nın bir parçası haline geldiği savını reddeder. Ona göre TBMM dilerse bu kanunları tıpkı diğer kanunlar gibi değiştirebilecektir. Bu koruma hükmü, yalnızca AYM'nin bu kanunları Anayasa'ya

43 Necmi YÜZBAŞIOĞLU, **Türk Anayasa Yargısında Anayasallık Bloku**, İ.Ü. Basımevi, İstanbul, 1993, s.100-105.

44 Ergun ÖZBUDUN, **Türk Anayasa Hukuku**, 19. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2019, s. 81-82. Ayrıca bkz. s.420.

45 Gözler, “Anayasanın ruhu” ya da “özü” olduğuna inanıp bu “ruh” ve “öz”den birtakım değerler çıkarılmasını ve bunların Anayasa'ya uygunluk denetiminde kullanılmasını eleştirir. Gözler'e göre “Anayasanın ruhu” kavramı pozitif temelden yoksundur. Bkz. Kemal GÖZLER, **Türk Anayasa Hukuku**, 3. Baskı, Ekin Basım Yayım Dağıtım, Bursa, 2019, s. 1117.

46 Yılmaz ALİEFENDİOĞLU, **Anayasa Yargısı ve Türk Anayasa Mahkemesi**, Yetkin Yayınları, Ankara, 1996; ALİEFENDİOĞLU, “Anayasal Normlar Hiyerarşisinin Temel Hakları Koruma İşlevi, Türk Raporu”, **VIII. Avrupa Anayasa Mahkemeleri Konferansı**, Anayasa Mahkemesi Yayınları, No:17, 7-10 Mayıs 1990, s. 30.

aykırılık bakımından yorumlama yetkisini sınırlamaktadır.⁴⁷ Atar ise inkılap kanunlarını Anayasa'daki lafzıyla ele alır. Bunlar hakkında AYM'ye iptal davası açılmayacağını söylemekle yetinir, kanunların normatif niteliği ve değiştirilme usulü hakkında bir yorum getirmez.⁴⁸

Armağan, inkılap kanunlarına karşı AYM'de iptal davası açılmayacağını belirtmekle birlikte bu kanunların statüsü konusunda bir görüş belirtmemiştir. Bununla birlikte bu kanunların değiştirilmesi bakımından iki farklı yaklaşıma sahiptir. Armağan'a göre inkılap kanunlarını değiştiren kanun, eğer inkılap kanunlarının tesirini zayıflatan bir etki gösteriyorsa Anayasa'nın başlangıç kısmına aykırılığı sebebiyle Anayasa'ya da aykırı olduğu ileri sürülebilir ve AYM tarafından iptal edilebilir. Öte yandan ilgili değişiklik inkılap kanunlarının tesirini artıran bir işleve sahipse bu durumda Anayasa'ya aykırılığın ileri sürülmesi mümkün değildir, diğer bir deyişle inkılap kanunları bu koşulla değiştirilebilir.⁴⁹ Erem ise inkılap kanunlarını ilga eden bir kanunun Anayasa'ya uygun kabul edilemeyeceğini ileri sürer. Ona göre inkılap kanunları için Anayasa, “sürekli yürürlükte kalma müessesesini” kabul etmiştir. Dolayısıyla bu kanunların ilga edilmesi söz konusu değildir.⁵⁰

Erdoğan'a göre Anayasa'nın başlangıç metninde bir resmi ideolojinin⁵¹, Kemalizm'in egemenliği görülür. Erdoğan, bu resmi ideolojinin bir sonucu olarak inkılap kanunlarının diğer kanunlardan daha farklı bir normatif niteliğe sahip olduğunu ve bu kanunların Anayasa düzeyine çıkarıldığını belirtir.⁵² Erdoğan gibi düşünen Gören, AYM kararları incelendiğinde Mahkeme'nin, bu kanunları anayasa kurallarından üstün tuttuğu sonucunu çıkarmanın mümkün olduğunu ileri sürer.⁵³ AYM bir kararında Anayasa'nın 174'üncü maddesi kapsamında değinilecek inkılap kanunlarının, Türkiye Cumhuriyeti'nin temelini oluşturan öğelerden olduğunu belirtir. Mahkeme aynı kararda laikliğin çağdaşlaşmayı hızlandırdığını, Türk Devriminin

47 Yavuz SABUNCU, **Anayasaya Giriş**, 13. Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara, 2007, s.147-149.

48 Yavuz ATAR, **Türk Anayasa Hukuku**, 13. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2019, s. 339; ATAR, “Türk Anayasa Yargısında Anayasaya Uygunluk Denetiminin Konusu”, **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 5, Sayı: 1-2, 1996, s. 387-388.

49 Servet ARMAĞAN, **Anayasa Mahkememizde Kaza-i Murakebe Sistemi**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1967, s.60.

50 Faruk EREM, **Ön Mesele (Mesele-i Müstehire) Olarak Anayasaya Aykırılık İddiası**, Ajans Türk Matbaası, Ankara, 1962, s.18.

51 Erdoğan, 1982 Anayasasının açıkça Kemalizm'i bir resmi ideoloji olarak kabul ettiğini, bu durumun ise demokrasi ile bağdaşmayacağını söyler. Bkz. Mustafa ERDOĞAN, **Demokrasi, Laiklik ve Resmi İdeoloji**, 2. Baskı, Liberte Yayınları, Ankara, 2000, s. 10.

52 ERDOĞAN, **Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset**, 8. Baskı, Liberte Yayınları, Ankara, 2012, s.112. Bu noktada Adalet ve Kalkınma Partisi aleyhine açılan kapatma davasında partinin savunmasını üstlenen Cemil Çiçek'in, anayasasının ilk dört maddesiyle birlikte inkılap kanunlarının korunmasını öngören 174'üncü maddesini de değiştirilemez maddeler arasında gördüklerini belirtmesi dikkat çekicidir. Bkz. . AYM'nin **Esas: 2008/1, Karar: 2008/2** sayılı kararı, **AYMKD** Sayı: 45, Cilt: 4, s.2898.

53 Zafer GÖREN, **Anayasa Hukuku**, 2. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2011, s.308; GÖREN, “Anayasa Mahkemesi ve Yasama Arasındaki Karşılıklı Etkileşim”, **İzmir Barosu Dergisi**, Yıl: 84, Sayı:1, Ocak 2019, s. 253. Ss.231-293.

özünü ve kaynağını oluşturduğunu, inkılap kanunlarının ise Türk Devriminin gerçekleşme aracı olduğunu öne sürmektedir.⁵⁴

Soysal'a göre inkılap kanunlarında klasik özgürlükler bakımından Anayasa'ya aykırı görülebilecek yönler bulunabilir. Ancak bu kanunlar, Türk toplumunu çağdaş uygarlıklar seviyesine erdirmeyi ve Türkiye Cumhuriyetinin laik niteliğini korumayı amaç edinen kanunlardır. Bu nedenle, Anayasa'nın 174'üncü maddesi ile getirilen koruma olmasaydı dahi bunları Anayasa'ya aykırı olarak yorumlamamak gerekir.⁵⁵ Kaldı ki Anayasa'nın inkılap kanunlarının korunmasını öngören 174'üncü maddesi AYM'nin yorum yetkisini de kısıtlamaktadır. Diğer tüm kanunları Anayasa'ya aykırılık noktasından yorumlayıp iptal etmekte serbest olan AYM, inkılap kanunları açısından böyle bir yetkiye sahip değildir. Ancak bu koruma ile inkılap kanunlarının Anayasa'nın bir maddesi haline geldiğini, bunların değiştirilmesi için özel koşulların gerektiğini ileri sürmek doğru olmaz.⁵⁶ Gözübüyük de Anayasa ile getirilen koruma hükmünün inkılap kanunlarının değiştirilmesi rejimini etkilemeyeceğine katılır. Ona göre inkılap kanunları da tıpkı diğer kanunlar gibi değiştirilebilir.⁵⁷

Gözler, özellikle Şapka İktisası Hakkında Kanun ile Bazı Kisvelerin Giyilemeyeceğine Dair Kanun başta olmak üzere bazı inkılap kanunlarının Anayasa'ya aykırı olduğunu, buna rağmen AYM'nin bu kanunları Anayasa'ya aykırılık sebebiyle iptal edemeyeceğini ileri sürer. Bununla birlikte bu kanunların Anayasa'nın bir parçası olarak görülemeyeceğini, normlar hiyerarşisinde diğer kanunlarla aynı normatif değere sahip olduklarını savunur. Zira TBMM bu kanunları dilerse değiştirebilir ve kaldırabilir. Gözler'e göre, inkılap kanunlarında bir değişiklik yapılması durumunda AYM laikliğe aykırı olduğu gerekçesiyle değişiklik yapan kanunu iptal edebilirse de, bu kanunların ilga edilmesi durumunda yapacağı bir şey yoktur. Çünkü bir kanunun ilga hükmünün Anayasa'ya aykırı olması mümkün değildir. Esasında, bu kanunlardan birini ilga eden kanun AYM tarafından iptal edilse dahi, ilga "eden kanunu iptal etmek ilga edilen kanuna hayat vermez".⁵⁸

54 AYM'nin **Esas: 1989/1, Karar: 1989/12** sayılı kararı, **AYMKD** Sayı:25, s.143. Tanör ve Yüzbaşıoğlu'na göre Anayasa Mahkemesi bu kararında inkılap kanunlarının, hem dar anlamdaki hem de çağdaşlaşma anlamındaki laiklikle ilintili olduğunu vurgulamıştır. Bkz. TANÖR ve YÜZBAŞIOĞLU, **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, 19. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 2019, s.518.

55 Mümtaz SOYSAL, **Anayasaya Giriş**, 3. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 2011, s. 257.

56 Mümtaz SOYSAL, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, 11. Baskı, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1997, s. 176-177.

57 Şeref GÖZÜBÜYÜK, **Anayasa Hukuku**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1986, s. 149.

58 GÖZLER, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, 18. Baskı, Ekin Basım Yayım Dağıtım, Bursa, 2015, s. 72; GÖZLER, (2019) a.g.e., s. 183-184. Ancak inkılap kanunlarını ilga etmeyi öngören bir kanun teklifini TBMM gündemine taşımak bir siyasal parti için kapatma sebebi olabilecektir. Zira 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanununun "Atatürk İlke ve İnkılaplarının Korunması" kenar başlıklı 84'üncü maddesi Anayasa'da sayılan sekiz inkılap kanununu saymış ve siyasal partilerin bu inkılap kanunlarının hükümlerine aykırı amaç güdemeyeceğini ve faaliyette bulunamayacağını hükmüne bağlamıştır. Bkz. SABUNCU, a.g.e., s.105.

Özetle, 1961 Anayasası'nın 153'üncü ve 1982 Anayasası'nın 174'üncü maddelerinde yer alan inkılap kanunlarının korunması hükmü bazı anayasa hukukçuları tarafından bu kanunları diğer kanunlardan normatif olarak daha üstün bir noktaya taşır. Yüzbaşıoğlu, Sabuncu, Erdoğan, Aliefendioğlu ve Gören'e göre inkılap kanunları diğer kanunların normatif olarak üstündedir. Adı geçen yazarlardan Sabuncu dışındakiler inkılap kanunlarının diğer kanunlar gibi değiştirebileceğini reddeder. Sabuncu ise inkılap kanunlarının değiştirilmesinde bir beis görmez. Armağan, yapılan değişikliğin inkılap kanunlarının tesirini artırması durumunda değişiklik yapmanın mümkün olacağını, yapılan değişiklik ile inkılap kanunlarının tesirinin azaltılması durumunda ise değişiklik yapılmasının söz konusu olmayacağını belirtir.

Sosyal, Gözler, Atar ve Gözübüyük, inkılap kanunlarının özel bir statüye sahip olmadığını, normatif olarak diğer kanunlardan üstün bir konuma oturtulamayacağını ve bu kanunların tıpkı diğer kanunlar gibi değiştirilebileceğini ileri sürerler. Özbudun teorik olarak inkılap kanunlarının değiştirilebileceğini kabul etse de, bu kanunlarda yapılan bir değişikliğin AYM tarafından laiklik ilkesine aykırı bulunarak iptal edileceğini ve bu sebeple yapılan değişikliğin uygulamada gerçekleştirilemez olduğunu belirtir. Özbudun ile aynı yönde görüş belirten Gözler de, bu kanunları değiştiren bir kanunun AYM tarafından iptal edilebilir olmasına karşın, inkılap kanunlarını ilga eden bir kanunun iptale konu olamayacağını ileri sürer. Bu durumda inkılap kanunlarının ilga edilebilmesi Gözler'e göre mümkündür. Son olarak Erem, inkılap kanunlarının değiştirilmesi ve statüsü üzerinde durmayarak yalnızca bu kanunların hiçbir koşulda ilga edilemeyeceğini, Anayasa'nın bu kanunlar için "sürekli yürürlükte kalma müessesesini" kabul ettiğini öne sürer.

Kanımızca inkılap kanunları her ne kadar Cumhuriyetin kuruluş felsefesinin hukuki dayanaklarını teşkil etse de Anayasa'nın ilgili hükümlerine bakarak bu kanunların diğer kanunlardan farklı bir niteliğine sahip olduğunu, diğer kanunların üzerinde yer aldığını ve bu kanunların değiştirilemeyeceğini iddia etmek pozitif hukuk yaklaşımı ile örtüşmemektedir. Öte yandan Atatürk'ün fikir dünyasının ve gerçekleştirdiği inkılapların sosyolojik ve felsefi olarak pozitivist temele dayandığı düşünüldüğünde, onun getirdiği inkılapların da hukuki pozitivism ekseninde ele alınması tutarlı olacaktır.

Gözler de pozitif hukukun kapsamına girmeyen şeylerin anayasa hukuku tarafından incelenemeyeceğini belirtir.⁵⁹ Diğer bir deyişle pozitif hukuk verili olanı ele alır. Öyleyse ilgili Anayasa hükümlerinin lafızlarına bakıldığında, inkılap kanunları yalnızca Anayasaya aykırılık iddiasına konu edilemeyecektir. Zira ilgili maddelerin lafızları, başka bir yorum yöntemini gerektirmeyecek derecede sarıhtir. Bunun yanı sıra Anayasa'nın "Değiştirilemeyecek Hükümler" kenar başlıklı 4 üncü maddesi değiştirilemeyecek hükümleri sayma yoluyla belirlemiştir. Buna göre Anayasanın 174'üncü maddesini yahut bu maddede sayılan kanunları değiştiremez hükümler

59 Kemal GÖZLER, *Anayasa Normlarının Geçerliliği Sorunu*, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 1999, s. 23.

noktasına taşımak hukuki dayanaktan yoksun bir yaklaşıma denk düşer. Zira 4 üncü madde istisnaları belirleyen bir hükümdür ve istisnaların dar yorumlanması gerekir.⁶⁰

İnkılap kanunlarının diğer kanunların normatif olarak üzerinde yer aldığı yahut bu kanunların değiştirilemez olduğunu iddia etmek pozitif hukuk bakımından amacını aşan bir yorum olacaktır. Teziç de inkılap kanunlarının değiştirilemeyeceği savını, pozitif temelden yoksun olduğu gerekçesiyle reddeder:⁶¹

“Kendi içinde değişebilirliğini öngören bir anayasanın, açıkça yasakladığı istisna dışında, bazı hükümlerinin dondurulmuş ve mutlak nitelikte olduğu görüşü, her şeyden önce pozitif bir temele dayanmamaktadır. Kurucu iktidar, anayasanın değiştirilebileceği kuralını açık ve seçik bir şekilde koymuş, bunun dışında, istisnaî olarak, anayasanın değiştirilmeyen maddesi de belirtilmiştir. Bu istisnanın genişletilmesine, pozitif hukuk açısından hiçbir imkân yoktur. Anayasa'nın 155. maddesindeki usullere uyulmak şartıyla, değiştirilemeyecek bir hüküm yoktur.”

İnkılap kanunlarının “Türk toplumunu çağdaş uygarlık seviyesinin üstüne çıkarma ve Türkiye Cumhuriyetinin laiklik niteliğini koruma” amacını gütmesi, bu kanunları değiştiren bir kanunun Anayasa'nın ruhuna aykırı olduğu gerekçesiyle AYM tarafından iptal edilmesi sonucu doğurur mu? Daha önce belirtildiği gibi Özbudun bu fikirdedir. Zira Özbudun'a göre böyle bir değişiklik AYM tarafından laiklik ilkesine aykırı olduğu gerekçesiyle iptal edilebilecektir. Kuşkusuz bu iddia kabul edilirse, inkılap kanunlarının pratikte değiştirilemeyeceği sonucuna varılır. Ancak AYM'nin Anayasa'nın ruhu üzerinden karar vererek pozitif hükümleri ikincilleştirmesi objektiflik tartışmalarına yol açacaktır. Zira pozitif temele dayanmayan her yorum öznellik içerir⁶² ve ideolojik bir boyuta yakınsar. Bununla birlikte AYM'nin inkılap kanunları üzerinde yapılacak bir değişikliği Anayasa'nın ruhuna aykırı görerek iptal etmesi, “Mahkeme'nin kurucu iktidarın da üstünde bir güç haline gelmesi” tartışmalarını doğuracaktır.⁶³

Sonuç olarak, inkılap kanunlarının normatif değerini ortaya koyarken pozitif temelli bir yaklaşımın benimsenmesi yerinde olacaktır. Öyleyse bu kanunlar da tıpkı diğer kanunlar gibi değiştirilebilir yahut ilga edilebilir. İlgili Anayasa maddelerinin kenar başlığında yer alan İnkılap Kanunlarının Korunması” ifadesi, inkılap kanunlarını

60 Bu konudaki tartışmalar için bkz. GÖZLER, “Yorum İlkeleri”, **Kamu Hukukçuları Platformu: Anayasa Hukukunda Yorum ve Norm Somutlaşması**, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, No: 236, Ankara, Eylül 2013, s.61-62.

61 Erdoğan TEZİÇ, **Türkiye’de 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1972, s. 132-133.

62 Zeki HAFIZOĞULLARI, “Laiklik ve TCK'nun 163. Maddesi Üzerine”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt: 42, Sayı: 1, 1987, s. 202. (ss.201-221)

63 TEZİÇ, **a.g.e.**, s. 133.

yalnızca “AYM’ye karşı güvence altına almaktadır”.⁶⁴ Kanunların parlamentoya karşı korunması, bir diğer deyişle değiştirilmelerinin yahut ilga edilmelerinin yasaklanması söz konusu değildir. Öte yandan ilgili maddeler düzenlenirken gerek Komisyon görüşmelerinde gerekse genel gerekçe ve madde gerekçelerinde bu kanunların değiştirilemez olmasına ilişkin bir hüküm ya da tartışma bulunmamaktadır. Uygulamaya bakıldığında, inkılap kanunlarının zaman zaman değişikliğe uğradığı ve ilga edildiği örnekler rastlanmaktadır. Bu örnekleri incelemek bu kanunların normatif niteliğini ortaya koymak bakımından yerinde olacaktır.

2.2. İnkılap Kanunlarının Değiştirilmesine ve İlga Edilmesine Dair Örnekler

1961 Anayasası’nın 153’üncü ve 1982 Anayasası’nın 174’üncü maddeleri ile koruma altına alınan “17 Şubat 1926 tarihli ve 743 sayılı Türk Kanunu Medenisiyle Kabul Edilen, Evlenme Akdinin Evlendirme Memuru Önünde Yapılacağına Dair Medenî Nikâh Esası ile Aynı Kanunun 110’uncu Maddesi Hükmü”, 22 Kasım 2001 tarihinde kabul edilen 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu ile kaldırılmıştır. 22 Kasım 2001 tarihinde kabul edilen 4721 sayılı Kanunun gerekçesinde; çağın gereklerine uymayan bazı mevzuat hükümlerinin ihtiyaçlara göre revize edilmesiyle daha rasyonel bir yönetimin hedeflendiği belirtilmiştir.⁶⁵ Ayrıca 4721 sayılı Kanunun 1028’inci maddesi ile de 17 Şubat 1926 tarihli ve 743 sayılı Türk Kanunu Medenisini yürürlükten kaldırılmıştır. Dolayısıyla Anayasa’nın 174’üncü maddesinde yer alan “743 sayılı Türk Kanunu Medenisiyle kabul edilen, evlenme akdinin evlendirme memuru önünde yapılacağına dair medeni nikâh esası ile aynı kanunun 110’uncu maddesi hükmü” de ilga edilmiş olmaktadır.

Esasen 743 sayılı Türk Kanunu Medenisi’ni ilga eden ve onun yerini alan 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu da prensip olarak aynı mahiyettedir. Zira yeni kanunda da evlilik müessesesi nikâh memuru önünde yapılmakta, 743 sayılı Kanun’un 110’uncu maddesindeki nikâh yeri ve şekli ile resmi nikâh yapılmadan dini nikâh yapılamaması gibi hususlar yer almaktadır.⁶⁶ 3 Aralık 2001 tarihinde kabul edilen 4722 sayılı Türk Medeni Kanununun Yürürlüğü ve Uygulama Şekli Hakkında Kanunun 21’inci maddesindeki “Bu Kanunun ve Türk Medeni Kanununun yürürlüğe girmesiyle yürürlükten kaldırılmış veya değiştirilmiş bulunan kanunların maddelerine diğer mevzuat tarafından yapılan yollamalar, o maddeleri karşılayan yeni hükümlere yapılmış sayılır.” hükmü de, 743 sayılı Kanun’a yapılan atıfların yeni Kanuna yapılmış

64 Bahir Mazhar ERÜRETEN, *Türkiye Cumhuriyeti Devrim Yasaları*, Cumhuriyet Gazetesi Yayınları, İstanbul, 1999, s. 116-117.

65 www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d21/c073/tbmm21073011ss0723.pdf (Erişim Tarihi: 17.03.2020).

66 Bkz. 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu md.141, md.142, md.143.

sayılacağını düzenlemiştir. Öyleyse yeni kanunun da inkılap kanunlarında sayılan hususlar bakımından aynı işleve sahip olduğunu, dolayısıyla inkılap kanunlarının ruhunun korunduğunu ve özüne dokunulmadığını söylemek yanlış olmayacaktır.

Öteyandan inkılap kanunları ile ilgili bazı kanun değişiklikleri de gerçekleşmiştir. Bu değişikliklerden bir kısmı, inkılap kanunlarına anayasal korumanın getirildiği 1961 Anayasası'ndan önceki dönemdedir.⁶⁷ İnkılap kanunlarına getirilen koruma sonrası gerçekleştirilen ilk ve tek değişiklik ise 7 Şubat 1990 tarihinde gerçekleşmiştir. 3612 sayılı “Bazı Kanunların Bakanlar Kuruluna Yetki Veren Hükümlerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı ile Bazı Kanunların Bakanlar Kuruluna Yetki Veren Hükümlerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun Tasarısı”nın beşinci maddesinde “30.11.1341 tarihli ve 677 sayılı Tekke ve Zaviyelerle Türbelerin Seddine ve Türbedarlıklar ile Birtakım Unvanların Men ve İlgasına Dair Kanunun 1’inci maddesinin dördüncü fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir: Türbelerden Türk büyüklerine ait olanlarla büyük sanat değeri bulunanlar Kültür Bakanlığınca umuma açılabilir. Bunlara bakım için gerekli memur ve hizmetliler tayin edilir.” hükmü bulunmaktadır.⁶⁸ Bu Kanunun 677 sayılı Kanunda yaptığı değişiklikteki amaç Bakanlar Kurulunun iş yükünü azaltmak ve daha etkin bir işleve sahip olmasını sağlamaktır.⁶⁹ 1990 yılında yapılan bu kanun değişikliğinin sebebi, inkılap kanunlarının korunması sürecinden önce gerçekleşen bir kanun değişikliği ile ilgilidir.

67 22/4/1341 tarihli ve 637 sayılı “3 Mart 1340 tarih ve 430 numaralı (Tevhidi tedrisat kanunu) nun beşinci maddesine müzeyyel kanun”, 10/6/1949 tarihli ve 5438 sayılı “Tekke ve zaviyelerle türbelerin kapatılmasına ve türbedarlıklar ile birtakım unvanların men ve ilgasına dair olan 677 sayılı Kanunun Birinci maddesine bir fıkra eklenmesi hakkında kanun”, 1/3/1950 tarihli ve 5566 sayılı “Tekke ve zaviyelerle türbelerin şeddine ve türbedarlıklarla birtakım unvanların men’i ve lağvına dair olan 677 sayılı Kanunun Birinci maddesine bir fıkra eklenmesi hakkında Kanun”.

68 **TBMM Tutanak Dergisi**, D:18 C:40 B:74, 07.02.1990, s.311.

69 İlgili tasarının genel gerekçesindeki ifadeler, tasarının amacının kamu yönetiminde usul ekonomisini sağlamak olduğunu doğrulamaktadır:

“... Yürürlükte bulunan kanunların pek çoğunda Bakanlar Kuruluna görev ve yetki verilmiştir. Söz konusu görev ve yetkilerin birçoğu hükümetin meşgul olamayacağı ve ayrıntılarına giremeyeceği kadar teknik uzmanlıkla ilgili işler ve konulardan oluşmaktadır. Bakanlar Kurulu, mevcut mevzuat uyarınca sadece genel yönetimin ayrıntılı sayılabilecek konularıyla değil, yönetim ilkeleri açısından yerel yönetimlerce sonuçlandırılmasında fayda umulan işlerle bile uğraşmak mecburiyetinde kalmaktadır. Bu durum, Bakanlar Kurulunun daha önemli konular üzerinde yeterince eğilecek vakit bulamaması sonucunu doğurmaktadır. Ülkemiz gibi kalkınma yolunda olan ülkelerde ekonomik ve sosyal gelişmenin gerçekleştirilebilmesi için hükümetlerce yerine getirilmesi gereken işlerin çokluğu ve çeşitliliği, yönetim kademelerinde konu ve şahıs yönünden isabetli görev ve yetki devrini mecburi kılmaktadır. Özellikle siyasal rejim olarak demokrasiyi benimsemiş ülkelerde böyle bir düzenlemenin yapılması kaçınılmaz olmaktadır. Kaldı ki, Bakanlar Kurulu genel siyasetin oluşturulduğu yerdir. Hükümet programı çerçevesinde genel siyasetin yürütülmesiyle görevli ve sorumlu olan Bakanlar Kurulunun bu görevini gereği gibi yapabilmesi için, genel siyaset ile ilişkisi bulunmayan konularla uğraşmaması gerekir. Bakanlar Kuruluna verilen birtakım yetkilerin, önemi ve özelliği dikkate alınarak Başbakanlığa veya ilgili bakanlıklara devredilmesi için hazırlanan bu tasarı kanunlaştığında, Bakanlar Kurulu çalışmaları daha verimli ve etkili bir düzeye gelecek ve bürokratik engeller azalarak çalışmalara hız kazandırılacaktır.”

<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d18/c040/tbmm18040071ss0243.pdf> (Erişim Tarihi: 10.03.2020).

1/3/1950 tarihli ve 5566 sayılı “Tekke ve zaviyelerle türbelerin şeddine ve türbedarlıklarla birtakım unvanların men’i ve lağvına dair olan 677 sayılı Kanunun Birinci maddesine bir fıkra eklenmesi hakkında Kanun”, 677 sayılı Kanunun birinci maddesine bir fıkra eklemiştir. Bu fıkra “Türbelerden Türk büyüklerine ait olanlarla büyük sanat değeri bulunanlar Milli Eğitim Bakanlığınca halka açılabilir. Buralara bakım için gerekli memur ve hizmetliler tayin edilir. Açılacak türbelerin listesi Millî Eğitim Bakanlığınca hazırlanır ve Bakanlar Kurulunca onaylanır.” hükmünü içermektedir. Buna göre Milli Eğitim Bakanlığı tarafından hazırlanan “açılacak türbeler listesi” Bakanlar Kurulu tarafından onaylanacaktır. Bu durum, Bakanlar Kurulunun iş yükünü arttıran bir unsur olarak görülmüş ve 7/2/1990 tarihli ve 3612 sayılı “Bazı kanunların Bakanlar Kuruluna Yetki Veren Hükümlerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı ile Bazı kanunların Bakanlar Kuruluna Yetki Veren Hükümlerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun” ile ilgili hüküm değiştirilmiştir. Yapılan değişiklik ile Bakanlar Kurulu onayı kaldırılmakla beraber, açılacak türbeleri belirleme görevi Kültür ve Turizm Bakanlığına devredilmiştir.⁷⁰ Görüldüğü gibi bu değişiklik de inkılap kanunlarının özüne ilişkin bir değişiklik değildir.

Özetle, inkılap kanunlarının korunması rejimine rağmen bazı inkılap kanunlarının ilga edildiği yahut değiştirildiği görülmektedir. Ancak burada üzerinde durulması gereken nokta, gerek 1990 yılında yapılan değişikliğin gerekse 2001 yılındaki ilga hükmünün inkılap kanunlarının özüne ilişkin olmadığıdır. Bu bağlamda inkılap kanunları üzerinde yapılan işlemler, bu kanunların tesir alanını daraltmamış ve bu kanunları etkisizleştirmemiştir. Bununla birlikte yapılan bu işlemlere karşı Atatürk ilke ve inkılapları bakımından AYM’ye bir iptal başvurusunda da bulunulmamıştır. Böyle bir iptal başvurusu durumunda AYM’nin nasıl bir tutum takınacağını kestirmek zor olsa da ilgili kanunların ruhuna ve özüne dokunulmadığından bahisle AYM’nin bir iptal kararında bulunmayacağını söylemek yanlış olmayacaktır.

3. İNKILAP KANUNLARININ KORUNMASI REJİMİ VE ÖLÇÜ NORM TARTIŞMALARI

Bu başlık altında anayasalarda yer alan korunma rejimi ve ölçü norm tartışmaları bağlamında inkılap kanunlarının korunması tartışılacaktır. İnkılap kanunlarının koruma altına alınmasını öngören 1961 ve 1982 Anayasalarındaki ilgili hükümlerin gerekçeleri incelenecek, AYM’nin anayasaya uygunluk denetiminde inkılap kanunlarını ne şekilde ele aldığı ortaya konulacaktır.

3.1. İnkılap Kanunlarının Korunması

İnkılap kanunları ilk olarak 1961 Anayasası’nın 153’üncü maddesi ile koruma altına alınmıştır. 1961 Anayasa tasarısının genel gerekçesinin Genel Esaslar başlıklı

70 TBMM Tutanak Dergisi, D:18 C:40 B:74, 07.02.1990, s.311.

ve Demokratik ve Laik Cumhuriyet Prensibi alt başlıklı kısmında “...tasarı, din istismarını önleyici tedbirler alınmasını sağlayan hükmü ile laiklik esasını devam ettirmekte ve bu hususu temin etmiş bulunan İnkılap kanunlarını da korumuş ve değerlendirmiş bulunmaktadır...” ifadeleri yer almaktadır.⁷¹ Bu noktadan bakıldığında sadece laiklik ilkesini korumaya yönelik inkılap kanunlarının koruma altına alındığı gibi bir izlenim ortaya çıksa da inkılap kanunlarının içerikleri incelendiğinde bunların tamamının laiklik ilkesi ile ilintili olduğunu söylemek güçtür.⁷² İnkılap kanunlarının korunması rejimini ilk olarak getiren 153’üncü maddenin gerekçesi incelendiğinde, korunmasına karar verilen inkılap kanunlarının niçin Anayasa’da sayılanlardan ibaret olduğu sorusu bir bakıma cevap bulmaktadır⁷³:

“Türk milletinin medeni dünya milletleri arasında layık olduğu yeri alması ve çağdaş uygarlık seviyesine ulaşması bakımından Atatürk devrimlerinin taşıdığı önem meydandadır. Milletten olgunluğu ve medeni kabiliyeti hakkında isabetli teşhisin en doğru ifadesi olan devrimler, bir bütün halinde millete mal olmuş bulunmakla beraber, zaman zaman çeşitlik maksatlarla geriletici telkin, propaganda ve hatta hareketlere girişildiği görülmüş, hususiyile son yıllarda bu gibi zararlı hareketlere rastlanmıştır. Milli birlik ve beraberliği zedeleyici ve milletimizin medeni dünyadaki mevkiini sarsıcı mahiyetteki zararlı davranışların tekrarını önlemek maksadıyla, devrimlerle ilgili kanunların yürürlükteki hükümlerinin Anayasaya aykırılığı iddialarının ileri sürülemediği bu madde ile hükme bağlanmış bulunmaktadır.”

Madde gerekçesine bakılırsa anayasa koyucu, koruma altına alınan inkılap kanunları dışındaki inkılap kanunlarının Türk halkı tarafından benimsendiği ve iktidarlar tarafından da ihlal edilmediği, bu nedenle söz konusu inkılap kanunlarının korunmasına gerek görülmediği kanaatindeydi. Bu durumda anayasa koyucunun ihlal edilen ve henüz toplumca içselleştirilemeyen inkılap kanunlarını koruma altına aldığı, inkılap kanunları arasından hangilerinin korunacağına dair seçimin bu yaklaşımla gerçekleştirildiğini söylemek doğru olacaktır.⁷⁴

71 <https://anayasa.tbmm.gov.tr/docs/1961/1961-ilkhali/1961-sirasayisi.pdf> (Erişim Tarihi: 10.03.2020).

72 AYM de bir kararında “devrim kanunları olarak adlandırılan yasaların bir kısmı, devletin laiklik niteliği ile ilgili bulunmaktadır” ifadesini kullanmış, bu kanunların tamamının laiklik ile ilgili olmadığını altını çizmiştir. Bkz. AYM’nin **Esas: 1986/11, Karar: 1986/26** sayılı kararı, **AYMKD** Sayı:22, s.318. Örneğin uluslararası rakamların kabulünü sağlayan 20 Mayıs 1928 tarihli ve 1288 sayılı Beynelmülül Erkamın Kabulü Hakkında Kanun, 26 Teşrinisani 1934 tarihli ve 2590 sayılı Efendi, Bey, Paşa Gibi Lakap ve Unvanların Kaldırıldığına Dair Kanun ile 25 Teşrinisani 1341 tarihli ve 671 sayılı Şapka İktisası Hakkında Kanunu laiklik ilkesinin bir gereği olmaktan çok Batılı yaşam tarzını benimseyen bir çağdaşlaşma hamlesi olarak görmek daha doğru olacaktır. AYM de bir kararında Atatürk inkılaplarının temel amacının “geri kalmışlıktan kurtulmak, çağdaş uygarlık düzeyine ulaşmak” olduğunu belirtmiştir. Bkz. AYM’nin **Esas: 1973/37, Karar: 1975/22** sayılı kararı, **AYMKD** Sayı:13, s.116.

73 <https://anayasa.tbmm.gov.tr/docs/1961/1961-ilkhali/1961-sirasayisi.pdf>, s. 51 (Erişim Tarihi: 11.03.2020).

74 YÜZBAŞIOĞLU, a.g.e., s. 96.

1961 Anayasası'nın "Devrim⁷⁵ Kanunlarının Korunması" kenar başlığı altında yer alan 153'üncü madde metninde, "Anayasanın hiçbir hükmü, Türk toplumunun çağdaş uygarlık seviyesine erişmesi ve Türkiye Cumhuriyetinin lâiklik niteliğini koruma amacını güden aşağıda gösterilen Devrim kanunlarının, bu Anayasanın halkoyu ile kabul edildiği tarihte yürürlükte bulunan hükümlerinin Anayasaya aykırı olduğu şeklinde anlaşılabilir ve yorumlanamaz" denilmiş ve ardından sekiz devrim kanunu sıralanmıştır. Temsilciler Meclisinde madde ile ilgili yapılan görüşmelerde Fahri Belen; "...devrimlerin engeller karşısında korunma ihtiyacında bulunduğunu, devrimlere karşı olanların sadece irticacı kesimden ibaret olmayıp, bazı kimselerin de demokratik telakkileri ileri sürerek bu devrimlere karşı çıktıklarını, bu sebeple memlekette parlak ufuklar açan ve milleti selamete götüren kanunların korunması gerektiğini..." ifade etmiştir. Ömer Sami Coşar ise; "...Atatürk devrimlerini koruyan madde ve hükümlerin, Anayasanın esası olduğunu..." vurgulamıştır.⁷⁶

İnkılap kanunlarının korunmasına ilişkin tutum 1982 Anayasası ile de sürdürülmüştür. 1982 Anayasası'nın "İnkılap Kanunlarının Korunması" kenar başlıklı 174'üncü maddesi "Anayasanın hiçbir hükmü, Türk toplumunu çağdaş uygarlık seviyesinin üstüne çıkarma ve Türkiye Cumhuriyetinin lâiklik niteliğini koruma amacını güden, aşağıda gösterilen inkılâp kanunlarının, Anayasanın halkoyu ile kabul edildiği tarihte yürürlükte bulunan hükümlerinin, Anayasaya aykırı olduğu şeklinde anlaşılabilir ve yorumlanamaz" şeklindedir ve yine 1961 Anayasası'nda olduğu gibi maddenin devamında inkılap kanunları sayılmaktadır.⁷⁷ 1982 Anayasası'nın 174'üncü maddesinin gerekçesi incelendiğinde 1961 Anayasası'na benzer bir yaklaşım sergilendiği görülmektedir. Maddenin Danışma Meclisi tarafından hazırlanan gerekçesi şöyledir⁷⁸:

"Atatürk inkılâplarının Atatürk'ün amaç olarak gösterdiği Batı uygarlık düzeyine varıştaki önemleri tartışılmayacak kadar açıktır. Türk Milleti bu inkılâpların bilincine varmış ve onlarla ilgili değerlendirmelerini etrafında topladığı fikirler nüvesine katmıştır. Ancak zaman zaman Atatürk inkılâplarının anlamını kavrayamayanların belirdikleri görüldüğünden, inkılâpları Anayasanın himayesine alan 1961 Anayasasındaki hükmün yeni

75 İnkılap kanunları ilk olarak Anayasada "devrim kanunları" şeklinde anılmıştır. O dönemde, etimolojik olarak Türkçe kökenli olan devrim sözcüğünün tercih edilmesi 1932 yılında gerçekleştirilen dil devrimi ile Türkçe'nin Arapça ve Farsça kökenli sözcüklerden arındırılması sürecinin bir yansıması olarak düşünülebilir. 1982 Anayasası ise "devrim kanunları" yerine "inkılap kanunları" ifadesini kullanmayı tercih etmiştir. Bu tercih değişikliğinin nedeni sarıh biçimde bilinmemekle birlikte, 1980 askeri darbesine giden süreçte bazı politik grupların devrim sözcüğünü sahiplenip siyasal düzeni değiştirmeye yönelik bir amaç olarak belirlemesi, 1982 Anayasasını oluşturan dönemin askeri yönetimini "inkılap" ifadesini kullanmaya yöneltmiş olabilir.

76 **Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi**, C:4, B: 50, 25.04.1961, s.228-230.

77 https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2018.pdf (Erişim Tarihi: 11.03.2020).

78 <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/bitstream/handle/11543/1169/200901027.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Erişim Tarihi: 11.03.2020).

Anayasada korunması yerinde görülmüştür.”

174’üncü maddenin görüşmelerinde Danışma Meclisi üyesi Fikri Devrimsel verdiği bir önerge ile maddenin kapsamına inkılap kanunlarına ek olarak Atatürk Aleyhine İşlenen Suçlar Hakkında Kanun’un da eklenmesini talep etmiştir. Devrimsel, daha önce de Komisyon aşamasındayken bunu dile getirdiğini, ancak Komisyon Başkanı’nın “Atatürk bu ülkede yeterince yerleşmiştir, koruma altına alınmasına gerek yoktur” demesi üzerine kabul edilmediğini, oysa bir gün birileri tarafından bu Kanun’un (Atatürk Aleyhine İşlenen...) Anayasa’ya aykırılığının ileri sürülebileceğini, 69’uncu maddenin kişiye özel kanun çıkarılmasını yasakladığını, ayrıca bu Kanun’un genellik ve soyutluk ilkesine uymadığının öne sürülebileceğini, bu yüzden anayasal koruma altına alınması gerektiğini ileri sürmüştür.⁷⁹ Devrimsel’in önergesi üzerine söz alan Anayasa Komisyonu Başkanı Orhan Aldıkaçtı; bu maddede sayılan devrim kanunlarının laiklik niteliğini koruma amacına yöneldiğini ve maddenin başlangıcında da bunun belirtildiğini, dolayısıyla maddenin amacının sadece laikliği korumak olduğunu, bu hükümler arasına cezai hükümler içeren Atatürk Aleyhine İşlenen Suçlar Hakkında Kanunun konamayacağını belirtmiştir.⁸⁰

Danışma Meclisinin metninde yer alan madde gerekçesi belirtilmişti. Milli Güvenlik Konseyi tarafından hazırlanan metinde ise 174’üncü maddenin gerekçesi şöyle sunulmaktadır:

“Atatürk inkılaplarının Atatürk’ün amaç olarak gösterdiği Batı uygarlık düzeyine varıştaki önemleri tartışılmayacak kadar açıktır. Türk Milleti bu inkılapların bilincine varmış ve onlarla ilgili değerlendirmelerini etrafında topladığı fikirler nüvesine katmıştır. Ancak zaman zaman Atatürk inkılaplarının anlamını kavrayamayanların belirledikleri görüldüğünden, inkılâpları Anayasanın himayesine alan 1961 Anayasasındaki hükmün yeni Anayasada korunması yerinde görülmüştür.”

Görüldüğü gibi her iki metinde de inkılap kanunlarının korunması ile ilgili 1961 Anayasası’nın madde gerekçesinde belirtilen çekinceler sahiplenilmiş ve benzer argümanlar ileri sürülmüştür. Her iki anayasa da, inkılap kanunlarını çağdaş uygarlık düzeyine erişmeyi sağlayan araçlar olarak nitelendirmiş ve koruma altına almıştır. Ancak daha önce de belirtildiği gibi bu koruma güvencesinin salt AYM’nin ilgili kanunları iptal etme ihtimaline karşı alındığını vurgulamak gerekir. Bu maddeler, inkılap kanunlarının korunmasının anayasal dayanağını oluşturur. Bununla birlikte

79 **Danışma Meclisi Tutanak Dergisi**, Yasama Yılı: 1, C: 10, B: 156, 23 Eylül 1982, s.827-828.

80 **Danışma Meclisi Tutanak Dergisi**, Yasama Yılı: 1, C: 10, B: 156, 23 Eylül 1982, s.828. Oysa inkılap kanunları arasında sayılan 677 sayılı Tekke Ve Zaviyelerle Türbelerin Şeddine Ve Türbedarlıklar İle Bir Takım Unvanların Men Ve İlgasına Dair Kanunun 1’inci maddesi cezai hükümler içermektedir: “Seddedilmiş olan tekke veya zaviyeleri veya türbeleri açanlar veyahud bunları yeniden ihdas edenler veya ayini tarikat icrasına mahsus olarak velev muvakkaten olsa bile yer verenler ve yukarıdaki unvanları taşıyanlar veya bunlara mahsus hidematı ifa veya kıyafet iktisa eyleyen kimseler üç aydan eksik olmamak üzere hapis ve elli liradan aşağı olmamak üzere cezaiyî nakdi ile cezalandırılır.” https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc004/kanuntbmmc004/kanuntbmmc00400677.pdf (Erişim tarihi: 12.03.2020)

inkılap kanunlarının korunmasının yasal dayanaklarını da vurgulamakta yarar görülmektedir.

İnkılap kanunlarının yasal güvencesini oluşturan kanunlardan birincisi 22/4/1983 tarihli ve 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu'nun 84'üncü maddesidir. İlgili maddede Anayasa'da yer alan sekiz inkılap kanunu sayılmış, siyasi partilerin, "Türk toplumunu çağdaş uygarlık seviyesinin üstüne çıkarmak ve Türkiye Cumhuriyetinin laiklik niteliğini korumak amacıyla güden" inkılap kanunlarına aykırı amaç güdemeyecekleri ve faaliyette bulunamayacakları hükme bağlanmıştır. Madde gerekçesinde "Bu maddedeki yasaklamalar Türk toplumunu çağdaş ve uygarlık seviyesinin üstüne çıkarmak ve Türkiye Cumhuriyetinin lâiklik niteliğini korumak için getirilmiştir" denilmiştir.⁸¹ İnkılap Kanunları için getirilen bir diğer yasal koruma ise 10/11/1983 tarihli ve 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 24'üncü maddesidir. Maddede, Anayasa'da sayılan inkılap kanunlarının tek tek saymış ve bu kanunların hükümlerinin Anayasa'ya aykırılığının ileri sürülemeyeceğini hükme bağlamıştır.

1982 Anayasası'nın başlangıç hükümleri ile 2, 24 ve 174'üncü maddelerine göre Atatürk ilke ve inkılapları özel bir önemi haizdir, öyle ki AYM'nin bazı kararlarına göre Atatürk ilke ve inkılapları Anayasa'dan da üstündür. Bu bağlamda Atatürk ilke ve inkılaplarının konumu "iç anayasaüstünlük" olarak değerlendirilebilir. "Atatürk ilke ve inkılaplarının özü çağdaşlaşmadır" ve bunun temeli de Cumhuriyetin seküler-pozitivist kuruluş felsefesine uygun şekilde laiklik olarak belirlenmiştir.⁸² AYM'nin Atatürk ilke ve inkılaplarının yer aldığı maddeler ile birlikte zaman zaman Anayasa'nın 174'üncü maddesini de ölçü norm olarak kullanmıştır. AYM kararlarında Atatürk ilke ve inkılapları ile birlikte inkılap kanunlarının korunmasını öngören Anayasa maddelerinin (153 ve 174) ölçü norm olarak kullanıldığı kararları incelemek bu maddelerin anayasal değerini ortaya koymak bakımından yararlı olacaktır.

3.2. Ölçü Norm Tartışmaları Ekseninde İnkılap Kanunları

Normlar hiyerarşisinin mevcut olduğu bir hukuk sisteminde alt düzeyde yer alan bir norm, geçerliliğini üst normdan alır ve ona uygun olması gerekir. Normlar hiyerarşisinde genel olarak normlar anayasa, kanun ve diğer normlar şeklinde sıralanır. Alt seviyede yer alan kanun, bir üst norm olan anayasaya uygun olmak zorundadır. Bunun sağlanması bir denetim mekanizması ile gerçekleşir. Alt seviyedeki normun üst norma, yani kanunun anayasaya uygunluğunu denetleyen bu sisteme anayasa yargısı denir.⁸³

81 https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/DM_/d02/c014/dm__02014055ss0333.pdf (Erişim Tarihi 01.04.2020). İnkılap kanunlarına aykırı faaliyette bulunduğu için kapatılan Huzur Partisine ilişkin AYM kararı için bu çalışmanın 30. sayfasına bakınız.

82 Hasan Tahsin FENDOĞLU, "Uluslararası İnsan Hakları Belgelerinin Uygulanmasında 'Bağımsız Ölçü Norm' veya 'Destek Ölçü Norm' Sorunu", **Anayasa Yargısı**, Cilt: 17, 2000, s. 368. (ss.363-384).

83 GÖZLER, (2019) a.g.e., s. 1066.

Anayasa yargısı kavramı, geniş anlamda anayasaya uyulmasını sağlama amacı güden her türlü yargı işlemine karşılık gelirken, dar anlamda ise kanunların ve diğer bazı yasama işlemlerinin anayasaya uygunluğunun denetimini ifade eder.⁸⁴ Temeli anayasanın üstünlüğü ve hukuk devleti ilkelerine dayanan⁸⁵ anayasa yargısı, her ne kadar tarihsel kökenleri doğal hukuk öğretisine kadar uzansa da esas itibarıyla son iki yüz yılın ürünüdür. Türkiye’de anayasa yargısının ortaya çıkışı ise çok daha yenidir. İlk olarak 1961 Anayasası ile Türk hukuk düzeni içinde AYM’ye yer verilmiştir. AYM’nin kurulmasının esas amacı, parlamentoda oluşan çoğunluğun iradesini anayasal sınırlar içinde tutabilmek ve olası anayasa ve insan hakları ihlallerini önleyebilmektir.⁸⁶

Türkiye’de anayasa yargısı, AYM’nin kanunları ve Anayasa’da belirtilen diğer kuralları Anayasa’ya uygunluk bakımından denetlemesine dayanır. Bir diğer deyişle AYM’nin temel görevi norm denetimi yapmaktır. Ancak AYM’nin norm denetimi dışında görevleri de vardır. Bunlar arasında siyasi partilerin mali denetimini yapmak, siyasi partilerin kapatılmasına ilişkin davaları karara bağlamak, bireysel başvuruları karara bağlamak, milletvekilliğinin düşürülmesi ya da yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına ilişkin kararları denetlemek sayılabilir.⁸⁷

Hukuk devleti ve anayasanın üstünlüğü ilkelerini esas alan anayasa yargısı üç aşamalı eylemler dizisinden oluşur. İlk olarak hangi kuralın ne yönden anayasaya uygunluk denetimine tabi olacağı ele alınır. İkinci evrede denetleme bakımından esas alınacak ölçü norm ya da normlar tespit edilir. Son olarak da iki norm karşılaştırılmak suretiyle anayasaya aykırılığın mevcut olup olmadığına bakılır.⁸⁸ Türk anayasa yargısı sisteminde AYM’nin norm denetimine tabi olan kurallar/işlemler; kanunlar, cumhurbaşkanlığı kararnameleri, TBMM İçtüzüğü, anayasa değişiklikleri, uluslararası anlaşmalar ve parlamento kararlarıdır. Bu kuralların/işlemlerin norm denetimi gerçekleştirilirken ele alınan ölçü normlar ise uluslararası hukuk kuralları, hukukun genel ilkeleri ve Atatürk ilke ve inkılaplarıdır.⁸⁹

84 ÖZBUDUN, a.g.e., s.363.

85 Anayasanın üstünlüğü ve bağlayıcılığı ilkesine 1961 Anayasası’nın 8’inci ve 1982 Anayasasının 11’inci maddelerinde yer verilmiştir. Buna göre; Anayasa hükümleri yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır. Kanunlar anayasaya aykırılık teşkil edemez. Yine bununla birlikte hukuk devleti ilkesi hem 1961 hem de 1982 Anayasalarının ikinci maddesinde zikredilen devletin değişmez niteliklerindedir.

86 TANÖR ve YÜZBAŞIOĞLU, a.g.e., s. 474-476.

87 TANÖR ve YÜZBAŞIOĞLU, a.g.e., s. 492, ALİEFENDİOĞLU, a.g.e., s. 45.

88 TANÖR ve YÜZBAŞIOĞLU, a.g.e., s. 500.

89 ÖZBUDUN, a.g.e., s.378-386. Gözler, Atatürk ilkelerinin ölçü norm olarak kabul edilebilmesi için bunların Anayasa’da kabul edilmiş olmasını şart koşar. Atatürk ilkelerinden cumhuriyetçilik, milliyetçilik ve laiklik 1982 Anayasası’nda ayrıca kabul edilmiştir ve pozitif anayasal değere sahiptir. Dolayısıyla Gözler’e göre bunların Anayasa’ya uygunluk denetiminde ölçü norm olarak kullanılması mümkündür. Diğer ilkeler devletçilik, halkçılık ve inkılapçılık ise 1982 Anayasası tarafından ayrıca ve açıkça kabul edilmemiştir. Bu nedenle bu ilkelerin ölçü norm olarak kullanılması şüphelidir. Bkz. GÖZLER, (2019) a.g.e., s. 1113. Ayrıca bkz. GÖZLER, “Türk Anayasa Yargısında Anayasallık Bloğu Kavramına İhtiyaç Var mıdır?”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 55 Sayı: 3, 2000, s.87-88.

1961 Anayasası'yla Türk hukukunda yeni bir kurum olarak ihdas edilen AYM, bu dönemden itibaren Atatürk ilke ve inkılaplarını ölçü norm olarak kullanmıştır. 1982 Anayasası'nın başlangıç kısmında Anayasa'nın Atatürk'ün belirlediği milliyetçilik anlayışı ve onun inkılap ve ilkeleri doğrultusunda hazırlandığı, "...hiçbir faaliyetin⁹⁰ ...Atatürk milliyetçiliği, ilke ve inkılâpları ve medeniyetçiliğinin karşısında korunma göremeyeceği..." belirtilmiş ve milliyetçilik ile laiklik ilkelerinden açıkça söz edilmiştir. Anayasa metninde de 1961 Anayasası'ndan farklı olarak, 42'nci maddede eğitim ve öğretimin Atatürk ilke ve inkılapları doğrultusunda yapılacağı, 58'inci maddede devletin, Atatürk ilke ve inkılapları doğrultusunda gençlerin yetişme ve gelişmelerini sağlayıcı tedbirler alacağı, 81'inci ve 103'üncü maddelerde TBMM üyeleri ile Cumhurbaşkanının göreve başlarken Atatürk ilke ve inkılaplarına bağlı kalacağına dair yemin edeceği belirtilmiştir. Ayrıca Anayasanın 134'üncü maddesinde de Atatürkçü düşüneyi, Atatürk ilke ve inkılaplarını araştırmak, tanıtmak ve yaymak amacıyla resmi bir kurum oluşturulmuştur.

AYM, bazı kararlarında Atatürk ilke ve inkılaplarını ölçü norm olarak kullanmış ve bunları "1982 Anayasasının temel dayanağı" olarak tanımlamıştır.⁹¹ Yine başka bir kararda AYM, inkılap kanunlarını "Türkiye Cumhuriyetinin temelini oluşturan öğeler" olarak nitelemiştir.⁹² Özbudun'a göre bu ifade, AYM'nin Atatürk ilke ve inkılaplarını Anayasa kurallarından da üstün tuttuğu izlenimini uyandırmaktadır. Öte yandan Atatürk ilke ve inkılapları ifadesinin Anayasa'nın 174'üncü maddesiyle koruma altına alınan inkılap kanunları ile sınırlı olup olmadığı konusunda bir açıklık bulunmamaktadır. İlk bakışta bu ilke ve inkılapların Atatürk döneminde gerçekleştirilen tüm inkılapları ihtiva ettiği düşünülebilirse de Atatürk ilke ve inkılapları ifadesinin bu denli geniş yorumlanması demokratik bir anlayış ile bağdaşmayacak ve resmi ideoloji egemenliği tartışmalarını doğuracaktır.⁹³

Her iki anayasanın "Cumhuriyetin Nitelikleri" kenar başlıklı 2'nci maddesinde "başlangıçta belirtilen temel ilkeler"den sayılan Atatürk ilke ve inkılapları, 4'üncü madde ile değiştirilemeyecek hükümlerden sayılmıştır. AYM de kararlarında Atatürk ilke ve inkılaplarına Anayasa kurallarının üstünde yer vermiş ya da en azından diğer Anayasa kurallarının bunlara uygun yorumlanmasını şart koşmuştur. Tüm bunlar dikkate alındığında Yüzbaşıoğlu'na göre Atatürk inkılapları kavramı ilk bakışta Anayasalarda koruma altına alınan inkılap kanunlarını kapsadığı gibi koruma dışında bırakılan inkılap kanunlarını da kapsar görünmektedir. Ancak yazar, "Anayasalardaki pozitif hükümler bizi bu sonuca ulaştırsa bile gerek anayasa tekniği açısından

90 Bu ifade, Anayasanın ilk halinde "hiçbir düşünce ve mülahazanın" şeklinde iken 3/10/2001 tarihli ve 4709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun'un 1'nci maddesi ile "hiçbir faaliyetin" şeklinde değiştirilmiştir. İlgili değişikliğin düşünce ve ifade hürriyeti bağlamındaki tartışmasını izlemek için bkz. Osman CAN, "Anayasa Değişiklikleri ve Düşüneyi Açıklama Özgürlüğü", **Anayasa Yargısı**, Cilt: 19, Sayı: 1, 2002, s.503-532.

91 AYM'nin **Esas: 1983/2, Karar: 1983/2** sayılı kararı, **AYMKD** Sayı: 20, s.364.

92 AYM'nin **Esas: 1989/1, Karar: 1989/12** sayılı kararı, **AYMKD** Sayı:25, s.143

93 ÖZBUDUN, **a.g.e.**, s. 386.

gerekse, Atatürk inkılaplarının amaçları açısından Anayasalardaki Atatürk inkılapları kavramını bu kadar geniş yorumlamayı” doğru bulmaz. Oldukça ayrıntılı düzenlenmiş kazuistik bir anayasaya kapsamı belirsiz ve bu denli geniş yorumlanan bir kavramı sokmak hem anayasaların işlevi hem de anayasa tekniği bakımından doğru değildir.⁹⁴

Öte yandan Atatürk ilke ve inkılaplarının geniş yorumlanması Atatürk ilkelerinin temelinde yer alan inkılapçılık ilkesinin özü ile de bağdaşmaz. İnkılapçılık ilkesinin amacı çağdaş uygarlık düzeyine erişmektir. “Çağdaş uygarlık düzeyi” değişken bir kavram olduğundan inkılapçılık ilkesinin de doğal olarak değişken ve dinamik olması gerekir.⁹⁵ Aksi halde değişen ve yenilenen çağdaş uygarlık düzeyine ulaşamaz. Oysa bazı inkılaplar işlevini yitirmiş durumdadır. Özetle, Atatürk ilke ve inkılapları yorumlanırken kavramın içeriğini Anayasa’nın 174’üncü maddesinde sayılan inkılap kanunları ile sınırlamak doğru olacaktır.⁹⁶ Ancak AYM’nin Atatürk ilke ve inkılaplarını inkılap kanunları ile sınırladığını söylemek zordur.

İnkılap kanunlarının her birinin tek başına ölçü norm olarak değerlendirilmesi söz konusu değildir. 1998 yılında anamuhalefet partisi olan Refah Partisi (RP), sekiz yıllık kesintisiz eğitim modelini getiren ve imam-hatip okullarının orta kısımlarının kapatılmasını öngören 4306 sayılı “İlköğretim ve Eğitim Kanunu, Mili Eğitim Temel Kanunu, Çıracılık ve Meslek Eğitimi Kanunu, Milli Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile 24.03.1988 Tarihli ve 3418 Sayılı Kanunda Değişiklik Yapılması ve Bazı Kâğıt ve İşlemlerden Eğitime Katkı Payı Alınması Hakkında Kanun”un 1’inci ve 5’inci maddelerinin Anayasa’nın 174’üncü maddesinde sayılan inkılap kanunlarından Tevhid-i Tedrisat Kanununun 4’üncü maddesini ihlal ettiğini ileri sürerek ilgili maddelerin iptali için AYM’ye başvurmuştur. İptal isteminin gerekçesinde Anayasa’nın 174’üncü maddesinin getirdiği güvence ile inkılap kanunlarının Anayasal bir güce kavuştuğu, ilgili düzenlemelerin Anayasa’nın 174’üncü maddesinde yer alan Tevhid-i Tedrisat Kanununa, dolayısıyla Anayasa’nın 174’üncü maddesine aykırı olduğu ve bu nedenle söz konusu hükümlerin iptal edilmesi gerektiği ileri sürülmüştür.⁹⁷

AYM ise bu istemi reddetmiş ve karar gerekçesinde inkılap kanunlarının münferit şekilde ölçü norm olarak değerlendirilemeyeceğini belirtmiştir⁹⁸:

“Anayasa’nın 174. maddesine göre, 3 Mart 1340 günlü, 430 sayılı Tevhidi Tedrisat Kanunu, Anayasa’ya aykırı olduğu biçiminde

94 YÜZBAŞIOĞLU, a.g.e., s.98. Gözler de inkılapçılık ilkesinin Atatürk’ün gerçekleştirdiği eğitim-öğretim, giyim, yazı vb. alanlardaki inkılaplardan mürekkep kabul edilmesini, diğer bir deyişle inkılapçılık ilkesinin inkılap kanunları ile sınırlı tutulmasını savunur. Bkz. Gözler, (2019) a.g.e., s. 270.

95 Atatürk de inkılapçılığın değişken olduğunu düşünür. Zira bir söylevinde “Neden İnkılapçıyız? ” sorusunu “hayat devamlı bir değişikliktir, durmak ölümdür. Yaşamak ve yaşatmak için inkılapçıyız” şeklinde yanıtlamıştır. Bkz. Mahmut Esat BOZKURT, **Atatürk İhtilali I-II**, 4. Baskı, Kaynak Yayınları, İstanbul, 2003, s. 230.

96 YÜZBAŞIOĞLU, a.g.e., s.99.

97 AYM’nin **Esas: 1997/62, Karar:1998/52** sayılı kararı, **AYMKD** Sayı: 36, Cilt: 1, s.219. Bu karara benzer başka bir AYM kararı için bkz. **Esas: 1966/19, Karar:1968/25** sayılı kararı, **AYMKD** Sayı: 7, s.18-48.

98 a.k., s. 283.

anlaşılamaz ve yorumlanamaz. Başka bir anlatımla, Anayasa gücünde olan bu Yasa'nın 4. maddesi, "Maarif Vekâleti, yüksek diniyat mütehasısları yetiştirilmek üzere Darülfünunda bir İlahiyat Fakültesi tesis ve imamet ve hitabet gibi hidematı diniyenin ifası vazifesiyle mükellef memurların yetişmesi için de ayrı mektepler küşat edecektir" hükmünü getirmiştir. Böylece daha Cumhuriyetin ilk yıllarında getirilen bu hükümle, din eğitim ve öğretimi devlete görev olarak verilmiş, kişilerin din eğitim ve öğretim haklarından devlet sorumlu tutulmuş, bu öğretimin yapılması için ayrı okullar açılması ve din öğretiminin küçük yaşta başlatılması zorunlu görülmüştür. Yasa öncelikle mekteplerden söz etmekle, çocuğun okula başladığı yaştan itibaren bu okullara gidebilme hakkını vermektedir. Ayrıca imamet ve hitabet gibi bir din eğitimine genel bir eğitimden ve onbeş yaşından sonra başlanması, hafızlık, Kur'an-ı Kerim ve Arapça gibi mesleğin temeli sayılan bilgilerin öğreniminin geciktirilmesi, bu mesleğe yönelimi imkânsız hale getirecek ve din eğitimi zaafa uğratacaktır. Böyle bir uygulama din eğitim ve öğrenim hakkını ortadan kaldırmak demektir. Bu nedenle, kesintisiz sekiz yıllık eğitimle Tevhidi Tedrisat Kanunu ihlâl edilmiştir denilmektedir. Anayasa'nın 174. maddesinde, Anayasa'nın hiçbir hükmünün Türk toplumunu çağdaş uygarlık seviyesinin üstüne çıkarma ve Türkiye Cumhuriyeti'nin lâiklik niteliğini koruma amacını güden, aralarında Tevhidi Tedrisat Yasası'nın da bulunduğu, Madde'de sayılan inkılâp yasalarının, Anayasa'nın halkoyu ile kabul edildiği tarihte yürürlükte bulunan hükümlerinin, Anayasa'ya aykırı olduğu şeklinde anlaşılamayacağı ve yorumlanamayacağı belirtilmiştir. Maddede sayılan Devrim Yasalarının Anayasa'nın halkoyu ile kabul edildiği tarihte yürürlükte bulunan hükümlerinin Anayasa'ya aykırı olduğu şeklinde anlaşılabilmesi ve yorumlanabilmesinin öngörülmesi, bu yasalara, diğerlerinden farklı anayasal bir güvence sağlamaktadır. Ancak bu durumun onlara, Anayasa gücü ve değeri kazandırdığı kabul edilerek, Anayasa'ya uygunluk denetimine esas alınmaları olanaklı değildir. Açıklanan nedenlerle, Yasa'nın 1. ve 5. maddeleri Anayasa'nın 174. maddesine aykırı değildir."

AYM birçok kararında incelenmesi talep edilen işlemi 1961 Anayasası'nın 153'üncü ve 1982 Anayasası'nın 174'üncü maddelerine uygunluk bakımından da denetlemiştir. Ancak AYM, kanunların 174'üncü maddeye uygunluğu denetimini yalnızca bu madde üzerinden gerçekleştirmemiş, Anayasada sayılan Atatürk ile ve inkılapları ile birlikte değerlendirmiştir. AYM kararlarında 174'üncü madde ile birlikte Atatürk ilke ve inkılapları, özellikle Anayasa'nın 2'nci maddesi ile Başlangıç hükümleri ölçü norm olarak alınmışsa da bu çalışmada yalnızca inkılap kanunlarının korunmasını sağlayan Anayasa maddeleri (153'üncü ve 174'üncü maddeler) üzerinden verilen kararlar incelenecektir.

3.2.1. 1961 Anayasası'nın 153'üncü Maddesine Göre Verilen Kararlar

AYM'nin, 1961 Anayasasının 153'üncü maddesi çerçevesinde incelediği ilk kararı, Ankara Üniversitesinin,⁹⁹ 1750 sayılı Üniversiteler Kanununun bazı maddeleri aleyhine açtığı iptal davasına ilişkindir.¹⁰⁰ Bu davada AYM, 1750 sayılı kanunun 3'üncü maddesinin (b) bendinde “öğrencilerini... örf ve adetlerine bağlı... vatandaşlar olarak yetiştirmek” şeklindeki ifadede geçen “örf ve adetlerine bağlı” ibaresini iptal etmiş ve kararında

“...Anayasa Koyucu, belirtilen bazı tehlikeler nedeni ile ‘Atatürk devrimlerine bağlılığı’ bir ilke olarak Anayasa’ya koymuş ve yine bu nedenle ‘Devrim Kanunları’ Anayasa güvencesi altına konulmuştur. Yine aynı nedenle elli yıldan beri çıkarılmış çeşitli yasalarla ve onların uygulanması ile Türk çocuklarının, gençlerinin ve yetişkinlerin Atatürk devrimlerine bağlı vatandaşlar olması için çaba sarf edilmiştir ve edilmektedir. Örf ve adet ise, bilindiği üzere, yüzyıllar boyu kuşaklardan kuşaklara geçen belli sosyal davranış kurallarının bütünüdür ve niteliklerini den birisi ‘aklı olmayıp nakli olmasıdır’. Anayasa’nın 2. maddesinin gerekçesinde, lâiklik ilkesi açıklanırken, ‘Türkiye Cumhuriyeti hukukun akli olmayan nakli kaynaklarının tesiri altında bulunmasını reddeder’ denilmiştir...”

ifadelerini kullanmıştır.¹⁰¹

AYM'nin önüne itiraz yoluyla gelen bir istem sonucu verdiği bir başka kararı ise 1587 sayılı Nüfus Kanununun “Aile kütükleri; ailenin bütün fertlerinin cinsiyetini, adı, soyadı,... dinini... ihtiva eder” şeklindeki 43'üncü maddesine ilişkindir. Buradaki “dinini” ibaresinin Anayasa’ya aykırı olduğu iddiasıyla yapılan başvuruyu AYM incelemiş ve iptal isteminin reddine karar vermiştir.¹⁰² Bu redde ilişkin üyelerden Yekta Güngör Özden, yazmış olduğu karşı oy yazısında, Atatürk Devrimlerinin Anayasa’ya kaynaklık yaptığını, devrimleri içeren maddelerin, 153'üncü madde de dâhil olmak üzere, üstün hukuk kuralları düzeyinde olduğunu, şeriat özleminin kesinlikle yasak olduğunu ve bunun Anayasa’nın 153'üncü maddesindeki devrim kanunları ile güvence altına alındığını, kişinin dinini sormak ve bunu kayıtlara geçirmenin devrimlere ve laiklik ilkesine aykırı olduğunu ifade etmiştir.¹⁰³

Bir başka kararda,¹⁰⁴ İzmir İkinci Asliye Hukuk Mahkemesinin, Türk Kanunu Medenisinin 310'uncu maddesinin 2'nci fıkrasındaki “Münasebeti cinsiye zamanında

99 1961 Anayasası'nın 149'uncu maddesine göre “kendi varlık ve görevlerini ilgilendiren alanlarda” üniversiteler de Anayasa Mahkemesinde iptal davası açabilmektedir.

100 AYM'nin **Esas: 1973/37, Karar:1975/22** sayılı kararı, **AYMKD**, Sayı:13, s.87-88.

101 AYM'nin **Esas: 1973/37, Karar:1975/22** sayılı kararı, **AYMKD**, Sayı:13, s.88.

102 AYM'nin **Esas: 1979/9, Karar: 1979/44** sayılı kararı, **AYMKD** Sayı:17, s.342.

103 **a.k.**, s.344-348.

104 AYM'nin **Esas: 1980/29, Karar: 1981/22** sayılı kararı, **AYMKD** Sayı: 19, s.102.

müddeialeyh evli ise; hâkim, babalığa hükmedemez” ibaresinin iptal istemi kabul edilmiş fakat üye Hüseyin Karamüstantikoğlu, yazmış olduğu karşı oy yazısında;

“Anayasa’nın 153’üncü maddesinde Anayasaya aykırı olduğu ileri sürülemeyen Devrim yasaları gösterilmiştir. Anılan maddenin ikinci fıkrasının 4’üncü bendindeki Türk Kanunu Medenisiyle kabul edilen evlenme akdinin evlendirme memuru tarafından yapılacağına dair medenî nikâh esası ile aynı konunun 110 uncu maddesi hükmü» yukarıda da değinildiği gibi Medenî Yasa’nın diğer hükümlerinin Anayasaya uygunluk denetiminden geçirebileceğini doğrulamaktadır. Ancak, Anayasa Mahkemesi bu yetkisini kullanırken ihtiyaç duyulan bir hükmün getirilmesini ya da bir engeli yok etmek görüşünü benimseyemez.”

ifadelerini kullanmıştır.¹⁰⁵

Son olarak İstanbul Sıkıyönetim Askeri Mahkemesinin itiraz yoluyla AYM’ye götürdüğü, Türk Ceza Kanununun (TCK) laikliğe aykırı davranışların cezalandırılmasını öngören 163’üncü maddesinin dördüncü fıkrasının iptali istemi, AYM tarafında kabul edilmemiştir. Bu kararda ek gerekçe yazmak şartıyla olumlu oy kullanan Yekta Güngör Özden, yazmış olduğu ek gerekçede, Atatürk devrimlerinin, Türk Ulusu’nun bağımsız, egemen, özgür, mutlu ve barış içinde yaşamasını, çağdaş uygarlık düzeyine ulaşmasını hedeflediğini, bu hususun, Anayasa’nın 153’üncü maddesiyle de doğrulandığını, Anayasa’nın 153’üncü maddesinin göstermelik olmadığını ve burada sayılan kanunlara karşı yapılan en ufak bir ihlalin cezalandırılacağını ifade etmiştir.¹⁰⁶

3.2.2. 1982 Anayasası’nın 174’üncü Maddesine Göre Verilen Kararlar

1982 Anayasası’nın İnkılap Kanunlarının Korunması başlıklı 174’üncü maddesi, diğer Anayasa hükümleri ile birlikte birçok AYM kararına konu olmuştur. İlk olarak 1983 yılında Huzur Partisinin (HP) kapatılması ile ilgili açılan davada ilgili partinin programında yer alan Türk alfabesi ile ilgili yeni düzenleme yapılacağı ifadeleri, -diğer bazı maddelerle birlikte- Anayasa’nın 174’üncü maddesine aykırı görülmüş ve siyasal partinin kapatılmasına oy çokluğuyla karar verilmiştir. Kapatma gerekçesi şu ifadelerle açıklanmıştır:¹⁰⁷

“Huzur Partisi, programındaki gerçeğe aykırı bu metinlerle, Türk toplumunu çağdaş uygarlık seviyesinin üstüne çıkarma ve Türkiye Cumhuriyetinin lâiklik niteliğini koruma amacını güden inkılap kanunlarından birisi olan, bu nedenle Anayasanın 174’üncü ve Siyasal Partiler Kanunu’nun 84’üncü maddeleriyle, Anayasanın hiçbir hükmünün bu yasalara aykırı olduğu şeklinde

105 a.k., s.123-124.

106 AYM’nin **Esas: 1980/19, Karar:1980/48** sayılı kararı, **AYMKD** Sayı: 18, s.265-285.

107 AYM’nin **Esas: 1983/2, Karar: 1983/2** sayılı kararı, **AYMKD** Sayı: 20, s.345-366.

anlaşılacağı ve yorumlanmayacağı ve siyasi partilerin bu kanun hükümlerine aykırı amaç güdemeyeceği ve faaliyette bulunamayacağı belirtilen, 1 Teşrinisani 1928 tarihli ve 1553 sayılı Türk Harflerinin Kabul ve Tatbiki Hakkında Kanun'un, «Şimdiye kadar Türkçe'yi yazmak için kullanılan Arap harfleri yerine Latin esasından alınan ve merbut cetvelde şekilleri gösterilen harfler (Türk Harfleri) unvan ve hukuku ile kabul edilmiştir» şeklindeki 1'inci maddesi hükmüne, dolayısıyla Anayasanın 174'üncü ve Siyasi Partiler Kanunu'nun 84'üncü maddesi hükümlerine aykırı tutum ve davranış içerisinde olduğunu burada da göstermiş; bu nedenle de kapatılması gerekmiştir.”

1986 yılında dönemin ana muhalefet partisi Sosyal Demokrat Halkçı Parti (SHP) tarafından TCK'nın bazı maddelerini değiştiren kanun aleyhine, Anayasa'nın 174'üncü maddesi dâhil bazı maddelerine aykırı olduğu iddiasıyla iptal davası açılmıştır. Buna göre 9/1/1986 tarihli ve 3255 sayılı “Türk Ceza Kanununun 175, 176., 177. ve 178 inci Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun”un 1'inci ve 2'nci maddeleri ile semavî dinlere ayrıcalık getirildiğini, semavî dinler, buna inananlar, bu dinlerle ilgili görevliler ve bu dinlerle ilgili mabetler ve eşyaların çeşitli tecavüz fiillerine karşı bir korumaya tabi tutulduklarını, bu durumda semavî olmayan dinlerin, buna inananların, bu dinlerin görevlileri ile mabet ve eşyalarının koruma dışı bırakıldığı savunulmuştur. Dava dilekçesinde, semavi olan dinler ile semavi olmayan dinler arasında ayırım yapılmasının Anayasa'nın laiklik ilkesine aykırılık teşkil ettiği, herkesin din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşit olduğu, kişilerin inançları yahut mensup oldukları din sebebiyle ayrıcalıklı sayılmayacağı ifade edilmiştir.¹⁰⁸

İlgili maddeler için Anayasa'nın Başlangıç hükümleri ve 2'nci, 10'uncu, 13'üncü, 14'üncü, 24'üncü ve 174'üncü maddelerine aykırılığı nedeniyle iptal isteminde bulunulmuştur:

“3255 sayılı Yasa ile değiştirilen 175 inci maddenin 3 üncü fıkrası “Her kim ... bir kimseyi ... mensup olduğu dinin emirlerini yerine getirmesinden ... dolayı kınar”sa cezalandırılır hükmünü getirmektedir. Fıkra da geçen “dinin emirleri” ibaresi geniş ve maksadı aşan yorumlara elverişli bir ibaredir. Bu ibare bu şekliyle dinin her türlü emri lâik hukuk sistemine ters düşse bile kayıtsız şartsız koruma altına almaktadır. Böylece madde, semavî dinlerin gereklerinin hiçbir sınırlamaya tabi olmadan yerine getirilmesi hakkını öngörmektedir. Çünkü dinin yerine getirilen emrinin, Türk Anayasası'na, kamu düzenine, yasalarına uygun olup olmadığı aranmamaktadır. Davranışın, dinin emri olması onun kınanamaz dahi olması için yeterlidir. “Kınamak” ise “hakaret” demek değildir...”

108 AYM'nin **Esas: 1986/11, Karar: 1986/26** sayılı kararı, **AYMKD** Sayı: 22, s.298.

Görülmektedir ki, dinin her türlü emrine uyan davranışlar, eleştirinin dahi dışında bırakılmıştır. Bütün bunlar maddenin bu hükmünün, semavî dinlerin bütün emirlerinin (Türk yasalarına aykırı olsa dahi) korunmasını öngördüğünü göstermektedir...Başlangıç hükümleri ise Anayasa'nın Atatürk'ün inkılâp ve ilkeleri doğrultusunda olduğunu, çağdaş medeniyet düzeyine ulaşma azmi yönünde bulunduğunu ifade etmektedir. Anayasa'nın 174 üncü maddesi de, Anayasa'nın temel amaçlarının «Türk toplumunu çağdaş uygarlık seviyesinin üstüne çıkarma» ve «Türkiye Cumhuriyetinin lâik niteliğini koruma» olduğunu belirtmektedir. O halde bu Anayasal düzenin sağlanabilmesi, buna aykırı davranışların kınanabilmesine, eleştirilebilmesine bağlıdır. Herhangi bir dinin, Atatürk inkılâp ve ilkelerine, Türk toplumunun çağdaş uygarlık seviyesinin üstüne çıkarma seviyesine ve en önemlisi lâik düzene ters düşen hükümleri, emirleri: mevcut olabilir. Bu emirlere uymayı (yani Anayasamızın temel ilke ve amaçlarına ters davranışları) kınamayı (kötü gördüğünü söylemeyi) dahi yasaklamak, bu dini emirlere, Anayasa ilkeleri üzerinde yer vermek, Anayasa'ya aykırı bu davranışların yapılabileceğini hükme bağlamak demektir.”¹⁰⁹

AYM, bu istemin Anayasa'nın 174'üncü maddesine dayandırılmasını yerinde bulmasa da¹¹⁰, Anayasa'nın başka hükümlerine aykırı olduğu gerekçesiyle ilgili maddeleri iptal etmiştir.¹¹¹

1989 yılında dönemin Cumhurbaşkanı Kenan Evren, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunundaki bazı maddeleri değiştiren ve bu kanuna bazı maddeler ekleyen kanunun maddelerinin iptali istemiyle AYM'ye başvurmuştur. 10/12/1988 tarihli ve 3511 sayılı “2547 Sayılı Yükseköğretim Kanununun 44 üncü Maddesinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bir Ek ve Dört Geçici Madde Eklenmesine Dair Kanun”un 2'nci maddesi, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununa bir madde eklemektedir. Bu madde “Dini inanç sebebiyle boyun ve saçların örtü veya türbanla kapatılması serbesttir” hükmünü içermektedir.¹¹²

İptal isteminin gerekçesinde, Anayasa'nın 174'üncü maddesindeki hükümlerin, “temellerinin atıldığı ilk yıllarda Türk Devletinin ve toplumunun muasır medeniyetler seviyesine çıkarılması doğrultusunda ortaya koyduğu görüş ve düşüncülerinin açık bir şekilde ifadesi” olduğu belirtilmiştir. Bu görüş ışığında çağdaş giyimim de, Atatürk ilke ve inkılaplarının vazgeçilmez bir ögesi olduğu ileri sürülmüştür.¹¹³

109 a.k., s.302-303.

110 a.k., s.318-319.

111 a.k., s.320.

112 https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc072/kanuntbmmc072/kanuntbmmc07203511.pdf (Erişim Tarihi: 15.03.2020).

113 AYM'nin **Esas: 1989/1, Karar: 1989/12** sayılı kararı, **AYMKD** Sayı:25, s.133-134.

“Gerek 24 Ocak 1925 tarihli “Bilumum Devlet Memurlarının Kıyafetleri Hakkında Kararname”, gerekse 1961 Anayasası’nın 153 ve 1982 Anayasası’nın 174 üncü maddesinin Anayasanın hiçbir hükmünün, Türk toplumunu çağdaş uygarlık seviyesinin üstüne çıkarma ve Türkiye Cumhuriyetinin lâiklik niteliğini koruma amacını güden inkılâp kanunlarının Anayasanın halkoyuyla kabul edildiği tarihte yürürlükte bulunan hükümlerinin Anayasaya aykırı olduğu şeklinde anlaşılabilmesi ve yorumlanabilmesi biçimindeki amir hükümleri, Atatürk’ün, Türkiye Cumhuriyetinin temellerinin atıldığı ilk yıllarda Türk Devletinin ve toplumunun muasır medeniyetler seviyesine çıkarılması doğrultusunda ortaya koyduğu görüş ve düşüncelerinin açık bir şekilde ifadesinden başka bir şey değildir. İşte bu görüş ve düşünceler doğrultusunda çağdaş giyim, Atatürk milliyetçiliği ilke ve inkılâplarının vazgeçilmez bir öğesini oluşturmaktadır. Atatürk’ün gençlere emanet ettiği ve nitelikleri arasında lâiklik ilkesi de bulunan Cumhuriyetin bu temel taşının yerinden oynatılması ve gençlerin lâiklik ilkesinden saparak teokratik fikirlere yöneltilmesini sağlayacak yasal değişikliklerin yapılmasını maddi ve manevi mutluluğu ile çağdaş medeniyet düzeyine ulaşma azmi yönündeki Türkiye Cumhuriyeti ile bağdaştırmaya imkân bulunmamaktadır. Türk Ulusunun amacı, gayet açık ve net bir biçimde «Çağdaş uygarlık seviyesine ulaşma» biçiminde saptanmıştır. Bu amaçdan sapmaların, Anayasanın amacı, ruhu ve esprisi içinde kabul ve değer görmesi düşünülemez... Lâikliğin Türk -İnkılâbı yönünden taşıdığı büyük önem gözönüne alınarak 1924 tarihli Teşkilatı Esasiye Kanunu’nda 1928 yılında yapılan değişikliklerle “Devletin dini, dinî İslâmdır.” yolundaki hükmü çıkarılmış ve 1937 yılında 3115 sayılı Kanunla yapılan değişikliklerle de Cumhuriyetin niteliklerini belirleyen 2 nci maddesine “lâiklik ilkesi” ilave edilerek günümüze kadar Anayasa’larda yer almıştır. Atatürk’çü lâiklik anlayışı, 1925 tarihli Kararnamede de yer aldığı gibi, çağdaş giyimi benimseyen, kapalı yerlerde başını örtülmemesini ve kapalı tutulmamasını öngören bir düşünce biçimini de ortaya koymaktadır...Çağdaş kıyafet ve görünüm, Türkiye Cumhuriyetinin temellerinin atıldığı ilk yıllarda belirlenmiş olup, bugüne değin Resmi Daireler yönünden başörtüsü ve türban çağdaş giyim olarak kabul edilmemiş ve değer görmemiştir. Bugün için, yukarıda açıklanan ilkelerden ayrılmayı ve laiklikten, çağdaş kılık ve kıyafetten dolayısıyla muasır medeniyetlerin benimsediği görüş ve düşünüş biçiminden ödün verilmesini gerektiren hiçbir haklı neden ve kamu yararı bulunmamaktadır... Yukarıda açıklanan nedenlerle 10 Aralık 1988 tarih ve 3511 sayılı Kanunun Çerçeve 2 nci maddesi ile 4 Kasım 1981 tarih ve 2547 sayılı Kanuna eklenen

Ek 16 ncı madde Anayasanın Başlangıç kısmı ile 2, 10, 24 ve 174 üncü maddelerine aykırı görülmektedir.”

AYM Genel Kurulunca yapılan esas incelemesinde inkılap kanunlarının Cumhuriyetin temelini oluşturan öğelerden olduğu vurgulanmıştır.¹¹⁴ 24 Ocak 1925 tarihli “Bilumum Devlet Memurlarının Kıyafetleri Hakkında Kararname”ye atıf yapan AYM, 174’üncü madde yönünden yaptığı incelemede şunları kaydetmiştir:¹¹⁵

“Giysi durumu, salt bir biçimsel görünüm konusu değildir.

Lâiklik, düşünsel yapının değiştirilmesidir. Çağdaş, sağlıklı toplum oluşturmanın koşuludur. Kişi, iç ve dış dünyasıyla, duygu ve düşünceleriyle, beden ve ruh yapısıyla bir bütündür. Giysi, kişiliği yansıtan bir araçtır. Dinsel olsun olmasın, çağdaşlığa aykırı, devrim yasalarının öngördüğü düzenlemeyle çelişen giysiler uygun karşılanamaz. Dinsel nitelikteki giysiler ayrıca lâiklik ilkesine ters düştüğünden daha yoğun bir aykırılık oluşturur.”

Giyim konusunun Türk Devrimi ve Atatürk İlkeleriyle sınırlı olduğunu ve vicdan özgürlüğü konusuna giremeyeceğini ileri süren Mahkeme¹¹⁶, kamu kesiminde giyim ile ilgili kuralların ancak hukuksal gereklere göre düzenleneceğini, devletin kendi kurumlarında düzenleme yapmasının en doğal hakkı olduğunu, derslere çağdaş görünüme aykırı giysi ve örtülerle girmenin özgürlükle ilgili olamayacağını vurgulamıştır. Ayrıca, laiklik ilkesine özel bir önem veren Türk Devriminin ve bunun Anayasa’daki izdüşümü olan 174’üncü maddenin amaç ve içerikleri göz ardı edilerek yapılan düzenlemelerin kabul edilemeyeceğini belirtmiş ve iptal kararı vermiştir:¹¹⁷

“Çağdaş bir görünüm taşımayan başörtüsü ve onunla birlikte kullanılan belli biçimdeki giysi, bir ayrıcalıktan ötede bir ayırım atacı niteliğindedir. Şimdiye kadar başörtüsü kullanmadan yükseköğretim kurumlarını bitirmiş bayanlarla şimdi yükseköğretim kurumlarında bulunan bayanları dine karşı ya da dinsiz göstermek için kullanılma olasılığı da kaçınılmazdır. Çağdışı bir görünüm veren bu durumun giderek yaygınlaşması Cumhuriyet, devrim ve lâiklik ilkesi yönünden sakıncalara da açıktır. Demokrasiden yararlanarak lâikliğe karşı çıkışlar din özgürlüğünün kötüye kullanılmasıdır. Dinin birleştiriciliğine, hoşgörüsüne, inandırarak benimsetme özenine aykırı yanlış yorum ve değerlendirmelere dayalı bölücülükler, dinden soğutmaya neden olacak tutumlar din saygısıyla da bağdaşmaz. Türk Devrimi temelini oturan ve bu yapıda lâiklik ilkesine özel bir önem ve üstünlük tanıyan Anayasa, özgürlüklere karşın lâiklik ilkesini özenle korumayı amaçlamış ve

114 a.k., s.134.

115 a.k., s.155.

116 a.k., s.154.

117 a.k., s.158.

bu ilkenin özgürlüklere kısıdırılmasına olanak tanımamıştır. 174. maddede korunan lâiklik ilkesiyle bu madde kapsamındaki devrim yasalarının amaç, erek ve içeriklerinin öngördüğü nitelikleri gözardı ederek dinsel inanç gereğine dayalı bir düzenleme getiren dava konusu kural, Anayasa'nın 174. maddesine de aykırıdır.”

1982 Anayasası'nın 174'üncü maddesi gerekçe gösterilerek kapatma davası açılan ilk siyasal parti, daha önce belirtildiği gibi HP idi. 174'üncü maddeye aykırı eylemler içinde bulunduğu gerekçesiyle kapatma davası açılan bir diğer parti ise Refah Partisidir (RP). Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığının 21 Mayıs 1997 tarihli iddianamesinde, RP'nin -yukarıda bahsi geçen- 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununa bir madde eklemek suretiyle yükseköğretim kurumlarında başörtüsünü serbest bırakan bir düzenlemeye gitmesi, Anayasa'nın 174'üncü maddesine aykırı olarak nitelendirilmiştir. Ayrıca bu dönemde “gereğinden fazla” ilahiyat fakültesi ve imam-hatip okulunun açıldığı ileri sürülerek bu hususun da 174'üncü maddeye aykırı olduğu iddia edilmiştir.¹¹⁸

AYM Genel Kurulu, esastan yapmış olduğu incelemede, dinsel nedenlere dayanılarak başörtüsü ve türbanla boyun ve saçların örtülmesine resmi daire ve üniversitelerde serbestlik tanınmasını bir tür yönlendirme ve zorlama olarak nitelemiş; kişileri başını örtmeye zorlamanın, ayrı ve hatta aynı dinden olanlar arasında bile ayrılıklar meydana getireceğini, bu durumun da laiklik ilkesine aykırı düşeceğini öne sürmüştür. Ayrıca AYM'nin eski bir kararına atıf yaparak, laik bir devlette hukuk kurallarının kaynağının dinde değil akılda bulunduğu, kişilerin iç dünyasına ilişkin olması gereken dini inançlara göre yasal düzenleme yapılmasının Anayasa'nın 2'nci, 10'uncu, 24'üncü ve 174'üncü maddelerine aykırı olduğu belirtilmiştir.¹¹⁹

Öte yandan, “İktidar Partisi'nin Genel Başkanı sıfatını taşıyan bir kimsenin laiklik karşıtı söz ve eylemlerden kaçınmada herkesten daha dikkatli ve özenli olması” gerektiği, aynı zamanda Başbakan olan bir kimsenin, “Anayasa'nın 174'üncü maddesinde sayılan devrim yasalarına aykırı kıyafetler içindeki kişileri Başbakanlık konutuna davet ederek bunların Devlet katında kabul gören kişiler olduğu görüntüsünü vermesinin laik hukuk düzeninin reddi anlamına geleceği” vurgulanmıştır. Sonuç olarak RP'nin kapatılmasına oyçokluğu ile karar verilmiştir.¹²⁰

2005 yılında dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer ve 114 CHP'li milletvekili tarafından açılan iptal davasında, 5393 sayılı Belediye Kanununun bazı maddelerinin, Anayasa'nın 174'üncü ve bazı diğer maddelerine aykırı olduğu ileri sürülerek iptal edilmesi istenmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanununun 14'üncü maddesinde sayılan belediyenin görevleri arasında “okul öncesi eğitim kurumları açmak” ibaresinin 174'üncü maddeye aykırı olduğu, eğitim ve öğretim hizmetlerinin yerel bir ihtiyaç olmadığı ve ulusal düzeyde planlanıp merkezi yönetimce yürütülmesi gerektiği, Anayasa'nın 174'üncü maddesinde, Türk toplumunu çağdaş uygarlık

118 AYM'nin **Esas: 1997/1, Karar: 1998/1** sayılı kararı, **AYMKD** Sayı:34 Cilt: 2, s.767-778.

119 **a.k.**, s.1031.

120 **a.k.**, s.1037.

düzeinin üstüne çıkarma ve Türkiye Cumhuriyeti'nin laik niteliğini koruma amacı güden devrim yasalarının tek tek sayılarak Anayasal güvenceye alındığı, Anayasa'nın 174'üncü maddesinin, başlangıç ile 2'nci ve 24'üncü maddelerden ayrı düşünölemeyeceğı ve onları tamamlayıcı nitelikte olduğı, Anayasa'nın 174'üncü maddesiyle korumaya alınan 430 sayılı Tevhid-i Tedrisat Kanununun, eğitimi tek elden uygulanan bir devlet politikası öngörerek, akla ve bilime dayalı programlarla çağdaş uygarlık hedefine yönelmiş yurttaşlar ortaya çıkarmayı hedeflediğı belirtilmiştir.¹²¹

AYM Genel Kurulu yaptığı incelemede Anayasa'nın 127'inci maddesinin birinci fıkrasındaki "mahalli müşterek ihtiyaç" ölçütünün yerel yönetimlerin görev ve yetkilerinin sınırını çizdiğini, yasa koyucunun yerel yönetimlerin görevlerine ilişkin bir düzenleme yaparken bu ölçütü gözetmesi gerektiğini, okul öncesi eğitimin 1739 sayılı Milli Eğitim Temel Kanununun 19'uncu ve 20'nci maddelerine göre mecburi ilköğrenim çağına gelmemiş çocukların ulusal öğretime hazırlanmasını sağlayıcı bir eğitim olduğunu; milli eğitimin, program ve yöntem itibarıyla ulusal nitelikte olduğundan mahalli müşterek nitelikte bir ihtiyaç olarak görölemeyeceğini, bu sebeple ilgili düzenlemenin Anayasa'nın 127'inci maddesine aykırı olduğunu iptalinin gerektiğini, kural iptal edildiğinden 174'üncü madde dâhil olmak üzere diğer maddeler açısından incelemeye lüzum görölmediğini belirtmiştir.¹²²

CHP'li 119 milletvekili tarafından açılan bir başka iptal davasında, TCK'nın 263'üncü maddesinde yapılan değışiklik ile kanuna aykırı olarak eğitim kurumu açan veya işleyen kişilere verilecek cezalarda belli indirimlere gidilmesinin Anayasa'nın 174'üncü maddesi ile birlikte diğer bazı maddelere aykırı olduğı öne sürölmüştür. İstem gerekçesinde, yapılan düzenleme ile zaman içinde yasal olmayan eğitim kurumları aracılığıyla Anayasa'nın 24'üncü maddesine aykırı biçimde dinin siyasete alet edileceğı, düzenlemenin Tevhid-i Tedrisat Kanununa aykırı olarak eğitimin ikileştirilmesine zemin hazırlayacağı, yasaların izin vermediğı kurumlarda ve yasaların izin vermediğı biçimde din eğitimi yapılmasına, bu yerleri açmanın ve çalıştırmanın neredeyse teşvik edilmesine, bu kurumlara dolaylı destek verilmesine yol açacağı, laiklik ve öğretim birliğı ilkeleriyle, çağdaş ve bilimsel eğitim anlayışıyla ve Cumhuriyet'in kuruluş felsefesiyle bağdaşmayacağı belirtilmiş, bu nedenle de Anayasa'nın 174'üncü maddesi ile bağdaşmayan düzenlemenin iptali istenmiştir.¹²³

AYM Genel Kurulu ise esastan yaptığı incelemede eğitimin içerik olarak suç teşkil etmesinin farklı bir durum olduğunu, kurumda verilen eğitim sırasında yasadışı, bölücü, yıkıcı eylemlerin gerçekleştirilmesi halinde, bu eylemler için ceza öngören TCK'nın diğer maddeleri, Terörle Mücadele Kanunu vb. gibi özel kanunlarda belirtilen tedbir ve yaptırımların uygulanacağını, ayrıca bir yasa kuralının yerinde olup olmadığı, yarar ya da zarar getirebileceğı konusunun Anayasa'ya uygunluk denetimi dışında kalan bir husus olduğunu belirtilerek, iptal istemi reddetmiştir.¹²⁴

121 AYM'nin **Esas: 2005/95, Karar: 2007/5** sayılı kararı, **AYMKD** Sayı: 44, Cilt: 1, s.515-516.

122 **a.k.**, s.562-563.

123 AYM'nin **Esas: 2005/79, Karar: 2009/38** sayılı kararı, **AYMKD** Sayı: 46, Cilt: 2, s.869-870.

124 **a.k.**, s.877-878.

Son olarak 2012 yılında 125 CHP'li milletvekili tarafından, 6287 sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un bazı maddelerinin iptali ve yürürlüğün durdurulması talebiyle bir dava açılmıştır. Gerekçede, ilgili kanunun bazı maddelerinin, Anayasa'nın 174'üncü maddesi ve diğer bazı maddelerine aykırı olduğu iddiasıyla iptali istenmiştir. İptal isteminin gerekçesinde şu ifadeler yer almaktadır¹²⁵:

Bu düzenlemeler, sekiz yıllık kesintisiz temel eğitimi ortadan kaldırarak, ilköğretime başlama yaşını bir yıl öne çekip 4+4 şeklinde kademelendiren ve çocukları daha 9-10 yaşlarında ve somut işlem çağının ortalarında iken ilköğretimin ikinci kademesine atılarak, farklı programlar arasında tercihe imkân veren ortaokullar ile imam-hatip ortaokulları ve seçmeli dersler temelinde ailelerinin istemlerine göre meslek seçimine zorlayan düzenlemelerin amacını açığa çıkarmaktadır: O amaç, imam hatip liselerinin orta kısmını yeniden açmak ve seçmeli hale getirilen Kur'an-ı Kerim ve Hz. Peygamberimizin Hayatı dersleri temelinde 9-10 yaşlarında ve somut işlem çağının ortalarında olan çocuklara koşullandırma yoluyla analitik düşünme biçimi yerine doğmatik *düşünce biçimini dayatmaktadır...* Dolayısıyla, ilköğretime başlama yaşının bir yaş öne çekilmesi ve temel eğitimin 4+4 şeklinde kademelendirilerek imam hatip ortaokullarının açılması ve mesleki seçmeli dersler yanında Kur'an-ı Kerim ve Hz. Peygamberimizin Hayatı derslerinin konulduğu ilköğretimin ikinci kademesinin 9-10 yaşlarında başlatılması çocukların öğrenmelerini değil, koşullandırılmalarını sağlamayı amaçlamaktadır. Bu, öğrenme değil, dayatma sürecini amaçlayan hüküm, ilköğretimin ikinci kademesinde imam-hatip ortaokulları açılması ile Kur'an-ı Kerim ve Hz. Peygamberimizin Hayatı derslerinin ilköğretimin ikinci kademesine seçmeli ders olarak konulması, Anayasanın 41 inci maddesinin son fıkrasıyla devlete verilmiş olan, her türlü istismara karşı çocukları koruyucu önlemleri alma göreviyle bağdaşmadığı gibi 42 nci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan, eğitim ve öğretimin, çağdaş bilim ve eğitim esaslarına göre yapılacağı kuralına da aykırılık oluşturmaktadır. Bu hüküm, Laik devletin tüm dinlere eşit mesafede bulunması gerektiği kuralına da aykırıdır. Zira Türkiye Cumhuriyeti devleti laik bir devlet olup, ülkemizde farklı dinlere mensup yurttaşların var olduğu unutulmamalıdır... Dini ya da felsefi inanışı ifşa etmeye zorlanmak açısından, bir okulda din dersinden muafiyet ile din dersinin seçmeli hale getirilmesi arasında hiçbir fark yoktur. Bir sınıfta bulunan 30 öğrenci arasından örneğin on tanesinin Din Kültürü ve Ahlak Bilgisi dersinden muafiyet talebinde bulunması

125 AYM'nin **Esas: 2012/65, Karar: 2012/128** sayılı kararı, **AYMKD** Sayı: 50, Cilt: 2, s.1381-1398.

ile Kur'an-ı Kerim ve Hazreti Peygamberimizin Hayatı derslerini seçmemesi veya Alevilik dersi ya da Hıristiyanlık dersi var ise onlardan birini tercih etmesi veyahut da bunlardan hiç birini tercih etmemesi arasında dini veya felsefi inanın ifşası açısından hiçbir fark yoktur. Bu nedenlerle, açıkça, seçmeli Kur'an-ı Kerim ve Hz. Peygamberimizin Hayatı dersleri yoluyla kişileri dini inanç ve kanaatlerini açıklamaya zorlayan düzenlemeler Anayasanın 24 üncü maddesinin üçüncü fıkrasına ve ayrıca AİHS'ne Ek 1 No'lu Protokol'ün 2 nci maddesinin ikinci cümlesi ile bağdaşmaması nedeniyle Anayasanın 90 ıncı maddesine aykırı olmanın yanında, Anayasanın 174 üncü maddesi ile koruma altına alınan 430 sayılı Tevhidi Tedrisat Kanunu ile bağdaşmadığından, Anayasanın 174 üncü maddesine de aykırılık oluşturmaktadır.”

İptal isteminin gerekçesinde yapılan düzenlemenin Anayasa'nın 174'üncü maddesinde sayılan 430 sayılı Tevhid-i Tedrisat Kanunu ile bağdaşmadığı¹²⁶, 1982 Anayasası'nın 174 üncü maddesinde inkılap kanunlarına tek tek sayılarak yer verildiği; bu kanunların, “Türk toplumunu çağdaş uygarlık düzeyinin üstüne çıkarma” ve Türkiye Cumhuriyeti'nin laiklik niteliğini koruma” amacı güttüğü ve inkılap kanunlarının anayasal korumaya alınarak bunlara bir çeşit anayasal norm niteliği kazandırıldığı” vurguları dikkat çekicidir.¹²⁷.

AYM Genel Kurulu, esastan yaptığı incelemede, laikliğin bireyin ya da toplumun değil, devletin bir niteliği olduğunu çizmiş; Anayasa'nın 2'nci maddesinin gerekçesinde, “Hiçbir zaman dinsizlik anlamına gelmeyen lâiklik, her ferdin istediği inanca, mezhebe sahip olabilmesi, ibadetini yapabilmesi ve dinî inançlarından dolayı diğer vatandaşlardan farklı bir muameleye tâbi kılınmaması anlamına gelir.” ifadesinden hareketle, devletin din ve vicdan özgürlüğünün gerçekleşmesini sağlayacak ortamı hazırlamakla yükümlü olduğunu belirtmiştir. Ayrıca AYM önceki kararlarından farklı bir tutum takınmış, iptal isteminin gerekçesinde iptali istenen hükümlerin 430 sayılı Tevhidi Tedrisat Kanunu ile bağdaşmadığından Anayasa'nın 174 üncü maddesine de aykırılık oluşturduğu savını yanıtlama yoluna gitmiştir.¹²⁸

Anayasa'nın 174. maddesinde “Türkiye Cumhuriyetinin

126 İnkılap kanunlarından birinin AYM tarafından ölçü norm olarak kullanılması talebini içeren diğer istemler için bkz. 62'nci Dipnot.

127 a.k., s. 1410.

128 Hatırlanacağı üzere AYM daha önceki kararlarında, inkılap kanunlarında herhangi birisinin Anayasaya uygunluk denetiminde ölçü norm olarak kullanılmayacağına hükmetmişti. Bkz. **Esas: 1997/62, Karar:1998/52** sayılı kararı, **AYMKD** Sayı: 36, Cilt: 1, s.219. Oysa bu kararında AYM'nin tutum değiştirdiği ve 174'üncü maddede sayılan Tevhid-i Tedrisat Kanununu iptali istenen hükmün Anayasaya uygunluğu bakımından bir ölçü norm gibi ele aldığı görülmektedir: “Kaldı ki, 430 sayılı Kanun'un 1. maddesine göre, ‘Türkiye dahilindeki bütün müessesatı ilmiye ve tedrisiye Maarif Vekaletine merbuttur.’ Dava konusu kural da Millî Eğitim Bakanlığı bünyesindeki okullarda verilecek isteğe bağlı seçmeli dersleri düzenlemektedir. Bu yönüyle kuralda, Anayasa'nın 174. maddesinde yer alan eğitimin birliği ilkesine bir aykırılık söz konusu değildir.”

laiklik niteliğini koruma amacını güden” ve Anayasa’ya aykırı olduğu şeklinde anlaşılamayacağı ve yorumlanamayacağı güvence altına alınmış bulunan inkılap kanunlarının başında “3 Mart 1340 tarihli ve 430 sayılı Tevhidi Tedrisat Kanunu” gelmektedir. Bu Kanun’un 4. maddesine göre, “Maarif Vekaleti yüksek diniyat mütehasısları yetiştirilmek üzere Darülfünunda bir İlahiyat Fakültesi tesis ve imamet ve hitabet gibi hidematı diniyenin ifası vazifesiyle mükellef memurların yetişmesi için de aynı mektepler küşat edecektir.” Buradaki “imamet” ve “hitabet” gibi kavramların İslam dinine ait kavramlar olduğu, dolayısıyla Milli Eğitim Bakanlığına tevdi edilen görevin, bu dinin mensuplarının dini hizmetlerini yerine getirecek kişileri yetiştirecek eğitim kurumlarının açılması görevi olduğu açıktır... Ayrıca, dava dilekçesinde Diyanet İşleri Başkanlığı bünyesinde açılan Kur’an kurslarında gerekli dini bilgilerin verildiği gerçeği karşısında, Milli Eğitim Bakanlığına bağlı okullarda “Kur’an-ı Kerim” ve “Siyer” derslerinin verilmesinin eğitimin birliği ilkesine, dolayısıyla 430 sayılı Tevhidi Tedrisat Kanunu’nun korunduğu Anayasa’nın 174. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmektedir. Diyanet İşleri Başkanlığı’nın kuruluş kanunu gereğince kendisine verilen görevleri yerine getirmek için açtığı kursların, dava konusu kuralla yapılan düzenlemeden farklı olduğu açıktır. Öncelikle, iki eğitim ve öğretim arasında nitelik farkı bulunmaktadır. Diyanet İşleri Başkanlığı bünyesindeki kurslar, örgün eğitim değil yaygın eğitim faaliyetidir. İkincisi, dava konusu kuralla öğrencilere ve kanuni temsilcilerine din eğitimi ve öğretimi konusunda seçenek tanınmaktadır. En önemlisi her iki kurum tarafından sağlanan din eğitimi ve öğretimi, devletin gözetim ve denetimi altındadır. Kaldı ki, 430 sayılı Kanun’un 1. maddesine göre, “Türkiye dahilindeki bütün müessesatı ilmiye ve tedrisiye Maarif Vekaletine merbuttur.” Dava konusu kural da Milli Eğitim Bakanlığı bünyesindeki okullarda verilecek isteğe bağlı seçmeli dersleri düzenlemektedir. Bu yönüyle kuralda, Anayasa’nın 174. maddesinde yer alan eğitimin birliği ilkesine bir aykırılık söz konusu değildir.”¹²⁹

Mahkeme ayrıca İmam-Hatip okullarının orta kısımlarının açılmasını da 174’üncü maddeye aykırı görmemiştir.

AYM üyesi Fulya Kantarcıoğlu tarafından yazılan karşı oy gerekçesinde, 430 sayılı Tevhidi Tedrisat Kanunu’nun 4’üncü maddesi ile yüksek din uzmanları yetiştirilmek üzere İlahiyat Fakültesi, imamet ve hitabet gibi din hizmetlerinin yerine getirilmesini sağlayacak memurların yetişmesi için de ayrı okullar

kurulmasının öngörüldüğü, söz konusu Kanun'a, Anayasa'nın 174'üncü maddesinde sayılan hükümlerinin Anayasa'ya aykırı olduğu şeklinde anlaşılamayacak ve yorumlanamayacak kanunlar arasında yer verildiği, bu durumda Tevhidi Tedrisat Kanunu ile çizilen sınır ve öngörülen amaç doğrultusunda imam-hatip okullarının açılabileceği ancak bu okulların belirtilen çerçevenin dışına çıkılarak diğer ortaokullara alternatif oluşturacak öğretim kurumlarına dönüştürülmeleri halinde Anayasal korumadan yararlanamayacakları ifade edilmiştir.

SONUÇ YERİNE

Osmanlı İmparatorluğu dönemindeki modernleşme deneyimleri askeri kaygılar ile başlayan ve Batı'nın tekniğini almak ile yetinen bir bağlama denk düşerken, uygarlığın “tek”liğine vurgu yapan Cumhuriyet modernleşmesi toplumsal ve siyasal anlamda total bir dönüşümü öngörmesi bakımından kendisinden önceki deneyimlerden ayrılır. Cumhuriyet dönemi Türk modernleşmesini önceki Türk modernleşmesi deneyimlerinden ayıran hususlardan bir diğeri de inkılapların parlamentoda müzakere edilen birer kanun ile gerçekleştirilmesidir. Önceki modernleşme deneyimlerinde her ne kadar bir hukuki belge olarak sayılsa da padişahın tek taraflı buyruğunu ifade eden fermanlara dayanan reformlar, Cumhuriyet döneminde parlamentoda kabul edilen kanunlara dayanmaktadır.

İnkılapları kanun yapma yoluyla hayata geçiren Cumhuriyet modernleşmesi anlayışında ilkin yapılacak yeniliğe dair bir kanun çıkarılmakta, daha sonra da toplumun bu yeniliklere uyum sağlaması beklenmektedir. Cumhuriyet modernleşmesi sürecinde gerçekleştirilen yeniliklerin parlamentoda müzakere edilmesi ve birer kanuna dayandırılması, inkılapların pozitif hukuk ile ilişkisini ortaya koymanın yanı sıra yapılan yeniliklerin “millet”e mâl edilmesi isteğiyle ilişkilendirilebilir. Zira Atatürk de inkılapların millet tarafından uygun bulunduğunu ve desteklendiğini bazı söylevlerinde dile getirmiştir.

Cumhuriyet döneminde gerçekleştirilen reformların dayandığı kanunlardan bazıları, Cumhuriyet'in ilanından 38 yıl sonra anayasal korunma rejimine tabi tutulmuş ve 1961 Anayasası'nda bu kanunlardan sekizi sayılmıştır. 1961 Anayasası'nın 153'üncü maddesinde tek tek sayılan kanunların Türk milletinin çağdaş uygarlık seviyesine erişmesini ve Türkiye Cumhuriyeti'nin laiklik niteliğini korumayı amaçladığı ifade edilmiş; ayrıca bu kanunların Anayasa'ya aykırılığının ileri sürülemeyeceği belirtilmiştir. Aynı hüküm 1982 Anayasası'nın 174'üncü maddesinde de korunmuştur.

1961 ve 1982 Anayasalarında inkılap kanunlarının bazıları için getirilen korunma rejimi, bu kanunların ve Anayasa'nın ilgili hükümlerinin farklı bir hukuki statüye sahip olup olmadığına yönelik birtakım tartışmalar doğurmuştur. Doktrinde bazı görüşler, Anayasalarda sayılan inkılap kanunlarının normatif olarak diğer kanunlardan daha üst bir noktada yer aldığını, hatta bu kanunların değiştirilemez bir anayasa hükmü haline geldiğini ileri sürmüşlerdir. Buna göre Anayasa'nın değiştirilemez maddelerinden olan 2'nci maddede cumhuriyetin nitelikleri arasında laiklik ilkesi sayılmıştır. 174'üncü maddeye göre ise inkılap kanunları “Türkiye

Cumhuriyeti'nin laiklik niteliğini koruma amacını güden” kanunlardır. Öyleyse laiklik niteliğini koruma amacını güden kanunlar ve bu kanunların korunmasını öngören 174'üncü madde de değiştirilemez hükümlerden sayılabilecektir. AYM'nin bazı kararlarında Atatürk ilke ve inkılaplarını 1982 Anayasası'nın temel dayanağı olarak nitelemesi ve inkılap kanunlarını Türkiye Cumhuriyetini oluşturan temel öğeler şeklinde anması bu yorumları güçlendirmektedir.

Doktrinde yer alan bir diğer görüş ise inkılap kanunlarının korunmasını öngören Anayasa maddesinin lafzi yoruma tabi tutulmasını savunur. Buna göre Anayasa hükmünün getirdiği koruma bu kanunların Anayasa'ya aykırılığının ileri sürülememesinden ibarettir. Her ne kadar Anayasa'nın ilgili hükümleri ile korunma rejimine tabi tutulması bu kanunları ayrıcalıklı bir konuma taşır gibi görünse de, bu durum ilgili kanunların diğer kanunlar gibi değiştirilmelerinin yahut ilga edilmelerinin önüne geçmeyecektir. Nitekim Anayasa'da sayılan inkılap kanunlarından bazıları zaman içinde değişikliklere uğramıştır. Ancak bu yapılan değişikliklerin ilgili kanunların ruhuna ve özüne yönelik olmadığını belirtmek gerekir.

Kanaatimizce bu kanunların ve bunları koruyan 174'üncü maddenin değiştirilemez hüküm olarak nitelendirilmesi çok gerçekçi görünmemektedir. Zira Anayasa koyucu dilesydi 174'üncü maddeyi ve bunun içeriğini oluşturan kanunları “Değiştirilemeyecek Hükümler” kenar başlıklı 4'üncü maddede zikredebilirdi. Bu bakımdan 174'üncü maddeyi ve içeriğini değiştirilemez hükümlerden saymak amacını aşan bir yorum olacaktır. Zira Anayasa'daki koruma hükmü bu kanunları TBMM'ye karşı değil, AYM'nin iptal kararına karşı güvence altına almaktadır. Bununla birlikte değiştirilemez hükümleri düzenleyen 4'üncü maddenin istisnai bir hüküm olduğunu belirtmek gerekir. Bilindiği üzere hukukun temel prensiplerinden birisi de istisnaların genişletici bir biçimde yorumlanamamasıdır.

İnkılap kanunlarının diğer kanunlardan farklı/üstün bir noktada konumlandığını ve değiştirilemeyeceğini iddia etmek pozitif hukuk anlayışı ile de örtüşmemektedir. Zira pozitif hukukun verili olanı ele aldığı düşünüldüğünde inkılap kanunlarının korunmasını öngören Anayasa hükmünün lafzı açıktır. Buna göre ilgili kanunlara getirilen koruma, bu kanunların Anayasa'ya aykırılığının öne sürülememesinden ibarettir. Bir diğer deyişle Anayasa koyucu bu kanunları parlamento iradesine karşı değil, AYM'nin tasarruflarına karşı koruma altına almıştır. Aksi bir yorum, yasama yetkisinin genelliği ilkesi ile de bağdaşmayacaktır.

Öte yandan bu kanunların değiştirilmesi ya da ilga edilmesi AYM'nin laiklik ilkesini ve diğer Atatürk ilke ve inkılaplarını ölçü norm olarak ele almasına engel teşkil etmemektedir. Zira laiklik ilkesi Anayasa'da Cumhuriyetin niteliklerinden birisi olarak sayılmış ve ilgili madde değiştirilemeyecek hükümlerden birisi olarak zikredilmiştir. AYM de zaman zaman laiklik ilkesi ve ölçü norm olarak kullandığı diğer Atatürk ilke ve inkılapları ile birlikte 174'üncü maddeyi de iptal kararlarına konu etmiştir. Ancak inkılap kanunlarının tek başına ölçü norm olarak ele alınması -her ne kadar laikliği koruma amacını güden kanunlar olarak nitelenseler de- mümkün değildir. Her şeyden önce bir kanun hükmü bir başka kanunun denetlenmesinde ölçü norm olarak değerlendirilemez. Çünkü bir hukuki düzenlemenin ölçü norm olarak kabul edilmesi için kanunlardan üstün olması gerekir. AYM de bir kararında 174'üncü

maddenin inkılap kanunlarına anayasa gücü ve değeri kazandırdığının kabul edilerek bunların ölçü norm olarak değerlendirilmesinin doğru olmayacağını belirtmiştir. Öyleyse Anayasa'nın 174'üncü maddesinin, inkılap kanunlarının değiştirilmesi ya da ilga edilmesi önünde hukuki bir engel teşkil etmediğini kabul etmek doğru olacaktır.

Konunun siyasal ve sosyolojik bağlamı ele alındığında da bu kanunların değiştirilmesinin yahut ilga edilmesinin mümkün olacağını düşünmek gerekir. Zira bu kanunlardan bazıları sosyolojik olarak ölü metinler haline gelmiştir. Örneğin 671 sayılı Şapka İktisası Hakkında Kanun, kamu görevlilerinin kadın erkek ayrımı yapılmaksızın şapka giymesini zorunlu kıldığı halde günümüzde bu kurala uyan bir kamu görevlisi bulmak mümkün değildir. Öte yandan aynı kanun, kamu görevlileri dışında kalanlar için de başlık olarak giyilecek tek giysinin şapka olduğunu, bunun dışında herhangi bir başlığın giyilemeyeceğini öngörür. Oysa gündelik yaşamda, -özellikle Anadolu'da- yerel başlıkların tercih edildiği, şapkanın ise neredeyse hiç giyilmediği görülmektedir.

İnkılap kanunlarından tekke, zaviye ve türbelerin kapatılmasını öngören 677 sayılı kanunda tarikatlar ile şeyhlik, dervişlik, müritlik, dedelik vb. unvanların yasaklandığı hükme bağlanmıştır. Ancak günümüzde tarikatlar faaliyetlerini de facto olarak sürdürmekte, hatta vakıf kuruluşları haline gelen kimi tarikatlara vergi muafiyeti tanınmaktadır. Bununla birlikte Alevi toplumunun inançsal önderi olan dedeler bu unvanlarını kullanmakta, cem evleri için ibadethane statüsü verilmesi tartışılmaktadır. Çoğulcu demokrasi yaklaşımının modern devletlere egemen olduğu günümüzde, farklı inanç grupları sosyolojik gerçekliğin bir parçası olarak görülmektedir. Bir sosyolojik olgunun hukuki metinler yoluyla yasaklanması yahut bastırılması ise bu grupların faaliyetlerini yeraltında sürdürmesine ve illegal oluşumlara dönüşmesine yol açabilecektir. Oysa bu grupların sivil toplum kuruluşları şeklinde devletin denetimine açık olması ve faaliyetlerini şeffaflık içinde yürütmesinin sağlanması gerek inkılapların gerek de devletin laik niteliğinin korunması açısından daha yararlı olacaktır. Zira günümüzdeki çoğulcu demokrasi anlayışına uygun düşen laiklik ilkesi, tüm inançların ve inanç özgürlüğünün güvencesi olarak düşünülmelidir.

Esasen bu kanunların ihdas edildiği dönem ile günümüz dünyasının öncelik ve ihtiyaçlarının farklılık arz ettiğini kabullenmek gerekir. Günümüzde modern demokrasi özgürlükçü bir bağlama kavuşmuş, özgürlüklerin kapsamı ve yorumlanması farklılaşmıştır. Ayrıca bireyin devlet karşısındaki konumu 20. yüzyılın başları ile kıyaslanmayacak ölçüde güçlenmiştir. Bu bağlamda bireyin giyim tercihlerini belirlemek yahut inanç ve ibadet usullerine yön çizmek modern demokrasilerde devletin görevi olarak görülmemektedir. Bu bakımdan bu kanunların ihdas edildiği tarihlerden günümüz toplumsal ve siyasal yaşamını yorumlamak, anakronik bir yanılgıya yol açabilecektir. Öyleyse 1920'li ve 1930'lu yıllarda ihdas edilen bu kanunlardan uygulanma imkânı kalmayanların yenilenmesinde hukuki, siyasal ya da sosyolojik açıdan bir engel bulunmamaktadır. Böyle bir yaklaşım, Atatürk'ün inkılapçılık ilkesinin de bir gereğidir. Zira Atatürk inkılapçılığı devamlı bir yenilik olarak tanımlamıştır.

Öte yandan Atatürk inkılapları ve inkılap kanunlarının getirmeyi amaçladığı pozitivist düşüncenin güvencesi olarak görülen laiklik ilkesi, Anayasa'nın 2'nci

maddesinde Cumhuriyet'in nitelikleri arasında sayılan değiştirilemez hükümlerendir. Öyleyse bu kanunların değiştirilmesi, hatta Anayasa'nın 174'üncü maddesinin ilga edilmesi durumunda dahi laiklik Cumhuriyetin nitelikleri arasında sayılmaya ve Anayasa'da yer alan bir pozitif hüküm olarak AYM'nin norm denetimi işlevinde ölçü norm olarak kullanılmaya devam edilecektir.

Sonuç olarak; inkılap kanunlarının korunmasını öngören Anayasa hükümleri dikkate alındığında bu kanunların herhangi bir özel konumlandırmaya tabi tutulmadığı düşünülmelidir. İnkılap kanunlarının değiştirilmesi yahut ilga edilmesi, gerek hukuki bakımdan gerekse sosyolojik ve siyasal bakımdan mümkün görünmektedir. Hukuki bakımdan pozitif hukuku esas almak ve Anayasa'nın inkılap kanunlarının korunmasına ilişkin maddesini pozitif hukuk doğrultusunda yorumlamak doğru bir yaklaşım olacaktır. AYM'nin bunlara ilişkin bir kanun değişikliğini laiklik ilkesine aykırılık bakımından iptal etmesi yargısal aktivizm tartışmalarını doğuracak bir aşırı yorum olarak değerlendirilebilecektir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- AĞAOĞLU, Ahmet, **Üç Medeniyet**, 3. Baskı, Doğu Kitabevi, İstanbul, 2013.
- AHMAD, Feroz, **Modern Türkiye'nin Oluşumu**, (çev. Yavuz Alogan), 9. Baskı, Kaynak Yayınları, İstanbul.
- AKGÜNER, Tayfun, "Laiklik Üzerine", **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, Cilt: 12, Sayı: 1-3, 1991, ss.23-39.
- AKŞİN, Sina, **Kısa Türkiye Tarihi**, 27. Baskı, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2016.
- ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz, **Anayasa Yargısı ve Türk Anayasa Mahkemesi**, Yetkin Yayınları, Ankara, 1996.
- ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz, "Anayasal Normlar Hiyerarşisinin Temel Hakları Koruma İşlevi, Türk Raporu", **VIII. Avrupa Anayasa Mahkemeleri Konferansı**, Anayasa Mahkemesi Yayınları, No:17, 7-10 Mayıs 1990, ss. 27-36.
- ATAR, Yavuz, **Türk Anayasa Hukuku**, 13. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2019.
- ATAR, Yavuz, "Türk Anayasa Yargısında Anayasaya Uygunluk Denetiminin Konusu", **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 5, Sayı: 1-2, 1996, ss. 373-406.
- AYGÜN, Mustafa Yaşar, "Bir Atatürk Devrimi Olarak Hukuk Devrimi Üzerine", **Yargıtay Dergisi (Atatürk Armağanı)**, Cilt: 7, Sayı: 1-2, Ocak-Nisan 1981, s. 76-78. Ss.61-106
- Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi**, Sayı:7, 3. Baskı, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 1992
- Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi**, Sayı:13, 2. Baskı, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 1991.
- Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi**, Sayı:17, 2. Baskı, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 1991.
- Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi**, Sayı: 18, 2. Baskı, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 1981.
- Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi**, Sayı: 19, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 1982
- Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi**, Sayı: 20, Gazi Üniversitesi Basın Yayın Yüksekokulu Matbaası, Ankara, 1985
- Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi**, Sayı: 22, Gazi Üniversitesi Basın Yayın Yüksekokulu Matbaası, Ankara, 1987.
- Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi**, Sayı:25, 2. Baskı, Takav Matbaacılık Yayıncılık, Ankara 2001.
- Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi**, Sayı:34, Cilt: 2, Gazi Üniversitesi İletişim Fakültesi Basımevi, Ankara, 1999.
- Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi**, Sayı: 36, Cilt: 1, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 2001.

- Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi**, Sayı: 44, Cilt: 1, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Ankara, 2008.
- Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi**, Sayı: 45, Cilt: 4, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Ankara, 2009.
- Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi**, Sayı: 46, Cilt: 2, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Ankara, 2010.
- Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi**, Sayı: 50, Cilt: 2, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Ankara, 2014.
- ARMAGAN, Servet, **Anayasa Mahkememizde Kaza-i Murakebe Sistemi**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1967.
- BELGE, Murat, “Cumhuriyet Döneminde Batılılaşma”, **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt: 1, İletişim Yayınları, İstanbul, 1983, ss. 260-264
- BERKES, Niyazi, **Batıcılık, Ulusçuluk ve Toplumsal Devrimler -2**, Cumhuriyet Kitapları, İstanbul, 1997.
- BERKES, Niyazi, **Türkiye’de Çağdaşlaşma**, 4. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul.
- BORA, Taml, **Cereyanlar: Türkiye’de Siyasi İdeolojiler**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2017.
- BOZKURT, Mahmut Esat, **Atatürk İhtilali I-II**, 4. Baskı, Kaynak Yayınları, İstanbul, 2003.
- C.H.P. Programı (1935)**, Ulus Basımevi, Ankara.
- CAN, Osman, “Anayasa Değişiklikleri ve Düşünceyi Açıklama Özgürlüğü”, **Anayasa Yargısı**, Cilt: 19, Sayı: 1, 2002, ss.503-532.
- CİHAN, Erol, “Atatürk Hukuk Devrimi Üzerine”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt: 48, Sayı: 1-4, ss. 183-194.
- Danışma Meclisi Tutanak Dergisi**, Yasama Yılı: 1, C: 10, B: 156, 23 Eylül 1982
- DEMİREL, Ahmet, **Tek Partinin Yükselişi**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2012.
- ERDOĞAN, Mustafa, **Demokrasi, Laiklik ve Resmi İdeoloji**, 2. Baskı, Liberte Yayınları, Ankara, 2000.
- ERDOĞAN, Mustafa, **Türkiye’de Anayasalar ve Siyaset**, 8. Baskı, Liberte Yayınları, Ankara, 2012.
- EREM, Faruk, **Ön Mesele (Mesele-i Müstehire) Olarak Anayasaya Aykırılık İddiası**, Ajans Türk Matbaası, Ankara, 1962.
- ERÜRETEN, Bahir Mazhar, **Türkiye Cumhuriyeti Devrim Yasaları**, Cumhuriyet Gazetesi Yayınları, İstanbul, 1999.
- FENDOĞLU, Hasan Tahsin, “Uluslararası İnsan Hakları Belgelerinin Uygulanmasında ‘Bağımsız Ölçü Norm’ veya ‘Destek Ölçü Norm’ Sorunu”, **Anayasa Yargısı**, Cilt: 17, 2000, ss.363-384.
- FINDLEY, Carter, **Modern Türkiye Tarihi: İslam, Milliyetçilik ve Modernlik**, (çev. Güneş AYAS), 2. Baskı, Timaş Yayınları, İstanbul 2012.

- GÖREN, Zafer, **Anayasa Hukuku**, 2. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2011.
- GÖREN, Zafer, “Anayasa Mahkemesi ve Yasama Arasındaki Karşılıklı Etkileşim”, **İzmir Barosu Dergisi**, Yıl: 84, Sayı:1, Ocak 2019, ss.231-293.
- GÖZLER, Kemal, **Anayasa Normlarının Geçerliliği Sorunu**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 1999.
- GÖZLER, Kemal, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, 18. Baskı, Ekin Basım Yayım Dağıtım, Bursa, 2015.
- GÖZLER, Kemal, **Türk Anayasa Hukuku**, 3. Baskı, Ekin Basım Yayım Dağıtım, Bursa, 2019.
- GÖZLER, “Türk Anayasa Yargısında Anayasallık Bloğu Kavramına İhtiyaç Var mıdır?”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 55 Sayı: 3, 2000, ss.81-101.
- GÖZLER, “Yorum İlkeleri”, **Kamu Hukukçuları Platformu: Anayasa Hukukunda Yorum ve Norm Somutlaşması**, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, No: 236, Ankara, Eylül 2013, ss.15-119.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref, **Anayasa Hukuku**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1986.
- HAFIZOĞULLARI, Zeki, “Laiklik ve TCK’nun 163. Maddesi Üzerine”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt: 42, Sayı: 1, 1987, ss.201-221.
- HEPER, Metin, **Türkiye’de Devlet Geleneği**, 6. Baskı, Doğu Batı Yayınları, Ankara, 2018.
- HEPER, Metin, “Kemalizm/Atatürkçülük”, **Dünden Bugüne Türkiye: Tarih, Politika, Toplum ve Kültür (içinde)**, Der. Metin Hepar ve Sabri Sayarı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2016, ss. 185-209.
- İLERİ, Celal Nuri, **Türk İnkılabı**, Kaknüs Yayınları, İstanbul, 2000.
- İLHAN, Attila, **Hangi Atatürk?**, 5. Baskı, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2008.
- İLHAN, Attila, **Ufkun Arkasını Görebilmek**, Bilgi Yayınları, Ankara, 1999.
- İNALCIK, Halil, **Atatürk ve Demokratik Türkiye**, 5. Baskı, Kırmızı Yayınları, İstanbul, 2016.
- İNAN, Afet, **Atatürk Hakkında Hatıralar ve Belgeler**, 8. Baskı, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2009.
- İNSEL, Ahmet, **Türkiye Toplumunun Bunalmı**, 6. Baskı, Birikim Yayınları, İstanbul, 2005.
- KAHRAMAN, Hasan Bülent ve KEYMAN, Fuat, “Kemalizm, Oryantalizm ve Modernite”, **Doğu Batı Düşünce Dergisi**, Sayı: 2, 1998, ss.75-88.
- KİLİ, Suna, **Atatürk Devrimi: Bir Çağdaşlaşma Modeli**, Cumhuriyet Kitapları, İstanbul, 1998, s. 30-32.
- KÖKER, Levent, **Modernleşme Kemalizm ve Demokrasi**, 12. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2010.

- MAHÇUPYAN, Etyen, “Zihniyette Süreklilik ve Kopuş, **Birikim Dergisi**, Sayı: 125-126, Eylül-Ekim 1999, ss.167-178.
- MARDİN, Şerif, **Türk Modernleşmesi**, İletişim Yayınları, İstanbul, 1991.
- MARDİN, Şerif, **Türkiye’de Toplum ve Siyaset**, 13. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2006.
- ORTAYLI İlber ve KÜÇÜKKAYA İsmail, **Cumhuriyetin İlk Yüzyılı: 1923-2023**, Timaş Yayınları, 2012.
- ÖZBUDUN, Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, 19. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2019.
- PARLA, Taha, **Türkiye’de Siyasal Kültürün Resmi Kaynakları: Kemalist Tek-Parti İdeolojisi ve CHP’nin Altı Ok’u**, 3. Baskı, Deniz Yayınları, İstanbul, 2008.
- SABUNCU, Yavuz, **Anayasaya Giriş**, 13. Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara, 2007.
- SOYSAL, Mümtaz, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, 11. Baskı, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1997.
- SOYSAL, Mümtaz, **Anayasaya Giriş**, 3. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 2011.
- ŞENŞEKERCİ, Erkan, **Söylev (1919-1927) ve Demeçler (1928-1938): Mustafa Kemal Atatürk**, Uludağ Üniversitesi Basımevi, Bursa, 2014.
- TANÖR, Bülent ve YÜZBAŞIOĞLU, Necmi, **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, 19. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 2019.
- TEKİNALP, Munis, , **Kemalizm**, Cumhuriyet Gazete ve Matbaası, İstanbul, 1936.
- Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi**, C:4, B: 50, 25.04.1961
- TEZİÇ Erdoğan, **Türkiye’de 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1972.
- TİKVEŞ, Özkan, “Atatürk Devriminin Türk Hukuku Üzerindeki Etkisi”, **Yargıtay Dergisi (Atatürk Armağanı)**, Cilt: 7, Sayı: 1-2, Ocak-Nisan 1981, ss.13-20.
- TBMM Tutanak Dergisi**, D:18 C:40 B:74, 07.02.1990
- TBMM Zabıt Ceridesi**, D:2 C:10, B:1, 01.11.1924.
- TBMM Zabıt Ceridesi**, D:2 C:19 B:14, 25.11.1925
- TBMM Zabıt Ceridesi**, D:2 C:27, B:1, 01.11.1926.
- Nimet UNAN (haz.), **Atatürk’ün Söylev ve Demeçleri II (1906-1938)**, 2. Baskı, Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü Yayınları, 1959.
- UYAR, Hakkı, **Tek Parti Dönemi ve Cumhuriyet Halk Partisi**, Boyut Yayıncılık, İstanbul, 2012.
- VELİDEDEOĞLU, Hıfzı Veldet, **Devirden Devire 1**, Bilgi Yayınevi, İstanbul.
- YÜZBAŞIOĞLU, Necmi, **Türk Anayasa Yargısında Anayasallık Bloku**, İ.Ü. Basımevi, İstanbul, 1993.
- ZÜRCHER, Erik Jan, **Modernleşen Türkiye’nin Tarihi**, 7. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2000.

İnternet Kaynakları

www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d21/c073/tbmm21073011ss0723.pdf (Erişim Tarihi: 17.03.2020).

<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d18/c040/tbmm18040071ss0243.pdf> (Erişim Tarihi: 10.03.2020)

<https://anayasa.tbmm.gov.tr/docs/1961/1961-ilkhali/1961-sirasayisi.pdf> (Erişim Tarihi: 11.03.2020)

https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2018.pdf (Erişim Tarihi: 11.03.2020)

<https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/bitstream/handle/11543/1169/200901027.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Erişim Tarihi: 11.03.2020)

https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc072/kanuntbmmc072/kanuntbmmc07203511.pdf (Erişim Tarihi: 15.03.2020)

https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc004/kanuntbmmc004/kanuntbmmc00400677.pdf (Erişim tarihi: 12.03.2020)

TBMM'NİN ETKİNLİĞİNE İLİŞKİN TARTIŞMALARDA GÖZDEN KAÇAN ODAK: “MÜZAKERE” YÖNTEMİ*

NEGLECTED ISSUE IN THE DEBATES OF EFFICIENCY OF THE GRAND NATIONAL ASSEMBLY OF TURKEY: METHOD OF NEGOTIATION

Kadir AKTAŞ**

ÖZET

TBMM'nin etkinliği, görevlerinin yeterliliği ve anayasal sistemdeki konumu günümüz tartışmalarının başlıca gündemini oluşturmaktadır. Bu tartışmalar çoğu zaman seçilmiş siyasetçilerin/milletvekillerinin ve anayasal görevlerin yeterliliği üzerinden yapılmakta, Meclisin eylemde bulunması yani müzakere işlevi ihmal edilmektedir. Hâlbuki müzakere eylemi görevleri ortaya çıkaran, görev üstlenenleri de işlevselleştiren ve etkin kılan temel bir unsurdur.

Anahtar Kelimeler: TBMM, Müzakere, Görev, Komisyon Toplantıları, İçtüzük, Genel Kurul Görüşmeleri Verimliliği.

ABSTRACT

The effectiveness of the Grand National Assembly of Turkey, the adequacy of its duties and its position in the constitutional system constitute the main agenda of today's discussions. These discussions are mostly based on the adequacy of elected politicians / deputies and constitutional duties; and the parliamentary action, that is, the negotiation function is neglected. However, the act of negotiation is a basic element that reveals the tasks, functionalizes those who undertake the tasks and makes them effective.

Keywords: TBMM, Negotiation, Task, Commission Meetings, Bylaws, General Assembly Meetings Efficiency.

* Araştırma Makalesi.

Makale gönderim tarihi: 13.05.2020

Makale kabul tarihi: 23.06.2020

** Avukat / TBMM Yasama Uzmanı

E-posta: hamiteli32@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4099-4938>

1. GİRİŞ: Müzakerenin Tanımı ve Önemi

TBMM İçtüzüğünde, en çok kullanılan kavramların başında “meclis” ile “görüşme” kavramları yer almaktadır. Bu iki kavram çoğu zaman yasama faaliyetlerinin öznesini ve yüklemine/zarfını oluşturur. TBMM’nin görev ve yetkileri ise faaliyetin nesnesidir.

“Meclis” bir konuyu/sorunu değerlendirmek, çözmek ve üzerinde konuşmak için yetkinliği olan kişilerden oluşan yer, oluşum diye tarif edilebilir.¹ Örneğin, ihtiyar heyeti meclisi, dernek meclisi, üniversite meclisi, il genel meclisi hatta kahvehanede sohbet meclisi...

Önceleri “müzakere” denilen “görüşme” ise bir konu üzerinde, bir neticeye/faydaya/amaca ulaşmak üzere ilgililerin konuşması, düşüncelerini açıklaması, katılım sağlaması olarak ifade edilebilir.²

Bir mecliste toplanan üyelerin asıl amacı öteki üyeler nezdinde görüşlerinin kabul görmesini ve etki doğurmasını hedeflemektir.³ Özellikle son dönem yasama meclislerinde rastladığımız engellemeye veya (meclisin üyelerinin dışında) salt halkta/parti içinde siyasi etki bırakmaya yönelik söylemler, İçtüzük sisteminde gözetilmeyen tali amaç ve güdülerdir.⁴

Hiç şüphesiz söz konusu meclislerde, gündem konusu ile ilgili üyeler ne kadar aktif katılım sağlarsa, bilgiyle desteklenen fikirleri ve önerileri ortaya koyarlarsa, o ölçüde verimli bir yasama meclisinden/amacını gerçekleştirmiş bir meclisten bahsedilebilir.

Yine, bu meclislerin başkanları, gündem konularının anlaşılması için katılımcıları konuya odaklayabildiği, disiplinli bir ortamda katılımı artırabildiği ölçüde başarılı bir yönetimden bahsedilebilir.

Meclis ve milletvekilleri, görevi ifa edecek, eylemi yapacak kurum ve kişiler iken; görüşme ise yapılacak görevin yöntemidir. Yani kim yapacak? Meclis/üyeler...

1 Güncel Türkçe Sözlük, TDK, <https://sozluk.gov.tr/>; Kubbealtı Lugatı, Kubbealtı Akademi Kültür ve Sanat Vakfı. Erişim: <http://lugatim.com>.

2 Age.

3 TBMM İçtüzüğünde Genel Kurulda konuşmanın, başkanlığa ve Genel Kurula hitaben yapılacağı, gündem konusuna dair yapılacağı (m.60), İçtüzüğe uygun ve konu dışına çıkmadan yapılacağı (m.66), konuşmanın bir süreyle sınırlı yapılacağına (m.60, 72) dair birçok kural bulunmaktadır. TBMM teamülünde de söz alan tüm konuşmacılar sözlerine Genel Kurula (milletvekillerine) hitaben başlarlar. Bkz: Geçmişten Günümüze Meclis Tutanakları. TBMM Resmi Sitesi, Erişim: www.tbmm.gov.tr/kutuphane/tutanak_sorgu.html.

4 Belirtilen söz kullanma amacındaki değişim gözlemi için bkz.: Gündüz Dinçer ve İsmail Yertutan ve Nevzat Demirsoy,1970 ve 1980’li Yıllarda Kanunlar ve Kararlar Başkanlığının Hizmetleri, Yapılanması, Çalışma Kültürü, Komisyonlar Ve Genel Kurulun İşleyişi, Bir Zamanlar Meclis Projesi / Röportaj, TBMM Yayını, Meclis Kütüphanesi Koleksiyonu Ses CD’leri, R. T. 4.12.2015, 4.06.2016 ve 27.06.2016. Erişim: <https://www.youtube.com/watch?v=dVKcfSNPszM>; <https://www.youtube.com/watch?v=-6uVUpLNicw>; Aynı yönde eleştiri için bkz. İlter Turan, “Parlamentoların Etkinliği ve Türkiye Büyük Millet Meclisi”, Devlet Reformu: TBMM’nin Etkinliği, 2000, İstanbul, s.17-19, 83 Erişim: https://www.tesev.org.tr/wp-content/uploads/rapor_TMBB_Etkinligi.pdf.

Neyi yapacak? Kanunu. Nasıl ve hangi eylemle yapacak? Görüşerek. Bu yönetime başvurulmadan ve eylemi gerçekleştirmeden arzu edilen görevin neticelenmesi ve tahakkuk etmesi düşünülemez. Çünkü bir topluluğun bir karara ulaşabilmesi ve irade oluşturabilmesi için konuyu önce görüşmesi sonra oylaması temel unsurlardır. İhtüdüğün sisteminde de bir TBMM kararına ulaşmak için "*metnin havalesi + komisyon + görüşme + önerge + oylama*" asgari aşamalıdır.⁵

TBMM'nin sorunlarına dair -özellikle son anayasal düzenlemeler sonrası- güncel tartışmalarda milletvekillerinin davranışlarına/yetenliklerine, seçim ve siyasi parti sistemleri ile Meclisin görev ve yetkisinin yeterliliğine (yani Meclisin anayasal sistemdeki konumuna) dair analizler ön plana taşınırken, bu görevin icra "yöntemi" ve Meclisin "eyleminin" yeterliliği ihmal edilebilmektedir.⁶ Hâlbuki eylemde bulunmayan, uygulama yöntemine başvurmayan bir yapı, görevleri ve yetkileri ne kadar çok ve yeterince yetkin üyeleri olsa da bir etkinlik gösteremeyecektir. Eylemsiz bir bünye görevlerini baştan kendisi tatil etmiş demektir. Maalesef ihmal edilen bu sorunsal, bugün TBMM'nin başlıca sorunudur.

Bu çalışma yasama hizmetindeki verimliliği ve bunun sebeplerini bütünüyle ölçme iddiasını içermemektedir. Bunun için milletvekillerinin kıdem, tecrübe, eğitim durumu, yasama işlemleri sayıları, siyasi parti ve seçim sistemlerinin etkisi gibi kapsamlı parametrelerin ortaya konulması gerekecektir. Çalışmada daha çok müzakerenin önemi literatüre taşınmak istenmiştir. Bu amaçla; "yeterli eylemde bulunmayan bir Meclis'in sorunlarını sadece anayasal sistem üzerinden tartışmak ve yeni kanuni düzenlemelerle gidermeyi amaçlamak ne kadar doğrudur?" sorusuna cevap aranmıştır.

5 Meclis İhtüdüğünde kanun, dokunulmazlığı kaldırma, Yüce Divana sevk, af, KİT ibra, seçimlerin yenilenmesi, milletvekilliğinin düşmesi, dilekçe, kesin hesap gibi ekser hususta verilen kararlarda bu sistematik esastır. Bazı istisnai kararlarda (tatil, ara verme, milletvekiline izin) komisyonun işlevini, Danışma Kurulu veya Başkanlık Divanı üstlenmiştir. Savaş, OHAL ilanı ve asker gönderme kararlarında ise sadece komisyon aşaması bulunmamakta diğer unsurlar ise gözetilmektedir.

6 TBMM Başkanlığı ile işbirliği içinde OECD ve Avrupa Birliği ortak girişimi SIGMA tarafından TBMM'nin idari kapasitesinin incelendiği (2010) Akran Değerlendirme Raporunda, yasama süreci ve yasamanın kalitesi, bütçe süreçleri, parlamenter gözetim ve denetim, parlamentodaki siyasi parti grupları ve milletvekilleri, milletvekillerinin statüleri ve özlük hakları ile TBMM'nin idari yönetimi, donanımı gibi TBMM'nin temel kapasite sorunları gündeme getirilmiş ve bunlara dair öneriler sunulmuş, TBMM'nin müzakere yeteneğine dair bir tespite ise yer verilmemiştir. SIGMA, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin İdari Kapasitesi Akran Değerlendirme Raporu, TBMM Yayınları, 2010, s.1-43. Erişim: <https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/yayinlar.htm>; Turan, makalesinde, TBMM'nin verimliliğinin artırılması için İhtüdük düzenlemesi, komisyonlarda iş bölümü ve ihtisaslaşmanın geliştirilmesi ve destek hizmetlerin artırılması şeklinde üç yolu tavsiye etmiştir. İter Turan, age, s.17-19; Gençkaya makalesinde, TBMM'nin verimliliğinde, parlamento kuralları dışında milletvekili üzerinde lider - parti disiplini, hükümet yapısı ve iktidar - muhalefet ilişkisinin önemine değinmiştir. Ömer Faruk Gençkaya, Türkiye'de Parlamento Reformu - Tarihsel Bir Değerlendirme; Devlet Reformu-TBMM'nin Etkinliği, TESEV Yayınları, İstanbul, 2000, s.48-53. Erişim: https://www.tesev.org.tr/wp-content/uploads/rapor_TBMM_Etkinligi.pdf. Yüksel, ulusal ve uluslararası literatürü tarayarak Türkiye'de yasama performansı tartışmalarını konu edindiği makalesinde, ülkemizde yasamaya ilişkin verimlilik değerlendirilmelerinin kanun sayısından hareketle yapıldığını tespiti yaparak, bu veriye dayalı etütlerin ve çıkarımların yetersizliğini ileri sürmektedir. Nahit Yüksel, Türkiye'de Yasama (Kanun Yapımı) Performansı Tartışmaları, Yasama Dergisi, Sayı:39, Ocak-Haziran 2019, s.131-197.

2. TBMM'nin Donanımsal Yapısının Müzakerelere Etkisi

Meclise dair tartışmalarda gündeme getirilen hususların birisi de çağın karmaşıklaşan ve çeşitlenen sorunlarına karşı milletvekillerine, komisyonlara donanımsal destek ve personel desteği sağlanarak verimliliğin artırılacağı düşüncesidir.⁷

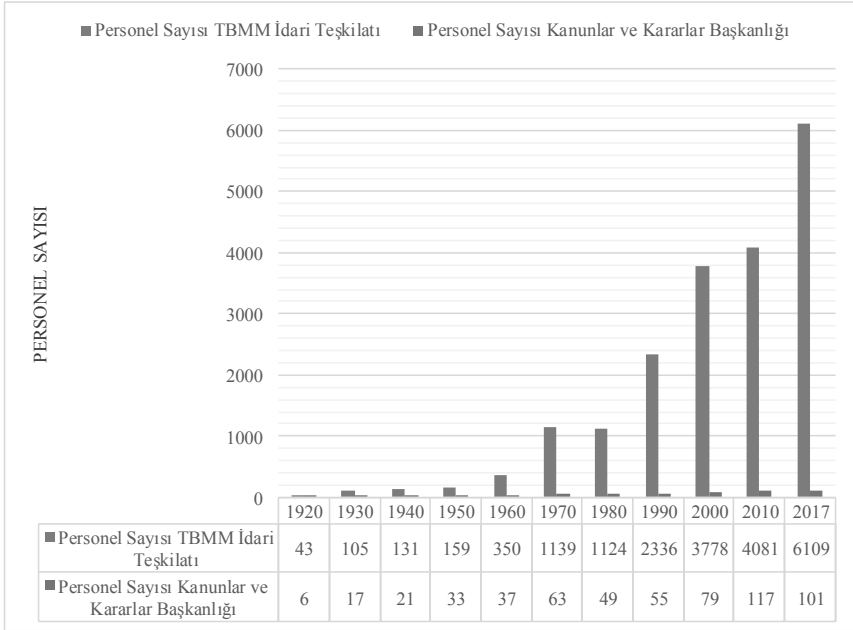
Kuruluşundan bu yana TBMM idari hizmet birimlerinin sayısının 3 katın üzerinde arttığı bilinmektedir. İdari Teşkilatı düzenleyen mevzuata bakıldığında 1916 tarihli İdare-i Dâhiliye Nizamnamesi ile 10, 1934 tarihli 2512 sayılı Kanun ile 12, 1950 tarihli 5509 sayılı Kanun ile 13, 1961 tarihli 231 sayılı Kanun ile 15, 1983 tarihli 2919 sayılı Kanun ile 44, 2011 tarihli 6253 sayılı Kanun ile de 25 hizmet birimi kurulduğu görülmektedir.⁸ Son Teşkilat Kanunu'nda sayının düşmesi, bazı hizmetlerin kaldırılmasından değil, hizmet birimlerinin birleştirilmesinden kaynaklanmıştır. Bu hizmet birimleriyle kütüphane, bilişim, halkla ilişkiler, büro, araştırma, danışmanlık, özel kalem hizmetleri gibi pek çok hizmet milletvekillerine doğrudan sunulur olmuştur.

Aşağıda TBMM'de istihdam edilen personel sayısı grafiğinde görüldüğü üzere personel sayısı 20 katın üzerinde artmıştır. Yine yasama hizmet birimlerinden biri olan ve doğrudan komisyonlar ve Genel Kurulda görev üstlenen Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü personel sayısı ise (2020 itibarıyla bu sayı 150 olup) son 50 yılda 5 katın üzerinde artmıştır.⁹

7 SIGMA, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin İdari Kapasitesi Akran Değerlendirme Raporu, s.24-28, 39. İrfan Neziroğlu, Genel Değerlendirme ve Öneriler, Kanun Yapım Süreci Sempozyumu, TBMM Yayınları, 2011,s.226-228. Erişim: <https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/yayinlar.htm>. ; İlter Turan, age, s.19,78.

8 Meclisi Mebus'andan Günümüze Yasama Hizmetleri Teşkilatı, Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı, TBMM Yayınları, Ağustos 2017, s.59. Erişim: https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/kanunlar_kararlar.pdf.

9 Age, s.60-61. Kanunlar ve Kararlar Başkanlığının yanında TBMM İdari Teşkilatında Bütçe Başkanlığı, Tutanak Hizmetleri Başkanlığı ve Araştırma Hizmetleri Başkanlığı da yasama hizmetine bilgi desteği sunan birimlerdir. Söz konusu kaynakta, Teşkilat Kanunundaki kadrolar esas alınmıştır. 1960'lı yıllara kadar Teşkilat kanunlarında memur kadroları dışında kadrolar bulunmamaktadır. Örneğin, 1933 tarihli Bütçe Kanununda ("barem harici memurları ile ücretli müstahdemler") kadrolu memurların dışındaki görev sayısı 231 dir. Doğru bir kıyaslama yapmak için 1960 yılına kadar mevcut personel sayısı iki misli olacak şekilde değerlendirmeye alınabilir. 23.5.1933 tarihli ve 2211 sayılı Muvazene-i Umumiye Kanunu, RG. T.30.5.1933, Sayı: 2414.



Ekte sunulan komisyonların toplantı sayılarını da dikkate aldığımızda, yasama işleyişinde, bu idari hizmet birimi ve personel sayısı artışı ile doğru orantılı bir artıştan bahsetmek mümkün gözükmemektedir. Hiç şüphesiz TBMM'nin donanımsal kapasitesinin artırılmasının yasama işlevine olumlu katkıları olmuştur. Ancak ekte sunulan toplantı sayıları karşısında TBMM'nin yasama verimliliğine dair sorunlarını açıklamakta lojistik faktörün payının düşük olduğu söylenebilir.

3. Müzakere Hususunda İktüzüğün Yorumunda Sapmalar

Meclisin usule ilişkin tartışmaları incelendiğinde, "İktüzüğün bu hükmü işlevsiz!" gibi çıkarımların sıkça yapıldığı görülmektedir. Hâlbuki İktüzüğün hükümleri "meclis" ve "görüşme" kavramlarının özüyle birlikte yorumlandığında, daha önce işlevsiz görülen birçok hükmün canlandığı, bir ruha ve öze kavuştuğu; İktüzük hükümleri arasında sağlam bir ilişki sistematığının bulunduğu anlaşılmaktadır.

Örneğin; Meclis Genel Kurulu toplantılarında bugünkü hâkim anlayışa göre İktüzüğün söz hakkına ilişkin hükümleri (m.59 ila 69) "*konuyla/gündemle alakalı olsun olmasın, milletvekillerine konuşması için belli bir sürenin tanınması*" şeklinde yorumlanmaktadır. Yani oturum başkanları çoğu zaman açıklama talep edenin sözünün içeriğini değerlendirmeden söz vermektedir. Bir başka deyişle, "konu dışına çıkmama kuralı (m.66)" lafzının açıklığına karşın uygulanmayan işlevsiz bir hüküm

olarak addedilmektedir.¹⁰ Neticede -aşağıda bir örneği verildiği üzere- çoğu halde yapılan açıklamalar konu dışında yapılmakta, müzakerenin gerektirdiği karşılıklılık kaybolmakta, Genel Kurul kürsüsü bir nevi “serbest kürsü” misyonuna kaymaktadır.

Bu kabul ve uygulama üzerinden yola çıkıldığında, daha çok iktidar gruplarının, milletvekilinin (1 veya 2’şer dakika) kısa açıklama talebinin (md.60/4) sınırlanması, “usul ekonomisi” yönünden bir gereklilik olarak yorumlanmakta ve talep edilmektedir. Muhalefet grupları ise her isteyene söz verilmesi yönünde açıklama hakkının geniş bir yorumla uygulanmasını, “demokratik bir kazanım” olarak görmektedir. Hâlbuki kısa açıklama talebi “meclis” ve “müzakere” kavramlarının özüyle birlikte ele alındığında “*dar anlamda görüşülen konuyla ilgili olmak kaydıyla sözü olan / fikri olan üyelerin tamamına söz verilmesi, katkılarının alınması şeklinde*” bir yoruma ulaşılabilir. Meclis niye toplandı? Niye var? Bir konuyu görüşmek için. O halde sözü/fikri olan milletvekilinin konuşması lazım ki Meclisin var olma amacı gerçekleşsin. Yani bir müzakereye katkı bağlamında tüm açıklama taleplerinin, tekrara düşülmeden karşılanması, konuyla ilgili sözü olan tüm milletvekillerinin açıklama hakkından yararlandırılması, “meclis” olmanın ve “müzakere” yapmanın bir gereğidir.¹¹ Bir meclisin üyesinin, görüşülen işe dair düşüncesini belirtmesi gayet tabii olduğu kadar mecliste görüşülmeyen bir hususa dair söz almak da, müzakerenin gerektirdiği etkileşimi kaldırması bakımından bir o kadar yanlıştır.

Bu bağlamda hâlihazırda işlevsiz olarak nitelenebilen ve Meclis görüşmelerinde ihmal edilen, İçtüzüğün konudan ayrılmamaya (m.66), konuşma düzeni ve üslubuna riayete (m.65-67), bir gündem üzerine konuşmaya (m.49, 60/2) ilişkin hükümleri, bir “meclis” ve bir “müzakere” için uygulanması vazgeçilmez önemdedir. Ancak Meclis olmanın unutulduğu, muhatabın Meclis dışı faktörler olduğu, müzakere etme çabasının geri planda kaldığı halde bu maddelerin önemi gözükmemektedir.

4. Müzakerede Günümüzdeki Tablo

Meseleyi anlamak amacıyla, geçmişten ve günümüzden aşağıdaki örneklere bakılabilir:

2018 Kasım ayında Meclis Genel Kurulunda görüşülen ve milletvekillerinin seçilme süreçlerini düzenlediği için milletvekillerinin genelinin bilgi sahibi oldukları ve ilgisine, katılımına daha açık bir konu olan, birlik yönetim kurulu üyelerinin

10 “Madde 60- (2) Gündemde bulunan veya belli bir günde görüşme konusu olacağı Anayasa, Kanun veya İçtüzük gereğince bilinen konular dışında, kâtip üyeler, söz alma istemi kaydedemezler.”
“Madde 66- Kürsüdeki üyenin sözü ancak Başkan tarafından, kendisini İçtüzüğe uymaya ve konudan ayrılmamaya davet etmek için kesilebilir. İki defa yapılan davete rağmen, konuya gelmeyen milletvekilinin aynı birleşimde o konu hakkında konuşmaktan menedilmesi, Başkan tarafından Genel Kurula teklif olunabilir. Genel Kurul, görüşmesiz işaret oyu ile karar verir.”

11 Mer’i İçtüzüğün öncesi (1973 öncesi) İçtüzüklerde söz almada serbestlik/sınırsızlık esas olup, müzakere ancak “kifayeti müzakere” önergesinin kabulüyle tamamlanmaktadır. (1927 tarihli TBMM Dâhili Nizamnamesi m.103) TBMM Anayasa ve İçtüzük Sitesi, Dâhili Nizamname. Erişim: <https://anayasa.tbmm.gov.tr/1927ictuzuk.aspx>.

milletvekili ve mahalli seçimlerde aday olabilmelerini düzenleyen Kanun Teklifinin¹² (tümü ve 4 maddesinin) müzakereleri sırasında, milletvekillerince kullanılan (1 veya 2'şer dakikalık) 36 kısa söz almanın ancak 5'i görüşülen teklife ilişkindir.¹³

Teklifin görüşmeleri sırasında sataşmadan dolayı yapılan ve çoğunlukla da Ak Parti ile CHP Grup başkanvekilleri arasında geçen (2'şer dakikalık) 11 kısa açıklamanın tamamı görüşülen teklif dışında yapılmıştır. Yine, söz konusu teklifin tümü ve 4 maddesi üzerinde şahsı ve gruplar adına yapılan (5, 10 veya 20 şer dakikalık) 29 konuşmanın 14'ü müzakere konusuna ilişkin olup¹⁴, kalan 10 konuşmanın bir kısmında teklifle ilgili açıklamalar yer almış, 5'i ise tamamen müzakere konusunun dışında yapılmıştır.¹⁵

Teklifin görüşmeleri sırasında komisyona yöneltilen soruların sadece 5'i görüşülen teklife ilişkin olmuş, 22'si ise teklife ilişkin bir konu içermemiştir. Bundan dolayı soruları cevaplamak için söz alan Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji Komisyon Başkanı Mustafa Elitaş soruların amaç/konu dışı yöneltildiği, komisyona görüşülen teklif ile ilgili soru yöneltilmediği tespitini yaparak, bu yöndeki beklentisini paylaşmıştır.¹⁶

Özetle, kanun teklifinin görüşmeleri sırasında, görüşmeleri kesen, müzakere ortamını kaldıran konu dışı birçok konuşma ve tartışma yapılmıştır.

Yapılan konu dışı konuşmaların birçoğu da polemik içeren geçmiş tartışmaların devamı niteliğinde olduğundan, müzakerelerde sataşma ve tartışmalar önemli bir yer kaplamıştır.

Meclis Genel Kurulu görüşmelerinin (1990'ların başı itibarıyla) televizyonda yayımlanmasının da etkisiyle, konuşmaların üyelerden ziyade izleyicilere yönelik yapıldığı, seçmen davranışı değiştirme ve siyasi pozisyon kapma amaçlı üst siyasi söylemin ön plana çıktığı, dikkatli bir gözle bakıldığında tutanaklardan fark edilmektedir.¹⁷ Genel Kurul görüşmelerinin ziyaretçilere açık olması ve tutanakların yayımlanıyor olmasının da geçmişten günümüze bu etkiyi oluşturduğu ileri sürebilir. Tutanakların daha çok ilerdeki araştırmacılarca okunduğunu ve söylenenlerin

12 21 Kasım 2018 tarih ve 7152 sayılı Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği İle Odalar ve Borsalar Kanunu İle Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.

13 TBMM Genel Kurul Tutanağı, B: 19 ve 20, 20.11.2018, Erişim: <https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/tutanaklar.htm>.

14 Konu dâhilinde konuşma sayısının tespitinde geniş yorumla görüşülen madde ile ilgili değil, bir madde üzerinde söz almakla birlikte, teklifin tümüne dair konuşmalar da sayılmıştır.

15 Asıl gündem konusunun yukarıdaki teklif olduğu bahse konu 19 uncu birleşimde, teklifin görüşmelerine başlanılmadan yapılan 45 kısa açıklama ve sataşmanın hemen hemen tamamı gündem dışı mahiyetinde olup bir müzakere konusuna ilişkin değildir.

16 TBMM Tutanağı, 21.11.2018, B:20, s. 70, <https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/tutanaklar.htm>.

17 Benzeri tespit için bkz. İlder Turan, age, s.27-28, 83.; Uzun yıllar Genel Kurul çalışmalarında kürsü müşavirliği yapmış eski Daire Başkanları DİNÇER ve YERTUTAN ile Raportör Demirsoy, TBMM TV'nin bu yönlü Genel Kurul çalışmalarına etkisini gözlem olarak röportajında belirtmişlerdir. Bkz.: Gündüz Dinçer ve İsmail Yertutan ve Nevzat Demirsoy, age.

takibinden çok mekânı görmeye yönelik kısa süreli ziyaretlerin yapıldığını öngören milletvekillerinin -tarihe not bırakıyorum- amacının dışında farklı bir hedefe yönelik söylem geliştirmesi beklenmemelidir.

Yukarıda değinilen tablo temel kanun görüşmelerinde daha da pekişmektedir. Temel kanun usulünde, maddeler bölümler halinde toplu/birlikte görüşüldüğünden, genelin içinde maddelere ilişkin gündem kaybolmaktadır. Kaldı ki temel kanun bölümlerinin, (torba anlayışıyla) birbirinden farklı kanun düzenlemelerini sıkça içerdiği düşünüldüğünde, bölüm üzerinde söz alan milletvekilleri müzakerenin gerektirdiği bir konu üzerinde değil de birbirinden bağımsız farklı konularda konuşmaktadırlar.¹⁸

Salt konuşma süresini doldurmaya ve kullanmaya yönelik, konu dışı konuşma ve satışmanın son dönemlerin özellikle “torba kanun” görüşmelerinde daha yaygınlaştığı görülmektedir.

Diğer yandan, bir konu üzerinde görüşme ihmal edildiğinden Meclisin asıl gündemi kaybolmakta; milletvekilleri de söz aldıkları maddeyle ilgili bir odaklanmaya ve hazırlığa ihtiyaç duymamaktadır.

5. Müzakerede Asıl Teamül

Genel Kurulun son dönemlerine hâkim olan bu müzakere şeklinin, “torba kanun usulüne bir tepkinin”, “engellenenin bir hak olduğu anlayışının” “milletvekilleri gerçek sorunları gündeme getiriyor yaklaşımının” bir ürünü olduğu söylenebilir. Yani bu durum parlamentoya hâkim olan o günkü durumsal dengeyi tezahürü olarak tanımlanan bir “teamül” (!) biçiminde değerlendirilip, bu lafza aykırılık ve amaç dışılık normalleştirilebilir.

Uzun yıllara sâri yasama tarihimiz ise İçtüzük hükümlerine aykırı böyle bir teamülün varlığını doğrulamamaktadır. Özellikle, 1980 öncesi Meclis tutanaklarına sathi bir şekilde bile bakıldığında¹⁹, Genel Kurulun yönetilmesi, yasama faaliyetinin verimliliği ve müzakere becerisi bakımından Meclisi Mebusandan günümüze Türk Parlamentolarında sürekli bir geriye gidişin var olduğu görülmektedir.²⁰

Örneğin, yukarıda örnek verilen teklif ile benzer içerikte birlik yönetim kurulu üyelerinin seçim dönemlerinin sınırlanması konusunda düzenleme yapan ve yine 4

18 22. Dönem itibarıyla temel kanun uygulamasındaki artış ve milletvekillerinin katılımına etkisi için bkz. Taner Geçmez. Özel Yasama Yöntemi Olarak Temel Kanun, TBB Dergisi, 2013, 293-296. Erişim: <http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2013-104-1251>; Şeref İba, Ülkemizde “Torba Kanun” Ve “Temel Kanun” Uygulamaları, Ankara Barosu Dergisi, 2001, s. 197-2003, Erişim: <http://www.ankarabarusu.org.tr/siteiler/ankarabarusu/tekmakale/2011-1/2011-1-7-1.pdf>.

19 Geçmişten Günümüze Meclis Tutanakları. Erişim: www.tbmm.gov.tr/kutuphane/tutanak_sorgu.html.

20 Söz hakkına dair Meclis teamülü ve gelişimi için bkz; Bakırcı Fahri, TBMM Genel Kurulundaki Yerleşik Uygulamalar, 2015, Ankara, s. 294-355. Erişim: https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/fahri_bakirci.pdf

maddeden oluşan 6.1.1958 tarihli ve 7060 sayılı Kanununun Genel Kurul müzakereleri sırasında 15 konuşma yapılmıştır.²¹ Bu konuşmaların tamamı da tasarının konusuyla ve sadece görüşülen maddeyle sınırlı yapılmıştır. Görüşmenin serencamından karşılıklı bir etkileşimin varlığı hemen hissedilebilmektedir. Konuşmaların tamamı diğer üyelere/meclise yöneliktir. Tasarının müzakereleri sırasında hiçbir sataşma da yaşanmamıştır. Kaldı ki bu tasarı, "kifayeti müzakere" önergesinin kabul edilmesine kadar talep eden herkesin konuşabildiği ve teklifin iki defa görüşülmesinin esas olduğu İçtüzük döneminde görüşülmüştür.²² Yine tasarının görüşmelerinin yapıldığı birleşimde gündem harici hiçbir konuşma ve açıklama yapılmadığı gibi buna izin de verilmemiştir.

Karşılaştırma yapmak amacıyla seçtiğimiz bu örnekteki anlayışın, özellikle, 1980 öncesi Meclislerinin müzakerelerinin geneline hâkim olduğu görülmektedir. TBMM, maalesef son 30-40 yıllık süreçte bu yerleşik müzakere yeteneğini kaybetmiştir.²³ 1973 İçtüzüğüyle konuşma sürelerine ve sayılarına sınır konulmasına (m.72) karşı oluşan tepki, zaman içerisinde konuşma sürelerinin konu dışı da olsa sonuna kadar kullanılmasına sebep olmuş; iktidar / muhalefet ilişkisinde müzakere ortamını kaldıran bir denge(sizlik) (?) oluşturmuştur.

Özellikle, 22. Dönemde (2002-2007) Mecliste sadece 2 parti grubunun bulunmasının etkisiyle grupların tahammül esnekliğinin oluşmasının, söz hakkının esnek ve konu dışı kullanılmamasında disiplini kaldıran ve teamülleri geri plana iten bir esnek tutumun oluşmasına zemin hazırladığı ileri sürülebilir.

6. Müzakereden İmtina Sorunu

Yukarıdaki analizimiz görüşme adı altında yapılan ancak işlevsiz kalan Meclis çalışmasına ilişkindir. Bundan daha önemli olan husus ise TBMM'nin gündemindeki konulara ilişkin görüşmeyi ne ölçüde yaptığıdır.

Ek (1) deki ve aşağıdaki tabloda görüldüğü üzere, günümüzde Meclis ihtisas komisyonlarında, bir yasama yılında yapılan toplantı sayısı 200'ü geçmemektedir. Hâlbuki 1925 ile 1950 arası Meclis ihtisas komisyonlarının yasama yılı itibariyle toplantı sayıları 650 ile 850 arasındadır. Bu sayılar çok partili 1950 ile 1960 arasında 1100 ile 1400 arasında toplantı sayılarına çıkmıştır. 1980 sonrasında ise önemli bir düşüşün olduğu ilk bakışta gözlenmektedir.

Her dönemden birer yasama yılı (5'er yıl aralı) örnek almaya çalıştığımız komisyonların toplantı sayıları şöyledir:

21 TBMM Tutanağı, 20.12.1957, B:17, s.192-208, www.tbmm.gov.tr/kutuphane/tutanak_sorgu.html.

22 Dâhili Nizamname m.106-107. 1973 yılında kabul edilen bu günkü İçtüzükte, müzakerenin sınırlılığı ve ivedilikli görüşme kuralıdır. İçtüzüğün 72. Maddesine göre müzakerenin devamı ancak verilen önergenin kabulü ile mümkündür.

23 Bu yönlü görüş içeren röportaj ve makale için bkz: Gündüz Dinçer ve İsmail Yertutan ve Nevzat Demirsoy, age.; İltur, age., s.78.

Komisyonların Toplantı Sayısı		
Dönem	Tarih	Toplam
(D.3 Y.2)	1.11.1928/03.06.1929	884
(D.4 Y.3)	1.11.1932/26.10.1933	644
(D.5 Y.3)	1.11.1937/31.10.1938	726
(D.6 Y.4)	1.11.1941/31.10.1942	756
(D.7 Y.2)	1.11.1943/31.10.1944	635
(D.8 Y.2)	1.11.1947/31.10.1948	708
(D.9 Y.3)	1.11.1952/23.7.1953	1443
(D.10 Y.3)	1.11.1956/11.9.1957	1176
(D.15 Y.1)	13.6.1977/4.7.1978	415
(D.17 Y.1)	6.12.1983/17.7.1984	274
(D.26 Y.2)	1.10.2016/30.09.2017	191
(D.27 Y.2)	24.06.2018/30.9.2019	215

Hiç şüphesiz, komisyonların ihtisaslaşmalarında, toplumsal ve sektörel ihtiyaçları keşfedip siyaset üreten bir merkez olmalarında, söz konusu işleri gündemlerine alıp görüşmelerinin önemi büyüktür. Milletvekilleri teklifleri²⁴ ilgili sektörlerin ve toplum kesimlerinin ihtiyaçlarını ve beklentilerini yansıtan önemli ve özlü metinlerdir. Bu metinlerin incelenmesi, üzerinde ilgili uzmanların ve sektör temsilcilerinin bilgisine başvurularak değerlendirme yapılması, komisyon nezdindeki bilgi havuzunu genişleteceği gibi bir siyasi değerlendirme için en temel unsur olan sorunlardan/ihtiyaçlardan haberdar olmanın da yolunu açacaktır. Ülke ihtiyaçlarını göremeyen veya uzmanlığıyla yorumlayamayan bir Meclisin, kendiliğinden veya kendisinin katılımıyla yasama süreçlerini yürütmesi zorlaşacaktır.

7. Kanun Hacmindeki Artışın Müzakereye Yansımaması

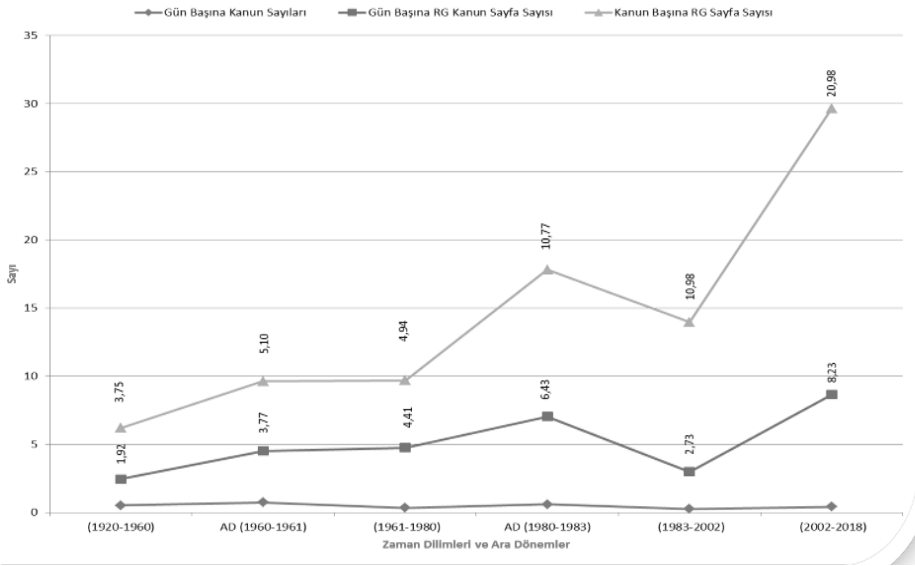
Yüksel, literatürü tarayarak hazırladığı makalesinde, aşağıdaki grafikte (ve Ekli tabloda) görüldüğü üzere kanun sayılarında²⁵ (1920'den günümüze) dönemler arasında önemli bir artışın olmadığını, bununla birlikte özellikle 22. Dönemle birlikte

24 Ve araştırma önermelerini ve vatandaş dilekçelerini.

25 Nahit Yüksel, age, s.131- 192. Yüksel, ulusal literatürü tarayarak yazdığı makalesinde, Ülkemizde literatürde kanun sayısı üzerinden verimlilik değerlendirilmelerinin yer aldığı ancak bunun yetersiz olduğunu, kanun hacmi (sayfa sayısı) ölçütünün daha yerinde olduğunu belirtmiştir.; Kanun sayıları üzerinden istatistik ve analizle, Türkiye'de kanun enflasyonu yaşandığı ve TBMM'nin kanun üretim fabrikasına dönüştüğüne dair eleştiri için bkz: Şeref İba, Parlamento Hukuku, İş Bankası Kültür Yayınları, 4. B. 2010,s.124-129.

(2002) kanun hacimlerinde (yani çıkan kanunların madde ve Resmi Gazetede ki sayfa sayılarında) önemli bir artışın olduğunu ortaya koymuştur. Yüksel kanun hacmindeki bu artışı yasama performansındaki artışı gösteren bir veri olarak değerlendirmiştir.

Dönemler İtibarıyla Gün Başına Kanun ve Resmi Gazetede Kanun Sayfa Sayıları ile Kanun Başına Resmi Gazete Sayfa Sayıları²⁶



İstisnayı düzenleyen (ancak son dönemlerin genel uygulaması haline gelen) İçtüzüğün 91. Maddesine göre (temel kanun usulünde) çıkarılan (torba) kanunların esasında birden çok bağımsız kanun olması gereken düzenlemeleri içerdiği düşünüldüğünde kanun sayısının da son dönemler itibarıyla arttığı düşünülebilir. Bu usulde maddeler bölümler halinde müzakere edildiğinden görüşme sürelerinde ciddi bir sınırlama oluşmaktadır. Kanun hacmindeki artışın ana sebebinin ülke ihtiyaçlarının çoğalması ve çeşitlenmesi ile kamu hizmeti anlayışındaki değişim olduğu söylenebilir. Yine bürokratik tıkanıklıkların/ dirençlerin kanun ile aşılma istenmesi, Meclis çoğunluğunun bir parti grubunda olmasının sağladığı kolaylık, yönetmeliğe konu olacak düzenlemelerin yasal düzenlemeye taşınması meylî ve bu düzenlemelerin değişiklikliklerinin de kanun gerektirmesiyle oluşan -yürütmenin alanını daraltan- döngü, kanun hacmindeki artışın diğer sebepleri olarak sıralanabilir.

26 Grafik için bkz: Nahit Yüksel, age. s. 192.

Yüksel'in ortaya koyduğu istatistikleri, komisyonların ekli toplantı sayılarıyla birlikte ele aldığımızda, 22. Dönem öncesiyle kıyaslandığında TBMM Genel Kurulundan çıkan kanun sayısında bir azalma olmadığı sonucuna ulaşılabilir. Hatta sayfa ve madde sayısı olarak özellikle 22. Dönem itibarıyla iki katın üzerinde bir artış vardır. Doğal olarak madde ve metin hacmindeki bu sayısal artış karşısında müzakere sayılarının artması gerekir. Bir başka ifadeyle ülkenin gelişen ve çeşitlenen ihtiyaçları karşısında doğal olarak yaşanan yasama çıktısında ve faaliyetindeki bu artış karşısında, Meclisin daha çok müzakere etmesini beklemek gerekir. Ekli tabloda (ve yukarıdaki anlatıda) somutlaştığı üzere, yasama sürecinin önemli bir aşamasını oluşturan Komisyon toplantı sayılarındaki azalış ile Genel Kurulun müzakerelerindeki içerik kaybı dikkate alındığında söz konusu beklentinin gerçekleşmediği ortaya çıkmaktadır. Burada şu iddia edilebilir: "Meclis kanunlaşacağını öngördüğü işlerin komisyon çalışmalarını yapmıştır." Bu tespit bile Meclisin bir nevi bağlı yetkiyle gündem oluşturduğunu, gündemindeki tekliflerin görüşülmesini ihmal ettiğini, bağımsız ve kendiliğinden siyaset üretebilmesinin geri planda kaldığını göstermektedir.

8. SONUÇ: Müzakereye Odaklanması Gerekliği

Yasama faaliyetindeki tatminsizlikten ve kamuoyunun beklentisinden dolayı her yasama döneminde İttüzüğün yeniden düzenlenmesi siyasi kanaat önderlerinin başlıca arayışları arasında yer almıştır. Hâlbuki esas ve öncelikle odaklanması gereken, eylemin artırılması ve çalışma kültürünün tesisidir. Görevin yürütülmediği, eylemin olmadığı bir halde, İttüzük hükümlerinin altında yatan menfaatlerin ve işlevin gözükmeyeceği, kurumsal gerekliliklerin kendini göstermeyeceği öngörülebilir bir neticedir.²⁷ Örneğin, dilekçeleri müzakere etmeyen bir Meclis için dilekçelerin tarafsız ve üst bir organ tarafından incelenerek Meclise mal olmasını, milletin ihtiyaçlarının idrak edilmesini, idarenin denetlenmesini gözetin ve sivil toplumun katılımını Genel Kurul aşamasına taşıyan bir ileri demokrasi uygulamasını içeren İttüzüğün 119'uncu ve 120'nci maddesi hükümleri "gereksiz" görülebilmektedir.²⁸

Sorunun görevin yürütülmesinde, bir başka deyişle, eyleme geçilmemesinde olduğu tespitinin yapıldığı bir halde, çözüm olarak yeni görev ve yetki düzenlemeleriyle çıkış aramak arzulan neticeden uzaklaştırabilir. Kaldı ki İttüzükte görevin yapılması, yetkinin kullanılmasına yönelik birçok düzenleme bulunmaktadır. O halde, asıl çözüm, kuralların uygulanmasına, görevlerin icrasına, iyi yönetimin sağlanmasına ve denetimin işlerlik kazandırılmasına odaklanmasıdır.²⁹

27 22. Dönem İttüzük Uzlaşma Komisyonunca hazırlanan taslak İttüzükte, dilekçelerin Komisyon Başkanlık Divanında, Komisyonunda ve Meclis Genel Kurulunda görüşülmesinin bu hükümlerin uygulanmadığı gerekçesiyle kaldırılması önerilmiştir.

28 İrfan Neziroğlu, age, s. 242.

29 Sorunun bu ekseninde görülmesi durumunda, yeni düzenlemelere çalışmalarında "eylemi" öncelemek esas olmalıdır. Örneğin, komisyon toplanmıyorsa; komisyona yeni görevler vermekten çok komisyonun toplanmasını güvence altına alacak düzenlemelere odaklanılmalıdır. Genel Kurul için olduğu üzere "Komisyonlarda haftanın belli bir günü ve saati kendiliğinden toplanır. vs." gibi...

Hiç şüphesiz, İçtüzükte Meclis Başkanının temel görevleri arasında belirtilen "Komisyonlar üzerindeki denetim görevi" bu ihtiyacı karşılamaya yöneliktir. (İçtüzük m.14/6)³⁰

Bu tespitler karşısında öncelikle şu sorulara cevap aranmalıdır:

TBMM bir "meclis" olarak ne kadar faaliyet gösterebilmekte ve "müzakere" yapabilmektedir? Görevli olduğu bir konuyu müzakere edemeyen bir meclis, etkin ve güçlü bir meclis olarak nitelenebilir mi? Yeterli eylemde bulunmayan bir meclisin görevlerinin tahakkukundan/gerçekleşmesinden bahsedilebilir mi? Eylemde bulunmayan bir meclisin üyelerinin uzmanlaşması ve siyaset üretmesi mümkün olabilir mi?

30 "Madde 14- Başkanın görevleri şunlardır: ... 6. Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonlarını denetlemek; işlerde birikme olması halinde komisyon başkanı ve üyelerini uyarmak ve durumu Genel Kurulun bilgisine sunmak;"

EK- 1

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ KOMİSYONLARININ TOPLANTI SAYILARININ GELİŞİMİ

Açıklama

Aşağıda yer alan Tablodaki 1928 ila 1957 yılları verileri Yasama Yıllıklarından alınmıştır. Bu tarihten sonra yıllıklar yayımlanmamıştır. 1973 İçtüzüğüne göre Komisyonlar Bülteni yayımlanmakla birlikte sadece 17. ve 18. Yasama Yıllarının 1. yasama yıllarına dair komisyon bültenlerinde komisyonların toplantı sayılarına yer verilmiş, diğer bültenlerde toplantı sayısı verisi yer almamıştır. 26. ve 27. Yasama Dönemlerinde ise bu dönemlerde çıkarılan Meclis Haber Dergilerinde komisyonların toplantı sayısı ve süresine dair bilgiler tekrar yer almaya başlamıştır.³¹

Tabloda yasama dönemi süreleri farklı olduğu ve 1960 sonrasında dönemlik veriye ulaşılamadığı için karşılaştırma yapabilmek için veriler yasama yılı olarak alınmıştır. Her yasama döneminde 1 yasama yılı örneklem olarak alınmıştır. Örnek alınan yıllar belirlenirken 5 yıl ardaşık olmasına dikkat edilmiştir. Son iki yasama yılına ilişkin verilerde komisyonların alt komisyon şeklindeki toplantıları da sayıya dâhil edilmiştir.

Geçmiş dönem çalışmalarında alt komisyon çalışmalarına pek rastlanılmadığı düşünüldüğünde kıyaslamada son iki dönem verilerinin daha düşük olacağı düşünülebilir. Çalışmada geçici olarak görev yürüten araştırma ve soruşturma komisyonu verileri yer almamıştır.

31 Meclis Yıllıkları, Komisyonların Toplantı Sayıları Cetveli, TBMM Yayınları, TBMM Kütüphanesi, 1928-1957; Meclis Haber Dergisi, Yasama İstatistikleri, Ekim-2018 ile Ekim-2019. Erişim: https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/meclis_bulteni.liste; Millet Meclisi 15., 17. ve 18. Dönem Yasama Bültenleri, Cumhuriyet Dönemi Meclisleri Genel Kurul Tutanaklarına Erişim Sistemi. Erişim: https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/td_v2.sorgu_ekrani. Yasama Yıllıkları hakkında kronik inceleme için bkz: Günal Seyit, Maviş Esra Yaralı, Unutulmuş Bir Yasama Yayını: TBMM Yıllıkları, Yasama Dergisi, Sayı: 39, Ocak-Haziran, 2019, s.219-287.

TBMM KOMİSYONLARININ TOPLANTI SAYILARI

Komisyonlar ³²	Tarih-Dönem	1.11.1928 03.6.1929 (D.3 Y.2)	1.11.1932 26.10.1933 (D.4 Y.2)	1.11.1937 31.10.1938 (D.5 Y.4)	1.11.1941 31.10.1942 (D.6 Y.4)	1.11.1943 1.10.1944 (D.7 Y.2)	1.11.1947 31.10.1948 (D.8 Y.2)	1.11.1952 23.7.1953 (D.9 Y.3)	1.11.1956 11.9.1957 (D.10 Y.3)	13.6.1977 4.7.1978 (D.15 Y.1) ³³	24.11.1983 17.7.1984 (D.17 Y.1)	14.12.1987 27.12.1988 (D.18 Y.1) ³⁴	1.10.2016 30.09.2017 (D.26 Y.2) ³⁵	1.10.2018 30.9.2019 (D.27 Y.2)
1	Adliye (Adalet)	87	52	88	175	38	48	151	77	28	46	27	10	2
2	Arzuhal (Dilekçe)	73	54	75	51	34	76	68	25	19	11	7 ³⁶	17 ³⁷	11 ³⁸
3	Bütçe	121	100	95	97	109	140	219	306	64 ³⁹	61 ⁴⁰	114	28	34
4	Dâhiliye (İçişleri)	113	52	69	36	60	33	108	105	29	28	11	1	10
5	Divanı Muhasebat (Sayıştay)	59	47	48	25	24	33	59	30	41	27	-	-	-
6	Gümrük ve İhbar (Gümrük ve Tekel)	-	14	26	27	18	7	14	21	-	-	-	-	-
7	Harcıye (Dışişleri)	13	7	15	7	8	10	26	18	29	19	17	5	9

32 Geçici Araştırma ve Soruşturma Komisyonları yer almamaktadır.

33 Millet Meclisi 5. Yasama dönemi (15. Dönem) 1. Yasama yılı 13 Haziran'dan 4 Temmuz'a kadar tatil edilmeden çalıştığı anlaşılmaktadır. Tutanaklara göre 1 Kasım 1977 de 2. Yasama yılı başlatılmamıştır. Yani 13 Haziran - 1 Kasım 1977 arası yıl bir sonraki yıl ile birleştirilerek 1. Yasama yılı sayılmıştır. Meclisin tatil ayları olan Temmuz - Kasım arasında da (4 ay) çalıştığı dikkate alındığında karşılaştırma yapmak için 1. Yasama yılına düşecek kısım (4/12) oransal olarak düşülüp 300 sayısını karşılaştırma yapmak için veri almak daha doğru görülmektedir. MM Tutanak Dergisi, 5. Dönem, Erişimi: https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_dergisi.pdf?birlesimler_diger_meclisler?v_meclis=&meclis_kisa_adi=MM&diger_donem_adi=d05

34 Komisyonlar Bülteninde veriler 6 aylık dönemlere dair olduğundan 1 Eylül itibarıyla başlayan 2. Yasama yılının 4 aylık dönemini de içermektedir. 1. Yasama yılı aralık ayında (geç) başladığı için diğer yasama yılları ile karşılaştırıldığında 1 aylık bir fazla çalışmanın veri olarak yer aldığı söylenebilir.

35 Meclis haber dergisinde 2016 itibarıyla yayımlanan toplantı sayılarına altı komisyon toplantıları da dahildir. Toplantı sayılarında Araştırma komisyonları bulunmamaktadır. Meclis Haber Dergisi, Yasama İstatistikleri, s.26-27. Erişimi: https://www.tbmm.gov.tr/meclis_bulteni/6244.pdf.

36 Komisyon bulunmasına karşın toplantı sayısına yer verilmemiştir.

37 Başkanlık Divanı toplantısı hariç

38 Başkanlık Divanı toplantısı hariç

39 Bütçe Karma Komisyonu ile Plan Komisyonu (2 ayrı komisyon) toplantı sayıları birleştirilerek yazılmıştır.

40 Adı (devamı yıllarda) Plan ve Bütçe.

TBMM KOMİSYONLARININ TOPLANTI SAYILARI														
Komisyonlar ²	Tarih-Dönem	1.11.1928 03.6.1929 (D.3 Y.2)	1.11.1932 26.10.1933 (D.4 Y.2)	1.11.1937 31.10.1938 (D.5 Y.4)	1.11.1941 31.10.1942 (D.6 Y.4)	1.11.1943 1.10.1944 (D.7 Y.2)	1.11.1947 31.10.1948 (D.8 Y.2)	1.11.1952 23.7.1953 (D.9 Y.3)	1.11.1956 11.9.1957 (D.10 Y.3)	13.6.1977 4.7.1978 (D.15 Y.1) ³	24.11.1983 17.7.1984 (D.17 Y.1)	14.12.1987 27.12.1988 (D.18 Y.1) ⁴	1.10.2016 30.09.2017 (D.26 Y.2) ⁵	1.10.2018 30.9.2019 (D.27 Y.2)
8	İktisat (Ekonomi)	11	55	54	40	50	11	47	15	-	-	-	-	-
9	Maarif (Millî Eğitim)	71	27	17	11	21	19	73	72	14	11 ⁴¹	9	4	10
10	Maliye	150	53	71	44	44	25	86	62	-	-	-	-	-
11	Meclis Hesaplarını Tetkik	14	7	13	62	15	16	18	34	37	22	7	-	-
12	Meclis Kütüphane	25	5	3	5	3	6	23	11	-	-	-	-	-
13	Millî Müdafaa (Savunma)	33	40	51	43	33	18	42	48	27	14	12	3	5
14	Münakalat (Ulaştırma)	-	-	-	-	26	17	22	15	-	-	-	-	-
15	Nafia (Bayındırlık)	14	16	26	32	26	21	61	38	7 ⁴²	6	8	3	6
16	Sıhhat Ve İçtimai Muavenet (Sağlık ve Sosyal Yardım)	12	21	14	29	19	19	66	18	36	42	17	2 ⁴³	4
17	Teşkilatı Esası (Anayasa)	3	12	3	4	5	12	36	18	22	33	18	18	2
18	Ticaret	-	-	-	-	22	25	63	37	26 ⁴⁴	16	7	8	7 ⁴⁵
19	Ziraat (Tarım)	-	40	10	20	14	23	60	54	22 ⁴⁶	27	8	2	1

41 Adı (devamı yıllarda) Millî Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor

42 Ulaştırma K. Birleşerek Adı (devamı yıllarda) Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm

43 Çalışma K. ile birleşerek adı (devamı yıllarda) Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler

44 Sanayi ile birleşerek adı (ve devamı yıllarda) Sanayi ve Teknoloji ve Ticaret

45 Adı (ve devamı yıllarda) Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji

46 Adı (devamı yıllarda) Tarım, Orman ve Köy İşleri

TBMM KOMİSYONLARININ TOPLANTI SAYILARI

Komisyonlar ²² Tarih- Dönem	1.11.1928 03.6.1929 (D.3 Y.2)	1.11.1932 26.10.1933 (D.4 Y.2)	1.11.1937 31.10.1938 (D.5 Y.4)	1.11.1941 31.10.1942 (D.6 Y.4)	1.11.1943 1.10.1944 (D.7 Y.2)	1.11.1947 31.10.1948 (D.8 Y.2)	1.11.1952 23.7.1953 (D.9 Y.3)	1.11.1956 11.9.1957 (D.10 Y.3)	13.6.1977 4.7.1978 (D.15 Y.1) ³³	24.11.1983 17.7.1984 (D.17 Y.1)	14.12.1987 27.12.1988 (D.18 Y.1) ³⁴	1.10.2016 30.09.2017 (D.26 Y.2) ³⁵	1.10.2018 30.9.2019 (D.27 Y.2)
20 Çalışma	-	-	-	-	-	11	63	42	-	-	-	-	-
21 KİT	-	-	-	-	-	-	-	-	7	40	17	27	20
22 Muhelit Ve Muvakkat (Karar ve Geçici) ²⁷	85 (8 Encümen)	42 (9 Encümen)	48	48 (10 Encümen)	66 (14 Encümen)	138	138 (16 Kom.)	130	7 ³⁸ (1 Kom.)	18 ⁴⁹ (1 Kom.)	2 ⁵⁰ (1 Kom.)	24 ³¹ (2 Kom.)	4 ³² (1 Kom.)
23 Çevre	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	4
24 Avrupa Birliği Uyum	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9	19
24 İnsan Haklarını İnceleme	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	23	31
26 Kadın Erkek Fırsat Eşitliği	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4	27
27 Güvenlik ve İstihbarat	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	9
TOPLAM	884	644	726	756	635	708	1443	1176	415	421	274	191	215

47 Geçici Araştırma ve Soruşturma komisyonları hariçtir. Dâhili Nizamnameye (1973 içtüzüğü öncesini) göre bazı tasarı ve teklifler için o işe özel karma ve geçici komisyonlar oluşturulmuştur. Mülgâ içtüzüğe göre bazı teklif ve tasarılar daimi komisyonlara değil de o iş için oluşturulan (2 veya 3 komisyon üyelerinden seçilen) karma veya geçici komisyonlar üzerinden neticelendirilmiştir. Meri içtüzüğe göre bu kapsamda ki işlerde daimi komisyonlara gönderilmekte olduğu düşünülürdüğünde, bu günkü verilerle yapılacak kıyaslamada karma ve geçici komisyon verilerini de eklemek doğru olacaktır.

48 Anayasa - Adalet Karma Komisyon

49 Anayasa - Adalet Karma Komisyon

50 Anayasa - Adalet Karma Komisyon

51 Anayasa Adalet Karma Komisyon ile Dilekçe ve İHLİK Karma Komisyon

52 Dilekçe ve İHLİK Karma Komisyonu

EK-2

DÖNEMLER İTİBARIYLA KANUN SAYISI VE KANUN HACMİ⁵³

TABLO 4.					
1920-2018 ZAMAN DİLİMİ YASAMA (KANUN YAPIMI) PERFORMANSI ÖLÇÜM SONUÇLARININ İRDELENMESİ					
		"Dönem" Başına Kanun Sayısı	"Gün" Başına Kanun Sayısı	"Dönem" Başına Kanun Hacmi	"Gün" Başına Kanun Hacmi
BÜTÜNCÜL İRDELEME					
	1920-2018 Dönemi (KÜM.)	529	0,41	4.734	3,70
	1920-1961 Dönemi	655	0,52	2.532	1,99
	1961-1983 Dönemi	489	0,37	6.287	4,70
	1983-2018 Dönemi	449	0,32	7.192	5,12
	(1983-2002) (İLK BEŞ YD)	347	0,25	3.782	2,73
	(2002-2018) (SON DÖRT YD)	575	0,41	11.455	8,23
	1920-1960 Dönemi	680	0,51	2.561	1,92
	1960-1961 Ara Dönemi	375	0,74	1.913	3,77
	1961-1980 Dönemi	453	0,33	6.102	4,41
	1980-1983 Dönemi	669	0,60	7.208	6,43
	1983-2018 Dönemi	449	0,32	7.192	5,12
	(1983-2002) (İLK BEŞ YD)	347	0,25	3.782	2,73
	(2002-2018) (SON DÖRT YD)	575	0,41	11.455	8,23
SINIRLANDIRILMIŞ İRDELEME					
	1946- 6/6/2015 Dönemi (KÜM.)	494	0,36	5.643	4,18
	1946-1960 Dönemi	633	0,51	2.959	2,34
	1960-1961 Ara Dönemi	375	0,74	1.913	3,77
	1961-1980 Dönemi	453	0,33	6.102	4,41
	1980-1983 Ara Dönemi	669	0,60	7.208	6,43
	1983-6/6/2015 Dönemi	443	0,31	6.697	4,64
	(1983-2002) (İLK BEŞ YD)	347	0,25	3.782	2,73
	(2002-2015) (SON ÜÇ YD)	603	0,39	11.554	7,54

Not: Kanun hacmi, Resmi gazetede yer alan kanunların sayfa sayısını ifade etmektedir. Dönem sürelerinin farklılaşması dikkate alınarak, doğru kıyaslama amacıyla bir dönemdeki gün sayısına göre de kanun sayısı ve kanun sayfa sayısı gösterilmiştir.

53 Tablo Yüksel'in makalesinden aynen alınmıştır. Ayrıntılı analizler ve istatistikler için bkz: Nahit Yüksel, Türkiye'de Yasama (Kanun Yapımı) Performansı Tartışmaları, Yasama Dergisi, Sayı: 39, 2019, s. 187

KAYNAKÇA

BAKIRCI Fahri, **TBMM Genel Kurulundaki Yerleşik Uygulamalar**, 2015, Ankara, s. 294-355. Erişim: https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/fahri_bakirci.pdf.

DİNÇER Gündüz, YERTUTAN İsmail ve DEMİRİSOY Nevzat, **1970 ve 1980'li yıllarda Kanunlar ve Kararlar Başkanlığının Hizmetleri, Yapılanması, Çalışma Kültürü, Komisyonlar Ve Genel Kurulun İşleyişi, Bir Zamanlar Meclis Projesi / RÖportaj**, TBMM Yayını, Meclis Kütüphanesi Koleksiyonu Ses CD'leri, R. T. 4.12.2015, 4.06.2016 ve 27.06.2016. Erişim: <https://www.youtube.com/watch?v=dVKcfSNPszM>; <https://www.youtube.com/watch?v=-6uVUpLNIcw>.

Geçmişten Günümüze Meclis Tutanakları, Erişim: www.tbmm.gov.tr/kutuphane/tutanak_sorgu.html.

Güncel Türkçe Sözlük, TDK, <https://sozluk.gov.tr/>; Kubbealtı Lugatı, Kubbealtı Akademi Kültür ve Sanat Vakfı. Erişim: <http://lugatim.com>.

GENÇKAYA, Ömer Faruk, **Türkiyede Parlamento Reformu – Tarihsel Bir Değerlendirme; Devlet Reformu-TBMM'nin Etkinliği**, TESEV Yayınları, İstanbul, 2000. Erişim: https://www.tesev.org.tr/wp-content/uploads/rapor_TMBB_Etkinligi.pdf.

GEÇMEZ, Taner, "Özel Yasama Yöntemi Olarak Temel Kanun", **TBB Dergisi**, 2013. Erişim: <http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2013-104-1251>.

İBA, Şeref, "Ülkemizde 'Torba Kanun' ve 'Temel Kanun' Uygulamaları", **Ankara Barosu Dergisi**, 2011. Erişim: <http://www.ankarabarusu.org.tr/siteler/ankarabarusu/tekmakale/2011-1/2011-1-7-1.pdf>.

İBA, Şeref, **Parlamento Hukuku**, İş Bankası Kültür Yayınları, 4. B. 2010.

Kubbealtı Lugatı, Kubbealtı Akademi Kültür ve Sanat Vakfı. Erişim: <http://lugatim.com>.

Meclisi Mebusandan Günümüze Yasama Hizmetleri Teşkilatı, Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı, TBMM Yayınları, Ağustos 2017. Erişim: https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/kanunlar_kararlar.pdf.

23.5.1933 tarihli ve 2211 sayılı Muvazene-i Umumiye Kanunu, **RG**. T.30.5.1933, Sayı: 2414.

Meclis Yıllıkları, Komisyonların Toplantı Sayıları Cetveli, TBMM Yayınları, TBMM Kütüphanesi, 1928-1957.

Meclis Haber Dergisi, Yasama İstatistikleri, Ekim-2018 ile Ekim-2019. Erişim: https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/meclis_bulteni.liste.

Meclis Haber Dergisi, Yasama İstatistikleri, Eylül – Ekim 2019, Sayı.244. Erişim: https://www.tbmm.gov.tr/meclis_bulteni/s244.pdf.

Millet Meclisi 15, 17 ve 18. Dönem Yasama Bültenleri, Cumhuriyet Dönemi Meclisleri Genel Kurul Tutanaklarına Erişim Sistemi. Erişim: https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/td_v2.sorgu_ekrani.

Millet Meclisi Tutanak Dergisi, 5. Dönem. Erişim: https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_dergisi_pdfler.birlesimler_diger_meclisler?v_meclis=4&meclis_kisa_adi=MM&diger_donem_adi=d05.

YÜKSEL, Nahit, “Türkiye’de Yasama (Kanun Yapımı) Performansı Tartışmaları”, **Yasama Dergisi**, Sayı: 39, 2019.

NEZİROĞLU, İrfan, “Genel Değerlendirme ve Öneriler”, **Kanun Yapım Süreci Sempozyumu**, TBMM Yayınları, 2011. Erişim: <https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/yayinlar.htm>.

TBMM Dâhili Nizamnamesi, TBMM Anayasa ve İçtüzük Sitesi. Erişim: <https://anayasa.tbmm.gov.tr/1927ictuzuk.aspx>.

TBMM Genel Kurul Tutanağı, B: 19 ve 20, 20.11.2018. Erişim: <https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/tutanaklar.htm>.

TBMM Genel Kurul Tutanağı, B:20, 21.11.2018. Erişim: <https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/tutanaklar.htm>.

TBMM Genel Kurul Tutanağı, B:17, 20.12.1957. Erişim: www.tbmm.gov.tr/kutuphane/tutanak_sorgu.html.

TURAN, İlter, “Parlamentoların Etkinliği ve Türkiye Büyük Millet Meclisi”, **Devlet Reformu: TBMM’nin Etkinliği**, TESEV Yayınları, 2000, İstanbul.

SEYİT, Günel, YARALI, Maviş Esra, “Unutulmuş Bir Yasama Yayını: TBMM Yıllıkları”, **Yasama Dergisi**, Sayı: 39, Ocak-Haziran, 2019.

SIGMA Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin İdari Kapasitesi Akran Değerlendirme Raporu, TBMM Yayınları, 2010. Erişim: <https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/yayinlar.htm>.

MİLLETVEKİLLİĞİ İLE BAĞDAŞMAYAN İŞLER VE TBMM BAŞKANLIĞININ KONUVA BAKIŞ AÇISI*

ACTIVITIES INCOMPATIBLE WITH DEPUTY AND PERSPECTIVE OF OFFICE OF THE SPEAKER OF THE GNAT

Reyhan AYAZ**

ÖZET

Yürütme organının yasama meclisi üyeleri üzerindeki etkilerini azaltmak amacıyla ortaya çıkan kurumlardan biri olan yasama bağdaşmazlığı, günümüzde birçok ülkede anayasal düzeyde kabul edilmiştir. Amacı aynı zamanda milletvekilliği sıfatının kişisel çıkarlar için kullanılmasının önüne geçmek olan bu konu yasama etiği açısından da oldukça önem arz etmektedir. Bu çalışmada, ülkemizde de anayasal boyutta düzenlenmiş olan milletvekilliği ile bağdaşmayan işlere değinilmiştir. Öncelikle bağdaşmazlık kurumunun tarihsel açıdan gelişimi incelenmiş, ardından diğer mevzuat açısından ilgili hükümlere yer verilmiştir. Devamında ise konuya ilişkin TBMM Başkanlığının gündemine gelen olaylardan hareketle Meclis Başkanlığının konuya dair tutumuna değinilmiştir. Son olarak milletvekilliğiyle bağdaşmayan bir görevi veya hizmeti sürdürmekte ısrar eden milletvekillerine uygulanacak yaptırımlara ve yasama etiği açısından konunun kısa bir değerlendirmesine yer verilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Milletvekili, Milletvekilliği ile bağdaşmayan işler, Yasama, Yasama etiği, Yürütme.

* Araştırma Makalesi.

Makale gönderim tarihi: 26.03.2020

Makale kabul tarihi: 01.06.2020

** Yasama Uzman Yardımcısı, TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı

E-posta: reyhan.ayaz@tbmm.gov.tr

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2278-9597>

ABSTRACT

Legislative incompatibility, which is one of the notions that emerged in order to reduce the effects of the executive on the members of the legislature, has been adopted at many constitutional levels nowadays. This issue, which also aims to prevent the use in a deputy capacity for personal interests, is also very important in terms of legislative ethics. In this study, activities incompatible with deputy that are regulated in the constitutional level in Turkey will be mentioned. First, the historical development of the incompatibility notion will be examined and then other relevant legislation will be included. In the following, the perspective of Office of the Speaker on the issue is mentioned in the light of the events on the agenda of the Office of the Speaker of the GNAT. Finally, the sanctions to be applied to deputies who insists on holding a position or carrying out a service incompatible with membership and a brief evaluation of the issue in terms of legislative ethics were included.

Key Words: *Deputy, Activities incompatible with deputy, Legislative, Legislative ethics, Executive.*

GİRİŞ

Anayasamızın 82’nci maddesinde milletvekilliğinin hangi hallerde düşeceği hüküm altına alınmıştır. Milletvekilliği statüsünün kaybedilmesine sebep olabilecek hususlardan birisi de Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği ile bağdaşmayan bir görev veya hizmeti sürdürmekte ısrar etmektir. Anayasa hukukunda yasama meclisi üyeliği ile birlikte yürütülemeyeceği varsayılan bu görev ve hizmetler “yasama bağdaşmazlığı” olarak adlandırılmaktadır.¹

Yasama meclisi üyeliği ile bağdaşmayan bir başka görevde bulunmak hususu diğer parlamentolar açısından da oldukça sık rastlanan bir düşme nedenidir. Siyasi etik, hesap verilebilirlik, şeffaflık gibi sebeplerden dolayı çağdaş demokratik ülkelerin birçoğu anayasalarında parlamento üyelerinin meclis üyeliği dışında hangi görevlerde bulunabileceği, bunlara ilişkin kazanç sınırının ne olması gerektiği gibi konuları düzenleme yoluna gitmiştir.

Ülkemizde de yasama bağdaşmazlığı konusu 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarında ayrıca hüküm altına alınmıştır. Konuya ilişkin mevzuat bununla da sınırlı olmayarak 3069 sayılı TBMM Üyeliği ile Bağdaşmayan İşler Hakkında Kanun ile de detaylandırılmıştır.

Bu çalışmada öncelikli olarak milletvekilliğiyle bağdaşmayan işin tanımı yapılacak sonrasında konuya ilişkin hükümlerin mevzuat açısından tarihçesine değinilecektir. Devamında ise milletvekilliğiyle bağdaşmayan işler sınıflandırılarak TBMM Başkanlığına yapılmış başvurulardan örnekleme yoluyla Meclis Başkanlığının konuya ilişkin bakış açısı incelenecektir. Son olarak da bağdaşmayan işlerde ısrar etmekten dolayı milletvekilliğinin sona ermesi ve konunun yasama etiği açısından kısaca değerlendirmesi yapılacaktır.

1. BAĞDAŞMAZLIK KAVRAMI

Milletvekilliği, hizmet gereği ayrıcalıklı bir statüdür.² Bu nedenle genel olarak vatandaşlara getirilen sınırlamalar haricinde, özel olarak yasama meclisi üyelerine getirilen sınırlamalar da bulunmaktadır.³ Kuvvetler ayrılığı ilkesi, yasama ve yürütme erklerinin farklı organlar elinde bulunması anlamına gelmektedir. Bu nedenle çeşitli ülkelerin anayasalarında olduğu gibi Türkiye Cumhuriyeti Anayasalarında da yasama meclisi üyelerinin bazı işleri ve görevleri üstlenmeleri yasaklanmıştır. Anayasa hukukunda bu hususa “yasama bağdaşmazlığı ya da uyumsuzluğu (teşrii imtizaçsızlık)” adı verilmektedir.⁴

1 İlhan Arsel, **Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları**, Ankara, Mars Matbaası, 1965, s.247

2 İrfan Neziroğlu, **Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2008.

3 Rahmi Kumaş, **Parlamentonun Boyutları**, Çağdaş Yayınları, İstanbul, 1985, s.28.

4 İlhan Arsel, **Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları**, Ankara, Mars Matbaası, 1965, s.247

Yasama organının temel görevlerinin başında kanun yapmak ve yürütme organını denetlemek gelmektedir. Milletvekilliğinin kamu görevleriyle bağdaşmazlığının temel nedeni, özellikle denetlemek durumunda oldukları yürütmeye karşı milletvekillerinin tam bağımsızlığını sağlamaktır. Gerçekten, yasama meclisi üyelerinin, yürütme organı içinde bir görev almaları, onları hem ekonomik hem idari açıdan hükümete bağımlı hale getirebilir ki; bunun yasama meclislerinin yürütme organını denetleme işlevini olumsuz bir biçimde etkileyeceği açıktır.⁵ Aynı zamanda TBMM üyelerinin, kanun koyma yetkisini belli kesimlerin ya da milletvekillerinin kişisel çıkarları için kullanmalarını önlemek amacıyla da böyle bir sınırlamanın varlığı gereklidir.

Diğer taraftan, milletvekilliğinin kamu görevleri ile bağdaşmazlığının yanı sıra bazı özel görevlerle bağdaşmazlığı ise zamanla ortaya çıkan ihtiyaçlara istinaden düzenlenmiştir. Başta böyle bir bağdaşmazlık kabul edilmezken, zamanla, milletvekilinin mesleki faaliyetlerinin onun milletvekilliği görevini bağımsız bir şekilde yerine getirmesini tehlikeye sokabileceği kabul edilmiştir. Milletvekilliği sıfatı kullanılarak mesleki faaliyetlerden daha çok kâr elde edilebilmesi ve milletvekilleri ile iş dünyası arasında artan yakın ilişkilerin kamuoyunda rahatsızlık vermesi sebebiyle anayasalar bazı özel görevlerde de bağdaşmazlık öngörmüşlerdir. Ancak özel görevler ile milletvekilliği arasındaki kural, bağdaşırılık; istisna ise bağdaşmazlıktır.⁶

Esasen, ülkeler bazında da yasama bağdaşmazlığı kurumu, genelde içerik olarak aynıdır. Milletvekillerinin, yargı ve mahalli idarelerde görev almaları ya da kamu kesiminde memur olarak çalışmaları yasaklanmıştır. Aynı şekilde, çift meclis sisteminin geçerli olduğu ülkelerde, her iki meclis üyeliğine sahip olmak yasaklanmıştır.⁷ Parlamenter ve meclis hükümeti sistemlerinde ise bakanlık ve parlamento üyeliği birleşebilirken başkanlık sisteminin uygulandığı ülkelerde bakanlık ile milletvekilliği birleşmemektedir.

Mevzuatımız açısından bakılacak olursa milletvekilliği ile bağdaşmayan işlerin bir kısmı doğrudan Anayasa’da düzenlenmiştir. Konuya ilişkin esas düzenleme Anayasa’nın “Üyelikle bağdaşmayan işler” başlıklı 82’nci maddesinde yer almakla birlikte 77’nci ve 116’ncı maddeleri de bu kapsamda değerlendirilebilir. Bağdaşmayan işlere yönelik hükümler Anayasa ile sınırlı olmayıp Anayasa’nın 82’nci maddesinin son fıkrası ile bağdaşmayan diğer görev ve işlerin kanunla belirleneceği hüküm altına alınmıştır. Bu doğrultuda 31.10.1984 tarihli ve 3069 sayılı TBMM Üyeliği ile Bağdaşmayan İşler Hakkında Kanun ile konuya ilişkin ilave düzenlemelere yer verilmiştir.

5 Erdal Onar, “1982 Anayasasında Milletvekilliğinin Düşmesi”, *Anayasa Yargısı Dergisi* (14), Anayasa Mahkemesi Yayınları, Ankara, 1997, s.390

6 Kemal Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, Ekin Yayınları, Bursa, 2019, s.542

7 Faruk Bilir, *Türkiye’de Milletvekilliği ve Milletvekilliğinin Sona Ermesi*, Nobel Yayıncılık, Ankara, 2001.

2. TARİHSEL SÜREÇ

2.1. 1982 ANAYASASI ÖNCESİ DÖNEMDE BAĞDAŞMAZLIK

2.1.1. 1924 Anayasası

Yasama bağdaşmazlığı konusundaki ilk anayasal düzenleme 1924 Anayasası ile birlikte yapılmıştır. 1924 Anayasasından günümüze kadar olan süreçte ise bağdaşmayan işlerin kapsamı oldukça genişletilmiştir.

1924 Anayasası ilgili konuyu düzenlemekte tek madde ile yetinmiştir. 1924 Anayasası'nın 23'üncü maddesi "*Milletvekilliği ile hükümet memurluğu bir kişide birleşemez.*" diyerek yasama meclisi üyeliği ile bağdaşmayan tek işin memuriyet olduğunu ifade etmiştir. Gören'e göre, memur hükümetin emrinde çalışan kişidir. Yasama meclisi üyesi memurluk görevini üstlenecek olursa hükümetin kararıyla bu görevden alınmak korkusunu taşıyacak, ayrıca hükümetin meclis üyelerine birtakım avantajlı görevler dağıtmak suretiyle mecliste istediği çoğunluğu elde etmesi mümkün olacaktır.⁸

2.1.2. 1961 Anayasası

Kötüye kullanılmalara ortam hazırladığı için üyelikle bağdaşmayan işler konusunda 1924 Anayasasının 23'üncü maddesi yerine 1961 Anayasası ile kurumun amacına uygun düşecek bir kural getirilmiştir.⁹

1961 Anayasası'nın "Üyelikle bağdaşmayan işler" başlıklı 78'inci maddesinin ilk fıkrasında bu dönemdeki çift meclis sistemi dolayısıyla maddeye getirilen "*İki meclis üyeliği bir kişide birleşemez.*" hükmüne yer verilmiştir. Çift meclis sisteminde amaç, iki ayrı iradenin tezahürü ve bir konu üzerinde birleşmesi olduğu için, aynı iradenin, iki meclisin de iradesinin açıklanmasında yer alması sistemin mantığına aykırı düşmektedir.¹⁰

78'inci maddenin devamında milletvekilliği ile bağdaşmayan diğer işler şu şekilde sıralanmıştır:

"Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinde ve bunlara bağlı kuruluşlarda, Devletin veya diğer kamu tüzel kişilerinin doğrudan doğruya veya dolayısıyla katıldığı teşebbüs ve ortaklıklarda, kamu yararına çalışan derneklerden özel gelir kaynakları ve özel imkânları kanunla sağlanmış olanların yönetim kurullarında ve başka işlerinde görev alamazlar ve bunların herhangi bir yüklenme işini doğrudan doğruya veya dolayısıyla kabul edemezler.

8 Zafer Gören, **Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayıncılık, Ankara 2001, s.219.

9 Gökalp İzmir, "**Türkiye ve Bazı Ülke Parlamentolarında Milletvekilliği Sıfatının Kazanılması ve Kaybedilmesi**", Yayınlanmamış Kurum Uzmanlık Tezi, 2008, TBMM Genel Sekreterliği, s.133.

10 Orhan Aldıkaçtı, **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası**, İstanbul, 1970, s.239.

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, yürütme organının teklif, inha, atama veya onamasına bağlı resmî veya özel herhangi bir işle görevlendirilemezler. Bir üyenin belli konuda ve altı ayı aşmamak üzere Bakanlar Kurulunca verilecek geçici bir görevi kabul edebilmesi, kendi Meclisinin kararına bağlıdır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği ile bağdaşmayan diğer görev ve işler kanunla gösterilir.”

Madde ile zamanın şartlarına daha uygun olacak şekilde hükümetin etkisinin olabileceği tüm kurumları kapsar bir düzenleme getirilmiştir. İlgili komisyon raporunda da gerekçe olarak belirtildiği üzere üyelerin hükümet karşısında tam bir bağımsızlığa sahip olabilmeleri için, devletle ilgili olabilecek herhangi bir iş kabul etmelerine izin verilmemiştir.¹¹

İlgili maddenin ikinci fıkrasında milletvekillerinin kabul edemeyeceği işler detaylı bir şekilde ifade edilmiştir. Bunlara ek olarak TBMM üyelerinin yürütme organı tarafından verilebilecek herhangi bir işle de görevlendirilemeyeceği hususu ayrıca hükme bağlamıştır. Ancak 1961 Anayasası bu konuda kesin bir bağdaşmazlık öngörmemiştir. Milletvekillerinin özel durumlarına istinaden ve özellikle milletlerarası ilişkilerde gerek olabileceği üzere üyelerin görevlendirilmesi gerekebileceği belirtilmiştir.¹² Böyle bir görevin üyelikle bağdaşabilmesi için belli bir konuya ilişkin olması ve süresinin 6 ayı aşmaması gereklidir. Bu şartlar altında Bakanlar Kurulu tarafından geçici bir görev verilmesi Anayasa hükmü uyarınca mümkün görünmekle birlikte bu görevin kabul edilebilmesi üyenin kendi meclisinin iznine bağlamıştır. Böylece milletvekillerinin yürütme tarafından görevlendirilememesi hususuna istisnai bir hüküm getirilmiştir.

Maddenin son fıkrası ile ilave sınırlamaların kanunla yapılacağı hüküm altına alınmıştır. Böylece zamanın koşullarına uygun olan düzenlemeler ve sınırlamalar anayasa değişikliğine gerek olmaksızın düzenlenme imkânı bulmuştur. 1961 Anayasası döneminde konuya ilişkin kanun teklifleri sunulmuş olmasına rağmen kanuni bir düzenleme yapılamamıştır.

2.2. 1982 ANAYASASI DÖNEMİNDE BAĞDAŞMAZLIK

2.2.1. 1982 Anayasası

1982 Anayasası sonrasında milletvekilliğiyle bağdaşmayan işler konusu, hem Anayasa'nın 82'nci maddesinde hem de 3069 sayılı TBMM Üyeliği ile Bağdaşmayan İşler Hakkında Kanun'da düzenlenmiştir. Ancak konuya ilişkin mevzuat bunlarla sınırlı olmayıp diğer kanunlarda da milletvekilliğiyle bağdaşmayan işlere yönelik hükümler bulunmaktadır.

11 Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısı ve Anayasa Komisyonu Raporu, Temsilciler Meclisi S. Sayısı 35 s.34 <https://anayasa.tbmm.gov.tr/docs/1961/1961-ilkhali/1961-sirasayisi.pdf>

12 Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısı ve Anayasa Komisyonu Raporu, Temsilciler Meclisi S. Sayısı 35 s.34 <https://anayasa.tbmm.gov.tr/docs/1961/1961-ilkhali/1961-sirasayisi.pdf>

Başlangıç olarak 1982 Anayasası'nın ilgili maddesine değinilecek olursa, Anayasanın "Üyelikle bağdaşmayan işler" başlıklı 82'nci maddesi ilgili konuyu düzenlemektedir. Maddenin ifadelerine bakıldığında 1961 Anayasası'nın 78'inci maddesinde yer alan sınırlamaların aynen muhafaza edildiği ve mevcut hükümlere ek bazı sınırlamalar da getirilerek bağdaşmayan işlerin kapsamının genişletildiği görülmektedir.¹³

1982 Anayasası'nın madde gerekçesine göre eklenen bu işler, milletin temsilcisi olan milletvekillerini hiç de doğru olmayan birtakım şüphe ve zan altına sokmada rol oynamaktadır. Dürüst insanlar, milletin gözünde küçültme vasıtası yapılmaktadır. Bu sebeple milletvekilliği ile bu işlerin bağdaşmayacağı kabul edilmiştir.

1982 Anayasası'nın komisyonda kabul edilmiş olan ilk halinde bazı hükümler bulunmuyordu. Komisyonda kabul edilen metinde özellikle "...kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sendikalar ve bunların üst kuruluşlarının ve katıldıkları teşebbüs veya ortaklıklarının yönetim ve denetim kurullarında görev alamazlar..." ifadesi yer almıyordu. Maddenin görüşmeleri esnasında yaşanan uzun tartışmalar sonucunda bu şekilde görevli olan milletvekillerinin siyasi iktidar ile bütünleşerek kuruluşlar nezdinde yapılacak olan inceleme, teftiş ve soruşturmalarda kamu hizmetlerini aksatabileceği belirtilmiştir. Başka bir açıdan bakılacak olursa bu ifadelerin eklenmesi ile milletvekillerinin seçmenler ve kendi çevreleri tarafından zorlandığı iş takipçiliği külfetinin de bir miktar azaltılabileceği ifade edilmiştir. Bu sebeplerle ilgili ifadeler Genel Kurulda verilen önergeler neticesinde kabul edilerek maddeye dahil edilmiştir.¹⁴

Kumaş'a göre ise, milletvekillerinin siyasi sistemin çoğulcu yapısında belirli bir yeri olan kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sendikalarda yönetim ve denetim görevi almalarının yasaklanması isabetli olmamıştır. Gerçekten, milletvekilleri avukat, doktor, mühendis, tacir olabildiklerine göre, bu meslek mensuplarının kuruluşları olan baroların, tabip, mühendis veya ticaret odalarının yönetim ve denetiminde görev almalarının da yasaklanmaması gerekirdi.¹⁵

1995 yılında Anayasa'da yapılan değişiklikler sırasında maddede söz edilen dernek, vakıf ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarındaki görevlerin,

13 **Madde 82-** Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Devlet ve diğer kamu tüzelkişilerinde ve bunlara bağlı kuruluşlarda; Devletin veya diğer kamu tüzelkişilerinin doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak katıldığı teşebbüs ve ortaklıklarda; özel gelir kaynakları ve özel imkânları kanunla sağlanmış kamu yararına çalışan derneklerin ve Devletten yardım sağlayan ve vergi muafiyeti olan vakıfların, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sendikalar ve bunların üst kuruluşlarının ve katıldıkları teşebbüs veya ortaklıkların yönetim ve denetim kurullarında görev alamazlar, vekili olamazlar, herhangi bir taahhüt işini doğrudan veya dolaylı olarak kabul edemezler, temsilcilik ve hakemlik yapamazlar.

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, yürütme organının teklif, inha, atama veya onamasına bağlı resmî veya özel herhangi bir işle görevlendirilemezler. (Mülga cümle: 16/4/2017-6771/16 md.)

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği ile bağdaşmayan diğer görev ve işler kanunla düzenlenir.

14 **Danışma Meclisi TD**, C.8, B.139, 31.8.1982.

15 Rahmi Kumaş, **Parlamentonun Boyutları**, Çağdaş Yayınları, İstanbul, 1985, s.28.

söz konusu 82’nci madde kapsamından çıkarılması teklif edilmiştir. Ancak Anayasa Komisyonu başlangıçta değişiklik istemine katılmayarak sadece kanun tekniği açısından düzenlemeler yapmakla yetinmiştir. Daha sonra ise söz konusu değişikliğe kısmen katılmış olsa da Genel Kurulda reddedildiğinden 82’nci maddeye yönelik bu değişiklik istemi gerçekleşmemiştir.¹⁶ 1995 yılında yapılan Anayasa değişikliğiyle siyasi partilerin dernekler, sendikalar, vakıflar, kooperatifler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile siyasi ilişki ve işbirliğini engelleyen yasakların kaldırılmasına rağmen, halen milletvekillerinin üyesi oldukları sendikaların yönetim ve denetim kurullarında görev almalarının yasaklanması çelişkili bir durum oluşturmaktadır.¹⁷

Anayasa’nın 82’nci maddesinde yapılan bir diğer önemli değişiklik ise, 21 Ocak 2017 tarih ve 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu ile yapılan son Anayasa değişikliğidir. Maddenin ikinci fıkrasında yer alan “*Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, yürütme organının teklif, inha, atama veya onamasına bağlı resmî veya özel herhangi bir işle görevlendirilemezler.*” hükmü değişiklik öncesinde mutlak bir bağdaşmazlık değildi. Belirli şartlar altında milletvekillerinin Bakanlar Kurulunca görevlendirilebilmesine yönelik istisnai bir düzenleme mevcuttu. Artık bu bağdaşmazlık da mutlak bir bağdaşmazlık haline gelmiştir. Bu bağdaşmazlık başkanlık hükümet sisteminin gereği olan bir bağdaşmazlıktır.¹⁸

2.2.2. 31.10.1984 tarihli ve 3069 sayılı TBMM Üyeliği ile Bağdaşmayan İşler Hakkında Kanun

Hem 1961 Anayasası’nın üyelikle bağdaşmayan işler başlıklı 78’inci maddesinde hem de 1982 Anayasası’nın aynı başlıklı 82’nci maddesinde “*Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği ile bağdaşmayan diğer görev ve işler kanunla düzenlenir.*” hükmüne yer verilmiştir. 1961 Anayasası döneminde konuya ilişkin kanun teklifleri sunulmuş olmasına rağmen herhangi bir kanuni düzenleme yapılamamıştır. Bu kapsamda ilgili kanuni düzenleme ancak 31.10.1984 tarihli ve 3069 sayılı TBMM Üyeliği ile Bağdaşmayan İşler Hakkında Kanun ile yapılabilmıştır.

3069 sayılı Kanunun 2’nci maddesinde¹⁹ Anayasanın 82’nci maddesinde

16 **TBMM TD**, D.19, Y.4, C.90, s. 150, 28.06.1995; D.19, Y.4, C.93, s. 246, 22.07.1995.

17 Erdal Onar, “1982 Anayasasında Milletvekilliğinin Düşmesi”, **Anayasa Yargısı Dergisi** (14), Anayasa Mahkemesi Yayınları, Ankara, 1997, s.442.

18 Kemal Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, Bursa, 2019, s.543.

19 **Madde 2** – Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Devlet ve diğer kamu tüzelkişilerinde ve bunlara bağlı kuruluşlarda; Devletin veya diğer kamu tüzelkişilerinin doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak katıldığı teşebbüs ve ortaklıklarda; özel gelir kaynakları ve özel imkânları kanunla sağlanmış kamu yararına çalışan derneklerin ve Devletten yardım sağlayan ve vergi muafiyeti olan vakıfların, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sendikalar ve bunların üst kuruluşlarının ve katıldıkları teşebbüs veya ortaklıkların yönetim ve denetim kurullarında görev alamazlar, vekili olamazlar, herhangi bir taahhüt işini doğrudan veya dolaylı olarak kabul edemezler, temsilcilik ve hakemlik yapamazlar. Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, yürütme organının teklif, inha, atama veya onamasına bağlı resmî veya özel herhangi bir işle görevlendirilemezler.

yer alan milletvekiliği ile bağdaşmayan işler tekrar edilmiştir. Sonraki maddelerde ise milletvekillerinin görev alamayacakları belirtilen kurum ve kuruluşlarda ücret karşılığı iş takipçiliği, komisyonculuk, müşavirlik yapamayacakları; yine bu kurum ve kuruluşlarda genel sekreter, sekreter veya benzeri herhangi bir nam altında hiçbir yönetim görevi alamayacaklarına ilişkin ilave sınırlamalar belirtilmiştir. Kanun ile milletvekillerinin “Devletin şahsiyetine karşı işlenen suçlar ile zimmet, ihtilas, irtikap, kaçakçılık ve döviz suçları gibi Devletin maddi çıkarlarıyla ilgili davalarda Devlet aleyhine vekil olamazlar; serbest mesleklerini icrada, ferdi işletmelerini idarede milletvekiliği unvanlarını kullanamayacakları” da hükme bağlanmıştır.

Ayrıca Kanun’da, seçilmeden önce 3069 sayılı Kanun’da yasaklanan bir yükümlülüğü üstlenmiş bulunan milletvekillerinin mevcut durumlarını Kanun’a uygun duruma getirebilmeleri için de seçilmelerinden sonra altı aylık bir süre tanınmıştır.

Nihayet, Kanun’un 5’nci maddesinde milletvekillerinin yapamayacakları işlere ilişkin diğer kanunlarda yer alan hükümlerin saklı olduğu belirtilmiştir. Bu hüküm uyarınca milletvekiliğiyle bağdaşmayan işlere ilişkin ifadeler mevzuatımızda birçok kanunun içine yayılmış durumdadır.

2.2.3. Milletvekiliğiyle Bağdaşmayan İşlere Yönelik Diğer Mevzuat

1) 19.3.1969 tarihli ve 1136 sayılı Avukatlık Kanunu’nun “Avukatlıkla birleşebilen işler” başlıklı 12’nci maddesinin (a) bendinde milletvekiliği de “birleşebilen işler” arasında olmasına rağmen, yine aynı maddede “Milletvekilleri hakkında, 3069 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeliği ile Bağdaşmayan İşler Hakkında Kanun hükümleri saklıdır.” ifadesine yer verilmiştir. Aynı Kanununun 43’üncü maddesi uyarınca milletvekilleri, milletvekiliği süresince avukatlık yapamazlar.

2) 22.6.2004 tarihli ve 5193 sayılı Optisyenlik Hakkında Kanun’un “İstisnalar” başlıklı 10’uncu maddesi uyarınca Optisyenlik müessesesine sahip ve optisyenlik mesleğini icra etmekte iken milletvekili seçilenler bu görev hizmeti süresince Optisyenlik müessesesi ruhsatı veren makama yazılı olarak bildirmek şartı ile optisyen unvanını haiz bir kimseyi mesul müdür tayin ederek müesseselerinin faaliyetlerini sürdürebilirler.

İlgili maddenin düzenlenme gerekçesi olarak optisyenlik mesleğini icra etmekte olan kişinin, mesleğinin geçici olarak tatilini gerektiren durumlarda ilgililerin mağduriyetine ve sosyoekonomik kayıplara sebep olmaması amacıyla mesul müdür ile ticari faaliyetin sürdürülmesine imkân tanıyan hükümler getirildiği ifade edilmiştir.²⁰

3) 9.6.2004 tarihli 5187 sayılı Basın Kanunu’nun “Sorumlu müdür” başlıklı 5’inci maddesine göre herhangi bir süreli yayının sorumlu müdürünün Türkiye Büyük Millet Meclisi üyesi olması halinde sorumlu müdürlüğü üstlenmek üzere müdür yardımcısı tayin edilir.

20 TBMM TD, D.22, Y.2, C.53, 22.6.2004 tarihli 104. Birleşim Tutanağına ekli S. Sayısı 509, s.3.

İlgili kanun tasarısının madde gerekçesinde sorumlu müdürün Türkiye Büyük Millet Meclisi üyesi olması halinde, milletvekilliği dokunulmazlığı gözetilerek, sorumluluğu üstlenen bir sorumlu müdür yardımcısı tayin edilmesi öngörülmektedir. Maddenin komisyon görüşmelerinde TBMM üyelerine bir ayrıcalık tanınması uygun görülmeyle ilgili hüküm kanun metninden çıkarılmıştır ancak tasarının Genel Kurul görüşmelerinde yeniden verilen bir önergeyle TBMM üyelerine yönelik hüküm tekrar madde metnine eklenmiştir.²¹

4) 18.12.1953 tarihli ve 6197 sayılı Eczacılar ve Eczaneler Hakkında Kanun'un 17'nci maddesi uyarınca eczane sahip ve mesul müdürü iken milletvekili olanlar, görevi devam ettiği müddetçe eczaneye bir mesul müdür atar.

Milletvekillere ilişkin bu hüküm ilgili kanuna 17.5.2012 tarihinde yapılan değişiklik ile eklenmiştir. Gerekçe olarak ise mesul müdür atanacak hallerin gelişen koşullar itibarıyla uygulamadaki eksiklikleri de giderecek şekilde ve kanun ile sağlanan amaca daha iyi hizmet verecek şekilde düzenlendiği belirtilmiştir.²²

5) 18.3.1924 tarihli ve 442 sayılı Köy Kanunu'nun 33'üncü maddesine göre köy muhtarlığına ve ihtiyar meclisi üyeliğine seçildikten sonra milletvekili olanlar, muhtar ve ihtiyar meclisi üyeliğinden, il veya ilçe idare kurulunca çıkarılırlar.

6) 18.1.1984 tarihli ve 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun'un "İl genel meclisi ve belediye meclisi üyeleri ile belediye başkanlarının adaylığı" başlıklı 17'nci maddesi uyarınca milletvekilleri, mahalli idareler seçimlerinde adaylıklarını koyabilmek veya aday gösterilebilmek için görevlerinden istifa etmek zorunda değildirler. Milletvekilliği, belediye başkanlığı, il genel meclisi ve belediye meclisi üyeliği ile muhtarlık bir şahıs uhdesinde birleşemez. Bu görevlerin birisinde bulunanlardan bir diğerine seçilenler, seçim sonuçlarının kendilerine tebliğ edildiği tarihten itibaren 15 gün içinde tercih haklarını kullanırlar. Bu süre içinde tercih haklarını kullanmayanlar seçildikleri yeni görevi reddetmiş sayılırlar.

İlgili maddenin düzenlenme gerekçesinde 2972 sayılı kanunda mahalli idareler seçimlerinde aday olabilmek için görevlerinden ayrılmaları gerekenler hakkında özel bir ifade mevcut olmadığından maddenin yeniden tanzim edildiği ifade edilmiştir.²³

7) 18.10.2012 tarihli ve 6356 Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nun "Organlara dair ortak hükümler" başlıklı 9'uncu maddesine göre kuruluş ve şube yönetim, denetleme ve disiplin kurulu üyelerinin görevleri, milletvekili veya belediye başkanı seçilmeleri hâlinde kendiliğinden son bulur.

Komisyonun sunulan kanun tasarısında maddenin altıncı fıkrası için yalnızca kuruluş ve şube yöneticilerinin milletvekili ya da belediye başkanı seçilmesi

21 TBMM TD, D.22, Y.2, C.52, 9.6.2004 tarihli 99. Birleşim Tutanağına ekli S. Sayısı 456, s.4-s.13.

22 TBMM TD, D.24, Y.2, C.21, 17.5.2012 tarihli 108. Birleşim Tutanağına ekli S. Sayısı 232, s.7.

23 TBMM TD, D.19, Y.3, C.50, 28.12.1993 tarihli 58. Birleşim Tutanağına ekli S. Sayısı 413, s.13.

durumunda görevlerinin kendiliğinden son bulacağı ifade edilmişti, Komisyonun kabul ettiği metinde ise yönetim kurulu üyelerinin yanı sıra denetleme ve disiplin kurulu üyeleri de madde kapsamına eklenmiştir.²⁴

8) 18.5.2004 tarihli ve 5174 sayılı Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Odalar ve Borsalar Kanunu'nun "*Seçimlere ilişkin genel esaslar*" başlıklı 81'inci maddesi uyarınca Milletvekili veya belediye başkanı olarak seçilenlerin oda, borsa ve birlik organlarındaki görevleri kendiliğinden sona erer.

İlgili kanuna dayanak oluşturan kanun tasarısı metninin ilk halinde milletvekillerine ilişkin bir düzenleme bulunmazken ilgili komisyon; milletvekillerinin iki ayrı kurumda görev yapmasının zorlukları ve sakıncalarını göz önüne alarak, maddeye "Milletvekili, belediye başkanı, belediye meclis üyesi ve il genel meclisi üyesi seçilenler ile siyasi parti organlarında görevli olanların oda, borsa ve Birlik organlarındaki görevleri kendiliğinden sona erer." hükmünü eklemiştir.²⁵ 3.2.2005 tarihli 5290 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile de ilgili madde yukarıdaki son şeklini almıştır.

9) 4.11.1981 tarihli ve 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun "*Kurumlara dönüş*" başlıklı 60'ıncı maddesine göre bir süre öğretim üyesi olarak çalıştıktan sonra Yasama Organı Üyeliğine seçilenler, başvurmaları halinde bu Kanun hükümlerine göre ayrıldıkları yükseköğretim kurumuna kadro koşulu aranmaksızın dönerler.

Bu düzenleme ile Yasama Organı Üyeliğine seçilenlerin aynı şartlarda kurumlarına dönme imkânı sağlanmış ve bu kişilere güvence getirildiği ifade edilmiştir.²⁶

3. BAĞDAŞMAYAN İŞLERİN SINIFLANDIRILMASI VE TBMM UYGULAMALARI

3.1. Cumhurbaşkanlığına İlişkin Hükümler

Daha öncesinde de bahsedildiği üzere Anayasamız milletvekilliğiyle bağdaşmayan işleri öncelikli olarak 82'nci maddesinde düzenlemiş olmasına rağmen, diğer hükümlerden de konuya ilişkin çıkarım yapmak mümkündür.

Anayasamızın 77'nci ve 116'ncı maddelerine göre Türkiye Büyük Millet Meclisi genel seçimi ile Cumhurbaşkanlığı seçimi aynı günde birlikte yapılır. Mevcut hükümlerden anlaşıldığı üzere bir kişinin hem Cumhurbaşkanı adayı hem de milletvekili adayı olması olanaksızdır. Bu sebeplerle Cumhurbaşkanlığı milletvekilliğiyle bağdaşmayan işlerdendir.

24 **TBMM TD**, D.24, Y.3, C.30, 3.10.2012 tarihli 3. Birleşim Tutanağına ekli S. Sayısı 197, s.8-s.41.

25 **TBMM TD**, D.22, Y.2, C.49, 18.5.2004 tarihli 90. Birleşim Tutanağına ekli S. Sayısı 452, s.18.

26 **Milli Güvenlik Konseyi TD**, C.5, 26.10.1981 tarihli 77. Birleşim Tutanağına ekli S. Sayısı 285, s.15.

3.2. Cumhurbaşkanlığı Yardımcılığı ve Bakanlığa İlişkin Hükümler

21 Ocak 2017 tarih ve 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunuyla değiştirilen Anayasanın 106'ncı maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca “*Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Cumhurbaşkanlığı yardımcısı veya bakan olarak atanırlarsa üyelikleri sona erer.*” hükmü yer almaktadır. Bu değişiklik ile Cumhurbaşkanlığı yardımcılığı ve bakanlık görevleri de milletvekilliği ile bağdaşmayan işler arasında sayılmaktadır.

Bakanlık ve milletvekilliği görevlerinin birlikte yürütülmesi hususu parlamenter hükümet sistemlerinde ve meclis hükümeti sisteminde olağan karşılanmaktadır. Nitekim 2017 Anayasa değişikliği öncesinde Türkiye’de de yasama meclisi üyeliği ve bakanlık bir kişi uhdesinde birleşebilmekteydi. 2017 Anayasa değişikliğiyle getirilen milletvekilliği ile bakanlık görevlerinin bağdaşmazlığı Türk anayasa hukuku açısından çok önemli bir yeniliktir. Zira başlangıçtan günümüze kadar bir parlamenter hükümet sistemi olarak Türkiye’de yasama üyeliği ile bakanlık arasında bağdaşmazlık olmamıştır.²⁷ Değişiklik ile birlikte bakanlık ve yasama üyeliği arasında getirilen mutlak bağdaşmazlığın başkanlık sisteminin doğal bir sonucu olduğu söylenebilir.

TBMM uygulamasında Cumhurbaşkanlığı yardımcılığı ile bakanlığa atanan milletvekillerinin atanmasına dair hazırlanan Cumhurbaşkanlığı tezkeresi TBMM Başkanlığına gönderilmektedir. Başkanlığına gelen ilgili Cumhurbaşkanlığı tezkeresi, gündemin *Başkanlığın Genel Kurula Sunuşları* kısmında okunarak TBMM Genel Kurulunun bilgisine sunulur. Bilgiye sunulan tezkere neticesinde Cumhurbaşkanlığı yardımcılığına veya bakanlığa atanan milletvekillerinin TBMM üyeliği tezkerenin tarihi itibarıyla Anayasanın 106'ncı maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca kendiliğinden sona erer.²⁸

24 Haziran 2018 genel seçimleri sonrasında Cumhurbaşkanlığı tarafından bakan olarak atanan milletvekillerine ilişkin Cumhurbaşkanlığı tezkeresi TBMM Genel Kurulunun bilgisine sunulur TBMM üyeliklerinin tezkerenin tarihi itibarıyla sona erdiği belirtilmiştir.²⁹

3.3. Devlet ve Diğer Kamu Tüzel Kişilerine İlişkin Hükümler

1982 Anayasasının 82'nci maddesi ve 3069 sayılı kanunda, TBMM üyelerinin,

27 Kemal Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, Ekin Yayınları, Bursa, 2019, s.542

28 **Madde 106-**... Cumhurbaşkanlığı yardımcısı ve bakanlar, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından Cumhurbaşkanlığı tarafından atanır ve görevden alınır. Cumhurbaşkanlığı yardımcısı ve bakanlar, 81 inci maddede yazılı şekilde Türkiye Büyük Millet Meclisi önünde andiçerler. Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Cumhurbaşkanlığı yardımcısı veya bakan olarak atanırlarsa üyelikleri sona erer.

29 24 Haziran 2018 genel seçimleri sonrasında Cumhurbaşkanlığı tarafından Adalet Bakanlığına Gaziantep Milletvekili Abdulhamit Gül, Dışişleri Bakanlığına Antalya Milletvekili Mevlüt Çavuşoğlu, Hazine ve Maliye Bakanlığına İstanbul Milletvekili Berat Albayrak ve İçişleri Bakanlığına ise İstanbul Milletvekili Süleyman Soylu atanmıştır. Bakanların atanmasına ilişkin 9 Temmuz 2018 tarihli Cumhurbaşkanlığı tezkeresi Genel Kurulun 10 Temmuz 2018 tarihli birleşiminde okunarak Genel Kurulun bilgisine sunulmuştur. Tezkereye göre bakan olarak atanan milletvekillerinin TBMM üyelikleri 9 Temmuz 2018 tarihi itibarıyla sona ermiştir. **TBMM TD**, D.27, C.1, B.3, s.48, 10.7.2018.

devlet ve diğer kamu tüzelkişilerinde ve bunlara bağlı kuruluşlarda; Devletin veya diğer kamu tüzelkişilerinin doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak katıldığı teşebbüs ve ortaklıklarda görev almaları ve diğer başka faaliyetlerde bulunmaları yasaklanmıştır.

Milletvekillerinin devlet ve vakıf üniversitelerinde ders verme yönündeki talepleri bu kapsamda değerlendirilebilir. Devlet üniversiteleri kamu tüzel kişiliğine sahip kurumlardır. Bu nedenle milletvekillerinin ücretli veya ücretsiz olarak üniversitelerde ders vermesinin TBMM üyeliği ile bağdaşabilmesi mümkün değildir.

23'üncü Dönem Mardin Milletvekili Cüneyt Yüksel ve İstanbul Milletvekili Ufuk Uras'ın üniversitelerde ders verme talepleri, TBMM Başkanlığınca olumsuz karşılanmıştır. Yine aynı konuda Marmara Üniversitesi Rektörlüğünün 26'ncı Dönem İstanbul Milletvekili Berat Albayrak'ın Bankacılık ve Sigortacılık Yüksekokulunda ücretsiz olarak ders vermesinin uygun olup olmayacağına hususuna TBMM Başkanlığı tarafından olumsuz yanıt verilmiştir.³⁰

Vakıf üniversiteleri açısından konuya değinilecek olursa Anayasanın yükseköğretim kurumlarını düzenleyen 130'uncu maddesinin birinci, ikinci ve son fıkalari çerçevesinde devlet üniversitelerinin sahip olduğu kamu tüzel kişiliği konusu, vakıf üniversiteleri için kapsam dışı bırakılmadığından, vakıf üniversitelerinin de kamu tüzel kişiliğine sahip olduğu anlaşılmaktadır. Bu sebeple vakıf üniversitelerinde alınan görevler de bu sınırlama kapsamına girmektedir.

24'üncü Dönem Konya Milletvekili Hüseyin Üzülmez, KTO Karatay Üniversitesi Mütevelli Heyeti Başkanlığını sürdürmekte iken milletvekili seçilmiştir. Sonrasında anılan görevin milletvekilliğiyle bağdaşıp bağdaşmadığı konusu gündeme gelmiştir. TBMM Başkanlığı değerlendirmesinde Anayasanın 82'nci, 137'nci maddeleri ile yükseköğretim kurumlarını düzenleyen 130'uncu maddelerini birlikte değerlendirerek, vakıf üniversitelerinin de kamu tüzel kişiliğinin bulunduğu, bu hususun adı geçen üniversitenin kuruluş kanununda da hüküm altına alındığını belirterek, milletvekilliği sıfatı devam ettiği sürece bu görevin yürütülmesini mümkün görmemiştir.³¹

Bu kapsamda değerlendirilebilecek bir başka konu ise milletvekillerinin Türkiye Futbol Federasyonunda alabilecekleri görevlere ilişkindir. Türkiye Futbol Federasyonunun kuruluş kanunda Federasyonun özel hukuk hükümlerine tabi olup tüzel kişiliğe sahip olduğu belirtilmiştir. Ancak buradaki önemli husus Federasyonun kamu tüzel kişiliğine mi yoksa özel hukuk tüzel kişiliğine mi sahip olduğu konusudur.

Federasyonun kuruluş kanununda belirtilen görevleri incelendiğinde sayılan görevlerin kamu hizmeti niteliği ağır basan görevler olduğu görülmektedir. Federasyonun kamu tüzel kişiliği olup olmadığı konusunda yargı organlarının

30 TBMM Başkanlığının sırasıyla 24.4.2008 tarih ve 5952, 16.10.2009 tarih ve 16862 ile Marmara Üniversitesi'nin 26.10.2015 tarihli ve 1500235478 sayılı yazıları, **TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı Arşivi**.

31 TBMM Başkanlığının 13.1.2012 tarih ve 41655 sayılı yazısı, **TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı Arşivi**.

farklı görüşlere sahip olduğu görülmektedir. Danıştay 1997 tarihli bir kararında Federasyonu özel hukuk tüzel kişisi olarak tanımlamaktayken Ankara 16. İdare Mahkemesi, 2009 tarihli bir kararında Federasyonun üstün yetkiler kullanması ve vergiden muaf tutulması gibi hususlar nedeniyle kamu kurum ve kuruluşları içerisinde olduğuna kanaat getirmiştir. Yine Yargıtay 2014 tarihli bir kararında TFF'nin devlet tarafından kanunla kurulmuş olması, bir takım kamu gücü ayrıcalıkları ile donatılmış bulunması, bu kapsamda hizmeti yerine getirirken kamusal alanda birçok muafiyetten yararlanması, ulusal bir gereksinimi karşılaması gibi sebeplerle kamusalının pekiştiğini ifade etmiştir.³²

Sonuç olarak; farklı görüşler bulunmasına rağmen Türkiye Futbol Federasyonunun kamu tüzel kişiliğine sahip olduğu yönünde kanaatin ağırlık kazandığı görülmektedir. Bu sebeple Federasyonda üstlenilecek bir görevin milletvekilliği sıfatı ile bağdaşması mümkün görünmemektedir.

3.4. Dernek ve Vakıflara İlişkin Hükümler

1961 Anayasası milletvekillerinin derneklerde görev almalarına ilişkin sınırlamalara yer verirken, 1982 Anayasası ile ilgili maddenin vakıflara ilişkin sınırlamaları da kapsayacak şekilde düzenlendiğine hükmün tarihsel sürecinde değinilmişti.

İlgili hüküm ile milletvekillerinin özel gelir kaynakları ve özel imkânları kanunla sağlanmış kamu yararına çalışan derneklerin ve Devletten yardım sağlayan ve vergi muafiyeti olan vakıfların çeşitli faaliyetlerinde bulunmaları yasaklanmıştır.

Yukarıda zikredilen Anayasa'nın 82'nci maddesi ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeliği ile Bağdaşmayan İşler Hakkında Kanun'da yer alan "*özel gelir kaynakları ve özel imkânları kanunla sağlanmış kamu yararına çalışan dernekler*" ibaresi ile, "kamu yararına çalışan dernek" statüsündeki bütün dernekler kapsam altına alınmamıştır. Bu ibareden, 1961 Anayasası'nda da ifade edilen haliyle, "kamu yararına çalışan derneklerden özel gelir kaynakları ve özel imkânları kanunla sağlanmış olanların" kastedildiği anlaşılmalıdır. Örneğin; 1606 sayılı Bazı Dernek ve Kurumların Bazı Vergilerden, Bütün Harç ve Resimlerden Muaf Tutulmasına İlişkin Kanun'da sayılan "Türkiye Kızılay Derneği, Türk Hava Kurumu, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü, Türkiye Yardım Sevenler Derneği ve resmi darülaceze kurumları ile Darüşşafaka Cemiyeti ve Yeşilay Derneği" ile 2847 sayılı Türkiye Emekli Subaylar, Emekli Astsubaylar, Harp Malulü Gaziler, Şehit Dul ve Yetimleri ile Muharip Gaziler Dernekleri Hakkında Kanun kapsamında yer alan dernekleri bu kategoride değerlendirmek gerekir.³³

32 Araştırma ve İnceleme Bürosu Yayınlanmamış Bilgi Notu, 27.05.2019, **TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı**.

33 Araştırma ve İnceleme Bürosu Yayınlanmamış Bilgi Notu, 2012, **TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı**.

Sonuç olarak, TBMM üyelerinin kamu yararına çalışan derneklerden özel gelir kaynakları ve özel imkânları kanunla düzenlenmemiş olanların yönetim ve denetim kurullarında görev almaları önünde hukuki bir engel bulunmamaktadır.³⁴

Vakıflarla ilgili olarak ise devletten yardım sağlayan ve vergi muafiyeti olan vakıflara ilişkin sınırlama getirilmiştir. Anayasa Komisyonunun raporunda “... uygulamada meydana gelebilecek çelişkileri önlemek bakımından, ‘Devletten yardım sağlayan ve vergi muafiyeti olan vakıfların’ ibaresindeki ‘ve’nin dilbilgisi kurallarına göre bağlayıcı olduğu, bu ikisinin yasaklamalarda birlikte mütalaa edileceği hususunun raporda belirtilmesi kararlaştırılmıştır.” denmektedir. Bu şartların birlikte sağlanmadığı durumlarda vakıflarla ilgili olarak üstlenilecek olan görevin niteliği önem arz etmemektedir. Bu sebeple örneğin yukarıdaki şartları taşımayan bir vakfın amacını gerçekleştirmek için kurmuş olduğu anonim şirkette yönetim kurulu üyeliği gibi bir görev milletvekiliği ile bağdaşmazlık taşımamaktadır.³⁵

3.5. Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları ve Sendikalara İlişkin Hükümler

1961 Anayasasında yer almayan kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sendikalara ilişkin sınırlamalar 1982 Anayasası ile birlikte milletvekiliğiyle bağdaşmayan işler kapsamına alınmıştır. Daha önce de bahsedildiği üzere 1995 Anayasa değişikliği sırasında bu sınırlandırmalar kaldırılmak istenmesine rağmen Genel Kurulda kabul edilmediğinden bu istem gerçekleşmemiştir.³⁶ Sendikalar ve üst kuruluşlarına ilişkin sınırlamalar eleştirilmektedir. Özbudun’a göre, bu düzenleme yasama uyumsuzluğunun kökenindeki amacı aşmaktadır. Zira “sayılan işler devletle ilgili sayılabilecek işler olmadığından, burada milletvekilinin yürütme organı karşısındaki bağımsızlığını koruma amacı söz konusu olamaz”³⁷ Uygulamaya baktığımızda sendikaların üst düzey görevlerinde yer almaktayken milletvekili seçilerek bu görevlerden istifa eden birçok milletvekili bulunduğunu görmekteyiz.³⁸

34 26.4.2007 tarihinde yapılan Kızılay Genel Kongresinde Yönetim Kurulu üyeliğine seçilen Osman Yağmurdereli, 22.7.2007 tarihinde yapılan genel seçimde İstanbul Milletvekili seçilmiş, bahse konu görevin milletvekiliği görevi ile bağdaşmaması sebebiyle dernekte üstlendiği görevden 11.2.2008 tarihinde istifa etmiştir. Bkz. Türk Kızılayı Derneğinin 14.4.2008 tarih ve 192 sayılı yazısı, **TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı Arşivi**.

35 23’üncü Dönem İstanbul Milletvekili Mehmet Domaç’ın, Türk Eczacılar Vakfının amaçlarını gerçekleştirebilmesi için kurulan anonim şirkette üstlendiği yönetim kurulu başkanlığı görevi Anayasa Komisyonu tarafından sunulan görüşte söz konusu vakfın devletten yardım sağlayan ve vergi muafiyeti bulunan bir vakıf olmadığı gerekçesiyle bağdaşmazlık bulunmadığına karar vermiştir. Anayasa Komisyonunun 25.5.2010 tarihli 17 nolu Kararı, **TBMM Arşivi**.

36 Dönemin Anayasa Komisyonu Sözcüsü Coşkun Kırcı 1961 Anayasası döneminde anılan işlerin bağdaşmazlık içerisinde yer almadığını ve bu konuda 1961 Anayasası döneminde herhangi bir rahatsızlık söz konusu olmadığını belirtmiştir. Coşkun Kırcı’nın Anayasa Komisyonu Raporuna ekli “Görüş Açıklaması” için, bkz. TBMM 14.6.1995 tarihli 123. Birleşim Tutanağına ekli S. Sayısı 861, s. 42.

37 Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2017, s.281.

38 20’nci Dönem Kocaeli Milletvekili Necati Çelik Hak İş Genel Başkanlığı, 21’inci Dönem İstanbul Milletvekili Rıdvan Budak DİSK Genel Başkanlığı, 22’nci Dönem Ankara Milletvekili Bayramalı Meral TÜRK-İŞ Genel Başkanlığı, 27’nci Dönem İzmir Milletvekili Kani Beko DİSK Genel Başkanlığı görevlerinden milletvekiliği göreviyle bağdaşmadığı için ayrılmıştır.

3.6. Yürütme Organının Teklif, İnhâ, Atama veya Onamasına Bağlı Resmi veya Özel İşlere İlişkin Hükümler

21 Ocak 2017 tarih ve 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu öncesinde Anayasa yer alan hükmün³⁹ istisnai bir düzenlemeyle milletvekillerinin belirli şartlar altında Bakanlar Kurulunca görevlendirilebilmesine olanak sağladığı daha öncesinde ifade edilmişti. Değişiklik öncesi uygulamada Bakanlar Kurulunun görevlendirme yönündeki istemi, Başbakanlık tezkeresi olarak TBMM Başkanlığına iletilmekteydi. İlgili tezkere, Genel Kurul Gündeminin Başkanlığın Genel Kurula Sunuşları kısmında okunarak, Genel Kurulun onayına sunulmakta ve Genel Kurul işaret oyuyla karar vermekteydi.

Uygulamada, bu görevlerle ilgili olarak, milletvekillerinin Millî Eğitim Bakanlığı bünyesinde görevde bulunmaları ve fahri konsolosluk hizmetlerinde bulunmaları örnek gösterilebilir.

22'nci Dönem Yalova Milletvekili Muharrem İnce, Ankara'daki bir lisede derslerin boş geçtiğini, kendisi de bir öğretmen olması sebebiyle ücret talep etmeksizin söz konusu okulda görev almak istediğini belirtmiştir. Anayasanın 82'nci maddesine de değinerek bir sakınca bulunmaması durumunda Bakanlar Kuruluna başvuruda bulunmak istediğini ifade etmiştir.⁴⁰ TBMM Başkanlığının cevabında ise öğretmenlik mesleğinin yürütme içerisinde yer alan Millî Eğitim Bakanlığının gözetim ve denetimi altında icra edildiği, mesleğe atanma işlemlerin de bu Bakanlık tarafından yerine getirildiği belirtilmiştir. Bu nedenle, milletvekilinin yürütme karşısında bağımsızlığını koruma altına alan Anayasa hükmü uyarınca, ücret alınmasa dahi böyle bir görevlendirme mümkün görülmemiştir.⁴¹

Bu kapsamdaki görevlere bir diğer örnek olarak da fahri konsolosluk görevi verilebilir. 23'üncü Dönem Edirne Milletvekili Cemalettin USLU Bulgaristan'ın Türkiye'deki fahri konsolosluk görevini üstlenirken TBMM'ye seçilmiştir. Herhangi bir ücret almaksızın gerçekleştirdiği bu görevin milletvekilliği ile bağdaşıp bağdaşmadığına ilişkin TBMM Başkanlığına başvuruda bulunmuştur.⁴² Meclis Başkanlığının değerlendirmesinde konu Anayasanın 82'nci maddesinin ikinci fıkrasından yer alan geçici görev kapsamında değerlendirilmiştir ve böyle geçici bir görevin kabul edilebilmesi için Bakanlar Kurulunun TBMM'den bu yönde bir talepte

39 21 Ocak 2017 tarih ve 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu öncesinde yer alan hüküm;
Madde 82- "...Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, yürütme organının teklif, inha, atama veya onamasına bağlı resmî veya özel herhangi bir işle görevlendirilemezler. Bir üyenin belli konuda ve altı ayı aşmamak üzere Bakanlar Kurulunca verilecek geçici bir görevi kabul edebilmesi, Meclisin kararına bağlıdır..."

40 22. Dönem Yalova Milletvekili Muharrem İnce'nin 29.11.2004 tarihli başvurusu, **TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı Arşivi**.

41 TBMM Başkanlığının 16.12.2004 tarih ve 26045 sayılı yazısı, **TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı Arşivi**.

42 23. Dönem Edirne Milletvekili Cemalettin Uslu'nun 9.11.2007 tarihli başvurusu, **TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı Arşivi**.

bulunması gerektiği ifade edilmiştir.⁴³

Konuya ilişkin bir başka örnek ise Gazi Üniversitesi'nin 24'üncü Dönem Eskişehir Milletvekili ve Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu üyesi Dr. Ruhsar Demirel'in Gazi Üniversitesi Kadın Sorunları Araştırma ve Uygulama Merkezi Danışma Grubu'nda görevlendirilmesinin uygun görülüp görülmediğine ilişkin TBMM Başkanlığına yazmış olduğu yazıdır. Gazi Üniversitesine yazılan cevabi yazıda; milletvekillerinin bağımsızlığını koruma altına alan Anayasanın 82'nci maddesinin ikinci fıkrası, “*Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, yürütme organının teklif, inha, atama veya onamasına bağlı resmî veya özel herhangi bir işle görevlendirilemezler.*” hükmü gereğince adı geçen merkezde görevlendirilmesinin mümkün bulunmadığı belirtilmiştir.⁴⁴

2017 Anayasa değişikliği sonrasında ise milletvekillerinin hiçbir surette yürütme organı tarafından görevlendirilebilmesi olanaklı görünmemektedir.

3.7. Avukatlık Mesleğine İlişkin Hükümler

Milletvekillerinin 3069 sayılı Kanunun 3'üncü maddesinin “*Devletin şahsiyetine karşı işlenen suçlar ile zimmet, ihtilas, irtikap, kaçakçılık ve döviz suçları gibi Devletin maddi çıkarlarıyla ilgili davalarda Devlet aleyhine vekil olamazlar*” hükmü uyarınca avukatlık yapabilmesi 4667 sayılı ve 2.5.2001 tarihli Avukatlık Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun yürürlüğe girmeden önce mümkündü.

Nitekim 1136 sayılı Avukatlık Kanunu'nun “*Avukatlıkla birleşebilen işler*” başlıklı 12'nci maddesinde milletvekiliği de yer almaktadır. Onar, devlete karşı özel hukuk hükümlerine göre açılmış bir alacak davası veya idari yargıda görülmekte olan bir tam yargı davasında Devletin maddi çıkarları bulursa da milletvekillerinin avukatlık yapabileceğini kabul etmek gerektiğini ifade etmektedir. Çünkü kanunun hükmünde sayılan suçlar ceza davalarını kapsamaktadır. Yani, burada sayılan suçlarla ilgili ceza davaları dışındaki davalarda, milletvekilleri avukatlık yapabilirler. Ayrıca Kanunun bu hükmünde sadece “Devlet” ifade edilmekte diğer kamu tüzel kişilerinden söz edilmemektedir.⁴⁵

4667 sayılı ve 2.5.2001 tarihli Avukatlık Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'a ilişkin Genel Kurul görüşmelerinde verilen bir önerge ile “*Milletvekilleri, milletvekiliği boyunca avukatlık yapamazlar.*” hükmü Avukatlık Kanunu'nun 43'üncü maddesine eklenmiştir. Adalet Komisyonu çoğunluğu bulunmadığı için önergeye katılamamış ve Genel Kurulun takdirine bırakmıştır. Hükümet temsilcisi

43 TBMM Başkanlığının 5.12.2007 tarih ve 2274 sayılı yazısı, **TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı Arşivi**.

44 Milletvekilleri Hizmetleri Başkanlığının 6.8.2012 tarihli ve 79876 sayılı yazısı, **TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı Arşivi**.

45 Erdal Onar, “1982 Anayasasında Milletvekiliğinin Düşmesi”, **Anayasa Yargısı Dergisi** (14), Anayasa Mahkemesi Yayınları, Ankara, 1997, s.390.

ve Adalet Bakanı Hikmet Sami Türk ise büro edinme zorunluluğu ile ilgili olan 43'üncü maddeye böyle bir hükmün eklenmesinin uygun olmayacağını, Kanun'un 12'nci maddesinde milletvekilliğinin de avukatlıkla birleşebilen işlerden sayıldığını, bu hüküm maddeye eklenirse birbiriyle çelişen iki ifadenin kanunda yer alacağını ifade ederek önergeye katılmamıştır. Ancak önerge Genel Kurulda kabul edilmiş ve milletvekillerinin milletvekilliği boyunca avukatlık yapması engellenmiştir.⁴⁶

Başka bir açıdan Tanilli ise, avukatlığın milletvekilliği ile bağdaşmayan işlerin başında sayılması gerektiğini, avukatlık ile milletvekilliğinin işlev özellikleri, yer ve zaman koşulları açısından, savsamasız bir arada yürütülmesine olanak vermeyecek ağırlıkta uğraşlar olduğunu belirtmektedir.⁴⁷

3.8. Ticari Faaliyetlere İlişkin Hükümler

3069 sayılı kanunda milletvekillerinin ticari faaliyetlerine ilişkin tek hüküm, milletvekillerinin serbest mesleklerini icrada ve ferdi işletmelerini idarede milletvekili sıfatını kullanamayacaklarına ilişkindir.

Milletvekillerinin ticari faaliyetlerine ilişkin sınırlamalar 1961 Anayasası döneminde çeşitli kanun teklifleri vasıtasıyla gündeme gelmiştir. Söz konusu tekliflerde ticari faaliyetlerin tamamen yasaklanması önerilmiştir.⁴⁸

1982 Anayasası ile yasama bağdaşmazlığının kapsamı genişletilmiş olsa da milletvekili seçilen bir mühendis veya doktorun, bağdaşmazlık kuralları kapsamına girmemek şartıyla mesleklerini sürdürebilmeleri, yani belirli şartlar altında serbest mesleklerini icra etmeye devam etmeleri mümkündür.

46 Hükümet adına görüş belirten Adalet Bakanı ve Trabzon Milletvekili Hikmet Sami Türk'ün açıklaması şu şekildedir:

“Anayasanızın 82 nci maddesinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliğiyle bağdaşmayan işler gösterilmiştir. Bu maddenin son fıkrasında “Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği ile bağdaşmayan diğer görev ve işler kanunla düzenlenir” hükmü yer almaktadır. Dolayısıyla, böyle bir kanunda, milletvekilliğinin avukatlıkla bağdaşmadığı belirtilebilir; buna bir engel yok; ama, bu konudaki madde birinci bölümde yer almaktaydı; çünkü, yürürlükteki Avukatlık Kanununun 12 nci maddesinde, avukatlıkla birleşebilen işler gösterilmiştir. Bu maddenin (a) bendinde, avukatlıkla birleşebilen işler arasında milletvekilliği, il genel meclisi ve belediye meclisi üyeliği yer almaktadır. 12 nci maddeyle ilgili bir hüküm tasarıda yer almaktaydı; ama, o zaman bu önerge verilmemişti. Şimdi, tasarının 29 uncu maddesiyle değiştirilmek istenilen 43 üncü madde, büro edinme zorunluluğuyla ilgili bir hükümdür. Orada “avukatlık ortaklığı yurt içinde şube açamaz” hükmü zaten yer almaktadır. Milletvekilleri bakımından eğer böyle bir hüküm konulacak olursa, daha önce geçmiş bulunan ve halen yürürlükte bulunan kanunda yer alan 12 nci maddeyle çelişen bir hüküm ortaya çıkacaktır. Bu nedenle, katılmamıza olanak yoktur.” TBMM TD, D.21, Y.3, C.62, B. 94, s. 85-86. 1.5.2001.

47 Server Tanilli, **Devlet ve Demokrasi (Anayasa Hukukuna Giriş)**, Alkım Yayınları, İstanbul, 2007, s.267.

48 Mesut Aydınoglu, **“Yasama Etiği Kavramı ve ABD İngiltere Fransa ve Türkiye Örnekleri”**, Yayınlanmamış Kurum Uzmanlık Tezi, TBMM Genel Sekreterliği, 2013, s. 85.

3.9. Yerel Yönetim Organlarına Seçilen Milletvekillerine İlişkin Hükümler

18/1/1984 tarihli ve 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun'un 17'nci maddesinde yerel yönetim organlarına seçilen milletvekillerine ilişkin hükümler yer almaktadır.

İlgili maddeye göre belediye başkanı seçilmiş olan milletvekilleri, seçim sonuçlarının kendilerine bildirildiği tarihten itibaren on beş gün içerisinde iki görev arasında tercih yapmak zorundadırlar. Ancak, belediye başkanı seçilerek bu görevi tercih eden milletvekillerinin, milletvekilliklerinin nasıl ve ne zaman sona ereceğine ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır.

Uygulamaya bakıldığında, ilk örnek Ankara Milletvekili iken 27 Mart 1994 yerel seçimlerinde Ankara Büyükşehir Belediye Başkanlığına seçilen Melih Gökçek'e ilişkindir. Melik Gökçek, yukarıdaki madde uyarınca, seçim sonuçlarının kendisine tebliğ edilmesinden başlayarak 15 gün içerisinde tercih hakkını Ankara Büyükşehir Belediye Başkanlığı yönünde kullanmış ve Ankara İl Seçim Kurulu Başkanlığı tarafından 31 Mart 1994 tarihli bir tutanakla mazbatasını verilmiştir. TBMM Başkanlık Divanı bu durumda milletvekilliğinin kendiliğinden düştüğüne karar vermiştir.⁴⁹ Bu karar Genel Kurulun bilgisine sunulmuştur.

Benzer şekilde 29 Mart 2009 yılında yapılan yerel seçimlerde Aydın Belediye Başkanı Seçilen Aydın Milletvekili Özlem ÇERÇİOĞLU'nun belediye başkanlığını tercih etmesiyle milletvekilliği kendiliğinden sona ermiştir.⁵⁰

Belediye başkanlığını tercih eden milletvekilinin milletvekilliğinin sona erdiği tarihin belediye başkanı seçildiği tarih olarak kabul edilmesi uygun olacaktır. Aksi halde 2972 sayılı Kanun'un 17'nci maddesinde yer alan iki görevin bir şahıs uhdesinde birleşmeyeceği hükmüne aykırılık teşkil eden bir durumun söz konusu olabileceği değerlendirilmektedir. Örnekler incelendiğinde her iki örnekte de ilgili idari birimlere belediye başkanı seçilen milletvekillerinin, milletvekilliklerinin kendiliğinden sona erdiğinin ve sona erme tarihinin bu durumun Genel Kurulun bilgisine sunulduğu tarih olduğunun yazılı olarak bildirildiği görülmektedir.⁵¹ Bu durumun sakıncası şudur ki Genel Kurulun bilgisine sunma işleminin gecikmesi durumunda iki görevin bir şahıs uhdesinde birleşmesi gibi bir sorun ortaya çıkmaktadır.

Nitekim sonraki dönemlerde daha uygun bir uygulamaya geçilmiş ve sakıncalı durum ortadan kalkmıştır. 31 Mart 2019 yerel seçimlerinde belediye başkanı seçilen milletvekillerinin, belediye başkanlığını tercih ettiklerine yönelik dilekçeleri

49 TBMM Başkanlık Divanı 7.9.1994 tarih ve 77 sayılı kararıyla, durumun Anayasanın milletvekilliğiyle bağdaşmayan işleri düzenleyen maddesi kapsamında olmadığını, mevcut dokunulmazlık dosyalarına ilişkin Karma Komisyonun Meclis Başkanlığına sunduğu 2.5.1994 tarih ve 192 sayılı raporun da hukuki durumu açıklığa kavuşturduğu ve başkaca bir işlem yapmaya gerek kalmadan Melih Gökçek'in milletvekilliğinin kendiliğinden düşmüş bulunduğu hükme bağlanmıştır.

50 TBMM TD, D.23, C.43, B.73, 7.4.2009.

51 Araştırma ve İnceleme Bürosu Yayınlanmamış Bilgi Notu,2014, TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı.

Genel Kurulun bilgisine sunulduktan sonra, milletvekilliği görevinin, belediye başkanlığının tercih edilerek göreve başlandığı tarih itibarıyla kendiliğinden sona erdiği belirtilmiştir.⁵²

4. BAĞDAŞMAZLIK NEDENİYLE MİLLETVEKİLLİĞİNİN DÜŞMESİ

1982 Anayasasının 82'nci maddesinde düzenlenmiş olan üyelikle bağdaşmayan işlerde ısrar eden milletvekillerine karşı uygulanacak yaptırım Anayasanın "*Milletvekilliğinin düşmesi*" başlıklı 84'üncü maddesinin üçüncü fıkrasında düzenlenmiştir. Buna göre;

"82'nci maddeye göre milletvekilliğiyle bağdaşmayan bir görev veya hizmeti sürdürmekte ısrar eden milletvekilinin milletvekilliğinin düşmesine, yetkili komisyonun bu durumu tespit eden raporu üzerine Genel Kurul gizli oyla karar verir."

İçtüzüğün 137'nci maddesi de ilgili Anayasa hükmünü tamamlayıcı niteliktedir:

"Anayasanın 82'nci maddesinde ve kanunlarda milletvekilliği ile bağdaşamayacağı belirtilen herhangi bir hizmeti veya görevi sürdürmekte ısrar eden üyelerin durumu Başkanlık Divanınca incelenir. Sonuç, Başkanlık Divanı kararı olarak Anayasa ve Adalet Komisyonları üyelerinden kurulu Karma Komisyona gönderilir.

Karma Komisyon, yasama dokunulmazlıklarının kaldırılmasındaki usullere göre durumu inceleyerek bir rapor hazırlar.

Bu rapor, Genel Kurulda görüşülür. Üyelik sıfatının düşmesi söz konusu olan milletvekili, isterse Karma Komisyonunda ve Genel Kurulda kendisini savunur veya bir üyeye savundurur. Son söz her halde savunmanıdır.

Üyeliğin düşmesi, Genel Kurulda gizli oyla karara bağlanır. Oylama, Karma Komisyon raporu üzerindeki görüşmelerin tamamlanmasından itibaren yirmidört saat geçmeden yapılamaz."

1982 Anayasası'nda 23.7.1995 tarih ve 4121 sayılı Kanun'la yapılan değişiklik öncesinde, ilgili hüküm, bağdaşmayan bir görev veya hizmeti kabul eden

52 Bolu Belediye Başkanı seçilen Bolu Milletvekili Tanju Özcan'ın belediye başkanlığını tercih ettiğine dair yazısı Genel Kurulun 18.4.2019 tarihli 68. Birleşiminde, Kars Belediye Başkanı seçilen Kars Milletvekili Ayhan Bilgen, Van Belediye Başkanı seçilen Van Milletvekili Bedia Özgöke Ertan, Diyarbakır Belediye Başkanı seçilen Diyarbakır Milletvekili Adnan Selçuk Mızraklı ve Kocaeli Belediye Başkanı seçilen Kocaeli Milletvekili Fatma Kaplan Hürriyet'in belediye başkanlığını tercih ettiklerine dair yazıları Genel Kurulun 30.4.2019 tarihli 72. Birleşiminde Genel Kurulun bilgisine sunulmuştur. **TBMM TD D.27 Y.2 B.72 30.4.2019.**

milletvekilinin üyeliğinin düşmesine üye tam sayısının salt çoğunluğu ile karar verileceği yönündeydi.

Anayasa’da yapılan değişiklik ile ifadeler arasında önemli bir anlam farkı ortaya çıkmıştır. Nitekim artık bağdaşmayan bir görev veya hizmeti kabul eden milletvekillerinin değil, bu görevleri sürdürmekte ısrar eden milletvekillerinin üyeliğinin düşürüleceği ifade edilmektedir. Anayasa Komisyonu değişiklik teklifinde olmamasına rağmen söz konusu ifadeyi metne eklemiştir ve gerekçesini “Komisyonumuz,...böyle bir iş veya görevin kabulünü milletvekilliğinin düşmesi için yeterli görmemiş ve bu iş veya görevin sürdürülmesini şart koşturmuştur” şeklinde açıklamıştır.⁵³ İlk ifade değerlendirildiğinde milletvekilliğiyle bağdaşmayan bir hizmeti kabul etmiş, örneğin böyle bir işte çok kısa bir süre çalışmış ancak daha sonra hemen ayrılmış olan bir milletvekilinin milletvekilliği düşürülebileceken; ikinci ifadeye göre bu mümkün olamayacak, milletvekilliğinin düşürülebilmesi için, milletvekilinin bu tür bir görev veya hizmeti sürdürmekte ısrar etmesi gerekecektir.⁵⁴ Onar’a göre bir milletvekilinin milletvekilliğiyle bağdaşmayan bir görev veya hizmeti sürdürmekte ısrar ediyor olduğunu saptamanın yöntemi ise, beraberinde birçok tartışmayı getirecektir. Gerçekten, böyle bir saptama için, milletvekiline önce bir uyarıda mı bulunmak gerekecektir? Eğer öyle ise, o zaman bu uyarıyı kim yapacaktır? Meclis Başkanı mı, Başkanlık Divanı mı, yoksa 84. madde uyarınca düşme durumunu saptayacak olan yetkili komisyon mu? Bu tür bir uyarı gerekir dersek, milletvekiline, milletvekilliğiyle bağdaşmayan işi bırakması için bir sürenin de tanınması lâzım gelir ki; böyle bir yorumun, milletvekillerini milletvekilliğiyle bağdaşmayan bir iş kabul etmeye cesaretlendirmesi, en azından üyeliğin düşmesi yaptırımından çekinmemeleri sonucuna yol açması kaçınılmaz olacaktır. Uyarıya gerek yoktur diye düşünürsek, bu takdirde de karşımıza, milletvekilinin, bağdaşmayan bir görev veya hizmeti sürdürmekte ısrar ettiği sonucuna varılabilmesi için, o milletvekilinin bu işte ne kadar süreyle çalışmış olması aranmalıdır sorusu çıkacaktır.⁵⁵

Görüldüğü üzere konu oldukça tartışmalıdır ve Anayasa ile TBMM İçtüzüğü’nün konuya ilişkin 137’nci maddesinde de açıklık getirilmemiştir. Onar böyle bir durumda milletvekiline önce bir uyarıda bulunmaya ve işi bırakması için süre vermeye gerek olmadığını ifade etmektedir. Bir görev veya hizmeti sürdürmekte ısrar etmekten, o görev veya hizmeti, tesadüf olmayan bir biçimde, bilinçli ve kararlı bir şekilde kabul etmiş ve bir süre de sürdürmüş olmayı anlamak gerektiğini belirtmektedir. Bir başka deyişle, yeni düzenleme, milletvekillerini, bağdaşmayan bir görev veya hizmeti, belki de bu tür bir iş olduğunu tam anlayamadan kabul ettiklerinde, hemen milletvekilliklerinin düşürülmesi tehlikesi ile karşı karşıya bırakmamayı amaçlamaktadır.⁵⁶

53 TBMM’nin 14.6.1995 tarihli 123. Birleşim Tutanağı sonuna ekli S. Sayısı 861. s.37. **TBMM TD**, Dönem 19. C. 88.

54 Erdal Onar, “1982 Anayasasında Milletvekilliğinin Düşmesi”, **Anayasa Yargısı Dergisi** (14), Ankara, 1997, s.445

55 Onar, **a.g.m.**, s.445.

56 Onar, **a.g.m.**, s.445.

Anayasa değişikliği ile getirilen bir diğer önemli değişiklik ise bağdaşmazlık nedeniyle milletvekilliğinin düşürülmesi konusunda TBMM Genel Kurulunda yapılacak olan oylamanın gizli olmasıdır. Bu düzenleme milletvekillerinin etki altında kalmaksızın oy kullanmalarına imkân sağlamaktadır.

Son olarak yapılan değişiklik ile hem Anayasa'nın 84'üncü maddesinde hem de 3069 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinde üyeliğin düşmesi için aranan üye tam sayısının salt çoğunluğundan vazgeçilmiş ve özel bir karar yeter sayısı aranmadığından basit çoğunluk üyeliğin düşürülmesi için yeterli sayılmıştır.

Ancak Anayasa'nın 84'üncü maddesindeki açıklığa rağmen, 3069 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinin ikinci fıkrasında üyeliğin düşmesi için TBMM üye tam sayısının salt çoğunluğu ile karar verileceği yönündeki düzenleme halen durmakta olup, sonra yürürlüğe giren Anayasa hükmünün aynı konuyu düzenleyip zımnen yasa hükmünü kaldırdığını söylenebilir.⁵⁷

Görüldüğü üzere milletvekilliğiyle bağdaşmayan işler hususu birçok tartışmalı konuyu içermektedir. Mevcut Anayasa hükmü ve diğer kanunlarda bulunan hükümlerin ihtiyaç duyulan çağdaş siyasi etik ölçü ve kriterlerinin karşılanması bakımından yetersiz kaldığı görülmektedir. Konunun Anayasa ve 3069 sayılı Kanunun yanında aynı zamanda siyasi etik yasası ile de detaylı olarak düzenlenmesi gerekmektedir. Siyasi etik yasası çoğu dönemde mecliste gündeme gelmişse de konuya ilişkin kanuni düzenleme henüz yapılamamıştır.

5. YASAMA ETİĞİ AÇISINDAN KONUNUN DEĞERLENDİRİLMESİ

Seçilmiş bir parlamento ya da yasama organı devlette etik sisteminin en temel unsurlarından biridir. Demokratik hesap verilebilirlik ilkesi üzerinde temellendirilmiş bir parlamento yolsuzluk ve etik dışı faaliyetle mücadelede önemli bir role sahiptir.⁵⁸ Bu düşünceden yola çıkarak günümüzde birçok demokratik ülke siyasette etik konusuna ilişkin düzenlemeler yapmakta ve siyasi etik komisyonları kurmaktadır.

Hiç kimse parlamenterlerin etik davranış ilkelerine bağlı olarak faaliyetlerini sürdürmeleri gerekliliğini inkâr etmemektedir. Milletvekilliğine seçilen kişinin herhangi bir vatandaştan daha yüksek etik standartlarda faaliyette bulunması zorunluluğu göz ardı edilemez.⁵⁹ Milletvekilliğinin kamusal bir görev olmasından dolayı bu düşüncenin doğruluğunu kabul etmek gerekir. Milletvekilliği ile bağdaşmayan işler konusu ise birçok parlamento açısından yasama etiği hususunun merkezi konumundadır.

57 Muhammed Yavuz, **1982 Anayasası'nda Milletvekilliğinin Düşmesi**, Yüksek Lisans Tezi, Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kayseri, 2009.

58 Parlamentoların yolsuzlukla mücadeledeki rolüne ilişkin daha geniş bilgi için bkz. Rick Stapenhurst, Niall Johnston ve Riccardo Pelizzo(ed.), **The Role of Parliaments in Curbing Corruption**, World Bank Publications, (2006).

59 Cüneyt Yüksel, **Siyasette Etik: Dünyada ve Türkiye'de Siyasette Etik, Siyasetin Finansmanı, Yasal Altyapı ve Uluslararası Uygulamalar**, Boğaziçi Üniversitesi Yayınevi, İstanbul, 2011, s.18.

Çağdaş demokrasilerde siyasi etik konusunda Meclis görevi dışında görev kabul etme ve Meclis dışı çalışma koşullarında sınırlamalar; milletvekilliği maaşı dışında sağlanabilecek ek kazanca getirilen tavan değerler, kamu ile çıkar çatışmasına girilmemesi, milletvekilliği dışında yapılan işlerin ve sağlanan kazançların yıllık olarak beyan edilmesi, bu beyanların kamuoyuna açıklanması, Parlamento Etik Kurulu oluşturulması gibi düzenlemeler öngörülmekte, bu düzenlemelerin genellikle etkin işleyişi ve denetimi sağlanmaktadır.⁶⁰

Ülkemizde de siyasi etik konusu 1993 yılından bu yana çeşitli zamanlarda gündeme gelmiş olup milletvekilliği ile bağdaşmayan işlerin kapsamının genişletilmesine ve etik ihlallerin denetimiyle görevli TBMM bünyesinde görevli bir yapı oluşturulmasına ilişkin birçok kanun teklifinin konusu olmuştur.⁶¹

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına çeşitli dönemlerde sunulan kanun tekliflerinin içeriğine bakıldığında genel olarak milletvekillerinin TBMM üyeliği dışındaki ticari faaliyetlerinin yasama görevlerini tam anlamıyla yerine getirmelerini engellediği, milletvekillerini kişisel çıkarları ile kamusal çıkarlar arasında çatışmaya soktuğu ve bu durumun seçmenlerin milletvekiline ve TBMM'ye olan güvenini zedelediği ifade edilmiştir. Öneri olarak ise milletvekilliği ile bağdaşmayan işlerin kapsamının özellikle ticari faaliyetler açısından geliştirilerek TBMM üyeleri ve bakanların siyasi, sosyal ve ekonomik alanlarda uyması gereken kuralların belirlenmesi ve denetimi için siyasi etik konusunda bir kurul oluşturulması gibi düzenlemelere ihtiyaç olduğu belirtilmiştir.

24'üncü Dönemde konuya ilişkin önemli bir adım atılarak siyasette açık, dürüst ve hesap verebilir bir anlayışın yerleştirilmesi ve siyasi etik konusunun ayrıntılı olarak incelenip etik ilkelerin belirlenmesi amacıyla oluşturulduğu ifade edilen Siyasi Etik Uzlaşma Komisyonu, 8 Mayıs 2012 tarihinde TBMM Başkanı Cemil ÇİÇEK başkanlığında toplanarak çalışmalarına başlamıştır. Komisyonunda AK Parti Zonguldak Milletvekili Köksal TOPTAN, CHP İstanbul Milletvekili Osman Oktay EKŞİ, MHP Manisa Milletvekili Sümer ORAL ve BDP Hakkâri Milletvekili Adil KURT görev almıştır.⁶²

İlgili komisyonunda milletvekilliği ile bağdaşmayan işler, etik ilkeleri ve siyasi etik komisyonu kurulması hususlarının hazırlanacak kanun teklifinin kapsamını oluşturması kararlaştırılmıştır. TBMM bünyesinde bir siyasi etik komisyonunun kurulmasının gerekliliği vurgulanmış, TBMM bünyesinde kurulacak bir siyasi etik komisyonunun bizatihi TBMM'nin itibarını artıracığı, komisyonun milletvekillerinin etiğe ilişkin konularda başvurabileceği bir merci olarak da önem arz ettiği, siyasi etiğe

60 Yüksel, **a.g.k.**, s.32.

61 Örneğin; 19'ncü Dönemde 17.11.1993 tarih ve 2/857 Esas Numaralı Kanun Teklifi, 20'nci Dönemde 30.6.1997 tarih ve 2/878 Esas Numaralı Kanun Teklifi, 21'nci Dönemde 11.12.2001 tarih ve 2/932 Esas Numaralı Kanun Teklifi, 22'nci Dönemde 24.12.2002 tarih ve 2/22 Esas Numaralı Kanun Teklifi, 23'üncü Dönemde 2.11.2009 tarih ve 2/519 Esas Numaralı Kanun Teklifi, 24'üncü Dönemde 21.6.2011 tarih ve 2/720 Esas Numaralı Kanun Teklifi.

62 Siyasi Etik Uzlaşma Komisyonu Raporu, 19 Aralık 2012, s.1, **TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı Arşivi**.

ilişkin yapılacak düzenlemenin TBMM'yi güçlendirmek amacını taşıması gerektiği ve düzenlemenin özendirici bir şekilde gerçekleştirilmesinin uygun olacağı görüşlerine yer verilmiştir.⁶³

Komisyon çalışmaları sonucunda bir kanun teklifi taslağı hazırlanmıştır. Komisyon raporu ile ekinde yer alan kanun teklifi taslağı 26 Aralık 2012 tarihinde TBMM Başkanlığına sunulmuştur.

Meclis Başkanı tarafından siyasi parti gruplarının kanun teklifi taslağına ilişkin görüşleri istenmiş⁶⁴, siyasi parti grupları da 21.2.2013 tarihi itibarıyla görüşlerini sunmuştur.⁶⁵ İlgili kanun teklifi taslağının gelişimi bu aşamada kalmış olup bir kanun teklifi haline gelerek Meclis Başkanlığına sunulamamıştır.

26'ncı ve 27'nci dönemde de siyasi etik konusunun düzenlenmesine ilişkin kanun teklifleri Meclis Başkanlığına sunulmuş olmasına rağmen bu konuda henüz kanuni bir düzenleme yapılabilmemiş değildir.⁶⁶

SONUÇ

Milletvekilliğiyle bağdaşmayan işler konusu ilk olarak yürütme organının yasama meclisi üyeleri üzerinde etkisinin olabileceği alanları en aza indirmek amacıyla ortaya çıkmıştır. Başlangıçta yalnızca milletvekilliğiyle kamu görevleri arasında bağdaşmazlık kabul edilmekteyken günümüzde milletvekilleri ile iş dünyası arasındaki ilişkilerden büyük oranda rahatsızlık duyulmaktadır. Milletvekilliği sıfatının kişisel işlerde çıkar sağlamak amacıyla kullanılmasını önlemek amacıyla modern anayasalar özel görevlerde de bazı bağdaşmazlıklar öngörmeye başlamıştır. Ülkemizde de milletvekilliği ile bağdaşmayan işler hem anayasa ile hem de kanun ile düzenlenmiştir.

TBMM Başkanlığının gündemine gelen olayların içeriği değerlendirildiğinde ücretsiz öğretmenlik ve üniversitelerde öğretim görevliliği yapabilme, dernek ve vakıfların bazı kademelerinde görev alabilme ve fahri konsolosluk görevinde bulunabilme gibi hususların başvurulara konu olduğu görülmektedir. Değerlendirilen olaylar daha çok devlet ve diğer kamu tüzel kişilerine ilişkin sınırlamalar ile yürütme organının atamasına tabi görevler kapsamındadır. Meclis Başkanlığı gündemine gelmiş olan başvuru konularını Anayasanın 82'nci maddesi ve 3069 sayılı Kanun kapsamında detaylıca değerlendirerek ilgililere görüşünü bildirmiştir. Başkanlığın bu

63 a.g.k., s. 4.

64 TBMM Başkanlığının 28.12.2012 tarih ve 100470 sayılı yazısı, **TBMM Arşivi**.

65 Adalet ve Kalkınma Partisi TBMM Grup Başkanlığının 15.2.2013 tarih ve 644; Cumhuriyet Halk Partisi TBMM Grup Başkanlığının 21.2.2013 tarih ve 511; Milliyetçi Hareket Partisi TBMM Grup Başkanlığının 19.2.2013 tarih ve 2013/9767 ve Barış ve Demokrasi Partisi TBMM Grup Başkanlığının 14.2.2013 tarih ve 2612 sayılı yazıları, **TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı Arşivi**.

66 26'nci dönemde 01.04.2016 tarih ve 2/1000 Esas Numaralı Kanun Teklifi, 27'nci dönemde 30.07.2019 tarihli 2/2124 Esas Numaralı Kanun Teklifi.

konudaki genel tutumu ise mevcut Anayasa hkm ve 3069 sayılı Kanun uyarınca bu Őekildeki görev ve hizmetlerin uygun görülmediği yönündedir. Bu kapsamda bir görevde bulunmakta olan milletvekilleri ise yine örneklerden anlaşılacağı üzere mevcut durumlarını belirtilen sreler içerisinde kanuni duruma uygun Őekle getirmişlerdir.

Milletvekillerinin kamu görevlerinde yer almalarına ilişkin mevcut hükümler nispeten yeterli olmakla birlikte, milletvekillerinin ticari faaliyetlerine ve kanunlarda sayılmayan özel mesleki faaliyetlerine ilişkin hükümler ise oldukça yetersizdir. TBMM Başkanlığına çeşitli dönemlerde sunulan kanun tekliflerinde özellikle milletvekillerinin ticari faaliyetlerinin sınırlandırılmasına ve siyasi etik konusunda parlamento bünyesinde bir kurul oluşturulmasına ilişkin düzenlemeler tavsiye edilmişe de bu konuda henüz bir ilerleme kaydedilememiştir. 24'üncü Dönemde konuya ilişkin önemli bir adım atılarak siyasi etik konusunun ayrıntılı olarak incelenmesi amacıyla Siyasi Etik Uzlaşma Komisyonu kurulmuştur. Komisyon alışmaları sonucunda komisyon raporu ile bir kanun teklifi taslağı hazırlamıştır. Ancak komisyonun çalışması bu aşamada kalmış olup başkaca bir gelişe olmamıştır. Bu alanda yeni ve güncel bir mevzuata ihtiyaç duyulduğu açıktır. Milletvekillerinin asıl işlerinin milleti temsil etmek olduğu gerçeği göz önüne alındığında milletvekillerinin yapamayacağı işler elbette bulunmalıdır. Ancak bu işlerin yanında elde ettiği gelirlerin ve milletvekilliği sıfatı kullanılarak yapılan girişimlerin denetlenmesi hususu da oldukça önemlidir.

KAYNAKÇA

*Kitap, Dergi, Tez ve Makaleler

ALDIKAÇTI, Orhan, (1970), **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası**, İstanbul.

ARSEL, İlhan, (1965), **Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları**, Ankara.

AYDINOĞLU, Mesut, (2013), **Yasama Etiği Kavramı ve ABD İngiltere Fransa ve Türkiye Örnekleri**, Yayınlanmamış Kurum Uzmanlık Tezi, TBMM Genel Sekreterliği.

BİLİR, Faruk, (2001), **Türkiye’de Milletvekilliği ve Milletvekilliğinin Sona Ermesi**, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

GÖREN, Zafer, (2011), **Anayasa Hukuku**, Ankara: Yetkin Yayıncılık.

GÖZLER, Kemal, (2019), **Türk Anayasa Hukuku**, Bursa: Ekin Yayınevi.

İZMİR, Gökalp, (2008). **Türkiye’de ve Bazı Ülke Parlamentolarında Milletvekilliği Sifatının Kazanılması ve Kaybedilmesi**, Yayınlanmamış Kurum Uzmanlık Tezi, TBMM Genel Sekreterliği.

KUMAŞ, Rahmi, (1985), **Parlamentonun Boyutları**, İstanbul: Çağdaş Yayınları.

NEZİROĞLU, İrfan, (2008), **Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları**, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

ONAR, Erdal, (1997), “1982 Anayasasında Milletvekilliğinin Düşmesi”, **Anayasa Yargısı Dergisi**(14), 387-465.

ÖZBUDUN, Ergun, (2017). **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara: Yetkin Yayınları

STAPENHURST, Rick, JOHNSTON, Niall, & PELIZZO, Riccardo, (ed.), (2006), **The Role of Parliaments in Curbing Corruption**, World Bank Publications.

TANİLLİ, Server, (2007), **Devlet ve Demokrasi**, İstanbul: Alkım Yayınları.

YAVUZ, Muhammed, (2009, Aralık), **1982 Anayasası’nda Milletvekilliğinin Düşmesi**, Kamu Hukuku Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Kayseri.

YÜKSEL, Cüneyt, (2011), **Siyasette Etik: Dünyada ve Türkiye’de Siyasette Etik, Siyasetin Finansmanı**. İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayınevi.

*Tutanaklar

Danışma Meclisi TD, C.9, B.139, 31.8.1982.

TBMM TD, D.19, Y.4, C.90, B.131, s. 150, 28.06.1995; D.19, Y.4, C.93, B.146, s. 246, 22.07.1995.

TBMM TD, D.21, Y.3, C.62, B. 94, s. 85-86., 1.5.2001.

TBMM TD, D.23, Y.3, C.43, B.73, 7.4.2009.

TBMM TD, D.27, Y.1, C.1, B.3, s.48, 10.7.2018.

TBMM TD, D.27 Y.2 B.68 18.4.2019.

TBMM TD, D.27 Y.2 B.72 30.4.2019.

***Bilgi Notları**

Araştırma ve İnceleme Bşrosu Yayınlanmamış Bilgi Notu. 2012. **TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı.**

Araştırma ve İnceleme Bşrosu Yayınlanmamış Bilgi Notu.2014. **TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı.**

Araştırma ve İnceleme Bşrosu Yayınlanmamış Bilgi Notu. 27.05.2019. **TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı.**

*** İnternet Kaynakları**

anayasa.tbmm.gov.tr

mevzuat.tbmm.gov.tr

TBMM'NİN 100. YILINDA E-PARLAMENTO DÖNÜŞÜM ARAYIŞLARI: ELEKTRONİK BELGE YÖNETİM SİSTEMİ ÇERÇEVESİNDE BİR ARAŞTIRMA*

E-PARLIAMENT TRANSFORMATION SEARCH IN THE 100TH ANNIVERSARY OF THE TURKISH GRAND NATIONAL ASSEMBLY:A RESEARCH IN THE FRAMEWORK OF ELECTRONIC DOCUMENT MANAGEMENT SYSTEM

A. Eser BAYRAKTAR**
Serhap İNCE***
Atike ÜNLÜ****
Kübra TAŞCI AK*****

ÖZET

Belge yönetiminin önemi, e-belge kavramıyla belirginleşmiş, elektronik belge yönetim sistemleri (EBYS) farklı devlet fonksiyonlarındaki kurumsal e-dönüşüm projelerinin ana aktörleri haline gelmiştir.

TBMM'de EBYS'ye geçiş 2017 yılında tamamlanmış, ancak bu geçiş resmî yazışma yönetimi boyutu ile İdari Teşkilatta gerçekleşmiş, *Parlamento*, organ ve belge türleri itibarıyla sisteme dâhil edilememiştir. İdari teşkilatın deneyimleri, ülkemizdeki e-Devlet yaklaşımı ve dünyada gözlenen e-parlamento eğilimleri, EBYS'ye yasama unsurlarının da katılması gereksinimini ortaya çıkarmaktadır.

* Araştırma Makalesi.

Makale gönderim tarihi: 03.03.2020

Makale kabul tarihi: 27.04.2020

** TBMM Kütüphane ve Arşiv Hizmetleri Başkanlığı Şefi

E-posta: Eser@tbmm.gov.tr

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3487-2598>

*** TBMM EBYS Koordinasyon Bürosu Sorumlusu

E-posta: Serhap.INCE@tbmm.gov.tr

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9890-9332>

**** TBMM EBYS Koordinasyon Bürosu Belge Yetkilisi-Eğitim Sorumlusu

E-posta: AtikeUNLU@tbmm.gov.tr

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7666-870X>

***** TBMM Bilgi İşlem Başkanlığı EBYS Sistem Yetkilisi

E-posta: Kubra.TASCI@tbmm.gov.tr

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0792-0961>

Bu çalışmanın amacı, TBMM EBYS uygulamalarını merkezi idare ile karşılaştırmalı olarak paylaşmak ve kurumsal farklılıklar ile uluslararası gelişmeleri odağa alarak parlamentoya özgü elektronik belge yönetimine dikkat çekmektir. Çalışmada, TBMM'nin yapısal ve belge türlerinin incelemesi ile birlikte merkezi idarede yapılan nitel bir araştırma ışığında e-parlamento ve e-kurum dönüşüm perspektifi sunulmaktadır.

Anahtar Kelimeler: e-Parlamento, e-Kurum, TBMM'nin Belge Türleri, Yasama Organının Yapısı, Devlet İdaresinde EBYS Uygulamaları.

ABSTRACT

The importance of document management has become evident with the concept of e-document, and electronic document management systems (EDMS) have become the main actors of corporate e-transformation projects in different government functions.

The transition to EDMS in Turkish Grand National Assembly (TGNA) was completed in 2017, but this transition took place in the Administrative Organization with the official correspondence management dimension and could not be included in the system in terms of Parliament, organ and document types. The experience of the administrative organization, the e-Government approach in our country and the e-parliamentary trends observed in the world reveal the necessity to include legislative elements in the EDMS.

The aim of this study is to share the TGNA EDMS practices in comparison with the government and to draw attention to the electronic document management solutions specific to parliament by focusing on institutional differences and international developments. In the study, e-parliament and e-institution transformation perspective of the TGNA is presented with a qualitative research conducted in the state administration.

Keywords: *e-Parliament, e-Institution, Document Types of TGNA, Structure of the Parliament, EDMS Practices in Government.*

GİRİŞ

Bilgi teknolojilerinin hayatın her alanında yaygın olarak kullanılmaya başlanması, kamu belge yönetimindeki işleyişi ve iş akışlarını etkilemiş, ülkemizde, resmi yazışmaların elektronik platformlarda yapılması 2017 yılı itibarıyla zorunlu hale getirilerek, *Elektronik Belge Yönetim Sistemi (EBYS)*, kamuda e-devlet dönüşümünün belirleyici unsuru olmuştur. Dünyadaki gelişmelere bakıldığında ise resmi yazışmalardan farklı özellikler taşıyan yasama döngüsündeki belge ve dokümanların da *açık devlet verisi* ve *kâğıtsız* parlamento hedefiyle dijitalleşmeye ve elektronik ortamda yönetilmeye başlandığı görülmektedir. Parlamentolarda, e-belge kavramı ile birlikte yasama döngüsünün elektronik ortamda yönetilmesini öngören e-parlamento yaklaşımı da yaygınlaşmaktadır.

TBMM'de EBYS'ye geçiş 1 Kasım 2017 itibarıyla tamamlanmış ancak bu geçiş, yasama organına bilgi, idari ve teknik destek sağlayan idari teşkilat ile sınırlı kalmış, parlamentonun, organları ve belge türleri sisteme dâhil edilmemiştir. İdari teşkilatın belge bütünlüğünü sağlama ihtiyacının yanı sıra ulusal ve uluslararası e-dönüşüm gelişmeleri, parlamento işleyişinin de yakın bir gelecekte elektronik ortamda yürütüleceğini düşündürmektedir. Parlamentoda belge yönetimi parlamento bürokrasisi açısından gelenekleri kökleşmiş bir yapıda olmasına karşın, söz konusu işleyiş akademik dünya için oldukça yeni bir alandır. Bu nedenle bir tanımlama yapılması, kurumsal e-dönüşüm için TBMM'nin yapısal ve belge türleri farklılığının tespiti ile birlikte e-devlet yaklaşımının işlevsel gerçekliğini oluşturan EBYS uygulamalarının da incelenmesi gerekmektedir. Bu nedenle makalede iki konuya birlikte odaklanılmıştır:

- ✓ TBMM'nin belge yönetimi neden farklı kurgulanmalı?
- ✓ İdari teşkilat, siyasi yapı ve belge türleri sisteme dâhil edilirken EBYS'nin hangi sorun alanlarını, neden çözümlenmelidir? Dolayısıyla, devlet idaresinde EBYS'ye geçiş süreci nasıl yönetilmiş, yürütme ve yargı organlarındaki belge ve yapısal farklılıklara EBYS içinde nasıl çözümler bulunmuştur?

Çalışmanın amacı, idari teşkilatta EBYS'ye geçiş ve kurumsallaşma deneyimini merkezi idare ile karşılaştırmalı olarak paylaşmak ve dünya parlamentolarındaki gelişmeleri de izleyerek TBMM'ye özgü elektronik belge yönetimine dikkat çekmektir. Bu amaçtan hareketle, çalışmada öncelikle kamu yönetiminde EBYS gerekleri *yönetim* boyutu ile tartışılarak, TBMM'nin yasama ve idari fonksiyonlarından kaynaklanan yapısı ile belge türlerinin farklılığı mevzuat ve dünya parlamento örnekleriyle ortaya konulmakta, ardından merkezi idaredeki uygulamalar, TBMM uygulamaları ile karşılaştırmalı sunulmaktadır.

Ulusal düzeydeki analiz için 2019 yılında yapılan *Kamu Kurumlarında EBYS ve KEP Uygulamaları* konulu bir alan araştırması ile merkezi idaredeki uygulamalar incelenmiştir. Yöntemsel olarak yapılandırılmış mülakat, odak grup ve kurumsal etnografya tekniklerinin kullanıldığı araştırma; yasama, yürütme ve yargı organlarını kapsayan 48 kurum ölçeğinde, 263 kamu görevlisi ile yüz yüze yapılan görüşmelerle

gerçekleşmiştir. EBYS uygulamalarına ilişkin pek çok çalışma bulunmaktadır. Literatür taramasında, kamuda EBYS yolculuğunun izlenmesi ve TBMM işleyişi ile karşılaştırılması yönünde bir çalışmaya rastlanmamıştır. Araştırma sonucunda, resmî yazışma yönetiminin yanı sıra kurumların yapısal ve belge türleri itibarıyla değişkenlikleri ile e-devlet yaklaşımına paralel özgün çözümleri içeren uygulamaları da izlenmiştir. Kurumsal fayda açısından araştırma, TBMM’deki uygulama sürecinin etkinliğinin değerlendirilmesi, siyasi yapının sürece dâhil edilmesinde vizyon oluşturulması ve kurumlarla etkileşim alanlarının saptanarak, iletişim kanallarının geliştirilmesi bağlamında önemli görülmektedir.

Uluslararası düzeydeki değerlendirmeler ise parlamentolar arası işbirliği kapsamında TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığının da üyesi olduğu Avrupa Parlamento Araştırma ve Dokümantasyon Merkezi (ECPRD) platformundaki 2009-2017 yıllarına ait verilerle sunulmaktadır. Ulusal düzeyde yapılan detaylı araştırmanın, uluslararası düzeyde gerçekleşmemesi bu çalışmanın kısıtlarındandır. EBYS uygulamalarının, dünya parlamentolarında ve idari teşkilatlarında incelenmesi, TBMM’nin e-dönüşümüne operasyonel katkı sunmakla kalmayacak, e-demokrasi yaklaşımının e-parlamento bağlamında tartışılmasını da sağlayacaktır. Bununla birlikte, dünya parlamentolarının yasama döngüsündeki çözüm arayışlarını bu aşamada incelemek, kurumsal dönüşümün yol haritasına ışık tutacaktır.

Çalışmanın sonucunda, ulusal düzeyde EBYS uygulamalarının yönetimindeki insan kaynağının örtük bilgisine dikkat çekilerek, risk alanları ile gelişime açık alanlar sunulmakta, merkezi idarede *ikinci planlama döneminin* başlatılması, uygulamada eksikliği hissedilen idari rehberlerle zenginleştirilmiş mevzuat ve organizasyon yönetimi ile desteklenmesi ve çok aktörlü bu yapıda *orkestra şefinin belirlenmesi* gerekliliğine vurgu yapılmaktadır. Parlamento özelinde ise ulusal ve uluslararası örneklerden hareketle EBYS uygulama önerileri paylaşılarak, *e-parlamentoya* geçiş perspektifi sunulmaktadır. Yasama döngüsünün elektronik ortamda yönetilmesinin daha karmaşık ve farklı süreçleri işaret etmekte olduğu ve yasama süreçlerindeki yaklaşımın, hukuki analizlere ve elbette siyasi iradenin takdirine ihtiyaç göstereceği göz önünde bulundurulmalıdır.

1. KAMUDA ELEKTRONİK BELGE YÖNETİM SİSTEMİNİN GEREKLERİNE YÖNETİMSEL BİR BAKIŞ

Kamu yönetimi süreçleri teknoloji ile bütünleşik yapılar sunmakta ve bu bağlamda geleneksel kapalı yönetim anlayışları yerine çoklu iletişime izin veren, şeffaflık ve hesap verilebilirlik anlayışına dayalı yönetimin önemini gittikçe artırmaktadır.¹ Kamu kurumlarının faaliyetlerini yürütürken ürettikleri resmî kayıtlar, devletlerin hesap verebilirliğinde, şeffaf demokrasilerin sürdürülmesinde, vatandaşların bilgiye erişiminin sağlanması, politikaların etkili bir şekilde oluşturulması

1 Şahika Eroğlu, “Açık Devlet Yaklaşımında Açık Devlet Verisi: Belge Yönetimi Kapsamında Bir Değerlendirme” *Bilgi Dünyası*, 2018, Cilt:19, Sayı:1, s.36, <http://bd.org.tr/index.php/bd/article/view/654> (Erişim 27.11.2019).

ve uygulanmasında temel unsurdur.² Birçok belgenin dijitalleştirilmesi ciddi bir sorun oluşturmazken, yasal belgelerin oluşturulması, bunların yönetimi ve dağıtımı, ek ve daha spesifik yönlerinin özgünlük, bütünlük, geçerlilik ve devamlılık analizini ve benimsenmesini gerektirir.³ Belge yönetimi kapsamında yapılandırılmayan kamu bilgi ve verileri, açık devlet strateji ve uygulamalarında zayıflık olarak tanımlanmaktadır.⁴

Türkiye’de kamu yönetimi alanında belge yönetimi uygulamalarının önemi de e-Devlet ile birlikte yaşam bulan elektronik işlem olgusu içinde fark edilebilmiştir.⁵ E-Devlet; vatandaşlar, işletmeler ve kamu kurumları ile hizmet sunumu ilişkilerini dönüştüren, devlete ait veya işletilen bilgi sistemleri bütünü olarak tanımlanmakta ve bu tanımlama geniş alan ağları, internet ve mobil bilgi işlem teknolojilerini içermektedir.⁶ Bilişim çağının zorunlulukları ile şekillenen *e-Devlet Modeli*, elektronik ortamdaki belgenin yetkililerce istenilen yer ve zamanda takibinin yapılmasına olanak sağlayan yapısıyla teknik üstünlüğünü ortaya koymaktadır.⁷

Türkiye’de e-Devlet, *vatandaşlara devlet tarafından verilen hizmetlerin elektronik ortamda sunulması*⁸ olarak tanımlanmakta ve resmî kayıtların yönetimini sağlayan elektronik belge yönetim sistemleri (EBYS), e-Devlet projelerinin temel yapı taşlarından biri olarak görülmektedir.⁹ Arıcı ve Kandur’a göre,¹⁰ çoğu organizasyon EBYS uygulamasıyla belgelere hızlı ve etkin bir şekilde erişmek, iş

-
- 2 Elizabeth Shepherd, “Why are records in thie public sector organization asserts” **Records Management Journal**, 2006, <https://www.semanticscholar.org/paper/Why-are-records-in-the-public-sector-organizational-Shepherd/c35d99c4a5a629dcd1e56dfcc4558f12b7277cd5> (Erişim 15.04.2020) Mingo ve Martinez, “Improving records management to promote transparency and prevent corruption” **International Journal of Information Management** 2018, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0268401217306242> (Erişim17.04.2020)
 - 3 Gioele Barabucci, Monica Palmirani, Fabio Vitali, Luca Cervone, Long-Term Preservation of Legal Resources, International Conference on Electronic Government and the Information Systems Perspective EGOVIS 2011: Electronic Government and the Information Systems Perspective s.79, https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-642-22961-9_7 , (Erişim 17.04.2020)
 - 4 Şahika Eroğlu, 2018, agk.s.42
 - 5 Hüseyin Odabaş, **Elektronik Belge Yönetimi ve Kamu Kurum ve Kuruluşları**, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, 2007, s.447, <https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/> (Erişim 26.11.2019).
 - 6 Wordbank New-Economy Sector Study Electronic Government and Governance, 2002 <http://documents.worldbank.org/curated/en/527061468769894044/pdf/266390WP0E1Gov1gentina1Final1Report.pdf> (Erişim 15.04.2020).
 - 7 Göze Öztürk, **Türkiye’de E-Devlet Sürecinde Elektronik Tebligat ve Kayıtlı Elektronik Posta (Kep) Uygulaması**, Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi, 2019, s.5, <https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/> (Erişim 26.11.2019).
 - 8 Tanım için bkz. <https://www.turkiye.gov.tr/bilgilendirme?konu=sikcaSorulanlar>
 - 9 Hamza Kandur, “Türkiye’de Kamu Kurumlarında Elektronik Belge Yönetimi: Mevcut Durum Analizi ve Farkındalığın Artırılması Çalışmaları”. Bilgi Dünyası, 2011, Sayı: 12(1), s.3, <https://bd.org.tr/index.php/bd/article/view/6/2> (Erişim 26.11.2019).
 - 10 Gizem Arıcı ve Hamza Kandur, “Elektronik Belge Yönetim Sistemleri (EBYS) Yazılımlarının Geliştirilmesinin Kurumsal Karar Destek Sistemleri (KDS) İçin Önemi” **e-BEYAS 2015 Sempozyumu: Kurumsal Belleklerin Geleceği**, Ankara Üniversitesi Belge Yönetimi ve Arşiv Sistemi (Beyas) Koordinatörlüğü Yayın No: 2, 2016, s.65, http://2015.ebeyas.org/wp-content/uploads/2016/04/e-BEYAS2015_Bildiriler.pdf (Erişim 27.11.2019).

süreçlerini basitleştirmek, maliyetten tasarruf etmek gibi operasyonel performansa yönelik faydalar sağlamayı amaçlamaktadır. Ancak EBYS uygulamaları e- Devlet boyutuyla birlikte değerlendirildiğinde kamu yönetiminde bir dönemin başlangıcını, bir dönüşümü tanımlamaktadır.¹¹

Kamu kurumlarının işleyişine köklü değişimler getiren EBYS'ye geçilmesi uzun ve karmaşık bir süreçtir.¹² Holt 2007 yılındaki çalışmasında,¹³ organizasyonların EBYS'ye adaptasyon sürecinin en az beş yıl olduğuna inandığını belirtmiştir. Her EBYS yolculuğu kuruma özgüdür.¹⁴ Bunun nedeni örgüt kültür, istek ve ihtiyaçlarının farklı olmasıdır. Kamu kurumlarının yaptıkları faaliyetler gibi iş yapma alışkanlıkları, daha geniş bir ifadeyle kurumsal kültür; yönetim sistemi, kurum politika ve stratejik değerleri, çalışma ilkeleri ve standartları vb.¹⁵ değişkenlik göstermektedir. Bu sebeptendir ki belge yönetimi alanında herhangi bir yazılımın mühendislik açısından başarılı olması, ilgili konuda sistem geliştirme faaliyetlerinin sadece ilk aşamasını oluşturmaktadır.¹⁶ Belge yönetimi, doküman yönetimi, arşiv yönetimi, organizasyon ve iş akış yönetimi gibi alt sistemleri barındıran EBYS uygulamalarında,¹⁷ yazılımlara dayalı beklenti geliştirmek, elektronik belge yönetimine geçiş için yeterli olmamaktadır.¹⁸ EBYS'ye geçişi, belge yaşam döngüsü süreçlerini kapsayan yazılımlara odaklanarak ele almak, stratejik bir yaklaşımdır.¹⁹

-
- 11 Fahrettin Özdemirci, Ahmet Savaş ve Zeynep Akdoğan, “EBYS Uygulaması e-Arşiv midir? TÜRKSAT -Ankara Üniversitesi BEYAS Koordinatörlüğü e-Arşiv Deneyimi ile Yeni Yaklaşımlar”, Bilgi Sistemleri ve Bilişim Yönetimi: Beklentiler ve Yeni Yaklaşımlar, 2017, s.46, http://2017.ebeyas.org/wp-content/uploads/2017/12/e_Kitap_SBSBY_2017.pdf (Erişim 26.11.2019).
- 12 A.Bunawan ve A.J. Yacoob, “Enhancing the Efficiency of Managing Electronic Records among the Record Management Practitioner by Using an Appropriate Electronic Records Management System (ERMS)”, 2011, https://www.academia.edu/10630737/Enhancing_the_Efficiency_of_Managing_Electronic_Records_among_the_Record_Management_Practitioner_by_Using_an_Appropriate_Electronic_Records_Management_System_ERMS_ (Erişim 15.04.2020)
- 13 Linda Wilkins, Duncan Holt vd., “Implementing Information Management Strategically: an Australian EDRMS case study” 2007, <https://pdfs.semanticscholar.org/400d/8cbb844ae9f170f1ab7673bdebd1836bc242.pdf>.s. 189, Erişim 17.04.2020.
- 14 A.Bunawan ve A.J. Yacoob, 2011, a.g.k., s.2.
- 15 Ayrıntıları için bkz. Mukaddes Bektaş ve Berat Bir, “Elektronik Belge Yönetim Sisteminin Kurumsallaştırılması ve İnsan Kaynaklarının Dönüşümüne Etkisi: Marmara Üniversitesi”, **e-BEYAS 2015 Sempozyumu: Kurumsal Belleklerin Geleceği**, Ankara Üniversitesi Belge Yönetimi ve Arşiv Sistemi (Beyas) Koordinatörlüğü Yayın No: 2, 2016, s.81, http://2015.ebeyas.org/wp-content/uploads/2016/04/e-BEYAS2015_Bildiriler.pdf (Erişim 27.11.2019)
- 16 Özgür Külcü, “E-Belge Yönetimi Sistemlerine Dönük Ulusal ve Uluslararası Koşullar: InterPARES Projesi Deneyiminin Ardından”, e-BEYAS 2014 Elektronik Belge Yönetimi ve Arşiv Uygulamaları Sempozyumu, Ankara Üniversitesi Belge Yönetimi ve Arşiv Sistemi Koordinatörlüğü Yayın No: 1, 2015, s.118. http://2014.ebeyas.org/wp-content/uploads/2016/05/e-BEYAS_2014_Sempozyumu_Bildiriler_Kitabi.pdf (Erişim 27.11.2019).
- 17 Gizem Arıcı ve Hamza Kandur, 2016, a.g.k.,s.76.
- 18 Külcü, 2015, a.g.k., s.118 ve Yalçınkaya, 2015, a.g.k.,s.22.
- 19 Gizem Arıcı ve Hamza Kandur, “Elektronik Belge Yönetim Sistemleri (EBYS) Yazılımlarının Geliştirilmesinin Kurumsal Karar Destek Sistemleri (KDS) İçin Önemi” **e-BEYAS 2015 Sempozyumu: Kurumsal Belleklerin Geleceği**, Ankara Üniversitesi Belge Yönetimi ve Arşiv Sistemi (Beyas) Koordinatörlüğü Yayın No: 2, 2016, s.65, http://2015.ebeyas.org/wp-content/uploads/2016/04/e-BEYAS2015_Bildiriler.pdf (Erişim 27.11.2019).

Yazılım odaklı bakış açısı, büyük veri, veri otomasyonu, veri madenciliği, yapay zekâ, veri güvenliği, veri gizliliği, kişisel verilerin korunması, dijital süreklilik gibi teknolojinin beraberinde getirdiği tartışmaları çözüm ortağı yaparken, EBYS'nin kurum içi ve kurumlar üstü yönetimi yani çok aktörlü yapının idari sorunları gözden kaçırılmaktadır. Resmi yazışmaların yönetimini doğrudan etkileyen bu durum, kontrolsüz büyüyen belge yığınları ile gözlenmekte, EBYS ile ilgili birçok çalışmada *arşiv alarmı* verilmektedir. Örneğin, fiziki belge için kurgulanan standart dosya planı saklama süreleri ile TS 13298 standardında belge için öngörülen tasfiye işlemleri birbiri ile henüz uyumlu değildir. Elektronik ortamda belgeye doğru konu numarası verilmemiş ise, belgeye ulaşmak, belge ile ilgili tasfiye kararının ne yönde olacağını belirlemek imkânsızdır. Nitelikli Elektronik Sertifikaların süresi dolduktan sonra hangi belgelerin saklama süresinin uzatılacağı bu şartlar altında hala belirsizdir.²⁰ Belge kontrolünün, oluşum sürecinde sağlanması ve bu kapsamda belge yönetimi politikalarının oluşturulması, e-arşiv kriterlerinin belirlenerek milli arşiv politikalarının güncellenmesi²¹ gerektiği açıktır.

Bilgi sistemleri ile güven ve şeffaflığın artırılacağına vurgu yapılırken, gelişmekte olan birçok ülkede kayıtları yönetme konusunda eksik sistematik yaklaşımdan bahsedilmekte, teknolojiyi geliştirmeye odaklanmış hükümetlerin çevrimiçi sistemleri desteklediği ancak e-uygulamaların bir bütün içinde değerlendirilerek yönetilmesi gerekliliği savunulmaktadır.²² Dolayısıyla, doğası gereği teknoloji odaklı EBYS yaklaşımı, yönetim fonksiyonları itibarıyla yani planlama, örgütleme, yöneltme, koordinasyon ve denetleme boyutları ile birlikte yeniden değerlendirilmelidir.

Bilgi toplumuna dönüşümü simgeleyen e- Devlet olgusunun *belge yönetimi* ekseninde ele alınması ülkenin uzun vadeli politika belgeleri olan *Kalkınma Planlarında* 2000'li yıllardan itibaren izlenmektedir. Türkiye'de, devlet idaresi ilk kez Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında, *kırtasiyeciliği önlemek, evrak, dosyalama ve arşiv sorunlarına köklü çözümler getirmek amacıyla*,²³ elektronik bilgi ve belge

20 Canan Coşkun, "Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Belgelerin Ayıklama ve İmha İşlemleri: Standart Dosya Planı ve TS 13298 Standardının Karşılaştırılması" **Endüstri 4.0 Sürecinde Bilgi Yönetimi ve Bilgi Güvenliği, e-beyas 2019 Sempozyumu Bildiri Özetleri**, 2019, s.42. http://2019.ebeyas.org/wp-content/uploads/2019/10/4.-e-BEYAS-2019_O%CC%88zet-Kitap.pdf (Erişim 23.12.2019).

21 Kamu kurum ve kuruluşlarının neredeyse tamamı milli arşivin gerekli olduğunu, Türkiye'deki kamu kurum ve kuruluşları e-arşivlerin sağlıklı bir şekilde geleceğe nesillere aktarılması için gerekli tedbirlerin yeteri kadar etkin şekilde alınmadığını düşünmektedir. Ayrıntıları için bkz. Yunus Emre Arısoy, Fahrettin Özdemirci, "Kurum ve Kuruluşların Bakış Açısından E-Belgelerin Arşivlenmesi", **DTCF Dergisi**, 2017, Sayı 57.(2), s.1269 <http://dctfdergisi.ankara.edu.tr/index.php/dctf/article/view/2332/3688> (Erişim 27.11.2019)

22 Anne Thurston, "Fostering Trust And Transparency Through **Information** Systems", 2005, Public Sector. Washington, DC:WorldBank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/469671468329484494/Fostering-trust-and-transparency-through-information-systems>. (Erişim 17.04.2020).

23 Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005), s.192, <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Sekizinci-Be%C5%9F-Y%C4%B11l%C4%B1k-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-2001-2005.pdf> (Erişim 25.11.2019).

yönetimi kavramıyla tanışmış ve görevlendirilmiştir. İlk planlı uygulama süreci, 2003 yılında *Acil Eylem Planı* ile başlatılmıştır. Dokuzuncu Kalkınma Planında, durum tespiti yapılarak, *kurumsal yapıların güçlendirilmesi*,²⁴ Onuncu Kalkınma Planında ise *Kamu kurumlarının birlikte çalışabilirliğinin sağlanması amacıyla etkin bir süreç ve mekanizmanın geliştirilmesi*,²⁵ ihtiyacı belirtilmektedir.

Devlet idaresi, EBYS'nin kurulup işletilmesi, standartların ve mevzuatın oluşturulması ile pilot çalışmaların gerçekleştirilmesi için uzun bir *hazırlık dönemi* geçirmiş, kamu kurum ve kuruluşlarında resmi yazışmaların elektronik platformlarda yapılması 2017 yılı itibarıyla zorunlu hale getirilmiştir. Günümüzde EBYS'ler, e-belge oluşturulmasının yanı sıra fiziki belgelerin taranarak dâhil edilmesinde, akışa sokulmasında, kullanılmasında, depolanmasında, arşivlenmesinde, erişim kolaylığının sağlanmasında ve gerekli olan standartlara uygun olarak yürütülmesinde yol alan uygulamalar ve sistemler bütünü²⁶ olarak kamu işleyişinin önemli bir reform unsuru haline gelmiştir. Dijital çağda kamu yönetiminde reform, vatandaş talepleri ve tercihleri ile hizmet gerekleri ve teknolojinin sunduğu olanaklar arasında çok iyi bir uyum sağlanmasını, katılımcılığı artırarak, yenilikçi ağlar, ortaklıklar ve işbirlikleriyle hizmet sunum modelleri geliştirilmesini gerektirmektedir.²⁷ Nitekim son *Kalkınma Planında*, kamu hizmetlerinin iyileştirilmesinde büyük veri, bulut bilişim, mobil platformlar, nesnelerin interneti, yapay zekâ, blokzincir gibi yeni teknolojilerden faydalanılabilmesi için süreç ve teknolojik altyapı iyileştirmelerinin yapılacağı; *AB'nin Elektronik Kimlik Tespiti ve Güven Hizmetleri Tüzüğüne* uyum sağlamak üzere güven hizmetlerine (*e-mühür, SSL sertifikaları, e-imza, KEP*) yönelik düzenlemelerin güncelleneceği belirtilmektedir. *On birinci Kalkınma Planı*, aynı zamanda *e-Devlet dönüşüm çalışmalarına ilişkin yönetim ve koordinasyon yapısının güçlendirilmesi hedefini*²⁸ koyarak, ulusal düzeyde odaklanılması gereken alanı işaret etmektedir ki kamu kurumlarında yapılan alan araştırmasında, e-devlet projelerinin temel bileşeni olan EBYS'nin yönetimi boyutunda bu hedefe neden ihtiyaç duyulduğu görülmektedir.

EBYS'lerin kurumsal mimarisinde, kamu idarelerinin kendi takdirine bırakılan *yazılım odaklı* yaklaşımın hâkim olduğu, bunun nedeninin de bilgi teknolojilerinin

24 Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013), s.96, <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Dokuzuncu-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-2007-2013%E2%80%8B.pdf> (Erişim 25.11.2019).

25 Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018), ss. 53-54, <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Onuncu-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-2014-2018.pdf> (Erişim 25.11.2019).

26 Bilsay Otuç, “Elektronik Belge Yönetim Sistemlerinde Kullanıcıya Yansıyan Problemler ve Çözüm Önerileri”, **Yüksek Lisans Tezi**, Gazi Üniversitesi, 2018, s.9, <https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/> (Erişim 26.11.2019).

27 Hüseyin Gül, “Dijitalleşmenin Kamu Yönetimi ve Politikaları ile Bu Alanlardaki Araştırmalara Etkileri”, **Yasama Dergisi**, 2017, Sayı:36, s.14, http://www.yasader.org/web/yasama_dergisi/2017/sayi36/sayi36_5-26.pdf (Erişim 25.11.2019).

28 On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023), s.199, <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/07/On-Birinci-Kalkinma-Planı.pdf> (Erişim 25.11.2019).

doğasının yanı sıra mevzuattan²⁹ kaynaklandığı anlaşılmaktadır. Dijital süreklilik kavramı kapsamındaki mevzuat üzerine yapılan bir araştırmada³⁰ yasal mevzuat, ilgili konularda ne kadar güçlü olursa, dijital sürekliliğin uygulanmasının bir o kadar sağlam temellere dayanacağını belirtilmekte, Türkiye'nin elektronik belge yönetiminde önemli bir yol kat ettiği ve uygulama konusunda oldukça iyi olduğunu vurgulanmaktadır. Gerçekten de ülkemizde elektronik belge yönetim uygulamalarının hayata geçirilebilmesi ve işbirliklerinin tesisi için yasal mevzuat alt yapısının geliştirilmesi, önemli bir süreci oluşturmuştur.³¹ Ancak, Tahtaloğlu'na göre,³² yürürlükteki EBYS mevzuatı incelendiğinde, birçok açıdan yetersiz olduğu hissedilmektedir.

Mevzuattan hareketle EBYS uygulamalarının unsurları; *Resmi Yazışmalarda Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik* (RYUUEY), *Standartlar* (TS 13298 Elektronik Belge ve Arşiv Yönetimi Standardı vb.), *Elektronik İmza* (E-İMZA), *Elektronik Kamu Bilgi Yönetim Sistemi* (KAYSİS), *Devlet Teşkilatı Merkezi Kayıt Sistemi* (DETSİS), *Elektronik Yazışma Platformu, Kayıtlı Elektronik Posta Sistemi* (KEP) olarak sıralanmaktadır.³³ EBYS'nin ayrılmaz parçalarını oluşturan bu unsurlara, RYUUEY kapsamındaki standart dosya planı (SDP) ile 2019 yılında geçişin zorunlu kılındığı *e-tebligat sisteminin* de (UETS)³⁴ ilave edilmesi, kurumsal belge yönetiminde bütünleşmenin bir gereği olarak değerlendirilmelidir. Kamu kurumlarında EBYS'lerin kurulması ve işletilmesini temin için, sisteme entegre edilmesi gereken ortak unsurlar (*detsis, e-imza, kep, e-tebligat, sdp, e-arşiv*) konusunda EBYS yazını hemfikirlerdir.³⁵ Bu alanlarda teknoloji ile birlikte ilerleme

29 E-Yazışma Teknik Rehberi Sürüm 1.3., 2016, s.6, <https://cbddo.gov.tr/projeler/e-yazisma/> (Erişim 26.11.2019) ve E-Dönüşüm Türkiye Projesi, Birlikte Çalışabilirlik Esasları Rehberi. Sürüm 2.1.,2012, s.12,13 ve 34, http://www.bilgitoplumu.gov.tr/wp-content/uploads/2014/04/Birlikte_Calisabilirlik_Esaslari_Rehberi_2.1.pdf (Erişim 26.11.2019)

30 Lale Özdemir ve Emine Cengiz, "Türk Kamu Sektöründe Dijital Süreklilik Ne Kadar Mevcut: Teorik Bir Çerçeve" **Bilgi Yönetimi ve Belge Güvenliği**, 2019, s. 279, http://2019.ebeyas.org/wp-content/uploads/2020/01/BILGI_YONETIMI_VE-BILGI_GUVENLIGI_KITAP_23122019.pdf, (Erişim 07.02.2020).

31 Eroğlu ve Külcü, 2014, a.g.k.,s.333.

32 Havva Tahtaloğlu, "Türkiye'de Elektronik Belge Yönetim Sisteminin Kamu Personeli Tarafından Benimsenmesinde Eğitim Faktörü" **Yasama Dergisi**, 2018, s.132, http://www.yasader.org/web/yasama_dergisi/2018/sayi37/sayi37_124-147.pdf (Erişim 17.04.2020)

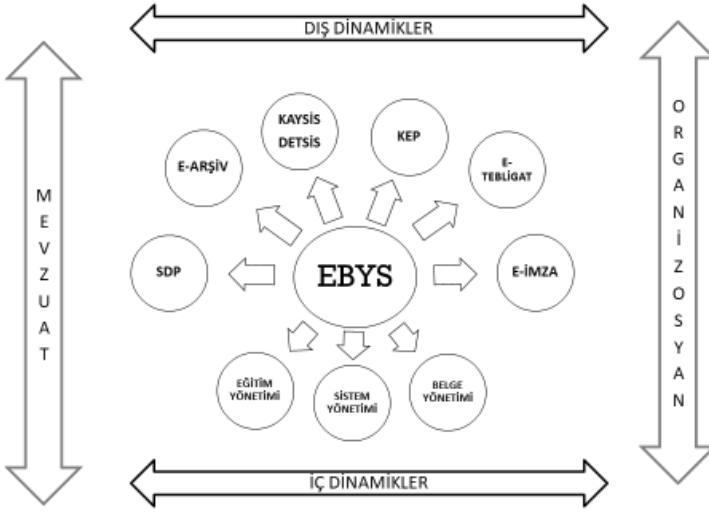
33 Zeynep Akdoğan, "Elektronik Belge Yönetimi ve Arşivleme Sistemlerinde Kurumsallaştırma Süreci: Ankara Üniversitesi Örneği", **Yüksek Lisans Tezi**, 2015, s.36, <https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/> (Erişim 25.11.2019).

34 KEP'in tebligat özelliği 1.1.2019 itibarıyla kapatılarak 5018 sayılı kanunun 1 sayılı cetvelinde yer alan genel bütçeye tabi kurumlara e-tebligat sistemine (UETS) geçme zorunluluğu getirilmiştir. Dolayısıyla kurumlar, UETS kapsamında adres temin ederek, bu sistemi EBYS'ye entegrasyon ile yöneteceklerdir.

35 Fahrettin Özdemirci, "Kurumlar İçin EBYS vee E-Arşiv Sistemi İdari Yapılanma ve Yönetim Süreci: Bileşenler ve Entegrasyonlar" **Bilgi Yönetimi ve Belge Güvenliği**, 2019, s..6-7, http://2019.ebeyas.org/wp-content/uploads/2020/01/BILGI_YONETIMI_VE-BILGI_GUVENLIGI_KITAP_23122019.pdf, (Erişim 07.02.2020).

sağlanacağına ve uygulamada odaklanılması gereken konulara ilişkin birçok çalışma bulunmaktadır. Kamu yönetiminde, dönüşümü sağlayan bir yönetim **süreci** olarak mevzuatın işaret ettiği EBYS gerekleri Şekil 1’de şematik olarak verilmiştir.

Şekil 1. Kamu Yönetiminde EBYS Gerekleri



Kaynak: Yazarlar tarafından hazırlanmıştır.

EBYS Referans Modeli, e-Devlet uygulamaları kapsamında tüm kurumlarca kullanılacak EBYS uygulamalarının birbirleriyle uyumlu ve konuşabilir olmaları amacıyla oluşturulmaları esnasında uyulması gereken kurallar bütünüdür ve kurum ve kuruluşlara EBYS uygulamalarında izlemeleri gereken yol, yöntemleri gösteren bir nevi kılavuzdur.³⁶ Disiplinler arası unsurları bünyesinde taşıyan EBYS’yi *yazılım kimliği*nden bir anlığına soyutlayarak, *yönetimsel* bakış açısı ile incelediğimizde, örgütlenme, işbirliği ve koordinasyonun önemini görmek mümkündür. EBYS uygulama yönetimi örgütlenmesinde, belge yöneticisi, sistem yöneticisi ile başta DETSİS olmak üzere, KEP, e-imza, e-tebligat dış dinamiklerinin kurum yetkilileri bulunmaktadır. Merkezi idarede yapılan araştırmada odak grup olarak belirlenen bu yetkililer, EBYS’nin sürdürülebilirliğinde kritik bir köprü görevi üstlenmektedir. Çalışmamızda dış dinamikler olarak isimlendirilmesinin nedeni, bu unsurların kurumun kaynak ve kabiliyetlerinden bağımsız olması, kurumsal müdahalenin sınırlı olması, kurum içi temsilcileri olmakla birlikte mevzuata dayalı olarak kurum dışı aktörlerle yönetilmesidir. Şekil 1’de izleneceği üzere EBYS’nin iç dinamikleri; yazılım odaklı *sistem yönetimi*, belge ve organizasyon odaklı *belge yönetimi*, insan kaynağı ve standart yaygınlaştırma odaklı *eğitim yönetimi* bakış

36 Ayşegül Bülbül, **E-Devlet Uygulamalarının Bilgi ve Belge Yönetimi Açısından Analizi**, Marmara Üniversitesi, Yüksek Lisans Tezi, 2013, s.43, <http://bbytezarsivi.hacettepe.edu.tr/jspui/bitstream/2062/375/1/869.pdf>, (Erişim 17.04.2020)

açısının geliştirilmesini, dolayısıyla kurum içi etkin işbirliğinin gerçekleştirilmesini gerekli kılmaktadır. Nitekim yazında, EBYS'nin sürdürülebilirliğinin sağlanması ve EBYS programlarından kurumsal beklentilerin karşılanabilmesi için en az bilgi işlem kadar genel evrak, haberleşme, arşiv, strateji geliştirme, yazı işleri ya da kurumlarda bu birimlerin muadili olan birimlerin sorumlulukları paylaşması gerektiği vurgulanmaktadır.³⁷ Inglis,³⁸ günümüzde kuruluşlardaki çoğu insanın bilgi üreticisi olmasına rağmen, sorumlulukların *BT departmanlarına, arşivcilere ve kayıt yöneticilerine* bırakıldığını, bilgi yönetimi, iş sürecine entegre edilecek ve maksimum potansiyel ile kullanılacaksa, herkesin dahil olması gerektiğini savunmaktadır. Şekil 1'de şematik olarak gösterildiği üzere EBYS'nin kurulması, verimli bir şekilde işletilmesi ve kurumsallaşması için kurum içi dinamiklerinin yanı sıra kurum dışı dinamiklerinin de planlanması, organizasyon yapısı ve mevzuatla desteklenmesi gerekmektedir. EBYS'nin sürdürülebilirliğinin sağlanmasında başka kamu kurum ve kuruluşlarının üzerine düşen görevler bulunmaktadır. Dolayısıyla bir kurumun elektronik belge yönetimini etkileyen kurum içi ve kurum dışında birden fazla unsur ve aktör mevcut olup süreç yönetiminde, paydaşların işbirliği ve uyum içinde çalışması gerekmektedir.

Özetle EBYS, sadece dışarıdan gelen belgelerin içeriye alındığı bir sistem olarak hafife alınmaması gereken, organizasyon içinde gerçekleştirilen faaliyetlerin iş süreciyle ilişkili olarak akışa sokulduğu, e-imza vb. teknolojileri de içeren, diğer bilgi sistemleri ile entegre çalışabilen bir sistem olarak e-dönüşüm felsefesiyle birlikte değerlendirilmelidir.³⁹ Bu anlamda EBYS, e-Devlet bütünleşmesinde kurumların iş ve işlemlerinin dijital ortamda gerçekleştirmelerine yönelik olarak e-kurum dönüşümlerine destek verebilecek temel bileşenler arasında yer almaktadır.⁴⁰ EBYS'nin kurumsal ve kurumlarüstü yönetiminde gereksinim duyulan kurumsal bilgi ve belge yönetimi ile bilişim sistemlerinin bütünlük içerisinde değişen dinamikler çerçevesinde birlikte çalışabilirlik boyutunu oluşturan *teknik ve idari* altyapının oluşturulması, kurumsallaştırılması, yetkin kişilerce yönetilmesi ve sürdürülebilirliklerinin sağlanması toplumun, kurumların ve devletin geleceği için EBYS'lerde üzerinde durulması gereken önemli bir boyutu oluşturmaktadır.⁴¹

2. TBMM'NİN ELEKTRONİK BELGE YÖNETİM SİSTEMİ NEDEN FARKLI KURGULANMALI?

E-dönüşümün öznesi parlamentolar olduğunda uluslararası tartışmalar,

37 Hakan Dede ve Ahmet Akbayır, "Kamu Kurum ve Kuruluşlarında EBYS'nin Durumu", **Bilgi Sistemleri ve Bilişim Yönetimi: Beklentiler ve Yeni Yaklaşımlar**, 2017, s.287, http://2017.ebeyas.org/wp-content/uploads/2017/12/e_Kitap_SBY_2017.pdf (Erişim 26.11.2019).

38 Nick Inglis, *The Maturing Of An Industry: Information Governance (Opening Keynote) - The Information Governance Conference 2014 - #InfoGov14*, (Erişim 17.04.2020).

39 Yalçınkaya, 2015, a.g.k., s.29.

40 Yunus Emre Arısoy, **Türkiye'de Elektronik Belge Yönetiminde Milli Arşiv Politikalarının Geliştirilmesi**, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, 2018, s.21, <https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/> (Erişim 29.11.2019).

41 Fahrettin Özdemirci, 2019, a.g.k. s.4.

vatandaşların ve sivil toplum kuruluşlarının kamu politikalarının gelişimine katkı sağlayarak şekillendirmek ve devlet hizmetlerine ilişkin şikâyetlerini daha etkin dile getirmek bağlamına ve dolayısıyla e- demokrasi eksenine kaymaktadır.⁴² EBYS'nin e-demokrasiye geçişte nasıl bir fark yaratacağı başlı başına bir araştırma konusudur. Bu bölümde, TBMM'nin e-parlamentoya geçiş öncesi odaklanılması gereken yapı, belge türleri, belge akışı gibi farklılıklarındaki ayrıntılar sunulurken, öncelikle kurumsal belge yönetiminin bütünlüğüne ilişkin bir farkındalık geliştirilmesi gerektiğine dikkat çekilmektedir.

Devlet fonksiyonlarının farklılığı, devlet tüzel kişiliğinin değişik organlarını ve devlet organlarının farklı örgütlenmelerini ve farklı belge türlerini ortaya çıkarmaktadır. TBMM Başkanlığı *parlamento* ve *idari teşkilat* organizasyon yapısı ve belge türleri açısından devlet fonksiyonlarının farklılığını bünyesinde taşımakta ve bu yönüyle elektronik belge yönetiminin kurumsal mimarisinde diğer kamu kurumlarından ayrılmaktadır. Kaynağını kuvvetler ayrılığı teorisinden alan devlet fonksiyonlarından, yasama fonksiyonu yasama işlemleriyle, yürütme (idare) fonksiyonu idarî işlemlerle ve yargı fonksiyonu da yargı işlemleriyle yerine getirilir.⁴³ Bu itibarla, TBMM'nin belge yönetiminin kurgulanmasında, öncelikle yasama işlemleri ile idarî işlemlerin birbirinden nasıl ayrıldığının belirlenmesi gerekir.

Devlet fonksiyonlarının birbirinden ayrılmasında maddi (hukuki niteliğine göre) ve organik (yapan organ ve yapılış şekillerine göre) iki ölçüt bulunmaktadır. 1982 Anayasası'nın yasama fonksiyonuna ilişkin düzenlemelerinin, şekli ve organik kritere uygun olduğu belirtilirken, yasama fonksiyonu, yasama organının yaptığı işlemler olarak tanımlanmaktadır.⁴⁴ Bu organik tanımdan hareketle milletvekillerinin oluşturduğu TBMM'den çıkan işlemler yasama fonksiyonunu oluşturur.⁴⁵ Ancak bu tanıma şekil unsuru ilave edildiğinde TBMM'nin iç işleyişiyle ilgili yaptığı, örneğin TBMM Başkanlığının yazı işleri veya görevli bir memur hakkında yapılan işlemler yasama işlemi niteliğinde değil, idari niteliktedir.⁴⁶ Dolayısıyla, yasama organının yasama fonksiyonunun yanı sıra idari fonksiyonları da vardır ve kuvvetler ayrılığı ilkesinin kurumsal belge yönetimine yansımaları, yasama döngüsü dışında da görülmektedir.

Parlamento ve idari teşkilat ilişkilerinin EBYS bağlamında çözümlenmesi için, TBMM'nin yasama ve idari fonksiyonlarına ilişkin ayrımının belirginleştirilmesi, bu sebeple yapısal ve belge türleri itibarıyla incelenmesi gerektiği düşünülmektedir. Çalışmamızda söz konusu ayrım, belge yönetimi bağlamında, parlamento ve idari

42 Mandisi Tyumre Goodwin, E-Parliament To E-Democracy : Creating A Model For Effective Management Of Public Content Thesis (MPhil)--Stellenbosch University, 2012, <https://scholar.sun.ac.za/handle/10019.1/20067> (Erişim 17.04.2020)

43 Onur Çekiç, “Türk Parlamento Hukukunda Yasama İşlemi Türleri ve Diğer (İsimsiz) Yasama Türleri”, *Yasama Dergisi*, 2009, Sayı: 12, s.108, http://www.yasader.org/web/yasama_dergisi/2009/sayi12/107-135.pdf (Erişim 27.11.2019).

44 Kemal Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, Bursa Ekin Kitabevi Yayınları, 2000, s. 371, <http://www.anayasa.gen.tr/yasamaislemleri.htm> (Erişim 30.07.2019).

45 Kemal Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, Bursa Ekin Kitabevi Yayınları, 2000, s.343, <http://www.anayasa.gen.tr/yasamafonksiyonu.htm> (Erişim 30.07.2019).

46 A.k. s.363

teşkilat etkileşimi ile belge akış bütünlüğü odağa alınarak, organizasyon ve belge türleri itibarıyla yapılmıştır. Yasama organının yapısı ve örgütlenmesi ile yasama ve idari işlemleri sonucunda oluşan belgelerin *hukuki* çerçevede değerlendirilmesi kapsamlı bir araştırma konusudur. Bu çalışmada yasama organının yapısı, mevzuat kapsamındaki temel bilgiler ve *DETSİS* kurgusundaki bakış açısı ile yasama ve idari işlemler sonucu oluşan belge türleri ise *belge akışı ve numara sistematigi* ile ele alınmaktadır.

2.1. Yapısal İnceleme

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı (Parlamento/Yasama Organı) ve TBMM Başkanlığı İdari Teşkilatı (Genel Sekreterlik) TBMM Başkanının Başkanlığında anayasal ve yasal, iki farklı örgütlenmedir. 1920 yılında seçilen 403 milletvekilinden 133'ünün katılımıyla⁴⁷ açılan *Büyük Millet Meclisi*'nin ve sayıları 20'yi geçmeyen memurdan⁴⁸ oluşan *idari teşkilat* örgütlenmesinin, günümüzdeki ortak noktası, üst yönetimdeki *TBMM Başkanı*dır. TBMM Başkanı, meclis üyeleri içinden milletvekillerinin oyları ile seçildiğinden parlamentonun temsil makamı ve yasama organının yöneticisidir. TBMM Başkanı aynı zamanda idari teşkilatın da en üst amiridir. Şekil 2'de *TBMM Başkanının* başkanlığındaki yasama organının ve idari teşkilatın yapılanması verilmektedir.

Şekil 2. Yasama Organı ve İdari Teşkilat Yapılanmasının Genel Görünümü



Kaynak: TBMM İçtüzüğü ve TBMM Başkanlığı İdari Teşkilatı Kanunu doğrultusunda yazarlar tarafından hazırlanmıştır.

47 Ayrıntıları için bkz. **Türk Parlamento Tarihi, I. Cilt**, Türkiye Büyük Millet Meclisi Vakfı Yayınları No: 4, s. 39 ve s.772, file:///D:/16331/Downloads/199500111-c1.pdf. (Erişim 17.12.2019).

48 Ayrıntıları için bkz. H.Veldet Velidedeoğlu, İlk Meclis. akt. Alper Özulu, 1991, a.g.k., s.5.

TBMM, kanun koyma, yürütmeyi denetleme ve diğer işlevlerini, kendi yaptığı içtüzük hükümlerine göre yürütmektedir. TBMM İçtüzüğü, parlamentonun işleyişi ile ilgili olarak *Genel Kurul, Başkanlık Divanı, Danışma Kurulu, Siyasi Parti Grupları ve Komisyonların* yapı ve işleyişini ayrıntılı olarak ortaya koymakta⁴⁹ ve milletvekillerinin bu organlar içindeki faaliyetlerine ilişkin hükümleri içermektedir. TBMM idari teşkilatının misyonu ise yasama, denetim ve temsil işlevini üstlenmiş *Parlamentonun* ihtiyaç duyduğu bilgi, idari ve teknik desteği sağlamaktır. Dünyada modern anlamda parlamentoların ortaya çıkışıyla birlikte, güçlü bir idari teşkilat kurma yoluna hemen gidilmemiştir.⁵⁰ Nitekim Büyük Millet Meclisi'nin ilk yıllarında da *Başkâtipliğe* bağlı beş birimden teşekkül eden idari bir yapılanma oluşturulmuştur.⁵¹ 20. yüzyıldan itibaren parlamentoların işlevlerinin daha teknik bir boyut kazanması sonucu, idari yapısının üstlendiği işlevlerde ciddi bir artış kaydedilmiş, ülkemizde de parlamentonun ve idari teşkilatın gelişimi, dünyadaki gelişmelere paralel bir süreç izlemiştir.⁵² TBMM idari teşkilatı, Şekil 2'de görüldüğü üzere *TBMM Genel Sekreterliği*'dir. 2919 sayılı *TBMM Genel Sekreterliği Teşkilat Kanunu*, 2011 yılında *TBMM Başkanlığı İdari Teşkilat Kanunu* olarak yeniden düzenlenmiş ve bu değişiklikte birlikte *kurumsal isimlendirme*⁵³ yasa başlığından çıkarılmıştır. Mevzuat çerçevesindeki temel bilgiler ile verilen bu yapılanma, TBMM Başkanlığının bünyesinde *etkileşim* halindeki iki farklı kurumsal örgütlenmeyi tanımlamaktadır.

TBMM Başkanlığının örgütlenmesi, e-Devlet projesinin temel bilgi sistemi olan KAYSİS kapsamındaki DETSİS'de incelendiğinde, idari kod sınıflandırmasına göre iki farklı kurumun, TBMM Başkanlığı altında birleştirildiği, yasamanın alt organları itibarıyla yer aldığı görülmektedir. DETSİS'deki TBMM Başkanlığı örgütlenmesi Şekil 3'te verilmiştir.

49 TBMM İçtüzüğü, İkinci Kısım, md.8-48, **T.C.Resmî Gazete**, Tarih: 13.4.1973, Sayı: 14506, <https://www.tbmm.gov.tr/docs/ictuzuk.pdf> (Erişim 29.11.2019).

50 Türkiye Büyük Millet Meclisi İdari Teşkilatının Tarihçesi ve Organizasyonu, <https://www.tbmm.gov.tr/genser/tarihce.htm> (Erişim 29.11.2019).

51 Alper Özulu, **TBMM İdari Teşkilatlarının Gelişimi**, TBMM Uzmanlık Tezi, 1991, s.6, <https://kutuphane.tbmm.gov.tr:8088/1994/199402532.pdf> (Erişim 30.07.2019).

52 TBMM idari teşkilatının tarihi gelişimi için bkz. <https://www.tbmm.gov.tr/genser/tarihce.htm> (Erişim 30.07.2019).

53 TBMM idari teşkilatı 2011 yılındaki düzenleme ile kamu idaresi içinde örgütlenmesi isimsiz bırakılmış bir kurumdur. Bu ayrıntı, DETSİS'de TBMM Genel Sekreterliği olarak yer alan kurum isminin resmi yazışmalardaki etkisine dikkat çekmek üzere vurgulanmıştır.

Şekil 3. DETSİS’de TBMM Başkanlığı Örgütlenmesi

Kaynak: DETSİS⁵⁴

Öncelikle belirtmek gerekir ki, DETSİS yapılanmasında *Kamu Denetçiliği Kurumu Başkanlığı* kamu tüzel kişiliğine haiz özel bütçeli bağlı kuruluş olarak TBMM Başkanlığı'nın *alt örgütlenmesinde* yer almaktadır. Ancak 6328 sayılı kanunda kurum, *Kamu Denetçiliği Kurumu* olarak isimlendirilerek TBMM'ye bağlanmıştır.⁵⁵

Şekil 3'teki örgütlenmenin mevzuat ve uygulama ile çelişen diğer yönü ise *Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi Temsilciliği* ile *Avrupa Parlamentosu Nezdinde Ulusal Parlamento Temsilciliği*nin, *Uluslararası Komisyon*⁵⁶ olmasına rağmen, DETSİS'deki *Kurullar, Komisyonlar, Konseyler (İhtisas Kom. Uluslararası Kom. Araştırma Kom.)* gruplamasından farklı bir alanda yer almasıdır.

DETSİS'deki, *idari kimlik kodları/haberleşme-yazışma kodları* esasına

54 DETSİS, https://www.kaysis.gov.tr/Devlet_Teskilat_Detsis (Erişim:30.07.2019).

55 Kanun ile DETSİS yapılandırmasındaki isimlendirme farklılıklarının, kullanıcı düzeyinde ve KEP sisteminde neden olduğu karışıklığa araştırma bölümünde değinilecektir.

56 Ayrıntıları için bkz. TBMM İnternet Sitesi/Parlamentolararası İlişkiler/Uluslararası Komisyonlar Listesi https://www.tbmm.gov.tr/uluslararasi_komisyonlar.htm (Erişim 25.12.2019).

göre yapılandırılmada, idari teşkilat yani *TBMM Genel Sekreterliği* ile birlikte *TBMM Başkanlığı* bünyesinde yasama süreçlerindeki organların⁵⁷ da yazışma kodu bulunduğu görülmektedir. Şekil 3’de gösterildiği üzere *Siyasi Parti Gruplarının*,⁵⁸ *İhtisas Komisyonlarının*, *Geçici Komisyonların* ve *Uluslararası Komisyonların* idari kimlik kodu mevcuttur. Bu yapı Şekil 2 ile birlikte değerlendirildiğinde *Genel Kurul*, *Başkanlık Divanı* ve *Danışma Kurulu* ile *milletvekillerinin* idari kimlik kodu bulunmadığı görülmektedir. TBMM belge türlerinin incelendiği bölümde sunulacağı üzere, sayılan organlar tarafından üretilen belgelerin bir çoğu yasama fonksiyonuna bağlıdır. Bu noktada, EBYS’nin yazışma kodu esasına göre, temelini DETSİS oluşturuyor ise *milletvekillerinin devlet teşkilatı içinde bir yazışma koduna sahip olması mümkün müdür?* sorusu akla gelmektedir. Sorunun cevabı bu çalışmada verilemeyecek kadar hukuki değerlendirmeye muhtaç, TBMM’nin belge yönetiminin kurgulanmasına ilişkin kritik soruları da beraberinde getirmektedir:

- *Milletvekillerinin oluşturduğu herhangi bir yazı TBMM Başkanlığına ait belge numarası alabilir mi?*
- *Milletvekillerinin yasama faaliyetlerine ilişkin bir belgesi idari teşkilata ait bir kayıt numarası ile oluşabilir mi?*
- *Siyasi parti grupları DETSİS’de TBMM’nin alt organları olarak tanımlandığına göre oluşturdukları herhangi bir yazı TBMM Başkanlığı veya idari teşkilata ait bir kayıt numarası alabilir mi?*
- *Başkanları milletvekillerinden oluşan ihtisas, geçici ve uluslararası komisyonların belgeleri idari teşkilata mı TBMM Başkanlığına mı ait bir numara almalıdır?*

Kavramsal çerçevede belirtildiği üzere DETSİS, EBYS’nin kurum dışı dinamiklerindedir. Bununla birlikte yeni birimler için gereken idari kimlik kodları, kurum DETSİS yetkilileri tarafından talep edilmekte ve güncellenmektedir. Nitekim meclis bünyesinde geçici sürelerle kurulan araştırma komisyonları için idari kimlik kodları kurumun DETSİS yetkilisi tarafından alınmakta, çalışmasını tamamlayan komisyonların kodları pasif hale getirilmektedir. Dolayısıyla, DETSİS’deki TBMM yapılanmasında, idari kimlik kodu alan tüm alt organların, idari teşkilatın mevcut EBYS uygulamasına dâhil olarak yazışma yapması mümkündür. Bu nedenle, yapılanmadaki *TBMM Genel Sekreterliği dışındaki TBMM unsurlarının sisteme neden dâhil edilemediği* temel meselesi üzerinde yoğunlaşmak gerekmektedir.

DETSİS’de, iki farklı kurumun tek merkezli bir örgütlenme ile modellendiği ve bu modellemede yasama organının idari fonksiyonunu esas aldığı görülmektedir.

57 DETSİS yapılanmasında TBMM Başkanlığına bağlı unsurlar, alt örgütlenme şeklinde yer aldığından çalışmada *organ ve alt organlar* olarak ifade edilmektedir. Ancak bu ifadenin bir başka deyişle TBMM’nin alt örgütlenmesine ilişkin isimlendirmenin e-parlamento kurgusunda öncelikle *hukuki* bağlamda kavramsal olarak değerlendirmeye alınması gerektiği düşünülmektedir.

58 Devlet veri tabanında bir idari kimlik koduna sahip olduğu siyasi parti gruplarının bilinmemekte dolayısıyla kullanılmamaktadır. Siyasi parti gruplarının idari kimlik kodu konusunda bilgilendirilmesi gerektiği bu araştırmanın önemli sonuçlarından biri olmuştur.

Öyleyse, DETSİS yapılanması, *Siyasi unsurlara ait belgeler, idari unsurlarını yönetildiği bir sistem için de yönetilebilir mi?* sorunsalı ile birlikte yeniden değerlendirilmelidir. Bu sorunsal, hukuki yorum bir tarafa bırakılarak sadece elektronik belge düzleminde konuya bakıldığında bile EBYS'nin dar anlamda tanımıyla, yani fiziki işlemin elektronik ortamda da gerçekleşmesiyle çözümlenemez niteliktedir. Çünkü *e-belgenin* daha oluşum aşamasında *kim* tarafından oluşturulduğu, *hangi örgütlenmenin ya da alt örgütlenmenin ürünü olduğu ve numaranın hangi organa ait olacağı* ile *belgenin niteliği* bilinmeli ve EBYS'ye önceden tanımlanmalıdır.

Merkezi idarede yaptığımız alan araştırmasında, yapısal farklılıklar ile bu farklılıklardan kaynaklı belgenin aidiyeti ve numaralama sistemi ile ilgili sorun alanlarına devlet fonksiyonlarının farklılığı gözetilerek yaklaşıldığı ve örneğin yargı kurumlarına özel EBYS çözümleri bulunduğu gözlenmiştir.

İdari teşkilat EBYS uygulamasında ise genel evrak servisine sanal bir klasör oluşturularak Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulan belgelerin *Başkanlık* adına teslim alınması, kayıt numarası verilmesi ve yasama organı unsurlarından siyasi parti grupları ve milletvekilleri hariç olmak üzere alt organlarına ve birimlere belge havalesi sağlanmıştır. Evrak yönetmeliğindeki fiziki evrak döngüsüne paralellik gösteren bu uygulama, idari teşkilat EBYS'sinin, DETSİS kodu esasına göre yapılanmasının bir sonucudur.

Yapısal inceleme, TBMM Başkanlığı ile idari teşkilat örgütlenme farklılığının esas alındığı EBYS tasarımlarını işaret etmekle birlikte parlamento ve idari teşkilat etkileşimi, belge türlerinin analizi ile belirginleştirilmelidir.

2.2. TBMM Belge Türlerine Genel Bakış

Devlet fonksiyonlarının birbirinden ayrılmasında kullanılan kriterler,⁵⁹ ürettikleri belgelerin tasnifinde de yol gösterici olmaktadır. Bu bakış açısıyla, yasama organı tarafından yasama ve idari fonksiyona bağlı belgelerin üretildiği görülmektedir. Yasama fonksiyonuna tabi belgelerin şekil, akış ve içerik unsurları *TBMM İktüzüğü*nde tanımlanmıştır. Bu nedenle, *TBMM İktüzüğü*, yasama döngüsündeki belge yönetiminin rehberi ve e-parlamento mimarisinin temel kaynağı olacaktır. Resmî yazışmaların uygulanmasında ise kamu idarelerinin tabi olduğu yönetmelik (RYUUEY), TBMM idari teşkilatında kuruma özgü unsurları içerecek şekilde genelge olarak düzenlenmiştir. Resmî yazışmaların kabul ve gönderimi ile yasama organına ait evrak işlerinin düzenlediği bir diğer mevzuat ise *Başkanlık Divanı* kararı olarak yayınlanan *TBMM Başkanlığı Evrak Yönetmeliği*dir. Ayrıca, siyasi unsurların imza atmaları gereken idari teşkilat belgeleri için TBMM İdari Teşkilatı İmza Yetkileri ve Yetki Devri Yönergesi bulunmaktadır.

TBMM Başkanlığının belge türleri, yasama ve idari fonksiyona bağlı belgeler

59 Devlet fonksiyonlarının birbirinden ayrılmasında kullanılan kriterler ve tartışmalar konusunda bkz. Onur Çekiç, a.g.k., s.108-110.

ile idari teşkilat belgeleri halinde, genel bir sınıflandırmaya tabi tutularak Çizelge 1’de listelenmiştir. Çizelgede sunulan yasama fonksiyonuna bağlı belge türlerinin ortak özellikleri, yasama süreçlerinde oluşması, idari teşkilat EBYS’inde standartlaştırılan *resmi yazışma/idari yazışma* formatından akış ve numaralama itibarıyla farklılık göstermesidir. Bu grupta *Başkanlık Divanı Kararları*, hem yasama işlemi hem de idari işlem niteliğindeki belgeleri ile her iki sütunda yer almaktadır.

Çizelge 1. TBMM Başkanlığının Belge Türlerine Genel Bakış

TBMM BAŞKANLIĞI					
YASAMA ORGANI/PARLAMENTO					İDARİ TEŞKİLAT
Yasama Fonksiyonuna Bağlı Belgeler			İdari Fonksiyona Bağlı Belgeler		İdari Teşkilat Belgeleri
Yasama Evrakı	Basılı Yasama Dokümanı	Yasama İşlemi Niteliğinde Diğer Yasama Türlerine İlişkin Belgeler	İdari İşlem Niteliğinde Diğer Belgeler	DETSİS yapılanmasındaki Parlamento organlarının oluşturduğu belgeler	
<ul style="list-style-type: none"> ◦ Kanun teklifleri ◦ Yazılı Soru önermeleri ve cevapları ◦ Meclis araştırma ve soruşturma önermeleri ◦ Genel görüşme önermeleri ◦ Tezkereler ◦ Seçimlerin yenilenmesine dair önermeler ◦ Anayasa ve kanunlar gereğince TBMM tarafından seçileceklere ilişkin aday gösterme teklifleri” 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Gündem ◦ Sıra Sayısı ◦ Gelen Kâğıtlar ◦ Tutanak Özeti ◦ Kanunlar Dergisi ◦ Tutanak Dergisi ◦ Cilt Fihristi ◦ Yıllık Fihristi, Geçen Tutanak Özeti ◦ Komisyon Raporları 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Parlamento Kararları ◦ Diğer (isimsiz) yasama türleri sonucunda oluşan belgeler ◦ Başkanlık Divanı Kararları ◦ Danışma Kurulu kararları ◦ Komisyon gündemi 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Başkanlık Divanı ◦ Kararları <i>Yönetmelik Esas Karar</i> ◦ TBMM Başkanının Kararları <i>Yönerge Esas</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ İhtisas Komisyonlarının Resmi Yazışmaları ◦ Uluslararası Komisyonların Resmi Yazışmaları ◦ Siyasi Parti Gruplarının Resmi Yazışmaları ◦ Geçici Komisyonların (Araştırma-Soruşturma) Resmi Yazışmaları 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Birimlerin Resmi Yazışmaları ◦ Birimlerin yasama organı üyelerinin imzasının bulunduğu yazıları ◦ Yasama organı üyelerinin bulunduğu kurul kararları ◦ Genel Sekreterlik Kararları <i>Yönerge Esas Genelge</i>

Kaynak: TBMM İçtüzüğü ve TBMM Başkanlığı Evrak Yönetmeliği doğrultusunda yazarlar tarafından hazırlanmıştır.

Çizelgedeki yasama fonksiyonuna bağlı olarak üretilen belgeler, TBMM Başkanlığı Evrak Yönetmeliğinin 3. maddesinde *Yasama Evrakı ve Basılı Yasama Dokümanı* olarak sayılmaktadır. Öncelikle belirtmek gerekir ki, her ne kadar basılı yasama dokümanı, *doküman* olarak isimlendirilmiş olsa da gerek hukuki kanıt, gerekse saklama şartları itibarıyla, belge yönetimi kapsamında olmalıdır. Yasama evrakı ve basılı yasama dokümanı arasındaki belge niteliği ile temel ayrışma, imza, sayı, biçim ve iş akışındaki farklılıklardır. Yasama evrakı, ıslak imzalı olarak TBMM Başkanlığına sunulan belgedir. Basılı yasama dokümanı ise bu belgeler çerçevesinde, TBMM'nin iş ve işlemlerinden sonra oluşmaktadır.

Yasama organının idari fonksiyonuna bağlı belge türleri ise *Başkanlık Divanı Kararları ile DETSİS yapılanmasına göre Parlamento organlarının/alt örgütlenmesinin*⁶⁰ oluşturduğu belgeler olarak iki grupta izlenmektedir. Bu belgelerden, *Başkanlık Divanı Kararları*, idari fonksiyon doğrultusunda düzenleme işlemlerini gerçekleştirirken oluşturulan karar, yönetmelik, yönerge, esas vb. niteliktedir. Parlamantonun alt örgütlenmesinde üretilen, yasama süreçleri dışındaki belgeler ise resmi yazışma formatına uygun şekil ve akış unsurlarını içermektedir.

Çizelgede, idari teşkilat bünyesinde üretilen belgeler, *resmi yazışma mevzuatı* doğrultusunda üretilen belge türleri, milletvekili imzasının bulunduğu diğer yazılar ve genel sekreterlik kararları olarak gruplandırılmıştır. Milletvekillerinin imzasının bulunduğu yazılar, *Yetki Devri Yönergesinde*⁶¹ yer almakta ve belgenin niteliğine göre bir ve birden fazla imzalı olarak ayrılmaktadır. İdari teşkilatın karar süreçlerinde başkanlık divanı üyelerinin bulunduğu kurulların⁶² ürettiği belgeler de birden fazla imzalı olup şekil, akış ve numaralandırılması da farklılık arz etmektedir. Ayrıca, genel sekreterlik kararları alt başlığında verilen yönerge, esas ve genelgeler idari teşkilatın farklı belge türleridir. Örneğin genelgeler, yıl esasına göre sayı alması ve resmi yazışma şablonundaki belgelerden farklı bir iş akışına tabi olması nedeniyle diğer belge türlerinden ayrılmaktadır.⁶³

TBMM'nin yasama fonksiyonuna ve idari fonksiyonuna göre üretilen her bir belgesi ve dokümanı, belge yönetimi bakış açısıyla detaylı analize muhtaç, alanda

60 Alt örgütlenme ve organ isimlendirmesi hukuki ve idari bağlamda değil DETSİS kapsamındaki yapılandırma esas alınarak parlamantonun bağımsız ve yarı özerk yapıda, kurullarla yönetilen unsurlarını ifade etmek için kullanılmaktadır.

61 Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilatı İmza Yetkileri ve Yetki Devri Yönergesi TBMM Başkanlık Makam Onay Tarihi : 26/11/2018 Sayı : 389235 https://www.tbmm.gov.tr/genser/dokumanlar/imzayetkileri_yonerge_27112018.pdf (Erişim: 17.12.2019).

62 Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Kütüphane ve Arşiv Kurulu, Güvenlik Koordinasyon Kurulu, Basınla İlişkiler Kurulu, Yayın Kurulu, Eğitim Kurulu vb. Bu kurullardan kültür, sanat ve yayın kurulunun dışındakilere teşkilat kanununda yer verilmemiştir. Uygulama, teamül ve yetki devri yönergesi kapsamında gerçekleşmektedir.

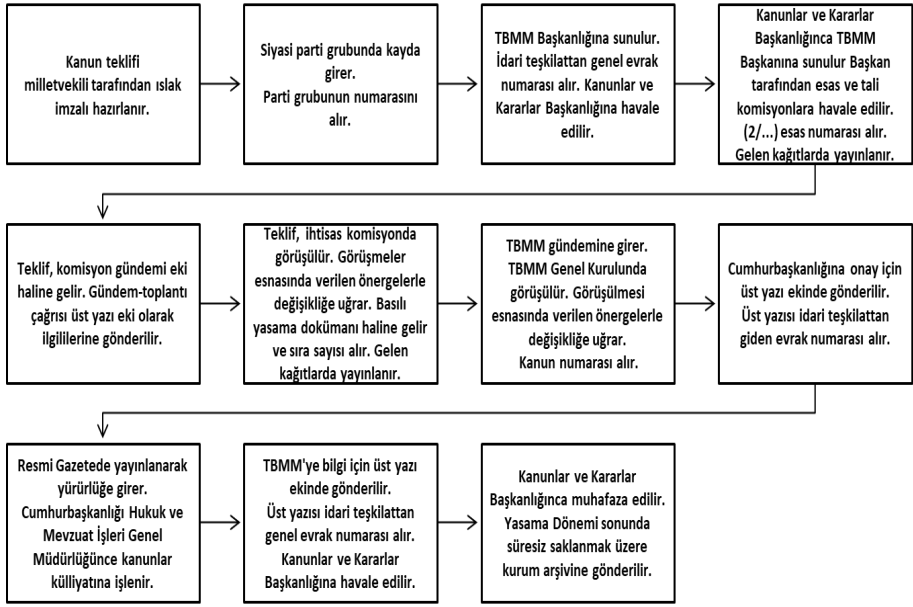
63 Merkezi idarede yapılan alan araştırmasında bazı kurumların farklı sayacı sorununu çözemedikleri için yıl esasına göre (2019/1 gibi) numara alan genelgelerin, numara sistemini değiştirdikleri gözlenmiştir. Ancak, çözümsüzlükten çıkarılan bu çözümün, uzun vadede belge sınıflandırma, saklama ve erişim ile mevzuat takibinde sorunlara neden olacağı açıktır. TBMM'de, genelgelerin mevcut akışı ve numara sistemi korunarak EBYS'ye, taranmak suretiyle dâhil edilmektedir.

yeni bir araştırma konusudur. Bu çalışmada sadece *kanun teklifi*, *yazılı soru önergesi* ile yasama işlemi niteliğinde diğer belgelerden *komisyon gündemleri-toplantı çağrısı* iş akışları belge yönetimi bağlamında analize konu edilmiştir.

2.2.1. Kanun Teklifi

Yasama organının, yasama fonksiyonuna bağlı belge türlerine en önemli örnek kanun teklifi olup Şekil 4'te tek imzalı kanun teklifi süreci,⁶⁴ belge niteliği ile şematik olarak gösterilmiştir.

Şekil 4. Kanun Teklif Süreci



Kaynak: TBMM İçtüzüğü ve Yasama El Kitabı bilgileri ile uygulamalar doğrultusunda yazarlar tarafından hazırlanmıştır.

Kanun tekliflerinin Şekil 4'te belirtilen süreçlerinin farklılaştığı durumlar söz konusudur. Örneğin, teklif metni birden fazla imzalı olabilmekte ayrıca bütçe ve kesin hesap teklifi ile uluslararası antlaşmalara ilişkin Cumhurbaşkanlığı tezkerelerinde, süreçteki işlemler değişmektedir. Verilen kanun tekliflerine, milletvekillerinin dilekçe vermek suretiyle sonradan katılmaları veya tekliften imzalarını çekmeleri de mümkündür. Teklifler önce siyasi parti gruplarına sunulmakla birlikte, bağımsız

64 Ayrıntıları için bkz. TBMM İçtüzüğü dördüncü kısım.

milletvekilleri tekliflerini TBMM Başkanlığına sunulmak üzere doğrudan idari teşkilata teslim etmektedirler. Yasama dönemi sonuna kadar *Genel Kurulda* görüşülmeyen teklifler *kadük* olmakta, kadük teklifler komisyonda görüşüldü ise komisyon raporu ile birlikte, görüşülmedi ise mevcut haliyle süresiz saklanmak üzere *yasama dönemi*⁶⁵ sonunda kurum arşivine teslim edilmektedir.

Belge ve süreç yönetimi açısından bakıldığında kanun teklifleri sırasıyla; siyasi parti grupları, genel evrak birimi, kanunlar ve kararlar başkanlığı, ihtisas komisyonları ve genel kurulda işlem görmekte, her aşamada farklı numara ile kayıtlara girmektedir. Tekliflerin, Kanunlar ve Kararlar Başkanlığına sevki ile aldığı (2/...) ile başlayan esas numarası⁶⁶, komisyon aşamasında aldığı sıra sayısı ve genel kurul görüşmelerinden sonra aldığı kanun numarası *belgenin* yasama döngüsündeki numaralarıdır. Arşiv yönetimi açısından bir kanun teklifi, ilk teklif metni, komisyon ve genel kuruldaki görüşmelerinde verilen önermeleri, söz talepleri vb. materyalleri ile Resmî Gazete'de yayımlanmış halini de kapsayacak şekilde kanun numarası esas alınarak dosyalanır. Kanunlar birimi tarafından saklama süreli standart dosya planına uygun olarak süresiz saklanmak üzere yasama dönemi sonunda kurum arşivine teslim edilir. Kanun teklif sürecinde, üst yazı ile komisyona havale edilme işleminin dışında her aşama, fiziki olarak gerçekleşmekte, idari teşkilat EBYS'si ile ilişkilendirme işlemleri ise taranarak sisteme aktarılma şeklinde olmaktadır. *Yasama Bilgi Sistemi* entegrasyonu EBYS'deki standart dosya plan kodu esasına göre sağlanmakta, ilk aşamadan itibaren tekliflerin yasama döngüsündeki seyri TBMM internet sitesinden izlenebilmektedir.

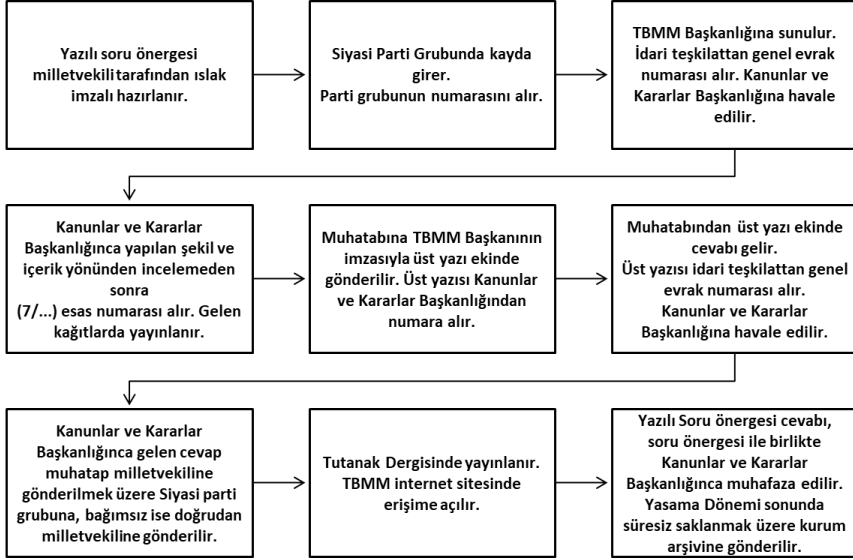
2.2.2. Yazılı Soru Önergeleri

Milletvekillerinin oluşturduğu yazılı soru önergesi, yasama organının yasama fonksiyonuna bağlı bir diğer belge türüdür. Şekil 5'te yazılı soru önergesinin belge yönetimi bağlamında iş akışı⁶⁷ verilmiştir.

65 Yasama Dönemi: İki genel seçim arasındaki dönem.

66 Esas numaraları iki bölümlü numaralar olup taksim işaretinden önceki kısım yasama belge türünü niteler. (2 teklif, 7 soru önergesi, 10 meclis araştırması vb.) sonraki kısım ise her yasama döneminde 1 den başlamak üzere geliş sırasına göre numara alır. Evrak TBMM Başkanlığına sunulduktan sonra verilen evrak kayıt numarası, belgenin teslim alındığına dair bir numaradır. Esas numarası, yasama döngüsündeki belge numarasının *asli unsuru* olarak kaşe basılmak suretiyle belgenin üstünde yer alır.

67 Tablo süresinde cevaplanan önergelerin sürecini içermektedir. Önerge süreçlerinin ayrıntıları için bkz TBMM İçtüzüğü altıncı kısım.

Şekil 5. Yazılı Soru Önergesi Süreci

Kaynak: TBMM İçtüzüğü ve Yasama El Kitabı bilgileri ile uygulamalar doğrultusunda yazarlar tarafından hazırlanmıştır.

Yazılı soru önergesi milletvekilinin tek imzalı oluşturduğu bir belge türü olup TBMM Başkanlığına sunulmasından sonuçlanmalarına kadar geçen süre içinde işlemde sayılır. Yazılı soru önergesi işlemde iken her zaman önerge sahibi milletvekili tarafından bir yazı ile geri alınabilir. Şekil 5, belge ve süreç yönetimi açısından incelendiğinde, yazılı soru önergelerinin siyasi parti grupları, genel evrak birimi, kanunlar ve kararlar birimlerinde işlem görmekte olduğu ve üç ayrı numara ile kayıtlara girdiği görülmektedir. Önerge cevapları da kuruma geliş esnasında genel evrak bölümünden alınan numara ile kayda girmektedir. Önergenin kendisi bir numara alırken, kurumlara gönderilme aşamasında üst yazı eki haline geldiğinde de ayrı bir evrak kayıt numarası ile izlenmektedir. Burada (7/...) ile başlayan esas numarası, belgenin yasama döngüsündeki numarasıdır. Bir diğer husus da önergelerin ve cevaplarının değişik aşamalarda tutanak dergisi, gelen kâğıtlar gibi basılı yasama dokümanına dâhil edilmesidir. Ayrıca, standart dosya plan kodu sistematüğünde idari teşkilat EBYS'si ile *Yasama Bilgi Sistemi* entegrasyonu sağlandığından soru önergeleri ve cevaplarına TBMM internet sitesinden erişim mümkündür. Yazılı soru önergeleri, cevapları ile birlikte kanunlar biriminde muhafaza edilmekte, yasama dönemi sonunda süresiz saklanmak üzere kurum arşivine gönderilmektedir.

Görüldüğü üzere, TBMM'nin yasama fonksiyonuna bağlı bir belge türü olan yazılı soru önergeleri, aynı fonksiyona bağlı kanun tekliflerinden oldukça farklı bir iş akışına sahip olup yasama süreçlerindeki basılı yasama dokümanları ve idari

teşkilat evrak yönetimi ile etkileşimi de farklıdır. Kanun teklifleri her aşamada fiziki olarak işlem görürken, yazılı soru önergelerinin üst yazısı idari teşkilat EBYS'sinde hazırlandığından elektronik ortamda kurumlara gönderilebilmektedir. TBMM idari teşkilatı KEP sistemi dâhilinde kurumlar arası belge alışverişini sağladığından, üst yazı ekinde gönderilen yazılı soru önergeleri elektronik ortamda kurumlara ulaştırılabilmekte, kurumların verdiği yanıtlar yine elektronik ortamda alınabilmektedir. Ancak bu durum yazılı sorunun sadece elektronik belge olarak hazırlanan üst yazı eki olduğunda elektronik akışını sağlayan bir uygulamadır. Bununla birlikte, yazılı soru önergelerinin gönderiminde, EBYS'nin dış dinamiklerinden olan KEP sisteminin etkin kullanılmadığı gözlenmektedir. Araştırma bölümünde de sunulacağı üzere kurumların TBMM ile belge alışverişinde en çok dile getirildikleri sorun, yazılı soru önergelerinin fiziki gönderimi olmuştur.

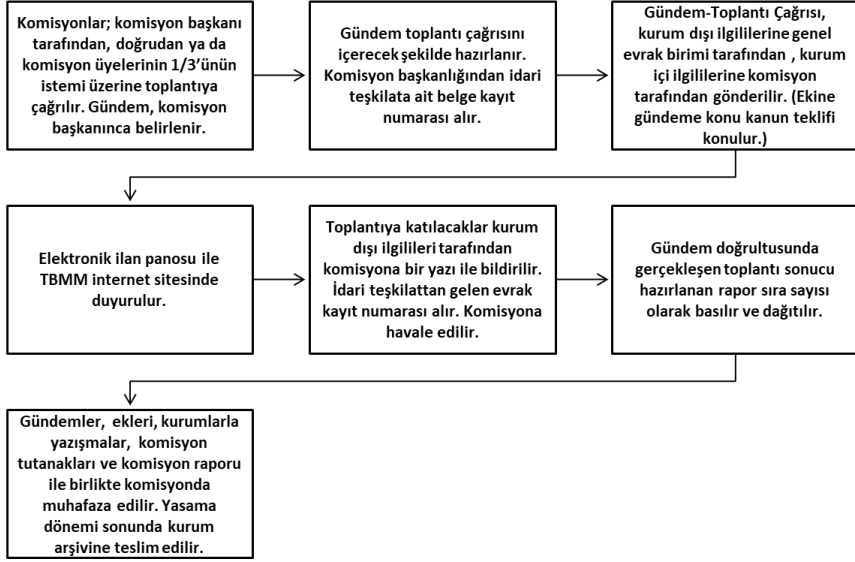
2.2.3. İhtisas Komisyonları Gündemleri-Toplantı Çağrıları

TBMM'nin çalışma süreçlerinde oluşturulan belge türlerinden, analize konu edilen bir diğer belge türü *komisyon gündemleri-toplantı çağrı yazıları*dır. Bu belge türü, DETSİS'deki TBMM'nin alt örgütlenmesinde idari kimlik kodu bulunan *İhtisas Komisyonlarında*⁶⁸ oluşturulmaktadır.

Komisyon gündemi, yasama süreçlerinde kanun teklifleri ile ilişkili bir belge türü olması, TBMM ve idari teşkilat etkileşiminin yanı sıra TBMM'nin *bağımsız-yarı özerk* alt örgütlenmelerinin etkileşimini sergileyen iş akışının olması sebepleriyle *önemli bir belge türü örneğidir*. Çalışmada, *komisyon gündemleri-toplantı çağrıları* olarak zikredilmesinin nedeni, belgenin oluşturulması esnasında komisyonlar itibarıyla farklılık arz eden uygulamaların bulunmasıdır. Bazı komisyonlarda gündemin, ayrı hazırlanarak toplantı çağrısı üst yazısı eki halinde, bazılarında ise gündemin toplantı çağrısını içerecek şekilde üst yazı olarak düzenlendiği gözlenmektedir. Gündem-toplantı çağrılarının, standart bir şablonu bulunmamasıyla birlikte, belge yönetimi bağlamında akış süreçleri ve işlemleri aynıdır. Belgenin üst yazı ve eki niteliği nedeniyle ayrıkısı durumu EBYS'nin arşiv yönetimi açısından erişim ve dosyalama sorunları itibarıyla ayrıca değerlendirilmelidir.

Her iki durumda da ıslak imzalı olarak hazırlanan gündemler, taranıp sisteme dâhil edilerek idari teşkilat EBYS'sinden kurumsal kayıt numarası almakta ve sistemden izlenebilmektedir. *Şekil 6'da parlamento organlarının oluşturduğu bir yasama işlemi olmakla birlikte belge bağlamında idari fonksiyona dâhil belge türü olarak değerlendirilen komisyon gündeminin-toplantı çağrısının genel iş akışı verilmiştir*.

68 *İhtisas komisyonları için bkz Parlamento Terimleri Sözlüğü*, s. 14.

Şekil 6. Komisyon Gündemi -Toplantı Çağrısı İş Akışı

Kaynak: TBMM İçtüzüğü ve Yasama El Kitabı bilgileri ile uygulamalar doğrultusunda yazarlar tarafından hazırlanmıştır.

Şekil 6'da izleneceği üzere, komisyonlar, başkan tarafından toplantıya çağrılırken, bu çağrıda komisyon başkanınca tespit edilen gündem de belirtilir.⁶⁹ Komisyon gündemi, *resmi yazışma* şablonuna uygun hazırlanabilir bir belge türüdür. Komisyon başkanlıkları tarafından e-belge üretilmediğinden, gündemler ıslak imzalı hazırlanmakta ve *taranarak* EBYS'ye aktarılmaktadır. Gündemlerin belge numarası, komisyonların DETSİS yapılanmasında idari kimlik kodu bulunduğundan, idari teşkilat EBYS'sinden alınmaktadır. Dolayısıyla komisyonlar, idari kimlik kodu ile idari teşkilat EBYS'sine dâhil edilmiştir. Ancak sisteme dâhil olan sadece komisyon başkanlıklarıdır, komisyon üyesi milletvekilleri ile sistem üzerinden iletişim sağlanamamaktadır. Siyasi parti grupları ve milletvekilleri EBYS'ye dâhil olmadıkları için gündemlerin kendilerine ulaştırılması, fiziki teslim ile sağlanmaktadır. Komisyon toplantılarında idari teşkilat birimlerine ilişkin bir takım görevler söz konusu olduğundan gündem, ilgili birimlere⁷⁰ de gönderilmektedir. Gündemlerin, bazı komisyonlarca sadece sistem üzerinden, bazılarında ise hem fiziki hem de sistem üzerinden idari teşkilat birimlerine gönderildiği gözlenmiştir. Genel

69 TBMM İçtüzüğü, md.26.

70 Komisyon gündemleri bir standardı olmamakla birlikte; kanunlar ve kararlar, özel kalem, basın, yayın ve halkla ilişkiler, işletme ve yapım, destek hizmetleri, koruma, tutanak hizmetleri ve genel evrak birimlerine gönderilmektedir.

bir kural olmamakla birlikte, kurum dışına gönderilen yazılara muhatap kurumlardan *katılımcı bildirim*i yazıları ile dönüş olmaktadır.⁷¹ Söz konusu yazılar genel evrak biriminde kayıt altına alınarak, elektronik belge niteliği ile KEP üzerinden geldi ise EBYS üzerinden, değilse hem fiziki hem de EBYS üzerinden ilgili komisyona havale edilmekte ve ulaştırılmaktadır. Komisyon gündemleri, söz konusu komisyon toplantısı ile ilgili tüm belgelerle birlikte komisyonda muhafaza edilmekte, yasama dönemi sonunda kurum arşivine devredilmektedir.

TBMM ve idari teşkilat yapılanması açısından bakıldığında ihtisas komisyonları ve idari teşkilat ilişkilerinde farklılık arz eden bir durum, *Plan ve Bütçe Komisyonunda* ortaya çıkmaktadır. İhtisas komisyonlarında görevli personel *Kanunlar ve Kararlar Başkanlığına* bağlı iken, *Plan ve Bütçe Komisyonunda* görev yapan personel *Bütçe Başkanlığına* bağlıdır. Dolayısıyla, bu komisyonun faaliyetleri diğer komisyonlardan ayrı bir birim nezdinde sürdürülmektedir. Plan ve Bütçe Komisyonu DETSİS'deki yapılanmada, diğer komisyonlar gibi *Kurullar, Komisyonlar, Konseyler (ihtisas Kom. Uluslararası Kom. Araştırma Kom.)* alt örgütlenmesinin, Bütçe Başkanlığı ise *TBMM Genel Sekreterliği* alt örgütlenmesinin içinde yer almaktadır.

Elektronik belge yönetimi açısından bakıldığında komisyon gündemleri, resmi yazışma formatına uygun olması ve kurum içi-dışı akışının EBYS üzerinden sağlanabilmesi özellikleri ile komisyon başkanlarının e-imzası olması halinde e-belge olarak oluşturulabilir niteliktedir. Ancak komisyonların idari teşkilatın değil TBMM'nin alt örgütlenmesi olduğu gözden kaçırılmamalıdır. Komisyonların, yasama ve idari süreçlerdeki geçişkenlikleri ile e-parlamento kurgusuna nasıl dâhil edilmesi gerektiği tartışılmalı, başkan ve üyelerden oluşan *bağımsız-yarı özerk* yapısı ve ürettiği belge türleri itibarıyla incelenmelidir. TBMM'de *18 ihtisas komisyonu* olduğunun dikkate alınması, öncelikle gündemlerin format, içerik ve akışının her komisyon için standart hale getirilmesi, işleyişten ve içtüzükten kaynaklanan dilekçe ve insan hakları komisyonlarındaki ayrık durumların ve yapısal farklılıkların da detaylı incelenmesi gerekmektedir.

Dilekçe Komisyonunda; *Dilekçelerin İncelenmesi ve Karara Bağlanması Esas ve Usulleri*⁷² çerçevesindeki, belge yönetimi işleyişinin farklılığından kaynaklanan nedenlerle, EBYS'den ayrı olarak, *E-Dilekçe Portalı* kullanılmaktadır. Ancak bu portal EBYS üzerindeki evrak akışına uyumlu değildir. *Dilekçe Komisyonunda*, gündem ve iç yazışmalar için EBYS kullanılsa da, *e-devlet kapısı*⁷³ dâhil olmak üzere *dilekçe* akışındaki yazışmalar için etkinleştirilememiştir. İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu ise bütün yazışmalarını EBYS üzerinden gerçekleştirebilecek bir yapıya

71 Komisyon toplantıları cumhurbaşkanı yardımcılara, bakanlara, bakan yardımcılara ve üst kademe yöneticilere açıktır. (TBMM İçtüzüğü, md.31) Kurumların geri bildirim yazılarının çoğunlukla Plan ve Bütçe komisyonunda bütçe görüşmeleri esnasında gerçekleştiği gözlenmektedir.

72 TBMM İçtüzüğü, 7. Kısım.

73 TBMM tarafından e-devlet kapısında sunulan hizmetler için bkz. <https://www.turkiye.gov.tr/tbmm-baskanligi> (Erişim 25.12.2019).

sahiptir. Ancak, burada da gelen dilekçelerin takibi konusunda EBYS'deki tek numaralama sisteminin yetersiz olduğu, belgeleri için ayrı bir numara sayacına ihtiyaç bulunduğu gözlenmiştir.

Merkezi idare alan araştırmasına katılan kurumlar tarafından komisyon **gündemlerinin** eki olan tekliflerin gelmemesi, gündemlerin fiziki ve bu nedenle geç gelmesi, dilekçe komisyonuna ait belgelerin gönderim eksiklikleri dile getirilmiştir. EBYS kabiliyetleri dahilindeki bu eksikliklerin çözümü, özellikle her bir komisyonda farklılaşan uygulamalara ilişkin siyasi ve yönetsel bir karar bütünlüğünü gerektirmektedir.

TBMM'nin elektronik belge yönetimi neden farklı kurgulanmalı sorusunun cevabı, görüldüğü üzere devlet fonksiyonlarının farklılığına işaret etmekte, yasama döngüsünün, yapı ve belge türleri itibarıyla *resmi yazışmayı* esas alan sistem uygulamaları ile çözümlenemeyecek nitelikte olduğunu belirginleştirmektedir. Bu noktada dünya parlamentolarının yasama döngüsünü elektronik ortamda yönetme çözümlerinin incelenmesi, TBMM'nin e-parlamento arayışlarına katkı sağlayacaktır.

2.3 Yasama Döngüsünde EBYS: Parlamento Örnekleri

Dünya parlamentolarında ve uluslararası platformlarda *açık devlet verisi ve kâğıtsız parlamento* hedefiyle başlayan çalışmalar, yasama döngüsündeki belge ve dokümanların elektronik ortamda yönetilmesini gerektirmiş dolayısıyla dijitalleştirme ve elektronik belge kavramları parlamentolar için de geçerli olmaya başlamıştır. Parlamentoların elektronik belge yönetimi arayışlarının çıkış noktası, elektronik belgenin üretim sürecini başlatan elektronik imza kullanımı ile bu kullanımı sağlayan platformların varlığı ve niteliği olarak gözlenmektedir. Bu kapsamda yapılan incelemede, *TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığının* da üyesi olduğu *Avrupa Parlamento Araştırma ve Dokümantasyon Merkezi (ECPRD)* ile bağımsız devlet parlamentolarının temsilcilerinden oluşan *Parlamentolar Arası Birlik (PAB-Inter-Parliamentary Union-IPU)* çalışmaları esas alınmıştır. Araştırmaya konu olan çalışmalar, yasama döngüsünde üretilen belgelerde e-imza boyutuyla incelenmiştir.

ECPRD platformunda, *e-imza, belge yönetimi, elektronik belge yönetimi* anahtar kelimeleri ve *Parlamentolarda Bilgi ve İletişim Teknolojileri* başlığı altında yapılan araştırmada, daha önce benzer çalışmalar için sistemde oluşturulmuş birçok sorgu bulunmuştur.

ECPRD platformunda 2009 yılında Almanya'nın *kâğıtsız parlamento* anahtar kelimesiyle sorduğu, *Parlamentonuzda tasarı ve tekliflerin sunumu ve dağıtımı elektronik ortamda mı yapılmaktadır?* sorusuna verilen cevaplar, parlamentolar ile ilgili döneme ilişkin bir fikir vermektedir. Sorunun alt başlığında yer alan *Yasama döngüsünde üretilen dokümanlarda e-imza kullanılıyor mu?* sorusuna, 23 ülke cevap vermiş ve bu ülkeler arasında Bulgaristan, Estonya, Romanya ve İspanya yasama döngüsünde üretilen elektronik dokümanlarda e-imza kullandığını beyan etmiştir. Yine aynı platformda, 2013 yılında, Çek Cumhuriyeti, parlamentoların bünyelerinde

kurdukları sistemi yasama döngüsünde üretilen dokümanların oluşturulma, sunulma şekli ve metodlarını, sistemin gerekliliklerini, sahibini ve mevzuatını sorgulamıştır. Çekya'nın bu anketine 22 ülke parlamentosu cevap vermiştir. Çek Cumhuriyetinin yapmış olduğu bu çalışma ECPRD platformunda özet rapor olarak yayınlanmıştır. Bu araştırmaya gelen cevaplar, parlamentoların 2013 yılında yasama dokümanlarını hala geleneksel yöntemlerle yönettiklerini göstermektedir. Bununla birlikte, Hırvatistan ve Güney Kıbrıs haricindeki ülkelerde, bir şekilde elektronik ortama geçildiğini göstermesi açısından da önemli bir araştırmadır.

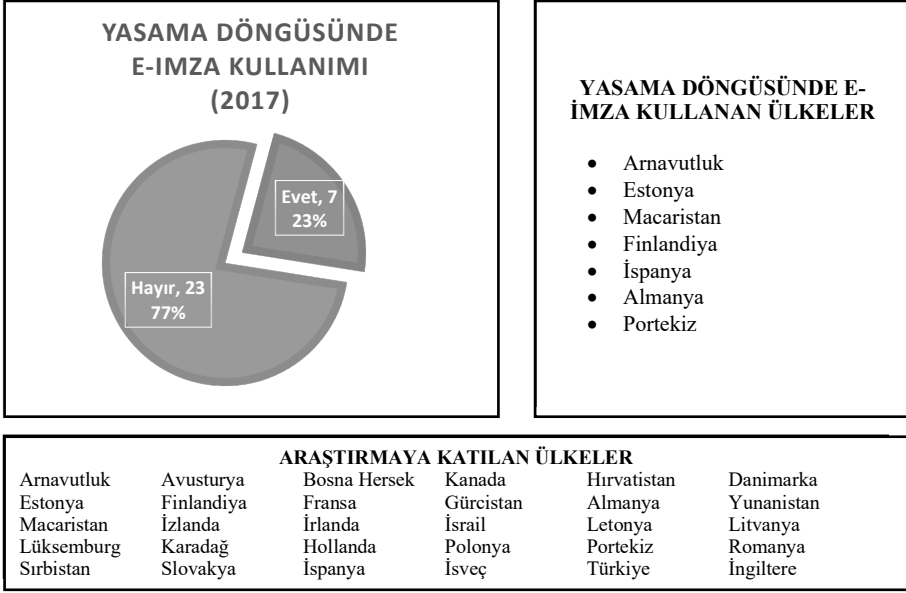
Avrupa Parlamentosu ise ECPRD platformundaki ülkelere *Yasama döngüsünde ve özellikle Genel Kurula sunulan belgelerde (tasarı, yasa değişikliği, raporlar, vb.) elektronik veya dijital imza var mı?* sorusunu sorarken, 2017 yılındaki durumunu şu şekilde özetlemektedir:

Avrupa Parlamentosu, bilgi teknolojileri uygulamalarını geliştirerek, kâğıtsız ortamı yaygınlaştırmak amacıyla, büyük yatırımlar yapmış ve 2017 itibarıyla fiziki imza yanında elektronik imzanın da kullanılması için gerekli hukuki ve teknolojik altyapıyı hazırlamıştır. Parlamentonun dijital imza portalı (DisP), iş akışı uygulamaları ile birlikte tasarlanmıştır. Test aşamasındaki sistem, Avrupa Parlamentosu komitelerindeki değişiklikleri imzalamak için e-imza iznine sahiptir. Verimliliği artırmak ve genel kuruldaki değişiklikleri düzenlemek için de elektronik imza sistemine geçilmesi planlanmaktadır. Özellikle üye imzasının kimliğinden kuşku duymayan bir imza doğrulama yöntemi benimsenmiştir.⁷⁴

Avrupa Parlamentosunun, ülkelerin deneyimlerinden faydalanmak amacıyla sorduğu soruya, 30 ülke cevap vermiş, sadece yedi ülkenin parlamentolarında e-imza kullanıldığı bilgisi alınmıştır. Ayrıca, Fransa ve Kanada gibi bazı ülkelerin ise e-imza kullanmamakla birlikte, yasama döngüsündeki dokümanları yönettiği bir sistemlerinin olduğu görülmektedir. Grafik 1'de Avrupa Parlamentosu 2017 yılı araştırmasına göre yasama döngüsünde e-imza kullanımı ile araştırma kapsamındaki parlamentoların listesi verilmektedir.

74 Avrupa Birliği ülkelerinde açık anahtar altyapısı (PKI) ile dijital imza ve e-imzanın birbirlerinin yerine kullanıldığı görülmüştür. Ülkemizde bu alandaki altyapı faaliyetlerinin AB'ye uyumlu sürdürülmesine ilişkin olarak AB'nin *Elektronik Kimlik Tespiti ve Güven Hizmetleri Tüzüğüne uyum sağlamak üzere güncellemeler* yapılacağı kalkınma planında belirtilmektedir. Bkz. On Birinci Kalkınma Planı, s.113.

Grafik 1. Avrupa Parlamentosu 2017 Yılı Araştırmasında Yasama Döngüsünde E-İmza Kullanımı



Kaynak: Grafik ECPRD platformuna verilen cevaplar esas alınarak yazarlar tarafından hazırlanmıştır.

Avrupa Parlamentosunun 2017'deki araştırmasına katılan ülkeler arasında İspanya ve Macaristan yasama döngüsündeki dokümanlarını yasama organına uygun elektronik bir sisteme oturtmuş ve işleten ülkeler olarak karşımıza çıkmaktadır.

İspanya Senatosu için geliştirilmiş programda süreç, dokümanların e-izmalı olarak üretilmesi ile başlamaktadır. Senatörler veya parlamentonun diğer grupları, tasarı değişikliklerini veto edecekleri veya üzerinde değişiklik yapacakları zaman yine e-izmalı fakat bu sefer başka bir program kullanarak işlemlerini gerçekleştirmektedirler. Bahsi geçen her iki imza da mobil üzerinden kullanılabilir. İspanya yasalarına göre bu uygulama, elektronik imza olarak kabul edilmekte, *Senato Bürosunun* değişiklikleri yapması için söz konusu usul yeterli olmaktadır.

Tek parlamentolu ülkelerden Macaristan Ulusal Meclisinde ise 2017'den beri *kâğıtsız meclis* için geliştirdikleri bir uygulama kullanıldığı görülmektedir. 2 basamaklı güçlü bir şifreleme sistemi ile giriş yaptıkları bu sistemde, kullandıkları kimlik doğrulama prosedürü, Macaristan hukuk terminolojisine göre, resmen, elektronik imza olarak sayılmamaktadır. *Parlex* adını verdikleri sistemde, idari teşkilat dokümanları ve yasama dokümanlarını yönetebilmek için tanımlanmış farklı rollere göre yetkilendirme yapıldığı görülmektedir.

ECPRD platformunda çeşitli zamanlarda yapılan sorguların sonuçlarına ışık tutması amacıyla uluslararası alandaki raporlarla⁷⁵ süreç gelişiminin izlenmesi yerinde olacaktır.

Parlamentolar Arası Birlik (PAB) tarafından yayınlanan “*The World e-Parliament Report 2018*” raporunda, bilgi, iyi yönetişimin önemi ve dijital araç ve hizmetlerin stratejik olarak algılanması gerekliliğine vurgu yapılarak, bilgi teknolojilerinin parlamentolardaki gelişimine ilişkin olumlu bir tablo çizilmektedir. Raporda belirtildiği üzere, parlamento süreçleri ve yönetim tasarımlarında, stratejik bir bakış açısı ile katılım, açıklık ve hesap verebilirliğe yönelik eğilim giderek artmaktadır. Parlamantonun bilgi ve iletişim teknolojileri ile elde edebileceği vizyonu, bu vizyona ulaşma stratejisi ve bu stratejiyi izlemek, ölçmek ve gözden geçirerek yeniden düzenlemek konusunda, parlamentolar arasında, finansal, insan kaynakları ve kültürel şartlar nedeniyle farklı düzeyler gözlenmekte olduğu yine aynı raporda belirtilmektedir.

2018 yılında yayınlanan rapor, 2008 yılında başlayan raporlar serisinin sonucusudur. *Birleşmiş Milletler Ekonomik ve Sosyal İşler* bölümü ile ortak çalışma sonucunda çıkan raporlarda, parlamentolar açısından gözle görülür bir gelişme olduğu fark edilmektedir. 2008 yılında, parlamentolarda, bilgi ve iletişim teknolojileri kullanımında oranların çok düşük olduğu gözlemlenmiş olmakla birlikte, 2010 yılında yayınlanan raporda *Stratejik Plan ve Vizyon* ifadeleri ile dijital belgeleri yönetebilmek için standartlar belirlemenin öneminden bahsedilmiş, 2012 yılına gelindiğinde ise siyasi liderlerin kurumsal hedefler koymaya başlaması ile sınırlı ama önemli boyutlarda ilerleme kaydedildiği gözlenmiştir. 2012 yılına dair belki de en önemli ilerleme, parlamentoların genel kurul ve komiteyi verimli bir şekilde yönetmek için bilgi ve belgelerin üyelere zamanında dağıtılması ve teslim edilmesini sağlayabilecek çevrim içi sistemler kurmaya başlamış olmalarıdır. Yine 2012 yılında tüm parlamentoların internet bağlantılarının sağlandığı raporlanmıştır. 2016 yılındaki raporda parlamentoların sosyal medya sayesinde daha dışa dönük hale geldiği ve *açık veri* kavramının parlamentoların gündemini daha çok işgal etmekte olduğu görülmüştür. 2018 yılındaki raporda ise dijital teknolojilerin parlamentolar için açıkça tanımlanmış bir kavram haline geldiği ve kamuoyunun da baskısıyla, parlamentoların e-parlamento olma yönünde önlerinde engel olan kurum kültürünü aşmaya başladıkları belirtilmektedir.

Avrupa Parlamento Araştırma ve Dokümantasyon Merkezi (ECPRD) ile *Parlamentolar Arası Birlik (PAB-Inter-Parliamentary Union-IPU)* tarafından yapılan çalışmaların tarihleri, TBMM idari teşkilatının EBYS’ye geçişinin başladığı 2011-

75 World e-Parliament Reports – IPU, (Erişim 22.08.2019)
<https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2016-07/world-e-parliament-report-2008>
<https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2016-07/world-e-parliament-report-2010>
<https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2016-07/world-e-parliament-report-2012>
<https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2016-07/world-e-parliament-report-2016>
<https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2018-11/world-e-parliament-report-2018>

2017 aralığını kapsamı açısından önemlidir. Ulaşılan sonuçlar, TBMM'nin yasama süreçlerindeki belge ve dokümanlarını yönetebilmesine ilişkin yol göstermekle birlikte, parlamentolarda e-imza kullanımı ile ilgili verilerin 2017 yılıyla sınırlı kalması, iki ülke haricinde e-imza kullanımı hakkında detaylı bilgileri içermemesi, mevzuat ve uygulamaya ilişkin cevapların yüzeysel olması ve parlamento- idari teşkilat elektronik belge yönetimi etkileşimine ilişkin bilgiler sunmaması açılarından, değerlendirilmeyi kısıtlamaktadır. Özellikle parlamento dokümanları ile idari teşkilat dokümanları arasındaki ilişkinin doğru tanımlanabilmesi için daha detaylı ve güncel bilgiler edinilmesi gereği açıktır. Aynı şekilde *PAB* tarafından yayınlanan raporlar da *açık devlet verisi* ve parlamentoların *e-parlamentolaşma* yolundaki gelişimini takip edebilmek için ayrıntılı şekilde incelenmelidir.

Parlamento örneklerini bu yüzeysel veriler düzeyinde izlemek bile e-parlamento tasarımı yasama döngüsündeki belge yönetiminin çevrim içi farklı sistem seçenekleri ile birlikte değerlendirilmesi gerektiği konusunda farkındalık sağlamıştır. Özellikle milletvekilleri tarafından üretilen *yasama dokümanlarının imzalanma yöntemlerindeki* İspanya ve Macaristan parlamento örneklerinin, TBMM Başkanlığı için bir model olabilme potansiyeli taşıdığı düşünülmektedir.

TBMM'nin elektronik belge yönetimi neden farklı kurgulanmalı başlığında incelenen kurumsal yapı, belge türleri ve uluslararası örnekler, TBMM belge yönetiminde detaylı analiz çalışmalarını ve idari teşkilatın elektronik belge yönetimi sistemi ile etkileşim halinde olması gereken yasama süreçlerine ilişkin farklı sistem tasarımlarının gerekliliğini ortaya koymaktadır. Bu gereklilik kavramsal çerçevede vurgulandığı üzere EBYS'nin dinamikleri, mevzuat ve organizasyon boyutu ile birlikte değerlendirilmelidir. Yasama organı unsurları ve belgelerinin DETSİS yaklaşımıyla kısmen de olsa idari teşkilat EBYS'sine dâhil edildiği görülmektedir. Dolayısıyla e-parlamento/e-kurum tasarımı, idari teşkilat EBYS yönetim modeli ve uygulamaları teknik ve idari yöntemi ortaya çıkarması bakımından kritik bir öneme sahiptir. Bu nedenle izlenen bölümde idari teşkilattaki geçiş ve kurumsallaşma süreci tarihsel bir bakış açısıyla verilmekte, böylelikle işlevsel olarak merkezi idare ile karşılaştırmada kuruma özgü ayrıntılara dikkat çekilmektedir.

2.4. TBMM İdari Teşkilatında EBYS

TBMM'de EBYS öncesi resmi yazı yönetiminin izlerini, belge kayıt-numara alma esasları ile kurumun genel evrak defterlerini inceleyerek izlemek mümkündür. Kurum arşiv fonunda süresiz muhafaza edilen genel evrak defterleri kurumsal hafızanın korunmasında ve TBMM'nin resmi yazışma geleneğinin sergilenmesinde önemli bilgi kaynaklarıdır. TBMM'nin açıldığı günden bu yana gelen ve giden belgelerin birçoğu saklama süreleri sonunda imha edilmiştir belki ancak izleri, tarih, konu, gönderilen yer gibi üst veri bilgileriyle bu defterlerde korunmuştur.

23 Nisan 1920 yılında açılan Meclis'in ilk genel evrak defterleri, gelen evrak kayıt defteri (varide defteri) ile gönderilen evrakın işlendiği giden evrak defteri (sadıra

defteri) olarak ayrılmaktadır. TBMM arşivinde bulunan 1920 yılına ait defterlerin kapak ve ilk sayfalarına ilişkin görseller ekte sunulmuştur.

Varide defterindeki ilk kayıt 23 Nisan 1920 (23.04.1336) tarihlidir. İlk kayıtlar Meclis'in açılışına dair tebrik telgraflarının üst verilerini içermektedir. Meclis'in açıldığı gün başlanan ilk varide defterinde 2738 adet belgenin bir yıllık sürede kayıt edildiği görülmektedir. Varide defterinin o döneme ait orijinal etiketinde *Evrak Tahrirat Kalemi Evrak Varide Defteri* ibaresi yer almakta dolayısıyla dönemin resmi kayıtlarının yönetiminin bu bölümde gerçekleştiği anlaşılmaktadır.(Ek-1)

Sadıra defterindeki ilk kayıt da 23 Nisan 1920 (23.4.1336) tarihlidir. Giden ilkyazı Büyük Millet Meclisinin törenle açılışının gerçekleştiğine dair vilayetlere gönderilen bir resmi yazının kaydını içermektedir. İlk sadıra defterinde bir yıllık sürede 2533 evrakın kayıt numarası aldığı görülmektedir. Varide defterinde olduğu gibi sadıra defterinin orijinal etiketinde *Evrak Tahrirat Kalemi Evrak Sadıra Defteri* ibaresi bulunmaktadır. (Ek-2)

TBMM'de evrak kayıt defterleri dönemler içinde farklılık gösterse de gelen ve gönderilen resmi yazılara, benzer üst veri alanları taşıyan defterlerle numara alındığı görülmektedir. Evrak kayıt defteri uygulaması 1996 yılında sonlanmıştır. TBMM'de evrak numarası vermek üzere tutulan son evrak kayıt defterine ilişkin görseller ekte sunulmaktadır. (Ek-3) .

TBMM'nin elektronik ortamla tanışması 1993 yılında *Bilgi İşlem Biriminin* oluşturulmasına uzanmaktadır. Kurumun dijital dönüşümüne öncülük eden ilk programlar 1994-1995 yıllarında geliştirilen önce personel, daha sonra milletvekili özlük programları olmuştur. TBMM idari teşkilatında resmi yazışmaların elektronik ortamda yönetimi yaklaşımı kurum tarafından geliştirilen *TBMM Evrak Sistemi* programı ile sadece belge üst verisinin kaydı esasıyla 1997 yılında başlatılmış, kuruma gelen ve gönderilen belgelerin bu sistemden kayıt numarası alması sağlanmıştır. 2011 yılında çözüm ortaklarıyla geliştirilen *TBMM.Net* sistemine geçiş ile birlikte uygulama yürürlükten kaldırılmıştır. *TBMM Evrak Sistemi*, mevcut EBYS ile entegre edilmemiştir ancak halen yetki dahilinde belge araması yapıldığı için yaşayan ve kayıt defterlerinin devamı niteliği ile verilerinin korunması gereken bir sistemdir.

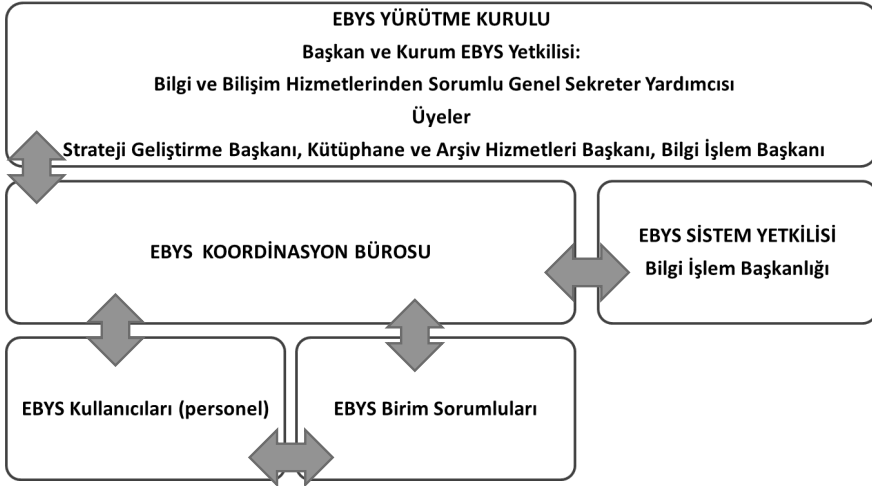
TBMM'de, EBYS'nin TS13298 standartlarına uygun ilk programı olarak adlandırabileceğimiz *TBMM.Net* sistemi, 2011 yılında uygulamaya alınmış, sistem kullanılmaya devam edilirken, standart dosya planı, e-imza, eğitim faaliyetleri ile sistemin kurumsal ihtiyaçlar doğrultusunda geliştirilmesi çalışmaları yapılmıştır. Bilgi İşlem Başkanlığı tarafından, gerekli bilişim ortamı oluşturulmuş, sunucular ve sunucu altyapısı güçlendirilmiş, elektronik ve mobil imza altyapısı ile pilot birimler arasında test amaçlı e-izmalı belge akışı sağlanmıştır. Ayrıca 2014 yılında Dışişleri Bakanlığında kullanılan EBYS ile entegrasyon sağlanarak iki kurum arasında test düzeyinde e-izmalı belge gönderimi gerçekleştirilmiştir. *TBMM.Net* sistemi 1 Kasım 2017 tarihine kadar kullanılmış, EBYS'ye geçiş ile eş zamanlı olarak kapatılmıştır. 2011-2017 yılları arasındaki belgelere erişim, *TBMM.Net* ile mevcut sistem entegrasyonu gerçekleştirilerek sağlanmıştır.

Kurumun bu dönemde EBYS'ye ilişkin en kapsamlı çalışması, *TBMM.Net*, arşiv yönetim sistemi (AYS) ve standart dosya planı (SDP) süreçlerinin etkin yönetimine ilişkin kararlar almak üzere, *Belge Yönetimi Komisyonu* (BYK) oluşturulmasıdır.⁷⁶ BYK'nın sonuç raporu ile birlikte EBYS'ye *TBMM.Net* sistemi ile geçiş için *EBYS Esas ve Usulleri Hakkında* ilk taslak yönerge çalışmaları da gerçekleştirilmiştir.

2.4.1. EBYS'ye Geçiş ve Kurumsallaşma Çalışmaları

EBYS'ye geçiş projesi çalışmaları, 2017 yılında *Bilgi İşlem Başkanlığı* tarafından başlatılmış, elektronik belge yönetiminin tek başına bilgi işlem birimleri tarafından sürdürülebilir bir faaliyet olmadığı, üst yönetimin desteği ve birimler arası işbirliği ile sürecin yönetilmesi gerekliliği vurgulanarak *Proje Yönetim Planı* hazırlanmıştır. Üst yönetimin proje planına desteği sağlandıktan sonra süreç, birim sorumlularının belirlenmesi ile başlatılmıştır. Geçiş ve kurumsallaşmayı sağlayan EBYS organizasyonu yapısı Şekil 7'de verilmektedir.

Şekil 7. TBMM İdari Teşkilatında EBYS Organizasyonu



Kaynak: Yazarlar tarafından hazırlanmıştır.

Bilgi ve Bilişim Hizmetlerinden Sorumlu Genel Sekreter Yardımcısı, 17.07.2017 tarihinde *Genel Sekreterlik Oluru* ile *Kurum EBYS Yetkilisi* olarak görevlendirilmiş ve başkanlığında *EBYS Yürütme Kurulu* oluşturulmuştur. Eş zamanlı olarak kurum

⁷⁶ Belge yönetim komisyonu, kanunlar ve kararlar, kütüphane ve arşiv hizmetleri, bilgi işlem, strateji geliştirme ve insan kaynakları birimleri personelinin genel sekreterlik oluru ile görevlendirilmesiyle oluşturulmuştur.

EBYS sorumluları⁷⁷ görevlendirilerek proje ekibi oluşturulmuştur. EBYS'ye geçiş sürecinde, belge yönetimine ilişkin faaliyetler EBYS proje ekibi tarafından, teknik altyapı faaliyetleri ise *Bilgi İşlem Başkanlığı* tarafından yürütülmüştür. Gerek teknik gerekse belge yönetimi açısından *TBMM.Net* deneyimleri, *yönerge çalışmaları* ile *belge yönetimi komisyonunca* yapılan analiz çalışmalarının, sürecin hızlı ilerlemesini sağladığı gözlenmiştir.

Başlangıçta EBYS kapsamı dışında tutulması planlanan, İstanbul'da bulunan mülga *Milli Saraylar Genel Sekreter Yardımcılığı* ve bağlı birimleri, 23.08.2017 tarihli yürütme kurulu kararı ile sisteme dâhil edilmiştir. *EBYS Proje Ekibi* geçiş sürecinde birim sorumluları ile birlikte belge analizi, organizasyon analizi, rol ve yetki işlemleri, standart dosya planı çalışmaları, e-imza temini ile personel bilgilendirme ve eğitim çalışmalarını tamamlamış, 11 Eylül 2017 tarihi itibarıyla, *EBYS Test Süreci* başlatılmıştır. Bu süreçte, EBYS'nin kurumlar arası elektronik belge alma ve gönderme fonksiyonunu işletmek amacıyla, KEP yetkilileri belirlenmiş ve kurumun KEP adresi *tbmm@hs.01.kep.tr* olarak alınmıştır.

TBMM idari teşkilatının resmi evrak süreçlerinin EBYS ile yürüteceği, bu süreçte imza atmaları gerekli olan *TBMM Başkanlık Divanı Üyeleri, İhtisas Komisyonu Başkanları, Uluslararası Grup Başkanları ve Geçici Komisyon Başkanlarına* e-imza alınacağı, *Başkanlık Oluru*⁷⁸ ile ilan edilmiştir. Söz konusu olura istinaden 1 Kasım 2017 tarihinde tüm birimlerde uygulamaya geçilmiştir. Yasama dönemi ortasına gelen geçiş tarihinin, yasama sürecindeki belgelerin numaraya bağlı erişim düzenini etkilememesi için belge numaraları 1'den başlatılmamış, *TBMM.Net* sisteminde devam eden sayı EBYS'nin başlangıç numarası olmuştur. KEP sistemi ise geçişle birlikte EBYS'ye entegre edilerek, belgelerin elektronik ortamda alınması ve gönderilmesi sağlanmıştır. Geçiş tarihi itibarıyla proje ekibinin görevi tamamlanmış, EBYS'ye ilişkin iş ve işlemler *EBYS Koordinasyon Bürosuna* devredilmiştir.

2.4.2. Kurumsallaşmanın değerlendirilmesi ve Parlamento Süreçlerinin Sisteme Dâhil Edilmesine İlişkin İhtiyaçlar

TBMM EBYS yönetim modeli, kurumsallaşma açısından incelendiğinde, idari teşkilat EBYS'si ile ilgili her türlü işlemde, *EBYS Yürütme Kurulunun* karar süreçlerini yönettiği ve organizasyon ilişkilerinin kullanıcılardan itibaren tanımlı olduğu görülmektedir. EBYS'nin tek merkezden, yetkili ve sorumlu bir yapı ile yönetilerek sistemin işleyiş bütünlüğünü ve kurumsallaşmasını sağlamak amacıyla oluşturulan *EBYS Koordinasyon Bürosu*, EBYS'nin belge yönetiminden sorumlu olup, sistemin yönetimi Bilgi İşlem Başkanlığı bünyesindeki EBYS sistem yetkililerince gerçekleştirilmektedir. EBYS koordinasyon bürosu, sistemin

77 Kurum EBYS Sorumluları, strateji geliştirme, kanunlar ve kararlar, insan kaynakları, kütüphane ve arşiv hizmetleri ve bilgi işlem birimlerinden görevlendirilmiştir.

78 26.10.2017 tarih ve 126596 sayılı Başkanlık Oluru.

organizasyon gereksiniminden dolayı, *belge yöneticisini*, *e-imza yetkilisini* ve *DETSİS yetkilisini* bünyesinde toplamıştır. EBYS *sistem yetkilisi* Bilgi İşlem Başkanlığında, *KEP yetkilisi* ise, Kütüphane ve Arşiv Hizmetleri Başkanlığı genel evrak servisinde görevli olup koordinasyon bürosu ile işbirliği içinde çalışılmaktadır.

Yürütme kurulunun kararları doğrultusunda, sistemin geliştirilmesi, iyileştirilmesi ve buna bağlı belge yönetimine ilişkin faaliyetler ile destek hizmetleri EBYS koordinasyon bürosu tarafından gerçekleştirilmektedir.

Kullanıcı destek hizmetleri kapsamında, koordinasyon bürosuna, iki yıllık süre içinde, 11.614 talep ve sorun bildirilmiştir. Aylık ortalama 500 kullanıcı destek talebi, yasama organının sisteme dâhil edilmesi halinde, dikkate alınması gereken bir veridir. Uygulama yönetimi ile ilgili bir diğer belirleyici de aktif kullanıcı sayısıdır. İdari teşkilatın aktif kullanıcı sayısı, milletvekili ve bağlı personelinin de sisteme dâhil olması ile iki katına çıkacaktır. Bu durum, EBYS koordinasyon bürosu tarafından verilen kullanıcı destek ile Bilgi İşlem Başkanlığı EBYS sistem yöneticisi tarafından verilen teknik destek hizmetlerinin önemini ve yükünü arttıracaktır.

Sistemin kuruma özgü olarak geliştirilmesi kapsamında milletvekilleri ve siyasi parti gruplarına sistem üzerinden belge gönderiminin sağlanmasının, yasama sürecinde aktif rol oynayan komisyonların yanı sıra idari teşkilatın tüm birimlerde genel bir ihtiyaç olarak gözlenmektedir. İdari teşkilatın EBYS'ye geçişi ile birlikte idari birimlerindeki belgeler elektronik imzalı oluşturulurken, yasama organının unsurları ile ilişkili belgeler fiziki olarak hazırlanmakta ve *taranarak* sisteme dâhil edilmektedir. İdari teşkilat ve yasama organı unsurları arasında belge iletişim bütünlüğünün sağlanamaması günlük uygulamaları etkilemenin yanı sıra arşiv sorunlarının habercisidir.

TBMM idari teşkilatı, kavramsal çerçevede vurgulandığı üzere belge yönetimi bakış açısıyla kurumsal gereksinimleri odağa alarak ve üst yönetim desteği ile kurum içi koordinasyonu sağlayarak EBYS'ye geçiş yapmıştır. Kurumsallaşma döneminde, e-belge üretiminin yaygınlaşması için *parlamentonun alt örgütlenmesi* ile sisteme dâhil edilmesine ilişkin çalışmalar, analiz düzeyinde sürdürülmektedir. Geline nokta, yasamanın idari fonksiyonları kapsamındaki belgelerinin EBYS'de yönetiminin İhtisas Komisyonları ile başlatılması mümkün görünmekte ve geçişin *uluslararası komisyon başkanlıkları ile geçici komisyonlarla* kademeli olarak yaygınlaşacağı düşünülmektedir. Bununla birlikte yasama fonksiyonuna bağlı belge türlerinin ve özellikle siyasi parti grupları ve milletvekillerinin TBMM idari teşkilatının alt örgütlenmesinin belge yönetimini sağlayan bir sisteme dâhil edilip edilemeyeceği tartışılmalıdır.

Siyasi yapı ve unsurların sisteme dâhil edilmesinde odaklanılması gereken diğer stratejik alanlar ise e-devlet kapısının ve yasama bilgi sistemlerinin entegrasyonları ile EBYS'nin dış dinamiklerinin yönetilmesidir. Parlamentonun iş süreçlerinin aksamaması ve EBYS'nin kurum içi dinamikleri ile birlikte kurum dışı unsurların da kusursuz işleme için kurumlar arası işbirliğinin sürdürülebilir kılınması gerekecektir.

Bu süreçte gerek sistemden gerekse sistemin yönetiminden kaynaklanan bir nedenle parlamento çalışmalarının aksaması idari teşkilatı için önemli bir risk unsurudur. Bu riskin EBYS'ye geçiş ile birlikte ortaya çıktığı gözden kaçırılmamalıdır.

Bu aşamada, kamu kurum ve kuruluşlarındaki uygulamaların idari teşkilat ile karşılaştırılarak incelenmesi, risklerin ve gelişime açık alanların belirlenmesini ve EBYS kapsamındaki e-dönüşümde, devlet idaresinin bulunduğu durumun değerlendirilmesini sağlamaktadır. Çalışmamızda sunulan alan araştırmasının, devlet fonksiyonlarının farklılığına getirilen EBYS çözümlerinin izlenmesine ışık tutacağı, EBYS'nin iç ve dış dinamikleri ile birlikte çalışılabilirliğin zeminini tanımlayarak e-kurum/e-parlamento kurgusuna yol göstereceği düşünülmektedir.

3. MERKEZİ İDAREDE EBYS'YE GEÇİŞ VE TBMM'NİN ELEKTRONİK BELGE YÖNETİMİNE İLİŞKİN ÇIKARIMLAR

Merkezi idare kavramı yerine, *devlet*, *devlet idaresi* ve *genel idare* kavramları da kullanılmaktadır. Merkezi idare, üstlendiği kamusal hizmetleri devlet merkezinde *örgütler*, planlar ve yürütür. Bu örgüte, merkezi idarenin *başkent teşkilatı* adı verilir. Merkezi idarenin ülke genelindeki hizmet birimleri, taşra teşkilatı veya mülki teşkilat adı verilen örgütlenmedir.⁷⁹ Mülki teşkilat dışında da kurumların yerel düzeyde bölge, temsilcilik vb. taşra örgütlenmeleri bulunmaktadır. Ayrıca merkezi idarenin yurtdışı teşkilatı da mevcuttur. KAYSİS'in 2019 verileri itibarıyla devlet teşkilatında idari kimlik kodları tanımlanmış 298.107 kurum, kuruluş, yurt içi ve yurt dışı birim, alt birim bulunmaktadır.⁸⁰ Merkezi idarede, *Devlet Personel Başkanlığı'nın* 2019 verilerine göre 3.390.738 kamu personeli farklı kadro ve pozisyonlarda görev yapmaktadır.⁸¹ Bu büyük yapılanma içindeki EBYS gelişiminin incelenmesi, kamu idaresinin belge yönetimindeki görünümünü sergilemenin yanı sıra TBMM'nin elektronik belge yönetimindeki mevcut durumunun fonksiyonel olarak değerlendirilmesini sağlamaktadır.

Kavramsal çerçevede belirtildiği üzere EBYS'ler, e-Devlet politikaları ekseninde, kamu yaşamına girerek hizmet sunumunu farklılaştırmakta, bu bağlam EBYS iç ve dış dinamiklerinin yönetilmesi ile kurumsal ve kurumlar üstü belge yönetimi stratejilerinin yeniden planlanmasını gerekli kılmaktadır. Merkezi idarede EBYS ekseninde birlikte çalışılabilirlik kavramının, örgütsel, semantik ve *teknik* olmak

79 5542 sayılı *İl İdaresi Kanunu*, md.3-4, **T.C Resmî Gazete**, Tarih: 18 Haziran 1949, Sayı: 7236, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.5442.pdf>, (Erişim 27.12.2019).

80 KAYSİS, Cumhurbaşkanlığı Dijital Dönüşüm Ofisi Başkanlığı. Statülere Göre Devlet Teşkilatı, https://www.kaysis.gov.tr/Devlet_Teskilat_Statulere_Gore, (Erişim 30.07.2019).

81 Devlet Personel Başkanlığı, Kamu Personelinin Kurum Türlerine Göre Çalışan Sayısının Dağılımı, <http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/istatistik/kamu-personelinin-butce-turlerine-gore-calisan-sayisinin-dagilimi-504> (Erişim 30.07.2019).

üzere üç farklı açıdan ele alındığı⁸² ve EBYS'ye ilişkin bütünlüğün ve tutarlılığın sağlanması için kurumlar üstü unsurların geliştirildiği görülmektedir. Kalkınma planlarıyla başlayan ve mülga *DPT*, mülga *Kalkınma Bakanlığı* ve mülga *Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı* ile sürdürülen e-Devlet süreç yönetimi, yeni hükümet sistemi ile Cumhurbaşkanlığı bünyesindeki birimlere verilmiştir.

E-Devlet dönüşümünde koordinasyon sorumluluğu, Cumhurbaşkanlığında oluşturulan *Dijital Dönüşüm Ofisinde*⁸³ e-Devlet projesinin temelini oluşturan *Elektronik Kamu Bilgi Yönetim Sistemi (KAYSİS)*'dir⁸⁴ ve bu ofis tarafından yönetilmektedir. Dış dinamiklerin en önemlisi olan KAYSİS kapsamındaki DETSİS, devlet teşkilatındaki tüm kamu kurum ve kuruluşları ile alt hizmet birimlerinin kimlik kodlarının tanımlandığı, e-Devlet veri tabanını ifade etmektedir. Mülga Başbakanlık bünyesinde, *Devlet Teşkilatı Veri Tabanı*⁸⁵ (DTVT) oluşturulması ile başlayan süreçte kamu kurumları için tek ve değişmez nitelikte tanımlanan *idari birim kimlik kodları*, 2013 yılı itibarıyla kavramsal olarak *haberleşme kodlarının*⁸⁶ (yazışma kodlarının) yerini almıştır. Devlet idaresindeki tüm kamu kurum ve kuruluşları resmi yazışmalarını bu kodlar üzerinden gerçekleştirmekte, EBYS'ye geçen bir kurum ilk olarak DETSİS ile kendi sisteminin entegrasyonunu sağlamaktadır. DETSİS'in bir diğer önemi de kurumlar arası belge akışının sağlandığı KEP ve e-tebligat sistemlerinin (UETS) idari kimlik kodu esasına göre yapılandırılmasında ortaya çıkmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı bünyesinde özellikle EBYS'nin gereksinimlerinin sağlanması ile yönetilebilirliği için teşkilat yapısında düzenleme yapılarak *Bilgi ve Belge Yönetimi Daire Başkanlığı* kurulmuştur.⁸⁷ Bu başkanlık, Cumhurbaşkanlığının

82 Yaklaşım ve bileşenleri için bkz. Şahika EROĞLU, Tolga ÇAKMAK ve Özgür KÜLCÜ, "Kurumlar arası Bilgi Paylaşımı ve Birlikte Çalışabilirlik Esasları". **e-BEYAS 2015 Sempozyumu: Kurumsal Belleklerin Geleceği**, Ankara Üniversitesi Belge Yönetimi ve Arşiv Sistemi (Beyas) Koordinatörlüğü Yayın No: 2, 2016, s.156, http://2015.ebeyas.org/wp-content/uploads/2016/04/e-BEYAS2015_Bildiriler.pdf (Erişim 27.11.2019).

83 1 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, md.527, **T.C Resmî Gazete**, Tarih: 10/7/2018, Sayı: 30474, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.1.pdf> (Erişim 30.09.2019).

84 Ayrıntıları için bkz. Cumhurbaşkanlığı Dijital Dönüşüm Ofisi Başkanlığı KAYSİS, Devlet Teşkilatı Merkezi Kayıt Sistemi, <https://www.kaysis.gov.tr/> (Erişim 30.07.2019).

85 1991/17 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile kurum ve kuruluşlardan, merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatlarında yer alan tüm birimlerinin resmi yazışmalarda kullanılacak haberleşme kodlarının oluşturulması, teşkilat yapısında oluşacak değişikliklere göre gerekli güncellemelerin yapılması ve bunların Başbakanlığa bildirilmesini istenmiş, bu kodların birleştirilmesi sonucunda Başbakanlık bünyesinde Devlet Teşkilatı Veri Tabanı (DTVT) oluşturulmuştur. Genelge için bkz. https://www.devletarsivleri.gov.tr/varliklar/dosyalar/eskisiteden/yayinlar/genel-mudurluk-yayinlar/dosyalama_ve_standart_dosya_plan%C4%B1.pdf (Erişim 30.07.2019)

86 Haberleşme Kodu resmi yazıların "sayı" bölümünde yer alan üç unsurdan ilkidir. Resmî yazışmanın sayı unsurları sırasıyla *Haberleşme Kodu*, *Standart Dosya Plani Kodu* ve *Giden Evrak sıra numarasıdır*. EBYS'lerdeki resmi yazının standart numaralama sisteminde de bu üç unsur esas alınmaktadır.

87 Serkan Menteş ve Selman Solhan, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi İle Birlikte Kamuda Bilgi ve Belge Yönetimi" **Bilgi Yönetimi ve Belge Güvenliği**, 2019, s.14, http://2019.ebeyas.org/wp-content/uploads/2020/01/BILGI_YONETIMI_VE-BILGI_GUVENLIGI_KITAP_23122019.pdf, (Erişim 07.02.2020).

belge hizmetlerini yürütmenin yanı sıra, kamuda, bilgi ve belge yönetiminin mevzuata, ulusal ve uluslararası standartlara göre uygulanması adına kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamaktadır.⁸⁸

3.1. Araştırmanın Amacı

Araştırmanın amacı, kamu kurum ve kuruluşlarında EBYS uygulamalarına geçiş ve kurumsallaşma sürecinin durum analizinin yapılması, TBMM uygulamaları ile karşılaştırılması, risklerin ve gelişmeye açık alanların belirlenerek kurumlar arası işbirliği zemininin oluşturulmasıdır.

3.2. Araştırmanın Kapsamı ve Yöntemi

Araştırma, Cumhurbaşkanı onayı ile uygulanmakta olan *Türkiye Cumhuriyeti Başkent Protokol (Önde Gelim) Listesi*⁸⁹ esas alınarak belirlenen 48 kurumu kapsamaktadır. Başkent protokol listesi, yasama, yürütme ve yargı erklerinden hareketle devlet tüzel kişiliğinin değişik organlarını ve devlet organlarının farklı örgütlenmelerini içermesi ve merkezi idareyi temsil kabiliyetinden dolayı tercih edilmiştir. Protokol listesinde, görevden kaynaklanan başkan, genel sekreter, genel müdür vb. unvanlar kurumsal olarak değerlendirilmiştir. Bakanlıklara bağlı genel müdürlükler listeden çıkarılmıştır. Bu durumun istisnası, TBMM ile iletişim yoğunluğu dikkate alınan üç kurumun araştırma kapsamına dâhil edilmesidir. Başkent protokolünde olmakla birlikte, iki kurum, araştırmanın gerçekleştirildiği tarihlerdeki konjonktürel nedenlerle, KEP adresi olmayan kurumlar ise araştırma alanında eksik veriye ulaşılmamasının genel sonuçları etkilememesi için kapsam dışında bırakılmıştır.

Bu itibarla araştırma, yasama organı idari teşkilatı ile birlikte beş yargı, 16 bakanlık, 14 başkanlık, üç genel müdürlük, dokuz bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurum ve kuruluşu kapsamaktadır. Dolayısıyla çalışmanın hizmet yönünden yerel yönetimler, üniversiteler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları hariç olmak üzere *Devlet İdaresini*⁹⁰ temsil niteliğine sahip olduğu düşünülmektedir.

Makalenin kavramsal çerçevesinde belirtildiği üzere, EBYS'nin kurumsal yönetimi, birden fazla unsuru, birimi, dolayısıyla personeli ilgilendirmektedir. Bu nedenle, kurumların *sistem yöneticisi*, *belge yöneticisi*, *KEP yetkilisi*, *genel evrak yetkilisi*, *DETSİS yetkilisi*, *e-imza yetkilisi* odak grup olarak belirlenmiş, görüşmeye katılacak kişilerin seçimi ise kurumların görevlendirmesi ile sağlanmıştır. Bu itibarla 48 kurumda toplam 263 EBYS yetkilisi ile görüşülmüştür. Araştırmaya katılan

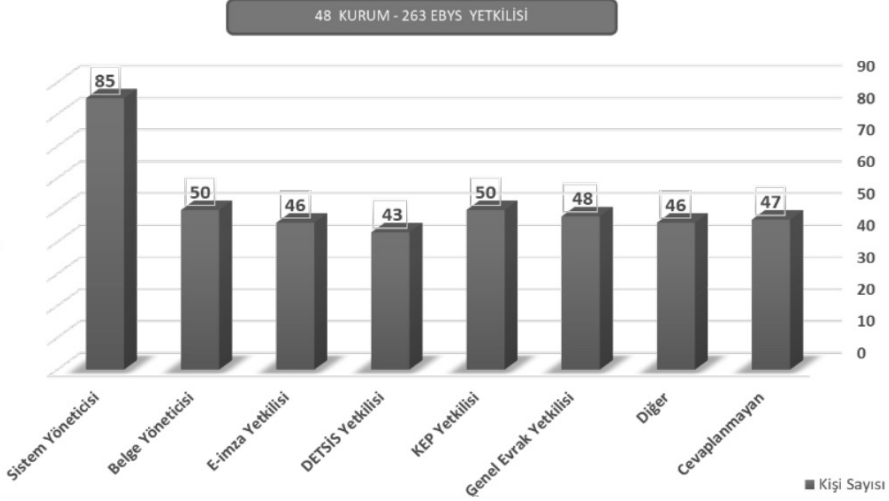
88 A.k.,s.11.

89 Ayrıntıları ve erişim için bkz. <https://www.icisleri.gov.tr/illeridaresi/baskent-protokol-listesi> ve <https://www.icisleri.gov.tr/kurumlar/icisleri.gov.tr/IcSite/illeridaresi/Mevzuat/Genelgeler/Ba%C5%9Fkent%20Protokol%20Listesi.pdf> (Erişim 25.02.2019).

90 Ayrıntıları ve erişim için bkz. <https://www.kaysis.gov.tr/>(Erişim 01.08.2019).

kamu personeline, demografik bilgileri içeren 5 sorunun yer aldığı ayrı bir anket uygulanmıştır. Grafik 1’de görüşme grubunun EBYS’deki görevleri itibarıyla dağılımı verilmektedir.

Grafik 1. Görüşme Grubunun (Odak Çalışma Grubu) EBYS Görevleri İtibarıyla Dağılımı



EBYS süreçlerinde görev alan personelin bu süreçle ilgili birden fazla görev yürüttüğü gözlenmiştir. Dolayısıyla çoklu yanıt seçeneği olan bu soruda birden fazla görev işaretlendiği için *N* sayısı örneklem hacmi olan 263’ü geçmiştir. Örneğin, *sistem yöneticisi* aynı zamanda *belge yöneticisi* veya *e-imza yetkilisidir*. *Diğer* seçeneğini işaretleyen 46 kamu görevlisi farklı unvanlarda yönetici düzeyindedir. 47 kamu görevlisi ise demografik bilgileri içeren anketteki bu soruyu cevapsız bırakmıştır.

Kamu Kurum ve Kuruluşlarında EBYS ve KEP Uygulamaları konulu alan araştırmasında, sosyal bilimlerdeki nitel araştırma yöntemlerinden yapılandırılmış mülakat tekniği, odak grup görüşmesi ile kurumsal etnografya araştırma tekniklerinden yararlanılmıştır. Çalışmada veri toplama yöntemi olarak biçimsel mülakat yöntemi kullanılmış, yüzyüze yapılan görüşmelerle, yetkili personelden alınan bilgiler kurumsal etnografya tekniği gereğince her kurum adına bir *Görüşme Formunda* birleştirilmiştir. Mülakat tekniğindeki, araştırmacı önyargılarının/yanılgılarının bertaraf edilmesi amacıyla görüşmeler esnasında ayrıca tutanak tutulmuştur.

Kurumlarda EBYS’nin yürütülmesi ile görevli olan personelle yapılan görüşmeler esnasında kullanılan *Görüşme Formu*, EBYS’ye geçiş ve kurumsallaşmayı incelemek amacıyla iki bölüm halinde açık ve kapalı sorulardan oluşan toplam 70 soruyu içermektedir. Kapalı uçlu sorular EBYS’ye geçiş ve kurumsallaşma sürecindeki iş ve işlemleri ölçmeye yönelikken, açık uçlu sorular daha çok görüş ve öneri almaya yönelik hazırlanmıştır. Görüşme sürecinin yönetimi ile verilerin toplanmasına

ilişkin işlem basamakları, araştırmanın geçerlilik ve güvenilirliği açısından aşağıda ayrıntılandırılmıştır:

- Kurumlara 19.04.2019 tarih 458697 sayılı yazı ile TBMM'den görüşme yapmak üzere gelecek görevli personel bildirilmiştir. Görevlendirmede görüşme grubu olarak belirlenen odak grubun karşılıklılık ilkesi esas alınmıştır. Yazıların kurumlara ulaşmasının teyidi ile birlikte randevulu görüşme talep edilmiştir.
- Görüşmeler 29 Nisan 2019-30 Mayıs 2019 tarihleri arasında yetkililerin bir arada olduğu toplantı salonlarında gerçekleşmiştir. Karşılıklılık esasına göre TBMM'nin *EBYS Sistem ve Belge Yetkilileri, Detsis ve E-imza yetkilileri ile KEP yetkilisi* görüşmeye katılmıştır.
- Her kurum için ortalama iki saat mülakat süresi kullanılmıştır.
- Görüşme formları mülakat esnasında TBMM görevlileri tarafından işlenmiş, eş zamanlı olarak görüşme tutanağı tutulmuştur. Katılımcıların bilgilerini içeren ve ayrı düzenlenen 5 soruluk anket de bu aşamada katılımcılar tarafından doldurulmuştur. Toplantı sonucunda katılanların imzalarının yer aldığı toplantı katılım formları da düzenlenerek bir nüshası kurumlara bırakılmıştır.
- Mülakat esnasında doldurulan *Görüşme Formları*ndaki bilgiler ve tutanaklar kontrol edilerek her kurum için F kodu ile bir *Görüşme Formu* oluşturulmuştur. F kodlu *Görüşme Formu* kurumlara e-posta ile ulaştırılmış, 10 Haziran 2019-3 Temmuz 2019 tarihleri arasında teyitleri alınmıştır. Elektronik posta geri bildirimleri ile onaylanan formlar C kodlu olarak kayda alınmış, mülakat esnasında alınan bilginin kontrolü amacıyla C kodlu formlar ile F kodlu formlar ve görüşme tutanakları yeniden karşılaştırılmıştır. Dolayısıyla formlardaki bilgiler teyit ettirilerek görüşme tutanaklarıyla birlikte iki aşamalı bir kontrol sağlanmıştır.
- Mülakat sonucu hazırlanan ve teyit edilerek kontrolü yapılan C kodlu formlar excel de hazırlanan *Veri Analiz Tablosuna* aktarılmıştır.

Görüşme formu ile toplanan verilerin değerlendirilmesi, SPSS 25 istatistik paket programı yardımıyla, tanımlayıcı istatistikler üzerinden yapılmıştır. Açık uçlu sorular, sınıflandırma ile ölçülebilen kategorik değişkenler olarak değerlendirilmiş ve konu gruplandırması ile oransal olarak ifade edilmiştir.

3.3. Araştırmanın Önemi ve Alana Katkısı

Literatürde kurumsal bilgi ve belge kaynaklarının etkili yönetimine dönük sistemleri ve modelleri betimleyen pek çok çalışma yer almaktadır. EBYS'nin kurulup işletilmesine ilişkin Ankara Üniversitesi uygulama örneği yazılı hale getirilmiş, çalışmaların büyük çoğunluğu bu konuda öncülük yapan üniversitenin e-beyas

sempozyumlarında paylaşılmıştır.⁹¹ Kamu kurum ve kuruluşlarında yapılan EBYS araştırmalarında farkındalık, verimlilik, standartlar, arşiv ve teknoloji boyutları ile kurumsal mimarinin tartışıldığı görülmektedir.⁹²

2011 yılında, 320 katılımcıyla Kandur'un⁹³, 2012 yılında ise 247 katılımcıyla Külçü'nün⁹⁴ ulusal ölçekte kapsamlı nitel araştırmaları bulunmaktadır.

Menteş ve Solhan, 2019 tarihli çalışmalarında EBYS'nin gelişimine katkıda bulunmak amacıyla Cumhurbaşkanlığında gerçekleştirilen bir dizi toplantı sonucunda EBYS'nin aksaklık ve çözüm önerilerini sunmuşlar, bu önerilerin hayata geçirildiğini belirtmişlerdir.⁹⁵

Parlamentoları konu alan e-dönüşüm araştırmaları, e-demokrasi ekseninde tartışılmakta,⁹⁶ işlevsel olarak yasama döngüsünün elektronik ortamda yönetilmesi odağa alınmaktadır.⁹⁷ Literatürde, e-parlamento kavramının web siteleri üzerinden incelendiği çalışmalar ile milletvekillerinin kişisel web sitelerine ilişkin çalışmalar da bulunmaktadır.⁹⁸ Bu çalışmalarda da parlamento-vatandaş etkileşiminde web sitelerinin önemli bir araç olduğu belirtilmekte, web siteleri tasarlanırken temsil edilebilirlik, erişilebilirlik, hesap verilebilirlik gibi unsurlara ve erişilen bilgilerin sorumluluğuna dikkat çekilmektedir.

Literatürde, merkezi idarenin EBYS yolculuğunu yönetim boyutu ile bu ölçekte inceleyen yakın tarihli bir araştırmaya rastlanmamıştır. Bu çalışma kapsamında kurumsal farklılıklara ve EBYS'nin insan kaynağına dikkat çekilerek, TBMM ile karşılaştırılması da bir ilk olmuştur. Araştırmada farklı birimlerdeki EBYS yetkililerinin *odak grup* olarak alınması ile alandaki çalışmalara yönetsel, uygulamalara ise yönetsel yeni bir bakış açısı getirilmiş, araştırma sonucunda *Merkezi İdarede EBYS Yetkilileri Rehberi* oluşturularak kurumlar arası diyalogun geliştirilmesine de katkı sağlanmıştır.

3.4. Araştırma Bulguları

Kamu Kurum ve Kuruluşlarında EBYS ve KEP Uygulamaları Alan Araştırması Mayıs-Temmuz 2019 tarih aralığında gerçekleştirilmiş, sonuçları ise 26 Eylül 2019

91 Ankara Üniversitesi örneği ve diğerleri için Bkz e-beyas sempozyumları 2014-2019.

92 Demirtel ve Bayram 2014, Kalkınma Bakanlığı Örneği; Eroğlu ve Külçü, 2014, İçişleri Bakanlığı Örneği; Bektaş ve Bir, 2016, Marmara Üniversitesi Örneği, Mentesh ve Solhan, 2019, Cumhurbaşkanlığı Örneği.

93 Hamza Kandur, "Türkiye'de Kamu Kurumlarında Elektronik Belge Yönetimi: Mevcut Durum Analizi ve Farkındalığın Artırılması Çalışmaları" **Bilgi Dünyası** Cilt 12, Sayı 1 (2011)

94 Özgür Külçü "Türkiye'de Kurumsal Elektronik Bilgi ve Belge Yönetimi Uygulamalarına Dönük Koşulların Değerlendirilmesi: 57 Örnek Kurumun Analizi", **Türk Kütüphaneciliği** 26,1(2012), ss.30-52.

95 Mentesh ve Solhan, 2019, a.g.k.22

96 Mandisi Tyumre Goodwin, E-Parliament To E-Democracy,2012.

97 PAB-Inter-PaliamentryUnion-IPU, World e-Parliament Reports – IPU

98 Mehmet Zait Sobacı, E-Parliament And ICD-Based Lagislation: Concept, Experiences And Lessons. <https://pdfs.semanticscholar.org/eb88/856719e507ef8e561816c7e812aca178e72b.pdf> (Erişim 15.04.2020)

tarhinde TBMM Genel Sekreteri'nin açılışını yaptığı, *Elektronik Belge Yönetiminde Kurumlar Arası İşbirliği Toplantısında*, araştırmaya katkı sağlayan kurum yetkilileri ile paylaşılmıştır.⁹⁹

Bu makalede araştırma bulgularının tamamına yer verilememiştir. Bulgular, görüşme formundaki soru ile birlikte verilerek, TBMM idari teşkilatındaki uygulamalar ile karşılaştırılmalı sunulmaktadır. Bulguların sunumu, görüşme formuna paralel olarak dört bölümde toplanmıştır.

- Merkezi idarede EBYS'ye geçiş süreci (geçiş tarihi, yazılım tedariki, önceki uygulamalar, organizasyon yönetimi ve eğitim yönetimi)
- Merkezi idarede EBYS kurumsallaşma süreci (kavramsal kullanım, kurum içi mevzuat, kullanım yaygınlığı- *alt birim- belge sayısı-aktif kullanıcı-*, organizasyon-*belge, sistem, eğitim yönetimi, detsis, e-imza, kep, e-tebligat-*, mobil uygulama ve entegrasyon, güncelleme, rol ve yetkiler)
- EBYS kullanımında karşılaşılan sorunlar ve sistemin geliştirilmesine/ iyileştirilmesine ilişkin öneriler
- TBMM Başkanlığı İdari Teşkilatı ile belge iletimi (gönderme/alma) konusunda karşılaşılan sorunlar ve öneriler

3.4.1. Merkezi İdarede EBYS'ye Geçiş Sürecine İlişkin Sonuç ve Yorumlar

Bu bölümde EBYS'ye geçiş sürecine ilişkin görüşme formundaki sorular ve sonuçları, TBMM ile karşılaştırılmalı olarak sunulmaktadır.

• EBYS'yi hangi tarihten itibaren kullanıyorsunuz?

Tablo 1'de sunulduğu üzere, araştırmaya katılanların %56,3 gibi büyük bir çoğunluğu EBYS'yi 2016-2019 tarih aralığında kullanmaya başlamışlardır. TBMM bu dağılımda 27 kurum içerisinde yer almaktadır.

Tablo 1. EBYS'ye Geçiş Yıllarının Dağılımı

Yıl	Kurum Sayısı	Oran
2006-2010	3	%6,3
2011-2015	18	%37,5
2016-2019	27	%56,3
Toplam	48	%100,0

99 Ayrıntıları için bkz. TBMM Haber Portalı. https://meclishaber.tbmm.gov.tr/develop/owa/haber_portal.aciklama?p1=147280 (Erişim 30.09.2019).

• Mevcut EBYS yazılımın edinimi

Araştırmaya katılan kurumların mevcut kullandığı EBYS'yi nasıl temin ettiği seçenekli olarak sorulmuş, sonuçları Tablo 2'de verilmiştir. Elektronik belge yönetim sistemleri, %58,3 oranında satın alınmış olup TBMM'de bu grupta yer almaktadır. Kullanılan EBYS'lerin %16,7'si kurum olanaklarıyla geliştirilmiş, %25'i ise diğer yollarla temin edilmiştir. Diğer yollarla temin edilen uygulamalar içerisinde kodları alınarak kurumlarına göre geliştirilen, hibe olarak alınan, çözüm ortağı ile birlikte geliştirilen uygulamalar yer almaktadır.

Tablo 2. Kullanılan Elektronik Belge Sisteminin Temin Yolları

EBYS Temini	Kurum Sayısı	Oran
Satın alındı	28	%58,3
Kurum olanaklarıyla geliştirildi	8	%16,7
Diğer	12	%25,0
Toplam	48	%100,0

• Kurumunuzda mevcut kullandığınız EBYS'den önce başka bir uygulama kullandınız mı?

Araştırmaya katılan kurumların %75 gibi büyük bir çoğunluğu mevcut kullanılan EBYS'den önce başka uygulamalar da kullanmışlardır. TBMM de mevcut EBYS'ye geçiş öncesi kullandığı uygulamalarla bu grupta yer almaktadır. Kurumların %25'inde mevcut sistemin, ilk uygulamaları olduğu görülmektedir.

• Kaç farklı uygulama kullandınız?

Araştırmaya katılan kurumların daha önce kullanılan uygulama sayısı Tablo 3'de verilmiştir. Bir önceki sorunun devamı olarak % 25 oranında farklı uygulama kullanmayan 12 kurum bulunmaktadır. TBMM İdari Teşkilatı, bu dağılımda %50'lik dilimde yer almaktadır.

Tablo 3. EBYS'den Önce Kullanılan Uygulama Sayısının Dağılımı

Kullanılan farklı uygulama	Kurum Sayısı	Oran
0- Daha önce sistem kullanmayan	12	%25,0
1 sistem kullanımı	24	%50,0
2 sistem kullanımı	10	%20,8
3 ve üzeri sistem kullanımı	2	%4,2
Toplam	48	%100,0

• **Daha önce kullandığımız EBYS yazılımı/yazılımlarının temini**

Kurumların daha önce kullandığı EBYS'yi nasıl temin ettiği seçenekli olarak sorulmuştur. Bir önceki bulguda 12 kurumun daha önce EBYS uygulaması kullanmadığını belirtilmişti. Bu soruda ise daha önce EBYS uygulaması temin eden 36 kurum incelenmiştir. Tablo 4'de izleneceği üzere sonuçlar oransal olarak birbirine yakın çıkmıştır. 14 kurum önceki uygulamaları satın almış, 12 kurum kendi olanaklarıyla geliştirmiştir. Diğer cevabını veren 12 kurumda ise hibe, çözüm ortağı ile geliştirme, kod alınarak geliştirme gibi yöntemler izlenmiştir. TBMM'de bir önceki EBYS uygulaması çözüm ortağı ile geliştirme yöntemi ile temin edilmiştir. Bu soruda EBYS edinimi birden farklı yöntemle olan 2 kurum nedeniyle toplam yanıt sayısı 38'dir. (Örneğin ilk EBYS'sini satın alırken, diğerini kendisi geliştirmiştir.)

Kurumlarla görüşmelerde edinilen izlenim de kurum ihtiyaçlarına uygun EBYS temini konusunda arayışların geçiş sürecine egemen olduğunu göstermektedir.

Tablo 4. EBYS'den Önce Kullanılan Uygulamaların Temin Yolları

Eski EBYS Temini	Cevap Sayısı	Oran
Satın alındı	14	%36,8
Kurum olanaklarıyla geliştirildi	12	%31,6
Diğer	12	%31,6
Toplam	38	%100

• **Kullanmakta olduğunuz EBYS' ye ne kadar sürelik bir hazırlık döneminden sonra geçtiniz?**

Araştırmaya katılan kurumların Tablo 5'deki EBYS'ye geçiş süreçleri incelendiğinde en çok %27, 1 oranı ile 0-3 ay süre aralığında, an az ise %4,2 oranı ile 13-24 ay süre aralığında olduğu görülmektedir.

Tablo 5. EBYS'ye Geçiş Süresinin Dağılımı

Süre	Kurum Sayısı	Oran
0-3 ay	13	%27,1
4-6 ay	10	%20,8
7-12 ay	9	%18,8
13-24 ay	2	%4,2
2 Yıl +	11	%22,9
Bilinmiyor	3	%6,3
Toplam	48	%100,0

Bu sonuçlar kurumların önceki EBYS kullanımı sonuçları ile karşılaştırıldığında, önceki deneyimlerin kurumların geçiş sürelerini kısalttığı anlaşılmaktadır. Tablo 6'da mevcut kullanılan EBYS'ye geçiş öncesindeki hazırlık süresi, daha önce kullanılan uygulama sayısı ile çapraz sorgulanarak sunulmuştur. TBMM EBYS geçiş çalışmalarını 8 ayda tamamlayarak, bu tabloda %20'lik dilimde yer almaktadır.

Tablo 6. EBYS'ye Geçiş Süresinin Dağılımı ile Öncesinde Kullanılan Uygulama Sayısının Çapraz Sorgulanması

		Cevap Sayısı						
		Yüzde oranı						
		Kullanılan EBYS'ye geçişten önceki hazırlık süreci					Toplam	
		0-3 ay	4-6 ay	7-12 ay	13-24 ay	2 Yıl ve Üzeri	Bilinmiyor	
Mevcut kullanılan EBYS'den önce başka bir uygulama kullanma durumu	Evet	11	9	7	1	6	1	35
		%31,4	%25,7	%20,0	%2,9	%17,1	%2,9	%100,0
	Hayır	2	1	2	1	5	2	13
		%15,4	%7,7	%15,4	%7,7	%38,5	%15,4	%100,0
Toplam	13	10	9	2	11	3	48	

• EBYS geçiş sürecinizi yöneten kurum yetkilisinin unvanı ve görevini belirtiniz.

Tablo 7'de sunulduğu üzere araştırmaya katılan kurumlardan EBYS'ye geçiş sürecini yöneten yetkililerin %66,7'sini bilgi işlem yöneticileri oluşturmaktadır. Üst yöneticilerin %25, *Adalet Bakanlığı* bilgi işlem yöneticilerinin (*Adalet Bakanlığı* ile *UYAP-DYS* kullanan Yargı kurumlarında) %10,4, organizasyonları farklılık gösteren kurumlarda idari işler, vb. diğer birim yöneticilerinin de %12,5 oranının da olduğu görülmektedir. Bu soruda çoklu yanıt olduğu için N sayısı örneklem hacmini geçmiş

olup toplam yanıt sayısı 55'dir. Yüzde toplamı da %100'ü geçmiştir. Bunun nedeni bazı kurumlarda birkaç birimin ve üst yönetimle birlikte ortak sorumluluğunun belirtilmesidir.

TBMM'de geçiş süreci *Bilgi ve Bilişim Hizmetlerinden sorumlu Genel Sekreter Yardımcısının* yönetiminde gerçekleştiğinden, idari teşkilat %25'lik dilimde yer almaktadır.

Tablo 7. Kurumlarda EBYS'ye Geçiş Sürecini Yöneten Yetkililerin Dağılımları

EBYS Yetkilisi	Cevap Sayısı	Oran
Üst Yönetici	12	%25,0
Bilgi İşlem Yöneticisi	32	%66,7
Diğer Birim Yöneticileri	6	%12,5
Adalet Bakanlığı Bilgi İşlem (Alana Özel Yönetim)	5	%10,4
Toplam	55	%114,6

• Kurumunuzda EBYS'ye geçiş sürecinde bir çalışma/proje grubu oluşturuldu mu?

Araştırmaya katılan kurumların %72,9 gibi büyük bir çoğunluğu EBYS'ye geçiş sürecinde bir çalışma grubu oluşturmuştur. Bu soruya 2 kurum yanıt vermemiştir. Yanıt verilmemesinin nedeni süreci hatırlayan personelin bulunmayışdır.

TBMM'de EBYS'ye geçiş süreci *Bilgi ve Bilişim Hizmetlerinden sorumlu Genel Sekreter Yardımcısının* başkanlığındaki strateji, bilgi işlem ile kütüphane ve arşiv birimlerinin başkanlarının oluşturduğu *EBYS Yürütme Kuruluna* bağlı proje grubu tarafından sağlanmıştır.

Tablo 8'de sunulduğu üzere, EBYS'ye geçiş sürecinde proje gruplarının oluşturulması, mevcut EBYS'den önce başka bir sistem kullanılması sorusu ile çapraz sorgulanarak, işbirliği deneyimlerinin etkisi incelenmiştir. Araştırmaya katılan kurumlardan, mevcut kullanılan EBYS'den önce başka uygulama kullanan 34 kurumun, 27'si yani %79,4 gibi büyük bir çoğunluğunun mevcut EBYS'ye geçiş sürecinde de bir proje grubu oluşturduğu görülmektedir. EBYS'lerin, yaşayan sistemler olarak kurumların ihtiyaçları doğrultusunda güncellenmesi için ortak çalışmayı gerektirdiği katılımcılar tarafından da belirtilmiştir. Kurum EBYS yetkililerinin sistemin yönetimi için işbirliği içinde çalışmakla birlikte, bazı kurumlarda farklı birimlerde görev yapan yetkililerin bu araştırma kapsamında ilk kez bir araya geldikleri de gözlemlenmiştir.

Tablo 8. Geçiş Sürecinde Proje Grubu Oluşumu ile Daha Önce EBYS Kullanma Durumunun Çapraz Sorgulanması

		Cevap Sayısı		Toplam
		Yüzde oranı		
	EBYS' ye geçiş sürecinde proje grubu oluşturduğunuz mu?		Toplam	
	Evet	Hayır		
Kullanılan EBYS'den önce başka bir EBYS kullanıldı mı?	Evet	27	7	34
		*%79,4	%20,6	
	Hayır	8	4	12
		%66,7	%33,3	
Toplam		35	11	46

• **EBYS'ye geçiş sürecinde herhangi bir eğitim aldınız mı? Eğitim kim tarafından verilmiştir?**

Araştırmaya katılan kurumların %95,8'inde EBYS'ye geçiş sürecinde eğitim alınmıştır. TBMM de bu grubun içindedir.

EBYS eğitiminin %59,6 oranında yazılımı sağlayan firma tarafından, %40,4 oranında ise kurum personeli tarafından verildiği görülmektedir. Diğer yanıtlarının içinde ise yardım masası, tanıtım ve eğitim videoları, facebook platform, kullanım kılavuzları vb. ile özellikle yargı kurumlarında *Adalet Bakanlığı Bilgi İşlem Genel Müdürlüğü* personeli yer almaktadır. Bazı kurumların eğitim sürecinde firma, kurum personeli ve diğer seçeneklerinden birlikte yararlandığı görülmektedir. Bu soruda çoklu yanıt olduğu için N sayısı örneklem hacmini geçmiş olup toplam yanıt sayısı 62'dir. Yüzde toplamı da %100'ü geçmiştir.

• **Aldığınız eğitimin türünü belirtiniz.**

EBYS için alınan eğitim türleri Tablo 9'da verilmiştir. Diğer yollarla alınan eğitimlerin içerisinde uzaktan eğitim, eğitim modülü, video konferans eğitimi, video dokümanlar eğitim portalı, skype üzerinden bilgilendirme, yardım masası vb. yer almaktadır. Görüşmeler esnasında, kurumların eğitim faaliyetleri kapsamında firma bağımlılığını minimize etmeye çalıştıkları da gözlenmiştir. Geçiş döneminde %40 oranında gerçekleşen eğitimcinin eğitimi sonuçları bu gözlemi desteklemektedir. Bu soruda çoklu yanıt olduğu için N sayısı örneklem hacmini geçmiş olup toplam yanıt sayısı 101'dir. Yüzde toplamı da %100'ü geçmiştir. Eğitim türleri itibarıyla birden fazla yöntem tercih edildiğinden yanıt sayısı kurum sayısından fazladır.

Tablo 9. Alınan EBYS Eğitim Türünün Dağılımı

Eğitim Türü	Cevap Sayısı	Oran
Uygulamalı Eğitim	32	%68,1
Bilgilendirme (teorik) Eğitimi	32	%68,1
Eğitimcinin Eğitimi	19	%40,4
Yerinde Eğitim	9	%19,1
Diğer	9	%19,1
Toplam	101	%214,9

3.4.2. Merkezi İdarede EBYS'ye Kurumsallaşma Sürecine İlişkin Bulgu ve Yorumlar

Bu bölümde, araştırmaya katılan kurumların EBYS'ye geçtikten sonraki süreçlerine ilişkin, *görüşme formunda yer alan* sorular ve sonuçları, TBMM ile karşılaştırmalı olarak sunulmaktadır.

- **Elektronik Belge Yönetim Sisteminin (EBYS) adını belirtiniz.**

Kamuda e-yazışma platformlarının/elektronik belge yönetim sistemlerinin isimlendirmede standardının oluşup oluşmadığını izlemek amacıyla yöneltilen sorunun sonuçları Tablo 10'da sunulmaktadır. Araştırmaya katılan kurumların %33,3'ünün aynı firmadan aldığı yazılımın markalaşmış ismini kullandığı görülmüştür. %12,5 oranı ile izlenen alana özel sınıflandırmada yargı kurumları; *Adalet Bakanlığı* tarafından *Ulusal Yargı Ağı Bilişim Sistemi* kapsamında geliştirilen *UYAP-DYS* ismini kullanmaktadır. Firma ismi ile kullanım % 16,7 oranında, kurumların geliştirdikleri sisteme göre isimlendirme %10,4 oranındadır. TBMM %22,9 oranında EBYS isimlendirmesini kullanan grup içinde yer almıştır.

Tablo 10. Elektronik Belge Yönetim Sistemlerinin Kavramsal Kullanımı

Belge Yönetimi Sistem İsimleri	Kurum Sayısı	Oran
EBYS	11	%22,9
DYS	2	%4,2
Marka İsim	16	%33,3
Firma İsmi	8	%16,7
Kuruma Özel İsimlendirme	5	%10,4
Alana Özel Sınıflandırma	6	%12,5
Toplam	48	%100,0

• **EBYS koordinasyon büronuz veya buna benzer bir yapılanmanız var mı?**

Araştırmaya katılan kurumların %85,4'inde EBYS koordinasyon bürosu veya buna benzer bir yapılanma bulunmamaktadır. Kurumlarla yapılan görüşmelerde TBMM EBYS koordinasyon bürosunun yapısı, işleyişi ve çalışmaları hakkında genel bilgiler verilmiştir. Kurum yetkilileri, kurumlarında EBYS koordinasyonunu sağlayan böyle bir yapılanmaya ihtiyaç duyduklarını belirtmiştir. Koordinasyon biriminin olmaması nedeniyle, özellikle bilgi işlem birimlerinden katılan personel tarafından iş tanımlarında yer almayan işleri yapmak zorunda kaldıkları ve bu durumun iş yüklerini arttırdığı dile getirilmiştir.

• **Kurumunuzdaki EBYS yönetimi organizasyon yapısını açıklayınız.**

Açık uçlu olarak düzenlenen bu soruda kurumsal EBYS örgütlenmesinin incelenmesi amaçlanmış, kamuda EBYS yönetiminin farklı yöntemlerle organize edildiği görülmüştür. Araştırmaya katılan kurumlardaki EBYS örgütlenme modeli, %60 oranında yönetici birim ve birim sorumluları örgütlenmesidir. Yargı kurumlarında, yüklenici kurum alt örgütlenmesi izlenmiş ayrıca çözüm ortaklarıyla geliştirilen bilgi işlem birimleri nezdindeki örgütlenme modelinin de %22 oranında tercih edildiği görülmüştür.

TBMM de örgütlenme modeli itibarıyla çoğunluk grubundadır. TBMM özelinde örgütlenme modelindeki farklılaşma, yürütme kurulu ile karar süreçlerinin yönetilmesidir. Kamuda böyle bir uygulama izlenmemiş, EBYS'nin karar süreçlerinde bilgi işlem birimlerinin hâkimiyeti gözlenmiştir.

• **EBYS yönergeniz ve yazılı bir acil eylem planınız var mı?**

Araştırmaya katılan kurumların %62,5'inde EBYS yönergesi, %68,8'inde yazılı bir acil eylem planı bulunmamaktadır. Bu grupların içinde TBMM de yer almaktadır. Yazılı bir yönergesi olmayan kurumlar tarafından ifade edildiği üzere, kurumlar üstü mevzuatın güncel olmaması, kurumsal mevzuatın eksikliği ile birlikte düşünüldüğünde, sürece insan kaynağının örtük bilgisi hâkim olmaktadır. Bu durum EBYS'nin sürdürülebilirliğinde teknoloji kadar insan sermayesinin önemini ortaya koymaktadır.

• **Kurumunuzda EBYS kullanmayan biriminiz/bölümünüz var mıdır?**

Araştırmaya katılan kurumlar %81,3 gibi büyük bir çoğunlukla yurtdışı teşkilatları da dâhil olmak üzere EBYS'nin tüm birimlerinde kullanıldığı belirtmiştir. Kullanmayan birimlere ilişkin gerekçelerin, yapılanma (özel kalem, danışmanlıklar vb.) gibi üst yönetim tercihleri ile faaliyet niteliği (mali evrak yönetimi vb.) nedeniyle resmi yazışma standartlarına uyuşmadığı süreçlerde yoğunlaştığı izlenmiştir. TBMM idari teşkilatı da çoğunluk grup içinde yer almaktadır. Ancak TBMM Başkanlığı olarak yapılacak bir karşılaştırmada, siyasi yapı ve unsurlar sisteme dahil edilmediği için kullanım oranı düşmektedir.

• **Taşra teşkilatınızda EBYS kullanılıyor mu? Taşra teşkilatınızla belge iletişimini açıklayınız.**

Bu soru ile merkezi idarenin taşra teşkilatının yanı sıra lokasyon farklılıklarında belge alış-verişinin nasıl sağlandığının incelenmesi amaçlanmıştır. Araştırmaya katılan kurumların %66,7'sinin taşra teşkilatı bulunmaktadır. Taşra teşkilatı bulunan kurumların iletişiminin %97 gibi yüksek bir oranda sistem üzerinden yapıldığı görülmektedir. Araştırma kapsamındaki kurumlardan yurtdışı teşkilatı iletişimini sistem üzerinden sağlayan sekiz kurum bulunmaktadır. Sorunun devamında açık uçlu olarak taşra ile iletişimini açıklayınız bölümü yer almıştır. Bu bölümde verilen cevaplar incelendiğinde, merkezi idarede merkez ve taşra teşkilatı arasındaki elektronik belge akışında içsel bütünlük ve tutarlılığın olmadığı görülmüştür. Benzer sorunların bağlı, ilgili, ilişkili ve koordine kurumlarla da yaşandığı ve il idaresi mevzuatının elektronik belge yönetimi ile uyumlu bir şekilde güncellenmesine ihtiyaç bulunduğu katılımcılar tarafından dile getirilmiştir.

Kaynağını kısmen DETSİS'den alan, merkez ve taşra belge iletişim sorunlarının, İçişleri Bakanlığının *otoban projesi*¹⁰⁰ ile uygulamaların standart hale getirilerek çözümlenmeye çalışıldığı gözlenmiştir.

Bakanlıkların taşrada bulunan alt örgütlenmelerine valilik üzerinden belge gönderiminde, İl İdareleri Kanununun valiliklerde farklı uygulamaları nedeniyle bakanlıkların ve bağlı kuruluşlarının taşra alt örgütlenmelerine belge gönderme usulleri değişkenlik gösterdiği ifade edilmiştir. Bazı bakanlıkların valilik üzerinden, bazılarının ise doğrudan alt birimlerine belge gönderimi yaptığı gözlenmiştir. Uygulamanın standart hale getirilmesini amaçlayan İçişleri Bakanlığı *otoban projesi* kapsamında, *merkezden taşraya gönderilen evrak* yönetiminde *entegrasyon* aşamasına geldiği görülmektedir.

Taşradan bağlı bakanlıklara veya başka kurumlara yapılan gönderilerde ise son imzacının *vali* olması durumunda *otoban* sistemi ile gerçekleştiği gözlenmiştir. Belge bakanlık taşra alt örgütlenmesinde, kurumun EBYS'inde hazırlandıktan sonra valinin imzası için İçişleri Bakanlığının *otoban sistemine* geçmekte, imza tamamlandıktan sonra kurum sistemine döndükten sonra da ilgisine iletilebilmektedir. Otoban projesinin, *taşradan merkeze ve diğer kurumlara gönderilen evrak* yönetiminde *entegrasyon* sağlandığı ve etkin kullanıldığı gözlenmiştir.

Kurumlar arası belge alışverişinde ise sorunun başka bir boyutu gündeme gelmektedir. DETSİS yapılanmasında İl Müdürlüğü, merkezi yönetimde *Bakanlığın*,

100 Otoban projesi kısaca iki farklı sistemin *konusmasını* sağlayan, merkezi teşkilattaki bir kamu kurumunun kullandığı EBYS ile İçişleri Bakanlığının kullandığı EBYS'nin entegrasyonu ile çalışan bir sistemdir. Bu sistemde herhangi bir taşra örgütünün EBYS'inde hazırlanan belge valinin son imzacı olması durumunda, İçişleri Bakanlığının sistemine düşmekte, imza tamamlandıktan sonra kurumun sistemine geri gelerek işlemlerini devam ettirmektedir. Sistem merkezden taşraya yapılan yazışmalarda da belgenin önce valiliğe iletilmesi ve oradan merkezi idarenin taşra örgütlerine havale edilmesi esasına dayanmaktadır.

taşrada *Valiliğe*, valilik ise İçişleri Bakanlığına bağlıdır. Herhangi bir kurumdan il müdürlüğüne KEP ile gönderilen belge, İçişleri Bakanlığının KEP adresine gelmekte, yazının *valilik* üzerinden il müdürlüğüne ulaşması gerekmektedir. Ancak, il müdürlüğü, İçişleri Bakanlığının alt örgütlenmesi olmadığından, bu tür yazılar, idari kimlik kodu geçersizliği ile iade edilmektedir. Bazı kurumların taşra KEP adresleri mevcut olduğundan, bu sorunun, uygulamada DETSİS’de tanımlı adresin devre dışı bırakılarak çözüldüğü gözlenmiştir.

Araştırma kapsamında taşra örgütü niteliği *Merkezi Yönetim Taşra Örgütü* ile *Bağlı-İlgili Kuruluşun Taşra Örgütü* olan 16 kurumun *otoban sistemi* kullanımı incelenmiş, Tablo 11’de taşra örgütünün niteliği ile *otoban sistemi* kullanımı arasındaki ilişki verilmiştir. Tabloda izleneceği üzere, taşra örgütü niteliği merkezi yönetim taşra örgütü olan 14 kurumun 10’u yani %71,4 gibi büyük bir çoğunluğu taşradan merkeze *otoban gelen modülünü* kullanmaktadır. Ancak sadece bir bakanlık teşkilatı merkezden taşraya *otoban giden modülünü* kullanmaktadır. Diğerleri için entegrasyon çalışmalarının sürdüğü ifade edilmiştir. Araştırma kapsamındaki 2 bağlı kuruluş niteliğindeki kurumda ise otoban kullanımının olmadığı görülmektedir.

Tablo 11. Taşra Örgütünün Niteliği ile Otoban Kullanımı Arasındaki Çapraz Tablo

		Cevap Sayısı Yüzde oranı				
		Otoban Kullanımı			Toplam	
		Taşradan Merkeze Otoban Gelen	Merkezden Taşraya Otoban Giden Giden	Otoban Kullanımı Yok	Otoban Entegrasyonu Yok	
Taşra Örgütünün Niteliği	Merkezi Yönetim Taşra Örgütü	10	1	0	3	14
		*%71,4	%7,1	%0,0	%21,4	%100,0
	Bağlı-İlgili kuruluşunun Taşra örgütü	0	0	2	0	2
		%0,0	%0,0	%100,0	%0,0	%100,0

• **EBYS’ye geçtikten sonra eğitim aldınız mı?**

Araştırmaya katılan kurumların %72,9’unda EBYS’ye geçildikten sonra eğitim alındığı görülmektedir. Bu oranın yüksekliği kurumların EBYS kullanmaya

başladıktan sonra da gerek yeni personel için gerekse sistemdeki değişiklikler nedeniyle eğitimleri sürdürme ihtiyacını göstermektedir. TBMM de bu soruda çoğunluk grubunun içinde yer almaktadır.

• **Eğitim kim tarafından verilmiştir?**

EBYS'ye geçildikten sonra verilen 35 kurumda eğitim faaliyeti izlenmiş olmakla birlikte bir önceki soruya hayır yanıtı veren 3 kurum da eğitim verenlerin dağılımı sorusunu *kurum personeli* olarak yanıtlamıştır. Tablo 12'de EBYS eğitimlerinin 38 kurum itibarıyla %86 gibi büyük bir çoğunluğunda kurum personeli tarafından verildiği görülmektedir. Diğer seçeneği kılavuz ve uzaktan eğitim yöntemlerini içermektedir. Kurumsallaşma döneminde eğitim faaliyetlerinin ağırlıklı olarak kurum kaynak ve kabiliyetleri ile gerçekleştirilmesi tercih edilmiştir. TBMM'de çoğunluk grubun içinde yer almakta ancak eğitim yönetimini *EBYS Koordinasyon Bürosunda* planlayarak diğer kurumlardan ayrılmaktadır.

Tablo 12. Eğitim Verenlerin Dağılımı

Eğitim Veren	Cevap Sayısı	Oran
Yazılımı Sağlayan Firma	6	%17,1
Kurum Personeli	30	%85,7
Diğer	2	%5,7
Toplam	38	%108,6

• **Aldığımız eğitimin türünü belirtiniz.**

Tablo 13'de sunulduğu üzere, araştırmaya katılan kurumlarda %43,9 oranla en çok bilgilendirme eğitimi, en az ise %24,4 oranla eğitimcinin eğitimi verildiği görülmektedir. Diğer yanıtlarının içerisinde ise eğitim videoları, uzaktan eğitim modülü, kullanıcı kılavuzları, uzaktan erişim ile konferans, eğitim modülü, bilgilendirme dokümanları vb. yer almaktadır. Bu soruda çoklu yanıt olduğu için N sayısı örneklem hacmi olan 48'i geçmiştir. Toplam yanıt sayısı 76'dır. Yüzde toplamı da %100'ü geçmiştir.

Sonuçlardan, sistemin kullanımının yaygınlaşması için uygulama ve bilgilendirme eğitim türlerinin EBYS geçiş sonrasında da tercih edildiği, bunun yanı sıra işbaşı ve diğer eğitim türü seçeneklerinin geçiş öncesine göre artış gösterdiği görülmektedir. EBYS ile ilişkili olarak özellikle KEP ve e-tebligat sistemleri ile ilgili eğitim ihtiyacı olduğu ve bu ihtiyacın ilgili kurum yetkililerinden temin edilmesi gerektiği katılımcılar tarafından dile getirilmiştir.

TBMM'de, geçiş sonrası uygulama eğitimlerine ağırlık verilmiştir. TBMM örneğinde olduğu gibi, özellikle satın alma yoluyla temine giden kurumlarda geçiş dönemine göre düşüş göstermekle birlikte eğitimcinin eğitimi uygulamasının da sürdürüldüğü görülmektedir.

Tablo 13. Kurumsallaşma Döneminde Eğitim Türü Dağılımı

Eğitim Türü	Cevap Sayısı	Oran
Uygulamalı Eğitim	17	%41,5
Bilgilendirme Eğitimi	18	%43,9
Yerinde(işbaşı) Eğitim	14	%34,1
Eğitimcinin Eğitimi	10	%24,4
Diğer	17	%41,5
Toplam	76	%185,4

• **EBYS’deki aktif kullanıcı sayısının kaçtığı?**

Aktif kullanıcı sayısı görüşme grubunun hedef kitlesini oluşturmaktadır. Kullanıcı sayısı EBYS’nin iç dinamikleri olan sistem, eğitim ve belge yönetimi ile ilgili alanlarda stratejik bir veri olmasının yanı sıra kamuda iş süreçlerindeki değişikliklerin izlenmesi açısından da önemli bulunmaktadır. Araştırma kapsamındaki sadece 1 kurumdan aktif kullanıcı sayısı alınamamıştır. Araştırmanın bu sorusuyla 47 kurum ölçeğinde, Devlet Personel Başkanlığı 2019 verilerine göre kamuda değişik kadro ve unvanlarda görevli personelin %20,3’üne tekabül eden toplam aktif kullanıcı bilgisine ulaşılmıştır.

Tablo 14’de, EBYS’deki aktif kullanıcı sayısının dağılımı verilmektedir. TBMM bu tabloda %28’lik dilimde yer almakla birlikte siyasi unsurların sisteme girmesi halinde, %32’lik gruba yaklaşacaktır.

Görüşmelerde belirtildiği üzere, aktif kullanıcı sayısının yüksekliği kamuda, idari ve yazı işleri vb. bürolarında fiziki olarak hazırlanan yazıların, elektronik belge yönetimi ile birlikte *kullanıcı* düzeyinde oluşturulmaya ve takip edilmeye başlandığı da göstermektedir. Bu yönüyle sonuçlar kurumların yazı işleri süreçlerinde ve belge oluşturma alışkanlıklarında köklü değişiklikler olduğunu sergilemektedir.

Tablo 14. EBYS’de Aktif Kullanıcı Sayısının Dağılımı

Aktif Kullanıcı Sayısı	Kurum Sayısı	Oran
1.000’e kadar	19	%40
1.001-10.000	13	%28
10.000+	15	%32
Toplam	47	%100,0

• **Kullanıcıların sistemdeki rol ve yetkilerine hangi birim karar vermektedir?**

EBYS'deki rol ve yetkiler, sistem tasarımında oluşturulmakta, Tablo 15'de izleneceği üzere araştırmaya katılan kurumlarda, personele rol ve yetki tanımlamasına %79,2 oranında birim amirleri, %10,4 oranında bilgi işlem birimleri karar vermektedir. Karara gerek bırakmayacak şekilde sisteme tanımlanmış unvana göre özel ekran uygulamaları ise %16,7 oranında görülmüştür. Bu soruda çoklu yanıt olduğu için N sayısı örneklem hacmi olan 48'i geçmiştir. Toplam yanıt sayısı 76'dır. Yüzde toplamı da %100'ü geçmiştir.

TBMM idari teşkilat EBYS'sinde unvanlar itibarıyla rol ve yetkilere EBYS yürütme kurulu karar vermekte, bu yetkilerin personele tanımlanması için birim amirlerinin kararlarına başvurulmaktadır. Özellikle yargı kurumlarında izlenen sisteme tanımlanmış *unvana özel ekran* seçeneğinin, başkanlık divanı üyesi, komisyon başkanı, grup başkan vekilli ve milletvekilli *unvanları* için modelleme olabileceği değerlendirilmekle birlikte, e-parlamento tasarımındaki EBYS rol ve yetkilerinin, siyasi karar süreçleri ile yönetilmesi gerektiği açıktır.

Tablo 15. Rol ve Yetkilere Karar Vericilerin Dağılımı

Karar verici	Cevap Sayısı	Oran
Birim Amirleri	38	%79,2
Bilgi İşlem Birimleri	5	%10,4
Unvana Göre Sistemsel	8	%16,7
Toplam	51	%106,3

• **Tüm belgelerinizi EBYS'ye aktarıyor musunuz?**

Araştırmaya katılan kurumlarda tüm belgelerin sisteme aktarılma durumu %35,4 gibi düşük bir oranda izlenmiştir. TBMM de bu orana dahildir. Görüşmelerde, e-belgenin yaygınlaştırılması gerektiği, gizli belgelerin durumu ile EBYS'de fiziki -elektronik belgenin bir arada yönetilmesinin mevzuatının oluşturulması ve arşiv yönetiminin önemi katılımcılar tarafından vurgulanmış, kurumların bu doğrultuda bir yönetsel karara ihtiyaç duydukları gözlenmiştir.

• **EBYS'de işlem yaptığınız yıllık gelen ve giden belge sayınızı yaklaşık olarak belirtiniz.**

EBYS'deki yıllık toplam belge sayısı kamunun karşı karşıya kaldığı belge yükünü göstermesi açısından önemlidir. Tablo 16'da araştırmaya katılan kurumların yıllık gelen-giden belge sayılarının dağılımı verilmektedir. Bu soruda bir kurum

belge sayılarını paylaşmak istememiştir. Gelen ve giden toplam belge sayıları itibarıyla 47 kurumda yıllık toplam 740 milyon belge işlemi yaptığı görülmektedir. Görüşmelerde, elektronik ortamda belge yönetimi ile birlikte belge sayılarının yıllar itibarıyla arttığına dair kanaatin egemen olduğu görülmüştür. Yıllık belge sayıları EBYS'ler içinde büyüyen belge yığınlarının en önemli göstergesi olup araştırmaya katılan kurumlar tarafından kamuda elektronik ortamda dosya devir işlemlerinin nasıl yapılacağı konusunda belirsizliklerin giderilmesi gerektiği belirtilmiş, elektronik arşiv yönetimine ilişkin çözümlerin ertelenmemesi gerektiğine işaret edilmiştir.

TBMM'de yasama yıllarına, yasama dönemlerine ve seçim dönemlerine göre değişkenlik gösteren yıllık toplam 200.000-250.000 belge ile 150.000-180.000 basılı yasama dokümanı işlem görmektedir. İdari teşkilatının tüm alt birimlerinde EBYS kullanılmakla birlikte, yasama organının e-belge sürecine dâhil olmaması nedeniyle, elektronik belgenin fiziki belgeye oranı da %36 gibi düşük bir düzeyde kalmaktadır.

TBMM arşiv yönetimi ile diğer kurumlardan ayrılmakta Devlet Arşivlerine dosya devri yapmamaktadır. Ancak TBMM'nin elektronik arşiv yönetimine ilişkin kriterlerinin de henüz oluşturulmadığı, bu konuda kamudaki genel çalışmaların beklendiği ifade edilmiştir.

Tablo 16. Yıllık Gelen ve Giden Belge Sayısı Dağılımı

Belge Sayısı	Kurum Sayısı	Oran
1-10.000	4	%8,3
10.000-100.000	13	%27,1
100.000-1.000.000	13	%27,1
1.000.000-10.000.000	9	%18,8
10.000.000+	8	%16,7
Cevaplamayan	1	%2,1
Toplam	48	%100,0

• Kurumunuzdaki dış yazışmaların toplam yazışmalara oranını yaklaşık olarak verebilir misiniz?

Tablo 17'de görüldüğü üzere araştırmaya katılan kurumların dış yazışmalarının toplam yazışmalarına oranı 28 kurumda %50'nin altında izlenmiştir. Dolayısıyla kurum içi yazışmaların toplam kurum yazışmalarına oranı, kurum dışı yazışma oranından yüksek olup bu soruya yanıt vermeyen kurumlar çıkarılarak $N=43$ alındığında, kurum içi yazışma %65 bandına yükselmektedir. TBMM tablodaki dağılımda çoğunluk grubunun içerisinde yer almakta, parlamento özelinde milletvekillerinin yasama süreçlerinde ürettiği belgeler ile birimlerle yazışmaları kurum içi kabul edildiğinde bu

oranın %75'e yükseleceği öngörülmektedir. Dolayısıyla siyasi yapı ve belge türleri sisteme dâhil edilirse belge alışveriş hız ve etkinliğinin artmasının yanı sıra EBYS'nin kağıt sarfiyatında sağlayacağı kurumsal fayda oranı TBMM için daha yüksek olacaktır.

Tablo 17. Dış Yazışmaların Toplam Yazışmalara Oranlarının Kurumlara Göre Dağılımı

Dış yazışma Oranı	Kurum Sayısı	Oran
%49'a kadar	28	%58,3
%50'den fazla	15	%31,3
Yanıt Yok	5	%10,4
Toplam	48	%100,0

• EBYS'de kaç tür/adet yazışma şablonu vardır?

TBMM'nin yasama süreçlerinde farklı belgeleri bulunduğu için şablon bilgileri kurumlardaki farklı belge türlerinin nasıl yönetildiğinin izlenmesi açısından önem taşımaktadır. Bu amaçla araştırmaya katılan kurumların şablon sayıları sorulmuş, 48 kurumda faaliyet alanları itibarıyla belge türlerinin farklılığı şablonlardaki değişikliklerden izlenmiştir. Tablo 18'de şablon sayılarının kurumlara görev dağılımı verilmektedir. TBMM bu tabloda %31.3'lük dilimde yer almaktadır. Burada 100 ve üzeri şablon sayısının %14 oranında izlenmesi, kurumların belge türlerinin RYUEHY kapsamındaki belgelerden farklılaşmasını göstermektedir. Resmi yazışma türü itibarıyla gelen, giden ve olur türü belge şablonlarının yaygın olarak kullanıldığı ancak faaliyet alanlarına göre belge türleri ve kullanıcı nitelikleri (unvan-yetki vb.) farklılaştıkça şablonların da çeşitlendiği görülmüştür.

Tablo 18. EBYS Şablon Sayısı

Şablon Sayısı	Kurum Sayısı	Oran
Tek Şablon ve Birimlerde Geliştirme	10	%20,8
2 - 9 Şablon	16	%33,3
10 - 99 Şablon	15	%31,3
100+ Şablon	7	%14,6
Toplam	48	%100,0

• Kurumunuzda EBYS'den farklı numara üretilmesi gereken belge türleri var mıdır?

Kurumların %79'unda farklı numara üretilmesi gereken belge türleri olduğu görülmüştür. Bu oran, kurumlarda belge türlerinin çeşitliliğini gösteren bir diğer stratejik veridir. Sonuçlar, yasama ve idari fonksiyona bağlı farklı belge türlerinin elektronik ortamda yönetimi açısından parlamento özelinde önem taşımaktadır. Kurumlarda farklı belge türleri için farklı sayaç uygulamaları gözlenmiş, önceki

bölümde açıklanan parlamentonun belge çeşitliliğinin yönetiminde önemli bir çözüm aracı olarak değerlendirilmiştir.

Tablo 19’da farklı numara üretilmesi gereken belge türü ile farklı numara üreten EBYS sayısı arasındaki ilişki sunulmaktadır. Araştırmaya katılan kurumların %34,2’sinde, EBYS’de farklı numara üretmesi gereken belge türleri olduğunu ancak kullandıkları EBYS’de farklı numara üreten sayaç bulunmadığı görülmektedir. Kurumların buldukları çözümler incelendiğinde, TBMM’de dâhil olmak üzere 13 kurumun kullandıkları sistemlerde farklı numaralar üreten sayaçlar için yönetsel bir karara ihtiyaç olduğu anlaşılmaktadır.

Diğer taraftan araştırmaya katılan kurumlarda yıllar itibarıyla evrak numara sayaçlarının *sıfırlandığı* gözlenmiştir. Ancak TBMM EBYS’si, yasama belgelerine ilişkin bir karışıklık yaşanmaması için numaranın *sıfırlanmaması* uygulaması ile diğer kurumlardan ayrılmaktadır. Yasama döngüsündeki belgeler dikkate alındığında yasama dönemleri itibarıyla numaraların sıfırlanması ihtiyacı e-parlamento tasarımında ele alınması gereken önemli bir konu görünümündedir.

Tablo 19. Farklı Numara Üretilmesi Gereken Belge Türü İle Farklı Numara Üreten EBYS Sayısı Arasındaki İlişki

		Cevap Sayısı Yüzde oranı		Toplam
		EBYS’de farklı numara üreten sayaç var mı?		
		Evet	Hayır	
EBYS’den farklı numara üretilmesi gereken belge türü var mı?	Evet	25	13	38
		%65,8	.*%34,2	
	Hayır	0	10	10
		%0,0	%100,0	
Toplam		25	23	48

• Aşağıda yer alan sistem veya uygulamalardan EBYS'ye entegre edilmiş olanları işaretleyiniz.

Araştırmaya katılan kurumların EBYS'ye entegre ettikleri sistem ve uygulamaların dağılımı Tablo 20'de sunulmaktadır. Bu soruda çoklu yanıt olduğu için N sayısı örneklem hacmini geçmiş olup toplam yanıt sayısı 184'dür ve yüzde toplamı da %100'ü geçmiştir.

Sonuçlardan EBYS entegrasyonlarının zorunlu ve kurumsal tercihler itibarıyla ikiye ayrıldığı ve EBYS'de yönetimi gerekli olan KEP, DETSİS sistemlerinin entegrasyon oranlarının yüksek olduğu görülmektedir. Araştırmaya katılan 48 kurumdan sadece birinde KEP entegrasyonu yapılmamıştır. Bir kurumda da DETSİS'den otomatik veri çekme bir başka yazılımla kontrollü olarak sağlanmıştır. Bu nedenle KEP ve DETSİS entegrasyonları oranı %97,9 çıkmıştır. Personel/İK yönetim sistemlerinin entegrasyon oranı da özellikle izin ve yetkilendirme işlemlerindeki ihtiyaçtan dolayı yüksek gözlenmiştir. %14,6 gibi düşük bir oranla da en az doküman yönetim sistemleri ile entegrasyon yapılmıştır. Arşiv yönetim sistemlerinin entegrasyonu 10 kurumda izlenmiş olup araştırmaya katılan kurumların %80'i henüz arşiv yönetiminde EBYS entegrasyonu sağlamamıştır. TBMM'de bu orana dahildir.

Kurumların kendi iş ve işlemlerine ilişkin uygulamaların %62,5 oranla EBYS'ye entegre edildiği görülmektedir. Bunların içerisinde de *MERNİS*, *UYAP*, *OTOBAN*, *CİMER*, *E-Devlet Kapısı* vb gibi e-devlet projeleri kapsamında entegre edilmiş sistemler ile *Görev Sistemi*, *Rol Vekalet Sistemi*, *E-Yazışma*, *Personel Sistemi*, *Posta Takip Süreci*, *Bireysel Başvuru Sistemi*, *Avukatpro*, *Haber Akış Sistemi*, *EVD-B uygulamaları*, *İzin Sistemi*, vb. gibi kurumların iş ve işleyişlerine ait kuruma özel sistemler yer almaktadır.

Kurumların kendi iş ve işlemleri ile ilgili sistemleri EBYS'ye farklı çözümlerle entegre ettikleri izlenmiştir. Kurumlara seçenekli sorulan bu soruda EBYS'ye zorunlu entegre gerektiren sistem ve uygulamalar dışında *diğer* seçeneğini işaretleyerek kuruma özgü olanları açıklayan kurumların oranı %20'dir. Seçeneklerden, doküman, arşiv, eski evrak ve personel yönetim sistemlerine ilişkin yanıtlar da ilave edildiğinde bu oran artmaktadır.

Bu soruda edinilen bulgularla bazı kurumların EBYS'yi sadece resmi yazışmalarda kullandığı ancak bazı kurumların ise tüm belge yönetimini EBYS entegrasyonu ile çözdüğü izlenmiştir. Entegrasyonda yönetsel olarak, *EBYS'yi besleyen* ve *EBYS'den beslenen* iki farklı sistem çözümü gözlenmiştir. Kamu kurumlarındaki bu çözümler, TBMM yasama döngüsünün sisteme dâhil edilmesi halinde örnek alınabilecek modeller olarak daha kapsamlı ve teknik bir incelemeye tabi tutulmalıdır. TBMM de sadece zorunlu olan KEP, DETSİS ve izin yönetim sistemi bağlamında personel yönetim sistemi EBYS'ye entegredir. Özellikle yasama sürecindeki bilginin kullanıldığı ve depolandığı *kanunlar* ve *tutanak* bilgi sistemleri ile e-devlet kapısındaki *dilekçe başvuru hizmetleri* gibi hizmetlerin kamu kurumlarındaki

örneklerden yola çıkılarak EBYS entegrasyonu kapsamında değerlendirmeye alınması gerektiği gözlenmiştir.

Tablo 20. EBYS'ye Entegre Edilmiş Sistem ve Uygulamalar

Entegre edilen uygulamalar	Cevap Sayısı	Oran
Doküman Yönetim Sistemi	7	%14,6
Arşiv Yönetim Sistemi	10	%20,8
Eski Evrak Yönetim Sistemi	13	%27,1
KEP	47	%97,9
Personel - İK Yönetim Sistemi	47	%41,7
E-Tebliğat	20	%20,8
Diğer	10	%62,5
DETSİS	30	%97,9
TOPLAM	184	%383,3

• Kurumunuzda belge yöneticisi kaç kişidir ve hangi birime/ birimlere bağlıdır?

Bu sorudaki amaç, standart dosya planı, şablon geliştirme, belge analizleri gibi iş ve işlemler için tanımlı görevler olup olmadığının araştırılmasıdır. Mülakatlarda 50 belge yöneticisi ile görüşülmüştür. Araştırmaya katılan kurumların % 37,5'inde (18 kurum) *Belge Yöneticisi* kavramı bilinmediği için bu nitelikte bir görevlendirme gözlenmemiştir. Belge yöneticisi olarak görevlendirilen personel sayısı 30 kurum itibarıyla 629'dur. Bu sayının yüksekliği belge yöneticisi olarak EBYS organizasyon ağındaki birim belge sorumlularının gösterilmesidir. Yargı kurumlarındaki belge yöneticilerinin hem kurumun bünyesinde hem de *UYAP/DYS* nedeniyle yazılımı sağlayan *Adalet Bakanlığı Bilgi İşlem Genel Müdürlüğü* bünyesinde olduğu görülmektedir. Belge yönetiminin genellikle sistem yöneticileri tarafından ve bilgi işlem birimlerince gerçekleştirildiği, standart dosya planlarının güncellenmesinde strateji geliştirme birimlerinin rol aldığı gözlenmiştir.

Soruya yanıt veren kurumlardaki belge yöneticileri, başta bilgi işlem olmak üzere, strateji ve genel evrakın bağlı olduğu birimlerde görev yapmaktadır.

TBMM, belge yöneticilerinin, *Koordinasyon Bürosuna* bağlı tanımlanması ve elektronik belge yönetiminin merkezileştirilmesi ile diğer kurumlardan ayrılmaktadır.

• Kurumunuzda sistem yöneticisi kaç kişidir ve hangi birime/ birimlere bağlıdır?

Sistem yöneticilerinin kurumlara göre sayısal dağılımı Tablo 21'de verilmiştir. Sistem yönetimi, %68,8 gibi yüksek bir oranla, 1-4 personel ile yürütülmektedir.

EBYS'lerin %58,3 oranında satın alma yoluyla temin edildiği ve aktif kullanıcı sayısı dikkate alındığında, sistem yönetimindeki görevli personel sayısının *azlığı*, firma desteğinin yaygın olarak kullanıldığı sonucunu ortaya çıkarmaktadır, mülakatlarda katılımcılar da bu yönde görüş bildirmiştir.

Sistem yöneticilerinin %91,6 gibi büyük bir çoğunluğu bilgi işlem birimlerinde görev yapmaktadır. TBMM de bu çoğunluk grubun içinde yer almaktadır.

Tablo 21. Sistem Yöneticisi Sayısının Dağılımı

Kişi Sayısı	Kurum Sayısı	Oran
1-4	33	%68,8
5-8	8	%16,7
9 ve üstü	7	%14,6
Toplam	48	%100

• DETSİS Yetkiliniz kaç kişidir ve hangi birime/birimlere bağlıdır?

DETSİS EBYS'nin en stratejik kurum dışı dinamiğidir. EBYS'de dağıtım yeri seçimi ve KEP gönderimi DETSİS kodları üzerinden yapıldığından idari kimlik kodlarının güncelliği EBYS'nin sürdürülebilirliğinin temelini oluşturmaktadır. DETSİS yetkilileri *Cumhurbaşkanlığı Dijital Dönüşüm Ofisi* tarafından yönetilen bir sistem üzerinden idari kimlik kodlarını güncellemektedir. Tablo 22'de DETSİS yetkili sayısının kurumlara göre dağılımı verilmiştir. Araştırmaya katılan kurumlarda, görevli olan kurum DETSİS yetkililerinin sayısı incelendiğinde; %47,9 oranında 1 DETSİS yetkilisinin olduğu görülmektedir.

Kurumlardaki DETSİS yetkilileri, %57,4 oranında strateji geliştirme birimlerinde, %21,3 oranında bilgi işlem birimlerinde görev yapmaktadır. TBMM'nin iki DETSİS yetkilisi bulunmakta ve *EBYS Koordinasyon Bürosunda* görev yapmaktadır.

DETSİS yetkililerinin görev yerleri dağılımında strateji geliştirme birimlerinin yüksek çıkması sonucu, 5436 sayılı kanundan kaynaklanmaktadır. Ancak, kanunla strateji geliştirme birimlerine verilen *yönetimi geliştirme* misyonunun, araştırmaya katılan kurumlardaki elektronik belge yönetimi faaliyetleri için geçerli olmadığı gözlenmiştir. Bununla birlikte, EBYS faaliyetleri bilgi işlem birimlerinin görevleri haline geldiği halde DETSİS yetkililerinin büyük bir çoğunlukla strateji birimlerinde kalması dikkat çekici bir sonuçtur.

Görüşmelerde, DETSİS'in sorumlu kuruluşu *Cumhurbaşkanlığı Dijital Dönüşüm Ofisi* ile EBYS kamu koordinasyonunu sağlayan *Cumhurbaşkanlığı Bilgi ve Belge Yönetimi Daire Başkanlığı* arasındaki işbirliği alanlarına ilişkin mevzuatının oluşturulması, özellikle kurumlardaki DETSİS yetkililerinin bilgilendirilerek, kurum idari kimlik kodlarının güncel tutulmasının önemi ifade edilmiştir

Tablo 22. DETSİS Yetkili Sayısının Dağılımı

Yetkili Sayısı	Kurum Sayısı	Oran
0	1	%2,1
1	23	%47,9
2	17	%35,4
3+	7	%14,6
Toplam	48	%100,0

Araştırmanın bu sorusu ile ortaya çıkan en önemli husus, bağlı, ilgili, ilişkili, koordine kuruluşlar ile merkez ve taşra teşkilatı belge akışında idari kimlik kodlarının etkisidir. TBMM'ye özel bir durum olarak parlamentonun bağlı kuruluşu olan Kamu Denetçiliği Kurumunun DETSİS'de idari kimlik kodu bulunmadığı,¹⁰¹ dağıtım yeri *başdenetçilik* seçilmez ise gönderilen KEP iletilerinin, DETSİS'deki tanımlama nedeniyle TBMM'nin adresine geldiği görülmektedir. TBMM'de işleme alınamayan bu belgelerin iadesi görüşmelerde dile getirilmiştir. TBMM'nin iade ettiği belgelere çözüm olarak bazı kurumların yazının oluşturulma aşamasında sistemden seçtiği *Kamu Denetçiliği Baş Denetçiliği* başlığını *Kamu Denetçiliği Kurumu* olarak değiştirdiği, bazı kurumların ise kurumun KEP adresini manuel girerek çözüm sağladığı gözlenmiştir. Bu sorunun köklü çözümü için Kamu Denetçiliği Kurumu DETSİS kodunun oluşturulması gerektiği ifade edilmiştir.

• **E-imza yetkiliniz kaç kişidir ve hangi birime/birimlere bağlıdır?**

Tablo 23'de kurumlara e-imza temini ile sorumlu ve EBYS'nin dış aktörleri ile işbirliği içinde çalışan kurum e-imza yetkilileri sayısının dağılımı verilmiştir. Özellikle taşra teşkilatı olan kurumlarda e-imza yetkili sayısının arttığı gözlenmiştir.

Kurumların, e-imza yetkilileri %62,5 oranında bilgi işlem birimlerine bağlı görev yapmaktadır. TBMM de e-imza yetkilileri EBYS koordinasyon bürosuna bağlı olarak görev yapmakta, bu yönüyle idari teşkilat, kamudaki genel uygulamadan ayrılmaktadır.

Tablo 23. E-imza Yetkili Sayısının Dağılımı

Yetkili Sayısı	Kurum Sayısı	Oran
0	2	%4,2
1	17	%35,4
2	14	%29,2
3	5	%10,4
4+	10	%20,8
Toplam	48	%100,0

101 Kamu Denetçiliği Kurumu kuruluş yasasının 4. Maddesinde *Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli ve merkezi Ankara'da bulunan Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur* ifadesiyle *bağlı kurum* isimlendirmesini kanunla tesis edilmiş ancak kurum DETSİS'de Kamu Denetçiliği Kurumu Başdenetçiliği olarak idari kimlik kodu almıştır.

• **KEP sistemi ile belge alma ve gönderme uygulamasına hangi tarihte geçtiniz?**

Araştırmaya katılan kurumlarda KEP kullanımının, %60,4 oranında 2017 yılından sonra yaygınlaştığı görülmektedir. KEP e geçiş zorunlu hale getirildiği 2017 yılında bu oran %47,9'dur. TBMM de bu grupta yer almaktadır.

• **Kurumunuz KEP ana işlem yetkilisi hangi birime bağlıdır? Kaç KEP işlem yetkiliniz vardır?**

KEP ana işlem yetkilileri, %60 oranında genel evrak bölümlerinin bağlı olduğu birimlerde, %20 oranında ise bilgi işlem birimlerinde görevlidir. Araştırmaya katılan kurumlarda toplam 816 KEP işlem yetkilisi olduğu bildirilmiştir. Özellikle, taşra teşkilatı olan kurumlarda KEP yetkili sayısının arttığı gözlenmiştir. Bazı kurumlarda KEP parola/şifre ve TC kimlik numara bilgileri EBYS uygulamasının içerisine gömülerek kullanıcıların da KEP ile belge alıp göndermelerinin sağlandığı görülmüştür. Aynı formülle, kuruma gelen KEP iletileri de DETSİS kodu esasına göre havaleye gerek kalmaksızın ilgili birime sistem üzerinden ulaşmaktadır. Dolayısıyla KEP alma- gönderme işlemleri kurumlara göre farklılaşmaktadır.

• **KEP sistemine ilişkin olarak yaşadığınız önemli sorunları belirtiniz.**

KEP sistemi ile ilgili önemli sorunlar, mevzuat belirsizlikleri (e-tebligat/KEP ayrımı), *elektronik yazışma paketi* (eyp) olmayan belgelerin KEP ile gönderilmesi, güncel KEP adreslerinin olmaması, deliller ekranından kaynaklanan sorunlar, belge eki boyutu, iade sorunları, arayüz ve sistem yavaşlığı, DETSİS verilerinin güncel olmamasından kaynaklı yanlış gönderiler, e-imzadaki bağlantı sorunları ile kullanıcı sorunları olarak belirtilmiştir.

KEP ile ilgili hukuki sonuç doğuran en kritik sorun *eyp* olmayan yani ıslak imzalı belgelerin KEP ile gönderilmesidir. Başlangıç koşulları itibarıyla, belge alışverişinde *pratik bir çözüm* olarak KEP mevzuatına giren uygulama, gelinen noktada kurumlar için belgenin teslim alınıp alınmamasında hukuki bir çelişki olarak durmaktadır. Örneğin, TBMM gibi bazı kurumlarda KEP üzerinden gelen ıslak imzalı belgeler iade edilirken, bazı kurumlarda işleme alınmaktadır. İmzacının kontrolü sağlanamadığı için belge güvenliği açısından son derece sakıncalı olan bu durumun, KEP mevzuatı ile çözülmesi gerektiği dile getirilmiştir.

• **Kurumunuzda E-Tebligat sistemine (UETS) geçildi mi?**

2019 yılı itibarıyla zorunlu hale getirilen e-tebligat sisteminden %56,2 oranında adres alındığı ancak entegrasyon işlemlerinin devam ettiği görülmüştür. Adres alan kurumlardaki tebligat yetkilileri ağırlıklı olarak genel evrak birimleri olmak üzere hukuk ve bilgi işlem birimlerinden belirlenmiştir.

2019 yılında uygulamaya alınan e-tebligat ile ilgili olarak kurumların belirttiği sorunlar, KEP sistemi ile ilişkili sorunlar olmuştur. KEP'in tebligat sisteminin kapatılarak, yeni e-tebligat (UETS) sistemine geçişle birlikte hangi belgenin KEP'ten,

hangi belgenin UETS'den gönderilmesi gerektiği konusunda yaşanan karışıklık, kurumlarca vurgulanan temel sorun olmuştur. TBMM'de henüz e-tebligat sistemine geçilmemiştir.

• **Kurumunuzda Mobil EBYS kullanılıyor mu? Mobil EBYS'de hangi işlemleri yapabiliyorsunuz?**

Teknolojik gelişmeler ve kalkınma planlarındaki hedefler dikkate alındığında mobil EBYS kullanım oranı düşük gözlenmiştir. Kurumların %46'sında mobil EBYS kullanıldığı görülmektedir. TBMM'de bu grupta yer almakta, mobil EBYS uygulaması ile *havale, paraf* işlemleri yapılabilmektedir.

• **EBYS sistem güncellemeleri hangi sıklıkta ve hangi birim tarafından yapılmaktadır?**

Araştırmaya katılan kurumlarda EBYS güncelleme sıklığı Tablo 24'de verilmektedir. Bu soruda çoklu yanıt olduğu için N sayısı örneklem hacmini geçmiş olup toplam yanıt sayısı 52'dir ve yüzde toplamı da %100'ü geçmiştir. Bunun nedeni belirli veya planlanan periyotlarda yapılan güncellemelerin, talep ve ihtiyaç doğrultusunda da gerçekleşmesidir. Araştırmaya katılan kurumlarda, firmadan temin edilen sistemlerin güncellemeleri bilgi işlem birimleri gözetiminde firma desteğiyle, kurum tarafından yazılan uygulamaların güncellemeleri ise sadece bilgi işlem birimleri tarafından yapılmaktadır.

TBMM bu tabloda %63'lük dilimde yer almakta, güncellemeler talep ve ihtiyaçlar doğrultusunda firma desteği ile bilgi işlem birimi tarafından gerçekleşmektedir.

Tablo 24. EBYS Sistem Güncelleme Sıklığı

Sistem Güncelleme Sıklığı	Cevap Sayısı	Oran
Talep ve İhtiyaç Doğrultusunda	33	%63,5
Belirli periyotlarda	14	%29,2
Planlanan tarihlerde -değişken	5	%10,4
Toplam	52	%108,3

• **Sisteme güncelleme atıldıktan sonra EBYS'de değişiklikleri nasıl izliyorsunuz?**

Açık uçlu olarak sorulan bu soru ile güncelleme sonrası değişikliklerin izlenme yöntemlerine ilişkin bilgiler edinilmesi amaçlanmıştır. Kurumların tamamında sistem güncellemeleri sonrası hata takibinin, kullanıcı geri bildirimleri ile sağlandığı görülmüştür. Bir kurumda eş zamanlı olarak *hata logları* ile takip sistemi oluşturulmuştur.

TBMM'de sistem güncellemeleri koordinasyon bürosu tarafından bizzat ve bu büroya gelen kullanıcı geri bildirimleri ile izlenmektedir. Araştırmada karşılaşılan, *hata logları takip sistemi* siyasi yapı ve unsurların sisteme dâhil edilmesinde, milletvekili geri bildirimlerine ihtiyaç bırakmayacak bir yöntem olması nedeniyle idari teşkilat tarafından örnek alınması gereken bir uygulama olarak değerlendirilmiştir.

3.4.3. EBYS kullanımında karşılaşılan sorunlar ve sistemin geliştirilmesine veya iyileştirilmesine ilişkin öneriler

- **EBYS kullanımında karşılaştığınız önemli sorunları belirtiniz.**

Kurum yetkililerine, EBYS'de karşılaşılan önemli sorunlar açık uçlu olarak sorulmuş, araştırmaya katılan kurumlar tarafından verilen cevaplar kategorik değişken olarak 10 başlık altında sınıflandırılarak Tablo 25'de sunulmuştur. Sorunlar; e-yazışma platformuna ilişkin sistemle ilişkili sorunlar, sistemin yönetimi ve koordinasyon ile ilgili sorunlar, DETSİS güncelliği, mevzuat güncelliği, belge yönetiminde bilgi eksikliği, e-arşiv kriterlerinin olmaması nedeniyle arşiv sorunları, standart dosya planı uyumsuzlukları, e-tebligata ilişkin entegrasyon ve mevzuat sorunları, e-imzaya ilişkin yazılım sorunları, doğrulamada anlık bağlantı ve kurulum programı versiyon sorunları ile eğitim, farkındalık ve kullanıcı sorunları olarak dile getirilmiştir.

Tablo 25. EBYS Kullanımında Karşılaşılan Sorunların Dağılımı

Sorun Alanı	İfade Eden Kurum Sayısı
Sistem Yönetimi	28
Detsis	26
Eğitim – Kullanıcı	14
e-imza	11
KEP	11
Mevzuat	10
Belge Yönetimi	8
e-arşiv	6
Standart Dosya Planı-SDP	4
e-tebligat	2

- **Sistemin geliştirilmesine veya iyileştirilmesine ilişkin ilave etmek istediğiniz görüş ve öneriler varsa belirtiniz.**

Araştırmaya katılan kurumlara EBYS'nin yazılım kimliğinin ötesinde bir yönetim sistemi olarak geliştirilmesi ve iyileştirilmesine ilişkin görüş ve önerileri sorulmuştur. Araştırma bulgularından hareketle merkezi idarede EBYS'lerin etkin yönetilmesi için gereken gelişim alanları kavramsal çerçevede açıklanan EBYS'nin gerekleri itibarıyla Tablo 26'da sunulmaktadır.

Tablo 26. EBYS Gereklere İtibariyle Merkezi İdarede Geliştirilmeye Açık Alanlar

EBYS GEREKLERİ	GELİŞTİRİLMEMEYE AÇIK ALANLAR-KURUM ÖNERİLERİ
ORGANİZASYON	-Kamuda EBYS koordinasyonunu sağlayacak bir organizasyonun oluşturulması -Kurumlarda EBYS birimlerinin oluşturulması
MEVZUAT	-Resmi yazışmayı bütün boyutları ile kapsayacak EBYS Mevzuatının hazırlanması (İdari Rehber/Teknik Rehber), -İdari rehberlerde EBYS yetkililerinin görev tanımlarının yapılması -Merkez-taşra belge alışverişi ile ilgili mevzuat geliştirilerek uygulama bütünlüğünün sağlanması -KEP mevzuatının güncellenmesi
KURUM İÇİ DİNAMİKLER Belge, Sistem ve Eğitim Yönetimi,	-Kurum içi belge, sistem ve eğitim yönetimi politikalarının ve acil eylem planlarının oluşturulması, -Birimler arası koordinasyonun sağlanması, -Standart yaygınlaştırmayı sağlayacak eğitim ve bilinçlendirme faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi
KURUM DIŞI DİNAMİKLER SORUMLU KURUMLAR Belge Yönetimi Cumhurbaşkanlığı Bilgi ve Belge Yönetimi Daire Başkanlığı Arşiv Yönetimi Devlet Arşivleri Başkanlığı Standart Dosya Planı (SDP) Devlet Arşivleri Başkanlığı DETSİS/KAYSİS Cumhurbaşkanlığı Dijital Dönüşüm Ofisi KEP Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu KEP servis sağlayıcıları E-TEBLİGAT (UETS) PTT AŞ. E-İMZA TÜBİTAK KAMUSM	-Belge yönetiminde, kurumlar üstü politikaların oluşturulması, -Kurumlardaki farklı sistemlerin birbiriyle konuşabilmesi (KEP dışında alternatifler geliştirilmesi), -Firma bağımlılığını en aza indirecek şekilde kamu genelinde EBYS çözümleri üretilmesi, -Arşiv yönetiminde; <i>Elektronik Arşiv Yönetim Sisteminin</i> oluşturulması ve geliştirilmesi ile devlet arşivlerine elektronik ortamda dosya devrinin sağlanması, -Standart Dosya Planı'nın EBYS kapsamında gözden geçirilmesi (Belge ve dosya numaralandırma sisteminin yeniden tasarlanması), -DETSİS'deki kurum kimlik kodlarının güncelliğinin sağlanması, -DETSİS'de kurum içi ve kurumlar arası hiyerarşinin yeni hükümet sistemine göre yeniden düzenlenmesi gerekliliği (alt birim-bağlı-ilişkili ve koordine kuruluşlar) -KEP adreslerinin güncelliğinin sağlanması, ek boyutu, ara yüz ve delillere ilişkin sorunların giderilmesi -KEP üzerinden sadece e-yazışma paketlerinin gönderilmesi, (ıslak imzalı belge gönderilmemesi için KEP mevzuatının güncellenmesi) -E-tebligat ile ilgili belirsizliklerin giderilmesi (KEP- UETS farkını açıklayacak şekilde, mevzuat geliştirilmesi), bilgilendirme yapılması -E-imza ile ilgili yazılım sorunları ve doğrulama sorunlarının giderilmesi,

3.4.4. TBMM Başkanlığı İdari Teşkilatı ile belge iletimi (gönderme/alma) konusunda karşılaşılan sorunlar ve öneriler

Araştırma kapsamındaki kurumlara, TBMM ile belge alışverişinde karşılaştıkları sorunlar açık uçlu sorulmuştur. Kurumların %20'si bu soruya cevap vermiş, diğer kurumlar herhangi bir problemle karşılaşmadıklarını belirtmişlerdir. Cevaplanma oranı düşük olmakla birlikte ifade edilen sorunlar önemli bulunmuştur.

TBMM ile belge alışverişindeki sorunlar, soru önergelerinin fiziki gelmesi, *Dilekçe Komisyonunun* belgelerindeki gönderim eksikleri, komisyon toplantı gündemlerinin eklerinin eksik gelmesi, *Kamu Denetçiliği Kurumunun* TBMM'ye hatalı gelen ve iade edilen belgeleri, elektronik yazışma paketinden kaynaklı sorunlar, mülki idaredeki mevzuatın DETSİS uyumsuzluğundan kaynaklanan KEP iade sorunları olarak belirtilmiştir.

4-TARTIŞMA, SONUÇ VE ÖNERİLER

Kamuda e-Devlet/e-Kurum dönüşümünün farkındalığı artmakta, kurumlardaki başarılı EBYS uygulama örnekleri, alanda önemli mesafeler kat edildiğini göstermektedir. Mevzuat eksiklikleri dikkate alındığında sürece, teknolojik gelişmeleri yakından izleyen ve kurumsal ihtiyaçları gözönünde bulundurarak uygulama gayreti içinde olan insan sermayesinin damgasını vurduğu görülmektedir.

Yazılım kimliği doğasına uygun olarak hızla ilerleyen EBYS'lerin yönetsel boyutu ihmal edilmiş, merkezi idaredeki özverili EBYS yetkilileri teknolojik çözümlerle varolan sorunları görünülmez kılmıştır. Bu anlamda kamuda EBYS uygulayıcılarının sundukları öneriler, atılması gereken adımlar açısından dikkate alınmalıdır. Menteş ve Solhan'ın çalışmalarında da bu önerileri destekleyen veriler bulunmaktadır.

Araştırma sonuçlarını genel hatlarıyla özetlemek gerekirse, kavramsal çerçevede de belirtildiği üzere EBYS'ler, kurumsal kültür ve iş gerekleri doğrultusunda farklılaşarak geliştirilmektedir. Özellikle yasama, yürütme ve yargının iş ve belge akış süreçlerindeki farklılıkları yansıtan araştırma bulguları bu savı desteklemiştir. Kurumlarda EBYS yönetimi, ağırlıklı olarak bilgi işlem birimlerinde yürütülmekte, EBYS'ye yazılım odaklı bakış açısı, bu işi bilgi işlem birimlerinin temel işi haline getirmektedir. Genel evrak ve arşiv, strateji, insan kaynakları birimlerinin sürece katkısı bulunmakla birlikte pek çok çalışmada vurgulanan EBYS yönetiminde kurum içi koordinasyonun tam anlamıyla sağlanamadığı gözlenmiştir. EBYS süreçlerinde görevli olan belge, sistem, detsis, kep, e-imza, e-tebligat yetkililerinin görev tanımlarının olmaması görev geçişlerine sebep vermektedir. Kurumlarda EBYS'nin dış dinamiklerinden kaynaklı benzer sorunlar yaşandığı, kurumlar arası koordinasyon ile mevzuat eksikliklerinin elektronik belge yönetiminin etkinliğini azalttığı anlaşılmaktadır.

Araştırma sonuçlarında EBYS'nin gelişimi için stratejik öneme sahip bazı konular ön plana çıkmaktadır. Örneğin, kamu belgeleri fizikiden elektronik platformlara

operasyonel olarak taşınmış ancak kalkınma planlarında vurgulandığı üzere yönetim ve koordinasyon yapısı güçlendirilmediğinden belge yönetimini endüstri 4.0 sürecine taşıyacak elektronik bakış açısı yeterince yaygınlaşmamıştır. Elektronik bakış açısının en önemli göstergesi entegrasyonlardır. EBYS'ler entegrasyon bağlamında kolları her yere uzanan bir ahtapota benzetilmektedir.¹⁰² Kamuda, EBYS'lerin, *tüm alt sistemlerin bütünleşmesi ile beslenen* veya *alt sistemleri sadece resmi yazışma boyutu ile besleyen* sistemler olarak konumlandırıldığı iki farklı uygulama izlenmiştir. EBYS'lerin resmi yazışmanın ötesine geçerek e-devlet sistemleriyle entegrasyonunun işlevselliği ve yaygınlaştırılması, idari ve teknik boyutu olan kapsamlı bir alan araştırması konusu olarak değerlendirilmeli, öncülük yapan kurumların bilgi birikiminden yararlanılmalıdır. Külcü'nün 2012 yılında yaptığı ve özel sektör kurumlarını da kapsayan araştırmasında da ortalamanın üstünde performansa sahip kurum deneyimlerinin paylaşılmasının önemi vurgulanmaktadır.

Özkol ve arkadaşlarının, EBYS'de yapay zekâ çalışmalarının bir gerekçesi olarak sunduğu üzere¹⁰³ EBYS'nin işlem hacmi ve kullanıcı sayısı giderek artmakta ve bu durum da uygulamada yaşanan ve/veya yaşanması muhtemel sorunları kaçınılmaz hale getirmektedir. Araştırma sonuçları bu sorunların ortaya çıkmaya başladığını göstermiştir. Kavramsal çerçevede dikkat çekildiği üzere araştırma ile edinilen yıllık gelen ve giden belge sayıları, belge şablonlarının farklılaşması, kullanıcı sorunları ile birlikte düşünüldüğünde kontrolsüz biriken belgeler zaman içinde yönetilemez hale gelecektir. Bu süreçte, standart dosya planının güncellemesine ve TS 13298 standardı ile uyumuna öncelik verilerek, elektronik arşiv yönetimi politikalarının ivedilikle ele alınması gerekmektedir. Araştırmada gözlenen temel uygulama sorunları, kavramsal çerçevede belirtilen kaygıları desteklemiştir.

Merkezi idarede gerçekleştirilen araştırma sonuçları, EBYS'nin yönetim fonksiyonları itibarıyla temel ihtiyaçlarını da öne çıkarmıştır. Örneğin, devlet idaresinin geleneği ve kamu yönetiminin *büyük ölçekli* yapısı, elektronik belge yönetiminde planlı uygulamayı ve kurum içi/kurumlar arası işbirliği içinde ilerlemeyi zorunlu kılmaktadır. EBYS'nin, fiziki ortamın elektronik ortama aktarılmasını amaçlayan yazılım tedarikli bakış açısı, başlangıç çözümü olmuştur ancak ilerlemenin, teknolojiye gelişmeler gözetilerek, The World e-Parliament raporunda belirtildiği üzere stratejik belge yönetimi bakış açısı ile sağlanması gerekmektedir. E-Devletin temelini oluşturan EBYS yaygın kullanıldığı üzere, sadece bir yazılım uygulaması değil odağında teknoloji olmakla birlikte disiplinler arası yaklaşımı gerekli kılan bir yönetim sistemidir. EBYS uygulamalarına, yönetim sistemlerinin bir gereği olarak, planla, uygula, kontrol et, önlem al (PUKO Döngüsü) aşamaları ile yaklaşıldığında, devlet idaresindeki EBYS'nin, *kontrol et ve önlem al dönemine* girdiği görülmektedir.

102 IS Manager, City of Charles Sturt, 2006 akt. Wilkins vd. agk. 185

103 İhsan Özkol, Korcan Doğan ve Gamze Köseali, "EBYS Uygulamalarında Yapay Zekâ Destekli Chatbot (Sohbet Robotu) Kullanımı" "**Bilgi Yönetimi ve Belge Güvenliği**, 2019, s. 229, http://2019.ebeyas.org/wp-content/uploads/2020/01/BILGI_YONETIMI_VE-BILGI_GUVENLIGI_KITAP_23122019.pdf, (Erişim 17.04.2020).

Cumhurbaşkanlığı bünyesinde yapılan çalışmalar da bu sonucu desteklemektedir.¹⁰⁴ *Cumhurbaşkanlığında Bilgi ve Belge Yönetimi Daire Başkanlığınca* tek çatı altında yönetilerek EBYS başta olmak üzere bilgi ve belge yönetimine ilişkin süreçlerde hızlı çözümler üretildiği, standart uygulamaların yaygınlaştığı savunulsa da¹⁰⁵ DETSİS sisteminin yürütülmesi ile görevli *Dijital Dönüşüm Ofisi* gibi süreçteki yetkili ve sorumlu kuruluşların ve işbirliklerinin mevzuatla daha net tanımlanmasına, uygulama mevzuatının teknik rehberlerin yanı sıra idari rehberlerle zenginleştirilmesine ihtiyaç bulunduğu gözlenmiştir. Bu yapısal eksikliklere bağlı olarak yönetim fonksiyonları itibarıyla merkezi idarede zayıf halka EBYS yönetiminin kurum içi ve kurumlar arası denetim boyutudur. Denetim için de güçlü bir mevzuat altyapısının oluşturulması gerekmektedir.

Araştırma EBYS'nin kamudaki görünümünü sergilemenin yanı sıra, kurumsal farklılıkların yönetimini de sergilemiş, TBMM'de yasama sürecinin elektronik ortamda yönetiminde ilham alınacak ulusal uygulama seçenekleri sunmuştur.

E-kurum penceresinden bakıldığında, parlamento ve idari teşkilat, yapı ve belge türleri itibarıyla geçişken bir oluşuma sahiptir. Anayasal ve yasal olarak ayrılan yapı, İçtüzük ve *Resmî Yazışma Genelgesi* ile ayrılan belge türleri, e-kurum yaklaşımının doğal bir sonucu olarak TBMM'yi, EBYS çatısı altında birleştirmektedir. Ancak, resmi yazışma ekseninde kurgulanan EBYS'nin TBMM için yetersiz kalacağı, özellikle siyasi yapı ve yasama fonksiyonuna bağlı belge türlerinin yönetiminde neden daha farklı bir yöntem ihtiyacı duyulacağı bu makalede açıklanmaya çalışılmıştır. Bununla birlikte, idari teşkilat EBYS'sinde resmi yazışma boyutu ile aşağıdaki seçeneklerin uygulamaya alınması, siyasi unsurların elektronik belge yönetimi ile erken dönemde tanışmasını sağlayacaktır.

- DETSİS'de idari kimlik kodu bulunan yasama alt örgütlenmesinin (siyasi parti grupları hariç) resmi yazışmalarında e-belgeye geçilerek kurum içi ve kurumlar arası belge alışverişi.
- Siyasi parti gruplarının kendilerine gönderilen *belgeyi görme* düzeyinde kurum içi belge alışverişi.
- Milletvekillerinin kendilerine gönderilen *belgeyi görme* düzeyinde kurum içi belge alışverişi.

Uygulanabilir görünümdeki bu seçeneklerin EBYS'nin, sürat, verimlilik, maliyet, bilgi yönetimine katkı, güvenlik vb. temel faydalarından kısa vadede yararlanılmasını sağlayacağı ve e-parlamentoya geçişin fikri altyapısını oluşturacağı düşünülmektedir. Özellikle siyasi parti gruplarına idari kimlik kodu/yazışma kodu olduğunun bilgisinin verilmesi ve başlangıç için fiziki evrak üzerinde bu kodun kullanılmasını sağlayacak şablonların önerilmesi yerinde olacaktır. Literatürde,

104 Menteş ve Solhan, 2019 a.g.k. 17-20

105 A.k.s.22

dijital teknolojilerin parlamentolar için de tanımlanmış bir kavram haline geldiği ve parlamentoların, e- demokrasi bağlamında e-parlamento olma yönünde ilerleme eğilimlerine vurgu yapılmıştır. Parlamento örneklerinde yasama döngüsüne katılım, 2017 yılında bile daha karmaşık ve farklı sistemleri işaret etmektedir. Diğer parlamentolara ait güncel verilerin, mevzuat boyutu da dâhil edilerek ivedilikle temini, iki yıl içerisinde katedilen yolun izlenmesi ve yeni geliştirilen uygulamaların incelenmesi açılarından son derece verimli olacaktır.

E-parlamento tasarımı için çalışma kapsamındaki analizlerde ve dünya parlamentolarındaki örneklerde izlenen temel mesele, yasama belgelerinin oluşum aşamasındaki belge hüviyetinin, kullanıcı yetkilerinin ve belgenin alacağı numara sisteminin yönetilmesi olarak görülmüştür. Yasama döngüsünün elektronik ortamda yönetiminin sağlanabilmesi için siyasi bir irade gerektiği ve öncelikle TBMM İttüzüğünde yapılacak bir düzenleme ile e-parlamentonun yasal izdüşümünün oluşturulması ihtiyacı açıktır. Bu izdüşümün nesnel karşılığı, yasama faaliyetlerinin elektronik ortamda yürütülmesine ve yönetilmesine ilişkin şartların *Başkanlık Divanınca* onaylanacak bir yönetmelikle düzenlenmesidir. Bu yetki ile organizasyon ve norm zemini hazırlanarak, yasama döngüsünün elektronik ortamda yönetimine geçiş sağlanabileceği düşünülmektedir.

Mevzuat aşamasında, milletvekillerinin e-Devlet kapsamındaki EBYS kurgusunda, idari birim kodu ile tanımlanıp tanımlanamayacağı ve bir milletvekilinin imzası ile oluşacak belge numarasının TBMM Başkanlığına ait olmasında hukuki bir sorun oluşup oluşmayacağı araştırılmalı, tartışılmalı ve karara bağlanmalıdır. Uluslararası örneklerde izlenen yasama işlemlerindeki kimlik güvenliği de özellikle dikkate alınması gereken alan görünümündedir.

EBYS tasarımı, araştırma bulgularının işaret ettiği üzere yasama organında olduğu gibi yürütme ve yargı organlarında da kurumlara özgü olarak farklılaşmaktadır. Merkezi idaredeki uygulamalardan edinilen bilgilerle EBYS'lerin unvanlara göre farklı ekran seçeneklerinin olması, farklı sistemlerin birbiriyle konuşturulması, aynı sistemin birden fazla alt örgütlenmeye uyarlanmasına ilişkin başarılı uygulamalar, yasama sürecinde ulusal çözümler olarak örnek alınabilecek niteliktedir. Ayrıca EBYS'lerin resmi yazışma boyutu ile kısıtlanıp, kısıtlanmaması tercihlerine ilişkin uygulama örnekleri ile e-devlet kapısından verilen hizmetlerin yönetimi de idari teşkilatın yararlanabileceği ulusal verilerdir. Merkezi idaredeki başarılı ve özgün uygulama örnekleri ile birlikte uluslararası örnekler de yasama organında e-parlamentoya geçiş için yeni ufuklar açmaktadır. Örneğin, vatandaşların ve sivil toplum kuruluşlarının yasama süreçlerine e-devlet kapısı üzerinden katılımını sağlayacak geliştirmeler, e-parlamento tasarımında göz önünde bulundurulması gereken bir e-demokrasinin bir gereği olarak değerlendirilmelidir.

Parlamentonun iş süreçlerinin aksamaması ve EBYS'nin kurum içi dinamikleri ile birlikte kurum dışı unsurların da kusursuz işlemesi için kurumlar arası işbirliğinin sürdürülebilir kılınması gerekecektir. Bu süreçte gerek sistemden gerekse sistemin

yönetiminden kaynaklanan bir nedenle parlamento çalışmalarının aksamaması için idari teşkilatın, parlamento yapılanmasına uygun ve yasama belge türlerine göre risk haritalarına ve acil eylem planlarına ihtiyacı olacaktır.

TBMM'nin 100. yılında e-parlamento dönüşümü için, parlamento ve idari teşkilatın yapısal ve belge türleri farkını göz önünde bulundurarak tasarlanan ancak birbirleriyle konuşabilen iki ayrı sistemin geliştirilmesi gerektiği öngörülmektedir. Parlamento için yasama döngüsünün çevrim içi yönetildiği, idari teşkilat için ise merkezi idaredeki uygulamalar çerçevesinde resmi yazışmaların yönetildiği, birbiri arasında geçişkenlik kabiliyeti olan EBYS tasarımları, TBMM için uygun bir seçenek görünümündedir. Bu durum, mühendislik anlamında başarılı bir sistem geliştirilmesinin ötesinde iyi bir yönetim mimarisine ihtiyaç göstermektedir. TBMM, yasama organının unsurları ve yasama belgeleri politikaları itibarıyla anayasa, içtüzük, kanunlar, anayasa mahkemesi kararları, teamüller ve öğretiyi içeren zengin bir analiz verisine sahiptir. Parlamento ve idari teşkilat ayrımından yola çıkılarak, özellikle yasama döngüsünde detaylı bir belge yönetimi mevzuatı ve organizasyon birlikte düşünülmeli ve çevrim içi e-parlamento sisteminin karar süreçleri siyasi unsurlardan oluşan bir komisyon tarafından yönetilmelidir. Bu süreçte TBMM idari teşkilatı, sürekli gelişen ve değişen teknolojinin bir sonucu olarak yenilikleri izlenmeli ve yasama döngüsündeki belgenin yönetimi için alt yapı yatırımlarına kaynak ayırmalıdır.

TBMM idari teşkilatı, yasama organına destek hizmetlerini e-kurum olarak gerçekleştirebilmek için 28. Yasama Dönemine kadar olan zaman dilimini iyi değerlendirmeli, ulusal ve uluslararası teknolojik gelişmeler, içtüzük gereklilikleri ile kurum kültürünü harmanlayarak siyasi iradeye alternatifli e-parlamento tasarımlarını sunmalıdır.

TEŞEKKÜR

Bu çalışmanın gerçekleştirilmesine desteklerinden ötürü; TBMM Bilgi ve Bilişim Hizmetlerinden sorumlu Genel Sekreter Yardımcısı ve EBYS Yürütme Kurulu Başkanı Sayın Hakan Suat ÖLMEZ'e şükranlarımızı ve teşekkürlerimizi sunarız. Ayrıca, TBMM EBYS Koordinasyon Bürosu personeli; Tanca ÜNSAL, Aslı AYDIN, Meliha YILMAZ ve Gamze KAPLANLI'ya çalışmanın araştırma bölümündeki emeklerinden dolayı çok teşekkür ederiz.

Özellikle, çalışmanın yasama bölümü ile ilgili kıymetli bilgilerini esirgemeyen Kanunlar ve Kararlar Başkan Yardımcısı Bahadır YEŞİLİRMAK'a, yasama uzmanları Mustafa KELEŞ'e ve Mustafa ŞAHİN'e; elektronik belge yönetiminin diğer parlamentolardaki kullanımına ilişkin bilgilere erişebilmemizi sağlayan Araştırma Hizmetleri Başkanı Emrah HURMA'ya ve yasama uzmanı Mehmet SOLAK'a; EBYS'nin kurumsal gelişimi ile çalışmamızın her aşamasına destek ve katkı sağlayan Bilgi İşlem Başkan Yardımcısı Ş.Banu İLKTAN'a; bilgi işlem biriminin ilk programlarına ilişkin bilgi paylaşımında bulunan programcı Olcay GÜRTEKİN'e; TBMM genel evrak ve arşivinde yapılan araştırmalardaki emekleri için Kütüphane ve Arşiv Hizmetleri Başkanlığı genel evrak personeli A. Tolga ATİK'e; Mustafa Kemal EKMEKÇİ'ye Gülsen AYDEMİR'e; arşiv görevlileri, Nuriye SARI'ya, Özge GÜRBÜZ'e, Yıldız AKIN'a, Yeliz KARABOĞA'ya ve eski harfli Türkçenin günümüz alfabesine çevirileri için Kerim AKAR'a teşekkürlerimizi sunarız.

Araştırmaya katılan kurumlardaki EBYS yetkililerine, değerli vakitlerini ayırarak yaptıkları bilgi paylaşımlarından ve sağladıkları katkılardan dolayı teşekkürü bir borç biliriz.

KAYNAKÇA

- AKDOĞAN, Zeynep, **Elektronik Belge Yönetimi ve Arşivleme Sistemlerinde Kurumsallaştırma Süreci: Ankara Üniversitesi Örneği**, Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, 2015, <https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/> (Erişim 25.11.2019).
- ARICI, Gizem ve Hamza KANDUR, “Elektronik Belge Yönetim Sistemleri (EBYS) Yazılımlarının Geliştirilmesinin Kurumsal Karar Destek Sistemleri (KDS) İçin Önemi”, **e-BEYAS 2015 Sempozyumu: Kurumsal Belleklerin Geleceği**, Ankara Üniversitesi Belge Yönetimi ve Arşiv Sistemi (Beyas) Koordinatörlüğü Yayın No: 2, 2016, ss.65-78. http://2015.ebeyas.org/wp-content/uploads/2016/04/e-BEYAS2015_Bildiriler.pdf (Erişim 27.11.2019)
- ARISOY, Yunus Emre ve Fahrettin ÖZDEMİRCİ, “Kurum ve Kuruluşların Bakış Açısından E-Belgelerin Arşivlenmesi”, **DTCF Dergisi**, 2017, Sayı 57.2, ss.1250-1270, <http://dctfdergisi.ankara.edu.tr/index.php/dctf/article/view/2332/3688> (Erişim 27.11.2019)
- ARISOY, Yunus Emre, **Türkiye’de Elektronik Belge Yönetiminde Milli Arşiv Politikalarının Geliştirilmesi**, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, 2018, <https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/> (Erişim 29.11.2019).
- BARABUCCI, Gioele, Monica PALMİRANİ, Fabio VİTALİ ve Luca CERVONE, “Long-Term Preservation of Legal Resources, International Conference on Electronic Government and the Information Systems Perspective” **EGOVIS 2011: Electronic Government and the Information Systems Perspective** ss.78-93 , https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-642-22961-9_7 , (Erişim 17.04.2020)
- BEKTAŞ, Mukaddes ve Berat BİR, “Elektronik Belge Yönetim Sisteminin Kurumsallaştırılması ve İnsan Kaynaklarının Dönüşümüne Etkisi: Marmara Üniversitesi”, **e-BEYAS 2015 Sempozyumu: Kurumsal Belleklerin Geleceği**, Ankara Üniversitesi Belge Yönetimi ve Arşiv Sistemi (Beyas) Koordinatörlüğü Yayın No: 2, 2016, ss.79-96, http://2015.ebeyas.org/wp-content/uploads/2016/04/e-BEYAS2015_Bildiriler.pdf (Erişim 27.11.2019)
- BUNAWAN Ap-azli Bin ve A. Raja Yacoob, “Enhancing the Efficiency of Managing Electronic Records among the Record Management Practitioner by Using an Appropriate Electronic Records Management System (ERMS)” 2011, ss.2-12. https://www.academia.edu/10630737/Enhancing_the_Efficiency_of_Managing_Electronic_Records_among_the_Record_Management_Practitioner_by_Using_an_Appropriate_Electronic_Records_Management_System_ERMS_ (Erişim 15.04.2020)
- BÜLBÜL, Ayşegül, **E-Devlet Uygulamalarının Bilgi ve Belge Yönetimi Açısından Analizi**, Marmara Üniversitesi, Yüksek Lisans Tezi, 2013, <http://bbytezarsivi.hacettepe.edu.tr/jspui/bitstream/2062/375/1/869.pdf>, (Erişim 17.04.2020)
- ÇOŞKUN, Canan, “Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Belgelerin Ayıklama ve İmha

İşlemleri: Standart Dosya Planı ve TS 13298 Standardının Karşılaştırılması” **Endüstri 4.0 Sürecinde Bilgi Yönetimi ve Bilgi Güvenliği, e-beyas 2019 Sempozyumu Bildiri Özetleri**, 2019, ss.41-42 http://2019.ebeyas.org/wp-content/uploads/2019/10/4.-e-BEYAS-2019_O%CC%88zet-Kitap.pdf, (Erişim 23.12.2019).

Cumhurbaşkanlığı Dijital Dönüşüm Ofisi Başkanlığı, DETSİS, https://www.kaysis.gov.tr/Devlet_Teskilat_Detsis (Erişim:30.07.2019).

Cumhurbaşkanlığı Dijital Dönüşüm Ofisi Başkanlığı, E-Yazışma Teknik Rehberi Sürüm 1.3., 2016, <https://cbddo.gov.tr/projeler/e-yazisma/> (Erişim 26.11.2019).

Cumhurbaşkanlığı Dijital Dönüşüm Ofisi Başkanlığı, KAYSİS, <https://www.kaysis.gov.tr/> (Erişim 30.07.2019).

Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Bilgi ve İletişim Teknolojileri Dairesi, <http://www.bilgitoplumu.gov.tr/bilgi-toplumu/ulkemizde-bilgi-toplumunadonusum/> (Erişim 29.12.2019).

Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, E-Dönüşüm Türkiye Projesi, Birlikte Çalışabilirlik Esasları Rehberi. Sürüm 2.1., 2012, http://www.bilgitoplumu.gov.tr/wp-content/uploads/2014/04/Birlikte_Calisabilirlik_Esaslari_Rehberi_2.1.pdf (Erişim 26.11.2019).

Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Kalkınma Planları, <http://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/> (Erişim 25.11.2019).

ÇEKİÇ, Onur, “Türk Parlamento Hukukunda Yasama İşlemi Türleri ve Diğer (İsimsiz) Yasama Türleri”, **Yasama Dergisi**, 2009, Sayı: 12, ss. 107-135, http://www.yasader.org/web/yasama_dergisi/2009/sayi12/107-135.pdf (Erişim 27.11.2019)

DEDE, Hakan ve Ahmet AKBAYIR, “Kamu Kurum ve Kuruluşlarında EBYS’nin Durumu”, **Bilgi Sistemleri ve Bilişim Yönetimi: Beklentiler ve Yeni Yaklaşımlar**, 2017, ss. 285-292 http://2017.ebeyas.org/wp-content/uploads/2017/12/e_Kitap_BSBY_2017.pdf (Erişim 26.11.2019).

Devlet Personel Başkanlığı, Kamu Personelinin Kurum Türlerine Göre Çalışan Sayısının Dağılımı, <http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/istatistik/kamu-personelinin-butce-turlerine-gore-calisan-sayisinin-dagilimi-504> (Erişim 30.07.2019).

EROĞLU, Şahika, Tolga ÇAKMAK ve Özgür KÜLCÜ, “Kurumlararası Bilgi Paylaşımı ve Birlikte Çalışabilirlik Esasları”. **e-BEYAS 2015 Sempozyumu: Kurumsal Belleklerin Geleceği**, Ankara Üniversitesi Belge Yönetimi ve Arşiv Sistemi (Beyas) Koordinatörlüğü Yayın No: 2, 2016, ss.155-162, http://2015.ebeyas.org/wp-content/uploads/2016/04/e-BEYAS2015_Bildiriler.pdf (Erişim 27.11.2019)

EROĞLU, Şahika ve Özgür KÜLCÜ, “TS 13298 Çerçevesinde Kurumsal Bilgi Sistemleri ve Elektronik Belge Yönetimi Standartlarının Değerlendirilmesi: İçişleri Bakanlığı Örneği”, **Bilgi Dünyası**, 2014, Sayı:15(2), ss.327-352, <http://bd.org.tr/index.php/bd/article/view/439/482> (Erişim 26.11.2019).

- EROĞLU, Şahika, “Açık Devlet Yaklaşımında Açık Devlet Verisi: Belge Yönetimi Kapsamında Bir Değerlendirme” **Bilgi Dünyası**, 2018, Cilt:19, Sayı:1, ss. 33-68, <http://bd.org.tr/index.php/bd/article/view/654> (Erişim 27.11.2019)
- E-Dönüşüm Türkiye Projesi, Birlikte Çalışabilirlik Esasları Rehberi. Sürüm 2.1., 2012, http://www.bilgitoplumu.gov.tr/wp-content/uploads/2014/04/Birlikte_Calisabilirlik_Esaslari_Rehberi_2.1.pdf (Erişim 26.11.2019).
- GÖZLER, Kemal, **Türk Anayasa Hukuku**, Bursa Ekin Kitabevi Yayınları, 2000, s.357-368 <http://www.anayasa.gen.tr/yasamafonksiyonu.htm> (Erişim 30.07.2019), s. s.357-368
- GÖZLER, Kemal, **Türk Anayasa Hukuku**, Bursa Ekin Kitabevi Yayınları, 2000, , <http://www.anayasa.gen.tr/yasamaislemleri.htm> (Erişim 30.07.2019), s. s.371-411
- GÜL, Hüseyin, “Dijitalleşmenin Kamu Yönetimi ve Politikaları ile Bu Alanlardaki Araştırmalara Etkileri”, **Yasama Dergisi**, 2017, Sayı:36, ss.5-26, http://www.yasader.org/web/yasama_dergisi/2017/sayi36/sayi36_5-26.pdf (Erişim 25.11.2019).
- KANDUR, Hamza, “Türkiye’de Kamu Kurumlarında Elektronik Belge Yönetimi: Mevcut Durum Analizi ve Farkındalığın Artırılması Çalışmaları”. **Bilgi Dünyası**, 2011, Sayı: 12(1), ss.2-12. <https://bd.org.tr/index.php/bd/article/view/6/2> (Erişim 26.11.2019).
- KAYSIS. Statülere Göre Devlet Teşkilatı, https://www.kaysis.gov.tr/Devlet_Teskilat_Statulere_Gore, (Erişim 30.07.2019).
- KÜLCÜ, Özgür, “E-Belge Yönetimi Sistemlerine Dönük Ulusal ve Uluslararası Koşullar: InterPARES Projesi Deneyiminin Ardından”, **e-BEYAS 2014, Elektronik Belge Yönetimi ve Arşiv Uygulamaları Sempozyumu**, Ankara Üniversitesi Belge Yönetimi ve Arşiv Sistemi Koordinatörlüğü Yayın No: 1, 2015, ss. 103-118, http://2014.ebeyas.org/wp-content/uploads/2016/05/e-BEYAS_2014_Sempozyumu_Bildiriler_Kitabi.pdf (Erişim 27.11.2019).
- KÜLCÜ, Özgür “Türkiye’de Kurumsal Elektronik Bilgi ve Belge Yönetimi Uygulamalarına Dönük Koşulların Değerlendirilmesi: 57 Örnek Kurumun Analizi”, **Türk Kütüphaneciliği** 26,1(2012), ss.30-52.
- MENTEŞ Serkan ve Selman SOLHAN, “EBYS’lerde Kurumsal Mimari ve İdari Yapılanmanın Geliştirilmesi” **Bilgi Yönetimi ve Belge Güvenliği**, 2019, ss.11-23, http://2019.ebeyas.org/wp-content/uploads/2020/01/BILGI_YONETIMI_VE-BILGI_GUVENLIGI_KITAP_23122019.pdf, (Erişim 07.02.2020).
- MINGO, Anahi ve Agusti, J. MARTÍNEZ, “Improving records management to promote transparency and prevent corruption” **International Journal of Information Management** Volume 38, Issue 1, February 2018, ss. 256-261, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0268401217306242> (Erişim 17.04.2020)
- ODABAŞ, Hüseyin, **Elektronik Belge Yönetimi ve Kamu Kurum ve Kuruluşları**, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, 2007, <https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/> (Erişim 26.11.2019).

- OTÇU, Bilsay, “Elektronik Belge Yönetim Sistemlerinde Kullanıcıya Yansıyan Problemler ve Çözüm Önerileri”, **Yüksek Lisans Tezi**, Gazi Üniversitesi, 2018, <https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/>, (Erişim 26.11.2019)
- ÖNAÇAN, Mehmet Kağan, Tunç MEDENİ, ve Özlem ÖZKANLI, “Elektronik Belge Yönetim Sistemi (EBYS)’nin Faydaları ve Kurum Bünyesinde EBYS Yapılandırmaya Yönelik Bir Yol Haritası”. **Sayıştay Dergisi**, 2012, Sayı 85, ss.1-26, <http://www.acarindex.com/dosyalar/makale/acarindex-1423911470.pdf> (Erişim 27.11.2019).
- ÖZKOL, İhsan, Korcan Doğan ve Gamze Köseali, “EBYS Uygulamalarında Yapay Zekâ Destekli Chatbot (Sohbet Robotu) Kullanımı” “**Bilgi Yönetimi ve Belge Güvenliği**”, 2019, ss. 229-250, http://2019.ebeyas.org/wp-content/uploads/2020/01/BILGI_YONETIMI_VE-BILGI_GUVENLIGI_KITAP_23122019.pdf, (Erişim 17.04.2020).
- ÖZDEMİR, Lale ve Emine Cengiz, “Türk Kamu Sektöründe Dijital Süreklilik Ne Kadar Mevcut: Teorik Bir Çerçeve” **Bilgi Yönetimi ve Belge Güvenliği**, 2019, s. 279, http://2019.ebeyas.org/wp-content/uploads/2020/01/BILGI_YONETIMI_VE-BILGI_GUVENLIGI_KITAP_23122019.pdf, (Erişim 07.02.2020).
- ÖZDEMİRCİ, Fahrettin, “e-BEYAS 2014 Sempozyumu ve BEYAS Binası Açış Konuşması”, **e-BEYAS 2014, Elektronik Belge Yönetimi ve Arşiv Uygulamaları Sempozyumu**, Ankara Üniversitesi Belge Yönetimi ve Arşiv Sistemi Koordinatörlüğü Yayın No: 1, 2015, s.21-31, http://2014.ebeyas.org/wp-content/uploads/2016/05/e-BEYAS_2014_Sempozyumu_Bildiriler_Kitabi.pdf (Erişim 27.11.2019).
- ÖZDEMİRCİ, Fahrettin, Ahmet SAVAŞ ve Zeynep AKDOĞAN, “EBYS Uygulaması e-Arşiv midir? TÜRK SAT -Ankara Üniversitesi BEYAS Koordinatörlüğü e-Arşiv Deneyimi ile Yeni Yaklaşımlar”, **Bilgi Sistemleri ve Bilişim Yönetimi: Beklentiler ve Yeni Yaklaşımlar**, 2017, ss. 35-46. http://2017.ebeyas.org/wp-content/uploads/2017/12/e_Kitap_BSBY_2017.pdf (Erişim 26.11.2019).
- ÖZDEMİRCİ, Fahrettin, “EBYS’lerde Kurumsal Mimari ve İdari Yapılanmanın Geliştirilmesi” **Bilgi Yönetimi ve Belge Güvenliği**, 2019, ss.3-9 http://2019.ebeyas.org/wp-content/uploads/2020/01/BILGI_YONETIMI_VE-BILGI_GUVENLIGI_KITAP_23122019.pdf, (Erişim 07.02.2020).
- ÖZTÜRK, Göze, “Türkiye’de E-Devlet Sürecinde Elektronik Tebligat ve Kayıtlı Elektronik Posta (Kep) Uygulaması”, **Yüksek Lisans Tezi**, Hacettepe Üniversitesi, 2019, <https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/> (Erişim 26.11.2019)
- ÖZULU, Alper, “TBMM İdari Teşkilatlarının Gelişimi”, **TBMM Uzmanlık Tezi**, 1991, <https://kutuphane.tbmm.gov.tr:8088/1994/199402532.pdf> (Erişim 29.11.2019).
- PAB-Inter-Paliamentary Union-IPU, World e-Parliament Reports – IPU, <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2016-07/world-e-parliament-report-2008>

<https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2016-07/world-e-parliament-report-2010>

<https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2016-07/world-e-parliament-report-2012>

<https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2016-07/world-e-parliament-report-2016>

<https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2018-11/world-e-parliament-report-2018>, (Erişim 22.08.2019)

Parlamento Terimleri Sözlüğü, <https://www.tbmm.gov.tr/docs/psozluk.pdf>. (Erişim 29.11.2019).

SHEPHERD, Elizabeth, 2006, "Why are records in thie public sector organization asserts" *Records Management Journal*, <https://www.semanticscholar.org/paper/Why-are-records-in-the-public-sector-organizational-Shepherd/c35d99c4a5a629dcd1e56dfcc4558f12b7277cd5> (Erişim 15.04.2020)

TAHTALIOĞLU, Havva, "Türkiye'de Elektronik Belge Yönetim Sisteminin Kamu Personeli Tarafından Benimsenmesinde Eğitim Faktörü" **Yasama Dergisi**, 2018, ss. 124-147, http://www.yasader.org/web/yasama_dergisi/2018/sayi37/sayi37_124-147.pdf (Erişim 17.04.2020)

THURSTON, Anne, *Fostering Trust And Transparency Through Information Systems*, 2005, PublicSector. Washington,DC:WorldBank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/469671468329484494/Fostering-trust-and-transparency-through-information-systems> (Erişim 17.04.2020)

TBMM İctüzüğü, **T.C. Resmî Gazete**, Tarih: 13.4.1973, Sayı: 14506, <https://www.tbmm.gov.tr/docs/ictuzuk.pdf> (Erişim 29.11.2019)

TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı, **Yeni Sisteme Göre Yasama El Kitabı**, 2018, https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/Yasama_El%20Kitabi.pdf (Erişim 30.07.2019).

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilatı İmza Yetkileri ve Yetki Devri Yönergesi TBMM Başkanlık Makam Onay Tarihi: 26/11/2018 Sayı: 389235 https://www.tbmm.gov.tr/genser/dokumanlar/imzayetkileri_yonerge_27112018.pdf (Erişim: 17.12.2019).

Türkiye Büyük Millet Meclisi İdari Teşkilatının Tarihçesi ve Organizasyonu, <https://www.tbmm.gov.tr/genser/tarihce.htm> (Erişim 29.11.2019).

Türk Parlamento Tarihi Araştırma Grubu, **Türk Parlamento Tarihi, I. Cilt**, Türkiye Büyük Millet Meclisi Vakfı Yayınları No: 4, s. 772, file:///D:/16331/Downloads/199500111-c1.pdf. (Erişim 17.12.2019).

WILKINS, Linda. Duncan Holt vd., "Implementing Information Management Strategically: an Australian EDRMS case study" 2007, <https://pdfs.semanticscholar.org/400d/8cbb844ae9f170f1ab7673bdebd1836bc242.pdf>. s. 189, Erişim 17.04.2020.

- Wordbank New-Economy Sector Study Electronic Government and Governance, 2002 <http://documents.worldbank.org/curated/en/527061468769894044/pdf/266390WP0E1Gov1gentinalFinal1Report.pdf> (Erişim 15.04.2020)
- YALÇINKAYA, Bahattin, “Elektronik Belge Yönetimi (Eby) Uygulamalarında Başarıyı Olumsuz Etkileyen Risk Unsurları”, **Bilgi ve Belge Araştırmaları Dergisi**, 2015, Sayı 4, ss. 20-40. <https://dergipark.org.tr/download/article-file/454324> (Erişim 30.07.2019).
- 1 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, **T.C Resmi Gazete**, Tarih: 10 Temmuz 2018, Sayı: 30474, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.1.pdf> (Erişim 30.09.2019)
- 2919 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği Teşkilat Kanunu, **T.C. Resmi Gazete**, Tarih: 18 Ekim 1983, Sayı: 18195. <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/5.5.2919.pdf> (Erişim.29.11.2019).
- 5542 sayılı İl İdaresi Kanunu, **T.C Resmî Gazete**, Tarih: 18 Haziran 1949, Sayı: 7236, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.5442.pdf> ,(Erişim 27.12.2019).
- 6253 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi İdari Teşkilatı Kanunu, **T.C. Resmi Gazete**, Tarih: 18 Aralık 2011, Sayı: 28146, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6253.pdf> (Erişim.29.11.2019).

EK-1

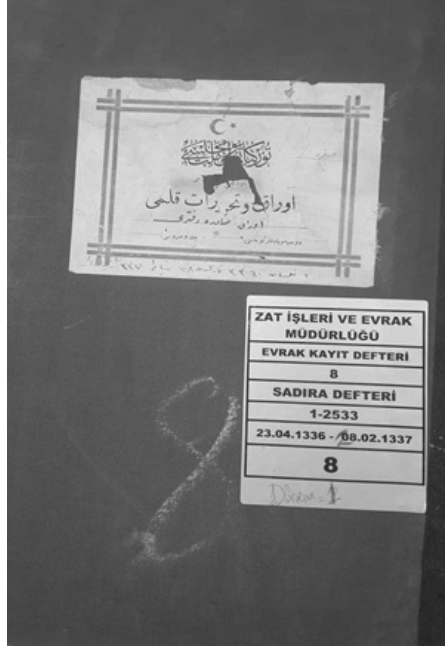
TBMM Evrak Tahrirat Kalemi Evrak Varide Defteri (1920-1921)



The image shows an open ledger book with handwritten entries in Ottoman Turkish. The pages are filled with text and numbers, organized in columns and rows. The entries are written in a cursive script and include various numbers and descriptions. The book is open to two pages, showing the layout of the ledger.

EK-2

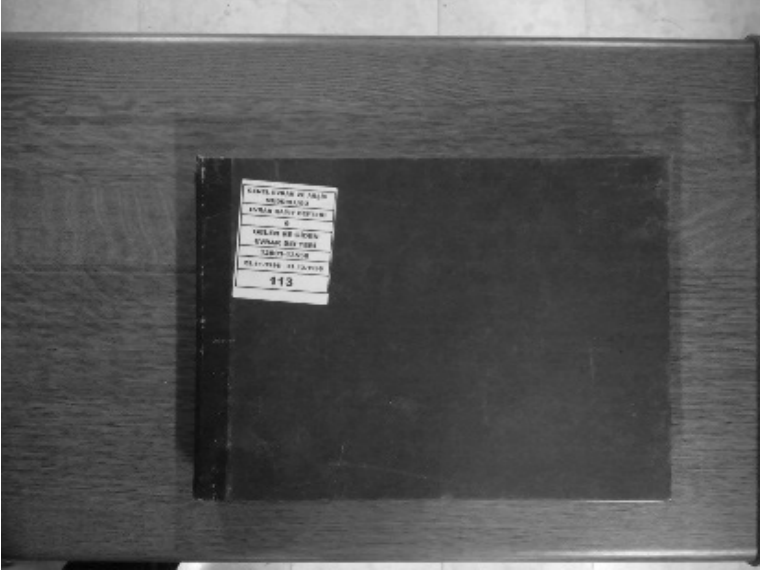
TBMM Evrak Tahrirat Kalemi Evrak Sadıra Defteri (1920-1921)



The image shows an open ledger with handwritten entries. The ledger has multiple columns and rows, with text written in cursive script. The text is in Ottoman Turkish and appears to be a record of documents or transactions. The ledger is divided into several columns, with the left side containing dates and the right side containing descriptions and amounts. The entries are organized in a structured manner, typical of a ledger or account book.

EK-3

TBMM Genel Evrak ve Arşiv Müdürlüğü Son Genel Evrak Kayıt Defteri (1996)



T.B.M.M. GENEL EVRAK VE ARŞİV MÜDÜRLÜĞÜ GELEN VE GİDEN EVRAK KAYIT DEFTERİ														
Gelen evrak kayıtları		GELEN EVRAKIN							GİDEN EVRAKIN					
No	Tarih	Daire			Eski	Cins	Birim sayısı	ÖZETİ	Yatılıp Maktulup			Giderilip Kararın		
		Adı	No	Tarih					Adı	No	Tarih	Eski	Adı	
1346	21.12.1996	Ankara Hat.	23244	30.12.1996	2	Tek.	Per. Muh. İst. 2b. 1b.	2 adet personelle tedavir edilmiştir. Hk.						
1347	"	M.H. Sarıgül Daire Bül.	14685 14686 14687 14688 14689 14690	27.12.1996	71	"	M.H. Sarıgül İst. Bül.	2 adet zabane emri. Hk.						
1348	"	Dr. Müslim Kılıç İst. Yürütme ve Tem. Hat.	2415	26.12.1996	15	"	Per. Muh. İst. 2b.	15 personelle tedavir edilmiştir. Hk.						
1349	"	Plakata Protokolü	26411	26.11.1996	5	"	"	5 personelle tedavir edilmiştir. Hk.						
1350	"	"	24951	"	"	"	"	4 personelle tedavir edilmiştir. Hk. (Bilgiye Yürütme)						

1920'Lİ YILLARDA TBMM'DE "İSTİMLÂK" TARTIŞMALARI*

DISCUSSIONS ON EXPROPRIATION IN THE GRAND NATIONAL ASSEMBLY OF TURKEY IN THE 1920

Ali SOMEL**

ÖZET

Kamulaştırma aracının özel mülkiyetin dokunulmazlığı ile taşıdığı çelişki, neoliberal politikaların uygulandığı günümüzde özel kişiler ve şirketler lehine kamulaştırma uygulamalarıyla yeni bir boyut kazanmıştır. Ancak bu çelişkilerin kökleri, Türkiye siyasi tarihinde Cumhuriyet'in kuruluş yıllarında bulunabilir. TBMM'nin açılışı ve Cumhuriyet'in ilanını takip eden 1920'li yıllarda TBMM Genel Kurulu'nda "istimlâk" üzerine yürütülen tartışmalar, devlet-mülkiyet ilişkilerine dair çelişen yaklaşımlar ve çıkarları yansıtmaktadır. Osmanlı'dan devralınan Menafi-i Umumiye için İstimlâk Kararnamesi geçerliliğini korurken, kamu hizmeti alanlarıyla ilgili kamulaştırma düzenlemesi içeren özel yasalar bu tartışmalara vesile olmaktadır.

Anahtar kelimeler: Kamulaştırma, kamu yararı, kamu hizmeti, mülkiyet, imtiyaz.

* Araştırma Makalesi.
Makale gönderim tarihi: 08.04.2020
Makale kabul tarihi: 18.04.2020

** Doç. Dr., Ondokuz Mayıs Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü
E-posta: asomel@gmail.com
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0082-5849>

SUMMARY

The contradiction of expropriation with the immunity of private property has gained a new dimension with the expropriation practices in favor of private interests and companies in the implementation of current neoliberal policies. However the roots of this contradiction can be found in the foundation years of the Republic in the political history of Turkey. The discussions on “istimlâk” held in the General Assembly of the Grand National Assembly of Turkey, during the 1920’s following its inauguration and the proclamation of the Republic, reflect the contradictory approaches and interests regarding state-property relations. While the Menafi-i Umumiye için İstimlâk Kararnamesi, which was taken over from the Ottoman state, remained valid, special laws involving expropriation regulations related to public service areas led to these discussions.

Key words: *Expropriation, public benefit, public service, property, concession.*

GİRİŞ

Türkiye siyasi tarihinde kamulaştırma aracının kullanımı hukuki-biçimsel özellikleri ve doğurduğu sonuçlar açısından farklı dönemlere ayrılabilir. İçinde bulunduğumuz dönemde kamulaştırma aracı uygulamada “kamu yararı” yerine “özel yarar” doğurması bakımından çokça tartışılıyor. Ancak kapitalist düzende kamulaştırma aracının her zaman çelişkili bir yere sahip olduğu bilinmektedir. Türkiye siyasi tarihinin erken dönemlerinden itibaren bu çelişkiler kamulaştırma aracının kullanımına ilişkin tartışmalara yansımıştır.

Elinizdeki çalışma, Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluş evresinde Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) Genel Kurul görüşmelerinde yürütülen kamulaştırma tartışmalarını incelemektedir. Türkiye Cumhuriyeti İdare Tarihi Araştırması'nın tasnifine göre kurtuluş savaşının verildiği “devrimci dönem” (1919-1922) ile “inşa döneminde” (1923-1928) TBMM Genel Kurul tutanaklarına bakıldığında kamulaştırmanın bugüne uzanan çelişkilerinin nüveleri ortaya çıkmıştır. Özellikle Cumhuriyet'in yönetsel kuruluşunda “kritik bir uğrak” olduğu saptanan 1925-1926 yıllarında bu tartışmalar yoğunlaşmaktadır. (Keskin, 2012: 1)

Kamulaştırma aracı bugünkü uygulamasında kamu yararı¹ gerekçesiyle çelişkili sonuçlar doğurması bakımından tartışılmaktadır. Bu çelişkiler literatürde “imtiyaz sahibi lehine kamulaştırma” (Çal, 2008: 97; Beydoğan, 2011: 119), “özel sektör lehine kamulaştırma” (Somel, 2012: 111, 121), “ruhsat sahibi lehine kamulaştırma” (Akalm ve Tüfekçi, 2014: 63), “özel kişiler lehine kamulaştırma” (Çarıkcı, 2016: 67, 70), “şirket lehine kamulaştırma” (Özalp ve Erkut, 2016: 246) gibi biçimlerde ifade edilmektedir. İncelememizde, kamulaştırmaya ilişkin saptanan bu çelişkilerin Cumhuriyet'in daha kuruluş evresinde ortaya çıktığını görüyoruz.

Çalışmada 1920'li yılların TBMM tutanaklarında “istimplâk” kavramı taranmış ve kurulmakta olan yeni mülkiyet düzeniyle ilgili olan tartışmalar diyalektik tarihsel maddeci yöntemle analiz edilmiştir. Öncelikle bu yöntemle kamulaştırma aracının farklı dönemlerde nasıl kullanıldığını anlamak için kapitalizmde devlet-mülkiyet ilişkilerinin gelişimine ilişkin bir çerçeve çizilecektir. Ardından TBMM'nin kuruluş dönemi tartışmalarının hangi hukuki ve ekonomik zeminde yürütüldüğünün görülebilmesi için Osmanlı'dan Cumhuriyet'e geçişte kamulaştırma mevzuatının gelişimi özetlenecektir.

1 Kamu yararı kavramı kamulaştırma açısından çok temel ve çeşitli yönlerden tartışılmış bir kavramdır (Doğanay, 1974; Karadeniz, 1975; Tekeli, 1988; Akıllıoğlu, 1991; Karasu, 2009; Zabcı, 2010; Dik, 2014). Kavrama iki farklı anlam yüklenebilmektedir. Birincisi, sınıflı bir toplumda ulusal çıkar kavramındaki gibi sınıflar üstü çıkarlar olduğunu ima eden, sınıflar arası uzlaşmaz çelişkileri yok saydığı için egemen sınıfın çıkarlarını temsil eden bir kavram olduğudur. İkincisi, sınıflar mücadelesinde mülksüz sınıfların mülk sahibi sınıflara karşı kullandığı, sermayenin özel çıkarları karşısında emeğin ortak çıkarlarını temsil eden bir kavram olduğudur. Üçüncü bir görüş, kamu yararı kavramı üzerinde karşıt sınıfların bu iki anlamdan kendi lehine olanı hâkim kılmak için bir mücadele verdiğini varsayar. Tarihsel olarak bakıldığında, feodalizmden kapitalizme geçiş sürecinde kavramın ilk anlamıyla ortaya çıktığı, kapitalizmde sınıflar mücadelesi geliştikçe ikinci anlamın güçlendiği ve üçüncü görüşteki gibi bir zemine döndüğü ileri sürülebilir. Biz de kavramı bu tarihsel çerçevede kullanacağız.

İncelemenin ana bölümü, 1920, 1923, 1924, 1925, 1926 yıllarına rastlayan farklı yasa tasarılarının ve yasa değişikliği önerilerinin görüşmeleri sırasında yapılan tartışmalardan oluşmaktadır. Bu tartışmalar Baltalık Yasası, Chester Anlaşması, Yenişehir'in inşası ve "istimlâk" yöntemi başlıkları altında toplanmıştır. İncelemenin sonunda, Cumhuriyet'in kuruluş döneminde yürütülen tartışmaların Osmanlı'dan devralınan mülkiyet ilişkilerinin sürekliliğini ve dönüşümünü yansıtan boyutları tespit edilecek, bunların bugünkü tartışmalarda kamulaştırmanın taşıdığı çelişkilerle olan bağı kurulacaktır.

1. Devlet-Mülkiyet İlişkilerinin Gelişiminde Kamulaştırma

Kapitalizmde özel mülkiyetin dokunulmazlığı gibi genel ve soyut bir ilke, kapitalizmin tekeli yapısı, devletin bu yapıyı koruma ve karşısında sınıf mücadelesini baskılama işleviyle birlikte değerlendirilmelidir. Kamulaştırma aracının kullanımı bu unsurlar tarafından belirlenmektedir. Sırayla değinmek gerekirse: Birincisi, devlet emeğin yeniden üretimi açısından gerekli kamu hizmetlerinin yürütülmesi için zorunlu olduğunda kamulaştırma yoluyla özel mülkiyete el uzatabilmektedir. İkincisi, kapitalist üretim ilişkilerinin gelişmesi sermaye merkezileştikçe küçük/geçimlik mülkiyetin büyük mülkiyetle bütünleşmesini gerektirmektedir ve devlet bu konuda da mülkiyet ilişkilerine müdahale eden bir rol üstlenmektedir. (Marx, 1959 [1894]: 317)

Öte yandan, üçüncüsü, verili mülkiyet yapısı içindeki sınıflar mücadelesi zaman içinde devletin oynadığı role şekil vermektedir. Bunun en bilindik tarihsel örneği İngiltere'de feodal ortak mülkiyetin yasama süreciyle özel mülkiyete dönüşümüdür (Wood: 2003: 14, 121). 16. yüzyılda başlayan bu sürece dönük köylü sınıfı tepkisi 19. yüzyılda yeni gelişmekte olan işçi sınıfı mücadelesine konu olmuş, Avrupa'da bu mücadelenin temsilcilerinden Karl Marx'ın ortak odun kullanım hakkının gaspıyla ilgili yazdığı "Odun Hırsızlığı Tartışmaları" (1842) makalesi onun aynı zamanda mülkiyet ilişkileri çözümlemesine kaynaklık etmiştir. Baltalık odun kullanımı konusunun Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşunda kamulaştırma üzerine mülkiyet ilişkileri tartışmalarının da başlangıcını oluşturduğu görülecektir.

Tarihsel maddeci yöntem, Türkiye gibi geç kapitalistleşmiş ülkelerde devlet formasyonunun özgünlükler taşıdığını öngörmektedir (Poulantzas, 1977: 206, 207). Ancak bu özgünlükler emperyalizm çağının sınıf dinamiklerinden, yani devlet eliyle tekeli sermayenin inşası ve küçük mülkiyetin tasfiyesi eğiliminden bağımsız değildir (Lenin, 2019 [1917]: 13-15, 29). 20. yüzyılda büyük mülk sahipliğinin zayıf olduğu bir toplumsal formasyondaki ulus-devlet kuruluş sürecinde, siyasi kuruluşun *dayandığı* toplumsal tabanın mülkiyet yapısı ile kuruluşun ekonomik bakımdan *yöneldiği* toplumsal modelin mülkiyet yapısı arasında çelişkiler doğabilmektedir. Eski mülkiyet biçimlerinin tasfiyesi, mülkiyetin bir kesimden bir başka kesime devlet eliyle transferi gerçekleşebilmektedir. Buna karşı gelişen dirençler siyasal tarihte kapitalizm öncesi yapıları yâd eden "gerici" özellikler veya mülksüzlerin sermayeye karşı haklarını savunan "ilerici" özellikler taşıyabilmekte, bunlardan hangisinin galebe çalacağını o direncin sözcülüğünü kimin üstlenebildiği belirlemektedir.

Devlet müdahalesinin bir yönü mülkiyet transferi iken diğer yönü mülksüzleştirmedir. Kapitalizmin gelişim evresinde "İlkel birikim", sadece feodal mülkiyetin kapitalist mülkiyete dönüşümü ve sermaye sınıfının oluşumu açısından değil, toprağından koparılan tarımsal üreticilerin aç ve yoksul bırakılarak emek gücünü satmak zorunda bırakılması ve kentlerde işçi sınıfını oluşturması bakımından etkilidir (Perelman, 2000: 2, 23). Kapitalizmin tekelci aşamasından önce cereyan eden bu süreç emperyalizm çağında bağımlı/çeper kapitalist ülkelerde yaşamaya devam etmiştir (Özügürlü, 2003: 164-166). Fakat 20. yüzyılın özellikle ikinci yarısında yukarıda bahsettiğimiz dirence öncülük eden Sovyetler Birliği, az gelişmiş ülkeler dünyasında devletleştirmeler/kamulaştırmalar yoluyla mülksüzleştirme eğiliminin dizginlenmesini sağlamıştır (Hobsbawm, 1995: 220). Bu dönemde kapitalist ülkelerde, mülkiyetin bir toplumsal işlevi olduğu görüşü de belirlemektedir (Güriz, 1969: 310). Yüzyılın sonunda ise kapitalizmin krizinin ve Sovyetler Birliği'nin çözülüşünün etkisiyle sermaye birikimi merkezli mülkiyet anlayışı galebe çalmış, neoliberal dönemde mülksüzleştirme devlet eliyle yeni bir dalga haline gelmiştir (Harvey, 2007: 159).

Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluş döneminin ilk yıllarında bir mülksüzleştirme sürecinden ziyade eski düzenden yeni düzene tedrici bir dönüşüm görülmektedir. Kamulaştırma tartışmalarına yansıyan bu dönüşümün çelişkileridir: Osmanlı'dan devralınan devlet-toplum ilişkileri dönüştürülürken mülkiyet ilişkilerinin belirli ölçüde korunması, Cumhuriyet kurucularının yaslandıkları köylülük ile yeni gelişen burjuva sınıfı arasındaki çelişkilerin birikmeye başlaması, burjuva sınıfının uzun vadede çıkarlarını Batılı ülkeler tarafından temsil edilen emperyalist sistemle ortaklıkta görmesi gibi unsurlar tartışmaların arka planında okunmaktadır. Fakat söz konusu olan TBMM'deki milletvekillerinin tartışmaları olunca, saydığımız yapısal belirlenimlere yukarıda bahsettiğimiz farklı ideolojik eğilimler de eşlik etmektedir. Bunlar arasında Cumhuriyet devletine yüklenen kamuculuk, Osmanlı'ndan devralınan muhafazakarlık, komşu Sovyetlere karşı anti-komünizm göze çarpmaktadır.

2. Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Geçişte Kamulaştırma

1945'te "kamulaştırma" olarak Türkçeleştirilen kavram bu tarihe kadar "istimplâk" olarak adlandırılmaktadır. İngilizcede kamulaştırmanın karşılığı olan *expropriation* kavramının *property* yani mülk kavramından türetilmesi gibi Arapça "istimplâk" da "mülk" kavramından türetilmiştir. Ancak İngiltere tarihinde bu eylem mülkünü kaybedenler cephesinden "mülkten yoksun bırakma" anlamı taşırken, Osmanlı tarihinde mülkü kazananlar cephesinden "mülk edinme" anlamı taşımıştır. Türkiye'de daha sonra benimsenen kamulaştırma kavramının eylemin gerekçesine açıkça işaret eden "kamu" vurgusu bu ikisinde yoktur. Bir geçiş dönemi olan 19. yüzyılın ikinci yarısında ise Osmanlı mevzuatı "mülkün kıymetiyle satın alınması" eylemini tanımaktadır (Aktan, 2001).

Osmanlı'da mülk topraklarının genişletildiği Islahat Fermanı'ndan bir yıl önce, kamu yararına düzenlemeler için bedeli karşılığında arazi ve benzeri mülklerin satın

alınması yani “mübayaa” (alışverişe) üzerine 1855 tarihli nizamname çıkarılmıştır². Burada “menafi-i umumiye” yani daha sonra Türkçeleştirilmiş haliyle “kamu yararının” vurgulanması önemlidir. Kamu ile bugün ifade edilen “umum”, devleti değil doğrudan genel insan topluluğunu ifade etmektedir. Feodal ayrıcalıkların olduğu bir yapıdan hukuk devletine doğru gidişte bu ayrımsız genellik tanımlaması dikkate değerdir. Öte yandan, bu tarihlerden itibaren Osmanlı sınırları içindeki yatırımları Anadolu’ya doğru genişleyen yabancı sermayenin (Fleet, 2015: 343) bu genelliğin parçasına dönüşmesinin başka sonuçları olacaktır.

İstimlâk ifadesi 1876 Anayasası’ndan sonra yerleşmiştir. İlk olarak 1877 tarihli Dersaadet Belediye Kanunu ve Vilayet Kanunu’nda belediyelerin yetkileri arasında yer alır. Kamulaştırma kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesine yönelik bir karakter kazanır ve satın alma eyleminin yerine kamu yararına el koyma eylemi yerleşir. Ertesi yıl, 1855 Nizamnamesi’ni kaldıran 1878 Menafi-i Umumiye için İstimlak Kararnamesi ile kamulaştırma aracı modern bir nitelik kazanır. Ne var ki bu düzenleme ile Osmanlı’da imtiyazlı şirketler lehine mülke el koymanın önu açılmıştır. Genel ve yerel kamu hizmeti yatırımlarında imtiyaz sahibi yabancı şirketler, hizmetin niteliğinden kaynaklanan ayrıcalıktan yararlanma imkanına kavuşmaktadır. İstimlak ile risk kamuya yüklenmekte ve büyük sermaye lehine küçük mülk sahipleri feda edilmektedir. (Örsten Esirgen, 2010: 112, 113, 116-120)

Kurtuluş Savaşı yıllarını takip eden inşaa yıllarında yönetsel ademi merkeziyete mülkiyet esaslı bir yönetim anlayışının eşlik ettiği göze çarpar. İl ve ilçe idare meclisleri, 1921 Anayasası’na göre mülk sahiplerinden oluşmakta, 1924 Anayasası’yla birlikte atanmış heyetlere dönüşmektedir. Bu süreçte 1878 tarihli İstimlâk Kararnamesi geçerli kalmış ve ancak 1956 yılında yeni “Kamulaştırma Kanunu” çıkarılmıştır. Başta belirttiğimiz gibi istimlâk yerine kamulaştırma sözcüğünün benimsenmesi tam olarak İkinci Dünya Savaşı sonudur. Bunun basit bir öztürkçeleştirme girişimi olmadığı, aynı dönemde Avrupa ülkelerinde mülksüz sınıfların bu aracın kullanımı konusunda ağırlık koyduğu hesaba katılmalıdır (Azrak, 1976: 7). Türkiye’de “umum” yerine “kamu” kavramının devreye girmesiyle kamulaştırmanın temeli olan kamu yararının anlamında da değişiklikler olduğu görülmektedir (Somel, 2009: 47).

İki dünya savaşı arası dönem sayabileceğimiz kuruluş döneminin ilk “inşaa” yıllarında, kamu hizmetleri için gereken “istimlâk” düzenlemelerinde henüz Osmanlı’dan bakiye kalan “menafi-i umumiye” kavramı geçerliliğini korumaktadır. Ancak 1878 Kararnamesinin eskide kalmışlığı ile kuruluş sürecinin yenilik iddiası arasında bir tezat vardır. Bu Kararname yeni düzenlemelerde referans alınırken ondan farklılıklar içeren özel yasaların çıkması bu tezadı daha belirgin hale getirmektedir. TBMM tartışmaları geçiş sürecinin bu ikiliklerini göstermektedir.

2 Tam adı, “Saltanat-ı Seniyyenin, Menafi-i Umumiyyeye Dair Şeylerin Tanzimi Halinde Lüzumu Olup Kıymet-i Layikasıyla Sahiplerinden Mübayaa Edeceği Arazi ve Saire Hakkında 4 Recep 1272 Tarihli Nizamname”.

3. Kamulaştırma Tartışmaları

3.1. Baltalık Yasası: Kamulaştırmanın Tarafsızlığı Tartışması

Kamulaştırmanın özel yarar için kullanımı Kurtuluş Savaşı dönemine kadar geri gitmektedir. 1922 tarihli 39 sayılı Baltalık Kanunu tasarısında tartışılan baltalık ormanların kamulaştırılması bunun ilk örneğidir. Düzenleme, bir kamu hizmeti yaratmaktan ziyade eşraf tarafından işgal edilerek sahiplenilen ormanları köylünün kullanımına açmayı amaçlamaktadır. Ancak TBMM Genel Kurulu'ndaki görüşmede kamulaştırmanın özel çıkarlar doğrultusunda istismarına yönelik şüpheler dile getirilmektedir.

Kastamonu mebusu Abdülkadir Kemali Bey, istimplâkın "mülkiyete tecavüz" anlamı taşıdığı için "gayri meşru" olmasına karşın "nef'iam" (faydalı) olması halinde meşru olduğunu belirtir. Belediye Yasası'nın birinci maddesine göre "amme menfaati" için belediyenin odun ve kömür gereksinimini kamulaştırma ile karşılayabilmesi, "köylülerden namütenahi almak istediğimiz vergileri temin etmek için köylüyü zengin etmek nokta-i nazarından" meşrudur. Abdülkadir Kemali Bey'in sözlerinden, geçimlik yaşayan mülksüz kesimlere feodal mülkü transfer ederek onları modern anlamda vergi mükellefi haline getirmenin kamu yararına olduğu anlamı çıkmaktadır. (TBMM ZC, 1920: 525, 526)

Köylünün menfaati noktasından heyeti umumiyesini nazarı itibare alıyorsunuz. Meselâ "kuton idrofil" fabrikası namıyla Adana'da ordunun yapmak istediği bir fabrikaya benzemez bu, nihayet "kuton idrofil" istenirse başka yerden de temin edilir. Fakat odun, kömür ihtiyacı başka suretle temin edilemez. Ya mirî ormanlardan ya şahsi ormanlardan temini zaruridir.

Kırşehir mebusu Müfit Efendi, istimplâkın "şeriyede" bulunduğunu hatırlatarak Şeriat hukukundan Cumhuriyet hukukuna geçişte el koyma işleminin sürekliliğine işaret etmektedir. Bu süreklilik içinde Müfit Efendi'ye göre kamu yararı, kamu sağlığı ve kamu gelirini kapsamaktadır. Ancak bu düzenlemeyle istimplâk, mülk sahiplerine para kazandıracak ve araziyi çıplaklaştıracak bir uygulamaya dönüşme tehlikesi taşımaktadır. Müfit Efendi'nin bunu ifade etmesi üzerine TBMM'de gürültüler işitildiği kayda geçer. Müfit Efendi şöyle devam etmektedir: (TBMM ZC, 1920: 527)

Merhamet buyurunuz. Şimdi bir köyün menfaati umumiyesi noktai nazarından imali fikir edecek olursak o köy ahalisi, ya kavmi mahsurdur, veya kavmi gayri mahsurdur. Şimdi bir kavmi mahsur için, 30 - 40 dönüm bir membaa serveti mahvetmekte mâna var mıdır?... Menfaati umumiye, ya sıhhat için veya serveti umumiye noktai nazarından olur. Yani 'Maliyenin varidatı noktai nazarından' olur. Eşhasın cebine girecek, para, menfaati umumiye değil, menfaati şahsiyedir. Bir şahsın aldığı parayı üç, beş şahsa taksim etmek demektir.

İstimplâk, şeriyede kişileri zengin etmenin aracı olarak kullanılmamıştır, oysaki şimdi genel yarara aykırı olarak nüfusu yüzden az olan orman köylerinde yaşayan kişilerin paylaşacağı bir özel yarar söz konusu olacaktır. Müfit Efendi, baltalık odundan geçimlik değil ticari bir kazanç elde edileceğini ima etmektedir. Bu yaklaşıma göre

feodal ortak mülkün temsil ettiği kullanım değeri ile kapitalist özel mülkün temsil ettiği değişim değeri karşı karşıya gelmiştir.

Menteşe mebusu Tevfik Rüştü Bey, istimlâk maddesinin yasanın baltalık orman yasasının “ruhu” olduğunu, çünkü Manisa’da olduğu gibi eşraftan kişilerin “kara taş ilelerle ilerlete” tüm ormanlığa malik olduklarını belirtmektedir. Dolayısıyla aslında mülk sahipleri ormanlar üzerinde fiilen bir sahiplik geliştirmiştir. (TBMM ZC, 1920: 525)

...bir çok yerlerde biliyoruz ki, mirî ormanlar pek uzak kalmıştır ve köyün mirî baltalıkları da harab olmuştur. Şimdi onlara bir orman vermek lâzım geliyor. Bilhassa o mahut kara taş meselesinden dolayı ta köylerin burnu dibine girmiş ve herkesin şahsi ormanı olmuştur,

Düzenlemenin amacı yaşamsal olarak baltalık oduna ihtiyaç duyan köylülere zenginlik değil geçim kaynağı olarak ormanlarda tasarruf hakkı tanınmasıdır. Tevfik Rüştü Bey kamulaştırma hakkı vermemenin köylülere yakaktan mahrum ederek onlara “ölün” demek olacağını söylemektedir.

Kamulaştırmanın mülksüzleri mülk sahibi haline getirmeyi mi, mülk sahiplerinin haksız temellüklerini engellemeyi mi amaçladığı, yoksa bu doğrultuda bir suiistimale mi hizmet edeceği üzerine düğümlenen tartışma, bürokrasinin mülk sahipleri ile mülksüzler karşısındaki tutumu hesaba katıldığında çözülmektedir. Afyonkarahisar mebusu Mehmet Şükrü Bey, orman memurunun orman sahibinin tarafını tutmasının muhtemel olduğunu, “çünkü orman sahiplerinin parası olmak itibarıyla köylüyü ezeceğini”, bu yüzden köylüler adına üç kişinin heyette temsilci olması gerektiğini savunur. (TBMM ZC, 1920: 526)

Halkı düşünürsek böyle yapmalıyız ve o günden itibaren köylünün menfaatini temin etmeğe başlarız. Mutazarrır olduğunu iddia eden orman sahibi de mahkemei aidesine, bedelin azlığından şikâyet eder. İkamei dâva eder ve mahkemeden gidecek ehli vukuf ve komisyonun keşfine göre mahkeme karar verirse, o tezyidi fiatta istimlâk katidir. İstimlâkinde ihtilâf olamaz. Çünkü köylü namına olacak, çünkü kanunu onun için yapıyoruz.

Yasaya göre bilirkişi heyetinde mülk sahipleri ile köylüler için öngörülen ikişer kişilik denge, Mehmet Şükrü Bey’e göre devleti temsilen orman memurunun mülk sahipleri tarafından olacağı için bozulacaktır. Ancak bu öneri kabul görmez.

Bu tartışmaların devamında 1923 İzmir İktisat Kongresi’nde Çiftçi Grubu’nun önerisiyle miri ormanlarda köylüler ve çiftçiler için baltalık ayrılması kararı çıkmıştır. Öte yandan Kongre’de Çiftçi Grubu’nun bir diğer önerisi olan yabancılara mülkiyet hakkı tanınmadan “arazi-i emiriyye” üzerinde tasarruf hakkının tanınması, İşçi Grubu tarafından reddedilmiştir. İşçi Grubu tarafından önerilen Reji tekelinin ilgası ise kabul edilerek 1925’te gerçekleşmiştir. Fakat o önerinin parçası olan “imtiyazlı ecnebi müesseselerinin devletleştirilmesi” önerisi toplantıdaki mülk sahibi sınıfları temsil eden gruplar (Tüccar, Sanayici, Çiftçi) tarafından reddedilmiştir (Ökçün, 1997: 329-330, 336, 361). Bunun kamulaştırma tartışmalarında sonuçları olacaktır.

3.2. Chester Anlaşması: Şirketler Adına Kamulaştırma Tartışması

Osmanlı dönemindeki imtiyazlı şirketler, Lozan Anlaşması'nda Türkiye'deki mülkleriyle ilgili kamulaştırmadan bağımsız olma güvencesi almıştır. Konunun bir diğer yönü, kamu hizmeti yürüten yabancı özel şirketler adına kamulaştırma hakkının sürüp sürmeyeceğidir. İmtiyazlı şirketlerle ilgili bu tartışma Chester Projesi'nde gündeme gelmektedir.

TBMM Genel Kurulu'na sunulan Chester şirketi ile yapılan anlaşmaların onaylanmasına dair yasa tasarısının 8. maddesine göre, "hükümet demiryolun güzergâhı tasdik ve zemine tatbik olunduktan sonra demiryol müstemilâtının tesisi için muktazi arazi ve mebaniyi şirket hesabına bilistimlâk teslim edecek[tir]." Yani devletin Chester şirketi adına kamulaştırma yapacağı açıkla belirtilmektedir. Devlet arazisi ise imtiyaz süreci boyunca bedelsiz olarak şirkete teslim edilecek, Nafia Vekâleti'nin gerekliliğine karar vereceği taş ve kum ocakları gibi alanlar tazminatı şirket tarafından ödenmek koşuluyla yerel yönetim tarafından şirkete verilecektir. (TBMM ZC, 1923: 446)

Şirkete verilen demiryolu imtiyazının kamulaştırılan maden yatakları için de bir imtiyaza dönüşmesi Meclis görüşmesinde sorgulanmaktadır. İktisat Vekili Mahmut Esat Bozkurt Bey, Heyeti Vekile'den önce Chester projesini kendilerine sunduğunu, özellikle madenler açısından ilgilendiklerini ve tasarıda şirkete bırakılan madenlerle ilgili hükmü devletin hisse sahibi olacağı şekilde düzenlediklerini anlatmaktadır. (TBMM ZC, 1923: 510)

Malûmuâliniz, eski projede madenler yalnız şirkete veriliyordu. Fakat bu mukavelede kanun ve nizamlarımız veçhile resimlerini vermek şartıyla bir tadilât teklif ettik. Nafia Vekili Beyefendi Hazretleri tavassut ettiler. Onu kabul ettiler. Yani madenlerin hâsılatı gayrisâfiyesinin yüzde otuzu Devlete addoluyor ve bu suretle madenler yalnız şirkete verilmiyor Devlet de hisse sahibi oluyor. Bunu büyük bir kâr telâkki edebiliriz.

Anlaşmada "Madenleri işletmek hakkı şimendiferlerin ücret ve imtiyazıyla mütenasib olarak" ifadesine atıfta bulunan İzmit mebusu Sırrı Bey, "devletleştirme nazariyesine" aykırı olarak madenlerde imtiyazın otuz sene ile sınırlanması gerekirken şimendiferlere paralel olarak "madenlerimizi böyle 99 sene şirkete vermekteki maksat nedir?" diye sormaktadır.

Bozkurt, şirketin de bu işten yararlandığını, ancak bu maddenin ülke için ekonomik yararının daha fazla olmasını gözettiklerini ifade etmektedir. Devletleştirme konusunda Sırrı Bey haklı olmakla birlikte "ona göre teşkilât vücuda getirilmedikçe kolay kolay tatbiki kolay olan şeylerden değildir." Madenlerin devletleştirilmesinin büyük faydalar sağlayacağını ancak uygun bir yönetim örgütlenmesi gerektiğini ifade eden Bozkurt bunu şöyle açıklamaktadır: (TBMM ZC, 1923: 511)

Bir memleketteyiz ki, devletleştirmek usulü ki, yani komünizmden bir adım geride olan usulü henüz kabul etmemişizdir ve memleket, teşkilâtını ona göre yapmamıştır. Binaenaleyh, böyle bir memlekette devletleştirme usulü bittabi

olamaz. Yalnız zabıta devleti mânasını ifade eden bir memlekette madenleri devletleştirme usulüyle idare etmek, onları hiçbir gün kullanmamak mânasını ifade eder.

Devletleştirme usulünün bir adım ilerisinin komünizm olduğu hatırlatması, devletleştirmeye yönelenler için bir siyasi uyarı olarak yorumlanabilir. Öte yandan bu tartışmada görülen özel sektörün verimli, devletin verimsiz olduğu yönündeki kabul; Cumhuriyet'in kuruluş dönemi ekonomik yaklaşımını yansıtmaktadır. Bozkurt, Soma ve kömür madenlerini devletin işletme girişiminin başarısız olup şirket arayışına girdiklerini vurgulamaktadır. Bu görüşü destekleyen İcra Vekilleri Heyeti Sivas mebusu Reisi Rauf Bey, devletleştirmenin “tatlı” bir faaliyet olduğunu fakat devlet şirketi olarak işletilen hizmetlerin “darülaceze” dönüştüğünü belirtmektedir. (TBMM ZC, 1923: 512)

Osmanlı'nın son döneminde imtiyaz edinen yabancı şirketlerin Cumhuriyet döneminde Türk Anonim Şirketleri ortaklığıyla kamulaştırmadan faydalanma ayrıcalığını sürdürebildikleri görülmektedir. Karesi Vilayet Meclisi'nin bir mektubu, eski bir imtiyazlı şirketin şimdi yerli bir şirket ortaklığıyla Cumhuriyet öncesine dayanan imtiyazını sürdürdüğü ve imtiyaza dayalı kamulaştırma yetkisi kullanarak Vilayet Meclisi'nin yetki alanına tecavüz ettiğini ortaya koymaktadır. Karesi mebusu Vehbi Bey'in aktardığına göre Yunanistan işgali sırasında eski İstanbul Nezareti ile sözleşme yaparak bir elektrikli tramvay hattının imtiyazını alan yabancı şirket, imtiyazın sürmesi için başvurmuş ve başvuruyu vilayet reddederken Nafia Vekâleti kabul etmiştir. Vehbi Bey buna şöyle tepki göstermektedir: (TBMM ZC, 1924: 609, 610)

Şu imtiyazın verilmesi meselâ idarei hususiyenin falan hastanesini başka birisine vermek gibidir. Dâhiliye Vekili Bey “ben falan yeri falan mahalleye verdim” diyemez. Böyle hak yoktur. Şimdiye kadar bu memlekette verilmemiştir. Ve bu hak verilemez. Hattâ buna ait kanun dahi vaz'etmek istesek bizim salâhiyetimiz haricinde olan bir hakkı tabiîyi gasbetmiş oluruz. Hangi vekâlet buna kendisinde salâhiyet görmüştür, ki, mahallinin hakkı sarihini istimale kalkışmıştır? Ve hem bu imtiyaz kimler tarafından verilmiştir? İstanbul Hükümeti tarafından İstanbul'un işgali günü verilen bir imtiyazı Nafia Vekâleti aynen tasdik ediyor. Hattâ mahalli bile haber vermiyor. Ne vakit ki, mahalli feryadediyor; mukavele ve şartname o vakit oraya gönderiliyor.

Şirketin kamulaştırma yoluyla şose ve köprülere tecavüz ettiğini söyleyen Vilayet Meclisi “ecnebi mühendislerin fuzulen tasarruf icra ettikleri”nden şikayet etmektedir. Nafia Vekili Sırrı Bey, imtiyazların Meclis'e gelmediğini ve hükümet tarafından tasdik edildiğini belirtmekte, ayrıca bu örnekte “başlanmış bir işin devamını tasdikten ibaret olduğunu” söylemektedir. “Hiçbirimiz istemeyiz ki bu hat ecnebi bir adamın eline geçsin” diyen Sırrı Bey, “şahsın imtiyazı değildir” diye belirtmektedir. (TBMM ZC, 1924: 608-610)

Bu tartışmaların bir yıl öncesinde İzmir İktisat Kongresi'nde alınan kararlar,

kuruluş sürecindeki tartışmaların çerçevesini çizmektedir. Çiftçi Grubu tarafından önerilen ve İşçi Grubu'nun reddettiği yabancıların devlet toprakları üzerinde tasarruf hakkı, şimdi imtiyazlı şirketlerin kamu hizmeti ayrıcalığı sayesinde gerçekleşebilir hale gelmiştir. Ancak buna esas imkân tanıyan, İşçi Grubu'nun tüm imtiyazlı şirketlerin devletleştirilmesi önerisinin mülk sahibi sınıflardan oluşan diğer gruplar tarafından reddedilmesidir. Böylece Menafi-i Umumiye için İstimlâk Kararnamesi'nin imtiyazlı şirketler lehine kullanılması muhafaza edilmiş olmaktadır.

3.3. Yenişehir İnşası: Mülkün El Değiştirmesi Tartışması

TBMM'nin yasama faaliyetlerinde farklı temalar üzerinden ilerleyen kamulaştırma tartışmaları, hükümetin mülkiyet ilişkilerine yaklaşımını ve Osmanlı'dan devralınan ekonomik yapıyı hangi yönden koruma hangi yönden dönüştürme çabasında olduğunu ortaya koymaktadır. Öte yandan hükümetin bu konudaki kurucu iddiası açısından TBMM'de temsil edilen farklı sınıfların iktidara olan mesafelerini de belli etmektedir.

Ankara'nın başkent olarak geliştirilmesi için gerçekleştirilecek kamulaştırmalar konusunda hazırlanan yasa, devlet-özel, merkez-taşra ilişkilerinin masaya yatırılmasına sebep olur. Tasarı, Yenişehir mahallesinde mesken ve bina ile kaldırım, su, lâğım ve elektrik gibi tesisatın kurulması, şehir civarındaki bataklıkların kurutulması ve ağaçlandırılması amacıyla arazinin kamulaştırılması için Ankara Şehir Emaneti'ne yüzde altı faizle bir buçuk milyon lira borç verilmesi konusunda Maliye Vekâleti'ni yetkilendirmektedir. Sivas mebusu Muammer Bey, devletin parasını başkentin inşasına değil üretime ayırmak gerektiğini, merkezi değil yoksul olan çeperi güçlendirmek gerektiğini söylemektedir. (TBMM ZC, 1925a: 340, 341)

Bu memleketin sermayeyi mütedavilesi eksilmiştir. Siz "Fakir yoktur" demekle açları doyuramazsınız arkadaşlar. Mühim bir inkilâbın arifesindeyiz. ... Ben Ankara'ya imar etmek için para vermeyiniz demiyorum. Mümkünse halka yapıcı bir ruh veriniz, çalışacak, say edecek bir kabiliyet verimiz. Yoksa milyonlar değil, milyarlar verseniz gene imar edemezsiniz. Dışarısı, eczayı vatan harap bir halde inlerken, mamur bir merkez olamaz.

Giresun mebusu Hakkı Tarık Bey ise Ankara'ya güçlendirmek gerekmele birlikte meskenlerin özel girişimle yapılabileceğini, kamulaştırma için paranın öncelikle altyapı hizmetlerine ayrılması gerektiğini belirtmektedir. Bu eleştirilere yanıt veren Dahiliye Vekili Cemil Bey, üretkenliğin yalnızca çiftçiye iş sağlamakla değil büyük kentleri müreffeh hale getirmekle olanaklı olduğunu, Ankara "cemiyeti umumiyei belediyesi"nin kendi bütçesi olduğunu ve ona göre bir tahsis yapacağını açıklamaktadır. (TBMM ZC, 1925a: 344)

Dersim mebusu Feridun Fikri Bey, 1878 Menafi-i Umumiye için İstimlak Kararnamesi'nden beri ("95 tarihinden bugüne") alınan kamulaştırma kararlarının ve dünyada kamulaştırma uygulamasının bu eylemin kamu yararı için yapılmasını gerektirdiğini hatırlatmaktadır. Kamulaştırılan malın mülkiyeti doğrudan doğruya

topluma devredildiği için yeni şehir inşası için kamulaştırma yapılamayacağını, çünkü yeni şehirde sadece kamusal mekanlar, okullar değil özel evler de inşa edileceğini belirtmektedir.

...istimlâk ne içindir? İstimlâk menafîi umumiye için, merzağı bir araziye kurutmak için veyahut doğrudan doğruya camiaya taallûk eden bir mülkiyet için mevzudur. Yeni bir şehir hiçbir zaman devletin malı olamaz. Yenişehir arazisinin şuna buna temlik edilmesi lâzım gelir. Şunun bunun malını Hükümet vasıtasıyla alıp şuna buna temlik etmek Teşkilâtı Esasiye'nin yetmiş dördüncü maddesine tamamen muhaliftir... benim uhdeme geçecek bir mülkiyet için, sizin uhdenizdeki mülkiyeti refetmek, nezetmek, efendiler, hangi kaidei hukukiye ile kabili telifir?

Eski düzenlemeleri incelediğini ve böyle bir uygulama görmediğini vurgulayan Feridun Fikri Bey'in Osmanlı'yı kast ederek "Başka bir devirde olmayan bu devirde hiç olmaz" demesi üzerine Meclis'te "gürültü" çıktığı zapta geçmiştir. (TBMM ZC, 1925b: 353)

Yine Ankara'nın inşasıyla ilgili bir yasa maddesinin gerekçesinde, mevcut kamulaştırma yasasının evleri kamulaştırmak için uygun olmadığı belirtilmekte, yeni şehirde "spekülasyon", eski şehirde "ihtikâr" (istifçilik) yapıldığından şikâyet edilmektedir (TBMM ZC, 1925c: 231). Dahiliye Nezareti, bu şartlar altında kamulaştırma bedelinin 1921-22 yıllarındaki arazi bedelinin on beş katına çıktığını belirterek anayasanın getirdiği kamulaştırma tanımı ile uyumsuzluğu nedeniyle maddenin düzeltilmesini gündeme getirmektedir. Bunun üzerine Trabzon mebusu Muhtar Bey, arsa fiyatının artması üzerinde kamulaştırma bedelinin düşülmesine itiraz ederek, eski başkent-yeni başkent, eski şehir-yeni şehir tartışması açmaktadır.

İstanbul'dan merkezî hükümet Ankara'ya naklolundu. Oradaki arsaların kıymeti nisf derecesine tenezzül etti. İstanbul'lu arsa sahipleri, emlâk sahipleri mutazarrır oldular diye onlara tazminat vermiyoruz ki Ankara'lular müteneffî oldular diye cebrederek istimlâk yapalım. Bu bir talidir. Yapılacak sokak bir adamın arazisine yakın gelir, onun arazisi müstefit olur. Lâkin ondan istifadesinin bir kısmı şerefiye olarak alınır ve mesele hallolunur. Yoksa cebri istimlâk muvafık değildir ve tayin ettiğimiz fiyatla kanun çıkarmak bugünkü şekli hükümetimizle telifi kabil olmayan bir usuldür.

Eski düzen değişmiş, yeni bir başkent kurulmuştur. Bunun doğal kaybedenleri ve kazananları olacaktır. Muhtar Bey bu yeni düzenin komünizmi çağrıştıran bir hükümet şekli olmadığına işaret etmektedir. Öte yandan, eski şehrin ıslahı için kamulaştırma yapmak uygun olsa da yeni şehirde mahalle tesisi ve özel binaların inşası için kamulaştırma "eski şehrin mükellefinin parası ile yeni şehir yapmak" anlamına gelecektir. Eski başkentteki ve eski şehir merkezindeki mülk sahiplerinin cephesinden konuşan Muhtar Bey, Meclis'in içinde bulunduğu "mezbele" durumdaki mahalleyi ıslah etmek ve burada "numunelik" ev yapmak üzere kamulaştırmayı kabul ettiğini, ancak "medeni" şehri başka yere inşa etmek için kamulaştırmayı kabul etmediğini ifade etmektedir. (TBMM ZC, 1925c: 236, 237)

Yasa tasarısına haritanın eklenmesinden sonra devam eden görüşmelerde Dahiliye Encümen Reisi Sivas mebusu Muammer Bey, kamulaştırma yasanının özel bina yapılmasına izin vermediğini, bu yüzden ayrı bir düzenleme yaptıklarını teslim etmektedir. Bununla birlikte Feridun Bey'in "muktezi yerler" ifadesinin meydan, okul gibi kamusal mekanlar için mi kullanıldığı yoksa bir kişiden bir başkasına mülk aktarımını da mı içerdiği sorusu, böyle bir anlam çıkmadığı ve eski-yeni şehir ayrımı olmadığı belirtilerek yanıtlanmaktadır. Muammer Bey'in anlatmak istediği, Menafi-i Umumiye için İstimplak Kararnamesi'nin kamulaştırılan arazilerde özel binaların yapılması ve bunun emlak piyasasında sonuçlar doğurmasına izin vermemesi nedeniyle özel bir yasa hazırlandığıdır.

Dersim mebusu Feridun Fikri Bey, bedelin bu şekilde ayrıcalıklı bir düzenleme ile kabulünün, kamulaştırmanın ülke genelinde ikili bir uygulamaya sebep olacağını, hatta Ankara içinde bile böyle olduğunu belirtmektedir. Böyle bir istisna anayasaya aykırı olduğu için konunun Teşkilat-ı Esasiye Encümeni'ne taşınması ve kamu hukukuna göre gözden geçirilmesi gerektiğini savunmaktadır. (TBMM ZC, 1925d: 472, 473)

Biz, memleketin bir kısmı hakkında başka türlü, diğeri hakkında başka türlü kaidei istimplâk tatbik etmekteyiz katiyen kavaninin ruhunda tecelli etmesi lâzım gelen kaidei adalete muhaliftir. Memlekette bugün değer paha kaidesi hakkında yekdiğerine mütefavit iki esas kabul etmiş oluruz. Biri, Ankara şehrinin bir kısmı hakkındaki esastır. Hattâ iş o kadar gariptir ki, Ankara şehrinde bile iki türlü istimplâk kabul etmiş oluyoruz.

Sivas mebusu Halis Turgut Bey de bu görüşe hak vererek hem kente özel hem de bedeli özel olan bir düzenlemenin değerlendirilmeye ihtiyaç olduğunu belirtmektedir. Bu öneri Meclis'te reddedilmekte, daha sonra fiyatların eşitlenmesi doğrultusunda yapılan tartışma, Dünya Savaşı ve öncesi arasındaki fiyat farkını dikkate alan bir tarih ölçütü konmasıyla bağlanmaktadır. (TBMM ZC, 1925d: 473-478)

Ankara'da yeni şehrin inşası için özel yasanın kamulaştırma yönteminde doğurduğu ikilik, her kamu hizmeti kuruluşunda gereksinim duyulan kamulaştırmalar için Menafi-i Umumiye için İstimplâk Kararnamesi'ne atıfta bulunulması yerine ayrı bir düzenleyici madde düşünülmesi nedeniyle artmaktadır. Bunun nedeni kamulaştırmanın yeni şehirde olduğu gibi kamu hizmetinin etkilediği alanlarda mülkiyet ilişkilerini dönüştürmesi, yeni mülk sahiplerinin eski mülk sahipleriyle ve Cumhuriyet'in temsil iddiasına sahip olduğu mülksüz halk kesimleriyle çıkarlarının karşı karşıya gelmesidir.

3.4. Kamulaştırma Yöntemi: Mübayaa ve Müsadereden Farkı Tartışması

İmtiyazlı şirketlerin kamulaştırma yetkisinden faydalandıkları kamu hizmetleri alanlarında devlet yatırımlarının da söz konusu olması kamulaştırma uygulaması açısından tartışma doğurmaktadır. Bu tartışmalar imtiyazlı şirketlerle aynı alana devletin girmesi ve kamulaştırmadaki çoklu uygulamanın yarattığı çelişkilerle

ilgilidir. Kamulaştırma bedelinin hesaplanması tartışmasının arkasında yatan, mülk sahiplerinin bundan ne kadar faydalanacağı ve kendi özel yararlarını kamu yararı karşısında ne ölçüde koruyabilecekleri kaygısıdır.

Devlet demiryolları için kamulaştırılacak yerlerin bedelinin vergiye göre hesaplanmasıyla ilgili düzenleme TBMM Genel Kurulu'nda gündeme geldiğinde Trabzon mebusu Rahmi Bey, arazinin kazandığı değer düşülmesi konusunda özel maddenin anayasadaki kamulaştırma koşullarına aykırı olduğu itirazında bulunmakta, Menafi-i Umumiyet için İstimlak Kararnamesi'ne başvurulması gerektiğini söylemektedir. (TBMM ZC, 1926a: 278)

Demiryolu güzergâhına tesadüf etmek itibariyle kıymetleri artacağından dolayı bu istimlâk için fazla para verilmek lazım geldiği ve bunun için ise hazinenin tahammülü olamayacağı serdolanıyor. Halbuki fazla para vermek zarar ise bu zararın umuma şâmil olması iktiza eder. Çünkü şimendüfer müessesatının menafii hususi değildir, umumidir.

Rahmi Bey'e göre demiryolu bir kamu yatırımı olduğu için bunun bedeli için hazinenin ayıracağı pay Kararname'ye göre hesaplanmalı ve feda edilmelidir. Malatya mebusu Reşit Bey ise Kararname'nin şehremaneti ve belediye sınırlarında geçerli olduğunu, bunun "şimendifer" işiyle karşılaştırılamayacağını ve Ankara yasası gibi bir istisna olduğunu söylemektedir. Buna karşılık Trabzon mebusu Rahmi Bey, Reşit Bey'in belediye kamulaştırma yasası ile genel kamulaştırma yasalarını birbirine karıştırdığını ifade etmektedir.

Gümüşhane mebusu Hasan Fehmi Bey, eskiden beri kullanılan kamulaştırma yöntemi yol, şose ve şimendifer yatırımlarında imtiyazlı şirketlerin sözleşmelerinde yer alırken ilk defa bizzat devletin bir yatırımı için gündeme geldiğine işaret etmektedir. Bunun bedelini devletin ödemesinin zaten "büyük bir fedakârlık" olduğunu söyleyen Fehmi Bey, bedelin vergi üzerinden hesaplanmasını şöyle savunmaktadır: (TBMM ZC, 1926a: 280, 281)

Zaten o arazi sahipleri şimendüfer yapılması dolayısıyla menafii haddi azamisini temin etmiş olacaktırlar.... şimdi halkın nefine hükümetin getirdiği bir kanunu reddetmek doğru olmadığı için ben deniz kanunu kabul edelim diyorum. Fakat bunu biraz daha ağırlaştıralım. Biraz daha fazla para verelim dersek bunun neticesi fülîyesi her sene daha beş, on kilometre ve şimendüfer yolu eksik yapalım da on kilometrenin parasını halka verelim demek çıkar.

Burada açıkça mülk sahiplerinin çıkarı ile demiryolu hizmetinden faydalanacak olan halkın çıkarı karşı karşıya getirilmektedir. TBMM'de, terk edilmiş ve sahihsiz mülklerin kamu hizmeti için değerlendirilmesi gündemi de usul yönünden benzer bir tartışma açmaktadır. "Emlaki metruke" yani terk edilmiş alanların okul gibi kamu kuruluşları için kullanılması konusunda kamulaştırma yönteminin kabul edilmediği şikâyeti üzerinde Dahiliye Vekil Cemil Bey, bu tip yerlerin Maliye Vekâleti'nin yönetiminde olduğunu ve ancak "müzayedede" ile verildiğini açıklamaktadır. Hususi idare ya da belediye müzayedeye katılarak alabilecektir. Divanımuhasabat Encümeni

Reisi Denizli mebusu Mazhar Müfit Bey, tarafların müzayedede uzlaşması durumunda kamulaştırmanın gerekmeyeceğini eklemektedir.

Gümüşhane mebusu Hasan Fehmi Bey, anayasanın mülkiyet hakkını zaten esas tuttuğunu ve kamulaştırmanın bir istisna olduğunu hatırlatarak, talip dairenin önce müzayedeye katılması, değerini uygun bulmazsa yeni sahibinden kamulaştırması gerektiğini savunmaktadır. Bozok mebusu Süleyman Sırrı Bey de "istimlâk" yöntemi gibi "mübayaa" yönteminin kamu yararına işletilebileceği görüşünü desteklemektedir: (TBMM ZC, 1926b: 15, 16)

Efendim, müzayedeye iştirakle menafii umumiye namına alınmasına ben de taraftarım. ... hükümet namına yapılan her şeyin altında menafii umumiye vardır. Hükümetin mubayaatında kabul edilmiş bir usul vardır. Yani müzayedede suretiyle veya münakaşa suretiyle alır veyahut istimlâk tarikiyle alır.

Buna karşılık Karesi mebusu Vehbi Bey, kamu yararının olduğu durumlarda kamulaştırma uygulanması gerektiğini çünkü bir "alışveriş" in hazine aleyhine de sonuçlanabileceğini belirtmektedir. Devletin müzayedeye katılmasına prensip olarak itiraz etmektedir. Vehbi Bey'e göre kamulaştırma yapıldıktan sonra malikin hakkını mahkemede arama olanağı zaten bulunmaktadır. Mentеше mebusu Şükrü Kaya Bey ise buna şöyle yanıt vermektedir: (TBMM ZC, 1926c: 30)

Mademki prensip mevzubahis olmuştur. Prensibi halletmek lâzımdır. İstimlâk kaideleri, hukuku tasarruftenin halelden masun addedildiği halde en ziyade tecavüze maruz kaldığı zamanlardan kalma bir eserdir. Halkın malını müsadere eden kurtarmak için hükümeti bazı suretlerle takyit etmiş kavattir. Orada esas; menfaati hükümetten ziyade halkın hukukunu siyanettir...

Böylece prensip üzerine tartışma, kamulaştırma aracının Osmanlı devletindeki işlevi ve Cumhuriyet döneminde kazandığı işlevin karşılaştırılmasına kadar gitmektedir. Kamu yararının özel yarara üstünlüğünü savunan görüş karşısına özel yararın aslında "halk hukuku" olduğunu savunan görüş çıkarılmıştır. İlk görüş, "istimlâk" öncesindeki dönemde kamu yararının bir kriter olmadığı "mübayaa" yöntemine ilişkin bir itirazdır. Kamulaştırmada devlet "halkı" temsil etmektedir, satın almada ise devlet özel mülkiyet karşısında bir piyasa aktörü gibidir. Buna karşılık ikinci görüş, Osmanlı'da devletin özel mülkiyet birikimine gelişigüzel el koyabildiğini, "istimlak" ile bunu kısıtlamanın amaçlandığını ileri sürmektedir. Bu bakımdan "istimlâk" esas olarak "müsadere" karşısında geliştirilmiş bir yöntemdir. İstimlakte "halk hukuku" özel mülkiyette cisimleşir ve yeni devletin amacı bunu gözetmek olmalıdır. Böylece 19. yüzyılın son çeyreğinde özel mülkiyet hukukuna geçişin ürünü olan Menafi-i Umumiye için İstimlâk Kararnamesi, Cumhuriyet'in kuruluş yıllarında geçerliliğini korurken TBMM'de "kamu"ya farklı bakış açılarını ortaya çıkartmaktadır.

SONUÇ YERİNE

Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluş yıllarında kamulaştırma düzenlemeleri üzerine tartışmalar mülkiyet ilişkilerinin düzenlenmesine ilişkin çelişkileri yansıtmaktadır. TBMM Genel Kurulu'nda 1920'li yıllarda yürütülen bu tartışmalar Kurtuluş Savaşı'nı takip eden "inşa" döneminde yoğunlaşmaktadır. Cumhuriyet'in Osmanlı'dan devraldığı Menafi-i Umumiye için İstimlak Kararnamesi 1878'den kalmadır ve Osmanlı'da özel mülkiyetin tesisine bağlı olarak kamulaştırmanın modern bir düzenlemesidir. Buradaki "istimlâk" kavramının, Osmanlı'da özel mülkiyetin tesis edildiği ancak devletin kamu yararı ayrıcalığının henüz olmadığı "mübayaa" yönteminden ve feodal mülkiyetin mutlakiyetçi bir ayrıcalıkla özel mülkiyet birikimine el koyabildiği "müsadere" yönteminden farkına tartışmalarda atıfta bulunmaktadır. Türkiye Cumhuriyet bu ikisinden de farklı olarak feodal ayrıcalıkları ilga eden, özel mülkiyeti koruyan ve kamu yararını temsil eden bir hukuk devleti olarak kurulmuştur.

Ancak nasıl ki Osmanlı'nın son çeyrek yüzyıllık dönüşümü özel mülkiyetin yerleşmesi bakımından çelişkiler barındırıyorsa Cumhuriyet'in kuruluşu için de benzer çelişkiler geçerlidir. Birincisi, feodal ortak mülkiyetten geçimlik olarak faydalanan mülksüz kesimler (köylüler) ile ortak mülkiyeti özel mülkiyete dönüştüren yerel feodal ayrıcalıklılar (ayanlar) arasında bir çelişki vardır. Cumhuriyet'le birlikte bu çelişki, köylülerin geçimlik küçük mülk sahiplerine dönüştürülmesi ile ortak mülkiyetin özel mülkiyet birikimi yaratacak şekilde sermayeye dönüştürülmesi arasında sürmektedir. İkincisi, devletin el koyma yetkisini "menafi-i umumiye" ile sınırlandıran istimlâk, Osmanlı üzerindeki sömürgeci devletlerin siyasi nüfuzunun etkisiyle imtiyazlı şirketler lehine işletebilir hale gelmiştir. Bu ayrıcalık sömürgecilikten emperyalizme geçişte bağımsız ulus-devlet üzerinde sermaye ihracına dayalı nüfuza dayalı olarak sürmektedir. Üçüncüsü, feodal ortak mülkiyet olan miri toprakların gitgide özel mülkiyete dönüşmesi ayanlar ile Osmanlı devletini karşı karşıya getirmiştir. Cumhuriyetle birlikte yerel ve merkezi feodal ayrıcalıklar ortadan kaldırılmış, fakat özel mülkiyetin hukuki dokunulmazlığına karşı devletin temsil ettiği kamu yararının hangi alanlarda üstün sayılması gerektiği bir tartışma konusu olmayı sürdürmüştür.

Yüz yıl sonra, benzer kamulaştırma tartışmalarının TBMM Genel Kurul görüşmelerinde yeniden karşımıza çıktığını görüyoruz. Maden Kanununda Değişiklik Hakkında Kanun Tasarısı görüşülürken İzmir Efemçukuru'nda altın madeni için Kanada şirketi lehine köylülerin arazilerinin Hazine adına kamulaştırıldığına dikkat çekilmektedir (TBMM TD, 2010: 624, 525). Türkiye Su Enstitüsü'nün bütçe görüşmesinde ve "acele kamulaştırma" uygulamalarının araştırılması üzerine bir Meclis araştırma önergesinde, suyun şirketler tarafından özel çıkarlar için kullanılmasını sağlayacak şekilde Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'nun "özel şirketler lehine" kamulaştırma yaptığı, aynı şekilde kentsel dönüşüm bölgelerinde acele kamulaştırma yoluyla yaşam alanlarının sermaye tarafından gasp edildiği ifade edilmiştir (TBMM TD, 2012: 876; TBMM TD, 2013: 861). Yap-İşlet-Devret yöntemiyle özel şirketler lehine kamulaştırmanın ise çok daha erken tarihlerde tartışma konusu olduğu, Osmanlı döneminden kalma imtiyazın Cumhuriyet döneminde kamulaştırma ayrıcalığı

bakımından Danıştay denetimine girdiği ve bu yargı denetimini de kaldırmak için "imtiyaz" yönteminden ayrı, daha liberal bir tanım içine sokulduğu görülmektedir (TBMM TD, 1994: 352, 353, 357).

Bu tartışmaların kaynağı 1980'lerden itibaren uygulanmaya başlayan neoliberal politikalar, yani kamu mal ve işletmelerinin özelleştirilmesi ve kamu hizmetlerinin piyasalaştırılmasıdır. Bunun ileri bir noktasında kamulaştırma aracının bu politikalar doğrultusunda özel mülkiyet, kişiler, şirketler lehine işletilmeye başlandığının 2000'lerdeki akademik literatüre girdiğini görmüştük. Cumhuriyet'in kuruluş dönemi sonrasına uzanan sınıf mücadelelerinin etkisiyle uygulamada kamu yararının gözetilmesini ve onun lehine bir denetimi güçlendiren kazanımların neoliberal dönemde tasfiye edildiği bir gerçektir (Sabuktay: 2009, 60, 61). Ancak bugün TBMM'de de seslendirilen bu tartışmaların yüz yıl öncesine, kuruluş döneminin yine TBMM kaynaklarından bakıldığında, temelde bunların kapitalist sistemin işleyiş ilkesi ile kamulaştırmanın kamu yararı ilkesi arasındaki çelişkiden kaynaklandığı fark edilecektir.

Gerek mülksüzleri koruyan kamu yararı kavramı ile yabancı şirketlerin çıkarları arasında, gerekse geçimlik mülkiyet ile sermayeye dönüşmüş mülkiyet arasında uzlaşmaz çelişkiler vardır. Kamulaştırma tartışmalarının siyasi arka planında ise kapitalizmin emperyalist aşamaya geçtiği bir evrede Türkiye'nin emperyalist bir paylaşım savaşından çıkarak kurulduğu, bir yandan Batı'ya eklemleme arayışları diğer yandan komşu Sovyetler Birliği'nin itici ve çekici etkisinin söz konusu olduğu hesaba katılmalıdır. Sonuç olarak Osmanlı'dan Cumhuriyet'e geçişte kamulaştırmanın çelişkileri, yeni ortaya çıkan mülkiyet ilişkileri ve sınıflar arası mücadelelerin yansıdığı TBMM tartışmalarında bugünkü tartışmalara ışık tutacak nüveler barındırmaktadır.

KAYNAKÇA

- AKALIN, Uğur Selçuk ve TÜFEKÇİ Suat (2014), “Türkiye’nin Petrol Politikaları ve Enerji Özelleştirmelerine Bakış”, **İktisat Politikası Araştırmaları Dergisi**, Cilt :1, Sayı: 1, 51-66.
- AKILLIOĞLU, Tekin (1991), “Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 24, Sayı: 2, 3-15.
- BEYDOĞAN, Ayhan (2011), “Türk Hukukunda İmtiyaz Sözleşmelerinin Hukuki Niteliği: 406 ve 5809 Sayılı Kanunlar Açısından Değerlendirilmesi”, **Ankara Barosu Dergisi**, 2011/4, 113-135
- ÇAL, Sedat (2008), “Bakü-Tiflis-Ceyhan Boru Hattı Projesi Kapsamındaki Anlaşmaların Hukuki Yönden Değerlendirilmesi”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt: 63, Sayı: 04, 89-134.
- ÇARIKÇI, Çağrı (2016), “İktisadın Hukuka Tercümesi: Türkiye’de Kamulaştırmanın Değişen Anlamı”, **Finans Politik & Ekonomik Yorumlar**, Cilt: 53, Sayı: 612, 63-71.
- DİK, Esra (2014), “Kamu Yararı Anlayışında Değişim Baskısı”, **Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 2 (2014).
- DOĞANAY, Ümit (1974), “Toplum ve Kamu Yararı Kavramları”, **Mimarlık Dergisi**, Sayı: 7, (Temmuz 1974), 5-6.
- FLEET, Kate (2015), “Geç Osmanlı-Erken Türkiye Cumhuriyeti Döneminde Yabancılara Verilen Ekonomik İmtiyazlar”, Uygur Kocabaşoğlu’na Armağan içinde, **Kebikeç**, Özel Sayı: 39 (Bahar 2015), 343-62.
- GÜRİZ, Adnan (1969), **Teorik Açından Mülkiyet Sorunu**, AÜ Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara.
- HARVEY, David (2007), **A Brief History of Neoliberalism**, Oxford University Press, New York.
- HOBSBAWM, Eric (1995), **Age of Extremes The Short Twentieth Century 1914-1991**, Abacus, London.
- AKTAN, Hamza (2001), “İstimplâk”, **İslâm Ansiklopedisi**, Türkiye Diyanet Vakfı İslam Araştırmaları Merkezi, <https://islamansiklopedisi.org.tr/istimplak>, Erişim tarihi: 9.4.2020.
- KARADENİZ, Özcan (1975), **Roma’da Kamulaştırma Kavramı ve ‘Kamu Yararı’ Kavramı**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Sevinç Matbaası, Ankara.
- KARASU, Koray (2009), “Yeni ‘Kamusal’ Örgütler: Kamu Yararı Şirketleri”, **AÜ SBF Dergisi**, Cilt: 64, Sayı: 3, 117-147.

- KESKİN, Nuray (2012), "Yirmili Yıllarda Yönetim", N. E. Keskin (Ed.) **Açıklamalı Yönetim Zamandizini: 1919-1928**, Türkiye Cumhuriyeti İdare Tarihi Araştırması (TİDATA) AÜ SBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi: 8, Ankara, 1-14.
- LENİN, Vladimir İlyiç (2019), **Emperyalizm: Kapitalizmin En Yüksek Aşaması**, Çev. Levent Özübek, Yazılama Yayınevi, İstanbul.
- MARX, Karl (1959), **Capital: A Critique of Political Economy**, Volume III, International Publishers, Institute of Marxism-Leninism, New York. <https://www.marxists.org/archive/marx/works/download/pdf/Capital-Volume-III.pdf>. Erişim tarihi: 9.4.2020.
- ÖKÇÜN, Gündüz (1997), **Türkiye İktisat Kongresi: 1923-İzmir**, Sermaye Piyasası Kurulu, Ankara.
- ÖRSTGEN, Esirgen Seda (2010), **Osmanlı Devleti'nde Yabancılar Verilen Kamu Hizmetleri İmtiyazları**, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı, Ankara.
- ÖZALP, Seçil ve ERKUT, Gülden (2016), "Kamu Yararı Perspektifinden İstanbul'da Kentsel Müdahaleler", **Planlama**, Cilt: 26, Sayı: 3, 234-250.
- ÖZUĞURLU, Metin (2003), "Marksizm ve İlkel Sermaye Birikimi", **Marksizm Ve...**, İmge Kitabevi, Ankara.
- PERELMAN, Michael (2000), **The Invention of Capitalism, Classical Political Economy and the Secret History of Primitive Accumulation**, Duke University Press, Durham & London.
- POULANTZAS, Nicos (1977), "Kapitalist Devlet: Miliband ve Laclau'ya Cevap", **Kapitalist Devlet Sorunu**, Murat Belge, Atilla Aksoy (Der.), Çev. Yasemin Berkman, Belge Yayınları, İstanbul, 181-221.
- SABUKTAY, Ayşegül (2009), **Mülksüzleştirmenin Yönetimi**, TODAİE Yayınları, Ankara.
- SOMEL, Ali (2009), "İdare Yaklaşımındaki Dönüşümün Türk İdare Dergisi'ne Yansması", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 42, Sayı: 3, 25-57.
- SOMEL, Ali (2012), **Kamulaştırmanın Dönüşümü: Özel Yarar için Kamulaştırmanın Gelişimi ve Türkiye'de Kamu Politikasına Yansmaları**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi (Yönetim Bilimleri) Anabilim Dalı, Ankara.
- TEKELİ, İlhan (1988), "Mülkiyet Kurumu, Kamu Yararı Kavramı ve İmar Planları Üzerine", **Planlama**, Sayı: 2, 6-13.

WOOD, Ellen Meiksins (2003), **Kapitalizmin Kökeni**, Çev. A. Cevdet Aşkın, Epos Yayınları, Ankara.

ZABCI, Filiz (2011), “Kamu Yararı”, **Kuramsal ve Tarihsel Boyutlarıyla Hak Mücadeleleri – I**, Y. Bürkeç, E. Elgür, Y. Özdek, M. Özüçurlu (Ed.), Nota Bene Yayıncılık, Ankara, 253-273.

TBMM Tutanakları

TBMM Zabıt Ceridesi (1920), Devre: 1, Cilt: 4, İçtima Senesi: 1, İçtima: 78, 4.10.1336.

<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d01/c004/tbmm01004078.pdf>

TBMM Zabıt Ceridesi (1923), Devre: 1, Cilt: 28, İçtima Senesi: 4, İçtima: 20, 8.4.1339.

<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d01/c028/tbmm01028020.pdf>

TBMM Zabıt Ceridesi (1924), Devre: 2, Cilt: 5, İçtima Senesi: 1, İçtima: 96, 6.2.1340.

<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d02/c005/tbmm02005096.pdf>

TBMM Zabıt Ceridesi (1925a), Devir: 2, Cilt: 14, İçtima Senesi: 2, İçtima: 64, 25.4.1341.

<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d02/c014/tbmm02014064.pdf>

TBMM Zabıt Ceridesi (1925b), Devir: 2, Cilt: 14, İçtima Senesi: 2, İçtima: 65, 26.4.1341.

<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d02/c014/tbmm02014065.pdf>

TBMM Zabıt Ceridesi (1925c), Devir: 2, Cilt: 15, İçtima Senesi: 2, İçtima: 72, 8.3.1341.

<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d02/c015/tbmm02015072.pdf>

TBMM Zabıt Ceridesi (1925d), Devir: 2, Cilt: 15, İçtima Senesi: 2, İçtima: 78, 15.3.1341.

<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d02/c015/tbmm02015078.pdf>

TBMM Zabıt Ceridesi (1926a), Devir: 2, Cilt: 26, İçtima Senesi: 3, İçtima: 117, 9.6.1926.

<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d02/c026/tbmm02026117.pdf>

TBMM Zabıt Ceridesi (1926b), Devir: 2, Cilt: 28, İçtima Senesi: 4, İçtima: 11, 1.12.1926.

<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d02/c028/tbmm02028011.pdf>

TBMM Zabıt Ceridesi (1926c), Devir: 2, Cilt: 28, İçtima Senesi: 4, İçtima: 12, 6.12.1926.

<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d02/c028/tbmm02028012.pdf>

TBMM Tutanak Dergisi (1994), Dönem: 19, Cilt: 53, Yasama Yılı: 3, Bileşim: 74, 22.4.1994.

<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d19/c053/tbmm19053074.pdf>

TBMM Tutanak Dergisi (2010), Dönem: 23, Cilt: 71, Yasama Yılı: 4, Bileşim: 114, 9.6.2010.

<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d23/c071/tbmm23071114.pdf>

TBMM Tutanak Dergisi (2012), Dönem: 24, Cilt: 37, Yasama Yılı: 3, Bileşim: 40, 15.12.2012.

<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d24/c037/tbmm24037040.pdf>

TBMM Tutanak Dergisi (2013), Dönem: 24, Cilt: 47, Yasama Yılı: 3, Bileşim: 86, 2.4.2013.

<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d24/c047/tbmm24047086.pdf>

ATATÜRK DÖNEMİ 1929 DÜNYA EKONOMİK BUNALIMI YILLARINDA İKTİSAT VEKÂLETİ (21.01.1928- 31.12.1938)* MINISTRY OF ECONOMY DURING GREAT DEPRESSION IN THE PERIOD OF ATATÜRK (21.01.1928- 31.12.1938)**

Ayşegül SAYLAM***

ÖZET

Devletler, gerçek anlamda siyasi bağımsızlığı, sahip olduğu ekonomik güç ve bağımsızlık ölçüsünde gerçekleştirirler. Üniter devlet yapısına sahip ülkelerde iktisadi hayata ilişkin politika belirleme, mevzuat hazırlama, gerekli kurum veya kuruluşları kurmada en önemli aktör merkez örgütleridir. Türkiye Cumhuriyeti de yeni kurulma sancıları yaşadığı dönemde, bu önemli görevi Osmanlı Devleti'nden miras aldığı vekâletlerle gerçekleştirmeye çalışmıştır. Bu bağlamda, 1929 Ekonomik Buhranının yaşandığı dönemde de İktisat Vekâleti, ülkenin sanayi ve ticaret alanında, sisteme soktuğu mevzuatlar ile iktisadın inkişafı ve ekonomik bağımsızlık için önemli girişimlerde bulunmuştur. Bu kapsamda çalışmada, Türkiye Cumhuriyeti'nde, 1929 Ekonomik Buhran döneminde, İktisat Vekâletinin kurulması, misyonu, icraatları, teşkilatı, faaliyetlerine yön veren mantık incelenmiş ve değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: İktisat Vekâleti, Türkiye Cumhuriyeti, 1929 Dünya Ekonomik Bunalımı

* Araştırma Makalesi.

Makale gönderim tarihi: 18.07.2019

Makale kabul tarihi: 27.02.2020

** Bu makale Ayşegül Saylam tarafından yazılan ve 2016 yılında Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü tarafından kabul edilen "1920-1938 Yılları Arasında Türkiye'de Sanayi ve Ticaretin Bakanlık Düzeyinde Kurumsallaşması: Kurumsal Kuram Bağlamında Bir İnceleme" adlı doktora tezinin beşinci bölümünden üretilmiştir.

*** Dr. Öğr. Üyesi, Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü

E-posta: aysegulk@hacettepe.edu.tr

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1737-6656>

ABSTRACT

States realize real political independence to the extent of their economic power and independence. Central organizations are the most important actors in policy making, preparing legislation and establishing the necessary institutions or organizations in the unitary state structure. The new founded Turkish Republic accomplished this goal with the ministries inherited from the Ottoman Empire. In this context, in the period of the Great Depression, the Ministry of Economy made important initiatives for the development of economy and economic independence in the field of industry and trade in the country. In the study, the establishment of the Ministry of Economy, the mission, activities and organization of the institution and the logic driving its activities were examined during the Great Depression in Turkish Republic.

Key words: *Great Depression, Ministry of Economy, Turkish Republic*

GİRİŞ

Türkiye Cumhuriyeti, siyasi bağımsızlığa ve sömürgeciliğe karşı olarak kurulmuş bir ülke olarak dünya tarihinde yerini almıştır. Siyasi bağımsızlığın ancak iktisadi bağımsızlıkla gerçekleşeceğini farkında olan ülke, bu misyonunu gerçekleştirmek amacıyla bu alandaki faaliyetlerine büyük önem vermiştir. Bu kapsamda idari geleneğinde de var olan nazırlıkları, merkezi yönetimin en önemli organlarından olan bakanlık tipi örgütlenme formuyla devralarak icraatlarını gerçekleştirmiştir. Bu amaçla Meclis'in açılmasından yaklaşık iki ay sonra 02.05.1920 tarihli 3 sayılı Kanunla 11 vekâletle icraatlarına başlamıştır. Ülke devraldığı cılız Osmanlı ekonomisi ile İktisat Vekâleti (03.05.1920-05.03.1924) ve Ticaret Vekâleti (05.03.1924-21.01.1928) öncülüğünde birçok yasal düzenlemeyle iktisadi bağımsızlığın garanti altına alınması amacıyla girişimlerde bulunmuştur. I. ve II. Balkan Savaşları, I. Dünya Savaşı ve Kurtuluş mücadelesinden sonra bitap düşmüş, daha yeni kurulma sancuları yaşayan ülke, 1929 Ekonomik Buhranıyla bir kere daha sarsılmıştır. İktisadi bağımsızlığı sağlama misyonunun önemi bu dönemde daha belirgin hale gelmiştir. Bu dönemde bu misyonun en önemli lokomotifleri olan ve 1928 yılında şemsiye bir vekâlet olarak ortaya çıkan İktisat Vekâleti önemli görevler üstlenmiştir. Vekâlet, ülkenin sanayi ve ticari inkişafını artırmak için mevzuatların hazırlanmasında ve kurum/kuruluşların kurulmasında öncülük etmiştir. Çalışmanın amacı da Atatürk dönemi ekonomik buhran döneminde İktisat Vekâletinin ortaya çıkışını, misyonunu, faaliyetlerine yön veren mantığı, teşkilatını ve sanayi ve ticaret alanındaki önemli kurumsal faaliyetlerini incelemektir. Bir diğer deyişle, çalışmada, ülkede 1929 Dünya Ekonomik Bunalımı yıllarında İktisat Vekâletinin krizden en az şekilde etkilenmek ve ülkenin iktisadi bağımsızlığını pekiştirmek amacıyla yaptığı icraatlar incelenmiştir. Bu dönemde Türkiye Cumhuriyeti yeni kurulduğu için hem siyasi bağımsızlık hem de ekonomik bağımsızlık açısından kurumun önemi daha da artmaktadır. Bu bağlamda kurumun sadece icraatları değil, teşkilatı, faaliyetlerine yön veren mantık ve kurumun misyonu da önem kazanmaktadır. Dolayısıyla kurum ve bahsi geçen unsurlar bağlantılı şekilde incelenmiştir. Çalışmanın temel araştırma sorusu, Atatürk dönemi 1929 Dünya Ekonomik Bunalımı yıllarında İktisat Vekâletinin nasıl bir teşkilat, mantık ve misyonla hangi icraatları yerine getirdiği sorusuna cevap aramaktır. Bu kapsamda dönemin zabıt cerideleri de incelenerek, siyasetçilerin ve bürokratların tanıklığında, ilk olarak dönemin ekonomik gelişmelerine değinilmiş, ardından İktisat Vekâletinin ortaya çıkışı ve meşruluk kazanmasına değinilmiş ve kurumun misyonu ve kurumun faaliyetlerine yön veren iktisadi mantık değerlendirilmiş, son olarak İktisat Vekâletinin teşkilatı, önemli icraatları irdelenmiş ve sonuç kısmında Vekâlet değerlendirilmiştir. Çalışma nitel bir araştırma olup Resmî Gazete ve Kavanin Mecmuasında yayımlanmış tüm kanun, kanun tasarısı, kanun teklifi, meclis kararları, tüm tutanaklar, ulaşılabilecek gerekli olan tüm arşivler incelenmiştir. Çalışmada özellikle Türkiye Büyük Millet Meclisinin (TBMM) resmî sitesindeki “Cumhuriyet Dönemi Meclisleri Genel Kurul Tutanaklarına Erişim Sistemi”nden “yasama dönemi, yasama yılı, tarih aralığı, kurum adı, milletvekili adı” gibi gerekli unsurlar bazında yapılan sorgular sonucunda tüm veriler kurumun kütüphanesinden matbu olarak

elde edilmiş ve incelenerek ek kaynaklara erişilmiştir. Çalışmanın evreni çoğunlukla birincil kaynaklardan meydana gelmiştir. Ancak çalışmanın çeşitliliği açısından ikincil kaynaklardan da yararlanılmıştır.

1. ZAMANIN RUHU: DÖNEMİN ÖNEMLİ EKONOMİK VE SİYASAL GELİŞMELERİ

Dönemin iktisadi gelişmelerini daha iyi anlamak için erken Cumhuriyet döneminde izlenen iktisadi politikalara ve gelişmelere değinilmesinde fayda görülmektedir. 1919-1922 yılları arasında gerçekleşen Türk Kurtuluş Savaşı'nın ardından devletin yönetim biçimi Cumhuriyet olarak ilan edilmiştir. Bu dönemde ülkenin iktisadi bağımsızlığına zarar verecek diğer ülkelerin girişimleri devam etmiş, yabancı kuruluşların ekonomik anlamda nüfuzu son bulmamıştır. Devletin, yerli ve milli sermaye oluşturma çabaları devam etse de ülkenin uzun süredir savaşta olmasından dolayı ülkede nitelikli işgücü neredeyse yok olmuş, devletin elinde de yerli girişimciyi destekleyecek gücü kalmamıştır (Tokgöz, 1981, s. 42).

İktisadi bağımsızlığı sağlamaya yönelik önemli girişimlere bulunmuş, 1923 yılında Lozan Anlaşması ile kapitülasyonlar kaldırılmıştır. Ancak bu dönemde ülkenin iktisadi ve sosyal olarak gelişmesini engelleyecek diğer önemli bir gelişme, Anlaşma ile “Batı Trakya hariç Anadolu’dan 1 milyon, Trakya’dan 190 bin, İstanbul’dan 70 bin Rum asıllı Osmanlı vatandaşı Yunanistan’a gönderilirken; Yunanistan’dan 400 bin Yunanistan vatandaşı Müslüman Türkiye’ye” gelmesi olmuştur. Türkiye’den göç eden kişiler ticari alanda önde gelen aileler olmuş bu da genç Cumhuriyet’in iktisadi anlamda kan kaybetmesine neden olmuştur. (Boratav, 2003, s. 43-45; Çavdar, 2003). Boratav (2003, s. 43) bu düzenlemeleri “emperyalizme verilen ödümler” olarak adlandırmıştır. Yapılan düzenlemelerin, ülkenin 1929 yılına kadar gümrüğe konu olan gelirlerini arttırmaya veya gelişmeye yönelik sanayileşme ve ticaret politikalarını engellediğini açıklamıştır (Boratav, 2003, s. 44-45). Devletin yeterli sermayeye sahip olmaması, yabancı sermayenin ülkede egemen olması, dışarıda iktisadi anlamda liberal politikalarından ülkelerin daha çok faydalanması, ülkenin, iktisadi icraatlarında liberal ancak milli karma ekonomi politikası tercih etmesine yol açmıştır. Devlet eliyle yerli sermaye yaratmaya yönelik en önemli girişim, 1923 yılında İzmir İktisat Kongresi’nin düzenlenmesi ile sağlanmıştır. Bu kongre Atatürk döneminin önemli iktisadi icraatlarının temeli olmuştur. Kongrede devletin iktisadi politikasının ideolojik olmadığı kendine özgü bir iktisadi sistem olduğu belirtilmiştir. Keza İzmir İktisat Kongresi’nin açılışında konuşan İktisat Vekili Mahmut Esat Bey, bu düşüncesini şu şekilde dile getirmiştir (Ökçün, 1968, s. 262- 263).

“Biz ekonomi tarihi içindeki ekollerden hiçbirine benzemeyiz. Ne bırakınız geçsinler, bırakınız yapsınlar ekolüne ne de sosyalist komünist, etatist veya himaye ekolünden değiliz. Bizim de yeni Türkiye’nin, yeni ekonomi anlayışına göre, yeni bir ekonomi ekolumuz vardır. Buna ben Yeni Türkiye Ekonomi Okulu diyorum. Yukarıda belirttiğim ekonomi okullarından

hiçbirine bağlı olmamakla beraber memleketimizin ihtiyacına göre, bunlardan faydalanmaktan da geri kalmayacağız. Yeni Türkiye muhtelif bir iktisat sistemi takip etmelidir. İktisadi teşebbüs kısmen devlet ve kısmen teşebbüsü şahşı tarafından üstlenilmelidir. Mesela büyük kredi kuruluşlarını sanayi girişimleri Devlet tarafından yönlendirilecek veya idare edilecektir. Çünkü ülkenin iktisadi durumu bunu öngörmektedir. Bazı konularda iktisadiyatımız devletleştirme, bazı konularda da iktisadi teşebbüslerini şahsi teşebbüslere bırakacaktır”

Meclisin açılışından 1929 yılına kadar ekonominin gelişmesine yönelik önemli adımlar atılmış, yerli kumaşın kullanılması, haksız rekabetin önlenmesi, sanayi mekteplerinin açılması, madenlerin ve ormanların işletilmesi, yerli fabrika ve bankaların açılması gibi birçok girişimde bulunulmuştur. Bu girişimlere yönelik birçok karar da İzmir İktisat Kongresi’nde alınmıştır. İktisadi hayatta daha çok özel kesim itici güç olarak aktif rol oynamış, bu kapsamda devlet, bu amacı gerçekleştirmeye yönelik hukuki ve kurumsal sistemi inşa etmiştir. Devletin elinde yeterli derecede maddi imkân olmaması, onun ekonomide aktif rol oynamasını engellemiştir. Bu dönemde devlet, elindeki kaynakları daha çok demiryolu yapımı ve de millileştirmeye yönelik olarak ecnebilerin hatlarını alma yönünde kullanmıştır. Buna ek olarak devlet gelirlerini arttırmaya yönelik “tütün, kibrit, tuz, ispiroto ve ispiroto içkiler” üzerinde tekel kurulmuştur.¹ Ancak devletin doğrudan girişimi yerine daha çok özel sektörü desteklemesiyle yürüttüğü iktisat politikasının yükünü özel sektör tek başına taşıyamamıştır. Genel gelir düzeyinin düşük olması, teknik bilgi yetersizliği, sanayinin dışa karşı korunamaması, yabancı sermayeye karşı güvensizlik, girişimci sınıfın gelişmemesi, özel sektör yatırımlarının yetersiz olması, iç siyasetteki gelişmeler ve dünyadaki ekonomik kriz, devleti, yeni iktisadi politika arayışlarına itmiştir.²

1929 Ekonomik Buhranı, 29.10.1929 tarihinde Amerika Birleşik Devletleri’nde (ABD) New York Borsası’nda ortaya çıkmış, genel olarak Sovyet Rusya hariç tüm dünyayı etkisi altında bırakmıştır. Birinci Dünya Savaşı yıllarında tüm dünyada üretim kapasitesi genişlemiş, savaş sona erdiğinde üretim aynı hızla devam ederken harcamalar ve tüketim azalmıştır. Arz devam ederken talep azalınca özellikle gelişmiş ülkelerde stoklar oluşmaya başlamıştır. Sanayi mallarının üretimi kontrol edilirken, aynı durum tarım ürünleri için geçerli olmamış, arz fazlalığı da fiyatların düşmesine neden olmuş, bu durum dünyadaki tarım ürünlerinde en büyük üretici ABD için bir kâbusa dönüşmüştür. Özellikle I. Dünya Savaşı yıllarında Avrupa’nın kontrolünü kaybettiği piyasaları hâkimiyeti altına alan ABD, kendini ekonomik anlamda yenileme fırsatına sahip olmuştur. Savaş sonrası da ABD ekonomik anlamda gücünü korumaya devam etmiş, ithalatta korumacı olan ABD’ye borçlu ülkeler, ülkenin korumacı politikalarından dolayı ihracatlarını artıramamışlardır. Bu durum da dünya genelinde,

1 Hüseyin Şahin, Türkiye Ekonomisi, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa, 2002, s. 55.

2 Hamza Eroğlu, Atatürk ve Devletçilik, Olgaç Matbaası, Ankara, 1981, s. 31; Yüksel Ülken, Atatürk ve İktisat: İktisadi Kalkınmada Etkinlik Sorunu ve Eklektik Model, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara, 1981. s. 101.

üretimi artırmış ancak ticaretin gelişmesine engel olmuştur³. Ekonomik kriz ülkelerin iktisadi politikalarında önemli değişiklikler yaratmış, “ekonominin kendi kendine tam istihdam düzeyinde dengelenebileceğine” inanılan ülkelerde bile, devletler iktisadi hayata müdahale etmiştir. Devletler genel olarak devalüasyon yaratarak stok fazlalıklarının elden çıkarılmasına, gümrük vergilerini yükselterek ve ithalat mallarına sınır getirerek milli varlıklarını korumaya çalışarak krizin etkilerini gidermede aktif rol oynamışlardır. ⁴ Dünya ekonomik krizinden ilk etkilenen ülke Almanya olmuştur. Almanya’da kriz, işsizlik ve yoksullukla sonuçlanmış, sanayi üretimi hızla düşmüş, devlet bütçesinde açıklar meydana gelmiştir. 1932 yılında iktidara gelen faşist ve despot Nazi Partisi, II. Dünya Savaşı’nın sonuna kadar ekonomi politikalarında, güdümlü ekonomi politikasını izlemiştir. İtalya’da da ekonomik kriz, işsizlik ve iflas ile sonuçlanmış, Mussolini yönetimindeki İtalya, iflas eden çoğu bankanın hisselerini ele alarak devlet sanayi işletmelerini (Kamu Sanayi Örgütü ‘IRI’) kurmuş ve de devlet piyasaya doğrudan müdahale ederek, etkin bir aktör olmuştur. ABD’de ortaya çıkan kriz karşısında iktisadi ve sosyal birtakım önlemler almış, 1932 yılı seçimlerinde başa geçen F. D. Roosevelt’in aldığı bu önlemler “New Deal” planı olarak adlandırılmıştır. Kriz döneminde uygulanan bu plan özü itibariyle, devletin piyasada düzenleyici, müdahale ve kontrol edici roller üstlenmesine yol açmış, devlet, ekonominin etkin bir şekilde sürdürülmesi için geniş bir alanda müdahalede bulunmuştur.⁵ Özetle, ekonomik kriz genel olarak tüm dünyada etkili olmuş ve ekonomide devleti etkin bir şekilde yeniden sahneye çağırmıştır. Bu dönemde güdümlü ve planlı ekonomi akımları güçlenmiş, bu akımların gerek Avrupa basınında gerekse de ekonomi literatüründe desteklenmesi, Türkiye Cumhuriyeti’nde de ekonomi politikalarının değişmesinde büyük rol oynamıştır⁶.

Dünyada yaşanan ekonomik krizin, Türkiye üzerine de yansımaları olduğu söylenebilir. Örneğin tarım mamullerine olan ihracat isteği azalmış ve fiyatlar düşmüş, yapılması planlanan ithalat için gerekli borç bulunamamış, ülkede pazar sorunu başlamış, dış ticaret açığı yaşanmış ve Türk Lirasının (TL) değeri düşmüştür (Parasız, 1998, s. 48). 1932 yılında New York Times gazetesine J. W. Kernick imzasıyla Türkiye’nin durumu ile ilgili gönderilen mektupta “ülkenin mali ve iktisadi anlamda içinden çıkılması zor bir duruma sapsmış olduğu” belirtilmiştir.⁷ Nitekim ekonomik buhran o dönem sanayi ve ticareti olumsuz etkilemiş, ancak vekâlet çalışmalarına

-
- 3 Erdinç Tokgöz, Türkiye’nin İktisadi Gelişme Tarihi, Ankara: İmaj Yayınevi, Ankara, 2004, ss. 54-56.
 - 4 Avni Zarakolu, 1929/30 Dünya Ekonomik Krizi Karşısında Türk Ekonomisi ve Alınan Krizle Mücadele Tedbirleri, Atatürk Dönemi Ekonomi Politikası ve Türkiye’nin Ekonomik Gelişmesi Semineri Bildiri Kitabı (89-103), Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1982, s. 92
 - 5 Tokgöz, 2004, a.g.k., ss. 57-61.
 - 6 Feridun Ergin, Atatürk Zamanında Türk Ekonomisi, Yaşar Kültür ve Eğitim Vakfı Yayınları, İzmir, 1977, s. 15.
 - 7 Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü, “New York Times gazetesine, Türkiye’nin İktisadi ve Mali Durumun Dair J. W. Kernick Tarafından İstanbul’dan Gönderilen Mektup” Tarih: 28.03.1932 Dosya: 85127 Fon Kodu: 30..10.0.0 Yer No: 83.550..25.

devam etmiştir. İstanbul’da 1929 yılında 52 iflas, 789 tasfiye, 1930 yılında 49 iflas, 523 tasfiye, İzmir’de 1929 yılında 8 iflas, 168 tasfiye, 1930 yılında da 14 iflas, 131 tasfiye yaşanmıştır.⁸ Ekonomik kriz, dolaylı bir kambiyo sorunu ortaya çıkarmış, Türkiye Cumhuriyeti, yabancı bankalara olan borçlarını TL üzerinden ödemeyi teklif etmiş, ancak bu talep olumlu karşılanmayınca moratoryum ilanı kabul edilmiştir. Kazgan (2008, s. 57) ülkenin moratoryum ilan etmesindeki önemli unsurları aşağıdaki gibi sıralamıştır:

“- Buğday ithalatında artış: 1927 ve 1928 ‘de buğday üretiminin, 1926’dakinin ortalama yarısı kadar olmasını izleyerek, 1929’da 18 milyon TL tutarında hububat ithali gereği doğdu; buna karşılık hububat ihracatı ancak 5 Milyon TL düzeyinde kaldı.

- Spekülatif ithalat artışı: Lozan Anlaşması’na göre, Türkiye 1929 Ekim ayından itibaren gümrük vergilerini yükseltebilecekti. Spesifik niteliğiyle %25 oranında olan yeni vergi, lüks sayılan ithal mallarıyla yerli üretime rakip mallarda %100’e kadar çıkıyordu. Vergi konmadan önce ithalatı tamamlayarak stok yapma endişesi tüccarların spekülatif ithal eğilimini ve tabii kredi talebini arttırdı.

- Demiryolları politikasının yarattığı döviz ve fon talebi: Yeni demiryolları yapımı ve imtiyazların satın alınması (Haydarpaşa Limanı, Mersin- Adana Hattı, Anadolu Demiryolları, Zürih Bankası Portföyü) için de devletin kambiyo piyasasına girmesi söz konusuydu.

- Osmanlı borçlarının ödenmesi: 1928’deki anlaşmaya göre, Osmanlı borçlarının ilk taksitinin 1929’da ödenmesi gerekiyordu.”

Ekonomik krize ek olarak, ülkenin gereğinden fazla ithalata yönelmesi, ihracat gelirlerinin azalması, TL’nin değer kaybetmesi, Osmanlı borçlarının ödenme zamanının gelmesi, ülkenin krizi zayıf karşılamasına yol açmıştır. Bu olumsuz gelişmelere ek olarak liberal politikaların ülkede olumsuz sonuçlar vermesi, özel sektörde yeterli sermayenin bulunmaması ve gerekli yatırımların yapılamaması, teknik bilgi yetersizliği, ekonomik krizin Batıda güdümlü ve planlı iktisadi politikalar doğurması, Türk-Sovyet yakınlığı ve Sovyet Rusya’nın krizden çok etkilenmemesi ve Sovyet Rusya’da uygulanan planlı iktisadi politikaların olumlu sonuçlar vermesi Türkiye Cumhuriyeti’ni devletçi politikalara yönlendirmiştir.⁹ Ülke içinde Kadro Hareketinin, devletin sanayileşmeyi öngören devletçi politikalar üretmesini desteklemesi, devletle Cumhuriyet Halk Fırkasının (CHF) bütünleşmesi ve 1930

8 TBMM Zabıt Ceridesi (16.07.1931). Devre 4. İctima Senesi: Fevkalade İctima. Cilt: 3. İctima Sayısı: 29. s. 159.

9 İlker, Parasız, Türkiye Ekonomisi: 1923’den Günümüze Türkiye’de İktisat ve İstikrar Politikaları Uygulamaları, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa, 1998; Tokgöz, 2004, a.g.k., ss. 62-63; Beşir Hamitoğulları, Atatürk Devletçiliği ve Ekonomik Bağımsızlık. Atatürk Dönemi Ekonomi Politikası ve Türkiye’nin Ekonomik Gelişmesi Semineri Bildiri Kitabı (105- 132), Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1982, ss. 112-113.

yılında ortaya çıkan ikinci muhalefet denemesi olan Serbest Cumhuriyet Fırkasının (SCF), ekonomik hedef ve politikalarında liberal politikalar benimsemesi, hükümetin devletçi politikalarının desteklemesini kolaylaştırmıştır.¹⁰ Devletin iktisadi anlamda uyguladığı bu devletçi politikanın, icraatların ve programların, kurumsal uygulayıcısı da İktisat Vekâleti olmuştur.

2. İKTİSAT VEKÂLETİNİN YENİDEN KURULMA FİKRİNİN ORTAYA ÇIKMASI VE FİKRİ MEŞRULAŞTIRMA

İktisat Vekâletinin bakanlık düzeyinde ortaya çıkmasına dair yapılan ilk girişim 26.04.1920 tarihinde verilen “Bursa Milletvekili Muhiddin Baha Bey ve Arkadaşlarının On Encümenin Teşkilatına Dair Önerge” ile gerçekleşmiştir. Muhiddin Baha Bey ve arkadaşları tarafından, “1. Şeriye İşleri (Umuru Şeriye), 2. Dâhiliye-Emniyet İşleri- Posta ve Telgraf, 3. Hariciye, 4. Ticaret, Ziraat, Orman, Maadin, Umuru İktisadiye, 5. Adliye ve Mezahip, 6. Maarif, 7. Müdafai Milliye, 8. Nafia, 9. Sıhhiye ve Muaveneti İçtimaiye, 10. Maliye ve Rüşumat” olarak on encümenin teşkilatı ve her encümenin de beş ila on sayı arasında üyesi olması teklif edilmiştir¹¹. Bu dönemde Meclis içerisinde vekâletlerin meşru olarak belirlenmesinin erken olduğu düşünülmüştür. Çünkü oluşturulan meclisin hala meclisi müdafaa olduğu, o dönem ülkenin hala tehdit altında olduğu, ülkenin esaret altından yeni kurtulduğu, İstanbul’da bulunan heyetin yerine vekillerin ikame edilmesinin ve illerde işlemez duruma gelmiş işlere idarelerin tayin edilmesinin erken olduğu düşünülmüştür. Bu kapsamda vekâletlerin daha işlemeyen vazifeleri ayrıntılı bir şekilde belirlenmeden, vekâletlerin isimlerinin belirlenmesinin yanlış olacağı düşünülmüştür. Örneğin İktisat Vekâleti kurulduğunda vali ve kaymakamlar arasında kurumun ne olduğuna dair sıkıntılı tartışmalar ortaya çıkacağı, idaresinin nasıl olacağını anlaşılamayacağı tartışılmıştır. Bu nedenle de ülke tam anlamıyla işgalden kurtulana kadar İstanbul’da bulunan nezaretlerin göreve devam etmesi gerektiği düşünülmüş ancak yapılan müzakereler sonucunda bazı vekâletlerin kurulması ve yönetimin de Ankara üzerinden devam etmesinin zorunluluk olduğu, bu vekâletlerin müstakil şekilde devam etmesi gerektiği ve her vekâletin müstakil bir encümeni olması gerektiği düşünülmüştür¹². Yapılan müzakereler sonucunda “Türkiye Büyük Millet Meclisi İcra Vekillerinin Sureti İntihabına dair Kanun Layihası”, 02.05.1920 tarihinde 3 sayılı Kanunla yasallaşmıştır. 04.05.1920 tarihinde İcra Vekilleri seçimi tamamlanmış ve İcra Vekilleri Heyeti “Umur-ı Şeriye Vekâleti, Müdafaa-i Milliye Vekâleti, Adliye Vekâleti, Dâhiliye Vekâleti, Hariciye Vekâleti, Maliye Vekâleti, Maarif Vekâleti, Nafia Vekâleti, İktisat Vekâleti, Sıhhiye ve Muavenet-i İçtimaiye Vekâleti, Erkan-ı Harbiye Umumiye

10 Tokgöz, 2004, a.g.k., s. 69; Yahya Tezel, Sezai, Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi (1923- 1950), Yurt Yayınevi, Ankara, 1994. s.248.

11 TBMM Zabıt Ceridesi (26.04.1920). Devre 1. İçtima Senesi: 1. Cilt: 1. İçtima Sayısı: 4. s. 73- 74.

12 TBMM Zabıt Ceridesi (01.05.1920). Devre 1. İçtima Senesi: 1. Cilt: 1. İçtima Sayısı: 8. s. 167.

Vekâleti” olarak oluşturulmuştur. 03.05.1920-05.03.1924 tarihleri arasında görev yapan İktisat Vekâleti, yerli kumaşın kullanılması, haksız rekabetin önlenmesi, sanayi mekteplerinin geliştirilmesi, madenlerin ve ormanların işletilmesine yönelik birçok icraatta bulunmuştur. Özellikle iktisadi bağımsızlığın sağlanması için düzenlenen İzmir İktisat Kongresi, Atatürk dönemi iktisadi hayatına yön vermiş, Vekâletin icraatlarını ve kurumsal mantığını belirlemede büyük rol oynamıştır. İktisat Vekâletinin merkez ve taşra dairelerinin kadrolarını tespit etmek amacıyla 15 kişilik bir komisyon oluşturulmuştur.¹³ Ancak o dönemde ateş nutuklarının hala dinlendiği belirtilerek ülkede idari anlamda ılımlı ve aşırıya kaçmadan davranılması gerektiği vurgulanarak vekâletlerin teşkilatlarının ülkenin gündemi olmadığı düşünülmüş ve bu uygulama uzun süre sekteye uğramıştır.¹⁴ Görev süresi boyunca merkez valilik konağında hizmet eden Vekâletin merkez teşkilatı; sanayi, ticaret, maden, ziraat, istatistik gibi birçok hizmeti konağın¹⁵ birkaç odacığında az bütçeyle yerine getirmeye çalışmıştır. Vekâletin görev yaptığı süre boyunca ülkenin hala müdafaayla uğraşması, iktisadi anlamda ülkenin harabe içerisinde olması, yeni bir devletin kurulma sancıları gibi çevresel koşullar ve siyasi aktörlerin etkisiyle İktisat Vekâleti çözülmüştür. Uzun süren müzakereler sonucunda “İktisat Vekâletine bağlı olan ziraat, orman ve baytar genel müdürlüklerinin ayrılarak Ziraat Vekâletinin kurulması, İktisat Vekâleti tarafından yürütülen kalan mevcut görevleri de ifa etmek üzere Ticaret Vekâleti kurulmasına” yönelik üç maddelik 432 sayılı Kanun 05.03.1924 yılında kabul edilmiştir. İktisat Vekâletinin sanayi ve ticaret alanındaki işlerini yürüten Ticaret Vekâleti 05.03.1924-21.01.1928 tarihleri arasında faaliyet göstermiştir. Bu Vekâlet; İş Bankası, Türk Sanayi ve Maadin Bankası, Şeker Fabrikalarının kurulması gibi birçok banka ve fabrikanın kurulmasına öncülük etmiş, deniz ticareti, maden işletmeciliği alanında önemli girişimlerde bulunmuş, 1927 yılında çıkardığı Sanayi Teşvik Kanunu ile sanayi ve ticaretin gelişmesine yönelik önemli adımlar atmıştır.

Ticaret Vekâleti çözülüp İktisat Vekâleti yeniden kurulduğunda, kurumsal girişimciler; meşruiyeti yüksek, ülke içinde ve dışında aktörler tarafından yaygınlaşan rasyonel mit olarak yine bakanlık tipi örgütlenme formunu kullanmıştır. Hem Batı’da meşruiyeti yüksek olan hem de Osmanlı’dan miras alınan bakanlıklar, modernleşmenin ve merkezileşmenin yansıması olarak siyasetçiler tarafından rasyonel bir reçete olarak kullanılmıştır. Keza İktisat Vekâleti yeniden kurulduğunda kurumun meşruiyet kazanması için Osmanlı Devleti’ndeki bakanlık tecrübesi ve Batı örnek verilmiştir.

05.11.1927 tarihinde Başvekil İsmet Paşa ve milletvekilleri tarafından yeni hükümet kurulurken, Ticaret ve Ziraat Vekâlet’inin birleştirilerek zamanın

13 TBMM Zabıt Ceridesi (08.01.1921). Devre 1. İçtima Senesi:1. Cilt: 7. İçtima Sayısı: 131. s. 223- 224.

14 TBMM Zabıt Ceridesi (28.02.1921). Devre 1. İçtima Senesi:1. Cilt: 8. İçtima Sayısı: 159. s. 549- 550.

15 TBMM Zabıt Ceridesi (30.01.1921). Devre 1. İçtima Senesi: 1. Cilt: 7. İçtima Sayısı: 140. s. 63. 1921 yılı bütçe görüşmelerinde İktisat vekili, İktisat Vekâletinin kendisine ait dairelerinin mevcut olmadığı, valilik konağının işgal edildiğini belirtmiştir.

ruhuna uygun olarak İktisat Vekâletinin kurulmasının ihtiyaca daha uygun olacağı vurgulanmıştır.¹⁶ Aslında İktisat Vekâletinin yeniden kullanılabilceğine dair ilk düşünce 05.03.1924 yılında dönemin Dersim Milletvekili tarafından ortaya çıkmış, Feridun Bey Ticaret Vekâleti kurulurken “İktisat Vekâleti yeniden dirilebilir” demiştir.¹⁷

09.01.1928 tarihinde Ticaret ve Ziraat Vekâletlerinin birleştirilerek İktisat Vekâletinin kurulması hakkındaki kanun tasarısı Mecliste müzakere edilirken vekâlette neden iki müsteşar olduğu milletvekilleri tarafından tartışmaya neden olmuştur. Keza dönemin Gaziantep Milletvekili, ülkede bir vekâlete bir vekil ve bir müsteşar olması gerektiğini düşünmüştür. Dönemin Ticaret Vekili Mustafa Rahmi Köken de o zamandaki durum ile bugünün bir olmadığını, işlerin çok arttığını belirtmiştir. Bu nedenle iki müsteşarın zorunlu olduğu düşünülmüştür. Kanun, Ticaret Encümeninde görüşülmüş, encümen mazbatasında, Ticaret ve Ziraat Vekâletlerinin yaptıkları görevlerin, ülkenin iktisadi hayatında önemli etkileri olduğu, bu nedenle bu görevlerin ayrı ayrı vekâletler yerine İktisat Vekâleti tarafından idare edilmesinin ülkenin menfaatine olacağı düşünülmüş, yaşanan iktisadi buhran dile getirilmiş, bu sayede bütçede de tasarruf yapılacağı düşünülmüştür. Tek bir vekâlet olmasına rağmen, yapılacak görevin ülke açısından çok önemli olduğu gerekçesiyle iki müsteşarlığın gerektiği belirtilmiştir. Tasarının ikinci maddesinin, Ticaret ve Ziraat Vekâletlerinin şu ana kadar yaptıkları görevlerin değişmemesi, şubelerini birbirine devretmemesi, İktisat Vekâletinde ticaret ve ziraat işleriyle sorumlu iki müsteşar bulunması gerekliliğini içeren bir madde olarak düzeltilmesi talep edilmiştir.¹⁸ Yapılan müzakereler sonucunda 16.01.1928 yılında kanun maddeleri oylanmış, oylama sonucu kanun tasarısı kabul edilmiştir.¹⁹ Vekâlette iki müsteşarın vücuda getirilmesi, kanunun temel amacının ekonomik kriz nedeniyle ortaya çıkacak masrafların engellenmesi ve bu önemli işin daha az memurla uzmanlık alanlarına ayrılarak yürütülmesi ile açıklanabilir. Kanun 21.01.1928 tarihinde Resmî Gazete’de yayımlanmış, 1200 sayılı Kanunla, İktisat ve Ticaret Vekâlet’ini kuran 05.03.1340 tarihli 432 sayılı Kanun kaldırılmış, Ticaret ve Ziraat Vekâlet’lerine ait görevleri yerine getirmek üzere İktisat Vekâleti kurulmuştur. Vekâlete iki müsteşar ihdas edilmiştir. Müstakilken yaptıkları görevler de muhafaza edilmiştir. Son olarak 1927 yılında Ticaret ve Ziraat Vekâlet’lerinin bütçe ve kadroları 1928 yılında İktisat Vekâlet’ine aktarılmıştır. Ticaret Vekâleti ve Ziraat Vekâleti, Mustafa Rahmi Köken Bey ile iki buçuk ay (01.11.1927- 21.01.1928) faaliyet göstermiştir. Ardından İktisat Vekilliğine İzmir Milletvekili Mustafa Rahmi Bey (21.01.1928- 29.05.1929) atanmıştır.²⁰ 1937 yılının sonunda kadar sırasıyla

16 TBMM Zabıt Ceridesi (05.11.1927). Devre 3. İçtima Senesi:1. Cilt: 1. İçtima Sayısı: 4. s. 24.

17 TBMM Zabıt Ceridesi (05.03.1924). Devre 2. İçtima Senesi:1. Cilt: 7. İçtima Sayısı: 4. s. 123.

18 TBMM Zabıt Ceridesi (09.01.1928). Devre 3. İçtima Senesi:1. Cilt: 2. İçtima Sayısı: 29. s. 27- 29.

19 TBMM Zabıt Ceridesi (16.01.1928). Devre 3. İçtima Senesi:1. Cilt: 2. İçtima Sayısı: 32. s. 49- 50.

20 TBMM Zabıt Ceridesi (21.01.1928). Devre 3. İçtima Senesi:1. Cilt: 2. İçtima Sayısı: 34. s. 56.

Mehmet Şakir Kesebir (29.05.1929- 27.09.1930; 01.11.1937- 11.11.1938), Mustafa Şeref Özkan Burdur (27.09.1930- 08.09.1932), Mahmut Celal Bayar (09.09.1932- 01.11.1937) vekillik yapmıştır.²¹ İktisat Vekâleti göreve başladığında icra vekâletleri; Hariciye Vekâleti, Müdafaa-i Milliye Vekâleti ve Bahriye Vekâleti, Dâhiliye Vekâleti, Maliye Vekâleti, İktisat Vekâleti, Adliye Vekâleti, Sıhhiye ve Muaveneti İçtimaiye Vekâleti, Maarif Vekâleti ve Nafia Vekâleti olarak sistemde yer edinmiştir.²²

İktisat Vekâleti kurulduğunda, hükümet merkezinde dağınık bir şekilde faaliyete başlamış, 1931 yılına kadar eski Ticaret ve Ziraat Vekâletinin dairelerini kullanmıştır. 1931 yılında Ziraat Vekâlet'inin kurulmasıyla, eski Ticaret Vekâlet'inin daireleri ve hükümet merkezinin diğer binaları kullanılmaya devam etmiştir. 1932 yılında Teftiş Heyeti, Neşriyat ve Ticaret Mukaveleleri Dairesi için Evkaf Genel Müdürlüğüne ait olan daha önceden İş Bankasının bulunduğu ve Divan-ı Muhasebatın bu yılda tahliye etmeye devam ettiği bina, ayda 150 TL karşılığı İktisat Vekâletine kiralanmıştır.²³ Bu parçalı yapının yarattığı olumsuzluklar, resmî olarak ilk defa 14.01.1933 yılında Maliye Vekâleti tarafından hazırlanan “Adliye, İktisat, Nafia ve Ziraat Vekâletleri ile Temyiz Mahkemesi ve Hapishane Binalarının İnşasına Dair Kanun Tasarısı” ile Meclise taşınmıştır. Bütçe Encümeni mazbatasında, hükümet merkezinde bulunan İktisat Vekâletinin dağınık bir şekilde bulunmasının gereksinimleri karşılayamadığı gerekçesiyle, Vekâlet binasının yeniden inşası talep edilmiştir. Vekâletin dağınık şekilde çalışması ve kiralandıkları asıl binasında teşkilatlarını bir arada bulunduramaması, kurum üyelerinin düzgün bir şekilde çalışmamasına neden olmuştur. Bütçe encümeninin yaptığı tadil ile kanun aynı gün kabul edilmiştir. 2107 numaralı “Bazı Vekâlet Binaları ile Temyiz Mahkemesi ve Hapishane Binalarının İnşasına Dair Kanun” ile Adliye, Nafia, İktisat, Maarif ve Ziraat Vekâleti, Temyiz Mahkemesi ve Hapishanelerin müstakil binaları için 2-3,5 milyon TL'ye kadar harcama yapılabileceği açıklanmıştır. Bu binaların ödemesi için en fazla 12 yıl müddet biçilmiş, kanunun icrasında da Maliye Vekili sorumlu tutulmuştur.²⁴

İktisat Vekâletinin müstakil binası (1933-1934) Avusturyalı mimar Clemens Holzmeister tarafından yapılmıştır. Bu dönemde ülkede birlik ve beraberliği temsil etmek üzere bütün bakanlıklar tek bir yerde vücut bulmuştur. Bu yer ise bağımsızlığın ilan edildiği başkent Ankara'nın Vekâletler Caddesi olmuştur. Holzmeister'ın ilk projesi Müdafaa-i Milliye Vekâleti (1928-1931) olmuş, bunun dışında Holzmeister'ın diğer vekâlet binası projeleri Dâhiliye (1933-1934), Nafia (1933-1934), Maarif (1934)

21 TBMM Basın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü, (2010). TBMM Albümü (1920- 2010). Ankara: TBMM Basın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü.

22 Kazım Öztürk, Türk Parlamento Tarihi, TBMM Vakfı Yayınları, Ankara, 1968.

23 Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü, “İktisat Vekâlet'inin bazı daireleri için Evkaf Umumu Müdürlüğü'ne Ait Binanın Aylığı 150 Liraya Kiralanması” Tarih: 07.01.1932 Sayı:12129 Fon Kodu:30..18.1.2 Yer No: 25.3..7.

24 TBMM Zabıt Ceridesi (14.01.1933). Devre 4. İçtima Senesi:2. Cilt: 12. İçtima Sayısı: 24. s. 1- 2.

Vekâletleri olmuştur. Temel kamu hizmetlerine dönük olan Sıhhat ve İctimai Muavenet (1926), Adliye (1925-1926) ve Hariciye Vekâleti (1927) binaları daha önceden inşa edilmiştir. Dört katlı olarak tasarlanan ve bugün Yargıtay Ek Binası olarak kullanılan Vekâlet binasının müstakil olarak inşa edilmesiyle, Vekâletin gerçek anlamda vücut bulduğu söylenebilir²⁵.

3. KURUMUN FAALİYETLERİNE YÖN VEREN DEVLETÇİ MANTIK

TBMM'nin açılışından yeniden İktisat Vekâletinin kuruluşuna kadar olan dönemde, ülkenin iktisadi politikalarına, daha önce de bahsedildiği gibi, liberal ancak milli karma ekonomi politikası anlayışı hâkim olmuştur. Bu ekonomi politikası yerine getirilirken klasik anlamda liberal bir mantıkla ilerlenmemiş, yerli burjuvazi yaratma yolunda yapılan millileştirmelere yönelik müdahaleler, limanların tekelleştirilmesi, fabrikaları devletin işletmesi, kurulan bankalar, bu mantığın somut örnekleri olmuştur. Ancak uygulanan liberal politikaların olumsuz sonuç vermesi, dünyadaki ekonomik kriz ve de dış ülkelerde özellikle Sovyet Rusya'da uygulanan başarılı planlı güdümlü iktisat politikaları, devletin ekonomi politikalarını etkilemiştir. Dolayısıyla bu politikanın uygulayıcısı olan İktisat Vekâletinin faaliyetlerine yön veren mantık, çevrede ortaya çıkan önemli kırılmalar ve etkilerle devlet adamları tarafından değişmiş ve şekillenmiştir.

İktisat Vekâletinin hizmetlerine yön veren pragmatik ve ılımlı devletçi mantık, bir ideoloji veya sistematik bir teorinin sonucu değil tamamen ülkenin ihtiyaçlarından doğan pragmatik bir yaklaşımla ortaya çıkmıştır. Bir diğer deyişle, ortaya çıkan devletçi mantık, çevrede ortaya çıkan unsurlar ve ülkenin kendine özgü koşullarından ortaya çıkmıştır. Hatta bu dönemde ortaya çıkan devletçilik mantığının sosyalizme yakınlaştırılması, siyasetçiler tarafından hoş karşılanmayarak “devletçilik” kelimesi yerine “mutedil devletçilik” kelimesinin kullanılması uygun görülmüştür. Bu kavramın içeriği ise devlet adamları tarafından doldurulmuştur.²⁶ Nitekim *devletçilik* kavramı 1931 yılında programa girmiş ve bu mantığın uygulanması amacıyla Mustafa Kemal Paşa “Mutedil Devletçilik” görüşünü savunan Mahmut Celal Bey'i, “Münferit Devletçilik” görüşünün liderliğini yapan İsmet Bey Hükümetinde İktisat Vekilliğine getirmiştir²⁷.

02.10.1930 tarihli Meclis görüşmelerinde dönemin İktisat Vekili Mustafa Şeref Bey, vekâletin faaliyetlerine yön veren mantığı şu sözlerle belirtmiştir²⁸:

25 Hürriyet (05.10.2008), Başkent Tarihinin Değişen Yüzleri, Erişim: 26.07.2016. <http://www.hurriyet.com.tr/baskent-tarihinin-degisgen-yuzleri-10041244>; Hasan Kuruyazıcı, “Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Türkiye'de Alman Mimarlar”, Arkitekt Dergisi, Eylül, 1-10, 2002.; İnci Aslanoğlu, Erken Cumhuriyet Dönemi Mimarlığı, Orta Doğu Teknik Üniversitesi Yayınları, Ankara, 2001.

26 Şahin, 2002, a.g.k., s.58.

27 M. Akif Tural, Atatürk Döneminde İktisadi Yapılaşma ve Celal Bayar (1920-1938), Kültür ve Turizm Bakanlığı Yayınları, Ankara, 1987, s. 115.

28 TBMM Zabıt Ceridesi (02.10.1930). Devre 3. İctima Senesi: 3. Cilt: 21. İctima Sayısı: 84. s. 45- 46.

“ülke sınırları içerisinde iktisadi menfaatler kendi halinde veya olabildiğince anarşik düzeyde hareket etmeyecektir. İktisadi işler ahenkli ve dengeli bir şekilde belli bir noktaya doğru ilerleyecektir. Ancak bu noktada devletin faaliyeti kişisel teşebbüsün yerine geçmeyecektir. Kişisel teşebbüsün önündeki engeller yine kaldırılacak, kişisel teşebbüslerin birbirlerinin çıkarlarını zedelemesini engelleyecek, onları genel kamu çıkarını koruyacak şekilde yönlendirecektir. Devletçilik dendiği zaman bu anlaşılmalıdır, bu amacı elde etmek için de devlet müdahalesi esastır. Eğer devlet müdahale etmezse ülkenin içerde ve dışarda kişisel menfaatler, ülkenin birliği ve varlığı tehlike altında olacaktır.”

Yukarıdaki bilgilerden anlaşılacağı üzere pragmatik, ılımlı, devletçi kurumsal mantık, özel teşebbüsü kaldırıp onun aleyhine faaliyette bulunmak anlamına gelmemiştir. Vekâlet piyasa mekanizmasını esas almış, özel girişimin yerine devlet girişimini ikame etmemiş, özel ve kamu kesiminin üretim alanında yan yana bulunacağı ve birbirlerini tamamlayacağı politikalar uygulamıştır. Bu mantıkta vekâlet, özel sektör ile alakalı daha önceden yaşanan olumsuz tecrübelerden dolayı, ekonomik gelişmeyi özel sektörden beklemek yerine bazı sanayi yatırımlarını yerine getirerek, devleti etkin hale getirecek politikalar uygulamıştır. Daha önceden devlet işletmeciliği geçici olarak düşünülmüş, bu amaçla da ilk başta işletmeler anonim şirket statüsünde kurulmuştur.²⁹ Ancak özel sektörden beklenen fayda elde edilmediği için daha sonradan bu işletmeler devletin eline geçmiştir.³⁰

İktisat Vekâletinin faaliyetlerine yön veren mantık, yukarıda belirtildiği gibi kendine özgü özelliklere sahip olmuştur. Bu kapsamda bu mantığı devletleştirme ile eş görmek çok da doğru bir saptama olmayacaktır. Nitekim İktisat Vekâleti faaliyette bulunduğu dönemde, yabancı sermayeye karşı çıkılmamıştır. Örneğin 1928- 1938 yılları arasında Vekâlet tarafından 17 yabancı şirket millileştirilse de Vekâletin icraatlarına yön veren mantığın en yoğun olduğu 1934-1938 yılları arasında da 32 yeni yabancı sermayeli şirket kurulmuştur³¹. Faaliyetlerine yön veren mantığın en

29 Bu duruma örnek Chester Projesi verilebilir. Projenin temeli 1910 yılında Babıali'nin Chester imtiyazını vermesi talebiyle başlatılmış, ancak o dönem Almanya tarafından bu imtiyazın parlamento tarafından onayı engellenmiştir. Proje, 1922 yılının sonunda yeniden ortaya çıkmıştır. 1922 yılında ise hükümet bu imtiyazı Osmanlı Amerikan Kalkınma Şirketi adıyla hareket eden Chester ve Kennedy'ye tanımıştır. 99 yıllık imtiyaz anlaşmasına dayanan proje, şirketin Doğu'da çok geniş bir alanı kapsayan bölgede, demiryolu inşa etmesi ve demiryolu etrafındaki alanda (20'şer kilometre) madenleri işletmesi öngörmüştür. Bu kapsamda da hükümet, şirkete geniş bir vergi muafiyeti tanımıştır. Buna ek olarak, İktisat Vekili makine devrine girmek için Mr Kennedy ile sözleşme imzalamıştır. Anlaşmada şirketin beş ay içerisinde Türk Anonim Şirketine dönüşmesi gibi milli bir iktisat politikası öngörülmüştür. Ancak meclise sunulan proje kabul edildiği halde, proje ekibi finansman yetersizliği nedeniyle harekete geçememiş, 18 Aralık 1923 yılında da sözleşme feshedilmiştir (Ayrıntılı bilgi için bkz. Avcioğlu, 1987, s. 152; Türkdogan, 1981, s. 433; Altun, 1981, s. 53-54).

30 Şahin, 2002, a.g.k., s. 58-59; Özhan Uluatam ve Tan Turgut, Türk İktisat Politikasının Hukuki Çerçevesi, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1982, s. 4.

31 Ayrıntılı bilgi için bkz. Yahya Sezai Tezel, Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi, Yurt Yayınevi, Ankara, 1986, s. 178; Doğan Avcioğlu, Türkiye'nin Düzeni, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1969, s.296-297.

önemli kurumsal çıktıkları ise İktisat Programının yapılması, Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı, Devlet Sanayi Ofisi, Sümerbank, Etibank, Maden Tetkik Arama Enstitüsü, Sanayi Kredi Bankası, Merkez Bankası, Şeker, Çimento, Kâğıt Sanayisi olmuştur.

4. KURUMUN MİSYONU: İKTİSADİ BAĞIMSIZLIĞI SAĞLAMAK

Türkiye Cumhuriyeti'nin siyasi bağımsızlığının sömürgeciliğe karşı yapılan bir mücadele sonucu ortaya çıkması, onun iktisadi bağımsızlığı elde etme mücadelesini koşullandırmıştır. Ancak bu durum yabancı sermayeye tamamen karşı durma veya yabancı sermayenin ülkeye girişini engelleme anlamına da gelmemiştir. Nitekim İzmir İktisat Kongresi'nde ekonomik gelişmeye katkısı olmak koşuluyla yabancı sermayeye izin verilmesi kararı alınmış, dönemin İktisat Vekillerinden Sırrı Bey de yabancı sermayenin ülkeye girişinin kolaylaştırıldığını ancak hiçbir zaman bu sermayenin ülke menfaatine zerre kadar zarar vermesine müsaade edilmeyeceğini belirtmiştir.³² Bir başka deyişle, iktisadi bağımsızlığı sağlamak amacıyla yabancıların tekel kurması ve/veya ülkenin iktisadi kararlarını etkilemesi engellenmeye çalışılmış, bunun dışında yabancı sermayeye yönelik çok katı bir tutum sergilenmemiştir. İktisadi bağımsızlığı sağlamak, yabancı sermayeye karşı olmaktan çok milli sermayeyi oluşturmak, çoğaltmak veya devlet öncülüğünde planlı kalkınma gibi uygulamalar şeklinde ortaya çıkmıştır.

İktisat Vekâletinin kuruluşundan İktisat Vekâletinin yeniden vücut bulmasına kadar geçen süre zarfında, ülkede siyasi bağımsızlığı tam anlamıyla gerçekleştirme amacıyla ekonomik bağımsızlık büyük önem arz etmiştir. Bu amacı gerçekleştirmeye yönelik olarak Vekâletin faaliyetlerine yön veren mantık değişse de misyonu yine “iktisadi bağımsızlığı sağlamak” olmuştur. İktisadi bağımsızlığı garanti altına alma misyonu, daha çok Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluş yıllarındaki siyasetçiler tarafından dile getirilmiştir. “Ülkenin iktisadi egemen olmadıkça, o ülkeyi kurtulmuş olarak addetmek yanlıştır”³³, “İktisadi anlamda bağımsızlık sağlanırsa kurtulduğumuz gün o gündür”³⁴, “Ben ulusal egemenliği ulusal iktisat egemenliği olarak anlarım” gibi söylemler İktisat Vekâleti tarafından yapılan icraatlarla somutlaşmıştır. İster liberal ister devletçi mantıkla hareket edilsin temel amaç iktisadi bağımsızlığı sağlamak ve garanti altına almak olmuştur. Nitekim vekâletin teşkilat ve görevleri hakkındaki kanunun gerekçesinde, vekâletin varlık nedeni, ekonomik bağımsızlığı sağlama olarak açıklanmıştır.

Vekâlet ilk ortaya çıktığında iktisadi bağımsızlığı sağlamak ve garanti altına almak için ilk olarak İzmir İktisat Kongresini düzenlemiş, bu kongrede yerli

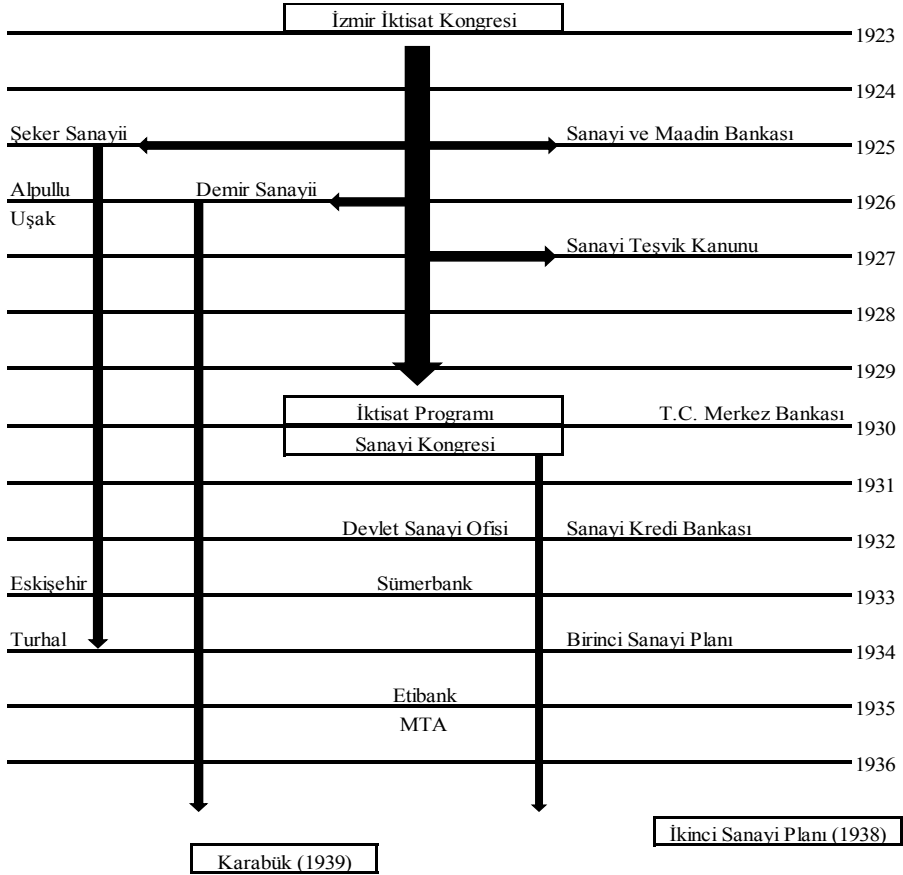
32 TBMM Zabıt Ceridesi (29.06.1922). Devre 1. İçtima Senesi: 3. Cilt: 21. İçtima Sayısı: 65. s. 165.

33 TBMM Zabıt Ceridesi (29.11.1920). Devre 1. İçtima Senesi:1. Cilt: 6. İçtima Sayısı: 105. s. 136.

34 TBMM Zabıt Ceridesi (01.01.1921). Devre 1. İçtima Senesi:1. Cilt: 7. İçtima Sayısı: 127. s. 111.

sermayeyi oluşturmak için finansman kurumlarını oluşturmuş (İş Bankası, Sanayi ve Maadin Bankası), gerekli teşviki sağlamak için de hukuksal düzenlemeleri yapmış (1055 sayılı Sanayi Teşvik Kanunu) ve sanayi kuruluşlarının kurulmasını (şeker ve demir sanayisi vb.) sağlamıştır. İktisat Vekâleti yeniden kurulduğunda ise bu misyonu gerçekleştirmek için Vekâlet tarafından iktisadi program hazırlanmış ve devlet öncülüğünde sanayileşme programlarıyla Devlet Sanayi Ofisi, Sümerbank, Etibank, Türkiye Sanayi ve Kredi Bankası gibi kurumsal uygulamalarla planlı devlet politikası izlenmiş, devletin yatırım ve üretimi gerçekleştirmesi sağlanmıştır (bkz. Şekil 1).

Şekil 1. 1920-1938 Döneminde İktisadi Bağımsızlığı Sağlama Misyonunun Kurumsal İzdüşümü³⁵



35 Ali Nejat Ölçen, 1923- 1938 Döneminde Birinci ve İkinci Sanayi Planları, Atatürk Dönemi Ekonomi Politikası ve Türkiye'nin Ekonomik Gelişmesi Semineri Bildiri Kitabı (133-150), Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1982, s. 135.

5. KURUMUN TEŞKİLATI

İktisat Vekâleti göreve başladığında, Ziraat Vekâleti ve Ticaret Vekâletinin kadro ile uzmanlık alanları aynen kabul edilmiş, ancak 1927 yılındaki Sanayi Genel Müdürlüğünün sınaiye ve mesai şubesi kaldırılmıştır. “Memurin ve Sicil Memuriyeti, Evrak Müdüriyeti, Kalemî Mahsus, İstatistik ve Neşriyat Müdürlükleri” bir araya getirilmiştir (tevhit). Böylece memur açısından tasarruf sağlanmıştır. Buna ek olarak, var olan kadroya iki müfettiş daha eklenmiştir. Bunun dışında merkezdeki kadrolarda bir değişiklik yapılmamıştır. Taşra kadrolarında ise gerçek anlamda bir değişiklik öngörülmemiştir.³⁶ Limanlar idaresi de bağlı kuruluş olarak bütçesi ile İktisat Vekâlet’ine aktarılmıştır.³⁷

13.05.1929 yılında “İktisat Vekâlet’ine Bağlı Tahlisiye Genel Müdürlüğü’nün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı” 15.05.1929 yılında 1445 sayılı Kanunla kabul edilmiştir. Tahlisiye Genel Müdürlüğü katma bir bütçeyle idare edilmiş, görevi de Karadeniz boğazı ve etrafındaki teşkilatı idare etmek olarak belirlenmiştir. Bütçesi uygun olursa da Türkiye’nin diğer denizlerinde tahlisiye teşkilatının kurulmasına izin verilmiştir³⁸.

28.05.1929 tarihinde Türk ihracatının ve ticaret yerlerinin artırılmasına yönelik her türlü yararlı bilgileri zamanında toplamak, raporlar, yayınlar ve diğer araçlarla ilgili kişileri bilgilendirmek, sergi, panayır düzenlemek ve uluslararası sergi, panayır, ticari ve iktisadi kongrelere katılmak, ihracat mallarıyla alakalı dış ülkelerde propaganda yapmak, ihracat malları ile ihracatla uğraşan tüccarlar hakkında talep gelirse bilgi vermek, ticaret usul ve teamülleri konusunda istenilen bilgileri Türk tüccarlarına vermek, ihracatın artırılması, güçlendirilmesi için uzmanlarla ihracat tüccarları arasında birlikler yapma gibi iktisadi kuruluşların kurulmasına yardımcı olmak, yabancı ülkelerde ortaya çıkabilecek ticari uyuşmazlıklar ve yabancı memleketlerde ticari amaçlı seyahat eden tüccarlara her şekilde yardımcı olmak, onlara tüccar komisyonu bulmak ve tavsiyelerde bulunmak, dış ticaretle alakalı İktisat Vekâlet’inden yapılacak kanun ve projelerle alakalı görüş bildirmek üzere İktisat Vekâlet’ine bağlı ve merkezi İstanbul’da olmak üzere Haricî Ticaret Dairesi kurulması istenmiştir. İktisat Vekâleti tarafından hazırlanan “Haricî Ticaret Dairesi Kanun Tasarısı” İktisat Encümeninin olumlu kararıyla İktisat Vekâletinin teşkilatında yer almıştır.³⁹

36 TBMM Zabıt Ceridesi (19.04.1928). Devre 3. İçtima Senesi: 1. Cilt: 3. İçtima Sayısı: 62. s. 131.

37 TBMM Zabıt Ceridesi (19.04.1928). Devre 3. İçtima Senesi: 1. Cilt: 3. İçtima Sayısı: 62. s. 137.

38 TBMM Zabıt Ceridesi (13.05.1929). Devre 3. İçtima Senesi: 2. Cilt: 11. İçtima Sayısı: 64. s. 4- 5.

39 TBMM Zabıt Ceridesi (28.05.1929). Devre 3. İçtima Senesi: 2. Cilt: 12. İçtima Sayısı: 71. s. 7-8.

Başvekâlete bağlı olarak 03.02.1930 tarihinde 1554 sayılı Kanunla kurulan İstatistik Genel Müdürlüğü⁴⁰ ile alakalı 20.05.1933 tarihli “İstatistik Genel Müdürlüğü Merkez Teşkilatı Hakkındaki Kanun Tasarısı”nda sanayi ve ticaret istatistikleri şubesi üçüncü sınıf memurluk olarak belirlenmiş ve bu şubenin görevleri, sanayi ve iç ticaret istatistiklerini hazırlamak, fiyat istatistiklerini belirlemek, genel sanayi tahrirlerini belirlemek, bu tahrirlere yönelik hazırlıkları yürütmek olarak sıralanmıştır. Bu kapsamda İktisat Vekâletinin merkez teşkilatında bulunan İstatistik ve Neşriyat Müdürlüğü bu genel müdürlüğe nakledilmiştir.⁴¹

Vekâletin teşkilatı ile alakalı bir diğer önemli gelişme 03.04.1933 tarihinde İktisat ve Maliye Vekâleti tarafından hazırlanan “Deniz ve Hava Ticareti Umum Müdürlüğü ile İç Hatlar, Dış Hatlar ve Fabrikalar ve Havuzlar Teşkilatı Hakkında Kanun Tasarısı” olmuştur. Deniz ticaretindeki işlerin ve bu alandaki rekabetin arttığı, kullanılmaz araçların idareye yük olduğu, bunların daima zarar ile hareket etmesinin bütçeye yük olduğu Mecliste dile getirilmiştir. Bu amaçla da deniz ticaretini günün ihtiyaçlarına göre idare etmek, devlet maliyesinden onu bilançosu ile baş başa bırakmak, kendine benzer devlet kuruluşları gibi kâr ve zararı göz önünde bulundurmamak şartıyla Seyrisefain Genel Müdürlük halinden çıkarılarak üç müdürlüğe dönüştürmek, kılavuz, römorkörcülük ve Başbakanlığa ait yatlar işinin İktisat Vekâlet’ine alınması, postacılık tekelinin kurulması ve merkezde de Deniz Ticareti Genel Müdürlüğü’nün ihdas edilmesi düşünülmüştür. Bahsi geçen bu gerekçelerle İktisat Vekâlet’ine verilen deniz, liman, sahil ve hava işlerinin yürütülmesi amacıyla “Deniz ve Hava Ticareti Genel Müdürlüğü” kurulmuştur. Genel Müdürlük İktisat Vekâletinin merkez kadrosuna bağlı olarak kurulmuş, diğerleri ise Seyrisefain Genel Müdürlüğünden ayrılacak kuruluşlar olmuştur⁴². Son olarak 31.05.1933 tarihinde 2420 sayılı Kanunla “İktisat Vekâletine bağlı ve daha sonra bağlanacak deniz, liman, hava ve sahil kuruluşlarından görevli İktisat Vekâletine bağlı Deniz ve Hava Müsteşarlığı” kurulmuştur.⁴³

Yukarıda görüldüğü gibi İktisat Vekâletinin teşkilat ve görevlerinde ortaya çıkan bu düzensizlik kurumda birçok karışıklığa yol açmış, bu amaçla da İktisat Vekâletinin teşkilat ve görevlerine yönelik ilk kanun hazırlıkları 1933 yılında başlamıştır. Bütçe görüşmelerinde Denizli Milletvekili Emin Bey tarafından, İktisat Vekâleti teşkilatının günün gereksinimlerini karşılamadığı, Vekâletin faaliyetlerinin kırtasiyeciliğe neden olduğu, özellikle taşradaki belli müdürlüklerin bir idare altında toplanması, merkezdeki büroların da teknik olarak güçlendirilmesi ve Vekâletin

40 İstatistik Genel Müdürlüğü’nün kurulmasına yönelik ayrıntılı bilgi için bkz. TBMM Zabıt Ceridesi (23.01.1930). Devre 3. İctima Senesi: 1. Cilt:?. İctima Sayısı: 75. s. 1- 3; TBMM Zabıt Ceridesi (01.02.1930). Devre 3. İctima Senesi: 3. Cilt: 16. İctima Sayısı: 28. s. 3.

41 TBMM Zabıt Ceridesi (20.05.1933). Devre 4. İctima Senesi: 2. Cilt: 15. İctima Sayısı: 54. s. 216.

42 TBMM Zabıt Ceridesi (31.05.1933). Devre 4. İctima Senesi: 2. Cilt: 15. İctima Sayısı: 64. s. 3.

43 TBMM Zabıt Ceridesi (31.05.1933). Devre 4. İctima Senesi: 2. Cilt: 15. İctima Sayısı: 64. s. 465.

faaliyet programının olması gerektiği belirtilmiştir⁴⁴. Dönemin İktisat Vekili Mahmut Celal Bey de bütçe görüşmelerinde, Vekâlete üst üste görevler yüklenildiğini ancak bu teşkilatla bu görevlerin yapılamayacağını farkında olduğunu belirtmiştir. Vekâlet sürekli başka işlerle meşgul olduğu için bu işi biraz ötelemiş ancak bir kanun tasarısı hazırladığını, bu kanun tasarısı hazırlanırken de diğer ülkelerdeki teşkilatların araştırıldığı, uzmanlarla birlikte çalıştığını belirtmiştir.⁴⁵ 05.07.1934 tarihinde de Başvekil İsmet Paşa, hükümetin icraat ve genel siyaseti hakkındaki beyanında, İktisat Vekâletinin ekonomik ve siyasi buhranda ilerlemeyi sağlayacak önlemleri aldığını, bu kapsamda İktisat Vekâletinin teşkilatıyla gerçek anlamda ilgilenilmesi gerektiğini belirtmiş ve İktisat Vekâletinin teşkilat ve görevlerinin belirlenmesi zaruriyetini zikretmiştir⁴⁶.

27.05.1934 tarihinde İktisat Vekâleti tarafından hazırlanan vekâletin teşkilat ve görevleri hakkında kanun tasarısı Meclis'e taşınmıştır. Yapılan müzakereler sonucunda 27.05.1934 tarihinde 2450 sayılı Kanunla "İktisat Vekâleti Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun" kabul edilmiştir. Bu kapsamda İktisat Vekâleti aşağıda belirtilen görevleri icra etmiştir:

"*A- Kara ticareti:* şirketler ve sigortalar idaresi, dâhili ticaret odaları ve borsalar işleri, standardizasyon işleri, uyuşturucu maddeler tekel işi, kredi işleri, tarife işleri ticaret mümessilleri işleri, harici ticaret ve hariçteki Türk ticaret odaları işleri, Türk ihracat malları ve ihraç memleketine ait işler, ticaret sözleşmeleri ve ticari münasebetler, milli iktisadi koruma işleri, yabancı devletlerin iktisadi tedbir ve mevzuatına dair işler, ihracatı ve teşkilatlandırma işleri. *B. Deniz Ticareti:* liman hizmetleri ve teçhizatı işleri, liman şirketi işleri, ulusal ve uluslararası deniz ve su mevzuatı ve yabancı vapur işleri, devlete ait vapur teşekkülleri işleri, özel teşebbüslere ait vapurların işleri, havuz ve fabrika işleri, kılavuzluk ve yatlar işleri, hava ticaretine ait işleri, tahlisiye ve gemi kurtarmaya ve fenerlere ait işler, deniz ve havaya müteallik fenni tetkikat işleri, deniz mahsulleri ve avcılığı işleri *C. Sanayi ve maadin:* sanayi teşvik işleri, sınai mülkiyet işleri, el sanatları ve küçük sanatlara müteallik işler, Sümerbank ve devlet sermayesiyle tesis olunacak fabrika işleri, iş ve işçilere müteallik işler, elektrifikasyon işleri, sanayi tetkikat işleri, madenler taharri ruhsatnameleri ve imtiyaz işleri, madenler taharri ve işletme işleri, maden kömürleri ve müşterilerine ait iler, maden tetkikatı işleri *D. Kara ve deniz nakliyatı ile liman gümrük, belediyeler iskeleler, rıhtımlar sigorta tarifleri, imtiyazlı şirketlerin sözleşmelerine bağlı tarifeler gibi ülke ekonomisi ile alakalı işlerin vekâletlerce hazırlandıktan sonra, icra vekilleri heyeti kararına göre tetkik edilen işler, a,b,c,d fıkralarında yazılı olan işlerle alakalı olup, kanunda belirtilmemiş diğer işler kanun, nizamname ve icra vekilleri heyet, kararı ile kendisi yapacağı*

44 TBMM Zabıt Ceridesi (18.05.1933). Devre 4. İctima Senesi: 2. Cilt: 15. İctima Sayısı: 53. s. 163.

45 TBMM Zabıt Ceridesi (18.05.1933). Devre 4. İctima Senesi: 2. Cilt: 15. İctima Sayısı: 53. s. 171.

46 TBMM Zabıt Ceridesi (05.07.1934). Devre 4. İctima Senesi: 3. Cilt: 23. İctima Sayısı: 78. s. 454.

açıklamış, 2. Madde bu işleri yerine getirmek için iktisat vekâleti teşkilatı bir müsteşar idaresi altında, deniz ticareti müsteşarlığı, iç ticaret, sanayi ve maadin ve limanlar ve deniz nakliyatı işleri genel müdürlüğü ve dış ticaret (türk ofis) reisliğinden ve ölçüler müdürlüğü ile ihracatı teşkilatlandırma müdürlüğünden ve tarifeler tetkik, sanayi ve maadin tetkik, teftiş ve murakabe heyetlerinden ve hususi kalem, müşavir, uzman, mütercimler ile hukuk müşavirliği, zat ve levazım ve evrak işleri müdürlüklerinden, mektep, müze, laboratuvar kuruluşlarından olduğu belirtilmiştir. Merkez ve vilayet için bu teşkilata yönelik memur adet ve ücretleri kanuna bağlı 1 numaralı cetvelde gösterilir⁴⁷. Teşkilattaki memurların ne görevi yapacağı, teftişlerinin ve cezalandırmalarının nizamnamelerle yapılacağı açıklanmıştır.⁴⁸”

Bu Kanun’un gerekçesini ise İktisat Vekâleti şu şekilde açıklamıştır:

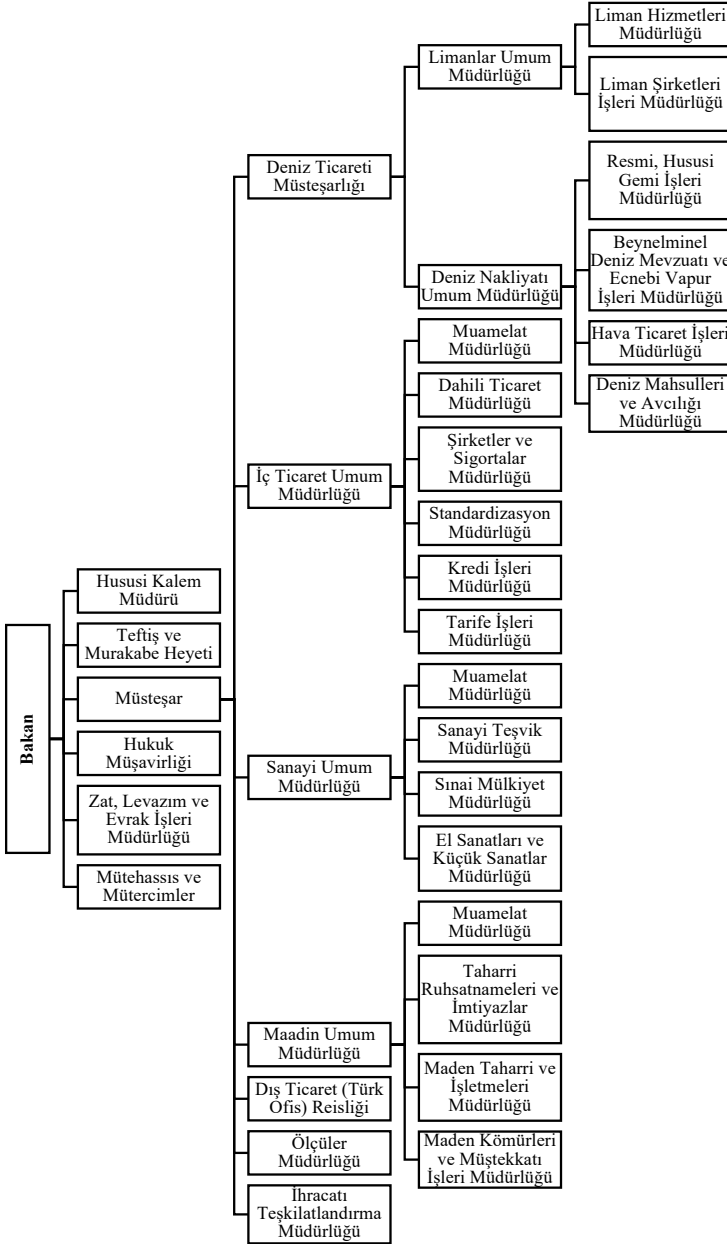
“İktisat Vekaleti’nin ilk teşkilatı Osmanlı döneminde Nafia Nezaretine ikincil bir hizmet olarak ortaya çıkmış, daha sonra ticaret ve ziraat işleri de birleştirilerek uzun süre müstakil bir nezaret olarak kalmıştır. Bu dönem Osmanlı devleti, milli iktisat gibi bir bilince sahip olmadığı ve iktisadi bağımsızlıkları kapitülasyonlarla birlikte iktisat politikaları ve bağımsızlığı yabancıların eline geçtiği, o dönem ülkede ne ticaret ne de sanayi anlamında iktisadi kalkınmayı sağlayacak bir ortam olmamıştır. I. Dünya savaşının ardından da bu teşkilat kısa sürede yok olmuştur. Milli iktisat ülküsü Türkiye’de milli bir hükümetin oluşturulması ile doğmuş, ülkenin sanayi ve ticari anlamda da bu bağımsızlığını sağlamak amacıyla İktisat Vekâleti kurulmuş, bu vekâletin o dönemki teşkilatından bir takım değişiklikler ve ilavelerle teşkilatını muhafaza etmeye çalışılmıştır. Ancak son beş yıldır ortaya çıkan dünya ekonomik buhrandan dolayı, ülkenin ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde, ülkenin iktisadi varlığını genişletecek, milli refahını yükseltecek bu vekâletin iktisadi ilim ve tekniğin temel prensipleri dâhilinde daha planlı bir şekilde devam etmesi ve vekâletin ülkedeki tüm girişimler için kaçınılmaz bir rehber olması, ihraç mallarının teşkilatlandırılması, yabancı ülkelerdeki Türk mallarının gittiği ülkelerde sürekli değiştiği, o ülkelerin aldığı tedbir ve mevzuatın çok yakından takip edilmesi, iç ve dış pazarlarda Türk mallarının sürümü için çaba gösterilmesi nedeniyle yeniden planlı bir şekilde teşkilatlanması gereği duyulmuştur.”⁴⁹

47 TBMM Zabıt Ceridesi (27.05.1934). Devre 4. İçtima Senesi: 3. Cilt: 22. İçtima Sayısı: 58. s. 302- 304.

48 TBMM Zabıt Ceridesi (27.05.1934). Devre 4. İçtima Senesi: 3. Cilt: 22. İçtima Sayısı: 58. s. 306.

49 TBMM Zabıt Ceridesi (27.05.1934). Devre 4. İçtima Senesi: 3. Cilt: 22. İçtima Sayısı: 58. s. 1.

Şekil 2. İktisat Vekâleti Merkez Teşkilatı (1934)⁵⁰



50 27.05.1934 tarihli 2450 sayılı “İktisat Vekâleti Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun” dan faydalanarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

6. İKTİSAT VEKÂLETİNİN KURUMSAL AMAÇ VE İCRAATLARI

1928-1938 yılları arasında İktisat Vekâletinin yaptığı kurumsal işler incelendiğinde kurumun faaliyetlerine yön veren mantığa ve misyonuna uygun kurumsal amaçlar: Yerli sanayiye korumak ve geliştirmek, TL'nin değerini korumak, kredi kuruluşlarının sayısını artırmak, korumacı dış ticaret politikası yürütmek ve ihracatı arttırmak, sanayi ve ticareti teşvik etmek, iktisadi kuruluşları güçlendirmek ve sayısını arttırmak, planlı ve rasyonel kalkınmayı sağlamak, devlet eliyle büyük sanayiler kurmak ve madenlerin işletilmesini sağlamak olarak özetlenebilir. Vekâletin bahsi geçen amaçları gerçekleştirmek üzere uyguladığı ticaret ve sanayi alanındaki önemli icraatları aşağıdaki başlıklarla açıklanabilir:

6.1. Sanayi Teşvik Kanunu'nun Tadili

1927 tarihli 1055 sayılı Sanayi Teşvik Kanunu çıktığında 500'e yakın firma bu kanundan yararlanmıştı.⁵¹ Sanayi ve Teşvik Kanunu'ndaki kapsamlı düzenleme 1929 yılından sonra gerçekleşmiş, bu dönemde gümrük tarifelerinin kontrolünün devletin eline geçmesi, ülkenin yerli sanayisini korumasına imkân sağlamıştır. Yapılan düzenleme ile gereksiz sanayi kuruluşlarının kurulmasının önüne geçilmiştir. 2261 sayılı "28 Mayıs 1927 Tarih ve 1055 Numaralı Teşvik-i Sanayi Kanunu'na Müzeyyel (ilave) Kanun" 03.06.1933 tarihinde kabul edilmiştir. Kanun'la 1055 sayılı Kanun'un 9. ve 41. maddesi değiştirilmiştir. Kanun'un 3. maddesinde Kanun'un ilanından sonra kurulacak sanayi kuruluşlarına İktisat Vekâleti tarafından "üretim teşviki sanayi muafiyet ruhsatnamesinin" verilebilmesi için "memleketin ihtiyaçlarına göre o şubede fazla üretim bulunmaması, bu kuruluşların memlekette yetişen ve keyfiyetçe hariçten getirileceklerle aynı nitelikte bulunan ham veya yarı mamul maddelerin sürümüne ve inkişafına mani olmaması ve ham maddeleri kısmen veya tamamen hariçten gelecek sanayinin memlekette bırakacakları işçilik ve sair faydelerin muafiyet vermek sureti ile himayeye değer ehemmiyette bulunması" şartı getirilmiştir. Buna ek olarak ülkenin ihtiyacına göre fazla üretim olup olmadığının ve bunun ne suretle belirleneceğinin İktisat Vekâleti tarafından belirlenen bir nizamname ile düzenleneceği belirtilmiştir. Son olarak 09.06.1937 tarihinde kabul edilen 3220 sayılı "Teşvik-i Sanayi Kanunu'nun 30 ve 36. Maddelerinin Tadili Hakkında Kanun" la Kanun'un 30. ve 36. maddeleri değiştirilmiştir.

1927 yılında çıkarılan Sanayi Teşvik Kanunu'ndan 1927 yılı sonunda 490, 1932'de 1473, 1933'te 1397, 1934'te 1310, 1935'te 1161, 1936'da 1101, 1937'de 1116, 1938'de 1160 firma⁵² yararlanmıştı.

51 TBMM Zabıt Ceridesi (24.01.1929). Devre 3. İçtima Senesi:7. Cilt: 2. İçtima Sayısı: 29. s. 70.

52 Derin (1940, s. 85), bu düşüşi sanayi kuruluşlarının daha fazla verim sağlamak amacıyla, kendi aralarındaki birleşmelere bağlamıştır.

6.2. Devlet Bankası Adıyla Merkez Cumhuriyet Bankası Projesi

Ekonomik buhranın yarattığı olumsuz sonuçları gidermek ve para politikasını idare etmek amacıyla bir bankanın teşkili zorunlu görülmüştür. Ülkenin iktisadi hayatında en önemli görevleri ifa etmek üzere Devlet Bankası adıyla Merkez Cumhuriyet Bankası Projesi, ülkeyi tanıyan ve uzun süre ülkede çalışmış olan yabancı bir profesör tarafından araştırma ve incelemeye tabi tutulmuştur.⁵³ 28.05.1930 tarihinde icra vekilleri heyeti tarafından hazırlanan “Cumhuriyet Merkez Bankası Hakkında Kanun Tasarısı” Bütçe, Maliye ve İktisat Encümenlerine gönderilmiştir. Kanun gerekçesinde birçok ülkenin devlet bankaları kanunları araştırılarak ülkenin ihtiyacına göre uzman, yabancı profesör ve bankacıların görüşleriyle Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu’nun hazırlandığı belirtilmiştir. Kanun, İktisat ve Maliye Encümenleri tarafından beraber tetkik edilmiş ve görüşülmüştür. Yapılan görüşmeler sonucunda 11.06.1930 tarihinde 1715 sayılı Kanunla “Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası” kurulmuştur. Bankanın, “Türkiye Cumhuriyeti İhracat Bankası” unvanı altında anonim şirket hükümlerine uygun bir kuruluş olarak, elli yıllık bir imtiyazla idare edilmesi planlanmıştır. Bankanın kurulma amacı, “ülkenin banknot ihtiyacını karşılamak, ülkenin iktisadi anlamda gelişmesini sağlamak, iskonto fiyatını belirlemek veya para piyasasını düzenlemek, hazine işlerini yerine getirmek” olarak belirlenmiştir.⁵⁴

6.3. Devlet Sanayi Ofisi, Türkiye Sanayi ve Kredi Bankası ve Sümerbank

1925 yılında kurulan Sanayi ve Maadin Bankası 1, 3 milyon TL sermaye ile görevine başlamış ve askeri fabrikalar hariç her türlü kamu sanayisini idare etmekle yetkilendirilmişti. 1925 yılında 5,8 milyon TL olan cirosu, 1927 yılında 14,1 milyon TL’ye yükselmiş ancak ekonomik buhranın neden olduğu durgunluk neticesinde bu miktar 1932 yılında 10,1 milyon TL’ye düşmüştür⁵⁵. Ekonomik sıkıntılar ve sanayi kredisinde yaşanan sorunlar sonucunda hükümet yeni arayışlara girmiş ve bu arayışların sonucunda 1932 yılında Devlet Sanayi Ofisi ve Türkiye Sanayi Kredi Bankasını kurmuştur. Devlet Sanayi Ofisi “sanayi teşebbüslerin bütün başarı sırları ucuz sermaye teminine dayanır, banka belirli vadeler sonunda belirli gelirler bekler. Hâlbuki sanayi hayatında vadeler ve irat konjonktüre bağlıdır. Banka plasmanlarının birçok teminatı vardır. Sanayiye yatırılan sermaye ise işletmecinin dirayetine ve piyasa koşullarına bağlıdır. Bankalar sanayi teşebbüslerine gereğinden çok kredi bağladıkları takdirde, açtıkları bu kredileri kurtarmak için fiilen işletmeciliğe girerler ve nihayet bankacılık fonksiyonlarını yerine getiremez hale gelirler” gibi gerekçelerle sanayi faaliyetleri yürütmek; Türkiye Sanayi ve Kredi Bankası da sanayi kredi

53 TBMM Zabıt Ceridesi (17.05.1930). Devre 3. İctima Senesi:3. Cilt: 19. İctima Sayısı: 59. s. 78.

54 Bkz. TBMM Zabıt Ceridesi (09.06.1930). Devre 3. İctima Senesi:3. Cilt: 20. İctima Sayısı: 73; TBMM Zabıt Ceridesi (29.05.1930). Devre 3. İctima Senesi:3. Cilt: 19. İctima Sayısı: 65.

55 Ergin, 1977, a.g.k., s. 37.

işlerini yürütmek üzere kurulmuştur.⁵⁶ Ancak bu kuruluşlar kurulduğundan itibaren eleştirilerin odağı olmuştur. Nitekim 15.05.1933 tarihli Meclis görüşmelerinde Ali İktisat Meclisi'nin raporunda, Devlet Sanayi Ofisi ve Sanayi Kredi Bankası'nın kurulmasının olumsuz bir gelişme olduğu, bunların eski haline dönmelerinin mantıklı olduğu belirtilmiştir. Birçok gazetede “Sanayi Kredi Bankası eski haline getirilecektir” yazısının manşetlerde yer aldığı açıklanmıştır. İzmir Milletvekili Hüsnü Kitapçı, Ali İktisat Meclisi'nin ülkenin iktisadını yükseltecek önlemleri ve nedenleri araştırdığını, bu nedenle İktisat Vekâletinin kurmayı konumunda olması gerektiğini, ancak 1932 yılında kurulan Devlet Sanayi Ofisi ve Sanayi Kredi Bankası'nın kuruluş kanunlarının Meclis'te müzakere edilerek çıkarılmadığını açıklamıştır⁵⁷. Dönemin İktisat Vekili Celal Bey de Ali İktisat Meclisi'nin⁵⁸ iktisat ile alakalı gündemi hükümete sunduğunu, Meclis'in bu gündemi ele alıp uygun olanı icra ettiğini açıklamış, İktisat Vekâletinin bu kuruluşa her zaman danıştığını, bu senede gündem verdiğini belirtmiştir. Gündem de “sanayi nasıl yükselir” şeklinde olmuştur. Elde edilen yönlendirmeler neticesinde de bu kanunların çıkarıldığını, onların yönlendirmeleriyle kanunların yeniden encümenlerde görüşüldüğünü ve yine Meclis'e sunulduğunu açıklamış, yapılan düzenlemelerin ülkenin müdafaa silahı olduğunu söyleyerek kuruluşları savunmuştur⁵⁹. Genel olarak Devlet Sanayi Ofisi “her türlü inisiyatiften yoksun, hükümet resmi makamlarına bağlı, nev'ima bir devlet dairesi niteliğinde kurulduğu için; Türkiye Sanayi Kredi Bankası'nın da sermayesinin büyük bir kısmının teşebbüs ve işletmelere bağlanmış olduğu, Türkiye Sanayi ve Maden Bankası'ndan çok az bir sermaye devraldığı ve kendisine tahsis olunan diğer kaynaklar da zayıf olduğu için” büyük başarılar elde edememiştir ve kurumlar sürekli eleştirilmiştir⁶⁰. Yaşanılan bu gelişmeler sonucunda 03.06.1933 tarihinde İktisat Vekâleti tarafından hazırlan Sümerbank Kanunu Meclise taşınmıştır. Kanun gerekçesinde Sanayi ve Maden Bankasının, Sanayi Kredi Bankası ile Devlet Sanayi Ofisine ayrılması ile Sanayi Kredi Bankası var olan sermayelerin ofise bağlı fabrikalara vermesi için kendisine bahsedilen görevleri yapamadığı belirtilmiştir. Banka Kanunu'nun da bu sermaye sıkıntısını tamamlamak için 1055 sayılı Sanayi Teşvik Kanunu'nun sağladığı bazı muafiyetleri kaldırılarak bu bankaya aktarılmıştır. Ancak makine muafiyetinin kaldırılması, gümrük vergilerine muamele vergilerinin de eklenmesi makine fiyatlarını yükseltmiş bu nedenle yeni sanayi kuruluşlarından beklenen hasılat sağlanamamış, tasarruf olarak tasarlanan gelir, bankaya sermaye yerine külfet olmuştur. Diğer taraftan Sanayi ve Maden Bankasının elindeki fabrikaları devralan Devlet Sanayi Ofisi, yerli sanayiye arttırmak yerine

56 Sanayi ve Teknoloji bakanlığı, 50 Yılda Türk Sanayi, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Ankara, 1973, s. 5.

57 TBMM Zabıt Ceridesi (15.05.1933). Devre 3. İçtima Senesi: 2. Cilt: 15. İçtima Sayısı: 50. s. 78.

58 Ali İktisat Meclisi'ni 1935 yılında İktisat Vekili kaldırmıştır. Mustafa Aysan'ın Celal Bayar'la yaptığı sohbet, Bayar İktisat Meclisi'nin ilkel bir zihniyete sahip olduğunu, sürekli münakaşa ettiklerini belirtmiş, yeniden İktisat Vekili olunca meclisi lağvettiğini açıklamıştır (Aysan, 1997, s. 15).

59 TBMM Zabıt Ceridesi (16.05.1933). Devre 4. İçtima Senesi: 2. Cilt: 15. İçtima Sayısı: 51. s. 108- 109.

60 Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, 1973, a.g.k., s. 5-6.

sanayi sınıfını endişeye düşürmüştür. Bu nedenle bu iki kuruluşun İktisat Vekâleti tarafından milli sanayinin ihtiyaçlarına göre yeniden bir düzenlemeye ihtiyacı olduğu tespit edilmiştir. Bu nedenle ülkenin gereksinimi ve çıkarları için kaçınılmaz olan sanayi şubeleri kurulmuştur.⁶¹ Sümerbank'ın ülkenin ekonomisine uygun devlet programında ilk önce kurulması istenilen sanayi şubelerinin kurulmasında milli ve özel girişimcilerle beraber çalışması, milli tasarrufun artırılması ve sermayelerin ülkenin ekonomisine katkı sağlayacak şekilde kullanılması için Sümerbank'a ait olan fabrika hisselerinin bir kısmının Türk girişimcilere verilmesi uygun görülmüştür. Sümerbank'a elde edeceği kazançla ülkenin sanayisine hizmet edecek şekilde uzman mühendis, sanayi mühendisleri ve ustabaşı yetiştirme görevi de verilerek bu bankanın kuruluşuna karar verilmiştir.⁶² 03.06.1933 tarihli ve 2262 Sayılı Kanun'la Sümerbank kurulmuştur. Ülkenin kendi ihtiyaçlarından doğan devletçilik politikasının önemli bir yansıması olan Sümerbank, faaliyet gösterdiği dönem boyunca birçok sanayi alanında hizmet vermiş ve bankacılık hizmetleri de yürüterek ülke kalkınmasında önemli katkılar sağlamıştır.

6.4. 1930 Tarihli Sanayi Kongresi ve Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı

Birinci Beş Yıllık Sanayi Planının uygulanmasına yönelik girişimlerin itici güçleri arasında 1930 tarihli Sanayi Kongresi ve Programlar başlığında anlatılan İktisat Vekâleti tarafından düzenlenen 1930 tarihli “İktisadi Vaziyetimize Dair Rapor”dur. 1930 tarihinde vekâlet tarafından hazırlanan rapor, yapılacaklardan çok nasihatleri içerse de ülkede belli bir plan çerçevesinde fabrikaların kurulması ve sanayinin inkişafının gerekliliğini vurgulamıştır. 1930 tarihli Sanayi Kongresi, Mustafa Kemal Paşanın desteği ve himayesinde kurulan Milli İktisat ve Tasarruf Cemiyeti'nin öncülüğünde, sanayinin milli ve çağdaş unsurlarla gelişmesini sağlayacak yolların gereklerini aramak üzere düzenlenen önemli bir girişim olmuştur. 22.04.1930 tarihinde Ankara'da açılışı gerçekleşen kongreye sanayi alanında birçok girişimci katılmış, gündem “hammadde, sermaye ve kredi, vergiler ve rüsum, Teşvik-i Sanayi Kanunu ve uygulaması, standart meseleleri, rasyonalizasyon meseleleri, ticaret ve sanayi odalarında sanayicilerin temsili, sanayi eğitimi, nakliyat tarifi” olarak belirlenmiştir. Kongrede “dokumacılık, gıda, deri, orman, taş toprak, kimya, maden ihracı sanayi alanına ilişkin raporlar”, oluşturulan uzmanlık komisyonları tarafından sunulmuştur. Komisyonların kongrede sundukları bildirimler ekseninde, genel olarak ülkede sermaye israfı tespit edilmiştir. Bu israfın nedenleri “kuruluş yerinin seçilmesindeki isabetsizlik, döner sermayenin darlığı, teknik donanımın yetersizliği, verimlilik hesaplarının yanlışlığı, yönetimin bozukluğu, teknik uzmanlığın kıt oluşu” olarak belirlenmiştir. Bu sorunların üstesinden gelmesi içinde hükümete “hangi sanayi sektörleri en çok gelişmeye uygundur? Hangi sanayi sektörüne en fazla ihtiyaç duyulmalıdır? Hangileri

61 TBMM Zabıt Ceridesi (08.06.1933). Devre 4. İçtima Senesi: 2. Cilt: 16. İçtima Sayısı: 65. s. 1.

62 TBMM Zabıt Ceridesi (08.06.1933). Devre 4. İçtima Senesi: 2. Cilt: 16. İçtima Sayısı: 65. s. 2.

önce, nerelerde ve ne ölçüde kurulmalıdır?” sorularına cevap verecek en az on yıllık bir sanayi programı tespit etmesi ve bunu tamamlayacak “sanayi kuruluş inceleme ve denetim merkezinin kurulması” tavsiye edilmiştir.⁶³ İşte bu gelişmeler “Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı”nın ortaya çıkmasına yardımcı olmuştur.

İktisat Vekâleti tarafından yabancı uzmanlarla, Rusya örneği ele alınarak devlet öncülüğünde planlı sanayileşme planı 1934 yılında yürürlüğe girmiştir.⁶⁴ Planda “ana hammaddeleri Türkiye’de yetişen ya da kısa bir zaman içerisinde temini mümkün görülen endüstri kollarını ele alması, kurulacak fabrikalar büyük sermaye ve teknik güce gereksinim gösterdiğinde, kuruluşların devlete ya da ulusal kuruluşlara bırakılması, kurulması düşünülen endüstrilerin üretim kapasitelerinin gereksinim ve tüketimle orantılı olması” hedeflenmiştir. Planda “madencilik, maden kömürü ocakları, bölge elektrik santralleri, ev yakıtları sanayii ve ticareti, toprak sanayii, gıda maddeleri sanayi ve ticareti, kimya sanayii, makine sanayi ve denizcilik” olarak dokuz faaliyet alanı belirlenmiştir.⁶⁵

Ekonomik buhran yaşandığında sanayi ve ticari anlamda birçok iflas ve tasfiye yaşanmış, ancak 1931 bütçe görüşmelerinde, 1929 yılında 620 kişi; 1930 yılında da 695 kişinin ticarete başlamış olduğu, dolayısıyla girişimcilerin cesaretlerini kaybetmediği açıklanmıştır. Sanayi alanında ise 822 fabrika açılmış, üç sene zarfından

63 Bkz. Sanayi Kongresi, Raporlar, Zabıtlar (1930). Ankara: Milli İktisat ve Tasarruf Cemiyeti Yayını.

64 05.07.1934 yılında Başvekil İsmet Paşa hükümetin icraat ve genel siyaseti hakkındaki beyanında, sanayi faaliyetlerin güçlendirilmesi, genişletilmesi için sanayi programının da yapıldığını belirtmiş, planda ticaretin ülkede serbest ve normal durumunu korumaya devam edeceğini, ticaretin artırılması için satış kooperatiflerinin gelişimini kolaylaştırmaya çalıştığını açıklamıştır (TBMM Zabıt Ceridesi (18.05.1933). Devre 4. İctima Senesi: 2. Cilt: 15. İctima Sayısı: 53. s. 454). Bu kapsamda 4.10.1935 yılında Kredi kooperatifleri ile alakalı kanun tasarısı Meclis’e gelmiş ve müzakereler sonucunda kanun haline getirilerek uygulanmaya başlanmıştır. Bu kanun kapsamında İzmir ve Karadeniz bölgesinde kredi kooperatifleri kurulmuştur. İktisat Vekili, Ziraat kredi kooperatiflerinin düzenli bir şekilde ilerleyememesinin nedenini paraların tahsil edilmesindeki güçlükten dolayı ortaya çıktığını, ülkedeki kredi kooperatifleri ile satış kooperatiflerinin alakalı girişimler olmadığından dolayı tahsilat ve satışta zorluklar ortaya çıktığını, bu nedenle de kredi kooperatiflerine dâhil olacak şirketler aynı zamanda satışa da ortak olacağını belirtmiştir. Bu nedenle satış kooperatifi kurulduğu zaman, kredi kooperatifi üyelerinin de aynı zamanda satışa da üye olma şartı koyulmuştur (TBMM Zabıt Ceridesi (04.10.1935). Devre 5. İctima Senesi: Fevkalade İctima. Cilt: 5. İctima Sayısı: 40. s. 13). Zirai satış kooperatif ve birlikleri hakkında iktisat vekâleti tarafından hazırlanan kanunun amacı ziraat bankası ve zirai kredi kooperatifleri kanun tasarısının tamamlanması ve zirai kredi kooperatifleri ile beş sene önce yapılan çalışmalar Zirai satış kooperatif ve birlikleri ile son aşamasına ulaşmış bu kapsamda, zirai faaliyet ve üretim şubelerinin en önemli aşamasının ticari aşaması olması nedeniyle sadece üretimin tek amaç olmaması, yapılan üretimi uluslararası piyasaların sağladığı imkânlar çerçevesinde en verimli şekilde satılması amacıyla bu kuruluşların kurulması öngörülmüştür. Bu kuruluşların esas amacının da gerçek uluslararası fiyatların sağlanmasını kolaylaştıracak bir teşkilatlanma yaratarak bu kuruluşlara yardım etmek olarak belirlenmiştir. Kanun zirai satış kooperatifleri birliklerini, ticaret kanununa göre kurulmuş ve kurulacak olanlarında yerli yabancı şirketlerin, Türk üreticilerin emeğinin karşılığı olan ürünleri uygun fiyata satmak için yasal ve uyumlu bir rekabeti sağlamak üzere vekâlet tarafından hazırlanmıştır. Diğer yandan, Türk üreticilerinin ürünlerini değerinden daha düşük fiyata satılmasına veya satılması gereken zamandan önce satılmasını ülke aleyhine suiistimal edilmesini engellemek için bu kanun hazırlanmıştır (TBMM Zabıt Ceridesi (09.10.1935). Devre 5. İctima Senesi: Fevkalade İctima. Cilt: 5. İctima Sayısı: 42. s. 1).

65 Ergin, 1977, a.g.k., s. 38.

toplam 1618 fabrika tahsis edilmiştir. Üretimler düşmüş ama bunun nedeni dış nedenlere bağlanmıştır. Ancak İktisat Vekâleti dışardaki ekonomik buhranın ülkedeki etkilerini azaltmak için büyük çaba sarf etmiştir. Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı da krizin etkilerini azaltma yolunda önemli bir girişim olmuştur.⁶⁶

Özetle, planda devlet tarafından 20 fabrikanın kurulması ve bunun için 45 milyon TL kaynak ayrılması uygun görülmüş, planda eşgüdüm görevi Sümerbank'a verilmiştir. Fabrikaların 40 milyon liralık kısmını Sümerbank; geri kalanını da İş Bankasının karşılaması planlanmıştır. Ancak yapılması planlanan fabrikalar için 100 milyon TL harcanmış, 20 fabrikadan sadece "Paşabahçe Şişe ve Cam Fabrikası" İş Bankası tarafından İstanbul'da kurulmuştur⁶⁷. Plan kapsamında gerçekleşen bazı fabrikaların isimleri "Kayseri Bez Fabrikası (1936), Bakırköy Bez Fabrikası (1936), Ereğli Bez Fabrikası (1937), Nazilli Bez Fabrikası (1937), Bursa Merinos Fabrikası (1938), Gemlik Yapay İpek Fabrikası (1940), İzmit Kâğıt Fabrikası (1936), Karabük Demir Fabrikası (1939), Keçiözümlü Kükürt Fabrikası (1935), Malatya Bez Fabrikası (1939), Sivas Çimento Fabrikası (1943), Isparta Gülyağı Fabrikası (1935), Paşabahçe Cam ve Şişe Fabrikası (1935)" olmuştur.⁶⁸

6.5. Maden Tetkik Arama Enstitüsü, Etibank, Elektrik İşleri Etüt İdaresi

İktisat Vekâletinin bir diğer önemli icraatı, 1935 yılında Maden Tetkik Arama Enstitüsü, Etibank ve Elektrik İşleri Etüt İdaresi'nin kurulmasını sağlamasıdır. İktisat Vekâleti tarafından hazırlanan Maden Tetkik ve Arama Enstitüsü Kanunu'nun gerekçesinde, Vekâlet tarafından maden işleri gibi uzun soluklu, fazla sermaye ve de tecrübe gerektiren işler için kişisel girişimlerin yetersiz olduğunun elde edilen tecrübeler sonucunda tespit edildiği, fazla sermayeye sahip girişimcilerin de, maden hizmetlerinin birçok tetkik ve araştırma gerektirmesinden dolayı maden yatırımında çekingen davrandıklarını, bu nedenle de boş kalan maden faaliyet alanlarının bazı vurguncuların eline geçtiği vurgulanmıştır. Vekâlet tarafından ülkede kıymetlerine yönelik belli bir fikri olmasına rağmen değerleri ve önemleri iyi bilinmeyen bazı madenlerin olduğu, bunun yanında hiçbir bilgiye sahip olunmayan bazı madenlerin olduğu dile getirilmiştir. Bu nedenlerle 14.06.1935 tarihinde 2804 sayılı Kanunla ülkedeki madenlerin işletilmesi konusunda araştırmaları yapmak ve maden servetinin aranması, madencilik tekniğinin en son araçlarla kamu hizmeti sağlaması için İktisat Vekâlet'ine bağlı Maden Tetkik ve Arama Enstitüsü kurulmuştur⁶⁹. İktisat Vekâleti yine aynı tarihte Maden Tetkik ve Arama Enstitüsünün faaliyetlerinden gereği gibi

66 TBMM Zabıt Ceridesi (16.07.1931). Devre 4. İçtima Senesi: Fevkalade İçtima. Cilt: 3. İçtima Sayısı: 29. s. 159- 160.

67 Tokgöz, 2004, a.g.k., s. 80; Parasız, 1998, a.g.k., s. 50.

68 Ölçen, 1982, a.g.k., s. 145; Derin, 190, a.g.k., 95-96.

69 TBMM Zabıt Ceridesi (14.06.1935). Devre 5. İçtima Senesi: Fevkalade İçtima. Cilt: 4. İçtima Sayısı: 38. s. 1- 3.

faydalanabilmek, Enstitü tarafından uygun görülen maden rezervlerinin işletilmesi için gerekli ticari teşekkülleri kurmak veya finanse edecek sermayesi fazla olan bir kuruluşla işbirliği yapmak amacı ile 2805 sayılı Kanun ile Etibank'ı kurmuştur. Etibank, ülkede olan veya olduğu düşünülen madenleri aramak, değerlerini araştırmak, bunların işletilmesi için ticari kuruluşlar sağlamak, bunun içinde gerekli krediyi sağlamak ve doğal kaynaklarla köylerin, endüstri ve maden bölgelerinin ihtiyaç duyduğu elektrik ihtiyacını karşılamak amacıyla⁷⁰ 20 milyon TL'lik devlet sermayesi ile kurulmuştur.⁷¹

Vekâletin vücut getirdiği bir diğer kuruluş 07.06.1935 tarihinde kabul edilen 2819 sayılı Kanun'la kurulan Elektrik İşleri Etüt İdaresi'dir. Vekâlet, Kanun gerekçesinde ülkede birkaç su santrali hariç, ülkede kurulan elektrik santrallerinin taş kömürü ya da ithal edilen maddelerle işletilmekte olduğunu, elektrik enerjisinin fahiş fiyatlarla satıldığını belirtmiştir. Ardından elektrik enerjisinin daha ekonomik şekilde üretilmesinin, doğal kaynaklarla (su, taş kömürü, kömür süprütüsü) rasyonel bir şekilde geliştirilmesinin ve bu işlerin fenni bir metodoloji ile ilerlemesi ve elektrik işlerinin merkezi bir birimden yürütülmesi (yurtdışında böyle olduğu gerekçesiyle) amacıyla Elektrik İşleri Etüt İdaresi kurulma gerekliliğini açıklamıştır.⁷²

6.6. Sanayi Kuruluşlarında, Maden Ocaklarında ve Fabrikalarda Mesleki Kurslar Açılması

10.06.1938 tarihinde işçilerin yaptıkları işleri daha iyi yapmaları, daha ehliyetli ve yetenekli hale gelmeleri amacıyla sanayi kuruluşlarında ve maden ocaklarında mesleki kurslar açılması istenilmiştir. Türk işçisinin zekâ ve beceri açısından büyük sanayi ülkelerinden farklı olmadığı, ancak sanayinin ülkede çok yeni olmasından dolayı, Türk işçilerinin de kendilerini geliştirmeden sektörlere yöneldiği, Vekâlet tarafından tespit edilmiştir. Yapılan araştırmalarda büyük kuruluşlarda askeri ve sivil sanat mekteplerinden çok az kişinin çalıştığı belirlenmiş, sanayileşme adına da sanayinin gereksinim duyduğu işçinin yetiştirilmesi amacıyla İktisat Vekâleti tarafından hazırlanan mesleki kurslar hakkındaki kanun gündeme gelmiş ve devletin büyük sanayilerde kendi işçilerini eğitmesinin devlet meselesi olduğu düşünülmüştür⁷³. 17.06.1938 tarihinde kabul edilen 3457 sayılı “Sınai Müesseselerde ve Maden Ocaklarında Mesleki Kurslar Açılmasına Dair Kanun” ile devlet dairelerinde çalışan

70 22.06.1938 tarihinde 3955 sayılı Kanunla ülkenin ihtiyaç duyduğu yakıtın sağlanması amaçlanmış ve İktisat Vekâlet'ine yardım etmek amacıyla, Etibank'a bağlı bir mahrukut idaresi kurulmuştur. Böyle bir idarenin Etibank'a bağlı olarak faaliyet göstermesinde maden politikasının tek elden yürütülme amacı güdülmüştür TBMM Zabıt Ceridesi (13.06.1938). Devre 5. İctima Senesi: 3. Cilt: 26. İctima Sayısı: 75. s. 1-2.

71 TBMM Zabıt Ceridesi (13.06.1938). Devre 5. İctima Senesi: 3. Cilt: 26. İctima Sayısı: 75. s. 1-2.

72 TBMM Zabıt Ceridesi (14.06.1935). Devre 5. İctima Senesi: Fevkalade İctima. Cilt: 4. İctima Sayısı: 38. s. 1-3.

73 TBMM Zabıt Ceridesi (10.06.1938). Devre 5. İctima Senesi: 3. Cilt: 26. İctima Sayısı: 74. s. 1-2.

memurlar hariç, bir sene çalıştırdığı işçi ve hizmetli sayısı 100’den fazla olan maden ocakları ve Sınai Teşvik Kanununda tarif edilen sanayi kuruluşlarında çırak, kalfa ve ustaların mesleki bilgilerinin arttırılması amacıyla kurslar açılmasına karar verilmiştir (1. Madde).⁷⁴

6.7. İkinci Sanayi Kongresi ve İkinci Sanayi Planı

Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı devam ederken, İkinci Beş yıllık Sanayi Planı’nın da hazırlıkları başlamıştır. Bu amaçla da İktisat Vekili Celal Bayar’ın başkanlığında 1936 yılında 20-24 Ocak tarihleri arasında İkinci Sanayi Kongresi gerçekleştirilmiştir. Kongreye sadece İktisadi Devlet Teşekkülleri ve planla ilgili uzmanlar, memurlar ve İstanbul Üniversitesi’nden bir doçent katılmıştır. Kongre çok fazla ses getirmese de İkinci Beş Yıllık Sanayi Planı’nın uygulanmasına vesile olmuştur⁷⁵. Nitekim İktisat Vekili Celal Bey, Başvekâlete planı, “Ankara’da toplanan endüstrisi kongresince seçilen mütehassıslarımızın verdikleri etüt raporlarının vekâletimce izlenmesi sonunda tespit edilen” proje şeklinde takdim etmiştir⁷⁶. İkinci Beş Yıllık Sanayi Planı’nın hazırlanmasında, “birinci beş yıllık hedefte belirlenen amaçların daha kısa sürede gerçekleşeceğinin öngörülmesi, enerji ile alakalı sorunların ortaya çıkması, amaçların değişmesi, ithal ikameci politikadan (iç tüketim esas alınan) ihracata yönelik politikaya ağırlık verilmesi” etkili olmuştur.⁷⁷ Birinci Sanayi Planı tüketim mallarını; İkinci Sanayi Planı ise maden gereksiniminin karşılanmasını, maden kaynaklarının işletilmesini ve de ihracatı önemsemiştir⁷⁸. Nitekim 27.05.1936 yılı bütçe görüşmelerinde İktisat Vekili Celal Bey, İkinci Beş Yıllık Sanayi Programında, devam etmekte olan demir sanayisine, deniz sanayisinin de ekleneceğini, bu programın amacını maden servetlerinin işletilmesi ve elektrifikasyon olduğunu belirtmiştir.⁷⁹ Bu kapsamda, Vekil tarafından petrol araştırmalarına devam edileceği, Çarşamba civarında Safranbolu, Eflani’de taş kömürü havzası keşfedildiği ve bunla ilgili sondaj çalışmalarına başlanacağı, eğer sonuçlar olumlu olursa da Zonguldak havzasından daha büyük bir havzaya sahip olunacağı açıklanmıştır. Vekil “program demek ihtiyatlı davranmak demektir, programla alakalı her şeyin hesabı yapılır” diyerek programların, ayrıntılı ve maddi giderleriyle ilişkili yapılması gerekliliğini vurgulamıştır.⁸⁰ İkinci Sanayi Planı birincisine kıyasla daha fazla ekonomik alan ve ayrıntı içermiş ve Celal Bayar’ın dediği gibi daha ayrıntılı ve de planlı (karşılaştırmalı

74 TBMM Zabıt Ceridesi (10.06.1938). Devre 5. İctima Senesi: 3. Cilt: 26. İctima Sayısı: 74. s. 62- 63.

75 Tokgöz, 2004, a.g.k., s. 83; Ülken, 1981, a.g.k., 107; Afet İnan, Türkiye Cumhuriyeti’nin İkinci Sanayi Planı (1936), Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1973.

76 İnan, 1973, a.g.k., s. 1.

77 Parasız, 198, a.g.k., s. 52.

78 Derin, 190, a.g.k., s.97.

79 TBMM Zabıt Ceridesi (27.05.1936). Devre 5. İctima Senesi: 1. Cilt: 11. İctima Sayısı: 69. s. 267- 268.

80 TBMM Zabıt Ceridesi (27.05.1936). Devre 5. İctima Senesi: 1. Cilt: 11. İctima Sayısı: 69. s. 269.

alternatif, maddi gider ilişkili) yapılmıştır. Örneğin ilk planda 20 fabrika kurulması ön görülürken; ikinci planda 100 fabrika kurulmasına karar verilmiş ve de bunun için ilk sanayi planına kıyasla iki kat fazla yatırım ayrılmıştır. Bu yatırımın öncelikli faaliyet alanları “madencilik, kömür, elektrik santralleri, yakıt sanayi ticareti, toprak sanayi, gıda sanayii, kimya sanayii, makine sanayii, deniz ulaşımı” olarak belirlenmiştir⁸¹. Birinci Sanayi Planı’nda en fazla yatırım dokuma sanayisi ve demir çelik iken; İkinci Sanayi Planı’nda en fazla yatırım madencilik ve enerji alanında olmuştur. Birinci Sanayi Planında gıda sanayisi, enerji ve deniz ulaşımı alanına yatırım yapılmazken; İkinci Sanayi Planında bu faaliyet alanlarına önem verilmiştir. Planların birbirine yakın zamanlarda uygulanması açısından birinci plandaki eksikliklerin ikinci planda tamamlandığı söylenebilir.

1936 yılında yabancı uzmanlarla birlikte büyük bir cilt halinde toplanan İkinci Sanayi Planı, İkinci Dünya Savaşı’nın sinyal vermesinden ötürü “Başvekâletin 2/10710 Sayılı Kararnamesi” ile planın birçok uygulaması askıya alınmış ancak 16.09.1938 tarihinde yapılan bazı düzenlemelerle dört yıllık olarak kabul edilmiştir. Ancak İkinci Dünya Savaşı’nın ortaya çıkmasından dolayı, plan yine askıya alınmış, 1939 yılında zamanın ruhuna uygun olarak “İktisadi Savunma Planı” olarak yeni bir plan hazırlanmıştır.⁸²

6.8. İktisadi Teşekküller Hakkında Düzenleme

İktisat Vekâletinin hizmetlerinde izlediği mantık ve misyonunu yerine getirmeye yönelik yaptığı önemli icraatlarından biri de vekâlet tarafından hazırlanan “Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadi Teşekküllerin Teşkilatı ile İdare ve Murakabeleri Hakkında Kanun Tasarısı”dır. Kanun gerekçesinde vekâlet, çevredeki ekonomik durumu vurgulamıştır. Vekâlet, sanayileşmeye yönelik girişimlerde bulunan gelişmiş ve gelişmemiş tüm devletlerin görevlerinin ve sorumluluklarının sınırlarını genişlettiğini belirterek yapılan icraatı dışsal bir gerçeklik olarak açıklayarak girişime meşruiyet kazandırmaya çalışmıştır. Buna ek olarak “milli varlık, milli kurulma ve korunmaya yönelik” ülkede birçok işin yapıldığı belirtilerek, bu kanunun da yapılan girişimlerin tekniğini belirlemeye yönelik olduğunu açıklamıştır. Yapılan düzenlemede İsmet İnönü’nün sözleri yinelenmiş ve parti programında da bu amacın gerçekleştirilmesine yönelik zorunluluklar “ekonomik kalkınmanın, ülkenin bağımsız, güçlü Türkiye idealinin bel kemiği olduğu, sermayesinin tamamı veya büyük kısmı devlete ait ticari ve sanayi kuruluşlarının mali kontrolleri, kendilerinden beklenen ticari usul ve çalışma icaplarını düzenlemek, bunların finansal kontrollerini düzenlemek” olarak sıralanmıştır. Vekâlet, kanunun amacını da devlet tarafından kurulan iktisadi teşekküllerin genel ve ortak hükümlerini bir arada toplamak olarak açıklamış, daha önceden “bank” adı verilen kuruluşların

81 Ülken, 1981, a.g.k., s. 108; Ölçen, 1982, a.g.k., s. 145-146, Tokgöz, 2004, a.g.k., s. 83-84

82 Tokgöz, 2004, a.g.k., s. 84.

adının genel olarak “İktisadi teşekküller” olarak kullanılması, sermayesi devlet tarafından kurulmak istenilen sanayi ve ticari kuruluşların da bu kanuna tabi olması amaçlanmıştır.⁸³ 17.06.1938 tarihinde kabul edilen 3460 sayılı “Sermayesinin tamamı Devlet tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadi Teşekküllerin Teşkilat ile İdare ve Murakabeleri” Kanunuyla sermayesi devlet tarafından sağlanan teşekküllerin teşkilatı, idaresi, denetimi, denetecek organların görev ve sorumlulukları ve teşekküller tarafından oluşturulacak kuruluşların hakkındaki hükümleri ile alakalı genel ve ortak hükümler belirlenmiştir. Kanunla teşekküllerin tanımı yapılmamış ancak kuruluşlar “İktisadi Devlet Teşekkülleri” olarak adlandırılmış ve bu kuruluşlara idari ve mali özerklik tanınmıştır (madde 1,2).

Sonuç Yerine: İktisat Vekâletinin Değerlendirilmesi

1929 yılında Amerika’da ortaya çıkan ve tüm dünyaya yayılan ekonomik kriz, ülkelerin ekonomik politikalarının sorgulanmasına neden olmuş, devletin ekonomideki yerini ve rolünü perçinleştirmiştir. Ekonomik kriz Türkiye’yi de olumsuz etkilemiş, daha önce uygulanan liberal politikaların olumsuz sonuç vermesi ve Sovyet Rusya ile yakınlaşmalar, devletin ekonomideki etkinliğini arttırmıştır. Buna ek olarak siyasi çevrede de devletçi politikaların desteklenmesi, devletçi politikaların uygulanmasını kolaylaştırmıştır.

Dönemin ruhu ve kurumsal girişimcilerin çabalarıyla Ticaret Vekâleti çözüldüğünde, kurumsal girişimciler meşruiyeti yüksek, kurumsallaşmış rasyonel mit olarak yine bakanlık tipi örgütlenme formunu kullanmıştır. Yeniden İktisat Vekâleti kurulduğunda kurumun meşruiyet kazanması için Osmanlı Devleti’ndeki bu yapının mevcudiyeti ve Batıdaki bakanlık tipi örgütlenme örnek verilmiştir. Fikrin ortaya çıkması, zamanın ruhunun ortaya çıkardığı tasarruf yapma çabası ve siyasetçiler ve bürokratların çabalarıyla gerçekleşmiş ve 1200 Sayılı Kanun’la yeniden İktisat Vekâleti kurulmuştur. Kurumun müstakil bir binaya sahip olması 1934 yılında gerçekleştirilmiştir. Yine aynı tarihte 2450 sayılı Kanun’la İktisat Vekâletinin teşkilat ve görevleri meşrulaşmış, Vekâlet görev ve teşkilatlarının ayrıntılı bir şekilde düzenlenmesi kurumun daha uzman ve işbölümüne dayalı hareket etmesini sağlamıştır. İktisat Vekâletinin hizmet ettiği dönem boyunca siyasi bağımsızlığı pekiştirmeye yönelik “İktisadi bağımsızlığı sağlama” misyonu devam etmiş, bu misyon birçok kurumsal girişimci tarafından da dile getirilmiştir. Kurumsal icraatın temel amacı da bu misyonu gerçekleştirmek olmuştur. İktisat Vekâletinin hizmetlerine yön veren pragmatik, ılımlı devletçi mantık, belli bir ideoloji ekseninde değil zamanın ruhundan ve ülkenin gereksinimlerinden ortaya çıkmıştır. İktisat Vekâleti 1928- 1938 yılları arasında önemli girişimlerde bulunmuştur. Vekâlet göreve başladığından beri, sanayi, madencilik, denizcilik ve ticaret canlanmıştır. Vekâlet kömür ve demir işlerinin işletilmesine büyük önem vermiş, Ereğli Kömür Şirketi’nin satın alınması

83 TBMM Zabıt Ceridesi (10.06.1938). Devre 5. İçtima Senesi: 3. Cilt: 26. İçtima Sayısı: 74. s. 1- 3.

ekonomik bir zafer olarak karşılanmıştır. Deniz ticaretinin canlandırılması için yeni gemi siparişleri verilmiştir. Ticaret işlerinde etik esaslar belirlenmiş, bankalar uygulaması düzenli bir hale getirilmiş, ticaretin gelişmesine engel teşkil eden karşılıksız kontenjan sistemi kaldırılmış, genel ithalat sistemi, ticaret denge unsuru getirilmiştir. İngilizler ve Hondalılar ülkede iş yapmak istemiş ve ülkeye nakit bir kredi açılmıştır. Türkiye'nin dış ülkeler nezdinde imajı tazelenmiştir. İsmet İnönü hükümeti döneminde sanayi programı çıkarılmış, bu kapsamda sanayinin kurulması için devlet yardım etmiş, gümrük vergileri kaldırılmış, bazı sanayi kuruluşları vergilerden muaf tutulmuş fabrikalar kurulmuş, atölyeler açılmıştır. Ancak bunlardan bazıları plan dâhilinde yapılmadığından dolayı bazı fabrikalar kâr edememiş, sanayiler müşteri bulamamıştır. Şeker sanayisi de borçlanmış ve de devletin yardımına gereksinim duymuştur.⁸⁴ İşletmeye uygun görülen madenler, rasyonel teknik bir şekilde işletilmek üzere Etibank'a devredilmiş, Etibank da teşkilat kurarak bunları işletmiştir.⁸⁵ Birinci Sanayi Planı kapsamındaki fabrikaların hepsi kurulmuştur.⁸⁶ Özetle Vekâlet tarafından “ülkede iç piyasalar kurulmaya başlanmış, üretimle ilgili işler çağdaş tekniklere göre düzenlenmiş, iç piyasalarda fiyatlar, fiyat dalgalanmaları ve bunları etkileyen faktörler belirlenerek ülke içinde fiyat standardizasyonun sağlanması için önemli adımlar atılmış, imalat işleri için bütün koşulların tesisi sağlanmış, üreticinin yakalandığı sömürgecilik hastalığında, vekâlet alıcı ile satıcı arasındaki parazitleri kaldırmış, milli servet değerlendirilmiş, maliyet fiyatları üreticinin ilmine göre belirlenmeye başlamış, üretimde önemli kriterlerden biri olan rakip üreticinin maliyet fiyatlarına yakın bir fiyat belirleme esası getirilmiş, dış ticarete teşkilatlanmaya gidilmiş bu kapsamda, yurtdışında belli ülkelere gönderilen iktisadi temsilciler aracılığı ile uluslararası ticaret dünyasında yıllardır boş duran yer doldurulmuş, yabancı ülkelerle yapılan iktisadi sözleşmelerle ülkenin iktisadi anlamda egemenliği sağlanmış, milli sanayi kurulmuş, iktisadın yeniden organizasyonunun sağlanması için önemli adımlar olan iş ve işveren arasındaki ilişkiler düzenlenmiştir.”⁸⁷

1938 yılından itibaren devlet işlevlerindeki farklılaşma ve uzmanlaşmanın artması şemsiye bakanlık olan İktisat Vekâletinden birçok yeni bakanlığın türemesine yol açmış (Ticaret Vekâleti (1939)⁸⁸, Çalışma Vekâleti (1945)⁸⁹, Ekonomi ve Ticaret

84 TBMM Zabıt Ceridesi (26.05.1937). Devre 5. İçtima Senesi: 2. Cilt: 18. İçtima Sayısı: 65. s. 274- 175.

85 TBMM Zabıt Ceridesi (26.05.1937). Devre 5. İçtima Senesi: 2. Cilt: 18. İçtima Sayısı: 65. s. 279.

86 TBMM Zabıt Ceridesi (08.11.1937). Devre 5. İçtima Senesi: 3. Cilt: 20. İçtima Sayısı: 3. s. 27- 28.

87 TBMM Zabıt Ceridesi (26.05.1937). Devre 5. İçtima Senesi: 2. Cilt: 18. İçtima Sayısı: 65. s. 272- 273.

88 Ayrıntılı Bilgi için bkz. “TBMM Ticaret Vekâleti Vazife ve Teşkilati Hakkında Kanun Layihası ve Bütçe Encümeni Mazbatası Hakkında 61 Nolu Komisyon Raporu (09.05.1939).”

89 Ayrıntılı Bilgi için bkz. “TBMM Ekonomi Bakanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki 2450 Sayılı Kanun ile 3656 Sayılı Kanuna Bağlı 1 ve 2 Sayılı Cetvellerin Ekonomi Bakanlığı Kısımında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ve Ekonomi ve Bütçe Komisyonları 53 Sayılı Komisyon Raporu (14.12.1945).”

Bakanlığı (1946), İşletmeler Bakanlığı (1949)⁹⁰, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı (1963), Sanayi ve Ticaret Bakanlığı (1971) vb.) ve İktisat Vekâleti, 1946 yılına kadar varlığını devam ettirmiştir. Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulduğu dönemde harap bir Osmanlı ekonomisini devralması, ülkenin içerisinde bulunduğu ekonomik sıkıntılar, yeterli yerli sermayeye ve bütçeye sahip olmaması gibi olumsuz şartlara rağmen İktisat Vekâleti görevinin önemine kıyasla sahip olduğu az bütçeyle, iktisadi bağımsızlığı sağlamaya yönelik önemli icraatlarda bulunmuş ve o dönemde oluşturduğu kurumlar ve izlediği politikaların etkisi günümüze kadar sürmüştür.

90 Ayrıntılı Bilgi için bkz. "TBMM İşletmeler Bakanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı ve Ekonomi ve Bütçe Komisyonlarının 154 Nolu Komisyon Raporu (15.12.1949)."

KAYNAKÇA

- 27.05.1934 tarihli 2450 sayılı İktisat Vekâleti Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun.
- ALTUN, Şafak, **Atatürk, İnönü, Bayar'ın İktisat Kavgası, Hayal Et Kitas**, İstanbul, 2008.
- ASLANOĞLU, İnci, **Erken Cumhuriyet Dönemi Mimarlığı**, Orta Doğu Teknik Üniversitesi Yayınları, Ankara, 2001.
- AVCIOĞLU, Doğan, **Türkiye'nin Düzeni (Dün-Bugün- Yarın)**, Tekin Yayınevi, İstanbul, 1987
- AVCIOĞLU, Doğan, **Türkiye'nin Düzeni**, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1969.
- AYSAN, Mustafa, **Celal Bayar İle Sohbet Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ekonomisi**, Celal Bayar Üniversitesi Yüksek Öğrenim Vakfı Yayınları, Manisa, 1997.
- BORATAV, Korkut, **Türkiye İktisat Tarihi**, İmge Kitabevi, Ankara, 2003.
- ÇAVDAR, Tevfik, **Türkiye Ekonomisinin Tarihi (1900- 1960)**, İmge Kitabevi, Ankara, 2003.
- DERİN, Haldun, **Türkiye'de Devletçilik, Çituri Biraderler**, İstanbul, 1940.
- ERGİN, Feridun, **Atatürk Zamanında Türk Ekonomisi**, Yaşar Kültür ve Eğitim Vakfı Yayınları, İzmir, 1977.
- EROĞLU, Hamza, **Atatürk ve Devletçilik**, Olgaç Matbaası, Ankara, 1981.
- HAMİTOĞULLARI, Beşir, **Atatürk Devletçiliği ve Ekonomik Bağımsızlık. Atatürk Dönemi Ekonomi Politikası ve Türkiye'nin Ekonomik Gelişmesi Semineri Bildiri Kitabı** (105- 132), Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1982,
- HÜRRİYET (05.10.2008), **Başkent Tarihinin Değişen Yüzleri**, Erişim: 26.07.2016.
- İNAN, Afet, **Türkiye Cumhuriyeti'nin İkinci Sanayi Planı (1936)**, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1973.
- KURUYAZICI, Hasan, "Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Türkiye'de Alman Mimarlar", **Arkitekt Dergisi**, Eylül, 1-10, 2002.
- ÖKÇÜN, Gündüz, **Türkiye İktisat Kongresi**, Ankara Üniversitesi Siyaset Bilimi Fakültesi Yayınları, Ankara, 1968.
- ÖLÇEN, Ali Nejat, **1923- 1938 Döneminde Birinci ve İkinci Sanayi Planları, Atatürk Dönemi Ekonomi Politikası ve Türkiye'nin Ekonomik Gelişmesi Semineri Bildiri Kitabı** (133-150), Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1982.
- ÖZTÜRK, Kazım, **Türk Parlamento Tarihi**, TBMM Vakfı Yayınları, Ankara, 1968.
- PARASIZ, İlker, **Türkiye Ekonomisi: 1923'den Günümüze Türkiye'de İktisat ve İstikrar Politikaları Uygulamaları**, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa, 1998.
- ŞAHİN, Hüseyin, **Türkiye Ekonomisi**, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa, 2002.
- SANAYİ ve TEKNOLOJİ BAKANLIĞI, **50 Yılda Türk Sanayi, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı**, Ankara, 1973.

T.C. CUMHURBAŞKANLIĞI DEVLET ARŞİVLERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ, “**İktisat Vekaleti’nin bazı daireleri için Evkaf Umumu Müdürlüğü’ne Ait Binanın Aylığı 150 Liraya Kiralanması**” Tarih: 07.01.1932 Sayı:12129 Fon Kodu:30..18.1.2 Yer No: 25.3..7.

T.C. CUMHURBAŞKANLIĞI DEVLET ARŞİVLERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ, “**New York Times gazetesine, Türkiye’nin İktisadi ve Mali Duruman Dair J. W. Kernick Tarafından İstanbul’dan Gönderilen Mektup**” Tarih: 28.03.1932 Dosya: 85127 Fon Kodu: 30..10.0.0 Yer No: 83.550..25.

TBMM Basın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü, **TBMM Albümü (1920- 2010)**, TBMM Basın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü, Ankara, 2010

TBMM Ekonomi Bakanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki 2450 Sayılı Kanun ile 3656 Sayılı Kanuna Bağlı 1 ve 2 Sayılı Cetvellerin Ekonomi Bakanlığı Kısımında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ve Ekonomi ve Bütçe Komisyonları 53 Sayılı Komisyon Raporu (14.12.1945).

TBMM İşletmeler Bakanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı ve Ekonomi ve Bütçe Komisyonlarının 154 Nolu Komisyon Raporu (15.12.1949).

TBMM Ticaret Vekâleti Vazife ve Teşkilati Hakkında Kanun Layihası ve Bütçe Encümeni Mazbatası Hakkında 61 Nolu Komisyon Raporu (09.05.1939).

TEZEL, Yahya Sezai, **Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi**, Yurt Yayınevi, Ankara, 1986.

TEZEL, Yahya, Sezai, **Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi (1923- 1950)**, Yurt Yayınevi, Ankara, 1994.

TOKGÖZ, Erdinç, **Türkiye’nin İktisadi Gelişme Tarihi**, Ankara: İmaj Yayınevi, Ankara, 2004.

TURAL, M. Akif, **Atatürk Döneminde İktisadi Yapılaşma ve Celal Bayar (1920- 1938)**, Kültür ve Turizm Bakanlığı Yayınları, Ankara, 1987.

TÜRKDOĞAN, Orhan, **Sanayi Sosyolojisi Türkiye’nin Sanayileşmesi: Dün- Bugün Yarın**, Töre, Devlet Yayınevi, Ankara, 1981.

ÜLKEN, Yüksel, **Atatürk ve İktisat: İktisadi Kalkınmada Etkinlik Sorunu ve Eklektik Model**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara, 1981.

ULUATAM, Özhan ve Tan, TURGUT, **Türk İktisat Politikasının Hukuki Çerçevesi**, Ankara Üniversitesi siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1982.

ZARAKOLU, Avni, **1929/30 Dünya Ekonomik Krizi Karşısında Türk Ekonomisi ve Alınan Krizle Mücadele Tedbirleri, Atatürk Dönemi Ekonomi Politikası ve Türkiye’nin Ekonomik Gelişmesi Semineri Bildiri Kitabı (89-103)**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1982.

Meclis Tutanakları

- TBMM Zabıt Ceridesi (26.04.1920), Devre 1, İçtima Senesi: 1, Cilt: 1, İçtima Sayısı: 4, TBMM Matbaası, Ankara.
- TBMM Zabıt Ceridesi (01.05.1920), Devre 1, İçtima Senesi: 1, Cilt: 1, İçtima Sayısı: 8, Ankara: TBMM Matbaası.
- TBMM Zabıt Ceridesi (29.11.1920), Devre 1, İçtima Senesi:1, Cilt: 6, İçtima Sayısı: 105, TBMM Matbaası, Ankara.
- TBMM Zabıt Ceridesi (01.01.1921), Devre 1, İçtima Senesi:1, Cilt: 7, İçtima Sayısı: 127, TBMM Matbaası, Ankara.
- TBMM Zabıt Ceridesi (08.01.1921), Devre 1, İçtima Senesi: 1, Cilt: 7, İçtima Sayısı: 131, Ankara: TBMM Matbaası.
- TBMM Zabıt Ceridesi (30.01.1921), Devre 1, İçtima Senesi: 1, Cilt: 7, İçtima Sayısı: 140, Ankara: TBMM Matbaası.
- TBMM Zabıt Ceridesi (28.02.1921), Devre 1, İçtima Senesi: 1, Cilt: 8, İçtima Sayısı: 159, Ankara: TBMM Matbaası.
- TBMM Zabıt Ceridesi (29.06.1922), Devre 1, İçtima Senesi: 3, Cilt: 21, İçtima Sayısı: 65, TBMM Matbaası, Ankara.
- TBMM Zabıt Ceridesi (05.03.1924), Devre 2, İçtima Senesi: 1, Cilt: 7, İçtima Sayısı: 4, Ankara, TBMM Matbaası.
- TBMM Zabıt Ceridesi (05.11.1927), Devre 3, İçtima Senesi:1, Cilt: 1, İçtima Sayısı: 4, TBMM Matbaası, Ankara.
- TBMM Zabıt Ceridesi (09.01.1928), Devre 3, İçtima Senesi:1, Cilt: 2, İçtima Sayısı: 29, TBMM Matbaası, Ankara.
- TBMM Zabıt Ceridesi (16.01.1928), Devre 3, İçtima Senesi:1, Cilt: 2, İçtima Sayısı: 32, TBMM Matbaası, Ankara.
- TBMM Zabıt Ceridesi (21.01.1928), Devre 3, İçtima Senesi:1, Cilt: 2, İçtima Sayısı: 34, TBMM Matbaası, Ankara.
- TBMM Zabıt Ceridesi (19.04.1928), Devre 3, İçtima Senesi: 1, Cilt: 3, İçtima Sayısı: 62, TBMM Matbaası, Ankara.
- TBMM Zabıt Ceridesi (24.01.1929), Devre 3, İçtima Senesi:7, Cilt: 2, İçtima Sayısı: 29, TBMM Matbaası, Ankara.
- TBMM Zabıt Ceridesi (13.05.1929), Devre 3, İçtima Senesi: 2, Cilt: 11, İçtima Sayısı: 64, TBMM Matbaası, Ankara.
- TBMM Zabıt Ceridesi (28.05.1929), Devre 3, İçtima Senesi: 2, Cilt: 12, İçtima Sayısı: 71, TBMM Matbaası, Ankara.

- TBMM Zabıt Ceridesi (23.01.1930), Devre 3, İçtima Senesi: 1, Cilt:?, İçtima Sayısı: 75, TBMM Matbaası, Ankara.
- TBMM Zabıt Ceridesi (01.02.1930), Devre 3, İçtima Senesi: 3, Cilt: 16, İçtima Sayısı: 28, TBMM Matbaası, Ankara.
- TBMM Zabıt Ceridesi (17.05.1930), Devre 3, İçtima Senesi:3, Cilt: 19, İçtima Sayısı: 59, TBMM Matbaası, Ankara.
- TBMM Zabıt Ceridesi (29.05.1930), Devre 3, İçtima Senesi:3, Cilt: 19, İçtima Sayısı: 65, TBMM Matbaası, Ankara.
- TBMM Zabıt Ceridesi (09.06.1930), Devre 3, İçtima Senesi:3, Cilt: 20, İçtima Sayısı, 73, TBMM Matbaası, Ankara.
- TBMM Zabıt Ceridesi (02.10.1930), Devre 3, İçtima Senesi: 3, Cilt: 21, İçtima Sayısı: 84. TBMM Matbaası, Ankara.
- TBMM Zabıt Ceridesi (16.07.1931), Devre 4, İçtima Senesi: Fevkalade İçtima, Cilt: 3, İçtima Sayısı: 29, TBMM Matbaası, Ankara.
- TBMM Zabıt Ceridesi (16.07.1931), Devre 4, İçtima Senesi: Fevkalade İçtima, Cilt: 3, İçtima Sayısı: 29, TBMM Matbaası, Ankara.
- TBMM Zabıt Ceridesi (14.01.1933), Devre 4, İçtima Senesi:2, Cilt: 12, İçtima Sayısı: 24, TBMM Matbaası, Ankara.
- TBMM Zabıt Ceridesi (15.05.1933), Devre 3, İçtima Senesi: 2, Cilt: 15. İçtima Sayısı: 50.
- TBMM Zabıt Ceridesi (16.05.1933), Devre 4, İçtima Senesi: 2, Cilt: 15, İçtima Sayısı: 51, TBMM Matbaası, Ankara.
- TBMM Zabıt Ceridesi (18.05.1933), Devre 4, İçtima Senesi: 2, Cilt: 15, İçtima Sayısı: 53, TBMM Matbaası, Ankara.
- TBMM Zabıt Ceridesi (18.05.1933), Devre 4, İçtima Senesi: 2, Cilt: 15, İçtima Sayısı: 53, TBMM Matbaası, Ankara.
- TBMM Zabıt Ceridesi (20.05.1933), Devre 4, İçtima Senesi: 2, Cilt: 15, İçtima Sayısı: 54, TBMM Matbaası, Ankara.
- TBMM Zabıt Ceridesi (31.05.1933), Devre 4, İçtima Senesi: 2, Cilt: 15, İçtima Sayısı: 64, TBMM Matbaası, Ankara.
- TBMM Zabıt Ceridesi (08.06.1933), Devre 4, İçtima Senesi: 2, Cilt: 16, İçtima Sayısı: 65, TBMM Matbaası, Ankara.
- TBMM Zabıt Ceridesi (08.06.1933), Devre 4, İçtima Senesi: 2, Cilt: 16, İçtima Sayısı: 65, TBMM Matbaası, Ankara.

- TBMM Zabıt Ceridesi (27.05.1934), Devre 4, İçtima Senesi: 3, Cilt: 22, İçtima Sayısı: 58, Ankara, TBMM Matbaası
- TBMM Zabıt Ceridesi (05.07.1934), Devre 4, İçtima Senesi: 3, Cilt: 23, İçtima Sayısı: 78, TBMM Matbaası, Ankara.
- TBMM Zabıt Ceridesi (14.06.1935), Devre 5, İçtima Senesi: Fevkalade İçtima, Cilt: 4, İçtima Sayısı: 38, TBMM Matbaası, Ankara.
- TBMM Zabıt Ceridesi (14.06.1935), Devre 5, İçtima Senesi: Fevkalade İçtima, Cilt: 4, İçtima Sayısı: 38, TBMM Matbaası, Ankara.
- TBMM Zabıt Ceridesi (04.10.1935), Devre 5, İçtima Senesi: Fevkalade İçtima, Cilt: 5, İçtima Sayısı: 40, TBMM Matbaası, Ankara.
- TBMM Zabıt Ceridesi (09.10.1935), Devre 5, İçtima Senesi: Fevkalade İçtima, Cilt: 5, İçtima Sayısı: 42, TBMM Matbaası, Ankara.
- TBMM Zabıt Ceridesi (27.05.1936), Devre 5, İçtima Senesi: 1, Cilt: 11, İçtima Sayısı: 69, TBMM Matbaası, Ankara.
- TBMM Zabıt Ceridesi (26.05.1937), Devre 5, İçtima Senesi: 2, Cilt: 18, İçtima Sayısı: 65, TBMM Matbaası, Ankara.
- TBMM Zabıt Ceridesi (10.06.1938), Devre 5, İçtima Senesi: 3, Cilt: 26, İçtima Sayısı: 74, TBMM Matbaası, Ankara.
- TBMM Zabıt Ceridesi (10.06.1938), Devre 5, İçtima Senesi: 3, Cilt: 26, İçtima Sayısı: 74, TBMM Matbaası, Ankara.
- TBMM Zabıt Ceridesi (13.06.1938), Devre 5, İçtima Senesi: 3, Cilt: 26, İçtima Sayısı: 75, TBMM Matbaası, Ankara.
- TBMM Zabıt Ceridesi (13.06.1938), Devre 5, İçtima Senesi: 3, Cilt: 26, İçtima Sayısı: 75, TBMM Matbaası, Ankara.

100. YILINDA TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ ARŞİVİNDEN BİR KESİT: HESAPLARI İNCELEME KOMİSYONU*

A SECTION OF THE ARCHIVE OF TURKISH GRAND NATIONAL ASSEMBLY AT THE 100TH ANNIVERSARY: THE COMMITTEE ON AUDITING OF ACCOUNTS OF THE ASSEMBLY

Kerim POLAT**

ÖZET

Kuvvetler ayrılığı ilkesinin gereği; yasama, yürütme ve yargı erklerinin birbirinden bağımsız olmalarıdır. Bu ilkeyi benimseyen gelişmiş ülkelerde ve ülkemizde, esas alınan bütçe hakkı anlayışı çerçevesinde, mali iş ve işlemlerde yasama-yürütme denklemini etkileyen bazı mekanizmalar geliştirilmiştir. Parlamentoların bütçelerinin (mali iş ve işlemlerinin) denetimi bunlardan biridir.

Ülkemizde son yıllarda mali yönetim ve kontrol sistemlerine ilişkin önemli düzenlemeler yapılmıştır. Bunlardan en önemlisi kuşkusuz kamu mali yönetim sistemini kökten değiştiren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'dur. 5018 sayılı Kanun ile Türkiye Büyük Millet Meclisinin mali yönetim ve denetiminde de radikal değişiklikler olmuştur. Yaklaşık 125 yıldır Meclisin mali denetimini yapan Türkiye Büyük Millet Meclisi Hesaplarını İnceleme Komisyonunun varlığı sona ermiştir.

Bu makalenin konusu 5018 sayılı Kanun öncesinde Meclisin mali denetiminin ne şekilde yapıldığını ortaya koymak ve bu denetimi yapan Türkiye Büyük Millet Meclisi Hesaplarını İnceleme Komisyonu hakkında bilgi vermektir.

Anahtar Kelimeler: Türkiye Büyük Millet Meclisi, kamu mali yönetimi, mali denetim, Hesapları İnceleme Komisyonu

* Araştırma Makalesi.

Makale gönderim tarihi: 02.03.2020

Makale kabul tarihi: 22.05.2020

Bu çalışma yazarın 2014 yılında kabul edilen "Türkiye Büyük Millet Meclisinin Mali Denetimi" adlı Yasama Uzmanlık Tezinin bir bölümünün kısa bir derlemesidir. Söz konusu çalışmanın tamamına TBMM Kütüphanesinden erişilebilir.

** Yasama Uzmanı, TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı

E-posta: kerimpolat@tbmm.gov.tr

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8363-6423>

SUMMARY

The principle of the separation of powers requires the independency between the legislation, executive and judicial powers. In the developed countries and our country adopting this principle, in the scope of understanding of budget right based on, some mechanisms have been improved that affect the legislation-executive equation in the financial businesses and transactions. The audit of budgets (financial business and transactions) of parliamentaries is one of them.

In recent years, important regulations have been made about financial management and control systems in our country. Certainly, the most important one among these regulations is the Public Financial Management and Control law no. 5018 which radically changed financial management and control system. There have also been radical changes in the financial management and control of Grand National Assembly of Turkey with law no. 5018. The Committee on Auditing of Accounts of the Assembly which had the duty of auditing the accounts of the Grand National Assembly of Turkey for almost 125 years, has been abolished.

The subject of this article is to put forth the method of financial audit of the parliament before the law no. 5018 and give information about the The Committee on Auditing of Accounts of the Assembly.

Keywords: *The Grand National Assembly of Turkey, public financial management, financial audit, The Committee on Auditing of Accounts of the Assembly*

GİRİŞ

Tarih içinde mutlak yetkili hükümdarların yasama yetkilerini seçimle işbaşına gelen parlamentolar ile paylaşması veya tamamen devretmesi, kamu gelirlerini toplama ve harcamaya izin verme yetkilerinin de parlamentoya geçmesine vesile olmuştur. İngiltere’de Magna Carta (1215) ile başlayan bu süreç Haklar Dilekçesi (1628) ve Haklar Yasası (1689) ile devam etmiş;¹ Amerikan ve Fransız Anayasalarında yerini almıştır.² Kamu gelirlerinin halk adına toplanması, bu gelirlerin halk adına harcanması için yürütmeye yetki verilmesi ve verilen ödeneklerin gereği gibi kullanıp kullanılmadığının denetlenmesi süreçlerini kapsayan bu yetki, öğretilerde “bütçe hakkı” olarak adlandırılmaktadır.³ Türkiye’de bütçe kavramı Tanzimat Fermanı’ndan sonra gelişmeye başlamış ve bütçe hakkı ilk kez 1876 Kanun-ı Esasi ile kabul edilmiştir.⁴

Süreçte birçok ülkede uygulamasını bulan bütçe hakkının üç aşaması bulunmaktadır. Bunlardan ilk ikisi gelirlerin toplanması ve harcanması hususlarında yürütmeye yetki verilmesidir. Parlamento bu iki yetkisini bütçe kanunları ve diğer mali kanunlar eliyle kullanmaktadır. Bütçe hakkının üçüncü ayağı ise yürütmeye tahsis edilen gelirlerin mevzuata ve amacına uygun olarak kullanılıp kullanılmadığının denetlenmesidir.⁵ Bu denetimin en önemli aracı ise kesin hesap kanunları ve bu kanuna ekli diğer belgelerdir. Yüksek denetim kuruluşlarınca hazırlanan raporların da bu denetimde ayrı bir yeri ve önemi vardır. Anayasal güvenceye sahip olan ve Sayıştay, Yüksek Denetim Kurulu, Denetim Konseyi vb. adlarla oluşturulan⁶ yüksek denetim organlarının temel görevi kamu idarelerinin denetlenmesi ve sonuçlarının parlamento raporlanmasıdır.

Gerek yasama organlarının ülke içindeki tarihsel önemi ve ağırlığı gerek kuvvetler ayrılığı⁷ ilkesi gereği parlamento bütçelerinin hazırlanması ve denetlenmesi,

-
- 1 Cezmi Erçin, **Bütçe Nazariyat ve Tatbikatı**, Kültür Bakanlığı Siyasal Bilgiler Okulu Yayınları No: 2, İstanbul, 1938, s. 9-16.
 - 2 Özhan Uluatam, **Kamu Maliyesi**, Savaş Yayınları, Ankara, 2003, s. 73.
 - 3 Bütçe hakkının Dünya’da ve ülkemizde tarihsel gelişimi hakkında ayrıntılı bilgi için; Mustafa Şahin, **Bütçenin Yasalaşması ve Uygulanması Sürecinde TBMM’nin Rolü**, TBMM Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Ankara, 2005, s. 7-15.
 - 4 Bedi N. Fezyioğlu, **Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe**, Filiz Kitabevi Yayınları, İstanbul, 1976, s. 26-28.
 - 5 Mehmet Selim Bağlı, “Teorik ve Tarihsel Açından Bütçe Hakkı”, **Yasama Dergisi**, S. 20, Ocak-Şubat-Mart- Nisan- 2012, s. 47.
 - 6 Dünyada yüksek denetim kurumlarının örgütlenme modelleri hakkında detaylı bilgi için; Osman Meşe, “Yeni Sayıştay Kanunu, Yüksek Denetim Modelleri ve Yüksek Denetim Olgunlaşma Modeli”, **Dış Denetim Dergisi**, S. 3, Ocak-Mart 2011, s.221-222; Ahmet Sayer ve A.A. Ertuğrul Yurt, “Parlamento ve Yüksek Denetim Kurumları”, **Dış Denetim Dergisi**, S. 3, Ocak-Mart 2011, s. 86-89 adlı çalışmalara bakılabilir.
 - 7 Kuvvetler ayrılığı; “yasama, yürütme ve yargı olarak tanımlanan kuvvetlerin değişik yollardan göreve gelen ve aralarında “fren ve denge mekanizması” bulunan farklı organlara verilmesi olarak tanımlanmaktadır. Mümtaz Soysal, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1990, s. 47.
Teziç’e göre ise kuvvetler ayrılığı “devletin, yasama, yürütme ve yargı işlevinin birbirine karşı bağımsız organlara tarafından görülmesidir.” Erdoğan Teziç, **Anayasa Hukuku**, Beta Yayınları, İstanbul, 2003, s. 393.

genel uygulama içinde istisnalara tabi tutulmaktadır. Dünya örneklerine bakıldığında, parlamento bütçelerinin hazırlanmasının yürütmenin müdahalesine kapalı olduğu görülmektedir.⁸

Bütçe uygulamalarının denetiminde ise iki temel modelin uygulandığı görülmektedir. Birincisi, mali denetimin ülkede kurulmuş bulunan yüksek denetim organına yaptırılmasıdır. Bu modelde yüksek denetim organı, diğer kamu idarelerinde olduğu gibi parlamentonun da denetimini yaparak sonuçlarını yine parlamentoya sunmaktadır. İkinci model ise, parlamentonun mali denetiminin bizzat parlamenterlerden oluşan bir ihtisas komisyonu tarafından yapılmasıdır. Komisyonun, parlamentonun farklı birimlerinde yerinde yaptığı denetimler ve hesapların incelenmesi neticesinde hazırlanan raporlar Komisyonunda görüşülerek oylanmakta ve sonucu Meclise bir raporla birlikte sunulmaktadır.⁹

Parlamentolar da bir kamu idaresi olarak bütçeye ihtiyaç duyarlar. Gerek yasama ve denetim faaliyetlerinin sürdürülmesi gerekse idari faaliyetlerin devam ettirilebilmesi için merkezi bütçeden kaynak alırlar. Ancak, gelişmiş ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de parlamento bütçesinin hazırlanma aşamasında diğer kamu kurumlarından farklı usuller öngörülmüştür.¹⁰ Yasama organının yürütmeye karşı idari bağımsızlığını gözeten bu usuller mali açıdan parlamentonun elini güçlendirmektedir. Bütçe hazırlama yöntem ve tekniklerine bağlı kalınarak hazırlanan bütçe, gerek geçmişte gerek mer'î mevzuat uyarınca genel bütçe ile birleştirilmekte ve ilgili süreçlerden geçerek kanunlaşmaktadır.

Bütçe hakkının üçüncü ayağı olan denetim kısmı elbette ki, parlamento bütçeleri için de geçerlidir. Yasama organına verilen bütçenin de harcanması ve sonuçlarının takip edilmesi gerekmektedir.

Ülkemizde, bütçe ile diğer mali işlem ve süreçlerin denetiminde ise 2006 yılına kadar ihtisas komisyonu marifetiyle denetim modeli benimsenmiştir. Bir ihtisas komisyonu olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi Hesaplarını İnceleme Komisyonu çeşitli adlar altında uzun yıllar boyunca Meclisin mali denetimini yapmıştır.

2006 yılında tüm maddeleri ile yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile ülkemizde köklü bir mali reform yapılmıştır. Bu çerçevede, Meclisin mali denetiminde de yukarıda sözü edilen yüksek denetim kuruluşunun denetimi modeline geçilmiş, Hesapları İnceleme Komisyonu tarihe karışmıştır. Yeni kamu mali yönetimi sistemi ile dış denetimin Sayıştay, iç denetimin ise Meclisin kendi iç denetçileri tarafından yapılması kabul edilmiştir.

Makalemizin temel amacı Meclisin mali denetiminin 5018 sayılı Kanun öncesinde ne şekilde yapıldığını ortaya koymaktır. Çalışmamız büyük ölçüde Meclis

8 Kasım Erdem, **Parlamentoların Mali Özerkliği**, TBMM Araştırma Merkezi, 2009. s. 2-6.

9 Hüdai Şencan, **Bazı Parlamentoların Kendi Bütçelerini Hazırlama ve Denetleme Yolları**, TBMM Araştırma Merkezi, 2005, s. 1-3.

10 İleride de değinileceği üzere bundan kasıt, Meclis bütçesinin 5018 sayılı Kanun'un 18'inci maddesinin son fıkrası uyarınca –Sayıştay ve DDK'lar gibi- doğrudan Meclise sunuluyor olmasıdır. Böylelikle teknik olarak Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile bütçe görüşmeleri yapılmamakta, bütçe rakamlarına yürütmenin müdahalesi söz konusu olmamaktadır.

tutanakları ve arşiv taramasına dayanmaktadır. Doğrudan birincil kaynaklardan faydalanılarak hazırlanan makalemiz, 100. Yılıni dolduran Gazi Meclisimizin tarihinde önemli bir görev üstlenmiş bir İhtisas Komisyonunu okuyucuların ilgisine sunmaktadır.

1. 5018 sayılı Kanun Öncesinde Meclisin Mali Denetimi – Tarihsel ve Hukuksal Çerçeve

5018 sayılı Kanun öncesinde Meclisin mali yönetimi ve kontrolü, diğer kamu idarelerinden farklı olarak, değişik metinlerde ve karmaşık biçimde düzenlenmiştir. Bu yapıyı çözümleyebilmek için dört temel kaynağa bakmak gerekmektedir. Bunlardan ilki dönemin mali anayasası olarak da kabul edilen, mali yönetimin kod kanunu,¹¹ 26.05.1927 tarihli ve (mülga) 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'dur. Söz konusu Kanun'da Meclisin mali yönetimine dair özel düzenlemeler yer almaktadır. İkinci olarak bir kamu idaresi olarak Meclisin¹² teşkilat kanunlarına bakılmalıdır. 1927'de Meclis-i Mebusan Başkâtipliğinden, 2011 yılında İdari Teşkilata uzanan bu yapılanmanın dayanağı olan kanunlarda da mali hükümler yer almaktadır. Üçüncü kaynak halen ülkemizdeki tek yüksek denetim kurumu olan Sayıştayın kuruluşunu, yapısını ve işleyişini düzenleyen kod kanunlardır. Son olarak bakılması gereken kaynak Meclis içtüzükleridir. Ülkemizin 1876 yılında başlayan parlamento tarihi, askeri müdahalelerle kesintilere uğrasa da, günümüze kadar uzanmaktadır. Bu süre zarfında uygulanan içtüzüklerde de Hesapları İnceleme Komisyonu başta olmak üzere Meclisin mali yönetim ve kontrolüne dair önemli düzenlemeler yer almaktadır.

1.1. Mali Yönetim Kod Kanunları

Ülkemizde kamu mali yönetiminin işleyişi uzun yıllar boyunca 1050 sayılı Kanun çerçevesinde yürütülmüştür. Mülga 1050 sayılı Kanun, Osmanlı'nın son dönemlerinde yapılan/yapılmaya çalışılan mali reformlardan hareketle oluşturulmuştur. Osmanlı'da mali reform çalışmalarının Tanzimat Fermanı ile başladığı söylenebilir.¹³ Yapılan reformlar ile devlet gelir ve giderlerinin belli bir

11 Kod kanun; "başlı başına bir alanı düzenleyen, mevcut herhangi bir kanunda değişiklik yapmayan kanunlar" olarak tanımlanmaktadır. İbrahim Araç ve Şeref İba, "Türkiye'de Yasa Önerisi Hazırlama ve Norm Koyma Tekniği ve Yasamacı Mesleğinin Nitelikleri Üzerine", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, S. 58-3, 2003, s. 44. Ayrıca kod kanunların özellikleri hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Fahri Bakırıcı, "Kod Yasa- Çerçeve Yasa Üzerine", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 54, S. 3, 2005, s. 233 vd.

12 Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin kurumsallaşması; toparlanma, geçiş, askıya alma ve yeniden örgütlenme süreçlerinden oluşan bir yapı sergilemektedir. Ömer Faruk Gençkaya, "Türkiye'de Parlamento Reformu: Tarihsel Bir Değerlendirme", **TBMM'nin Etkinliği** içinde. Koordinatör: İ. Turan, TESEV Yayınları, 2000, s. 32.

13 Tanzimat'ın ilanı ile mali alanda yapılan reformlara ilişkin bkz Feyzioğlu, **a.g.e.**, s. 26-28. Ayrıca Tanzimat Döneminde Osmanlı maliyesi hakkında ayrıntılı bilgi için bkz; Tevfik Güran, "Tanzimat Döneminde Osmanlı Maliyesi: Bütçeler ve Hazine Hesapları (1841-1861)", **Belgeler**, C. 13, S. 17, 1988, s. 213-342.

dönem itibarıyla tespitine, tahsil ve ödenmesine ilişkin teknik düzlemde çağdaş gelişmelerin aktarılması amaçlanmıştır.¹⁴ Önceden tahmine dayanan gelecek bir yıla ilişkin gelir ve giderleri gösteren ilk bütçe 1846 mali yılına ait olmuştur. İlk bütçe nizamnamesi olan **Hazine-i Celilenin Muvazene Defterinin Sureti Tanzimine Dair Nizamname** de 1855 yılında çıkarılmıştır.¹⁵ Batılı anlamda ilk bütçe ise 1863-1864 mali yıl bütçesidir.¹⁶ 1876'da Kanun-i Esasi ile birlikte meşrutiyetin ilan edilmesi bütçe sürecine parlamentoyu da katmış, Meclis-i Mebusanın dahil olduğu 1877/1878 bütçesi hazırlanmıştır. Padişahın Meclisi feshetmesinden yaklaşık otuz yıl sonra 1908'de Meclis-i Mebusan tekrar toplanmıştır.¹⁷ Bu dönemde, 1909 tarihli **Bütçe ve Muhasebe-i Umumiye Kanunu Muvakkati** çıkarılmış, 1909 yılı bütçesini takiben devlet bütçesinin uygulamasını yıllık değil devamlı olarak düzenlemek amacıyla 1910 yılında **Usulü Muhasebe-i Umumiye Kanun Muvakkati** yürürlüğe konulmuştur. Bu geçici Kanun 1912 yılında bazı düzenlemeler/değişiklikler yapılarak aynı adla yeniden yürürlüğe konulmuştur. **Usulü Muhasebe-i Umumiye Kanunu** ile bütçenin hazırlanmasına, uygulanmasına, devlet hesaplarının tutulmasına, denetlenmesine ait usuller düzenlenmiş, bütçenin kanuni tarifi yapılmış ve böylece bütçeye ilişkin esaslar yasal bir temele dayandırılmıştır.¹⁸ Sözü edilen bu düzenlemeler 1050 sayılı Kanun'un altyapısını büyük ölçüde oluşturmuştur.

1050 sayılı Kanun klasik bütçe sistemini benimsemiştir.¹⁹ Klasik bütçe anlayışı ilk kez Fransa'da ortaya konulmuş ve birçok ülke Fransa'dan öykünerek klasik bütçe sistemini uygulamaya başlamıştır.²⁰ Bu sistemde, devlet dairelerinin yürüttüğü görev ve fonksiyonlar için gerekli kaynak ihtiyacı belirlenir ve ödenek olarak bütçeyle tahsis edilir. Ödeneklerin belirlenmesinde hizmetlerin maliyeti, etkinliği, gerekliliği gibi hususlar yerine, kuruluş faaliyetini sürdürebilmesi için gerekli girdilerin (personel, mal ve hizmetler, makine-teçhizat, malzeme gibi) maliyetleri esas alınır.²¹

Türkiye Büyük Millet Meclisinin mali yönetimi 1050 sayılı Kanun ile oluşturulan bu mali sisteme uygun şekilde yürütülmüştür. Ancak 1050 sayılı Kanunda denetim açısından Meclise özerk bir statü verilmiştir. Kanun'un 127'nci maddesine göre Meclis, Cumhurbaşkanlığı ve Sayıştay giderleri Kanun hükümlerine göre gerçekleştirilmekle birlikte, Maliye Bakanlığı ve Sayıştay'ın bunlar üzerinde inceleme hakkı yoktur. Kanunda Meclis idare amirlerince hazırlanacak bütçe ve

14 Erdoğan Öner, **Mali Olaylar Işığında Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Mali İdare**, Maliye Bakanlığı Yayın No: 2001/359, Ankara, 2001, s. 236-237.

15 Öner, **a.g.e.**, s. 301.

16 M. Kamil Mutluer, Erdoğan Öner, Ahmet Kesik, **Bütçe Hukuku**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2006, s. 65.

17 Bu dönemin önemli olayları için; Sina Akşin, **Türkiye'nin Yakın Tarihi**, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1996, s. 43-69.

18 Öner, **a.g.e.**, s. 420.

19 Bütçe sistemleri hakkında ayrıntılı bilgi için bkz; Nihat Falay, **Program Bütçe ve Sıfır Esaslı Bütçe Sistemleri**, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi, Maliye Araştırma Merkezi Yayını, No: 71, İstanbul, 1987.

20 Nihat Edizdoğan, **Kamu Bütçesi**, Ekin Kitapevi, Bursa, 2007, s. 26.

21 Kenan Bulutoğlu ve Kurtuluş Erciş, **Bütçe ve Kamu Harcamaları**, Ekin Yayınları, İstanbul, 1981, s. 80.

kesin hesap cetvellerinin konsolide edilmek üzere Maliye Bakanlığına gönderileceği öngörülmektedir. Yine Kanun'un 128'inci maddesinde bu üç kurumun ödeneklerinin idare amirlerinden biri ve Meclis saymanı tarafından ortaklaşa imzalanacak makbuz ile kullanılacağı ifade edilmiştir.²²

1.2. Meclis İdari Teşkilatı Kanunları

Bir kamu idaresi olarak TBMM'nin teşkilat yapısı, kurulduğu 1920 yılından bugüne kadar çeşitli kanunlarla düzenlenmiştir. Meclis idari teşkilatı, 23.4.1920'den Türkiye Büyük Millet Meclisi Dâhili Nizamnamesi'nin kabul edildiği 2.5.1927 tarihine kadar **Meclis-i Mebusan Başkâtipliği** tarafından yürütülmüş, bu tarihten itibaren **Kâtib-i Umumi** olarak değiştirilmiştir.

14.6.1934 tarihli ve (mülga) 2512 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Memurlarının Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun'la²³ bu kez **Umumi Kâtiplik** olarak düzenlenmiştir. İdari Teşkilat; 2.1.1939 tarihli ve 3552 sayılı Büyük Millet Meclisi Memurlarının Teşkilatı Hakkında Kanun ile idari teşkilat bir kez daha ve Umumi Kâtiplik biçiminde düzenlenmiş, 9.1.1950 tarihli ve (mülga) 5509 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Memurları Teşkilatı Hakkında Kanun'la,²⁴ **Genel Kâtiplik** adı altında yeniden yapılandırılmıştır. 13.10.1983 tarihli (mülga) 2919 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği Teşkilat Kanunu'nda²⁵ ismi **Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği** olarak belirlenen İdari Teşkilat, son olarak 1.12.2011 tarihli ve 6253 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilatı Kanunu'yla İdari Teşkilat olarak düzenlenmiştir.²⁶

2512 sayılı Kanun'un 7'nci maddesi Meclisin mali yönetimini ve denetimini düzenlemektedir. Buna göre, Muhasebe Müdürlüğü idare amirlerinden birinin emir ve onayı ile Meclis, Riyaseti Cumhuriyet ve Divanı Muhasebat bütçelerini yönetir. Müdürlük, harcamaların dökümünü Tetkik-i Hesap Encümenine arz eder. Encümen üç kurumun da kesin hesaplarını görüşür ve karara bağlar. Kesin hesaplar, genel kesin hesaba ilave olunmak üzere Maliye Vekaletine gönderilir.

22 1050 sayılı Kanunun, Meclis ile ilgili 127'nci ve 128'inci maddeleri şu şekildedir:

“ **Madde 127** – Büyük Millet Meclisi, *Riyaseticumhur ve Divanı Muhasebatın masarifi bu kanun dairesinde tahakkuk ettirilerek tekiye olunur. Maliye Vekaleti ile Divanı Muhasebatın bunlar üzerinde bir güna tetkik hakları yoktur.*

Umumi bütçenin tanzimi sırasında idare amirleri bu bütçelere ait erkamı Maliye Vekaletine bildirir. Her sene nihayetinde tanzim edilecek hesabı kati cetvellerinin bir nüshası Hazine hesabı umumisine tihal olunmak üzere Maliye Vekaletine gönderilir.

Madde 128 – Büyük Millet Meclisi, *Riyaseticumhur ve Divanı Muhasebat bütçelerindeki muhassasat, idare amirlerinden biriyle Meclis Muhasibi tarafından müşterek imzalı makbuz mukabilinde Hazinesden verilir.*”

23 http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc013/kanuntbmmc013/kanuntbmmc01302512.pdf E.T.18.05.2020.

24 http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc032/kanuntbmmc032/kanuntbmmc03205509.pdf E.T.18.05.2020.

25 http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc066/kanunmgkc066/kanunmgkc06602919.pdf E.T.18.05.2020.

26 TBMM Başkanlığı İdari Teşkilatı, **2012 yılı Faaliyet Raporu**, s.4 http://www.tbmm.gov.tr/docs/faaliyet_raporu_2012_idari_teskilat.pdf E.T..18.05.2020.

1050 sayılı Kanun ve Büyük Millet Meclisi Nizamname-i Dahilisi hükümlerinin varlığı dolayısıyla, 3552 sayılı Kanunda, mali yönetim ve denetime dair herhangi bir hükme yer verilmemiştir. Kanunun genel gerekçesinde, kayıtları gösterir "... müfredatlı defterleri yevmî ve mütemadi bir surette tutmak ve her sene bu defterleri idare heyetine tasdik ettirdikten sonra dahilî nizamnamenin 62 nci maddesi mucibince (Meclis Hesabları Tedkiki encümeni) ne ibraz ve encümen tarafından yapılacak kontrol esnasında bütün ayniyatın yerlerinde mevcut olduğunu encümene irae etmek vazifesi ile mükellef ve mesul bir (Ayniyat memuru) nun istihdamına lüzum hâsıl..." olduğunun belirtilmesi ile yetinilmiştir.²⁷

5509 sayılı Kanunda Meclisin mali yönetimi ve denetimine dair bir hüküm yer almamaktadır. 2919 sayılı Kanun'un 8'inci ve 14'üncü maddeleri mali yönetim ve denetime dairedir. 8'inci maddeye göre Meclisin ita amiri Meclis Başkanıdır. Denetimi düzenleyen 14'üncü maddesi; "*Büyük Millet Meclisi harcamalarının denetimi Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinden oluşacak Hesapları İnceleme Komisyonu tarafından yapılır.*" şeklindedir.

Sonuç olarak, Meclisin idari teşkilatını düzenleyen kanunların mali açıdan 1050 sayılı Kanun ile uyumlu olduğu görülmektedir.

1.3. Sayıştay ile ilgili Kanunlar

Padişah Abdülaziz'in 29 Mayıs 1862 tarihli "İrade -i Seniyye"si ile kurulmuş olan Sayıştay, 1876 Anayasası'nda yer alarak anayasal bir kuruluş haline gelmiştir.²⁸ 1920-1923 arasında, daha önce Sayıştay tarafından yürütülen bazı görevlerin TBMM üyeleri arasından seçilen bütçe denetimi ile görevli geçici bir komisyon eliyle yürütülmesini müteakip, Cumhuriyetin ilanı ile birlikte 24 Kasım 1923 tarihli ve (mülga) 374 sayılı "Divan-ı Muhasebatın Sureti İntihabına Dair Kanun"²⁹ çıkarılarak Sayıştay yeniden kurulmuş ve 1924 Anayasası'nın 100'üncü maddesinde yer alarak anayasal kimliğine yeniden kavuşmuştur. Sayıştayın, Türkiye Büyük Millet Meclisine bağlı olduğu ve devletin bütün gelir ve giderlerini denetlemekle görevlendirildiği hükmü doğrultusunda, 1934 tarihli ve (mülga) 2514 sayılı Divan-ı Muhasebat Kanunu³⁰ Sayıştayın kuruluş ve işleyişini yeniden düzenlemek suretiyle, uygulanan dağıntık Sayıştay mevzuatını yürürlükten kaldırmıştır. Yirmi beş yılı aşan dönemi takiben Sayıştay, 1961 Anayasası'nın 127'nci maddesi ile yeni bir kuruluşa ve işleyişe kavuşturulmuştur. Bu doğrultuda, 21.02.1967 tarihli ve 832 sayılı Sayıştay Kanunu çıkarılmıştır.³¹

27 <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d05/c028/tbmm05028015.pdf>

28 Necdet Kesmez, "Yüksek Denetim Örgütleri ve Sayıştay", **Parlamento ve Sayıştay Denetimi** içinde TESEV Yayınları, 2000, s. 188.

29 [http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc002/kanuntbmmc00200374.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc002/kanuntbmmc002/kanuntbmmc00200374.pdf) E.T.18.05.2020

30 http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc013/kanuntbmmc013/kanuntbmmc01302514.pdf E.T.18.05.2020

31 Kamu mali yönetimi reformu çerçevesinde 2010 çıkarılan 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'na sonraki bölümde değinilecektir.

Hepsi mülga olan 374, 2514 ve 832 sayılı Kanunlarda, Meclisin denetimi ile ilgili özel bir düzenleme yer almamıştır. Ancak, bu kanunların kapsam maddelerine bakıldığında genel bütçeli olan Meclisi de kapsama aldıkları görülmektedir. Örneğin 832 sayılı Kanununun 1’inci maddesi Sayıştayın görev ve yetkisini tanımlarken “genel ve katma bütçeli dairelerin gelir, gider ve mallarını...” ifadesini kullanmaktadır. Meclis de genel bütçeli bir kurum olduğundan³² 1050 sayılı Kanun ile 832 sayılı Kanun arasında bir uyumsuzluk olduğu görülmektedir.³³

1.4. Parlamento İçtüzükleri

Diğer taraftan 1876 Anayasası ile beraber parlamentoya tanışan ülkemizde, parlamento içtüzüklerinde mali yönetim ve denetime dair hükümler yer almıştır. Yürürlükteki TBMM İçtüzüğü’nün 176 ila 180’inci maddeleri arasında da Meclisin bütçesinin hazırlanması, harcamaların denetlenmesi ve kesin hesabı ile ilgili hükümler yer almaktadır. Daha önceki içtüzükler ile birlikte mer’i İçtüzüğe aşağıda ayrıntılı bir şekilde değinilecektir.

Bütün bu düzenlemelerden görüleceği üzere eski kamu mali yönetimi ve denetimi sisteminin TBMM bütçesi bakımından uygulanmasından sorumlu iki aktör bulunmaktadır. Bunlar, Meclis Başkanı ve Başkanlık Divanı ile Hesapları İnceleme Komisyonudur.

Makalemizde bunlardan sadece denetim kısmını oluşturan Hesapları İnceleme Komisyonu incelenecektir. Hesapları İnceleme Komisyonu geçmişte çok eski olan, önceki içtüzüklerde de uygulaması olan bir komisyondur.³⁴

32 Mülga 2919 sayılı Kanun’un 8’inci maddesi.

33 Meclis bütçesinin denetimine ilişkin bu ikilem hakkında detaylı bilgi için; Çetin Coşkun, “Cumhurbaşkanlığı, TBMM, Sayıştay Bütçelerinin Denetimi”, **Sayıştay Dergisi**, S. 30, 1998, s. 90-94 <http://www.sayistay.gov.tr/dergi/icerik/der30m7.pdf> E.T. E.T.18.05.2020

Millet Meclisi üyelerinin ödenek ve yolluklarını saptayan, Millet Meclisi Hesapları İnceleme Komisyonunun 8/12/1976 günlü ve 54/17 sayılı raporunu onayan Millet Meclisi Genel Kurulu Kararının, Anayasa’ya ve İçtüzüğe aykırı bir kural ihdası niteliğinde bulunduğu savı ve iptali istemini sonuçlandıran Anayasa Mahkemesi Karar’ında, Millet Meclisi Genel Kurulu Kararı dolayısıyla 1050 sayılı Kanunun 127’nci maddesi ve İçtüzüğün ilgili maddeleri değerlendirme konusu yapılmıştır. Mahkeme Kararında, 1050 sayılı Kanunun 127’nci maddesinin 1961 Anayasası öncesi döneme ilişkin bulunduğu ve İçtüzüğün Hesapları İnceleme Komisyonuna dair düzenlemelerinin de 127’nci madde ile bağlantılı olduğuna işaret edilmiş, 1961 Anayasası ve 832 sayılı yeni Sayıştay Kanunu hükümleri karşısında, 1050 sayılı Kanunun 127’nci ve ondan güç alan İçtüzüğün 153., 156’nci maddelerinin, Anayasanın 64., 85., 127. ve 128’inci maddelerine aykırı olduğu değerlendirilmiştir. Bununla birlikte, iptal istemi, sözü edilen Kanun ve İçtüzük hükümlerine yönelik olmayıp, yukarıda değinildiği gibi, Millet Meclisi Genel Kurulu Kararına yöneliktir. 1050 sayılı Kanunun 127’nci maddesi ve İçtüzüğün Hesapları İnceleme Komisyonuna dair düzenlemelerinin iptali istemiyle Anayasa Mahkemesi nezdinde açılmış bir dava bulunmamaktadır. İptal istemine konu olsalar Yüksek Mahkeme tarafından muhtemelen iptal edilecek olan her iki düzenleme, 2006 yılı başına kadar yürürlükte kalmıştır.

34 “Hesapları İnceleme Komisyonu, Dilekçe Komisyonu ile birlikte Türk parlamento tarihinin en eski komisyonlarıdır.” Şeref İba ve Rauf Bozkurt, **100 Soruda Parlamento**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2004, s. 230.

2. Hesapları İnceleme Komisyonu

Yasama organının kendi harcamalarının denetimini, kendi içinden çıkaracağı bir komisyon eliyle yapması, değişik ülkelerde kabul edilen bir uygulama olarak karşımıza çıkmaktadır. Söz konusu uygulama halen bazı ülkelerde tamamen, bazı ülkelerde ise kısmen uygulanmaktadır.³⁵

Bir denetim organı olarak Hesapları İnceleme Komisyonu “sui generis” bir yapılanmaydı. Diğer denetim organlarından farklı olarak üyelerinin tamamı milletvekiliydi. Siyasi parti gruplarının güçleri oranında temsil edildiği Komisyonda muhalefet milletvekillerinin de olması, Komisyonu daha da önemli kılmaktaydı. Parlamento bütçe hakkını diğer kurumlar üzerinde kullanırken yüksek denetim organından (Sayıştay) yardım almakta; Hesapları İnceleme Komisyonu eliyle ise doğrudan kullanılmaktaydı. Aşağıda örnekleriyle değinileceği üzere Komisyon, Meclisin değişik birimlerinde yerinde ve doğrudan denetimler yapmaktaydı.

2.1. Tarihçe³⁶

Ülkemizde Meclisin mali denetimi işlevine sahip bir komisyonun ilk parlamento deneyiminden başlamak suretiyle çeşitli adlar altında kurulduğu görülmektedir. **20 Eylül 1877 tarihli “Heyet-i Ayan Nizamname-i Dahilisi’nin Değiştirilmiş Şekli”** nin 129 ila 132’nci maddelerinde **Tetkik-i Hesabat Encümeni**, 13 Mayıs 1877 tarihli “Heyet-i Mebusan Nizamname-i Dahilisi’nin Değiştirilmiş Şekli”nin 168’nci maddesinde de ifadesini bulmuştur. Söz konusu Komisyon tarih içerisinde **İçtüzüklerde şu şekilde yapılandırılmıştır:**

1 Mayıs 1293 (13 Mayıs 1877) Tarihli Heyet-i Mebusan Nizamname-i Dahilisi ve **8 Eylül 1293 (20 Eylül 1877) Tarihli Heyet-i Ayan Nizamname-i Dahilisinde** komisyon ile ilgili bir düzenleme yer almamaktadır. Ancak iki Meclisin İçtüzüğünde de birkaç ay sonra bazı değişiklikler yapılmış ve komisyon *Tetkik-i Hesabat Encümeni* adıyla içtüzüklerdeki yerini almıştır.

8 Eylül 1293 (20 Eylül 1877) Tarihli Heyet-i Ayan Nizamname-i Dahilisi’nin Değiştirilmiş Şeklinde *Tetkik-i Hesabat Encümeni*, 129 ve 132’nci maddelerde düzenlenmiştir. 129’uncu maddeye göre Meclis kesin hesabı kestörler (idare amirleri) tarafından Encümene sunulur. Encümen sarfiyatın (harcamaların) usule ve mevzuata uygun kullanılıp kullanılmadığını inceler ve neticeyi bir rapor ile Heyet-i Ayan’a arz eder. Kesin hesap ile ilgili son kararı Heyet verir. 132’nci maddeye göre de vezne sorumlusu olan Muhasebe Müdürü Heyet-i Ayan adına Encümene karşı sorumludur.³⁷

35 Bu konuda ayrıntılı bilgi için bakınız;

Kerim POLAT; Türkiye Büyük Millet Meclisinin Mali Denetimi, TBMM Yayınlanmamış Yasama Uzmanlığı Tezi, Ankara, 2014

Tablo 2: Bazı Ülkelerde Parlamentoların İç ve Dış Denetim Modelleri

36 Hesapları İnceleme Komisyonu ile ilgili şimdiye kadar akademik bir çalışma yapılmamıştır. Komisyonun tarihçesi ile ilgili bu kısım büyük oranda; Şeref İba, **Osmanlıdan Günümüze Meclis İçtüzük Metinleri**, TBMM Basımevi, Ankara, 2007, TBMM Arşivi ve TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı Arşivinden faydalanılarak yazılmıştır.

37 İba, 2007, s. 357.

1 Mayıs 1293 (13 Mayıs 1877) Tarihli Heyet-i Mebusan Nizamname-i Dahilisi'nin Değiştirilmiş Şeklinde Tetkik-i Hesabat Encümeni 168'inci ve 169'uncu maddede yer almaktadır. 168'inci madde beş kişiden oluşan Encümen'in Meclis bütçesinin uygulanmasına nezaret edeceğini ve sene sonunda da kesin hesabı Heyet'e arz edeceğini düzenlemiştir. 169'uncu maddede Encümen üyelerinden birinin ita amiri olarak harcamalar yapılmadan önce vize edeceği; bu noktada üyenin harcama için ödenek olup olmadığını ve harcamanın mevzuata uygunluğunu kontrol etmekle yükümlü olduğu belirtilmektedir.³⁸ Maddedeki bir diğer düzenleme oldukça önemlidir. Buna göre "*Divan-ı Riyaset azası Tetkik-i Hesabat Encümenine aza olamaz.*" Başkanlık Divanı üyesinin Encümene üye olamayacağını öngören İçtüzük, aynı kişinin hem mali yönetimde ve hem de denetimde görev alamayacağı temel ilkesini 137 yıl önce düzenlemiş olması bakımından dikkate değerdir.

1920'de TBMM'nin açılması, 1923'te de Cumhuriyetin ilan edilmesi sonrasında **1927 TBMM Dahili Nizamnamesi** kabul edilmiştir. Nizamnamenin 22'nci maddesinde encümenler sayılmıştır. 3'üncü sırada düzenlenen *Meclis Hesaplarının Tetkiki Encümeninin* 10 üye ve bir kaptan oluşması öngörülmüştür. Nizamnamenin 60 ila 65'inci maddelerinde Encümenin görev ve yetkileri düzenlenmektedir. Buna göre Encümen bütçenin uygulanmasına nezaret eder ve kesin hesabı Heyet'i Umumiyeye bildirir. Heyet bundan bilgi edinmekle yetinir. Bütün harcamalar sarftan önce Encümenin bir üyesi tarafından vize edilir, vize edilmeyen hiçbir harcama yapılamaz. Ayrıca Encümen, idare amirleri tarafından tutulan eşya ve demirbaş defterlerini inceler, gerekirse yerinde teftiş eder ve sonucunu Heyet'e bildirir.³⁹ Encümen yılda altı defadan az olmamak üzere muhasebe ve vezneyi habersiz bir şekilde teftiş eder. Teftiş sonuçları rapora bağlanır ve Heyete arz edilir. Encümen yılsonunda kesin hesabı görüşür ve Heyet'e sunar. Heyet bilgi edindikten sonra kesin hesap cetvelleri Hazine genel hesabına eklenmek üzere Hükümete gönderilir.⁴⁰ Encümenin azasından murakıp olan zat (denetçi üye) tatil zamanında da makamda bulunur ve kendisine yüz elli lira huzur ücreti verilir.⁴¹

27 Mayıs askeri müdahalesinin ardından askıya alınan TBMM'nin yerine üç ayrı Meclis yasama görevini üstlenmiştir. Her Meclisin de ayrı ayrı İçtüzüğü bulunmaktadır. Bunlardan **1960 T.C. Milli Birlik Komitesi İçtüzüğü**nde Meclis Hesaplarının Tetkiki Encümeninin görevleri **İktisat Komisyonuna** verilmiştir. İçtüzüğün 35'inci ve 36'ncı maddeleri İktisat Komisyonuna ilişkindir. Buna göre, Komisyonunun üç üyesi MBK, Devlet Başkanlığı ve Sayıştay bütçelerinin uygulanmasını gözetir ve sonuçlarını MBK'ya bildirir. Verile emirleri harcanmadan önce Komisyonun bir üyesi tarafından vize edilir, vize edilmeyen hiçbir harcama

38 İba, 2007, s. 332.

39 Encümenin eşya ve demirbaş defterlerine dair raporlarının Kamutay'da müzakere edildiği örneklerle de rastlamak mümkündür. Bkz.

<http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d09/c011/tbmm09011020.pdf>; (E.T. 19.05.2020)

<http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d10/c006/tbmm10006053.pdf> (E.T. 19.05.2020)

40 1050 sayılı Kanun'un 127'nci maddesi uyarınca.

41 İba, 2007, s. 259, 260.

yapılamaz. Komisyon gün ve saat bildirmeden Saymanlık ve vezneyi teftiş eder, bu teftiş yılda en az altı defa yapılır. Teftiş sonuçları rapora bağlanır ve gerekirse MBK'ya sunulur. Komisyon kesin hesap kanunu tasarısı ile Sayıştay ve Yüksek Murakabe Heyetince üç ayda bir verilecek raporları inceler, inceleme sonuçlarını gösteren rapor bastırılarak üyelere dağıtılır. Raporlar Genel Kurulca sonuca bağlanır.⁴² **1961 Temsilciler Meclisi İktüzüğü**'nde komisyona ilişkin bir düzenleme yer almamaktadır. **1961 Kurucu Meclis İktüzüğü**'nün 31'inci maddesi *Hesapları İnceleme Komisyonunu* düzenlemiştir. Temsilciler Meclisinden seçilecek beş üye ile MBK'den seçilecek üyelere oluşan Komisyonun; Meclis hesaplarının ve Sayıştay'ın görevleri ile ilgili tekliflerin incelenmesi, Meclis Kütüphanesinin düzenlenmesi ve yönetilmesine nezaret edilmesi gibi görevleri bulunmaktadır. Görüleceği üzere 1961 Kurucu Meclis İktüzüğü Komisyonla farklı görevler yüklemiştir.⁴³ **1963 Cumhuriyet Senatosu İktüzüğü**nün 173 ila 175'inci maddelerinde bütçe ve kesin hesap işleri düzenlenmiştir. Buna göre Cumhuriyet Senatosu bütçesi idareci üyeler tarafından hazırlanarak Başkanlık Divanında görüşülür ve son şeklini alır. Bütçe ile ilgili harcama emirleri Cumhuriyet Senatosu Başkanınca imzalanır. Harcamaların denetimi ise *Cumhuriyet Senatosu Hesapları İnceleme Komisyonu* tarafından yapılır. Komisyon her yılın sonunda hazırlayacağı raporu Başkanlığa sunar, Başkanlık da Genel Kurulun bilgisine arz eder.

1973 Millet Meclisi İktüzüğü'nde *Millet Meclisi Hesaplarını İnceleme Komisyonu*; 20'nci maddede komisyonlar arasında sayılmış ve 153 ila 156'nci maddelerde düzenlenmiştir. Mevcut İktüzük hükümleri söz konusu düzenlemelerin aynısı olduğundan aşağıda ayrıntılı bir şekilde değinilecektir.

1980 askeri müdahalesi sonucu kurulan **1980 Danışma Meclisi İktüzüğü**, 19'uncu maddesinde komisyonlar arasında *Danışma Meclisi Hesaplarını İnceleme ve Sayıştay Komisyonu* yer almıştır. Komisyonun görev ve yetkileri İktüzüğü'nün 134 ila 137'nci maddelerinde sayılmıştır. Düzenlemeler 1973 Millet Meclisi İktüzüğüne paralel şekilde öngörülmüştür.

Halen yürürlükte olan **Türkiye Büyük Millet Meclisi İktüzüğü** ise **Millet Meclisi İktüzüğü'nün** 1996 yılında 424 numaralı TBMM Kararı ile büyük ölçüde değiştirilmesi suretiyle vücut bulmuştur. İktüzüğü'nün 20'nci maddesinde *Türkiye Büyük Millet Meclisi Hesaplarını İnceleme Komisyonu* ismen sayılmış, 177 ila 180'inci maddelerinde de görev ve yetkileri düzenlenmiştir.

Sonuç olarak, ülkemizin parlamento tarihinde Meclisin denetimi açısından Hesapları İnceleme Komisyonu modelinin bir gelenek haline geldiği, iktüzüklerin de bu geleneğe bağlı kaldıkları görülmektedir. Üye sayısı değişiklik göstermekle birlikte Komisyonun; milletvekillerinden oluşması, muhalefet milletvekillerinin de komisyon üyesi olması, farklı birimlerde habersiz denetimler yapması, Saymanlığın yılda altı defa denetlenmesi, bir üyenin harcamalar yapılmadan önce vize etmesi,

42 İba, 2007, s. 229.

43 İba, 2007, s. 204.

Meclis kesin hesabını görüşerek bir rapor halinde Genel Kurula sunması, eşya ve demirbaşları da denetlemesi ve gerek görülmesi halinde bizzat sayım işlemleri yapılması gibi her içtüzükte öngörülen görevleri bulunmaktaydı.

5018 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesi ile söz konusu Komisyonun görevi zımnen, 2919 sayılı Kanun'un yukarıda yer verilen 14'üncü maddesinin de 29.11.2006 tarihli ve 5559 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği Teşkilat Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile tamamen değiştirilmesi ile açık bir şekilde sona ermiştir. Hesapları İnceleme Komisyonu (HEK), 22.11.2006 tarihli toplantısında Meclisin 2005 yılı hesaplarını incelemiş ve aynı tarihli HEK/110 sayılı 23 numaralı Kararı ile ibra ederek Genel Kurula sunulmasına karar vermiş; 14.12.2006 tarihli son toplantısında ise HEK/113 sayılı 24 numaralı Kararı ile Milli Saraylar, Köşk ve Kasırları İnceleme ve Denetim Raporunu kabul ederek faaliyetlerine son vermiştir. Komisyon faaliyetlerinin sona ermesinin ardından 340 klasörden oluşan arşivi TBMM Kütüphane ve Arşiv Müdürlüğüne teslim edilmiştir.

2.2. Komisyonun Oluşumu⁴⁴

TBMM İçtüzüğünde Hesapları İnceleme Komisyonunun üye sayısı ve oluşumu ile ilgili bir konu hariç olmak üzere özel bir düzenleme yer almamıştır. Üye sayısı İçtüzüğün 20'nci maddesi uyarınca, Danışma Kurulunun⁴⁵ teklifi üzerine Genel Kurulca belirlenmekteydi. Özel düzenleme ise İçtüzüğün 178'inci maddesiyle yapılmıştı. Buna göre Komisyon Başkanlık Divanında diğer ihtisas komisyonlarında olmayan **“denetçi üye”** adıyla bir üye daha yer almaktaydı. Denetçi üyenin görevi İçtüzüğün 178'inci maddesi uyarınca harcamaları vize etmektir.⁴⁶ Denetçi üyenin özürü olması durumunda bu görev Komisyon Sözcüsünce yerine getirilmekteydi. İçtüzük denetçi veya sözcüden birinin tatil veya ara verme durumlarında Ankara'da bulunmasını öngörmektedir.⁴⁷

TBMM Hesapları İnceleme Komisyonunun denetçi üyeliğinin oldukça prestijli bir görev olduğu, makam odası ve aracı tahsis edildiği; Başkanlığın 21. Dönemde 7/5745 sayılı soru önergesine verdiği cevaptan anlaşılmaktadır.⁴⁸ Denetçi üyeye 09.10.1984 tarihli ve 3084 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı ve Divan Üyelerinin Temsil Ödenekleri İle Türkiye Büyük Millet Meclisi Hesaplarını İnceleme Komisyonunca Seçilen Denetçi Üyenin Ödeneği Hakkında Kanun uyarınca temsil ödeneği de verilmekteydi.

44 Hesapları İnceleme Komisyonuna dair bundan sonraki alt başlıklar (oluşum, faaliyetler, görev ve yetkileri) mer'î İçtüzüğün öngördüğü ve teamüle dayanan uygulamalardır.

45 Danışma kurulunun parlamento hukukundaki yeri ve önemi ile işlevleri hakkında bilgi için; İrfan Neziroğlu, **Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2008, s. 114-122.

46 Eski mali yönetimde bazı harcamalar yapılmadan önce Sayıştay tarafından vize edilmekteydi. Bu anlamda, denetçi üyeye Sayıştay denetçisine benzer bir görev verilmektedir.

47 İçtüzük m. 178.

48 Söz konusu soru önergesine ve cevabına şu adresten erişilebilir:
http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/yazili_sozlu_soru_gd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=19093 (E.T.18.05.2020).

2.3. Komisyonun Görev ve Yetkileri

Hesapları İnceleme Komisyonun görevleri ile yetkileri son olarak mevcut İçtüzüğün “Mali İşler” başlıklı 176 ila 180’inci maddeleri arasında düzenlenmiştir. TBMM İçtüzüğünde gerekli değişiklikler yapılmadığı için maddeler varlığını korumaktadır.

İçtüzüğün 177’nci maddesine göre Komisyonun temel görevi Meclis harcamalarının denetimini yapmaktır. Bu çerçevede, Komisyon belli aralıklarla Meclis Saymanlığını denetlemekte ve incelemelerinin sonucunu bir raporla Genel Kurula sunmaktadır. Söz konusu harcamaların denetimi, uygunluk denetiminin yanı sıra sınırlı bir performans denetimini de kapsamaktadır. Komisyon, birimlerin kendisine sunduğu dosyada yer alan hedeflerin gerçekleşip gerçekleşmediğine bakmakta, gerçekleşmemişse nedenlerini araştırmaktadır. Diğer taraftan, Komisyon kaynakların etkili ve verimli kullanılıp kullanılmadığını da denetlemekte ve bu amaçla raporlar da hazırlamaktadır.⁴⁹

İçtüzük uyarınca yılda en az 6 defa gerçekleştirilen Saymanlık denetimlerinde Komisyon Sayıştay’dan yardım almaktadır. Komisyon üyelerinin binlerce sayfa dokümanı tek tek incelemesi beklenemez. Üstelik ödeme belgelerini ve mali tabloları okuma ve analiz etme teknik bir konudur ve bu tekniğe hâkim olan denetçiler tarafından yapılması gerekmektedir.

178’inci maddeye göre Komisyonun diğer bir görevi harcamaların vize edilmesidir. Komisyon bu görevini denetçi üye eliyle kullanmaktadır. Ancak denetçinin on binlerce harcama belgesini tek başına incelemesi fiilen mümkün değildir. Bu noktada da Sayıştay denetçilerinden teknik yardım alınmakta, ancak her durumda belgeler denetçi üye tarafından imzalanarak vize edilmektedir.

179’uncu madde ise TBMM eşya ve demirbaşlarının denetlenmesini düzenlemektedir. İdare amirleri tarafından tutulacak eşya ve demirbaş defterleri Komisyona sunulmakta ve Komisyon tarafından yapılan inceleme sonucu hazırlanacak rapor Genel Kurula arz edilmektedir. Bu denetim özellikle Milli Saraylar açısından büyük önem taşımaktadır. Milli Saraylar portföyündeki eşyaların çoğu bir eşi daha olmayan nadide eserlerdir. Ata mirası olarak yakın tarihimize ışık tutan bu eserlerin özenle korunması gerekmektedir. Bu nedenle, Milli Saraylar bünyesinde yer alan taşınır eşyaların muhafazası, bakım ve onarımı, nakil işlemleri gibi hususlar münhasıran düzenlenmiştir.⁵⁰

TBMM Milli Saraylar envanterinde 72.661 kayıtlı eser bulunmaktadır.⁵¹ 1952 yılında yapılan geniş bir çalışma sonucu envanteri çıkarılan bu eserlerden,

49 Örneğin, Komisyon 13.06.1992 yılında Meclis Başkanlığına sunduğu Raporda, Meclisin sağlık harcamalarının azaltılabilmesi için bazı öneriler sunmaktadır. Söz konusu önerilerde, hastaneler ve eczaneler ile Meclisin birbirine elektronik ortamda bağlı olduğu bir program kurulması gibi gelecekte uygulanacak olan fikirlerin ortaya konulmuş olması dikkate değerdir.

50 Söz konusu düzenlemeler <http://www.tbmm.gov.tr/genser/giris.htm> adresinde yer almaktaydı. E.T.19.01.2014.

51 Başkanlığın 22. Dönemde 7/6517 sayılı soru önermesine verdiği cevap. <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/7/7-6517c.pdf> E.T.19.05.2020.

1991 yılında yapılan sayımda bazılarının yerlerinde olmadığı tespit edilmiştir.⁵² Söz konusu envanterin 1998 yılında elektronik ortama aktarılmasıyla takip işlemleri kolaylaşmıştır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Milli Saraylar Ayniyat Yönetmeliği'nin⁵³ 27'nci maddesine göre; *"Her sene sonunda, Türkiye Büyük Millet Meclisi Hesaplarını İnceleme Komisyonu marifetiyle ve bir örneği kendilerinde bulunan demirbaş ve tarihi eşya esas defterleri ile Milli Saraylarda bulunan demirbaş ve tarihi eşya, esas defterleriyle mutabakat yapıldıktan sonra, henüz tamamlanmamış işlemler de dikkate alınarak Saymanlıkta mevcut kayıtlarla karşılaştırılır."* Yapılan arşiv taramasında elde edilen tutanakların incelenmesinde, geçmişteki acı tecrübelerden alınan dersler de dikkate alınarak, Komisyonun söz konusu denetleme ve sayım işinde oldukça hassas davrandığı gözlemlenmiştir.⁵⁴ Denetim ve sayım sonuçları düzenlenen bir rapor ile Genel Kurulun bilgisine sunulmaktaydı.

Komisyonun en önemli görevi ise İçtüzüğü'nün 180'inci maddesinde düzenlenen Meclis kesin hesabını bir raporla Genel Kurula sunmaktır. Her mali yılın sonunda yapılacak toplantının ardından ilgili mali yıl kesin hesap tabloları da eklenen rapor sıra sayısı olarak bastırılarak üyelere dağıtılmaktaydı. Genel Kurulda da söz konusu raporun kısa bir özeti ile sonuç bölümü okutulmakta ve bilgiye sunulmaktaydı.

2.4. Komisyonun Faaliyetleri

Komisyon diğer ihtisas komisyonları gibi ilk toplantısında Başkanlık Divanı seçimini yapmaktı. Yukarıda da ifade edildiği üzere diğer ihtisas komisyonlarından farklı olarak denetçi üye seçimi de yapılmaktaydı.

Komisyonun bir sonraki toplantısında ise bazı kararlar aldığı görülmektedir. Bunlar arasında, alt komisyonların oluşturulması, komisyonda uzman görevlendirme, Milli Saraylarda inceleme yapma gibi hususlarda Başkana yetki verilmesi yer almaktadır.

Alt komisyon çalışmaları, komisyon açısından oldukça önemliydi. Parlamento hukukunda alt komisyonların hukuki dayanağı, İçtüzüğü'nün 111'inci maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen Meclis Soruşturma Komisyonu'nun alt komisyon kurma yetkisi dışında, teamüllere dayanmaktadır. İçtüzükte alt komisyonlara dair, belirtilen istisna dışında, bir hüküm bulunmamaktadır. Uygulamada komisyonların alt komisyon kurulmasına başvurduğu görülmektedir.⁵⁵

52 Kayıp eşyalara dair detaylara da aynı cevaptan ulaşılabilir.

53 Söz konusu yönetmeliğe <http://www.tbmm.gov.tr/genser/sy7.pdf> adresinden erişilebilmekteydi E.T.02.01.2014.

54 Örneğin 13.12.1995 tarihli tutanakta, iki gün süren sayım işlemleri hakkında detaylı bilgiler verilmektedir.

55 Alt komisyonların kuruluşu, işleyişi ve yasama sürecindeki yeri hakkında bilgi için bkz; Korkut Türkyarar, **Kanun Yapım Sürecinde Komisyonlar**, TBMM Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Ankara, 2007, s. 110-112.

Komisyonun teamül olarak her dönemde 3 alt komisyon kurduğu görülmektedir. Bunlar; idari, teknik ve destek hizmetleri ana konularında oluşturulmaktadır. **İdari Alt Komisyon**, daha çok personel ve muhasebe konularında çalışmakta ve bu işlerle ilgili Personel ve Özlük İşleri Müdürlüğü, Muhasebe Müdürlüğü, Bütçe ve Maliye Müdürlüğü, Mal Saymanlığı gibi birimleri denetlemekteydi. **Teknik Alt Komisyon** ise inşaat, onarım, bakım gibi hususlar çerçevesinde İşletme ve Yapım Müdürlüğü, Park ve Bahçeler Müdürlüğü, İnşaat Amirliği gibi birimlerin denetimini yaparken, **Destek Alt Komisyonu** yemekhaneler başta olmak üzere sosyal tesisler ve diğer destek unsurlarının (ulaştırma, kreş, baştabiplik vs.) denetimlerini gerçekleştiriyordu. Alt komisyonlar çalışmalarını sonucunda hazırlayacağı raporu Komisyona sunuyorlardı.⁵⁶

Alt komisyon üyelerinin ve denetleyecekleri birimlerin belli olmasının ardından, alt komisyonlar denetimlere esas teşkil edecek detaylı bilgi ve belgeleri ilgili birimlerden isterler. Bir tür faaliyet raporu diyebileceğimiz brifing dosyalarında; birimin tarihçesi, görevleri, bütçe ve performans bilgileri, personel bilgileri, geçmiş dönem faaliyetleri, cari ve gelecek döneme dair hedefler, demirbaş bilgileri, kırtasiye ve telefon başta olmak üzere cari harcamalar ile ilgisine göre diğer bilgilerin (örneğin makam araçları veya lojmanlar ile ilgili giderler) yer alması beklenmektedir. Gelen dosyalardan da söz konusu taleplerin karşılandığı anlaşılmaktadır.⁵⁷ Alt komisyon çalışmaları hem gelen dosyalar üzerinde hem de bizzat birimde yerinde yapılan denetimler çerçevesinde neticelenmekteydi.

Alt komisyonun zaman zaman demirbaş ve eşya sayımı yaptığı ve bunları tutanak altına aldığı görülmektedir. Alt komisyonların çalışanlar ile de görüşmeler gerçekleştirdiği, varsa sorunları dinleyip notlar aldıkları, bunlara dair çözüm önerilerini Komisyon ile paylaştıkları da görülmektedir. Bu hususun, bugün çokça gündeme gelen, personelin kurumsal aidiyet duygularının pekiştirilmesinde ve moral motivasyonunun artırılmasında etkili olduğu düşünülmektedir.

Komisyonun 19. Dönemde 37, 20. Dönemde 49, 21. Dönemde 18 ve 22. Dönemde 24 toplantı yaptığı tespit edilmiştir. Komisyon toplantılarının önemli bir bölümünü, Meclis Saymanlığının denetlenmesi sonucu hazırlanan raporların görüşülmesi oluşturmaktaydı. Hesap cetvelleri Meclis Saymanlığınca hazırlanmakta ve Meclis Başkanının imzasıyla Komisyona sunulmaktaydı. Üçer aylık dönemler halinde hazırlanan raporlar komisyonda görüşülmekte ve oylanmaktaydı. Hesap dönemi sonunda kesin hesabın ibra edilmesi için toplantı yapılırdı. Bu toplantıda alınan Karar, Genel Kurul'a arz edilmek üzere Başkanlığa sunulurdu.⁵⁸ Söz konusu toplantılarda Meclisi temsilen Genel Sekreter veya görevlendireceği bir yardımcısı, Saymanlık Müdürü ve görevlileri ile ilgili diğer bürokratlar hazır bulunmaktaydı.

56 Örneğin, İdari Alt Komisyonun 11.03.1992 tarihli ve 8 sayılı yazısı ile Komisyon Başkanlığına sunduğu Rapor.

57 Örneğin, Saymanlık Müdürlüğü'nün 08.01.2001 tarihli ve 43 sayılı yazısı ile Komisyona, Müdürlük ile ilgili 4 sayfalık bilgi notu ve bir klasör çeşitli evrak sunulmuştur.

58 Örneğin, Meclis 2001 yılı Kesin Hesabı 24.11.2004 tarihli toplantıda uygun görülerek, Komisyonun HEK/49 sayılı 14 numaralı Kararı ile Başkanlığa sunulmuştur.

Kesin hesabın ilgili cetvellerinin okunmasının ardından söz alan üyeler görüşlerini ifade etmekte ve sorularını yöneltirlerdi. Soruların idari boyutlarının üst düzey bürokratlarca, mali nitelikteki teknik soruların ise Saymanlık Müdürünce ayrıntılı bir şekilde cevaplandırıldı. Görüşmelerin ardından oylamalar yapılır, teşekkür ve temenniler dile getirilirdi.

Komisyonun önemli bir diğer faaliyeti Milli Saraylar ve bunlara bağlı diğer kasır ve köşkerlerin denetlenmesiydi. Komisyon görevli uzmanlar ile birlikte, bu denetim için “Meclis Başkanlığının Olur”u ile yaklaşık bir hafta boyunca çalışmalarını İstanbul’da sürdürdü. Bu süre içerisinde bütün saray, kasır ve köşker yerinde denetlenir ve eksiklikler tespit edilirdi. Bunun yanı sıra birim yöneticileri ve çalışanlar ile görüşmeler gerçekleştirilir ve sıkıntılar dinlenirdi. İstanbul’daki çalışmaların önemli bir parçası da sayım işlemleriydi. Özellikle ata mirası olan ve çoğuna paha biçilemeyen yağlı boya resimleri, halılar ve diğer kıymetli eşyaların sayımı yapılmakta ve özenli bir şekilde korunup korunmadığı tespit edilmekteydi. Diğer demirbaşların da sayımı yapılarak varsa eksiklikler tutanak altına alınmaktaydı. Tüm bu yapılan çalışmalar ile Komisyonca görülen eksiklikler ve zayıf yönler bir rapora bağlanmaktaydı. Söz konusu raporda Komisyonun değerlendirme ve sorunlara dair çözüm önerileri de yer almaktaydı. Rapor, Komisyonunda da görüşüldükten sonra Meclis Başkanlığına arz edilmekteydi.⁵⁹

Komisyonun yıllık rutin denetiminin yanı sıra, zaman zaman münferit olayları araştırmak üzere birkaç üyesinin de İstanbul’da görevlendirildiği örneklere de rastlanmıştır. Genellikle basında yer alan olumsuz haberler üzerine yapılan bu görevlendirmeler neticesinde de ilgili üyenin kanaatini Başkanlığa sunduğu görülmektedir. Yine değerli bir eşyanın sergi vb. başka bir amaç için yerinden alınıp başka bir yere götürülmesinde de bir Komisyon üyesinin nakil işlemlerine refakat ettiği görülmektedir. Komisyonun 1990’lı yıllarda Milli Saraylar ile ilgili önerdiği hususların çoğunun bugün hayata geçirilmesi (Milli Saraylar koleksiyonu oluşturulması, norm kadro uygulaması, Dolmabahçe Sarayının rehber eşliğinde gezilmesi, engellilere yönelik düzenlemeler gibi) Komisyonun TBMM için ne denli önemli olduğunu gözler önüne sermiştir.

Komisyon bütün bu faaliyetlerini yürütürken teknik uzmanlardan büyük destek almaktaydı. Meclis Başkanlığının da izniyle⁶⁰, Komisyonunda Sayıştay denetçileri ve Mülkiye müfettişlerinin görevlendirildiği görülmektedir. Söz konusu görevlendirme İçtüzüğü’nün 30’uncu maddesinin verdiği yetkiye istinaden yapılmaktaydı. Komisyonların uzmanların fikirlerine başvurmak üzere kullanılan madde, uygulamada daha çok geçici komisyonlar tarafından kullanılmaktadır. Diğer taraftan “fikirlerine başvurma” ifadesi de geniş yorumlanmakta, çağrılan uzmanlardan bilgi toplama,

59 Komisyon bu konudaki son çalışmasını 26.11.2006- 01.12.2006 tarihleri arasında yapmış ve 35 sayfalık Raporunu, 14.12.2006 tarihli ve HEK/113 sayılı ve 31 No’lu Kararıyla kabul ederek Meclis Başkanlığına sunmuştur.

60 Örneğin, Komisyon Başkanlığının Meclis Başkanlığına muhatap 25.02.1998 tarihli ve HEK/117 sayılı yazısı.

derleme, rapor yazımı gibi hususlarda da faydalanılmaktadır. Hesapları İnceleme Komisyonunun da maddeyi geniş yorumlayarak, görevlendirdiği denetçilerden farklı alanlarda hizmet aldığı görülmektedir. Denetçilerin özellikle, mali tabloların analiz edilmesi ve verile emirlerin incelenmesinde denetçi üyeye yardımcı oldukları anlaşılmaktadır.

Komisyonun farklı konularda araştırma ve denetim yapmak üzere Sayıştay'dan denetçi talep ettiği örneklere de rastlamak mümkündür. Hatta talep edilen denetçilerin belli konularda ihtisas sahibi olması özellikle istenmektedir. Örneğin, Komisyon Başkanlığının Sayıştay Başkanlığına muhatap 15.10.1997 tarihli ve HEK/90-162 sayılı yazısında görevlendirilecek uzman denetçilerin;

- Meclis birimlerinin personel ihtiyacının tespiti,
- Çalışanların performansının tespiti (olan ve olması gereken),
- Personel alımları konusunda uygulanan hukuki prosedür ve öneriler,
- Kadroya alınan personelin milletvekilleri ile olan akrabalık ve yakınlık derecelerinin araştırılması,
- Meclis Genel Kurulu ve milletvekili lojmanlarının sair harcamaları için yapılan ihalelerin ayrıntılı tetkiki (ihalelerin yapılması ve uygulama süreçleri),
- Lüzum görülecek diğer konularda,

çalışmalar yapacağı, yapılacak görevlendirmenin bu çerçevede, sözü edilen alanlarda ihtisas sahibi denetçiler arasından yapılması talep edilmektedir.

Komisyonun zaman zaman bazı birimlerde habersiz denetimler yaptığı da görülmektedir. Bu denetimler sonucu hazırlanan tutanak ve raporlar Meclis Başkanlığına arz edilmekte ve eksik görülen hususlar ile ilgili gerekli tedbirlerin alınması istenilmektedir.⁶¹

Komisyonun basını yakından takip ettiği, Meclis ile ilgili çıkan haberler ile ilgili birimlerden bilgi notları istediği anlaşılmaktadır.⁶² Yine, Komisyonun başta Sayıştay olmak üzere devletin denetim organları ile yakın ilişkiler içinde olduğu, bilgilendirme toplantıları yaptığı ve brifingler aldığı, ilgili kurumların mali yönetim ve denetim sistemine dair önerilerinin Meclis Başkanlığına iletilmesine aracılık ettiği de gözlenmiştir.⁶³

61 Örneğin, 17.12.1999 tarihli TBMM Polikliniği ve Eczanesinin denetimi sonucunda hazırlanan ve Başkanlığa arz edilen Rapor.

62 Örneğin, Satınalma Komisyonu Başkanlığı'nın Komisyona muhatap 15.10.1999 tarihli ve 308 sayılı yazısında; 13.10.1999 tarihli bir gazetede çıkan "**Meclis'te İyi Şeyler de Oluyor**" başlıklı haberin asılsız olduğu belgeleriyle birlikte ortaya koymaya çalışılmaktadır.

63 Örneğin, Sayıştay Başkanlığı 20 Nisan 2000 tarihinde Komisyona bir brifing vermiş, Komisyon da brifing sonucu edindiği izlenimleri ve önerilerini 25 Nisan 2000 tarihli yazısı ile Meclis Başkanlığına sunmuştur. Söz konusu öneriler arasında "*Ekonomik istikrarın sağlanması ve yolsuzlukla mücadele amacıyla sağlam bir maliye politikası uygulaması lüzumunun hissedildiği bu dönemde, mali sistemimizde bütünlük sağlayacak ve bütçe dengliği yerine mali denklik anlayışını yerleştirmek üzere 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun yerine istisnasız bütün kamu kurum ve kuruluşları kapsayan ve uluslararası düzeyde kabul görmüş muhasebe iç kontrol ve denetim standartlarına uygun bir genel mali yönetim yasasının çıkarılması asli çözüm olacaktır.*" ifadesinin yer alması dikkate değerdir.

Komisyonun güncel ekonomik sorunlara dair çalışmalar yaptırdığı ve raporlar hazırlattığı da görülmektedir. Komisyonun yetkisini aştığı düşünülebilir,⁶⁴ ancak yaptırdığı çalışmalar oldukça dikkate değerdir. Örneğin, 1994 yılında hazırlatılan “Türkiye’de Tefecilik Sektörü” adlı Rapor ülkemizde suç gelirleriyle mücadele açısından önemli bir milat olmuştur.⁶⁵

SONUÇ

5018 sayılı Kanun ile ülkemizde kamu mali yönetimi alanında çok önemli reformlar yapılmıştır. İçsel ve dışsal birçok faktörün etkisiyle yapılan bu mali reformlardan en çok etkilenen kurumların başında Türkiye Büyük Millet Meclisi gelmektedir.

5018 sayılı Kanun öncesinde Meclisin mali yönetimi ve denetimi başta İçtüzük olmak üzere 1050 sayılı Kanun, Meclis teşkilat kanunları ve Sayıştay Kanunu çerçevesinde yürütülmüştür. Bu sistemde yönetimden ağırlıklı olarak Başkanlık Divanı sorumluyken, denetim ise Hesapları İnceleme Komisyonu tarafından yapılmıştır. Parlamento tarihimizin ilk yıllarından itibaren çeşitli adlar altında İçtüzüklerde yerini alan Komisyon, Meclisin mali denetimi bakımında önemli bir geleneğin temsilci olmuştur.

5018 sayılı Kanun ile İçtüzüğün Meclisin mali denetimine dair hükümleri zımnen yürürlükten kaldırılmış, Hesapları İnceleme Komisyonunun varlığı sona ermiştir. 5018 sayılı Kanun kamu idarelerinin denetlenmesi açısından iç ve dış denetim kurumlarını ihdas etmiştir.

5018 ve 6253 sayılı Kanunlar uyarınca halen TBMM’nin iç denetimi İç Denetim Birim Başkanlığı tarafından; dış denetimi ise Sayıştay tarafından görevlendirilen üç denetçiden oluşan bir Komisyon tarafından yapılmaktadır.

64 Bugün KİT Komisyonu da yetkisini aşarak bazı işlemler yapmaktadır. Bunların başında denetimindeki kurumlar hakkında tavsiye kararları alma ve soruşturma yapılmasını isteme gelmektedir. Bkz., TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı, **Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu Çalışma Rehberi**, Ankara, Aralık 2013, s. 9-10.

Bu nedenle amaçları parlamentonun bütçe hakkını korumak olan denetim komisyonlarının bu tür yetki aşmaları maruz görülmelidir. Yapılması gereken, teamüllerle kullanılan yetkilerin yasal zeminde karşılığını bulacak düzenlemeleri hayata geçirmektir.

65 Osman Altuğ, **Kayıt Dışı Ekonomi**, Türkmen Kitabevi, İstanbul, 1999, s. 160 vd.

KAYNAKÇA

- AKŞİN, Sina; **Türkiye'nin Yakın Tarihi**, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1996.
- ALTUĞ, Osman; **Kayıt Dışı Ekonomi**, Türkmen Kitabevi, İstanbul, 1999.
- ARAÇ, İbrahim ve İBA, Şeref; “Türkiye’de Yasa Önerisi Hazırlama ve Norm Koyma Tekniği ve Yasamacı Mesleğinin Nitelikleri Üzerine”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, S.58-3, 2003.
- BAĞLI, Mehmet Selim; “Teorik ve Tarihsel Açından Bütçe Hakkı”, **Yasama Dergisi**, S.20, Ocak-Şubat- Mart- Nisan- 2012.
- BAKIRCI, Fahri; “Kod Yasa- Çerçeve Yasa Üzerine”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.54, S.3, 2005.
- BAYAR, Doğan; “Mali Denetim Nedir?”, **Maliye Dergisi**, S.155, 2008.
- BULUTOĞLU, Kenan ve ERCİŞ, Kurtuluş; **Bütçe ve Kamu Harcamaları**, Ekin Yayınları, İstanbul, 1981.
- EDİZDOĞAN, Nihat; **Kamu Bütçesi**, Ekin Kitapevi, Bursa, 2007.
- ERDEM, Kasım; **Parlamentoların Mali Özerkliği**, TBMM Araştırma Merkezi, Nisan 2009.
- ERÇİN, Cezmi; **Bütçe Nazariyat ve Tatbikatı**, Kültür Bakanlığı Siyasal Bilgiler Okulu Yayınları No:2, İstanbul, 1938.
- FALAY, Nihat; **Parlamentar Bütçe Denetimi ve Bütçe Komisyonu: Türkiye’deki İşleyiş**, TESEV Yayınları, İstanbul, 1999.
- FALAY, Nihat; **Program Bütçe ve Sıfır Esaslı Bütçe Sistemleri**, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi, Maliye Araştırma Merkezi Yayını, No:71, İstanbul, 1987.
- FEYZİOĞLU, Bedi N; **Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe**, Filiz Kitabevi Yayınları, İstanbul, 1976.
- GENÇKAYA, Ömer Faruk; “Türkiye’de Parlamento Reformu: Tarihsel Bir Değerlendirme”, **TBMM’nin Etkinliği** içinde. Koordinatör: İ. Turan, TESEV Yayınları, 2000.
- GÜRAN, Tevfik; “Tanzimat Döneminde Osmanlı Maliyesi: Bütçeler ve Hazine Hesapları (1841-1861)”, **Belgeler**, C.13, S.17, 1988.
- İBA, Şeref ve BOZKURT, Rauf; **100 Soruda Parlamento**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2004.
- İBA, Şeref; **Osmanlıdan Günümüze Meclis İçtüzük Metinleri**, TBMM Basımevi, Ankara, 2007.
- MEŞE, Osman; “Yeni Sayıştay Kanunu, Yüksek Denetim Modelleri ve Yüksek Denetim Olgunlaşma Modeli”, **Dış Denetim Dergisi**, S.3, Ocak-Mart 2011.
- MUTLUER, M. Kamil, ÖNER, Erdoğan, KESİK, Ahmet; **Bütçe Hukuku**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2006.
- NEZİROĞLU, İrfan; **Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2008.

- ÖNER, Erdoğan; **Mali Olaylar Işığında Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Mali İdare**, Maliye Bakanlığı Yayın No: 2001/359, Ankara, 2001.
- POLAT, Kerim; “Yüksek Denetimde Parlatononun Rolü ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçin Yeni Bir Model Önerisi: Kamu Hesaplarını İnceleme ve Kesin Hesap Komisyonu”, **Yasama Dergisi**, S.21.
- SAYER, Ahmet ve YURT, A.A. Ertuğrul; “Parlamento ve Yüksek Denetim Kurumları”, **Dış Denetim Dergisi**, S.3, Ocak-Mart 2011.
- SOYSAL, Mümtaz; **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1990.
- TEZİÇ, Erdoğan; **Anayasa Hukuku**, Beta Yayınları, İstanbul, 2003.
- ULUATAM, Özhan; **Kamu Maliyesi**, Savaş Yayınları, Ankara, 2003.
- ŞAHİN, Mustafa; **Bütçenin Yasalaşması ve Uygulaması Sürecinde TBMM'nin Rolü**, TBMM Uzmanlık Tezi, Ankara, 2005.
- ŞENCAN, Hüday ve HURMA, Emrah; **Bazı Avrupa Ülkelerinde Parlamento Bütçesine İlişkin İç Denetim ve Dış Denetim Uygulamaları**, TBMM Araştırma Merkezi, Ocak 2010.
- ŞENCAN, Hüday; **Bazı Parlamentoların Kendi Bütçelerini Hazırlama ve Denetleme Yolları**, TBMM Araştırma Merkezi, Kasım 2005.
- TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı, **Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu Çalışma Rehberi**, Ankara, Aralık 2013
- TBMM Parlatenter Denetim Sempozyumu, Ankara, 7 Mayıs 2012.
- TÜRKYARAR, Korkut; **Kanun Yapım Sürecinde Komisyonlar**, TBMM Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Ankara, 2007.
- https://www.tbmm.gov.tr/kutuphane/tutanak_sorgu.html
- https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_erisim.giris
- https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/yazili_sozlu_soru_sd.sorgu_baslangic
- <https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/yayinlar.htm>
- <https://dergi.sayistay.gov.tr/>

KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNDE İBRA VE ANONİM ŞİRKETLER HUKUKUYLA KARŞILAŞTIRILMASI*

ACQUITMENT ON PUBLIC ECONOMIC ENTERPRISES AND COMPARE WITH STOCK COMPANIES LAW

Özgür DOĞAN**

ÖZET

Devletin ekonomik hayata dâhil olma araçlarından olan kamu iktisadi teşebbüsleri (KİT) anonim şirket (A.Ş.) olarak kurulabilmektedir. Bu şirketler Devlet'in payı %50'nin üzerinde olduğu zaman Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) denetimine tabidir. TBMM denetimine tabi olan şirketler; ibraya tabi olan şirketler ve genel görüşmeye tabi olan şirketler olarak ikiye ayrılır. İbraya tabi olan şirketlerin yönetim kurullarının ibrası hakkında karar, yapılan denetim sonucunda TBMM tarafından alınır. Genel görüşmeye tabi olan şirketlerin yönetim kurullarının ibrası hakkında karar ise kendi genel kurulları tarafından alınır. Bu durumda TBMM tarafından yapılan denetim sonucunda ibraya ilişkin herhangi bir oylama yapılmaz. Bu denetimin amacı, TBMM üyelerinin ve kamuoyunun bilgilendirilmesinden ibarettir.

TBMM denetimine tabi şirketlerden kamu iktisadi kuruluşu (KİK) veya iktisadi devlet teşekkülü (İDT) olanların yönetim kurulları hakkında ibra kararı TBMM tarafından alınır. Buna karşın bağlı ortaklıklarda bir ayırım yapmak gerekir. Bağlı ortaklıkların İDT'ye bağlı olması durumunda ibraya, bağlı ortaklık genel kurulu tarafından karar verilir. Bağlı ortaklığın KİK'e bağlı olması durumunda ise yine bir ayırım yapılmalıdır. KİK'in payı en az %91 ise ibra kararı TBMM tarafından alınırken, KİK'in daha az paya sahip olması durumunda ibra kararı bağlı ortaklık genel kurulu tarafından alınır. İbra kararının TBMM veya şirket genel kurulu tarafından alınması yönetim kurulu üyelerinin sorumluluğu açısından uygulanacak kurulların da değişmesine sebep olmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Kamu iktisadi teşebbüsü, anonim şirket, denetim, ibra, sorumluluk davası

* Araştırma Makalesi.
Makale gönderim tarihi: 18.02.2020
Makale kabul tarihi: 03.06.2020

** Yasama Uzman Yardımcısı, TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı
E-posta: ozgur_dogan_92@hotmail.com
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9993-1769>

ABSTRACT

Public Economic Enterprises which are instruments which are used to involve in economic system by Government can be established as a stock company. These companies are audited by TGNA when Government's share percentage above 50%. These companies are separated as which are subject to acquitment and which are subject to general debate. A decision of acquitment on board of management of companies which are subject to acquitment is taken by TGNA. On the other hand, a decision about which are subject to general debate is taken by respective general board. In this case, there isn't any voting about the acquitment in consequence of TGNA's audit. The purpose of this audit is just to inform the members of TGNA and the public.

A decision of acquitment on state monopolistic enterprise and on government corporation is taken by TGNA. On the other hand, it's necessary to make a distinction about subsidiaries. If a subsidiary is affiliate to a government corporation, the decision of acquitment is taken by respective general board. If a subsidiary is affiliate to a state monopolistic enterprise, then it's necessary to make a distinction again. If the state monopolistic enterprise's share percentage is 91% at least, the decision of acquitment is taken by TGNA. If the share percentage is less, the decision of acquitment is taken by the subsidiary's general board. It makes difference that whether a decision of acquitment is taken by TGNA or subsidiary's general board about the applicable law on responsibility of board of management.

Keywords: *Public economic enterprise, stock company, audit, acquitment, responsibility case*

GİRİŞ

Anonim şirketler, hak ve fiil ehliyetlerine sahip tüzel kişilerdir. Anonim şirketlerin fiil ehliyetini kullanan yönetim kurulu, işlemlerinden dolayı anonim şirkete karşı sorumludur. Ancak bu sorumluluk anonim şirket genel kurulu tarafından yönetim kurulunun ibrasına karar verilmesiyle kural olarak sona erer. Devletin ticari hayata dâhil olmakta kullandığı bir araç olan KİT'lerin de anonim şirket olarak kurulması mümkündür. 1982 Anayasası'nda sermayesinin yarısından fazlası Devlet'e ait olan KİT'lerin TBMM tarafından denetleneceği belirtilmiştir. Bu denetime tabi KİT'ler ibraya tabi KİT'ler ve genel görüşmeye tabi KİT'ler olarak ikiye ayrılmaktadır. Genel görüşmeye tabi KİT'lerin yönetim kurulu kendi genel kurulları tarafından ibra edilirken ibraya tabi KİT'lerin yönetim kurulları TBMM tarafından ibra edilmektedir. Dolayısıyla anonim şirket olmalarına rağmen KİT'lerin yönetim kurullarının ibrası farklı prosedürlere tabidir. Bu çalışmada; TBMM tarafından alınan ibra karar ile anonim şirketler hukuku çerçevesinde alınan ibra kararı ve hukuki sonuçları karşılaştırılacaktır. Bu çerçevede KİT'ler için anonim şirketler hukukuna ilişkin hükümlerin uygulanabilirliği, özellikle Devlet'in KİT'lerde sahip olduğu pay açısından incelenecektir.

1. KAMU İKTİSADI TEŞEBBÜSLERİNDE DENETİM VE İBRA

1.1. Kamu İktisadi Teşebbüsü Kavramı

KİT'ler sermayesini yarısından fazlasının Devlet'e ait olduğu ticari kuruluşlardır. Bu kuruluşlar teknik olarak iktisadi kamu kurumudur.¹ Devlet bu paya doğrudan sahip olabileceği gibi dolaylı olarak da sahip olabilir. KİT'ler tüzel kişiliğe sahiptir, özerktir ve Devlet bütçesi dışında yönetilirler. KİT'ler kâr amacından çok kamu hizmeti amacıyla kurulurlar.² Kuruluşları kanun veya kanunun verdiği yetkiye dayanılarak gerçekleştirilir.³

08.06.1984 tarih ve 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 2'nci maddesinin birinci fıkrasına göre KİT, İDT ve KİK'i kapsayan bir üst kavramdır. İDT'ler, sermayesinin tamamı Devlet'e ait olan ve ticari esaslara göre faaliyette bulunan kuruluşlardır. KİK'ler ise yine sermayesinin tamamı Devlet'e ait olan fakat tekel niteliğindeki mal ve hizmetleri kamu yararı

-
- 1 Durdu, M. (2017). Türk İdare Teşkilatında Bağlı Ortaklıklar. Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 21(3): 796.
 - 2 Altunbağ, D., & Türkoğlu, İ. (2015). Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Türkiye Ekonomisindeki Yeri. Ekonomi ve Sosyal Araştırmalar Dergisi, 2(3): 32-35; Baylan, B. (2007). Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Denetiminde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Rolü. Ankara: Uzmanlık Tezi: 5; Korkut, S. (2007). Parlamenter Denetim Kapsamında Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Denetlenmesi: TBMM KİT Komisyonunun Denetim Prosedürü ve KİT'lerin Denetiminde Geleceğe Dönük Öngörüler. Yasama Dergisi(6): 6 ve 11; Büyükçoban, Z. (2006). Rekabet ve Hakim Durumdaki Kamu Teşebbüsleri Türk Telekom Örneği. Isparta: Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü: 99; Köseoğlu, M. A. (2005). Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Performans Ölçümü. Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı Uzmanlık Tezleri: 4 Durdu: 2017: 797.
 - 3 Sivrekli Demircan, E. (2008). Girişimci Sıfatıyla Devlet: 1980 Sonrası Türkiye Analizi. Girişimcilik ve Kalkınma Dergisi, 3(1): 41; Altunbağ/Türkoğlu, 2015: 33 ve 37; Büyükçoban, 2006: 99.

gözeterek sunan kuruluşlardır. Mevcut durumda Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü ve Kıyı Emniyeti Genel Müdürlüğü olmak üzere iki adet KİK bulunmaktadır. (233 sayılı KHK'nın B – KAMU İKTİSADİ KURULUŞLARI (KİK) cetveli) 233 sayılı KHK'de İDT ve KİK dışında ayrıca müessese, bağlı ortaklık ve iştirak kavramları da tanımlanmıştır. Buna göre müessese, sermayesinin tamamı bir İDT veya KİK'e ait olan işletmedir. Bağı ortaklık, sermayesinin %50'sinden fazlası İDT veya KİK'e ait olan anonim şirkettir. Sermayesinin tamamı İDT veya KİK'e ait ise bu teşebbüs, artık müessese olarak adlandırılır. İştirak ise sermayesinin en az %15'i ve en fazla %50'si İDT, KİK veya bağlı ortaklığa ait olan anonim şirkettir.⁴

1.2. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Denetimi

Anayasa'nın 165'inci maddesine göre sermayesinin yarısından fazlası Devlet'e ait olan kuruluşların TBMM tarafından denetlenmesi gerekir. Buna göre sermayesinin tamamı Devlet'e ait olacağından İDT, KİK ve müesseselerin TBMM tarafından denetlenmesi gerekir. Ayrıca Devlet'in payı %50'den fazla olacağı için bağı ortaklıklar da TBMM tarafından denetlenecektir. İştiraklerin ise Devlet payı en fazla %50 olabileceğinden doğrudan TBMM tarafından denetlenmesi söz konusu değildir.⁵ İştirakler tamamen özel hukuk hükümlerine tabidir.⁶ Buna karşın iştirakler, bilanço ve netice hesapları KİT ve bağı ortaklığın yıllık faaliyet raporuna ekleneceği⁷ (233 sayılı KHK'nın 28'inci maddesinin 5 numaralı fıkrası) için bunların denetimi sırasında dolaylı olarak denetlenmiş olur. Nitekim iştiraklerin KİT'lerle birlikte denetleneceği 3346 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinin dördüncü fıkrasında açıkça düzenlenmiştir.⁸ Anonim şirket olmaları ve tamamen özel hukuka tabi olmaları sebebiyle iştirakler için denetim ve yönetim kurulunun sorumluluğu açısından 13.01.2011 tarih ve 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu hükümleri uygulanacaktır. İDT, KİK, müessese ve bağı ortaklıklar için ise kural olarak 02.04.1987 tarih ve 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonları Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri uygulanacaktır.

1.2.1 Sayıştay Tarafından Yıllık Denetim Raporu Hazırlanması

24.06.1983 tarih ve 72 sayılı Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin yürürlükte olduğu dönemde 3346 sayılı Kanun'un 7'nci maddesine göre KİT'ler, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu (YDK) raporları, Başbakanlıkça sevk edilecek diğer raporlar ve KİT Komisyonu tarafından tespit edilecek diğer konular çerçevesinde denetlenmekteydi.⁹ YDK her ne kadar bir

4 Altunbağ/Türkoğlu, 2015: 33; Büyükçoban, 2006: 90-91 ve 100; Durdu: 2017: 793 ve 797; Köseoğlu, 2005: 3; Sivrekli Demircan, 2008: 41 ve 46-47.

5 İştiraklerin özel hukuk hükümlerine tabi oldukları yönünde bkz. Altunbağ/Türkoğlu, 2015: 38, dn. 1.

6 Büyükçoban, 2006: 101.

7 Durdu: 2017: 798.

8 Bu konuda ayrıca bkz. 1.2.2.1.1.

9 Büyükçoban, 2006: 105; Korkut, 2007: 30.

yüksek denetleme organı olarak kabul edilse de yürütmeye bağlı olması sebebiyle bağımsızlığı tartışmalıydı. Bu durum ayrıca yasama organı tarafından yürütmeyi denetlemek üzere gerçekleştirilen denetimde esas alınan raporların yürütmeye bağlı bir kurul tarafından hazırlanması sebebiyle kuvvetler ayrılığı ilkesine de aykırıydı.¹⁰

03.12.2010 tarih ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'yla YDK, Sayıştay'la birleştirilmiştir. Bu sebeple TBMM tarafından yapılacak denetimde esas alınacak raporlar Sayıştay tarafından hazırlanmaktadır.¹¹ 6085 sayılı Kanun'un 43'üncü maddesine göre, yapılan denetimler sonucunda öncelikle bir yıllık denetim raporu hazırlanır. Bu rapor ilgili yılın bitimini takip eden eylül ayı sonuna kadar Rapor Değerlendirme Kurulu'na gönderilir. Rapor Değerlendirme Kurulu ekim ayı sonuna kadar rapora son halini verir. Hazırlanan yıllık denetim raporu denetlenen kuruluş ve ilgili bakanlığa gönderilir. Denetlenen kuruluşlar bir cevabı varsa raporu aldıkları tarihten itibaren 30 gün içinde Sayıştay'a ve ilgili bakanlığa gönderirler. İlgili bakanlık da 15 gün içinde cevabı kendi görüşüyle birlikte Sayıştay'a gönderir. Sayıştay tarafından hazırlanan yıllık denetim raporları, denetlenen kuruluşların ve ilgili bakanlıkların cevaplarıyla birlikte KİT Komisyonu'nda görüşülmek üzere TBMM'ye sunulur.

1.2.2. TBMM Tarafından Yapılan Denetim

1.2.2.1. Yıllık Denetim Raporunun KİT Komisyonu Tarafından Görüşülmesi

1.2.2.1.1. KİT Komisyonunun Kuruluşu ve Denetim Süreci

TBMM, KİT'lerin denetimini 3346 sayılı Kanun'la kurulan KİT Komisyonu eliyle gerçekleştirir. KİT'lerin yönetim kurullarının ibrasına da KİT Komisyonu tarafından karar verilir. (3346 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinin sekizinci fıkrası) KİT Komisyonu, 35 üyeden oluşur. Üyelikler siyasi parti gruplarının TBMM'deki üye sayılarına göre dağıtılır. Herhangi bir siyasi parti grubuna üye olmayanlar da KİT Komisyonu'nda temsil edilebilirler. Bunun için herhangi bir parti siyasi grubuna üye olmayanların temsilinin, siyasi parti gruplarının temsilini engellememesi gerekir. Komisyon üyelikleri için bir yasama döneminde iki seçim yapılır. Birinci devre için seçilenlerin görev süresi iki yılken, ikinci devre için seçilenler yasama döneminin sonuna kadar görev yaparlar (3346 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesi). KİT Komisyonu için toplantı yeter sayısı, üye tamsayısının 1/3'ü; karar yeter sayısı ise toplantıya katılanların salt çoğunluğudur. Ancak karar yeter sayısı, üye tamsayısının 1/4'ünden az olamaz (3346 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesi).¹²

10 Günege, U. (1984). Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Denetim ve Türkiye'deki Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Mali Denetimi. İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü: 73; Baylan, 2007: 45; Korkut, 2007: 20-23.

11 Güven, A., & Acungil, Y. (2015). Türkiye ve Fransa Merkezi İdaresinin Mali Denetiminde Sayıştayın Rolü. Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi, 10(1): 8; Polat, K. (2012). Yüksek Denetimde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Rolü ve Yeni Bir Model Önerisi: Kamu Hesaplarını İnceleme ve Kesin Hesap Komisyonu. Yasama Dergisi(21): 121 ve 124.

12 Altunbağ/Türkoğlu, 2015: 38; Korkut, 2007: 29-30; Polat, 2012: 137.

TBMM Başkanlığı sunulan raporları üç gün içinde KİT Komisyonu'na havale eder. KİT Komisyonu ise kendisine havale edilen raporların görüşülmesini doksan gün içinde tamamlar. Bir KİT ile bu KİT'in iştirakiyle kurulun kuruluşlar birlikte denetlenir. Kuruluş, birden fazla KİT'in iştirakiyle kurulmuşsa payı fazla olanla birlikte denetlenir. Payların eşit olması durumunda hangi KİT'le birlikte denetleneceğine KİT Komisyonu karar verir. (3346 sayılı Kanun'un 7'nci maddesi)¹³

KİT Komisyonu denetimleri öncelikle kendi üyelerinden oluşan alt komisyonlar eliyle gerçekleştirebilir (3346 sayılı Kanun'un 6 ila 8'inci maddeleri).¹⁴ Alt komisyon sayısı ile denetleyecekleri kuruluşların gruplandırılmasına KİT Komisyonu başkanı tarafından karar verilir. KİT Komisyonu üyelerinin birden fazla alt komisyonda görev alması mümkündür.¹⁵ Alt komisyonlar tarafından yapılacak denetim süreci şu şekilde ilerler:¹⁶ Genel müdür tarafından ilgili kuruluş hakkında genel bilgiler verilir, komisyon üyelerince sorulan sorular ile yıllık raporda yer alan sorular genel müdür tarafından cevaplandırılır, yıllık rapordaki önerilere geçilir. Yıllık rapordaki öneriler hakkında üç tür karar verilebilmektedir. Gündemde bırakma kararı, sorunun çözülememesi halinde verilir. Bu durumda söz konusu öneri KİT Komisyonu'nda görüşülür. İzleme kararı, sorunun çözümüne yaklaşılmaması durumunda verilir. Bu durumda söz konusu öneri, Sayıştay tarafından izlenir ve sorunun çözülememesi halinde bir sonraki dönemde tekrar görüşülür. Gündemden çıkartma kararı ise sorunun çözülmesi halinde verilir. Bu kararlar toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla alınır. Oylama işaret oyuyla yapılır. Alt komisyon kurulması durumunda KİT Komisyonu, görüşmelerini alt komisyon raporu üzerinden yapar.¹⁷

KİT Komisyonu yapacağı görüşmeler sonucunda önergeler hakkında gündemde bırakma, izleme ve gündemden çıkartma kararlarından birini verir. KİT Komisyonu tarafından alınan izleme ve gündemden çıkartma kararlarının etkisi alt komisyon tarafından alınan kararlarla aynıdır. Buna karşın doğası gereği gündemde bırakma kararının etkisi farklıdır. Alt komisyona tarafından gündemde bırakma kararı verilmesi durumunda önerge KİT Komisyonunda görüşülürken, KİT Komisyonu tarafından gündemde bırakma kararı verilmesi durumunda önergeye ilişkin gerekli incelemeler yapılarak konu bir sonraki yıl tekrar gündeme getirilmektedir.¹⁸

KİT Komisyonu ayrıca teamülen tavsiye kararı veya inceleme ve soruşturma kararı alabilmektedir. Tavsiye kararı, birden çok kurumu ilgilendiren konuların ortaya çıkan karmaşa nedeniyle çözülememesi halinde KİT Komisyonu tarafından ilgili kurumlara öneride bulunmasıdır. Bu kararların yerine getirilmesi zorunlu olmamakla birlikte ilgili konu bir sonraki yıl tekrar gündeme alınır. İnceleme ve soruşturma kararı, mevzuata aykırılık durumunda yeterli cevabın alınamaması halinde teftiş yapılmasına dair karardır.¹⁹

13 Korkut, 2007: 30.

14 Köseoğlu, 2005: 10; Polat, 2012: 121.

15 Baylan, 2007: 89-90; Korkut, 2007: 31.

16 Baylan, 2007: 92.

17 Korkut, 2007: 32.

18 Baylan, 2007: 96; Korkut, 2007: 33.

19 Baylan, 2007: 83-88; Korkut, 2007: 34-37, Polat, 2012: 121.

1.2.2.1.2. Genel Görüşmeye ve İbraya Tabi Olan Kamu İktisadi Teşebbüsleri

KİT'lerin anonim şirket olarak kurulması mümkündür. Sermayesinin tamamı Devlet'e ait olması gereken İDT'lerin ve KİK'lerin anonim şirket olarak kurulsalar dahi genel kurulları bulunmamaktadır.²⁰ (233 sayılı KHK'nın 3'üncü maddesinin üçüncü fıkrası) Bu sebeple ibraya kendi genel kurulları tarafından karar verilmesi gibi bir durumdan da bahsedilemez. Bu nedenle genel kurul görevi TBMM'dedir.²¹ İDT'ler ve KİK'ler TBMM tarafından denetimlerinde ibraya tabidirler.

Bağlı ortaklığın KİK'e veya İDT'ye bağlı olmasına göre ibra yetkisi el değiştirmektedir. En az %91 payı KİK'lere ait olan bağlı ortaklıklarda da genel kurul bulunmaz (233 sayılı KHK'nın 23'üncü maddesinin birinci fıkrası). Bu halde ibraya TBMM tarafından karar verilir. KİK payının bundan az olması durumunda bağlı ortaklığın bir genel kurulu olacaktır ve ibraya bu genel kurul tarafından karar verilecektir.²² Bağlı ortaklığın İDT'ye bağlı olması durumunda ise genel kurula ilişkin bir belirleme yapılmamıştır. Bu sebeple anonim şirket olması gereken bu tür bağlı ortaklıkların bir genel kurulu bulunmakta ve yönetim kurulunun ibrasına bu genel kurul tarafından karar verilmektedir.²³ Bağlı ortaklık yönetim kurulunun ibrasına ilişkin karar, belirtilen hallerde genel kurul tarafından alınacak olsa da bu karar sırasında Sayıştay tarafından hazırlanacak rapor da dikkate alınacaktır. Genel kurul tarafından alınan bu kararlar ayrıca bağlı ortaklığın bağlı olduğu KİT'e ilişkin hazırlanacak rapor sırasında dikkate alınacaktır (233 sayılı KHK'nın 26'ncı maddesi).²⁴

1.2.2.1.3. Denetim Sonucunda Verilecek Kararlar

KİT Komisyonu tarafından yapılan denetimlerin sonucu, ilgili KİT'in ibraya tabi olup olmasına göre değişmektedir. KİT'in ibraya tabi olmaması, diğer bir deyişle genel görüşmeye tabi olması durumunda görüşmeler sonucunda herhangi bir oylama yapılmaz. Bu durumda denetim sadece TBMM üyelerinin ve kamuoyunun bilgilendirilmesi amaçlıdır. Hangi KİT'lerin genel görüşmeye tabi olacağı 3346 sayılı Kanun'un 9'uncu maddesinde belirlenmiştir. Buna göre 3346 sayılı Kanun'un 2'nci

20 Özkorkut, K. (2015). Kamu Zararı ve Türk Ticaret Kanunu. Kamu Zararı ve Sorumluluk Çalıştayı: 196.

21 Günege, 1984: 8.

22 Durdur, 2017: 799-800.

23 Örneğin bir İDT olan Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları (TCDD) İşletmesi Genel Müdürlüğüne bağlı olan ve esas sözleşmesine (<https://tuvasas.gov.tr/Assets/Upload/esas-sozlesme-2019pdf.pdf> (Erişim tarihi: 21.12.2019) ve https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/12/Kamu-İşletmeleri-Listesi_21.11.2019.pdf (Erişim tarihi: 22.12.2019)) göre paylarının tamamı TCDD İşletmesi Genel Müdürlüğü'ne ait olan Vagon Sanayii A.Ş. (TÜVASAŞ) genel görüşmeye tabidir. (Kamu İktisadi Teşebbüslerinin 2015-2016 Yılları Denetimine İlişkin Komisyon Raporu, C. I, s. xiii) Ancak 24/4/2013 tarihli ve 6461 sayılı Kanun'un 10'uncu maddesiyle 233 sayılı KHK'de yapılan değişiklikten önce TCDD Genel Müdürlüğü KİK olarak nitelendirilmekteydi. Bu dönemde TÜVASAŞ sermayesinin tamamı Devlet'e ait olduğu için ibraya tabiydi. (Kamu İktisadi Teşebbüslerinin 2011-2012-2013-2014 Yılları Denetimine İlişkin Komisyon Raporu, C. I, s. xxii)

24 Durdur, 2017: 801.

maddesinin birinci fıkrası hükümlerine tabi olup genel kurulları 6102 sayılı Kanun veya özel kanunlara tabi olan şirket ve kurumlar genel görüşmeye tabidir.²⁵ 3346 sayılı Kanun'un 9'uncu maddesinin gerekçesinde de belirtildiği üzere bu KİT'lerin yönetim kurullarının ibrasına kendi genel kurulları tarafından karar verilir.

İbraya tabi olan KİT'lerde ise denetimler tamamlandıktan sonra KİT Komisyonu'nda ibraya ilişkin oylama yapılır. Bu oylama sonucunda üç tür karar alınabilir. İbraya karar verilmesi, denetimler sonucunda herhangi bir hukuka aykırılığa rastlanmadığı anlamına gelir. İbra etmemeye karar verilmesi, yöneticilerin sorumlu tutulması gereken hukuka aykırılıklar tespit edildiği anlamına gelir. Bu durumda ibra etmeye ilişkin karar KİT Komisyonu tarafından, savcılığa iletmek üzere TBMM Başkanlığına bildirilir. Şartlı ibra ise soruşturma sonucuna göre karar verilmek üzere yönetim kurulunun ibra edilmesidir.²⁶ 3346 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinin sekizinci fıkrasında ibra etme veya etmeme yönünde karar alınabileceği belirtilmiştir. Şartlı ibra ise teamül olarak verilen bir karardır.

1.2.2.2. KİT Komisyonu Raporu ve Rapora İtirazın TBMM Genel Kurulunda Görüşülmesi

Yapılan denetimler ve alınan kararlar sonucunda KİT Komisyonu tarafından bir rapor hazırlanarak TBMM üyelerine dağıtılır ve ayrıca Cumhurbaşkanlığına iletilir (3346 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinin dokuzuncu fıkrası). 15 gün içinde itiraz edilmeyen raporlar kesinleşir. Rapora itiraz siyasi parti grupları, 20 milletvekili ve Cumhurbaşkanı tarafından yapılabilir. İtiraza ilişkin dilekçe, KİT Komisyonu Başkanlığına verilir. Dilekçede itirazın hangi KİT'e ilişkin olduğu da belirtilir. KİT Komisyonu, itiraz edilen raporu itiraz konusuyla sınırlı olarak tekrar görüşerek raporu ve bu rapora ilişkin görüşünü itiraz süresinin sonra ermesinden itibaren 30 gün içinde TBMM Başkanlığına sunar ve bu raporlar bir sıra sayısı alır. İtiraz edilen raporlar, TBMM Genel Kurulu'nda 20 gün içinde, öncelikli olarak görüşülür.

KİT Komisyonu raporlarına yapılan itirazların TBMM gündeminin hangi kısmında görüşüleceği tartışmalıdır. 2011-2014 ve 2015-2016 yılları denetimine ilişkin KİT Komisyonu raporlarının Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü'nün 2011-2016, Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü'nün 2011-2016, Atatürk Orman Çiftliği Müdürlüğü'nün 2011-2016, Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu'nun 2015-2016, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı'nın 2011-2016 ve Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü'nün 2011-2016 yıllarına ait bölümlerine yapılan itirazların görüşüldüğü TBMM Genel Kurulu'nun 04.12.2019 tarihli birleşiminde, ilgili itirazlar "Kanun Teklifleri ile Komisyonlardan Gelen Diğer İşler" başlıklı 7. kısımda görüşülmüştür.²⁷ Aynı şekilde T.C. Emekli Sandığı Genel

25 Baylan, 2007: 96; Durdur, 2017: 808; Korkut, 2007: 39.

26 Baylan, 2007: 98; Korkut, 2007: 39-40.

27 <https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem27/yil3/ham/b02601h.htm> (Erişim tarihi: 05.02.2020)

Müdürlüğü'nün 2000 ve 2001 yıllarına ait hesap ve işlemlerine ilişkin KİT Komisyonu raporuna itiraz, TBMM Genel Kurulu'nun 15.06.2004 tarihli birleşiminde “Kanun Teklifleri ile Komisyonlardan Gelen Diğer İşler” başlıklı 8. kısımda görüşülmüştür.²⁸

Buna karşın 20.11.1990 tarihli birleşimde Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu'nun 1987 yılına ait bilanço ve netice hesaplarına ilişkin itiraz;²⁹ 06.10.1993 tarihli birleşimde Başbakanlık Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı'nın 1989, Toplu Konut Fonu'nun 1990 ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı'nın 1990 yılına ait bilanço ve netice hesaplarına ilişkin itiraz³⁰ ile 27.05.2003 tarihli birleşimde Türkiye Halk Bankası A.Ş.'nin 1997 yılı ile Atatürk Orman Çiftliği Müdürlüğü'nün 1998 ve 1999 yıllarına ait hesap ve işlemlerine ilişkin itiraz³¹ “Özel Gündemde Yer Alacak İşler” başlıklı 2. kısımda görüşülmüştür.

İtiraz konusu rapor hakkında bir genel görüşme açılır. Görüşmeler sırasında ilk söz hakkı ilk imza sahibi veya yetki vereceği milletvekilindedir ve konuşma süresi 10 dakikadır. Ardından sırasıyla ve 20'şer dakika olmak üzere siyasi parti grupları ve istemesi halinde KİT Komisyonu'na söz verilir. Son olarak iki milletvekili 10'ar dakika konuşur. Eğer ilgili KİT ibraya tabiyse genel görüşme sonucunda TBMM Genel Kurulu'nda ibraya ilişkin oylama yapılır. Karar salt çoğunlukla alınır (3346 sayılı Kanun'un 8'inci maddesi).³² KİT'in ibraya tabi olmaması durumunda sadece genel görüşme yapılır (3346 sayılı Kanun'un 9'uncu maddesi). İster itiraz olmaksızın kesinleşsin³³ ister itiraz sonucunda TBMM Genel Kurulu tarafından sonuca bağlansın³⁴, verilen kararlar Resmî Gazete'de yayınlanır.³⁵

1.2.3. İbra Etmeme Kararının Sonuçları

1.2.3.1. Cezai Sonuçları

3346 sayılı Kanun'un 11'inci maddesine göre sorumlular hakkında adli kovuşturma veya işlem yapılabilmesi için karar, TBMM Başkanlığınca Cumhurbaşkanlığına ve ilgili adli merci olan savcılığa bildirilir.³⁶ Anayasa'nın 128'inci maddesinin birinci fıkrasına göre KİT'ler asli ve sürekli görevlerinin memurlar ve

28 <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c053/tbmm22053101gnd.pdf> (Erişim tarihi: 06.02.2020)

29 <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d18/c051/tbmm18051035gnd.pdf> (Erişim tarihi: 06.02.2020)

30 <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d19/c040/tbmm19040012gnd.pdf> (Erişim tarihi: 06.02.2020)

31 <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c015/tbmm22015085gnd.pdf> (Erişim tarihi: 06.02.2020)

32 Normalde genel görüşme sonucunda oylama yapılmamasına rağmen bu halde bir oylama yapılması sebebiyle KİT'lere ilişkin genel görüşme “nevi şahsına münhasır genel görüşme” olarak nitelendirilebilir. (Baylan, 2007: 101-102)

33 Bu durumda karar “TBMM Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu Kararları” başlığı altında yer alır.

34 Bu durumda karar “TBMM Kararları” başlığı altında yer alır.

35 Baylan, 2007: 100-102; Korkut, 2007: 40.

36 Baylan, 2007: 104; Korkut, 2007: 40.

diğer kamu görevlileri aracılığıyla yerine getirir.³⁷ Bu sebeple ceza soruşturmasında 02.12.1999 tarih ve 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümleri uygulanır. Buna göre yetkili merci olarak ilgili KİT'in bağlı bulunduğu bakanlık tarafından soruşturma izni verilmesi gerekir. Ancak 19.10.2005 tarih ve 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nda yazılı suçlar, irtikâp, rüşvet, zimmet, görev sırasında veya görevinden dolayı kaçakçılık, resmî ihale ve alım ve satımlara fesat karıştırma, Devlet sırlarının açıklanması veya açıklanmasına sebebiyet verme suçlarında soruşturma izni aranmaz (19.04.1990 tarih ve 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu'nun 17'nci maddesi).³⁸ Soruşturma izni alınması gereken hallerde izin alınmadan, acilen toplanması gereken delillerin toplanması hariç herhangi bir işlem yapılamaz (4483 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinin birinci fıkrası).

Suçun öğrenilmesiyle birlikte izin vermeye yetkili merci tarafından bir ön inceleme başlatılır. (4483 sayılı Kanun'un 5'inci maddesinin birinci fıkrası) Ön inceleme sonucunda bir rapor hazırlanarak suçun öğrenilmesinden itibaren 30 gün içinde izin talebine ilişkin bir karar verilir. Zorunlu hallerde bir defaya mahsus olmak üzere 15 gün ek süre verilebilir (4483 sayılı Kanun'un 6 ve 7'nci maddeleri). Soruşturma izni verilmesine ilişkin karara karşı hakkında inceleme yapılan kamu görevlisi, izin verilmemesine ilişkin karara karşı Cumhuriyet başsavcılığı ve şikâyetçi, işleme koymama kararına karşı ise şikâyetçi tarafından itiraz edilebilir. İtiraz kararın tebliğinden itibaren 10 gün içinde bölge idare mahkemesine yapılmalıdır. Bölge idare mahkemesi tarafından 3 ay içerisinde kesin karar verilir (4483 sayılı Kanun'un 9'uncu maddesi). Soruşturmaya izin verilmesi durumunda Cumhuriyet başsavcılığı tarafından hazırlık soruşturması başlatılır (4483 sayılı Kanun'un 11'inci maddesi). Soruşturma sonucunda kovuşturmayaya yer olmadığına karar verilmesi durumunda KİT Komisyonu'nun suçtan zarar gören olarak bu karara itiraz etmesi mümkündür (04.12.2004 tarih ve 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 173'üncü).³⁹

1.2.3.2. Mali Sonuçları

TBMM adına denetim yapma görevi Sayıştay'a verilmiştir. Bu kapsamda Sayıştay Anayasa'nın 160'ıncı ve 165'inci maddelerine göre olmak üzere iki farklı denetim gerçekleştirir. Anayasa'nın 160'ıncı maddesiyle Sayıştay'a merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarını TBMM adına denetleme ve bu kapsamda hesap mahkemesi olarak yargılama yapma görevi verilmiştir. Bu maddeye göre denetim, Sayıştay tarafından kesin hükme bağlanır.⁴⁰ Yapılan bu denetim, hedef ve planlara uygunluk ile performans denetimi niteliğindedir. (5018 sayılı Kanun'un 68'inci maddesi) ⁴¹ Fakat yerindelik denetimi yapılamaz.⁴² Bu yargılama yetkisi 6085 sayılı Kanun'un 23'üncü maddesine göre kamu zararı

37 Altunbağ/Türkoğlu, 2015: 53.

38 Baylan, 2007: 104; Polat, 2012: 128.

39 Baylan, 2007: 105.

40 Polat, 2012: 123 ve 125.

41 Altunbağ/Türkoğlu, 2015: 39; Baylan, 2007: 37; Korkut, 2007: 40.

42 Özkorkut, 2015: 198.

ortaya çıkması halinde kullanılacaktır. 6085 sayılı Kanun'un 2'nci maddesi, kamu zararının tanımında 10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetim ve Bütçe Kanunu'na atıf yapmıştır. 5018 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinin birinci fıkrasında ise kamu zararı, kamu görevlilerinin kusurlarıyla mevzuata aykırı davranışlarla kamu kaynağında artışa engel (kazanç kaybı) veya azalmaya neden (fiili zarar) olunması olarak tanımlanmıştır. Buna göre 5018 sayılı Kanun'a göre sorumluluk için kusur ve zarar gerekir.⁴³

Sayıştay tarafından gerçekleştirilen diğer denetim ise Anayasa'nın 165'inci maddesine dayanarak yapılan KİT'lerin denetimidir. Anayasa'nın 160'ıncı maddesinde düzenlenen denetimin aksine bu denetimi kesin hükme bağlama görevi ve yetkisi TBMM'dedir.⁴⁴ Bu denetim de Anayasa'nın 160'ıncı maddesinde düzenlenen denetim gibi uygunluk ve performans denetimi niteliğindedir.⁴⁵ Ancak TBMM tarafından yapılan denetim ayrıca yerindelik denetimi niteliğini de haizdir.⁴⁶ Denetimin Sayıştay tarafından yapılması ve KİT yönetim kurulu üyelerinin kamu görevlisi sayılmaları sebebiyle, KİT'lerin yönetim kurullarının ibra edilmemesi halinde mali sorumluluğa ilişkin yargılamanın ilk başta Sayıştay tarafından yapılacağı izlenimi oluşabilse de durum böyle değildir. 5018 sayılı Kanun'un 2'nci maddesine göre bu Kanun'a ve dolayısıyla Sayıştay tarafından yapılacak hesap yargılamasına; merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tabidir. Ayrıca 6085 sayılı Kanun'un 48'inci maddesinin birinci fıkrasında yargılama esas raporun genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri için düzenleneceği belirtilmektedir. Buna göre KİT'ler 5018 sayılı Kanun hükümlerine tabi değildirler.⁴⁷ KİT yönetim kurulu üyelerinin mali sorumluluğu hakkında 14.07.1965 tarih ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 12'nci maddesi hükümleri uygulanır.⁴⁸ Buna göre kamu görevlilerinin idareye zarar vermeleri durumunda 11.01.2011 tarih ve 6089 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun 49'uncu vd. maddeleri uygulanır. Dolayısıyla zararın tazmini için hukuk mahkemelerinde tazminat davası açılmalıdır.⁴⁹ Görevli mahkeme asliye hukuk mahkemesidir.⁵⁰ Dava haksız fiil hükümlerine dayanır.⁵¹ Ancak en alt derecenin

43 Kırca, Ç. (2015). Borçlar Hukukunda Sorumluluk Türlerine Genel Bakış ve Kamu Zararında Sorumluluk. Kamu Zararı ve Sorumluluk Çalıştayı: 164.

44 Polat, 2012: 123 ve 125.

45 Durdu, 2017: 808; Korkut, 2007: 40.

46 Baylan, 2007: 106.

47 Turguter, N. (2015). Kamu Zararı ve Sayıştay Uygulaması. Kamu Zararı ve Sorumluluk Çalıştayı: 225. Turguter 5018 sayılı Kanun kapsamında olmamaları sebebiyle KİT'lerin kamu görevlileri tarafından zarar uğratılması durumunda "kamu zararından" değil "kamunun zararından" bahsedilebileceğini ifade etmektedir.

48 Çağlayan, R. (2015). Kamu Zararında Rücu ve Rücu Sorumluluğu. Kamu Zararı ve Sorumluluk Çalıştayı: 89.

49 Akyılmaz, B., Sezginer, M., & Kaya, C. (2019). Türk İdare Hukuku (10 b.). Ankara: Savaş Yayınevi: 733; Evren, Ç. C., & Uçar, İ. (2019). Kamu Görevlileri Hukuku. Ankara: Seçkin Yayıncılık: 204; Gözler, K., & Kaplan, G. (2018). İdare Hukuku Dersleri (20 b.). Bursa: Ekin Yayınları: 609.

50 Evren/Uçar, 2019: 204, dn. 357 (Yargıtay 4. Hukuk Dairesi., T. 15.12.2005, E. 2004/16928, K. 2005/13598).

51 Evren/Uçar, 2019: 204.

birinci kademesinde bulunan memurun brüt aylığının yarısını geçmeyen zararlar, davaya gerek kalmaksızın ilgili memurca ödenebilir. Bunun için ödemenin memur tarafından kabul edilmesi gerekir (657 sayılı Kanun'un 12'nci maddesinin üçüncü fıkrası ve 13.08.1983 tarih ve 18134 sayılı Resmî Gazete'de yayınlanan Devlete ve Kişilere Memurlarca Verilen Zararların Nevi ve Miktarlarının Tespiti, Takibi, Amirlerinin Sorumlulukları, Yapılacak Diğer İşlemler Hakkında Yönetmelik'in (Zarar Yön.) 8'inci maddesinin birinci fıkrası).⁵²

KİT yönetim kurulu üyelerinin sorumluluğundan bahsedilebilmesi için genel borçlar hukuku kuralları gereği fiil, zarar, uygun illiyet bağı, kusur ve hukuku uygunluk sebebi bulunmaması şartları birlikte gerçekleşmelidir. Fiil yapmak veya yapmamak şeklinde olabilir. Kusurun kasıt, ihmal veya tedbirsizlik şeklinde olabileceği belirtilmiştir. Kasıt, bilerek ve isteyerek zarar verilmesidir. İhmal, özen gösterilmemesi veya işlerin savsaklanmasıdır. Tedbirsizlik ise gereken önlemin zamanında ve tam alınmamasıdır (Zarar Yön.'nin 3'üncü maddesi). Kusurun tespitinde ortalama ve makul bir insanın davranışları esas alınır. Uygun illiyet bağının kesilmesi durumunda fail, zarardan sorumlu olmaz. İlliyet bağına kesen sebeplerden biri Zarar Yön.'nin 6'ncı maddesinde de belirtildiği üzere mücbir sebeptir. Mücbir sebep fail dışında meydana gelen, öngörülmesi ve kaçınılması imkânsız olan olağanüstü olaylardır. Ayrıca beklenmeyen hal ile zarar gören veya üçüncü bir kişinin kusuru da illiyet bağına kesebilir.⁵³

2. ANONİM ŞİRKETLER HUKUKUNDA İBRA

2.1. İbra Kavramı ve İbra Kararı

İbra, genel kurulun kendisine karşı sorumlu tutabileceği kişilerin işlemlerinin hukuka ve işin gereklerine uygun olduğuna karar vermesidir. İbra kararı hukuki niteliği itibarıyla bir menfi borç ikrarıdır.⁵⁴ Bu sebeple ibra, borcu sona erdiren sebeplerden biridir.⁵⁵ Karar anonim şirket genel kurulu tarafından alınır ve genel kurulun münhasır yetkilerindedir (6102 sayılı Kanun'un 408'inci maddesinin ikinci fıkrasının (b) bendi).⁵⁶ İbraya ilişkin karar toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla alınır. Pay sahibi, aynı zamanda yönetim kurulu üyesi veya imza yetkilisiyse ibraya ilişkin oylamada oy kullanamaz (6102 sayılı Kanun'un 436'ncı maddesinin ikinci fıkrası). Buna karşın 6102 sayılı Kanun'un 636'ncı maddesinin birinci fıkrasında düzenlenen pay sahiplerinin kendisi, eşi, alt ve üst soyu ile bunların pay sahibi oldukları şirketlere ilişkin oylamalarda oy kullanamayacaklarına ilişkin düzenlemenin ibraya ilişkin oylamalarda uygulanabilirliği tartışmalıdır. Pay sahipleri kendi paylarına ilişkin oy

52 Akyılmaz/Sezginer/Kaya, 2019: 735; Evren/Uçar, 2019: 205.

53 Akyılmaz/Sezginer/Kaya, 2019: 733-734.

54 Bilgili, F., & Demirkapı, E. (2018). Şirketler Hukuku Dersleri (6 b.). Bursa: Dora Yayınları: 396; Çelik, A. (2018). Ticaret Hukuku (8 b.). Ankara: Seçkin Yayıncılık: 255; Poroy, R., Tekinalp, Ü., & Çamoğlu, E. (2014). Ortaklıklar Hukuku I (13 b.). İstanbul: Vedat Kitapçılık: 409.

55 Poroy/Tekinalp/Çamoğlu, 2014: 414

56 Çelik, 2018: 255; Poroy/Tekinalp/Çamoğlu, 2014: 409.

kullanamayacakları durumlarda başka pay sahiplerini temsilen de oy kullanamazlar. Oy hakkından yoksun pay sahiplerinin payları nisapların hesabında dikkate alınmaz. Oy hakkından yoksun olan kişilerin oy kullanmış olması tek başına ibra kararının geçersizliğine sebep olmaz. Bunun için kullanılan oyun karara etki etmiş olması gerekir.⁵⁷

İbraya kural olarak açıkça karar verilir. Fakat bilançonun onaylanması gibi bazı durumlar ibra sonucunu doğurur. Ancak ibra sonucu, bilançoda bilinçli olarak hiç veya doğru şekilde gösterilmeyen konularda doğmaz (6102 sayılı Kanun'un 424'üncü maddesi).⁵⁸

İbra kararının yönetim kurulunun kazanılmış hakkı sebebiyle başka bir genel kurul kararıyla ortadan kaldırılması mümkün değildir. Ancak ibra kararı da bir genel kurul kararı olduğu için iptal davası açılabilir(6102 sayılı Kanun'un 558'inci maddesinin birinci fıkrası).⁵⁹ Buna karşın icra kabiliyetleri olmadığı için ibra etmeme kararlarına karşı iptal davası açılması mümkün değildir.⁶⁰ Yine genel kurul kararlarının butlanına ilişkin 6102 sayılı Kanun'un 447'nci maddesinin uygulanma kabiliyeti vardır.⁶¹

6102 sayılı Kanun'un 559'uncü maddesinde genel kurulun ibra yetkisine sınırlama getirilmiştir. Buna göre genel kurul, yönetim kurulunun kuruluş veya sermaye artırımından kaynaklanan sorumluluğu hakkında tescilden itibaren dört yıl geçmedikçe ibra kararı veremez. Bu süreden sonra ibra kararı alınması; esas sermayenin 1/10'unu, halka açık anonim şirketlerde ise 1/20'sini temsil eden pay sahiplerinin karşı çıkmasına bağlıdır.⁶²

2.2. Sorumluluk Davası

Yönetim kurulu üyelerinin fiilleri sonucunda şirketin zarar uğraması durumunda bu zararın tazmini yönetim kurulu üyelerinden talep edilebilir. Bu durumda açılacak dava sorumluluk davası olarak adlandırılmaktadır. Sorumluluk davasında davalı, yönetim kurulu üyeleridir.⁶³ Davacı kural olarak şirket veya her bir pay sahibidir (6102 sayılı Kanun'un 555'inci maddesinin birinci fıkrası). Şirket adına dava açma hakkı yönetim kurulu tarafından kullanılır. Sorumluluk davası açılabilmesi için genel kurul tarafından dava açılması yönünde bir karar alınmasına gerek yoktur. Davada tazminatın davalılara değil, şirkete ödenmesi talep edilir.⁶⁴

57 Poroy/Tekinalp/Çamoğlu, 2014: 411-412.

58 Çelik, 2018: 255; Poroy/Tekinalp/Çamoğlu, 2014: 411.

59 Bilgili/Demirkapı, 2018: 396-397; Çelik, 2018: 255; Poroy/Tekinalp/Çamoğlu, 2014: 412-413.

60 Bilgili/Demirkapı, 2018: 397. Yönetim kurulunun ibra edilmemesinin dürüstlük kuralına aykırı olduğu durumlarda yönetim kurulu üyelerinin, vekâlet sözleşmesine dayanarak dava açmasının mümkün olduğu ve bu durumda açılacak davanın menfi tespit davası niteliğinde olacağı yönünde bkz. Poroy/Tekinalp/Çamoğlu, 2014: 413.

61 Poroy/Tekinalp/Çamoğlu, 2014: 413.

62 Bilgili/Demirkapı, 2018: 397; Çelik, 2018: 255-256.

63 Bilgili/Demirkapı, 2018: 343.

64 Bilgili/Demirkapı, 2018: 393 ve 397; Poroy/Tekinalp/Çamoğlu, 2014: 391-398.

Şirketin iflas etmesi durumunda zararın tazmini öncelikle iflas idaresi tarafından talep edilmelidir. İflas idaresinin böyle bir talepte bulunmaması durumunda tazminat, pay sahipleri veya şirket alacaklıları tarafından talep edilebilir.⁶⁵ İflaстан sonra bu şekilde açılan bir sorumluluk davası sonucunda ödenen tazminat sırasıyla dava açan alacaklıların ve payları oranında dava açan pay sahiplerinin alacaklarının ödenmesinde kullanılır. Artan miktar iflas masasına verilir (6102 sayılı Kanun'un 556'ncı maddesi.) Dava açmak isteyen pay sahibi ve alacaklının, dava tarihinde bu sıfatları haiz olması gerekir.⁶⁶

İbraya karar verilmesi durumunda şirketin, ibraya olumlu oy veren pay sahiplerinin ve ibra kararı alındığını bilerek pay edinenlerin sorumluluk davası açma hakları sona erer. Buna karşın ibraya olumsuz oy verenlerin ve ibra kararının alındığı toplantıya katılmayan pay sahiplerinin sorumluluk davası açmaları mümkündür (6102 sayılı Kanun'un 558'inci maddesinin ikinci fıkrası).⁶⁷ İbra kararı şirket tarafından alınmaktadır ve dolayısıyla şirketin sorumluluk davası açmaktan feragat ettiği anlamına gelir. Buna karşılık alacaklılar üçüncü kişi durumundadır ve şirket tarafından alınan bir kararla üçüncü kişilerin hakları üzerinde tasarrufta bulunulamaz. Dolayısıyla alacaklılar, şartlarının bulunması durumunda ibra kararı alınmış olsa bile sorumluluk davası açabilirler.⁶⁸

Şirketin uğradığı zararın ancak şirkete ödenmesi istenebilir. Buna karşın pay sahibi ve alacaklıların yönetim kurulu üyelerinin fiilleri nedeniyle doğrudan zarara uğramaları da mümkündür. Bu durumda pay sahipleri ve alacaklıları yönetim kurulu üyeleri tarafından kendilerine tazminat ödenmesini isteyebilirler (6102 sayılı Kanun'un 553'üncü maddesi). Açılacak dava şirket ile yönetim kurulu arasındaki sözleşmeye dayandığından sorumluluğun kaynağı sözleşmeye aykırılıktır. Pay sahipleri ve alacaklıların, doğrudan zararları sebebiyle açacakları dava, şirketin dava hakkından bağımsızdır. Bu sebeple şirket tarafından verilen ibra kararının bu davalar üzerinde bir etkisi olmaz.⁶⁹

Sorumluluk davasının, davacı tarafından zararın ve sorumlunun öğrenilmesinden itibaren 2 yıl ve her halde fiilden itibaren 5 yıl içinde açılması gerekir. Fiilin aynı zamanda suç teşkil etmesi ve cezaya ilişkin dava zaman aşımının daha uzun olması durumunda bu süre uygulanır (6102 sayılı Kanun'un 560'inci maddesi).⁷⁰ İbra kararı alınması durumunda ise sorumluluk davasının karardan itibaren 6 ay içinde açılması gerekir (6102 sayılı Kanun'un 558'inci maddesinin ikinci fıkrası).⁷¹ 2 yıllık

65 Bilgili/Demirkapı, 2018: 393; Poroy/Tekinalp/Çamoğlu, 2014: 391, 396, 398 ve 404.

66 Poroy/Tekinalp/Çamoğlu, 2014: 398.

67 Bilgili/Demirkapı, 2018: 396; Çelik, 2018: 255-256.

68 Poroy/Tekinalp/Çamoğlu, 2014: 416.

69 Poroy/Tekinalp/Çamoğlu, 2014: 399-400 ve 416.

70 Sürenin uzamış sayılması için kesinleşmiş bir mahkûmiyet kararı olması gerektiği, soruşturma ve kovuşturma aşamalarında ise durumun bekletici mesele olarak kabul edileceği yönünde bkz. Poroy/Tekinalp/Çamoğlu, 2014: 406. Aksi görüş olarak soruşturma dahi başlatılmasına gerek olmadığını savunan yazarlar için bkz. Poroy/Tekinalp/Çamoğlu, 2014: 406.

71 Çelik, 2018: 256; Bilgili/Demirkapı, 2018: 396-397; Durdur, 2017: 800; Poroy/Tekinalp/Çamoğlu, 2014: 402-407.

süre davacının zarar ve sorumluyu öğrenmesinden itibaren işlemeye başlayacaktır. Buna göre dava şirket adına açılacaksa, şirket adına dava açmaya yetkili olan yönetim kurulunun zarar ve sorumluyu öğrenmesi anı esas alınacaktır. Öğrenme tarihi, zarar ve sorumluların fiilen öğrenildiği tarihtir. Bu nedenle sicilin olumlu etkisi dava açmaya ilişkin sürelere etki etmez. Zarar ve sorumluların öğrenildiği tarihi ispat yükü davacı üzerindedir.⁷²

Dava hukuki niteliği itibarıyla mutlak ticari davadır.⁷³ Sorumluluk davasında yetkili ve görevli mahkeme şirketin merkezinin bulunduğu yerdeki asliye ticaret mahkemesidir (6102 sayılı Kanun'un 561'inci maddesi).⁷⁴ Davanın ayrıca 12.01.2011 tarih ve 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun 9 ve 10'uncu maddeleri gereğince yönetim kurulu üyelerinin yerleşim yeri mahkemesinde de açılması mümkündür. Sorumluluk davası 6102 sayılı Kanun'un 1521'inci maddesi gereğince basit yargılama usulüne tabidir. Deliller konusunda 6100 sayılı Kanun hükümleri uygulanır (6102 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinin ikinci fıkrası). Sorumluluk davasında her iki taraf da tacir olmadığından delil olarak ticari defterlere dayanılması mümkün değildir (6100 sayılı Kanun'un 222'inci maddesi).⁷⁵

Yönetim kurulunun sorumluluğunun kaynağı sözleşmedir. Sorumluluk bir kusur sorumluluğudur. Ayrıca bir tazminat sorumluluğudur ve bu sebeple bir zararın varlığı gerekir. Zarar tehlikesinin varlığı tazminat için yeterli değildir. Kusurun ve zararın varlığı ile zararın miktarını ispat yükü davacı üzerindedir. Kusurun varlığının ispatı durumunda davalı, özen yükümlüğünü yerine getirdiğini ispatlarsa sorumluluktan kurtulur.⁷⁶

SONUÇ

KİT'ler anonim şirket olarak kurulmaları mümkün olan ve devletin ekonomik hayata dâhil olmasını sağlayan araçlardır. KİT'ler esas olarak 233 sayılı KHK'yla düzenlenmiştir. KİT'lerin denetimi ise 3346 sayılı Kanun'la düzenlenmiştir. Bu çalışmada amaç, KİT'lerin anonim şirket olarak kurulmaları durumunda, belirtilen düzenlemelerin anonim şirketler hukukundaki yönetim kurulunun sorumluluğuna ilişkin 6102 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanmasına etkisinin incelenmesi ve bu iki grup düzenlemenin karşılaştırılmasıdır.

Anonim şirketlerin yönetim kurullarının sorumluluğu 6102 sayılı Kanun'la düzenlenmiştir. Yönetim kurulu, şirkete karşı sorumludur. Sorumluluğa ilişkin dava; şirket, pay sahipleri veya iflas durumunda alacaklılar tarafından açılabilir. Davanın, ceza hukukuna ilişkin düzenleme saklı kalmak üzere, zarar ve sorumluların öğrenilmesinden itibaren 2 yıl ve her halde fiilden itibaren 5 yıl içinde açılması

72 Poroy/Tekinalp/Çamoğlu, 2014: 404-405.

73 Poroy/Tekinalp/Çamoğlu, 2014: 401.

74 Bilgili/Demirkaptı, 2018: 394.

75 Poroy/Tekinalp/Çamoğlu, 2014: 401.

76 Poroy/Tekinalp/Çamoğlu, 2014: 388-391 ve 397-398.

gerekir. Görevli ve yetkili mahkeme şirketin merkezinin bulunduğu yer asliye ticaret mahkemesidir. Ancak anonim şirket genel kurulu tarafından yönetim kurulunun ibrasına karar verilmesi durumunda ibraya olumlu oy verenlerin ve ibra kararını bilerek pay edinenlerin sorumluluk davası açma hakları kalmaz. Buna karşın olumsuz oy verenlerin ve toplantıya katılmayanların dava hakkı, ibra kararından itibaren 6 ay daha devam eder.

Anayasa'nın 165'inci maddesi sermayesinin yarısından fazlası Devlet'e ait olan kuruluşların TBMM tarafından denetleneceğini belirtmiştir. Buna göre sermayesinin tamamı Devlet'e ait olan KİK, İDT ve müesseseler ile sermayesinin en az yarısı Devlet'e ait olan bağlı ortaklıklar TBMM denetimine tabidir. İştirakler ise Devlet payı en fazla %50 olabileceğinden TBMM denetimine tabi değildir. Dolayısıyla anonim şirket olmaları durumunda iştiraklere 6102 sayılı Kanun hükümleri uygulanacaktır.

TBMM denetimine tabi olan kuruluşlar ise ibraya tabi olanlar ve genel görüşmeye tabi olanlar olarak ikiye ayrılırlar. İbraya tabi olan kuruluşların yönetim kurullarının ibrasına TBMM tarafından karar verilir. Karar, Sayıştay tarafından hazırlanan yıllık denetim raporlarının KİT Komisyonu'nda görüşülmesi ve oylanması suretiyle verilerek bir komisyon raporuna bağlanır. Bu raporlar itiraza uğramamaları halinde kesinleşirler. Siyasi parti grupları, 20 milletvekili veya Cumhurbaşkanı tarafından itiraz edilen raporlar ise TBMM Genel Kurulu'nda görüşülerek karara bağlanır. İbra edilmeme yönünde karar verilmesi durumunda yönetim kurulu üyelerinin mali sorumluluğu 657 sayılı Kanun'un 12'nci maddesine tabidir. Bu sebeple dava, anonim şirketler hukukunun aksine asliye ticaret mahkemesinde değil, asliye hukuk mahkemesinde görülür.

Genel görüşmeye tabi kuruluşlar için de süreç ibraya tabi kuruluşlarla aynı şekilde işlemekle birlikte KİT Komisyonu veya TBMM Genel Kurulu'nda bunların yönetim kurulları hakkında ibraya ilişkin herhangi bir oylama yapılmaz. Bu kuruluşların yönetim kurulları hakkında ibra kararı verme yetkisi kendi genel kurullarındadır. Dolayısıyla anonim şirket olmaları durumunda, anonim şirketlere ilişkin yaptığımız genel açıklamalar burada da geçerlidir.

Anonim şirket olarak kurulsalar dahi KİK ve İDT'lerin genel kurulları bulunmaz. Dolayısıyla bu kuruluşların yönetim kurullarının ibrasına genel kurulları tarafından karar verilmesi gibi bir durum da söz konusu değildir. KİK ve İDT'lerin yönetim kurullarının ibrasına TBMM tarafından karar verilir.

Bağlı ortaklıkların ibraya mı genel görüşmeye mi tabi olduğu tespit etmek için öncelikle bağlı ortaklığın KİK'e mi İDT'ye mi bağlı olduğu sorusunun cevaplanması gerekir. Bağlı ortaklığın KİK'e bağlı olması durumda da KİK'in pay oranına göre yine ikili bir ayrıma gitmek gerekir. Buna göre KİK'in payının en az %91 olması durumunda bağlı ortaklığın genel kurulu bulunmaz. Bu tür bağlı ortaklıklarda ibraya TBMM tarafından karar verilir. KİK'in payının %91'den az olması durumunda ise ibra kararını bağlı ortaklığın genel kurulu verir. Bağlı ortaklığı İDT'ye bağlı olması durumunda, KİK'e bağlı olanların aksine genel kurulun bulunmayacağına ilişkin herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. İDT'ye bağlı olan bağlı ortaklıklarda ibra yetkisi, bağlı ortaklığın genel kurulundadır.

KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN TABİ OLDUĞU DENETİM TÜRÜ				
<u>Kamu İktisadi Kuruluşu</u>	<u>İktisadi Devlet Teşekkülü</u>	<u>Bağlı Ortaklık</u>		
		<u>İktisadi Devlet Teşekkülüne Bağlı</u>	<u>Kamu İktisadi Kuruluşuna Bağlı</u>	
			<i>Devlet'in Payı % 91 ve Üzeri</i>	<i>Devlet'in Payı % 91'den Az</i>
İbra	İbra	Genel görüşme	İbra	Genel görüşme

KİT'LER VE DİĞER AŞ'LERİN KARŞILAŞTIRILMASI			
Konu	<u>TBMM Denetimine Tabi AŞ'ler</u>		<u>TBMM Denetimine Tabi Olmayan AŞ'ler</u>
	<i>İbraya Tabi Olanlar</i>	<i>Genel Görüşmeye Tabi Olanlar</i>	
Denetime İlişkin Kanun	3346 ve 6085 sayılı Kanunlar	3346, 6085 ve 6102 sayılı Kanunlar	6102 sayılı Kanun
Genel Kurul	Bulunmaz	Bulunur	Bulunur
İbra Yetkisi	TBMM	Kendi genel kurulu	Kendi genel kurulu
Yönetim Kurulunun Mali Sorumluluğuna İlişkin Kanun	657 ve 6098 sayılı Kanunlar	6102 sayılı Kanun	6102 sayılı Kanun
Yönetim Kurulunun Mali Sorumluluğunda Görevli Mahkeme	Asliye hukuk mahkemeleri	Asliye ticaret mahkemeleri	Asliye ticaret mahkemeleri
Yönetim Kurulunun Cezai Sorumluluğuna İlişkin Kanun	4483, 5237 ve 5271 sayılı Kanunlar	5237 ve 5271 sayılı Kanunlar	5237 ve 5271 sayılı Kanunlar

KAYNAKÇA

- Akyılmaz, B., Sezginer, M., & Kaya, C. (2019). **Türk İdare Hukuku** (10 b.). Ankara: Savaş Yayınevi.
- Altunbağ, D., & Türkoğlu, İ. (2015) “Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Türkiye Ekonomisindeki Yeri”. **Ekonomi ve Sosyal Araştırmalar Dergisi**, 2(3), 32-57. Şubat 14, 2020 tarihinde http://www.ekosad.net/FileUpload/ep939088/File/derya_delice_altunbag_kamu_iktisadi_tesebbuslerinin_turkiye_ekonomisindeki_yeri.pdf adresinden alındı
- Baylan, B. (2007) **Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Denetiminde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Rolü**. Ankara: Uzmanlık Tezi.
- Bilgili, F., & Demirkapı, E. (2018). *Şirketler Hukuku Dersleri* (6 b.). Bursa: Dora Yayınları.
- Büyükçoban, Z. (2006) **Rekabet ve Hakim Durumdaki Kamu Teşebbüsleri Türk Telekom Örneği**. Isparta: Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Çağlayan, R. (2015) “Kamu Zararında Rücu ve Rücu Sorumluluğu”. **Kamu Zararı ve Sorumluluk Çalıştayı**, 81-103.
- Çelik, A. (2018) **Ticaret Hukuku** (8 b.). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Durdu, M. (2017) “Türk İdare Teşkilatında Bağlı Ortaklıklar”. **Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 21(3), 793-817.
- Evren, Ç. C., & Uçar, İ. (2019) **Kamu Görevlileri Hukuku**. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Gözler, K., & Kaplan, G. (2018) *İdare Hukuku Dersleri* (20 b.). Bursa: Ekin Yayınları.
- Günege, U. (1984) **Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Denetim ve Türkiye'deki Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Mali Denetimi**. İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Güven, A., & Acungil, Y. (2015) “Türkiye ve Fransa Merkezi İdaresinin Mali Denetiminde Sayıştayın Rolü” **Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi**, 10(1), 1-20.
- Kırca, Ç. (2015) Borçlar Hukukunda Sorumluluk Türlerine Genel Bakış ve Kamu Zararında Sorumluluk. **Kamu Zararı ve Sorumluluk Çalıştayı**, 157-176.
- Korkut, S. (2007) “Parlementer Denetim Kapsamında Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Denetlenmesi: TBMM KİT Komisyonunun Denetim Prosedürü ve KİT'lerin Denetiminde Geleceğe Dönük Öngörüler”. **Yasama Dergisi**(6), 5-48.
- Köseoğlu, M. A. (2005) **Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Performans Ölçümü**. Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı Uzmanlık Tezleri.

- Özkorkut, K. (2015) “Kamu Zararı ve Türk Ticaret Kanunu” **Kamu Zararı ve Sorumluluk Çalıştayı**, 193-212.
- Polat, K. (2012) “Yüksek Denetimde Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin Rolü ve Yeni Bir Model Önerisi: Kamu Hesaplarını İnceleme ve Kesin Hesap Komisyonu”, **Yasama Dergisi**(21), 119-143.
- Poroy, R., Tekinalp, Ü., & Çamoğlu, E. (2014) **Ortaklıklar Hukuku I** (13 b.). İstanbul: Vedat Kitapçılık.
- Sivrekli Demircan, E. (2008) “Girişimci Sıfatıyla Devlet: 1980 Sonrası Türkiye Analizi” **Girişimcilik ve Kalkınma Dergisi**, 3(1), 35-58.
- Turguter, N. (2015) “Kamu Zararı ve Sayıştay Uygulaması” **Kamu Zararı ve Sorumluluk Çalıştayı**, 223-234.

NATIONAL PARLIAMENTARY HUMAN RIGHTS COMMITTEES AS HUMAN RIGHTS ACTORS: THE COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS INQUIRY*

İNSAN HAKLARI AKTÖRLERİ OLARAK ULUSAL MECLİS İNSAN HAKLARI KOMİSYONLARI: İNSAN HAKLARINI İNCELEME KOMİSYONU

Evren ELVERDİ**

ABSTRACT

There has been a growing international consensus on the importance of national parliaments in the protection and realisation of human rights. National parliaments may interpret and apply human rights especially when holding the executive to account and in the laws they make. Therefore, they should be seen as a key institutional element of domestic human rights systems. In today's national parliament structures, parliamentary work is carried out mainly in parliamentary committees. In the context of human rights, mostly, a parliamentary committee with a specific human rights mandate is set up or such a human rights mandate is added to an existing committee's remit. The United Nations and its organs have also recognized the importance and emphasised the potential contribution of national parliaments in a number of outcome documents. They underlined that the establishment of a parliamentary committee with an exclusive human rights mandate should be encouraged and included set of standards that cover the mandate, responsibilities, functions and composition of a parliamentary human rights committee. The Grand National Assembly of Turkey have established the Committee on Human Rights Inquiry with the Law No. 3686 in 1990 and it functions in accordance with this Law and the Rules of Procedure of the Grand National Assembly of Turkey. It is true that the existence of a specialised parliamentary human rights committee is important. However, there is also a need to ensure that national parliamentary human rights committees, in this case the Committee on Human Rights Inquiry, have adequate responsibilities, power, functions, mandate and working methods to realise and mainstream human rights in an effective way.

* Araştırma Makalesi.
Makale gönderim tarihi: 08.04.2020
Makale kabul tarihi: 08.05.2020

** Yasama Uzmanı, TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı
E-posta: evren156@hotmail.com
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2958-6522>

Accordingly, with all these explanations, in this study it is aimed to examine whether the Committee on Human Rights Inquiry has necessary and sufficient powers and opportunities and whether it plays an active role in protecting and realising human rights. In the study, first, the importance of national parliaments and national parliamentary human rights committees in the context of human rights has been mentioned, then international developments at the United Nations level have been explained, and the Committee on Human Rights Inquiry has been discussed from different aspects such as authority, power, responsibility and working methods. As a result of the study, various suggestions have been made to make the Committee on Human Rights Inquiry more effective and functional.

Keywords: National parliaments, Human rights, National parliamentary human rights committees, United Nations, Grand National Assembly of Turkey, Committee on Human Rights Inquiry

ÖZET

Ulusal meclislerin insan haklarının korunmasında ve gerçekleştirilmesinde önemi konusunda artan bir küresel anlayış ve yönelim bulunmaktadır. Ulusal meclisler, özellikle yürütmeyi sorumlu tutabildikleri konularla ve yaptıkları yasalarla insan haklarını çeşitli şekillerde yorumlayabilmekte ve uygulayabilmektedirler. Bu nedenlerden ötürü, ulusal parlamentolar yurtiçi insan hakları sistemlerinde önemli kurumsal unsurlar olarak görülmelidirler. Günümüzün ulusal meclis yapılarında meclis çalışmaları esas olarak meclis komisyonlarında yürütülmektedir. İnsan hakları bağlamında, çoğunlukla, belirli bir insan hakları yetkisine sahip bir meclis komisyonu kurulmakta veya varolan bir komisyonun görev alanına böyle bir insan hakları yetkisi eklenmektedir. Birleşmiş Milletler ve organları da bir dizi sonuç belgelerinde ulusal meclislerin önemini kabul etmekte ve potansiyel katkılarını vurgulamıştır. Münhasır insan hakları yetkilerine sahip bir meclis komisyonu kurulmasının teşvik edilmesi ve bir meclis insan hakları komisyonunun görev, sorumluluk, işlev ve birleşenlerini kapsayan standartları içermesi gerektiğinin altını çizmişlerdir. Türkiye Büyük Millet Meclisi 1990 yılında 3686 sayılı Kanun ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonunu kurmuştur ve Komisyon bu Kanuna ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğüne uygun olarak faaliyet göstermektedir. İhtisaslaşmış bir meclis insan hakları komisyonunun varlığı önemli olmakla beraber ulusal meclis insan hakları komisyonlarının, bu vakada İnsan Haklarını İnceleme Komisyonunun, insan haklarını etkin bir şekilde gerçekleştirebilmeleri ve yaygınlaştırabilmeleri için yeterli sorumluluk, güç, işlev, yetki ve çalışma yöntemlerine sahip olmalarını sağlama gerekliliği de vardır.

Tüm bu açıklamalar doğrultusunda bu çalışmada, İnsan Haklarını İnceleme Komisyonunun gerekli ve yeterli yetki ve olanaklara sahip olup olmadığı ve insan haklarının korunup gerçekleştirilmesinde etkin bir rol üstlenip üstlenmediğinin incelenmesi amaçlanmaktadır. Çalışmada ilk önce genel olarak ulusal meclislerin ve ulusal meclis insan hakları komisyonlarının insan hakları bağlamındaki öneminden bahsedilmiş, ardından bu konuda Birleşmiş Milletler nezdinde yaşanan uluslararası

gelişmeler açıklanmış, sonrasındaysa İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu yetki, güç, sorumluluk ve çalışma yöntemleri gibi farklı yönlerden tartışılmıştır. Çalışma sonucunda İnsan Haklarını İnceleme Komisyonunun daha etkin ve işlevsel olması yönünden çeşitli önerilerde bulunulmuştur.

Anahtar Kelimeler: *Ulusal meclisler, İnsan hakları, Ulusal meclis insan hakları komisyonları, Birleşmiş Milletler, Türkiye Büyük Millet Meclisi, İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu*

1. Introduction

It is true that national parliaments' role in the protection and realisation of human rights have historically been neglected. However, it has been seen a growing international consensus on the importance of national parliaments in this topic in recent years. As one of the primary institutions of the state, national parliaments share a responsibility to protect and realise human rights and to implement the state's obligations, alongside the executive and the judiciary. In contrast to the executive and the judiciary, national parliaments are uniquely well placed for the realisation and safeguarding of human rights law. In their law-making function, national parliaments may ensure that effective measures are taken to prevent human rights violations and provide practical and effective means by which remedies may be sought for alleged violations of human rights. In addition, they may ratify international human rights treaties to ensure that norms set forth in those treaties are made into national law and applied. Apart from law-making power, national parliaments may use their scrutiny and oversight powers to keep international standards in the minds of executive authorities.¹ With these important functions and powers, national parliaments monitor the executive and its performance with responsibilities to realise human rights. National parliaments are the place where government policies are discussed and these policies are balanced to ensure respect for human rights. Lastly, national parliaments have the power to approve the budget and by that way, adequate funds can be provided for human rights implementation.²

While national parliaments' role has historically been neglected, this is beginning to change. National parliaments globally have become increasingly aware that they have a special responsibility to promote and protect human rights standards and to work towards the creation of a human rights culture in their countries. However, democratic national parliaments share the key characteristics and functions of representation, legislation and oversight; each of them may have different parliamentary traditions and approaches to roles and functions of national parliaments. For example, unicameral and bicameral models might adopt very different rules of procedure and approaches. Thus, a single approach to parliamentary strengthening is unlikely to yield the same result across different regions and different parliamentary traditions.³

2. National Parliamentary Human Rights Committees

In today's national parliament structures, parliamentary work is carried out mainly in parliamentary committees. Committees are usually described as the 'engine

1 David Feldman, "Can and Should Parliament Protect Human Rights?", *European Public Law*, Volume 10, Issue 4, 2004, p. 651.

2 National Democratic Institute for International Affairs, *Parliamentary Human Rights Committees*, A Rule of Law Series Paper, 2005, p. 8.

3 Brian Chang; Graeme Ramshaw, *Strengthening Parliamentary Capacity for the Protection and Realisation of Human Rights-Synthesis Report*, Westminster Foundation for Democracy, p. 3.

rooms' of parliaments.⁴ In different national parliamentary committees, legislative proposals are studied, government policy and conduct overseen and recommendations are made to the Plenary. There are normally two types of parliamentary committees: permanent and non-permanent. The majority of parliamentary business is mostly carried out in permanent (standing) committees that operate on a continuing basis from one parliamentary term to the next and carry out the bulk of parliamentary business. On the other hand, non-permanent (ad hoc/ select/ study or investigative) committees are created to inquire into and report on a particular matter.⁵ They may be established at any time by a resolution of parliament and sometimes certain procedural aspects. Such parliamentary committees have a limited time period and usually cease to exist upon the presentation of their final report to the Plenary.

In the context of human rights, today's national parliaments address two main approaches to deal with and integrate human rights. In the first approach, the 'human rights mainstreaming' model,⁶ human rights are taken as a horizontal cross-cutting issue that should be taken into account by all parliamentary committees because each parliamentary committee is considered a "human rights committee" in its own specialized area.⁷ This approach may allow human rights to be considered in all areas, entrench the 'mainstreaming' of human rights, broader knowledge and consideration of rights across parliament. On the other side, it may have some cons such as potentially unfocussed examination or possibility of differing application of standards.⁸ In the second approach, a parliamentary committee with a specific human rights mandate is set up or such a human rights mandate is added to an existing committee's remit. This model is based on the belief that the establishment of a parliamentary committee with an exclusive human rights mandate sends a strong message, not only to the people but also to the government and other state organs. In addition, with this approach, it is considered that such parliamentary committees provide an effective means of ensuring that specific human rights knowledge exists within parliament, which make it more independent from governmental expertise.⁹ Furthermore, it is claimed that standing human rights committees are able to continuously monitor and act upon human rights concerns through domestic political cycles and/or international human rights reporting cycles and these committees can also help build the capacity and knowledge of members, by allowing them to focus on and cover all human rights

4 The Commonwealth and Universal Rights Group, *The Global Human Rights Implementation Agenda: The Role of National Parliaments*, 2018, p. 29.

5 Report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, *National parliaments: Guarantors of Human Rights in Europe*, Rapporteur: Mr Christos Pourgourides, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 6 June 2011, § 25.

6 *Supra*, *The Global Human Rights Implementation Agenda: The Role of National Parliaments*, p. 29.

7 *Supra*, *National parliaments: Guarantors of Human Rights in Europe*, Rapporteur: Mr Christos Pourgourides, § 27-29.

8 Philippa Webb; Kirsten Roberts Lyer, *Effective Parliamentary Oversight of Human Rights: A Framework for Designing and Determining Effectiveness*, The Dickson Poon School of Law-King's College London, 2014, p. 12.

9 *Supra*, *Parliamentary Human Rights Committees*, p. 10.

issues in an interconnected and interdependent manner. By that way, this awareness and expertise can then be passed onto other committees. Finally, the establishment of a single human rights committee promotes institutional clarity, creating a single focal point for parliament's multifaceted role in implementing, monitoring and reporting on international/regional obligations and commitments.¹⁰ On the other hand, it is discussed that leaving human rights scrutiny to a single specialised body might discourage the integration of human rights into the work of other parliamentary committees and the existence of such a specialised committee does not always guarantee effective implementation.¹¹ Dedicated human rights committees may lead human rights standards to be divorced from mainstream policy debates.¹²

Nonetheless, there exists no blueprint for the ideal configuration of parliamentary structures and mechanisms for ensuring compliance with human rights standards in between these two main approaches. In a weak parliamentary system, which is characterised by a strong party discipline and dominance by a single political party, mainstreaming human rights might have little effect and run the risk of thin commitment to implementation.¹³ In countries dominated by one political party, a special human rights committee may have to give up independence or risk being marginalized politically. Moreover, human rights may not be prioritised by the parliament with an ineffective parliamentary committee which has a weak mandate, subjects to political whims and lacks of sufficient expertise. On the other side, in countries where the execution of judgments and the verification of legislation for human rights compatibility is poorly coordinated within the executive, there may be advantages to have a specialised human rights committee which is independent of the executive and can develop both systematic oversight mechanisms and human rights expertise among its members and staff.

10 *Supra*, The Global Human Rights Implementation Agenda: The Role of National Parliaments, p. 30.

11 Alice Donald, The role of parliaments in implementing ECHR standards: overview of existing structures and mechanisms, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Strasbourg, 2014, § 12-14.

12 The Westminster Consortium, Human Rights and Parliaments: Handbook for Members and Staff, 2011, p. 209.

13 Open Society Justice Initiative, From Rights to Remedies: Structures and Strategies for Implementing International Human Rights Decisions, Open Society Foundations, 2013, p. 68.

3. Draft Principles on Parliaments and Human Rights

The United Nations¹⁴ and its organs have recognized the importance and role of national parliaments in a number of outcome documents. Since 2010, a series of UN General Assembly¹⁵ and Human Rights Council¹⁶ resolutions expanded and clarified the potential for parliamentary engagement. These resolutions emphasised the potential contribution of national parliaments to domestic implementation, how parliaments can contribute to the application of international human rights obligations through their legislative roles and the use of the parliamentary oversight function with respect to the executive.¹⁷ Resolutions adopted by HRC¹⁸ and GA¹⁹ always state that national parliaments are cornerstones of national human rights protection systems and they have acknowledged the crucial role that national parliaments play in translating international commitments into national policies and laws and strengthening the rule of law. They also recognised that much work remains to be done to strengthen these roles in the future.

Moreover, on 13 June 2018, the UN Office of the High Commissioner for Human Rights²⁰ released its report,²¹ which includes set of standards that mainly cover the mandate, responsibilities, functions and composition with working methods of a parliamentary human rights committee. In this report it is stated that while human rights are a cross-cutting issue that should be taken into account by all parliamentary committees, the establishment of a parliamentary committee with an exclusive human rights mandate sends a strong political message and should be encouraged.²² According to Draft Principles on Parliaments and Human Rights, which is annexed to this report, to strengthen national parliaments' role in the promotion and protection

14 Hereinafter, UN.

15 Hereinafter, GA.

16 Hereinafter, HRC.

17 Kirsten Roberts Lyer, "Parliaments as Human Rights Actors: The Potential for International Principles on Parliamentary Human Rights Committees", *Nordic Journal of Human Rights*, Volume 37, Issue 3, 2019, p. 198.

18 Contribution of parliaments to the work of the Human Rights Council and its universal periodic review (2013), UNHRC, Resolution 22/15; Contribution of parliaments to the work of the Human Rights Council and its universal periodic review (2014), UNHRC, Resolution 26/29; Contribution of parliaments to the work of the Human Rights Council and its universal periodic review (2015), UNHRC, Resolution 30/14; Contribution of parliaments to the work of the Human Rights Council and its universal periodic review (2017), UNHRC, Resolution 35/29.

19 Cooperation between the United Nations, national parliaments and the Inter-Parliamentary Union (2011), UNGA, Resolution 65/123; Interaction between the United Nations, national parliaments and the Inter-Parliamentary Union (2012), UNGA, Resolution 66/261; Interaction between the United Nations, national parliaments and the Inter-Parliamentary Union (2014), UNGA, Resolution 68/272; Interaction between the United Nations, national parliaments and the Inter-Parliamentary Union (2016), UNGA, Resolution 70/298.

20 Hereinafter, OHCHR

21 Contribution of parliaments to the work of the Human Rights Council and its Universal Periodic Review: Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, UN OHCHR, 17 May 2018.

22 *Ibid*, § 11.

of human rights, the establishment of a permanent internal committee should be considered. For realising this aim, some principles should guide parliaments in the setting up of parliamentary human rights committees, as well as in ensuring their effective functioning. First, a parliamentary human rights committee shall be given as a broad mandate as possible, covering all human rights as defined in national and international law. The mandate of the parliamentary human rights committee shall also provide clear terms of reference setting out its purpose and goals.²³

When it comes to its responsibilities, a parliamentary human rights committee shall encourage the ratification of or accession to international and regional human rights instruments; introduce and review bills and existing legislation to ensure compatibility with international human rights obligations and propose amendments when necessary; lead the parliamentary oversight of the work of the executive in fulfilling its human rights obligations, as well as political commitments made in international and regional human rights mechanisms; provide human rights related information to members of parliament during debates on legislation, policy or executive actions; review draft national budgets from the perspective of the implications on the enjoyment of human rights; ensure that development assistance and cooperation funds support the implementation of recommendations from international and regional human rights mechanisms in countries recipient of such funds; call for the elaboration of national human rights action plan and oversee its implementation; engage and consult with the national human rights institutions and civil society representatives on human rights issues, developments, concerns and cases; lead parliamentary action in response to national human rights developments and issues, including through legislative initiatives, parliamentary inquiries, public hearings, public debates, and the issuing of reports on national human rights issues and developments; hold public hearings, request information and documentation, summon and hear witnesses, provide reports and recommendations to the plenary of the parliament, and initiate parliamentary debate on its reports or subjects of its choosing and conduct training and awareness raising of parliamentarians on human rights-related issues.²⁴

Regarding the international human rights system, a parliamentary human rights committee shall participate in the national consultations held in preparation of and during the drafting process of reports to the international and regional human rights mechanisms; review and comment on the executive draft reports which the state is required to submit to the international and regional human rights mechanisms; participate in the national mechanism for reporting and follow-up as a designated focal point and ensure that recommendations of international and regional human rights mechanisms that require legislative reform, the adoption of new laws, or budgetary adjustments are identified and given priority consideration; lead the parliamentary oversight of the work of the executive in implementing recommendations of international and regional human rights mechanisms.²⁵

23 Contribution of parliaments to the work of the Human Rights Council and its Universal Periodic Review: Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Annex I: Draft Principles on Parliaments and Human Rights, UN OHCHR, 17 May 2018, § 1.

24 *Ibid*, § 2.

25 *Ibid*, § 3.

Lastly, in the context of composition and working methods, a parliamentary human rights committee shall be comprised of members of parliament with human rights expertise, having due regard to the principle of pluralism, non-partisanship, respect for all human rights and gender-balance;²⁶ it shall develop and publish terms of reference to define its working methods, the frequency of its meetings, a procedure for agenda setting, means of communication, modalities of consultations with stakeholders, etc.²⁷ This committee shall also be transparent in its operations and decision-making. In principle, it shall publicise its work and hold hearings in public.²⁸ In addition, a parliamentary human rights committee shall be provided with sufficient financial and human resources by the parliament to enable it to carry out its functions effectively; have access to external independent human rights advice, as required; and conduct its work in such a way as to provide opportunities for meaningful civil society participation.²⁹

4. The Committee on Human Rights Inquiry³⁰

National parliaments should have adequate internal structures, in this case parliamentary human rights committees, to enable them to fulfil their responsibility to protect and realise human rights. These internal structures should ensure regular and systematic monitoring of the executive's performance of its responsibilities to secure the rights and freedoms recognised in national law and in the state's international obligations.³¹ In the light of this aim, the Committee on Human Rights Inquiry³² was the first mechanism at national levels to protect human rights in Turkey. It was established with the Law No. 3686 in 1990 and functions in accordance with this Law and the Rules of Procedure of the Grand National Assembly of Turkey.³³ It is true that the existence of a specialised parliamentary human rights committee is important. It sends a strong political message that human rights are to be taken seriously by the parliament, as well as ensuring that human rights concerns feature prominently and regularly in parliamentary discussions. On the other hand, there is also a need to ensure that these parliamentary structures have adequate responsibilities, power, functions, mandate and working methods to realise and mainstream human rights in an effective way. Because of that reason, it is worth to evaluate and review the CoHRI from these different perspectives.

26 *Ibid*, § 4.

27 *Ibid*, § 5.

28 *Ibid*, § 6.

29 *Ibid*, § 7-9.

30 This chapter of the article is substantially inspired by the valuable and significant work of Brian Chang; Graeme Ramshaw, *Strengthening Parliamentary Capacity for the Protection and Realisation of Human Rights-Synthesis Report*, Westminster Foundation for Democracy.

31 *Ibid*, p. 4.

32 Hereinafter, CoHRI.

33 Hereinafter, GNAT.

4.1. Mandate, Independence and Pluralism

Apart from its existence, one of the key principles for a parliamentary human rights committee is that it should be established by the parliament, and not the executive, with their permanent existence enshrined in the parliament's standing orders or laws. By that way, the parliamentary human rights committee's independence will be protected from the executive.³⁴ The CoHRI was established with the Law No. 3686 issued on 5/12/1990 and functions in accordance with this Law and the Rules of Procedure of the GNAT. The CoHRI is also one of the standing committees that listed in the Rules of Procedure of the GNAT.³⁵

Secondly, a parliamentary human rights committee should have a mandate that is broadly defined that concerns human rights in the domestic context and allows the committee to take into account all relevant sources of human rights principles in both national and international law. A broad remit that enables the committee to consider all human rights issues in the domestic context is necessary for the committee to function effectively. Ideally, this mandate will also be limited to human rights in the domestic context so that the committee focuses its resources and time on human rights domestically. Otherwise, the committee may pay more attention to the human rights situation in other states and neglect to look into their national systems.³⁶ The CoHRI was established with a view to ensuring harmonization of practices with the developments in the field of human rights by means of monitoring these developments in Turkey and abroad and evaluating personal applications. Its mandate mainly covers the human rights and liberties defined in the Constitution of Turkey and multilateral agreements such as the Universal Declaration of Human Rights and the European Convention on Human Rights and the human rights recognized at international level.³⁷ As it can be seen, the CoHRI has ability to take into account of human rights standards in both national and international law. However, its remit is not only limited to human rights issues in the domestic context but also includes abroad.³⁸

Lastly, the parliamentary human rights committee should be composed in a way to guarantee their independence and pluralism. This is important for the committee's credibility and legitimacy to its findings. There are several ways has been suggested to guarantee the independence and pluralism in a parliamentary human rights committee, such as:

34 *Supra*, Chang; Ramshaw, p. 8.

35 Rules of Procedure of the GNAT, Article 20.

36 Gianni Magazzeni, Keynote speech at conference on the role of Parliaments in the protection and realisation of the rule of law and human rights, 7 September 2015, https://www.law.ox.ac.uk/sites/files/oxlaw/gianni_magazzeni_keynote_speech_07_09_15.pdf, (Date Accessed: 07.05.2020).

37 Law on the CoHRI, Law No. 3686, Article 1-2.

38 For example, in 26th Legislative Term; the CoHRI established a sub-committee on Hostility to Islam in Some Western Countries. In 24th Legislative Term; the CoHRI has published Inquiry Report on the Murders Committed by Neo-Nazis in Germany Between 2000-2006, Inquiry Report Regarding the Implementations of the Germany, Netherlands, and Belgium Youth Care Agencies Towards the Turkish Origin Children, Inquiry Reports on Racist and Xenophobic Acts Against People of Turkish Origin in Europe, etc.

- National parliament should guarantee the independence and pluralism of the committee from both the executive and all non-state actors.
- The composition of the committee should be defined to ensure that there could be no executive majority on the committee.
- The composition of the committee should be as inclusive as possible of all the political parties represented in the parliament.
- The composition of the committee should reflect the principle of gender balance.
- Members of the committee should be elected transparently.
- Members of the committee should have previous expertise in human rights.
- Ministers should be ineligible to be members of the committee.
- The Chair of the committee should be elected by members of parliament and he/she should be a senior parliamentarian of proven independence.³⁹

According to the Law on the CoHRI, the political party groups and independent members shall be represented in proportion to the number of their seats in the parliament. The CoHRI shall elect one chairperson, two deputy-chairperson, one spokesperson and a secretary according to the proportion of the political party groups. This election is carried out by the secret vote of the absolute majority of those present in the CoHRI gathered by the absolute majority.⁴⁰ According to the Rules of the Procedure of the GNAT, political parties with twenty deputies at least have the right to establish groups in the GNAT.⁴¹ There is no specific references in the Law about executive majority, gender balance or the expertise of members and the Chairperson in human rights. In the 27th Legislative Term, five political parties which have right to establish groups are represented at the CoHRI and no independent members are represented. Thirteen of twenty-six members and the Chair of the CoHRI are from ruling party. Six of twenty-six members are women and only eight members have expertise in law and/or human rights.⁴² In the 26th Legislative Term, four political parties which have right to establish groups are represented at the CoHRI and no independent members are represented. Fifteen of twenty-six members and the Chair of the CoHRI are from ruling party. Eight of twenty-six members are women and only nine members have expertise in law and/or human rights.⁴³ In the 24th Legislative Term, four political parties which have right to establish groups and one independent

39 *Supra*, Chang; Ramshaw, p. 10.

40 Law on the CoHRI, Article 3.

41 Rules of Procedure of the GNAT, Article 18.

42 For the List of the Members of the CoHRI on 27th Legislative Term, Türkiye Büyük Millet Meclisi Resmi İnternet Sitesi, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_uyeleri_sd.uyeliste?p1=14&p2=12, (Date Accessed: 07.05.2020).

43 For the List of the Members of the CoHRI on 26th Legislative Term, Türkiye Büyük Millet Meclisi İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, 26. Yasama Dönemi II. Devre Faaliyet Raporu, p. 10-11, https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/docs/2018/ihik_faaliyet_raporu_25072018.pdf, (Date Accessed: 07.05.2020).

member are represented at the CoHRI. Fifteen of twenty-six members and the Chair of the CoHRI are from ruling party. Two of twenty-six members are women and only ten members have expertise in law and/or human rights.⁴⁴

However, it is right to say that, even in all legislative terms, the Chair of the CoHRI was/is from ruling party, one of the two deputy-chairpersons was/is always from the main opposition political party. In addition, ministers are ineligible to be members of the CoHRI. To be a member of the CoHRI, the person should also be a member of parliament and if a member of the GNAT is appointed as a minister, he/she shall lose his/her membership.⁴⁵

4.2. Powers, Functions and Working Methods

Another key principle is that the national parliamentary human rights committees should have powers in order to carry out its mandate effectively. For an effective parliamentary human rights committee, it should have powers to:

- initiate inquiries of its own choosing,
- compel witnesses to attend, including ministers,
- hold oral evidence hearings,
- conduct visits, including visits abroad,
- access places of detention without notice,
- report to parliament,
- make recommendations to the executive,
- initiate parliamentary debates on its reports or on subjects of its choosing,
- propose amendments to legislation and introduce bills into parliament concerning matters within its remit.⁴⁶

When it comes to functions, the first function of the national parliamentary human rights committee should be to inform parliament about human rights issues by its reports. Other than informing and advising their parliaments, national parliamentary human rights committees should have other functions as much as possible, such as:

- to scrutinise all draft legislation and amendments, laws and secondary legislation for compatibility with human rights and implementation of treaty obligations, recommendations of the treaty bodies and judgements of national and international courts concerning human rights,
- to scrutinise the executive's response to human rights judgements of national and international courts,

44 For the List of the Members of the CoHRI on 24th Legislative Term, Türkiye Büyük Millet Meclisi İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, 24. Yasama Dönemi 4. Yasama Yılı Faaliyet Raporu, p. 7-8, https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/docs/2015/24yd_faaliyet_raporu_09072015.pdf, (Date Accessed: 07.05.2020).

45 Constitution of the Republic of Turkey, Article 106.

46 *Supra*, Chang; Ramshaw, p. 12.

- to scrutinise proposed human rights treaties and other international treaties with implications for human rights, and to report to parliament prior to ratification,
- to conduct thematic inquiries on topical issues concerning human rights, particularly in areas where there is concern about the country's compliance with its human rights commitments, whether national or international,
- to scrutinise policies generally for human rights compatibility to assist parliament to perform its function of oversight of the executive,
- to monitor the adequacy of the national system for the protection and realisation of human rights.⁴⁷

Lastly, national parliamentary human rights committees should have definite and clear working methods to function properly. So a national parliamentary human rights committee shall:

- be generally independent of executive on its work,
- review bills and report to parliament within an effective time frame,
- produce reports that perceived to be motivated by principled deliberations and consensus,
- report regularly to parliament on its activities in the performance of its functions,
- report on the outcome of every review of its working practices,
- publish the reports adopted by the committee on the committee's or parliament's website,
- expect the executive to respond within a reasonable time to recommendations it makes in its reports,
- seek to follow up its reports and recommendations, including by seeking opportunities for parliamentary debate or executive action,
- publish a statement of working practices, together with detailed guidance for relevant executive actors involved in the law-making and policy-making functions, in order to help them to understand the work of the committee and influence them to internalise human rights considerations into the law-making and policy-making process.⁴⁸

According to the Law on the CoHRI, the CoHRI has the competence to request information from the ministries, the general and annexed budget administrations, local authorities, village headmen, universities and other public or private institutions; to carry out an inquiry in those on-site and to convoke and to obtain information from their staff. It may, if called for, consult relevant experts and carry out its duties out

47 *Ibid*, p. 14.

48 Janet Hiebert, "Parliament and the Human Rights Act: Can the JCHR facilitate a culture of rights?", *International Journal of Constitutional Law*, Volume 4, No 1, 2006, p. 15; *Ibid*, p. 25-27.

of Ankara.⁴⁹ The CoHRI may also establish subcommittees to hold its inquiries. The CoHRI shall submit its reports to the Presidency of the GNAT. These reports may be put on the agenda of the Plenary upon the proposal of the Board of Spokesmen and the Plenary shall take cognizance of it by reading or by debating it. The CoHRI reports shall be forwarded to the related ministries and relevant authorities. If the CoHRI decides its necessity, for prosecution or legal proceedings according to the general principles regarding the subjects of the inquiries.⁵⁰

Main functions of the CoHRI are:

- to follow the developments regarding the internationally recognized human rights,
- to determine the amendments in the Constitution of Turkey and national law and practices in order to harmonize with the international treaties which Turkey is a party of in the field of human rights and to propose legal amendments,
- to discuss and debate private members' bills and Presidential decrees issued during the state of emergency referred to them by the Office of the Speaker, submit its opinion and advice regarding the issues on the agenda of the other Committees of the Parliament upon a request,
- to monitor the harmonization of human rights practices of Turkey with the Constitution, acts and international treaties which Turkey is a party of and, to this end, to hold inquiries, to propose improvements and solutions,
- to evaluate the applications on human rights violations sent to the Committee and to refer them to the relevant authorities if called for,
- to inquiry the human rights violations in foreign countries and to draw attention to them of the members of the relevant parliaments directly or through the parliamentary forums, if called for,
- to prepare a committee report on annual activities, on results as well as on the human rights practices in Turkey and abroad.⁵¹

The CoHRI has important powers and functions that look good on paper. However, how often the CoHRI uses these powers and functions and how effective their outcomes are open to debate. The CoHRI frequently uses its competence to request information from the ministries, the general and annexed budget administrations, local authorities, village headmen, universities and other public or private institutions, especially on evaluating the applications on human rights violations claims sent to the CoHRI. In the 26th Legislative Term, 10500 individual applications has been made to the CoHRI.⁵² In the 24th Legislative Term, 8760 individual applications has been made

49 Law on the CoHRI, Article 5.

50 Law on the CoHRI, Article 6.

51 Law on the CoHRI, Article 4.

52 Türkiye Büyük Millet Meclisi İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, 26. Yasama Dönemi I. Devre Faaliyet Raporu, p. 23, https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/docs/2018/29_yy_faaliyetraporu1_07022018.pdf, (Date Accessed: 07.05.2020); *Supra*, 26. Yasama Dönemi II. Devre Faaliyet Raporu, p. 25.

to the CoHRI.⁵³ Despite this huge amount of individual applications, responses from the ministries and other authorities are usually unsatisfactory.

Second, the CoHRI can establish subcommittees to hold its inquiries. In the 27th Legislative Term, the CoHRI has established the Subcommittee on Migration and Harmonisation, the Subcommittee on Rights of Detainees and Prisoners⁵⁴ and the Subcommittee on Rights of the Child.⁵⁵ In the 26th Legislative Term, the CoHRI has established the Subcommittee on Migration and Harmonisation, the Subcommittee on Rights of Detainees and Prisoners, the Subcommittee on Hostility to Islam in Some Western Countries, the Subcommittee on Occupational Safety and Health and the Subcommittee on the Diyarbakır Prison No:5 Which Established After 12nd September Military Coup.⁵⁶ In the 24th Legislative Term, the CoHRI has established the Subcommittee on Violence against Women and Family Members, the Subcommittee on Rights of the Disabled Persons and Inquire Violations of Rights of the Disabled Persons, the Subcommittee on Inquiry the Violations of Right to Life within the Scope of Acts of Terrorism and Violence, the Subcommittee on Inquiry the Deaths Resulting from the Air Operation at the Iraqi Border in Uludere District of Şırnak, the Subcommittee on Problems of Refugees, Asylum Seekers and Irregular Migrants in Turkey, the Subcommittee on Penal Execution Institutions and Prisons, the Subcommittee on Rights of Victim of Crimes and the Subcommittee on the Inquiry of the Allegations of Blacklisting in Hozat District of Tunceli.⁵⁷ The CoHRI did submit its reports of these subcommittees' to the Presidency of the GNAT. However, there is no data that these reports have been put on the agenda of the Plenary and the Plenary did take cognizance of it by reading or by debating it. In addition, the CoHRI did forward these subcommittee reports to the related ministries and relevant authorities. Likewise, there is no data if and the degree to which related ministries and relevant authorities paid attention to the CoHRI's recommendations and determinations. At this stage, the effectiveness and efficiency of the CoHRI shall be discussed.

Moreover, according to the Law on the CoHRI, two of the main functions of the CoHRI is to follow the developments regarding the internationally recognized

53 Türkiye Büyük Millet Meclisi İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, 24. Yasama Dönemi 1. ve 2. Yasama Yılları Faaliyet Raporu, p. 32, https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/belge/24_Donem_1_ve_2_Yasama_Yillari_Faaliyet_Raporu.pdf, (Date Accessed: 07.05.2020); Türkiye Büyük Millet Meclisi İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, 24. Yasama Dönemi 3. Yasama Yılı Faaliyet Raporu, p. 28, https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/belge/24_donem_3_yasama_yili_faaliyet_raporu.pdf, (Date Accessed: 07.05.2020); *Supra*, 24. Yasama Dönemi 4. Yasama Yılı Faaliyet Raporu, p. 24.

54 Türkiye Büyük Millet Meclisi İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Tutanak Dergisi, Dönem:27 Yasama Yılı: 2, 17 October 2018, p. 13-14 and 31, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2183, (Date Accessed: 07.05.2020).

55 Türkiye Büyük Millet Meclisi İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Tutanak Dergisi, Dönem:27 Yasama Yılı: 2, 3 July 2019, p. 47-48, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2338, (Date Accessed: 07.05.2020).

56 *Supra*, 26. Yasama Dönemi II. Devre Faaliyet Raporu, p. 14-23.

57 *Supra*, 24. Yasama Dönemi 1. ve 2. Yasama Yılları Faaliyet Raporu, p. 191-192; 24. Yasama Dönemi 3. Yasama Yılı Faaliyet Raporu, p. 44-47; 24. Yasama Dönemi 4. Yasama Yılı Faaliyet Raporu, p. 13-17.

human rights and to prepare a committee report on annual activities, on results as well as on the human rights practices in Turkey and abroad. Unfortunately, there is not any established mechanism or system to follow international human rights developments, so the CoHRI underutilise this function. In addition, the CoHRI prepares annual committee reports but these reports only include activities of the CoHRI and they are not on human rights results and practices in Turkey and in the world.

According to Article 4 of the Law on the CoHRI, one of the main function of the CoHRI is to discuss and debate private members' bills and Presidential decrees issued during the state of emergency referred to them by the Office of the Speaker and to submit its opinion and advice regarding the issues on the agenda of the other committees of the Parliament upon a request. Regrettably, this main function is by no means effective in practice. In the 27th Legislative Term, the Office of the Speaker referred 102 private members' bills to the CoHRI as secondary committee⁵⁸ but none of these private members' bills were debated at the CoHRI and it did not submit its opinions. In the 26th Legislative Term, 114 private members' bills were referred as secondary committee and one government bill as primary committee. The CoHRI only debated the Government Bill on Human Rights and Equality Institution of Turkey and did submit its report.⁵⁹ In the 24th Legislative Term, 80 private members' bills and 14 government bills were referred as secondary committee and one private members' bill and one government bill as primary committee. The CoHRI only debated five government bills as secondary committee and one government bill as primary committee and did submit its reports.⁶⁰

4.3. Relationships with Other Actors and Training Services

Human rights is a multifaceted and sophisticated issue that national parliamentary human rights committees shall work together not only with other state actors but also different types of non-state actors and institutions to protect and promote human rights in real terms. So national parliamentary human rights committees need to develop and maintain with other key actors, including: the executive, the courts, the national human rights institutions,⁶¹ non-governmental organisations,⁶²

58 According to Article 23 of the Rules of Procedure of the GNAT, the committee whose report will constitute the basic document for the Plenary debates is called the primary committee. Secondary committees are those that present their opinions on the parts or articles of the matter, within the remit of the committee. The matter is referred to the primary committee and other committees simultaneously by the Office of the Speaker. If the aspects and articles on which the secondary committees are supposed to express their opinions are not specified in the referral, the secondary committees will present their views on topics they deem related to them. The failure of the secondary committees to submit their report within the prescribed period does not constitute an obstacle for the primary committee to conclude its report.

59 *Supra*, 26. Yasama Dönemi I. Devre Faaliyet Raporu, p. 21-22; 26. Yasama Dönemi II. Devre Faaliyet Raporu, p. 23.

60 *Supra*, 24. Yasama Dönemi 1. ve 2. Yasama Yılları Faaliyet Raporu, p. 27-29; 24. Yasama Dönemi 3. Yasama Yılı Faaliyet Raporu, p. 24; 24. Yasama Dönemi 4. Yasama Yılı Faaliyet Raporu, p. 20.

61 Hereinafter, NHRIs.

62 Hereinafter, NGOs.

the regional and international human rights mechanisms, universities and other academic institutions. First, national parliamentary human rights committees should help the executive to understand how parliaments fulfil its responsibilities to protect and realise human rights. This may help the executive to internalise human rights considerations in their work. Second, national parliaments and parliamentary human rights committees should take into consideration judiciaries' decisions, especially constitutional court decisions, to amend laws to fit with those judgements. On the other hand, national parliamentary human rights committees shall be well connected with relevant NGOs to provide opportunities for civil society to have an input into parliamentary consideration of human rights issues. National parliamentary human rights committees shall also establish and maintain a close relationship with the relevant regional and international human rights mechanisms to follow recent developments in human rights area. Lastly, close relationships with universities, academic institutions and human rights research institutes may help to inform on human rights legislation with policies and inform about human rights concerns.⁶³

The CoHRI has the competence to request information from different actors and consult relevant experts if it finds necessary.⁶⁴ Especially the CoHRI uses this competency and authority in its subcommittees' work. For example, in the 27th Legislative Term, the Subcommittee on Migration and Harmonisation,⁶⁵ the Subcommittee on Rights of Detainees and Prisoners⁶⁶ and the Subcommittee on Rights of the Child⁶⁷ have invited different officials, experts and people from the executive, the NGOs, public institutions, academia, etc. to ask for information from them. Moreover, when a subcommittee report is discussed in a main committee meeting, the officials of the relevant ministries and other actors are invited this meeting so the members of the CoHRI ask their questions about report face to face. The CoHRI also may invite these people to debate a specific topic to their main committee meetings.⁶⁸ Aside from these interactions, the chairperson of the CoHRI frequently meets and accepts representatives from the executive, public institutions, NGOs, etc. In the 26th Legislative Term, 30 national delegations and 58 international delegations;⁶⁹ in the 24th Legislative Term, 38 national delegations and 46 international delegations⁷⁰ had

63 *Supra*, Chang; Ramshaw, p. 28-30.

64 Law on the CoHRI, Article 5.

65 For the list of official guest speakers, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.tutanaklar?pKomKod=10266&pDonem=27, (Date Accessed: 07.05.2020).

66 For the list of official guest speakers, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.tutanaklar?pKomKod=10228&pDonem=27, (Date Accessed: 07.05.2020).

67 For the list of official guest speakers, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.tutanaklar?pKomKod=10227&pDonem=27, (Date Accessed: 07.05.2020).

68 For the list of 27th Legislative Term official guest speakers, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.tutanaklar?pKomKod=14&pDonem=27, (Date Accessed: 07.05.2020).

69 *Supra*, 26. Yasama Dönemi I. Devre Faaliyet Raporu, p. 33-40; 26. Yasama Dönemi II. Devre Faaliyet Raporu, p. 33-39.

70 *Supra*, 24. Yasama Dönemi 1. ve 2. Yasama Yılları Faaliyet Raporu, p. 29-31; 24. Yasama Dönemi 3. Yasama Yılı Faaliyet Raporu, p. 24-27; 24. Yasama Dönemi 4. Yasama Yılı Faaliyet Raporu, p. 21-23.

paid visits to the CoHRI. However, despite of these different types of relationships and interactions, there is no data or information to measure or assess their effectiveness and outcome.

Second, training in human rights for parliamentarians, especially for the members of the human rights committees and committees' staff is essential as it will help them identify human rights issues in the course of their work and learn how to address them. Therefore, national parliaments and human rights committees should therefore arrange appropriate, regular and periodic human rights training courses for their members and staff. This training should also include the understanding and knowledge of international human rights mechanisms. For that, national parliaments and human rights committees may seek to avail appropriate technical assistance available from international organisations to assist them to build and improve their capacity.⁷¹

Unfortunately, there is neither induction nor regular human rights training programmes for the members and the staff of the CoHRI. The GNAT does not arrange appropriate induction or periodic trainings or seek any appropriate technical assistance from international human rights institutions. So members of the CoHRI and legislative experts who constitute the staff of the CoHRI have to train and improve themselves through their own means and commitments.

5. Closing Remarks

The powers available to national parliaments put them in a position to take decisive action nationally and this is why increased parliamentary engagement with human rights issues is very important. National parliaments have particularly important roles as 'guardians of human rights'⁷² in contextualising international standards through their legislative powers, oversight function and budgetary responsibilities. They are also in a strong position to work with other actors such as NGOs, the NHRIs and other independent bodies. These factors are central and beneficial to improve domestic implementation of international human rights standards.⁷³ With the established and dedicated parliamentary human rights committees, which have a range of powers and functions, national parliaments may also undertake the role of promotion and protection of human rights and enhance domestic implementation of international human rights standards more instrumentally and significantly.

In the case of the CoHRI of the GNAT, there are a lot of things to do to make established system more functional. First, speaking of mandate, independence and pluralism, the CoHRI's mandate may be limited to human rights in the domestic context so that the CoHRI can focus its resources and time on human rights domestically. On

71 *Supra*, Chang; Ramshaw, p. 32.

72 *Supra*, The Global Human Rights Implementation Agenda: The Role of National Parliaments, Policy Brief, November 2018, p. 8.

73 *Supra*, Roberts Lyer, p. 199.

the contrary, the CoHRI might pay more attention to other states than Turkey and neglect to look into its national problems. Moreover, in the name of pluralism and independence to sustain the CoHRI's credibility and legitimacy, with the amendments to the Law on the CoHRI, the composition of the CoHRI can reflect the principle of gender balance and previous expertise in human rights can be a condition for being a member of the CoHRI. Second, the CoHRI may be more active on informing the GNAT about human rights issues by its reports. Other than submitting its reports the Presidency of the GNAT, the CoHRI may find other ways and be insistent on putting its reports on the agenda of the Plenary for debating. In addition, the CoHRI may develop methods to follow up if related ministries and relevant authorities pay attention to the CoHRI's reports and recommendations. Furthermore, the CoHRI may review its function on evaluating the applications on human rights violations claims sent to the CoHRI and decide if this function is not necessary and useful anymore with the establishment and development of other individual application procedures, such as the Ombudsman Institution, Human Rights and Equality Institution of Turkey, etc. Additionally, one of the important function of the CoHRI is to discuss and debate private members' bills and Presidential decrees issued during the state of emergency referred to them by the Office of the Speaker. However, in practice, this main function is by no means effective. So, the CoHRI may make more effort on that function and debate bills and decrees that referred and submit its opinions and proposals. Third, the CoHRI may find other operational ways to develop and maintain relationships with the executive, the NHRIs, the regional and international human rights mechanisms other than formal meetings. A continuous and meaningful network may be formed between them and the CoHRI and opportunities may be provided for them to have an input into parliamentary consideration of human rights issues. In regards to training in human rights for the members of the CoHRI and its staff, induction and periodic human rights training courses may be organized. Also for the members and staff, people who are disposed to work and make a change on human rights may be nominated and tasked with.

Besides these, another important issue that shall be mentioned is the effectiveness of the CoHRI. It is true that this is an easier said than done challenge and there is no universally agreed definition of what is "effectiveness" in the context of parliamentary protection of human rights. However, this does not mean that it is an impossible task and for that, the CoHRI may develop a methodology or find other ways for assessing its effectiveness in the protection and realisation of human rights.⁷⁴ Not only for the CoHRI, but also for other national human rights mechanisms and bodies, without a focus on effectiveness, national parliamentary human rights committees risk being a tick-box exercise or being undermined by a partisan political process' and just being a 'rubber stamp' for the human rights actions of the executive. Ineffective national parliamentary committees may face a number of risks for including a weak mandate subject to political whims, lack of

74 *Supra*, Chang; Ramshaw, p. 34.

sufficient expertise, partisanship, compartmentalisation of human rights and reduced political influence where human rights are not prioritised by the parliament.⁷⁵ The effectiveness for national parliamentary human rights committees requires a clear goal which should be publicly and clearly set out in order to provide a baseline for expectations and motivation for those working in the mechanism and stakeholder engagement, which shall take into account the need for it to be perceived as legitimate in its activities for both.⁷⁶ The clear goal of a parliamentary human rights committee should have an aspiration to help ensure increased compliance with human rights and a better life for all the people in its country; and an aim to publicly examine existing or potential human rights deficits identified by parliamentarians, international human rights organisations, the NHRIs, human rights NGOs and other stakeholders, make changes on areas for improvement and call the executive to account for the human rights violations.⁷⁷ A parliamentary human rights committee should also take into account the relevant stakeholders, their needs and interactions with them. These will include victims, NHRIs, NGOs, international organisations, the executive, etc. Some working methods and ethics such as transparent operations, public processes, the need for consultations with stakeholders and ensuring ‘meaningful’ civil society participation may help to succeed.⁷⁸ The CoHRI may develop a methodology to assess its effectiveness in the protection and realisation of human rights. It should not be forgotten that effectiveness is central to a national parliamentary human rights committee’s ability to act for the promotion and protection of human rights.

75 *Supra*, Roberts Lyer, p. 215.

76 Kirsten Roberts Lyer; Philippa Webb, Parliaments as Human Rights Actors-Proposed Standards from the UN, EJIL: Talk!, 21 June 2018, <https://www.ejiltalk.org/parliaments-as-human-rights-actors-proposed-standards-from-the-un/>, (Date Accessed: 07.05.2020).

77 *Supra*, Webb; Roberts Lyer, p. 1.

78 *Supra*, Roberts Lyer: Webb.

REFERENCES

CHANG, Brian; RAMSHAW, Graeme, **Strengthening Parliamentary Capacity for the Protection and Realisation of Human Rights-Synthesis Report**, Westminster Foundation for Democracy.

Constitution of the Republic of Turkey.

Contribution of parliaments to the work of the Human Rights Council and its universal periodic review (2013), United Nations Human Rights Council, Resolution 22/15.

Contribution of parliaments to the work of the Human Rights Council and its universal periodic review (2014), United Nations Human Rights Council, Resolution 26/29.

Contribution of parliaments to the work of the Human Rights Council and its universal periodic review (2015), United Nations Human Rights Council, Resolution 30/14.

Contribution of parliaments to the work of the Human Rights Council and its universal periodic review (2017), United Nations Human Rights Council, Resolution 35/29.

Contribution of parliaments to the work of the Human Rights Council and its Universal Periodic Review: Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights, 17 May 2018.

Contribution of parliaments to the work of the Human Rights Council and its Universal Periodic Review: Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Annex I: Draft Principles on Parliaments and Human Rights, United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights, 17 May 2018.

Cooperation between the United Nations, national parliaments and the Inter-Parliamentary Union (2011), United Nations General Assembly, Resolution 65/123.

DONALD, Alice, **The role of parliaments in implementing ECHR standards: overview of existing structures and mechanisms**, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Strasbourg, 2014.

FELDMAN, David, "Can and Should Parliament Protect Human Rights?", **European Public Law**, Volume 10, Issue 4, 2004.

HIEBERT, Janet, "Parliament and the Human Rights Act: Can the JCHR facilitate a culture of rights?", **International Journal of Constitutional Law**, Volume 4, No 1, 2006.

Interaction between the United Nations, national parliaments and the Inter-Parliamentary Union (2012), United Nations General Assembly, Resolution 66/261.

Interaction between the United Nations, national parliaments and the Inter-Parliamentary Union (2014), United Nations General Assembly, Resolution 68/272.

Interaction between the United Nations, national parliaments and the Inter-Parliamentary Union (2016), United Nations General Assembly, Resolution 70/298.

Law on the Committee on Human Rights Inquiry, Law No. 3686.

MAGAZZENI, Gianni, **Keynote speech at conference on the role of Parliaments in the protection and realisation of the rule of law and human rights**, 7 September 2015, https://www.law.ox.ac.uk/sites/files/oxlaw/gianni_magazzeni_keynote_speech_07_09_15.pdf, (Date Accessed: 07.05.2020).

National Democratic Institute for International Affairs, **Parliamentary Human Rights Committees**, A Rule of Law Series Paper, 2005.

Open Society Justice Initiative, **From Rights to Remedies: Structures and Strategies for Implementing International Human Rights Decisions**, Open Society Foundations, 2013.

Report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, **National parliaments: Guarantors of Human Rights in Europe**, Rapporteur: Mr Christos Pourgourides, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 6 June 2011.

ROBERTS LYER, Kirsten, “Parliaments as Human Rights Actors: The Potential for International Principles on Parliamentary Human Rights Committees”, **Nordic Journal of Human Rights**, Volume 37, Issue 3, 2019.

ROBERTS LYER, Kirsten; WEBB, Philippa, **Parliaments as Human Rights Actors-Proposed Standards from the UN**, EJIL: Talk!, 21 June 2018, <https://www.ejiltalk.org/parliaments-as-human-rights-actors-proposed-standards-from-the-un/>, (Date Accessed: 07.05.2020).

Rules of Procedure of the Grand National Assembly of Turkey.

The Commonwealth and Universal Rights Group, **The Global Human Rights Implementation Agenda: The Role of National Parliaments**, Policy Brief, November 2018.

The Westminster Consortium, **Human Rights and Parliaments: Handbook for Members and Staff**, 2011.

Türkiye Büyük Millet Meclisi İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, **24. Yasama Dönemi 1. ve 2. Yasama Yılları Faaliyet Raporu**, https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/belge/24_Donem_1_ve_2_Yasama_Yillari_Faaliyet_Raporu.pdf, (Date Accessed: 07.05.2020).

Türkiye Büyük Millet Meclisi İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, **24. Yasama Dönemi 3. Yasama Yılı Faaliyet Raporu**, https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/belge/24_donem_3_yasama_yili_faaliyet_raporu.pdf, (Date Accessed: 07.05.2020).

Türkiye Büyük Millet Meclisi İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, **24. Yasama Dönemi 4. Yasama Yılı Faaliyet Raporu**, https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/docs/2015/24yd_faaliyet_raporu_09072015.pdf, (Date Accessed: 07.05.2020).

Türkiye Büyük Millet Meclisi İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, **26. Yasama Dönemi I. Devre Faaliyet Raporu**, https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/docs/2018/29_yy_faaliyetraporu1_07022018.pdf, (Date Accessed: 07.05.2020).

Türkiye Büyük Millet Meclisi İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, **26. Yasama Dönemi II. Devre Faaliyet Raporu**, https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/docs/2018/ihik_faaliyet_raporu_25072018.pdf, (Date Accessed: 07.05.2020).

Türkiye Büyük Millet Meclisi İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Resmi İnternet Sitesi, <https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/index.htm>, (Date Accessed: 07.05.2020).

Türkiye Büyük Millet Meclisi İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Tutanak Dergisi.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Resmi İnternet Sitesi, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tbmm_internet.anasayfa, (Date Accessed: 07.05.2020).

WEBB, Philippa; ROBERTS LYER, Kirsten, **Effective Parliamentary Oversight of Human Rights: A Framework for Designing and Determining Effectiveness**, The Dickson Poon School of Law-King's College London, 2014.

MAKALE ÇEVİRİSİ

AVUKATLAR, MİLLETVEKİLLERİ VE HÂKİMLER*

Ross CRANSTON

I. GİRİŞ

Ziyadesiyle insan tecrübelerini merkeze alan bu (yazı/makale), hukuk ve politika ilişkisinin bazı yönlerine, avukatlık yapmış (ve hâkim olarak atanan az sayıdaki) milletvekilleri ile bazı önde gelen içtihat hukuku (*common law*)¹ hâkimlerinin deneyimleri ve görüşlerini kullanarak ışık tutmaya çalışmaktadır. Bu bölümün ilk kısmı, avukatların Parlamentoda, en azından Avam Kamarası'nda önemli rol oynamalarına imkân tanıyan 19'uncu ve 20'nci yüzyıl kurumsal bağlamını açıklamaktadır. Geçtiğimiz on yıllarda söz konusu kurumsal bağlam değişmiştir. Basının yönlendirdiği ve şöhrete duyarlı bir çağda politikanın doğasından kuşkusuz ayrı olarak avukatların Avam Kamarası'ndaki önemlerinin azalması, Avam Kamarası'nın çalışma şekli ve üyelerine yüklenen beklentilerle, kısmen açıklanabilir. İkinci kısım, anayasal düzenlemelerimizin özellikle Parlamento, yürütme ve yargı arasındaki karşılıklı saygının önemine dikkat çekmektedir. Devlet işleyişinin kaçınılmaz çatışmalar karşısında mümkün olduğunca pürüzsüz olması için karşılıklı saygı elzemdir. Vaktiyle bu ilke, milletvekillerinin (genellikle bakanların) hâkim olarak atanmalarıyla desteklenmiştir. Artık böyle bir durum söz konusu olmadığından üç erk arasındaki uzlaşmanın artırılması için başka mekanizmalar geliştirmemiz gerekmektedir. Son kısımda yargı gücünün siyasi güç ile bağdaştırılmasını rasyonelleştirmeye çalışan 3 öncü içtihat hukuku hâkiminin (hukuk) felsefeleri kabaca incelenmektedir. Britanya'da söz konusu incelemenin yapılmasına olan ihtiyaç, 1998 tarihli İnsan Hakları Kanunu'nun kabulüyle daha şiddetli bir hale gelmiştir.

* Yazarının izni ile Türkçeye çevrilen bu makalenin özgün künyesi şöyledir:
Cranston, Ross. "Lawyers, MPs and Judges", Law in Politics, Politics in Law. Ed. David Feldman, London: Hart Publishing, 2013. 17–40.

Çevirenler: Beyhan KAPTIKAÇTI KAYATEKİN – Yağmur ŞEN.
1 Çevirmen notu (ç.n): *Common law* kelimesi Türkçe'de; teamül ya da içtihat hukuku, örf ve adet hukuku, müşterek hukuk veya Anglo-Sakson Hukuku şeklinde karşılık bulabilmektedir. Geniş anlamıyla içtihat hukuku, Parlamento tarafından gerçekleştirilen yasamanın dışında yer alan ve mahkemeler tarafından oluşturulan hukuk anlamına gelmektedir. Birleşik Krallık hukuk sistemi, Kara Avrupası Hukuk Sistemi'nden farklı olarak içtihat hukuku olarak adlandırılan ve ağırlıklı olarak mahkeme içtihatlarına dayanan bir hukuk geleneği olarak tanımlanabilir. Bkz. Güveyi, Ü., "Türk Hukukunda ve İngiliz Hukukunda Yakalamaya Dair Kısa Bir Karşılaştırma", *Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi*, C:5, S:2, 2015, s.23, Erişim:07.01.2020, <http://www.hukukdergi.hacettepe.edu.tr/dergi/C5S2makale1.pdf>

II. MİLLETVEKİLİ OLARAK AVUKATLAR

JS Roskell'in 14'üncü yüzyılın sonları ve 15'inci yüzyılın başlarındaki Avam Kamarasını kaleme aldığı ve alanında öncü kabul edilen tarih çalışmasının giriş mülahasasında, Kral mahkemelerinde, kendilerine bu amaçla başvurmuş müvekkilleri adına iş takibi yapan avukatların (*gentz de ley*²) milletvekili (*knight of shire*³) seçilmelerini yasaklayan bir kararnamenin kabul edildiğine dikkat çekilmektedir.⁴ Avam Kamarası üyesi milletvekilleri, avukat olan milletvekillerinin bu sıfatlarını müvekkillerinin işleri yararına kötüye kullanmalarına karşı çıktıkları için söz konusu kararnameyi desteklemişlerdir. IV'üncü Henry 1404 yılında *Coventry*'de Parlamento'yı topladığında⁵ avukatların parlamento'ya dönmelerini yasaklamış, fakat bu şekilde bir Kraliyet müdahalesi, hiçbir zaman tekrarlanmamıştır. Profesör *Blair Worden*, *The Rump Parliament (Bakiye Parlamento)* adlı eserinde sıra dışı şekilde çekişmeli bir devir olarak tarif ettiği bir dönemde avukatların, insanların paralarını alan kişiler oldukları –“haşaratlı tırtıllar” kullanılan tanımlamalardan birisidir– ve birçoğunun milletvekili olarak faaliyetlerinde reform karşıtı olarak algılandıklarından ve Parlamento üyesi olmamaları yönündeki taleplerden bahsetmektedir.⁶ Avam Kamarası üyelerinin söz konusu yaklaşımları, Lordlar Kamarası'ndaki avukatların varlığına rağmen çağdaş bir görüşle tekrarlanmıştır: “...Radikallikleri/köktencilikleri koyu bir şekilde tutucu oldukları mesleklerinden başka her şeye yayılmış olan Üst Kamarayı şereflendiren seçkin sol-kanat avukatları...”. (Artık Lord unvanına sahip olan) *Nigel Lawson*'ın bu hassasiyeti, eminim daha geniş şekilde paylaşılacaktır.⁷ Böylece, başlangıçtan itibaren takdir edilmesi gereken husus, avukatların siyasette yer almasının her zaman ve her yerde/genel geçer olarak iyi şekilde karşılanmadığıdır.

İkinci husus avukat-milletvekillerinin sayısıdır. Profesör *Michael Rush* ve *Dr. Nicholas Baldwin* tarafından kaleme alınan, yüzyılların incelendiği faydalı bir araştırmada hukuk geçmişine sahip milletvekili sayısının, %10'un hemen altına düştüğü 1830'lara kadar, bazen %20'nin üzerinde, genellikle 10'lu rakamlarda olduğu ortaya

-
- 2 ç.n: Söz konusu terimin 14'üncü yüzyılda avukatlar için kullanıldığı görülmektedir. Bkz. Cambridge University Press, “Bracton, the Year Books, and the ‘Transformation of Elementary Legal Ideas’ in the Early Common Law”, Erişim:07.01.2020, <https://www.cambridge.org/core/journals/law-and-history-review/article/bracton-the-year-books-and-the-transformation-of-elementary-legal-ideas-in-the-early-common-law/E0337028F15272BEFBF6F63D1BD6C910>
 - 3 ç.n: Ortaçağda Avam Kamarası üyelerinden bazılarına verilen ad. Bkz. UK Parliament, *Knights of the shire*, Erişim:07.01.2020, <https://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/originsofparliament/birthofparliament/overview/knights/>
 - 4 JS Roskell, L Clark and C Rawcliffe, *The House of Commons 1386-1421* (Stroud, Alan Sutton for the History of Parliament Trust, 1993) 56–57.
 - 5 ç.n: Parlamento, çeşitli zamanlarda Westminster (Birleşik Krallık Parlamentosu'nun bulunduğu bölge) dışında toplanmıştır. Bunlardan birisi, Kral IV'üncü Henry tarafından 1404 yılında İngiltere'ye bağlı bir şehir olan Coventry'de gerçekleştirilmiştir. Bkz. UK Parliament, *Parliaments held away from Westminster*, Erişim:07.01.2020, <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN06471>
 - 6 Blair Worden, *The Rump Parliament, 1648-1653* (London, Cambridge University Press, 1974) 110, 115.
 - 7 Nigel Lawson, *The View From No. 11: Memoirs of a Tory Radical* (London, Corgi, 1992) 620.

konulmuştur.⁸ Sonrasında hukukun, 19'uncu yüzyılın hızlı genişleyen ekonomisinde sosyal hareketlilik için bir yol olmasıyla sayı artarak %20'ye ulaşmış, bu yapı II. Dünya Savaşı'na kadar devam etmiştir. İlerleyen zamanda bir azalma ve 1997'de sert bir düşüş yaşanmış; bu durum, kısmen İşçi Partisi avukat milletvekillerinin hiçbir zaman eski Liberal Parti milletvekilleri sayısını yakalayamamasından kaynaklanmıştır. *Barrister*'ler⁹, muhtemelen o dönemde hem Baroya kayıtlı olarak faaliyet gösterme hem de Avam Kamarası üyesi olmanın hâlâ mümkün olması sebebiyle, ait oldukları meslek dalına bağlı olarak her zaman baskın görünmüşlerdir.

2011 yılında *Rush/Baldwin* tarafından ortaya koyulan sayılar Avam Kamarası Kütüphanesi tarafından güncellenmiştir.¹⁰ 1997 genel seçim sonuçlarından itibaren Avam Kamarası'ndaki *barrister* oranı %5-6 iken, *solicitor* sayısı her seçimde artarak 1997'de %4.5 iken 2010'da %6.1'e ulaşmıştır. Bu durum, 2010 yılında *solicitor*'ların ilk defa *barrister*'lerin sayısını geçmesi demektir. Genel olarak avukatların, Avam Kamarası'nın açık ara farkla en büyük meslek grubu olduğu söylenebilir. Bununla beraber bir meslek geçmişine sahip milletvekilleri hâlihazırdaki Parlamantonun 1/4'ünü oluşturmakta iken "siyaseti meslek olarak yapanlar"ın oranı 1997'de %3.4 iken şu an %14.5'dir. Bir kariyer seçimi olarak siyasetin dış dünyaya dair aşikâr bir deneyim eksikliği gibi önemli sorunlu yönleri bulunmaktadır. Madalyonun diğer tarafında ise *Bill Clinton* gibi hukuk eğitimi alıp yetişkinlik yıllarının büyük bir kısmını siyasette geçirmiş birisi, en etkili siyasi liderlerden biri olarak ortaya çıkabilmektedir.

Peki avukatların sayısı neden bu kadar fazla? Bu duruma ilişkin alışlagelen mantıklı açıklama, avukatların mevzuata ve yasama faaliyetine hâkimiyetlerinin daha fazla olduğu ve bilhassa analiz, tartışmalardaki görüşleri tanzim etme ve *barrister*'lar açısından sözlü savunma gibi hukuki yetkinliklerini, Parlamento faaliyetlerine kolaylıkla aktarabilmeleridir. En azından, *The Lawyer* dergisinin

8 M Rush and N Baldwin, 'Lawyers in Parliament' in D Oliver and G Drewry (eds), *The Law and Parliament* (London, Butterworths, 1998) 156–58.

9 ç.n: Birleşik Krallık'ta avukatlar *barrister* ve *solicitor* olarak ikiye ayrılmaktadır. *Barrister* ve *solicitor* bazı yönlerden birbirinden ayrılmaktadır. *Barrister*'lar, mahkemede peruk ve cübbe giyerler; belli alanlarda uzmanlaşmış olmaları sebebiyle hukuki tavsiye ve görüş bildirirler; *solicitor*'lardan farklı olarak daha yüksek dereceli mahkemelerde bulunabilirler. Yüksek Mahkeme huzuruna sadece *barrister*'lar çıkabilir. Hukuki bir uyuşmazlık olduğunda öncelikle *solicitor*'a başvurulur. *Solicitor*, hukuki tavsiye ve değerlendirme yapması ve ilgiliyi mahkemede temsil etmesi için söz konusu davayı *barrister*'a havale eder. *Solicitor* mahkeme dışında çalışır, *barrister*'a kıyasen halkla teması daha fazladır; bu anlamda (istisnası olmakla birlikte) *barirsiter*'lara genellikle *solicitor*'lar tarafından iş havale edilir. *Barrister*'lar bakımından *solicitor*'lardan farklı olarak, *inn of court* adı verilen Baro loncalarında eğitime ve staja devam etme zorunluluğu bulunmaktadır. Bkz. Cohen H., "The Divided Legal Profession in England And Wales-Can Barristers and Solicitors Ever Be Fused?", *The University of Alabama*, Erişim:07.01.2020, https://www.law.ua.edu/pubs/jlp_files/issues_files/vol12/vol12art01.pdf

10 R Cracknell and F McGuinness, 'Social Background of Members of Parliament' House of Commons Library Standard Note, 4 November 2011, 7–8.

2010 genel seçimindeki adaylarla yaptığı röportajda verilen cevaplar bunlardı.¹¹ Verilen cevaplardan biri de, geç saate kadar çalışma ve ağır iş yükü ile başa çıkabilme kapasitesinin söz konusu avukatların kendileri açısından avantaj olarak değerlendirildiğidir. *The Economist* dergisinde 2009 yılında yayınlanan bir makalede “Hukukun siyaset ile aynı türden sorularla ilgili olduğu: adil bir toplumu oluşturan unsurlar, özgürlük ve güvenlik arasındaki denge ve bunun gibi soruları ele aldığı ifade edilmiştir”.¹²

Bütün bunlar çok basitleştirilmiştir. Çok faydalı karşılaştırmalı araştırmasında *Economist* dergisi, tarih, kültür ve ekonominin hepsinin yasa yapıcıların mesleki geçmişleri üzerinde etkiye sahip olduğunu doğru bir şekilde ileri sürmüştür. Yasa yapıcı olarak Brezilya doktorları, Güney Kore kamu görevlilerini, Mısır akademisyenleri ve Çin mühendisleri tercih etmektedir. Aslında birçok komünist ülkede mühendisler sıklıkla yasa yapıcı olarak öne çıkmıştır. Mühendislik ve bilim övülerek öğrenciler bakımından bu alanlar, diğer bazı disiplinlerden çok daha az tartışılabilir hale gelmiştir. Doğu Avrupa ve Rusya’da komünizmin çökmesinden bu yana, söz konusu ülkelerde iş insanları siyasetçi olarak öne çıkmaya başlamıştır. Rusya’da 1991-2005 yılları arasında 259 valilik seçiminde aday olan 247 iş insanı ile ilgili yapılan bir çalışmada özgür basın gibi kurumların güçlü olması halinde, iş insanlarının aday olmaya eğilimli olmadıkları ifade edilmiştir. Seçilenlerin hesap verebilirliğinde rol oynayan kurumların güçsüz olması halinde iş insanları, demokratik sisteme yine de zarar verebilecekken seçilmişlere lobicilik yapmanın maliyetinden/külfetinden kaçınmak için seçimle göreve gelmeye çabalamaktadır. Bu bölgelerde meslekten siyasetçiler, milletvekilliğinin getirisi bilhassa büyükken iş insanlarını dışarı itmektelerdir.¹³ Söz konusu analizde avukatlar yer almamıştır.

Bununla beraber kendi sistemimizde dahi nedenselliğe ilişkin sorunlar bulunmaktadır. Avukat milletvekilleri mutlaka hukuka içten bağlı olmayıp hukuku siyasetin bir yolu olarak seçmişlerdir. 1930’larda İçişleri ve Dışişleri Bakanı, 1940-1945 yıllarında *Lord Şansölye* (*Lord Chancellor*¹⁴) olarak görev yapan ve 1906 yılında Avam Kamarası’na girdiğinde Baro’da hatırı sayılır bir deneyime sahip olan (daha sonra *Viscount* ismini alan) *John Simon*, hukuku insanlığın yüksek derecedeki

11 Gavriel Hollander, ‘Focus: Lawyer Parliamentary Candidates - Win Some, Lose Some’ *The Lawyer* (17 May 2010).

12 ‘Selection Bias in Politics. There Was a Lawyer, an Engineer and a Politician . . . Why Do Professional Paths to the Top Vary So Much?’ *The Economist* (16 April 2009).

13 S Gehlbach, K Sonin, E Zhuravskaya, ‘Businessman Candidates’ (2010) 54 *American Journal of Political Science* 718, 732.

14 ç.n.:*Lord Şansölye* geçmişi yüzyıllara dayanan çok eski bir devlet makamıdır. Başbakanın tavsiyesi üzerine Monark (şu an Kraliçe) tarafından atanır ve Kabinenin bir üyesidir. Adalet Bakanı (*Secretary of State for Justice*) olarak Adalet Bakanlığı’nın da başıydı. *Lord Şansölye*, 2005 tarihli Anayasa Reform Kanunu’ndan önce yargının başı, ve Lordlar Kamarası’nın yargı yetkisi bağlamında, en kıdemli hâkimiydi. İlgili Kanunun kabulünün ardından artık yargının başı, *Lord Chief Justice*’dir. Bkz. UK Parliament, *Lord Chancellor*, Erişim:07.01.2020, <https://www.parliament.uk/site-information/glossary/lord-chancellor/>

bir başarısı olarak değil ve fakat basitçe kişinin geçimini sağlamasının bir yolu olarak görmüştür.¹⁵ Bu husus bana daha sonra Adalet Bakanı ve *Lord Şansölye* görevine getirilen, bir *Kraliçe Avukatı* (*Queen Counsel/QC*¹⁶) olan milletvekili *Kenneth Clarke* tarafından, kendisiyle Aralık 2011’de Londra Ekonomi Okulu’nun Hukuki Biyografi projesi için yaptığım röportajda olduğu gibi aktarılmıştır. Cambridge Üniversitesi’nde tarih bölümüne kabul edilen fakat başlamadan önceki yazda kararını değiştiren *Clarke* bu durumun sebebini şöyle açıklar.

Tarihe olan ilgim devam etti. Sonrasında oldukça faydacı bir yaklaşıma sahip oldum...Bir çok siyasetçinin avukat olması sebebiyle, avukat olursam siyasetçi olabilmenin daha kolay olacağına ve böylelikle avukat olmaya karar verdim. Bir bira fabrikasında çalışıp biraz para kazandım – Paskalya’da okuldan ayrıldım – Nottingham’da bir solicitor’un bürosunda hukuku sevip sevmediğimi ve bunun bana uygun olup olmadığını görmek için ücretsiz olarak çalışmaya başladım. Bir nevi hizmetli olarak çalıştığım bu yerde beni genellikle mahkemelerde avukatların buldukları yerin arka tarafında oturmam için gönderirdi... Bu solicitor bürosunu oldukça sevdiğime fakat bir barrister olmayı tercih ettiğime karar verdim. Mahkemede görünmeyi ve savunma yapmayı daha çok sevdim. Böylelikle muhtemelen Baro’ya kaydolmaya karar verdim...¹⁷

Aynı husus, milletvekili *Jack Straw* tarafından, 1974 yılında Kabine üyeliğine getirilen milletvekili *Barbara Castle*’ın siyasi danışmanı olması için kendisine teklif götürüldüğünde, muhafazakâr milletvekili ve *Kraliçe Avukatı Edward Gardner*’ın tavsiyesini istediğinde, dile getirilmiştir. *Gardner* 20 yıl içinde kendisini Kabinede mi yoksa Yüksek Mahkeme’de¹⁸ mi görmek istediğini sormuş, *Straw* ise cevap olarak birincisini istediğini belirtmiş¹⁹ hukuk vekilliğini bırakıp işi kabul etmiştir. Sonrasında, *Barbara Castle*’ın yerine milletvekilliğini devralmış ve nihayetinde İçişleri, Dışişleri, Adalet Bakanlığı ve Lord Şansölye görevlerine getirilmiştir.

15 Viscount Simon, *Retrospect* (London, Hutchinson, 1952) 61.

16 ç.n: *Kraliçe Avukatı*. Mesleğinde başarılı olup kendisini gösteren *barrister*’lara verilen bir payedir. Bu payenin verildiği bir *barrister* “ipek giyer”, “ipek giymek”ten kasıt, diğer sıradan *barrister*’ların cübbelerinden farklı olarak ipekten yapılmış cübbe giymeleridir. “İpek giyen” ve Kraliçe avukatı (*Queen’s Counsel*/kısaca *QC*) payesi alan bir *barrister*, sıradan *barrister*’ların aldığı davaları artık alamaz. Bkz. Hamson J C., “İngilterede Avukatlık Mesleği”, M. Kapani çev., *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C:6, S:1, 1954, s.296, Erişim:07.01.2020, <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/42/358/3755.pdf>

17 Röportajın pod cast’i, *Hukuki Biyografi* web sitesinde mevcuttur. Ayrıca bkz. M Balen, *Kenneth Clarke* (London, Fourth Estate, 1994) 24.

18 ç.n: Yüksek Mahkeme (*High Court*), Temyiz Mahkemesi (*The Court of Appeal*) ile birlikte İngiltere ve Galler’ın üst derece mahkemesini oluşturmaktadır. Önemli ve karmaşık özel hukuk davalarını ve aile hukuku davalarını ilk derece mahkemesi olarak karara bağlar; *Queen’s Bench*, *Aile* ve *Chancery* olmak üzere üç ana daireye ayrılır. Bkz. Courts and Tribunals Judiciary, *High Court*, Erişim:08.01.2020, <https://www.judiciary.uk/you-and-the-judiciary/going-to-court/high-court/>

19 Jack Straw, *Last Man Standing, Memoirs of a Political Survivor* (Basingstoke, Macmillan, 2012) 94–95.

Nispeten yakın zamana kadar Baro'daki bir kariyer (yanı sıra diğer pozisyonlar) ile milletvekilliğini bağdaştırmak mümkündür. Seçim bölgesine ilişkin görevler hafifti veya yoktu ve Parlamento çalışma saatleri ve ücreti akla ikinci bir iş yapma fikrini getiriyordu. Bu nedenle I. Dünya Savaşı öncesinde (ilerleyen zamanda Başbakanlık yapan) *HH Asquith*, (ilerleyen zamanda Savaş Bakanlığı ve Lord Şansölye'lik yapan) *Richard Haldane*, ilerleyen zamanda *Lord Chief Justice*²⁰ ve Hindistan Genel Valisi) *Rufus Isaacs*, (ilerleyen zamanda *Lord Birkenhead* olarak *Lord Şansölye* olacak olan) *FE Smith*, *John Simon* ve (sonrasında *Lord Chief Justice*) *Gordon Hewart*, hem Baro'da hem de Parlamentoda eş zamanlı olarak çalışmışlardır. *Asquith* 1886 yılında milletvekili olmuş fakat Baro'daki kariyerinin uçuşa geçmesi bundan sonra olmuş ve *Asquith* 1890'da *Kraliçe Avukatı* seçilmiştir. 1892-1895 yılları arasında İçişleri Bakanlığı yaptıktan sonra eşi Margot'a alışık olduğu yaşam tarzını sağlamak için – *Cavendish Meydanı*'nda bir evleri ve 14 hizmetçileri bulunmakta ve müsrif bir yaşamları bulunmaktaydı ki bu durumdan ancak 1905 yılında Maliye Bakanı (*Chancellor of the Exchequer*) olduğunda vazgeçmiştir – Baro'ya geri dönmüştür (bu sırada hâlâ milletvekilidir).²¹ *Haldane*, 1890'lar ve 1900'lerin başında milletvekili iken temyiz mahkemesinde yoğun bir mesai yapmıştır.²² *Rufus Isaacs* 1904 yılında *Reading* milletvekili olduğunda halihazırda *Kraliçe avukatı* olup gün boyunca ya mahkemede ya da büroda idi. Akşamları, Avam Kamarası'nda bulunduğu Genel Kurul'da değilse, kütüphanede davaları ile ilgili olarak çalışırdı. Bu dönemle ilgili olarak “eve vardığımda çok yorgun oluyordum” demiştir.²³ Avam Kamarası üyesi olduğunda *Simon*'un kazancı ilk kez azalmış ve “iki yıl sonrasında, 1908'de *Kraliçe Avukatı* olana kadarki ara dönemde avukat olarak her zamankinden daha gayretli olmak zorunda” kalmıştır.²⁴ *FE Smith* 1906'da Avam Kamarası üyeliğine seçildiğinde, Liverpool'dan taşınmasının ardından Londra'da avukat olarak çalışmaktaydı. Siyasi ününü hızlıca yaymasına rağmen, Baro'da da yoğun olarak çalışıyordu ve hayatının önemli bir kısmını trenle yolculuk yaparak geçirmekteydi.²⁵ *Gordon Hewart*, 1913 yılında milletvekili seçilmesinden sonra Başsavcı tarafından *Northern* yargı dairesi içinde cinayet dâhil olmak üzere önemli davalarda bilgilendirilmeye devam etmiştir.²⁶

Aynı durum I. ve II. Dünya Savaşı arası ve II. Dünya Savaşı sonrası dönemde de devam etmiştir. *Stafford Cripps* 1920'lerde Baro'da deneyim kazanmış, 1930 İşçi

20 ç.n: *Lord Chief Justice* İngiltere ve Galler bakımından yargının başı olan kişi. Ayrıca İngiltere ve Galler Mahkemelerinin de başkanıdır ve yargının görüşlerinin Parlamento ve Hükümete karşı temsiliyle görevlidir. Bkz. UK Parliament, *Lord Chief Justice*, Erişim:07.01.2020, <https://www.parliament.uk/site-information/glossary/lord-chief-justice/>

21 R Jenkins, *Asquith* (London, Collins, 1964) 38, 48, 50, 90–92; S Koss, *Asquith* (London, Allen Lane, 1976) 26, 29, 43–44, 74.

22 R Heuston, *Lives of the Lord Chancellors 1885-1940* (Oxford, Clarendon, 1964) 195–97.

23 H Montgomery Hyde, *Lord Reading* (London, Heinemann, 1967) 61

24 Viscount Simon, *Retrospect* (n 9) 47.

25 J Campbell, *FE Smith* (London, Jonathan Cape, 1983) 162.

26 R Jackson, *The Chief* (London, George G Harrap, 1959) 66.

Hükümeti'nde *Solicitor General*²⁷ olarak atanmasının ardından Avam Kamarası'na girmiştir. *Cripps*, 1931 seçimlerinde ayakta kalan nispeten az sayıdaki İşçi Partisi milletvekilinden birisidir. 1930'larda nihayetinde İşçi Partisi'nden ihracıyla sonuçlanan garip bir siyasi gidişatın ardından, *barrister* olarak, partiye mali yarar sağlaması olası önemli şekilde çalışmaya devam etmiştir.²⁸ Hem önde gelen bir *Kraliçe Avukatı* hem de Liberal (Parti) milletvekili olan (ilerleyen zamanda *Birkett J* ve *LJT* olan) *Norman Birkett*, bu sebeple rakibi Muhafazakâr (parti) milletvekilleri tarafından, Parlamenter yükümlülüklerine yeterince önem vermediği yönünde eleştirilmekteydi.²⁹ 1935 yılında Avam Kamarası'na girdiğinde 48 yaşında bir *Kraliçe Avukatı* olan *DN Pritt*, 1940 yılında İşçi Partisi'nden ihraç edilmesine rağmen 1950'ye dek milletvekilliği yapmayı sürdürmüştür. Sonraları avukatlık faaliyetleri ile Parlamenterlik görevlerini üç günlük işi bir güne sığdırarak yürüttüğünü söyleyecektir.³⁰ 1938'de çekişmeli *Oxford* ara seçimini kazanan (sonra *Viscount Hailsham LC* adını alan) *Quintin Hogg*, Muhafazakâr Parti'nin 1945 yılındaki yenilgisinin ardından (Genel Kurul'daki) bakanlık sıralarından inip Baroda tekrar çalışmaya başlamasından “basitçe söylemek gerekirse geçimimi sağlamak zorundaydım” şeklinde bahseder.³¹ “Westminster'daki *whip*'lerin³² talepleriyle” avukatlık işlerini birleştirmenin gittikçe zorlaşmasına rağmen kısa sürede önemli bir avukatlık faaliyeti ortaya koymuştur³³. Londra Ekonomi Okulu'nun röportajında *Ken Clarke* 1960 ve 1970'lerde bürosu *Birmingham*'da olmasına rağmen, avukatlık faaliyetini ne şekilde devam ettirdiğini tarafıma anlatmıştır.

27 ç.n: Resmî adı İngiltere ve Galler *Solicitor General*'ı olan *Solicitor General*, Tâc'ın (Kraliçe'nin) hukuki danışmanlarından (*law officer*) biridir. Bu sıfatla yürütme organı içindeki bütün mercilere hukuki tavsiyede bulunur ve mahkemede temsil eder. Görev alanına giren konularda *Attorney General*'ın yardımcısı konumundadır, havale ettiği işlerde ona vekâlet eder. Aynı zamanda Avam Kamarası ve Hükümet üyesidir; Avam Kamarası'nda Hükümete yöneltilen hukuki konuların cevaplanmasında rol alır; önemli davalarda Tâc/Kraliçeyi temsil eder. Bkz. Gov.uk, *Solicitor General*, Erişim:08.01.2020, <https://www.gov.uk/government/ministers/solicitor-general>; Pound R., “Legal Profession in England from the End of the Middle Ages to the Nineteenth Century”, *Notre Dame Law Review*, C:19, S:4, 1944, s.323, Erişim:08.01.2020, <https://scholarship.law.nd.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3938&context=ndlr>

28 Bkz. S Burgess, *Stafford Cripps* (London, Victor Gollancz, 1999) 72, 87. Söz konusu onyıllara ait hukuk raporlarında, esas olarak fikri mülkiyet, iş davaları ile (Bakanların Kabine üyesi olarak değil Danışma Kurulu üyesi olarak, tarihi ve diğer sebeplerle görev alanına giren konularda Hükümet-Parlamento ve Kraliçe arasında kurumlararası anlaşmanın sağlandığı bir mekanizma olan) Danışma Kurulu (*Privy Council*) temyiz davaları kayıt altına alınmıştır. *Stafford Cripps*, Avustralya Anayasası'nın 92'nci maddesi ile ilgili *James v Avustralya Federal Devleti* (1936) AC 578 (PC) davasında, Avustralya Adalet Bakanı, sonrasında Başbakan olan –bu bölümün ilerleyen kısmında kendisinden bahsedilecek *RG Menzies*'e karşı kazanan taraftır.

29 H Montgomery Hyde, *Norman Birkett* (London, Hamish Hamilton, 1964) 322.

30 DN Pritt, *From Right to Left* (London, Lawrence & Wishart, 1965) 87.

31 Lord Hailsham, *A Sparrow's Flight* (London, Collins, 1990) 241. See also G Lewis, *Lord Hailsham* (London, Jonathan Cape, 1997) 107–09.

32 ç.n: *Whip*'ler Avam Kamarası veya Lordlar Kamarası'nda, partileri tarafından, kendi partilerinin milletvekillerini bilgilendirmek ve organize etmek içini atanan milletvekili veya Lordlardır. Sorumluluklarından birisi, kendi partilerinden olan milletvekili veya Lordların oylamalara katılması ve parti politikası dahilinde oy kullanmalarını sağlamaktır. Bkz. UK Parliament, *Whips*, Erişim:07.01.2020, <https://www.parliament.uk/site-information/glossary/whips/>

33 ibid 245–46.

Bunu gerçekten yapan son kişi ben olmalıyım. . . Avukatlık faaliyeti ile Parlamento üyeliğini birleştirdim. . . [Mahkemelerde] duruşmalar genellikle 10.30’da başlar 16.00’ya kadar devam ederdi. New Street istasyonuna [Birmingham], oradan Londra’ya, Avam Kamarası’na giderdim. Avam Kamarası’nda Genel Kurul görüşmeleri, en azından genellikle, 22.00’ye kadar devam ederdi. Kendimi genelde Londra’dan hareket eden gece yarısı treninde bulurdum. Londra’da kalacak bir yerim vardı. İşlerimin yoğun olduğu zamanlarda bir duruşmaya katılmak ya da bir dava dosyasını eve döndüğümde okumak ve sabah mahkemeye gitmek için kuzeye seyahat ederdim. Epeyce yorucu olurdu. . . . [O] günlerde bir milletvekili olarak zamanınızı ayarlama şansınız vardı ve sekreterimin de yardımıyla – çok yardımcı ve destekleyici bir sekreterim vardı – mahkemelerdeki dava listelerinizi biraz olsun düzenleyebilirdiniz. . . . Gölge kabine (shadow cabinet)³⁴ üyesi olarak bir komisyona katılmak zorunda olduğumda, kâtime Salı günleri veya her ne zaman idiye, mahkemede olamayacağımı belirtir, belli davaları başka güne aldırılmaya çalışırdım.

Hukuk, en azından, milletvekili maaşlarının olmadığı veya düşük olduğu zamanlarda ek gelir kaynağı demektir.³⁵ II. Dünya Savaşı’na kadar, milletvekili olmak, bir avukat için mesleki şöhrete giden bir yol olması sebebiyle kariyer açısından cazipti. 19’uncu yüzyılda bu, kesin bir algı ve bir dereceye kadar gerçeklikti.³⁶ Bu nedenle *barrister* olan herhangi bir milletvekilinin, aksi takdirde mesleği gereği meşru olmayacak olsa bile *Kraliçe Avukatı* olması (Parlamentoda “ipek giymesi³⁷”) mümkündü. Milletvekili olmak ayrıca yargısal atamalar bakımından da bir yol olarak kullanılıyordu. Başbakanlık yaptığı dönemde *Lord Salisbury* üst düzey yargısal atamalar bakımından, yazılı olmayan hukukta parti taleplerine her zaman ağırlık verilmesi gerektiği kuralından daha açık bir hüküm bulunmadığını ifade etmiştir.³⁸ *Lord Halsbury*’nin, Lord Şansölye olduğu dönemde bazı fanatik partilileri Yüksek Mahkeme üyeliğine ataması bir skandala yol açmış ve halkın tepkisini çekmiştir.³⁹

34 ç.n: Gölge kabine, iktidardaki Hükümetin kurduğu Kabineyi “yansıtmayı” amacıyla muhalefet partisi lideri tarafından seçilen kıdemli sözcülerden oluşan bir ekiptir. Her bir Gölge Kabine üyesi kendi partisi bakımından belli bir siyaset alanından sorumlu olup bu alanda asıl Kabinedeki karşılık gelen Bakanı sorgular. Bu yöntemle Resmi Muhalefet, (sıradaki) alternatif hükümet olarak kendisini göstermeye çalışır. Bkz. UK Parliament, *Shadow Cabinet*, Erişim:08.01.2020, <https://www.parliament.uk/site-information/glossary/shadow-cabinet/>

35 Milletvekillerine maaş ödemesine ilk olarak 1911 yılında başlandı. Yıllık £400 tutarındaki maaş 1937 yılında kadar değişmemiş, bu yıldan sonra düzensiz aralıklarla artmıştır. Lawrence Komisyonu’nun tavsiye kararlarının bir sonucu olarak 1964 yılında bir milletvekili maaşı yıllık £1,500’dan £3,250’a yükseltilmiştir. 1975’de Üst Düzey Maaşların İnceleme Kurumu’nun önerisiyle £4,500’dan £5,750’a çıkmıştır. 1997 yılı itibarıyla ise £43,860 idi; bkz Avam Kamarası, Milletvekili Giderleri Komisyonu, 2009 tarihli Parlamento Standartları Kanunu’nun İşleyişi Raporu (HC 2011, 1484) 8–11.

36 D Duman, *The Judicial Bench in England 1727-1875* (London, Royal Historical Society, 1982) 75–78.

37 Bkz. 15 no.lu dipnot.

38 R Andrews, *Lord Salisbury: Political Titan* (London, Weidenfeld & Nicolson, 1999) 684.

39 R Heuston, *Lives of the Lord Chancellors 1885-1940* (n 13) 40–63; J Hostettler, *Lord Halsbury* (Chichester, Barry Rose, 1998) 110–12.

Lord Devlin geçen yüzyılın ortasına kadar, mahkeme üyesi olarak atanmanın en kısa yollarından birinin, siyasi açıdan ipler elde tutulurken yapılan kısa bir Parlamento kariyeri (milletvekilliği) olduğunu söylemiştir.⁴⁰

Milletvekilliğinin yanı sıra avukat olarak mesleğini sürdürmek, seçim bölgesi ile ilgili görevlerin daha fazla ciddiye alınıyor olması sebebiyle artık mümkün değildir; (milletvekilleri sıklıkla yüceltilmiş sosyal hizmet görevlisi olarak davranılsa da, genel anlamda iyi de olmuştur) ayrıca Parlamento çalışma saatleri gün boyu mahkeme veya büroda çalışıp, akşamları Parlamento’da bulunmak açısından elverişsizdir. 1997 genel seçimlerinden sonra oluşan Parlamentoda, çalışma saatleri 14.30–22.30 idi (görüşmelerin 22.30’da tamamlanmasının mutlak olmaması göz önünde bulundurulur). Çalışma saatlerinin daha “aile dostu” hale getirilmesi amacıyla 1999’dan itibaren birleşimlerin Salı günü 11.30’da başlayıp 19.00’da sona ermesi öngörülmüştür. 2003 yılından itibaren ise birleşimlerin hem Salı hem de Çarşamba günleri 11.30’da başlaması düzenlemesine gidilmiştir.⁴¹ Ayrıca 9.30’da da toplanabilen daimi denetim komisyonları (*select committees*⁴²), hevesli *back-bencher*⁴³ milletvekilleri için daha uygun bir mecra haline gelmiştir. Baro’da dosya üzerinden çalışma mümkün olabilir iken, milletvekilinin olağan Parlamento faaliyetine katılması söz konusu olduğunda dava takip etmesi söz konusu olamaz. “İpek giymek” bakımından ise, *Lord Şansölye* olduğu dönemde *Lord Mackay* 1990’lı yıllarda bu görevini (*Kraliçe Avukatlığı*) sona erdirmiştir. Yargısal atamalar, II. Dünya Savaşı sonrası dönemde büyük çapta parti siyasetinden ayrılmıştır.⁴⁴ 2007 yılından bu yana yargısal atamalar siyaset eliyle değil ve fakat Yargısal Atamalar Komisyonu tarafından yapılmaktadır.

Avukat milletvekillerinin, Avam Kamarası’na seçtiklerinde, mutlaka hukuki müzakerelere veya komisyonlarla ilgili faaliyet yürütmeleri ya da bakanlık

40 Patrick Devlin, *Taken at the Flood* (Privately printed, 1996) 152. See also R Stevens, *The Independence of the Judiciary* (Oxford, Clarendon, 1993) 83.

41 R Kelly, ‘Sitting hours’, House of Commons Library Standard Note, 18 July 2012.

42 ç.n: Daimi denetim komisyonları, hem Avam hem de Lordlar Kamarası’nda bulunan ve bakanlıkların faaliyet alanından ekonomik işlere kadar farklı birçok alanda denetim ve raporlama yapmakla görevli komisyonlardır. Avam Kamarası’ndaki daimi denetim komisyonları Hükümet faaliyetlerini denetlemekle görevlidir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Kayatekin K B., Çeliker E., Öksüz D. vd., İngiltere Avam Kamarasında Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri, TBMM Araştırma Merkezi Raporu, Aralık 2019, s.49,25-30, Erişim:08.01.2020, http://intranet.tbmm.gov.tr/webortak/arastirma/HKM_R_22677_INGILTERE_AVAM_KAMARASINDA_YASAMA__DENETIM_VE_BUTCE_SURECLERI.pdf (sınırlı erişim)

43 ç.n: Arka sıra milletvekilleri. Bu adlandırmanın sebebi, Genel Kurul salonunda ön sıralarda oturan ve ön sıra milletvekilleri (*frontbenchers*) olarak adlandırılan kendi partilerinin sözcülerinin arkasındaki sıralara oturmalarıdır. Söz konusu üyeler bakan veya muhalefet gölge kabinesi üyesi değildirler. Her iki kamarada da bulunabilirler. Avam Kamarası’nda *backbench* milletvekilleri tarafından ileri sürülen konuların görüşülmesine ayrılan zamanda hangilerinin görüşüleceğine karar veren bir *Backbench* İşleri Komisyonu bulunmaktadır. Bkz. UK Parliament, *Backbench (Backbenchers)*, Erişim:08.01.2020, <https://www.parliament.uk/site-information/glossary/backbenches/>

44 D Woodhouse, *The Office of Lord Chancellor* (Oxford, Hart Publishing, 2001) 140–42; K Malleon, ‘Appointments to the House of Lords: Who Goes Upstairs?’ in L Blom-Cooper, Brice Dickson and G Drewry, *The Judicial House of Lords 1876-2009* (Oxford, Oxford University Press, 2009) 119. But see J Griffith, *The Politics of the Judiciary*, 5th edn (London, Fontana, 1997) 17.

görevinde bulunmaları gerekmez. Bazı açılardan bu durum yalnızca fırsat eksikliğine yol açabilirdi. Diğer açılardan, her halükarda beklenen ilerleme hukuki değil, siyasi olduğundan bu, açık bir tercihti. Hukuk, basitçe amaca götüren bir araçtı. Nitekim *John Simon* 1910 yılında, daha geniş anlamda bir siyasi kariyer istemesi sebebiyle *Solicitor General* olarak atanmaktan nasıl kaçındığını açıklar. Aynı sebeple 1915 yılında kendisine yapılan bir teklif olmasına rağmen *Woolsack*'⁴⁵ (Lordlar Kamarası Başkanlığı) reddetmiştir.⁴⁶ *Rufus Isaacs*, *Lord Chief Justice* görevinde olmasına rağmen hukukun faydacıl olduğu görüşündeydi. Daha sonra *Hindistan Genel Valisi* olarak atandığında: 'Elimde olursa bir daha bir hukuk dosyasına bakmayacağım!' demiştir.⁴⁷ Yukarıda sözü edilen röportajda *Ken Clarke* bu konudaki yaklaşımını şu şekilde açıklamıştır.

Farklı bir yol seçmiş oluyorsun. Siyasi avukat olmamaya oldukça kararlıydım. . . . Genel olarak siyasete çok ilgiliydim. Hukuk ve siyaseti ayrı tuttum. Avukatlık işlerim Batı Midland'da, siyasi işlerim ise Doğu Midland'da idi. Birmingham hukuk; Nottingham siyaset içindi. . . . Tam anlamıyla bir hukuk kariyeri isteseydim siyasete atılmanın bir anlamı olmadığına karar verdim. Neden sadece Baro'ya bağlı kalınmasın? Böylece siyasete, tam olarak ilgi alanım hukuktan çok daha geniş olduğu için girdim. Backbencher milletvekili iken, daha önce avukatlık yapmış olduğumun reklamını yapmadım. Hukuki konularda konuşmamaya özen gösterdim.

Bütün avukatlar mesleklerini aynı hevesle terk etmediler. 1905'de *Haldane*, *Woolsack*'ı (Lordlar Kamarası başkanlığı) çok istemiş fakat Savaş Bakanlığı ile yetinmek zorunlu kalmıştır.⁴⁸ Milletvekilliğinin ilk yıllarında *FE Smith*, ceza davaları temyiz mahkemesi kurulması, aile hukuku reformu ve uluslararası hukuk gibi bazı önemli hukuki görüşmelere katılmış ve bunu, o zaman karakteristik hale gelen partizanca bir tarzda yapmamıştır.⁴⁹ *Rush* ve *Baldwin* avukat milletvekillerinin rolünü sorular, konuşmalar ve komisyon çalışmaları gibi Parlamento faaliyetlerine bakarak ölçmeye çalışmıştır. 1994-45'inci döneme ilişkin yapılan daha ayrıntılı inceleme, avukat milletvekillerinin daimi komisyonlarda hukuk reformu öngören kanun teklifleri ve avukatların ilgi alanına giren konular dolayısıyla daha fazla yer aldıklarını ortaya koymasına rağmen, ham rakamlar önemli farklılıkları ortaya çıkarmamıştır.⁵⁰ Şaşırtıcı bir durum bulunmamaktadır; eğitimle ilgili görüşmeler öğretmenleri, tarımla ilgili olanlar çiftçileri, dişçilikle ilgili olanlar ise diş hekimlerini cezbeder. Tabii ki bu konularda başkalarının katılımı da olacaktır, bununla beraber geçmişte çok sayıda avukat milletvekilinin hukuki konular görüşülürken diğerlerini sıkıntıya soktukları olmuştur.

45 ç.n: *Woolsack*, Lordlar Kamarası Başkanının oturduğu yere verilen ad. Yünle doldurulmuş kare şeklinde kırmızı renkte büyük bir minder olan *woolsack*, yün ticaretinin ekonominin önemli bir kısmını oluşturması dolayısıyla çok uzun süreden beri kullanılmakta ve ülkenin zenginliğini simgelemektedir.

46 Viscount Simon, *Retrospect* (n 9) 75, 103.

47 Montgomery Hyde, *Lord Reading* (n 14) 327.

48 S Koss, *Lord Haldane. Scapegoat for Liberalism* (New York, Columbia University Press, 1969) 35–36.

49 Campbell, *FE Smith* (n 16) 169.

50 Rush and Baldwin, 'Lawyers in Parliament' (n 4) 160–62.

Niteliksel açıdan avukatların hukukla ilgili konuların değerlendirilmesine özel bir katkıları olmuş mudur? Fazlasıyla taraftara sahip olan bir görüş, kendi kişisel çıkarları dışında hiçbir şey getirmediği yönündedir. Haksız şekilde alaycı, küçümseyici bir yaklaşımdır. Bununla birlikte siyasete özgürlükler, insan hakları ve icracı hükümet yetkisi gibi konularda saf bir ilgi gösterenlerin sadece avukatlar olduğunu düşünmek yanlış olur. Önemlisi, haklarla ilgili kaygılar Parlamentoda bir dereceye kadar kurumsallaşmıştır. Şu anda örneğin, Ortak Komisyon⁵¹, Avam Kamarası İkincil Mevzuat Daimi Denetim Komisyonu ve daha önemlisi İnsan Hakları Ortak Daimi Denetim Komisyonu bu alanlarda faaliyet göstermektedir. Bu komisyonlardan ilki ikincil mevzuatı; mahkemede ihtilaf konusu olabilecek nitelikte hüküm içerip içermediği, dayanağı olan birincil mevzuatın bu konuda açık yetki tanımadığı hallerde geçmişe etkili hüküm taşıyıp taşımadığı, verilen yetki dâhilinde olup olmadığı, dayanağı olan birincil mevzuatın tanıdığı yetkilerin olağan olmayan ve beklenmedik şekilde kullanılmasını öngörüp öngörmediği açılarından inceleme -alelade fakat önemli- görevini üstlenmiştir.⁵² Daha yeni bir Komisyon olan İnsan Hakları Ortak Komisyonu, 1998 tarihli İnsan Hakları Kanunu uyarınca çıkarılan Düzeltici Kararname'leri gözden geçirmekle görevlidir. Bununla birlikte Komisyon, birçok raporunda insan hakları ile ilgili konuları özellikle Parlamente'ye sunulan kanun önerilerinin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde düzenlenen haklarla uygunluğunu incelemiştir.⁵³ Söz konusu Komisyon üyelikleri hiçbir şekilde avukat milletvekillerine hasredilmemiştir.

Hükümet içinde bu konular özellikle Kraliyet hukuk müşavirlerinin (*law officers*⁵⁴) – İngiltere ve Galler'de *Attorney General*⁵⁵ ve *Solicitor General* – görev alanına girmektedir. Söz konusu bakanlar Parlamente'dir ve en az bir tanesi Avam Kamarası'nda hazır bulunur. (1997 yılına kadar her iki Kraliyet hukuk müşaviri de hazır bulunurdu; bu uygulamaya 2010 yılında tekrar dönülmüştür.) Parlamente'ye

51 ç.n: Avam Kamarası milletvekilleri ile Lordlar Kamarası üyelerinden oluşan komisyonlara verilen ad. Daimi Denetim Komisyonları ile aynı yetkilere sahip bu komisyonların bazıları, İnsan Hakları Ortak Komisyonu gibi sürekli, bazıları ise geçici niteliktedir. Bkz. UK Parliament, *Joint Committees*, Erişim:08.01.2020, <https://www.parliament.uk/about/how/committees/joint/>

52 Avam Kamarası İçtüzüğü (Public Business, London, 2012) r 151.

53 ibid r 152B. Bkz. eg, J Hiebert, 'Governing Under the Human Rights Act' [2012] Public Law 27, 37–41.

54 ç.n: İngiltere ve Galler bakımından *Attorney General* ve *Solicitor General*, ve İskoçya bakımından *Advocate General for Scotland* (Kuzey İrlanda bakımından *Attorney General* bağımsız bir görev olarak *Advocate General for Northern Ireland* sıfatını taşır.), Birleşik Krallık'taki üç Kraliyet hukuk müşaviridir ve Adalet Bakanına (*Secretary of State for Justice*) bağlıdır. Bu kişiler Kraliçeye ve Hükümet bakımından hukuki danışmanlık vermek ve mahkemede temsil etmekle görevlidir.

55 ç.n: *Attorney General*, Tâc'ın (Kraliçe'nin) baş hukuk müşaviridir. Bundan bağımsız olarak kamuya ilgili başka görevleri de bulunmaktadır. Örneğin Hukuk Müşavirliği birimleri (Kraliyet Savcılık Birimi, Ağır Dolandırıcılık Ofisi, Kraliçe'nin Kraliyet Savcılık Birimi Müfettişliği, Hükümet Hukuk Birimi) üzerinde denetim yetkisine sahiptir. *Attorney General* Hükümetin bir üyesidir fakat tam olarak bir Kabine üyesi olmayıp diğer bakanlardan farklı bir statüdedir. Görüşüne ihtiyaç duyulduğunda Kabine toplantılarına katılan bir politikacıdır ve kıdemli bir avukattır. *Attorney General*'in esas görevi Hükümetin, bakanların hukuka uygun davranmasını teminidir. Bkz. Gov.uk, *Attorney General*, Erişim:08.01.2020, <https://www.gov.uk/government/ministers/attorney-general>; Gov.uk, *The role of the Law Officers*, Erişim:08.01.2020, <https://www.gov.uk/government/speeches/the-role-of-the-law-officers>

sunulmadan önce bütün kanun tekliflerinin, Avam Kamarası Başkanı'nın başkanlık ettiği ve *Attorney General*'ın üyesi olduğu şimdiki adıyla Parlamento Faaliyetleri ve Yasama Komisyonu tarafından onaylanması gerekir. Bu sebeple komisyon kanun tekliflerine, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne uygunluğu belirtir, Hükümet birimlerinde (bakanlık ve diğer) görevli avukatlar tarafından Kraliyet hukuk müşavirlerine yapılan incelemenin kapsayıcı olduğu ve güvenilir argümanlar içerdiğini temin için sunulan bir memorandumun eklenmesi zorunludur.⁵⁶ Kraliyet hukuk müşavirleri ayrıca kanun tekliflerindeki geçmişe etkili madde ve erken işlerlik kazanan hükümleri onaylamalıdır. Müşavirler tarafından, kanun tekliflerinde yer alan ve başkanlar veya diğer birimler tarafından kendilerine verilen yetkiye dayanarak yasal düzenleme yapma yetkisinin sınırları gibi vaktiyle 'müşavir konuları' olarak bilinen konulara çok dikkat edilir.⁵⁷

III. MİLLETVEKİLLERİ VE HÂKİMLER

2011 yılının başlarında Başbakan'a Sorular'da, Başbakan'a Yüksek Mahkemenin cinsel suç failleri kütüğü ile ilgili verdiği karar soruldu. Yüksek Mahkeme oybirliğiyle verdiği ilgili kararda 2003 tarihli Cinsel Suçlar Kanunu'nun bazı kısımlarının – ileride yapılacak bir kişisel gözden geçirme mekanizması olmadan cinsel suç faillerinin belirsiz bildirim yapılmasını öngören hükümlerinin – AİHS'in 8'inci maddesine aykırı olduğuna hükmetmiştir.⁵⁸ Başbakan şöyle demiştir:

Saygıdeğer arkadaşım, mahkemenin ortak akla tamamen zıt olan bir karar almasının bütünüyle ne kadar incitici olduğunu, bir kere daha, ifade ederken pek çok kişi adına konuşmaktadır. Ağır cinsel suç faillerinin, hâlihazırda yapmakta oldukları gibi, hayat boyu bir kütüğe kaydedilmeleri, bu meclis ve ülke çapında geniş bir destek bulmuştur. Yüksek Mahkeme kararı karşısında dehşete düştüm. Bu karara karşı mümkün olan asgari yaklaşımı benimseyeceğiz... Kararların mahkemeler yerine Parlamentoda alınmasını sağlamanın tam zamanıdır.⁵⁹

Cameron, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM)'nin mahkûmların oy kullanma hakkına ilişkin verdiği karar hakkında benzer görüşler ileri sürmüştür.⁶⁰ Bu

56 Cabinet Office, Guide to Making Legislation, April 2013, 11.13.

57 ibid 12.9; House of Commons, Constitutional Affairs Committee, Constitutional Role of the Attorney General (HC 2007, 306) Ev 60; J Edwards, The Law Officers of the Crown (London, Sweet and Maxwell, 1964) 147–48); J Edwards, The Attorney General, Politics and the Public Interest (London, Sweet and Maxwell, 1984) 186–87.

58 R (on the application of F) v Secretary of State for the Home Department [2010] UKSC 17, [2010] AC 331.

59 Avam Kamarası 16 Şubat 2011 tarihli görüşme, Cilt 523, col 955. Ayrıca bkz. David Cameron'un yorumu: 'Hâkimler bir çeşit gizlilik hukuku yaratmaktalar, oysa ki bir parlamenter demokraside olması gereken kararların – seçip oraya koyduğunuz – Parlamentoda alınmasıdır. . .': The Guardian, 21 Nisan, 2011.

60 Hirst v United Kingdom (No 2) [2005] ECHR 681, (2006) 42 EHHR 41. Bkz. Başbakan'a Sorular, Avam Kamarası Tutanakları 24 Ekim 2012, cols 922–23.

düşünceler ve bunların kamuoyunun kayda değer bir kesimindeki yankısı kolayca göz ardı edilemez. Parlatmentonun, AİHS’de düzenlenen hakların hayata geçirilmesi yetkisini mahkemelere devrettiği şekilde bir karşılık, söz konusu hakların belli durumlarda farklı anlamlara gelebildiği durumlarda, yeterli bir açıklama değildir. Mahkemelerin 1998 tarihli İnsan Hakları Kanunu uyarınca sahip oldukları yasal düzenlemelerin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’ne aykırı olduğunu ilan yetkisini, ABD ve Avustralya’da olduğunu aksine Britanya mahkemelerinin sahip olmadığı, Sözleşmeye aykırılık taşıyan yasal düzenlemeleri fesih yetkisi ile ayrıştırmak da ayrıca yeterli değildir. Siyasi gerçeklik şudur ki, mahkeme bir kez Sözleşme ile bağdaşmazlığı tespit ettikten sonra Hükümet üzerindeki ilgili düzenlemenin değiştirilmesi yönündeki baskı bariz hale gelir. Bu sebeple Başbakan, her ne kadar verdiği cevapta daha uygun sözcükler kullanabilir idiyse bile, demokratik bir toplumda mahkemelerin rolüne ilişkin makul bir endişe ortaya koymuştur. Parlamento mahkûmların oy hakkını, kötümserlerin beklemediği bir olgunlukla görüşmüştür.⁶¹

Bu alanda temel öneme sahip en az üç anayasal prensip bulunmaktadır. Bunlardan ilki, demokratik hesap verebilirliktir; ikincisi yargı bağımsızlığı ve üçüncüsü devletin üç erki arasındaki karşılıklı saygıdır. Birinci ilke, temsili demokrasi için yüzyıllar boyunca verilen başarılı mücadelenin Avrupalı birçok ortağımızınkine kıyasla anayasal tarihimizin ayırt edici özelliği olmasına karşın, yeteri kadar anayasa külliyatında belirgin şekilde ortaya çıkmamaktadır. Daha ayrıntılı bir inceleme başka bir zamanda yapılabilir. Yargı bağımsızlığı olan ikinci ilke, yargının toplumdaki rolü ve yargı kararlarının genel kabulü açısından önemlidir. Üçüncü ilke, Parlamento, yürütme ve mahkemeler arasındaki bazen hassas olan dengeyi tanıır.

Bazı ülkelerde, hâkimlerle – Hükümetin etkisi altında oldukları ve – durumun, bir kimsenin mal ve hizmet – özellikle tasarımcı etiketi taşıyan ürünler – satın alması gibi olduğu yönündedir. Kıyasen biz şanslıyız. Yargı bağımsızlığı anayasamızda teminat altına alınmıştır. 2005 tarihli Anayasal Reform Kanunu Lord Şansölye’ye yargı bağımsızlığının muhafazasında özel bir sorumluluk yüklemektedir: Buna göre Lord Şansölye söz konusu bağımsızlığın korunması; yargının görevini yerine getirebilmesinde gerekli desteğin sağlanması ile yargı ve adalet yönetimi ile ilgili konuların, bu konuları etkileyen kararlarda kamu yararının gereken şekilde yer almasına olan ihtiyacı göz önüne almalıdır.⁶² Bununla beraber ilgili Kanun, diğer Kraliyet Bakanlarına da yargı bağımsızlığını koruma ve ‘yargı veya adalet yönetimini ilgilendiren konulara ilişkin sorumlulukları’ yüklemektedir.⁶³ Önemlisi, söz konusu yükümlülük Hükümet Kılavuzu’nda milletvekillerini de dâhil edecek şekilde düzenlenmiştir.⁶⁴

61 Bkz. D Nicol, ‘Legitimacy of the Commons Debate on Prisoner Voting’ [2011] Public Law 681; S Fredman, ‘From Dialogue to Deliberation: Human Rights Adjudication and Prisoners’ Rights to Vote’ [2013] Public Law 292.

62 Sözkonusu Kanun m. 3(6)

63 2005 tarihli Anayasal Reform Kanunu, m. s 3(1).

64 The Cabinet Manual, 1. baskı, Ekim 2011, m. 6.38.

Lord Şansölye'nin 2007'den bu yana Avam Kamarası üyesi olması gerekmekte, 2012 yılından beri ise aynı zamanda avukatlık yapma yasağı bulunmaktadır. Bunda yanlış bir şey bulunmamaktadır. Bununla beraber gelişmekte olan Adalet Bakanlığı Ofisi, Lord Şansölye'nin daha çok politikleşmekte olduğunu göstermektedir. Ofis, şimdi yukarıda olanlar içindir, sadece yolun sonunda olanlar için değil (2007–2010 yılları arasında Lord Şansölye olan *Jack Straw* ve 2010–2012 yılları arasında *Lord Şansölye* olan *Kenneth Clarke* ikinci kategoriye girmektedir). Sonuç olarak, Kraliyet hukuk müşavirleri bakanlar olarak, yargı bağımsızlığının fiilen başlıca koruyucuları olabilirler.⁶⁵ Halihazırdaki *Attorney General* olan, *Kraliçe Avukatı* unvanına sahip *Dominic Grieve*, mahkumların oy hakkı kararının uygulanmasında Britanya'nın AİHS bağlamında sahip olduğu yükümlülükler konusunda, bir dereceye kadar, bu rolü üstlenmiş görünmektedir. Eğer durum böyle olsaydı, Kraliyet hukuk müşavirlerinin yarı-yargısal görevlerine doğal bir katkı olurdu. Aslında söz konusu yarı yargısal görevler yargı bağımsızlığı ile ilişkilidir.⁶⁶ Kraliyet hukuk müşavirlerinin yarı yargısal görevleri esasen kovuşturmalara ilgilidir ve bu durum 1920'lerdeki, İşçi Partisi Kabinesi'nin *Workers Weekly* dergisinin editörü hakkında Hükümete karşı kışkırtıcı yazısı dolayısıyla başlatılan kovuşturmanın durdurulmasındaki rolü hakkındaki, eleştirilerle vurgulanmıştır – Profesör Edward'ın görüşüne göre, *Lord Hewart* ve *Birkenhead* gibi *Attorney General*'ların faaliyetleri dikkate alınmamış, yanlış yönlendirilmiştir.⁶⁷

Devletin üç erki arasındaki karşılıklı saygı, yargıya riayet kavramı (muhtemelen yanlış şekilde adlandırılmış olsa da yine de önemlidir) ve aleyhte bir yargı kararı ile karşılaşmışlarında milletvekilleri ve bakanların sergileyecekleri ihtiyatın ne olması gerektiği gibi birtakım uygulamalar ve gelenekler ile kendisini göstermektedir. Milletvekillerinin yargı kararları hakkında yorum yapmalarını veya hâkimleri eleştirmelerini yasaklayan bir parlamento usul kuralı bulunmaktadır.⁶⁸ Bununla birlikte Yeni Zelanda Kabine Kılavuz'unda olduğu gibi, Bakanların Parlamento dışındaki söylemlerine kıyasen uygulanabilir bir şey bulunmamaktadır.⁶⁹ Karşılıklı saygı diğer kurumların görevleri hakkında bilgi sahibi olmakla geliştirilir. Bazı hallerde hâkimlerin, Parlamento komisyonları önünde bilgi vermeleri, Parlamenter kavrayışa katkıda

65 Bir başka olasılık, Adalet Bakanı ile *Lord Şansölye*'nin pozisyonlarının, *Lord Şansölye*'nin daha tarafsız/nötr, ama daha önceki rolüne tamamen dönmek üzere, ayrılmasıdır.

66 Edwards, *The Law Officers of the Crown* (n 38) 6.

67 Edwards, *The Attorney General, Politics and the Public Interest* (n 38) 317. Yarı yargısal bir şekilde görev yapan Kraliyet hukuk müşavirleri aynı zamanda kamu yararına başka şekillerde de hizmet ederler: örneğin mahkemeye karşı saygısızlık davası açılması yetkisinin kullanılması; karşı tarafa sırf zarar verme amacıyla hareket eden davacıların sınırlanması için işlem başlatmak; belli aile hukuku ve hayır amaçlı işlemlerin başlatılması veya müdahil olmak; ve en önemlisi kamu yararına olan diğer hukuki işlemleri başlatmak veya müdahil olmak. Bunların hiçbiri kendi içinde büyük çaplı olmayan fakat önemli açılardan Kraliyet hukuk müşavirlerinin partizanca hareket etmediğini vurgulayan hususlardır.

68 Avam Kamarası İçtüzüğü, *Public Business*, Londra, 2012, Ek 1, *Matters sub judice*; *Erskine May's Parliamentary Practice*, 24. baskı (Londra, Lexis Nexis, 2011) 444.

69 Bkz Lordlar Kamarası, *Anayasa, Yürütme, Yargı ve Parlamento Arasındaki İlişkiler Daimi Denetim Komisyonu: İzleme Raporu, 2007-08 Yasama Yılı 11. Raporu*, paragraf 8.

bulunmaktadır. Bununla birlikte bunlar genellikle belirli konulara ilişkin olmakta ve yargıya ilişkin halihazırdaki kılavuz ilke, bunun istisnai olması gerektiğidir.⁷⁰ Dahası, hâkimler için daimi denetim komisyonları bakımından halihazırdaki kılavuz ilke, münferit davaların esasları; görevdeki hâkimler, politikacılar veya kamuoyuna mal olmuş diğer kimseler ve daha genel olarak atamaların nitelikleri; herhangi bir kanun teklifinin hükümlerinin içeriği veya olası etkileri ve hakkında yargının resmi bir cevap verme eğiliminde olduğu hükümetten gelen istişare konularına ilişkin görüş bildirmemeleri gerektiğidir. Bütün bunlar yargının tarafsızlığının temini ve yargı bağımsızlığının muhafazası için görece sınırlayıcı ama makul niteliktedir.

Karşılıklı saygı – ve demokratik hesap verebilirlik – milletvekillerinin yüksek yargı atamalarında rolü olsaydı geliştirilebilirdi. Bir milletvekili olarak, özellikle Yüksek Mahkeme hâkimlerinin atanmasında, daha fazla derecede demokratik hesap verebilirliğin olması gerektiği görüşünü ifade ettim. Anayasa Reformu (hakkında) kanun teklifinin kabulü sırasında, Hükümet'in, atama komisyonunun, teklifin ilk halindeki üç isim yerine sadece bir adayın ismini Lord Şansölye'ye sunabileceği yönündeki, kararını eleştirdim.⁷¹ Müzakerelerde ayrıca 'siyaset-dışında tutulan-kült'e/anti-politik ekol'e, siyasetin *quango*'lara⁷² devredilen önemli kararlar dışına çıkarılabileceği yanılmasına dikkat çektim. Çeşitli müzakerelerde Profesör *Robert Hazell*'in yargısal atamaların hâkimlere bırakılamayacak kadar önemli olduğu ve hâkimlerin kendi atamalarını yapan bir oligarşi olarak algılanmalarının çok gerçek tehlikeleri olduğu yönündeki eleştirisini hatırlattım.⁷³ Ancak mevcut amaçlarla alakalı olarak, İngiltere Bankası Para Politikası Komisyonu'na seçilenlerin, Avam Kamarası Hazine Daimi Denetim Komisyonu önüne gelmelerinde olduğu gibi Yüksek Mahkeme üyeliği adaylarının da parlamento komisyonlarına aynı usulle çağırılması ihtimalini ileri sürdüm. Karşılıklı saygı ilkesi hâkimlerin böyle bir tecrübeden korkacak çok az şeyleri olduğu anlamına gelir.⁷⁴

Peki ya madalyonun öbür yüzü olan yargının hükümet ve Parlamento hakkındaki algısı nedir? Hâkimlere ilişkin etnografik çalışmada, *Penny Darbyshire*, hâkimlerin belli sorunlar bakımından hükümeti/yönetimi suçlamaya hazır olma durumunda olduklarını ortaya koymuştur.⁷⁵ Yazar hâkimler arasında, kaynak öncelikleri ve siyasi tercihlerin meşruluğuna dair bir takdir olup olmadığını açıklamamaktadır. Hazine danışmanları, mahkemelerde Hükümeti devamlı temsil eden *barrister*'lar, hükümetin karar alma (yapısına) dair değerli kavrayışlar kazanmaktadırlar. Her ne kadar Yargısal

70 Adli Yürütme Kurulu, 'Hâkimler İçin Daimi Denetim Komisyonlarına (Çağırılma/İfade Verme) Kılavzu', 2012.

71 Avam Kamarası, Anayasa İşleri Komisyonu, Yargısal Atamalar ve Yüksek Mahkeme, 2003-04 Yasama Yılı Birinci Rapor, cilt 1, 63–64.

72 ç.n: yarı otonom hükümet dışı örgüt/kuruluş

73 Bkz. Avam Kamarası Görüşmeleri, 27 Mayıs 2004, Cilt 1 col 499WH; 17 Jan 2005, cols 589–594.

74 Bkz. A Horne, Değişen Anayasa: A Case for Judicial Confirmation Hearings? (Group Paper No I, 2010).

75 P Darbyshire, *Sitting in Judgment. The Working Lives of Judges* (Oxford, Hart Publishing, 2011) 140–41.

Atamalar Komisyonu'nun kurulmasından sonra artık bu garanti edilemese de bir zamanlar Yüksek Mahkeme üyeliğine atanmada etkin bir hakka sahiptiler. Son zamanlarda *Lord Woolf*, *Lord Brown*, *Laws LJ*, *Stephen Richards LJ*, *Charles J* ve *Sales J* gibi eski Hazine danışmanları da hâkimler gibi kamu hukukunun idaresinde önemli rol oynamışlardır. Fakat yönetim ve Parlamento hakkında bilgi, daha doğrudan deneyimden gelmeyecektir. Yaklaşık 40 yıl içerisinde İngiltere ve Galler'deki Yüksek Mahkeme üyeliğine atanan ilk eski milletvekili ve hükümet bakanı olan kişi benim.⁷⁶ Vaktiyle bu, çok kullanılan bir yoldu. 1727 ila 1760 yılları arasında atanan hâkimlerin 25'i veya % 57'si; 1760–1790 arasında 16'sı veya %50'si; 1790–1820 arasında 17'si ya da %59'u; 1820–1850 arasında 23'ü veya %52'si milletvekili idi.⁷⁷ 1832 ila 1906 yılları arasında atanan 139 hâkimden 80 tanesi atama sırasında milletvekili idi, 11'i ise, bazıları birden fazla kere olmak üzere, milletvekilliğine aday olmuşlardır. Söz konusu 80 kişinin 63'ü kendi partileri iktidardayken atanmış, 33'ü ise daha önce Kraliyet hukuk müşaviri olarak görev yapmışlardır.⁷⁸

Bir kısmı yukarıda belirtilen süreç, 1906'dan sonra devam etmiştir. Örneğin, *Rufus Isaacs* 1910 yılında altı ay kadar *Solicitor General* görevinde bulunmuş, sonrasında 1913 yılında 53 yaşındayken *Lord Chief Justice* olarak atanmasına kadar *Attorney General*'lık yapmıştır. (*Lord Chief Justice* olduğunda zamanının pek çoğunu savaş sırasında ve sonrasında hükümetin gayri resmi danışmanı olarak geçirmiştir.) *Isaacs*'ın *Lord Chief Justice* olarak atanması, *Francis Bacon* tarafından açıkça belirtilen 'sıralı ilerleme' ilkesinin bir örneğiydi. 'Sıralı ilerleme' ilkesine göre *Attorney General* olan kişi, *Lord Chief Justice* olarak, *Solicitor General* Temyiz Mahkemesi'nde daire başkanlığı veya üyeliği gibi diğer yüksek dereceli bir makama atanmayı talep edebilir. *Attorney General*'lık bakımından bu halefiyet hakkı, 1922'de *Attorney General* olan *Sör Gordon Hewart*'ın nihayetinde başarılı da olduğu, *Lord Chief Justice* olmaya çalıştığı zaman *Lord Birkenhead* tarafından güçlü şekilde desteklenmiştir.⁷⁹ *Bacon*'ın söz konusu ilkeyi ifadesi, üst düzey bir makama gelmek için kendi planının bir parçasıydı ve *Edwards*'ın görüşü ise *Birkenhead*'ın *Attorney General*'ın *Lord Chief Justice* görevine getirilme hakkına verdiği desteğin *Hewart* ile olan yakın arkadaşlığı, muhtemelen de daha önce bulunduğu görevin yan gelirlerinin temininin önemine dair abartılı bir inançla oluşan göz boyamadan kaynaklanmıştır.⁸⁰

II. Dünya Savaşı sonrası dönemde hâkim olarak atanan milletvekili sayısı düşmeye başlamıştır. Hâkim olarak atanan Kraliyet hukuk müşavirlerine dört örnek

76 İskoçya'da biraz daha iyi bir durum söz konusu oldu: İskoçya Yüksek Mahkemesi'ni oluşturan ve hukuk davalarının temyiz mercii olan *Court of Session*'nin halihazırdaki hâkimleri -*Lord Mackay*, milletvekili olmamasına rağmen 1995-1997 yılları arasında bir İskoç Kraliyet Hukuk Müşaviri idi; *Lady Clark* 1997-2005 arası milletvekilliği, 1999-2006 arası İskoçya Advocate General'lık yapmıştır; *Lord Boyd* ise milletvekili olmamasına rağmen İskoçya *Solicitor General* (1997-1999 arası Birleşik Krallık Hükümeti için, 1999 yılında İskoç Yürütme Organı için) ve 2000-2006 arası İskoç kraliyet Hukuk Müşaviri olarak görev yapmıştır.

77 Dunman, *The Judicial Bench in England 1727–1875* (n 24) 78.

78 H Laski, *Studies in Law and Politics* (London, George Allen & Unwin, 1932) 168.

79 Jackson, *The Chief* (n 17) 127–30.

80 Edwards, *The Law Officers of the Crown* (n 38) 328.

bulunmaktadır: İskoç kraliyet Hukuk Müşaviri (*Lord Advocate*)⁸¹ olan *James Reid* 1948 yılında *hukuk lordu (law lord)*⁸² olmuştur; (*Viscount Dilhorne* ünvanına sahip) *Reginald Manningham-Buller*, *Solicitor General* ve *Attorney General* olarak görev yapmış, *Lord Şansölye* görevine getirilmiş ve *hukuk lordu* olarak atanmıştır⁸³; *Lynn Ungoes-Thomas* Ekim 1951'deki İşçi Partisi yenilgisinden önce sadece altı aylığına *Solicitor General* görevini yürütmüş ve 1962'de Yüksek Mahkeme'nin *Chancery* dairesine hâkim olarak atanmıştır.⁸⁴; ve (*Glaisdale Lord Simon* ünvanlı) *Jocelyn Simon*, *Solicitor General* görevinde bulunmuş ve 1962 yılında Yüksek Mahkeme Miras, Deniz ve Boşanma dairesi başkanı olarak atanmış, sonrasında bir *hukuk lordu* olmuştur. Sayılan Kraliyet hukuk müşavirlerine ek olarak, Yüksek Mahkeme üyeliğine atanan *backbench* milletvekillerine üç örnek mevcuttur: İşçi Partisi milletvekili olup zamanla *hukuk lord*'luğuna yükselen *Terence Donovan*⁸⁵; Muhafazakâr Parti milletvekili olup gezici mahkeme yoluyla Yüksek Mahkeme hâkimi olan ve sistemin kaldırılmasından önce İngiltere ve Galler'deki 61 *assize* mahkemesinin⁸⁶ tamamına başkanlık ettiği yönünde bir şöhret iddiası olan *Basil Nield*; ve 1961 yılında Yüksek Mahkeme'yi oluşturan dairelerden bir olan *Queen's Bench dairesine* atanan Muhafazakâr Parti *Cambridgeshire* milletvekili *Gerald Howard*.⁸⁷ Dikkat çekici bir durum da, sayılan yedi kişiden dördünün –*Donovan*, *Reid*, *Ungoes-Thomas* ve *Manningham-Buller*– terfi ettirilmesi tercihinin kendi partilerine değil, Kamara'daki karşıt partiye ait olmasıdır. Bu durum, II. Dünya Savaşı sonrasında Lord Şansölyelerin etkisi altındaki yargısal atamaların büyük oranda tarafsızlık özelliğine verilen güçlü bir destektir. Muhtemelen

-
- 81 ç.n: Esas olarak, İskoçya dahilindeki ceza kovuşturmaları mekanizmasına başkanlık etmekle görevlidir. Bkz. Crown Office & Procurator Fiscal Service, *Lord Advocate*, Erişim:08.01.2020, <https://www.copfs.gov.uk/about-us/who-we-are/lord-advocate-biography>
- 82 ç.n: *Hukuk Lordları*, 30 Temmuz 2009 tarihine kadar yüksek donanımlı, tam zamanlı hâkimler olarak Lordlar Kamarasının yargı işlerini gören kişilerdi. Fakat yapılan değişikliklerle Lordlar Kamarasının bir temyiz mercii olarak söz konusu yargısal görevi sona ermiş ve 1 Ekim 2009'dan itibaren, Birleşik Krallık'ın tamamı bakımından bütün özel hukuk davalarının; İngiltere, Galler ve Kuzey İrlanda bakımından bütün ceza davalarının karara bağlanması yetkisi Birleşik Krallık Yüksek Temyiz Mahkemesi'ne devredilmiştir. Bkz. UK Parliament, *Law Lords*, Erişim:08.01.2020, <https://www.parliament.uk/site-information/glossary/law-lords/>
- 83 R Heuston, *Lives of the Lord Chancellors* (Oxford, Clarendon, 1987); R Stevens, *Law and Politics* (London, Weidenfeld & Nicolson, 1979) 426ff. Ekim 1963'de *Macmillan*'in halefi hakkındaki kabine görüşünün toplanmasındaki rolü ve baskın görüşün *Alex Douglas-Home*' dan yana olduğunu bildirmesindeki temel, Muhafazakâr Parti içinde gaddarca eleştirilmiştir. Saygın bir *hukuk lordu* olan *Lord Devlin*'in meşhur ifadesine göre, sıradan bir kariyer düşkünü kendisini yanlış veya başka şekilde kabul edilebilir kılar, *Reggie* ise kendisini kabul edilemez kılmakta ilerleme başarısını göstermiştir.
- 84 *Ungoes-Thomas*, *Lord Şansölye Jowitt* tarafından kendisine yapılan Yüksek Mahkeme hâkimi olarak atanma teklifini, partinin çok kötü bir durumda olduğu bir dönemde bir ara seçim yapılmasını sağlayamayacağı gerekçesiyle reddetmiştir: Heuston, *Lives of the Lord Chancellors 1940–1970* (n 61). Önde gelen bir Kariyerini ön planda tutan bir kişi olarak, *Jowitt* bu tür rahatsızlıkların dile getirilmesi karşısında şaşkına dönmüş olmalı.
- 85 *Donovan* hakkında, bkz. Stevens, *Law and Politics* (n 61) 520–23.
- 86 ç.n: *Assize* mahkemeleri önemli şehirlerde kurulan, Londra'daki daha yüksek dereceli mahkemelerden gelen gezici hâkimlerin başkanlık ettiği periyodik mahkemelere verilen ad. 1971 tarihli Mahkemeler Kanunu ile kaldırılmıştır. Bkz. UK Parliament, *The Assizes*, Erişim:08.01.2020, <https://www.parliament.uk/about/living-heritage/transformingsociety/laworder/court/overview/assizes/>
- 87 Bkz. B Nield, *Farewell to the Assizes* (Londra, Garnstone, 1972).

en göze çarpan tarafsız nitelikli atamaları *Attlee* tarafından yapılmıştır: Kendisi *James Reid*'i *hukuk lordu*; 1930'ların muhafazakâr *Kraliyet hukuk müşaviri* olan *Donald Somervell*'i 1946'da Temyiz Mahkemesi üyeliğine ve eski bir muhafazakâr parti milletvekili adayı olan *Rayner Goddard*'ı 1946'da Lord Şansölye olarak atamıştır.

Söz konusu milletvekili-hâkimlerin tecrübelerinden öğrenebileceğimiz bir şey var mı? Lordlar *Reid* ve *Simon* daha yakın bir ilgiyi hak ediyorlar. *Cambridge*'in ardından, neredeyse hemen takip eden dört yılı uzakta I. Dünya Savaşı'nda muvazzaf olarak geçirdikten sonra *Reid*, Edinburgh Baro'sunda saygın ama çok büyük olmayan bir deneyim edindi. Boş zamanının bir kısmını hukuki konularda yazarlık yaparak geçirdi. 1920'lerde İskoçya'da aktif olarak Muhafazakâr siyasetle ilgilendi ve 1931'de *Stirling* ve *Falkirk* milletvekili seçildi. 1935'de kaybettiği sandalyesini 1937'de yapılan ara seçimle *Hillhead*'den geri kazandı. Profesör *TB Smith*, *Reid*'in kariyerinin, İskoç Baro'sundaki itibar ile siyasi kariyerin tatmin edici şekilde birleştirilemeyeceğini çarpıcı bir şekilde ortaya koyduğunu ifade etmiştir.⁸⁸ Bununla birlikte, *Reid* 1936'dan 1941'e kadar İskoçya *Solicitor General*'lığı (ilk kez atandığında Avam Kamarası değildi) ve 1941-1945 arasında ise İskoç kraliyet hukuk müşaviri olarak görev yapmıştır. 1945'den sonra muhalefette *Reid*, Avam Kamarası'nda *Attlee* Hükümeti'nin zorlu bir tenkitçisi olmuştur. Siyasetteki meslektaşlarının birçoğu görevde geçen yıllardan, savaştan yorgun düşmüş pek azı İşçi Partisinin çığ gibi büyüyen yasama faaliyetinin ayrıntılarını özümseyebilmişti. Muhtemelen bu durum 1949 yılında yapılan, *hukuk lordu* olarak doğrudan atanma teklifini daha da şaşırtıcı hale getirmiştir. Kendi partisine danışıp göreve dönmeyi tercih etmesi konusunda bir teşvik almayan *Reid*, *Attlee*'nin teklifini kabul etmiştir.

Reid İngiliz içtihat hukukuna önemli ve meşhur katkılarda bulunmuştur. 1974 yılının sonunda emekli oluncaya dek, *hukuk lordu* olarak görev yaptığı dönemde 500 kadar temyiz incelemesinde bulunmuş, söz konusu incelemelerin çoğunluğunda geneli nihai olmak üzere hüküm vermiştir. 1962'de kıdemli *hukuk lordu* olmasının ardından, çok az kişinin uyum sağlayabileceği yaratıcı ve sofistike bir yöntem kullanan, en etkileyici hâkim haline geldi.⁸⁹ Hukukta ilkeye dayandırılmış gelişmeler üzerindeki etkisi, hâlâ atıfta bulunulan kararlarla kanıtlanmıştır. Kamu hukuku, haksız fiilden doğan zarar alanlarından üç isim verilecek olursa *Ridge v Baldwin*⁹⁰, *Hedley Byrne v Heller, Partners Ltd*⁹¹ ve *Heron II* kararları sayılabilir.⁹² *Lord Reid*'in kendisi bunların ilkinden gurur duymaktaydı.⁹³ *Reid*'in yargısal yönteminin önemi/izahatı herkesçe bilinmektedir.⁹⁴ *Reid*, ilk derece yargılamasında hâkimlerin zamanın %90'ını davanın,

88 TB Smith, Oxford Dictionary of National Biography.

89 Stevens, Law and Politics (n 61) 468ff.

90 Ridge v Baldwin [1964] AC 40.

91 Hedley Byrne v Heller and Partners Ltd [1964] AC 465.

92 Heron II [1969] 1 AC 350.

93 Bkz. L Blom-Cooper ve G Drewry, 'Towards a System of Administrative Law: The Reid and Wilbeforce Era, 1945-82', Blom-Cooper, Brice Dickson and Drewry (n 29) 219-20.

94 Lord Reid, 'The Judge as Lawmaker (1972) 12 Journal of the Society of Public Teachers of Law 22.

birçok durumda uygulanacak hukukun belirgin hale geldiği, esasları hakkında karar vererek kullandıklarını ifade etmiştir. Bununla beraber temyiz aşamasında hâkimler kaçınılmaz şekilde hukuk yaratırlar. Yargısal hukuk yaratılmasının bir altın kuralı bulunmamaktadır; hukuk bir bilim olduğu gibi aynı zamanda bir sanattır. Hâkimin göz önünde tutması gerekenler sırasıyla sağduyu (ortak akıl), hukuki kural ve kamu düzenidir. Sağduyu (ortak akıl), statik değildir ve on dokuzuncu yüzyılda yalın şekilde akliselim olan, bugün abes olabilir. Hukuki ilke açısından bu durum tutarlılık sunabilir fakat içtihadı sıkı şekilde bağlı kalmaktan kaçınılması gerekir. Son olarak *Reid*'in nitelendirmesinde kamu düzeni, hukuku kamuoyundaki hareketlerle uyumlu tutmaktadır.

Lord Reid II. Dünya Savaşı sonrası dönemin milletvekili-hâkimleri arasında en ayırt edileni ise, *Glaisdale*'den *Lord Simon* ise muhtemelen en ilginçidir. *Jocelyn Simon* 1934'de Baro'da çalışmaya başlamış, Burma dâhil olmak üzere savaşta görev almış ve 1951'de *Middlesbrough* milletvekili olmuştur. 1957 ilâ 1959 yılları arasında İçişleri Bakanlığında bir devlet bakanlığı ve sonrasında Hazine Mali Sekreteri görevlerinde bulunmuştur. 1959'da *Solicitor General* olmuş ve 1962'de Yüksek Mahkeme Veraset, Boşanma ve Deniz Hukuku Dairesi⁹⁵ başkanı olarak atanıp Parlamentodan ayrılmasına kadar bu görevde kalmıştır. Bu, Kraliyet hukuk müşavirlerinin yargısal terfi 'hakkına' destek verilmesine son örnektir. *Simon* kıdemli hâkim olarak hatırı sayılır bir meslek geçmişi bırakmıştır. İçtihat hukukunu değişen sosyal koşulların gerçeklerine göre şekillendirmeye ve kamu politikası konularını ele almaya açıkça hazırdı.⁹⁶ *Simon* kendisini güzel şekilde ifade etmiştir. Sahip olduğu siyasetçi geçmişi onu, mahkemeler ve Parlatentonun karşılıklı birbirlerine saygı göstermeleri ihtiyacını kesinlikle farkında olmasını sağlamıştır.⁹⁷

Ölümünden kısa bir süre önce *Lord Bingham*, *hukuk lordları*'nın siyasi geçmişleri olan üyelerinin olduğu önceki dönemin, gelecekte tekrarlamasının olası görünmediğini ifade etmiştir. En yüksek dereceli mahkemenin üyeleri arasında kamu yönetimi tecrübesine sahip olanların bulunmamasından üzüntü duymuştur. '[M] ahkemenin üyelerinden bazıları demokratik ve bürokratik süreçler hakkında doğrudan kişisel deneyime sahip olmuş olsalardı müzakereleri, zenginleşirdi. . .'⁹⁸ *Reid* ve *Simon*, siyasi geçmişe sahip hâkimlerin mahkemeye neler getirebileceğinin iyi örnekleridir. *Reid* emekliliğinde, *hukuk lordu* olarak görev yapan eşli siyasetçilerin yönetim mekanizmasının nasıl çalıştığını bildikleri ve idare ile ilgili konuları anlayabildiklerini söyleyen *Bingham*'ın bu düşüncelerini tekrarlamıştır.⁹⁹ *Reid* ayrıca bir hâkim olarak sıradan insanların deneyimlerini/yaşadıklarını bilmenin öneminin idrakinde olduğunu göstermiştir. I. Dünya Savaşı sırasındaki hizmetlerine ve milletvekilliği yıllarına

95 ç.n: Sonra bu dairenin görevleri başka dairelere aktarılmıştır.

96 Stevens, *Law and Politics* (n 61).

97 Verilebilecek en iyi örnek *British Railways Board v Pickin/ İngiliz Demiryolları Kurulu v Pickin Kararı*[1974] AC 765.

98 T *Bingham*, 'The Law Lords: Who Has Served, "Blom-Cooper, Brice Dickson and Drewry"' içinde (n 29) 125.

99 M Berlins, 'The One Judge We Will Really Miss', *The Times*, 14 Ocak 1975.

istinaden hiçbir şüpheye yer vermeden yargısal hukuk yaratılmasına dair kendi hesabına şunları söylemiştir:

Hukuk eğer kamuoyu hareketlerine ayak uyduracaksa hâkimlerin toplumun her kesimindeki sıradan insanların nasıl düşündüğü ve yaşadığını bilmesi gerekir. Bunu, kitaplardan veya kurs eğitiminden öğrenemezsiniz. Her türlü insanla karışmanız ve onları tanımanız gerekir. Sadece adını duyuranları dinlerseniz yanlış izlenim edirsiniz. Kamuoyu görüşü ile yönlendirilmeye gayret eden demokratik kişiler olarak kalacaksak temele, kaynağa inmeliyiz. Bu sebeple bir hâkim için ilk hizmet yıllarında kamu hizmetinde bulunmak çok kıymetlidir.¹⁰⁰

Hem Reid hem de Simon ayrıca, yargısal hukuk yaratılmasının sınırlarına dair bir bilinç/algısı -daha fazla kurumsal yeterliliğe sahip olması ve devlet yönetiminin diğer kollarının görevlerine saygının önemi gereğince belli konuları Parlamente'ye bırakma ihtiyacı- oluşturmuştur.¹⁰¹

IV. HÂKİMLER VE SİYASET¹⁰²

Anayasa mahkemelerinin demokratik yollarla seçilen hükümetleri sıkıştırma gücü bulunmaktadır. Sonuç olarak, anayasa mahkemeleri hem siyasetçilere hem de kamuoyuna bu gücün kullanılmasının nasıl gerçekleştirileceği, açıklanacağı ve meşruiyet kazandırılacağı hususuyla mücadele etmek zorunda kalmışlardır. Tarihsel olarak, Birleşik Krallık anayasası mahkemelere mukayese edilebilir bir güç vermemiştir. 1960'lardan sonra mahkeme denetiminin gelişmesi, hükümetin planlarının bozulmasında mahkemeler için uygun bir role dair bazı tartışmalara yol açtı. 1990 yılındaki *Hamlyn Dersleri*'nde Lord Woolf, yargısal denetimin fazla yayılan bir kullanımından kaynaklanabilecek tehlikeleri, bir dengenin kurulması ihtiyacını ve tedbirlerin esnek yapısı gibi suistimale karşı önlemleri kabul etmiştir.¹⁰³ Bu zamandan itibaren yasama ve yürütme erkine karşı yargısal mutavaat hakkında çok miktarda eser yazılmıştır.¹⁰⁴

1998 tarihli İnsan Hakları Kanunu ile birlikte konu, katıyetle merkeze yerleşmiştir. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ni hayata geçirmedeki mahkemelerin rolü, ciddi bir kamuoyu tartışması meselesi olmuştur. Tartışma sadece Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin ne yaptığı meselesi değildir. Mahkemelerimiz de dâhil edilmektedir. Yani nasıl yargı gücü demokratik yolla seçilen siyasetçilerin gücüyle başarılı bir biçimde uzlaştırılabilir?

100 Lord Reid, 'The Judge as Lawmaker' (n 71) 27.

101 Bkz. Stevens, Law and Politics/Hukuk ve Siyaset (n 61) 474, 574; A Paterson, The Law Lords, (London Macmillan, 1982) 178, 197-98.

102 Bu bölüm benim 2012 yılında Londra Üniversitesi Kraliçe Mary'de verdiğim Hukuk ve Toplum dersi üzerinden yazılmaktadır.

103 Sir Harry Woolf, *The Protection of the Public-The New Challenge* (London, Stevens, 1990).

104 Örneğin A. Kavanagh, 'Defending Defence in Public Law and Constitutional Theory' (2010) 126 *Law Quarterly Review* 222; I King, 'Institutional Approaches to Judicial Restraint' (2008) 28 *Oxford Journal of Legal Studies* 409. Lord Dyson'ın görüşleri için, 'Some Thoughts on Judicial Deference' [2006] *Judicial Review* 103.

21 Nisan 1952 tarihinde geçtiğimiz yüzyılın en büyük avukatlarından biri olan *Sör Owen Dixon*, ülkenin en yüksek mahkemesi olan Avustralya Yüksek Mahkemesi Başkanı olarak göreve başladı. İkinci Dünya Savaşı boyunca Avustralya'nın Birleşik Devletler büyükelçisi olarak hizmet vermek üzere yargı görevine ara vermesine rağmen, öncesinde yaklaşık çeyrek asır Yüksek Mahkemenin bir yargıçısı olarak görev yapmıştı. Daima pürüzsüz olmasa da, uzun yıllar Avustralya siyasetinde etkili olan *RG Menzies* ile yakın bir ilişkisi vardı.¹⁰⁵ Göreve başlama seremonisinde *Dixon*, Avusturalya anayasasındaki ihtilafları karara bağlamadaki yargı fonksiyonu anlayışını tanımladı:

“Anayasa Mahkemesinin yegane görevi, gücün veya gücün üzerindeki kısıtlamanın anayasal bir tarifini yorumlamak ve belirtilen tedbirin sonuç itibariyle çizilen çerçevenin içinde olup olmadığını ifade etmektir.... Tedbirin kusurlarının kıymetiyle alakası yoktur.... Yasal akıl yürütmeye yakın bağlılık, federal sorunlardaki tüm tarafların güvenini muhafaza etmenin tek yoludur. Belki de mahkemenin aşırı biçimde yasalara bağlı olduğu düşünülebilir. Mahkemenin farklı bir şey olmasını düşünmekten üzgün olurdum. Büyük uyuşmazlıkların hukuki çözümünde sıkı ve tam bir yasacılıktan başka bir güvenli rehber yoktur.”¹⁰⁶

Dixon bu ifadeleri kullandığında aklında, Yüksek Mahkeme'nin Komünist Partisi Davası (*Australian Communist Party v Commonwealth*¹⁰⁷) olarak bilinen davada vermiş olduğu karara yönelik yakın zamandaki kamuoyu eleştirileri vardı.¹⁰⁸ Bu kararda Mahkeme, hükümetin 1950 tarihli Komünist Partisini Fesih Kanunu'nu anayasal gerekçelerle iptal etmişti. Bu Kanun Komünist Partisini yasaklamış ve yürütmeye bireylerin ve kurumların partiyle bağlantılı olup olmadığına ve ülkenin güvenliğini tehdit edip etmediğine karar verme yetkisi vermişti. Mahkeme, Kanunun sonuç itibariyle partinin, ülkenin güvenliğine zararlı olduğunu ilan etmek anlamına geldiği, vatandaşları nesnel fiilleri yüzünden değil de irtibatlarından dolayı cezalandırmayı amaçladığı ve savunma alanında kanun çıkarmanın, Federal Hükümetin yetkisi altında meşru olmadığı gerekçelerine dayanmıştır. Mahkemenin kararından sonra, Hükümet seçime gitmiş ve kazanmış, ancak akabinde partiyi yasaklama ve üyeleriyle ilgilenme yetkisi veren anayasa değişikliği referandumunu kaybetmiştir.¹⁰⁹

105 Menzies, *Dixon*'ın barda talebesiydi.

106 (1952) 85 CLR xiv. See P Lane, 'High Court Techniques' (169) 43 Australian Law Journal 172; L Zines, *The High Court and the Constitution*, 3rd edn (Sydney, Butterworths, 1993) 340ff.

107 *Australian Communist Party v Commonwealth* (1951) 83 CLR 1. See P Ayres, *Owen Dixon* (Melbourne, Miegunyah Press, 2003) 233. See also DP Derham, 'The Defence Power' in R Else-Mitchell (ed), *Essays on the Australian Constitution* (Sydney, Law Book Co, 1961) 177-81.

108 *Australian Communist Party v Commonwealth* (1951) 83 CLR 1. Bakınız P Ayres, *Owen Dixon* (Melbourne, Miegunyah Press, 2003) 233. Ayrıca bakınız DP Derham, "The Defence Power" in R Else-Mitchell (ed), *Essays on the Australian Constitution* (Sydney, Law Book Co, 1961) 177-81.

109 J Molony, *History of Australia* (Ringwood, Victoria, Penguin, 1987) 305.

Yüksek Mahkemenin birkaç yıl öncesinde *Avustralya Ulusal Havayolları Pty Ltd v Commonwealth (Australian National Airways Pty Ltd v Commonwealth)*¹¹⁰ ve *Commonwealth v Yeni Güney Galler Bankası (Commonwealth v Bank of New South Wales)*¹¹¹ davalarındaki kararları, yukarıdaki karar kadar tartışma konusu olmuştu. İlkinde İşçi (Partisi) Hükümeti, eyaletler arası seyahatte tekeli olan bir kamu havayolu şirketi kurmaya teşebbüs etmiştir. Mahkeme, anayasada bir kamu havayolu şirketine izin verilmesine rağmen 92'nci maddenin buna tekel statüsü vermeyi yasakladığını kabul etmiştir.¹¹² İkinci dava daha da tartışmalı idi. 1947 tarihli Bankacılık Kanununun 46'ncı maddesi Federal Hükümete herhangi bir özel bankanın faaliyetlerini devam etmesini yasaklama yetkisi vermektedir. Bankalar yasaya karşı kapsamlı bir kampanya harekete geçirmiş ve bu durum 1949 yılında İşçi Partisi Hükümetinin yenilgisinde ve başbakan olarak *RG Menzies*'in iktidara dönmesinde önemli bir etken olmuştur.¹¹³ Danışma Kurulu (*Privy Council*), Bankacılık Kanunu'nun 46'ncı maddesindeki yetkinin, Anayasanın 92'nci maddesinde yer alan eyaletler arası ticaret özgürlüğünün ihlali olduğu yönündeki Avustralya Yüksek Mahkemesinin çoğunluk kararını onamıştır.

Bu nedenle *Dixon*'ın yasacılığı, son derece siyasi alanlarda alınan yargı kararlarını bir meşrulaştırma girişimidir. 1955 yılındaki Yale Hukuk Fakültesi konuşmasında *Dixon*, yargısal yönetime yönelik doğru olduğunu düşündüğü yaklaşımı uzunca açıklamıştır.¹¹⁴ (Kendisini öncelikle ilgilendiren hususun, anayasal kararlar değil yüksek mahkemelerdeki içtihat hukuku kapsamındaki karar alma (sistemi) olduğunu ifade etmiştir. Ona göre anayasal yorumlama, 'özel hukuk mahkemeleri tarafından idarenin objektif davranma karakterine ehil değildi'). *Dixon*'ın anlayışında hukuk, belirli davalardaki kararlara hükmeden bir doktrin gövdesi sağladı. Saptanmış hukuki prensiplere uygun oldukça ve hâkimlerin kişisel olmayan akıl yürütmesine göre uygulanırsa kararlar 'hatalı' veya 'hatasız', 'doğru' veya 'yanlış' olurdu. (*Dixon*'a göre) Hâkim, belirli bir davanın sonucunun vereceği memnuniyetsizlik yüzünden hukuki doktrinle sağlanan dış standardı görmezden gelemezdi. *Dixon*, *Maitland*'ın içtihat hukuku metodunun tarihi tanımlamasını sıkı mantık ve yüksek teknik yöntemi olarak hatırlatmıştır.¹¹⁵ *Dixon* bunun çağımızda tamamen doğru bir tanımlama olmayabileceğini kabul etmesine rağmen, bu gelenekten keskin bir ayrışmanın olmadığı kanaatini taşımaktaydı.

Dixon yasacılığın sürekli değişen bir yasal düzene yeteri biçimde karşılık veremeyeceğini kabul etmekteydi. Ancak hukuk doktrininin, hukuk yenilikçileri

110 *Australian National Airways Pty Ltd v Commonwealth* (1945) 71 CLR 29.

111 *Commonwealth v Bank of New South Wales* (1949) 79 CLR 497 (PC). The Privy Council purported to apply, inter alia, *James v Commonwealth of Australia* (n 18).

112 S Brogden, *Australia's Two-Airline Policy* (Melbourne, Melbourne University Press, 1968) 58-65.

113 R May, *The Battle for the Banks* (Sydney, Sydney University Press, 1968); LF Crisp, Ben Chifley (Croydon, Victoria, Longsman, 1961) 338-40.

114 Sir Owen Dixon, 'Concerning Judicial Method' (1956) 29 *Australian Law Journal* 468.

115 Ibid 469.

tarafından açık şekilde değiştirilmesinin yasak olduğuna inanmaktaydı.¹¹⁶ Ancak *Dixon*, – kendi anladığı biçimde – içtihat hukuku metodunun, hukuki değişime engel olmadığını, yine de değişimin eldeki davada karar vermeye gerekenle sınırlı tutulması gerektiğini iddia etmiştir. (*Dixon*'a göre) fakat uzun süredir kabul görmüş bir hukuki prensipten kaynaklanan sonuçtan hoşnutsuz bir hâkimin adalet, sosyal gereksinim veya sosyal uygunluk adı altında bu prensibi bilerek terk etmesi yanlıştı. Hatırlanacağı üzere Yüksek Mahkeme Başkanı olarak yemin etme töreni konuşmasında *Dixon*, yasacılığın kamuoyu güvenine olan önemini vurgulamıştır. Yale dersinde *Dixon*, hâkimin bilerek hukuk yaratmasının iktidarı gasp ettiğini ifade etmiştir. (*Dixon*'a göre) değişimdeki ihtiyat, hâkimlerin sonuçlarını öngörmedeki sınırlı kapasitesi ışığında çekingenliğin değil, aksine erdemini işaretiydi.

Yasacılık Avustralya'nın hukuk metodunu gölgede bırakmıştır. Yasacılık, iktidarın üstünlüğü ve metne özenli dikkat gösterilmesi anlamına gelmektedir. İstikrarın faydasını taşımakta ve mahkemelerin yetkilerini meşrulaştırma imkânı sağlamaktadır. Ancak olumsuz bir yönü de bulunmaktadır. *Dixon*'ın metodunun, yerleşik ilkenin tarafsız uygulanması olarak değerlerin uygulanmasını maskeleyiği, eleştirenlerce uzun süredir ileri sürülmektedir.¹¹⁷ Avustralya'da toplumsal değişimin yaşandığı bir zaman olan 1980'lerde bir istikamet değişimi meydana gelmiştir.¹¹⁸ Avustralya Yüksek Mahkemesi hâkimleri değerler konusunda daha açık hale geldi. Bir kısmı Sidney Üniversitesinde Profesör *Julius Stone* tarafından eğitilmiş ve yargısal karar almada *Stone*'un ifadesiyle 'tercih serbestlikleri' bulunduğu mefhumunu iyice öğrenmişti.¹¹⁹ Mahkemenin 1972 yılından beri bir üyesi ve 1987 ile 1995 yılları arasında Başkanı olan *Sör Anthony Mason*, Mahkemenin anayasal rolünün, hâkimlerin kendi değerlerinin değil toplumun değerlerini hesaba katmadan (gerçekleşmesinin) imkansız olduğunu ifade etmiştir. Hâkimlerin hüküm verme yetkisinin doğal parçası olarak kanun yapma otoritesine sahip olduğunu savunmuştur. (Ona göre) 'yasama ve yargı organlarının kanun yapması arasında hiçbir apaçık ayrım olamaz.¹²⁰ Hâkimin yaratıcı rolü, 2003 yılında *Hamlyn Dersleri* verdiği zaman (Yüksek) Mahkemenin önde gelen bir üyesi olan *Michael Kirby* tarafından açıkça benimsenmiştir.¹²¹

116 İbid 472. Özel yazışmalarından biliyoruz ki bu Lord Denning'e bir atıftı: Ayres, *Owen Dixon* (n 83) 253.

117 B. Gallighan, *Politics of the High Court* (St. Lucia, Qld, University of Queensland Press, 1986) 32-33, 40-41, 232; F Carrigan, 'A Blast From The Past: The Resurgence of Legal Formalism2 (2003) 27 *Melbourne University Law Review* 163, 17273.

118 M Coper, 'Concern About Judicial Method' (2006) 30 *Melbourne University Law Review* 554, 565-66.

119 J Stone, *Legal System and Lawyers' Reasoning* (London, Stevens, 1964) 274-76. See Justice Michael Kirby, 'Julius Stone and the High Court of Australia' (1997) 20 *University of New South Wales Law Journal* 239.

120 Sir Anthony Mason, 'Legislative and Judicial Law-Making: Can We Locate an Identifiable Boundary?' (2003) 24 *Adelaide Law Review* 15.

121 Justice Michael Kirby, *Judicial Activism* (London, Sweet & Maxwell, 2004): Ayrıca bakınız AJ Brown, *Michael Kirby* (Sydney, Federation Press, 2011) 209-10, 359-75.

Yüksek Mahkemenin bu dönemdeki öncülük eden kararları, anayasada özgür siyasi tartışma ve içtihat hukuku bakımından bağımsız bir isim/titr hakkını keşfetti.¹²² Yoğun bir kamuoyu tartışması vardı. Mahkemenin kanun yapım rolünün tanınmasına taraftar hâkimler, yasama alanına müdahale tehlikesini gördü. Yüksek Mahkemenin ilk kadın üyesi olan *Mary Gaudron* bu kategorideydi. Ona göre, eğer değişiklik savı ilkeselden ziyade pragmatikse, konuyu yasama organına bırakmak daha yerinde olurdu. *Breen v Williams* davasında o ve *McHugh J*, içtihat hukukundaki ilerlemelerin geleneksel yasal muhakeme metotlarına göre olması gerektiğini ve içtihat hukuku mahkemelerinin her toplumsal, siyasi veya ekonomik sorun için bir çözüm sağlama otoritesi olduğunu düşünmenin ciddi bir anayasal hata olduğunu ifade etmiştir: ‘Demokratik bir toplumda mevcut içtihat hukuku kurallarına ve ilkelerine mantıken veya kıyas yoluyla münasebeti kurulamayan hukuktaki değişiklikler yasama organının yetki alanıdır’.¹²³ Beklenebileceği üzere, bu açık ve aktivist dönemde Yüksek Mahkeme’ye karşı siyasi bir reaksiyon vardı.¹²⁴ Bu durum, dönemin Avustralya Hükümetinin hâkimlerin atanmasındaki – daha az aktivist bir yaklaşım sergileyen – bilinçli politikasında çok bariz idi. Hâkimlerin bazılarının arasında *Dixon*vari yasacılığa kısmi bir dönüş olmuştur.¹²⁵

Oliver Wendell Holmes, Birleşik Devletler tarihinin muhtemelen en meşhur hâkimidir. *The Common Law* adlı kitabının açılış bölümünde *Holmes*, içtihat hukukunun mantıktan daha fazlası olduğu yönündeki felsefesini şu ünlü pasajda özetlemiştir:

Kanunun canı mantık olmamıştır: Zamanın hissedilen ihtiyaçları, hüküm süren ahlaki ve siyasi teoriler, aleni veya bilinçaltı kamu politikası sezgileri, hatta hâkimlerin toplumlari ile birlikte paylaştıkları önyargılar, insanların hangi kurullarla yönetilmesi gerektiğinin karar verilmesinde kıyastan çok daha fazla öneme sahiptir.¹²⁶

Dolayısıyla, *Dixon*’ın iddia ettiğii gibi, içtihat hukuku sadece mantık ve teknik vasıtasıyla gelişmemişti. Herhangi bir zamanda içtihat hukukunun içeriğii, bir toplumun ihtiyaçlarına ne münasipse ona yakından tekabül ediyordu. *Holmes*’ün kabul ettiğii gibi mantık bir ögeydi, fakat hâkimler bazen takdir yetkisini kullanmakta

122 Bakınız örneğii *Australian Capital Pty Ltd v Commonwealth* (1988) 165 CLR 360; *Mabo v Queensland* (1992) 175 CLR 1.

123 *Breen v Williams* (1996) 186 CLR 71. Gaudron hakkında bakınız P Burton, *From Moree to Mabo* (Perth, U Western Australia Publishing, 2010) 296. McHugh için bakınız McHugh ‘This Law-Making Function of the Judicial Process’ (1988) 62 *Australian Law Journal* 15 (Pt1), 116 (pt2). Daha fazla işçi sınıfı geçmişleri olan Gaudron ve McHugh hiç kuşkusuz, daha asilzade olan Mason’a nazaran kendilerini toplumsal değerlerin daha iyi barometreleri olarak addetmişlerdir.

124 Bakınız J Pierce, *Inside the Mason Court Revolution* (Carolina Academic Press, 2006).

125 Örneğii Hâkim Dyson Heydon, ‘Judicial Activism and the Death of the Rule of Law’ (2003) 47(1) *Quadrant* 9; (Baş Yargıç) AM Gleeson, ‘Individualised Justice – The Holy Grail’ (1995) 69 *Australian Law Journal* 421; Justice K Hayne, ‘Concerning Judicial Method-Fifty Yeras On’ (2006) 32 *Monash University Lw Review* 223. Bakınız ayrıca F Wheeler and J Williams, ‘Restrained Activism in the High Court of Australia’ in Brice Dickson (ed), *Judicial Activism in Common Law Supreme Courts* (Oxford, Oxford University Press, 2007) 30-32.

126 Oliver Wendell Holmes, *The Common Law* (London, Macmillan, 1882) 1.

ve toplumsal değerlere mukabele etmektedir. *Holmes*, kendi yargı metodu yaklaşımını esasen bir Amerikan hukuk ansiklopedisi olan *Kent'in Yorumları*'nin on ikinci baskısını hazırlamak üzere üstlendiği detaylı bir içtihat hukuku çalışmasından geliştirmiştir.¹²⁷ *Holmes*, bu çalışmasını Boston'da avukatlık yaparken ve kısmen Harvard Hukuk Fakültesinde ders verirken yapmıştır. Daha sonra bazıları Amerikan pragmatistleri olarak nitelendirilen bir felsefe grubunun üyesi olan *Holmes*'ün, 1870'lerden beri Harvard Hukuk Fakültesi Dekanı olan *Langdell*'in olguculuğuna çok az yakınlığı vardı. *Langdell* hukuku bir bilim olarak tahayyül eder ve tüm hukuk bilgisinin nihai kaynağını, gelecekteki kararlara uygulanabilecek hukuk ilkelerinin keşfedilmesi için tümevarımla kullanılabilen davalarda gördü.¹²⁸

1881 yılında 41 yaşındayken *Holmes*, Massachusetts Yüksek Yargı Mahkemesine atanmış ve yaklaşımını, hâlâ esasen içtihat hukuku davaları kapsamında olmak üzere, iyileştirmiştir. Yazılarında içtihat hukukunun somut uyuşmazlıklara çözüm bulmasıyla oluşmasını içtihat hukukunun bir meziyeti olarak ileri sürmüştür. *Holmes*, davaların birer birer karara bağlandığını, ama bir noktada hususi bir alanda farklı kararları uzlaştıran bir doktrin veya ilkenin sistemli şekilde oluşturulmasının gerekli hale geldiğini iddia etmiştir. İlke bu nedenle tekamül etmekte ve birden çok, aslında birçok, aklın çalışmasına dayanmaktadır. Eğer kararlar farklı yönlerde gelişmekteyse, ilkenin şeklinin ve yönünün seçilmesi gerekli hale gelmektedir. Bu, açıkça ihtiyari bir biçimde yapılabilir. Mesele, sonraki davalardan ilkeyle tasavvur edilmemiş yeni konular ortaya çıkarılabileceğinden, burada sona ermemektedir. İlkenin bunlar ışığında uyarlanması gerekmektedir. Hâkimler ve jüriler somut uyuşmazlıklar çerçevesinde karar verdikleri için hukukun gelişiminde toplumsal standartlar önemli rol oynamaktadır. Toplumsal standartlar içtihat hukukunda bir yargısal kısıtlama sebebidir. *Holmes*, politika meselelerinin ortaya çıkması halinde bunların yasama meselesi olduğunu ifade etmiştir.¹²⁹

1897 yılında hâlâ Massachusetts Yüksek Yargı Mahkemesinde bir hâkimken *Holmes*, Boston Üniversitesinde bir yüzyıl sonra bile tartışılmakta olan 'Hukukun Yolu'¹³⁰ başlıklı bir ders vermiştir.¹³¹ *Holmes* dersin bir bölümünde yargısal kısıtlamanın temelini ele almış, hâkimlerin bir kuralın arkasındaki –kendi ifadesiyle toplumsal avantaja dair düşünceleri- kamu politikasını tartma görevini yeterince tanımadada başarısız olduğunu söylemiştir. (*Holmes*'e göre) böyle yapmadaki yargısal anlamda isteksizlik, hükümlerin temelini anlaşılabilir ve çoğu zaman bilinçsiz hale getirmiştir. (*Holmes*'e göre) bu nedenle hâkimler, doğal olduklarını düşündükleri ama aslında kendi toplumsal tercihlerini temsil eden kararlar almışlardır. *Holmes*, bilinçli

127 S Novick, *Honorable Justice. The Life of Oliver Wendell Holmes* (New York, Dell, 1989) 121-22.

128 Bakınız B Kimball, *The Inception of Modern Professional Education: C C Langdell 1826-1906* (Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2009).

129 F Kellog, Oliver Wendell Holmes Jr, *Legal Theory and Judicial Restraint* (New York, Cambridge University Press) 27-31, 58, 76.

130 Oliver Wendell Holmes, 'The Path of the Law' (1897) 10 *Harvard Law Review* 457. Ayrıca bakınız onu 'Privilege, Malice, and Intent' (1894) 8 *Harvard Law Review* 1; 'Law in Science and Science in Law' (1899) 12 *Harvard Law Review* 443.

131 Symposium, 'The Path of the Law After One Hundred Years' (1997) 110 *Harvard Law Review* 989.

olmasa bile, sosyalizm korkusunun hem Birleşik Devletler’de hem de İngiltere’de yargı faaliyetini etkilemiş olmasından şüphelendiğini ifade etmiştir. (*Holmes*’e göre) bu, yasama organlarını kontrol edemeyen kişilerin, Anayasada keşfedilebilecek ilkelere dayanan lehte kararlar alması için mahkemelere yönelmesine yol açmıştır. *Holmes*, hukukçuların, kamu politikasını daha açık bir şekilde dikkate almış olmaları halinde, şimdi emin oldukları alanlarda tereddütte düşebileceklerini ve ‘tartışmalı ve çoğu zaman ateşli meselelerde taraf tuttuklarını’ görebileceklerini ilave etmiştir.¹³²

1902 yılında Yüksek Mahkemeye atanmasından sonra *Holmes*, bu anlayışı bir anayasal kısıtlama felsefesi olarak kullanmıştır. *Holmes* anayasal kararların, tartışmalı olan kamu politikası görüşlerini değil, sadece halihazırda öne çıkanları somutlaştırması gerektiği inancını taşımaktaydı. Teminatların öncü satışları hakkında bir (Kaliforniya) anayasal kısıtlamasına ilişkin Mahkeme için yazdığı ilk görüşünde *Holmes* ilk olarak, telafi edilmesi amaçlanan zararlar makul bir bağlantı kurulmasında bir düzenleme bulunmasına olan ihtiyaç gibi, genel önermelerin, analizi çok ileri taşımadığını izah etmiştir.¹³³ *Holmes* daha sonra, mahkemeler kendi kararlarını vermek zorundayken hâkime aşırı gelen, iddia edilen amacına uymayan veya hâkimlerin hemfikir olmadığı ahlaki kavramlara dayanan her kanunun geçersiz olduğunun hiçbir şekilde doğru olmadığını ifade etmiştir. Hiç değilse, görüş farklılıklarının yanı sıra Mahkemenin tam olarak bilgi sahibi olmayabileceği muhtemel tuhaf durumlara da hayli müsamaha gösterilmeliydi. Diğer türlü, bir anayasa, tüm İngilizce konuşan topluluklar tarafından genel olarak anlaşıldığı üzere, sadece hakkın görece temel kurallarının somutlaştırılmasının yerine hiçbir şekilde evrensel olarak benimsenmeyen, belli bir dizi ahlaki veya ekonomik fikirlerin tarafgiri haline gelirdi.¹³⁴

Holmes’in, bugün hâlâ atıfta bulunulan *Lochner v New York*¹³⁵ davasındaki muhalif görüşü, onun yargılama felsefesini somutlaştırmıştır. Söz konusu kararda çoğunluk, Anayasanın on dördüncü değişikliğindeki usule uygunluk (*due process*¹³⁶) şartı uyarınca, fırıncılar için günde 10 haftada 60 saat (çalışma) zorunluluğu getiren New York kanununu iptal etmiştir. *Peckham J* tarafından çoğunluğun önüne konulan mesele kanunun

132 Wendell Holmes, ‘Privilege, Malice, and Intent’ (n 105) 467-68.

133 *Otis v Parker* 187 US 606 (1903).

134 İbid 609.

135 *Lochner v New York* 198 US 45 (1905).

136 ç.n: *Due process* kavramı, aslında ilk şekilde sadece usuli güvenceleri sağlamak amacı ile düzenlenmiş bir kavramdır. Nitekim, Amerikan Anayasası’nın Ek 5. ve Ek 14. maddeleri sadece “hiç kimsenin hukuki usule uygun olmaksızın; yaşam, hürriyet ve mülkiyetinden mahrum edilemeyeceğini” düzenlemektedir. Ancak bugünkü anlamı usuli bir güvenceyi fazlasıyla aşmış ve gerek federal gerekse federe devletlerin tasarruflarının içeriğini de denetleme imkanı yaratan maddi (substantive) *due process* mahkeme içtihatlarıyla Amerikan hukukunun bir parçası haline gelmiştir. Bugün, Yüksek Mahkeme tarafından uygulanan haliyle *due process*, Alman doktrinindeki “hukuk devleti”, İngiliz hukukundaki “rule of Law” kavramları ile benzer hususları kapsamaktadır. Amerikan hukukunda da hukukun üstünlüğü anlamında “rule of law” kavramı kullanılmakla beraber, bu kavram “*due process of law*” gibi anayasal bir kavram olmadığı gibi Yüksek Mahkeme’nin kararlarında kullandığı ölçüt de “*due process of law*” olmaktadır. Bkz. Altıparmak, K., “‘Due Process of Law’ Kavramının Amerikan Hukukundaki Yeri Üzerine Bir İnceleme”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C:45, S:1, 1996, s.219-220, Erişim:16.01.2020, <http://acikarsiv.ankara.edu.tr/browse/1139/1727.pdf>

Kendisine uygun gözüken işe dair sözleşmelere dahil olmaya... devletin polis gücünün adil, mantıklı ve uygun bir kullanımı veya... bireyin hakkına mantıksız, gereksiz ve keyfi bir müdahale olup olmadığıydı.¹³⁷

On dördüncü değişiklik kişinin işiyle alakalı sözleşme yapma hakkını korumaktaydı. Devletin müdahalesi olmadan fırıncılar kendilerini koruyabilirlerdi. Dahası pazarlık polis gücü altında yasama faaliyetini meşrulaştıracak kadar özellikle marazi değildi.¹³⁸ *Holmes*'ün muhalif görüşü kısaydı:

Bu dava, ülkenin büyük bir bölümünün kabul etmediği bir ekonomik teori üzerinde karara bağlanmaktadır. Eğer mesele benim bu teoriyi kabul edip etmediğim olsaydı, karar vermeden çok önce onu daha fazla çalışmayı arzulardım. Fakat bunun görevim olduğunu düşünmemekteyim, çünkü kendi mutabakatımın veya ihtilafımın çoğunluğun görüşlerini kanunda somutlaştırma hakkıyla alakası olmadığına kuvvetli bir biçimde inanmaktayım... Bir anayasa paternalizm ve vatandaşın devlete organik bağı veya serbest ticaret olsun olmasın belirli bir ekonomik teoriyi somutlaştırmak için tasarlanmamıştır... Anayasa esas itibarıyla farklı görüşlerdeki insanlar için yapılmıştır ve bizim bazı görüşleri doğal ve tanıdık veya asil ve hatta şartıcı bulmamızın rastlantısı, bu görüşleri somutlaştıran hükümlerin Birleşik Devletler Anayasası ile çatışıp çatışmadığı meselesi üzerindeki kararımızı neticelendirmemelidir...¹³⁹

Yüksek Mahkemedeki 30 yılı boyunca *Holmes*'ün yargı metodu bu ilk davalarda açıklanan düşünceler paralelinde devam etti.¹⁴⁰ *Holmes*'ün mirası çok önemli olmuştur. 7. Bölge Temyiz Mahkemesi ve Chicago Üniversitesi Hukuk Fakültesinde görevli ve jenerasyonunun en fazla atıf yapılan hukuk bilim insanı olan Yargıç Richard Posner'in zoraki faydacılığı, *Holmes*'ün mirasından etkilenmiştir.¹⁴¹ Yüksek Mahkemenin ilk kadın üyesi olan ve 2006 yılındaki emekliliğine kadar Mahkemedeki 25 yılı boyunca liberal ve liberal olmayan bloklar arasında çoğu zaman sallanan oyu¹⁴² kullanan *Sandra Day O'Connor* da *Holmes*'ün mirasından etkilenmiştir.¹⁴³ Yargıç

137 İbid 56.

138 Bu yaklaşım, 1930'ların Yeni Sistem döneminde son bulan sonradan adlandırılan müstakil adil sürecin bir derece önceden haberini vermiştir. Hikayenin karmaşıklıkları hakkında bakınız GE White, *The Constitution and the New Deal* (Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2000) 245-53

139 *Lochner v New York* (n 110) 75-76.

140 S Novick, *Honorable Justice* (n 102) 298, 327, 352, 456-57, 463. Bakınız ayrıca GE White, *The American Judicial Tradition*, 3rd edn (New York, Oxford University Press, 2007) 134; GE White, *Patterns of American Legal Thought* (New Orleans, Quid Pro Books, 2010) 135-36.

141 Richard Posner, *How Judges Think* (Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2008). Ayrıca bakınız C Sunstein, *One Case at a Time. Judicial Minimalism on the Supreme Court* (Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1999).

142 ç.n: oylamanın sonucuna etki edecek nitelikte belirleyici, anlaşmazlıkları karara bağlayacak olan oy

143 W Huhn, 'The Constitutional Jurisprudence of Sandra Day O'Connor' (2006) 39 *Akron Law Review* 373, 379.

O'Connor, anayasal odak noktasının *Holmes*'ün zamanından oldukça farklı meseleler üzerinde olduğu bir zamanda Yüksek Mahkemede görev yaptı. *Lochner* davasında olduğu gibi *Holmes* için anahtar anayasal mesele, ekonomik regülasyonun anayasal olarak geçerli olup olmadığıydı. 1950'lerden beri anayasal meseleler ekonomik değil, bireysel ve toplumsal haklar etrafında dönmeye meyletmiştir. Okullardaki ırk ayırımını kaldırmayı zorunlu kılan *Brown v Board of Education*¹⁴⁴ davası ilk önemli örnekti, bunu oy verme, okulda ibadet etme, doğum kontrolü, ifade özgürlüğü ve kürtaj gibi çok çeşitli meselelere ilişkin kanun ve yasal düzenlemeleri iptal eden bir takım kararlar takip etti. Bu tür kararlar hem siyasi hem de entelektüel tepkiler üretti. Yargısal metot alanında bir kol, 1959 yılında Harvard'da Profesör *Herbert Wechsler*'in *Oliver Wendell Holmes* dersinde ifade edilen tarafsız ilkeler çağrısıydı. Tarafsız ilkeler hâlihazırdaki sonucu aşan mantık yürütme ve analize yol açan ilkeleri ifade etmekteydi.¹⁴⁵ Diğer bir kol *John Hart Ely*'nin demokratik süreçleri sağlamaya yönelik anayasal eylemciliğin sınırlandırılması kavramıydı.¹⁴⁶ Öte yandan başka bir kol, anayasal ve kanuni hükümleri yorumlayan mahkemelerin metne odaklanması gerektiği inancını taşıyan Yüksek Mahkeme Yargıç *Scalia* ile aynı görüşteydi.¹⁴⁷

Bireysel ve toplumsal hakları Amerikalı gözüyle dikkate sunmaktansa, neslinin seçkin İngiliz yargıç *Lord Bingham*'a dönmeme izin veriniz. *Bingham* sırasıyla Temyiz Mahkemesi (*The Court of Appeal*) Hukuk Dairesi başkanlığı (*Master of the Rolls*¹⁴⁸), İngiltere ve Galler *Lord Chief Justice*'ı ve 2000'den 2008'e kıdemli hukuk lorduydu. Yargının geri kalanıyla birlikte, ama daha ziyade bir lider olarak *Bingham*, 1998 tarihli İnsan Hakları Kanunu ile yapılan hukuk sisteminin dönüşümüne yön vermek zorunda kalmıştı. *Bingham*'ın yargısal metodu, İngiliz pragmatizmi olarak tanımlanabilecek bir metottu. Bildirimsel teori veya geleneksel yargılama ekolü olarak muhtelif zamanlarda tanımlandığı şeyin reddi ile başladı. *Bingham* bunları, 1962 yılındaki emekliliğine kadar iki on yıl boyunca Lordlar Kamarasını idaresi altına alan *Viscount Simonds* ve *Sör Owen Dixon* ile birleştirmektedir. Burada *Bingham*, hukukun bildirimsel teorisini bir masal olarak tanımlayan *Lord Reid* gibilerinin ayak izlerini takip etmekteydi. *Bingham*, hâkimlerin kanun yapıcılar olarak hiçbir rolünün olmadığı yönündeki geleneksel ekolü reddetmiştir, çünkü geleneksel ekol özellikle temyiz seviyesindeki hâkimlerce karşılaşılan yargılamanın yeterli bir açıklamasını sunmamaktaydı. Bu hâkimlerin tecrübeleri, önlerine gelen davalar, esas itibarıyla, anlamlarında açık ve şüpheye yer vermeyen hükümlerin bölümlerini açmadığı yönündeydi.¹⁴⁹

144 *Brown v Board of Education* 347 US 483 (1954).

145 Herbert Wechsler, *Principles, Politics and Fundamental Law* (Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1980).

146 John Hart Ely, *Democracy and Distrust* (Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1980).

147 Antonin Scalia, *A Matter of Interpretation. Federal Courts and the Law* (Princeton, Princeton University Press, 1997).

148 ç.n:Temyiz Mahkemesi'nin bir hakimi ve bu Mahkemenin Hukuk Dairesinin başkanıdır. Aynı zamanda Danışma Kurulu (*Privy Council*) üyesidir. Bkz. Courts and Tribunals Judiciary, *Master of the Rolls*, Erişim:17.01.2020, <https://www.judiciary.uk/about-the-judiciary/who-are-the-judiciary/judicial-roles/judges/profile-mor/>

149 T *Bingham*, *Lives of the Law* (Oxford, Oxford University Press, 2011) 130-33.

Simonds ve Dixon'dan yelpazenin diğer ucunda Lord *Denning* bulunmaktaydı. *Denning* 1940'larda görece genç bir yaşta yargıç olarak atandı ve kendisini hukuk yenilikçisi olarak hızlıca tanıttı. *Denning*'in yargı felsefesi açık ve basitti: Hâkimler, adaleti sağlamak için kanunun otoritesini kullanmak üzere oradaydı. 1955 yılında bazı konuşmalarını¹⁵⁰ bir araya getiren *The Road to Justice* kitabında *Denning*, gereğinden fazla açıdan kanunların modern toplumun ihtiyaçları bakımından yetersiz olduğunu ifade etti. (*Denning*'e göre) bazı hukukçular gereğinden fazla kanuna ve gereğinden az adalete önem verdi; onlar kanunu zamanın ruhuna uygun hale getirmek yerine kelimelerin anlamlarını ayrıntılarıyla söyleyen teknisyenler haline gelmişti. *Denning* için adalete giden yol; içtihadın vazgeçilebilmesi, içtihat hukuku varsayımlarının zamana uygun hale getirilebilmesi ve boşlukları doldurmak ve Parlamento'nun niyetini icra etmek için hükümlerin amacına uygun bir biçimde okunması anlamına gelmekteydi.¹⁵¹

Bingham, Denning'i oldukça takdir etmekteydi, ama birçoğu gibi onu sinir bozucu bulmaktaydı. Bir defasında *Denning*'in mahkemesinde dava vekili olarak bulunduğu Lordlar Kamarasının oybirliği kararını beyan ederek Lord *Simon*'ın gözlemine fazlasıyla bel bağladığı esnada *Denning* tarafından kesintiye uğradığını ve *Denning*'in 'ama Lord *Simon*'ın bunu söylemiş olmaktan çok üzgün olduğunu kendisine söylediğini' aktarmıştı.¹⁵² *Bingham, Denning*'in yerleşik hukuk kurallarının, münferit bir davada adaletin sağlanmasına mani olduğunda, hâkimlerin kanun yapım rolü tatbik edebilir yönündeki savını kabul etmemekteydi; (*Bingham*'a göre bunun sebebi), ilk olarak eğer hâkimler yürürlükteki kanundan gereğinden fazla bağımsız ise veya içtihadı gereğinden fazla görmezden geliyorsa, kanunun tenkit edilebilir bir biçimde belirsiz ve tahmin edilemez bir hale gelmesi; ikinci olarak hâkimlerin bireysel mizaç ve temayülüne olması gerekenden fazla bağımlı olunması; üçüncü olarak belirli bir gündemle çalışan hâkimlerin önlerindeki davanın esaslarını karşılayamamaları ve son olarak hâkimlerin genel anlamda hukuk reformcuları olmak üzere donatılmamış olmalarıdır.¹⁵³

Bingham, sınırlar içinde kaldığı müddetçe, hâkimlerin bazen hukuk yapması ve bunun tamamen uygun bir yargı fonksiyonu olduğu yönündeki İngiltere ve Galler'de çoğunlukçu ekol olarak gördüğü ekolü tercih etmekteydi. 1998 tarihli İnsan Hakları Kanunu öncesindeki yazılarında *Bingham*, ya geçilmemesi gereken ya da geçerken dikkat edilmesi gereken beş olası sınır tanımlamıştır: Birincisi makûl insanların belli bir hukuk yaklaşımı temelinde işlerini tertip ettiği zaman; ikinci olarak hukukun kusurlu olduğu ama islahının bir araştırma veya mahkemenin üstlenemeyeceği bir türde bir danışma icap ettirmesi durumunda; üçüncü olarak bir mesele hakkında toplumda bir uzlaşmanın bulunmadığı durumda; dördüncü olarak meselenin hâlihazırda Parlamento faaliyetinin konusu olduğu zaman ve son olarak konunun

150 Lord Denning, *The Road to Justice* (London, Stevens, 1955).

151 Bakınız C Stephens, *The Jurisprudence of Lord Denning* (Newcastle, Cambridge Scholars Publishing, 2009) vol 3, 73-86.

152 T Bingham, *The Rule of Law* (London, Allen Lane, 2010) 167.

153 İbid 32-33.

sıradan yargı tecrübesinin çok uzağında bulunduğu durumda. *Bingham* ayrıca, bazı davalarda hâkimlerin farklı hukuki çözümler arasında seçim yapmak ve aslında yeni hukuk yaratmak zorunda kaldıklarını düşünebilecekleri, ama genellikle sorunun hangi yerleşik yasal ilkenin uygulanması olduğu yönünde uyarıda bulunmuştur. (*Bingham*'a göre) hâkimlerin dengeleme uygulamalarıyla meşgul oldukları durumlarda bile – bu 1998 tarihli İnsan Hakları Kanunu öncesinde yazılmıştı – takdir yetkisinin onunla hiçbir işi yoktu, çünkü farklı hâkimlerin etkenlere farklı ağırlık yüklemesine rağmen dengeyle giden meseleler ihdas edilmişti. Ancak *Bingham*'ın kaçamadığı gerçek, hâkimlerin bazen seçim yapmak zorunda kaldıkları ve yasayla yerine başka bir şey konmadığı müddetçe bu seçimin hukukun ne olması gerektiğini belirlemesi, olmuştur.

Bingham'a göre insan hakları mekanizmalarının yorumlanması da dâhil olmak üzere anayasal yorumlamayı yöneten ilkeler, bir bakıma kanun yapımına uygulanan ilkelerle aynıdır. Başka açıdan ilkeler, anayasal hükümlerin daha açık terimlerle ifade edildiği kadar farklıydı ve çünkü onların bağlam ve uygulaması zaman içinde değişmekteydi. Yargısal görev, diğer dava türlerindeki yapılanlarda olduğu gibiydi. Gerçekler bulunmalı, (yasal) metin ve yetkiler incelenmeli ve makul bir hüküm verilmeliydi. Farklılık, iç hukukta aşına olunmasına rağmen, daha ziyade bir değerlendirme yapılarak alınan karar çeşidinde bulunmaktadır. *Bingham*'ın görüşünde yargısal hukuk yapmanın sınırları bulunmaktaydı. *Bingham*, içtihat hukukunun parlamenter egemenliğe sınır koyduğu fikrini kesinlikle reddetmekteydi.¹⁵⁴ İnsan Hakları Kanunu içindeki iddialara istinaden *Bingham*, (hâkimler tarafından) hukuk yapılmasının kapsamının dar olduğunu düşünmekteydi. (*Bingham*'a göre) mahkemeler, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin metnini hayata geçirmeliydi ve bu, Sözleşmeye taraf tüm devletlerde aynıni ifade etmek zorundadır. (*Bingham*'a göre) hâkimler kararlarının Avrupa uzlaşmasının bir (nevi) Konseyini yansıttığından emin olmalıydı. Mahkemelerin Strasbourg hukuk sistemine uyum sağlamak zorunda oldukları açık bir yetki bulunmaktaydı. Serbestçe hareket etme ehliyeti bulunmamaktaydı.

Bingham'ın hukuk sisteminde bu yaklaşım açıktır.¹⁵⁵ Açık ve anlaşılır bir biçimde ifade edilen önemli bir endişe kurumsal yeterlilikti. Bu durum, *A v Secretary of State for the Home Department* (Belmarsh davası)¹⁵⁶ davasında açıktır. Dava, güvenlik veya diğer sebeplerden ötürü Birleşik Krallık'tan uzaklaştırılmayan ama Bakanın ulusal güvenliğe bir tehdit ve terörist olarak addettiği yabancı uyrukluların tutuklanmasına karşı başarılı bir sınamaydı. Hükümet, Birleşik Krallık'ın Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 5(1) maddesinin devre dışı bıraktığı bir düzenleme getirdi, böylelikle temyizde bulunan dokuz kişi tutuklanabilecekti. Hükümet, Sözleşmenin 15'inci maddesinin anlamı kapsamında ulusun yaşamını tehdit eden bir kamu aciliyeti bulunduğu gerekçesiyle böyle davrandı. Lordlar Kamarası derogasyonu destekledi. Ancak, Mahkeme, temyiz edenlerin tutuklanmasına yetki veren 2001 tarihli Anti-

154 T *Bingham*, *The Rule of Law* (London, Allen Lane, 2010) 167.

155 Bakınız R Clayton ve H Tomlinson, 'Lord *Bingham* and the Human Rights Act 1998' in M Andenas and D Fairgrieve (eds). *Tom Bingham and the Transformation of the Law* (Oxford, Oxford University Press, 2009).

156 *A v Secretary of State for the Home Department* (2005) 2 AC 68.

Terörizm, Suç ve Güvenlik Kanununun 23'üncü maddesi ile İnsan Hakları Kanunu arasında uyumsuzluk bulunduğuna hükmetti; söz konusu hüküm meşrulaştırılmayacak bir biçimde temyiz edenlere karşı ayırında bulunmuş ama aynı tehdidi arz eden Birleşik Krallık uyrukluları için hiçbir hüküm getirmemiştir. *Bingham* (bu konudaki görüşünü) şöyle ifade etmiştir:

... bir mesele (geniş veya dar anlamda) daha saf bir biçimde siyasetleştirilince siyasi karar için daha uygun ve yargı kararı için daha az uygun bir mesele haline gelir. Bu nedenle mahkemenin olası rolü daha az olacaktır. Siyasi meseleleri çözüme kavuşturmak yargı organlarının değil siyasi organların vazifesidir. Bunun tersine, bir meselenin yasal içeriği ne kadar çoksa mahkemenin potansiyel rolü o kadar çoktur, çünkü anayasamız uyarınca ve Parlamentonun egemen kuvvetine bağlı olarak yasal meseleleri çözüme kavuşturmak, siyasi organların değil mahkemelerin vazifesidir. Eldeki mesele bana göre yelpazenin pek bir siyasi ucunda bulunmaktadır...

V. SONUÇ

Bizim sistemimizde avukatlar daima siyasette önemli bir kuvvet olmuşlardır. Avukatların katkılarının kendi çıkarlarına ve özel istihlamlara bazen açık gözükmesi yüzünden, bu durum bazıları için bir pişmanlık meselesi olmuştur. Bunda doğruluk payı olsa da, avukatlar Parlamento'da değerli bir rol oynamıştır. Ancak, avukat milletvekillerinin yasamayı denetlemede ve sivil özgürlükler ile insan haklarını korumada diğer milletvekillerinden daha iyi olduğunu varsaymak saçmalığın zirvesidir. Geçmişte Avam Kamarasında avukatların belirgenliğinin bir açıklaması, özellikle baroda olmak üzere hukuk icrasının, siyasi bir kariyerle birleştirilebilmesiydi. Bu yol en azından bir Başbakan (*Asquith*), birçok Lord Şansölye, İçişleri bakanı ve Kraliyet hukuk müşaviri tarafından izlendi. Bu durum Parlamento çalışma saatleri, parlamento ve seçmen işlerinin gereksinimleri nedeniyle, artık geçerli değildir. Görece erken yaşta parlamento'ya giren ve bir kariyer olarak sadece siyaseti bilen meslekten siyasetçinin ortaya çıkması doğal bir sonuç olmuştur. Bu, bazen gösterildiği kadar kötü değildir, ama dış dünyanın tecrübesiyle mayalanmamış gereğinden fazla meslekten siyasetçi alaşımız bir iyi olamazdı.

David Feldman, onların (meslekten siyasetçilerin) farklı görüş açılarının; Parlamento, yürütme ve yargının bizim anayasal düzenlememize dair farklı görüşlerinin bulunduğu, anlamına geldiğini iddia etmiştir.¹⁵⁷ 19'uncu ve 20'nci yüzyılların tersine, hâkim kürsüsü şimdi siyasi bir geçmişi bulunan hâkimlerden yoksundur. Yargısal Atama Komisyonunu, eski milletvekillerini (veya yerel meclis üyelerini) yüksek mahkemelere atamaktan alıkoyacak bir şey bulunmamaktadır, ama bu bir başvuranlar arzı gerektirmektedir. Bunun bir sonucu yargının, Lord *Bingham*'ın

157 D Feldman, 'None, One or Several? Perspectives on the UK's Constitution(s)' [2005] *Cambridge Law Journal* 329.

ifadesiyle, demokratik ve bürokratik süreçlerin ilk elden tecrübesine sahip kişilerden mahrum kalmasıdır. Daha önemlisi, kaçınılmaz çatışmaları uzlaştırmak için gerekli, devletin üç erki arasındaki karşılıklı saygıya katkı sağlayan kurumsal mekanizmadan eksik kalınması anlamına gelmektedir. Hâkimlerin, parlamento daimi denetim komisyonları önünde delil sunmada oynadıkları rol gibi, söz konusu karşılıklı saygıya katkı sağlayan diğer mekanizmalar bulunmaktadır. Bu diğer mekanizmalar çok yük taşıyamaz. Yapılması gereken bir bina bulunmaktadır.

İçtihat hukuku hâkimleri, kararların siyasi çıkarımlarını uyumlaştıran metotlar geliştirmiştir. Sıradan davalarda *Dixon* tarzı yasacılık tatmin edici ve doğru bir açıklamadır. Hâkimler yerleşik ilkeyi uygular, aslına bakarsanız uygulamak zorundadır. Hâkimlerin kendi özel gündemlerini takip etmek üzere ilkeyi görmezden gelemeyeceği temyiz seviyesinde bile geçerlidir. İlkeyi, sorulara cevap verirken hukuku gerçeklere (esasa) uygulaması söylenen hukuk fakültesi birinci sınıf öğrencileri tarafından çok iyi bilinen bir biçimde, uygulamaktadırlar. Haksız bir biçimde mantıksal olarak tanımlanmasına karşın metot, karakterinde kurallara bağlıdır, ilke özel bir kapsamda uygulanmakta ve savunulabilir bir sonuca dayandırılmaktadır. Hiç kuşkusuz herhangi bir meslekte olduğu gibi bazı analiz ve mantıki sonuçların diğerlerinden daha iyi olduğunu söylemek mümkündür. Fakat *Dixon*, hâkimlerin hukuk yaratma fonksiyonunu ve bunda değerlerin rolünü inkâr ederken yanılmıştır. *Bingham*'ın izah ettiği gibi, hâkimlerin bazen seçim yapmak zorunda kalması kaçınılmaz bir gerçektir ve hukuk yaratmanın yerine başka bir şey konulmazsa bu seçim, hukukun ne olması gerektiğini belirlemektedir. Değerler, *Holmes*'ün ünlü aforizmasında bahsettiği tecrübe, buna dâhil oldu. *Holmes*'ün ifade ettiği gibi, bu değerler hâkim tarafından bilinmeyebilir veya belirsiz olabilir, *Holmes*'ün düşüncesi, kararların bir şekilde doğal olduğunu varsaymamaları için hâkimlerin, karar almaya dahil ettikleri değerleri ortaya çıkarmaya çabalamak zorunda olduklarıydı. Bir karara nüfuz eden değerlerin farkında olmamak, *Holmes*'ün ifadesiyle, tartışmalı ve çoğu zaman ateşli meseleler hakkında taraf tutmak anlamına gelebilir.

Tam bu noktada yargısal karar almanın sınırları başlamaktadır. *Dixon* sınırları tanımlamadı, ama kendisinin yargısal metodunun mantık ve tekniğinden doğan sonuçların bir kabulünden kamuoyu güveninin doğacağını varsaydı. O dönemde gerçek durum bu değildi ve kamuoyu bilgisi arttıkça ve riayet azaldıkça bu durum daha da azaldı. *Lanchner*'de ifade edilen *Holmes*'ün görüşü, anayasal bir enstrümanın çok çeşitli bir halk için yapıldığı ve çoğunluğun düşüncesini hukukta somutlaştırma hakkına sahip olduğu yönündeydi. Bu fikir, bireysel ve toplumsal haklar çağında sınımla karşılaşmıştır. Çoğunlukların azınlıkları dezavantajlı konuma getirme ve hatta baskılamaya yönelik her zaman mevcut olan eğilimi, içtihat hukuku ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi kapsamındaki mahkemelerde koruyucu bir görev tesis etmektedir. Fakat *Bingham*'ın doğru şekilde öne sürdüğü gibi, bazı kararlar haddi zatında siyasidir, bireysel hakları içerse bile buralarda mahkemeler maceraya atılmamalıdır. Denge, parlamento ve yürütme fonksiyonunu destekleme lehine oluşacaktır. Mahkemelerin tüm sorunları çözebileceğini ve siyasetin (çoğu zaman olan) cefasından, harekete geçmeleri için mahkemelere müracaat ederek, kaçınılabileceğini düşünmek basitçe bir hatadır.



CUMHURBAŞKANININ TBMM'YE MESAJ VERME YETKİSİ
Bahadır YEŞİLIRMAK

İNKILAP KANUNLARININ HUKUKİ STATÜSÜ, NORMATİF DEĞERİ VE ANAYASAL
BAĞLAMI ÜZERİNE BİR İNCELEME
Batıkan AKSOY

TBMM'NİN ETKİNLİĞİNE İLİŞKİN TARTIŞMALARDA GÖZDEN KAÇAN ODAK:
"MÜZAKERE" YÖNTEMİ
Kadir AKTAŞ

MİLLETVEKİLLİĞİ İLE BAĞDAŞMAYAN İŞLER VE
TBMM BAŞKANLIĞININ KONUYA BAKIŞ AÇISI
Reyhan AYAZ

TBMM'NİN 100. YILINDA E-PARLAMENTO DÖNÜŞÜM ARAYIŞLARI:
ELEKTRONİK BELGE YÖNETİM SİSTEMİ ÇERÇEVESİNDE BİR ARAŞTIRMA
A. Eser BAYRAKTAR - Serhap İNCE
Atike ÜNLÜ - Kübra TAŞCI AK

1920'Lİ YILLARDA TBMM'DE "İSTİMLÂK" TARTIŞMALARI
Ali SOMEL

ATATÜRK DÖNEMİ 1929 DÜNYA EKONOMİK BUNALIMI
YILLARINDA İKTİSAT VEKÂLETİ (21.01.1928 - 31.12.1938)
Ayşegül SAYLAM

100. YILINDA TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ ARŞİVİNDEN BİR KESİT: HESAPLARI
İNCELEME KOMİSYONU
Kerim POLAT

KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNDE İBRA VE ANONİM ŞİRKETLER HUKUKUYLA
KARŞILAŞTIRILMASI
Özgür DOĞAN

NATIONAL PARLIAMENTARY HUMAN RIGHTS COMMITTEES AS HUMAN RIGHTS
ACTORS: THE COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS INQUIRY
Evren ELVERDİ

MAKALE ÇEVİRİSİ
AVUKATLAR, MİLLETVEKİLLERİ VE HÂKİMLER
Ross CRANSTON

