

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

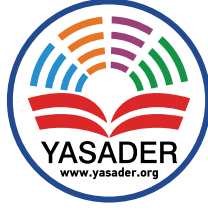
http://www.yasader.org.tr/wp/?page_id=110

YASAMA

D E R G İ S İ

100 
TBMM'NİN AÇILIŞININ YÜZÜNCÜ YILI





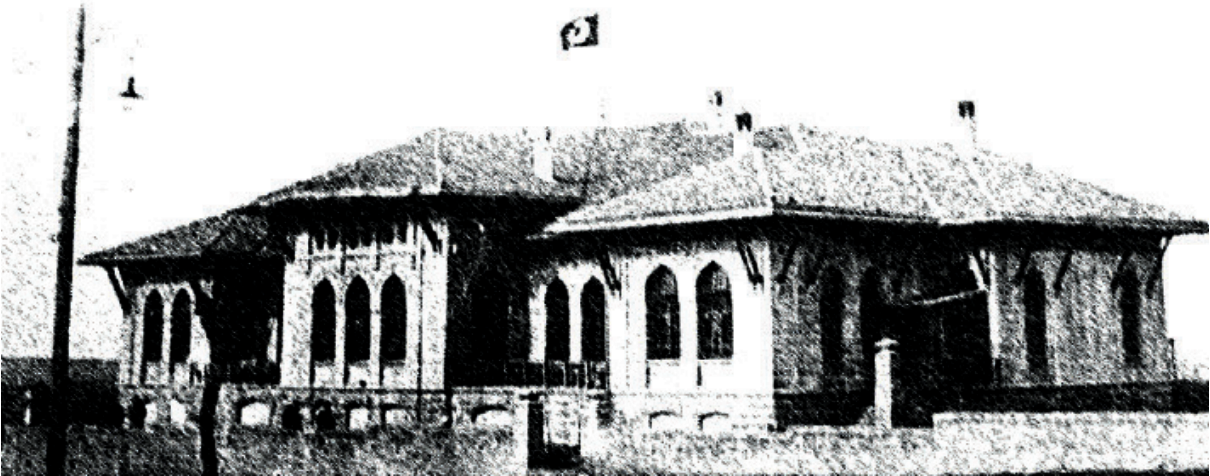
Yasama Derneği

YASAMA

D E R G İ S İ

Sayı: 42 | Temmuz-Aralık 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 ulaşılabilir.

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

Yasemin KARADENİZ

Gökhan KOÇMAN

Hüseyin KILIÇER

Baskı Yeri

TBMM Basımevi

Tel.: 0312 420 68 56

Faks: 0312 420 68 55

Sayı: 42 (Temmuz-Aralık 2020)

Basım Tarihi: Ocak 2021

Yönetim Yeri

Menekşe 2 Sokak, No: 19/17

Kızılay / Çankaya / ANKARA

Yayın Türü

Yaygın Süreli

YASAMA DERGİSİ YAYIN VE ETİK 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. Etik standartları sağlamak için, gönderilen bilimsel yazılarda COPE (Committee on Publication Ethics)’un belirlediği uluslararası standartlar dikkate alınır.
5. Dergiye gönderilecek yazılar başka bir yerde yayımlanmamış veya yayımlanmak üzere gönderilmemiş olmalıdır.
6. Yazılar, 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.
7. Yazıların uzunluğu tercihen 3.000-20.000 kelime arasında olmalıdır.
8. Dergide yayımlanacak yazılar Yasama Derneğinin web sayfasında (www.yasader.org.tr) yer alan biçim kurallarına uygun olmalıdır.
9. Yayın Kurulunun, makale kabulü konusunda hem içerik hem de biçim bakımından nihai karar hakkı saklıdır. Yayın Kurulu üyeleri, makalelerle ilgili olumlu ya da olumsuz karar verirken, makalelerin özgün değeri, alana katkısı, araştırma yönteminin geçerliliği ve güvenilirliği, anlatımın açıklığı ile derginin amaç ve kapsamını göz önünde bulundururlar.
10. Editörler, derginin bilimsel niteliğini geliştirmek ve yazarları bilimsel niteliği yüksek araştırma üretmek için desteklemekle sorumludur. Hiçbir koşulda, intihal ya da bilimsel kötüye kullanımına izin verilmez. Editörler iddia edilen veya kanıtlanmış bilimsel kötü kullanımdan haberdar olurlarsa makaleyi reddedebilirler.
11. Dergiye gönderilen bilimsel yazılar, editörlerin 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 dikkate alınarak yazının basılmasına, yazardan düzeltme istenmesine veya geri çevrilmesine karar verilir. İki den fazla hakem görevlendirilmesi durumunda çoğunluk görüşüne göre karar verilir. Yazar, makalesini, yayın kararı alınıncaya kadar, editörlere bildirmek koşuluyla geri çekme hakkına sahiptir.

12. Dergiye gönderilen çalışmaların yazar-hakem ve hakem-yazar süreçlerinde gizlilik esastır. Editörler, yazarlar ile çıkar çatışması olmayan hakemleri, çalışmayı değerlendirmek üzere atamakla sorumludur.
13. Değerlendirme süreci için hakemlere verilen süre bir aydır. Hakemlerden gelen görüşler, editörler tarafından en geç iki hafta içerisinde incelenir. Yazarlardan düzeltme istenmesi durumunda, düzeltmenin, derginin yayın periyodu dikkate alınarak en kısa süre içinde Yayın Kurulu ya da editörlere ulaştırılması gerekmektedir. Hakemler bir çalışmanın düzeltmelerini inceleyerek uygunluğuna karar verebilecekleri gibi gerekliyse birden çok defa düzeltme talep edebilir. Dergiye gönderilen çalışmaların yayın değerlendirme sürecinin yaklaşık üç ay içerisinde sonuçlandırılması öngörülmektedir. Ancak, hakem ya da editörlerin yazardan düzeltme istedikleri tarih ile yazarın düzeltmeleri tamamladığı tarih arasındaki süre, bu süreye dâhil edilmez.
14. 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.
15. Dergide yer alan yazıların içeriklerinden yazarlar sorumludur.
16. Dergide yayınlanan yazılardan kaynak gösterilerek alıntı yapılabilir.
17. Dergiye gönderilen yazılar için, Yasama Derneği Yönetim Kurulunca aksi kararlaştırılmadıkça herhangi bir ücret ödenmez. Yasama Dergisi web sayfasında yayınlanacak ve basılacak çalışmalar için herhangi bir ücret veya masraf talep edilmez.
18. Yazarlar, yayımlanmış makalelerin telif haklarını, Yasama Derneğine devrettiğini kabul eder.
19. Makalelerde yer alması gereken resim, şekil vb. anlatımı destekleyici materyal için gerekli kişi ya da kurumlardan izin alınması yazarların sorumluluğundadır.
20. Yazarlar cinsiyet, ırk, dil, inanç, kültür, sınıf, yaş, görüş ve zümre gibi aidiyet ve kimlikler üzerinden ayrımcı bir dil kullanmamakla yükümlüdür.
21. Yazarlar, makalelerinde payları olan tüm kişileri belirtme yükümlülüğü taşırlar. Makalenin hazırlanmasında önemli derecede payları olan kişiler ortak yazar olarak belirtmelidir. Bir çalışma, yazarlarının tümünün rızası olmadan yayımlanamaz.
22. Editörler, derginin yayın ilkeleri ve etik ilkeleri kapsamında kişisel verilerin korunmasını sağlarlar, makalelerde insan ve hayvan haklarının korunmasına özen gösterirler, makaledeki çalışmaya konu olan katılımcıların açık onayının belgelendirilmesini önemserler, deneysel araştırmalarda veya anket içeren çalışmalarda etik kurul onayı olmadığında makaleyi reddederler.

YASAMA DERGİSİ HAKEMLERİ

Prof. Dr. Ömer Faruk GENÇKAYA	Marmara Üniversitesi
Prof. Dr. Yusuf Şevki HAKYEMEZ	Anayasa Mahkemesi
Prof. Dr. Ahmet KARADAĞ	İnönü Üniversitesi
Prof. Dr. Hasan TUNÇ	Uluslararası Kıbrıs Üniversitesi
Prof. Dr. Faruk BİLİR	Kişisel Verileri Koruma Kurulu
Prof. Dr. Hikmet KAVRUK	
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. Çağatay KESKİNOK	Orta Doğu Teknik Üniversitesi
Prof. Dr. Aydın USTA	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
Prof. Dr. Hüseyin ÖZCAN	Anadolu Üniversitesi
Doç. Dr. Ömer KESKİNSOY	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	Atılım Üniversitesi
Doç. Dr. Tekin AVANER	Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi
Doç. Dr. Cenay BABAOĞLU	Selçuk 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
Doç. Dr. Yasin SÖYLER	Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi
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	Aksaray 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

Prof. Dr. Hasan TUNÇ
Uluslararası Kıbrıs Üniversitesi

Prof. Dr. Mehmet TURHAN
Çankaya Üniversitesi

Prof. Dr. Kemal GÖZLER

Prof. Dr. Hikmet KAVRUK

Doç. Dr. Şeref İBA
TBMM

YAYIN KURULU

Doç. Dr. Ozan ERGÜL
Atılım 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 BABAOĞLU
Selçuk 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

42. SAYI HAKEMLERİ

Prof. Dr. Faruk BİLİR
Prof. Dr. Yusuf Şevki HAKYEMEZ
Prof. Dr. Ömer Faruk GENÇKAYA
Prof. Dr. Çağatay KESKİNOK
Doç. Dr. Ozan ERGÜL
Doç. Dr. Esra DİK
Doç. Dr. Ahmet YILDIZ
Doç. Dr. Cenay BABAOĞLU
Doç. Dr. Nahit YÜKSEL
Doç. Dr. Yasin SÖYLER
Dr. Gamze ÇELİK
Dr. Mustafa BİÇER
Dr. Mustafa ŞAHİN

İÇİNDEKİLER

ARAŞTIRMA MAKALELERİ

Berk ESEN - Eda BEKTAŞ - Esra İŞSEVER-EKİNCİ
HÜKÜMETLERİN POLİTİKA GÜNDEMLERİ: 1983 SONRASI
KANUNLAR ÜZERİNE BİR İNCELEME 11

Levent DEMİRELLİ - Recep AYDIN
CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE TÜRK
KAMU PERSONEL YÖNETİMİNİN ÖRGÜTLENMESİ..... 49

Prof. Dr. Mustafa ŞENTOP
BİR KANUNUN TAHLİLİ: 7248 SAYILI KANUN NEDİR,
NE DEĞİLDİR? 97

Rukiye Mehtap ÖZLÜ
BİLGİ EDİNME HAKKI İHLALLERİNİN ÖNLENMESİ İÇİN KAMU
DENETÇİLİĞİ KURUMUNA YAPILAN ŞİKÂyetLER ÜZERİNE
KURUM TARAFINDAN VERİLEN KARARLARIN YORUMU 131

Prof. Dr. Ömer Faruk GENÇKAYA - Bayram ÖZ
İMAR KISITLAMALARI VE MÜLKİYET GÜVENLİĞİ 159

Hafsa Nur ENGELOĞLU
TERAKKİPERVER CUMHURİYET FIRKASI VE SERBEST
CUMHURİYET FIRKASI ÖZELİNDE II. VE III. MECLİS'TE
PARLAMENTO İÇİ MUHALEFET ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME 183

Kübra ASLAN
DECLARATIONS AND JOINT STATEMENTS OF GRAND
NATIONAL ASSEMBLY OF TURKEY ON FOREIGN
AND DOMESTIC AFFAIRS..... 213

KRONİK

Milash Gad FRANKO
KANUNLARIN TEŞKİLAT-I ESASİYEYE MUVAFAKATI..... 229
KAVANİNİN TEŞKİLAT-I ESASİYE'YE MUVAFAKATI 233

HÜKÜMETLERİN POLİTİKA GÜNDEMLERİ: 1983 SONRASI KANUNLAR ÜZERİNE BİR İNCELEME* **

GOVERNMENTS' POLICY AGENDAS: AN ANALYSIS OF LAWS ENACTED SINCE 1983

Berk ESEN*** - Eda BEKTAŞ****
Esra İŞSEVER-EKİNCİ*****

ÖZET

Bu makale, 1983 ve 2015 arası parlamenter dönemde kurulan hükümetlerin Meclisten geçerek yasalara kanun tasarılarını analiz ederek, farklı hükümetlerin politika önceliklerini incelemektedir. Yaklaşık 32 sene gibi uzun bir zaman diliminde çıkmış olan tüm kanunlar, Karşılaştırmalı Gündemler Projesi'nin (KGP) kodlama sistemi kullanılarak konu kapsamına göre kodlanmıştır. Bu sayede, hükümetlerin yasama performansları ölçülerek politika öncelikleri belirlenmektedir. Çalışmada ilk olarak, hükümetlerin çıkardıkları kanunlar üzerinden genel yasama performansları ve buna etki eden etmenler analiz edilmektedir. Bu analizde hükümet türü (tek parti-koalisyon hükümetleri) ve hükümet süresi gibi değişkenlerin üzerinde durulmaktadır. İkinci olarak ise hükümetlerin çeşitli politika alanlarındaki yasama performanslarına

* Araştırma Makalesi.

Makale gönderim tarihi: 13.07.2020

Makale kabul tarihi: 13.08.2020

** Bu çalışma, TÜBİTAK (Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu) tarafından fonlanan "1983'ten Günümüze Türk Hükümetlerinin Cevap Verebilirliklerinin Niceliksel Analizi" başlıklı bir araştırma projesine (116K899) dayanmaktadır. Araştırmamızda yoğun emeği geçen Dicle Aksu ve Yüksel Yasemin Altıntaş'a çok teşekkür ederiz.

*** Dr. Öğr. Üyesi, Sabancı Üniversitesi, Sanat ve Sosyal Bilimler Fakültesi

E-posta: besen@sabanciuniv.edu

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6759-8903>

**** Doktora Sonrası Araştırmacı, Bilkent Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü

E-posta: eda.bektas@bilkent.edu.tr

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8935-2090>

***** Doktora Sonrası Araştırmacı, Koç Üniversitesi Uluslararası İlişkiler Bölümü

E-posta: esraekinci@ku.edu.tr

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8853-2156>

odaklanılmakta ve farklı siyasi dinamikler altında kurulmuş olan hükümetlerin çıkardıkları kanunların konuları karşılaştırılmaktadır. Böylece, farklı hükümetlerin politika öncelikleri ve gündemleri ortaya konmaktadır. Bu analiz ayrıca literatürde vurgulanan partiler arası rekabet, uluslararası kuruluşlar, hükümetlerden bağımsız gerçekleşen krizler gibi değişkenlerin Türkiye’de hükümetlerin politika gündemine etkisini tartışmaktadır. Çalışma, 1983 sonrası döneme odaklandığından, elde edilen bulgular ve bunların Türk siyaseti üzerine olası çıkarımları temel olarak son 30 yıllık dönemin ayrıntılı bir siyasi portresini vermektedir. Çalışmanın bulguları, ilgili dönemde hükümetlerin kanunlara dayalı yasama performanslarının görev süresinden etkilendiğini ve tek parti hükümetlerinin politika oluşturma ve yasamayı etkileme kapasitesinin koalisyon hükümetlerine göre genel olarak daha yüksek olduğunu göstermektedir. Ayrıca, hükümetlerin sırasıyla uluslararası ilişkiler, devlet idaresi, makroekonomi, adalet suç ve aile meseleleri ve savunma politika alanlarında diğer alanlara göre daha çok kanun çıkardıkları ve dolayısıyla bu alanları diğer politika alanlarına göre öncelikledikleri görülmektedir.

Anahtar sözcükler: Yasama performansı, kanunlar, Meclis, Karşılaştırmalı Gündemler Projesi, politika öncelikleri

ABSTRACT

This article studies the policy priorities of Turkish governments through an analysis of government-sponsored laws that were enacted in the parliamentary period between 1983 and 2015. The entire list of government-sponsored laws enacted over 32 years was coded according to the coding system of the “Comparative Agendas Project” (CAP). In this way, governments’ policy priorities are determined by measuring the overall legislative performances of the governments based on different issue areas of laws. First, the article assesses the impact of various factors such as government type (single party-coalition governments) and government duration on the variation in the overall legislative performance of governments. Second, it engages in a comparative analysis of the issue areas of laws and highlights similarities and differences in the policy priorities and the political agendas of different governments. This analysis also discusses the impact of factors emphasized in the literature such as inter-party competition, international organizations, and crises independent of governments on the policy agenda of Turkish governments. As the study focuses on the post-1983 period, the article’s findings provide a detailed assessment of Turkish politics over the last three decades. The article’s findings suggest that legislative performance is positively correlated with government duration and that single-party governments with longer mandate in office generally have higher legislative performances than coalition governments. Furthermore, the article demonstrates that Turkish governments primarily enacted laws in the areas of international relations, state administration, macroeconomics, justice crime and family issues, and defense policy and hence prioritized these areas more than the others.

Keywords: Legislative performance, laws, Parliament, Comparative Agendas Project, issue priority

GİRİŞ

Demokratik hükümetlerin politika gündemlerini nasıl belirlediği ve politika önceliklerini hangi konuların oluşturduğu siyaset bilimi yazınında son dönemde önem kazanan sorulardır. Toplumun karşı karşıya kaldığı sorunlar oldukça fazla olmasına rağmen, hükümetlerin ellerindeki zaman ve kaynaklar sınırlıdır. Hükümetlerin alakadar olabilecekleri politika konuları da sınırlı olduğu için bazı konuları öncelemeleri gerekmektedir.¹ Hükümetlerin politika gündemlerindeki önceliklerinin şekillenmesinde partiler arası rekabetin ve ideolojik farklılıkların etkisi bu literatürün en önemli noktalarını teşkil etmektedir. Bunların yanı sıra, ani krizlerin ve uluslararası kuruluşların da hükümetlerin politika gündemlerinin şekillenmesinde rolleri bulunmaktadır. Demokratik hükümetlerin politika önceliklerini nasıl belirlediği sorusu ekonomik açıdan gelişmiş demokrasilerin çoğunda çalışılmış olmasına rağmen Türkçe siyaset bilimi yazınında bu konu üstüne yapılmış nitelikli ve kapsamlı ampirik çalışma sayısı hayli azdır. Demokratik rejimin kalitesini belirleyen seçilmişlerin seçenleri nasıl temsil ettiklerini, onlara nasıl ve ne kadar hesap verdiklerini ve tercihlerine ne kadar duyarlı olduklarını görebilmek için kanun tasarıları ve teklifleri, yasama (ihtisas) ve araştırma komisyonları, yazılı ve sözlü soru önergeleri, kürsü konuşmaları gibi çeşitli yasama faaliyetlerine odaklanan kapsamlı ampirik yasama çalışmalarına ihtiyaç vardır. Bu çalışma da bu boşluğu doldurmak amacıyla, 1983 ile 2015 yılları arasında Türkiye’de kurulan hükümetlerin çıkardıkları kanunları ve bunların konularını inceleyerek, bu hükümetlerin politika gündemlerini ve önceliklerini ortaya koymaktadır.

Yasama meclisinden geçirilen kanunlar, hükümetlerin politika gündemlerini anlamak ve hükümetlerin politika önceliklerini ölçmek için parlamenter sistemlerdeki en önemli politika çıktısıdır.² Parlamenter sistemlerde milletvekillerinin kanun tekliflerinin az olması ve çoğu kanunun kabine tarafından meclise sunulan kanun tasarıları olması sebebiyle yasama organının politika gündemi ekseriyetle hükümetler tarafından belirlenmektedir.³ Dolayısıyla, Türk siyasi sisteminde de yasama gündeminin ana belirleyicisi hükümetlerdir. Meclisin yasama faaliyetleri, hükümetlerin gündemlerindeki politikaları hayata geçirmek için sundukları kanun tasarıları üzerinden yürümektedir. Bu nedenle, hükümetlerin çıkardıkları kanunlar, önceliklerini ölçmek için en uygun politika çıktılarıdır. Fakat, Türkiye’deki siyaset bilimi yazınında, kanunları bir politika gündemi aracı olarak çalışan yayınlar sayıca

-
- 1 B. D. Jones ve F. R. Baumgartner, “Representation and Agenda Setting,” *Policy Studies Journal* 32, no. 1 (2004): ss. 1-24; B. D. Jones, H. Larsen-Price ve J. Wilkerson, “Representation and American Governing Institutions,” *Journal of Politics* 71, no. 1 (2009): ss. 277-290.
 - 2 Parlamenter sistemlerde farklı siyasi aktörlerin yasa yapım sürecinde takip ettikleri stratejiler hakkında bir çalışma için bkz: T. Bräuninger ve M. Debus, “Legislative Agenda-setting in Parliamentary Democracies,” *European Journal of Political Research* 48, no. 6 (2009): ss. 804-839.
 - 3 G. Majone, “Agenda-Setting,” içinde *The Oxford Handbook of Public Policy*, yayına hazırlayan M. Moran, M. Rein ve R. E. Goodin (Oxford: Oxford University Press, 2008), ss. 228-251.

azdır.⁴ Osmanlı dönemi de hesaba katılırsa, parlamento geleneği 1876 yılına kadar uzanan bir ülkede siyaset bilimi yazınının yasama alanında bu kadar kısıtlı bir akademik üretime sahip olması başlı başına düşündürücü bir durumdur. Kanun yapımı üzerine yapılan çalışmalar genelde teorik bir çerçeveden eksik olup, daha çok belli kanunların zaman içindeki değişimini konu almıştır. Örneğin, bazı çalışmalar kamu yönetimini düzenleyen kanunların gelişimini konu alırken, diğerleri af kanunu, merkez bankası kanunu gibi özel nitelikteki politikaları düzenleyen kanunlara odaklanmıştır.⁵ Bazı çalışmalar ise, kanunların konulara dağılımını incelerken tek bir partinin hükümet olduğu kısa süreli bir dönemi incelemiştir.⁶ Ancak, kanunların konu dağılımlarına uzun bir zaman diliminde odaklanarak farklı hükümetlerin politika gündemlerinde yaşanan değişiklikler karşılaştırmalı olarak incelenmemiştir.

Araştırma, 1983 seçimlerinden sonra kurulan ilk sivil hükümet ile başlayıp, Haziran 2015 seçimlerine kadar olan dönemi kapsamaktadır. Bu zaman diliminin seçilmesinin sebebi, 12 Eylül 1980 darbesi ile, darbe öncesinde var olan tüm siyasi partilerin kapatılması, önde gelen siyasi figürlerin siyasetten yasaklanması ve 1982’de yeni bir anayasanın kabul edilmesi gibi gelişmelerin, siyaset yapıcılarının tercihlerini ve davranışlarını etkileyen kurumsal ve siyasi değişiklikleri meydana getirmesidir. Bu temel değişiklikler Türkiye’nin çok partili hayata geçtiği 1946 ile 1980 yılları arasındaki siyasi sistemle, 1983’ten sonra oluşan yeni siyasi yapıyı ciddi oranda birbirlerinden ayırmış ve aynı düzlemde incelenmelerini sorunlu hale getirmiştir. Dolayısıyla, bu çalışma, 12 Eylül darbesi sonrası askıya alınan çok partili demokratik siyasete yeniden dönüldüğü 1983 genel seçimleri sonrasındaki dönemi 7 Haziran 2015 genel seçimlerine kadar incelemektedir.⁷ Söz konusu dönemde Meclise sunulan hükümet tasarıları ile çıkarılan tüm kanunları kapsayan bu çalışma, kanunlarda öne

-
- 4 Y. Hazama ve Ş. İba, “Legislative Agenda Setting by a Delegative Democracy: Omnibus Bills in the Turkish Parliamentary System,” *Turkish Studies* 18, no. 2 (2017): ss. 313-33; A. G. Ayata ve F. Tütüncü, “Critical Acts without a Critical Mass: The Substantive Representation of Women in the Turkish Parliament,” *Parliamentary Affairs* 61, no. 3 (2008): ss. 461-475; Ö. F. Gençkaya, “The Grand National Assembly of Turkey: A Decline in Legislative Capacity,” *PS: Political Science & Politics* 52, no. 2 (2019): ss. 273-274; İ. Neziroğlu, “Türkiye Büyük Millet Meclisinde Parlamenter Denetim Aracı Olarak Sözlü Soru Önergelerinin Etkinliği,” *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 8, no. 2 (2006): ss. 151-168; T. Z. Tunaya, “Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümetinin Kuruluşu Ve Siyasi Karakteri,” *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası* 23, no. 3-4 (1958): ss. 227-247; İ. Turan, “Changing Horses in Midstream: Party Changers in the Turkish National Assembly,” *Legislative Studies Quarterly* (1985): ss. 21-34; “Volatility in Politics, Stability in Parliament: An Impossible Dream? The Turkish Grand National Assembly During the Last Two Decades,” *The Journal of Legislative Studies* 9, no. 2 (2003): ss. 151-176.
- 5 B. Aksoy, “Kamu Tercih Teorisi Bağlamında 4651 Sayılı Kanun’a İlişkin Bir Değerlendirme,” *Yasama Dergisi* 1, Nisan-Mayıs-Haziran (2016); İ. Araç ve H. Erikli, “Anayasanın 87’nci Maddesine Göre Kabulünde Nitelikli Çoğunluk Aranması Gereken Af Kanunları,” a.g.k.(2006); H. Şencan, “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri Ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun,” a.g.k.
- 6 A. T. Bulut, “Measuring Political Agenda Setting and Representation in Turkey: Introducing a New Approach and Data Set,” *Party Politics* 23, no. 6 (2017): ss. 717-730.
- 7 1982 Anayasası ile yeniden inşa edilen parlamenter sistem, 2017’de yapılan Anayasa referandumu ile kabul edilen ve 2018’de yapılan cumhurbaşkanlığı ve genel seçimleri ile yürürlüğe giren “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine” kadar devam etmiştir.

çıkan konulara, zaman içerisinde hükümetlerin önceliklerinin ve gündemlerinin değişimine odaklanmakta ve hem siyasi bağlam hem de partiler ve hükümetler arası farkları gözetmektedir. Bunu yaparken hükümetlerin türleri, görevde kalma süreleri ve ideolojik yapıları gibi farklı değişkenlerin politika gündemlerine ve önceliklerine etkilerini karşılaştırmalı olarak incelemeyi amaçlamaktadır. Çalışmanın temel varsayımı, hükümet türünün ve hükümette kalma süresinin hükümetlerin yasama sürecindeki performanslarını belirleyen en önemli etkenler olduğudur.

1. HÜKÜMET POLİTİKA GÜNDEMİ VE GÜNDEM ARACI OLARAK KANUNLAR

Politika gündemi, hükümetlerin ya da diğer karar alıcıların belirli bir zaman içinde odaklandıkları önemli konuları ve sorunları içerir.⁸ Genel olarak, toplumun karşılaştığı sorunları içeren politika gündemi aynı zamanda hükümetlerin bu sorunlara nasıl cevap verdiğini de gösterir. Politika gündeminin oluşumu (agenda-setting) politika yapım sürecinin ilk evresidir; onun ardından hükümetler konuyla ilgili politika seçeneklerini belirlerler. Bu iki evreyi, ülkelerin kurumsal yapısına göre politika seçeneklerinin değerlendirilip karar alınması (meclis oylaması gibi) takip eder. Politika yapım sürecinin son evresi ise, alınan kararların uygulanmasıdır. Hükümetlerin gündemindeki konular, ekonomi, savunma ya da dış politika gibi daha genel ve görece daha önemli konuları kapsayabileceği gibi, konut gerekliliği, gıda kontrolleri, salgın hastalıklara karşı taramalar gibi daha özel konuları da kapsayabilir. Politika gündeminin oluşum süreci ile ilgili yapılan çalışmalar, hükümetlerin hangi politika konularıyla ilgilendiğini, neden bazı politika konularının diğerlerinden daha çok ilgi görüp öncelendiğini ve hükümetlerin politika gündemlerinin zaman içerisindeki değişimini incelemektedir.⁹

Politika gündemi üzerine yapılan ilk çalışmalar, çoğunlukla belli bir politika kararını açıklarken gündem oluşturma sürecini incelemiştirler.¹⁰ Bununla birlikte, Baumgartner ve Jones'un **Amerikan Siyasal Yaşamında Gündem ve İstikrarsızlık**¹¹ kitabıyla birlikte politika gündemi çalışmalarına yeni bir bakış açısı gelmiştir. Belli bir politika konusuna eğilmek yerine, Baumgartner ve Jones daha kapsayıcı bir politika konuları listesi hazırlayarak hükümetlerin her bir politika alanına gösterdikleri ilginin zaman içinde nasıl değiştiğini incelemiştir. Bu çalışmanın ardından, hükümetlerin politika gündemleri, uzun bir zaman dilimi içinde ve çok geniş bir politika konu yelpazesini kapsayacak şekilde çalışılmış ve hükümetlerin öncelendikleri politika konularındaki ayrışmaların nedenleri araştırılmıştır.

8 J. Kingdon, **Agendas, Alternatives, and Public Policies**, 2. bs.(New York: Longman, 1995), s. 3.

9 C. Green-Pedersen ve P. B. Mortensen, "Policy Agenda-Setting Studies: Attention, Politics and the Public," içinde **Routledge Handbook of Public Policy**, yayına hazırlayan E. Araral, v.d. (New York: Routledge, 2012), ss. 167-174.

10 T. A. Birkland, **After Disaster: Agenda Setting, Public Policy and Focusing Events**, (Washington, DC: Georgetown University Press, 1997); Kingdon, **Agendas, Alternatives, and Public Policies**; T. Bräuninger ve M. Debus, "**Legislative Agenda-setting in Parliamentary Democracies**," ss. 804-39.

11 F. R. Baumgartner ve B. Jones, **Agendas and Instability in American Politics**, (Chicago: Chicago University Press, 1993).

Baumgartner ve Jones'a göre,¹² hükümetlerin politika gündemlerindeki ayrışmanın temel nedeni pratik sınırlamalardır. Herhangi bir hükümetin önüne gelen sorunlar oldukça fazlayken, bu sorunlar için üretilecek politikaları belirlemek ve gerçekleştirmek için gerekli olan zaman ve kaynaklar sınırlıdır. Zaman, insan ve mali kaynakların kısıtlı olması hükümetlerin önceliklerini belirlemesini ve bu önceliklere göre politika üretmesini gerektirmektedir. Politika gündemi genel olarak hükümetlerin farklı birçok problemle karşılaştıklarında, hangi konularda öncelikli olarak harekete geçmeleriyle ilgili verdikleri stratejik kararlardan oluşur. Parlamenter sistemlerde gündem oluşturma döngüsünü izleyecek olursak, hükümetlerin politika gündeminin önceden bir taahhüt içerdiğini ve bunların genellikle hükümetlerin programlarında belirtildiğini söyleyebiliriz. Bu döngü şöyle özetlenebilir: Siyasi partiler sorunları belirleyip bunları parti programlarında ve seçim beyannamelerinde belirtirler. Ardından seçmenler, partilerin bu konu ve sorunlarla ilgili önerilerini tartışıp oylarını verir. Tabii ki, liberal demokrasiye sahip ülkelerde seçmenler, partilerin siyasi program ve seçim beyannameleri yapım süreçlerine aktif olarak katılırlar. Seçimlerin sonucunda ise meclis aritmetiğinde çoğunluğun desteğine sahip bir hükümet kurulur. Daha sonra, bu hükümetler meclisteki çoğunluk desteklerine dayanarak programlarını kanunlara dönüştürürler.¹³ Ancak bu, hükümetlerin programlarında var olan her politika konusuna yeterince eğilebileceğini garantilemez. Siyasi kurumlar, partiler arası rekabet ve hükümetlerden bağımsız gelişen bazı olaylar hükümetlerin politika gündemlerini şekillendirebilirler.

Siyasi kurumlar ile ilgili unsurlar politika yapımında aktörlerin davranış ve stratejilerini etkileyip sınırlamalar yaratırlar. Meclisin programı, belli sayıda kanun çıkarılabilmesini ve belli konuların tartışılmasını gerektirebilir. Sonuç olarak her oturumda tartışılacak kanun sayısı sınırlıdır ve bu durumda hükümetler, yasalaştırmak istedikleri kanun tasarıları arasından birini seçmek durumunda kalabilirler.¹⁴ Benzer bir şekilde, finansal kaynakların sınırlı olması hükümetlerin finansal olarak az yük getirecek konuları incelemesine yol açabilir.¹⁵ Bu alanda yapılan diğer çalışmalar, partiler arası rekabetin kanun yapım sürecindeki önemini vurgulamaktadır.¹⁶ Farklı ideolojideki hükümetlerin farklı politika konularına önem vermesinden dolayı ülkelerin politika gündemlerinin de birbirinden ayrışacağı ileri sürülmektedir. Mesela, İspanya'da terör, ademi merkezîyetçilik ve temel haklar ile ilgili konular sol ve sağ partilerin çatıştığı temel konulardandır. Bazı gelişmiş ülkelerde ise genellikle sosyal refah konusu siyasi çatışma noktası olarak ortaya

12 A.g.k; B. Jones ve F. R. Baumgartner, **The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems**, (Chicago, IL: University of Chicago Press, 2005).

13 Green-Pedersen ve Mortensen, "Policy Agenda-Setting Studies: Attention, Politics and the Public". ss. 167-174; Majone, "Agenda-Setting". ss. 228-251

14 P. John v.d., **Policy Agendas in British Politics**, (New York: Palgrave Macmillan, 2013).

15 L. Chaqués-Bonafont, A. Palau ve F. R. Baumgartner, **Agenda Dynamics in Spain**, (London: Palgrave, 2015); John v.d., **Policy Agendas in British Politics**.

16 Chaqués-Bonafont, Palau ve Baumgartner, **Agenda Dynamics in Spain**; Green-Pedersen ve Mortensen, "Policy Agenda-Setting Studies: Attention, Politics and the Public". ss. 167-174

çıkar.¹⁷ Ancak, Türkiye’de 1983’ten bu yana kurulan hükümetlerde sağ partilerin baskın olduğu ve sol partilerin ise ancak sağ partiler ile kurdukları koalisyon hükümetlerinde yer alabildiği gözlenmektedir. Buna göre Türkiye’de hükümetlerin politika gündemlerinin birbirlerinden çok farklı olmaması beklenebilir. Hükümetlerin gündemi üzerine yapılan diğer karşılaştırmalı araştırmalar ise belli konular ülkelerin gündemine geldiğinde, ideolojik farklılıklardan bağımsız olarak, tüm hükümet programlarının bu konuları gündemlerine aldığını göstermektedir. Örneğin, Avrupa ülkelerindeki yaşanan nüfus, tüm hükümetlerin politika gündemine sağlık sistemini getirmiştir.¹⁸

Hükümetlerin politika gündemine etki edebilecek bir diğer etmen olarak uluslararası kuruluşlardan bahsedilebilir.¹⁹ Avrupa Birliği (AB), Dünya Ticaret Örgütü (WTO, *World Trade Organization*), Uluslararası Para Fonu (IMF, *International Monetary Fund*) gibi uluslararası kuruluşlar, hükümetlerin politika gündemini etkileyebilir ya da üretebilecekleri politikaları kısıtlayabilir. Örneğin, IMF finansal yardım için ekonomik yapısal değişiklikleri şart koşarak, hükümetin politika gündemini ve izleyeceği politikaları etkileyebilir. Diğer yandan, AB üyelik koşulları nedeniyle aday ülkelerin izlemekle yükümlü olduğu politikalar da hükümetlerin gündemini etkileyebilmektedir. Bazı uluslararası kuruluşlar da politika gündemine kısıtlayıcı etkide bulunabilirler. Mesela, WTO kuralları hükümetlerin ithalat rekabetine karşı yurtiçindeki sanayiye korumak için uygulayabileceği politikaları kısıtlayabilir.²⁰ Buradan hareketle, bu tür uluslararası kuruluşların Türkiye’de hükümetlerin politika gündemlerine etki etmesini beklemek yanlış olmayacaktır.

Bahsedilen etmenler dışında, hükümetlerden bağımsız olarak politika gündemine etki edebilecek faktörler de bulunmaktadır. Özellikle, ülkelerin karşılaştıkları krizler, hükümetlerin programlarında bulunmayan konuları politika gündemlerine almasına sebep olabilir. Kingdon bunları “odaklanılan olaylar” (focusing events) olarak adlandırır.²¹ Deprem, kuraklık, sel veya fırtınalar gibi doğal afetler, terör saldırıları, salgın hastalıklar ve nükleer santral kazaları gibi ani, dramatik ve ileride zararlı etkileri olabilecek olaylar, hükümetlerin politika gündemini belirlemede önem teşkil edebilmektedir. Böyle kriz dönemlerinde, hükümetlerin ilgili sorunları çözmek için politika üretmeleri ve bunun için de politika gündemini krizi çözmeye doğru yönlendirmesi gerekmektedir.²²

17 Chaqués-Bonafont, Palau ve Baumgartner, **Agenda Dynamics in Spain**.

18 Green-Pedersen ve Mortensen, “Policy Agenda-Setting Studies: Attention, Politics and the Public”. ss. 167-174

19 Chaqués-Bonafont, Palau ve Baumgartner, **Agenda Dynamics in Spain**; Majone, “Agenda-Setting”. ss. 228-251

20 “Agenda-Setting”. ss. 228-251

21 J. Kingdon, **Agendas, Alternatives, and Public Policies**, 2. bs.(New York: Longman, 2003).

22 S. Bevan ve W. Jennings, “Representation, Agendas and Institutions,” **European Journal of Political Research** 53(2014): ss. 37-56; T. A. Birkland ve S. W. DeYoung, “Focusing Events and Policy Windows,” içinde **Routledge Handbook of Public Policy**, yayına hazırlayan E. Araral, v.d. (New York: Routledge, 2012), ss. 175-188; Chaqués-Bonafont, Palau ve Baumgartner, **Agenda Dynamics in Spain**; John v.d., **Policy Agendas in British Politics**.

Hükümetlerin politika gündemlerini ve hangi politika konularını öncelediklerini anlamak için, literatürde seçim beyannameleri, meclis açılış konuşmaları, hükümet programları, kamu harcamaları, kanun teklif ve tasarıları ve meclisteki yazılı ve sözlü sorular kullanılmaktadır. Seçim beyannameleri, meclis açılış konuşmaları, hükümet programları gibi araçlar her ne kadar hükümetlerin politika geliştirme ile ilgili niyetlerini ortaya koysalar da politika gündemlerini anlamak için bu niyetler her zaman yeterli olmayabilir. Hükümetlerin, gündemlerine giren her konuda kararlar alıp bunları uygulayacağı kesin değildir. Başka bir ifade ile, hükümetler, ilgili politika konusunu ne kadar önemsediklerine bağlı olarak, konu ile ilgili gerekli adımları atıp yasal düzenlemeleri yapacak ya da kaynak aktarımını gerçekleştirecektir.²³ Bu nedenle hükümetlerin politika gündemlerini incelerken kanunlar ve kamu harcamaları gibi politika çıktılarına ayrı ayrı odaklanmak önemlidir.²⁴ Bu bağlamda, Türkiye’de hükümetlerin politika gündemlerini anlamak için öncelikle çıkardıkları kanunların incelenmesi yerinde olacaktır.

2. TÜRKİYE’DE KANUN YAPIMI

Çoğunlukçu parlamenter sistemlerde olduğu gibi, kurumsal yapısı itibarıyla Türkiye’de de yasama organının faaliyetleri yürütme organının hükmü altındadır. Hükümet partisi, yasama sürecinde parti grubu çoğunluğu sayesinde Meclisteki diğer partilerle iş birliğine gitmek zorunda değildir.²⁵ Dolayısıyla, Türkiye’de Meclis gündemini Başbakan, kabinesi ve hükümet partisi(leri) belirlemektedir. Parlamenter sistemin kullanıldığı dönemdeki Anayasa’nın 88. maddesine göre Bakanlar Kurulu kanun tasarısı ile, milletvekilleri de kanun teklifleri vererek Meclisten kanun çıkarmaya yetkilidir.²⁶ Kanun tasarıları ve teklifleri Meclise sunulduktan sonra Meclis Başkanlığı tarafından detaylı bir şekilde incelenmeleri için ilgili yasama komisyonlarına havale edilir. Komisyonlardan uygun görülen değişiklikler ile geçen bu kanun önerileri Genel Kurul görüşmesinde ele alınır²⁷ ve görüşmeler tamamlandıktan sonra varsa oylanan değişikliklerle birlikte son hali kabul edilir. Cumhurbaşkanı’nın onayından sonra Resmî Gazetede yayımlanınca yürürlüğe girer.

Kanun tasarısı ve tekliflerinin Meclisteki yasalaşma süreci aynı olsa da işlevleri birbirlerinden farklıdır. Kanun teklifleri milletvekillerinin bireysel yasama faaliyetleri arasında yer alır. Vekiller ister tek başlarına ister bir araya gelerek, kendi siyasi öncelikleri doğrultusunda veya uzmanı oldukları alanlarda, seçim bölgelerini ya da

23 Majone, “**Agenda-Setting**”. ss. 228-251

24 Jones ve Baumgartner, “Representation and Agenda Setting,” ss. 1-24.

25 Bu durumun istisnası, Meclis üye tamsayısının üçte iki çoğunluğunun onayını gerektiren anayasa değişiklikleri getiren kanun tasarısı ve teklifleridir.

26 Makalede yapılan çalışmada Temmuz 2018 tarihine kadar geçerli olan parlamenter sistem dikkate alınmıştır. 2017 referandumunda kabul edilen anayasal değişiklikler sonrası 2018’de yapılan seçimler sonrasında Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi yürürlüğe girmiştir.

27 Bazı durumlarda bu öneriler detaylı görüşülmek üzere yeniden komisyona iade edilebilir veya komisyon tarafından geri çekilebilir.

daha geniş seçmen kesimlerini ilgilendiren konularda teklifler hazırlayarak Meclise sunabilirler. Kanun tasarıları ise hükümetin gündemindeki politikaların hayata geçirilmesi için Bakanlar Kurulu tarafından verilen kanun önerileridir. Hükümet hem seçim kampanyasında hem de seçimlerden sonra Meclise sunduğu hükümet programında gündemini oluşturan konuları kamuoyu ile paylaşır. Parti ideolojisi, partiler arası rekabet, hükümet türü, ulusal ve uluslararası koşullar gibi birçok unsurdan etkilenen bu gündem, hükümetin önceliklerini anlamının en temel aracıdır. Bunun yanı sıra, TBMM'nin İçtüzüğü, yasama faaliyetlerinin temel aktörü olarak siyasi parti gruplarını incelemektedir. Bunun sonucu olarak, milletvekilleri Meclis içinde partilerinin bir uzantısı olarak hareket etmek durumunda kalmakta²⁸ ve özellikle muhalefetteki partilere mensup milletvekillerinin kanun tekliflerinin yasalasma oranı hep düşük olmaktadır. Bu nedenle, bu çalışmada, hükümetlerin politika önceliklerini anlamak amacıyla sadece hükümetin önerdiği kanun tasarılarından gelen kanunlara odaklanılmakta ve bu kanunlar da hükümetlerin yasama performansı olarak kavramsallaştırılmaktadır.

Türkiye'de hükümetlerin kanun yapımı ile ilgili çalışmalar, kanunların konulara dağılımından ziyade çıkarılan kanun sayısına, başka bir ifadeyle, yasama performansına odaklanmıştır.²⁹ Yüksel, 1960'lı yıllardan bu yana kanun yapımındaki performansın düştüğünü ve özellikle de 1990'lı yıllarda en düşük seviyelere ulaştığını vurgulamaktadır.³⁰ Aslında Meclisin yeterince üretken olmaması 1999 yılındaki genel seçime kadar hep gündemde olmuştur. Turan, 1999 seçimlerinin ardından kurulan koalisyon hükümeti döneminde Meclisin üretken çalışabilmesi için bazı önlemlerin alındığını vurgulamaktadır.³¹ Örneğin, genel kurul uzun süreler boyunca çalıştırılmıştır. Dolayısıyla 1999'da kurulan koalisyon hükümeti ile birlikte Mecliste çıkarılan kanun sayısının artması şaşırtıcı değildir. Bununla birlikte, hükümetlerin kanun yapımında daha verimli çalışması kadar, bu kanunların politika konularına dağılımı da önem arz etmektedir. Bu konuda yapılan çalışmalar ise Adalet ve Kalkınma Partisi'nin iktidarda olduğu yılları kapsamaktadır.³² Bu çalışmalar, hükümet partisinin önemseydiği politika konuları hakkında bilgi verse de farklı partilerin kurduğu hükümetlerin ve

28 İ. Turan, «Parlamentoların Etkinliği Ve Türkiye Büyük Millet Meclisi,» içinde **Devlet Reformu: TBMM'nin Etkinliği**, yayına hazırlayan İ. Turan (İstanbul: TESEV Yayınları, 2000), ss. 15-30.

29 Ö. F. Gençkaya, «Reforming Parliamentary Procedure in Turkey,» içinde **Aspects of Democratization in Turkey**, yayına hazırlayan Ö. F. Gençkaya, R. Keleş ve Y. Hazama (Tokyo: Institute of Developing Economies, 1999), ss. 2-21; «Türkiye'de Parlamento Reformu: Tarihsel Bir Değerlendirme,» içinde **Devlet Reformu: TBMM'nin Etkinliği**, yayına hazırlayan İ. Turan (İstanbul: TESEV Yayınları, 2000), ss. 31-62; E. Kalaycıoğlu, «Election and Governance,» içinde **Politics, Parties and Elections in Turkey**, yayına hazırlayan S. Sayari ve E. Yılmaz (London: Lynne Rienner, 2002), ss. 277-290; Turan, «**Parlamentoların Etkinliği Ve Türkiye Büyük Millet Meclisi**». ss. 15-30; N. Yüksel, «Türkiye'de Yasama (Kanun Yapımı) Performansı Tartışmaları,» **Yasama Dergisi** 39, no. Ocak-Haziran (2019): ss. 131-197.

30 «Türkiye'de Yasama (Kanun Yapımı) Performansı Tartışmaları,» ss. 131-197.

31 Turan, «Parlamentoların Etkinliği ve Türkiye Büyük Millet Meclisi». ss. 15-30

32 Bulut, «Measuring Political Agenda Setting and Representation in Turkey: Introducing a New Approach and Data Set,» ss. 717-730; A. T. Bulut ve T. M. Yıldırım, **Political Stability, Democracy and Agenda Dynamics in Turkey**, (Cham: Palgrave Macmillan, 2020).

farklı hükümet türlerinin politika gündemlerindeki ayrışma noktalarını ve bunların nedenlerini incelememektedir. Bu nedenle, bu çalışma daha uzun bir dönemi kapsayarak, hem hükümetlerin yasama performansı tartışmasına katkıda bulunmakta hem de hükümetlerin politika gündemlerini açıklamaktadır.

3. VERİ VE ANALİZ YÖNTEMİ

Araştırmamızda öncelikle 1983-2015 yılları arasındaki hükümet dönemlerinde çıkarılan toplam kanun sayısı ve gün başına çıkarılan kanun sayısı ele alınarak hükümetlerin yasama performansına odaklanılmaktadır. Böylece, hükümetlerin genel yasama performanslarının farklı hükümet türleri, dönemleri ve sürelerine göre nasıl değiştiği incelenmektedir. Araştırmamızın ikinci kısmında ise, hükümetlerin genel yasama performanslarından belli politika alanlarındaki performanslarına geçilmekte ve çıkarılan kanunlar üzerinden öncelik verdikleri politika konularına odaklanılmaktadır. Bunun için her hükümet döneminde çıkarılan kanunların Karşılaştırmalı Gündemler Projesindeki ana konulara göre dağılım tabloları sunulmuştur. Kanunların konulara göre dağılımı üzerinden her hükümetin hangi politika alanına ne kadar önem verdiği ve bu önemin o dönemin siyasi ve ekonomik konjonktüründen, krizlerden ve uluslararası kuruluşlardan nasıl etkilendiği analiz edilmektedir.

Bu çalışmanın ana konusu olan kanunlara, kamuoyuna açık olan TBMM çevrimiçi veri sisteminden erişilmiştir. Yukarıda da bahsedildiği üzere, bu çalışmanın kapsamı hükümetlerin Meclise sunularak yasalaşan kanun tasarıları ile sınırlıdır. Bu sebeple elde edilen veri seti 1983-2015 döneminde yasalaşan toplam 3420 kanun tasarısını kapsamakta ve Meclisten geçerek kanunlaşan her bir kanun tasarısı bir gözleme tekabül etmektedir. Hükümetlerin kanunlara dayalı yasama performanslarını değerlendirmek için, her hükümet döneminde çıkarılan kanun sayısı ölçüt olarak kullanılmıştır. Buna ek olarak, her hükümet döneminde çıkarılan kanun sayısı toplam kanun sayısına bölünerek, hükümetlerin yasama performanslarını mukayeseli olarak gösteren performans ölçütü de kullanılmıştır. Ancak, her iki ölçüt de Yüksel'in belirttiği üzere³³ ilgili hükümet dönemlerinin gün olarak uzunluklarını hesaba katmadığı için, elde edilen kanun yüzdelerinin karşılaştırılması hükümetlerin performansını yorumlamak için anlamlı sonuçlar vermemektedir. Bu nedenle, her bir hükümet döneminde çıkarılan kanun sayısı bu hükümetin görev yaptığı süreye bölünerek, gün başına çıkarılan kanun sayısı ölçütü geliştirilmiştir. Gün başına çıkarılan kanun sayısı ölçütü kullanılarak, tek parti çoğunluk hükümetleri ve koalisyon hükümetleri arasındaki yasama performanslarının farkı değerlendirilmektedir.

Çalışmanın diğer bir amacı ve literatüre katkısı, 1983 yılı sonrasında kurulan hükümetlerin hangi politika konularına daha fazla önem verdiğini tespit etmek olduğu için, topladığımız kanun veri seti kanunların içeriklerine göre kodlanmıştır. Bunun için Karşılaştırmalı Gündemler Projesi'nin (*Comparative Agendas Project, CAP*)

33 Yüksel, "Türkiye'de Yasama (Kanun Yapımı) Performansı Tartışmaları," ss. 131-197.

kodlama sistemi kullanılmıştır.³⁴ Karşılaştırmalı Gündemler Projesi (KGP), politika yapma süreci ile ilgili genel kullanıma açık tüm kayıtları, politika konularına göre ayrıştıran sistematik ve güvenilir bir kodlama sistemi geliştirmiştir. Buna göre, medya gündemi, meclis konuşmaları, sözlü ve yazılı soru önergeleri, kanun teklif ve tasarıları ve kanunlar, belirlenmiş olan politika içeriklerine göre kodlanmaktadır. Bu sayede araştırmacılar çeşitli politika alanlarında öne çıkan konuları ve bunların sıklığını detayları ile çalışabilmektedir.

ABD'nin kamu politikalarını incelemek üzere 1993'te geliştirilen Kamu Gündemi Projesi'nin üzerine inşa edilen KGP, politika süreçlerinin karşılaştırmalı ve uzun süreli çalışılmasını sağlayacak bir veri seti oluşturmak amacıyla başlatılmıştır. Bunun için projenin kod kitabı Batı demokrasilerinde çalışılmak üzere parlamenter sisteme adapte edilerek karşılaştırmalı çalışmalara elverişli bir hale getirilmiştir. Bizim araştırmamız, KGP Master kod kitabını ve İngiltere'nin kod kitabını baz almış ve bu kaynaklardaki gündem ve konu başlıklarını Türkiye'ye göre uyarlayarak Türkiye gündemine özgün yerel bir kod kitabı oluşturmuştur.³⁵ Kod kitabı hem genel politika konularını hem de genel konuların altında bulunan ve daha özel politika konularını hedef alan alt başlıkları ve içeriklerini listelemektedir. Örneğin, sağlık konusu, kod kitabımızdaki ana konulardan biridir. Bu genel başlık altındaki sağlık reformu, sağlık tesislerinin inşaatı, ilaç sanayisi, sağlık personeli, tıbbi sorumluluk vb. konular da alt başlıkları oluşturmaktadır. Ayrıca, her ana konunun altında bir Genel başlık açılarak, birden fazla alt konu başlığını ilgilendiren kanunlar bu konu altında kodlanmıştır. Mesela bir kanun hem sağlık tesislerinin inşaatı hem de sağlık personeli hakkında bir değişiklik yapıyorsa, bu kanun Sağlık Genel başlığı altında kodlanmıştır. Sonuç olarak, Türkiye kod kitabı toplam 21 ana konu ve 241 alt konu başlığını kapsamaktadır.³⁶ Proje kapsamındaki ana konu başlıkları Tablo 1'de verilmiştir.

KGP'nin kodlama sisteminin en önemli özelliği, içerik kodlamasında ilgili politikanın gözettiği hedef ya da yararlandığı enstrümandan ziyade politika konularına odaklanmasıdır. Mesela, ev kredilerindeki vergi indirimi ya da artırımı hakkındaki bir kanun, ilgili konu başlığı olan **tüketici** kredileri, konut kredisi oranları ve kredi kartları şeklinde kodlanmaktadır. Çünkü burada vergilendirme bir politika aracı konumundayken uygulanmak istenen politikanın asıl konusu ev kredileridir.³⁷ Bu kodlama sisteminin bir başka özelliği ise, örneğin herhangi bir kriz durumunda kapsamlı ve birçok konuyu ele alan farklı politikalar geliştirildiğinde, her farklı politikayı içerdikleri konulara göre kodlamasıdır.³⁸ Bu nedenle bu kodlama sistemi,

34 Baumgartner ve Jones, **Agendas and Instability in American Politics**.

35 Karşılaştırmalı Gündemler Projesi Master kod kitabı için <https://www.comparativeagendas.net/pages/master-codebook> ve İngiltere kod kitabı için bkz. <http://www.policyagendas.org.uk>

36 Karşılaştırmalı Gündemler Projesi Master kod kitabı 21 ana konu ve 220 alt konu başlığından oluşmaktadır.

37 S. Bevan, "Gone Fishing: The Creation of the Comparative Agendas Project Master Codebook," içinde **Comparative Policy Agendas: Theory, Tools, Data**, yayına hazırlayan F. R. Baumgartner, C. Breunig ve E. Grossman (Oxford: Oxford University Press, 2019).

38 A.g.k.

bir ekonomik ya da siyasi kriz durumunda geliştirilen politikaları bütüncül olarak araştırmayı hedef alan bir sistem değildir. Bunun yerine hükümet ya da yasama organlarının hangi alanlarda politika ürettiğine odaklanır. Bu da her hükümet döneminde önem atfedilen siyasa alanları hakkında veri elde edilmesini sağlamaktadır. Bu sayede, araştırmamızın amacına en uygun veri seti bu kodlama sistemi ile elde edilmiştir.

Tablo 1. Karşılaştırmalı gündemler projesi ana konuları

Makroekonomi
Temel Hak ve Özgürlükler, Azınlık Sorunları
Sağlık
Tarım
İş Piyasası ve İstihdam
Eğitim
Çevre
Enerji
Vatandaşlık, Göçmenler ve Mülteciler
Ulaşım
Adalet, Suç ve Aile Meseleleri
Sosyal Refah
Şehircilik, İskân ve Konut
Bankacılık, Finans ve İç Ticaret
Savunma
Uzay, Bilim, Teknoloji ve İletişim
Dış Ticaret
Uluslararası İlişkiler
Devlet İdaresi
Kamu Arazileri ve Su Kaynaklarının Yönetimi
Kültür ve Sanat

Araştırmamızda 1983-2015 yılları arasında çıkarılan kanunların KGP'ye göre konu kodlaması iki kodlayıcı tarafından tamamlanmıştır. Kodlayıcılara kod kitabını anlayabilmeleri, ilgili verileri tanıyarak en tutarlı biçimde kodlayabilmeleri için yoğun bir kodlama eğitimi verilmiştir ve bu eğitim kodlayıcıların karşılıklı tutarlılığı (konkordans, *intercoder reliability*) yüzde 85'e ulaşına kadar devam etmiştir. Kanunların genel konu ve alt konulara göre kodlanmasında, ilgili kanunun başlığı ve özeti kullanılmıştır. Veri setinde her kanun bir gözleme tekabül etmektedir. Ülkemizde gittikçe daha fazla kullanılan torba kanunların içerik kodlaması ise, tek bir düzenleme ile birden fazla ve birbirinden farklı konularda değişiklik yapmaları sebebiyle bir

güçlük teşkil etmiştir. Başka bir ifade ile, gözlem olarak bir torba kanunun içerisinde birden fazla ve birbirleriyle ilintisi olmayan politika konusunda kanun yapıldığı için, içerik kodlamasında hangi konunun asıl konu seçileceği konusunda alternatif bir yöntem gerekliliği doğmuştur. Bu sebeple, torba kanunların kodlanmasında şöyle bir yol izlenmiştir. Torba kanunların farklı konularda değişiklik getiren maddeleri, ayrı bir gözlem olarak ayrılmıştır. Daha sonra bu gözlemler, ana konu ve alt konu kodlarına göre kodlanmıştır. Böylece, 3420 adet kanun arasında torba kanun olanların konularına göre ayrı gözlemler olarak kodlanması ile birlikte toplam 3614 adet gözlem elde edilmiştir.³⁹

Takip eden bölümlerde, önce farklı hükümetlerin ve hükümet türlerinin süreleri de göz önüne alınarak genel yasama performanslarına dair analizler sunulmaktadır. Sonrasında her bir hükümet döneminde çıkarılan kanunların politika alanlarına dağılımını gösteren tablolar üzerinden hükümetlerin yasama gündemi değerlendirilmektedir. Sonuç olarak, yapılan analizler, hem farklı hükümet dönemlerindeki yasama performanslarının hem de farklı hükümet türlerinin yasama gündemlerinin değerlendirilmesini sunmaktadır.

4. BULGULAR

4.1 Farklı Hükümet Türlerine Ve Dönemlerine Göre Yasama Performansı

1983-2015 döneminde toplam 18 hükümet kurulmuş ve 3420 adet kanun çıkarılmıştır. Tablo 2, bu hükümetler ile ilgili kabine tarihleri, hükümeti kuran partiler, hükümetlerin türleri, süreleri, çıkardıkları kanun sayısı ve bu sayının toplam kanunlara oranına dair verileri sunmaktadır. 1983-2015 yılları arasında çıkarılan kanunların hükümete göre dağılımına bakıldığında, en çok kanunun toplam kanunların yüzde 20,94'ü ile I. Erdoğan hükümeti (AKP, 2003-07) sırasında çıkarıldığı görülmektedir. İkinci sırada bulunan I. Özal hükümetinde (ANAP, 1983-87) ise, incelenen dönemdeki toplam kanunların yüzde 12,6'sı çıkarılmıştır. Tablo 2'nin geneline bakıldığında, I. Özal, I. Erdoğan, II. Erdoğan (AKP, 2007-11), III. Erdoğan (AKP, 2007-14) gibi tek parti çoğunluk hükümetleri koalisyon hükümetlerine kıyasla daha fazla kanun çıkartmıştır. Ayrıca, Abdullah Gül başbakanlığında kurulan ilk AKP hükümetinin (2002-03) sadece 4 ay iktidarda kalmasına rağmen toplam kanunların yaklaşık yüzde 6'sını çıkardığı ve oldukça aktif olduğu görülmektedir. Öte yandan, tek parti hükümetleri arasında da iktidarda kalma süresine bağlı olarak yasama performanslarında farklılıklar gözlemlenmektedir. Mesela, Erdoğan'ın başında olduğu 2. ve 3. dönem AKP hükümetleri çıkardıkları kanun sayısında 1. dönem AKP hükümetinin hayli gerisinde kalmıştır. Benzer şekilde, 2. ANAP hükümetleri

39 Özellikle 2002 sonrasında sıklıkla çıkarılan torba kanunların hükümetlerin yasama performansını önceki dönemlere göre yanıltıcı bir şekilde daha yüksek gösterebileceğini belirtmek gerekir. Bu nedenle, hükümetlerin toplam kanun sayısı ve gün başına çıkarılan kanun sayısına dayalı yasama performansları incelenirken torba kanunlar tek bir gözlem olarak ele alınmıştır. Ancak, hükümetlerin politika alanlarına verdikleri önceliği incelemek için torba kanunlar konularına göre ayrı gözlemler olarak değerlendirilmiştir.

döneminde (1987-91) kurulan II. Özal, Akbulut ve I. Yılmaz hükümetlerinin yasama performansları aynı partinin kontrolündeki ilk döneme göre daha kısıtlı olmuştur. Dolayısıyla, tek parti hükümetlerinde dahi iktidarda kalma süresinin artması ile birlikte Meclis grubu içinde disiplinin düştüğü ve kendi siyasi programlarını takip etmekte zorlanarak yüksek yasama performansı gösteremedikleri söylenebilir. Her ne kadar çalışmanın kapsamı dışında kalsa da benzer bir durumun 1950-1960 yılları arasında iktidarda olan Demokrat Parti hükümetleri ve 1965-1971 dönemindeki Adalet Partisi hükümetleri için de geçerli olduğu ileri sürülebilir.

Tablo 2. Kanunların hükümete göre dağılımı (1983-2015)

Yasama Dönemi	Kabine Tarihi	Hükümet Adı	Hükümet Partileri	Hükümet Türü	Hükümet Süresi (Gün)	Kanun (Frekans)	Kanun (Yüzde)
17.	13.12.1983	I. Özal	ANAP	Tek Parti Çoğunluk	1416	431	12,60
18.	21.12.1987	II. Özal	ANAP	Tek Parti Çoğunluk	1054	182	5,32
18.	9.11.1990	Akbulut	ANAP	Tek Parti Çoğunluk	226	166	4,85
18.	23.06.1991	I. Yılmaz	ANAP	Tek Parti Çoğunluk	119	8	0,23
19.	20.11.1991	Demirel	DYP, SHP CHP ³	Koalisyon Çoğunluk	583	148	4,33
19.	25.06.1993	I. Çiller	DYP, SHP CHP	Koalisyon Çoğunluk	832	209	6,11
19.	5.10.1995	II. Çiller	DYP	Tek Parti Azınlık	26	3	0,09
19.	31.10.1995	III. Çiller ¹	DYP, CHP	Koalisyon Çoğunluk	54	11	0,32
20.	6.03.1996	II. Yılmaz	ANAP, DYP	Koalisyon Azınlık	114	12	0,35
20.	28.06.1996	Erbakan	RP, DYP	Koalisyon Çoğunluk	367	125	3,65
20.	30.06.1997	III. Yılmaz	ANAP, DSP, DTP ⁴	Koalisyon Azınlık	560	111	3,25
20.	11.01.1999	I. Ecevit ^{1,2}	DSP	Tek Parti Azınlık	97	0	0,00

21.	28.05.1999	II. Ecevit	DSP, MHP, ANAP	Koalisyon Çoğunluk	1255	379	11,08
22.	16.11.2002	Gül	AKP	Tek Parti Çoğunluk	118	212	6,20
22.	14.03.2003	I. Erdoğan	AKP	Tek Parti Çoğunluk	1591	716	20,94
23.	29.08.2007	II. Erdoğan	AKP	Tek Parti Çoğunluk	1383	331	9,68
24.	6.07.2011	III. Erdoğan	AKP	Tek Parti Çoğunluk	1149	359	10,50
24.	28.08.2014	I. Davutoğlu	AKP	Tek Parti Çoğunluk	282	17	0,50

¹ Bir sonraki seçime kadar kurulan geçici hükümet (caretaker government)

² I. Ecevit hükümeti hiç kanun çıkarmadığından bu veri seti ile yapılan analizlerde yer almamaktadır.

³ 12 Eylül sonrasında kapatılan CHP yerine kurulan SHP, 18 Şubat 1995'te CHP bünyesine katılmış ve kendini feshetmiştir.

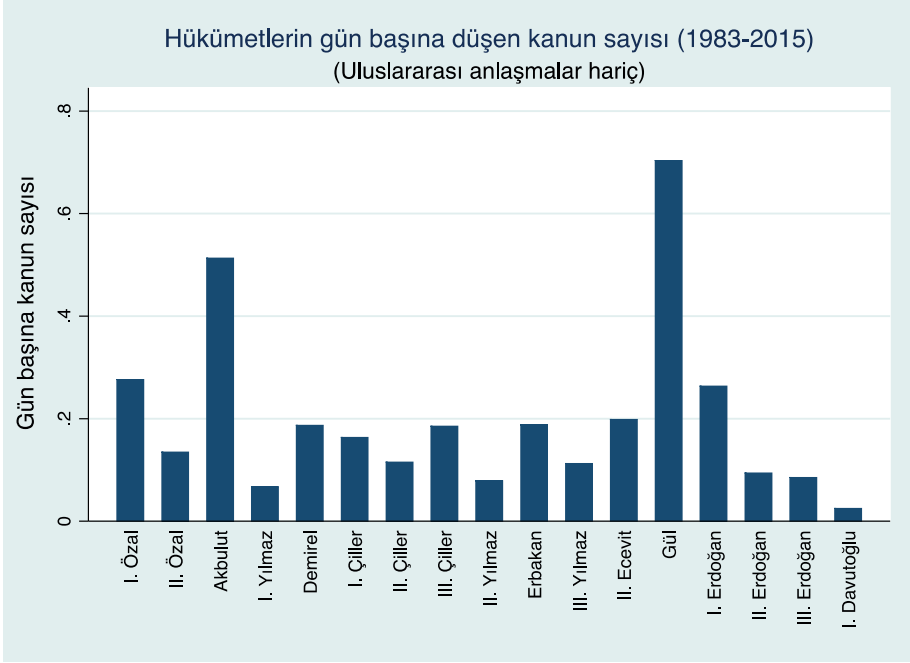
⁴ Demokrat Türkiye Partisi (DTP), 28 Şubat sürecinde DYP'den istifa eden vekiller tarafından kurulmuştur. Kaynak: ParlGov veri seti (Parliaments and Governments Database, Döring ve Manow, 2019), TBMM verileri

Öte yandan, II. Ecevit hükümetinin (DSP-MHP-ANAP, 1999-2002) bir koalisyon hükümeti olmasına rağmen yaklaşık yüzde 11 ile II. Erdoğan hükümetinden daha fazla, III. Erdoğan hükümeti ile de yaklaşık oranda kanun çıkardığı görülmektedir. Bu hükümet, 2001 ekonomik krizinin yarattığı siyasi karışıklık sonunda erken seçime gitmek zorunda kalsa da 1990'lı yıllardaki diğer koalisyon hükümetlerine nazaran daha uzun bir süre iktidarda kalmıştır. Bir merkez sol, bir merkez sağ ve bir aşırı sağ partiyi içinde barındırdığı için ideolojik anlamda heterodoks bir yapıya sahip olmasına rağmen, II. Ecevit hükümetinin ortakları nispeten uyumlu bir tablo sergilediğinden yüksek yasama performansı ile de diğer koalisyon hükümetlerinden ayrılmaktadır. II. Ecevit hükümetinin fazla sayıda kanun çıkarmasının arkasında o dönem yaşanan iki önemli olayın rol oynadığı söylenebilir. İlk olarak, 2001 yılında yaşanan ağır ekonomik kriz sonrasında IMF ile yapılan *stand-by* (destek) anlaşması kapsamında başta bankacılık olmak üzere ekonominin çeşitli alanlarında yapısal düzenlemeler yapmak durumunda kalınmıştır. Finansal piyasalardaki denetim ve gözetim görevini yürüten BDDK (Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu) gibi yeni devlet kurumlarını kuran, çıktığı dönemden itibaren Türk ekonomisini şekillendiren Kamu İhale Kanunu gibi yasalar, partiler arası uzlaşısı neticesinde Meclisten geçirilebilmiştir. Bu tür kanunlar Türkiye'nin yeni bir ekonomik program çerçevesinde krizden çıkmasına vesile olmuştur. İkinci olarak, 1999 Helsinki Zirvesinde AB Konseyi Türkiye'yi aday ülke olarak resmen tanımış, ancak müzakerelerin başlaması için bir tarih vermemiştir. II. Ecevit hükümeti de AB'ye tam üyelik müzakerelerinin başlayabilmesi için Birliğin siyasi, ekonomik ve müktesebat uyumu kriterlerini yerine getirmeye çalışmış ve bu amaçla pek çok yasal düzenleme yapmıştır. 1990'lı yılların diğer koalisyon hükümetlerinin ise hem görev yapma sürelerinin hem de kanun

yapma performanslarının genelde düşük olduğu görülmektedir. İdeolojik anlamda birbirinden farklı partilerin bir araya gelmesinden oluşan bu hükümetlerin çoğu, hükümet programlarında ilan ettikleri yasama hedeflerinin epey gerisinde kalmıştır. Bu tablonun ortaya çıkmasında bu yıllarda yaşanan ekonomik krizler, yüksek enflasyon ve terör gibi hayli çetin problemlerin de etkili bir rol oynadığı söylenebilir.

Bu genel verilerden de görülebildiği gibi farklı hükümet dönemlerinin yasama performansı hükümet süresine bağlı olarak değişmektedir. Hükümet süresi ve toplam kanun sayısına dayalı yasama performansı arasındaki doğru orantıya göre yönetimde kalma süresi arttıkça kanun sayısı da artmaktadır, çünkü bir hükümetin programındaki politikaları etkin ve verimli bir şekilde yasalaştırabilmesi için yeterli bir süre iktidarda kalması gerekmektedir. Bu nedenle hükümetlerin gün olarak uzunluklarını da hesaba katarak yasama performanslarının değerlendirilmesi anlamlı olmaktadır. Şekil 1’de 1983-2015 dönemindeki hükümetlerin kanun sayıları görev yaptıkları süreye bölünerek bir günde çıkardıkları kanun sayısı gösterilmiştir. Ayrıca, bu grafiğe yabancı devletler ve uluslararası kuruluşlarla imzalanan uluslararası anlaşmalar (toplam 1381 adet) dâhil edilmemiştir. Uluslararası anlaşmalar hükümet gündeminin bir parçası olmakla birlikte, bir yönüyle diğer kanunlardan ayrılmaktadır. Anayasa’nın 90. maddesinin birinci fıkrasına göre, hükümetin Türkiye adına imzaladığı uluslararası anlaşmaları (aynı maddenin diğer fıkralarındaki istisnalar saklı kalmak üzere), onaylanmasının uygun bulunması için Meclise kanun tasarısı olarak sunması ve Meclisin kabulü ile bu tasarıların kanunlaşması gerekmektedir. Gerek hükümet üyelerinin gerek Meclisin genellikle herhangi bir değişiklik yapmadan Anayasa gereği kabul ettikleri bu onaylamayı uygun bulma kanun tasarıları hariç tutulduğunda, hükümetlerin iktidar süreleri boyunca kendi yasama çoğunluklarına dayanarak çıkardıkları kanunlara göre genel performansları daha güvenilir bir şekilde değerlendirilebilmektedir.⁴⁰

40 Not düşmek gerekirse, uluslararası anlaşmalar dâhil edildiğinde de elde edilen veriler niteliksel olarak anlamlı bir şekilde değişmemektedir.



Şekil 1. Hükümetlerin gün başına kanun sayıları (1983-2015)

Şekil 1’de görüldüğü gibi, hükümetlerin çıkardıkları kanun sayıları ile iktidar süreleri oranlandığında Akbulut (ANAP, 1990-91) ve Gül (AKP, 2002-03) tek parti çoğunluk hükümetleri yüksek performansları ile diğer hükümetlerden ayrılmaktadır. Bu iki hükümetten daha uzun süre iktidarda kalan I. Davutoğlu (AKP, 2014-15) hükümetinin yasama performansının ise tüm hükümetler içinde en düşük olduğu görülmektedir. Tablo 2 ve Şekil 1 birlikte değerlendirildiğinde hükümetlerin iktidarda kalma süreleri arttıkça kanun sayısına dayalı yasama performanslarının arttığı görülmekte, ancak her hükümetin kendi iktidar süresine dayalı kanun sayısı baz alındığında daha kısa süre iktidarda kalan hükümetlerin yasama performanslarının daha uzun süre iktidarda kalanlara kıyasla yüksek olabildiği görülmektedir. Ayrıca hem tek parti dönemlerinde hem de koalisyon dönemlerinde gün başına çıkarılan kanun sayısının birbirine yakın olduğu söylenebilir. Hatta 1990lı yıllarda kurulan Demirel, Çiller, Erbakan ve Yılmaz koalisyon hükümetlerinin 2. ANAP dönemi (Akbulut hükümeti hariç) ve 2. ve 3. AKP dönemi tek parti hükümetlerinden daha kısa süreli olmalarına rağmen süreye dayalı yasama performansına bakıldığında görece daha verimli çalıştıkları öne sürülebilir.

Koalisyon ve tek parti hükümetleri arasında yasama performansları bakımından bir fark olup olmadığını anlayabilmek için Şekil 1’deki gün başına çıkarılan kanun

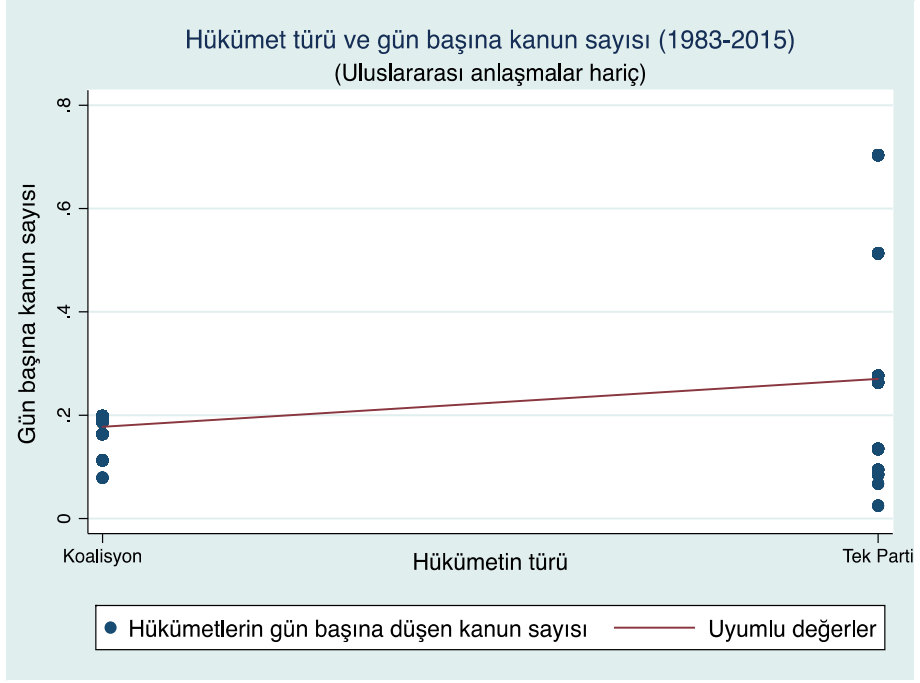
sayısı verileri hükümet türüne göre düzenlenmiş ve Tablo 3'te sunulmuştur.⁴¹ Buna göre, tek parti hükümetleri günde ortalama 0,27 kanun (standart sapma=0,15) çıkarırken koalisyon hükümetleri günde ortalama 0,18 kanun (standart sapma=0,03) çıkarmaktadır. Her ne kadar tek parti hükümetlerinin günlük ortalama yasama performansları koalisyon hükümetlerinden daha yüksek olsa da standart sapmaya bakıldığında tek parti hükümetlerinin ortalamalarının birbirinden uzak olduğu ve bu nedenle ortalamadan sapmanın daha çok olduğu görülmektedir. Koalisyon hükümetlerinin tek parti hükümetlerine göre bir günde daha az kanun çıkarmakla birlikte kendi aralarında ortalama yasama performansları birbirine yakındır ve hem genel ortalamadan saptması hem de sapma riski düşüktür. Bir başka ifade ile, tek parti hükümetlerinin koalisyon hükümetlerinden hem günlük yasama performansları hem de bu ortalama performanstan sapma olasılıkları fazladır.

Tablo 3. Hükümetlerin gün başına kanun sayıları (1985-2015) (Uluslararası anlaşmalar hariç)

Hükümet Türü	Ortalama	SS	Frekans
Koalisyon	0,18	0,03	635
Tek Parti	0,27	0,15	1394
Toplam	0,24	0,14	2029

Şekil 2 ise gün başına çıkarılan kanun sayısı ile hükümet türü arasındaki ilişkiyi (korelasyonu) saçılım grafiği ile göstermektedir. Tahmin edilen değerlerin uyum doğrusuna bakıldığında hükümet türleri arasında günlük yasama performansları bakımından güçlü olmamakla ($r=0.316$) birlikte fark bulunmaktadır. Buna göre, koalisyon hükümetlerinin günlük ortalama kanun sayıları tek parti hükümetlerine göre düşüktür. Birbirinden farklı partiler arasında yasama ve yürütme erkinin paylaşıldığı koalisyon hükümetlerinde, taraflar arası uzlaşma arayışına bağlı olarak tek parti hükümetlerine göre daha düşük bir yasama performansı görülebilir. Parçalı yapıya sahip koalisyon hükümetlerine kıyasla tek parti hükümetlerinin, yasama gündemine tek bir partinin sahip olduğu, kabine üyeleri arasında ideolojik ayrım olmadığı, yüksek parti disiplini ve merkezi parti liderliği sayesinde parti üyeleri üzerinde kontrolün daha kolay sağlandığı ileri sürülebilir. Sonuç olarak, tek parti hükümetlerinin politika gündemlerini daha etkin ve istikrarlı bir biçimde gerçekleştirebilen hükümetler oldukları söylenebilir.

41 Hükümet türü değişkeninin oluşturulmasında 100 günden daha az süre iktidarda kalan II. Çiller, III. Çiller ve I. Ecevit hükümetleri verileri dâhil edilmemiştir. Aynı zamanda bunlardan son ikisi, bir sonraki seçimlere kadar kurulan geçici hükümetlerdir ve hükümet türünden ziyade yasama gündemleri ve performansları bakımından da diğer hükümetlerden ayrılmaktadırlar. Ayrıca, I. Ecevit geçici hükümeti kanun çıkartmamıştır. Tek parti hükümetleri kategorisinde yer alan hükümetler, 1983-1991 arasında ANAP'ın kurduğu 4 çoğunluk hükümeti ile 2002-2015 yıllarında AKP'nin kurduğu 5 çoğunluk hükümetidir. Yani tek parti hükümetleri aynı zamanda da çoğunluk hükümetleridir. Koalisyon kategorisinde yer alan hükümetler ise 1991-2002 arasında kurulan 4 koalisyon çoğunluk ve 2 koalisyon azınlık hükümetinden oluşmaktadır.



Şekil 2. Koalisyon ve tek parti hükümetlerinde günlük yasama performansı (1983-2015)

4.2 Farklı Hükümet Dönemleri Ve Politika Alanlarında Yasama Performansı

Çalışmanın bu bölümünde, her hükümet döneminde önem verilen politika konuları gösterilmiş ve bu konuların öne çıkmasına neden olabilecek siyasi ve ekonomik konjonktürün etkisi tartışılmıştır. KGP ana konu ve alt konulara göre kodlanan kanunların hükümet dönemi ve politika alanlarına göre dağılımı Tablo 4-8'de verilmiştir. Bu tablolarda, birbiriyle ilişkili olmayan birden fazla politika alanında değişiklik yapan torba kanun maddelerinin ayrı ayrı konularına göre değerlendirilmesi neticesinde toplam 3614 kanunun hükümet dönemlerine ve konularına göre dağılımı sunulmaktadır. Tablo 4, 1983-2015 döneminde çıkan tüm kanunların politika konularına göre sayılarını ve yüzdesel olarak dağılımlarını vermektedir. Tabloda da görüldüğü üzere, 1983-2015 arasında en çok sayıda kanun, toplam kanun sayısının yüzde 38'ini oluşturan uluslararası ilişkiler politika alanında çıkmıştır. Bunlar genellikle Türk hükümetlerinin yabancı devletler ve milletlerarası kuruluşlar ile ilişkilerini düzenleyen anlaşmalardır. Uluslararası ilişkiler politika alanının diğer politika alanlarına nazaran yüksek bir yüzdeye sahip çıkması şaşırtıcı görünebilir. Bunun bir nedeni, Anayasa gereği Türkiye adına hükümetin imzaladığı her uluslararası anlaşmanın onaylanması için Meclise kanun tasarısı olarak sunulması

ve Meclis kabulü ile kanunlaşmıştır. Bunun yanı sıra, Türkiye’de dış politika, özellikle Soğuk Savaş sonrası dönemde etnik ve mezhepsel çatışmaların yoğun olarak yaşandığı Balkanlar ve Orta Doğu bölgelerinin tam ortasında yer alması nedeniyle, neredeyse her hükümet döneminde öne çıkan bir alan olmuştur. Sovyetler Birliği’nin dağılması ile birlikte Doğu Avrupa, Balkanlar, Kafkasya ve Orta Asya gibi bölgelerde Türk hükümetlerine faal bir dış politika takip etmeleri için yeni diplomatik sahalara açılmıştır.⁴² Özellikle 2002 sonrasında AKP hükümetleri döneminde Orta Doğu ve Kuzey Afrika devletleri ile imzalanan kültür, eğitim, ekonomi ve ticaret anlaşmalarının sayısında önceki dönemlere kıyasla önemli ölçüde artış görülmektedir. Ayrıca, inişli çıkışlı uzun bir maratona dönüşen AB’ye üye olma sürecinin bir sonucu olarak, özellikle 1999 yılında Türkiye’nin aday ülke olarak tanınmasının ardından 2000’li yıllar boyunca hem Avrupa devletleri hem de AB ile pek çok ikili anlaşma imzalanmıştır.

Tablo 4. Kanunların politika konularına göre dağılımı (1983-2015)

Politika Konusu	Frekans	Yüzde ¹	Frekans	Yüzde ²
Makroekonomi	291	8,1%	291	13,0%
Temel Hak ve Özgürlükleri, Azınlık Sorunu	33	0,9%	33	1,5%
Sağlık	55	1,5%	55	2,5%
Tarım	64	1,8%	64	2,9%
İş Piyasası ve İstihdam	44	1,2%	44	2,0%
Eğitim	177	4,9%	177	7,9%
Çevre	31	0,9%	31	1,4%
Enerji	33	0,9%	33	1,5%
Vatandaşlık, Göçmenler ve Mülteciler	20	0,6%	20	0,9%
Ulaşım	37	1,0%	37	1,7%
Adalet, Suç ve Aile Meseleleri	267	7,4%	267	12,0%
Sosyal Refah	69	1,9%	69	3,1%
Şehircilik, İskân ve Konut	75	2,1%	75	3,4%
Bankacılık, Finans ve İç Ticaret	171	4,7%	171	7,7%
Savunma	245	6,8%	245	11,0%
Uzay, Bilim, Teknoloji ve İletişim	71	2,0%	71	3,2%

42 1980 sonrası dönemdeki Türk dış politikası için bkz. B. Oran, **Türk Dış Politikası Cilt II: 1980-2001**, (İstanbul: İletişim Yayınları, 2001).

Dış Ticaret	62	1,7%	62	2,8%
Uluslararası İlişkiler	1381	38,2%	-	-
Devlet İdaresi	429	11,9%	429	19,2%
Kamu Arazileri ve Su Kaynaklarının Yönetimi	43	1,2%	43	1,9%
Kültür ve Sanat	16	0,4%	16	0,7%
Toplam	3614	100%	2233	100%

¹ Uluslararası anlaşmalar toplam kanun sayısına dâhil edildiğinde politika alanlarına düşen kanunların oranı

² Uluslararası anlaşmalar toplam kanun sayısına dâhil edilmediğinde politika alanlarına düşen kanunların oranı

Uluslararası ilişkiler hariç tutulup kanunların politika alanlarına göre dağılımına bakıldığında sıralama değişmemekle birlikte yüzdeler anlamlı derece değişmektedir. Hükümetlerin bazı politika alanlarına atfettiği önem yüzde 8 ile 19 arasındayken, diğer bazı alanlara verdiği önem yaklaşık yüzde 1'lerde kalmaktadır. Yüzde 19,2 ile devlet idaresi, yüzde 13 ile makroekonomi, yüzde 12 ile adalet, suç ve aile meseleleri, yüzde 11 ile savunma ilgili çıkarılan kanunlar hükümetlerin en çok önem atfettiği politika alanları olarak öne çıkmaktadır. Bunları yaklaşık yüzde 8 ile eğitim ve bankacılık, finans ve iç ticaret konuları takip etmektedir. Devlet idaresinin diğer politika alanlarına göre hükümetlerce daha çok önemsenmiş olmasının en önemli nedenleri, 1980 darbesi sonrası geçilen liberal ekonomik düzenle uyumlu bir devlet bürokrasisi inşa etme ve darbe koşullarında oluşturulan siyasi kurumları yeniden yapılandırma çalışmalarıdır. 1983 sonrasında Türkiye nispeten kapalı bir ekonomik düzenden dışa açık daha liberal bir modele geçmiş ve akabinde ekonomik ve mali yapı ile devlet bürokrasisini uyumlu hale getirmek için çeşitli kanuni düzenlemeler yapılmıştır. Özellikle, kamu yönetimi, bürokrasinin yeniden yapılandırılması ve etkinliği, yerel yönetimler, devlet memurluğu, yasama ve yürütme organları, seçimler ve siyasi partiler ile ilgili düzenlemeler ön plana çıkmıştır. Buna paralel olarak 2001 ekonomik krizi sonrasında kurulan hükümetler, makroekonomik yapıyı güçlendirmek ve ekonomik krizleri önlemek için IMF ve Dünya Bankası'nın (WB, *World Bank*) önerileri doğrultusunda daha şeffaf, hesap verebilir ve denetlenebilen bir bürokrasi inşa etmeye çalışmıştır. Makroekonomi politika alanının en çok kanun çıkarılan alanlardan biri olması da yine 1980'lerden beri süregelen ve yapısal sorun haline gelen ekonomik kriz, yüksek enflasyon, işsizlik gibi sorunlarla mücadele etmeye çalışan hükümetlerin ekonomiyi yeniden yapılandırma çabaları ile açıklanabilir. Özellikle 1980'lerin ilk yarısı ve 2000'li yılların başında kurulan tek parti çoğunluk hükümetlerinin bütçe açığı, kamu harcamaları ve borcu, mali istikrar, vergilendirme ve vergi politikası ile ilgili düzenlemelere oldukça öncelik verdiği görülmektedir.

1983-2015 dönemindeki hükümetlerin gündeminde en az yer alan konular ise kültür ve sanat (binde 7), vatandaşlık, göçmenler ve mülteciler (binde 9), temel hak ve özgürlükler (yüzde 1,5), çevre (yüzde 1,4) ve enerjidir (yüzde 1,5). Türkiye'nin aksine gelişmiş demokratik ülkelerin özellikle son 30 senedeki gündemine bakıldığında kültür, sanat, temel hak ve özgürlükler, göçmenler ve çevre gibi konuların hem

kamuoyunun hem de hükümetlerin giderek daha çok önem atfettiği politika alanları olduğu görülmektedir.⁴³ Artan gelişmişlik düzeyleri ve refah devleti politikaları sayesinde güvenlik, barınma, çalışma gibi temel ihtiyaçları karşılanan Batı toplumları, dışsal değerlerden (materyalist) daha çok bireysel, içsel (post-materyalist) değerlere yönelmiş ve böylece sanayi ötesi toplumsal düzene evrilmişlerdir. Bu ülkelerde “post-materyalist değerlere”⁴⁴ sahip seçmenler, kültür, sanat, temel özgürlükler ve çevre sorunları gibi konuları gündem edinen Yeşiller hareketine yönelmiş⁴⁵ ve bu konuların sol partilerin gündeminde daha çok yer almasını sağlamıştır. Göçmenler, mülteciler ve bunların entegrasyonu gibi konuları önceleyen seçmenler ise popülist sağ partilerin güç kazanmasını sağlamıştır.⁴⁶ Bu tür konuların Türkiye’de hükümetlerin gündeminde neredeyse hiç yer almaması ise, Türkiye’de siyasetin Batı ülkelerine göre daha farklı değerlerden beslendiğini göstermektedir. Gerek demokratik rejimin gerekse ekonomik düzenin yaşadığı krizler nedeniyle Türkiye’de siyasetin gündeminin seçmenlerin temel ihtiyaç önceliklerine ve endişelerine odaklandığı görülmektedir.⁴⁷ Hükümetler siyasi düzeni oturtmak amacıyla devlet idaresi, makroekonomi, adalet, suç ve aile ve savunma gibi temel politika alanlarına öncelik atfetmiştir. Ayrıca, 1980 sonrasında kamuoyunun gündemine gelen Kürt sorununa rağmen, temel hak ve özgürlükler konusunun, hükümetlerin çıkardıkları kanunların sadece yüzde 1,5’ini oluşturması oldukça çelişkiseldir. Bu alanla ilgili 1983-2015 yıllarında çıkarılan 33 kanunun 16’sı AB’ye tam üyelik müzakerelerinin başlaması için Türkiye müktesebatında birçok değişikliğin yapıldığı 2002-2005 dönemine denk gelmektedir. Bu dönem haricinde hemen hemen her hükümet döneminde bir ya da iki düzenleme yapılmıştır. Bu tablo ışığında, 1983-2015 arası kurulan hükümetlerin, Türkiye’deki siyasi rejimin ve 12 Eylül yönetiminin getirdiği kısıtlayıcı yapıyı ve otoriter uygulamalarını değiştirmek için temel hak ve özgürlükleri yeterince gündemlerine almadıkları görülmektedir.

Tablo 5’te 1983-87 yıllarında ANAP tarafından kurulan I. Özal tek parti çoğunluk hükümetinin ve 1987-1991 yılları arasında görev yapan sırasıyla II. Özal, Akbulut ve I. Yılmaz tek parti çoğunluk hükümetlerinin çıkardıkları kanunların politika alanlarına göre dağılımı verilmiştir. I. Özal hükümetinin gündeminin en

43 A. Pritoni, “Public Agendas and Policy Agendas in Three Western European Countries: A Qualitative Comparative Analysis.” **Government and Opposition** 55, no. 3 (2020): 371-392; G. Evans, **The End of Class Politics? Class Voting in Comparative Context**, (Oxford: Oxford University Press, 1999); G.-J. Lindeboom, “Public Priorities in Government’s Hands: Corresponding Policy Agendas in the Netherlands?,” **Acta Politica** 47, no. 4 (2012): ss. 443-467

44 R. Inglehart ve C. Welzel, **Modernization, Cultural Change, and Democracy: The Human Development Sequence**, (Cambridge: Cambridge University Press, 2005).

45 H. Kitschelt, “Organization and Strategy of Belgian and West German Ecology Parties: A New Dynamic of Party Politics in Western Europe?,” **Comparative Politics** 20, no. 2 (1988): ss. 127-154.

46 C. Mudde, **Populist Radical Right Parties in Europe**, (Cambridge: Cambridge University Press, 2007).

47 Ekonomik istikrar, kamuoyu anketlerinde mütemadiyen ülkenin en önemli sorunu olarak karşımıza çıkmaktadır. Örneğin, Dünya Değerler Anketinin verilerine göre, seçmenler 1990’da yüzde 33,5 ile, 1996’da yüzde 39,5 ile, 2001’de yüzde 40,7 ile ve 2007’de yüzde 54,8 ile ve 2011’de yüzde 56,5 ile ekonomik istikrarın ülkenin en önemli sorunu olduğunu belirtmişlerdir. Bkz: <https://www.worldvaluessurvey.org/WVSCContents.jsp>

öncelikli konusu yüzde 20,6 ile devlet idaresidir ve bunu yaklaşık yüzde 13 ile makroekonomi ve yüzde 12 ile eğitim takip etmiştir. II. Özal hükümetinin yasama gündemine bakıldığında en çok kanun, yüzde 20,8 ile uluslararası ilişkiler ve devlet idaresi politika konularında çıkarılmış ve bunları yaklaşık yüzde 10 ile makroekonomi takip etmiştir. Akbulut hükümeti süresince ise, en çok kanun yüzde 29,8 ile uluslararası ilişkiler ve yüzde 19 ile devlet idaresi politika konularında çıkarılmıştır. Bu hükümet döneminde önem verilen bir diğer konu da yüzde 14,3 ile adalet, suç ve aile meseleleri olarak gözlemlenmektedir. Bu yasama döneminde kurulan son hükümet olan I. Yılmaz hükümetinde ise sadece 8 kanun çıkartılmıştır ve en çok devlet idaresi (2 adet, yüzde 25) ve makroekonomi (2 adet, yüzde 25) konularında çıkartılmıştır. I. Yılmaz hükümetinin çıkardığı 8 kanunun konulara göre yüzdesel dağılımı diğer ANAP hükümetlerine kıyasla anlamlı bir gösterge olmadığından Tablo 5'te gösterilmekle birlikte ayrıca değerlendirilmemiştir.

Tablo 5. Kanunların politika konularına ve hükümetlere göre dağılımı (%), 1983-1991

Politika Konusu	I. Özal 1983	II. Özal 1987	Akbulut 1990	I. Yılmaz 1991
Makroekonomi	12,7%	9,9%	8,3%	25,0%
Temel Hak ve Özgürlükler, Azınlık Sorunu	0,2%	0,5%	1,2%	0,0%
Sağlık	2,0%	2,1%	1,8%	0,0%
Tarım	2,9%	1,0%	1,8%	0,0%
İş Piyasası ve İstihdam	1,1%	3,6%	0,0%	0,0%
Eğitim	12,0%	7,3%	5,4%	0,0%
Çevre	1,4%	1,0%	1,8%	0,0%
Enerji	0,7%	0,0%	0,6%	0,0%
Vatandaşlık, Göçmenler ve Mülteciler	0,2%	0,5%	0,0%	0,0%
Ulaşım	2,3%	2,1%	0,6%	12,5%
Adalet, Suç ve Aile Meseleleri	10,4%	7,8%	14,3%	12,5%
Sosyal Refah	4,1%	2,1%	2,4%	0,0%
Şehircilik, İskân ve Konut	4,8%	1,6%	0,6%	12,5%
Bankacılık, Finans ve İç Ticaret	4,3%	5,2%	4,8%	0,0%
Savunma	6,1%	7,8%	6,0%	12,5%
Uzay, Bilim, Teknoloji ve İletişim	1,8%	2,1%	0,0%	0,0%
Dış Ticaret	0,9%	2,1%	1,8%	0,0%
Uluslararası İlişkiler	9,1%	20,8%	29,8%	0,0%

Devlet İdaresi	20,6%	20,8%	19,0%	25,0%
Kamu Arazileri ve Su Kaynaklarının Yönetimi	1,8%	1,6%	0,0%	0,0%
Kültür ve Sanat	0,5%	0,0%	0,0%	0,0%

Makroekonomi politika alanının diğer hükümetlere kıyasla I. Özal hükümetinin gündeminin üst sıralarında yer alması Özal'ın Türk ekonomisini piyasa ekonomisine dayalı daha liberal bir sisteme geçirmeye çalışmasından kaynaklanmaktadır. Bu dönemde gerçekleştirilen yapısal reformlar ile dış ticaret ve kambiyo rejimi değiştirilmiş, ithalat rejimi serbestleştirilmiş, kota limitleri ve gümrük vergileri kaldırılmış ve sübvansiyonlar azaltılmıştır.⁴⁸ Ekonomik sisteme dair yapısal reformların ve düzenlemelerin takip eden dönemlerde de sürdürülmesi nedeniyle makroekonomi politika alanı diğer ANAP hükümetlerinin gündeminde de önemli bir yer tutmaktadır. ANAP hükümetleri özellikle para politikası, milli bütçe, mali istikrar, vergilendirme politikası ve araçları gibi konulara öncelik vermiştir. İktisadi rejimde büyük değişikliklerin yapılabilmesi bürokratik yapılanmanın da değiştirilmesiyle mümkün olmuştur. Bunun için I. Özal döneminde Devlet Bakanlığının altında Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı gibi kurumlar oluşturulmuştur. Hem iktisadi kurum ve dairelerde hem de devletin diğer kurumlarında yapılan değişiklikler ile devlet idaresi ile ilgili kanunlar yüzde 20,6 ile I. Özal hükümetinin gündeminin en üst sırasında yer almıştır. Bu eğilimin takip eden ANAP hükümetlerinde de devam ettiği görülmektedir. Devlet idaresi ile ilgili yapılan diğer düzenlemeler bakanlıkların yeniden şekillendirilmesi, yerel yönetim mevzuatında değişiklik yapılarak büyükşehir belediyelerinin oluşturulması, il ve ilçe belediyelerinin sınırlarının değiştirilmesi, seçim ve siyasi parti yasalarının değiştirilmesi ile ilgilidir.

Makroekonomi ve devlet idaresi konularının yanı sıra ANAP hükümetleri zamanında uluslararası ilişkiler konusunun da genel olarak öne çıktığı görülmektedir. Uluslararası ilişkilerin kapsamını oluşturan yabancı devletler, uluslararası kurumlar ve örgütler ile imzalanan anlaşmalar, özellikle Soğuk Savaşın bittiği dönemde iktidarda olan II. Özal ve Akbulut hükümetlerinin gündeminin önemli bir parçası olmuştur. Ayrıca, 1981'de Yunanistan'ın AB'ye girmesiyle Türkiye'nin AB üyeliğinin gündeme alınması, bu amaçla 1987'de o dönem Avrupa Ekonomik Topluluğu olarak bilinen AB'ye üyelik başvurusu yapılması sonucu olarak ANAP hükümetleri en çok anlaşmayı AB ve Batı Avrupa ülkeleri ile imzalamıştır. Bunu Orta Doğu ve Kuzey Afrika ülkeleri ile ikili ilişkileri düzenleyen anlaşmalar takip etmektedir. Ayrıca, ANAP hükümetleri döneminde adalet, suç ve aile konularının da diğer politika alanlarına kıyasla daha çok öne çıktığı görülmektedir. Bu alanda özellikle mahkeme ve adliyeler, polis teşkilatı, ceza hukuku ve medeni hukuk ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır. Eğitim politika alanı ise en çok oranda I. Özal hükümetinin yasama gündeminde yer almıştır. I. Özal hükümeti sadece ANAP hükümetleri arasında değil çalışma kapsamında incelenen tüm hükümetler arasında eğitim alanında en yüksek oranda kanun çıkarmış

48 Z. Öniş ve S. B. Webb, "Political Economy of Policy Reform in Turkey in the 1980s," (1992).

hükümettir. Bu kanunların çok büyük çoğunluğu doğrudan eğitim alanında yapılan düzenlemelerden ziyade 1984 yılında Meclisten geçen üniversitelerin bütçelerine ait kesin hesap kanunlarından oluşmaktadır.

Türkiye 12 Eylül darbesi sonrası koalisyon hükümetleriyle ilk defa 1991 genel seçimleri sonrası tanışmıştır. 8 senelik tek başına hükümet tecrübesi ANAP'ın oyunu eritirken, muhalefetteki diğer bir merkez sağ parti olan DYP seçmen desteğini arttırarak seçimden birinci parti çıkmış ve merkez solda yer alan SHP ile birlikte koalisyon hükümeti kurmuştur. Bu sayede 12 Eylül darbesinin iktidardan devirdiği DYP lideri Süleyman Demirel başbakan koltuğuna otururken merkez sol bir parti de 1979'dan beri ilk defa hükümete katılmıştır. Tablo 6'da da gösterildiği gibi, 1991-95 döneminde bu iki partinin koalisyon ortaklığı devam etmekle birlikte iki partinin de genel başkanlarını değiştirmeleri sebebiyle dört farklı hükümet iktidara gelmiştir. Aynı partilerden oluşmasına rağmen bu dört hükümetin gündeminde ağırlık verdiği politika alanları arasında özellikle son iki hükümetin çok az sayıda kanun çıkarması nedeniyle farklılıklar bulunmaktadır. Demirel hükümetinin gündeminde ağırlık verilen konular arasında yüzde 25,8 ile uluslararası ilişkiler, yüzde 16,6 ile devlet idaresi, yüzde 9,3 ile makroekonomi, adalet, suç ve aile meseleleri ve savunma yer almaktadır. I. Çiller hükümeti döneminde öne çıkan politika alanları ise yüzde 32,3 ile uluslararası ilişkiler, yüzde 18,1 ile devlet idaresi ve yüzde 10,8 ile makroekonomi olmuştur. II. Çiller hükümeti güven oyu alamadığı için sadece 3 adet kanun çıkartabilmiş ve bu kanunlar devlet idaresi, savunma ve şehircilik, iskân ve konut politika alanlarıyla ilgilidir. III. Çiller geçici hükümeti de kısa süreli olduğu için toplam 14 kanun çıkartmıştır ve bu kanunlardan 9 tanesi (3'er tane ve yüzde 21,4 ile) devlet idaresi, bankacılık, finans ve iç ticaret ve makroekonomi alanındadır. Çok az kanun çıkaran II. Çiller ve III. Çiller hükümetleri bir kenara bırakıldığında ilk iki DYP-SHP koalisyon hükümetlerinin gündem farklılıklarının nispeten az olduğu görülmektedir. Her iki hükümet döneminde devlet idaresinde ağırlık verilen konular devlet memurları ve seçimler ile ilgili düzenlemeleri içerirken, makroekonomi alanında ağırlık verilen konular milli bütçe, vergilendirme ve sanayi politikasıdır. İki hükümet döneminde de uluslararası ilişkiler önemli bir gündem başlığı olmuş ve bu alanda Avrupa Birliği, Batı Avrupa, Balkanlar, Güney Kafkasya ve Orta Asya ülkeleri ile ilişkileri düzenleyen anlaşmalar ağırlık kazanmıştır. Özellikle I. Çiller hükümeti Türkiye'yi AB ile Gümrük Birliğine sokan anlaşmayı yapan hükümet olarak uluslararası ilişkiler alanında ciddi sayıda anlaşma imzalamıştır. Farklılıklara bakıldığında ise Demirel hükümeti gündeminde eğitim, adalet, suç ve aile meseleleri, sosyal refah ve savunma politikaları I. Çiller hükümetine göre biraz daha ön plana çıkarken I. Çiller hükümeti gündeminde Demirel hükümetine göre tarım, bankacılık ve finans, dış ticaret gibi konular daha ağırlıklıdır.

Tablo 6. Kanunların politika konularına ve hükümetlere göre dağılımı (%), 1991-1995

Politika Konusu	Demirel 1991	I. Çiller 1993	II. Çiller 1995	III. Çiller 1995
Makroekonomi	9,3%	10,8%	0,0%	21,4%
Temel Hak ve Özgürlükler, Azınlık Sorunu	1,3%	0,0%	0,0%	0,0%
Sağlık	1,3%	1,7%	0,0%	0,0%
Tarım	1,3%	4,3%	0,0%	14,3%
İş Piyasası ve İstihdam	0,7%	0,4%	0,0%	0,0%
Eğitim	7,9%	3,0%	0,0%	0,0%
Çevre	1,3%	1,7%	0,0%	0,0%
Enerji	0,0%	0,4%	0,0%	0,0%
Vatandaşlık, Göçmenler ve Mülteciler	2,0%	0,9%	0,0%	0,0%
Ulaşım	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Adalet, Suç ve Aile Meseleleri	9,3%	4,3%	0,0%	0,0%
Sosyal Refah	4,6%	1,7%	0,0%	0,0%
Şehircilik, İskân ve Konut	2,0%	0,9%	33,3%	0,0%
Bankacılık, Finans ve İç Ticaret	4,6%	6,0%	0,0%	21,4%
Savunma	9,3%	3,4%	33,3%	14,3%
Uzay, Bilim, Teknoloji ve İletişim	2,0%	2,6%	0,0%	0,0%
Dış Ticaret	0,7%	4,3%	0,0%	0,0%
Uluslararası İlişkiler	25,8%	32,3%	0,0%	7,1%
Devlet İdaresi	16,6%	18,1%	33,3%	21,4%
Kamu Arazileri ve Su Kaynaklarının Yönetimi	0,0%	1,7%	0,0%	0,0%
Kültür ve Sanat	0,0%	1,3%	0,0%	0,0%

1995 genel seçimleri sonrası ortaya çıkan beş partili parlamentoda herhangi bir parti tek başına çoğunluğu sağlayamamış ve Meclisteki partiler arası ideolojik mesafeden dolayı artan kutuplaşma nedeniyle kurulan koalisyon hükümetleri etkin bir biçimde çalışamamıştır. Önceki yasama dönemlerinin aksine, bu dönemde en büyük parti grubuna sahip olan parti, merkez sağ partilerinden ziyade siyasi İslam geleneğinden gelen Refah Partisi olmuştur. 4 senelik bir zaman diliminde 4 farklı koalisyonun kurulması, parlamentoda temsil edilen partilerin Refah Partisi'ni dışarıda bırakacak bir hükümet formülü üstünde bir türlü anlaşamamalarıyla açıklanabilir. Ayrıca, ANAP lideri Mesut Yılmaz ile DYP lideri Tansu Çiller arasındaki kişisel rekabet

ve merkez sağ ve merkez solda yer alan partiler arasındaki çatışma bu sonucu doğuran diğer faktörlerdir. Çok farklı ideolojik akımlardan gelen partilerin oluşturduğu bu koalisyon hükümetlerinin yasama gündemleri incelendiğinde ise gerek birbirlerinden gerekse önceki emsallerinden çok farklı olmadıkları görülmektedir. Tablo 7’de gösterildiği gibi, ilk olarak, Refah Partisinden sonra en çok sandalyeye sahip olan merkez sağ partilerden ANAP ve DYP, Mesut Yılmaz’ın başbakanlığında birleşmiş, fakat iki partinin genel başkanları arasındaki anlaşmazlık nedeniyle kısa bir süre sonra II. Yılmaz koalisyon hükümeti düşmüştür. Bu azınlık hükümetinin gündemi ile ilgili kısa süren görev süresinde sadece 12 kanun *çıkardığı için sağlıklı bir değerlendirme yapmak pek mümkün olmamaktadır. Yine de önceki hükümetlere benzer şekilde hükümet gündeminde öncelik verilen politika alanlarının uluslararası ilişkiler (3 adet, yüzde 25), adalet, suç ve aile meseleleri (3 adet, yüzde 25), devlet idaresi (2 adet, yüzde 16,7) ve makroekonomi (2 adet, yüzde 16,7) olduğu görülmektedir.*

II. Yılmaz hükümeti sonrasında Refah Partisi ile DYP arasında Necmettin Erbakan’ın başbakanlığında yeni bir koalisyon çoğunluk hükümeti kurulmuştur. Ancak, bu Refah-Yol hükümeti, başta ordunun üst kademesi olmak üzere seküler sivil toplum ve iş dünyasının baskıları ve postmodern darbe olarak tanımlanan 28 Şubat süreci sonrasında istifa etmiştir. Bu hükümeti Mesut Yılmaz başbakanlığında ANAP-DSP-DTP tarafından kurulan III. Yılmaz koalisyon azınlık hükümeti takip etmiştir. Demokrat Türkiye Partisi (DTP), Refah-Yol hükümeti kurulmasına karşı çıkan DYP’li milletvekillerinin partilerinden istifa etmesiyle Ocak 1997’de kurulmuş ve ANAP ve DSP ile birlikte azınlık koalisyona katılmıştır. 1995-99 döneminde görece en etkin hükümetler olan Erbakan ve III. Yılmaz hükümetlerinin gündemi çıkarılan kanunların konuları açısından birkaç farklılık dışında genelde benzeşmektedir. Dolayısıyla kanunların konu alanları açısından 28 Şubat döneminde çok istisnai bir özellik taşımadığı belirtilebilir. Fakat, unutulmamalıdır ki, çıkarılan kanunlar aynı politika konularında olsa dahi, kanunların getirdiği değişiklikler birbirlerinden farklı olabilir. Erbakan ve III. Yılmaz hükümetleri zamanında en çok önem verilen konular önceki hükümet dönemlerinde olduğu gibi uluslararası ilişkiler (sırasıyla yüzde 41,2 ve 38,3), devlet idaresi (yüzde 17,6 ve 10,2) ve makroekonomi (yüzde 9,6 ve 9,4) olmuştur. Buna göre, Refah Partisi’nin iktidara gelmesiyle yasamada ön plana alınan politika alanlarında diğer dönemlere kıyasla ciddi bir değişiklik olmadığı, önceki dönemlerde olduğu gibi temel hak ve özgürlükler, kültür-sanat, çevre ve enerji gibi konulara öncelik verilmediği görülmektedir. Bu iki hükümet açısından en çarpıcı veri ise savunma alanında görülen yoğun yasama faaliyetidir. Refah-Yol döneminde çıkarılan kanunların yüzde 8,8’i, III. Yılmaz hükümetinde çıkan kanunların ise yüzde 9,4’ü savunma alanında olmuştur. Bu kanunların büyük çoğunluğu Türk Silahlı Kuvvetleri personeli ve askeri mahkemelerle ilgilidir.

Tablo 7. Kanunların politika konularına ve hükümetlere göre dağılımı (%), 1995-1999

Politika Konusu	II. Yılmaz 1996	Erbakan 1996	III. Yılmaz 1997	II. Ecevit 1999
Makroekonomi	16,7%	9,6%	9,4%	11,4%
Temel Hak ve Özgürlükler, Azınlık Sorunu	0,0%	0,0%	1,6%	0,5%
Sağlık	0,0%	0,7%	0,0%	0,8%
Tarım	0,0%	0,0%	0,8%	2,6%
İş Piyasası ve İstihdam	0,0%	0,7%	0,8%	0,8%
Eğitim	8,3%	3,7%	8,6%	3,1%
Çevre	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%
Enerji	0,0%	0,0%	0,8%	2,3%
Vatandaşlık, Göçmenler ve Mülteciler	0,0%	1,5%	1,6%	0,0%
Ulaşım	0,0%	1,5%	0,8%	1,3%
Adalet, Suç ve Aile Meseleleri	25,0%	4,4%	6,3%	9,6%
Sosyal Refah	0,0%	2,2%	0,8%	1,6%
Şehircilik, İskân ve Konut	0,0%	1,5%	3,2%	2,1%
Bankacılık, Finans ve İç Ticaret	0,0%	3,7%	4,0%	5,2%
Savunma	8,3%	8,8%	9,4%	9,9%
Uzay, Bilim, Teknoloji ve İletişim	0,0%	1,5%	0,0%	3,4%
Dış Ticaret	0,0%	1,5%	0,8%	1,6%
Uluslararası İlişkiler	25,0%	41,2%	38,3%	33,8%
Devlet İdaresi	16,7%	17,6%	10,2%	8,8%
Kamu Arazileri ve Su Kaynaklarının Yönetimi	0,0%	0,0%	3,1%	1,0%
Kültür ve Sanat	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Öte yandan, III. Yılmaz hükümetinin gündeminde eğitim, adalet, suç ve aile meseleleri, kamu arazileri ve su kaynaklarının yönetimi gibi konuların Refah-Yol hükümetine göre biraz daha ön plana çıktığı görülmektedir. III. Yılmaz hükümeti ayrıca yüzde 8,6 kanun oranı ile eğitim alanında gösterdiği yoğun yasama faaliyetiyle de kendini Refah-Yol hükümetinden ve diğer hükümetlerden ayırtmıştır. 28 Şubat Milli Güvenlik Kurulu bildirisinde laik eğitime yapılan vurgu nedeniyle eğitim alanının bu hükümet zamanında öne çıkması çok şaşırtıcı değildir. Refah Partisinin

1998 yılında Anayasa Mahkemesi tarafından laiklik karşıtı hareketlerin odağı olduğu gerekçesiyle kapatılması ve ordunun yüksek kademelerinin yoğun lobisi sonrasında III. Yılmaz hükümeti, imam hatip liselerinin önünü kesecek yeni bir eğitim sistemi kurmaya yönelmiştir. Bu kapsamda, imam hatip lisesi mezunları ve teknik ve mesleki lise mezunları için üniversiteye giriş sınavında puan hesaplamasında kullanılan bölüm katsayıları değiştirilerek üniversitelerde girebilecekleri bölümler daraltılmıştır. Aynı zamanda 8 yıllık zorunlu ve kesintisiz ilköğretim düzenlemesi getirilmiş ve böylece Anadolu liselerinin, meslek liselerinin ve imam hatip liselerinin, orta okul kısımları kapatılmıştır. Eğitim alanı çalışmada incelenen diğer hükümet dönemlerinde de siyasi manevra alanı olarak görülmüş ve sıkça değişikliklere maruz kalmıştır. Eğitim sisteminin siyasi kaygılarla sürekli değiştirilmesi nedeniyle içerik ve işleyiş açısından kurumsallaşması engellenmiştir. Bu hükümeti ise Bülent Ecevit başbakanlığında ülkeyi hızlıca seçime götürmesi için kurulan DSP azınlık hükümeti takip etmiştir. Sadece 97 gün iktidarda kalan I. Ecevit hükümeti hem geçici hükümet olduğu hem de o dönem hiç kanun çıkarmadığı için değerlendirmeye alınmamış ve dolayısıyla Tablo 7’de gösterilmemiştir.

1999 seçimlerinden sonra kurulan II. Ecevit hükümeti ise çalışmanın kapsadığı dönemde en uzun süre iktidarda kalan ve en çok kanun çıkaran koalisyon hükümeti olmuştur. Merkez sol (DSP), merkez sağ (ANAP) ve aşırı sağ (MHP) ortaklığı ile kurulan DSP-MHP-ANAP koalisyonu, 1983 sonrasında kurulan hükümetler içinde en heteredoks yapıya sahip olandır. MHP, 1983 sonrasında ilk ve son defa bu yasama döneminde hükümete katılmıştır. İdeolojik olarak karmaşık yapısına rağmen Ecevit başbakanlığındaki hükümetin gündemi diğer hükümetlere kıyaslandığında ciddi farklılıklar göstermemektedir. Tablo 7’de de görüldüğü gibi, yüzde 33,8 ile uluslararası ilişkiler ve yüzde 11,4 ile makroekonomi alanları en çok kanun çıkarılan alanlar olarak hükümet gündeminde öne çıkmaktadır. AB’ye aday ülke statüsünün kazanıldığı bu dönemde, Avrupa Birliği, Batı Avrupa, Doğu Avrupa ve Balkan ülkeleri ile imzalanan anlaşmalar ön plana çıkmıştır. Makroekonomi alanında önceki hükümetlere benzer şekilde milli bütçe ve vergilendirme politikası ile ilgili konular ağırlıklıyken para politikası ve sanayi politikası ile ilgili düzenlemeler de yapılmıştır. Bu alanları yüzde 9,9 ile savunma ve yüzde 9,6 ile adalet, suç ve aile meseleleri politika alanları takip etmektedir. Savunma alanında askeri personel, askeri mahkemeler ve askeri ceza kanunu ile ilgili düzenlemeler ön plandayken, adalet alanında özellikle devlet güvenlik mahkemeleri, Danıştay, Yargıtay, hâkimler ve savcılar, ceza kanunu, medeni kanun ve kamuoyunda Rahşan affi olarak bilinen suçlulara şartlı salıverilme ve erteleme getirilmesi ile ilgili düzenlemeler öne çıkmaktadır.

II. Ecevit hükümetinin gündeminde ilginç olan bir nokta devlet idaresi politika alanına verilen ağırlığın önceki hükümetlere göre daha az olmasıdır. Bunun bir sebebi, önceki hükümetlerden farklı olarak daha çok politika alanında düzenlemelerin yapılması ve böylece kanunların daha fazla politika alanına dağılmasıdır. Yine de kanun oranı olarak bakıldığında devlet idaresine diğer dönemlerden kısmen daha az öncelik verildiği söylenebilir. Bu alanda yapılan düzenlemeler yerel yönetimler, devlet memurluğu, devlet ihaleleri, devletin mal ve mülk yönetimi ve yasama ve yürütme erkleri arasındaki ilişkiyle ilgilidir. II. Ecevit hükümetini önceki hükümetlerden ayıran

diğer bir özellik ise enerji, uzay, bilim, teknoloji ve iletişim politika alanlarına daha çok ağırlık verilmesidir. Özellikle, cep telefonlarının piyasada yaygınlaşması sürecine denk gelen bu dönemde uydular aracılığı ile haberleşme, telefon ve telekomünikasyon ile ilgili düzenlemeler ön plana çıkmıştır.

Tablo 8 ise, 2002-2015 döneminde kurulan AKP tek parti çoğunluk hükümetleri tarafından çıkarılan kanunların konulara göre dağılımını vermektedir. I. Davutoğlu dönemine tabloda yer verilmekle birlikte sadece 17 kanun çıktığı için, hükümet gündeminin belli konularda çıkarılan kanunların oranı üzerinden incelemesini yapmak sağlıklı olmamaktadır. Bu dönemde en çok kanunun yüzde 55,6 (10 adet) ile uluslararası ilişkiler alanında, yüzde 11,1 ile (2 kanun) ise adalet, suç ve aile meseleleri alanında çıkarıldığı görülmektedir ve AKP dönemi hükümetlerinin gündemlerinin değerlendirmesine dâhil edilmemiştir. Tablo 8'e göre 2002-2007 döneminin ilk hükümeti olan ve 188 gün iktidarda kalan Gül hükümetinin politika gündeminde en çok yer alan konular yüzde 60 ile uluslararası ilişkiler, yüzde 10,7 ile adalet, suç ve aile meseleleri ve yüzde 5,1 ile savunmadır. Buna göre önceki dönemlere kıyasla bu hükümetin gündeminde uluslararası anlaşmalara verilen ağırlık neredeyse iki katına çıkmış ve bu nedenle hükümetlerin genel olarak önem atfettiği devlet idaresi ve makroekonomi politika alanlarına verilen ağırlık oldukça düşmüştür. Bu anlaşmaların neredeyse yarısı Türkiye'nin AB'ye aday ülke statüsü kazanmasının ardından Avrupa Birliği, Batı Avrupa, Doğu Avrupa ve Balkan ülkeleri ile imzalanmıştır. Önceki dönemlerde olduğu gibi adalet alanında yapılan değişikliklerde daha çok adliyeler, mahkemeler ve ceza kanunu düzenlemeleri ön plana çıkmaktadır. Benzer şekilde savunma alanında da askeri personel ile yapılan düzenlemeler ağırlıktadır.

Tablo 8. Kanunların politika konularına ve hükümetlere göre dağılımı (%), 2002-2015

Politika Konusu	Gül 2002	I. Erdoğan 2003	II. Erdoğan 2007	III. Erdoğan 2011	Davutoğlu 2014
Makroekonomi	3,7%	6,4%	5,4%	2,5%	5,6%
Temel Hak ve Özgürlükler, Azınlık Sorunu	0,9%	1,8%	0,3%	1,5%	0,0%
Sağlık	0,5%	1,7%	0,6%	3,3%	0,0%
Tarım	0,5%	1,8%	0,9%	0,5%	5,6%
İş Piyasası ve İstihdam	0,9%	0,8%	1,5%	2,8%	5,6%
Eğitim	0,5%	3,6%	4,5%	2,0%	5,6%
Çevre	2,8%	0,6%	0,6%	0,0%	0,0%
Enerji	0,5%	1,4%	1,2%	0,5%	0,0%
Vatandaşlık, Göçmenler ve Mülteciler	0,9%	0,5%	0,3%	0,5%	0,0%
Ulaşım	0,9%	0,6%	0,3%	1,3%	0,0%

Adalet, Suç ve Aile Meseleleri	10,7%	7,2%	3,0%	3,0%	11,1%
Sosyal Refah	1,9%	1,5%	0,3%	1,3%	0,0%
Şehircilik, İskân ve Konut	0,5%	2,2%	2,1%	1,0%	0,0%
Bankacılık, Finans ve İç Ticaret	1,9%	5,9%	4,8%	3,5%	0,0%
Savunma	5,1%	8,6%	3,9%	3,3%	0,0%
Uzay, Bilim, Teknoloji ve İletişim	1,9%	2,7%	1,8%	1,0%	0,0%
Dış Ticaret	1,9%	1,7%	2,1%	1,8%	0,0%
Uluslararası İlişkiler	60,0%	38,3%	60,0%	65,3%	55,6%
Devlet İdaresi	3,7%	9,9%	5,4%	4,0%	5,6%
Kamu Arazileri ve Su Kaynaklarının Yönetimi	0,5%	1,5%	0,9%	0,8%	5,6%
Kültür ve Sanat	0	1,0%	0,3%	0,5%	0,0%

Kasım 2002 seçiminde siyasi yasağı dolayısıyla aday olamayan Recep Tayyip Erdoğan, yapılan yasa değişikliği sonrası seçilme hakkını tekrar kazanmış ve 9 Mart 2003 tarihinde Siirt'te yapılan ara seçimle Meclise girdikten sonra Gül hükümetinin çekilmesiyle birlikte kurulan yeni hükümette başbakan olmuştur. Böylece, bu tarihten Cumhurbaşkanı seçildiği 10 Ağustos 2014 tarihine kadar süren Erdoğan hükümetleri dönemi başlamıştır. Gül hükümetine benzer şekilde I., II., ve III. Erdoğan hükümetleri döneminde en çok kanun sırasıyla yüzde 38,8, 60 ve 65,3 ile uluslararası ilişkiler alanında çıkarılmıştır. 1983'ten beri kurulan hükümetler içinde uluslararası ilişkilerin bu derece öne çıktığı başka bir dönem olmamıştır. Önceki dönemlere benzer şekilde, I. Erdoğan hükümetinde de AB, Batı Avrupa, Doğu Avrupa ve Balkan ülkeleri ile çeşitli anlaşmalar imzalanmıştır. Ancak farklı olarak, Orta Asya, Güney Asya, Asya Pasifik, Sahraaltı Afrika, Latin Amerika ve özellikle de Orta Doğu ve Kuzey Afrika ülkeleri ile çok sayıda anlaşma yapıldığı görülmektedir. Bu eğilimin II. Erdoğan hükümeti döneminde en çok Orta Doğu ve Kuzey Afrika ülkeleriyle yapılan anlaşmalarla devam ettiği söylenebilir. Bunu AB, Batı Avrupa, Bakanlar ve Rusya ile yapılan anlaşmalar takip etmektedir. III. Erdoğan hükümeti döneminde dış politika ağırlık verilen konular ise I. Erdoğan dönemindeki eğilime oldukça benzemektedir. Bu dönemde de AB, Batı Avrupa, Doğu Avrupa, Balkanlar, Güney Kafkasya, Orta Asya, Asya Pasifik, Orta Doğu ve Kuzey Afrika, Sahraaltı Afrika, Latin Amerika ülkeleri ile çok sayıda anlaşma imzalanmıştır. Ayrıca, uluslararası deniz hukuku ve deniz kaynaklarının kullanımı konusunda düzenlemeler yapıldığı da görülmektedir. Önceki hükümetlerden farklı olarak AKP hükümetleri gündeminde uluslararası ilişkilerin bu kadar öne çıkmasında Erdoğan'ın ve onu destekleyen iş çevrelerinin başta Orta Doğu ve Kuzey Afrika olmak üzere Türkiye'nin 'komşu coğrafyalarındaki ülkelere

açılma' politikasının yattığı söylenebilir.⁴⁹ Ahmet Davutoğlu'nun önce Başbakanlık Danışmanı sonra da Dışişleri Bakanı olarak Türkiye'nin dış politikasına yön verdiği bu dönemde AKP hükümetleri gerek komşu gerekse kıtalar ötesi ülkelerle ekonomik, siyasi, kültürel ve eğitim alanlarda birçok anlaşma imzalamıştır.

Önceki hükümete kıyasla AKP hükümetlerinin gündeminde devlet idaresi ve makroekonomi konularına verilen önemin daha düşük olduğu görülmektedir. Hatta hükümet gündeminde bankacılık, finans ve iç ticaret konularına verilen önem ekonomiye atfedilen öneme oldukça yakındır. Bunun sebeplerinden en önemlisi, 2001 ekonomik krizi sonrasında hızla uygulamaya konan IMF'nin ve Kemal Derviş'in ekonomik programının AKP hükümetleri döneminde de uygulanmaya devam etmesiyle ekonomik istikrar ve büyüme sağlanması ve bu nedenle de önceki dönemlerde ihtiyaç duyulan mali disiplin ve yapısal reformlara gerek kalmamasıdır. Ayrıca, AKP hükümetleri gündeminde eğitime verilen önemin özellikle I. ve II. Erdoğan dönemlerinde arttığı, adalet ve savunma alanlarına atfedilen önemin ise giderek düştüğü görülmektedir. Her ne kadar eğitimle ilgili konuların hükümet gündemindeki ağırlığı artmış olsa da her AKP hükümeti döneminde Milli Eğitim Bakanının değiştiği, eğitim sisteminde köklü değişikliklerin yapıldığı, uzun vadeli ve tutarlı bir eğitim politikası geliştirilemediğini belirtmek gerekir. Adalet alanında ise, özellikle AB ile uyumu yakalayarak üyelik müzakerelerini başlatabilmek amacıyla adliye, mahkemeler, ceza kanunu ve medeni kanun değişikliklerine önceki dönemlerde ağırlık verilmiştir. Ancak, 2006 sonrasında müzakerelerin Kıbrıs sorunu nedeniyle çeşitli başlıklarda durdurulması ve bu dönemden sonra da üye olma hedefinin öneminin giderek azalması nedeniyle bu konuların hükümet gündemindeki ağırlığını kaybettiği görülmektedir. Savunma alanında ise en çok düzenlemenin I. Erdoğan döneminde yapıldığı ve bunların ekseriyetle askeri personel, askeri mahkemeler, askeri ceza kanunu ile ilgili olduğu görülmektedir. Bunun sebebi, yine o dönemde oldukça önem verilen AB ile uyumu yakalama hedefi ve askerî vesayetle mücadele amacı doğrultusunda ordunun seçilmiş yöneticilere bağlı, demokratik sınırlar içerisinde hareket eden bir kurum olarak yapılandırılmasına yönelik düzenlemelerdir.

SONUÇ

Bu makale, 1983 ve 2015 arası parlamenter dönemde kurulan hükümetlerin yasama performanslarını, çıkardıkları kanun sayıları ve bu kanunların konu kapsamı bakımından incelemekte ve böylece, farklı hükümetlerin politika önceliklerini araştırmaktadır. 1983-2015 yılları arasında çıkarılan kanunların hükümete göre dağılımına bakıldığında, hükümet süresiyle de doğru orantılı olarak, tek parti hükümetlerinin, koalisyon ve azınlık hükümetlerine göre yasama performanslarının daha yüksek olduğunu görülmektedir. Tek parti çoğunluk hükümeti hem Meclis hem de komisyonlardaki çoğunluğunun desteğine dayanarak pek çok alanda tercih ettiği politikaları, yani kendi yasama gündemini kolaylıkla takip edebilmektedir. Listede

49 E. Parlar Dal, "Conceptualising and Testing the 'Emerging Regional Power' of Turkey in the Shifting International Order," *Third World Quarterly* 37, no. 8 (2016): ss. 1425-1453.

birinci sırayı 2002 genel seçimleri sonrası parlamentoda oldukça yeterli bir çoğunluğa sahip olan AKP'nin Tayyip Erdoğan Başbakanlığında kurduğu hükümet almıştır. İkinci olarak ise 1983'te askeri yönetimin parlamenter sistemi yeniden başlatmak için ilan ettikleri 1983 seçimlerini parlamentoda çoğunluğu sağlayacak şekilde kazanan ANAP'ın Turgut Özal Başbakanlığında kurduğu I. Özal hükümeti yer almıştır. Her ne kadar tek parti hükümetlerinin yasama alanındaki performansı ortalama olarak koalisyon hükümetlerinin önünde olsa da bu üstünlüğün aynı parti tarafından kurulan daha sonraki hükümetlerde azaldığı görülmektedir.

Konu kapsamına bakıldığında, hükümetlerin sırasıyla en çok uluslararası ilişkiler, devlet idaresi, makroekonomi, adalet, suç ve aile meseleleri ve savunma politika alanlarında kanun yaptıkları ortaya çıkmaktadır. Farklı hükümetlerin politika önceliklerinin, görevde buldukları dönemde meydana gelen siyasi ve ekonomik krizler gibi etmenlerden etkilendiği de gözlenmektedir. Birkaç istisna dışında her hükümet döneminde uluslararası ilişkiler alanı hükümetlerin çıkardığı kanunlar içinde önemli bir yer tutmuştur. Uluslararası ilişkilerden sonra hükümetlerin en çok yasa çıkardığı alanlar devlet idaresi ve makroekonomi olmuştur. Devlet idaresinin diğer politika alanlarına göre daha çok yasa yapımına konu olmasının nedeni farklı hükümetlerin ideolojik tercihleri ve 1980 darbesi sonrası ilk defa geçilen piyasa ekonomisinin yarattığı koşullar doğrultusunda devlet bürokrasisini yeniden yapılandırma çabaları olabilir. Buna karşın kültür ve sanat, vatandaşlık, göçmenler ve mülteciler ve temel hak ve özgürlükler gibi gelişmiş demokratik rejimlerde parlamento ve kamuoyunun gündemini oluşturan konuların Türkiye'de yapılan kanunlar arasında çok sınırlı bir yer tutmaktadır. Yukarıda belirtilen noktayla birleştirildiği zaman Türkiye'de parlamentonun hala devlet idaresinin ve ekonomi yönetiminin ne şekilde olacağı gibi temel konularla uğraştığı sonucunu çıkarmak abartı olmayacaktır. Dolayısıyla toplumsal gündem ile hükümetlerin yasama gündemleri arasında hala ciddi bir farklılık olduğu söylenebilir. Cumhuriyetin ilanından doksan yıl geçmesine karşın, hükümetler genellikle iç ve dış siyasette başat konularda kanun yapmaya odaklanmış; vatandaşların yaşam kalitelerini ve kişisel hak ve özgürlüklerini arttıracak alanlarda yeterince mesai harcamamıştır. Bu durumun Türk demokrasisinde temel toplumsal ve ekonomik ayrışma konularında partiler arasında uzlaşma sağlanamamasıyla yakından ilişkili olduğu ileri sürülebilir. Ayrıca, hızlı nüfus artışı, göç, istihdam, alt yapı sorunları yanında uluslararası sistemle bütünleşme sürecinde yaşanan gelgitler, partilerin yapısı, kamu yönetiminin verimlilik ve etkililik ilkelerini uygulamadaki yetersizlikleri hükümetlerin yasama ya da politika oluşturma gündemlerinin ufkunun genişlemesini engellediği söylenebilir. Kuşkusuz bu varsayımların başka çalışmalarla sınanması gereklidir.

KAYNAKÇA

- AKSOY, B., “Kamu Tercih Teorisi Bağlamında 4651 Sayılı Kanun’a İlişkin Bir Değerlendirme.” **Yasama Dergisi** 1, Nisan-Mayıs-Haziran (2016).
- ARAÇ, İ. ve ERİKLİ, H., “Anayasanın 87’nci Maddesine Göre Kabulünde Nitelikli Çoğunluk Aranması Gereken Af Kanunları.” **Yasama Dergisi** 1, Nisan-Mayıs-Haziran (2006).
- AYATA, A. G. ve TÛTÛNCÛ, F., “Critical Acts without a Critical Mass: The Substantive Representation of Women in the Turkish Parliament.” **Parliamentary Affairs** 61, no. 3 (2008).
- BAUMGARTNER, F. R. ve JONES, B. **Agendas and Instability in American Politics**, Chicago: Chicago University Press, 1993.
- BEVAN, S. “Gone Fishing: The Creation of the Comparative Agendas Project Master Codebook.” İçinde **Comparative Policy Agendas: Theory, Tools, Data**, yayına hazırlayan Baumgartner, F. R., Breunig, C. ve Grossman, E. Oxford: Oxford University Press, 2019.
- BEVAN, S. ve JENNINGS, W., “Representation, Agendas and Institutions.” **European Journal of Political Research** 53 (2014).
- BIRKLAND, T. A. **After Disaster: Agenda Setting, Public Policy and Focusing Events**, Washington, DC: Georgetown University Press, 1997.
- BIRKLAND, T. A. ve DEYOUNG, S. W. “Focusing Events and Policy Windows.” içinde **Routledge Handbook of Public Policy**, Yayına Hazırlayan: Araral, E., Fritzen, S., Howlett, M., Ramesh, M. ve Wu, X., 175-188. New York: Routledge, 2012.
- BRÄUNINGER, T. ve DEBUS, M. “Legislative Agenda-setting in Parliamentary Democracies.” **European Journal of Political Research** 48, no. 6 (2009).
- BULUT, A. T. “Measuring Political Agenda Setting and Representation in Turkey: Introducing a New Approach and Data Set.” **Party Politics** 23, no. 6 (2017).
- BULUT, A. T. ve YILDIRIM, T. M. **Political Stability, Democracy and Agenda Dynamics in Turkey**, Cham: Palgrave Macmillan, 2020.

- CHAQUÉS-BONAFONT, L., PALAU, A. ve BAUMGARTNER, F. R. **Agenda Dynamics in Spain**, London: Palgrave, 2015.
- EVANS, G. **The End of Class Politics? Class Voting in Comparative Context**, Oxford: Oxford University Press, 1999.
- GENÇKAYA, Ö. F., “The Grand National Assembly of Turkey: A Decline in Legislative Capacity.” **PS: Political Science & Politics** 52, no. 2 (2019).
- GENÇKAYA, Ö. F. “Reforming Parliamentary Procedure in Turkey.” içinde **Aspects of Democratization in Turkey**, Yayına Hazırlayan: Gençkaya, Ö. F., Keleş, R. ve Hazama, Y., 2-21. Tokyo: Institute of Developing Economies, 1999.
- GENÇKAYA, Ö. F. “Türkiye’de Parlamento Reformu: Tarihsel Bir Değerlendirme.” içinde **Devlet Reformu: TBMM’nin Etkinliği**, Yayına Hazırlayan: Turan, İ., 31-62. İstanbul: TESEV Yayınları, 2000.
- GREEN-PEDERSEN, C. ve MORTENSEN, P. B. “Policy Agenda-Setting Studies: Attention, Politics and the Public.” İçinde **Routledge Handbook of Public Policy**, Yayına Hazırlayan: Araral, E., Fritzen, S., Howlett, M., Ramesh, M. ve Wu, X., 167-174. New York: Routledge, 2012.
- HAZAMA Y., İBA, Ş. “Legislative Agenda setting by a Delegative Democracy: Omnibus Bills in the Turkish Parliamentary System.” **Turkish Studies** 18, no. 2 (2017).
- INGLEHART, R. ve WELZEL, C. **Modernization, Cultural Change, and Democracy: The Human Development Sequence**, Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- JOHN, P., BERTELLI, A., JENNINGS, W. ve BEVAN, S. **Policy Agendas in British Politics**, New York: Palgrave Macmillan, 2013.
- JONES, B. ve BAUMGARTNER, F. R. **The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems**, Chicago, IL: University of Chicago Press, 2005.
- JONES, B. D. ve BAUMGARTNER, F. R., “Representation and Agenda Setting.” **Policy Studies Journal** 32, no. 1 (2004).
- JONES, B. D., LARSEN-PRICE, H. ve WILKERSON, J., “Representation and American Governing Institutions.” **Journal of Politics** 71, no. 1 (2009).

- KALAYCIOĞLU, E. “Election and Governance.” İçinde **Politics, Parties and Elections in Turkey**, yayına hazırlayan Sayari, S. ve Yılmaz, E., 277-290. London: Lynne Reinner, 2002.
- KINGDON, J. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**, 2. bs., New York: Longman, 1995.
- KINGDON, J. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**, 2. bs., New York: Longman, 2003.
- KITSCHOLT, H., “Organization and Strategy of Belgian and West German Ecology Parties: A New Dynamic of Party Politics in Western Europe?.” **Comparative Politics** 20, no. 2 (1988).
- LINDEBOOM, G.-J., “Public Priorities in Government’s Hands: Corresponding Policy Agendas in the Netherlands?.” **Acta Politica** 47, no. 4 (2012).
- MAJONE, G. “Agenda-Setting.” İçinde **The Oxford Handbook of Public Policy**, Yayına Hazırlayan: Moran, M., Rein, M. ve Goodin, R. E., 228-251. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- MUDDE, C. **Populist Radical Right Parties in Europe**, Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- NEZİROĞLU, İ., “Türkiye Büyük Millet Meclisinde Parlamenter Denetim Aracı Olarak Sözlü Soru Önergelerinin Etkinliği.” **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi** 8, no. 2 (2006).
- ÖNİŞ, Z. ve WEBB, S. B., «Political Economy of Policy Reform in Turkey in the 1980s.» (1992).
- PARLAR DAL, E., “Conceptualising and Testing the ‘Emerging Regional Power’ of Turkey in the Shifting International Order.” **Third World Quarterly** 37, no. 8 (2016).
- ŞENCAN, H., «Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun.» **Yasama Dergisi** 1, Nisan-Mayıs-Haziran (2006).
- TUNAYA, T. Z., “Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümetinin Kuruluşu ve Siyasi Karakteri.” **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası** 23, no. 3-4 (1958).

TURAN, İ., “Changing Horses in Midstream: Party Changers in the Turkish National Assembly.” **Legislative Studies Quarterly** (1985).

TURAN, İ. “Parlamentoların Etkinliği Ve Türkiye Büyük Millet Meclisi.” içinde **Devlet Reformu: TBMM’nin Etkinliği**, Yayına Hazırlayan: Turan, İ., 15-30. İstanbul: TESEV Yayınları, 2000.

TURAN, İ., “Volatility in Politics, Stability in Parliament: An Impossible Dream? The Turkish Grand National Assembly During the Last Two Decades.” **The Journal of Legislative Studies** 9, no. 2 (2003).

YÜKSEL, N., “Türkiye’de Yasama (Kanun Yapımı) Performansı Tartışmaları.” **Yasama Dergisi** 39, Ocak-Haziran (2019).

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE TÜRK KAMU PERSONEL YÖNETİMİNİN ÖRGÜTLENMESİ**

THE ORGANIZATION OF THE PUBLIC PERSONNEL ADMINISTRATION IN TURKISH PRESIDENTIAL SYSTEM

Levent DEMİRELLİ***
Recep AYDIN****

ÖZET

Haziran 2017'den itibaren, Türkiye'de yeni bir hükümet sistemi, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi (CHS) uygulamadadır. Hükümet sistemindeki değişiklik, kamu yönetimi teşkilatlanmasında da kimi değişimleri beraberinde getirmiştir. Türkiye'deki kamu personel yönetiminin (merkezi) örgütlenmesi, değişime konu olan alanlardan biridir. Bu çalışma, yeni hükümet sistemine geçiş sonrasında oluşturulan yeni kamu personel yönetimi örgütlenmesinin ana hatlarını ortaya çıkarmayı amaçlamaktadır. Çalışmanın amacı doğrultusunda, ilgili mevzuata dayalı olan ve hem CHS öncesindeki hem de CHS dönemindeki personel yönetimi örgütlenmesini içeren bir veri seti oluşturulmuştur. Oluşturulan veri setiyle, bir yandan yeni kamu personel yönetimi örgütlenmesinin bileşenleri ve bunların kapsamaları, görevleri, işlevleri ve rolleri —CHS öncesiyle karşılaştırmalı bir biçimde— netleştirilmeye çalışılırken, diğer yandan elde edilen bulgularla yeni personel yönetimi örgütlenmesine dair yeni gelişmekte olan yazında öne çıkan iki tespit sınanmıştır. Çözümleme sonucunda CHS döneminde yeni kamu personel yönetiminden sorumlu çatı kurumun Cumhurbaşkanlığı, örgütlerin ise Strateji ve Bütçe Başkanlığı (SBB) ile İnsan Kaynakları Ofisi (İKO) olduğu tespit edilmiştir. SBB'nin 'yönetici-politika yapıcı', İKO'nun ise 'uygulamacı' rolüyle öne çıktığı görülmüştür. Oluşturulan veri setinden elde edilen bulguların, yeni kamu personel yönetimine dair ilgili yazında

* Araştırma Makalesi.

Makale gönderim tarihi: 25.09.2020

Makale kabul tarihi: 07.12.2020

** Metni kaleme alırken ön okumasını yapan ve eleştirileriyle katkı sağlayan dostumuz Dr. Öğretim Üyesi M. Burcu Bayrak'a teşekkürü borç biliriz

*** Dr. Öğr. Üyesi, Beykent Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü
E-posta: leventdemirelli@beykent.edu.tr
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2865-2241>

**** Dr. Öğr. Üyesi, Hitit Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü
E-posta: recepaydin@hitit.edu.tr
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7700-2501>

ifade edilen tespitlerden biri olan ‘yetki karmaşası/çatışması’ tespitiyle örtüşmediği, diğer ‘çok parçalılık’ tespitininse Cumhurbaşkanlığının bir çatı örgüt hâline gelişi bağlamında yeniden değerlendirilmesi gerektiği sonucuna varılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Kamu personel yönetimi, cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, Strateji ve Bütçe Başkanlığı, İnsan Kaynakları Ofisi, Devlet Personel Başkanlığı

ABSTRACT

In Turkey, a new, namely presidential, system of government has been in force since June 2017. Transformation on the system of government has also brought along with specific changes on the organization of public administration. The (central) organization of public personnel administration is one of the main areas, which was a subject to a reform movement. This study aims to uncover the main framework of the public personnel administration, which has been constituted following the new system of government. In accordance with this purpose, a dataset based on related legal regulations belonged both to the parliamentary and presidential periods was created. By wielding this dataset, the organizations of the personnel administration and the scope, duties, functions, roles of these organizations were clarified, and two prominent claims in the related literature were tested. The analysis has shown that the responsibility of public personnel administration has been left to two new organizations, namely The Presidency of Strategy & Budget (PSB) and The Human Resources Office (HRO) which were organized as separate units of the Presidential Organization. It has been seen that while PSB comes forward with ‘administrative’ and ‘policy-making’ functions, HRO has been designed as an implementing agency. The findings have not matched with the claim indicating the existence of a conflict/chaos of authority, and have presented that the other claim indicating organizational multi-partiteness needs a review by considering the new place of the Presidency as a ‘roof’ organization.

Keywords: Public personnel administration, Turkish presidential system, The Presidency of Strategy and Budget, The Human Resources Office, The State Personnel Presidency of Turkey

GİRİŞ

İster kamu ister özel olsun, belli bir sayının üzerinde çalışana sahip örgütlerin hemen hemen tümünde, ilgisi doğrudan örgütte çalışanlar olan ayrı bir birim bulunur. ‘Personel Müdürlüğü’ veya ‘İnsan Kaynakları Birimi’ olarak isimlendirilen bu birimler, en temelde, örgütteki çalışanların kayıtlarını tutar, gerekiyorsa eğitimlerini örgütler, üretkenliklerinin ve örgüte bağlılıklarının artırılması doğrultusunda çalışmalar yapar, örgüte gereken işgücü sayısını ve işgücünün niteliklerini saptar, örgüte yeni alınacakların seçim ve işe alım süreçlerini yürütür. Kamu personelinin yönetimi söz konusu olduğunda, belli bir kamu örgütü çatısı altında çalışan personele dair yukarıda andığımız faaliyetleri üstlenen personel biriminin yanı sıra, tüm ya da belli bir grup kamu personelinin yönetiminden sorumlu başka örgütlenmelere de rastlanır. Farklı ülke örneklerinden hareketle, sayıları kimi zaman bir, kimi zaman da farklı kapsam, işlev veya roller temelinde gerçekleştirilen işbölümü temelinde birden fazla olmakla beraber, söz konusu örgütlenmeler kamu personelinin yönetiminden sorumlu kılımlardır. Çoğunlukla başkent örgütlenmesi içerisinde yer alan bu birimler, bir bakanlık çatısı altında bulunabileceği gibi, o ülkedeki hükümet sistemine bağlı olarak başkanlık yahut başbakanlık bünyesinde de örgütlenilebilir.

Bu çalışma, Türk kamu personel yönetiminin merkez örgütlenmesini gözler önüne sermeyi amaçlıyor. Türkiye’de Haziran 2018’den itibaren yeni bir hükümet sistemine, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine (CHS) geçilmiştir. Hükümet sistemindeki değişikliği müteakip kamu personel yönetimi örgütlenmesinde de birtakım değişiklikler görülmüştür. CHS öncesindeki bazı kurumlar kapanırken, bir kısmı değişiklikler geçirmiş ve yeni örgütler kurulmuştur. Tam da bu doğrultuda, çalışmanın yanıtını arayacağı sorular şunlardır: CHS sonrasında Türkiye’deki kamu personelinin (merkezi) yönetiminden hangi örgütler/birimler sorumludur? Örgütler arasında nasıl bir işbölümü inşa edilmiştir? Bu işbölümünden ne tür sonuçlar çıkarılabilir?

Hükümet sistemindeki değişim sonrasındaki kamu personel yönetiminin örgütlenişine dair yazın henüz tam anlamıyla gelişmemiştir. Buna rağmen yeni yeni ortaya çıkan çalışmalarda, yukarıdaki sorulara kimi yanıtlar üretilmiştir. Yanıtlar gözden geçirildiğinde, hem örgütlere hem de aralarındaki işbölümüne dair “çok parçalılık”, “yetki karmaşası” ve “merkezi bir personel örgütü”nün bulunmayışı yönünde tespitlerin/eleştirilerin söz konusu olduğu görülür. Çalışmamızda, yukarıdaki sorulara yanıt aranırken, bu tespitlerin geçerliliği de sınanmıştır. Bu tespitler üzerinden değişimi anlamlı bir biçimde takip edebilmek için yalnızca hükümet sistemindeki dönüşümden sonraki süreç değil öncesi de dikkate alınmış ve karşılaştırmalı bir çözümleme yapılmaya çalışılmıştır.

Kamu personel yönetimine dönük çalışmalarda iki temel özellik göze çarpar. İster farklı ülke örneklerini karşılaştırmalı biçimde irdelesin, isterse de belli bir ülke örneğine odaklansın, tüm bu çalışmalarda kamu personel yönetiminin örgütsel çerçevesini ortaya koyabilmenin birincil kaynağı ilgili mevzuattır. İkinci özellik

ise, araştırmaların, örgütsel çerçevenin dayanağı olan mevzuatı sistematik olarak çözümlenmek yerine, mevzuattan gelişigüzel bir biçimde yararlanmalarıdır. İçeriden bilgi almanın güçlüğü ve mevzuat üzerinde son yıllarda yapılan değişikliklerin toplu olarak başka bir çalışmada ele alınmamış olması nedeniyle çalışmamız da büyük oranda mevzuata dayanmak durumundadır. Ancak çalışmada mevzuat, personel yönetiminin hem genel hem de özel hatlarını ortaya çıkarabileceği düşünölen dört ana kategori (kapsam, görev, işlev ve rol) geliştirilerek, elde edilen verilerin çözümlenmesi temelinde kullanılmıştır. Bu yolla mevzuatın ve dolayısıyla personel yönetimi örgütlenmesine dair dört farklı boyutun sistematik olarak incelenmesi amaçlanmıştır.

Çalışma üç başlık halinde planlanmıştır. Öncelikle hükümet sistemindeki dönüşüm süreci ve sonrasında kamu personel yönetimini konu edinen çalışmalara odaklanılmış, yazında öne sürölen tespitlere değinilmıştır. İkinci başlıkta, yeni hükümet sistemi ile birlikte kamu personel yönetiminde ortaya çıkan kurumsal değişiklikler incelenmiştir. Böylece ortadan kaldırılan, değişime uğrayan veya yeni kurulan örgütlerin sistem içindeki yerleri çözümlenmiş, öncesi ve sonrasında kurumsal çerçevenin temel görünümü saptanmıştır. Son kısım ise kamu personel yönetiminin örgütlenişinde kurumlar arası işbölümüne odaklanmaktadır. Bu kapsamda, önce ilgili mevzuattan derlenen verilerin elde edilmesi ve çözümlenmeye uygun hâle getirilmesi süreci tarif edilmiştir. Devamında, eski ve yeni sistemde personel yönetimine dair yetki sahibi örgütlenmeler, kapsadıkları personel statüleri/kümelere, görevleri ve işlevleri temelinde çözümlenmiştir. Son adımda ise işlev kategorisi içerisinde yer alan somut işlevlerden benzer olanlar gruplandırılarak, bir yandan personel yönetiminde öne çıkan örgütlenmeler, diğer yandan ise bunlara ev sahipliği yapan ‘çatı kurumlar’ tespit edilmiş, diğer bir ifadeyle personel yönetimi örgütlenişinin genel bir tablosu çizilmiştir. Yazındaki tespitlerin geçerli olup olmadığına dair çıkarımlar son bölümde elde edilen bilgilere dayanılarak yapılmıştır.

1. KAMU PERSONEL YÖNETİMİNİN ÖRGÜTLENMESİNE DAİR GÜNCEL ALAN YAZIN

Hem tekil yönetsel/siyasal reformlar hem de çok sayıda ve/veya kapsamlı reformları içeren dönemler, ilgili alanda çalışan araştırmacıların dikkatini merkezileştirir ve söz konusu reformları konu edinen çalışmaları tetikler. Yeni bir hükümet sisteminin inşası, Türkiye açısından benzer bir ortamı yaratmıştır. Hükümet sistemi açısından, ilk kırılmanın 2007’ye kadar götürölebileceği ‘süreç’, 2017’de hükümet sisteminde köklü bir dönüşümle tamamlanmıştır. Hukuksal, yönetsel ve siyasi açıdan üzerinde çokça durulan bu dönüşüm, kamu personeli ve personelin yönetimi üzerindeki değişimi de beraberinde getirmiştir. Fakat yaşanan somut dönüşüme karşın, dönüşümün kamu personeli boyutuna dair ilgi henüz yeterince gelişmemiştir.

Kamu personel yönetiminin örgütlenmesine dair ilk çalışmalara, CHS’ye geçiş aşamasında ortaya konulmuştur. Anayasa değişikliği sürecinde, yürütmenin başı

sıfatıyla Cumhurbaşkanının kazanacağı yetkiler vurgulanarak üst kademe bürokrat atamaları ile personel yönetimine dair tartışmalar yapılmış ve birtakım tahminlerde bulunulmuştur.¹ Ancak bu tartışmaların bir kısmı, kamu personel yönetimi alanında somut uygulamalara geçilmeden önce kaleme alındıklarından, mevcut yapıyı göstermekten uzaktır. Dahası, ortada henüz büyük değişikliği yaratacak olan cumhurbaşkanlığı kararnameleleri (CBK) olmadığından, çalışmalarda büyük ölçüde çıkarımlara veya sınırlı düzeydeki bilgilere dayanılmıştır. CHS sonrası yapılan kimi çalışmalar ise genel bir bakışla CHS'yi ele almış, personel yönetimi boyutuna ise kısaca değinmekle² veya personel sisteminde yeni değişiklikler olacağına altını çizmekle yetinmek durumunda kalmıştır.³ İstisnai nitelikteki kimi çalışmalar ise personel sisteminin işleyişine dair daha geniş çözümler ve tespitler içerebilmektedir.⁴ Yine de tüm bu çalışmalar, doğrudan personel yönetimine değil, yeni hükümet sistemine özgülenmiştir.

Personel yönetimi örgütlenmesinin genel hatları, geçişe dair konuları düzenleyen 703 sayılı kanun hükmünde kararnamenin (KHK) yanı sıra, 1, 2 ve 3 sayılı CBK'larla⁵ belirginlik kazanmıştır. Özellikle CBK'ların yayımlanmasını izleyen süreçte, personel yönetimi konusu, ilgili yazında yeterince ve ayrıntılarıyla ele alınmamıştır. Az sayıdaki çalışmanın hemen hepsi üst kademe yöneticilerin atanması konusuna değinmiştir. Doğrudan bu başlıkla yapılan araştırmalar da mevcuttur.⁶ Bu kapsamdaki çalışmalar dışında ise, en azından şu aşamada, konuyla ilgili makale sayısı sınırlıdır.

Sınırlı sayıdaki makaleden ikisine ayrıca değinmek gerekir. Bunlardan ilki Sayan ve Urhan tarafından kaleme alınmıştır. Yazarlar, parlamenter sistemdeki kamu

-
- 1 Aykut Polatoğlu, "Anayasa Değişikliğinin Türk Kamu Yönetimine Getirdikleri", **Yakın Doğu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, C: 10, No: 2, 2017, s. 10-11; Faruk Ataay, "Türkiye'de Hükümet Sistemi Değişikliği: Parlamenter Sistemden Başkanlık Sistemine Geçiş", **Yakın Doğu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, C: 10, No: 2, 2017, s. 80; Kemal Gözler, "Elveda Kuvvetler Ayrılığı, Elveda Anayasa: 10 Aralık 2016 Tarihli Anayasa Değişikliği Teklifi Hakkında Bir Eleştiri", **Ankara Barosu Dergisi**, No: 4, 2016, s. 25-36; SETA, **Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları: ABD, Brezilya, Arjantin, Meksika, Güney Kore, Şili**, Ed. N. Miş, A. Aslan, M. E. Ayvaz, ve H. Duran, 2018b; Menaf Turan, "Türkiye'nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi", **Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi**, C: 7, No: 3, 2018, s. 42-91.
 - 2 Ozan Zengin, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve İdari Yapıya Etkisi", **Emek Araştırmaları Dergisi**, C:10, No: 15, 2019, 8-9.
 - 3 Menaf Turan, a.g.e., 78.
 - 4 Örneğin bkz. Kemal Gözler, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Uygulamadaki Değeri: Bir Buçuk Yıllık Bir Bilanço", 2019, <http://www.anayasa.gen.tr/cbhs-bilanco.htm> (18.07.2020) ve Kemal Gözler, "Devlet Personel Başkanlığının Web Sitesi Neden Hâlâ Yayında? Bir Altıncı Ay Dönümü Yazısı ("Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Uygulamadaki Değeri" Başlıklı Makaleme Bir Ek)", 2020, <http://www.anayasa.gen.tr/dpb.htm> (18.07.2020).
 - 5 Resmi Gazete (RG): 9/7/2018, 30473 ve 10.7.2018, 30474.
 - 6 Örneğin bkz. SETA, **Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Üst Kademe Yöneticiler**, Ed. M. Z. Sobacı ve Ö. Köseoğlu, İstanbul, 2018a.; Süha Oğuz Albayrak, "Türkiye'de Üst Kademe Kamu Yöneticiliğine Atanma", **Memleket Siyaset Yönetim**, C: 15, S: 33, 2020, s. 101-140.

personel sisteminin yönetimini betimledikten sonra CHS sonrası kurulan örgütlenmeyi incelemiştir. Yazarların vurgusu, eski sistemdeki ‘parçalı yönetim durumu’nun yeni sistemle birlikte devam ettiği üzerinedir.⁷ İkinci çalışma ise Acar’a aittir⁸ ve çalışmada Cumhuriyet dönemi boyunca personel yönetiminin tarihi irdelenmiştir. Hem CHS öncesi hem de CHS sonrasına dair bilgilerin de yer aldığı çalışma, Sayan ve Urhan gibi, parçalı örgütlenmeye değinmiş, çözüm olarak kurumsal açıdan personel politikasını yönetme işini üstlenecek merkezi bir örgütlenme önermiştir. Yazara göre Devlet Personel Başkanlığı (DPB) yerine “Kamu İnsan Kaynakları Başkanlığı şeklinde tüzel kişiliği, sekreteryası, uzmanları olan [tek] bir örgüt kurulmalı”dır.⁹ Çalışmada, CHS sonrasında oluşturulan yeni örgütlerin yetersiz kalabileceği, kurulan yeni personel yönetimi yapısının “tek elden yönetilmesi” gerektiği vurgulanmıştır.¹⁰

Personel yönetimini doğrudan konu edinen tez sayısı da sınırlıdır. Ulusal Tez Merkezi kataloğundan¹¹ hükümet sistemindeki dönüşüm sonrasında hazırlanmış olan tezler tarandığında, kamu personel yönetimindeki dönüşümle doğrudan ilgili olan, biri yüksek lisans diğeri doktora düzeyinde, iki lisansüstü teze rastlanmıştır. Çetin’in çalışmasının,¹² kurumsal yapı ve yapıya dair sorunlar açısından kaleme alınmış bölümü, diğer teze nazaran, yüzeysel kalmaktadır. Oral¹³ ise, hükümet sistemi değişikliği sonrasında oluşturulan kamu personel yönetimi örgütlenmesini daha ayrıntılı ve karşılaştırmalı bir yöntemle incelemiş, sorun alanları tespit etmiş ve personel yönetimine dair merkezi bir model önermiştir. Özellikle de oluşturulan yeni örgütlenmenin “çok sayıda belirsizliği ve karmaşıklığı”, bütçe ile personel konularının (eskiden de olduğu gibi) ayırıştırılamaması gibi nedenlerle ortaya çıkan sorunları değerlendiren ve DPB’nin kapatılmasını eleştiren Oral, personel yönetiminden sorumlu merkezi bir yapının kurulması gerekliliğinden söz etmiştir.¹⁴ Bu sorunlara dönük olarak, Cumhurbaşkanlığı teşkilatı çatısı altında kurulacak, içinde siyasilere de bulunduğu kurullar barındıracak olan, merkezi bir “Kamu Personel Kurumu” kurgulanmıştır. Oral, kurguladığı modelde, merkezi personel yönetiminin, bu alandaki

7 İpek Özkal Sayan ve Feyza Urhan, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Merkezi Personel Hizmetleri Örgütlenmesi”, *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, C: 13, No: 70, 2020, s. 1021.

8 Osman Kürşat Acar, “Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine: Cumhuriyet Dönemi Kamu Personel Yönetim Tarihi”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, C: 24, No: 1, 2019, s. 119–146.

9 A.k., s. 138.

10 A.k., s. 138-139.

11 <https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/>

12 Yemliha Çetin, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Kamu Personel Rejimine Yansımaları”, yayımlanmamış yüksek lisans tezi, Sütçü İmam Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kahramanmaraş, 2020.

13 İsmail Oral, “Merkezi Personel Yönetimi Örgütlenmesi: ABD ve Japonya Örnekleri ve Türkiye İçin Bir Model Önerisi”, yayımlanmamış doktora tezi, Hacettepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2019.

14 A.k., s. 415-418 ve devamı.

tüm görev ve sorumluluğu tek elde toplayacak ve sistemde daha önce görev almış olan uzmanları da içerecek tek bir kurumsal yapı etrafında örgütlenmesi gerektiğini belirtmektedir.¹⁵

Makale ve tezlerin yanı sıra, sempozyum veya konferanslarda sunulmuş bildiri metinlerine de rastlamak mümkündür. Örneğin, “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme” başlıklı sempozyumda¹⁶ sunulan iki bildiri¹⁷ personel hukukuna odaklanmıştır. Ancak bu çalışmalar da kamu personel yönetimi örgütlenmesiyle doğrudan ilgilenmemektedir. Diğer bir örnek ise, 17. Uluslararası Kamu Yönetimi Forumu’nda¹⁸ konuyla ilgili sunulmuş sınırlı sayıda bildiridir. Andığımız bilimsel etkinlikte, Arpacı ve Baharçipek, CBK’lar üzerine bir analiz yürütürken personel yönetimine dair üst kademe bürokrat atamalarına dönük kararnameleleri de incelemişlerdir.¹⁹ Arslan ve Saylam ise kurumsal mantık ve CHS sonrasında oluşturulan personel örgütlenmesi arasındaki ilişkiyi DPB üzerinden incelemiştir.²⁰ Yine de bu çalışmanın önemli bir kısmı CHS öncesi döneme odaklanmıştır. Yazarlar, CHS ile sistemdeki “çok aktörlülüğün” daha da arttığının altını çizmişlerdir.²¹ Yukarıda andığımız çalışmalarda olduğu gibi, bu çalışmada da, yazarların ifadesiyle “öznesini arayan” bir personel yönetiminin oluştuğuna; kamu personel yönetimini üstlenecek, ama eşgüdüm ama politika oluşturmak için, merkezi bir kuruma gereksinim olup olmadığı ve DPB’nin bu rolü üstlenip üstlenemeyeceği sorularına dikkat çekilmiştir.²²

Gerçekleştirdiğimiz alanyazın taraması ışığında birtakım sonuçlara varmak mümkündür. Birincisi, konuyla ilgili çalışmaların yeni yeni oluşmaya başladığını, fakat hatırı sayılır bir niceliğe henüz kavuşmadığını ifade edebiliriz. İkincisi, hem CHS öncesinde hem de sonrasında personel yönetiminden sorumlu yönetsel çerçevenin bütünlüklü ve merkezi olmayan, parçalı, ilgili kurumlar arasındaki ilişkilerin muğlak

15 A.k., s. 426

16 Marmara Üniversitesi, **Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Bildiri Kitabı**, Marmara Üniversitesi Yayınevi, İstanbul, 2019.

17 Bkz. Muhammed Göçgün, “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yeni İstihdam Türleri”, **Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Bildiri Kitabı**, Marmara Üniversitesi Yayınevi, İstanbul, 2019, s. 95–119; Nur Kaman, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve Kamu Personel Hukukuna Etkileri”, **Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Bildiri Kitabı**, Marmara Üniversitesi Yayınevi, İstanbul, 2019, s. 85–95

18 KAYFOR 2019, **KAYFOR 17 Bildiriler Kitabı**, Ed. Ercan Oktay, Şerife Pekkuçükşen ve Ali Yıldırım, Karaman, 2019.

19 Işıl Arpacı ve Abdülkadir Baharçipek, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Ne Diyor? Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine İlişkin Bir İçerik Analizi”, **KAYFOR 17 Bildiriler Kitabı**, Ed. Ercan Oktay, Şerife Pekkuçükşen ve Ali Yıldırım, Karaman, 2019, s. 289–312.

20 Ayşegül Saylam ve Ümit Arslan, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemindeki Yapılanmanın Kurumsal Mantığının Kurumlara Etkisi: Devlet Personel Başkanlığı Örneği”, **KAYFOR 17 Bildiriler Kitabı**, Ed. Ercan Oktay, Şerife Pekkuçükşen ve Ali Yıldırım, Karaman, 2019, s. 721–742.

21 A.k., s. 735.

22 A.k., s. 738-740.

olduğu bir örgütlenme niteliği taşıdığı vurgusu ön plandadır. Bu nedenle, personel yönetimine dönük incelemelerde, merkezi bir örgütlenme mantığı ve dolayısıyla tek bir örgüt önerilmekte olup, eşgüdüm sağlayıcı bir kurum arayışı ağırlıktadır. Üçüncüsü, konuyla ilgili olarak andığımız çalışmaların kuramsal varsayımlarına ve çözümlene yöntemine dairdir. Çalışmalarda merkezi ve genellikle tek bir örgüt önerilmekle birlikte, bu tavsiyenin nedenleri kuramsal olarak temellendirilmemiştir. Yalnızca bir çalışma,²³merkezi bir örgütlenmeyi, kuramsal gerekçelendirmeden ziyade, karşılaştırmalı incelemelerden elde ettiği bulgulara dayandırmıştır. Diğer yandan, sistemin yönetimine dair “parçalılık” başta olmak üzere yapılan tüm tespitler, ilgili kurumların ve görevlerinin/sorumluluklarının temeli olan mevzuatın sistematik bir çözümlenmesine dayandırılmamıştır. Bu nedenle çalışmamızda, yazında ifade edilen (1) örgütsel parçalılık ve yetki karmaşası, (2) merkezi bir örgütlenmenin bulunmayışı tespitleri sınanmıştır. Sınama, oluşturulan veri seti temelinde, Türk kamu personel yönetimi örgütlenmesinin CHS öncesi ve sonrasındaki yönetici kurumlarının ve bunlar arasındaki iş paylaşımının sistematik bir biçimde çözümlenmesi temelinde gerçekleştirilmiştir.

2. HÜKÜMET SİSTEMİNDEKİ DÖNÜŞÜM SONRASINDA PERSONEL YÖNETİMİNİN KURUMSAL GÖRÜNÜMÜ

Kurumsal açıdan, CHS öncesi ve CHS dönemleri birlikte ele alındığında ilk bakışta göze çarpan üç tespit yapılabilir. CHS’ye geçiş sonrasında, (1) CHS öncesinde bulunan ve sistemin yönetiminden sorumlu temel örgütler ortadan kaldırılmış, (2) CHS’ye uygun biçimde yeni örgütler oluşturulmuş, (3) CHS öncesinde var olan örgütlerden yalnızca ikisi, kimi küçük çaplı değişikliklerle birlikte, varlığını korumuştur. Kaldırılan, değiştirilen veya yeni kurulan örgütler Tablo 1’den takip edilebilir.

Tablo 1. Kamu Personel Yönetimine Dair Görevleri Bulunan Kamu Örgütleri

Dönem	No	Adı	Kısaltma	Bağlı Olduğu 'Çatı' Örgüt
CHS Öncesi	1.	Çalışma Genel Müdürlüğü	ÇGM**	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
	2.	Devlet Personel Başkanlığı	DPB*	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
	3.	Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü	BÜMKO*	Maliye Bakanlığı
	4.	Personel ve Prensipier Genel Müdürlüğü	PPGM**	Başbakanlık
	5.	Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü	MİGM**	İçişleri Bakanlığı
CHS	1	Çalışma Genel Müdürlüğü	ÇGM**	Aile, Çalışma ve Sosyal Politikalar Bakanlığı
	2	İnsan Kaynakları Ofisi	İKO***	Cumhurbaşkanlığı
	3.	Personel ve Prensipier Genel Müdürlüğü	PPGM**	Cumhurbaşkanlığı
	4.	Strateji ve Bütçe Başkanlığı	SBB***	Cumhurbaşkanlığı
	5.	Kamu Mali Yönetim ve Dönüşüm Genel Müdürlüğü	KMYDGM***	Hazine ve Maliye Bakanlığı
	6.	Kamu Sermayeli Kuruluş ve İşletmeler Genel Müdürlüğü	KSKİGM***	Hazine ve Maliye Bakanlığı
	7.	Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü	YYGM**	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı

* Kaldırılan örgütler; ** Yapısı veya işleyişi değiştirilen örgütler; *** Yeni kurulan örgütler

CHS'ye geçişle birlikte iki örgütün kaldırıldığı görülmektedir.²⁴ Bunlardan ilki, 1936 yılında Maliye Bakanlığı (Vekâleti) (MB) merkez örgütlenmesi çatısı altında kurulmuş olan, bu nedenle de Türk kamu yönetimi örgütlenmesindeki yeri

24 CHS ile varlığını koruyamayan bir diğer örgüt ise, kamu personeline özellikle lisansüstü seviyede eğitim verilmesi ve kamu örgütlenmesi üzerinde araştırma yapılması görevleriyle donatılmış Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü'dür (TODAİE). Fakat TODAİE gerek görevlerine dair mevzuatın kısıtlılığı gerek CHS öncesine dair mevzuatı aldığımız kaynak olan Aslan vd.'ne ait çalışmada yer almadığından, veri setinden çıkarılmıştır (bkz. Onur Ender Aslan vd., **Merkezi Personel Hizmetleri Örgütlenmesi: Türkiye, Amerika Birleşik Devletleri, İngiltere, Japonya**, TODAİE, Ankara, 2016.)

(görece) eski tarihlere uzanan BÜMKO'dur.²⁵ İkincisi ise 1960 yılında kurulan DPB'dir.²⁶ Kurumsal yapısı ve görevleri 1984 yılında yeniden düzenlenen DPB, 2011 yılına kadar Başbakanlığa *bağlı* bir örgüt olarak kalmış, sonradan da "Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı" ile *ilgilendirilmiştir*.²⁷ CHS öncesi dönemde personel yönetiminin taşıyıcısı olan bu iki örgüt, yukarıda da ifade ettiğimiz üzere, CHS'ye geçişle birlikte kaldırılmıştır.²⁸

CHS'ye geçişle birlikte dört yeni örgüt kurulmuştur: SBB, İKO, KMYDGM, KSKİGM. Bu örgütler arasında konumuz açısından en önemlisi Strateji ve Bütçe Başkanlığı'dır.²⁹ 1 sayılı CBK ile Cumhurbaşkanlığı örgütlenmesi çatısı altında kurulan SBB'nin planlama ve makroekonomik politikalar ile görevlendirildiğini öncelikle belirtmek gerekir. Dolayısıyla SBB, kapatılmadan önce çalışmalarını bir süre Kalkınma Bakanlığı adıyla sürdüren Devlet Planlama Teşkilatı'nın (DPT) (kısmen) yerini almıştır.³⁰ Fakat SBB'nin görev alanı DPT'nin görev alanından çok daha geniştir. SBB'yi kuran aynı CBK ile Maliye Bakanlığı örgütlenmesi değiştirilmiş ve BÜMKO lağvedilmiştir.³¹ BÜMKO'nun bütçeye dair görevleri ise SBB'ye devredilmiştir.³² Diğer bir ifadeyle, bütçeyi hazırlama ve yönetme görevi SBB'ye geçmiştir.

25 2996 sayılı *Maliye Vekâleti Teşkilât ve Vazifeleri Hakkında Kanun*, RG: 5/6/1936, S. 3322.

26 160 sayılı *Devlet Personel Dairesi Kurulması Hakkında Kanun*, RG: 17/12/1960, S. 10683.

27 217 sayılı *Devlet Personel Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname*, RG: 18/06/1984, S. 18435 (Mükerrer) ve *Kuruluşların Bağlı ve İlgili Oldukları Bakanlıkların Değiştirilmesi İle İlgili İşlem*, RG: 08/07/2011, S. 27988.

28 Andığımız bu ve diğer kurumların kapsam, görev, işlev ve rolleri izleyen başlıkta detaylı olarak çözümleneceğinden, burada yalnızca değişimin kurumsal görünümünü ortaya koymakla yetiniyoruz.

29 1 sayılı *Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, RG: 10/07/2018, S. 30474.

30 SBB, DPT'nin yıllardır faaliyetlerini yürüttüğü binayı da devralmıştır ve çalışmalarını burada sürdürmektedir.

31 Şu an için 1 sayılı CBK, münhasıran Cumhurbaşkanlığı örgütlenmesini değil, tüm bakanlık örgütlenmelerini de düzenleyen ana tüzel metin konumundadır. Dolayısıyla CHS öncesi dönemde ayrı teşkilat yasaları ile gerçekleştirilen bakanlık örgütlenmeleri artık tek bir metinde toplanmış ve doğrudan Cumhurbaşkanlığı tarafından düzenlenmeye başlanmıştır. Bu durumun bakanlık teşkilatlanmalarını, deyim yerindeyse, bir *yap-boz* tahtasına dönüştürdüğünü, artık bir bakıma *kolaylaşan* düzenlemelerden ötürü uzun erimli, rasyonel düşünme ve hareket etme, yasalaşma sürecinde gerek farklı kurumlardan bürokratların ve parlamento komisyonlarında milletvekillerinin gerek kamuoyunun müdahaleleriyle erişilen ortak ve rasyonel akıl durumunun ortadan kalktığını ifade etmek gerekir. Konuyla ilgili sayısız örnek verilebilir. Yalnızca bir örnekle yetinelim. Örneğin (Hazine ve) Maliye Bakanlığı'nın 1 sayılı CBK ile düzenlenen hizmet birimleri, yaklaşık bir buçuk yıllık süre içinde üç kez değiştirilmiştir. Buna karşın aynı Bakanlığın teşkilatını düzenleyen ve 1983 yılında çıkarılan mülga 178 sayılı KHK'da bakanlığın ana hizmet birimleri, 2003 yılına dek yalnızca bir kez, 1993 yılında değiştirilmiştir.

32 Bkz. 13 sayılı *Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, RG: 24/07/2018, S. 30488, md.2 ve md.8. Bütçeye dair görevlerin SBB'ye transferini teyit amaçlı olarak, SBB'nin henüz kurumsallaşmaya başladığı dönemde Cumhurbaşkanlığının merkezî bütçeye dair verdiği görevlerin geçici olarak Hazine ve Maliye Bakanlığı'na devredildiği Cumhurbaşkanlığı kararına bakılabilir (5 no'lu Cumhurbaşkanlığı kararı, RG: 31/07/2018, S. 30495).

Personel yönetimine dair sorumluluk üstlenen ve yine Cumhurbaşkanlığı bünyesinde³³ örgütlenen bir diğer örgüt ise İKO'dur. Ofis, ülkenin *insan kaynağı* kalitesini arttırmakla görevlendirilmiş görünmektedir. Bu kapsamda hem kamuda hem de özelde insan kaynakları yönetimine dair görevler üstlenmiştir. Kamu personeline dair görevleri 1 numaralı CBK'nin 527/D maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre İKO, kamuda kariyer yönetimi, performans yönetimi ve başka insan kaynağı yönetim modellerini uygulamak üzere proje geliştirmekle görevlendirilmiştir. Buna koşut bir diğer hüküm ise kamu istihdamında liyakat ve yetkinliğin artırılmasına dönük çalışmalar yapmak ve yine projeler geliştirme görevidir (md. 527/D-d ve e bentleri). Verilen bu görevlere rağmen, İKO'nun doğrudan kamu personel yönetimine dair bir birimi yoktur. Projelerden³⁴ ve mevzuatından, *personel yönetiminden* çok *insan kaynakları* alanına odaklanmış bir örgüt olarak tasarlandığı anlaşılmaktadır.

CHS ile birlikte yeni kurulan iki örgütü daha zikretmek gerekir. Her ikisi de Hazine ve Maliye Bakanlığı (HMB) çatısı altında yapılandırılan bu örgütler, KMYDGM ve KSKİGM'dir. Öncelikle her iki örgütün de, görev sayısı bakımından, görece önemsiz bir konumda bulunduğu söylenebilir. Bunlardan birincisinin kamu personel giderlerine dair olarak görev üstlendiğini ve daha çok uygulamacı yönünün ağır bastığını ifade edebiliriz. İkincisi ise, birincisine göre, kapsam bakımından çok daha sınırlıdır, KİT personeli ile ilgili görevlendirilmiştir.

Hem CHS öncesinde hem de CHS döneminde varlığını, bazı değişikliklerle birlikte koruyan üç örgüt bulunmaktadır: MİGM, PPGM ve ÇGM. CHS öncesinde İçişleri Bakanlığı çatısı altında bulunan MİGM, CHS döneminde görevlerini korumakla beraber, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na bağlanmış ve adı da YYGM olarak değiştirilmiştir. PPGM'nün yeni sistemdeki yerini anlayabilmek için Cumhurbaşkanlığı örgütlenmesi altında yer alan İdari İşler Başkanlığı'na (İİB) değinmek gerekir. Çünkü yeni sistemde PPGM, bu birimin bünyesindedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde İİB'nin yeri ayrıcalıklıdır. Nedeni, CHS'den önce en yüksek devlet memuru olan başbakanlık müsteşarının yerini alan İdari İşler Başkanı'na 1 sayılı CBK ile verilen "kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonun sağlanması için gerekli çalışmaları yapma" görevidir (md.6/b). Cumhurbaşkanlığı gerek kendine doğrudan bağlı gerekse bakanlıkların pek çok birimini bir araya getirecek bir örgüt olarak tasarlanmıştır. Bu farklı birimleri bir arada çalıştıracak olan temel makam da

33 Cumhurbaşkanlığı ofis başkanlıkları da 1 numaralı CBK'de düzenlenmiştir. Aynı bir kamu tüzel kişiliği olarak örgütlenen bu birimler örgütlenme mantığı açısından ilginçtir. Devlet tüzel kişiliği dışına çıkarılmış olmalarına rağmen Cumhurbaşkanı'nın emri altında örgütlenmiş ve hiyerarşik bir ilişkiye dâhil edilmiş görünmektedir. KAYSIS'te "Cumhurbaşkanı'na bağlı" kuruluş olarak gösterilmektedir (Ozan Zengin, a.g.e., s. 14). 1 numaralı CBK ile düzenlenmeleri de bundandır. Bu durum kendi başına bir çelişkidir ve yönetimin düzenlenmesine ve işleyişine dair hiyerarşi, kamu tüzel kişiliği, vesayet denetimi gibi temel kavramları da işlevsiz hale getirmektedir (ayrıca bkz. Kemal Gözler, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Uygulamadaki Değeri: Bir Buçuk Yıllık Bir Bilanço").

34 Ofis, bu çalışmanın kaleme alındığı dönemde 'Üni-veri', 'TALENTforBIZ', 'Yetenek Her Yerde' 'Kamu-Veri' ve daha yakın zamanda başlamış olan 'Uzaktan Eğitim Kapısı' adlı projeleri üstlenmiş görünmektedir. Bunlardan son ikisi doğrudan kamu personeline yönelik olup, diğerleri *insan kaynağının* geliştirilmesine dairdir. Projeler için bkz. <https://www.cbiko.gov.tr/projeler> (E: 22.07.2020).

İdari İşler Başkanı olarak belirlenmiştir.³⁵ Başkanın yukarıda andığımız eşgüdüm görevi, kamu personel sisteminin yönetimi için de geçerlidir. PPGM tam da bu konuda yetkili kılınmış olan birimdir. İİB çatısı altında bulunan PPGM'nin görevlerinden biri, “[k]amu personeli ile ilgili mevzuat çalışmalarının koordinasyonunu sağlamak”tır (md.8/1). İlgili birimleri bir araya getirmenin bir uzantısı olarak görülebilecek bu maddeye ilaveten, genel müdürlük, idarenin etkin işleyişine dair genel ilkeler tespit edip bunların uygulanmasını sağlamak, kamu yönetiminin geliştirilmesi için araştırmalar yapmak gibi görevlerle de donatılmıştır. Personel yönetimini ilgilendiren bir diğer görev ise, Cumhurbaşkanlığı tarafından atanan görevlilerin atama süreçlerini yönetmektir. Ayrıca üst kademe yöneticileri ile ilgili atamaları gerçekleştirme, kayıt tutma, üst kademe yöneticilerinin hizmet içi eğitimlerini örgütleme gibi görevler de bu genel müdürlüğün görevleri arasındadır.³⁶ Son olarak, devlet teşkilatına ve personeline dair görevlere ilaveten Cumhurbaşkanlığı personelinin yönetimine dair ilkeleri belirleme ve düzenlemeler yapma ile özlük işlerinin takibi de bu birime bırakılmıştır (md.8). Dolayısıyla kamu istihdamına dönük işlev üstlenen birimlerinden bir diğeri de, SBB gibi Cumhurbaşkanlığı teşkilatı çatısı altında yer alan İİB bünyesindeki PPGM'dir.

Her iki dönemde de varlığını sürdüren bir diğer örgüt Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı (AÇSHB) bünyesindeki ÇGM'dir. Fakat özellikle ÇGM üzerinde CHS ile birlikte gerçekleştirilen (kısmi) değişiklikleri anlamak için öncelikle DPB'ye değinmek gerekir. DPB, CHS'ye geçmeden önce çıkarılan 703 sayılı KHK³⁷ ile kaldırılmıştır. Ancak aynı KHK'nin pek çok yerinde bu kuruma görev verilmektedir.³⁸ Diğer deyişle, hükümet sistemindeki dönüşüm sürecinde DPB hâlâ önemli bir yönetici kurumdur. Bu nedenle aynı KHK'nin geçici 3. maddesinde DPB'nin bir yıl süreyle işleyişine devam edeceği, bu süre sonunda kapatılacağı ve “Başkanlık birimlerinin personel, taşınır ve taşınmazlar ve diğer ilgili hususlar bakımından Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığına”³⁹ devredileceği düzenlenmiştir. Maddeye göre Cumhurbaşkanlığı'nın ant içmesiyle başlayacak olan süre, Cumhurbaşkanlığı'nın 9 Temmuz 2018'de ant içtiği düşünülürse, 9 Temmuz 2019'da dolmuştur. Bu tarihten

35 CHS ile birlikte oluşturan *cumhurbaşkanlığı politika kurulları* arasında, kamu personel sistemine ilişkin herhangi bir görevi olan bir politika kurulunun bulunmadığını da belirtmeliyiz.

36 İdari İşler Başkanlığı'nın kamu personeline dair üstlendiği görevler veya gerçekleştirdiği toplantılara dair bilgi edinmek amacıyla medya organlarında yaptığımız tarama sonucunda somut bir veriye rastlayamadık. Fakat SBB'ye ait faaliyet raporundan hareketle, SBB'nin, kadro ve pozisyon ihdasları teklifleriyle ilgili olarak İİB tarafından *düzenlenen* toplantılara katıldığı bilgisini edindiğimizi belirtmeliyiz (TC Strateji ve Bütçe Başkanlığı, (2019 Yılı Faaliyet Raporu. http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/03/Strateji_ve_Butce_Baskanligi_2019_Yili_Faaliyet_Raporu.pdf, 2020, (18.07.2020), s. 31).

37 703 sayılı *Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname*, RG: 09/07/2018, S. 30473 (3. Mükerrer), md.123 ve Geçici md.3.

38 Bu konuda bkz. Gözler, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Uygulamadaki Değeri: Bir Buçuk Yıllık Bir Bilanço”.

39 Bakanlığın adı sonradan “Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı” olmuştur.

İtibaren DPB hukuken ortadan kalkmış olmaktadır/olmalıdır.⁴⁰ AÇSHB tarafından çıkarılan bir genelge ile kapatılan DPB'nin "birimleri, personeli, görev ve yetkileriyle bir bütün halinde" Bakanlığa devredildiği ifade edilmiştir.⁴¹ Genelgenin hukuki geçerliliğini kabul edersek, konumuz açısından sorulması gereken soru şudur: DPB'den ÇGM'ye devredilen görevler nelerdir ya da neler olabilir? Öncelikle, DPB'nin görevlerini içeren teşkilat KHK'sı mülga olduğundan, bu KHK'daki görev ve yetkiler bakımından devrin gerçekleşme imkânı yoktur. Diğer yandan, SBB bünyesinde kurulan Bütçe Genel Müdürlüğü'nün⁴² ve bu genel müdürlük bünyesinde oluşturulan birimlerin⁴³ görevlerine bakıldığında, DPB'nin görevlerinin bir kısmının SBB'ye aktarıldığını ifade edebiliriz.⁴⁴ Bununla birlikte, özellikle kamu personel yönetimine dair önemli görevleri ve bu görevlere dair görevlendirmeleri içeren 2 sayılı CBK'ya bakıldığında, DPB'nin adının tam 17 kez geçtiği ve DPB'ye, münhasıran ya da SBB ile ortaklaşa yürütmek üzere, görevler verildiği görülür.⁴⁵ Şu halde DPB'den ÇGM'ye kalan görevler, olsa olsa, AÇSHB'nin teşkilatını düzenleyen

40 Gözler'in kaleme aldığı yazıda 2020 Ocak ayında DPB internet sayfasının hâlâ aktif olduğu vurgulanmaktaydı ("Devlet Personel Başkanlığının Web Sitesi Neden Hâlâ Yayında? Bir Altıncı Ay Dönümü Yazısı..."). Çalışmamızın bu kısmının kaleme alındığı günlerde (11.04.2020) DPB'nin internet sayfası bulunmamakla birlikte kurum, AÇSHB'nin internet sayfasında "ilgili kuruluş" sekmesinde yer almakta ama bağlantısı çalışmamaktaydı. Hâlihazırda ilgili sekmeden de kaldırılmış olan DPB, Elektronik Kamu Bilgi Yönetim Sistemi'nde de (KAYSIS: <https://www.kaysis.gov.tr/>) yoktur (18.07.2020).

41 Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının 12/02/2020 tarih ve 415156602-907.04/10 sayılı genelgesi (www.kamuajans.com, 2020).

42 Bütçe Genel Müdürü İsa Atçeken, yukarıda değindiğimiz BÜMKO içinden yetişmiş bir bürokrattır (<http://www.sbb.gov.tr/yoneticilerimiz/>, 11.04.2020). SBB'nin (ana) hizmet birimlerinin başında bulunan yöneticilerden büyük çoğunluğu DPT kökenlidir. Maliye Bakanlığı ve BÜMKO kökenli olan yönetici, Naci Ağbal dışında, adını zikrettiğimiz Bütçe Genel Müdürü'dür.

43 Bütçe Genel Müdürlüğü yönetimindeki iki genel müdür yardımcısına bağlı dokuz daire, personel yönetimine dair konuları üstlenmiş görünmektedir. Bunlardan Kadro ve Pozisyon (I, II ve III), Mevzuat Düzenlemeleri Koordinasyon ve Kamu Personel Verileri Analiz daireleri bir genel müdür yardımcısına bağlıyken, Yükseköğretim Hizmetleri, Eğitim, Kültür ve Spor Hizmetleri, Sağlık Çalışma ve Sosyal Hizmetler, Kamu Harcamaları Analiz daireleri başka bir genel müdür yardımcısına bağlıdır, bkz. *TC Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Görev Yönergesi* (http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/11/SBB_TeskilatGorevYonergesi_14_11_2019.pdf, 10.05.2020). SBB'nin kamu personel istihdamına veya yönetimine dair görevleri, 13 sayılı CBK'dan ziyade yukarıda anılan "Görev Yönergesi"yle ayrıntılı hâle getirilmiştir.

44 Daha önce DPB'nin asli görevleri arasında bulunan kamu personeline ait verileri toplamak; kadro, pozisyon ve iş analizleri yapmak; kamu personelinin mali ve sosyal haklarına dair hesaplamalar yapmak gibi görevler artık SBB-Bütçe Genel Müdürlüğü'nün görevleri arasındadır.

45 2 sayılı *Genel Kadro Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, RG: 10/07/2018, S. 30474. Bir kısmı SBB ile müştereken ifa edilmek üzere verilen bu görevleri şöyle ifade edebiliriz: Kurumlardan gelecek kadro ihdas tekliflerini incelemek (md.5), ihdas edilen kadroların dağılımı ve kamu personeli bilgi sistemine kaydedilmesi (md.6/2-3), kadro değişiklik taleplerinin yönetimi (md.8), kadro-pozisyon-iş analizi yapılması (md.10), açıktan ve nakil suretiyle yapılacak atama sayılarının belirlenmesine dair teklif ve bunların kullanım izinleri (md.11), kurumlardaki dolu/boş kadro sayılarına dair bilginin toplanması (md.12), kadro ve pozisyon işlemlerine dair usul ve esaslara dair bir yönetmeliğin hazırlanması ve kamu personeline dair mevzuatların uygulanması sırasında doğacak ihtilafların çözümü (md.13).

CBK’da verilen —ve daha önce DPB’ye ait olan— görevlerdir.⁴⁶ Fakat DPB’nin lağvını düzenleyen yukarıda andığımız KHK’da söz konusu *görev* devrine ve/veya görevleri hangi kurumun devralacağına dair açık bir hüküm yoktur. Dolayısıyla DPB’ye CBK ile verilen görevlerin AÇSHB’nin çıkardığı bir genelgeyle üstlenilmesi mümkün görünmemektedir.⁴⁷ Sonuç olarak, ÇGM’nin görevleri için, DPB’ye CBK ile verilmiş görevler yerine, doğrudan ÇGM’ye verilmiş görevlere bakılmalıdır. ÇGM’nin görevleri ise 1 sayılı CBK’da düzenlenmiştir (bkz. md.74).

Her durumda, CHS ile birlikte, en azından örgütsel bağlılık/ilgililik bakımından Cumhurbaşkanlığı örgütlenmesinin öne çıktığını ifade etmek mümkündür. Diğer yandan, kurumsal genel görünüm bize, hem CHS öncesinde hem de CHS sonrasında kamu personel yönetiminin, gerçekten de çok parçalı veya kurumsal açıdan çok aktörlü bir görüntü çizdiği izlenimini vermektedir. Fakat ilk bakışta karmaşa izlenimi veren bu *parçalı* veya *çok aktörlü* örgütlenme *görünümünün* yanıltıcı olabileceği ihtimali göz ardı edilemez. Diğer bir ifadeyle, nasıl ki gerekçeleri açıklanmayan veya yalnızca diğer ülke örnekleriyle gerekçelendirilen *tek bir örgüt* ya da *merkezi bir örgütlenme* tavsiyeleri sorunluysa, sadece örgütlerin sayısına (ve bağlılıklarına) bakarak *çok aktörlülük* ve *ademimerkezileşme/merkezileşme* tespitinde bulunmak yetersizdir. Bu yetersizliği gidermenin bir yolu, anılan örgütler arasındaki işbölümünü, personel yönetimine dair işlevlerini ve personel yönetimi örgütlenmesinin geneli bakımından taşıdığı rolleri ortaya çıkarmaktan, güçlü *aktörlerle* güçsüz veya sınırlı etkiye sahip olanları belirlemekten geçer. Böyle bir yönelim ise ilgili mevzuattan sistematik olarak yararlanmayı ve buna dayalı olarak çözümlenmeyi gerektirir.

3. KAMU PERSONEL YÖNETİMİNDEN SORUMLU ÖRGÜTLERİN KONUMLARI VE ARALARINDAKİ İŞBÖLÜMÜ

3.1. Mevzuatın Sistematik Analizi İçin Geliştirilen Kategoriler

Çalışmada yanıtını aradığımız soruları cevaplayabilmek ve yazında personel yönetimine dair ortaya konulan tespitleri sınavabilmek amacıyla mevzuattan sistematik olarak yararlanmak, her şeyden önce, mevzuatı çözümlenmeye hazır hâle getirmeyi, mevzuatın çözümlenebilmesi için birtakım analitik araçların işe koşulmasını gerektirir. Kuşkusuz bu doğrultuda atılacak öncelikli adım mevzuatın taranmasıdır. Türkiye’deki kamu personel sistemine dair yönetsel genel görünümü ortaya koymayı hedefleyen bu çalışmada da, temel veri setinin oluşturulması amacıyla, mevzuat taramasına başvurulmuştur. Konumuzla ilgili temel düzenlemeleri tespit etmek amacıyla yapılan bu taramada CHS öncesi düzenlemeler için Aslan ve diğer yazarların çalışmasından⁴⁸

46 Bu tür görevlerin sayısı, saptayabildiğimiz kadarıyla, yalnızca üçtür (krş. Ek-1 ve Ek-2).

47 Bu nedenle çalışmamızda, CBK ile DPB’ye münhasıran verilen görevler veri setine dâhil edilmekle beraber çözümlenmeden çıkarılmış; SBB ile birlikte yürütmek üzere verilen görevler ise yalnızca SBB’ye ait verilere eklenmiştir.

48 Aslan vd., a.g.e., s. 212-235.

yararlanılmış,⁴⁹ CHS öncesi için altı, CHS sonrası için ise üçü CBK ve biri genelge olmak üzere dört temel düzenleme bulunmuştur (bkz. Tablo 2).

Tablo 2. Kamu Personel Yönetimini Düzenleyen Mevzuat⁵⁰

Dönem	No	Mevzuat
CHS Öncesi	1.	217 sayılı <i>Devlet Personel Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK</i> (RG: 18/06/1984 – 18435/Mük.)
	2.	178 sayılı <i>Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK</i> (RG: 14/12/1983 – 18251/Mük.)
	3.	3152 sayılı <i>İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun</i> (RG: 23/02/1985 – 18675)
	4.	3056 sayılı <i>Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun</i> (RG: 19/10/1984 – 18550)
	5.	<i>Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Birim Yönergesi⁵¹</i>
	6.	3146 sayılı <i>Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun</i> (RG: 18/01/1985 – 18639)
CHS	1.	1 sayılı <i>Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi</i> (RG: 10/07/2018 – 30474)
	2.	2 sayılı <i>Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi</i> (RG: 10/07/2018 – 30474)
	3.	13 sayılı <i>Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi</i> (RG: 24/07/2018 – 30488)
	4.	<i>Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Görev Yönergesi</i> (14/11/2019)

49 Burada ‘yararlanma’ sözcüğünü açmak gerekir. Anılan kaynakta gösterilen mevzuatın bir kısmının kamu personeli yönetimi ile doğrudan ilgili olmadığı düşünüldüğünden, bu tür mevzuatın tamamı veya bazı hükümleri çözümlenmeye dâhil edilmemiştir.

50 Tabloda yer alanlara 4688 sayılı *Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu* da (RG: 12/07/2011 – 24460) eklenebilir. Fakat gerek kanunun CHS öncesi ve sonrasında büyük oranda aynen yürürlükte oluşu gerek kanunda görev verilen (Hazine ve Maliye Bakanlığı vb.) örgütlenmelerin kendilerine verilen bu görevlere teşkilatlarına dair düzenlemelerde de değinilmesi, söz konusu kanunu çıkarmayı gerektirmiştir. Aynı durum, Kamu Görevlileri Etik Kurulu için de geçerlidir. Kurul’un her iki dönemde de yer alışı, istatistiksel açıdan fark yaratmayacağından hem Kurul hem de Kurul’un kuruluş ve işleyişini düzenleyen kanun (5176 sayılı *Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun*, RG: 08/06/2004, 25486) çalışma kapsamından çıkarılmıştır.

51 Tabloda yer alan kanun, KHK ve CBK’nin yanına, ilk bakışta uyumsuz görünecek, bir *birim yönergesi* eklenmiştir. Eklemenin nedeni, (Hazine ve) Maliye Bakanlığı teşkilatını düzenleyen kanun/KHK veya CBK’de personel sisteminin yönetimine dair görevlerin oldukça genel biçimde ve çok az sayıda madde ile belirtilmesidir. Birim yönergesi, sanıyoruz ki aynı nedenden ötürü, CHS öncesi döneme ait mevzuatı aldığımız kaynakta da (bkz. Aslan vd., a.g.e.) yer almıştır.

Tespit edilen özellikle CHS dönemine ait dört düzenlemede yer alan maddelerin tamamı konumuza dair olmadığından, doğrudan personel yönetimiyle ilgili maddelerin saptanması gerekmiştir. Yapılan saptama sonucunda, CHS öncesi 88 ve CHS döneminde 62 olmak üzere toplam 150 madde tespit edilmiştir (bkz. Ek-1 ve Ek-2). Maddeler temel veri kaynağı olmakla beraber, maddelerden çalışmanın amacı doğrultusunda yararlanabilmek, maddeleri çözümlmeye uygun hâle getirmek amacıyla dört temel analitik (ana) kategori oluşturulmuştur: kapsam, görev, işlev ve rol. Zikrettiğimiz bu dört kategori, daha önce ortaya koymuş olduğumuz kurumların personel yönetimindeki konumlarını ve aralarındaki işbölümünü tespit etmek amacıyla kullanılacak olup, kategorileri elde etme sürecinde yararlanılan yardımcı kategorilerle birlikte, Tablo 3'te gösterilmiştir.

Bilindiği gibi kimi örgütler tüm kamu personelini ilgilendiren konularda faaliyet gösterirken kimileri, işçi, KİT personeli gibi daha spesifik personel statülerine dair faaliyetler yürütmektedir. *Kapsam* kategorisi de sistemdeki örgütlerin, hangi statüdeki personele dair görev ve işlev üstlendiklerini işaret etmek üzere kurgulanmıştır. Diğer bir ifadeyle, örgütün kamu personelinin tamamının yönetiminden mi, yoksa yalnızca belli bir grup kamu personelinin yönetiminden mi sorumlu olduğu sorusuna yanıt verecek özellikte inşa edilmiştir. Bu kapsamda, yine mevzuattan hareketle oluşturduğumuz 11 yardımcı kategori söz konusudur (bkz. Tablo 3). Yardımcı kategorilerin oluşturulması, her bir mevzuat maddesinin içeriğine ayrı ayrı bakılmak ve her madde için bir yardımcı kategori atamak suretiyle gerçekleştirilmiştir. Bir maddenin içeriği belli bir kamu personeli kümesini işaret etmiyor ve personelin tamamını kapsıyorsa *genel* yardımcı kategorisi, belli bir personel kümesini işaret ediyorsa o kümeyi betimleyebileceğimiz bir isim (örneğin KİT, mahalli idare vd.) altında tasnif edilmiştir.

Görev kategorisi, kurumların kamu personel yönetiminde üstlendikleri görev ve sorumlulukları göstermek üzere inşa edilmiştir. Görevleri tanımlamak üzere, alanyazından⁵² ve bahsedilen 150 mevzuat maddesindeki ifadelerden yararlanarak sekiz yardımcı kategori oluşturulmuştur (bkz. Tablo 3). Hangi maddenin hangi yardımcı kategori ile eşleştirileceğinin tespiti için, ilgili maddenin doğrudan içeriğinden hareketle, her yardımcı kategoriye birtakım anahtar sözcük atanmıştır (bkz. Ek-3). Anahtar sözcükler, bir yandan kurumların görevlerini standartlaştırarak eşleştirme sırasındaki hata payını en aza indirmeyi, diğer yandan ise görev paylaşımını daha net göstermeyi mümkün hale getirmiştir.⁵³ Kimi mevzuat maddelerinin içeriği, tek bir yardımcı kategoriyle eşleştirmeyi imkânsız ve anlamsız hâle getirecek ölçüde kapsamlı olduğundan, yalnızca böylesi maddeler için birden fazla yardımcı kategori atanmış, geriye kalanlar içinse —kapsam kategorisinin tamamında olduğu üzere— tek bir yardımcı kategori kullanılmıştır.

52 Konuyla ilgili çalışmalarda kullanılan esas sözcük 'görev' değil 'işlev'dir (*functions of personnel management/administration*). Görev sözcüğünü tercih etmemizin nedeni, çözümlleme sırasında oluşturduğumuz diğer ana kategoriler ile uyumu sağlamaktır. *Görev* kategorisi altındaki yardımcı kategorilerin belirlenmesi sürecinde yararlanılan çalışmalar için bkz. J. J. Llorens, D. E. Klingner ve J. Nalbandian, **Public Personnel Management: Context and Strategies**, Routledge, New York, 2018; J. E. Pynes, **Human Resources Management for Public and Nonprofit Organizations: A Strategic Approach**, Jossey-Bass, San Francisco, 2013.

53 Anahtar sözcükler, atandıkları *görev*lerin tanımına/içeriğine dair genel bir çerçeve olarak da görülebilir.

İşlev kategorisi, birinci aşamada sorumluluk alanı (kapsam), ikinci aşamada ise sorumlulukları (görev) saptanan kurumların, sorumluluklarının temel niteliğini ortaya çıkarmak amacıyla inşa edilmiştir. Sözelimi, mahalli idare personeli alanında kendisine sorumluluk verilmiş iki kurumdan biri yıllık atama sayılarını belirlemek ya da atama izni vermekle, diğeri bu atama işlemlerini yürütmekle yetkilendirilmiş olabilir. Böyle bir durumda *kapsamını* ‘mahalli idare’, *görevini* ise ‘işe alma’ yardımcı kategorileriyle belirlediğimiz iki kurum arasındaki farkı yakalayabilmek mümkün değildir. Farkı yakalayabilmek ise verilen görevlerin niteliğinin ayırt edilmesini gerektirir. İşte bu nedenle, yine her bir mevzuat maddesi münferiden incelenerek, madde ile verilen sorumluluğun niteliği saptanmış, saptamalar *işlev* ana kategorisi altında toplanan sekiz yardımcı kategori vasıtasıyla sınıflandırılmıştır. Yukarıda verdiğimiz örnekten devam edersek, atama sayısı belirlemekle ya da atama izni vermekle görevlendirilen kurumun *yönetmelik* işlevi ön planda olduğundan ‘yönetici’, diğerrinin görevi ise *uygulamaya* dönük olduğundan ‘icra’ yardımcı kategorisi altında değerlendirilmiştir. Böylece iki kurum arasındaki farklılığın yakalanması bir yana, kurumların personel yönetimi dâhilindeki önemine dair fikir edinmek, örneğin icracı olup olmadıkları ya da kural koyucu veya denetleyici bir nitelikle daha merkezi bir yer tutup tutmadıklarını belirlemek mümkün hâle gelmiştir.⁵⁴

Son olarak kapsam, görev ve işlev kategorilerinden başka, sistemi daha genel ve fakat net bir bakışla görüp soyutlayabilmek için, işlev kategorisi altındaki yardımcı kategorilerin belli ve uygun bir biçimde toplulaştırılmasıyla *rol* kategorisi inşa edilmiştir. Bu kapsamda, işlev kategorisine ait yönetim ile politika yardımcı kategorileri ‘düzenleme’; icra ve destekleme yardımcı kategorileri ‘uygulama’; denetim, eşgüdüm, izleme ve görüş bildirme yardımcı kategorileri ise ‘gözetim’ sözcükleri altında toplulaştırılmıştır. Bunlardan ‘uygulama’ daha çok icracı yönüyle öne çıkan örgütleri, ‘düzenleme’ ise personel politikasının geliştirilmesine ve kamu personeline dair farklı uygulamaları gerçekleştirmek üzere izinlerin verilmesine, sayıların belirlenmesine vb. dönük olan ve personel yönetimi bakımından çok daha ‘önemli’ bir konumda bulunan örgütleri göstermek amacıyla geliştirilmiştir. Diğerr bir yardımcı kategori olan ‘gözetim’ ise uygulama veya düzenleme altında yer veremediğimiz, ama sistemin işleyişinde önem açısından iki yardımcı kategori arasında yer alan ve daha çok denetleyici, gözetici, izleyici işlevleriyle öne çıkan örgütleri göstermek amacıdadır.⁵⁵

54 *Görev* kategorisinde olduğu gibi, *işlev* kategorisi altında bulunan yardımcı kategorilerin her bir mevzuat maddesiyle eşleştirilmesi, mevzuat maddelerinden çıkarılan anahtar sözcükler vasıtasıyla gerçekleştirilmiştir (bkz. Ek-4). Her madde için en az bir eşleştirme gerçekleştirilirken, kimi mevzuat maddelerinin kapsamlı içeriğinden ötürü, birden fazla eşleştirmenin yapıldığı durumlar da söz konusudur. Taranan mevzuat maddelerinin toplam sayısı ile izleyen sayfalarda yer alan ‘görev’ ve ‘işlev’ kategorilerine dair verilen toplam sayılarının birbirini tutmamasının sebebi budur. Mevzuat maddeleri ile oluşturduğumuz ana ve yardımcı kategoriler arasındaki tüm eşleştirmeler için bkz. Ek-1 ve Ek-2.

55 ‘Düzenleme’ ve ‘uygulama’ yardımcı kategorileri bize ait olmayıp, Aslan vd.’nin (2016) çalışmasında yer alan tablodan alınmış, ‘gözetim’ yardımcı kategorisi ile açıklanan ihtiyaçtan dolayı eklenmiştir.

Tablo 3. Çözümlemede Kullanılan Tüm Ana ve Yardımcı Kategoriler

No	Kapsam	Sayı	%	Görev	Sayı	%	İşlev	Sayı	%	Rol	Sayı	%
1.	açıktan atama	2	1,3	çalışma ilişkileri	26	16,4	denetim	9	4,4	düzenleme	59	39,3
2.	geçici personel	2	1,3	eğitim	17	10,7	destekleme	10	4,9	gözetim	20	13,3
3.	genel	110	73,3	geliştirme	4	2,5	eşgüdüm	20	9,7	uygulama	71	47,3
4.	KİT	7	4,7	istatistik	15	9,4	görüş bildirme	15	7,3			
5.	mahalli idare	6	4,0	iş analizi	10	6,3	icra	75	36,4			
6.	sözleşmeli personel	5	3,3	işe alma	12	7,5	izleme	13	6,3			
7.	sporcular	1	0,7	işgücü planlama	62	39,0	politika	21	10,2			
8.	sürekli işçi	3	2,0	ücretlendirme	13	8,2	yönetim	43	20,9			
9.	üniversite	3	2,0									
10.	yönetici	8	5,3									
11.	yurtdışı	3	2,0									
TOPLAM		150	100		159	100		206	100		150	100

Verilerin oluşturduğumuz kategoriler temelindeki dağılımına ve çözümlenmesine geçmeden önce, bu ana ve yardımcı kategorilerin toplam veri seti içerisindeki genel dağılımlarına bakmak faydalı olacaktır. Çünkü yardımcı kategoriler içinde kimilerinin öne çıktığı görülmektedir (bkz. Tablo 3). Öne çıkan yardımcı kategoriler, bize, sistemin yönetimine dair hangi kapsamın, görevin, işlevin ve rolün ön planda olduğunu, dikkatin esasında hangilerine yoğunlaşması gerektiğini gösterecektir. *Kapsam* kategorisi bakımından başat olan yardımcı kategori *genel*dir, toplam verinin %73'ünü içerir. Dolayısıyla personel yönetimine dair hukuki çerçevenin çok büyük bir oranı tüm kamu personelini kapsamaktadır.⁵⁶ *Görev* kategorisinde öne çıkan ise *işgücü planlama*dır (%39). Planlamanın, *yönetim sürecinin* başat bir unsuru olduğu düşünülürse, bu görevle öne çıkan kurumun, personel yönetimindeki önemi daha kolay anlaşılabilir. *İşlev* kategorisinde ise en yüksek veri *icra* (%36,4) yardımcı kategorisine aittir. Fakat *icra* verisini izleyen *yönetim* (%20,9), *politika* (%10,2) ve *eşgüdüm* (%9,7) kategorilerini birlikte düşündüğümüzde, personel yönetiminde uygulamacı ve yönetsel işlevlerin açık ve hemen hemen eşit bir biçimde ayrıştığını ifade edebiliriz. Keza *rol* kategorisi de aynı duruma işaret etmektedir. Özellikle yönetsel işlevler olarak beraber düşündüğümüzde *düzenleme* (%39,3) ile *gözetim* (%13,3) dair verilerin, *uygulama* (%47,3) yardımcı kategorisinden açık biçimde ayrıştığı görülür. Bu açıklama ve uyarılardan sonra kategorilere dair verileri sunmaya başlayabiliriz.

56 *Genele* dair veriyi izleyen *yönetici* (%5,3), *KİT* (%4,7) ve *mahalli idare* (%4) yardımcı kategorilerine dair verilerin, —KİT dışında— yalnızca bu alanlarla sınırlı kurumlara (PPGM ve MİGM/YYGM) ait olduğu da hesaba katıldığında, personel yönetiminde belli bir işbölümünün (ve uzmanlaşmanın) bulunduğu fikrine de ulaşılır.

3.2. Örgütlerin Sorumlu Oldukları Kamu Personeli

Sistemin yönetimine dair kurumsal değişimin çözümlenmesi için ilk elde, örgütlerin *kapsamlarına*, diğer bir ifadeyle sorumluluk alanlarına bakmak faydalı olabilir. Öncelikle, kapsam kategorisi altında toplanan on bir yardımcı kategoriden onunun kamu personelinin tümünü değil, belli statüdeki kesimlerini içerdiğini hatırlatmak gerekir. Dolayısıyla *genel* yardımcı kategorisi, tüm kamu personeline dair (eğitim, geliştirme gibi) görevler üstlenen kurumları gösterir. *Genel* yardımcı kategorisi yoluyla, sistemin belli başlı unsurlarıyla sınırlı olmayan, *genel*inden sorumlu olan örgütlerin saptanması mümkündür.

Kapsam kategorisine dair verilerin (bkz. Tablo 4) çözümlenmesine, sayıca daha üstün ve aynı zamanda kapsayıcı olan *genel* yardımcı kategorisi dışında kalanlarla başlamak yerinde olacaktır. Öncelikle her iki dönemde de yalnızca yerel yönetimler personeliyle ilgilenen MİGM/YYGM'nin sorumluluk alanlarında (kapsamları) değişim söz konusu değildir. Aynı durum büyük ölçüde üst kademe yöneticilerden sorumlu PPGM için de geçerlidir. Fakat yukarıda belirttiğimiz üzere PPGM, artık Başbakanlık değil Cumhurbaşkanlığı, adı değişen YYGM ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığı çatısı altındadır. Her iki dönemde de varlığını sürdüren örgütlerden bir diğeri ÇGM'dir. CHS öncesine kıyasla, üstlendiği görev sayısında yalnızca kısmi bir artış söz konusudur. *Genel* yardımcı kategorisindeki görevleri artarken, CHS öncesinde KİT'lere dair görevi bulunmayan ÇGM'ye bu konuda kayda değer bir oranda görev yüklenmiştir.

Tablo 4. Kapsam Ana Kategorisine Dair Veriler

(%)

Dönem	Örgüt	Açıktan Atama	Geçici Personel ⁵⁷	Genel	KİT	Mahalli İdare	Sözleşmeli Personel	Sporcular	Sürekli İşçi	Üniversite	Yönetici	Yurtdışı	Toplam
CHS Öncesi	ÇGM	0	0	9	0	0	0	0	0	0	0	0	7
	DPB	0	0	52	100	0	0	0	0	0	33	33	45
	PPGM	0	0	0	0	0	0	0	0	0	67	0	2
	BÜMKO	100	100	38	0	0	100	100	100	100	0	67	42
	MİGM	0	0	0	0	100	0	0	0	0	0	0	3
CHS ⁵⁸	ÇGM	0	0	20	67	0	0	0	0	0	0	0	19
	İKO	0	0	36	0	0	0	0	0	0	40	0	31
	PPGM	0	0	2	0	0	0	0	0	0	60	0	7
	SBB	0	0	34	0	0	100	0	100	0	0	0	32
	KMYDGM	0	0	5	0	0	0	0	0	0	0	0	3
	KSKİGM	0	0	2	33	0	0	0	0	0	0	0	3
	YYGM	0	0	0	0	100	0	0	0	0	0	0	5

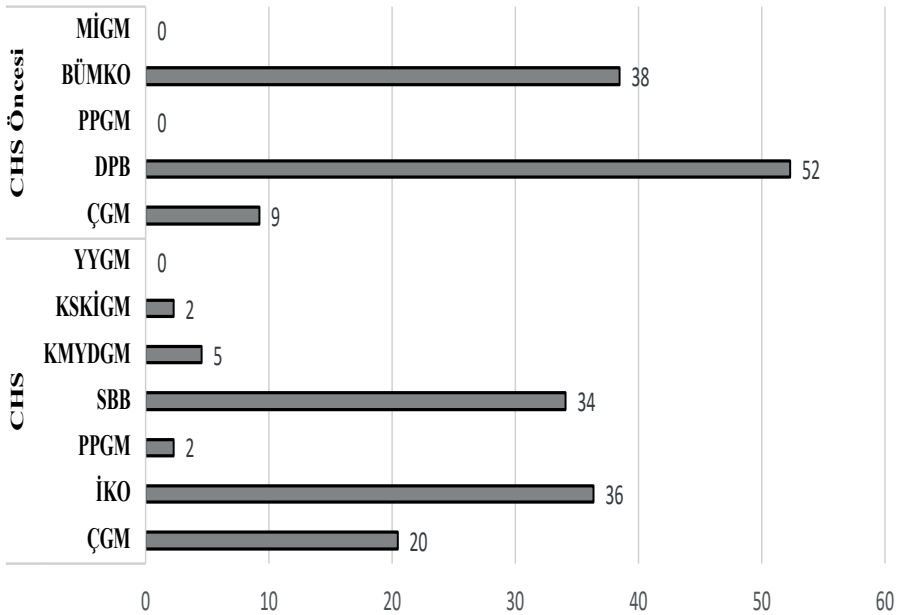
Genel yardımcı kategorisine giren düzenlemeler ise belli bir statü gözetmeden ilgili tüm kamu personelini kapsamaktadır. Genel yardımcı kategorisi, hem CHS öncesi hem de CHS sonrasında *kapsam* kategorisinin en geniş ve dolayısıyla öne çıkan bileşenidir. CHS öncesinde bu yardımcı kategoride göze çarpan iki temel örgüt bulunmaktadır: DPB ve BÜMKO. *Genel* yardımcı kategorisindeki görevlerin %52'si DPB'ye, %38'i ise BÜMKO'ya aittir (bkz. Şekil 1). Buna her iki örgütün ilgilendiği diğer personel kümelerini de eklemek gerekir. Zira DPB, *genelin* dışında,

57 CHS döneminde "Geçici Personel"e dair veri olmayışının sebebi 657 sayılı yasanın 4/(C) maddesinin ilga edilmesidir.

58 Önceki satırlarda CHS döneminde kapatılan DPB'nin görevlerine ilişkin yaptığımız değerlendirmeler ışığında, bu ve izleyen tablolarda CHS döneminde DPB'ye ait olarak kaydedilen –ve her biri *açıktan atama*, *genel* ve üniversite yardımcı kategorilerine ait– üç adet veriyi çözümlenmeye katmadığımızı, DPB ve SBB'nin birlikte anıldığı/görevlendirildiği verileri ise yalnızca SBB'ye eklediğimizi belirtmeliyiz.

münhasıran KİT personelinden sorumlu iken, yurtdışında çalışan personele ve üst kademe yöneticilerine dair de görevler üstlenmiştir. BÜMKO ise *açıktan atama, geçici personel, sözleşmeli personel, sporcular*, üniversite personeli ve *sürekli işçi* konularında tek yetkilidir (bkz. Tablo 4). BÜMKO'nun tek başına yetkili olduğu bu personel kümelerini, *genel* yardımcı kategorisi altındaki görevlerine eklediğimizde, kamu personel yönetiminde DPB ile hemen hemen denk bir konuma geldiğini görürüz. Sonuç itibarıyla *genel* sorumluluk alanı bakımından CHS öncesinde BÜMKO ve DPB'nin belirgin bir biçimde öne çıktığını ifade edebiliriz. Ayrıca *genel* dışında kalan diğer kategoriler bakımından, personel yönetiminde ama az ama çok sayıda görev üstlenmiş tüm örgütler arasında da belli bir işbölümü söz konusudur.

Şekil 1. Genel Yardımcı Kategorisinin Dağılımı



CHS ile birlikte, mevzuat maddesi sayısında yaşanan düşüşü ve sorumluluk alanı bakımından önemli bir değişim görünmeyen –yukarıda ifade ettiğimiz– örgütleri bir kenara koyarsak, *genel* yardımcı kategorisinde temel bir değişiklik ortaya çıkmıştır. Yeni dönemde, CHS öncesindeki BÜMKO ve DPB'nin konumuna denk biçimde, iki yeni örgütle karşılaşılmaktadır: İKO ve SBB (bkz. Şekil 1). Bu, aynı zamanda sorumluluk alanı temelinde tüm kamu personeli açısından, İKO ve SBB'nin dâhil olduğu Cumhurbaşkanlığı'nın ön plana çıktığı anlamını da taşır. Fakat aynı konuda ÇGM'nin de görmezden gelinemeyecek bir konuma geldiğini ifade etmek gerekir.

Ek olarak, CHS sonrasında HMB çatısı altında oluşturulan iki birim olan KSKİGM ve KMYDGM'nin de, çok az sayıda olmakla birlikte, personel yönetiminin *geneline* dair görevlendirildiğini, buna ek olarak KSKİGM'nin KİT personeli konusunda da sorumluluk üstlendiğini görüyoruz. Fakat gerek CHS öncesi dönemdeki gerek CHS dönemindeki örgütlerin sorumluluk alanları ve bunların kapsayıcılığı, personel yönetimindeki değişim konusunda kesin yargılara varmayı tek başına sağlamaz. Örgütlerin sorumluluk alanları, ancak üstlendikleri *görev* ve *işlevler*le birlikte irdelendiğinde, anlamlı yorumlarda bulunmayı sağlayacak bulgular elde edilebilir.

3.3. Görevlerin Örgütlere Dağılımı

Görev ana kategorisi, *kapsam*dan farklı olarak, personel yönetiminde yer alan örgütlerin üstlendikleri görevlerin dağılımını, örgütler arasındaki görevsel işbölümünü gösterme amacını taşır. Elde edilen veriler doğrultusunda (bkz. Tablo 5), her iki döneme dair birtakım anlamlı sonuçlara varmak mümkündür. Özellikle de *kapsam* ile birlikte düşünüldüğünde, her iki dönemdeki işbölümü, belirli faaliyet alanlarıyla sınırlanmış örgütlerin söz konusu alanda ne tür görev üstlendikleri açık bir biçimde gözlemlenebilir. Örneğin, isim ve bağlılık değişikliğine karşın, *kapsam* ana kategorisiyle hem CHS öncesi hem de sonrasında varlığını koruyan MİGM/YYGM'nin yerel yönetim personelinin sorumlu olduğunu; bu kapsamda *görev* kategorisiyle ve her iki dönemde *eğitim*, *istatistik* ve *planlama* görevlerini üstlendiğini görüyoruz. Diğer bir ifadeyle MİGM/YYGM, yerel yönetim personelinin eğitimi, kayıtlarının tutulması ve standartlarının saptanmasıyla görevlendirilmiştir.

Benzer bir durum PPGM için de geçerlidir. PPGM'nin (üst kademe) *yöneticilerden* sorumlu olduğunu; *görev* kategorisiyle de bunların *işe alınmaları* ve *istatistikleriyle* (kayıtlarının tutulmasından) görevlendirildiğini görüyoruz. Sorumluluk alanı (üst kademe yöneticileri) aynı kalmakla beraber, CHS sonrasında PPGM'nin görev sayısında kısmi ve görece bir artış söz konusudur. Yukarıda zikrettiğimiz iki göreve ek olarak, yine üst kademe yöneticilerinin hizmet içi *eğitimi* eklenmiştir. Eklenen görevlerden bir diğeri ise, daha önce İİB ile birlikte değindiğimiz, burada ise *işgücü planlama* yardımcı kategorisiyle eşleştirdiğimiz “[k]amu personeli ile ilgili mevzuat çalışmalarının koordinasyonunu sağlamak” görevidir.

Tablo 5. Görev Ana Kategorisine Dair Veriler

(%)

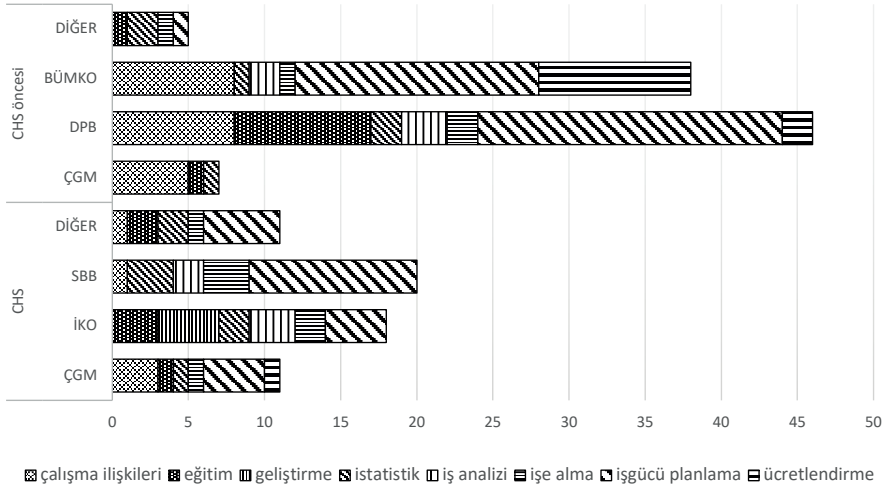
Dönem	Kapsam	Çalışma İlişkileri	Eğitim	Geliştirme	İstatistik	İş Analizi	İşe Alma	İşgücü Planlama	Ücretlendirme	Toplam
CHS Öncesi	ÇGM	24	9	0	17	0	0	0	0	7
	DPB	38	82	0	33	60	50	54	17	48
	PPGM	0	0	0	17	0	25	0	0	2
	BÜMKO	38	0	0	17	40	25	43	83	40
	MİGM	0	9	0	17	0	0	3	0	3
CHS	ÇGM	60	17	0	13	0	14	17	100	18
	İKO	0	50	100	25	60	29	17	0	30
	PPGM	0	17	0	13	0	14	4	0	7
	SBB	20	0	0	38	40	43	46	0	33
	KMYDGM	0	0	0	0	0	0	8	0	3
	KSKİGM	20	0	0	0	0	0	4	0	3
	YYGM	0	17	0	13	0	0	4	0	5

Her iki dönemde de yerini koruyan diğer bir örgüt olan ÇGM'nin görev sayısında, kısmi bir artış (yediden on bire) olduğunu ifade etmek gerekir. CHS öncesinde daha çok *çalışma ilişkileri* yardımcı kategorisinde topladığımız sendikal/ sosyal güvenlikle ilgili meselelere ve istatistiki kayıt tutulmasına dair görevlere sahiptir. CHS sonrasında bu alanda daha da ön plâna çıkmıştır. Ayrıca CHS ile birlikte ÇGM'nin görev alanının bir miktar daha genişlediğini söyleyebiliriz. Kamu personelinin eğitimi, personel kayıtları ile kadrolarına ve kamu personeli alım sınavlarına yönelik iş ve işlemler, ÇGM'nin CHS ile birlikte üstlendiği yeni görevlerdendir. Zikrettiğimiz bu yeni görevlerin daha önce DPB'ye ait olduğunu hesaba kattığımızda, yeni dönemde ÇGM'nin DPB'ye ait olan görevlerin yalnızca sınırlı –ve çoğunlukla uygulamaya dönük– bir kısmını üstlendiğini görüyoruz.

CHS öncesini ve sonrasını bir bütün olarak düşündüğümüzde, *görev* kategorisinde diğerlerine göre dikkate değer biçimde öne çıkan yardımcı kategori, *işgücü plânlama*dır (bkz. Tablo 3). CHS öncesinde *işgücü planlama* konusunda iki örgütün söz sahibi olduğu görülür (bkz. Şekil 2). Bunlardan biri olan DPB, planlamaya dair görevlerin %54'üne, diğer örgüt olan BÜMKO ise %43'üne sahiptir. Her iki örgüt birlikte, *işgücü planlamaya* dair görevlerin %97'sini kendi bünyelerinde toplamaktadır. Hatta, MİGM'i ihmal edersek, işgücü plânlama konusunda DPB ve BÜMKO'dan başka görev üstlenen bir örgüt yoktur. İş analizi ve –PPGM hariç olmak

üzere—*işe alma* görevi için de aynı durum geçerlidir. Zikrettiğimiz görevler bakımından DPB, BÜMKO'nun önünde iken, ücretlendirme görevi bakımından tersi geçerlidir. DPB'nin ise *eğitim* konusunda tek başına öne çıktığı görülür (%82). *Kapsamlarının genelliği*, görev sayılarının fazlalığı ve sahip oldukları *işgücü planlama* ile *iş analizi* görevlerinin miktarı bakımından diğerleri ile kıyaslanamayacak derecede önde olan söz konusu iki örgüt, bu konularından dolayı personel yönetiminin asıl yöneticisi konumundadır.

Şekil 2. Görev Ana Kategorisinin Dağılımı



CHS döneminde de toplam *görev* sayısı bakımından öne çıkan iki örgüt vardır: SBB ve İKO. Fakat CHS öncesinin aksine, *işgücü planlama* görevi bakımından öne çıkan yalnızca bir örgüt söz konusudur: SBB (%46). SBB, *iş analizi* ve *istatistik* konusunda da diğer örgütlere göre ön plândadır (%43). İKO ise *geliştirme* görevi konusunda tek başına sorumluluğu üstlenmiş görünmektedir. Ayrıca *iş analizi*, *eğitim*, *istatistik* ve *işe alma* konularında da görev sahibidir. Bu görevlerden hareketle İKO'nun, DPB'nin görevlerinin önemli bir kısmını aldığını söylemek mümkündür. DPB'nin görevlerinden bir kısmının da ÇGM'ye geçtiği görülmektedir. Yeni dönemde ÇGM, CHS döneminde sahip olmadığı *işe alma*, *işgücü planlama* ve *ücretlendirme* konusunda görev almış; *çalışma ilişkileri* ve *eğitim* konusundaki görevlerini ise artırmıştır. Son bir not olarak, CHS öncesi dönemde örgütler nezdindeki görev yoğunlaşması, diğer bir ifadeyle işbölümü düzeyinin, CHS sonrasında kaybolduğunu (bkz. Şekil 2) ifade edebiliriz.

3.4. Örgütlerin Üstlendikleri İşlevler

Kapsam bakımından *genel* yardımcı kategorisinde yoğunlaşan ve sahip oldukları *görevlerin* sayısı ile yardımcı kategorilere dağılımı bakımından benzeşen örgütlerin aralarındaki farkları çözümlemenin bir yolu doğrudan ilgili mevzuat maddelerini irdelemek olabilir. Fakat maddelerin tek tek ele alınması daima genel bir bakış imkânını ortadan kaldırma, bir bakıma farklı bir körlük yaratma potansiyeli taşır. Genel bir bakış ise mevzuatın topluca değerlendirmesini gerektirir. Çalışmamızda, birtakım belirgin durumlar dışında, tekil mevzuat maddeleri üzerinde yoğunlaşmak yerine, söz konusu maddelerin tümünün *işlev* bakımından değerlendirilmesi yolu tercih edilmiştir. Genel bir bakışla örgütlerin görevlerinin *işlev* bakımından sınıflandırılması, örgütlerden hangilerinin uygulamacı, hangilerinin yönetsel görev üstlediklerinin saptanmasını da mümkün hâle getirmiştir. Örgütlerin üstlendikleri görevlerin *işlev* bakımından sınıflandırılması (bkz. Tablo 6), örneğin *kapsam* bakımından *genel* ve *görev* bakımından ise *işgücü planlama* yardımcı kategorilerinde benzeşen örgütlerin temel farklılıklarını yakalama imkânı sağlayacağı düşünülmüştür.

Tablo 6. İşlev Ana Kategorisine Dair Veriler

(%)

Dönem	Örgüt	Denetim	Destekleme	Eğitim	Görüş Bildirme	İcra	İzleme	Politika	Yönetim	Toplam
CHS Öncesi	ÇGM	0	0	0	0	14	20	0	0	5
	DPB	100	67	100	38	49	40	46	55	56
	PPGM	0	0	0	0	5	0	0	0	2
	BÜMKO	0	33	0	62	27	20	54	42	34
	MİGM	0	0	0	0	5	20	0	3	3
CHS	ÇGM	50	0	11	50	25	13	13	22	20
	İKO	50	100	22	0	33	63	0	0	34
	PPGM	0	0	11	0	8	0	13	0	6
	SBB	0	0	56	0	22	0	63	67	29
	KMYDGM	0	0	0	50	3	13	0	0	4
	KSKİGM	0	0	0	0	3	0	13	0	2
YYGM	0	0	0	0	6	13	0	11	5	

CHS öncesinde kamu personel *yönetiminin*, iki ayrı birim tarafından gerçekleştirildiği ifade edilir: BÜMKO ve DPB⁵⁹. BÜMKO, kurulduğu andan

59 Birgül Ayman Güler, **Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim**, İmge, Ankara, 2005, s. 255-260.

itibaren kamu personel sisteminin yönetimine dair işlevler üstlenmiştir.⁶⁰ Maliye Bakanlığı, 1983 yılında yeni bir teşkilat kanunuyla baştan yapılandırılırken, BÜMKO da kamu personel yönetimine ilişkin yerini korumuştur.⁶¹ Bu görevler, “kamu istihdam politikası”nın hazırlanması ve bütçe kanununun yasalaşmasını müteakip uygulanması etrafındadır (bkz. md.10/f). Kamu personeli istihdamı her şeyden evvel bütçeyle yakından ilintilidir. Maliye Bakanlığı’nın bütçenin hazırlanması ve yönetimi sürecindeki yeri ve önemi, Bakanlığı ve dolayısıyla Bakanlığın bütçeden sorumlu birimi olan BÜMKO’yu kamu personel sisteminin yönetimi bakımından hayati konuma yerleştirmiştir. BÜMKO’nun konumu o denli önemlidir ki, personel istihdamı gerçekleştirecek kuruma bütçe kanunu ile kadro ihdasının yapılması yeterli olmaz; çoğu durumda istihdam için kadroların kullanımı BÜMKO’nun onayını gerektirir.⁶²

Personel sisteminin yöneticisi durumundaki diğer kurum olan DPB, Maliye Bakanlığı çatısı altında olan ve kamu personel sisteminin yönetimine mali konular etrafında dâhil olan BÜMKO’dan farklı olarak, kamu personelinin hukuki statüleri, kamu personeline ilişkin kanun, tüzük, yönetmelik tasarıları, kadro ve unvan standardizasyonu, iş analizlerinin yapılması, personel mevzuatına dair yaşanabilecek ihtilafların çözümü, tüm kamu personelinin istatistiksel kayıtlarının tutulması gibi konulardan sorumludur. Aynı zamanda DPB, “[p]ersonel rejiminin esaslarını tesbit etmek, Devlet Personel Politikasının tespitinde ve uygulanmasında Bakanlar Kuruluna yardımcı olmak ve koordinasyonu sağlamak” biçiminde ifade edilen bir göreve daha sahiptir (md.3/l).

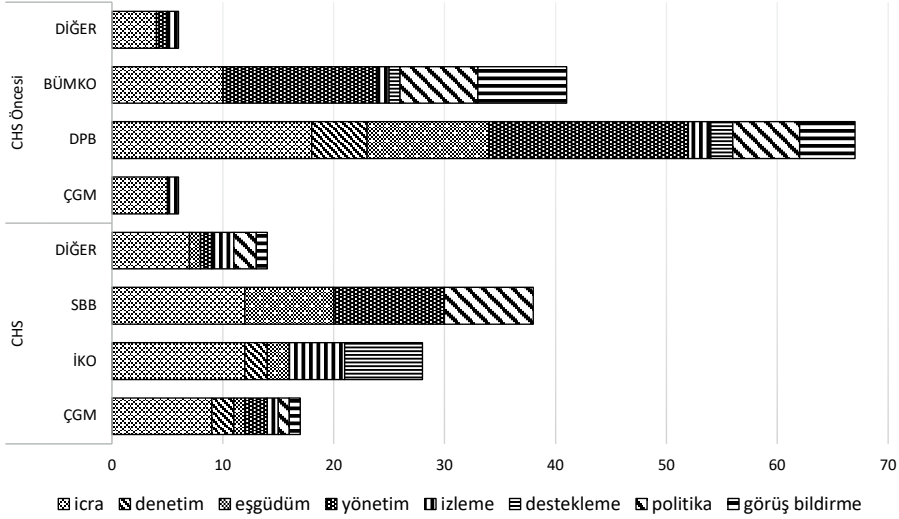
İlgili mevzuat maddelerini kullanarak elde ettiğimiz veriler de gerek BÜMKO ve DPB’nin yönetici konumuna dair alanyazındaki tespitleri, gerek tekil olarak vurgulanan mevzuat maddelerini doğrulamaktadır (bkz. Şekil 3). Buna göre, CHS öncesinde *politika* ile *yönetim* –ek olarak *görüş bildirme*– işlevlerini üstlenmiş olan örgütler yalnızca DPB ve BÜMKO’dur (bkz. Tablo 6). Fakat BÜMKO daha çok *politika* belirleme işleviyle öne çıkarken (%54), DPB *yönetim* işlevini üstlenmiştir (%55). Ayrıca BÜMKO’dan farklı olarak DPB, personel yönetiminde *eşgüdüm* ve *denetim* işlevlerinin de tek sorumlusudur; diğer yandan hem personel yönetiminin geneline hem de BÜMKO’ya kıyasla *icracı* yönü ağır basmaktadır. *Görüş bildirme* konusunda BÜMKO’nun (%62), DPB’ye nazaran (%38) daha önemli bir konumda olduğu da göze çarpmaktadır. Daha eksiksiz bir tespit için her iki örgütün *görevleri* hesaba katıldığında, BÜMKO’nun daha çok mali konular bakımından öne çıktığı da akılda tutulmalıdır.

60 Bkz. 2996 sayılı *Maliye Vekâleti Teşkilât ve Vazifeleri Hakkında Kanun*, RG: 07/07/1936, S. 3349, md. 24.

61 Bkz. 178 sayılı *Maliye Bakanlığının Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname*, RG: 14/12/1983, S. 18251(Mükerrer), md. 10.

62 Konuyla ilgili olarak BÜMKO’da şu daireler kurulmuştur: Personel Mevzuatı Dairesi (I), Personel Mevzuatı Dairesi (II), Sağlık ve Sosyal Güvenlik, İş Hukuku, Mahalli İdareler ve KİT Dairesi, Kadrolar Dairesi, Maaş ve Yük Hesabı Dairesi. Ayrıntılı bilgi için bkz. *Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Birim Yönergesi* (<https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/04/12415bumko-birim-yonergesi-08062017-guncelleme.pdf>).

Şekil 3. İşlev Ana Kategorisinin Dağılımı



Yine veriler ışığında, CHS ile birlikte personel yönetiminin esas sorumlusunun münhasıran SBB olduğunu ifade edebiliriz. Çünkü SBB, *politika*, *eşgüdüm* ve *yönetim* işlevleriyle ve belirgin bir biçimde ön plandadır.⁶³ İcracı görevlerini bir kenara bırakmamız durumunda bile yönetim (%67), politika (%63) ve eşgüdüm (%56) işlevlerindeki yeri dahi SBB'nin sistemdeki ağırlığını işaret etmektedir. Örgüt CHS içerisindeki toplam görevlerin yalnızca %29'una sahip olmasına karşın, zikrettiğimiz üç işlevin oranı SBB'yi tek başına ayrı bir yere yerleştirmemize neden olmaktadır.

SBB açısından göze çarpan aynı işlevsel netlik öne çıkan diğer örgütler bakımından geçerli değildir. Örneğin İKO, *icra* ve *destekleme* işlevleriyle öne çıkan bir örgüt iken, CHS öncesinde DPB'ye benzer biçimde, *yönetim*, *politika* ve *görüş bildirme* dışındaki tüm işlevleri üstlenmiştir. Dolayısıyla DPB'nin sözünü ettiğimiz üç işlevi SBB'ye, geriye kalan işlevleri ise çoğunlukla İKO'ya (ve kısmen de ÇGM'ye) geçmiş görünmektedir. *İcra* işlevi konusunda İKO ile benzer bir eğilim, ÇGM için de geçerlidir. Her ne kadar CHS öncesine nazaran, görev sayısını artırsa da, ÇGM'nin *yönetim*, *politika* ve *eşgüdüm* işlevleri sınırlıdır, *icracı* yönü daha baskındır (bkz. Şekil 3). Ayrıca *denetim* işlevi, yalnızca ÇGM ve İKO tarafından üstlenilmiştir.

63 SBB'nin bu konudaki görevlerinin ifasına başladığını da belirtmemiz gerekir. Örneğin, *2019 Yılı Faaliyet Raporu*'na göre SBB, 2 numaralı CBK'de ifade edildiği üzere "kadro ihdas tekliflerini incelemek" görevini üstlenmiştir (TC Strateji ve Bütçe Başkanlığı, a.g.e.). Raporla yine aynı CBK'ye atıfla, kamu istihdamına dair politika oluşturma sürecinde analiz ve çalışmalar yapmak, kamu istihdamında farklı kurumlar arasında uygulama birliğini sağlamak üzere çalışmalar yürütmek, yine personel istihdamına dair konularda "pozisyon ve iş analizleri" yapmak ve standartlar geliştirmek gibi görevlerden söz edilmektedir (TC Strateji ve Bütçe Başkanlığı, a.g.e., s. 4). Bu kapsamda kurum, istihdama dair kimi düzenleyici işlemler hazırlamış ("19/8/2019 tarihli ve 3109 sayılı "Açıktan atama veya alım izni" konulu Genelge... 25/10/2019 tarihli ve "Sözleşmeli Personel ve Sürekli İşçi İstihdamı" konulu Genel Yazı hazırlanmıştır.") kadro ve pozisyonlara dair toplantılar düzenlemiş ve Toplu Sözleşme görüşmelerine katılmıştır (TC Strateji ve Bütçe Başkanlığı, a.g.e., s. 31).

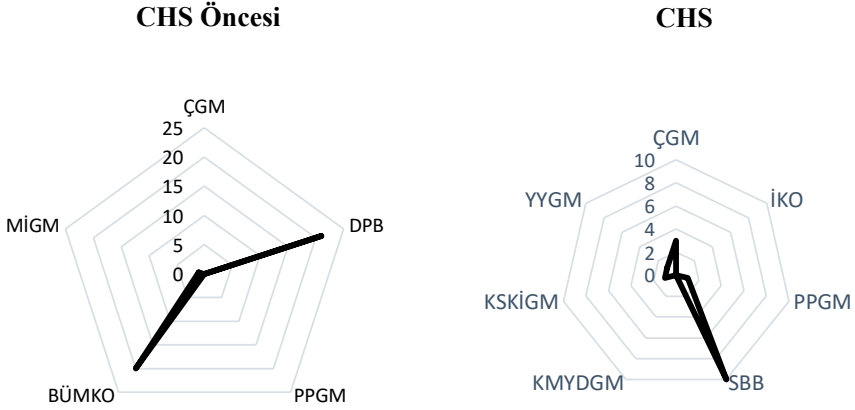
3.5. Genel Bir Bakış: *Düzenleyici, Uygulayıcı veya Gözetici Kurumlar Tasnifi Yapılabilir mi?*

Rol kategorisi, birbirine yakın olan *işlevlerin* bütünleştirilmesiyle oluşturulmuştur. Böylece personel yönetimi üzerinde çok daha genel bir görüntü sunulması hedeflenmiştir. *Rol* açısından bakıldığında, CHS öncesi dönemde personel yönetiminin temel olarak iki örgüt, BÜMKO ve DPB tarafından taşındığı, her *rolün* de büyük oranda bu örgütler tarafından üstlenildiği görülmektedir (bkz. Tablo 7). Bütün görevlerin %87'sine sahip olan BÜMKO ve DPB, *düzenleme* rolüne giren görevlerin %98'ine sahiptir (bkz. Şekil 4). Benzer bir durum *gözetim* için de geçerlidir (%86). *Uygulamaya* dair görevlerinse %75'ine sahip olan bu örgütlerden DPB (%41), BÜMKO'ya nazaran (%34), *uygulama* yönüyle bir miktar daha öndedir. Bu iki örgütün *kapsam* açısından (*genel yardımcı* kategorisinde) ve *görev* açısından (*işgücü planlama*) ağırlıkları da hesaba katıldığında CHS öncesindeki önemleri daha da netleşir.

Tablo 7. *Rol* Ana Kategorisine Dair Veriler

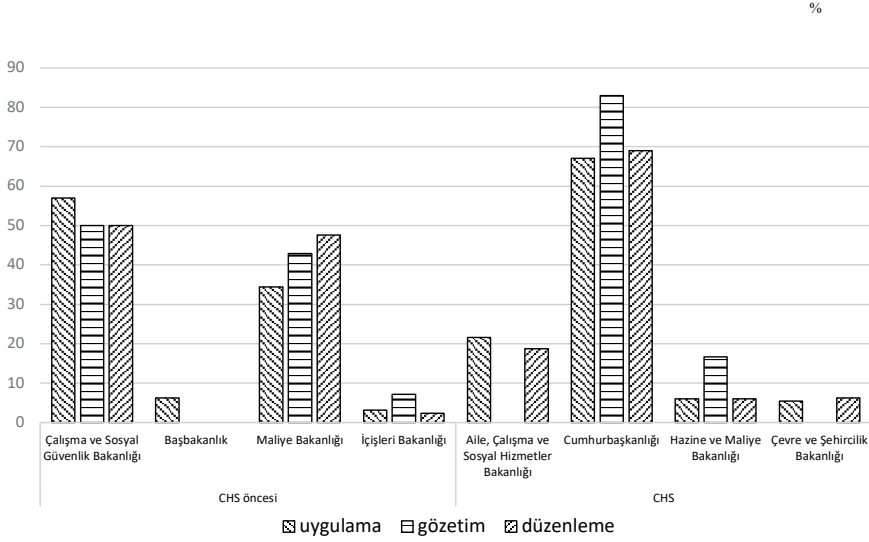
	CHS öncesi					CHS						
	ÇGM	DPB	PPGM	BÜMKO	MİGM	ÇGM	İKO	PPGM	SBB	KMY-DGM	KSKİGM	YYGM
Uygulama	16	41	6	34	3	22	43	8	16	3	3	5
Gözetim	7	43	0	43	7	0	33	0	50	17	0	0
Düzenleme	0	50	0	48	2	19	0	6	63	0	6	6
TOPLAM	7	45	2	42	3	19	31	7	32	3	3	5

CHS ile birlikte SBB, *düzenleme rolü* ile öne çıkan tek örgüt konumundadır (bkz. Şekil 4). *Gözetim* açısından da aynı durum geçerli olmakla beraber, SBB'nin *uygulamacı* yönünün zayıf olduğunu söylemek mümkündür. Bu durum SBB'yi, personel yönetiminin esas sorumlusu veya başat örgütü yapar. *Uygulamacı* yönüyle öne çıkan en başat örgüt İKO'dur (%43) ve onu ÇGM izlemektedir (%22). *Uygulamadan* başka, andığımız bu iki örgütten İKO *gözetim*, ÇGM ise *düzenleme* açısından *rol* üstlenmişlerdir. Bu açıdan DPB'nin *gözetime* ilişkin görevleri İKO'ya, *düzenlemeye* ilişkin görevleri ise (kısmen) ÇGM'ye geçmiş görülmektedir (bkz. Tablo 7). Dolayısıyla CHS ile oluşan tabloda, ön planda yer alan üç örgütten SBB'nin temel *düzenleyici* ve *gözetici*, İKO'nun *uygulayıcı* (ve kısmen *gözetici*), ÇGM'nin ise *uygulayıcı* (ve kısmen *düzenleyici*) işlev üstlendiğini söyleyebiliriz.

Şekil 4. *Düzenleme Yardımcı Kategorisinin Dağılımı*

Örgütlerin bağlı/ilgili oldukları bakanlıklar bize, o örgütlerin kamu yönetimi teşkilatlanması içerisindeki önemlerini gösterir. Diğer yandan da, konumuzla ilgili olarak, kamu personel yönetiminde hangi bakanlıkların söz sahibi olduğu konusunda veriler sunar. Bu nedenle, özellikle de *rol* kategorisine dair verilerin, bakanlıklar nezdindeki dağılımına bakmak gerekir. *Role* dair dağılımların CHS öncesindeki durumunda iki başat bakanlık vardır (bkz. Şekil 5). Bunlardan biri DPB'yi barındıran Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB), diğeri ise BÜMKO'yu barındıran Maliye Bakanlığıdır. Burada *gözetimin* her iki bakanlık arasındaki görece eşit dağılımını not edip, MB'nin (dolayısıyla BÜMKO'nun) daha çok *düzenleyici*, ÇSGB'nin ise *uygulayıcı* işlev üstlendiğini vurgulamak gerekir. İçişleri Bakanlığı ile DPB'nin bünyesinden çıkarıldığı Başbakanlık sınırlı işlev üstlenmişlerdir. Başbakanlığın üst kademe yöneticilerinden sorumlu PPGM'yi, İçişleri Bakanlığının ise yerel yönetimler personelinden sorumlu MİGM'i içermesi, sözünü ettiğimiz sınırlılığın temel nedenidir.

Şekil 5. Rol Ana Kategorisinin ‘Çatı’ Örgütlere Dağılımı



CHS’de, her üç yardımcı işlev açısından öne çıkan tek bir teşkilat söz konusudur: Cumhurbaşkanlığı. Dolayısıyla hem MB hem de ÇSGB, sistemin yönetimine dair ayrıcalıklı konumunu yitirmiştir. Bu durum, MB açısından çok daha belirgindir.⁶⁴ CHS ile birlikte (Hazine ve) MB’nin kamu personelinin yönetimi üzerinde kayda değer bir konumu bulunduğunu kesinlikle söyleyemeyiz. CHS öncesine kıyasla, *düzenleyici* rolüyle öne çıkan ÇSGB ise, CHS ile birlikte AÇSHB’ye dönüşmüş ve daha çok *uygulama* rolüyle ön plâna çıkmıştır. Verilerin dağılımı açısından diğer ilginç bir husus ise Cumhurbaşkanlığı’nın yalnızca *düzenleme* ve/veya *gözetim* ile sınırlı kalmadığı, *uygulama* bakımından da öne çıktığıdır. Dolayısıyla kamu personel yönetimi bakımından, Cumhurbaşkanlığı teşkilatı ile bakanlıklar arasında *düzenleyici* ve *uygulayıcı* temeline dayalı bir işlevsel ayırım yoktur. Buna karşın, CHS öncesinde BÜMKO ve DPB arasında rastlayamadığımız biçimde, CB teşkilatı içerisinde bir işbölümünün söz konusu olduğunu, SBB’nin daha çok *düzenleyici*, İKO’nun ise *uygulayıcı* bir işlev üstlendiğini yeniden hatırlatabiliriz.

64 Bu değişim, aynı zamanda 5018 sayılı yasada CHS’ye geçiş amacıyla yapılan değişikliklerle de uyumludur. CHS öncesinde 5018 sayılı yasa ile *Maliye Bakanı*’na verilen “merkezî yönetim bütçe kanununun uygulanmasına ilişkin olarak... kamu istihdam politikasının belirlenmesine ve uygulanmasına yön verme... ve bu hususlarda kamu idareleri için uyulması zorunlu düzenlemeleri yapma...” yetkisi (md.30), 2018 yılında CHS’ye uyum süreci doğrultusunda çıkarılan 703 sayılı KHK (md.213) ile *Cumhurbaşkanı*’na verilmiştir. Aynı maddede yapılan ve aynı doğrultuda olan diğer bir değişiklik ise, meselenin daha çok *uygulama* boyutuna dairdir. Buna göre “...genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ve merkezî yönetim bütçesinden yardım alan kurum, kuruluş, vakıf ve dernekler ile benzeri teşekküller... personel giderlerine ilişkin her türlü bilgi ve belgeleri, istenilmesi halinde Cumhurbaşkanlığına vermek zorundadırlar. Bilgi, belge ve hesap durumlarını ibraz etmeyen veya uygun harcama yapmayan kamu idareleri ve diğer kuruluşlarla ilgili olarak gerekli önlemleri almaya Cumhurbaşkanlığı yetkilidir.”

SONUÇ

Türkiye’de kamu personel yönetiminin genel hatlarını ortaya koyabilmek adına, ilgili mevzuat temelinde oluşturduğumuz veri setine dayalı olarak gerçekleştirdiğimiz çözümleme sonucunda birtakım bulgular elde edilmiştir. Bir kere, hükümet sisteminin değişimiyle birlikte kamu personel yönetiminde de dikkate değer bir değişim söz konusudur. Örgütsel bakımdan, bir yandan bazı örgütler ortadan kaldırılırken (DPB ve BÜMKO), bazıları kısmi değişimler geçirmiş (MİGM/YYGM, PPGM ve ÇGM) ve yeni örgütler (SBB, İKO, KSKİGM, KMYDGM) kurulmuştur.

CHS sonrasında personel yönetimine dair oluşan örgütsel çerçevede, KSKİGM ve KMYDGM’nin çok sınırlı bir görev alanı olduğu ifade etmek gerekir. KSKİGM, KİT personeliyle ve bunların iş ve işlemlerini yürütmekle sınırlıdır. KMYDGM ise daha çok kamu personeline dair meselelerin HMB ayağını oluşturur, oldukça kısıtlı çerçevede *uygulama* ve *görüş bildirme* işlevleri dışında bir işlevi yoktur. Bu haliyle, SBB’nin HMB içerisinde gereksinim duyduğu *iletişim kanalı* olma görünümü taşımaktadır. YYGM için de benzer bir durum söz konusudur; yerel yönetim personeliyle sınırlandırılmış bir örgüttür. Benzer bir kapsam, üst kademe yöneticilerle sınırlı PPGM için de geçerlidir. Andığımız örgütler, sınırlı kapsamları içinde çoğunlukla *uygulayıcı* bir role sahiptirler.

CHS ile birlikte oluşan yeni yapıda, personel yönetiminin ön plandaki örgütü Cumhurbaşkanlığı bünyesindeki SBB’dir. Her ne kadar kapatılan DPB’nin personel ve araç-gereçlerinin yanı sıra tüm görevleriyle birlikte ÇGM’ye dâhil edildiği ifade edilse de, hukuki bakımdan görevlerin devri gibi bir durum mümkün görünmemektedir. Özellikle CHS öncesinde DPB’nin görevleriyle öne çıkmasını sağlayan teşkilat yasaasının ilga edildiği göz önünde bulundurulduğunda, görevlerin devri kabul edilse dahi, niteliği bakımından ÇGM’nin görevlerinin sonuca etki etmekten uzak olduğu görülmektedir.

Öne çıkan diğer bir örgüt ise yine Cumhurbaşkanlığı çatısı altındaki İKO’dur. Şu an için, yasal olarak, özel sektör çalışanlarının yanında kamu personeli üzerinde de önemli sorumluluklar üstlendiğini tespit ettiğimiz İKO’nun, sorumluluklarını fiili olarak ne derece üstlendiği konusunda yeterince veri yoktur. Bu nedenle mevzuat bakımdan [*de jure*] incelediğimiz İKO’nun uygulamadaki [*de facto*] konumu ayrıca ele alınmayı hak etmektedir. Yine de yasal hâliyle İKO’nun, özellikle *uygulama* (ve *gözetim*) açısından sivrildiğini belirtmek gerekir. Böylece SBB ile İKO arasında, birincisinin *düzenleme* ve *gözetim*, ikincisininse daha çok *uygulama* rolüyle öne çıktığı bir işbölümünün varlığı görülmektedir.

Dolayısıyla CHS ile birlikte oluşan yeni örgütlenmede, personel yönetiminde sorumlu örgütlerin sayısının artmasına karşın belli bir işbölümünün bulunduğunu söylemek mümkündür. Özellikle daha az örgütün bulunduğu CHS öncesine bakıldığında dikkat çeken bir olgu, ön plana çıkan kurumların (DPB ve BÜMKO) *uygulama*, *düzenleme* ve *gözetim* rollerinin tamamını üstlendikleridir. Bu nedenle CHS öncesinde personel sisteminin yönetiminde, kurumlar birden çok işlevle donatılmış görünmektedir. Diğer deyişle, CHS öncesinde kamu personel sisteminde örgütsel ve işlevsel bir işbölümünden söz etmek mümkün değildir.

Bulgular doğrultusunda yukarıda belirgin hatlarıyla özetlediğimiz işbölümü temelinde, ilgili yazında örgütsel çeşitlilik veya “parçalı yapı” esas alınarak yapılan çözümlenmelerin vardığı “karmaşa” sonucu yeniden değerlendirilmeye muhtaçtır. Hatta İKO ve SBB arasındaki işlevsel ayrışma da (*uygulama ve düzenleme*) dikkate alındığında, *karmaşadan* çok işlevsel bir işbölümünün söz konusu olduğu iddia edilebilir. Personel politikası ile ilgili kurumların sayıca artmış olması bu karmaşa izlenimini vermektedir. Ayrıca kimi kurumların çok işlevli olarak tasarlanması da bu görüntüyü güçlendirmiştir. Ancak sistemin geneline ve kurumların ağırlıklarına bakıldığında *karmaşadan* çok, sınırları belki net olmayan, bir işbölümü görünür hale gelecektir. Buna, özellikle politikaların oluşturulması süreci açısından PPGM’ye verilen bir çatı olma işlevi de eklendiğinde, eşgüdüm sorununun da çözüme ulaştırıldığını ileri sürebiliriz. Her ne kadar ÇGM, üstlendiği görev ve işlevler bakımından, zikrettiğimiz işbölümünü haksız çıkarır gibi görünse de, üstlendiği görevlerin sayısı ve içeriğine bakıldığında işbölümüne dair tespitimizin yerinde olduğu görülür.

Yazındaki diğer bir baskın görüş/tavsiye olan “merkezi bir personel örgütlenmesi” ise *kısmen* inşa edilmiş görünmektedir. Kısmen inşa edilmiştir, çünkü personel yönetimi örgütlenmesi *merkezileştirilmiştir*. CHS, beraberinde getirdiği idari ve siyasi merkezleşmeye de koşut olarak personel yönetimine dair örgütleri CB bünyesinde toplulaştırmıştır. Personel yönetiminde öne çıkan iki örgüt olan SBB ve İKO ile eşgüdümleyici ana örgüt PPGM, Cumhurbaşkanlığı çatısı altındadır. Dolayısıyla örgütsel bağlılık bakımından, bir önceki dönemde öne çıkan ÇSGB ve MB’ye karşıt olarak, yeni sistemde CB, hemen hemen tek başına, personel yönetimine egemendir. CB teşkilatı dışında kalan örgütler, keskin biçimde sınırlandırılmış sorumluluk alanlarına sahiptir. “Merkezi bir personel örgütlenmesi” tavsiyesi kısmen de inşa edilememiş olmaktadır. Çünkü sistemin yönetiminde *tek* bir örgüt yerine birden fazla örgüt söz sahibidir. Fakat bir yandan sorumluluk alanı bakımından görülen farklılaşmayı (örneğin PPGM ve YYGM), diğer yandan ise İKO’nun *de facto* yokluğunu bir arada düşündüğümüzde, SBB’nin *tek bir* personel örgütü olmaya oldukça yakınlaştığını ifade edebiliriz.⁶⁵ Diğer yandan, SBB, İKO ve PPGM arasındaki işbölümü düşünüldüğünde, personel yönetiminin tek bir örgüt (Cumhurbaşkanlığı) çatısı altında toplandığını ileri sürebiliriz.

65 Cumhurbaşkanlığının yürütmenin en temel kısmı olmasına paralel olarak çok fazla iş yükünü üstlenmiş olması bu hususta önem kazanmaktadır. Literatürde aranan merkezi bir personel örgütü, parlamenter sisteme özgü bir arayış olarak anlaşılabilir. Oysa CHS’de *idare* merkezileştirilmiş durumdadır. Tek bir personel örgütü kurulsun bile ki, SBB büyük oranda bu niteliği haizdir, sistemin mantığı ve ruhu gereği herhangi bir bakanlığa bağlanmayacak, aksine yine CB’ye bağlı bir idari birim olarak örgütlenecektir. Burada hem araştırmacıların hem de uygulamacıların dikkatini çekmemiz gereken husus CB’nin belki kendi idari kapasitesini de aşacak denli iş yükü altına girmekte olduğudur.

KAYNAKÇA

- ACAR, Osman Kürşat, “Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine: Cumhuriyet Dönemi Kamu Personel Yönetim Tarihçesi”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi**, C: 24, No: 1, 2019, s. 119–146.
- ALBAYRAK, Süha Oğuz, “Türkiye’de Üst Kademe Kamu Yöneticiliğine Atanma”, **Memleket Siyaset Yönetim**, C: 15, S: 33, 2020, s. 101–140.
- ARPACI, Işıl ve BAHARÇİÇEK, Abdülkadir, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Ne Diyor? Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine İlişkin Bir İçerik Analizi”, **KAYFOR 17 Bildiriler Kitabı**, Ed. Ercan Oktay, Şerife Pekküçükşen ve Ali Yıldırım, Karaman, 2019, s. 289–312.
- ASLAN, O. E., KAVRUK, H., YILDIZ, M., ÜSTÜNER, Y., SAYAN, İ. Ö., ŞENER, H. E., ve URHAN, V. F., **Merkezi Personel Hizmetleri Örgütlenmesi: Türkiye, Amerika Birleşik Devletleri, İngiltere, Japonya, TODAİE**, Ankara, 2016.
- ATAAY, Faruk, (2017). “Türkiye’de Hükümet Sistemi Değişikliği: Parlamenter Sistemden Başkanlık Sistemine Geçiş”, **Yakın Doğu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, C: 10, No: 2, 2017, s. 7–99.
- ÇETİN, Yemliha, (“Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Kamu Personel Rejimine Yansımaları”, yayımlanmamış yüksek lisans tezi, Sütçü İmam Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kahramanmaraş, 2020.
- GÖÇGÜN, Muhammed, “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yeni İstihdam Türleri”, **Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Bildiri Kitabı**, Marmara Üniversitesi Yayınevi, İstanbul, 2019, s. 95-119.
- GÖZLER, Kemal, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Uygulamadaki Değeri: Bir Buçuk Yıllık Bir Bilanço”, 2019, <http://www.anayasa.gen.tr/cbhs-bilanco.htm>, (Erişim: 18.07.2020)
- GÖZLER, Kemal, “Devlet Personel Başkanlığının Web Sitesi Neden Hâlâ Yayında? Bir Altıncı Ay Dönümü Yazısı (“Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Uygulamadaki Değeri” Başlıklı Makaleme Bir Ek)”, 2020, <http://www.anayasa.gen.tr/dpb.htm>, (Erişim: 18.07.2020).
- GÖZLER, Kemal, “Elveda Kuvvetler Ayrılığı, Elveda Anayasa: 10 Aralık 2016 Tarihli Anayasa Değişikliği Teklifi Hakkında Bir Eleştiri”, **Ankara Barosu Dergisi**, No: 4, 2016, s. 25–36.
- GÜLER, Birgül Ayman, **Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim**, İmge, Ankara, 2005.
- KAMAN, Nur, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve Kamu Personel Hukukuna Etkileri”, **Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Bildiri Kitabı**, Marmara Üniversitesi Yayınevi, İstanbul, 2019, s. 85–95.
- KAYFOR, **KAYFOR 17 Bildiriler Kitabı**, Ed. Ercan Oktay, Şerife Pekküçükşen ve Ali Yıldırım, Karaman, 2019.
- LLORENS, J. J., KLINGNER, D. E., ve NALBANDIAN, J. , **Public Personnel Management: Context and Strategies**, Routledge, New York, 2018.
- MARMARA ÜNİVERSİTESİ, **Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Bildiri Kitabı**, (Ed: y.) Marmara Üniversitesi Yayınevi, İstanbul, 2019

ORAL, İsmail, “Merkezi Personel Yönetimi Örgütlenmesi: ABD ve Japonya Örnekleri ve Türkiye İçin Bir Model Önerisi”, yayımlanmamış doktora tezi, Hacettepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2019

POLATOĞLU, Aykut, “Anayasa Değişikliğinin Türk Kamu Yönetimine Getirdikleri”, **Yakın Doğu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, C: 10, No: 2, 2017, s. 2–27.

PYNES, J. E. **Human Resources Management for Public and Nonprofit Organizations: A Strategic Approach**, Jossey-Bass, San Francisco, 2013

SAYAN, İpek Özkal, ve URHAN, Feyza, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Merkezi Personel Hizmetleri Örgütlenmesi”, **Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi**, C: 13, No: 70, 2020, s. 1007–1022.

SAYLAM, Ayşegül, ve ARSLAN, Ümit. “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemindeki Yapılanmanın Kurumsal Mantığının Kurumlara Etkisi: Devlet Personel Başkanlığı Örneği”, **KAYFOR 17 Bildiriler Kitabı**, Ed. Ercan Oktay, Şerife Pekküçükşen ve Ali Yıldırım, Karaman, 2019, s. 721–742.

SETA, **Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları: ABD, Brezilya, Arjantin, Meksika, Güney Kore, Şili**, Ed. N. Miş, A. Aslan, M. E. Ayyaz, ve H. Duran, 2018b.

SETA. **Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Üst Kademe Yöneticiler**, Ed. M. Z. Sobacı ve Ö. Köseoğlu, , İstanbul, 2018a.

TC Strateji ve Bütçe Başkanlığı, **2019 Yılı Faaliyet Raporu**. http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/03/Strateji_ve_Butce_Baskanligi_2019_Yili_Faaliyet_Raporu.pdf, 2020. (Erişim: 18.07.2020).

TURAN, Menaf, Türkiye'nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, **Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi**, C: 7, No: 3, 2018, s. 42–91.

ZENGİN, Ozan, (2019). “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve İdari Yapıya Etkisi”, **Emek Araştırmaları Dergisi**, C:10, No: 15, 2019, s. 1–24.

İnternet kaynakları:

Aile, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı: <https://www.ailevecalisma.gov.tr/>

Elektronik Kamu Bilgi Yönetim Sistemi / KAYSİS: <https://www.kaysis.gov.tr>

İnsan Kaynakları Ofisi: <https://www.cbiko.gov.tr/>

Resmî Gazete: <https://www.resmigazete.gov.tr/>

Strateji ve Bütçe Başkanlığı: <http://www.sbb.gov.tr/>

www.kamuajans.com, “Kapatılan DPB'nin İşleri Hakkında Kurumlara Genelge”. <http://www.kamuajans.com/kamu-memurlar/kapatilan-dpb-nin-isleri-hakkinda-kurumlara-genelge-h546927.html> (15.06.2020).

YÖK Ulusal Tez Merkezi, <https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi>

EK 1 – Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Personel Yönetimine Dair Mevzuat

No	Madde	Örgüt	Çatı Örgüt	Mevzuat	Görev 1	Görev 2	İşlev 1	İşlev 2	İşlev 3	Rol	Kapsam
1.	Kamu kurum ve kuruluşların stratejik insan kaynağı planlaması yapmalarını teşvik etmek ve bu alanda yapılacak çalışmaların destek olmak.	İKO	CB	1 sayılı CBK (md.527/E-1-a-3)	İşgücü planlama		destekleme			uygulama	genel
2.	Kamu kurum ve kuruluşlarında serme, verileştirme, atama ve terfiler için yetkinlik ve ölçütlerin analizine ve geliştirilmesine. İyileştirme temelli ölçümlere göre atama ve terfilerin gerçekleştirilmesine. İhale personel planlaması dahil kamu çalışanlarının kariyer planlarının oluşturulmasına destek olmak, uygulamaların takip etmek ve değerlendirmek.	İKO	CB	1 sayılı CBK (md.527/E-1-a-5)	İş analizi		destekleme	denetim	izleme	uygulama	genel
3.	Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışanlara yönelik performans değerlendirme ve ödüllendirme sistemi kurulmasına ve etkin bir şekilde uygulanmasına destek olmak.	İKO	CB	1 sayılı CBK (md.527/E-1-a-6)	Geliştirme		destekleme			uygulama	genel
4.	Kamu kurum ve kuruluşlarının kadro verimliliği konusunda çalışmalar yapmasını teşvik etmek ve izlemek.	İKO	CB	1 sayılı CBK (md.527/E-1-a-7)	İşgücü planlama		destekleme	izleme		uygulama	genel
5.	Öğrenim amacıyla yurtdışına gönderilecek yetenekli öğrencilerin ve yetiştirilmek, eğitilmek, bilgileri artırılmak, staj, öğrenim veya ihtisas yaptırılmak üzere yurtdışına ve/veya Dışişleri Bakanlığınca bildirilen uluslararası kurum ve kuruluşlara gönderilecek kamu çalışanlarını, gönderilmeden önce seçilmesine, yurtdışı eğitime hazırlanması, üniversite seçimine ihtimam gösterilmesi, yurtdışında buldukları süre boyunca ülkemizi için stratejik önemi barz konu ve alanlarda uzmanlaşmaları ve performanslarının ölçülmesi konusunda ilgili kurum ve kuruluşların çalışmalarını izlemek ve ilgili kurum ve kuruluşlarla koordinasyon sağlamak.	İKO	CB	1 sayılı CBK (md.527/E-1-a-8)	İşgücü planlama		izleme	esgüdüm		gözetim	genel
6.	Kamu ve özel sektörde insan kaynağının eğitim ve gelişim planlarını hazırlanması, uygulanması ve eğitimi performanslarının ölçülmesine yönelik çalışmaların desteklenmek, çalışana sonuçlarını takip etmek.	İKO	CB	1 sayılı CBK (md.527/E-1-a-1)	Eğitim		izleme	destekleme		gözetim	genel
7.	Kamu ve özel sektörde insan kaynakları alanında çalışanların eğitimi ve geliştirilmesi amacıyla ek beşine veya ilgili kurum, kuruluş ve sivil toplum kuruluşları ile birlikte organizasyonlar yapmak, uygun görülür etkinliğin ve program desteklemek.	İKO	CB	1 sayılı CBK (md.527/E-1-a-3)	Eğitim		icra	destekleme		uygulama	genel
8.	Yönderlik sistemi kurmak ve yönetmek, kamu kurum ve kuruluşlarına bu konuda yol göstermek, ihtiyaç duyulan alanlarda yönderlik yapmak.	İKO	CB	1 sayılı CBK (md.527/E-1-a-4)	Eğitim		icra			uygulama	genel
9.	İnsan kaynaklarına yönelik kamu ve özel sektörde analiz ve araştırmaların yapılması ve elde edilen bilgilerin raporlanması için gerekli veriyi ilgili kurum ve kuruluşlardan temin etmek.	İKO	CB	1 sayılı CBK (md.527/E-1-a-5)	İstatistik		icra			uygulama	genel

10.	Kamu kurum ve kuruluşlarında insan kaynakları süreçlerinin çevrimiçi olarak izlenebilirliği bir sistem kurulması için gerekli analizler yapmak, bu sistemi kurmak ve kurum ve kuruluşların sisteme yer alan verilerinin güncelliğini denetlemek.	İKO	CB	1 sayılı CBK (md.527/E- 1-4-6)	istatistik		icra	denetim	uygulama	genel
11.	Kamu ve özel sektörde insan kaynakları uygulamaları konusunda analizler yapmak veya yaptırmak, projeler önermek, bu konuda kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlayarak kurum ve kuruluşları insan kaynakları süreçlerinin geliştirilmesi için yönlendirmek ve desteklemek.	İKO	CB	1 sayılı CBK (md.527/E- 1-4-1)	iş analizi		icra	egitim	uygulama	genel
12.	Kamu kurum ve kuruluşlarındaki işlerden ilâhaların kamuoyu ile daha etkin ve şeffaf biçimde paylaşılması için sistemler geliştirmek, mevcut kurum ve kuruluşların bu konudaki faaliyetlerini izlemek.	İKO	CB	1 sayılı CBK (md.527/E- 1-4-4)	işe aйна		icra	izleme	uygulama	genel
13.	Kamu ve özel sektörde kariyer planlaması süreçlerinin takibini ve desteklenmesini sağlamak, standardizasyonu ve geliştirilmesi konusunda yardımcı olmak, ihtiyaç duyulan alanlarda kurumların çalışmalarını değerlendirmek ve yönlertmek.	İKO	CB	1 sayılı CBK (md.527/E- 1-4-4)	işgücü planlama		icra	destekleme	uygulama	genel
14.	Kamuda kariyer yönetimi, performans yönetimi ve diğer modern insan kaynağı yönetim modellerinin hayata geçirilmesi için projeler geliştirmek.	İKO	CB	1 sayılı CBK (md.527/D- 1/4)	geliştirme		icra		uygulama	genel
15.	Kamu sühdamında iyakat ve yetkinliğin artırılması için gerekli projeleri üretmek ve çalışmaları yapmak.	İKO	CB	1 sayılı CBK (md.527/D- 1/5)	geliştirme		icra		uygulama	genel
16.	Verimliliğin artırılması için insan kaynakları planlamasına yönelik çalışmalar yapmak.	İKO	CB	1 sayılı CBK (md.527/D- 1/1)	geliştirme		icra		uygulama	genel
17.	Kamu kurum ve kuruluşlarındaki yönetici kadro ve pozisyonları için ilgili kumullarla özel nitelikleri belirlemeye yönelik çalışmalar yapmak.	İKO	CB	1 sayılı CBK (md.527/E- 1-c-3)	iş analizi		icra		uygulama	yönetici
18.	Cumhurbaşkanınca talep edilmesinde halinde İst kademe kamu yöneticileri kadro ve pozisyonları için adayları yönetici değerleme raporu hazırlamak.	İKO	CB	1 sayılı CBK (md.527/E- 1-c-4)	işe aйна		icra		uygulama	yönetici
19.	Personel ve teşkilata ilişkin mevzuatın tasarılarının hazırlanmasına katkı sağlamak, bu konularda kurumlarca hazırlanan mevzuat tasarılarını incelemek ve görüş bildirmek.	ÇGM	AÇSHB	1 sayılı CBK (md.74/1- b)	işgücü planlama		politika	görüş bildirme	düzenleme	genel
20.	Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavtı Kanunlarında öngörülen işleri yapmak	ÇGM	AÇSHB	1 sayılı CBK (md.74/1- c)	çalışma işşkileri		icra		uygulama	genel
21.	Yüksek Hakem Kurulu ile Bakanlık arasındaki işşkileri yürütmek.	ÇGM	AÇSHB	1 sayılı CBK (md.74/1- c)	çalışma işşkileri		icra		uygulama	genel
22.	Kamu görevlileri sendikalarına ilişkin mevzuatın uygulanmasında personel konularında uygulanması bitirilmeyen işşkileri yapmak, kamu işverenleri temsil eden yetkili konullar ile kamu görevlileri sendikaları ve iş konularında yürütülen işşkilerinde danışma, destek ve koordinasyon hizmetlerini yürütmek	ÇGM	AÇSHB	1 sayılı CBK (md.74/1- c)	çalışma işşkileri		icra		uygulama	genel
23.	Kamu personeli ile ilgili hususlarda her çeşit istatistik bilgileri toplamak, personel kayıtlarını merkezi olarak tutmak, kurumlar arası veri değişimi için gerekli teknik koordinasyonu sağlamak	ÇGM	AÇSHB	1 sayılı CBK	istatistik		icra	egitim	uygulama	genel

24.	Kamu personel alım sınavları ve yerleştirme işlemlerine ilişkin esaslar belirlemek, engellilerin istihdamına ilişkin iş ve işlemleri yürütmek	ÇGM	AÇSİHB	(md.74/1- g)	1 sayılı CBK (md.74/1-4)	işe alma	icra	yönetim	düzenleme	genel
25.	Özelleştirme ve yeniden yapılandırma uygulamalarına ilişkin mevzuat hükümleri gereğince istihdam fazlası personelin diğer kamu kurum ve kuruluşlarına nakli işlemlerini yürütmek	ÇGM	AÇSİHB	(md.74/1- k)	1 sayılı CBK (md.74/1- k)	işgücü planlama	icra		uygulama	KIT
26.	Kamu kıtsadı teşebbüsleri ve bağlı ortaklıkların personeli ile kadro ve pozisyonlarına ilişkin işlemleri yürütmek	ÇGM	AÇSİHB	(md.74/1- l)	1 sayılı CBK (md.74/1- l)	işgücü planlama	icra		uygulama	KIT
27.	İç ve dış seyahat yetkiyetleriyle süreski görevle yabancı memleketlerde bulunan kamu görevlilerine aylıklarına uygulanacak ödene misillerini tespit etmek	ÇGM	AÇSİHB	(md.74/1- m)	1 sayılı CBK (md.74/1- m)	teretlendirme	yönetim		düzenleme	genel
28.	Kamu personelinin eğitim ve yetiştirilmesine ilişkin her türlü çalışmaları yapmak, uygulamaları takip etmek, değerlendirmek ve denetlemek	ÇGM	AÇSİHB	(md.74/1- j)	1 sayılı CBK (md.74/1- j)	eğitim	icra	denetim	uygulama	genel
29.	Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükümlerine göre, kamu kurum ve kuruluşlarının personel kadroları ile ilgili işlemlerini yapmak, uygulamalarını takip etmek ve denetlemek	ÇGM	AÇSİHB	(md.74/1- b)	1 sayılı CBK (md.74/1- b)	işgücü planlama	icra	denetim	uygulama	genel
30.	Üst kademe yöneticilerinin hizmet içi eğitimiyle ilgili işlemleri yapmak,	PPGM	CB	(md.8/1- g)	1 sayılı CBK (md.8/1- g)	eğitim	icra		uygulama	yönetici
31.	Devletin sevk ve idaresinde görevli üst kademe yöneticileri hakkında bilgi toplamak, sicil özetlerini ve biyografilerini tutmak,	PPGM	CB	(md.8/1- f)	1 sayılı CBK (md.8/1- f)	istatistik	icra		uygulama	yönetici
32.	Kamu personeli ile ilgili mevzuat çalışmalarının koordinasyonunu sağlamak,	PPGM	CB	(md.8/1- a)	1 sayılı CBK (md.8/1- a)	işgücü planlama	politika	esgüdüm	düzenleme	genel
33.	Üst kademe kamu yöneticilerinin atamaları ile Cumhurbaşkanınca yapılacak diğer atama ve seçme işlemlerini Anyasa, kanunlar, Cumhurbaşkanlığı kararname ve hukukun genel ilkeleri açısından inceleyerek, gerekli işlemleri yapmak,	PPGM	CB	(md.8/1- e)	1 sayılı CBK (md.8/1- e)	işe alma	icra		uygulama	yönetici
34.	Kamu istihdamına ilişkin olarak kamu kurum ve kuruluşları arasında uygulama birliğinin sağlanmasına yönelik çalışmalar yürütmek	SBB	CB	(md.15/1- c)	Yönerge (md.15/1- c)	işgücü planlama	esgüdüm		gözetim	genel
35.	Kamu harcamalarında usulü sağlanması, tutarlı, dengeli ve etkili bir bütçe politkasının yürütülmesi ve kamu istihdamı ve giderlerle ilgili uygulamaya ilişkin politikaların oluşturulması amacıyla çalışmalar yapmak; kamu harcama politikalarını etkileyebilecek her türlü düzenlemeyi inceleyerek, yapılacak düzenlemeleri Hazine ve Maliye Bakanlığı ile birlikte koordine etmek.	SBB	CB	(md.2/1)	13 sayılı CBK (md.2/1)	işgücü planlama	politika	esgüdüm	düzenleme	genel
36.	2 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi kapsamına giren kurumların kadro ihdas tekliflerini incelemek, gerekli işi kadroları ile özdeşleşmiş personel pozisyonlarından boş olanlara personel alım amacıyla kullanılmamasına izin vermek, memur kadrolarına sevkata veya nakli suretiyle yapabilecekleri yıllık atama sayısı ile kamu ilişkin usul ve esasların belirleneceği Cumhurbaşkanlığı Kararname dair teklifi hazırlamak.	SBB	CB	(md.14/f)	Yönerge (md.14/f)	işgücü planlama	politika	yönetim	düzenleme	genel
37.	Kamu personeli bilgi sistemi atılımının oluşturulmasına ve yürütülmesine yönelik çalışmaları yapmak	SBB	CB	(md.15/6- d)	Yönerge (md.15/6- d)	istatistik	icra		uygulama	genel
38.	Resmî İstatistik Programı çerçevesinde kamu istihdam verilerinin konsolide etmek ve talep halinde ulusal ve uluslararası kuruluşlara bildirmek.	SBB	CB	(md.15/6- c)	Yönerge (md.15/6- c)	istatistik	icra		uygulama	genel

54.	Sırekli işçi kadrolarından boş olanların açılma atama amacıyla kullanılması, ilgili mevzuatı uyarınca yükümlülük ödöğün eğelli ve eakı bükünmü işçi atamaları ile sınıklı işçiyken askerlik eğesiyile seakıbyıle kurumlardan ayrılanlardan muvazzaf askerlik hizmeti ööküşü eğesive boşlayınaklar haric Devlet Personel Başkanlığına gürüşü üzere Strateji ve Bütçe Başkanlığına Zımnen öbıdır.	SBB + DPB	CB + AÇSHB	2 sayılı CBK (md.6/3)	işe alma	yönetim	düzenleme	sırekli işçi
55.	Sırekli işçi kadroları Devlet Personel Başkanlığına başka unvanlı sırekli işçi kadroları ile değıştirilebilir, örmeler arası karımlarda da ayon usule yıtılır. Bu işlemlere ilişkin bilgiler Devlet Personel Başkanlığına br ay ığrisinde Strateji ve Bütçe Başkanlığına bildirilir.	SBB + DPB	CB + AÇSHB	2 sayılı CBK (md.8/1-b)	ıgıcü planlama	icra	uygulama	sırekli işçi
56.	Mahalli idarelerin değıştirilmesi amacıyla anarıtımlar yapmak, istatistik bilgileri toplamak, değeriendirmek ve yayımlamak	YYGM	ÇSB	1 sayılı CBK (md.100/c)	istatistik	icra	uygulama	mahalli idare
57.	Mahalli idareler personelinin hizmet içi eğitimini planlamak ve uygulamasını takip etmek,	YYGM	ÇSB	1 sayılı CBK (md.100/c)	eğitim	icra	uygulama	mahalli idare
58.	Mahalli idarelerin teşkilat, araç ve kadro standartlarını tespit etmek	YYGM	ÇSB	1 sayılı CBK (md.100/d)	ıgıcü planlama	yönetim	düzenleme	mahalli idare
59.	Kamu istihdamı ve buna ilişkin giderlerle ilgili mevzuatın uygulanmasıma ilişkin iş ve işlemleri yürütmek ve uygulamayı izlemek	KMYDGM	HMB	1 sayılı CBK (md.220/A-1-b)	ıgıcü planlama	icra	uygulama	genel
60.	2 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hükümdarında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi uyarınca yapılacak kadro ve pozisyon idaraları ile 2 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 11 inci maddesinin birinci fıkrası kapsamında yapılacak atama sıvolarının ve istisnalarının belirlenmesi ve 2 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 8 inci maddesi uyarınca sırekli işçi kadrolarından boş oluyaledeğışen sırekli işçi kadrolarından boş olmaları nedeniyle açılma veya atama amacıyla kullanılmasına ilişkin Strateji ve Bütçe Başkanlığına değış vermek	KMYDGM	HMB	1 sayılı CBK (md.220/A-1-a)	ıgıcü planlama	göğüş bildirme	gözetim	genel
61.	Kamu idaresi teşebbüslerinin etkin ve verimli çalışmasını sağlamak veya özelleştirilmesine hazırlık amacıyla küçültölmelerini, bölünmelerini veya birleştirilmesini, kesenme veya tamenen, sırekli veya sıresiz olarak faaliyetlerini durdurulmasını, kapatılmasını veya tasfiyesini, istihdam yapısını düzenlenmesini, organizasyon yapısını değıştirilmesini de kapsayan yeniden yapılandırılmaya yönelik olarak yetkili organlarca verilen görevlere ilişkin her türlü işlemleri yapmak	KSKİGM	HMB	1 sayılı CBK (md.224/1-ç)	ıgıcü planlama	icra	uygulama	KİT
62.	Sosyal güvencilik, sosyal yardım ve hizmetler, sağlık ve istihdam politikalarının oluşturulmasına katkıda bulunmak	KSKİGM	HMB	1 sayılı CBK (md.224/1-ç)	çalışma ilişkileri	politika	düzenleme	genel

EK 2 – Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Öncesinde Kamu Personel Yönetimine Dair Mevzuat

No	Madde	Örgüt	Çatı	Mevzuat	Görev 1	Görev 2	İşlev 1	İşlev 2	İşlev 3	Rol	Kapsam
1.	Müşterek karar gerektiren atamaların mevzuata uygunluğunu incelemek, kararları hazırlamak, onaya sunulması için gerekli işlemleri yapmak ve yayımlanmasını sağlamak.	PPGM	BB	3056 (md.9/e)	işe alma		itera			uygulama	yönetici
2.	Devletin sevk ve idaresinde görevli üst kademe yöneticileri hakkında bilgi toplamak, sicil özellerini ve biyografilerini tutmak.	PPGM	BB	3056 (md.9/f)	istatistik		itera			uygulama	yönetici
3.	Kamu hizmetlerinde tasarruf sağlanması, tutarlı, dengeli ve etkili bir bütçe politikasının yürütülmesi amacıyla kamu istihdam politikası ve giderlerle ilgili kamu, tüzel, kararname ve yönetmeliklerin uygulanmasını düzenlemek, standartları tespit etmek ve sınırlamalar koymak; bu hususlarda tüm kamu kurum ve kuruluşları için uyulması zorunlu düzenlemeleri yapmak ve tedbirleri almak.	BÜMKO	MB	178 sayılı KHK (md.10/f)	işgücü planlama		yönetim			düzenleme	genel
4.	Devlet memurları ve diğer kamu görevlileri ile bunların emekli, dul ve yetimlerinin (bakmakla yükümlü oldukları aile fertleri dahil) ve 18.6.1992 tarihli ve 3816 sayılı Kanun kapsamındaki yeşil kart sahiplerinin ayakta tedavileriyle ilgili ilaç kullanımında, gerektiğinde ilaçların eşdeğerlikleri dikkate alınarak tespit edilecek her türlü referans fiyatları üzerindeki bedellerinin ödenmesini hedefli ödenecek ve ödenecek ilaçlar ile ilaçların reçetelenmesine ilişkin kuralları tespit etmek ve yeşil kart sahiplerinden, ayakta veya meskende tedavi halinde kullanılacak ilaç bedellerinin % 20 sine kadar katılım payı alınmasını sağlamak ve bu hususlara ilişkin esas ve usulleri Sağlık Bakanlığının görüşünü almak suretiyle tespit etmek.	BÜMKO	MB	178 sayılı KHK (md.10/r)	çalışma ilişkileri		yönetim			düzenleme	genel
5.	Kamu kurum ve kuruluşlarına işçilerin eğitim ve dinlenme tesisi misafirhane, kreş, spor tesisi ve benzeri sosyal tesislerden yararlanacak olanlardan alınacak asgari bedelleri belirlemek, bu yerlerden elde edilen gelirlerin kullanımına ilişkin esas ve usuller ile bunlara ilişkin düzenlemeleri yapmak.	BÜMKO	MB	178 sayılı KHK (md.10/o)	çalışma ilişkileri		yönetim			düzenleme	genel
6.	78 sayılı Yükseköğretim Kurumları, Öğretim Elemanlarının Kadroları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 5 inci maddesinde belirtilen yükseköğretim kurumlarının üli bütçe kanunu ile belirlenen ilave atama iznlerinin dağılımına ilişkin Bakanlığımız önerisini hazırlamak.	BÜMKO	MB	Birim Yönergesi (md.11)	işgücü planlama		politika			düzenleme	üniversite
7.	Kararnamenin 2 nci maddesinde belirtilen kamu idare, kurum ve kuruluşları için yih merkezi yönetim bütçe kanunuyyla belirlenen toplam atama izin sayısının kurumlar bazında dağılımına ilişkin hazırlanacak Başbakan onayına esas Bakanlık teklifini hazırlamak	BÜMKO	MB	Birim Yönergesi (md.11)	işgücü planlama		politika			düzenleme	genel
8.	190 sayılı KHK'nın 2 nci maddesinde belirtilen kamu idare, kurum ve kuruluşları için ihtiyaç duyulan süreklili işçi kadrolarını vize etmek, vizeyi süreklili işçi kadrolarında unvan ve birim değişikliğine izin	BÜMKO	MB	Birim Yönergesi (md.11)	işgücü planlama		yönetim			düzenleme	süreklili işçi

	vermek. Boş süreklî işçi kadrolardan uygun görülenlerin iptaline yönelik Başbakan onayı hazırlamak.	BÜMKO	MB	Birim Yönergesi (md.11)	İşgüçü planlama	yönetim			düzenleme	açılan atama
9.	Kuruluşları adına tesis edilmesi bulunan süreklî işçi kadrolardan boş olanların açılan atama amiyası kullanılmasına izin vermek.	BÜMKO	MB	Birim Yönergesi (md.11)	İşgüçü planlama	yönetim			düzenleme	geçici personel
10.	5620 sayılı Kanuna göre geçici işçi pozisyonlarını vize etmek.	BÜMKO	MB	Birim Yönergesi (md.11)	İşgüçü planlama	yönetim			düzenleme	sözleşmeli personel
11.	Kamu kurum ve kuruluşlarının 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4 üncü maddesinin (B) fıkrası uyarınca istihdam edecekleri sözleşmeli personele ilişkin pozisyonun sayısını, unvanını, niteliklerini, sözleşme ücretlerini ve sürelerini 7/1574 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı çerçevesinde belirlemek.	BÜMKO	MB	Birim Yönergesi (md.11)	İşgüçü planlama	yönetim			düzenleme	sözleşmeli personel
12.	375 sayılı Kanun Hükümünde Kararname gereği, kamu kurum ve kuruluşlarının ilgili mevzuatı uyarınca kadro karşılıksız ve 657 sayılı Kanununun ek geçici 16 nci maddesi ile yükseköğretim mevzuatı uyarınca çalıştırdıkları sözleşmeli personelin unvan, sayı ve ücretlerini gösterir cetveller ile tip sözleşme örneklerini vize etmek.	BÜMKO	MB	Birim Yönergesi (md.11)	İşgüçü planlama	yönetim			düzenleme	sözleşmeli personel
13.	375 sayılı KHK'nın ek 6 nci maddesi kapsamında bütayık olduğu tespit edilen bilgi işleri birimlerinde istihdam edilecek personele ilişkin pozisyon sayısını, mütavizi, sözleşme ücreti, çalışma süresi, hizmet sözleşmesi örneğini vize etmek.	BÜMKO	MB	Birim Yönergesi (md.11)	İşgüçü planlama	yönetim			düzenleme	sözleşmeli personel
14.	Kamu kurum ve kuruluşlarının 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4 üncü maddesinin (C) fıkrası gereği çalıştıracakları geçici personele ilişkin Bakanlar Kurulu karar taslağını hazırlamak veya kurumlara hazırlanan Bakanlar Kurulu karar taslaklarına dair görüş bildirmek ve söz konusu personelin tip sözleşme örneklerinin vize işlemlerini yapmak.	BÜMKO	MB	Birim Yönergesi (md.11)	İşgüçü planlama	yönetim	görsel bildirme	politika	düzenleme	geçici personel
15.	Kamu kurum ve kuruluşlarına ilişkin norm kadro çalışmalarını sonuçlandırmak amacıyla oluşturulacak komisyonca temsilci bulundurmak.	BÜMKO	MB	Birim Yönergesi (md.11)	İş analizi	izleme			gözetim	genel
16.	Kamu kurum ve kuruluşlarının kadro ihdas taleplerini değerlendirmek	BÜMKO	MB	Birim Yönergesi (md.11)	İşgüçü planlama	yönetim			düzenleme	genel
17.	Kamu kurum ve kuruluşlarına ait tutulu kadroların serbest bırakılması ve kadro değişikliği tekliflerini inceleyerek Bakanlar Kurulu kararna esas olacak görüş bildirmek.	BÜMKO	MB	Birim Yönergesi (md.11)	İşgüçü planlama	görsel bildirme			gözetim	genel
18.	Kamu kurum ve kuruluşlarının kadrolarının dağılımındaki değişikliklerin onay işlemlerini gerçekleştirilmek.	BÜMKO	MB	Birim Yönergesi (md.11)	İşgüçü planlama	yönetim			düzenleme	genel
19.	657 sayılı Kanunun 86 nci maddesinde çerçevesinde boş kadrolara açılan vekil atanmasına izin vermek.	BÜMKO	MB	Birim Yönergesi (md.11)	İşe alma	yönetim			düzenleme	genel
20.	190 sayılı KHK kapsamında dahili kurumların personel istihdamına dair konularda kadro ve iş analizleri yapmak ve gerekli evrakı teklif etmek.	BÜMKO	MB	Birim Yönergesi (md.11)	İş analizi	icra			uygulama	genel

21.	Teşkilatlanmaya ilişkin mevzuat kapsamında kamu idarelerinin taleplerini değerlendirmek ve görüş vermek.	BÜMKO	MB	Birim Yönergesi (md.11)	İşgücü planlama		görüş bildirme		gözetim	genel
22.	Resmî İstatistik Programı çerçevesinde kamu istihdam verilerini konsolide etmek ve talep halinde ulusal ve uluslararası kuruluşlara bildirmek.	BÜMKO	MB	Birim Yönergesi (md.11)	İstatistik		icra		uygulama	genel
23.	Düzenleyici ve denetleyici kurumlara yapılacak nakten geçişlere ilişkin görüş bildirmek.	BÜMKO	MB	Birim Yönergesi (md.11)	İşgücü planlama		görüş bildirme		gözetim	genel
24.	657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümleri (yücecek ve yüyecek yardımı, avukatların vekalet ücretleri ve fazla çalışma ücretleri hariç), 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu hükümleri, Yüksek Hakimlik Tazminatı, Diğer kanunların Makam Tazminatına ilişkin hükümleri, Temsil Tazminatı, Görev Tazminatı, Taban Aylığı, Kudem Aylığı, Yabancı Dil Tazminatı, Aile, Doğum ve Ölüm Yardımı, Yan Ödeme Kararnamesi uyarınca ödenen zam ve tazminatlar, konularına ilişkin iş ve işlemleri yürütmek.	BÜMKO	MB	Birim Yönergesi (md.12)	Ücretlendirme		icra		uygulama	genel
25.	Türk Silahlı Kuvvetleri personelinin aylık ve diğer mali hakları (ek ders ücretleri ve makam tazminatı hariç), Öğretim elemanlarının aylık ve diğer mali hakları (makam tazminatı hariç), Kamu idaresinin yeniden yapılandırma sürecinde personelin geçişi ve bunların mali haklarına ilişkin düzenlemeler, Devlet memurlarına ödenen fazla çalışma ücretleri, Devlet memurları ve diğer kamu görevlilerine döner sermayeden yapılan ödemeler, Avukatların vekalet ücretleri, 4046 sayılı Özeleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun uyarınca fark tazminatı ve şahsa bağlı haklara ilişkin uygulamalar, Devlet Memurlarına yapılan yüyecek ve yüyecek yardımı, Geçici köy korucularının mali hakları, Personel Kanunları ve diğer kanunlarla düzenlenmiş ve Devlet memurları ile diğer kamu personeline ödenen tayan bedeli, ek tazminat, ek ücret, ödeme, ek ödeme, huzur hakkı, huzur ücreti, ikramiye, ödül, prim ve benzeri haklar, konularına ilişkin iş ve işlemleri yürütmek.	BÜMKO	MB	Birim Yönergesi (md.13)	Ücretlendirme		icra		uygulama	genel
26.	Düzenleyici ve denetleyici kurumlar hariç, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki personel giderleri ile sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderlerine ilişkin ödenekleri hesaplamak, bu ödeneklerin kurumsal bazda dağılımını ve aylık bazda harcama tahminlerini yapmak	BÜMKO	MB	Birim Yönergesi (md.14)	İşgücü planlama		icra	ücretlendirme	uygulama	genel
27.	Memur ve diğer kamu görevlilerinin hizmet sınıfı ve kurumları itibarıyla almakta oldukları mali haklarını hesaplamak. Aylık ve ücret artışlarına ilişkin gerekli çalışmaları yapmak ve bu konulara ilişkin düzenlemeleri hazırlamak. Aylık ve ücret artışları ile kamu personelinin mali ve sosyal haklarına ilişkin unsurlarda meydana gelecek değişikliklere ilişkin mali yük hesaplarını yapmak	BÜMKO	MB	Birim Yönergesi (md.14)	Ücretlendirme		icra		uygulama	genel
28.	Kamu görevlileri sendikalarıyla ilgili olarak, toplu görüşme sürecinde taraflara mali, sosyal hak ve yardımlara ilişkin teknik destek sağlamak.	BÜMKO	MB	Birim Yönergesi (md.14)	Çalışma ilişkileri		destekleme		uygulama	genel
29.	631 sayılı KHK kapsamında giren üst kurul ve idarelerin ücretlerine ilişkin BKK taslağını hazırlamak. Sürekli görevle yurtdışına giden personelin yurtdışı aylığını hesaplanmasında kullanılan emsal katsayılarına ilişkin BKK taslağını hazırlamak.	BÜMKO	MB	Birim Yönergesi (md.14)	Ücretlendirme		politika		düzenleme	genel

30.	2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu hariç; 657 sayılı Kanun ve diğer ilgili mevzuat çerçevesinde yapılan ek dersler ile öğretim yılına hazırlık ödemelerine ilişkin işleri yapmak.	BÜMKO	MB	Birim Yönergesi (md.14)	ücretlendirme	icra			uygulama	üniversite
31.	Bakanlıklararası ortak kültür komisyonu kapsamında yurtdışına gönderilecek personelin seçilmesi ve görevlendirilmesi ve bunlara yapılacak ödemelerde ilgili işleri yapmak.	BÜMKO	MB	Birim Yönergesi (md.14)	ücretlendirme	icra			uygulama	yurtdışı
32.	5310 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, mülga 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu, mülga 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu, mülga 1479 sayılı Bağ-Kur Kanunu uygulamaları hakkında tereddüde düşülen hususlarda Bakanlığımız görüşünü oluşturmak.	BÜMKO	MB	Birim Yönergesi (md.15)	çalışma ilişkileri	görüş bildirme			gözetim	genel
33.	Şeref aylığı, vatani hizmet aylığı, sporcu şeref aylığı, yaşlı veya özürtilere verilen müthace aylıkları ile sosyal yardım niteliğindeki diğer aylık ödemelerine ilişkin olarak oluşturulacak mevzuat hazırlıkları ile bu aylıklarda yapılacak artışlara ilişkin çalışmalarını yürütmek ve uygulamada ortaya çıkan tereddütlerin giderilmesi amacıyla görüş oluşturmak.	BÜMKO	MB	Birim Yönergesi (md.15)	çalışma ilişkileri	görüş bildirme	politika		düzenleme	genel
34.	3292 sayılı Vatani Hizmet Terribi Ayıklarının Bağlanması Hakkında Kanun hükümlerine göre vatani hizmet terbinden aylık bağlanabilmesi için Bakanlar Kurulu Karar taslağı hazırlamak.	BÜMKO	MB	Birim Yönergesi (md.15)	çalışma ilişkileri	politika			düzenleme	genel
35.	Genişlik ve Spor Bakanlığı tarafından 5774 sayılı Başarılı Sporculara Aylık Bağlanması ile Devlet Sporcusu Unvanı Verilmesi Hakkında Kanun ile mülga 2913 sayılı Kanun hükümleri uyarınca aylık bağlanması için gerekli şartları tasdikları bildirilen amatör sporcular ile olimpiyat veya dünya şampiyonalarında takım sporlarında veya takım tasnifi yapılan branşlarda takım halinde şampiyon olmuş amatör sporcuların milli takım teknik direktörleri ve antrenörlerine ve ölen amatör sporcuların eş ve çocuklarına "Sporcu Şeref Aylığı" bağlanması için Bakanlar Kurulu Karar taslağı hazırlamak.	BÜMKO	MB	Birim Yönergesi (md.15)	ücretlendirme	politika			düzenleme	sporcular
36.	Türk asıllı yabancı uyruklu ya da sonradan Türk uyruğuna geçen emekli öğretmenler ile din görevlilerine yapılacak olan sosyal yardımların miktarlarının her yıl tespitine ilişkin işleri yapmak ve uygulamaya ilişkin görüşleri oluşturmak.	BÜMKO	MB	Birim Yönergesi (md.15)	çalışma ilişkileri	yönetim	görüş bildirme		düzenleme	yurtdışı
37.	5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanununun 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunıyla mülga ek 67 nci maddesi çerçevesinde kadrosu kaldırılan emeklilik hak ve yükümlülükleri açısından eşit olarak dikkate alınacak kadro unvanlarını belirlemesine ilişkin işleri yapmak.	BÜMKO	MB	Birim Yönergesi (md.15)	çalışma ilişkileri	icra			uygulama	genel
38.	3713 sayılı Terörle Mücadele Kanunu ve nakdi tazminat uygulamaları hakkında görüş vermek.	BÜMKO	MB	Birim Yönergesi (md.15)	ücretlendirme	görüş bildirme			gözetim	genel
39.	Harırah mevzuatı ve diğer ilgili düzenlemeler kapsamında Genel Müdürlük görev alanıyla ilgili iş ve işlemleri yapmak.	BÜMKO	MB	Birim Yönergesi (md.20)	ücretlendirme	icra			uygulama	genel
40.	Kamu personelinin hukuki ve mali statüsünün ve uygulanmasının esaslarını tespit etmek, bunların düzenlenmesi ve geliştirilmesiyle ilgili çalışmaları yapmak, gerekli kanun, tüzük ve yönetmelik tasarıları ile diğer idari metinleri hazırlamak.	DPB	ÇSGB	217 sayılı KHK (md.3)	işgücü planlama	yönetim	politika		düzenleme	genel

41.	Kamu kurum ve kuruluşlarının personel ihtiyaçlarını karşılamak için uygulanacak usul ve esasları düzenlemek ve bu konuda gerekli çalışmalar yapmak.	DPB	ÇSGB	217 sayılı KHK (md.3)	İşgücü planlama	yönetim	icra	düzenleme	genel
42.	Personel ve teşkilatlanma konuları ile ilgili olarak kamu kurum ve kuruluşlarına hazırlanan ve Başbakanlığa sunulan kanun, tüzük ve yönetmelik tasarı ve tekliflerin incelenmek, bunları görüş ve teklifleriyle birlikte Başbakanlığa sunmak.	DPB	ÇSGB	217 sayılı KHK (md.3)	İşgücü planlama	politika		düzenleme	genel
43.	Personel idari usul ve esasları ile ilgili konulardaki uygulamaları takip ve değerlendirmek, kamu kurum ve kuruluşlarından raporlar ve teklifler istemek, gerektiğinde toplantılar düzenlemek değerlendirme sonuçlarına göre alınacak tedbirleri teklif etmek, bu alanda gerekli inceleme ve araştırmaları yapmak.	DPB	ÇSGB	217 sayılı KHK (md.3)	İşgücü planlama	icra	izleme	uygulama	genel
44.	Kadro ve dinvan standartzasyonu, iş analizleri de dahil olmak üzere görev alanına giren konularda gerekli her türlü araştırma ve incelemeleri yapmak veya yaptırmak, Personel rejimleri arasında uyum ve denge sağlamak, bu konularda gerekli ike ve esasları tesbit etmek.	DPB	ÇSGB	217 sayılı KHK (md.3)	İş analizi	icra	esgüdüm	uygulama	genel
45.	Kamu personeli ile ilgili hususlarda her çeşit istatistikî bilgileri toplamak, unumi personel kayıtlarını merkezi olarak tutmak.	DPB	ÇSGB	217 sayılı KHK (md.3)	İstatistik	icra		uygulama	genel
46.	Personel mevzuatı ve teşkilatlanma ile ilgili konularda, kamu kurum ve kuruluşlarında değişik uygulamaları öngöcek ve uygulama birliğini sağlayacak tedbirleri tesbit etmek ve uygulamayı izlemek.	DPB	ÇSGB	217 sayılı KHK (md.3)	İşgücü planlama	yönetim	esgüdüm	düzenleme	genel
47.	Kamu kuruluşlarında, personel planlaması yapılması ve uygulamaya yardımcı olmak ve her kademedeki görevli personelin hizmet içinde eğitilmesi ve yetistirilmesi ile ilgili kadrolara hazırlanmaların sağlanmak üzere gerekli eğitim programlarının hazırlanması, uygulanması ve bunların takip ve değerlendirilmesine ait esasları düzenlemek ve bu alandaki uygulamaları denetlemek.	DPB	ÇSGB	217 sayılı KHK (md.3)	İşgücü planlama	denetim	yönetim	düzenleme	genel
48.	Hizmet öncesi Eğitim Kurumlarının Müfredat Programlarına, Kamu görevlerinin gerektirdiği niteliklerin ve bilgi ve alışkanlıklarının kazandırılmasına yaradıt konuların yanısıması için gerekli koordinasyon ve çalışmalarını yapmak.	DPB	ÇSGB	217 sayılı KHK (md.3)	Eğitim	icra	esgüdüm	uygulama	genel
49.	Bu Kanun Hükmünde Kararname kapsamına dahi kurumların görevlerinde, görevlerin bölünüşünde, teşkilatında, metodlarında ve mevzuatında ortaya çıkacak aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri giderecek çalışmalar yapmak ve bu amaçla hazırlanacak tasarı ve teklifler ile yeniden kurulacak kurumların teşkilat ve görevleri hakkında görüş vermek.	DPB	ÇSGB	217 sayılı KHK (md.3)	İşgücü planlama	görüş bildirme	politika	düzenleme	genel
50.	Personel rejiminin esaslarını tesbit etmek, Devlet Personel Politikasının tesbitinde ve uygulamasında Bakanlar Kuruluna yardımcı olmak ve koordinasyonu sağlamak.	DPB	ÇSGB	217 sayılı KHK (md.3)	İşgücü planlama	esgüdüm	yönetim	düzenleme	genel
51.	Kamu Personeline ait hukukî ve mali şartların esasları ile, insangücü istihdam planına ait ilke ve teklifleri tesbit ederek Bakanlar Kuruluna sunmak.	DPB	ÇSGB	217 sayılı KHK (md.3)	İşgücü planlama	yönetim		düzenleme	genel
52.	İlgili kamu kurum ve kuruluşları/la işbirliği içinde, kamu görevlileri sendikalarına ilişkin mevzuatın uygulanmasında personel konularında ortaya çıkabilecek tereddütleri giderecek uygulamaları belirlemek üzere tedbirleri almak, kamu işvereni temsil eden yetkili kurullar ile kamu	DPB	ÇSGB	217 sayılı KHK (md.3)	çalışma ilişkileri	esgüdüm		gözetim	genel

78.	Kalkınma planlarının süresi, sosyal ve ekonomik hedefleriyle uyumlu olmak üzere kamu kesiminin verimi, çalışma sistemini sağlamak amacıyla insan gücü planlaması ve iş analizlerini yapmak veya yaptırmak, kurum ve kuruluşlara yardımcı olmak.	DPB	ÇSGB	217 sayılı KHK (md.9)	iş analizi	isgüçü planlaması	icra	destekleme	uygulama	genel
79.	İç ve dış sayhale yevmiyeleriyle sürekliliği görevle yabancısı memleketlerde bulunan memurların maaşlarına tabii edilecek ödeme misillerini tespit etmek.	DPB	ÇSGB	217 sayılı KHK (md.9)	ücretlendirme		yönetim		düzenleme	yurtdışı
80.	Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunlarında öngörülen işleri yapmak. Yüksek Hakem Kurulu ile Bakanlık arasındaki ilişkileri yürütmek, Resmî Arubuluculuk Teşkilatı ile ilgili işlemleri yapmak, 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununda öngörülen işleri yapmak.	ÇGM	ÇSGB	3146 sayılı kanun (md.9)	çalışma ilişkileri		icra		uygulama	genel
81.	4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununa göre kurulan sendika, konfederasyon, sendika şubesi, il ve ilçe temsilcileri hakkında kuruluş kayıtlarının tutulması, sendika ve konfederasyonların genel kurulları ile bilanço, çalışma ve denetleme raporlarını takip etmek.	ÇGM	ÇSGB	3146 sayılı kanun (md.9)	çalışma ilişkileri		izleme		gözetim	genel
82.	Sendikaların iletişim bilgileri ve zorunlu organlarla seçilenlerin kayıtlarının tutulması, tüzükleri ile birlikte internet ortamında yayımlanmasının sağlanması ve takibini yapmak.	ÇGM	ÇSGB	3146 sayılı kanun (md.9)	çalışma ilişkileri		icra		uygulama	genel
83.	Genel kurul evraklarının mevzuata uygunluğunun araştırılması, dosyalanması ve faaliyetlerinin izlenmesi, tüzüklerinin idari yönden incelenmesi ve kanunlara aykırılığı tespit edilen hususlar ile bunların ne şekilde düzeltilmesi konularında yazışmalar yapmak.	ÇGM	ÇSGB	3146 sayılı kanun (md.9)	çalışma ilişkileri		icra		uygulama	genel
84.	4688 sayılı Kanunun 30 uncu maddesi gereğince her yıl Temmuz ayının ilk haftasında yayımlanması gereken kamu görevlileri sendikaları ile konfederasyonların üye sayılarına ilişkin istatistikleri belirleyerek Resmî Gazete'de yayımlamak.	ÇGM	ÇSGB	3146 sayılı kanun (md.9)	çalışma ilişkileri	istatistik	icra		uygulama	genel
85.	Görev alanına ilişkin ulusal ve uluslararası eğitim faaliyetlerine katılmak ve yürütmek.	ÇGM	ÇSGB	3146 sayılı kanun (md.9)	çalışma ilişkileri		icra		uygulama	genel
86.	Mahalli idareler personelinin hizmetçi eğitimini ve uygulamasını takip etmek, Eğitim Daire Başkanlığıyla işbirliği yaparak planlamak,	MİGM	İB	3152 sayılı kanun (md.11)	çalışma ilişkileri		icra	icra	gözetim	mahalli idare
87.	Mahalli idarelerin teşkilat, araç ve kadro standartlarını tespit etmek	MİGM	İB	3152 sayılı kanun (md.11)	çalışma ilişkileri		yönetim		düzenleme	mahalli idare
88.	Mahalli idarelerin geliştirilmesi amacıyla araştırmalar yapmak, istatistik bilgileri toplamak, değerlendirmek ve yayımlamak	MİGM	İB	3152 sayılı kanun (md.11)	istatistik		icra		uygulama	mahalli idare

EK 3 – Görev Ana Kategorisine Ait Yardımcı Kategoriler ve Anahtar Sözcükler

No	Yardımcı Kategoriler	Anahtar Sözcükler
1.	Çalışma İlişkileri	aylık, genel kurul, hukuki statü, işveren, mali statü, muhtaç aylığı, ödeme, sendika, sendika, sigorta, sosyal güvenlik, sosyal haklar, sosyal hizmetler, sosyal ihtiyaç, sosyal yardım, toplu iş sözleşmesi.
2.	Eğitim	araştırma, eğitim, eğitim kurumları, eğitim performansı, hizmet içi eğitim, inceleme, müfredat, öğrenim, öğretim, yetiştirme, yol gösterme, yönderlik.
3.	Geliştirme	İK modellemeleri, İK planlaması, liyakat artırma, ödüllendirme, performans, yetkinlik.
4.	İstatistik	analiz, araştırma, bilgi sistemi, bilgi toplama, biyografi, çevrimiçi sistem, istatistik, kayıt tutma, sicil, veri.
5.	İş Analizi	analiz, iş analizi, iş standardizasyonu, kadro analizi, kadro niteliği belirleme, norm kadro, ölçüm, ölçüt analizi, pozisyon analizi.
6.	İşe Alma	açıktan alım, adaylar, alım sınavı, atama, atama, boş kadro, ilan, istihdam, işe alım, işe alma, seçme, sınav, sosyal hizmet, usul.
7.	İşgücü Plânlama	atama izni, atama sayısı, bütçe, doluboş durumu, esas, geçici personel, görev tanımı, hukuki statü, ihdas, ihtisas, İK planlaması, ilke, istihdam fazlası, kadro, kadro değişikliği, kadro planlaması, kadro standardı, kadro verimliliği, kariyer planlama, mali statü, mevzuat, nakil, naklen geçiş, personel ihtiyacı, personel rejimi, personel yönetimi, politika, pozisyon, teşkilat, unvan, uygulamayı, yönlendirme, uzmanlaşma, yetiştirme.
8.	Ücretlendirme	aylık, harcırah, maaş, ödeme, ödenek, tazminat, ücret, yevmiye.

EK 4 – İşlev Ana Kategorisine Ait Yardımcı Kategoriler ve Anahtar Sözcükler

No	Yardımcı Kategoriler	Anahtar Sözcükler
1.	İcra	analiz yapmak, araştırma yapmak, bildirmek, bilgi toplamak, bilgileri toplamak, çalışmalar yapmak, desteklemek, geliştirmek, görevleri yapmak, hesaplamalar yapmak, inceleme yapmak, iş analizi yapmak, işlemleri yürütmek, işleri yapmak, kayıt tutmak, konsolide etmek, planlamak, proje geliştirmek, rapor hazırlamak, yayımlamak, yönderlik yapmak.
2.	Denetim	denetlemek, değerlendirmek, incelemek.
3.	Eşgüdüm	faaliyetleri izlemek, işbirliği yapmak, koordinasyonu sağlamak, koordine etmek, uygulama birliği sağlamak, uyum sağlamak, yönlendirmek.
4.	Yönetim	belirlemek, düzenleme yapmak, esasları belirlemek, esasları düzenlemek, ilkeleri belirlemek, izin vermek, rehberlik etmek, standart belirlemek, talepleri değerlendirmek, tedbir almak, teklif etmek, tespit etmek, uygulamayı yönlendirmek, vize etmek.
5.	İzleme	çalışmaları izlemek, takip etmek, temsilci bulundurmak, uygulamayı gözetmek, uygulamayı izlemek.
6.	Destekleme	desteklemek, destek olmak, teşvik etmek, yardımcı olmak.
7.	Politika	mevzuat çalışması yürütmek, politika oluşturulması amacıyla çalışma yapmak, politika tespitinde yardımcı olmak, tekliflerde bulunmak.
8.	Görüş Bildirme	görüş bildirmek.

BİR KANUNUN TAHLİLİ: 7248 SAYILI KANUN NEDİR, NE DEĞİLDİR?*

ANALYSING A STATUTE: WHAT IS THE LAW NO. 7248 AND WHAT IS NOT?

Prof. Dr. Mustafa ŞENTOP**

ÖZET

27 Mayıs 1960 askeri darbesi sonrasında Milli Birlik Komitesi, 14 Haziran 1960 tarihli Resmi Gazete’de yayınlanan 12 Haziran 1960 tarihli ve 1 sayılı Kanun’la belirli kişiler hakkında yargı yetkisi kullanmak üzere Yüksek Adalet Divanı’nı ve Yüksek Soruşturma Kurulu’nu kurmuş; ayrıca bu kanunu geçmişe yürüterek 27 Mayıs 1960 tarihinden geçerli olacak şekilde yürürlüğe girmesini sağlamıştır. 1 Temmuz 2020 tarihinde yürürlüğe giren 23 Haziran 2020 tarihli ve 7248 sayılı Kanun ise, 1 sayılı Kanun’un Yüksek Adalet Divanı ile Yüksek Soruşturma Kurulu’nu kuran ve onlara müsadere konusunda özel yetkiler veren iki hükmünü 27 Mayıs 1960 tarihinden geçerli olacak şekilde yürürlükten kaldırmıştır. Yine 7248 sayılı Kanun, varlıklarını hukuki dayanaktan mahrum hale getirdiği Yüksek Adalet Divanı ile Yüksek Soruşturma Kurulu’nun işlem ve kararlarından mağdur olanlar veya onların mirasçıları için tazminat imkânı getirmiştir. Bununla birlikte gerek Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde yürütülen görüşmelerde gerekse öğretilerde 7248 sayılı Kanun’a yönelik önemli eleştiriler dile getirilmiş; seçtiği yasama yönteminden hareketle bu kanunu ihdas eden yasama organının abes bir iş yaptığı ileri sürülmüştür. Bu çerçevede bu makale ile 7248 sayılı Kanun’a usul yönünden getirilen eleştirilerin incelenmesi ve bunların haklı eleştiriler olup olmadığının ortaya konulması amaçlanmaktadır.

Anahtar Kelimeler: 23 Haziran 2020 tarihli ve 7248 sayılı Kanun; 12 Haziran 1960 tarihli ve 1 sayılı Kanun; Yüksek Adalet Divanı; kanunların yürürlükten kaldırılması; kanunların geçmişe yürütülmesi

* Araştırma Makalesi.
Makale gönderim tarihi: 24.07.2020
Makale kabul tarihi: 03.09.2020

** Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı
E-posta: mustafa.sentop@tbmm.gov.tr
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7303-3370>

ABSTRACT

Following the military coup of 27 May 1960, the Committee of National Unity established the High Council of Justice and the High Committee of Inquiries with the Law numbered 1 and dated June 12, 1960 which published on Official Gazette dated June 14, 1960 in order to exercise judicial power over particular persons. Besides, the Committee put the Law into effect retrospectively from May 27, 1960. The Law numbered 7248 and dated June 23, 2020 which was enacted on July 1, 2020 has retrospectively abrogated two articles of the Law numbered 1 which had established the High Council of Justice and the High Committee of Inquiries and also which had conferred upon them special powers on the matter of confiscations, as from May 27, 1960. Furthermore, the Law numbered 7248 which revoked the legal basis of the High Council of Justice and the High Committee of Inquiries also created a remedy for compensation for all victims who directly suffered from acts and decisions of the High Council of Justice and the High Committee of Inquiries or for their inheritors. However, significant criticisms have been made on the Law numbered 7248 both in the negotiations held at the Grand National Assembly of Turkey (Turkish Parliament) and from the academy. The legislator was accused of performing an exercise in futility due to the legislation method it had pursued. In this context, the aim of this article is to analyze criticisms directed to the Law numbered 7248 in terms of its procedural aspects and to ascertain whether these criticisms are justified or not.

Keywords: *Law numbered 7248 and dated June 23, 2020; Law numbered 1 and dated June 12, 1960; the High Council of Justice; abrogation of statutes; retrospective implementation of statutes*

GİRİŞ

23 Haziran 2020 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde (TBMM) kabul edilen ve 1 Temmuz 2020 tarihinde yürürlüğe giren 7248 sayılı “1924 Tarih ve 491 sayılı Teşkilâtı Esasiye Kanununun Bazı Hükümlerinin Kaldırılması ve Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesi Hakkında Geçici Kanunun Bazı Hükümlerinin Yürürlükten Kaldırılması ve Neden Olunan Mağduriyetlerin Giderilmesi Hakkında Kanun”, hukuk tarihimizde örneğine nadir rastlanan kanunlardan biridir¹. Yürütme maddesi hariç üç maddeden oluşan bu kısa kanunla özetle, 27 Mayıs 1960 askeri darbesinden sonra Devlet yetkilerini ele geçiren Milli Birlik Komitesi (MBK) tarafından çıkarılan ilk kanunun (12 Haziran 1960 tarihli ve 1 sayılı Kanun’un) iki hükmü, 27 Mayıs 1960 tarihinden geçerli olacak şekilde ilga edilmiştir.

7248 sayılı Kanun’un 1’inci maddesiyle yürürlükten kaldırılan kanun hükümlerinden birisi, 27 Mayıs 1960 askeri darbesi sonrasında görevden alınan Cumhurbaşkanını, Başbakanı, bakanları, milletvekillerini ve bu kimselerin işledikleri kabul edilen suçlara iştirak edenleri yargılamak üzere bir Yüksek Adalet Divanı ile Yüksek Soruşturma Kurulu kurulmasına ilişkin 12 Haziran 1960 tarihli ve 1 sayılı Kanun’un 6’ncı maddesidir². Yine aynı Kanun’un 24’üncü maddesinin ikinci fıkrasında yer alan ve “*eski iktidar mensuplarından, kendilerinin ve yakınlarının servetlerini meşru yollardan edindiklerini mahkemede ispat edemeyenler hakkında*” 1924 Anayasası’nda öngörülen müsadere yasağını yürürlükten kaldıran hüküm de 7248 sayılı Kanun’un 1’inci maddesiyle ilga edilmiştir. Ayrıca 7248 sayılı Kanun’un yürürlük maddesi olan 2’nci maddesinde, kanunun (12 Haziran 1960 tarihli ve 1 sayılı Kanun’un iki maddesini yürürlükten kaldıran) 1’inci maddesinin 27 Mayıs 1960 tarihinden geçerli olacak şekilde yürürlüğe girmesi öngörülmüştür.

7248 sayılı Kanun’un amacı, kanun teklifinin genel gerekçe kısmında şu şekilde açıklanmıştır:

“... milletten aldığı bir yetki bulunmaksızın yargı erkini kullanan Yüksek Adalet Divanı’nın verdiği, doğal hâkim ilkesi başta olmak üzere evrensel hukuk prensiplerine ve o tarihte yürürlükte bulunan Anayasa hükümlerine açıkça aykırılık teşkil eden kararlar ne yazık ki hâlen hukuk sistemimizde varlıklarını ve bazı etkilerini sürdürmektedirler. Şeklen yargı kararı niteliği taşımakla birlikte esasen millet iradesini kaba kuvvetle gasp eden gücün siyasi arzularının maskesi niteliğinde olan bu kararların hukuk âlemimizden silinmesi, Türkiye Cumhuriyeti Devleti’nin temelini oluşturan millî egemenlik, demokrasi, insan hakları ve hukukun üstünlüğü ilkelerinin gereği olarak tezahür etmekte ve ülkemiz hukuk tarihinin karanlık bir lekeden arındırılması adına zorunluluk arz etmektedir. Bu Kanun teklifiyle, 3374 ve 3623 sayılı Kanunlarla atılan adımların devamı olarak, millete ait yargı yetkisini gasp

1 7248 sayılı Kanun için bkz. 1 Temmuz 2020 tarihli, 31172 sayılı Resmi Gazete

2 1 sayılı Kanun için bkz. 14 Haziran 1960 tarihli, 10525 sayılı Resmi Gazete. Belirtmek gerekir ki, 14 Haziran 1960 tarihinde Resmi Gazete’de yayınlanan 1 sayılı Kanun’un yürürlük tarihi, söz konusu kanunun 26’ncı maddesinde 27 Mayıs 1960 olarak belirlenmiştir.

eden ve evrensel hukuk kurallarını çiğneyerek temel hak ve özgürlükleri ortadan kaldıran kararlar veren Yüksek Adalet Divanı'nın kullandığı yetkilerin hukukî dayanağını oluşturan ve hâlen yürürlükte bulunan kanun hükümlerinin geçmişe dönük olarak yürürlükten kaldırılması amaçlanmaktadır.”³

Görüleceği üzere 7248 sayılı Kanun, esas olarak 27 Mayıs 1960 askeri darbesi sonrasında belirli kişileri yargılamak üzere kurulan Yüksek Adalet Divanı ile Yüksek Soruşturma Kurulu'nun aldığı kararların ve yaptığı işlemlerin hukuki dayanağı olan normları hukuk sistemimizden temizlemeyi hedeflemektedir. Bu noktada 7248 sayılı Kanun'un, kanunun gerekçe kısmında da belirtildiği gibi, Yüksek Adalet Divanı tarafından yürütülen ve başta doğal hâkim ilkesi olmak üzere birçok temel hukuk kuralına aykırılık oluşturan yargılamaların olumsuz sonuçlarını telafi etmek üzere 3374 ve 3623 sayılı Kanunlarla atılan adımların devamı niteliğinde olduğu belirtilebilecektir.

Bu çerçevede kamuoyunda Yassıada Yargılamaları olarak bilinen ve 1961 yılında 3 devlet adamının idamı ile sonuçlanan süreci müteakip, önce 22.05.1987 tarihli ve 3374 sayılı “*Eski Başbakanlardan Adnan Menderes ve Eski Bakanlardan Fatin Rüştü Zorlu ile Hasan Polatkan'ın İmralı'da Bulunan Mezarlarının Nakli ve İsimlerinin Bazı Tesislere Verilmesi Hakkında Kanun*” ile Yüksek Adalet Divanı kararları doğrultusunda idam edilen Adnan Menderes, Fatin Rüştü Zorlu ve Hasan Polatkan'ın mezarlarının hizmetleriyle mütenasip bir yere törenle nakledilmesi ve bu devlet adamlarının isimlerinin bazı bulvar ve tesislere verilmesi öngörülmüş; daha sonra 11.04.1990 tarihli ve 3623 sayılı Kanun ile de “*12 Haziran 1960 tarihli ve 1 sayılı Kanununun 6'ncı maddesi uyarınca kurulan Yüksek Adalet Divanı'nın Türk Ceza Kanununun 146'ncı maddesine göre mahkûm edilenlerin hukuken itibarları*”nın iade edildiği hükme bağlanmıştır. Bu anlamda 3374 ve 3623 sayılı Kanunlar, millet tarafından kabul görmeyen 27 Mayıs 1960 askeri darbesinin ve akabinde yürütülen yargısal görünümlü işlemlerin hukuk dünyamızda meydana getirdiği tahribatı telafi etmeye yönelik düzenlemelerdir. Ancak 7248 sayılı Kanun'un gerekçesinde de ifade edildiği üzere söz konusu kanunlar, Yüksek Adalet Divanı'nda yargılanan ve bazıları idam edilen devlet adamlarının Türk Hukukunda şekli anlamda suç işlemiş sayıldıkları gerçeğini değiştirmemektedir.

Bu nedenle 7248 sayılı Kanun'un, Yüksek Adalet Divanı ile Yüksek Soruşturma Kurulu'nu hukuk dünyasında var eden ve onlara geçmişe dönük şekilde bazı yetkiler veren kanun hükümlerini yine geçmişe etkili olacak şekilde yürürlükten kaldırdığı; böylece söz konusu organların karar ve işlemlerini hukuken temelsiz hale getirmeye çalıştığı anlaşılmaktadır. Yine bununla bağlantılı olarak 7248 sayılı Kanun'un, Yüksek Adalet Divanı ile Yüksek Soruşturma Kurulu'nun karar ve işlemlerinden kaynaklanan manevi zararlar ile birtakım maddi zararların karşılanması için, söz

3 2/2952 Esas sayılı Kanun teklifinin Genel Gerekçe kısmından <https://www2.tbmm.gov.tr/d27/2/2-2952.pdf>

konusu karar ve işlemlere muhatap olanların veya mirasçılarının başvurusu üzerine tazminat ödenmesine karar verebilecek *ad hoc* bir komisyon kurduğu görülmektedir⁴.

7248 sayılı Kanun, TBMM’de yürütülen görüşmelerde ve öğretilerde özellikle kanun koyucunun tercih ettiği yasama yöntemi bakımından önemli tartışmaları beraberinde getirmiştir. 7248 sayılı Kanun’un gerek konu ve içerik itibarıyla diğer kanunlardan farklılık arz etmesi, gerekse 27 Mayıs 1960 askeri darbesi gibi Türkiye’nin siyasi ve sosyolojik hayatında derin izler bırakan bir dönemin temel kurumlarından birisini geçmişe dönük şekilde yürürlükten kaldırması, söz konusu tartışmaları Türk Anayasa Hukuku ve özellikle Türk Parlamento Hukuku açısından son derecede önemli kılmaktadır.

Bu çerçevede bu makale ile 7248 sayılı Kanun, kendisine yöneltilen usule yönelik eleştiriler üzerinden incelenmiştir. Çalışmanın kapsamını çok fazla genişletmemek için 7248 sayılı Kanun’un esas hakkında ileri sürülen eleştirilere⁵ çalışmada değinilmeyerek, sadece yasama tekniği yönünden kanuna yöneltilen eleştiriler üzerinde durulmuş ve 7248 sayılı Kanun’u kabul ederek TBMM’nin abesle iştigal ettiği ve hukuken vahim hatalar yaptığı yönündeki eleştirilerin⁶ gerçeği yansıtmayı yansıtmadığı tespit edilmeye çalışılmıştır. Bu amaçla çalışma altı alt başlığa ayrılarak, öncelikle 7248 sayılı Kanun’la yürürlükten kaldırılan 12.06.1960 tarihli ve 1 sayılı Kanun’un hukuki niteliği ele alınmış; daha sonra sırasıyla “1 sayılı Kanun’un halen yürürlükte olup olmadığı”, “1 sayılı Kanun’un yürürlükte olmamasının 7248 sayılı Kanun’u abes kılıp kılmayacağı”, “1 sayılı Kanun’un ilgası için bir anayasa değişikliği kanununun gerekip gerekmediği”, “7248 sayılı Kanun’un ihdası yerine bir Meclis Kararı ile aynı amaca ulaşılmasının mümkün olup olmadığı” ve “7248 sayılı Kanun’un geçmişe yürüyen hükümler içermesinin hukuk devleti ilkesine aykırı olup olmadığı” sorularına cevaplar aranmıştır.

4 bkz. 7248 sayılı Kanun geçici madde 1

5 7248 sayılı Kanun’un esas hakkında getirilen eleştirilerden birisi, 27 Mayıs 1960 askeri darbesi sonrası yürütülen yargısal işlemler hakkında telafi edici düzenlemeler öngören kanunun, 12 Mart 1971 ve 12 Eylül 1980 askeri darbeleri sonrası yürütülen yargılama işlemleri hakkında bir hüküm öngörmemesidir. Örneğin 7248 sayılı Kanun’un Anayasa Komisyonu’ndaki görüşmeleri esnasında Çanakkale Milletvekili Muharrem Erkek “*Tüm darbeleri, tüm vesayetleri ve darbe dönemlerindeki tüm siyasi yargılamaları reddetmeliyiz ama ayırım yapmadan bunu yapmalıyız. Sayın merhum Menderesi, Polatkan’ı, Zorlu’yu bir kez daha minnetle, rahmetle, büyük bir saygıyla anıyoruz tabii ki hepimiz ama 12 Mart darbesinin, 12 Eylül darbesinin meşru olmayan siyasi yargılamalarını ve o yargılamalar sonucundaki siyasi idamları da hiçbir ayırım yapmadan reddetmeliyiz. Darbe dönemlerindeki siyasi yargılamalar kesinlikle meşru değildir, kesinlikle. Demokrasiyi samimi olarak savunuyorsak, bunu da samimiyetle, korkmadan bu teklifin içine almalıyız, 12 Martı da 12 Eylülü de.*” eleştirisini dile getirmiştir. Bkz. TBMM Anayasa Komisyonu Tutanak Dergisi, Dönem 27, Yasama Yılı 3, 17 Haziran 2020, s.15 ve 63. https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari_goruntule?pTutanakId= 2543

6 Kemal Gözler, Yürürlükte Olmayan Bir Kanun Yürürlükten Kaldırılabilir Mi? 23 Haziran 2020 Tarih ve 7248 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler, www.anayasa.gen.tr/7248-sayili-kanun.htm (Çalışmanın devamında “Gözler, 7248 sayılı Kanun” şeklinde atıf yapılacaktır)

A. 12.06.1960 TARİHLİ ve 1 SAYILI KANUN'UN HUKUKİ NİTELİĞİ

7248 sayılı Kanun'un 1'nci maddesiyle, 12 Haziran 1960 tarihli, 1 sayılı Kanun'un Yüksek Adalet Divanı ile Yüksek Soruşturma Kurulu'nun kurulmasına ilişkin 6'ncı maddesi ve 1924 Anayasası'ndaki müsadere yasağını belli bazı kişiler açısından geçersiz hale getiren 24'üncü maddesinin ikinci fıkrası yürürlükten kaldırılmıştır. Bu nedenle 7248 sayılı Kanun'un amacının, hukuk dünyasında meydana getirdiği değişikliklerin ve kanun koyucunun bu kanunu ihdas ederek abesle iştiğal edip etmediğinin ortaya konulması için öncelikle 1 sayılı Kanun'un hukuki niteliğinin ortaya konulması gerekmektedir.

14 Haziran 1960 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan 12 Haziran 1960 tarihli ve 1 sayılı Kanun, 27 Mayıs 1960 askeri darbesini gerçekleştiren MBK'nın "kanun" adı altında yürürlüğe koyduğu⁷ ilk hukuki tasarruftur. Tam adı "*1924 tarih ve 491 sayılı Teşkilâtı Esasiye Kanunu'nun bazı hükümlerinin kaldırılması ve bazı hükümlerinin değiştirilmesi hakkında Geçici Kanun*" olan bu kanunla, o tarihte yürürlükte bulunan 1924 Anayasası'nın (Teşkilât-ı Esasiye Kanunu'nun) bazı maddeleri yürürlükten kaldırılmıştır. Yine 1924 tarihli Teşkilât-ı Esasiye Kanunu'nun yürürlükten kaldırılan maddelerinin düzenlediği konularda söz konusu 1 sayılı Kanun'la yeni düzenlemeler yapılmış ve MBK'nın yasama ve yürütme yetkisini ne şekilde kullanacağı ayrıntılı kurallara bağlanmıştır. 1 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesiyle ayrıca, sâkit yani görevden düşürülmüş⁸ Cumhurbaşkanı, Başbakan, bakanlar ve milletvekilleri ile bunların suçlarına iştirak edenleri yargılamak üzere bir Yüksek Adalet Divanı ve yine maddede sayılan kişilerin sorumluluklarını araştırmak üzere bir Yüksek Soruşturma Kurulu kurulmuştur.

Doktrinde hukuki işlemler nitelendirilirken biri işlemin konusunu ve içeriğini, diğeri işlemin adını, onu yapan organı ve yapılış usulünü esas alan iki kriterden yararlanılmaktadır⁹. Maddi kriter olarak isimlendirilen ilk ölçüte göre anayasa, "*bir toplumun siyasal açıdan örgütlenmesini, devletin ana görevlerini yürüten organların kuruluş ve işleyişini düzenleyen, bireylerin temel hak ve özgürlüklerini güvence altına alan kuralları*"¹⁰ ifade etmektedir. Şekli kritere göre ise anayasa, anayasa yapma yetkisine sahip kurucu iktidar tarafından, "anayasa" adı altında yürürlüğe konulan¹¹,

7 Milli Birlik Komitesi'nin 12 Haziran 1960 tarihine kadar yürürlüğe koyduğu, esasen normal hukuk düzenlerinde parlamento kararı, kanun ve hatta Anayasa konusu olması gereken düzenlemeleri içeren başka hukuki tasarruflar da bulunmaktadır. Örneğin 30 Mayıs 1960 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan ve hukuken görevde bulunan TBMM'yi fesheden hukuki işlem, bir tebliğ (27 Mayıs 1960 günlü, 19 sayılı MBK Tebliği) şeklinde yürürlüğe konulmuştur. bkz. 30 Mayıs 1960 tarihli, 10515 sayılı Resmi Gazete

8 bkz. TDK Güncel Türkçe Sözlük, <https://sozluk.gov.tr/>

9 Bkz. Léon Duguit, **Kamu Hukuku Dersleri**, Çeviren: Süheyp Derbil, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara 1954, s.83; Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, 19. Bası, Yetkin Yayınevi, Ankara 2019, 194 vd.; Kemal Gözler, **Devletin Genel Teorisi –Bir Genel Kamu Hukuku Ders Kitabı-**, 10. Bası, Ekin Yayınevi, Bursa 2019, s.223-229.

10 A. Şeref Gözübüyük, **Anayasa Hukuku**, 19. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara 2013, s.4; benzer bir tanım için bkz. Erdoğan Teziç, **Anayasa Hukuku**, 24. Bası, Beta Basım, İstanbul 2017, s.160

11 Gözübüyük, s.4; ayrıca bkz. Mukbil Özyörük, İdare Hukuku Dersleri, Ankara, 1972-1973, **Ankara Hukuk Fakültesi öğrencileri için çoğaltılan ders notu**, <https://dspace.ankara.edu.tr/xmlui/handle/20.500.12575/10342>

diğer kanunlardan farklı bir usul izlenilerek ve varsa yürürlükteki anayasa yapım kurallarına uygun şekilde hazırlanan kural işlemidir¹².

Öğretide *Tanör ve Gözler*, 12 Haziran 1960 tarihli, 1 sayılı Kanun'un geçici nitelikte bir anayasa olduğu görüşünü dile getirmişlerdir¹³. Yine *Gözler 7248* sayılı Kanun hakkında kaleme aldığı makalesinde 1 sayılı Kanun'u maddi ve şekli kriterler açısından değerlendirmiş, çalışmasının bazı kısımlarında bu kanunu bir anayasa, bazı kısımlarında ise bir anayasa değişikliği kanunu olarak nitelendirmiştir¹⁴.

12 Haziran 1960 tarihli, 1 sayılı Kanun hükümleri incelendiğinde, kanunun yasama ve yürütme yetkisinin kullanımına ilişkin maddelerinin maddi anlamda anayasa hükmü niteliği taşıdığına duraksama bulunmamaktadır. Ancak bu sonuç, 1 sayılı Kanun'un tüm maddeleri açısından geçerli değildir; zira kanunun içeriğinde siyasal örgütlenmeye, devlet erklerinin görev paylaşımına, devlet organlarının kuruluş ve işleyişine ya da temel hak ve özgürlüklere ilişkin olmayan kurallar da bulunmaktadır.

Bu çerçevede 7248 sayılı Kanun'la yürürlükten kaldırılan 1 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesi maddi anlamda bir anayasa hükmü değildir. Çünkü bu madde Türkiye genelinde yargı erkinin kullanılmasına ilişkin bir madde olmayıp; "*sâkit reisicumhur; başvekil, vekiller ile mebusları ve bunların suçlarına iştirak edenler*"i darbe öncesinde işlendiği kesin kabul edilen suçlarından dolayı yargılamak üzere *ad hoc* soruşturma ve kovuşturma makamları kurulmasına ilişkin bir düzenlemedir.

27 Mayıs 1960 askeri darbesinden sonra yeni anayasanın yürürlüğe gireceği tarihe kadar olan geçici dönemde yürürlükte olan (maddi anlamda anayasa konusu olarak) yargı erkinin kullanılmasına ilişkin kurallar, 1 sayılı Kanun'un 5'inci maddesi ile 1924 tarihli Teşkilât-ı Esasiye Kanunu'nun 1 sayılı Kanun'la yürürlükten kaldırılmayan 51'inci maddesi¹⁵ ve 53 ilâ 60'ncü maddeleri idi¹⁶. 1 sayılı Kanun'un 6'ncü maddesi ise Devlete ait egemenliğin bileşenlerinden olan yargı erkinin kullanılmasına ilişkin genel kurallar öngörmeyip, çoğu ismen belli yaklaşık altı yüz kişiyi ilgilendiren son derece özel ve müşahhas bir düzenlemeydi ve bu nedenle bir maddi anlamda anayasa hükmü değildi¹⁷.

12 Bkz. Teziç, s.172

13 Bülent Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, 32. Bası, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul 2019, s.367; Kemal Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, 3. Bası, Ekin Yayınevi, Bursa 2019, s.103-104

14 *Gözler'e* göre 1 sayılı Kanun, anayasa konusu olan yasama ve yürütme yetkisinin (Milli Birlik Komitesi tarafından) kullanılmasına ilişkin hükümler içerdiği için maddi anlamda bir anayasadır; 1 sayılı Kanun, 24'üncü maddesiyle kendisinde sonradan değişiklik yapılabilmesini katı kurallara bağladığı için şekli anlamda bir anayasadır; ayrıca 1 sayılı Kanun adından da anlaşılacağı üzere bir anayasa değişikliği kanunudur. Gözler, 7248 sayılı Kanun.

15 Şura-yı Devlet (Danıştay) hakkında

16 Kuvve-i kaziye (yargı erki) hakkında

17 Yine "*ülkede kontrolü ele alan yeni asli kurucu iktidar tarafından eski kurucu iktidar mensuplarının nerede ve ne şekilde yargılanacağıının belirlenmesi*" hususunun, maddi anlamda anayasa konusu olarak kabul edilemeyeceği açıktır.

Bununla birlikte genelde 1 sayılı Kanun'un, özelde ise bu kanunun 6'ncı maddesinin maddi anlamda anayasa hükmü niteliğinde olup olmadığı, 7248 sayılı Kanun hakkında yapılacak bir hukuki değerlendirme açısından büyük bir önem taşımadığının belirtilmesi gerekir. Zira Türk Hukuku'nda hukuki işlemlerin nitelendirilmesinde öncelik arz eden ölçüt, maddi kriter değil şekli kriterdir. Örneğin bir düzenleyici işlemin kanun olup olmadığı noktasında belirleyici olan, bu işlemin genel, soyut, herkes için uygulanabilir objektif kurallar öngörüp öngörmemesi değil; bu işlemin yasama organı tarafından "kanun" adı altında ihdas edilip edilmemesidir¹⁸. Aynı durum, anayasa açısından da geçerlidir. Türk Hukuku'nda ancak kurucu iktidar tarafından "anayasa" adı altında¹⁹ ihdas edilen ve varsa ihdas tarihinde yürürlükte bulunan anayasa yapım kurallarına uygun şekilde yürürlüğe konulan düzenleyici işlemler anayasa olarak kabul edilebilecektir. Dolayısıyla maddi anlamda anayasa konusu olan bir hususta düzenlemeler yapsa dahi, eğer bir hukuki işlem kurucu iktidar tarafından bu ad altında ihdas edilmemişse, onu Türk Hukuku'nda anayasa hükmü olarak nitelendirmek mümkün olmayacaktır.

Şekli kriter açısından konu ele alındığında, 12 Haziran 1960 tarihli, 1 sayılı Kanun'un bir 'anayasa değişikliği kanunu' olduğu görülmektedir. Bu anlamda anılan kanunu ihdas eden yasama iradesi onu bu şekilde isimlendirmiştir ve kanunla, o tarihte yürürlükte bulunan 1924 Anayasası'nın elliden fazla maddesi ya değiştirilmiş ya da yürürlükten kaldırılmıştır. Ancak söz konusu Anayasa değişiklikleri 1 sayılı Kanun'un sadece bir maddesinin bir fıkrasında yer almış²⁰, kanunun diğer maddeleri çoğunlukla 1924 Anayasası'nın yasama ve yürütme erkine ilişkin yürürlükten kaldırılan hükümlerinin yerine aynı konuda ihdas edilen yeni hükümlere ayrılmıştır. Bununla birlikte şekli anlamda anayasa değişikliği kanunu olan 1 sayılı Kanun'un içeriğinde, mevcut anayasayı değiştirmeyen ve yürürlükten kaldırılan anayasa hükümlerinin ilgili olduğu konularda yeni kurallar öngörmeyen maddeler de bulunmaktadır. Bunların başında 7248 sayılı Kanun'un 1'inci maddesiyle yürürlükten kaldırılan 1 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesi gelmektedir.

Bu noktada belirtmek gerekir ki, anayasa değişikliği kanunu şeklinde isimlendirilen ve dolayısıyla şekli anlamda anayasa değişikliği kanunu niteliğinde bulunan bir kanunun içerisinde, niteliği itibarıyla anayasa değişikliği kanunu mahiyetinde bulunmayan maddelerin de yer alması kural olarak mümkündür. Örneğin

18 bkz. Özyörük; Özbudun, s.207-210, 221; Gözler, **Devletin Genel Teorisi**, s.229, 235

19 İsimlendirme meselesi, hukuki işlemi yürürlüğe koyan organın/makamın iradesini yansıtması sebebiyle önem arz etmektedir. Örneğin yukarıda değinilen 19 sayılı MBK Tebliği, varlığını o tarihte hâlen yürürlükte bulunan 1924 Anayasası'ndan alan yasama meclisinin ortadan kaldırılması sonucunu doğuran ve bu nedenle maddi anlamda anayasa konusu olan bir hususta düzenleme getiren bir işlemdir. Ancak kurucu iktidar, bu işlemi Anayasa olarak değil tebliğ olarak isimlendirmiştir. Bu nedenle 30 Mayıs 1960 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan söz konusu hukuki işlem bir anayasa hükmü ya da anayasa değişikliği kanunu değil; kendisini ihdas eden organın isimlendirdiği gibi sadece bir MBK Tebliğidir.

20 Bkz. 1 sayılı Kanun m.24/f.1

bugün²¹, yürürlükte olan 1982 Anayasası'nın değiştirilmesine ilişkin aşağıdaki gibi bir kanun ihdasının önünde hukuken engel bulunmamaktadır:

<u>2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılması Hakkında Kanun</u>
<p><u>Madde 1</u> – 2709 sayılı Kanun'un ...'inci maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir:</p> <p>“Madde ... - ...”</p> <p><u>Madde 2</u> – 2709 sayılı Kanun'a aşağıdaki madde eklenmiştir:</p> <p>“Ek Madde: ...”</p> <p><u>Madde 3</u> – 27 Mayıs 1960 ve 12 Eylül 1980 tarihlerinde gerçekleştirilen askeri darbeleri icra eden kişileri ve bunların suçlarına iştirak edenleri yargılamak üzere Yüksek Adalet Divanı kurulmuştur.</p> <p>Yüksek Adalet Divanı aşağıdaki esaslara göre görev yapar: ...</p> <p><u>Madde 4</u> – 2709 sayılı Kanun'un maddeleri yürürlükten kaldırılmıştır.</p> <p><u>Madde 5</u> – Bu Kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer ve halkoyuna sunulması halinde tümüyle oylanır.</p>
<i>Örnek 1</i>

Böyle bir kanunun şekli kriterine göre bir anayasa değişikliği kanunu olduğu tartışmasızdır. Bu çerçevede bu kanunun Anayasa'yı değiştiren 1'inci maddesi, Anayasa'ya bir madde ekleyen 2'inci maddesi, Anayasa'nın bazı maddelerini yürürlükten kaldıran 4'üncü maddesi, kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte kendiliğinden mevcut 1982 Anayasası'nın parçası haline gelecektir. Ancak kanunun 3'üncü maddesi açısından aynı şeyin ileri sürülmesi mümkün olmayacaktır. Bu haliyle 3'üncü madde, şekli anlamda bir anayasa değişikliği kanununun içinde yer almakla birlikte açıkça veya zımnın bir anayasa değişikliği öngörmeyen bir kanun maddesidir. Bir anayasa değişikliği kanununun içerisinde yer aldığı ve (1 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesinden farklı olarak) yürürlükte bulunan anayasa yapım kurallarına uygun şekilde yürürlüğe konulduğu için örnekteki kanunun 3'üncü maddesinin de sonradan ancak nitelikli çoğunlukla diğer bir ifadeyle bir anayasa değişikliği kanunu ile değiştirilebileceği ileri sürülebilecektir. Ancak söz konusu 3'üncü madde düzenlenme şekli ve konusu itibarıyla 1982 Anayasası'nın bir parçası olarak nitelendirilemeyecektir, hukuk dünyasında 1982 Anayasası'nın varlığından bağımsız, müstakil bir varlığa sahip olacaktır. Dolayısıyla 1982 Anayasası'nın ilga edilip yeni bir anayasanın yürürlüğe konulması durumunda –aksi yeni anayasada öngörülmediği sürece- bu madde de kendiliğinden yürürlükten kalkmış kabul edilemeyecektir.

21 1982 Anayasası'nın geçici 15'inci maddesinin yürürlükten kalktığı dikkate alındığında

Bu vesileyle bu başlık altında özellikle üzerinde durulması gereken konu, şekli anlamda bir anayasa değişikliği kanunu olan 12 Haziran 1960 tarihli, 1 sayılı Kanun'un ve özellikle bu Kanun'un 6'ncı maddesinin 1924 tarihli Teşkilât-ı Esasiye Kanunu'nun parçası olup olmadığıdır. Zira bu soruya olumlu cevap verilmesi halinde 1924 Anayasası'nın yürürlükten kalkmasıyla birlikte başka bir hukuki tasarrufa gerek kalmaksızın 1 sayılı Kanun da yürürlükten kalkacaktır. Aksi durumda ise 1924 Anayasası'nın yürürlükten kalkması tek başına 1 sayılı Kanun'un ilgası sonucunu doğurmayacak ve bunun için yasama organının ayrıca (açık veya zımnî) bir irade ortaya koyması gerekecektir.

Bu noktada 1 sayılı Kanun bir "anayasa değişikliği kanunu" şeklinde isimlendirilmesine rağmen, kanun metninde -24'üncü maddenin birinci fıkrası dışında- Teşkilât-ı Esasiye Kanunu'nun bir maddesinin değiştirilmesini, yürürlükten kaldırılmasını ya da ona yeni bir madde eklenmesini öngören kurallar bulunmamaktadır. Bu anlamda 1 sayılı Kanun, 24'üncü maddesinin birinci fıkrasıyla 1924 Anayasası'nın bazı maddelerini yürürlükten kaldırarak maddi anlamda anayasa konusu olan bazı hususlarda bir hukuk boşluğu doğurmuş; hukuk boşluğu oluşan bu konuları da diğer maddeleri ile kendisi ilk elden düzenlemiş bulunan bir kanundur.

Ancak ne 1 sayılı Kanun, ne daha sonra yürürlüğe giren kanunlar ne de MBK dönemine ait başka bir pozitif hukuk kuralı, 1 sayılı Kanun'u Teşkilât-ı Esasiye Kanunu'nun eki ya da parçası olarak tanımlamamıştır. Oysa aynen Millî Birlik Komitesi tarafından çıkarılan 157 sayılı Kanun'un 1 sayılı Kanun'a ek olduğunun açıkça belirtilmesi gibi²², 1 sayılı Kanun'un da 1924 tarihli Teşkilât-ı Esasiye Kanunu'na ek olduğunun açıkça belirtilmesinin önünde hukuken hiçbir engel bulunmamakta idi. Ancak böyle açık bir belirtme yapılmadığı gibi, bizzat 1 sayılı Kanun'un 24'üncü maddesinin "*Teşkilât-ı Esasiye Kanununun yürürlükte kalmış olan hükümlerinin ve bu geçici kanunun hükümlerinden herhangi birinin ...*" şeklindeki üçüncü fıkrası, dönemin kurucu iradesinin gözünde 1924 Anayasası ile 1 sayılı Kanun'un birbirinden ayrı hukuki metinler olduğunu ortaya koymuştur.

Yine 1 sayılı Kanun'un izlediği yasama yöntemi -24'üncü maddenin birinci fıkrası dışında- Teşkilât-ı Esasiye Kanunu'na bazı maddeler eklenmesi yahut mevcut maddelerin değiştirilmesi ya da yürürlükten kaldırılması olmadığından; 1 sayılı Kanun'un -24'üncü maddesinin birinci fıkrası dışında kalan- hükümlerinin kendiliğinden diğer bir ifadeyle doğaları (hukuki nitelikleri) gereği 1924 Anayasası'nın parçası olduğunu kabule de olanak bulunmamaktadır.

Burada *Gözler*'in Amerikan Hukukundan kıyasla ifade ettiği aksi görüşe²³ katılmak mümkün görünmemektedir. Zira Amerikan Anayasası'nın 5'nci maddesinde

22 bkz. 157 sayılı Kanun m. 41: "*Bu kanun, 12 Haziran 1960 tarihli ve 1 sayılı Kanun'a ek mahiyette olup ...*"

23 "... anayasa değişikliği kanunlarının maddelerinin, değişiklik yaptığı Anayasa metnine derç edilmesi, orijinal metnin maddelerinin arasına konulması gerekli değildir. Örneğin ABD'deki anayasa değişiklikleri, Anayasanın orijinal metninin içine konulmaz, ayrı bir metin olarak yayınlanırlar ve varlıklarını birer amendment olarak sürdürürler." *Gözler*, 7248 sayılı Kanun.

bu değişikliklerin mevcut Amerikan Anayasası'nın parçası sayılacağı yolunda açık ve tereddüde yer vermeyecek pozitif bir hukuk normu bulunmaktadır²⁴. Bu anlamda Amerikan Hukuku'ndaki anayasa değişiklikleri ile 1 sayılı Kanun arasındaki fark açıktır. Birincisinde, değişikliğin mevcut Anayasanın parçası sayılması yolundaki kurucu iktidar iradesi açıktır. 1 sayılı Kanun'da ise, bu yönde bir kurucu iktidar iradesi yoktur. O dönem kurucu iktidar olan MBK'nın 1 sayılı Kanun'u Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun parçası olarak tanımlamasının önünde hiçbir engel yokken, ne 1 sayılı Kanun'da ne de daha sonra yürürlüğe giren kanunlarda bu yönde bir iradeye yer verilmemiştir. Hatta 1 sayılı Kanun'un 24'üncü maddesinin yukarıda aktarılan üçüncü fıkrası, 1 sayılı Kanun'un MBK gözünde 1924 Anayasası'nın bir parçası olmadığını, hukuken ondan ayrı ve bağımsız bir varlığa sahip olduğunu açıkça ortaya koymaktadır.

Sonuç olarak 1 sayılı Kanun şekli anlamda bir anayasa değişikliği kanunu olmakla birlikte; kanunun 24'üncü maddesinin birinci fıkrası dışındaki hükümleri 1924 Anayasası'nın bir parçası değildir ve ondan ayrı bir hukuki varlığa sahiptir. Diğer taraftan aynı Kanunun 7248 sayılı Kanun'a konu oluşturan temel hükmü olan 6'ncı maddesi, “*anayasa değişikliği kanunu*” şeklinde isimlendirilen bir kanunun içinde yer alan, fakat anayasada herhangi bir değişiklik öngörmeyen, ayrıca pozitif hukukta 1924 Anayasası'nın parçası olarak kabulü mümkün olmayan bir kanun maddesidir.

B. 1 SAYILI KANUN HALEN YÜRÜRLÜKTE MİDİR?

Önceki başlıklarda da değinildiği üzere 7248 sayılı Kanun'a yöneltilen başlıca eleştirilerden biri, bu kanunla zaten yürürlükte olmayan kanun hükümlerinin yürürlükten kaldırıldığı hususudur. Örneğin kanunun TBMM Genel Kurulu'nda görüşülmesi esnasında İstanbul Milletvekili Mehmet Akif Hamzaçebi “*Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Sistemi'ne baktım, 1960 tarihli 1 sayılı Kanun mevzuat sisteminde yok. Bu, 1924 Anayasası'nı değiştiren bir kanun olduğu için 1924 Anayasası'nın yürürlükten kalkmasıyla bu kanun da doğal olarak yürürlükten kalkmış olur. Şimdi, bu teklifle, yürürlükten esasen kalkmış bulunan bir anayasanın bir maddesi yürürlükten kaldırılmış oluyor; böyle bir hukuki garabet var burada.*” şeklinde görüşlerini beyan etmiştir²⁵. Öğretide de benzer bir görüş ileri sürülmüştür. Bu çerçevede Gözler'e göre 1 sayılı Kanun, “... *değişiklik yaptığı 1924 Teşkilatı Esasiye Kanununun bir parçasıdır. 1961 Anayasasının 20 Temmuz 1961 tarihli Resmî Gazetede yayınlanıp yürürlüğe girmesi ve 1961 Anayasasının geçici 4'üncü maddesi uyarınca yeni Anayasaya göre kurulan TBMM'nin toplanmasıyla birlikte, 1924 Teşkilatı Esasiye Kanunu ve bu Kanunu değiştiren 1 sayılı Kanun da kendiliğinden yürürlükten kalkmıştır*”²⁶. Yine yürürlükte olmayan bir kanunun yürürlükten kaldırılmasının hukuk dünyasında doğuracağı

24 bkz. <https://www.archives.gov/founding-docs/constitution-transcript>

25 TBMM Genel Kurul Tutanağı, 27. Dönem 3. Yasama Yılı, 103. Birleşim, 23 Haziran 2020 Salı, www.tbmm.gov.tr

26 Gözler, 7248 sayılı Kanun

bir sonuç olmayacağı için, 1 sayılı Kanun'un yürürlükte olmadığı iddiasının doğal sonucu olarak kanun koyucunun, 7248 sayılı Kanun'u ihdas ederek abesle iştiğal ettiği de ileri sürülmüştür²⁷.

Bu noktada öncelikle belirtilmelidir ki, bir kanunun, bir yönetmeliğin, herhangi bir düzenleyici işlemin yürürlüğü konusunda temel kural "yürürlükten kaldırılmadığı sürece yürürlükte olma" kuralıdır. Yani bir kanun, yürürlükten kaldırılmadığı sürece yürürlükte kabul edilecektir. Bunun sonucu, bir kanunun yürürlükte olduğunu ispatlamak için somut bir delil ibrazına gerek bulunmamasıdır. Ancak bir kanunun yürürlükte olmadığına ortaya konulabilmesi için söz konusu kanunun hangi hukuki tasarrufla, hangi tarihten itibaren yürürlükten kaldırıldığının ortaya konulabilmesi gerekmektedir. Zira "yürürlükten kaldırma" hukuk dünyasında doğrudan sonuç doğuran, belli bir tarihi ve kimliği olması gereken bir tasarruf şeklidir.

Bilindiği üzere kanunları yürürlükten kaldırmak, aynen onları yürürlüğe koymak gibi, yasama organının görev ve yetkisinde olan bir konudur. Türk Anayasa Hukuku'nda 1921 Anayasası'ndan bugüne kadar pozitif bir hukuk ilkesi olarak var olan bu kural²⁸ uyarınca yasama organı, aynen kanunları kabul etme konusunda söz konusu olduğu gibi onları yürürlükten kaldırma konusunda da -kural olarak-²⁹ tek yetkili kabul edilecektir. Bu çerçevede nasıl "yasama organının iradesi" bir kanunun ya da daha özelleştirmek gerekirse "kurucu iktidarın iradesi" bir anayasa değişikliği kanununun yürürlüğe girmesinin olmazsa olmaz (*sine qua non*) koşulu ise; aynı şekilde, "yasama organının iradesi" bir kanunun, "kurucu iktidarın iradesi" de bir anayasa değişikliği kanununun yürürlükten kaldırılmasının ön koşuludur.

Bununla birlikte bir kanunun yürürlükten kalkmasına ilişkin yasama organı iradesinin her zaman açıkça ortaya konulması zorunlu değildir. Kanun koyucu bir kanunun yürürlükten kaldırılması iradesini, "... sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmıştır" şeklinde sarih bir kanun hükmüyle ortaya koyabileceği gibi, zımnî şekilde de ortaya koyabilecektir. Örneğin, mevcut bir kanun ile aynı konuda yürürlüğe konulan yeni bir kanun önceki kanun hükümlerini uygulanamaz hale getirmişse, bu durumda sonraki kanunun önceki kanunun aynı konudaki hükümlerini zımnî ilga ettiği kabul edilecektir³⁰. Bir hukuk düzeninde aynı anda ve aynı konuda birbiri ile çelişen iki hukuk kuralının bulunamayacak olması esasına dayanan ve yeni kural eski kuralı ilga eder (*lex posterior derogat -legi- priori*) şeklinde ifade edilen ilke³¹

27 ibid.

28 Bkz. 1921 Anayasası m.7; 1924 Anayasası m.26; 1961 Anayasası m.64; 1982 Anayasası m.87

29 Şüphesiz bir kanun, bu konuda yetkili kılınan yargı organının (Anayasa Mahkemesi'nin) vereceği bir kararla da iptal edilebilecek ve dolayısıyla yürürlükten kalkabilecektir. Ancak kanunların yargı kararıyla yürürlükten kalkması, inceleme konumuzun kapsamı dışında kalmaktadır.

30 Turhan Esener, **Hukuka Giriş**, 11. Bası, Vedat Kitapçılık, İstanbul 2015, s.122; Erhan Adal, **Hukukun Temel İlkeleri El Kitabı**, 12. Bası, Legal Yayıncılık, İstanbul 2012, s.237; Kemal Gözler, **Hukukun Temel Kavramları**, 17. Bası, Ekin Yayınevi, Bursa 2019, s.134; Kemal Gözler, **Hukuka Giriş**, 16. Bası, Ekin Yayınevi, Bursa 2019, s.278

31 Esener, s.122

uyarınca bu durumda da yürürlükten kaldırma olgusu, yine yasama organının (yeni kanunu ihdas eden) iradesine dayanıyor olacaktır.

Bu çerçevede, bir kanunun yürürlükte bulunup bulunmaması noktasında önemli olan yasama organının açık veya zımnî iradesi olduğundan, bir kanunun Cumhurbaşkanlığı (veya Parlamenter Hükümet Sistemi'nde Başbakanlık) tarafından kaydı tutulan yürürlükteki mevzuata ilişkin elektronik veri tabanlarında bulunmaması, o kanunun yürürlükte olmadığı delili sayılamayacaktır. Zira bir kanunun mevzuat bilgi sisteminde yer almamasının sebebi “yürürlükten kaldırılma” olabileceği gibi, “unutulma” ya da “yürürlükten kaldırılmamakla birlikte uygulanma imkânı kalmadığı için sisteme eklenmesine gerek görülmemesi” gibi hususlar da olabilecektir. Bir başka ifade ile mevzuat bilgi sistemi bir “bilgi kaynağı”dır, “yürürlük kaynağı” değildir. Dolayısıyla bir mevzuat hükmünün yürürlükte olup olmadığı mevzuat veri tabanlarına göre değil, kanun koyucunun bu konudaki iradesine göre belirlenmesi gerekmektedir.

Diğer taraftan “yürürlükten kalkma” olgusu ile sıklıkla karıştırılan bir durum, bir kanunun uygulanmakla etkisinin tükenmesidir. Bir kanunun belirli bir zaman dilimi geçtikten sonra bir daha uygulanmaması ya da uygulanma ihtimalinin kalmaması, eğer bu yönde kanun koyucunun gizli veya açık bir iradesi yoksa, o kanunun yürürlükten kalktığı anlamına gelmeyecektir³². Zira her ne kadar bir kanunun yürürlükten kalkmış olmasının başlıca sonucu o kanunun artık uygulanamayacak olması olsa da; “uygulanmama” ve “yürürlükten kalkma” birbirinden farklı kavramlardır³³. Nitekim hukukumuzda, hatta mevcut 2709 sayılı 1982 Anayasası'nda birçok maddenin (özellikle geçici maddelerin) uygulanmakla etkisi tükenmiştir ve bir daha uygulanabilme imkânı kalmamıştır. Ama bu maddelerin yürürlükte oldukları hususunda hukuk dünyasında herhangi bir tereddüt bulunmamaktadır. Yine kanun koyucunun uygulanma kabiliyeti kalmayan kanunları zaman zaman ihdas ettiği

32 Aynı şekilde bir kanunun adının geçici kanun olması da, tek başına, o kanunun bir süre sonra yürürlükten kalkmış sayılacağına göstergesi olamaz. Örneğin Osmanlı Devleti döneminden kalma bir geçici kanun olan 16 Teşrinisani 1329 (29 Kasım 1913) tarihli “*Merakibi Bahriyeden Maada Mahallerde Kullanılan Müvellidi Buharlarla, Buhar Hazinele ve Motörler Nizamnamesine Muhalefet Edenler Hakkında Kanunu Muvakkat*”, geçici bir kanun olarak isimlendirildiği için veya uygulanma imkânı kalmadığı için belirli bir sürenin geçmesiyle kendiliğinden yürürlükten kalkmamış; yasama organının 2007 yılında 5637 sayılı Kanun'la ortaya koyduğu irade sonucunda, yürürlüğe girmesinden 94 yıl sonra yürürlükten kaldırılmıştır. Dolayısıyla 12.06.1960 tarihli ve 1 sayılı Kanun'un “Geçici Kanun” şeklinde isimlendirilmesi, bu kanunun 2020 yılında yürürlükte olmadığına göstergesi olarak kabul edilemeyecektir. Aksi görüş için bkz. Gözler, 7248 sayılı Kanun.

Bununla birlikte 16 Ağustos 1960 tarihinde yürürlüğe giren 12.08.1960 tarihli ve 55 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesiyle 1 sayılı Kanun'un başlığındaki “geçici” kelimesi kaldırılmıştır. Yani 1 sayılı Kanun, 16 Ağustos 1960 tarihinden itibaren zaten “geçici” şeklinde isimlendirilmemektedir.

33 Bu çerçevede yürürlükte olan ama uygulanmayan ya da yürürlükte olmamakla birlikte somut uyumsuzluklarda uygulanan kanunlara rastlanması mümkündür. Örneğin 4447 sayılı Kanun'un Ek 6'ncı maddesi 1 Ocak 2018 tarihinde yürürlüğe girmiş olmakla birlikte, 7226 sayılı Kanun'un 17'nci maddesi uyarınca 1 Ocak 2021 tarihine kadar uygulanmayacaktır. Diğer taraftan 1086 sayılı Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu'nun tamamı, tüm ek ve değişiklikleri ile birlikte 1 Ekim 2011 tarihinde tümüyle yürürlükten kaldırılmış olmakla birlikte; 6100 sayılı Kanun'un geçici 3'üncü maddesi uyarınca, bölge adliye mahkemelerinin göreve başlama tarihinden önce verilen kararlar hakkında 1086 sayılı Kanunun 427 ilâ 454 üncü madde hükümlerinin uygulanmasına devam edilmiştir.

kanunlarla açık bir şekilde ilga etmesi de,³⁴ “uygulanma imkânı kalmayan kanunların kendiliğinden yürürlükten kalkmayacağı, bunların yürürlükten kaldırılabilmesi için yasama organının bu konuda ortaya koyacağı bir iradeye ihtiyaç duyulduğu” hususunu teyit etmektedir. Bu bağlamda bir kanunun kendiliğinden ilgası da, ancak bunun kanun koyucu tarafından öngörülmüş olması halinde mümkün olacaktır³⁵.

Son olarak bazı kanunların bir diğ erinin parçası ya da eki olması halinde, parçası yahut eki olunan kanunun ilgası yolunda ortaya konulan yasama iradesinin o kanunun tüm parça ve eklerini de kapsayacağı ve aynı irade ile bunların tamamının yürürlükten kalkacağı konusunda duraksama bulunmamaktadır. Zira çoğu düzenleyen veya kapsamı geniş olan bir normun azı düzenleyen yahut kapsamı dar olan normu da kapsamasını, bütün için getirilen bir hükmün o bütünü nün parçaları için de geçerli olmasını gerektiren ve evleviyet (öncelik) şeklinde isimlendirilen mantık kuralı³⁶ bunu gerektirmektedir. Bu çerçevede A Kanunu’nun bir maddesini değiştiren ya da ona yeni bir madde ekleyen B Kanunu’nun, A Kanunu’nun sonradan yürürlükten kaldırılmasıyla birlikte kendiliğinden yürürlükten kalkacağı, bunun için ayrı bir hukuki tasarrufa gerek bulunmadığı açıktır.

12.06.1960 tarihli ve 1 sayılı Kanun yukarıdaki açıklamalar ışığında ele alındığında öncelikle dikkat çeken, bu kanunun yürürlükten kaldırılması yönünde yasama organının açık bir iradesinin bulunmadığıdır. Diğer bir ifadeyle 1 sayılı Kanun ne 1961 Anayasası, ne de daha sonra yürürlüğe giren bir başka kanun tarafından açıkça yürürlükten kaldırılmamıştır.

Diğ er taraftan, bir üst başlıkta üzerinde durulduğu üzere, 1 sayılı Kanun’un 24’üncü maddesinin birinci fıkrası dışındaki hükümleri 1924 Anayasası’nın bir parçası olmayıp, ondan ayrı bir hukuki varlığa sahiptir. Bu nedenle 1961 Anayasası’nın

34 Örneğ in 27.10.1988 tarihli, 3488 sayılı Uygulanma İmkânı Kalmamış Olan Kanunların Yürürlükten Kaldırılması Hakkında Kanun’la ve 26.04.2007 tarihli, 5637 sayılı Uygulanma İmkânı Kalmamış Bazı Kanunların Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun’la, uygulanmakla etkisi tükenen ve uygulanma imkânı kalmayan toplam 1000’den fazla kanun yürürlükten kaldırılmıştır. 3488 sayılı Kanun’la yürürlükten kaldırılan kanunlar arasında, 16.06.1960 tarihli, 3 sayılı Yüksek Adalet Divanının Muhakeme Usulüne Dair Geçici Kanun da bulunmaktadır.

35 Örneğ in 26.05.1932 günlü, 1980 sayılı Muvazene Vergisi Kanunu, kanunun 10’uncu maddesinde yer alan “*Bu Kanun 1 Haziran 1932 tarihinden, bir sene müddetle muteberdir*” hükmüne istinaden, 1 Haziran 1933 tarihinde kendiliğinden yürürlükten kalkmıştır. Bu noktada belirtmek gerekir ki, öğretilerde kendiliğinden yürürlükten kalkan kanunlara örnek gösterilen bütçe kanunlarının ilgili mafe yılın sonunda yürürlükten kalkacak olmasının sebebi, bu kanunların “*yıllık*” kanunlar olduklarının bizzat Anayasa’da öngörülmüş olmasıdır (1982 Anayasası, m.161). bkz. Gözler, **Hukukun Temel Kavramları**, 72; Gözler, **Hukuka Giriş**, 205.

Bununla birlikte Anayasa Mahkemesi tarafından verilen kararlarla, bütçe kanunlarının ilgili oldukları yılın 31 Aralık tarihinden sonra iptal edilmeleri sıklıkla karşılaşılan bir durumdur. (Örneğ in Anayasa Mahkemesi, E.2015/7 K.2016/47 sayılı kararıyla 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nun bazı hükümlerini 2016 yılı içerisinde iptal etmiştir.) Anayasa Mahkemesi kararlarının geriye yürümeyeceği ve Mahkemenin yürürlükte olmayan bir kanunu iptal ederek abesle iş tigele emeyeceği dikkate alındığında, Anayasa Mahkemesi’nin ‘*bütçe kanunlarının ait oldukları yıl sonunda yürürlükten kalkmayacağı*’ görüşünde olduğu belirtilebilecektir.

36 Vecdi Aral, **Hukuk ve Hukuk Bilimi Üzerine**, 7. Bası, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2012, s.204; Necip Bilge, **Hukuk Başlangıcı**, 36. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara 2019, s.215; Kemal Gözler, **Hukuka Giriş**, s.379

yürürlüğe girmesiyle birlikte 1924 Anayasası'nın yürürlükten kalkması, 1 sayılı Kanun'un da (24'üncü maddesinin birinci fıkrası dışında) kendiliğinden yürürlükten kalkması sonucunu doğurmayacaktır.

Bununla birlikte 1 sayılı Kanun'un birçok maddesi, 1961 Anayasası ile zımnen yürürlükten kaldırılmıştır. Bu kapsamda kurucu iktidar 1961 Anayasası'nda açıkça 1 sayılı Kanun'u ilga eden bir hükme yer vermemekle birlikte, geçici 4'üncü maddesinde yer alan “*Bu Anayasaya göre kurulan Türkiye Büyük Millet Meclisinin toplanmasıyla, ... Kurucu Meclisin, Millî Birlik Komitesinin ve Temsilciler Meclisinin hukukî varlıkları sona erer ve bunlar kendiliğinden dağılmış olurlar.*” hükmüyle Millî Birlik Komitesinin, Kurucu Meclisin ve Temsilciler Meclisinin hukuki varlığına son vermiştir. Böylece 1961 Anayasası'nın yürürlüğe girmesinden sonra TBMM'nin ilk toplantısını yaptığı 26 Ekim 1961 tarihi³⁷ itibarıyla, 12 Haziran 1960 tarihli ve 1 sayılı Kanun'un Millî Birlik Komitesine ilişkin hükümlerinin (fiilen ve hukuken) uygulanma imkânı kalmamıştır; bu hükümler, kurucu iktidarın 1961 Anayasası'nın geçici 4'üncü maddesiyle ortaya koyduğu irade doğrultusunda zımnen yürürlükten kaldırılmıştır³⁸.

Yine benzer bir sonuca 1 sayılı Kanun'un bakanlar kuruluna ilişkin maddeleri açısından da ulaşılabilmektedir. Daha önce belirtildiği üzere bir hukuk düzeninde aynı konuda birbiriyle çelişen hükümler aynı anda varlığını sürdüremeyeceğinden ve 1961 Anayasası yürütme organına ilişkin 1 sayılı Kanun'dan farklı esaslar içeren yeni hükümler getirdiğinden, sonraki kanun öncekini ilga eder kuralı uyarınca 1 sayılı Kanun'un bakanlar kurulunu düzenleyen 19 ilâ 22'nci maddeleri de 1961 Anayasası ile zımnen ilga edilmiş bulunmaktadır.

Ne var ki, belli kişiler hakkında yargı erkini kullanmak üzere *ad hoc* bir adalet divanı ve soruşturma kurulu teşekkülünü düzenleyen 1 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesi ile bu organların icra edeceği bazı işlemlerde müsadere yasağının uygulanmayacağını kurala bağlayan aynı Kanun'un 24'üncü maddesinin ikinci fıkrası açısından aynı değerlendirmenin yapılması mümkün görünmemektedir. Bu çerçevede 1961 Anayasası söz konusu maddeleri açıkça yürürlükten kaldırmadığı gibi, bu maddelere göre kurulup faaliyet yürüten Yüksek Adalet Divanı'nın ve Yüksek Soruşturma Kurulu'nun hukuki varlıklarını da sonlandırmamış, yine bu maddeleri uygulamaz kılan, onlarla çelişen yeni bir hüküm de ihdas etmemiştir. Bu nedenle 1 sayılı Kanun'un 7248 sayılı Kanun'la 2020 yılında yürürlükten kaldırılan hükümlerinin, 1961 Anayasasınca zımnen ilga edildiğini kabul etmek mümkün görünmemektedir.

37 https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MM_/d01/c001/mm_01001001.pdf

38 Anayasa koyucu, 1961 Anayasası'nın yürürlüğe girmesiyle birlikte 1961 Anayasası'nı hazırlayan Kurucu Meclis'in ve Millî Birlik Komitesi'nin varlığının kendiliğinden sona ermeyeceği görüşünde olmalı ki; geçici 4'üncü maddeyle bu organların hukuki varlığının sona ereceği hususunu ayrıca ve açıkça düzenleme ihtiyacı hissetmiştir. Diğer taraftan 1961 Anayasası'nın geçici 4'üncü maddesinde yer alan düzenleme, Kurucu Meclisi, Millî Birlik Komitesini ve Temsilciler Meclisini açıkça anmak suretiyle hukuki varlıklarını sona erdirirken, Yüksek Adalet Divanı'nı hukuki varlığı sona erecek kurumlar arasında saymamış ve iradesini, bu kuruluşun hukuk dünyasındaki varlığını devam ettirmesi yönünde ortaya koymuştur. Bu bağlamda eğer Anayasa koyucunun iradesi aksi yönde olsa idi, Yüksek Adalet Divanı'nı da geçici 4'üncü maddede sayılan kurumlar arasına dâhil ederek hukuki varlığını sona erdireceği rahatlıkla ileri sürülebilecektir.

Nitekim biri fiili, diğeri hukuki iki gelişme bu düşüncüyü doğrulamaktadır. Bu çerçevede 1961 Anayasası 20 Temmuz 1961 tarihinde yürürlüğe girdikten³⁹ sonra da, 1 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesiyle kurulan Yüksek Adalet Divanı çalışmaya devam etmiş; hatta Başbakan Adnan Menderes ile bakanlar Hasan Polatkan ve Fatin Rüştü Zorlu hakkında 15 Eylül 1961 tarihinde idam kararları vermiş⁴⁰ ve bu kararlar 16-17 Eylül 1961 tarihlerinde⁴¹ infaz edilmiştir. Dolayısıyla 1961 Anayasası'nın yürürlüğe girdiği dönemde egemenliği kullanan Devlet organları Yüksek Adalet Divanı'nın hukuki dayanağının yürürlükten kalktığı yönünde bir düşünceye kapılmamışlar, 1 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesine göre kurulup faaliyet gösteren söz konusu divanın verdiği kararları bağlayıcı kabul ederek infaz etmişlerdir.

1924 Anayasası'nın yürürlükten kalkmasının 1 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesinin de yürürlükten kalkması sonucunu doğurmadığını ortaya koyan hukuki gelişme ise, 25 Nisan 1962 tarihinde yürürlüğe giren 22.04.1962 tarihli ve 44 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un geçici 7'nci maddesidir. Bu madde, birinci fıkrasında "*Anayasa Mahkemesinin görevine başladığının Resmî Gazetede ilân edildiği gün, Yüksek Adalet Divanı ile Yüksek Soruşturma Kurulunun hukuki varlıklarının sona ermesi*"ni öngörerek, Yüksek Adalet Divanı ile Yüksek Soruşturma Kurulu'nun ve bu organların varlığının hukuki dayanağı olan 1 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesinin 25 Nisan 1962 tarihi itibarıyla yürürlükte olduğunu ortaya koymaktadır.

Fiili ve hukuki bu iki veriden hareketle kesin olarak ortaya çıkan sonuç, öğretide⁴² ve TBMM Genel Kurulu'nda⁴³ iddia edildiğinin aksine, 1 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesi ile 24'üncü maddesinin ikinci fıkrasının, 1924 Anayasası'nın ilgasıyla birlikte yürürlükten kalkmadığıdır.

Bununla birlikte 44 sayılı Kanun'un geçici 7'nci maddesi karşısında, 1 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesinin ve 24'üncü maddesinin ikinci fıkrasının (25 Nisan 1962 tarihinden sonra) Anayasa Mahkemesi'nin göreve başladığı tarih itibarıyla uygulanamaz hale geldiği, dolayısıyla bu tarihte anılan kanun hükümlerinin kanun koyucu tarafından zimnen yürürlükten kaldırıldığı ileri sürülebilecektir. Ancak burada üzerinde durulması gereken önemli bir nokta, 44 sayılı Kanun'un geçici 7'nci maddesi ile Yüksek Adalet Divanı'nın ve Yüksek Soruşturma Kurulu'nun hukuki varlıkları sona erdirilmiş olmakla birlikte; 1 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesi uyarınca görülmekte olan ve bu iki kurum tarafından henüz sonuçlandırılmamış bulunan dava ve soruşturmalara

39 Bkz. 20.07.1961 tarihli ve 10859 sayılı Resmî Gazete.

40 **Yüksek Adalet Divanı Kararları, İstanbul – Yassıada 14 Ekim 1960 – 15 Eylül 1961**, Birinci Bası, Kabalcı Yayınevi, İstanbul 2007, s.396

41 Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.100; Mustafa Erdoğan, **Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset**, 9. Bası, Hukuk Yayınları, Ankara 2016, s.143

42 Gözler, 7248 sayılı Kanun

43 TBMM Genel Kurul Tutanağı, 27. Dönem 3. Yasama Yılı, 103. Birleşim, 23 Haziran 2020 Salı, www.tbmm.gov.tr

devam edilecek ve bunların karara bağlanacak olmasıdır. Bu çerçevede aynı maddenin ikinci ve sekizinci fıkraları arasında yer verilen hükümlerde, sâkıt Cumhurbaşkanı, bakanlar ve milletvekilleri ile bunların suçlarına iştirak edenler hakkındaki dava ve soruşturma dosyalarının, yine haksız iktisap dosyalarının konusuna göre Anayasa Mahkemesi'ne, TBMM'ye yahut derece mahkemelerine ve savcılıklara intikal ettirileceği ve bu işlerin anılan kurumlar tarafından sonuçlandırılacağı öngörülmüştür. Bu durum, Yüksek Adalet Divanı ile Yüksek Soruşturma Kurulu'nun hukuki varlıkları sonlandıktan sonra dahi 1 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesinin ve 24'üncü maddesinin ikinci fıkrasının yürürlükten kaldırılmadığını ortaya koymaktadır.

Zira 1 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesi, esasen darbeyi gerçekleştiren ve kurucu iktidar yetkisini zor kullanarak ele geçiren iradenin, eski Cumhurbaşkanı, Başbakan, bakanlar ve milletvekillerince gerçekleştirilen ve eylem tarihinde cezai takibata maruz kalması mümkün olmayan⁴⁴ ve hatta suç dahi oluşturmayan⁴⁵ fiillerini ceza yargılaması konusu yapabilmesinin hukuki dayanağıdır. Diğer bir ifadeyle bu madde, yukarıda anılan kişilerin yargılanmasını hukuken mümkün kılan, onların suç oluşturmayan veya özel bir takip usulü ile soruşturulabilecek olan eylemlerinden ceza almalarının önünü açan bir darbe hukuku hükmüdür. Bizzat Yüksek Adalet Divanı'nın "Anayasayı İhlal" davası kararında belirttiği gibi;

"... 1 numaralı kanun, 6 ncı maddesinde, sözü geçen iktidar mensuplarını 'yargılamak üzere bir yüksek Adalet Divanı kurulum' demekle -işte, kendi yarattığı, ihtilâl hukukuna, dayanmak suretiyle- ve bu ihtilâl hukukunun icabı olarak iktidara mensup şahısları birer 'Sanık' olarak vasıflandırmakla ve 'Sanıkların sorumluluk'larından söz açmakla, netice itibariyle, tıpkı müşterek müdafaaada zikredilen memleketlerde -ve bu arada İtalya'da- olduğu gibi ihtilâli yapan kuvvet: bu gün davada Yüce Divan huzuruna çıkanların Anayasa ihlâli suçunu, mevcut ceza mevzuatına göre hukuken işleyebileceklerini, hukukî bir esas olarak kabul etmiş bulunuyor. Hatta mezkûr kanunun sevkettiği bu hükümler ile ihtilâl kuvveti, iktidara mensup bu kişilerin (teşrii sorumsuzluk) esasında(n) faydalanamayacaklarını kabul etmiş olduğunu da, aynı surette ve daha da kat'iyetle, açıklamış bulunuyor.

44 Yüksek Adalet Divanı tarafından yargılanan şahıslara isnad olunan suçların işlendiği tarihte yürürlükte olan 1924 tarihli Teşkilât-ı Esasiye Kanunu'nun 17'nci maddesi "Hiçbir mebus Meclis dâhilindeki rey ve mütalâasından ve beyanatından ve Meclisteki rey ve mütalâasının ve beyanatının Meclis haricinde irat ve izharından dolayı mesul değildir. Gerek intihabından evvel gerek sonra aleyhine cürüm isnat olunan bir mebusun maznunen isticvabı veya tevkifi veyahut muhakemesinin icrası Heyeti Umumiyenin kararına menuttur." hükmünü içermektedir.

45 Bu değerlendirme Yüksek Adalet Divanı'nın gördüğü temel dava olan Anayasayı ihlal davası için yapılmıştır. Zira söz konusu davanın hukuki dayanağı, "Türkiye Cumhuriyeti Teşkilatı Esasiye Kanununun tamamını veya bir kısmını tağyir ve tebdil veya ilgaya ve bu kanun ile teşekkül etmiş olan Büyük Millet Meclisini iskata veya vazifesini yapmaktan men'e cebren teşebbüs edenler"in idam cezasıyla cezalandırılacağını hükme bağlayan 765 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 146'ncı maddesidir. Görüleceği üzere madde Anayasa'nın (aynen Millî Birlik Komitesi'nin yaptığı gibi) zor kullanılarak değiştirilmeye teşebbüs edilmesini ve yine TBMM'nin zor kullanılarak görev yapmaktan alıkonulmasına teşebbüs edilmesini müeyyideye bağlamaktadır; yoksa milletvekillerinin Anayasa'ya aykırı olduğu iddia edilen kanunlar lehinde oy kullanmalarını değil.

Zira ihtilâl kuvveti nazarında, 1924 Anayasasının 17 nci maddesinin koyduğu sorumsuzluk esasının ve teşrii masuniyet müessesesi(si)nin bu sanıklara tatbiki kâbil olmadığı aşikârdır. Gerçekten 1 numaralı kanunun 6 nci maddesi bunları(n) ‘yargılanmasından’, ‘sanıklığından’ ve ‘sorumluluklarının araştırılmasından’ bahsetmekle, aşikârdır ki, hiçbir zaman, 17 nci maddeye müşterek müdafaanın verdiği manâyı atfetmemekte; hiç değilse iktidara mensup bu şahıslar hakkında bu 17 nci madde ile asla ihticac olunamayacağını belirtmiş olmaktadır.”⁴⁶

Dolayısıyla 1 sayılı Kanun’un 6’ncı maddesinin yürürlükte olmadığı bir hukuk düzeninde Yüksek Adalet Divanı’nda görüşülmesine başlanan davaların ya da Yüksek Soruşturma Kurulu’nda başlayan soruşturmaların devam edebilmesi ve bir mahkûmiyet kararı ile sonuçlanabilmesi mümkün değildir. Diğer bir ifadeyle darbe hukukuna özgü bir kanunî düzenleme olmadan yargılanabilmesi hukuken mümkün olmayan kişilerin ve onların eylemlerinin, söz konusu kanunî düzenleme yürürlükte kalmadığı sürece yargılama işlemlerine maruz kalmaya devam edebilmesi de hukuken mümkün olmayacaktır. Bu durum, kanun koyucunun 1962 yılında 44 sayılı Kanun ile ortaya koyduğu iradenin de, (açıkça veya zımnem) 1 sayılı Kanun’un 6’ncı maddesinin yürürlükten kaldırılması istikametinde olmadığını göstermektedir.

1 sayılı Kanun’un 6’ncı maddesi hakkında yapılan değerlendirmeler 1 sayılı Kanun’un 24’üncü maddesinin ikinci fıkrası açısından da geçerlidir. Zira söz konusu fıkra, “*eski iktidar mensuplarından, kendilerinin ve yakınlarının servetlerini meşrû yollardan edindiklerini mahkemede ispat edemeyenler hakkında Teşkilâtı Esasiye Kanununun 73 üncü maddesinde yazılı müsadere yasağını*” 27 Mayıs 1960 tarihinden itibaren yürürlükten kaldırmış; böylece Demokrat Parti mensuplarının, aile fertlerinin ve onların yakını olarak nitelendirilebilecek diğer kimselerin mal varlığı değerlerini, aksi ispat edilinceye kadar gayrimeşru yollardan edinilmiş kabul ederek bunların müsaderesine izin vermiştir. Nitekim bu fıkraya istinaden yürürlüğe konulan 16.06.1960 tarihli ve 3 sayılı Kanun’un 9’uncu maddesi Yüksek Soruşturma Kurulu tarafından oluşturulacak soruşturma kurullarına, 1 sayılı Kanun’un 6’ncı maddesi uyarınca yargılanan sanıklardan ve bunların yakınlarından -kendilerine herhangi bir suç isnad edilmese dahi- mal beyanı isteme⁴⁷ ve yine bu kimselerin taşınır, taşınmaz ve alacaklarına ihtiyati haciz koyma yetkisi vermiş⁴⁸; 22.12.1960 tarihli ve 170

46 Yüksek Adalet Divanı Kararları, Esas no.1960/1, s.60-61, Parantez içinde olup italik olmayan kısımlar, kararın orijinal metninde bulunmamaktadır. Kararın aktarılan paragraflarından sonraki paragrafı da ilginçtir: “3 numaralı kanun da, 7 nci maddesinde ‘tevkif kararından’ söz açmakla yukarıdaki görüşü teyit etmektedir. Zira ihtilâli yapanların nazarında Anayasa 6 nci maddede sayılanlara tatbiki kâbil olsa idi –Bunların sorumsuzluktan ve Teşrii masuniyetten faydalanabilen kişiler olmak hesabıyla- hiç bir surette tevkifleri cihetine gidilememek lâzım gelirdi.”

47 “1 sayılı Kanun’un 24’üncü maddesi ile güdülen gayeyi göz önüne alarak 3 sayılı Kanun’la verilen yetkiyi kullanan Yüksek Soruşturma Kurulu, Mahmut Goloğlu, eşi ve çocuklarından 1950-1960 yılları arasında iktisap ettikleri servetlerini gösteren iki adet Varlık Beyannamesi ile gelir ve masraflarını göstermek için Gelir ve Masraf Beyannamesi talep edilmiştir.” Zehra Aslan, Işıl Tuna, **Yassıada’da Yargılanan Trabzon Milletvekilleri**, 1. Bası, Libra Kitapçılık, İstanbul 2019, s.69-70.

48 bkz. 18.06.1960 tarihli, 10529 sayılı Resmi Gazete

sayılı Kanun'un⁴⁹ 1'nci ve 2'nci maddesiyle de söz konusu mal beyanına konu mal varlığı değerlerinden *"haklı olarak iktisap edildiği ispat edilemeyen"*lerin ağır ceza mahkemesi kararıyla müsadere edileceği hükme bağlanmıştır⁵⁰.

Görüleceği üzere 1 sayılı Kanun'un 24'üncü maddesinin ikinci fıkrasıyla belirli kişilerin mal varlıkları hakkında *"haksız yere iktisap edildikleri"* yönünde bir karine öngörülmüş ve bu karinenin aksi ortaya konulamadığı takdirde söz konusu mal varlığı değerleri yönünden 1924 Anayasası döneminde geçerli olan müsadere yasağı kaldırılmıştır. Diğer bir ifadeyle 1 sayılı Kanun'un 24'üncü maddesinin ikinci fıkrası, *"eski iktidar mensubu kişilerin ve yakınlarının servetlerinin -aksi ispat edilemediği takdirde- meşru olmayan yollardan edinildiğinin kabul edilmesi ve müsadereye tâbi tutulması"* şeklinde bir hukuki rejim inşa etmiştir. 25.04.1962 tarihli ve 44 sayılı Kanun'un geçici 7'nci maddesi de *"gayrimeşru iktisap dosyaları"*nın 170 sayılı Kanun hükümleri uyarınca yetkili mercilere devrini ve bu merciler tarafından karara bağlanmasını öngörerek, 1 sayılı Kanun'un 24'üncü maddesine dayanan söz konusu hukuki rejimin devam etmesi yönünde bir irade ortaya koymuştur. Bu durum şüphesiz, kanun koyucunun 44 sayılı Kanun'a yansıyan (açık ve/veya zımnî) iradesinin *"1 sayılı Kanun'un 24'üncü maddesinin ikinci fıkrasının yürürlükten kalkması"* yönünde değil bilakis *"bu hükmün yürürlükte kalması"* yönünde olduğunu, dolayısıyla anılan hükmün 44 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği 1962 yılından sonra da yürürlükte kaldığını göstermektedir.

Öte yandan uygulamaya bakıldığında bu hususu teyit eden örneklere rastlanılması mümkündür. Örneğin 44 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden sonra, Yüksek Adalet Divanı tarafından gayrimeşru iktisapta buldukları değerlendirildiğinden, mal varlıklarının müsadere edilmesi için dosyaları ağır ceza mahkemelerine gönderilen Demokrat Parti milletvekilleri bulunmaktadır⁵¹. Yüksek Adalet Divanı ile Yüksek Soruşturma Kurulu'nun hukuki varlıkları sona erdikten sonra dahi ağır ceza mahkemelerinde bazı kişiler hakkında, sadece Demokrat Parti milletvekili olmaları sebebiyle, 1950 ilâ 1960 yılları arasında edindikleri mal varlıkları karine olarak gayrimeşru kabul edildiği için müsadere ile neticelenebilecek yargılama işlemlerinin yürütülmesi, ancak 1 sayılı Kanun'un 24'üncü maddesinin ikinci fıkrasının yürürlükte olduğu bir hukuk düzeninde mümkün olabilecektir. Diğer taraftan eski iktidar mensupları ile yakınlarının *"haklı olarak iktisap edildiği ispat edilemeyen menkul ve gayrimenkul mallar ile sair hak ve alacaklarının müsaderesine karar verileceğini"* öngören 170 sayılı Kanun'un, 5637 sayılı Kanun'la yürürlükten

49 170 sayılı *"1 ve 3 Sayılı Kanun Gereğince Mal Beyanına Davet Olunanlardan Meşru Surette Edindiklerini İspat Edemedikleri Malların Müsaderesi Hakkında Kanun"*

50 bkz. 29.12.1960 tarihli, 10693 sayılı Resmi Gazete

51 İstanbul milletvekili Arife Necla Tekinel, İstanbul milletvekili Ayşe Günel, Aydın milletvekili Emine Piraye Levent, Işıl Tuna, **Yassıada'da Yargılanan Demokrat Parti Kadın Milletvekilleri**, 1. Bası, Libra Kitapçılık, İstanbul 2018, s.44-45, 58-59, 102-103. Ayrıca Trabzon milletvekili Selahaddin Karayavuz'un ağır ceza mahkemesine itikal ettirilen haksız iktisap dosyası hakkında bkz. Aslan, Tuna, s. 133-135.

kaldırıldığı 2 Mayıs 2007 tarihine⁵² kadar yürürlükte kalması da ayrıca, bu kanunun hukuki dayanağını oluşturan 1 sayılı Kanun'un 24'üncü maddesinin ikinci fıkrasının, 44 sayılı Kanunla zımnen yürürlükten kaldırılmadığının bir diğer delilini oluşturmaktadır.

Özetlemek gerekirse, bir kanunun yürürlükten kaldırılması için, aynen yürürlüğe girmesinde olduğu gibi yasama organının bu yönde açık veya zımnî bir irade ortaya koyması gerekmektedir. Oysa 1 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesi ile 24'üncü maddesinin ikinci fıkrasını açıkça veya zımnen yürürlükten kaldıran bir yasama tasarrufu bulunmamaktadır. Yine, 1961 Anayasası'nın kabulü ya da 22 Nisan 1962 tarihli ve 44 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesi gibi, söz konusu yasal düzenlemelerin zımnen yürürlükten kaldırıldığına delil olarak sunulabilecek hukuki tasarruflar yasama organının bu yönde bir iradesinin olduğunu göstermemektedir. Bilakis gerek 1961 Anayasası'nın kabulünden, gerekse 44 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden sonra da 1 sayılı Kanun'un 7248 sayılı Kanun ile ilga edilen hükümlerinin yürürlükte kaldığını gösteren hukuki ve fiili deliller bulunmaktadır.

C. 1 SAYILI KANUN'UN 2020 YILINDA YÜRÜRLÜKTE BULUNMADIĞI KABUL EDİLİRSE, 7248 SAYILI KANUNUN ÇIKARTILMASI ABESLE İŞTİĞAL Mİ OLUR?

1 sayılı Kanun'un yürürlükte olmadığı yönünde ortaya konulan görüşlerin mantıksal sonucu, (zaten yürürlükte olmayan bir kanun yürürlükten kaldırılamayacağı için) 7248 sayılı Kanun'un hukuk dünyasında herhangi bir değişiklik meydana getirmediği ve dolayısıyla 7248 sayılı Kanun'u çıkartan yasama organının abesle iştiğal ettiği. Bu noktada 7248 sayılı Kanun ile ilga edilen 1 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesinin ve 24'üncü maddesinin ikinci fıkrasının ne 1961 Anayasası'yla, ne 1962 yılında 44 sayılı Kanun'la, ne de daha sonra bir başka yasama tasarrufuyla yürürlükten kaldırılmadığı bir önceki başlıkta açıklanmıştır. Bununla birlikte 7248 sayılı Kanun'a, 12.06.1960 tarihli ve 1 sayılı Kanun'un yürürlüğü noktasında getirilen eleştirileri haksız kılan bir başka önemli husus daha bulunmaktadır. Buna göre, bir an için 7248 sayılı Kanun'un TBMM'de kabul edildiği 23 Haziran 2020 tarihinde 1 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesi ile 24'üncü maddesinin ikinci fıkrasının yürürlükte bulunmadığı yönünde ileri sürülen iddialar kabul edilecek olsa dahi bu durum, -iddia edildiği gibi- 7248 sayılı Kanun'u kabul eden TBMM'nin abesle iştiğal ettiğini göstermeyecektir.

Zira 12.06.1960 tarihli ve 1 sayılı Kanun 2020 yılında yürürlükte değilse, o zaman bu kanunun daha önce yürürlükten kalktığı bir tarih olmalıdır. Örneğin 1 sayılı Kanun'un 1924 Anayasası'nın yürürlükten kalkmasıyla (1961 Anayasası'nın yürürlüğe girmesiyle) veya 1961 Anayasası'nın yürürlüğe girmesi sonrası TBMM'nin toplanmasıyla birlikte kendiliğinden yürürlükten kalktığı kabul edildiğinde⁵³, bu

52 bkz. 02.05.2007 tarihli, 26510 sayılı Resmi Gazete

53 bkz. Gözler, 7248 sayılı Kanun

durumda 1 sayılı Kanun'un (tümüyle) yürürlükten kalktığı tarih 20 Temmuz 1961 veya 26 Ekim 1961 tarihi olacaktır. Oysa 7248 sayılı Kanun, 1 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesini ve 24'üncü maddesinin ikinci fıkrasını kendi yürürlük tarihinden⁵⁴ ileriye dönük (*ex nunc*) olarak ya da 20 Temmuz 1961 (veya 26 Ekim 1961) tarihinden geçerli olmak üzere yürürlükten kaldırmadığı için, abesle iştiğal etmiş sayılamayacaktır. Zira bu durumda 7248 sayılı Kanun'un yaptığı şey, daha önce 20 Temmuz 1961 (veya 26 Ekim 1961) tarihinde yürürlükten kalkan bir kanunu, 27 Mayıs 1960 tarihinden itibaren yürürlükten kalkmış hâle getirmek olacaktır.

Bir yasama tasarrufunun abesle iştiğal olarak nitelendirilebilmesi için söz konusu tasarrufun hukuki hiçbir sonuç doğurmaması gerekmektedir. Eğer bir yasama tasarrufu -beğenilsin ya da beğenilmesin, eleştirilsin yahut takdir edilsin- hukuki herhangi bir sonuç doğuruyorsa, o zaman bu tasarrufu yürürlüğe koyan TBMM'nin abesle iştiğal ettiği ileri sürülemeyecektir. Bu noktada her ne kadar *Gözler* tarafından geçmişe etkili yasama işlemleri eleştirilse ve bu eleştiriler üzerinde aşağıda ayrıca durulacak olsa da, şu hususun belirtilmesi gerekir: “7248 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği tarihte 1 sayılı Kanun'un tamamının yürürlükte olmadığı kabul edildiği takdirde TBMM'nin yaptığı şey, 1 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesinin yürürlükten kalktığı tarihi 20 Temmuz 1961'den (veya 26 Ekim 1961'den) 27 Mayıs 1960 tarihine doğru geri çekmektir”. Böylece Yüksek Adalet Divanı'nın 27 Mayıs 1960 ilâ 20 Temmuz 1961/26 Ekim 1961 tarihleri arasında yaptığı tüm iş ve işlemler hukuki dayanaktan yoksun hale gelmektedir ve 7248 sayılı Kanun'un geçici 1'nci maddesiyle mağdurlara tazminat hakkı tanınmasının hukuki altyapısı oluşturulmaktadır. Bu hukuki sonuç ise, tek başına, 7248 sayılı Kanun'un 1'inci maddesini kanun haline getirmekle TBMM'nin yaptığı şeyin abesle iştiğal olmadığını ispatlamaya kâfidir.

Yine 1 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesinin yürürlükten kalktığı tarihin 20 Temmuz 1961 veya 26 Ekim 1961 tarihinden 27 Mayıs 1960 tarihine doğru geriye çekilmesinin bir diğer (ve belki en önemli) sonucu, “*Celal Bayar ve Adnan Menderes ile dönemin bakanları ve milletvekilleri Anayasa'yı ihlal etmekten ve diğer bazı suçlardan mahkûm olmuş kişilerdir*” şeklinde Türk Hukukunda var olan hukuki gerçekliği değiştirmektir. Diğer bir ifadeyle Yüksek Adalet Divanı tarafından bu iki devlet adamı ve diğer bakanlar ile milletvekilleri hakkında verilmiş olan mahkûmiyet kararlarının “*yargısal karar*” olarak kabul edilmelerini sağlayan hukuki dayanakları geçersiz hale getirmek ve bunların hukukumuzdaki “*şekli anlamda kesin hüküm*” niteliğini ortadan kaldırmaktır.

Özetle 12 Haziran 1960 tarihli ve 1 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesi ve 24'üncü maddesinin ikinci fıkrası 2020 yılında ister yürürlükte olsun ister olmasın⁵⁵, 7248 sayılı Kanun hukuk dünyasında önemli sonuçlar doğurmuştur ve dolayısıyla bu kanunu kabul eden TBMM abesle iştiğal etmemiştir.

54 1 Temmuz 2020

55 1 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesi ile 24'üncü maddesinin ikinci fıkrasının yürürlükte olduğunu ortaya koyan açıklamalar için bkz. “B. 1 sayılı Kanun Halen Yürürlükte Midir?” başlığı

D. 1 SAYILI KANUN'UN YÜRÜRLÜKTEN KALDIRILMASI İÇİN BİR ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ KANUNUNUN VARLIĞI ZORUNLU MUDUR?

Öğretide 7248 sayılı Kanun'un 1'inci maddesi hakkında dile getirilen bir diğer eleştiri, 12 Haziran 1960 tarihli ve 1 sayılı Kanun'un yürürlükte olduğunun kabul edilmesi durumunda, bu kanunun bir anayasa değişikliği kanunu olması sebebiyle normal bir kanunla ilga edilemeyecek olmasıdır. Buna göre 1 sayılı Kanun bir anayasa değişikliği kanunu olduğu için, eğer yürürlükte ise, ancak bir anayasa değişikliği kanunu ile değiştirilebilecektir. Hâlbuki 7248 sayılı Kanun, bir anayasa değişikliği kanunu değildir⁵⁶.

1 sayılı Kanun hükümlerinin, bu kapsamda söz konusu kanunun 6'ncı maddesi ile 24'üncü maddesinin ikinci fıkrasının ancak bir anayasa değişikliği kanunu ile değiştirilebileceği yahut yürürlükten kaldırılacağı düşüncesi, 14 Haziran 1960 tarihinden 20 Temmuz 1961 tarihine kadar olan zaman dilimi için doğrudur. Zira 1961 Anayasası'nın geçici 4'üncü maddesinde asli kurucu iktidar, Milli Birlik Komitesi tarafından ihdas edilen kanunların ne şekilde değiştirileceğini ya da yürürlükten kaldırılacağını, normal kanun – anayasa değişikliği kanunu şeklinde bir ayırım yapmaksızın belirlemiştir. Bu kapsamda 1961 Anayasası'nın geçici 4'üncü maddesinin üçüncü fıkrası şu hükmü içermektedir:

“Normal demokratik rejimi bütün teminatı ile kurmak amacıyla gerçekleştirilen ve yürütülen 27 Mayıs 1960 Devrim tarihinden 6 Ocak 1961 tarihine kadar çıkarılan kanunlar, Türkiye Cumhuriyetinin diğer kanunlarının değiştirilmesi ve kaldırılmasında uygulanan kurallara göre değiştirilebilir veya kaldırılabilir. Ancak, bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde iptâl dâvası açılmıyacağı gibi, itiraz yoluyla dahi mahkemelerde Anayasaya aykırılık iddiası ileri sürülemez.”

Bu noktada *Gözler*, bu hükmün sadece Milli Birlik Komitesi döneminde çıkarılan olağan kanunlar için geçerli olduğunu, 1924 Anayasası ile onda değişiklik yapan 1 sayılı Kanun'u kapsamadığını ileri sürmüştür⁵⁷. Bu görüşe katılmak mümkün görünmemektedir. Zira anayasa değişikliği kanunları da -adı üstünde- bir kanundur. Hukukumuzda, Anayasada ve TBMM İçtüzüğü'nde yer alan “kanunlara” ilişkin normlar, aksini açıkça belirtmiyor veya aksi hükmün konusundan ve bağlamından anlaşılıyorsa, tüm kanunlar için geçerli kabul edilmektedir. Diğer bir ifadeyle hükmün kaleme alınma şeklinden, konusundan, sistematüğinden, içeriğinden veya benzer diğer bir unsurdan aksi anlaşılıyorsa, Anayasa'da ve İçtüzük'te yer alan “kanunlara” ilişkin genel hükümler, “Anayasa değişikliği kanunu - bütçe kanunu – af kanunu – normal kanun” şeklinde ayrımlara gidilmeksizin tüm kanunlar açısından geçerli kabul edilmektedir.

Örneğin 1982 Anayasası'nın 148'inci maddesinin ikinci fıkrasında anayasa yargısı ile ilgili olarak yer alan “Kanunun yayımlandığı tarihten itibaren on gün

56 Gözler, 7248 sayılı Kanun

57 Gözler, 7248 sayılı Kanun, dipnot 3

geçtikten sonra, şekil bozukluğuna dayalı iptal davası açılmaz; def'i yoluyla da ileri sürülemez." hükmünde geçen kanun kelimesi, Anayasa'nın metninde böyle bir ayırım yapılmadığı, ayrıca hükmün içeriği, kapsamı ve bağlamı aksi bir yoruma elverişli olmadığı için, hem normal kanunlar hem de anayasa değişikliği kanunları açısından geçerli bir hükümdür. Dolayısıyla bir anayasa değişikliği kanununun şekil yönünden Anayasa'ya aykırı olduğu iddiasıyla başvurulabilecek tek yol, söz konusu anayasa değişikliği kanununun yayınlanmasından itibaren 10 gün içerisinde iptal davası açmaktır. Yine TBMM İçtüzüğü'nün 51'inci maddesinde yer alan "*Başkanlığa gelen kanun teklifleri, resmî tezkereler ve komisyon raporları ile yazılı soru, genel görüşme, Meclis araştırması ve Meclis soruşturması önerileri gelen kâğıtlar listesinde yayımlanır*" hükmünde geçen kanun teklifleri ibaresi, aksini açıkça ortaya koyan veya zımnen gerekli kılan bir faktör bulunmadığı için, anayasa değişikliği kanunu teklifleri açısından da geçerli kabul edilmektedir⁵⁸.

Benzer örneklere 1961 Anayasası döneminde de rastlamak mümkündür. Bu çerçevede örneğin kurucu iktidar, 1961 Anayasası'nın 93'üncü maddesinin başlangıcında yer alan "*Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince kabûl edilen kanunları on gün içinde yayımlar; uygun bulmadığı kanunu, bir daha görüşülmek üzere, bu hususta gösterdiği gerekçe ile birlikte, aynı süre içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderir.*" cümlesinden hemen sonra gelmek üzere "*Bütçe kanunları ve Anayasa bu hükmün dışındadır.*" şeklinde bir hüküm daha sevk etme ihtiyacı duymuştur. Çünkü kanunların yayınlanmasına ilişkin birinci cümlelerin doğası gereği bütçe kanunları ile anayasa değişikliği kanunlarını kapsamadığı ileri sürülemeyeceğinden, kurucu iktidar konuya açıklık getirmiş ve 93'üncü maddenin birinci fıkrasının anayasa değişikliği kanunları hakkında geçerli olmadığını açıkça hükme bağlamıştır⁵⁹.

Dolayısıyla anayasa değişikliği kanunlarını hariç tutmadan veya metne bu yönde bir anlam yüklenmesini gerekli kılan hukuki bir neden⁶⁰ olmadan Anayasa'da "kanunlar" şeklinde yapılan genel tanımlamaların anayasa değişikliği kanunlarını da kapsamına aldığı kabulü gerekmektedir. Bu bağlamda 1961 Anayasası'nın geçici 4'üncü maddesinde yer alan "*27 Mayıs 1960 Devrim tarihinden 6 Ocak 1961*

58 Örneğin Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda Değişiklik Yapılmasına İlişkin 6771 sayılı Kanun 12.12.2016 tarihli ve 48 sayılı Gelen Kâğıtlar Listesinde yayınlanmıştır. <https://www.tbmm.gov.tr/gelenkagit/d026/yil02gk/gk.48.htm>

59 Benzer bir düzenleme ve anayasa değişikliği kanunlarının bu düzenlemeden istisna tutulması 1982 Anayasası'nın 89'uncu maddesinde de söz konusudur.

60 Mesela TBMM İçtüzüğü'nün 57'nci maddesinde yer alan "*kanunların oylanması esnasında, işaretle oylamaya geçilirken en az yirmi milletvekili ayağa kalkmak veya önerge vermek suretiyle yoklama yapılmasını isteyebilir*" hükmünde geçen kanun kelimesi ile kastedilen, normal kanunlardır. Anayasa değişikliği kanunları bu hüküm kapsamında kabul edilemeyecektir. Zira İçtüzüğün 94'üncü maddesi Anayasa değişikliği kanunlarının oylanmasının gizli oylama yöntemi ile yapılmasını âmirdir. Dolayısıyla 57'nci maddenin öngördüğü şekilde Anayasa değişikliği kanunlarının oylanması esnasında işaretle oylamaya geçilebilmesi mümkün değildir. Bu bağlamda TBMM İçtüzüğü'nün 94'üncü maddesi, 57'nci maddede yer alan kanun kelimesinin 'Anayasa değişikliği kanunlarını' da kapsayacak şekilde anlaşılmasının önünde 'hukuki bir engel' oluşturmaktadır.

tarihine kadar çıkarılan kanunlar” tanımlamasının, niteliği ne olursa olsun bu dönem içerisinde çıkarılan bütün kanunları ifade ettiği ve dolayısıyla 1 sayılı Kanun’u da kapsadığı sonucuna ulaşılmaktadır.

Bir konuda kurucu iktidar açık bir kural öngörmüşse, bu kural dışında bir hukuki gerçeklik aramak abesle iştiraldir. 12 Haziran 1960 tarihli ve 1 sayılı Kanun bir anayasa değişikliği kanunu olmakla birlikte, 20 Temmuz 1961 tarihinden sonrası için bu kanunun -değiştirilme ve kaldırılma noktasında- normal kanunlardan bir farkı bulunmamaktadır. Zira geçici 4’üncü madde ile asli kurucu iktidar, yapabileceklerinin hukuki yönden bir sınırı bulunmadığı için, daha önce bir anayasa değişikliği kanunu mahiyetindeki 1 sayılı Kanun’u hukuk düzenimizde normal kanunlarla aynı hiyerarşik düzeye indirmiş ve onu normal bir kanun haline getirmiştir.

Nitekim 1961 Anayasası’nın kabulünden sonraki dönemde yapılan bazı yasama tasarrufları bu görüşü teyit etmektedir. Bu çerçevede daha önce de değinildiği gibi, 22.04.1962 tarihli ve 44 sayılı Kanun’un geçici 7’nci maddesi, yani anayasa değişikliği kanunu niteliği taşımayan normal bir kanun hükmü, Yüksek Adalet Divanı ile Yüksek Soruşturma Kurulunun hukuki varlıklarının sona ermesini ve sâkıt Cumhurbaşkanı, Başbakan, bakanlar ve milletvekilleri ile bunların suçlarına iştirak edenler hakkında bu kurumlar tarafından yürütülen iş ve işlemlerin başka merciler tarafından tamamlanmasını öngörmüştür. Bu haliyle söz konusu normal kanun hükmünün, 12 Haziran 1960 tarihli ve 1 sayılı Kanun’un 6’ncı maddesinde öngörülen hükmü değiştirdiği ve ona aykırı esaslar benimsediği açıktır. Böylece 44 sayılı Kanun, hem 22 Nisan 1962 tarihi itibarıyla 12 Haziran 1960 tarihli ve 1 sayılı Kanun’un 6’ncı maddesinin yürürlükte olduğunu, hem de 1961 Anayasası’nın geçici 4’üncü maddesi gereğince söz konusu 6’ncı maddenin değiştirilebilmesi için bir anayasa değişikliği kanununa ihtiyaç duyulmadığını ortaya koymaktadır.

Dolayısıyla “1 sayılı Kanun’un 6’ncı maddesiyle 24’üncü maddesinin ikinci fıkrasının ancak bir anayasa değişikliği kanunu ile yürürlükten kaldırılabilceği” görüşü ancak 1961 Anayasası’nın yürürlüğe girdiği 20 Temmuz 1961 tarihine kadar geçerli kabul edilebilecektir. Aynı görüşün bu tarihten sonra savunulması, asli kurucu iktidarın geçici 4’üncü madde ile ortaya koyduğu aksi yöndeki açık iradesi karşısında mümkün değildir. Nitekim 1961 Anayasası’nın kabulünden sonraki uygulama da bu sonucu doğrulamaktadır.

E. 7248 SAYILI KANUN YERİNE BİR PARLAMENTO KARARI ÇIKARTILARAK AYNI AMACA ULAŞILABİLİR MİYDİ?

7248 sayılı Kanun hakkında öğretilen ileri sürülen düşüncelerden ve bu kapsamda TBMM’ye getirilen tavsiyelerden biri “7248 sayılı Kanun’un 1’inci maddesiyle ortaya konulan iradenin bir kanunla değil, parlamento kararı ile ortaya konulmasının daha isabetli olacağı” hususudur⁶¹. Aslında bu tavsiyenin temeli, 7248

61 Gözler, 7248 sayılı Kanun.

sayılı Kanun'un 1'inci maddesinin doğurduğu hiçbir hukuki sonuç bulunmadığı yönünde ileri sürülen ve yukarıda ayrıntılı şekilde ele alınan görüşe dayanmaktadır. Bu çerçevede öncelikle, yukarıda yer verilen açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, 1 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesi ile 24'üncü maddesinin ikinci fıkrası hâlen yürürlükte iken, 7248 sayılı Kanun'un 1'inci maddesi bu hükümleri 27 Mayıs 1960 tarihinden geçerli olmak üzere yürürlükten kaldırmıştır. Dolayısıyla -beğenilsin yahut eleştirilsin- 7248 sayılı Kanun'un 1'inci maddesinin doğurduğu hukuki sonuçlar (ya da hukuk dünyasında meydana getirdiği değişiklikler) bulunduğu için, söz konusu hukuki sonuçların parlamento kararıyla elde edilemeyeceği, bu kapsamda bir parlamento kararıyla bir kanun maddesinin geçmişe etkili şekilde yürürlükten kaldırılamayacağı açıktır.

Daha önemlisi, öğretilerde salık verildiği şekilde TBMM tarafından Yüksek Adalet Divanı'nın kararlarıyla ilgili bir parlamento kararı alınması hukuken yanlış olacaktır. Çünkü yürürlükte bulunan 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 138'inci maddesi, *“hiçbir organ, makam, merci veya kişinin, yargı yetkisinin kullanılmasında mahkemelere ve hâkimlere emir ve talimat veremeyeceğini, tavsiye ve telkinde bulunamayacağını; yasama ve yürütme organları ile idarenin, mahkeme kararlarına uymak zorunda olduklarını”* âmidir. Dolayısıyla temel hukuk ilkelerine aykırı şekilde kurulmuş ve faaliyet göstermiş olsalar ve hatta evrensel anlamda bir mahkeme olarak kabul edilebilmeleri mümkün olmasa dahi, hukuk sistemimizde şekli anlamda mahkeme sayılan mercilerin kesin hüküm niteliği taşıyan yargısal nitelikli kararlarının -bu kararlara uymak zorunda olan- TBMM tarafından kınanması yahut eleştirilmesi, Anayasa'nın 138'nci maddesine ve erkler ayrılığı prensibine aykırılık oluşturacaktır.

Ayrıca TBMM'nin 1960 – 1961 yıllarında Yassıada'da yaşananlarla ilgili bir parlamento kararı alması hukuken olduğu gibi, siyaseten de yanlış bir adım olacak ve TBMM'nin kendisiyle çelişmesini netice verecektir. Zira her ne kadar öğretilerde *“Türkiye Büyük Millet Meclisi de, diğer medenî ülkelerin parlâmentolarının yaptığı gibi, günümüzde veya geçmişte yaşanan olaylar hakkında olumlu veya olumsuz görüşünü açıklayabilir; bu konuda kınama kararları alabilir”*⁶² denilmişse de; söz konusu medenî (!) ülkelerin parlâmentolarının aksine TBMM, geçmişte yaşanan olaylar hakkında parlâmentoların yorum yapmalarını ve karar almalarını doğru bulmayan bir yasama organıdır.

Bu noktada TBMM, yakın tarihte aldığı 1235 sayılı Meclis kararıyla konu hakkındaki görüşünü zaten açıkça ortaya koymuştur. 31 Ekim 2019 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan 1235 sayılı kararına göre TBMM, *“tarihi olaylarla ve iddialarla alakalı kararlar almanın parlâmentoların işi olmadığını”* düşünmektedir.⁶³ Dolayısıyla yaklaşık sekiz ay kadar önce tarihi olaylarla ilgili kararlar almanın parlâmentoların işi olmadığını Türkiye ve dünya kamuoyuna ilân eden TBMM'nin, 2020 yılının Haziran ayında bir parlamento kararı olarak geçmişte yaşanan olaylar

62 Gözler, 7248 sayılı Kanun.

63 bkz. 31 Ekim 2019 tarihli, 30934 sayılı Resmi Gazete

hakkında değerlendirmelerde bulunmasını ve onları kınayan kararlar almasını beklemek, TBMM'nin kendisi ile çelişmesini ve yine uluslararası alanda kendisini zor duruma sokmasını beklemek anlamına gelmektedir.

Özetle kanun koyucunun 7248 sayılı Kanun'un çıkarılması yerine Yüksek Adalet Divanı ile Yüksek Soruşturma Kurulu'nun işlem ve kararları hakkında bir parlamento kararı alması, hem 7248 sayılı Kanun'la elde edilen neticeleri temin etmeyecek, hem Anayasa'nın 138'inci maddesine aykırılık oluşturacak, hem de TBMM'nin kendisiyle çelişmesi sonucunu doğuracaktır. Bu nedenle halen yürürlükte olan ve hukuk dünyasındaki etkileri devam eden bir kanunun hukuki etkilerini bir başka kanunla ortadan kaldırmak yerine erkler ayrılığı prensibine aykırı olan ve kendi tutumu ile çelişen kararlar alması, TBMM'nin bu konuda yapması gereken en son iş olarak görülmelidir.

F. 7248 SAYILI KANUN'UN GEÇMİŞE YÜRÜTÜLMESİ

7248 sayılı Kanun'un öğretilde eleştiri konusu olan bir diğer hükmü, kanunun yürürlüğe gireceği tarihi düzenleyen 2'nci maddesidir. Bu maddeye göre 7248 sayılı Kanun'un (12.06.1960 tarihli ve 1 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesiyle 24'üncü maddesinin ikinci fıkrasını yürürlükten kaldıran) 1'inci maddesi, 27 Mayıs 1960 tarihinden geçerli olmak üzere yayımı tarihinde yürürlüğe girecektir. 7248 sayılı Kanun'un 1'inci maddesi hükmünün bu şekilde geçmişe yürütülmesi hukuk devleti ilkesine aykırılığı nedeniyle eleştirilmiştir. *Gözler'e* göre kanunları geçmişe etkili şekilde uygulamak "*bizim utanç verici bir hastalığımızdır*"⁶⁴.

Kanunların veya diğer kural işlemlerin geçmişe yürütülmesi ve yürürlüğe girmesinden önceki durumlar ve olaylar hakkında uygulanması kural olarak hukuk devleti ilkesine aykırıdır. Zira Anayasa Mahkemesi'nin de belirttiği gibi, "*Anayasa'nın 2. maddesinde yer alan hukuk devletinin temel ilkelerinden biri 'hukuk güvenliği' ilkesidir. Hukuk güvenliği, normların öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, Devletin de yasal düzenlemelerde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını*", bu kapsamda da "*kural olarak, kanunların geriye yürütülmemesini gerekli kılar*"⁶⁵.

Bununla birlikte hukuk devleti ilkesinin gereği olan kanunların geriye yürümemesi prensibinin istisnaları da bulunmaktadır. Diğer bir ifadeyle bazı istisnai hallerde bir kanunun geriye yürütülmesinin hukuk devleti ilkesine ve dolayısıyla Anayasa'ya aykırı olarak nitelendirilmemesi mümkündür. Anayasa Mahkemesi'nin de ifade ettiği üzere, "*kanunların geriye yürümezliği ilkesi uyarınca kanunlar, kamu yararı ve kamu düzeninin gerektirmesi, kazanılmış hakların korunması, mali hakların iyileştirilmesi gibi ayırksı durumlar dışında ilke olarak yürürlük tarihlerinden sonraki*

64 Gözler, 7248 sayılı Kanun

65 Anayasa Mahkemesi, 10.10.2013, E.2013/86 K.2013/117

*olay, işlem ve eylemlere uygulanmak üzere çıkarılırlar*⁶⁶. Dolayısıyla kamu yararının ve kamu düzeninin gerekli kıldığı kimi istisnai durumlarda, bireylerin kazanılmış haklarına zarar vermemek koşuluyla kanun hükümlerinin yürürlük tarihinin geçmişe etkili olacak şekilde belirlenmesi mümkündür⁶⁷. Nitekim bu tür kanuni düzenlemelerin örneklerine gerek Türk Hukuku'nda⁶⁸ gerekse mukayeseli hukukta⁶⁹ rastlanmaktadır.

Bu açıklamalardan hareketle kanunların hiçbir şekilde geriye yürüyemeyeceği ya da geriye yürüyen her kanunun hukuk devleti ilkesi ile çelişeceği gibi bir genelleme yapmak doğru değildir. Bu çerçevede kanunların kural olarak ileriye dönük (*ex nunc*) etki doğurması gerekmektedir; geçmişe dönük (*ex tunc*) etki doğuran kanunların hukuk devleti ilkesiyle çelişip çelişmediğinin, kazanılmış hakları etkileyip etkilememesi, kişilerin aleyhine sonuç doğurup doğurmaması, kamu yararı veya kamu düzeni açısından zorunluluk arz edip etmeme gibi kriterler çerçevesinde değerlendirilmesi gerekmektedir.

Kanunların geçmişe yürütülmesiyle ilgili bu genel açıklamalardan sonra 7248 sayılı Kanun'un 2'nci maddesinin hukuk dünyasında doğurduğu etki ele alınacak olursa; bu madde, 1 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesiyle 24'üncü maddesinin ikinci fıkrasının ilga edilmesine ilişkin kanun hükmünün 27 Mayıs 1960 tarihinden geçerli olacak şekilde yürürlüğe girmesini öngörmektedir. Esasında 1 sayılı Kanun'un bizzat kendisi, 12 Haziran 1960 tarihli olmasına ve 14 Haziran 1960 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanmasına rağmen geçmişe yürütülmüş ve 26'ncı maddesinde yer alan hüküm uyarınca 27 Mayıs 1960 tarihinden⁷⁰ geçerli olacak şekilde yürürlüğe girmiştir. Yani 7248 sayılı Kanun'un 2'nci maddesi, geçmişe etkili şekilde yürürlüğe girip 27 Mayıs

66 Anayasa Mahkemesi, 07.09.2016, E.2015/88 K.2016/156

67 Geçmişe etkili şekilde kanun ihdas etmenin otomatik olarak olumsuz algılanmasının doğru olmadığı, bazı hallerde geçmişe etkililiğin demokrasi ve hakkaniyet gibi hukuk devletinin temelini oluşturan ilkelerin savunulması ve yüceltilmesi bakımından önemli bir rol oynayabileceği görüşü ve bu görüşü desteklemek için ileri sürülen argümanlar hakkında bkz. Charles Sampford, Jennie Louise, Sophie Blencowe, Tom Round, **Retrospectivity and the Rule of Law**, 1. Bası, Oxford Üniversitesi Yayınları, Oxford 2006, s.229-288. Ayrıca bkz. Adal, s.238.

68 Örneğin 15 Nisan 2015 tarihinde Resmi Gazete'de yayınlanmasına rağmen, 5651 sayılı Kanun kapsamında faaliyet gösteren Erişim Sağlayıcıları Birliği'nin kuruluşu ile ilgili kanun hükmünde yaptığı değişikliğin 19.02.2014 tarihinden geçerli olmak üzere yürürlüğe girmesini öngören 27.03.2015 tarihli ve 6639 sayılı Kanun'un 40'inci maddesi, Anayasa Mahkemesi tarafından Anayasa'ya aykırı bulunmamıştır. Anayasa Mahkemesi'ne göre söz konusu kanun hükmünde öngörülen düzenleme, "*hukuki güvenlik ilkesini ihlal edecek bir geriye yürüme*" değildir. Anayasa Mahkemesi, 07.09.2016, E.2015/88 K.2016/156

69 Örneğin İngiltere'de 1991 tarihli Karavan Kanunu, vergilendirme bakımından karavanın statüsünü değiştirmiş ve bu değişikliğin 1 Nisan 1990 tarihinden itibaren yürürlüğe girmesini öngörmüştür. Bkz. Oonagh Gay, *Retrospective Legislation*, House of Commons Library Section of Parliament and Constitution Centre, 14.06.2013, s.2-3. <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06454/SN06454.pdf>

Yine Fransa'da, borçlar hukuku alanında düzenlemeler yapan 20 Nisan 2018 tarihli ve 2018/287 sayılı Yasa'nın bazı hükümleri geçmişe etkili olarak, 1 Ekim 2016 tarihinden geçerli olacak şekilde yürürlüğe girmiştir. <https://www.soulier-avocats.com/en/reform-of-french-contract-law-ratification-law-published-on-april-21-2018-main-changes-impacting-business-law/>

70 Yani Milli Birlik Komitesi'nin, TBMM'yi ve hükümeti faaliyetten cebren men ederek Demokrat Parti mensupları hakkında göz altına alma gibi adli işlemleri gerçekleştirmeye başladığı tarihten.

1960 tarihinden itibaren hukuk âleminde sonuç doğuran 1 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesini ve 24'üncü maddesinin ikinci fıkrasını yine geçmişe etkili şekilde, 27 Mayıs 1960 tarihinden itibaren yürürlükten kaldırmaktadır.

Dolayısıyla 7248 sayılı Kanun'un 1'inci ve 2'nci maddeleri ile yapılan, ilk elden yeni bir hukuki düzenleme getirip bunu geçmişe etkili şekilde yürürlüğe koymak değil; zaten daha önce geçmişe etkili şekilde yürürlüğe konulan 1 sayılı Kanun'un iki maddesini yürürlüğe girdikleri tarihten geçerli olacak şekilde yürürlükten kaldırmak ve bu şekilde hukuki varlıklarına son vermektir. Diğer bir ifadeyle 7248 sayılı Kanun sonrasında hukukumuzda geçmişe etkili yeni ve müstakil bir kural işlem varlık kazanmamış; daha önce zaten geçmişe etkili bir şekilde yürürlüğe konulan bir kanun hükmü, yürürlüğe girdiği tarihten itibaren ilga edilerek hukuk dünyamızdan silinmiştir⁷¹.

Bu çerçevede belirtmek gerekir ki, 7248 sayılı Kanun kazanılmış haklara saygı prensibini ihlal etmeyen, toplumun herhangi bir kesimi veya ferdi açısından hukuk güvenliğini ve hukuki öngörülebilirliği zedeleyici sonuç doğurmayan bir kanuni düzenlemedir. Diğer taraftan belirli sayıda kişi için özel olarak kurulan ve sadece bir kısım kararları değil, kararlarının tamamı ve hatta bizzat varlığı temel hukuk prensiplerine ve insan haklarına aykırı olan Yüksek Adalet Divanı'nın işlem ve kararlarının hukuki sonuçlarının ortadan kaldırılması ve bununla bağlantılı olarak bir tazminat mekanizmasının öngörülmesi yoluyla mağdurların ve mirasçılarının mağduriyetlerinin giderilmesi, söz konusu kanuni düzenlemenin geriye yürütülmesi yoluyla kamu yararının temin edilmesinin amaçlandığını göstermektedir. Bu nedenlerle 7248 sayılı Kanun'la yapılan geriye yürümenin, Anayasa Mahkemesi'nin deyimıyla, "*hukuki güvenlik ilkesini ihlal edecek bir geriye yürütme*"⁷² olmadığı rahatlıkla ileri sürülebilecektir.

71 Bu anlamda 7248 sayılı Kanun'la yapılmak istenen şeyin, "geçmişe etkili şekilde yürürlüğe konulan 1 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesini -hukuken- *keenlemeyekun* (hiç var olmamış) hale getirmek olduğu" belirtilebilecektir. Nitekim bu husus, 7248 sayılı Kanun'un gerek komisyonunda gerekse Genel Kurulda görüşülmesi esnasında dile getirilmiş bulunmaktadır. bkz TBMM Anayasa Komisyonu Tutanak Dergisi, Dönem 27, Yasama Yılı 3, 17 Haziran 2020, s.15 ve 63. https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari_goruntule?pTutanakId=2543 Ayrıca bkz. TBMM Genel Kurul Tutanağı, 27. Dönem 3. Yasama Yılı, 103. Birleşim, 23 Haziran 2020, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/Tutanak_B_SD.birlesim_baslangic?P4=23465&P5=H&PAGE1=1&PAGE2=76

Kanun koyucunun 1 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesi ile 24'üncü maddesinin ikinci fıkrasını *keenlemeyekun* hale getirmek istemesinin sebebi şüphesiz bu kanun hükümlerinin sadece hukuk devleti ilkesine aykırı şekilde geçmişe yürütülerek yürürlüğe konulması değil; demokrasiye, egemenliğin kayıtsız şartsız millete ait olduğu yönündeki ilkeye, doğal hâkim prensibine, işlendiği tarihte suç olmayan bir eylemin cezalandırılmayacağı kuralına, masumiyet karesine, kısacası temel hukuk prensiplerinin bir çoğuna büyük aykırılıklar içermesidir. Bu çerçevede denilebilir ki, 7248 sayılı Kanun ile hukukumuzdan, insan haklarına ve temel hukuk prensiplerine aykırı olan ve geçmişe etkili şekilde yürürlüğe konulan 1 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesi ve 24'üncü maddesinin ikinci fıkrası temizlenmiştir. Dolayısıyla *Gözler*'in makalesinde sorduğu "*Şimdi TBMM, 'Yüksek Adalet Divanı'nın dayanağı olan 12/6/1960 tarih ve 1 sayılı Kanunun 6'ncı maddesini ben 27 Mayıs 1961'den itibaren kaldırdım diyor. Yani yasal dayanağı altmış yıl sonra kaldırıldı diye 'Yüksek Adalet Divanı' yasa dışı bir örgüt hâline mi gelecek?*" sorusunun cevabı, "*evet, hukuki dayanağı kalmayan bir teşekkül haline dönüşmüştür ve yaptığı işlemlerin hukuki bir kıymeti kalmamıştır*" olacaktır. bkz. *Gözler*, 7248 sayılı Kanun

72 Anayasa Mahkemesi, 07.09.2016, E.2015/88 K.2016/156

SONUÇ

1 Temmuz 2020 tarihli Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe giren 23 Haziran 2020 tarihli ve 7248 sayılı Kanun, siyasi ve hukuki hayatımızda büyük izler bırakan 27 Mayıs 1960 askeri darbesinin kurduğu temel organlardan ikisini, kuruldukları tarihten geçerli olacak şekilde yürürlükten kaldırmaktadır. Alışılmış yasal düzenlemelerden farklılık arz eden 7248 sayılı Kanun’un temel işlevinin, sadece iş ve işlemleri değil, bizzat varlıkları hukukten önemli sakatlıklarla malul olan Yüksek Adalet Divanı ile Yüksek Soruşturma Kurulu’nun hukuki temelini 27 Mayıs 1960 tarihinden itibaren hukuk dünyamızdan kaldırmak olduğu anlaşılmaktadır. Bu işlemlerle uyumlu olarak 7248 sayılı Kanun, varlığı ve kararları hukuki temelden yoksun hale gelen söz konusu iki kurumun işlemlerinden zarar görenlere tazminat ödenebilmesini de mümkün hâle getirmektedir.

Kanun koyucu, 7248 sayılı Kanun’la hedeflediği amaçlara ulaşmak için Yüksek Adalet Divanı ile Yüksek Soruşturma Kurulu’nu kuran ve onlara bazı yetkiler veren 1 sayılı Kanun’un iki hükmünü, yürürlüğe girdikleri 27 Mayıs 1960 tarihinden geçerli olacak şekilde yürürlükten kaldırma yöntemini tercih etmiştir. Kanun koyucunun bu tercihi, gerek TBMM’de gerekse öğretilerde usul yönünden bazı eleştirileri beraberinde getirmiş ve bu kapsamda Meclis abesle iştiğal etmekle itham edilmiştir⁷³. Söz konusu eleştirilerin temelinde ‘12.06.1960 tarihli ve 1 sayılı Kanun’un bir anayasa değişikliği kanunu olduğu ve 1924 Anayasası’nın yürürlükten kaldırılmasıyla birlikte yürürlükten kalkmış sayıldığı, dolayısıyla TBMM’nin zaten yürürlükte olmayan bir anayasa değişikliği kanununu normal bir kanunla ilga ederek mantık ve hukuk dışı bir iş yaptığı’ hususu yatmaktadır. Bu çerçevede çalışmada başta söz konusu tenkit olmak üzere 7248 sayılı Kanun’a usul yönünden getirilen eleştirilerin haklılığı üzerinde durulmuş ve aşağıdaki sonuçlara ulaşılmıştır.

Her şeyden önce bir kanunu yürürlükten kaldırma konusunda yetkili olan merci - kural olarak⁷⁴- yasama organı olduğuna göre, bir kanun ancak yasama organının bu yönde bir iradesi varsa yürürlükten kaldırılmış kabul edilebilecektir. Elbette yasama organı bu yöndeki iradesini açıkça, bir kanun yoluyla ortaya koyabileceği gibi, bir kanunu bir başka yasama tasarrufuyla uygulanamaz hale getirerek zımnî de ortaya koyabilecektir. Ancak bir kanunun yürürlükten kaldırılması konusunda yasama organına atfedilebilen açık veya zımnî bir iradeden söz edilemiyorsa, bu durumda kanunun yürürlükte olduğu kabul edilmek zorundadır. Bu bakımdan, çok eski tarihli olması, fiilen uygulanmaması veya mevzuat veri tabanında bulunmaması gibi hususlar bir kanunun yürürlükten kalktığını gösteren olgular değildir. Nitekim çok eski tarihli ve uzun yıllardır uygulanmayan kanunların, belirli dönemlerde çıkarılan kanunlarla⁷⁵ toplu şekilde ilga edilmesi de bunu göstermektedir.

73 bkz. Gözler, 7248 sayılı Kanun

74 Anayasa yargısına ilişkin hükümler istisna tutulursa

75 bkz. 3488 sayılı ve 5637 sayılı Kanunlar

Bir kanun ancak yasama organının bu yönde bir iradesi varsa ilga edilmiş sayılacağı için, yasama organı tarafından açıkça veya zımnen yürürlükten kaldırma iradesi ortaya konulmadığı sürece de yürürlükte sayılacaktır. Dolayısıyla bir kanunun yürürlükte olduğunu ortaya koymak için somut bir delil ibrazına gerek bulunmamaktadır. Ancak bir kanunun yürürlükte olmadığını ispatlanabilmesi için söz konusu kanunun hangi hukuki tasarrufla ve hangi tarihten itibaren yürürlükten kaldırıldığının net bir şekilde ortaya konulması gerekmektedir.

Bu çerçevede öğretide 1 sayılı Kanun'un 1924 Anayasası'nda değişiklik yaptığı, onun parçası olduğu, bu nedenle 1924 Anayasası'nın yürürlükten kaldırılıp 1961 Anayasası'nın yürürlüğe konulmasıyla birlikte 1 sayılı Kanun'un da kendiliğinden yürürlükten kalktığı ifade edilmiştir⁷⁶. Ancak 1 sayılı Kanun'un 24'üncü maddesinin birinci fıkrası dışındaki diğer hükümleri, 1924 Anayasası'nın mevcut hükümlerini doğrudan değiştirmemekte, yürürlükten kaldırmamakta veya Anayasa'ya yeni madde eklememekte olduğundan, söz konusu hükümlerin kendiliğinden Anayasa'nın parçası haline geldiğinin kabulü mümkün görünmemektedir. Diğer taraftan Türk Pozitif Hukuku'nda, 1 sayılı Kanun'un 1924 Anayasası'nın eki ya da parçası sayılmasını gerektirecek başka bir hukuki dayanak da bulunmamaktadır. Hatta 1 sayılı Kanun'un 24'üncü maddesinin üçüncü fıkrası, 1 sayılı Kanun'un 1924 Anayasası'nın parçası olmadığını ortaya koyan pozitif bir hukuk normu olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bu nedenle, yani 1 sayılı Kanun 1924 Anayasası'nın eki ya da parçası olmadığı için, 1924 Anayasası'nın (1961 Anayasası'nın yürürlüğe girmesi üzerine) yürürlükten kalkmasıyla 1 sayılı Kanun da kendiliğinden yürürlükten kalkmış kabul edilemeyecektir. Nitekim Yüksek Adalet Divanı'nın 1961 Anayasası'nın yürürlüğe girdiği 20 Temmuz 1961 tarihinden sonra da yargılamalarına devam edip kararlar vermesi ve bu kararların infaz edilmesi, 1 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesinin 1961 Anayasası'nın yürürlüğe girmesinden (1924 Anayasa'nın ilgasından) sonra da yürürlükte olduğunun en önemli delillerindendir.

1961 Anayasası'nın yürürlüğe girmesi ile birlikte 1 sayılı Kanun'un kendiliğinden yürürlükten kalkmadığının bir diğer delili, Anayasa koyucunun 1 sayılı Kanun'la kurulan Milli Birlik Komitesi'ni ortadan kaldırmak için açık bir norma ihtiyaç duyması ve geçici 4'üncü maddede Milli Birlik Komitesi'nin hukuki varlığını sonlandırmak yönünde bir irade açıklamasına rağmen, Yüksek Adalet Divanı ve Yüksek Soruşturma Kurulu açısından böyle bir irade beyanında bulunmamasıdır. Sonuç olarak 1 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesi ile 24'üncü maddesinin ikinci fıkrası, 1961 Anayasası yürürlüğe girdiğinde 1924 Anayasası ile birlikte yürürlükten kalkmış kabul edilemeyecektir.

Her ne kadar 1962 yılında yürürlüğe giren 44 sayılı Kanun'la Yüksek Adalet Divanı'nın ve Yüksek Soruşturma Kurulu'nun görevlerine son verilmişse de, söz konusu kanunda her iki organın 1 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesine göre yürüttükleri yargısal işlemlerin devam etmesi öngörüldüğünden; yine aynı kanunla, bazı kişiler

yönünden müsadereye izin veren 1 sayılı Kanun'un 24'üncü maddesinin ikinci fıkrası uyarınca yürütülen haksız iktisap davalarına devam edilmesi hükmüne bağlandığından, yasama organının 44 sayılı Kanun ile ortaya koyduğu iradenin de 1 sayılı Kanun'un 7248 sayılı Kanun'a konu olan iki hükmünün (6'ncı maddesi ile 24'üncü maddesinin ikinci fıkrasının) yürürlükten kaldırılması doğrultusunda olmadığı sonucuna ulaşılmaktadır.

Sonuç olarak hukukumuzda 12.06.1960 tarihli ve 1 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesi ile 24'üncü maddesinin ikinci fıkrasını açıkça yürürlükten kaldıran bir kanun hükmü ya da bir başka hukuki işlem bulunmadığı gibi, bu sonucu doğurmaya elverişli zımni bir yasama organı iradesi de bulunmamaktadır. Dolayısıyla *“kanun koyucu tarafından yürürlükten kaldırılmadıkları sürece kanunların yürürlükte kalacağı”* kuralı uyarınca, 1 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesi ile 24'üncü maddesinin ikinci fıkrasının, 7248 sayılı Kanun'un TBMM'de kabul edildiği tarihte yürürlükte olduğu anlaşılmaktadır.

Kaldı ki 1 sayılı Kanun'un 2020 yılına kadar bir yasama organı tasarrufuyla yürürlükten kaldırıldığı bir an için kabul edilse dahi TBMM, 7248 sayılı Kanun'u kabul ederek yine abesle iştiğal etmiş sayılamayacaktır. Zira bu durumda yasama organının iradesi *“1 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesi ile 24'üncü maddesinin ikinci fıkrasının yürürlükten kalktığı tarihi 27 Mayıs 1960 tarihine geri çekmek”* şeklinde tezahür edecektir. Bu şekilde hukuki bir sonuç doğuran bir kanunun abes, boş, faydasız iş olarak nitelendirilemeyeceği açıktır.

Diğer taraftan 1961 Anayasası'nın geçici 4'üncü maddesinin üçüncü fıkrası, 1961 Anayasası'nın yürürlüğe girmesiyle birlikte 1 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesinin asli kurucu iktidar tarafından normlar hiyerarşisinde olağan kanun seviyesine indirildiğini, dolayısıyla TBMM tarafından olağan kanunlar için öngörülen rejime göre yürürlükten kaldırılabilceğini ortaya koymaktadır. Nitekim kanun koyucunun 44 sayılı Kanun'la 1962 yılında ortaya koyduğu irade de, 1961 Anayasası'nın geçici 4'üncü maddesi uyarınca 1 sayılı Kanun'un, 20 Temmuz 1961 tarihinden sonra hukuk düzenimizde normal bir kanun konumunda olduğunu teyit etmektedir. Dolayısıyla 1 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesi ile 24'üncü maddesinin ikinci fıkrasının anayasa değişikliği kanunu niteliğinde olmayan bir kanunla yürürlükten kaldırılmasında da hukuka aykırı bir husus bulunmamaktadır.

7248 sayılı Kanun'a yönelik eleştirilerle beraber TBMM'ye sunulan bir tavsiye şeklinde dile getirilen *‘Yüksek Adalet Divanı yargılamaları hakkında bir parlamento kararı alma’* seçeneği ise, 7248 sayılı Kanun'un hukuk dünyasında doğurduğu sonuçların bir parlamento kararı ile elde edilebilmesi mümkün olmadığı için gerçekçi değildir. Ayrıca geçmişte verilen ve şekli anlamda kesin hüküm oluşturan yargısal kararları bir parlamento kararıyla kınamak hem Anayasaya aykırı olacak, hem de TBMM'nin tarihi olaylar hakkında açıkladığı önceki görüşü ile çelişen bir sonuç doğuracaktır.

7248 sayılı Kanun'un 2'nci maddesi, kanunun 1'inci maddesinin yürürlüğe gireceği tarihi 27 Mayıs 1960 olarak belirlemişse de; 7248 sayılı Kanun, ilk elden

yeni bir kanuni düzenlemeyi geçmişe etkili olacak şekilde hukuk düzenimize eklememektedir. Bilakis bu kanun, geçmişe yürüyen bir kanun maddesini yürürlüğe girdiği 27 Mayıs 1960 tarihinden geçerli olacak şekilde yürürlükten kaldırarak, hukuk düzenimizi geçmişe etkili bir kanundan ve onun hukuki etkilerinden temizlemektedir. Yine hukuk devleti ilkesine, bu ilkenin kazanılmış haklara saygı gösterilmesi gibi alt ilkelerine ya da başka bir Anayasa kuralına aykırılığı söz konusu olmadığı ve izlediği açık bir kamu yararı amacı bulunduğu için, söz konusu maddenin geriye yürümeme prensibinin – Anayasa Mahkemesi’nce de kabul edilen- istisnalarından biri olarak değerlendirilmesi gerektiği belirtilebilecektir.

Bu noktada belirtilmelidir ki, 7248 sayılı Kanun hakkında değerlendirme yapılırken gözden kaçırılan temel nokta, bu kanunun bazı hükümlerini yürürlükten kaldırdığı 12.06.1960 tarihli ve 1 sayılı Kanun’un, normal hukuk dönemlerindeki kurum ve kurallar ile kıyaslanarak bir sonuca ulaşılmak istendiğidir. Oysa 1 sayılı Kanun, bir tebliğ hükmü ile TBMM’nin kapatıldığı 27 Mayıs 1960 askeri rejiminin geçici döneminde, teorik kurum ve ilkeler de dâhil olmak üzere hiçbir kurala bağlı kalınmadan ihdas edilen sıra dışı bir kanundur. Böyle bir kanunu olağan dönem anayasa değişikliği kanunu gibi kabul edip bunun üzerinden değerlendirmeler yapmak, hukuk teorisi ve pratiği açısından bir fayda sağlamayacak ve TBMM’nin haksız yere itham edilmesi gibi sonuçlar doğuracaktır.

Son tahlilde TBMM, 7248 sayılı Kanun’u kabul ederek abes bir tasarrufta bulunmamış ve hukuki bir yanlışta ittifak etmemiştir. 7248 sayılı Kanun’la TBMM, -içeriği beğenilsin ya da beğenilmesin- pozitif hukukta var olan ve etkilerini hâlen sürdüren bir kanunun 27 Mayıs 1960 tarihinden itibaren yürürlükten kaldırılması yönünde bir irade kullanmıştır ve bu irade kullanımı hukuk tekniği açısından bir hata içermemektedir.

KAYNAKÇA

ADAL, Erhan, **Hukukun Temel İlkeleri El Kitabı**, 12. Bası, Legal Yayıncılık, İstanbul, 2012.

ARAL, Vecdi, **Hukuk ve Hukuk Bilimi Üzerine**, 7. Bası, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2012.

ASLAN, Zehra, TUNA, Işıl, **Yassıada'da Yargılanan Trabzon Milletvekilleri**, 1. Bası, Libra Kitapçılık, İstanbul, 2019.

BİLGE, Necip, **Hukuk Başlangıcı**, 36. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2019.

DUGUÏT, Léon, **Kamu Hukuku Dersleri**, Çeviren: Süheyp Derbil, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1954.

ERDOĞAN, Mustafa, **Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset**, 9. Bası, Hukuk Yayınları, Ankara, 2016.

ESENER, Turhan, **Hukuka Giriş**, 11. Bası, Vedat Kitapçılık, İstanbul, 2015.

GAY, Oonagh, Retrospective Legislation, House of Commons Library - Section of Parliament and Constitution Centre, 14.06.2013

[<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06454/SN06454.pdf>]

(Erişim Tarihi: 19 Temmuz 2020)

GÖZLER, Kemal, **Devletin Genel Teorisi –Bir Genel Kamu Hukuku Ders Kitabı-**, 10. Bası, Ekin Yayınevi, Bursa, 2019.

GÖZLER, Kemal, **Hukuka Giriş**, 16. Bası, Ekin Yayınevi, Bursa, 2019.

GÖZLER, Kemal, **Hukukun Temel Kavramları**, 17. Bası, Ekin Yayınevi, Bursa, 2019.

GÖZLER, Kemal, **Türk Anayasa Hukuku**, 3. Bası, Ekin Yayınevi, Bursa, 2019.

GÖZLER, Kemal, “Yürürlükte Olmayan Bir Kanun Yürürlükten Kaldırılabilir Mi? 23 Haziran 2020 Tarih ve 7248 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler”,

www.anayasa.gen.tr/7248-sayili-kanun.htm, (Yayın Tarihi: 25 Haziran 2020, Erişim Tarihi: 28 Haziran 2020).

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, **Anayasa Hukuku**, 19. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2013.

ÖZBUDUN, Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, 19. Bası, Yetkin Yayınevi, Ankara, 2019.

ÖZYÖRÜK, Mukbil, İdare Hukuku Dersleri, Ankara, 1972-1973, “Ankara Hukuk Fakültesi öğrencileri için çoğaltılan” ders notu,

<https://dspace.ankara.edu.tr/xmlui/handle/20.500.12575/10342>, (Erişim Tarihi: 28 Haziran 2020).

SAMPFORD, Charles, LOUISE, Jennie, BLENCOWE, Sophie, ROUND, Tom, **Retrospectivity and the Rule of Law**, 1. Bası, Oxford Üniversitesi Yayınları, Oxford, 2006.

TANÖR, Bülent, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, 32. Bası, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2019

TBMM Anayasa Komisyonu Tutanak Dergisi, Dönem 27, Yasama Yılı 3, 17 Haziran 2020.

[https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari_goruntule?pTutanakId=2543]

(Erişim Tarihi: 28 Haziran 2020)

TBMM Genel Kurul Tutanağı, 27. Dönem 3. Yasama Yılı, 103. Birleşim, 23 Haziran 2020.

[https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/Tutanak_B_SD.birlesim_baslangic?P4=23465&P5=H&PAGE1=1&PAGE2=76] (Erişim Tarihi: 28 Haziran 2020)

TEZİÇ, Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, 24. Bası, Beta Basım, İstanbul, 2017.

TUNA, Işıl, **Yassıada'da Yargılanan Demokrat Parti Kadın Milletvekilleri**, 1. Bası, Libra Kitapçılık, İstanbul, 2018.

Yüksek Adalet Divanı Kararları, İstanbul – Yassıada 14 Ekim 1960 – 15 Eylül 1961, Birinci Bası, Kabalcı Yayınevi, İstanbul, 2007

BİLGİ EDİNME HAKKI İHLALLERİNİN ÖNLENMESİ İÇİN KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNA YAPILAN ŞİKÂyetLER ÜZERİNE KURUM TARAFINDAN VERİLEN KARARLARIN YORUMU*

INTERPRETATION OF THE DECISIONS MADE BY THE OMBUDSMAN INSTITUTION ON THE COMPLAINTS TO PREVENT THE VIOLATION OF THE RIGHT OF ACCESS TO PUBLIC INFORMATION

Rukiye Mehtap ÖZLÜ**

ÖZET

6328 sayılı Kanun ile kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu, Türkiye Büyük Millet Meclisine bağlı olarak faaliyet gösteren anayasal bir kurumdur. Kurum, bağımsız ve aktif şikâyet mekanizmasıyla idarenin hukuka, hakkaniyete ve iyi yönetim ilkelerine uygun faaliyet yürütmesine katkı sağlamaktadır. Hak arama kültürünün yaygın olduğu bir toplumun inşası için oluşturulan Kurum, bilgi edinme hakkı ihlallerinin önlenmesi amacıyla şikâyette bulunulabilecek önemli bir idari yapıdır. Bu bağlamda çalışmada, bilgi edinme hakkının ihlali gerekçesiyle Kuruma yapılan şikâyetler üzerine Kurumun 2019 yılı içerisinde verdiği yirmi altı karar incelenmektedir. Bu kararlar, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu çerçevesinde Kuruma yapılan başvuru sonucunda elde edilmiştir. Bunun haricinde Kurumun resmi internet sitesinden kamuya açık olarak yayımladığı kararlar da incelenmiştir. Bu kararlar incelenerek bir yandan Kurumun çalışma usulü açıklanmakta diğer yandan Kurumun, bilgi edinme hakkı ihlal iddiaları hakkında verdiği kararlar yorumlanarak değerlendirilmektedir. Yapılan değerlendirme neticesinde Kurumun, idarenin bilgi verme sorumluluğunu yeniden tanımladığı tespit edilmektedir. Ayrıca Kurum, bilgi edinme hakkına getirilecek sınırlamaların sadece Bilgi Edinme Hakkı Kanunu düzenlemeleri bağlamında, net şekilde ve somut olaya uyarlayarak açıklanması gerektiğini tavsiye etmektedir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Denetçiliği Kurumu, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, bilgi edinme hakkı, sınırlamalar, iyi yönetim ilkeleri.

* Araştırma Makalesi.

Makale gönderim tarihi: 21.10.2020

Makale kabul tarihi: 19.01.2021

** Tokat Gaziosmanpaşa Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü

E-posta: mehtap.dolek@gop.edu.tr

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7505-4586>

ABSTRACT

Founded with the Act numbered 6328 the Ombudsman Institution which is attached to the Turkish Grand National Assembly is a constitutional institution. The institution contributes the administration to operate in compliance with the law, equity and good governance principles through an independent active complaint mechanism. Acting with the vision to play an active role in the formation of a society in which the rights-seeking culture is widespread, the Institution is an important administrative organization that can be lodged a complaint to prevent violations of the right of access to public information. In this context, the study examines twenty-six decisions made by the Institution in 2019 on complaints lodged to the Institution for alleged violation of the right of access to public information. These decisions were obtained by the Ombudsman within the application made under the Law on the Right to Information. In addition to these examinations, the decisions shared on the website of this Institution were also examined. By examining these decisions both the working procedure of this Institution is explained and the decisions made by the Institution about alleged violation of the right of access to public information are interpreted. As a result of the examination, it was determined that the Institution redefines the responsibility of the administration to provide public information. In addition, the Institution recommends that the exceptions of the right of access to public information should only be explained in the context of the Law on the Right to Information.

Keywords: *Ombudsman Institution, Law on the Right to Information, the right of access to public information, restrictions, principle of the good administration.*

GİRİŞ

Kamu Denetçiliği Kurumu, 14/06/2012 tarih ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile kurulmuş ve idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri incelemeye 29/03/2013 tarihi itibarıyla başlamıştır. Kurumun yaklaşık 8 yıllık çok kısa bir geçmişi olmasına rağmen 1970'lerden itibaren bilimsel çalışmalara konu olduğu görülmektedir¹.

Kamu Denetçiliği Kurumu, etkin ve bağımsız şikâyet mekanizmasıyla idarenin hukuka ve hakkaniyete uygun, insan haklarına saygılı ve iyi yönetim ilkeleri çerçevesinde faaliyet göstermesine katkı sağlamak amacıyla denetim görevi üstlenmektedir. Böylece idari yargının yükünün azaltılması amaçlanmaktadır. Bu kapsamda Kurum, adalete hızlı erişimi tesis etme amacıyla faaliyet göstermektedir². Kendisine verilen görevleri yerine getirirken Kurum, tavsiye niteliğinde kararlar vererek şikâyete konu olan idari işlem, eylem ve uygulamaları hukuka ve iyi yönetim ilkelerine uygunluk denetimine tabi tutmaktadır. Her ne kadar Kurumun verdiği kararlar, tavsiye niteliğinde olsa da idarelerin bu kararlara uyma oranı, her geçen gün artmaktadır. Bu oran, 2013 yılı için %20, 2014 ve 2015 yılları için %37, 2016 yılı için %42 olarak tespit edilirken 2017 yılı için %65'e, 2018 yılı için %70'e, 2019 yılı için %75'e ve 2020 yılının ilk yarısında %80,3'lere ulaşmıştır³.

Kamu Denetçiliği Kurumu, halk nezdinde günbegün daha çok tanınmakta⁴ ve daha çok şikâyet başvurusu almaktadır⁵. Bu başvurular çok çeşitli konularda olabilmektedir. Kuruma yapılan başvurulardan biri de bilgi edinme hakkı ihlallerini önlemek için yapılan şikâyetlerdir.

- 1 Tahsin Bekir BALTA, **İdare Hukukuna Giriş**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1970; Ömer BAYLAN, **Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikâyetleri ve Türkiye İçin İsveç Ombudsman Formülü**, İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu, Ankara, 1977; Erhürman TUFAN, **Dünyada ve KKTC'de Ombudsman**, Işık Kitapevi, Lefkoşa, 1995; Erhürman TUFAN, "Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 1-4, 2000, ss.155-180 ; Engin SAYGIN, "Ombudsmanı Beklerken: Anayasa Mahkemesi'nin Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu İptaline Dair Gerekçeli Kararı Üzerine Bir İnceleme", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. XII, Y. 2008, ss.1045-1072; Ramazan ŞENGÜL, "Türkiye'de Kamu Yönetiminin Etkin Denetlenmesinde Yeni Bir Kurum: Kamu Denetçiliği Kurumu", **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı 14, 2007, ss.126-145.
- 2 Kamu Denetçiliği Kurumu, 6 Aylık Faaliyet Raporu, Temmuz 2019, Erişim Adresi: https://www.ombudsman.gov.tr/contents/alti_aylik_faliyet_raporu_2019/mobile/index.html, Erişim Tarihi: 16/12/2010.
- 3 Kamu Denetçiliği Kurumu, 6 Aylık Faaliyet Raporu, Temmuz 2019, Erişim Adresi: https://www.ombudsman.gov.tr/contents/alti_aylik_faliyet_raporu_2019/mobile/index.html, Erişim Tarihi: 16/12/2010; Kamu Denetçiliği Kurumu, 6 aylık Faaliyet Raporu, Temmuz 2020, Erişim Adresi: https://www.ombudsman.gov.tr/kdk-pdf/2020_alti_aylik_faliyet_raporu/mobile/index.html#p=9, Erişim Tarihi: 16/12/2010.
- 4 TBMM, 2015, Kamu Denetçiliği Kurumu 2015, 2014 ve 2013 Yıllık Raporları Hakkında Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Üyelerinden Kurulu Karma Komisyon Raporları, s. 16.
- 5 Kamu Denetçiliği Kurumuna 2013 yılı boyunca 7638; 2016 yılı boyunca 5519; 2017 yılı boyunca 17131; 2019 yılı için 20968; 2020 yılının ilk altı ayı için 76281 başvuru yapılmıştır. Kamu Denetçiliği Kurumu, 6 aylık Faaliyet Raporu, Temmuz 2020, Erişim Adresi: https://www.ombudsman.gov.tr/kdk-pdf/2020_alti_aylik_faliyet_raporu/mobile/index.html#p=9, Erişim Tarihi: 16/12/2010.

Bilgi edinme hakkı, idarenin icrai nitelikteki eylem ve işlemlerine ilişkin her türlü bilginin, herhangi bir özel yararı ispatına gerek olmaksızın bireylere verilmesini güvence altına alan bir insan hakkıdır⁶. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 10. ve Birleşmiş Milletler Kişisel, Siyasal Medeni Haklar Uluslararası Sözleşmesi'nin 19. maddesinde bilgi edinme hakkı, ifade özgürlüğü kapsamında değerlendirilerek bu özgürlüğün kamu makamlarının müdahalesi olmaksızın, ülke sınırları gözetilmeksizin, haber ve görüş alma ve de verme özgürlüğünü kapsadığı vurgulanmaktadır.

Ülkemizde 1982 Anayasası'nın 74. maddesinde; herkesin, bilgi edinme hakkına sahip olduğu belirtilerek bilgi edinme hakkı, güvence altına alınmaktadır. Bunun yanında kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemek amacıyla 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu başta olmak üzere 2872 sayılı Çevre Kanunu, 1136 sayılı Avukatlık Kanunu, 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun, 6698 sayılı Kişisel Verilerin Korunması Kanunu, 6378 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ve birçok düzenleyici idari işlem düzenlenmiş ve yürürlüğe girmiştir.

Bilgi edinme hakkı; hukuk devleti ilkesine bağlı, şeffaf, açık, katılımcı hesap veren bir yönetim anlayışı temin etmektedir. Zira Anayasa Mahkemesine göre bilgi edinme hakkı; demokratik bir hukuk devletinde, vatandaşın idareyi denetleyebildiği demokratik bir araçtır⁷.

Bilgi edinme hakkının korunması amacıyla gerekli tedbirlerin alınarak etkin kontrol mekanizmalarının oluşturulması gerekmektedir. Bu bağlamda Türk hukukunda çeşitli kontrol mekanizmaları öngörülmüştür. Bunlardan biri de Kamu Denetçiliği Kurumudur. Kurum, bilgi edinme hakkı ihlallerinin önlenmesi amacıyla şikâyette bulunulabilecek önemli bir idari yapıdır. Çalışmada, bilgi edinme hakkının ihlali gerekçesiyle Kuruma yapılan şikâyetler üzerine Kurumun 2019 yılı içerisinde verdiği yirmi altı karar incelenmektedir. Bu kararlar, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu çerçevesinde Kuruma yapılan başvuru sonucunda elde edilmiştir. Bunun haricinde Kurumun resmi internet sitesinden kamuya açık olarak yayımladığı kararlar da incelenmiştir. Bu kararlar, somut olay kısaca açıklandıktan sonra ilgili mevzuat hükümleri uyarınca Kurum tarafından yapılan yorum ve değerlendirme çerçevesinde izah edilmektedir. Böylece bir yandan Kurumun çalışma usulü açıklanmakta diğer yandan Kurumun, bilgi edinme hakkı ihlal iddiaları hakkında verdiği kararlar yorumlanarak değerlendirilmektedir.

6 Ayhan DÖNER, **Şeffaf Devlette Bilgi Edinme Hakkı ve Sınırları**, On İki Levha Yayıncılık, 1. Baskı, İstanbul, Kasım 2010, s.98.

7 Anayasa Mahkemesi, E.2013/114, K.2014/184, 4/12/2014. Mahkemeye göre bilgi edinme hakkı, "yönetilenlerin yönetenleri denetleyebilmesinin, dolayısıyla hukukun üstünlüğünün sağlanabilmesinin çok önemli bir aracı olarak işlev görmektedir. Bilgi edinme hakkı, devletin demokratik niteliğinin geliştirilmesi ve bireyin temel hak ve özgürlüklerinin korunması hususlarında önemli bir rol oynadığından, demokratik hukuk devletinde vazgeçilmez bir hak niteliğine sahip bulunmaktadır.", şeklinde ifade edilmektedir.

1. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNA YAPILAN ŞİKAYETLER HAKKINDA GENEL BİLGİLER

1982 Anayasası'nın 74. maddesi, 12/09/2010 tarihli ve 5982 sayılı Kanun'un 8. maddesiyle değiştirilerek yeniden düzenlenmiştir. Yapılan değişiklik sonucunda madde, “*Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir.*” şeklinde formüle edilmiştir. Anayasamızın bu maddesiyle herkesin hem bilgi edinme hakkına hem de kamu denetçisine başvurma hakkına sahip olduğu birlikte düzenlenmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan başvurular, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ve Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre düzenlenmektedir. İlgili mevzuat kapsamında Kurum, bağımsız ve etkin bir şikâyet sistemi oluşturarak idarenin her türlü eylem, işlem ve uygulamalarını hukuka ve iyi yönetim ilkelerine uygunluk denetimine tabi tutmaktadır.

1.1. Başvuruya Konu İdare

Kamu Denetçiliği Kurumunun görev alanı, kamu idaresinin eylem ve işlemleri konusunda yapılan şikâyetleri incelemektedir. Kurumun görevi idarenin faaliyetleri olduğundan idare kavramını açıklamak gerekmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun'u 3-a maddesinde, idare tanımlanmaktadır. Bu maddeye göre idare, bir yandan Türkiye Cumhuriyeti idari teşkilat yapısında yer alan merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri⁸ ile sosyal güvenlik kurumlarını⁹, yerel yönetimleri¹⁰, yerel yönetimlerin bağlı idarelerini¹¹, yerel yönetim birliklerini, döner sermayeli kuruluşları, kanunlarla kurulan fonları, kamu tüzel kişiliğine haiz kuruluşları¹², kamu iktisadi teşebbüslerini,

- 8 Kamu Denetçiliği Kurumu, 07.06.2016 tarih ve 2016/483 sayılı Gümrük ve Ticaret Bakanlığı işlemine karşı yapılan şikâyet sonucu verilen karar; Kamu Denetçiliği Kurumu, 04.02.2014 tarih ve 03.2013/554 şikâyet numaralı Millî Savunma Bakanlığı işlemine karşı yapılan başvuru sonucu verilen karar; Kamu Denetçiliği Kurumu, 05/02/2014 tarih ve 03.2013/587 şikâyet numaralı İçişleri Bakanlığı ve Denizli Valiliği İl Emniyet Müdürlüğü işlemine karşı yapılan başvuru sonucu verilen karar; Kamu Denetçiliği Kurumu, 17/03/2014 tarih ve 01.2013/637 şikâyet numaralı Orman ve Su İşleri Bakanlığı işlemine karşı yapılan başvuru sonucu verilen karar; Kamu Denetçiliği Kurumu, 22/02/2018 tarih ve 94019529-101.07.07-E.2563 sayılı Fatih Kaymakamlığı hakkında verdiği karar.
- 9 Kamu Denetçiliği Kurumu, 11.07.2017 tarih ve 53878609-101.07.04-E.7851 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı işlemine karşı yapılan başvuru sonucu verilen karar; Kamu Denetçiliği Kurumu, 09/06/2017 tarih ve 36311982-101.07.04-E.6261 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı işlemine karşı yapılan başvuru sonucu verilen karar;
- 10 Kamu Denetçiliği Kurumu, 10/12/2019 tarih ve 2019/12808-S.19862 sayılı Artvin İl Özel İdaresi işlemine karşı yapılan başvuru sonucu verilen karar; Kamu Denetçiliği Kurumu, 11/06/2019 tarih ve 2019/4249-S.6201 sayılı İzmir Büyükşehir Belediyesi işlemine karşı yapılan başvuru sonucu verilen karar;
- 11 Kamu Denetçiliği Kurumu, 04/02/2019 tarihli ve 2018/10701 başvuru numaralı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (İSKİ) hakkında verilen karar.
- 12 Kamu Denetçiliği Kurumu, 19/7/2013 tarih ve 2013/01 sayılı Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı ve Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığı işlemlerine karşı yapılan başvuru sonucu verilen karar; Kamu Denetçiliği Kurumu, 20/05/2019 tarih ve 2019/3317-S.4748 sayılı İzmir Bölge İdare Mahkemesi Başkanlığı işlemlerine karşı yapılan başvuru sonucu verilen dostane çözüm kararı.

sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklık ve müesseseleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını¹³ kapsarken diğer yandan idari düzenleme, denetim ve gözetim altında kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişilerini kapsamaktadır. Başka bir ifadeyle hem klasik anlamda kamu idaresinin aleyhine hem de idarenin denetim ve gözetiminde kamu hizmeti yürütüyor olmak şartıyla özel hukuk tüzel kişileri aleyhine Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurulabilmektedir. Bu bağlamda idare kavramının, ilgili mevzuatta çok geniş şekilde tanımlandığı belirtilmelidir.

1.2. Başvuranın Nitelikleri

İdarenin işlem ve eylemlerinden menfaati ihlal edilen gerçek ve tüzel kişiler Kamu Denetçiliği Kurumuna şikâyette bulunabilmektedir. O halde Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuru yapılabilmesi için birinci şart, başvuru yapanın gerçek ya da tüzel kişi olmasıdır. Bu konuda uygulanacak kurallar, Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nda düzenlenmektedir¹⁴.

Kuruma başvuru yapılabilmesi için ikinci olarak, menfaat ihlali şartı aranmaktadır. Kuruma yapılan şikâyetlerde olması gereken menfaat ihlali şartı, idari yargılama hukuku üzerinden değerlendirilebilir. Zira 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2/1-a maddesinde menfaat ihlali şartı, iptal davası açılabilmesi şartı olarak da düzenlenmektedir. İdari yargılama hukukunda menfaat, davacı ile dava konusu işlem arasındaki ilgi¹⁵, ilişki¹⁶ ya da alaka¹⁷ olarak ele alınmaktadır. Danıştay bu alanın ciddi ve makul olması gerektiğine karar vermiştir¹⁸. Gözübüyük'e göre Danıştay, menfaat kavramını oldukça geniş yorumlamaktadır¹⁹. Bununla birlikte idari yargıda davaya konu olan menfaat ihlalinin; meşru, güncel ve kişisel olması gerekmektedir²⁰. Bu bağlamda Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan şikâyetlerde ihlal edilmesi öngörülen menfaat, şikâyete konu işlemle şikâyet eden arasındaki meşru, güncel ve kişisel ilgi, ilişki ya da alaka olarak tanımlanabilir.

13 Kamu Denetçiliği Kurumu, 23/08/2017[tarih ve 2017-1577 sayılı Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Şehir Plancıları Odası işlemine karşı yapılan başvuru sonucu verilen karar; Kamu Denetçiliği Kurumu, 17/01/2018 tarih ve 94019529-101.07.06-E.892 sayılı Türkiye Noterler Birliği- Beyoğlu 13. Noterliği işlemine karşı yapılan başvuru sonucu verilen karar.

14 Hukuk Muhakemeleri Kanunu 50. maddesinde Medenî haklardan yararlanma ehliyetine sahip olan kişilerin, davada taraf ehliyetine de sahip olduğu düzenlenmektedir. Bu kapsamda ayırt etme gücüne sahip, ergin ve kısıtlı olmayan her gerçek kişi, dava ehliyetine sahiptir. Ayırt etme gücüne sahip küçük ya da kısıtlılar kural olarak, ayırt etme gücünden yoksun olanlar ise kesin olarak dava açma ehliyetinden yoksundur. Medenî hakları kullanma ehliyetine sahip olmayanlar davada kanuni temsilcileri, tüzel kişiler ise yetkili organları tarafından temsil edilmektedir.

15 Onur KARAHANOGULLARI, *Türkiye'de İdari Yargı Tarihi*, Ankara, 2005, s.209.

16 İlhan ÖZAY, *Günışığında Yönetim 2-Yargısal Korunma*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2010, s.78.

17 Danıştay, Dava Daireleri Umumi Heyeti, 03.07.1996 tarih ve E. 36/9, K. 157 sayılı karar.

18 Danıştay, İdari Dava Daireleri Genel Kurulu, 02.02.1990, E. 1990/670, K. 1990/101 sayılı karar.

19 Şeref GÖZÜBÜYÜK, *Yönetişel Yargı*, Turhan Kitapevi, Ankara, 35. Bası, 2016, s. 174.

20 Danıştay, 10. Daire, 21.05.1990 tarih ve E.1990/1213, K. 1990/1115 sayılı karar.

Bununla birlikte şikâyetin insan hakları, temel hak ve özgürlükler, kadın hakları, çocuk hakları ve kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik olması hâlinde menfaat ihlali şartı aranmamaktadır²¹. Bu sebeple çalışmanın konusu olan bilgi edinme hakkı ihlallerine karşı Kuruma yapılan şikâyetler için de menfaat ihlali şartı aranmaz. Nitekim bilgi edinme hakkı hem uluslararası hem de ulusal nitelikli hukuki düzenlemelerde, temel bir insan hakkı olarak tanımlanmaktadır. Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu (BEDK) da bu yönde karar vermiştir. BEDK'ye göre herkesin bilgi edinme hakkına sahip olması, amir nitelikte bir hüküm olduğundan bilgi edinme hakkı ihlallerinin önlenmesi için yapılan başvurularda *ilgililik* şartı aranmamaktadır²². Başka bir ifadeyle idareden bilgi ve belge talep edilmesi için talebe konu belge ile talepte bulunan kişi arasında ilgi olmasına gerek yoktur.

1.3. Başvuru Usulü

6328 sayılı Kanun'un 17. maddesinde Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılacak başvuru usulü düzenlenmektedir. Bu maddeyle Kuruma yapılan başvuru, “*başvuru sahibinin adı ve soyadı, imzası, yerleşim yeri veya iş adresini ve Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları için vatandaşlık kimlik numarasını, yabancılar için pasaport numarasını, başvuru sahibi tüzel kişi ise tüzel kişinin unvanı ve yerleşim yeri ile yetkili kişinin imzasını, varsa, merkezi tüzel kişilik numarasını ve yetki belgesini içeren Türkçe dilekçe ile yapılır.*” şeklinde düzenlenmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Uygulanmasını İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 8. maddesinde, şikâyetçinin başka bir dildeki başvurusunun Kurumca haklı ve makul olduğunun tespiti halinde kabul edildiği yönünde düzenleme mevcuttur. Bu düzenlemeye uygun olarak Kurumun, Arapça²³ ve Kürtçe²⁴ dillerinde yapılan başvuruları kabul ettiği ve karara bağladığı görülmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumuna şikâyet, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Uygulanmasını İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in ekinde bulunan ve aynı zamanda Kurumun resmî internet sitesinde yayımlanan gerçek kişiler için EK-1'de ve tüzel kişiler için EK-2'de yer alan şikâyet başvuru formunun doldurulması suretiyle yapılmaktadır. Şikâyet dilekçeleri, Kuruma veya Kurumun gerekli gördüğü yerlerde açtığı bürolara elden verilebileceği gibi posta, elektronik posta veya faks yoluyla da gönderilebilir²⁵, Kurumun resmî internet sayfası olan, <http://www.>

21 Fevzi ÖZGÜLER, **Bilgi Edinme Hakkı Rehberi ve Uygulama Örnekleri**, Ekoloji Kolektifi Derneği, 2016, s.107.

22 BEDK, 22/06/2005 tarih ve 2005/476 sayılı karar.

23 Kamu Denetçiliği Kurumu, 14.06.2016 tarih ve 5756/2015 sayılı karar; Kamu Denetçiliği Kurumu, 14.07.2016 tarih ve 2016/733 sayılı karar; Kamu Denetçiliği Kurumu, 17.01.2016 tarih ve 2016/737 sayılı karar Arapça dilinde verilmiştir.

24 Kamu Denetçiliği Kurumu, 14.06.2016 tarih ve 2015/5756 sayılı karar; Kamu Denetçiliği Kurumu, 14.07.2016 tarih ve 2016/737 sayılı karar.

25 Faks veya elektronik posta yoluyla yapılan şikâyet başvurularına ait dilekçelerin asıl nüshaları, 15 gün içinde Kuruma gönderilmedikçe başvuru geçerli sayılmaz. Kayıtlı elektronik posta yoluyla yapılan başvurularda bu şart aranmaz.

ombudsman.gov.tr/ sayfasında bulunan, “Elektronik Ortamda Şikâyet” butonuyla da Kuruma şikâyet yapılabilmektedir. Bunlara ilaveten illerde valiliklere ve ilçelerde kaymakamlıklara elden veya posta yoluyla da şikâyet başvurusu yapılabilmektedir²⁶.

Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan başvurular, kayda alındıktan sonra inceleme ve esasa geçilmeden önce ön incelemeye tabi tutulmaktadır.

2. BİLGİ EDİNME HAKKI İHLALLERİNİN ÖNLENMESİ KAPSAMINDA YAPILAN BAŞVURULAR ÜZERİNE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN VERDİĞİ ÖN İNCELEME KARARLARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan başvurular, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 19. maddesinde belirtildiği konularda ön incelemeye tabi tutulmaktadır. Ön inceleme sonunda Kurum tarafından ya incelenemezlik ya da gönderme kararı verilmektedir. Yönetmelik'in 19. maddesine göre yapılan şikâyet başvurusu, Kurumun görev alanı, süre, şikâyetin Türkçe ya da Kurumca kabul edilecek bir dilde yapılmış olması, belli bir konuyu içermesi, Kanunda belirtilen ve şikâyet başvurusunda bulunması gereken bilgileri içermesi, menfaat ihlali şartı ile derdest bir şikâyet ya da davanın olması yönlerinden incelenmekte ve gerekli şartları taşımayanlar hakkında incelenemezlik kararı verilmektedir. İdari başvuru yolları tüketilmeden yapılan başvurular hakkında ise Kurum, gönderme kararı vermektedir.

Bilgi edinme hakkı ihlallerinin önlenmesine yönelik olarak yapılan başvurularda da Kurum, ilgili Yönetmelik'in 19. maddesinde belirtilen konularda ön değerlendirme yapmaktadır.

Kamu Denetçiliği Kurumunun bilgi edinme hakkı ihlallerinin önlenmesi konusunda 2019 yılı içerisinde verdiği ve elde edilen yirmi altı karardan dördü ön inceleme aşamasında verilmiştir. Bu kararlar şöyledir:

Somut vakada, Artvin İl Özel İdaresine 02/08/2017 ve 02/09/2018 tarihlerinde bilgi edinme talebinde bulunulduğu ancak idarenin sessiz kaldığı görülmektedir²⁷. Bunun üzerine Kamu Denetçiliği Kurumuna, 30/11/2019 tarihinde başvuruda bulunulmuştur. Kurum, ilgili mevzuata uygun olarak belirlenen süre içerisinde başvuru yapılmadığını ve başvurunun “süre şartını” taşımadığını belirterek başvurunun incelenmesine imkân bulunmadığına karar vermiştir²⁸. Zira ilgili mevzuat uyarınca idareye yapılan bilgi edinme başvurularına idare tarafından altmış gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren altı ay içinde Kuruma şikâyet başvurusunda bulunulabilir.

26 Bu durumda valilik ve kaymakamlıklar, şikâyetleri tarih ve sayı vermek suretiyle kayıt altına aldıktan sonra başvuru ve varsa eklerini en geç 3 iş günü içinde doğrudan Kuruma göndermek zorundadırlar.

27 Kamu Denetçiliği Kurumu, 10/12/2019 tarih ve 2019/12808-S.19862 sayılı karar.

28 Kamu Denetçiliği Kurumu, 10/12/2019 tarih ve 2019/12808-S.19862 sayılı karar.

Başka bir somut olayda, Türk Telekomünikasyon A.Ş. aleyhine Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurulduğu görülmektedir²⁹. Şikâyetle bulunan kişi, Tivibu abonelik işlemleri sırasında yapmış olduğu telefon görüşmesini Türk Telekomünikasyon A.Ş.'den talep ettiğini ancak Şirket tarafından talebine olumsuz cevap verildiğini beyan ederek Kurumdan gereğinin yapılmasını talep etmektedir³⁰. Kurum yaptığı ön incelemesi neticesinde, bilgi talep edilen merciin yani Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin, Türkiye Cumhuriyeti idari teşkilatında yer alan bir kamu idaresi olmadığını ve özel hukuk hükümlerine tabi bir şirket olduğunu belirterek söz konusu başvurunun, görev alanına girmediği gerekçesiyle incelenemezlik kararı vermiştir³¹.

Bilgi edinme hakkı ihlalleri çerçevesinde değerlendirilen kararlardan bir diğerinde, idari başvuru yolları tüketilmeden Kuruma başvuru yapıldığından ilgili idareye gönderme kararı verilmiştir³². Somut olayda; İzmir Buca Kapalı Ceza İnfaz Kurumunda tutuklu kalan kişinin, tutukluluk süresi boyunca yaptığı her türlü harcamaya ait belgenin Ceza İnfaz Kurumundan talep edildiği, Ceza İnfaz Kurumunun bu talebe olumsuz cevap verdiği, bunun üzerine Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurulduğu görülmektedir³³. Kurum; yaptığı inceleme neticesinde, söz konusu başvurunun idari başvuru yolları tüketilmeden yapıldığı gerekçesiyle ilgili mevzuat hükümlerine uygun olarak değerlendirilmesi ve gereği için başvurunun, Adalet Bakanlığı Ceza ve Tevkifevleri Genel Müdürlüğüne gönderilmesine karar vermiştir³⁴.

Bir başka somut olayda Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan şikâyetle başvuran, TSE tarafından bazı beyaz et üreticilerine verilen helal sertifikalarının, Diyanet İşleri Başkanlığı Helal Sertifika Müdürlüğü tarafından hangi usul ve sıklıkla denetlendiğini gösterir nitelikteki belgeleri talep etmiştir³⁵. Yapılan ön inceleme neticesinde Diyanet İşleri Başkanlığına başvuruya konu istekle ilgili doğrudan bilgi edinme talebinde bulunulmadığı tespit edildiğinden Kurum, başvurunun Diyanet İşleri Başkanlığına gönderilmesine karar vermiştir³⁶. Kurum tarafından verilen gönderme kararları; başvuruya konu olan uyuşmazlığın, ilgili idare tarafından karşılanması amacıyla verilmektedir. Bununla birlikte gönderme kararına taraf olan ilgili idare, yasal cevap verme süresi içinde cevap vermez ya da verdiği cevap başvuruyu tatmin etmezse cevabın tebliğinden itibaren ya da idare tarafından altmış gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren altı ay içinde Kuruma yeniden şikâyet başvurusu yapılabilmektedir.

29 Kamu Denetçiliği Kurumu, 04/12/2019 tarih ve 2019/12456-S.19386 sayılı karar.

30 Kamu Denetçiliği Kurumu, 04/12/2019 tarih ve 2019/12456-S.19386 sayılı karar.

31 Kamu Denetçiliği Kurumu, 04/12/2019 tarih ve 2019/12456-S.19386 sayılı karar.

32 Kamu Denetçiliği Kurumu, 21/11/2019 tarih ve 2019/11947-S.18487 sayılı karar.

33 Kamu Denetçiliği Kurumu, 21/11/2019 tarih ve 2019/11947-S.18487 sayılı karar.

34 Kamu Denetçiliği Kurumu, 21/11/2019 tarih ve 2019/11947-S.18487 sayılı karar.

35 Kamu Denetçiliği Kurumu, 16/09/2019 tarih ve 2019/8491-S.13033 sayılı karar.

36 Kamu Denetçiliği Kurumu, 16/09/2019 tarih ve 2019/8491-S.13033 sayılı karar.

Ön inceleme sırasında şikâyete konu olan idarenin yanlış ya da eksik gösterildiği tespit edilirse Kurum, resen doğru idareyi belirleyerek inceleme aşamasına geçmektedir. Bu düzenleme, idari yargılama hukukuna yerleşmiş mantıkla izah edilebilir. Zira İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 15/1-c maddesinde “*davanın hasım gösterilmeden ya da yanlış hasım gösterilerek açılması halinde dava dilekçesinin tespit edilecek gerçek hasma tebliğine karar verilmesi*” gerektiği düzenlenmiştir. Böylece idari teşkilat yapısı içerisinde yer alan idarelerin hangisinin davacı sıfatını haiz olup olmadığını vatandaşın bilmesi noktasında yaşanabilecek eksiklik ve zorluk aşılmak istenmiştir. Bu şekilde nasıl ki idari yargılama hukukunda husumet, *adeta yaptırımsız bir dava şartı*³⁷ ise Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan başvuru formunda, şikâyetin konusu olan idarenin doğru gösterilmesi gereği de yaptırımsız bir şikâyet şartıdır. Ayrıca Kurum gerekli görürse şikâyet edilen idarenin sayısını da resen arttırabilmektedir. Kurum vermiş olduğu bir kararda³⁸, başvuran talep etmediği halde yaşanan mağduriyetin giderilebilmesi için Millî Eğitim Bakanlığını da şikâyet başvurusuna resen taraf olarak eklemiştir.

Kurum, usulüne uygun şekilde yapılmış başvuruları esastan incelemeye almaktadır.

3. BİLGİ EDİNME HAKKI İHLALLERİNİN ÖNLENMESİ KAPSAMINDA YAPILAN BAŞVURULAR ÜZERİNE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU TARAFINDAN ESASTAN İNCELEME SONUNDA VERİLEN KARARLARIN DEĞERLENDİRİLMESİ

Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan başvurular, ilgili mevzuat çerçevesinde incelenip araştırıldıktan sonra karara varılmaktadır. Kurum; araştırma ve incelemeyi yaparken hakkında şikâyetçi olunan idareden bilgi ve belge isteyebilir, gerekli görülen hallerde yerinde inceleme yapabilir, şikâyet konusuyla ilgili olarak özel ya da teknik bilgiyi gerektiren hallerde alanında uzman kişiler ile tanık ve tüm ilgilileri dinleyerek konuyla ilgili bilgilerine başvurabilir. Yapılan inceleme neticesinde Kurum; şikâyeti, kabul ya da reddedebileceği gibi kısmen kabul kısmen ret ya da dostane çözüm kararı verebilir.

Dostane çözüm kararı, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'e 2017 yılında yapılan değişiklikle³⁹ getirilen yeni bir karar çeşididir. Dostane çözüm kararı, ilgili Yönetmelik'in 27 ve 33/A maddeleriyle düzenlenmektedir. Bu düzenlemelere göre Kurum; şikâyet başvurusunun taraflarını, inceleme ve araştırma boyunca dostane çözüme davet edebilmektedir. Ayrıca

37 Celal İŞIKLAR, “659 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname Sonrası İdari Yargıda Husumete İlişkin Esaslar”, **TAAD**, Yıl:3, Sayı:10 (Temmuz 2012), s.385.

38 Kamu Denetçiliği Kurumu, 22/05/2019 tarih ve 2019/3487-S.5038 sayılı kararında “*başvuran her ne kadar sadece BEDK'nin kısmen ret kararının iptalini talep etse de başvuranın bilgi edinme talebini karşılamadığını iddia ettiği Kurumun, Millî Eğitim Bakanlığı olması sebebiyle; başvuruya konu yapılan BEDK ile birlikte, anılan Bakanlık da Kurumumuzca resen başvuruya konu idare olarak belirlenmiştir*” hükmüne varmıştır.

39 RG-2/3/2017-29995.

Kurum, şikâyetin tarafı olan idarenin şikâyete konu talebi, yerine getirmesi halinde dostane çözüm kararı vererek inceleme ve araştırmasını sonlandırmaktadır. Şikâyet başvurularının mümkün olduğunca hızlı ve etkin bir şekilde sonuçlandırılmasını sağlamak adına Kurum, her geçen gün daha çok dostane çözüm kararı vermektedir. 2019 yılı boyunca 2707⁴⁰; 2020 yılının ilk altı aylık döneminde 1441⁴¹ dostane çözüm kararı verilmiştir. Çalışmanın konusunu oluşturan bilgi edinme hakkı ihlali sebebiyle yapılan şikâyetler değerlendirildiğinde, incelenen 26 karardan 8 tanesi hakkında (yani %30,7'si hakkında) dostane çözüm kararı verildiği görülmektedir⁴².

Ayrıca Kamu Denetçiliği Kurumunun, bilgi edinme hakkı ihlal iddiaları konusunda verdiği kararlar incelendiğinde esastan inceleme neticesinde kabul, ret ve kısmen kabul kısmen ret kararları verildiği görülmektedir.

Kurumun bilgi edinme hakkı kapsamında verdiği kararlar analiz edip incelendiğinde; bilgi edinme hakkının iyi yönetim ilkelerinden biri olarak değerlendirildiği ve idarenin bilgi verme yükümlülüğünün yeniden tanımlandığı görülmektedir. Bununla birlikte Kurum, bilgi edinme hakkı istisnalarının mevzuatın öngördüğü çerçevede yorumlanmasını tavsiyesi etmektedir.

3.1. İyi Yönetişim İlkesi Olarak Bilgi Edinme Hakkı

Yönetişim, 20. yüzyılda özellikle uluslararası örgütler ve çağdaş demokratik devletlerin ortaya koyup geliştirdiği bir kavramdır. Yönetişim, bu örgütler tarafından kamu yönetiminde yaşanan sorunların çözümünde uygulanacak bir *kür* olarak tanımlanmaktadır. Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi tarafından yayımlanan Kamu Yönetimi Sözlüğünde yönetişim, “*bir toplumsal politik sistemdeki ilgili bütün aktörlerin ortak çabalarıyla elde edilen sonuçların oluşturduğu yapı ya da düzen*” olarak ifade edilmektedir⁴³. Bu yönüyle yönetişim, katılım ilkesinin ön planda olduğu bir yönetim mekanizması, modeli ya da süreci olarak değerlendirilmektedir. Ayrıca yönetişim; *saydamlık, hesap verebilirlik, katılım, çalışma uyumu, yerindenlik ve etkinlik gibi kriterlere dayanan, çok aktörlü ve toplumsal ortaklıklara dayalı yönetim anlayışını*, ifade etmektedir⁴⁴.

40 Kamu Denetçiliği Kurumu, 2019 yılı Faaliyet Raporu, Erişim Adresi: <https://www.ombudsman.gov.tr/kdk-pdf/2019-faliyet-raporu/2019-faliyet-raporu.pdf>, Erişim Tarihi:16/12/2010.

41 Kamu Denetçiliği Kurumu, 6 aylık Faaliyet Raporu, Temmuz 2020, Erişim Adresi: https://www.ombudsman.gov.tr/kdk-pdf/2020_alti_aylik_faliyet_raporu/mobile/index.html#p=9, Erişim Tarihi:16/12/2010.

42 Kamu Denetçiliği Kurumu, 20/05/2019 tarih ve 2019/3317-S.4748 sayılı karar; Kamu Denetçiliği Kurumu, 14/10/2019 tarih ve 2019/10192-S.15663 sayılı karar; Kamu Denetçiliği Kurumu, 08/02/2019 tarih ve 53878609-101.07.07-E.3110 sayılı karar; Kamu Denetçiliği Kurumu, 14/02/2019 tarih ve 94019529-101.07.07-E.3595 sayılı karar; Kamu Denetçiliği Kurumu, 09/04/2019 tarih ve 2019/397-S.617 sayılı karar; Kamu Denetçiliği Kurumu, 17/07/2019 tarih ve 2019/5746-S.8641 sayılı kararı; Kamu Denetçiliği Kurumu, 24/09/2019 tarih ve 2019/8935-S.13713 sayılı karar; Kamu Denetçiliği Kurumu, 31/10/2019 tarih ve 2019/10942-S.16899 sayılı kararı; Kamu Denetçiliği Kurumu, 01/11/2019 tarih ve 2019/11058-S.17083 sayılı karar.

43 TODAİE, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, Ömer BOZKURT, Seriyse SEZEN, Turgay ERGUN (Ed.), 2008.

44 Kent Konseyi Yönetmeliği, 26313 sayılı ve 08.10.2006 tarihli R.G.

Yönetişimin amacı, iyi yönetiştir; iyi yönetiştir de yönetiştir hâkim olan ilkelerin kamu idaresinde uygulanmasıyla mümkündür. Bu ilkeler, Dünya Bankası ve Avrupa Birliğı çalışmalarıyla ortaya konmaktadır. Dünya Bankası SIGMA Programı; yönetiştir ilkelerini, hukukun üstünlüğü, güvenilirliğı, önceden tahmin edilebilirliğı, sorumluluk ve saydamlık ilkeleri ile teknik ve idari örgütsel kapasiteyi geliştirme ve vatandaşların katılımının sağlanması yanında etkinlik, etkililik ile verimlilik olarak belirlemiştir⁴⁵. Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan Avrupa Yönetiştir Beyaz Kitabı'nda yönetiştir ilkeleri; açıklık, katılım, sorumluluk, etkinlik, uyum ilkeleri yanında subzidiarite ve ölçülülük olarak belirlenmiştir⁴⁶.

Küreselleşen dünyada yaşanan gelişmelerden etkilenen ve Avrupa Birliğı üyelik perspektifi olan Türkiye'de, kamu yönetimi anlayışında köklü değişimler yaşanmakta ve yönetiştir-şi-m ilkeleri doğrultusunda kamu yönetimi anlayışı yeniden şekillenmektedir. Konuyla ilgili incelenen resmî belge ve hukuki kaynaklarda iyi yönetiştir ve iyi yönetiştir kavramları ile yönetiştir ve yönetiştir ilkeleri, özellikle Avrupa Birliğı hukukundan beslenerek şekillenmekte ve temelde aynı ilke ve kavramları ifade etmektedir.

On Birinci Kalkınma Planında iyi yönetiştir, hukuk devleti ve demokratik yönetiştir ilkeleri ile beraber ele alınarak kamu yönetiminde katılım, açıklık, şeffaflık ve hesap verebilirliğın her düzeyde hayat bulduğı bir yönetiştir anlayışı olarak belirlenmektedir⁴⁷. Zira Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin oluşturduğı yeni kamu yönetimi anlayışının öncelikli hedefi, idarenin sorun çözen, çözümler üreten, vatandaş odaklı bir anlayışla faaliyet göstermesidir⁴⁸.

Kamu Denetçiliğı Kurumu Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 6. maddesi gereğince Kurum, iyi yönetiştir ilkelerini yaptığı inceleme ve araştırmada ayrıca gözetmektedir. Yönetmelik'in 6. maddesinde "*Kurum, inceleme ve araştırma yaparken idarenin, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde; kanunlara uygunluk, ayrımcılığın önlenmesi, ölçülülük, yetkinin kötüye kullanılmaması, eşitlik, tarafsızlık, dürüstlük, nezaket, şeffaflık, hesap verilebilirlik, haklı beklentiye uygunluk, kazanılmış hakların korunması, dinlenilme hakkı, savunma hakkı, bilgi edinme hakkı, makul sürede karar verme, kararların gerekçeli olması, karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi, kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi, kişisel verilerin korunması gibi iyi yönetiştir ilkelerine uygun işlem ve eylem ile tutum veya davranışta bulunup bulunmadığını gözetir ve iyi yönetiştir ilkelerine uyar.*" ifadesi yer almaktadır. Başka bir ifadeyle Kurum, idarelerin karar ve işleyişini sadece hukuka uygunluk bakımından değil, aynı zamanda iyi yönetiştir ilkeleri açısından da denetlemektedir. Nitekim Kurumun iyi yönetiştir ilkeleri doğrultusunda idareye önerilerde bulunması, açık, şeffaf, katılımcı ve hesap verir bir idarenin inşa edilmesine katkı sunmaktadır.

45 SIGMA, "Kamu Yönetiminde Avrupa İlkeleri", n°27, ed. OECD, 1999.

46 AB Komisyonu, Yönetiştir Beyaz Kitabı, COM (2001) 428, Brüksel, 2001.

47 TC. Cumhurbaşkanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı, On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023), <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/07/OnbirinciKalkinmaPlani.pdf>, Erişim tarihi: 06/07/2020.

48 2018/13 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi.

Kurum tarafından verilen kararlarda “*iyi yönetim ilkeleri yönünden değerlendirme*” başlığıyla idarenin iyi yönetim ilkelerine uygun davranıp davranmadığı değerlendirilmektedir. Bu başlıkta bilgi edinme hakkı kapsamında yapılan inceleme bir yandan idare ile vatandaş diğer yandan idare ile Kamu Denetçiliği Kurumu arasında yapılan yazışmalar bakımından değerlendirilmektedir. Örneğin Bilgi edinme hakkının ihlal edildiği gerekçesiyle Kurum tarafından değerlendirilen bir başvuruda, yaptığı inceleme sonunda Kurum; bilgi edinme hakkı ihlal iddiasını hukuka uygunluk yönünden incelediği gibi idareyle yaptığı yazışmaları; iyi yönetim ilkelerinden biri olan bilgi edinme hakkı bakımında da ayrıca değerlendirmiştir⁴⁹. Konusu ne olursa olsun ister bilgi edinme hakkı ihlal iddiası ister herhangi başka bir uyuşmazlık; Kuruma yapılan her şikâyet başvurusu sonucunda Kurum; başvuruya konu olan idareyi ayrıca iyi yönetim ilkeleri açısından değerlendirdiğinden bu konuda verilmiş karar örnekleri arttırılabilir⁵⁰.

3.2. İdarenin Bilgi Verme Yükümlüğünün Yeniden Tanımlanması

Kamu Denetçiliği Kurumu vermiş olduğu kararlarda bilgi edinme hakkını, temel bir insan hakkı olarak belirterek idari belgelere erişimin sağlanması için idarenin sorumluluğunu yeniden tanımlamaktadır. Başka bir ifadeyle Kurum, idarenin bilgi verme yükümlülüğünü teyit etmektedir⁵¹.

Kamu Denetçiliği Kurumuna göre idare, talep edilen bilgi ve belgenin kendisinde olmadığı gerekçesiyle bilgi vermekten kaçınmamalıdır. Somut vakada kişi, Mersin Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğünden puantaj cetvellerini talep etmiştir⁵². Ancak Müdürlük, talep edilen belgenin kendisinde olmadığını, ayrı ve özel bir çalışma gerektiren belge niteliğinde olduğunu belirterek bilgi talebini reddetmiştir⁵³. Bunun üzerine Kuruma şikâyette bulunan ilgili kişi, işvereni tarafından tutulan puantajların Mersin Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğüne verildiğini belirterek söz konusu puantajların bir örneğini talep etmiştir. Kurum; *puantaj cetvelinin bir çalışanın mesaisi içerisinde kaç saat çalıştığıın gösterilerek kaydedildiği işçi ve işverence birlikte imza altına alınan bir tablo olduğu* vurgulayarak söz konusu belgelerin idarenin iddia ettiği gibi ayrı ve özel bir çalışma gerektiren nitelikte olmadığını belirtmektedir⁵⁴. Yapılan

49 Kararda, “idarenin bilgi ve belge talebine ilişkin cevabi yazıları incelendiğinde, “dürüstlük”, “nezaket”, “şeffaflık”, “bilgi edinme hakkı”, “makul sürede karar verme”, “kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi” ilkelerine uygun hareket ettiği belirtilmektedir”, değerlendirmesi yapılmıştır. Kamu Denetçiliği Kurumu, 30/10/2019 tarih ve 2019/10891-S.16819 sayılı karar.

50 Kamu Denetçiliği Kurumu, 06/09/2019 tarih ve 2019/8058-S.12322 sayılı kararında İzmir Büyükşehir Belediye Başkanlığından istenilen bilgi ve belgelerin Kuruma süresi içinde ve gerekçeli olarak gönderildiği tespiti yapılmıştır. Kamu Denetçiliği Kurumu, 29/08/2019 tarih ve 2019/7796-S.11932 sayılı kararında iyi yönetim ilkeleri açısından yapılan değerlendirme neticesinde; Kırıkkale Üniversitesi Rektörlüğünden istenilen bilgi ve belgelerin Kuruma süresi içinde ve gerekçeli olarak gönderildiği, bu bakımdan kanunlara uygunluk ilkesine uygun davranıldığı kanaatine varılmıştır.

51 Kamu Denetçiliği Kurumu, 29/08/2019 tarih ve 2019/7796-S.11932 sayılı karar.

52 Kamu Denetçiliği Kurumu, 06/09/2019 tarih ve 2019/8061-S.12325 sayılı karar.

53 Kamu Denetçiliği Kurumu, 06/09/2019 tarih ve 2019/8061-S.12325 sayılı karar.

54 Kamu Denetçiliği Kurumu, 06/09/2019 tarih ve 2019/8061-S.12325 sayılı karar.

bu değerlendirme ve inceleme neticesinde Kurum, talep edilen belgelerin başvuru sahibinin erişimine sunulmasını ilgili idareye tavsiye etmiştir⁵⁵.

Kuruma göre idare, talep edilen bilgi ve belgelerin örneklerini mevzuatta belirtilen şartlara uygun şekilde vermekle sorumludur, yerinde inceleme⁵⁶ yapılması gerektiği gerekçesiyle belgelere erişim talebini reddedemez. Örneğin disiplin cezası soruşturmasına yönelik bilgi ve belge edinme talebine, Batman İl Milli Eğitim Müdürlüğü tarafından yerinde inceleme yapılması suretiyle müsaade edilen ancak istediği belgelerin kopyası kendisine verilmeyen kişi, Kamu Denetçiliği Kurumuna şikâyet başvurusunda bulunmuştur⁵⁷. Yapılan inceleme ve değerlendirme sonucunda Kurum, *idare tarafından, bilgi ve belgelerin ancak yerinde incelenebileceği kararının hangi gerekçeyle verildiğinin anlaşılmadığını belirterek “(...) Kanun’un 9. madde hükmü doğrultusunda üçüncü kişilerin kimlik bilgileri kapatılarak (talep edilen) belgenin başvuranın erişimine sunulması gerektiği yönünde karar verilmesi gerekir”* demek suretiyle konuya ilişkin tavsiye kararı vermiştir⁵⁸.

Kuruma göre bilgi talep dilekçesinde talebin açık şekilde anlaşılması şartıyla teknik sorunlardan dolayı dilekçe eklerinin eksik olduğu gerekçesiyle idare, bilgi vermekten kaçınmamalıdır. Somut olayda; belgelere erişim talebine İzmir Büyükşehir Belediyesinin cevap vermemesi üzerine BEDK’ye itiraz eden ancak BEDK tarafından iki kere başvuru ekinde herhangi bir evrak olmadığı gerekçesiyle başvurusu reddedilen kişi, Kamu Denetçiliği Kurumuna şikâyet başvurusunda bulunmuştur⁵⁹. Kurum; yaptığı inceleme ve araştırma sonunda, dilekçe ekinde eksiklik olduğu gerekçesiyle başvuranın itiraz talebinin reddedilmesini hukuka ve hakkaniyete aykırı bulmuştur⁶⁰. Zira kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde sorun yaratan değil, sorun çözüp çözüm üreten bir anlayışın yer alması gerekmektedir. Bu sebeple Kurum; idareye, talebin ilk başvuru yerinde neticelendirilmesine özen gösterilmesini, başvuru sahibine yapılan işlemler hakkında gecikmeksizin nihai ve kesin bilgi verilmesini, başvuruların süratli ve doğru sonuçlandırılması amacıyla gerekli tüm tedbirlerin alınmasını önermektedir⁶¹.

55 Kamu Denetçiliği Kurumu, 06/09/2019 tarih ve 2019/8061-S.12325 sayılı karar.

56 Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’nun 10. maddesine göre bilgi veya belgenin niteliği gereği kopyasının verilmesinin mümkün olmadığı veya kopya çıkarılmasının aslına zarar vereceği hallerde, kurum ve kuruluşlar yazılı veya basılı belgeler için, söz konusu belgenin aslının incelenmesi ve not alınması için gerekli kolaylığı sağlamalıdır.

57 Kamu Denetçiliği Kurumu, 22/05/2019 tarih ve 2019/3487-S.5038 sayılı karar.

58 Kamu Denetçiliği Kurumu, 22/05/2019 tarih ve 2019/3487-S.5038 sayılı karar.

59 Kamu Denetçiliği Kurumu, 14/01/2019 tarih ve 53878609-101.07.04-E.975 sayılı karar.

60 Kamu Denetçiliği Kurumu, 14/01/2019 tarih ve 53878609-101.07.04-E.975 sayılı kararda, “BEDK, itiraz dilekçesinde aranan şartların bulunmadığını tespit ederse, ara kararı ile bu eksiklik veya aykırılığın on beş günlük sürede giderilmesini, aksi takdirde itirazın reddedileceğini itiraz edene yazılı olarak bildirir” hükmü yer almakta ise de ilgili mevzuatta itiraz dilekçesinde aranan şartların ne olduğunun belirtilmediği görülmüştür. Başvuranın itiraz dilekçesi incelendiğinde ise dilekçenin ekleri bulunmasa dahi dilekçe içeriğinden başvuranın İzmir Büyükşehir Belediye Başkanlığına yapmış olduğu 27/03/2018 tarih ve 304 sayılı bilgi edinme başvurusunun itiraz konusu”, olduğunun anlaşıldığı tespiti yapılmıştır.

61 Kamu Denetçiliği Kurumu, 14/01/2019 tarih ve 53878609-101.07.04-E.975 sayılı karar.

Kuruma göre idare; velayet sahibi olmasa dahi ebeveyne, evladiyla alakalı eğitim hayatı gibi önemli konularda bilgi vermekten kaçınmamalıdır. Somut olayda şikâyet sahibi, Gaziantep Namık Kemal Ortaokulunda öğrenci olan çocuğunun eğitim durumu hakkında bilgi edinmek amacıyla Ortaokula başvurduğunu, Ortaokul tarafından çocuğunun velayetine sahip olmadığından dolayı başvurusunun reddedildiğini belirterek; söz konusu dilekçesinde belirttiği bilgilerin tarafına verilmesini talep etmiştir⁶². Kurum; uluslararası, ulusal mevzuatı ve öğretiyi değerlendirilmesinin ardından velayet sahibi olmasa dahi ebeveyne, çocuğunun eğitim ve devamsızlık durumuna ilişkin bilgi ve belgelerin verilmesi için Ortaokul Müdürlüğüne tavsiyede bulunmuştur⁶³.

Ayrıca Kurum tarafından verilen kararlar değerlendirildiğinde idarelere, mevzuatın belirlediği kural, ilke, koşul ve sınırlamaları, somut olay çerçevesinde değerlendirme görevi verildiği belirtilmelidir. Özellikle bilgi edinme talebi reddedilecekse idare; somut olayı, bilgi edinme hakkını sınırlandırma gerekçesi açısından ayrıntılı olarak değerlendirerek yorumlamalıdır⁶⁴.

3.3. Bilgi Edinme Hakkının Sınırları

Bilgi edinme hakkı mutlak bir hak değildir, sınırlandırıldığı konular vardır. Hukuk devleti ilkesi gereği; bu hakka getirilecek sınırlamalar, birtakım genel ilke ve kurallara tabi olmalıdır. Bu ilke ve kurallar belirlenirken Türkiye'nin üyelik talebinin olduğu Avrupa Birliği bünyesinde ortaya çıkan hukuki düzenlemeler⁶⁵ ile üyesi olduğu Avrupa Konseyi tavsiye kararları⁶⁶ yol gösterici nitelikte olmuştur. Bu belgelere göre bilgi edinme hakkına getirilen istisnaların her şeyden önce hukuken açık ve net şekilde tanımlanarak bilgi edinme hakkı istisnalarının sınırlı şekilde belirlenmesi ve başka bir hakkı, çıkarı ya da kamu yararını korumaya yönelik olarak düzenlenmesi gerekmektedir. İdari bilgiye erişim talepleri; ancak gerekçelendirilen sınırlandırma sebebinin ilgili mevzuatta açıkta yer alması halinde reddedilebilir.

62 Kamu Denetçiliği Kurumu, 22/10/2019 tarih ve 2019/10583-S.16291 sayılı karar.

63 Kamu Denetçiliği Kurumu, 22/10/2019 tarih ve 2019/10583-S.16291 sayılı kararında Fulya ELÜLE, (Yargıtay Kararları Çerçevesinde Velayetin Kullanılması Kendisine Bırakılmayan Tarafın Çocuğu Ziyaret Hakkı; İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C:9, S:2, 2018) tarafından yapılan tespiti yer vermektedir: “Çocukla kişisel ilişki kurulmasında amaç, çocuk ile ana ve baba arasında evlilik birliği süresince mevcut olan ilişkinin korunması ve sürdürülmesinin sağlanmasıdır. Çocuğun velayetinin kendisine bırakılmadığı ebeveyn de çocuğun sağlık durumundan, eğitim ve öğretim hayatı ile mesleki ve akademik hedeflerinden haberdar olup; karşılaştığı sorunlar ile baş etmede çocuğun yanında olmak ister. Hem ana ve babanın hem de çocuğun temel insan hakları arasında yer alan kişisel ilişki kurma hakkından çocuğun velayeti kendisine bırakılmadığı gerekçesiyle hiçbir ebeveyn yoksun bırakılamaz”.

64 Kamu Denetçiliği Kurumu, 06/09/2019 tarih ve 2019/8061-S.12325 sayılı karar; Kamu Denetçiliği Kurumu, 29/08/2019 tarih ve 2019/7796-S.11932 sayılı karar.

65 Davranış Kodu, Code de conduite concernant l'accès du public aux documents du Conseil et de la Commission, JO L 340 31/12/1993; AB Tüzüğü, (CE) 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, JO L 145, 31/05/2001; AB Komisyonu, Yönetişim Beyaz Kitabı, COM (2001) 428, Brüksel, 2001.

66 Avrupa Konseyi, 21/02/2002, Rec (2002)2 sayılı kararı.

4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun dördüncü bölümü, "bilgi edinme hakkının sınırları" başlığıyla ifade edilmektedir. Bu bölüm şu maddeleri kapsamaktadır: Yargı denetimi dışında kalan işlemler (15. m), devlet sırrına ilişkin bilgi veya belgeler (16. m), ülkenin ekonomik çıkarlarına ilişkin bilgi veya belgeler (17. m), istihbarata ilişkin bilgi veya belgeler (18. m), idarî soruşturmaya ilişkin bilgi veya belgeler (19. m), adli soruşturma ve kovuşturmaya ilişkin bilgi veya belgeler (20. m), özel hayatın gizliliği (21. m), haberleşmenin gizliliği (22. m), ticarî sır (23. m), fikir ve sanat eserleri (24. m), kurum içi düzenlemeler (25. m), kurum içi görüş, bilgi notu ve tavsiyeler (26. m), tavsiye ve mütalaa talepleri (27. m).

Ayrıca Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun 7/2. maddesi⁶⁷ kapsamında bilgi edinme başvurularına olumsuz cevap verildiği görülmektedir. Zira Kamu Denetçiliği Kurumu; Kanun'un 7/2. maddesi dayanak gösterilerek reddedilen bir bilgi edinme talebi hakkında idareyi haklı bulmuştur⁶⁸. Somut vakada kişi, 26 Şubat 1915-16 Kasım 1922 tarihleri arasında 148. Alayda görev yapmış olan dedesinin askerlik künyesinin araştırılması talebiyle Millî Savunma Bakanlığına başvurmuştur⁶⁹. Genel Kurmay Başkanlığı, talep edilen bilgi ve belgenin kurumun kayıtlarında mevcut olmayan ve mutlaka ayrı ve özel bir çalışma, araştırma, inceleme ya da analiz neticesinde üretilecek bir bilgi olduğunu belirtmiştir⁷⁰. Ayrıca Genelkurmay Başkanlığı; bilgiye erişim talebinde bulunan kişiyi, Genelkurmay Askeri Tarih ve Stratejik Etüt (ATASE) Arşivine davet edip çalışma yapmasının uygun olduğunu bildirerek talep edilen bilgiyi doğrudan vermemiştir⁷¹. Bunun üzerine kişi, Kuruma şikâyet başvurusu yapmıştır. Yapılan inceleme ve değerlendirme sonucunda Kurum, söz konusu bilgi edinme talebinin karşılanabilmesi için 148. Alayın Birinci Dünya Savaşı ve Kurtuluş Savaşına ait teşkilat ve bağlantı değişiklikleri dikkate alınarak konuyla ilgili bütün belgelerin incelenip bilgilerin derlenmesi gerektirdiğinin anlaşıldığını belirtilmiştir⁷². Bununla birlikte Genel Kurmay Başkanlığının bilgileri saklamadığı, başvurana ATASE Arşivini açtığı, istenildiği takdirde belgelerin kopyalarının başvurana verileceğinin belirtildiği ve bunlara ilaveten başvuranın ATASE Arşivinde çalışma yapmak istemesi durumunda, yapacağı çalışmada kendisine yardımcı olunacağı belirtildiğinden; Kurum, başvuranın bilgi edinme talebinin 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun 7/2. maddesi kapsamında reddedilmesinde hukuka ve hakkaniyete aykırılık bulunmadığı sonuç ve kanaatine varmıştır⁷³.

67 Kurum ve kuruluşlar, ayrı veya özel bir çalışma, araştırma, inceleme ya da analiz neticesinde oluşturulabilecek türden bir bilgi veya belge için yapılacak başvurulara olumsuz cevap verebilirler.

68 Kamu Denetçiliği Kurumu, 20/09/2019 tarih ve 2019/8807-S.13524 sayılı karar.

69 Kamu Denetçiliği Kurumu, 20/09/2019 tarih ve 2019/8807-S.13524 sayılı karar.

70 Kamu Denetçiliği Kurumu, 20/09/2019 tarih ve 2019/8807-S.13524 sayılı karar.

71 Kamu Denetçiliği Kurumu, 20/09/2019 tarih ve 2019/8807-S.13524 sayılı karar.

72 Kamu Denetçiliği Kurumu, 20/09/2019 tarih ve 2019/8807-S.13524 sayılı karar.

73 Kamu Denetçiliği Kurumu, 20/09/2019 tarih ve 2019/8807-S.13524 sayılı karar.

Kamu Denetçiliği Kurumunun karara bağladığı ve bu çalışmada incelenen yirmi altı şikâyet değerlendirildiğinde, bilgi edinme hakkı istisnalarının özellikle üç konuda yoğunlaştığı tespit edilmektedir. Bunlar: kurumun iç düzen işlemlerine ilişkin, adli ya da idari soruşturmalara ilişkin ve özel hayatın gizliliği ve kişisel verilerin korunmasına ilişkin olarak bilgi edinme hakkına getirilen sınırlamalardır. Bunların haricinde incelenen şikâyet başvurularının biri, devlet sırrına ilişkin olarak bilgi edinme hakkına getirilen sınırlama kapsamındadır⁷⁴.

3.3.1. İç Düzen İşlemlerine İlişkin Bilgi Edinme Hakkına Getirilen Kısıtlamalar

Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun 25. maddesinde kurum içi düzenlemeler⁷⁵, 26. maddesinde kurum içi görüş, bilgi notu ve tavsiyeler⁷⁶ ve 27. maddesinde tavsiye ve mütalaa talepleri⁷⁷ düzenlenmektedir. Belirtilen üç madde kapsamında yapılacak değerlendirmeler idarenin iç düzen işlemlerine ilişkin olmaktadır.

Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan somut bir başvuruda şikâyetçi, İzmir Büyükşehir Belediye Başkanlığından Büyükşehir Belediye Başkanının çerçeveli portresinin duvarda asılmasının hukuki gerekçesini, kimin talimatıyla asıldığını, portrenin çerçevelenmesiyle ilgili tüm masraflara ilişkin belgelerin onaylı birer suretini talep ettiğini ancak ilgili Belediyenin söz konusu bu talebi reddettiğini belirtmiştir⁷⁸. İzmir Büyükşehir Belediye Başkanlığı, söz konusu talebin 4982 sayılı Kanun'un 25. madde kapsamında olduğu gerekçesiyle reddedildiğini Kuruma bildirmiştir⁷⁹. Kurum, başvuranın talep ettiği bilgi ve belgelerin kurum içi bir düzenleme niteliğinde olduğunu belirterek başvuran tarafından talep edilen bilgi ve belgelerin bilgi edinme hakkı kapsamı dışında olduğu kanaatine ulaşmış ve başvuruyu reddetmiştir⁸⁰.

74 Kurum; başvuranın talep ettiği bilgi ve belgelerin Davids Samling Müzesinde bulunan ülkemize ait kültür varlığının henüz sonuçlanmamış olan iadesine yönelik çalışmalarla ilişkin olduğunu, söz konusu iade sürecinin devam etmesi sebebiyle konuya ilişkin bilgi ve belgelerin paylaşılması durumunda iade sürecinin ve ülkemizin dış ilişkilerinin olumsuz etkileneceğini belirterek şikâyete konu bilgi ve belgelerin, bilgi edinme hakkı kapsamı dışında tutulması gerektiği kanaatine varmıştır. Kamu Denetçiliği Kurumu, 09/08/2019 tarih ve 2019/7114-S.10848 sayılı kararında

75 Madde 25-Kurum ve kuruluşların, kamuoyunu ilgilendirmeyen ve sadece kendi personeli ile kurum içi uygulamalarına ilişkin düzenlemeler hakkındaki bilgi veya belgeler, bilgi edinme hakkının kapsamı dışındadır. Ancak, söz konusu düzenlemeden etkilenen kurum çalışanlarının bilgi edinme hakları saklıdır.

76 Madde 26- Kurum ve kuruluşların faaliyetlerini yürütmek üzere, elde ettikleri görüş, bilgi notu, teklif ve tavsiye niteliğindeki bilgi veya belgeler, kurum ve kuruluş tarafından aksi kararlaştırılmadıkça bilgi edinme hakkı kapsamındadır. Bilimsel, kültürel, istatistik, teknik, tıbbî, malî, hukukî ve benzeri uzmanlık alanlarında yasal olarak görüş verme yükümlülüğü bulunan kişi, birim ya da kurumların görüşleri, kurum ve kuruluşların alacakları kararlara esas teşkil etmesi kaydıyla bilgi edinme istemlerine açıktır.

77 Madde 27- Tavsiye ve mütalaa talepleri bu Kanun kapsamı dışındadır.

78 Kamu Denetçiliği Kurumu, 11/06/2019 tarih ve 2019/4249-S.6201 sayılı karar.

79 Kamu Denetçiliği Kurumu, 11/06/2019 tarih ve 2019/4249-S.6201 sayılı karar.

80 Kamu Denetçiliği Kurumu, 11/06/2019 tarih ve 2019/4249-S.6201 sayılı karar.

Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan başka bir somut olayda şikâyetçi, İzmir Büyükşehir Belediyesinden Bakım Onarım Hizmetleri Şube Müdürlüğü Küçük Menderes Yerleşkesinde çalışanlardan kadrosu mühendis veya mimar olanların kimler olduğunu, şantiye şefinin diploma ve kadro unvanını, şantiyeye gelip giderken personel servis aracı olarak kullanılan resmi plakalı bir araca ait personel servis aracı güzergah izin belgesinin ve aynı plakalı araca ait zimmet belgesinin onaylı suretlerini talep ettiğini ancak adı geçen Belediye tarafından 4982 sayılı Kanun'un 25. maddesi gerekçe gösterilerek talebinin reddedildiğini belirtmiştir⁸¹. Yapılan inceleme ve araştırma neticesinde Kurum; şikâyet başvurusunu yapan kişinin, bilgi edinme talebini yaptığı tarihte Belediyenin belirtilen biriminde çalışıp belirtilen servis aracını kullandığını ancak sonrasında başka bir birime görevlendirildiğinin tespit edildiğini belirterek Belediyenin söz konusu bilgi edinme talebini reddetmesinde hukuka ve hakkaniyete aykırılık olmadığı kararına varmıştır⁸². Kurumun verdiği ret kararında hukuki dayanak noktası, şikâyette bulunan kişinin Belediyede görev yaptığı birimin değiştirilmesidir. Zira 4982 sayılı Kanun'un 25. maddesinde düzenlenen bilgi edinme hakkı sınırının bir istisnası vardır. Maddeye göre kamuoyunu ilgilendirmeyen kurum içi düzenlemeler bilgi edinme hakkının kapsamı dışında iken *söz konusu düzenlemeden etkilenen kurum çalışanlarının bilgi edinme hakları saklı* tutulmaktadır. Başka bir ifadeyle kurum içi uygulamaya ilişkin herhangi bir bilgi veya belge, kurumda çalışmayan kişilerle paylaşılmazken, söz konusu düzenlemeden etkilenen kurum çalışanlarının erişimine açılmaktadır⁸³. Nihayetinde somut olay değerlendirilecek olursa; şikâyetçinin görev yeri değiştirilmemiş olsaydı kişi, idarenin işlem, eylem ve uygulamasından etkilendiği için bilgi edinme talebinin olumlu karşılanması beklenecekti. Kurum tarafından bu şekilde Kanun'un sadece lafzına bakılarak yapılan değerlendirmelerin idarenin bilgi vermekten kaçındığı alanı genişlettiği düşünülmektedir.

81 Kamu Denetçiliği Kurumu, 06/09/2019 tarih ve 2019/8058-S.12322 sayılı karar.

82 Kamu Denetçiliği Kurumu, 06/09/2019 tarih ve 2019/8058-S.12322 sayılı karar.

83 BEDK Kararları Işığında Açıklamalı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, http://www.bedk.gov.tr/image/BEDK_KARARLARI_ISIGINDA_ACIKLAMALI_BILGI_EDINME_HAKKI_KANUNUN.pdf, Erişim Tarihi:29.06.2020.

3.3.2. Adli ya da İdari Soruşturmalara İlişkin Bilgi Edinme Hakkına Getirilen Kısıtlamalar

Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun 19. maddesi⁸⁴, idarî soruşturmaya ilişkin bilgi veya belgeler; 20. maddesi⁸⁵ adli soruşturma ve kovuşturmaya ilişkin bilgi veya belgeler başlığıyla düzenlenmektedir. İdari ve adli soruşturmaya ilişkin bilgi veya belgelerle ilgili bilgi edinme başvurularının reddedilebilmesi için idari ve adli soruşturmanın varlığı gerekli olmakla birlikte tek başına yeterli değildir. İlgili madde hükümlerinde düzenlenen diğer şartlardan herhangi birinin de gerçekleşmesi gerekmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından incelenen somut bir şikâyet; Alparslan Türkeş Bilim ve Teknoloji Üniversitesi Rektörlüğü hakkında daha önce açılmış ve sonuçlandırılmış soruşturmaya ilişkin olarak soruşturma dosyasının bir örneğinin verilmesi talebiyle başvuruda bulunan kişi, talebinin reddedildiğini belirterek Kuruma başvurmuştur⁸⁶. Kurum; yaptığı inceleme neticesinde, “*idarî soruşturmalarla ilgili olarak istenen bilgi ve belgeler, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nda belirtilen istisnalardan en az birisinin kapsamına girmiyorsa başvuru sahibine verilmek zorundadır. 19. madde kapsamında bilgi edinme başvurusunun reddedilebilmesi için sadece idari soruşturmanın varlığı yeterli olmayıp, ilgili hükümde düzenlenen diğer şartlardan birinin de gerçekleşmiş olması ve hangi şartın gerçekleştiğinin de maddi olaylara dayanarak açıklanması, olayların gerçekleştiğinin belgelendirilmesi ve olayların hukuki nitelendirmesinin doğru yapılmış olması gerekmektedir*” değerlendirmesini yapmıştır⁸⁷. Başka bir deyişle idare, idari soruşturmalara ilişkin bilgiye erişim taleplerini reddederken, ilgili maddede belirtilen nedenlerden en az birine dayanması yanında hangisine dayandığını somut olaya uyarlayarak açıklamalıdır.

Başka bir somut olayda; müvekkilinin iş yerinde geçirdiği iş kazası nedeniyle Sosyal Güvenlik Kurumu Teftiş Kurulu Başkanlığı tarafından hazırlanan inceleme raporu talep edilmiştir ancak Sosyal Güvenlik Kurumu, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun 19 ve 20. maddelerini gerekçe göstererek talep edilen raporu ilgiliye

84 Madde 19- Kurum ve kuruluşların yetkili birimlerinde yürütülen idarî soruşturmalarla ilgili olup, açıklanması veya zamanından önce açıklanması hâlinde;

- Kişilerin özel hayatına açıkça haksız müdahale sonucunu doğuracak,
- Kişilerin veya soruşturmayı yürüten görevlilerin hayatını ya da güvenliğini tehlikeye sokacak,
- Soruşturmanın güvenliğini tehlikeye düşürecek,
- Gizli kalması gereken bilgi kaynağının açığa çıkmasına neden olacak veya soruşturma ile ilgili benzeri bilgi ve bilgi kaynaklarının temin edilmesini güçleştirecek, Bilgi veya belgeler, bu Kanun kapsamı dışındadır.

85 Madde 20- Açıklanması veya zamanından önce açıklanması hâlinde;

- Suç işlenmesine yol açacak,
- Suçların önlenmesi ve soruşturulması ya da suçluların kanunî yollarla yakalanıp kovuşturulmasını tehlikeye düşürecek,
- Yargılama görevinin gereğince yerine getirilmesini engelleyecek,
- Hakkında dava açılmış bir kişinin adil yargılanma hakkını ihlâl edecek, Nitelikteki bilgi veya belgeler, bu Kanun kapsamı dışındadır.

86 Kamu Denetçiliği Kurumu 11/11/2019 tarih ve 2019/11305-S.17493 sayılı karar.

87 Kamu Denetçiliği Kurumu 11/11/2019 tarih ve 2019/11305-S.17493 sayılı karar.

vermekten kaçınmıştır⁸⁸. Bunun üzerine ilgili kişi, Kamu Denetçiliği Kurumuna şikâyet başvurusunda bulunmuştur. Kurum, öncelikle talep edilen iş kazası inceleme raporunun kapsamının belirlenmesi gerektiğini belirtmiştir. Kuruma göre iş kazası inceleme raporu; *112 Acil Servis işlemlerinin listesini, işyeri kayıt tetkik tutanağını ve 19/10/2018 tarihli tanık ifadelerini* kapsamaktadır⁸⁹. Akabinde Kurum; talep edilen raporu, ilgili Kanun'un 19. ve 20. maddeleri bağlamında ayrı ayrı incelemiştir. Kuruma göre talep edilen rapor; “(...) kişilerin özel hayatına açıkça haksız müdahale sonucunu doğuracak, kişilerin veya soruşturmayı yürüten görevlilerin hayatını ya da güvenliğini tehlikeye sokacak, soruşturmanın güvenliğini tehlikeye düşürecek, gizli kalması gereken bilgi kaynağının açığa çıkmasına neden olacak veya soruşturma ile ilgili benzeri bilgi ve bilgi kaynaklarının temin edilmesini güçleştirecek” nitelikte değildir⁹⁰. Buna ilaveten BEDK tarafından benimsenmiş içtihatı⁹¹ da uygun olarak 4982 sayılı Kanun'un 19. maddesinin derdest durumdaki idari soruşturmalara ilişkin olduğu belirtilmekte olup tamamlanmış ve idari kararlara dayanak teşkil etmiş soruşturmalar için geçerli olamayacağı belirtilmiştir⁹². Ayrıca ilgili Kanun'un 20 maddesi kapsamında somut olayı değerlendiren Kurum; talep edilen raporun, “açıklanması veya zamanından önce açıklanması hâlinde; suç işlenmesine yol açacak, suçların önlenmesi ve soruşturulması ya da suçluların kanunî yollarla yakalanıp kovuşturulmasını tehlikeye düşürecek, yargılama görevinin gereğince yerine getirilmesini engelleyecek, hakkında dava açılmış bir kişinin adil yargılanma hakkını ihlâl edecek, nitelikteki bilgi ve belgelerden olmadığı” yorumunu yapmıştır⁹³. Kurum; açıklanan şekilde yapılan inceleme ve değerlendirme sonunda başvuruyu kabul ederek Sosyal Güvenlik Kurumuna talep edilen raporun başvurana ve vekiline verilmesi tavsiyesinde bulunmuştur⁹⁴.

Başka bir somut olayda kişi, Batman İl Milli Eğitim Müdürlüğü tarafından kendisine verilen disiplin cezasının İdare Mahkemece iptal edilmesi üzerine Millî Eğitim Bakanlığı Teftiş Kuruluna şikâyet dilekçesi göndermek suretiyle ilgililer hakkında gerekenin yapılmasını talep etmiş ancak başvurusunun gerekçesiz olarak reddedilmesi üzerine verilen ret cevabının gerekçeleri ile bu gerekçelerin dayandığı tüm belgelerin onaylı suretini BİMER üzerinden çalıştığı idareden talep etmiştir⁹⁵. Talebinin idarece reddedilmesi üzerine kişi, BEDK'ye itiraz başvurusu yapmıştır. BEDK, talep edilen belgelerin açıklanması halinde kişilerin özel hayatına açıkça haksız müdahale oluşturacağı gerekçesiyle istenilen belgelerin yalnızca sonuç-kanaat-

88 Kamu Denetçiliği Kurumu, 09/08/2019 tarih ve 2019/7098-S.10831 sayılı karar.

89 Kamu Denetçiliği Kurumu, 09/08/2019 tarih ve 2019/7098-S.10831 sayılı karar.

90 Kamu Denetçiliği Kurumu, 09/08/2019 tarih ve 2019/7098-S.10831 sayılı karar.

91 BEDK, 15/04/2005 tarih ve 2005/252 sayılı kararı; BEDK, 06/12/2014 tarih ve 2004/200 sayılı kararı.

92 Kamu Denetçiliği Kurumu, 09/08/2019 tarih ve 2019/7098-S.10831 sayılı karar.

93 Kamu Denetçiliği Kurumu, 09/08/2019 tarih ve 2019/7098-S.10831 sayılı karar.

94 Kamu Denetçiliği Kurumu, 09/08/2019 tarih ve 2019/7098-S.10831 sayılı karar.

95 Kamu Denetçiliği Kurumu, 22/05/2019 tarih ve 2019/3487-S.5038 sayılı karar.

teklif kısmının paylaşılması yönünde kısmen ret kararı vermiştir. Bunun üzerine Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuran kişi, başvurusuna konu olan belgelerin tarafına verilmesini talep etmiştir. Başvuruyla ilgili yapılan inceleme neticesinde Kurum; 4982 sayılı Kanun'un 19. maddesinde tahdidi olarak sayılan sınırlama gerekçelerinin hem devletin hem de üçüncü kişilerin çıkarını korumayı amaçlayan istisna bir düzenleme olduğunu vurgulayarak hem BEDK'ye hem de ilgili Bakanlığa, talep edilen belgelerin tamamının gerekli uyarlamaların yapılması suretiyle verilmesini tavsiye etmiştir⁹⁶.

Kurum tarafından bu kapsamda verilen kararların değerlendirilmesi neticesinde Kanun'un ilgili maddelerinde belirtilen nedenlerin idareler tarafından somut olay açısından tek tek değerlendirilmesi ve bilgi edinme hakkı sınırlamalarının mümkün olduğunca Kanun'un lafzına ve amacına uygun yorumlanması gerekmektedir.

3.3.3. Özel Hayatın Gizliliği ve Kişisel Verilerin Korunmasına İlişkin Bilgi Edinme Hakkına Getirilen Kısıtlamalar

Bilgi edinme hakkı, temel bir insan hakkıdır. Bununla birlikte idari belgelere erişim taleplerinin içeriğinin üçüncü kişilere ait bilgileri içermesi durumunda, anayasal koruma altında olan bilgi edinme hakkı ile özel hayatın gizliliğinin korunması arasında hassas bir dengenin sağlanması gerekmektedir. Bunun için 4982 sayılı Kanun'un 20. maddesinde⁹⁷ özel hayatın gizliliğinin bilgi edinme hakkının istisnası olduğu düzenlenmektedir. Bu kapsamda 6698 sayılı Kişisel Verilerin Korunması Kanunu ile gerekli düzenlemeler yapılmıştır. Kanun'un 3/d maddesinde kişisel veri, "*kimliği belirli veya belirlenebilir gerçek kişiye ilişkin her türlü bilgi*" olarak tanımlanmaktadır. Anayasa Mahkemesi; kişisel veriyi, kişiyi diğerlerinden ayıracak her türlü bilgi olarak tanımlamaktadır⁹⁸. Diğer bir deyişle kişisel bilgi; yalnızca ad, soyad, doğum tarihi ve doğum yeri gibi kişinin kesin teşhisini sağlayan bilgiler değil, aynı zamanda kişinin fiziki, ailevi, ekonomik, sosyal ve her türlü özelliklerine ilişkin bilgiyi ifade etmektedir. Bir kişinin belirli veya belirlenebilir olması, mevcut verilerin herhangi bir şekilde bir gerçek kişiyle ilişkilendirilmesi suretiyle, o kişinin tanımlanabilir hale getirilmesini ifade etmektedir⁹⁹.

96 Kamu Denetçiliği Kurumu, 22/05/2019 tarih ve 2019/3487-S.5038 sayılı karar.

97 Madde 20: Kişinin izin verdiği hâller saklı kalmak üzere, özel hayatın gizliliği kapsamında, açıklanması hâlinde kişinin sağlık bilgileri ile özel ve aile hayatına, şeref ve haysiyetine, meslekî ve ekonomik değerlerine haksız müdahale oluşturacak bilgi veya belgeler, bilgi edinme hakkı kapsamı dışındadır.

98 Anayasa Mahkemesi, E.2014/74, K.2014/201, 25/12/2014; Anayasa Mahkemesi, E.2013/122, K.2014/74, 9/4/2014; Anayasa Mahkemesi, E.2014/149, K.2014/151, 2/10/2014; Anayasa Mahkemesi, E.2013/84, K.2014/183, 4/12/2014; Anayasa Mahkemesi, E.2014/180, K.2015/30, 19/3/2015. Mahkemeye göre kişisel veri, "*belirli veya kimliği belirlenebilir olmak şartıyla bir kişiye ait bütün bilgileri ifade etmekte olup adı, soyadı, doğum tarihi ve doğum yeri gibi bireyin sadece kimliğini ortaya koyan bilgilerin değil telefon numarası, motorlu taşıt plakası, sosyal güvenlik numarası, pasaport numarası, öz geçmiş, resim, görüntü ve ses kayıtları, parmak izleri, sağlık bilgileri, genetik bilgiler, IP adresi, e-posta adresi, alışveriş alışkanlıkları, hobiler, tercihler, etkileşimde bulunulan kişiler, grup üyelikleri, aile bilgileri gibi kişiyi doğrudan veya dolaylı olarak belirlenebilir kılan tüm verileri*" ifade etmektedir.

99 Kamu Denetçiliği Kurumu, 06/09/2019 tarih ve 2019/8060-S.12324 sayılı karar.

Kamu Denetçiliği Kurumu vermiş olduğu kararlarda, kişisel verilerin güvenliği ve özel hayatın gizliliği ile bilgi edinme hakkı arasındaki dengenin kurulmasını özellikle gözetmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan somut bir olayda başvuran, Kara Kuvvetleri Komutanlığı bünyesinde muvazzaf subay olarak görev yapmış olduğu tarihler boyunca hakkında sicil belgesi düzenleyen amirlerin isim, rütbe, makam ve görev yerleri bilgilerini Milli Savunma Bakanlığında talep ettiğini ancak taleplerinin ilgili bilgilerin özel gizlilik dereceli bilgi olması nedeni ile adli makamlar tarafından talep edilmediği sürece verilemeyeceği gerekçesi ile reddedildiğini beyan ederek gereğini Kamu Denetçiliği Kurumundan talep etmiştir. Yaptığı inceleme sonunda Kurum, istenilen bilgilerin Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun 21. maddesinde belirtilen özel hayatın gizliliği kapsamında ve kişinin meslekî ve ekonomik değerlerine haksız müdahale oluşturacak nitelikte olan bilgiler kapsamında olduğunu belirterek başvurunun reddine karar vermiştir¹⁰⁰.

Bununla birlikte kişilerin eğitim hayatlarını ilgilendiren iki benzer somut olayda Kurum tarafından iki farklı yaklaşım ve yorum benimsenmiştir. Birinci olay, TÜBİTAK Bilim İnsanı Destek Programları Başkanlığı (BİDEB) tarafından yürütülen 2218 Yurt İçi Doktora Sonrası Araştırma Burs Programı sonuçlarıyla ilgilidir. Somut olayda Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuran şikâyetçi; ilgili idarenin yürüttüğü burs programına başvurduğunu, başvuru sonuçlarının *e-bideb* adresinden sadece kendi sonucunu görmek suretiyle açıklandığını, kamuda açıklık ve şeffaflık ilkelerinden bahisle burs değerlendirme sonuçlarının listelenerek herkese açık olarak açıklanmasını için TÜBİTAK'a yaptığı başvurusunun reddedildiğini belirterek şikâyete konu bilgilerin tarafına verilmesini istemiştir¹⁰¹. TÜBİTAK savunmasında, Bilim İnsanı Destek Programları Başkanlığı tarafından yürütülen programlara yapılan başvuruların sonuçlarının 29/05/2015 tarih 5 sayılı BİDEB Koordinasyon Kurulu Toplantı Tutanağının 2. maddesinde belirlenen şekilde duyurulduğunu ifade etmiştir¹⁰². Ayrıca TÜBİTAK, 6698 sayılı Kişisel Verilerin Korunması Kanunu'nun 3. maddesi gereği kimliği belirli veya belirlenebilir gerçek kişiye ait her türlü bilginin kişisel veri olduğunu ve programlar kapsamında desteklenen kişilerin bilgilerinin açık rızaları olmaksızın açıklanmasının ilgili Kanun'a aykırılık teşkil edeceğini belirtmiştir¹⁰³. Kamu Denetçiliği Kurumu yaptığı araştırma ve inceleme sonucunda başvuruyu reddederek; burs kazanan kişilerin ad, soyad ve değerlendirme sonuçlarının kişisel veri kapsamında yer aldığını vurgulamıştır. Kurum, ilgili idare tarafından başvuru sahiplerinin burs değerlendirme sonuçlarını kendi kimlik bilgileri ve şifreleri ile giriş yapmak suretiyle görebilecekleri bir sistem kurularak 6698 sayılı Kanun'un 12. maddesi gereği kişisel verilerin güvenliğine ilişkin teknik ve idari tedbirlerin alınmış olmasından dolayı TÜBİTAK'ın uygulamasını hukuka uygun bulmuştur¹⁰⁴.

100 Kamu Denetçiliği Kurumu, 30/10/2019 tarih ve 2019/10891-S.16819 sayılı karar

101 Kamu Denetçiliği Kurumu, 05/08/2019 tarih ve 2019/6750-S.10288 sayılı karar.

102 Kamu Denetçiliği Kurumu, 05/08/2019 tarih ve 2019/6750-S.10288 sayılı karar.

103 Kamu Denetçiliği Kurumu, 05/08/2019 tarih ve 2019/6750-S.10288 sayılı karar.

104 Kamu Denetçiliği Kurumu, 05/08/2019 tarih ve 2019/6750-S.10288 sayılı karar.

İkinci olay Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsünün açmış olduğu maliye tezli yüksek lisans sınavı sonuçlarıyla ilgilidir. Somut olayda Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuran şikâyetçi, ilgili idarenin düzenlediği maliye tezli yüksek lisans sınavına girdiğini, sadece kazanan kişilerin açıklandığını ancak hangi kriterlere göre alım yapıldığının ve sınav sonuçlarının açıklanmadığını belirterek en son başarılı olan adayın başarı puanını öğrenmek için yapmış olduğu başvurunun yasal süresi içerisinde cevaplanmadığını daha sonra gelen yanıtta da söz konusu hususların aydınlatılmadığını izah ederek; söz konusu başvurusuna ilişkin gerekenin yapılmasını talep etmektedir¹⁰⁵. Kurum tarafından yapılan inceleme ve değerlendirme sonucunda; bilgi edinme hakkının demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerinin sağlanmasının çok önemli bir aracı olduğu göz önünde bulundurularak yüksek lisans programı öğrencisi olmak için girmiş olduğu sınav sonucunda en son başarılı olan adayın başarı durumu hakkında bilgi talebinin idarece reddedilmesi işleminde hukuka uyarlık bulunmadığı sonuç ve kanaatine varılmıştır¹⁰⁶. Kuruma göre “*somut olayda, idare tarafından başvurana kendi sınav sonucuna ilişkin bilgiler verilmiş, en son başarılı olan adayın başarı puanına ilişkin olarak ise adayların puanlarının ifşa edilmemesi (korunması) için puansız olarak kazanan adayların isim listelerinin ilan edildiği belirtilmiş ve başvuranın bu husustaki bilgi edinme talebi reddedilmiş ise de idare tarafından sınav sonuçlarının ilanı sırasında kişilerin belirli veya belirlenebilir olmasını önleyecek şekilde (aday no. vs. ile) de puanların açıklanabileceği veya isim bazında açıklama yapılacak ise alfabetik sıra ile ilan edilebileceği, dolayısıyla gerekli hallerde sayısal verilere ilişkin bilgilerin de ilgililer ile paylaşılabilmesi hususunun göz ardı edildiği değerlendirilmiştir*”¹⁰⁷. Bir diğer ifadeyle Kuruma göre kişilerin; eğitim veya iş hayatı bakımından geleceklerini belirleyen sınavların doğru uygulanıp uygulanmadığını, adil sonuçlanıp sonuçlanmadığını denetleyerek kendi başarı durumunu genel başarı durumu ile kıyaslayabilme hak ve özgürlüğü bulunmaktadır. Ayrıca sınav sonucunda oluşan taban puanı yanında başarılı olan adayların başarı durumlarının bilinmesinde sınava katılan bütün adayların menfaati bulunduğu gibi kamu yararı da bulunmaktadır.

Kurum tarafından birbirinden farklı iki yaklaşımın ortaya çıkmasında; kişisel verilerin korunması zorunluluğuyla idarenin açık, şeffaf ve adil şekilde sınav yapması ve yapılan sınav sonucunun denetlenebilmesi talebinin çatışması yatmaktadır. Zira sınavı yapan ve değerlendiren idare; yaptığı değerlendirmeyi açık, şeffaf ve hesap verme ilkelerine uygun şekilde ilan ettiği gibi sınava katılan başarılı-başarısız olan bütün adayların kişisel verilerini de korumalıdır. Bu sebeple bir kararında Kurum, kişilerin eğitim veya iş hayatı bakımından geleceklerini etkileyen sınavların ilgili idare tarafından şüpheye yer vermeyecek şekilde doğru, adil ve tarafsız şekilde ölçüldüğünün kanıtlanması gerektiğine vurgu yapmıştır. Bir diğer kararında ise sınavın doğru olarak uygulanıp uygulanmadığını, adil sonuçlanıp sonuçlanmadığını

105 Kamu Denetçiliği Kurumu, 06/09/2019 tarih ve 2019/8060-S.12324 sayılı karar.

106 Kamu Denetçiliği Kurumu, 06/09/2019 tarih ve 2019/8060-S.12324 sayılı karar.

107 Kamu Denetçiliği Kurumu, 06/09/2019 tarih ve 2019/8060-S.12324 sayılı karar.

denetleyebilme sorununa değinmeyerek konuyu, sadece sınava katılanların kişisel verilerinin güvenliği noktasında değerlendirmiştir. Bu kapsamda Kurumun vermiş olduğu kararları gözden geçirerek ülkemizde idare tarafından düzenlenen sınavlara olan güven eksikliğini giderecek şekilde karar vermesi gerektiği düşünülmektedir.

SONUÇ

Hukuka, hakkaniyete ve insan haklarına dayalı adalet anlayışına uygun olarak üstlendiği idari denetim görevini yerine getiren Kamu Denetçiliği Kurumu; Türk kamu yönetimine iyi yönetim ilkelerinin yerleşmesi, insan haklarının gelişmesi, hukukun üstünlüğünün sağlanması, hak arama kültürünün yaygınlaşması için faaliyet göstermektedir. Bu amaçla usulüne uygun şekilde yapılan ve görev alanına giren her türlü başvuruyu değerlendirmektedir. Bu bağlamda Kamu Denetçiliği Kurumu, temel bir insan hakkı olmasının yanında iyi yönetim ilkesi olarak da değerlendirilen bilgi edinme hakkı ihlallerinin önlenmesi talebiyle yapılan şikâyet başvurularını inceleyerek karara bağlamaktadır.

Bu çalışmada, bilgi edinme hakkı ihlallerinin önlenmesi amacıyla yapılan başvurular sonucunda Kurumun 2019 yılında verdiği 26 karar incelenmiş ve uygulamaya ilişkin durum açıklanmaya çalışılmıştır. Ortaya konan kararlar ışığında Kurumun idarenin bilgi verme sorumluluğunu yeniden tanıdığı ve tanımladığı görülmektedir.

Ayrıca Kurum, bilgi edinme hakkı istisnalarının sadece Bilgi Edinme Hakkı Kanunu düzenlemeleri bağlamında, net şekilde ve somut olaya uyarlanarak açıklanması gerektiği yönünde tavsiyelerde bulunmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumunun karara bağladığı ve bu çalışmada incelenen yirmi altı şikâyet değerlendirildiğinde, bilgi edinme hakkı istisnalarının özellikle kurumun iç düzen işlemlerine ilişkin konularda, adli ya da idari soruşturmalara ilişkin konularda ve özel hayatın gizliliği ve kişisel verilerin korunmasına ilişkin konularda olduğu gözlenmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu; bilgi edinme hakkı ihlallerinin önlenmesi konusunda verdiği kararlarda, uluslararası hukuku, iç hukuku, yargı ve BEDK kararları ile öğretiyi sıkı şekilde takip etmektedir. Böylece bilgi edinme hakkı ihlallerinin yaşanmaması, yaşanıyorsa önlenmesi konusunda ülkede uygulama birliğinin sağlanmasına katkı sağlamaktadır. Bununla birlikte özel hayatın gizliliği ve kişisel verilerin korunması için bilgi edinme hakkına yapılan kısıtlamalar kapsamında değerlendirdiği iki benzer vakada, birbirinden farklı iki yaklaşım benimsediği gözlenmektedir. Bu kapsamda Kurumun vermiş olduğu kararları gözden geçirerek hukuka ve hakkaniyete uygun şekilde, uygulamada birliğin sağlanması için gerekli düzenlemeleri yapması gerektiği düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

- AB KOMİSYONU, Yönetişim Beyaz Kitabı, COM (2001) 428, Brüksel, 2001.
- AB TŪZŪĖŪ, (CE) 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, JO L 145, 31/05/2001.
- AVRUPA KONSEYİ, 21/02/2002, Rec (2002)2 sayılı karar.
- ANAYASA MAHKEMESİ, E.2013/114, K.2014/184, 04/12/2014.
- ANAYASA MAHKEMESİ, E.2014/74, K.2014/201, 25/12/2014.
- ANAYASA MAHKEMESİ, E.2013/122, K.2014/74, 09/04/2014.
- ANAYASA MAHKEMESİ, E.2014/149, K.2014/151, 02/10/2014.
- ANAYASA MAHKEMESİ, E.2013/84, K.2014/183, 04/12/2014.
- ANAYASA MAHKEMESİ, E.2014/180, K.2015/30, 19/3/2015.
- BALTA, Tahsin Bekir, **İdare Hukukuna Giriş**, TODAİ Yayınları, Ankara, 1970.
- BAYLAN, Ömer, **Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikâyetleri ve Türkiye İçin İsveç Ombudsman Formülü**, İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu, Ankara, 1977.
- BEDK, 22/06/2005 tarih ve 2005/476 sayılı karar.
- BEDK, 15/04/2005 tarih ve 2005/252 sayılı karar.
- BEDK, 06/12/2014 tarih ve 2004/200 sayılı karar.
- BEDK Kararları Işığında Açıklamalı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, http://www.bedk.gov.tr/image/BEDK_KARARLARI_ISIGINDA_ACIKLAMALI_BILGI_EDINME_HAKKI_KANUNUN.pdf, Erişim Tarihi:29.06.2020.
- DAVRANIŞ KODU, Code de conduite concernant l'accès du public aux documents du Conseil et de la Commission, JO L 340, 31/12/1993.
- DANIŞTAY, Dava Daireleri Genel Kurulu, 03/07/1996 tarih ve E. 36/9, K. 157.
- DANIŞTAY, İdari Dava Daireleri Genel Kurulu, 02/02/1990, E. 1990/670, K. 1990/101.
- DANIŞTAY, 10. Daire, 21/05/1990 tarih ve E.1990/1213, K. 1990/1115.
- DÖNER, Ayhan, **Şeffaf Devlette Bilgi Edinme Hakkı ve Sınırları**, 1. bs., On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2010.
- ÖZGÜLER, Fevzi, **Bilgi Edinme Hakkı Rehberi ve Uygulama Örnekleri**, Ekoloji Kolektifi Derneği, 2016.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref, **Yönetmelik Yargısı**, 35. bs., Turhan Kitapevi, Ankara, 2016.
- KARAHANOGULLARI, Onur, **Türkiye'de İdari Yargı Tarihi**, Ankara, 2005.
- İŞIKLAR, Celal, "659 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname Sonrası İdari Yargıda Husumete İlişkin Esâslar", **TAAD**, Yıl:3, Sayı:10, Temmuz 2012, s.381-420.
- ÖZAY, İlhan, **Günışığında Yönetim 2-Yargısal Korunma**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2010.
- SAYGIN, Engin, "Ombudsmanı Beklerken: Anayasa Mahkemesi'nin Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu İptaline Dair Gerekçeli Kararı Üzerine Bir İnceleme", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C: XII, 2008, s. 1045-1072.
- OECD, "European Principles for Public Administration", **SIGMA paper n°27, CCNM/SIGMA/PUMA(99)44/REV**, 1999.

- ŞENGÜL, Ramazan, “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Etkin Denetlenmesinde Yeni Bir Kurum: Kamu Denetçiliği Kurumu”, **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı 14, 2007, s.126-145.
- TBMM, Kamu Denetçiliği Kurumu 2015, 2014 ve 2013 Yıllık Raporları Hakkında Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Üyelerinden Kurulu Karma Komisyon Raporları, 2015.
- TC. CUMHURBAŞKANLIĞI, Strateji ve Bütçe Başkanlığı, On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023), Erişim Adresi: <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/07/OnbirinciKalkinmaPlani.pdf>, Erişim tarihi: 06/07/2020.
- TUFAN, Erhürman, **Dünyada ve KKTC’de Ombudsman**, Işık Kitapevi, Lefkoşa, 1995.
- TUFAN, Erhürman, “Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 1-4, 2000, s. 155-180.
- KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU, 6 Aylık Faaliyet Raporu, Temmuz 2019, Erişim Adresi: https://www.ombudsman.gov.tr/contents/alti_aylik_faliyet_raporu_2019/mobile/index.html, Erişim Tarihi:16/12/2010.
- KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU, 6 Aylık Faaliyet Raporu, Temmuz 2020, Erişim Adresi: https://www.ombudsman.gov.tr/kdk-pdf/2020_alti_aylik_faliyet_raporu/mobile/index.html#p=9, Erişim Tarihi:16/12/2010.
- KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU, 19/7/2013 tarih ve 2013/01 sayılı karar.
- KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU, 04/02/2014 tarih ve 03.2013/554 şikâyet nolu karar.
- KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU, 05/02/2014 tarih ve 03.2013/587 şikâyet nolu karar.
- KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU, 17/03/2014 tarih ve 01.2013/637 şikâyet nolu karar.
- KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU, 17/01/2016 tarih ve 2016/737 sayılı karar.
- KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU, 07/06/2016 tarih ve 2016/483 sayılı karar.
- KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU, 14/06/2016 tarih ve 2015/5756 sayılı karar.
- KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU, 14/07/2016 tarih ve 2016/733 sayılı karar.
- KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU, 09/06/2017 tarih ve 36311982-101.07.04-E.6261 sayılı karar.
- KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU, 11/07/2017 tarih ve 53878609-101.07.04-E.7851 sayılı karar.
- KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU, 23/08/2017 tarih ve 2017-1577 sayılı karar.
- KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU, 17/01/2018 tarih ve 94019529-101.07.06-E.892 sayılı karar.
- KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU, 22/02/2018 tarih ve 94019529-101.07.07-E.2563 sayılı karar.
- KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU, 14/01/2019 tarih ve 53878609-101.07.04-E.975 sayılı karar.
- KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU, 04/02/2019 tarihli ve 2018/10701 başvuru numaralı karar.
- KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU, 08/02/2019 tarih ve 53878609-101.07.07-E.3110 sayılı karar.

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU, 14/02/2019 tarih ve 94019529-101.07.07-E.3595 sayılı karar.

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU, 09/04/2019 tarih ve 2019/397-S.617 sayılı karar.

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU, 20/05/2019 tarih ve 2019/3317-S.4748 sayılı karar.

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU, 22/05/2019 tarih ve 2019/3487-S.5038 sayılı karar.

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU, 11/06/2019 tarih ve 2019/4249-S.6201 sayılı karar.

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU, 17/07/2019 tarih ve 2019/5746-S.8641 sayılı karar.

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU, 05/08/2019 tarih ve 2019/6750-S.10288 sayılı karar.

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU, 09/08/2019 tarih ve 2019/7098-S.10831 sayılı karar.

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU, 09/08/2019 tarih ve 2019/7114-S.10848 sayılı karar.

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU, 29/08/2019 tarih ve 2019/7796-S.11932 sayılı karar.

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU, 06/09/2019 tarih ve 2019/8058-S.12322 sayılı karar.

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU, 06/09/2019 tarih ve 2019/8060-S.12324 sayılı karar.

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU, 06/09/2019 tarih ve 2019/8061-S.12325 sayılı karar.

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU, 16/09/2019 tarih ve 2019/8491-S.13033 sayılı karar.

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU, 20/09/2019 tarih ve 2019/8807-S.13524 sayılı karar.

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU, 24/09/2019 tarih ve 2019/8935-S.13713 sayılı karar.

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU, 14/10/2019 tarih ve 2019/10192-S.15663 sayılı karar.

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU, 22/10/2019 tarih ve 2019/10583-S.16291 sayılı karar.

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU, 30/10/2019 tarih ve 2019/10891-S.16819 sayılı karar.

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU, 31/10/2019 tarih ve 2019/10942-S.16899 sayılı karar.

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU, 01/11/2019 tarih ve 2019/11058-S.17083 sayılı karar.

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU, 11/11/2019 tarih ve 2019/11305-S.17493 sayılı karar.

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU, 21/11/2019 tarih ve 2019/11947-S.18487 sayılı karar.

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU, 04/12/2019 tarih ve 2019/12456-S.19386 sayılı karar.

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU, 10/12/2019 tarih ve 2019/12808-S.19862 sayılı karar.

İMAR KISITLAMALARI VE MÜLKİYET GÜVENLİĞİ*

ZONING RESTRICTIONS AND PROPERTY SECURITY

Prof. Dr. Ömer Faruk GENÇKAYA**

Bayram ÖZ***

ÖZET

Yasal dayanağını Anayasa'dan alan kent planlama, İmar Kanunu ile ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Zemin etüdü vb. bilimsel nesnel yaklaşımlara dayanmayan ve halkın katılımı ile kararlaştırılmayan plan uygulamaları sosyal adalet duygusunun zedelenmesine yol açmaktadır. İmar kısıtlamalarının uzun sürmesi mülkiyet hakkını zedelediği ve hak ihlaline neden olduğu AİHM içtihatları ile kesindir. Bu durum planlamanın oluşturduğu kısıtlamaları arttırmaktadır. Kısıtlamaların artması imar planlama ve mülkiyet güvenliğini ve sonuç olarak hukuk güvenliğini zedelemektedir. Mülkiyet ve hukuk güvenliğini sağlamak amacıyla planlamada nesnel yaklaşımların halk katılımıyla uygulanması yönünde yasal düzenlemeler yapılması uygun olacaktır.

Anahtar kelimeler: İmar, imar kısıtlılıkları, mülkiyet hakkı, mülkiyet güvenliği, hukuk güvenliği, halk katılımı.

* Araştırma Makalesi.

Makale gönderim tarihi: 19.07.2020

Makale kabul tarihi: 07.12.2020

** Marmara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi

E-posta: faruk.genckaya@marmara.edu.tr

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5505-3615>

*** Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Öğrencisi

E-posta: bayramoz23@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1282-7617>

ABSTRACT

Urban planning, which takes its legal basis from the Constitution, is regulated in detail by the Construction Law. Development plan applications without scientific approaches such as land survey, and not agreed with the public participation lead to impairment of social justice. It is certain by the case-law of the ECtHR that the prolonged duration of the restrictions on the development damages the property right and causes violations of rights. This situation increases the limitations created by the planning process. Increasing limitations impair construction planning, property security, and legal security. It will be appropriate to make legal regulations to prevent these limitations and to ensure the implementation of objective approaches and public participation in planning to guarantee property and legal security.

Keywords: *Zoning, zoning restrictions, property rights, property security, legal security, public participation.*

GİRİŞ

Kentleşme sürecinde mekânsal planlama önemli bir araçtır.¹ Planlamanın üç temel özelliği bulunmaktadır: geleceğe yönelik bir tasarım olması, belirli hedef/amaçlara ulaşmak üzere yapılması ve sistemli bir eylem dizgesi oluşturması.² 2014'te yayımlanan Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği, planlamanın amacını şöyle tanımlamaktadır: “.. fiziki, doğal, tarihi ve kültürel değerleri korumak ve geliştirmek, koruma ve kullanma dengesini sağlamak, ülke, bölge ve şehir düzeyinde sürdürülebilir kalkınmayı desteklemek, yaşam kalitesi yüksek, sağlıklı ve güvenli çevreler oluşturmak üzere hazırlanan, arazi kullanım ve yapılaşma kararları getiren mekânsal planların yapımına ve uygulanmasına ilişkin usul ve esasları belirlemektir.”³ Bu bağlamda, mekânsal planlar (imar planları) kentlerin gelişmesi, büyümesi, yaşanılır ve bayındır hale gelmesini amaçlar. Planlama sürecinde bilimsellik ve nesnellikle birlikte sosyal adaletin gözetilmesi gerekir.⁴ Toplumsal eşitsizliğin giderilmesi, hak ihlallerinin önüne geçebilmek ve imar ve mülkiyet güvenliğini, dolayısıyla hukuk güvenliğini tesis edebilmek amacıyla, ahlaki zorunluluklar yanında, planlamanın belli teknik kıstaslar çerçevesinde yapılması gerekir.

1982 Anayasası (Madde 35) ve ilgili mevzuata göre, Türkiye’de mülkiyet hakkının kullanılmasının toplum yararına aykırı olamayacağı ve kamu yararı amacıyla kanunla sınırlanacağı hükme bağlanmıştır.⁵ Bir başka deyişle, maliklerin birtakım yükümlülükleri bulunmaktadır. Temel haklar arasında sayılan mülkiyet hakkını kapsayacak bir biçimde, 2004’te Anayasa’ya (Madde 90/son) eklenen hükümlerle, “usulüne uygun olarak kabul edilmiş temel haklar ve özgürlükler ile ilgili uluslararası antlaşmaların ulusal yasalara üstünlüğü” söz konusudur. Ayrıca, mülkiyet hakkının sınırlandırılması komşuluk hukuku ve dürüstlük ilkeleri gibi özel hukuk hükümleri çerçevesinde düşünülebilir.⁶ İmar ve mülkiyet güvenliğini güvenceye alacak en önemli araçlardan bir tanesi olan kadastro işlemleri Türkiye’de illerin tamamına yakınında tamamlanmıştır. Ancak başta kırsal yerleşim alanları olmak üzere birçok belde ve ilçede planlama faaliyeti mevcut değildir. Kent planına sahip yerleşim yerlerinin birçoğunda ise plana ilişkin ihtilaflar sürmektedir. Bu konuda ulusal yargı sisteminde özel hukuk kişileri arasında olduğu kadar vatandaş ve devlet arasında da

-
- 1 Ömer Faruk Gençkaya ve Fadime Boztaş, “Koruma Planlaması Sorunsalı: İstanbul’un Koruma Planlamasında Yıkma/Yapma Çelişkisi”, **Strategic Public Management Journal**, 9, Mayıs 2019, ss. 15-27.
 - 2 Melih Ersoy, **Kentsel Planlama Kuramları**, İmge Yayınevi, Ankara, 2016, s. 10.
 - 3 Resmî Gazete, Tarih: 14.06.2014 Sayı: 29030.
 - 4 Melih Ersoy, “Planlamada Etik Değerler: Eşitlik ve Sosyal Adalet”, 31.Dünya Şehircilik Kolokyumunda sunulmuş bildiri, <http://www.melihersoy.com/wp-content/uploads/2012/04/Planlamada-Etik-Değerler-Esitlik-ve-Sosyal-Adalet.pdf>. (erişim 19 Haziran 2020)
 - 5 Türk Dil Kurumu sözlüğüne göre, sınırlamak “sınırını çizmek, sınırını belirtmek veya belirlemek” eylemini anlatırken, kısıtlama, “önceden verilmiş olan hak ve hürriyetlerin sınırlarını daraltmak, tahdit etmek” olarak tanımlanmaktadır. Dolayısıyla, sınırlama genel, kısıtlama ise özgül niteliktedir. <https://sozluk.gov.tr/> (erişim 19 Haziran 2020)
 - 6 Birgül Yiğit, “İmar Hukukundan Kaynaklanan Mülkiyet Hakkı Sınırlandırmaları Özelinde, Türk Hukuk Sistemi İçinde Mülkiyet Hakkının Sınırlandırılmasına İlişkin Esaslar”, **T.C. Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi**, 7, Haziran 2016: 1208-1258.

başta imar plan ve uygulamaları olmak üzere çok sayıda dava çözüm beklemektedir. Öte yandan, gerek iç hukuk yolları gerekse AİHM’de görülen davalarda mülkiyet hakkının korunmasının ihlali yaygın bir sorun olarak görünmektedir. Türkiye, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nde (AİHM) 1959-2019 yılları arasında aleyhine açılan 674 toplam mülkiyet ihlali davalarında üye ülkeler arasında birinci sırada yer almaktadır.⁷

Ayrıca, planlama süreçlerine halkın katılımının sağlanmaması planlamanın başarısını gölgelemektedir. Planlamanın kamu yararına yönelik olarak yapıldığının halka iyi anlatılamaması sonradan ortaya çıkan ihtilaflarda en önemli nedenler arasında yer almaktadır.⁸ Planlamanın halkın gereksinim ve beklentilerini dikkate alarak, planlama süreci hakkında halkı bilgilendirerek ve demokratik bir karar alma süreciyle halkın iradesinin kamu yararı yönünde alınması süreci meşrulaştıracaktır. Aksi halde, siyasetin konusu olan mülkiyet ilişkileri ve düzeni çıkarların çatıştığı ve planlamayı bir meşrulaştırma aracı olarak kullanmaktadır.

Bu çalışmanın amacı, Türkiye’de planlama ile hak sahiplerinin taşınmazları üzerine konulan kısıtlılıkların mülkiyet hakkının ihlali ve hukuk güvenliği üzerindeki etkilerini incelemek ve planlamanın nesnel temelde yapılmasını sağlamak amacıyla planlama sürecinde halk katılımını öngören bir yasal düzenleme yapılması gerektiğini vurgulamaktır. Bu amaçla, ulusal mevzuat ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin (AİHS) mülkiyet hakkına ilişkin 1 Numaralı Protokolü ve AİHM içtihatları ışığında bir değerlendirme yapılarak; mülkiyet hakkı ve hukuk güvenliği alanlarında alınması gereken önlemler somut örnek olaylar çerçevesinde irdelenecektir.

2. Kentsel Planlamanın Gelişimi

19. yüzyıl boyunca sanayileşme ve özellikle motorlu araçların kullanımı sonucu artarak devam eden kırdan kente göç⁹, sağlık alanında tifo, kolera gibi hijyen koşulları ile doğrudan ilişkili olan salgın hastalıkların artmasına ve dolayısıyla işçilerin yaşam süresinin kısalması ve üretimde verimsizliğe yol açmıştır.¹⁰ Bununla birlikte, yeni gelişen kapitalizmin bir sistem olarak varlığını sürdürebilmesi, emeğin üretim koşullarının iyileştirilmesini zorunlu kılmaktaydı. Fabrikaların yakınlara yaptırdıkları işçi konutlarında çevre koşullarının görece sağlıklı hale getirilmesine çalışan sermaye sahipleri, kısa sürede bu türden bireysel girişimlerin kesin bir çözüm getirmemesi üzerine; büyük altyapı, sosyal konut ile planlama ve sağlıklaştırma projelerinin yaşama geçirilebilmesi, devletin müdahalesini gerektirdi.¹¹

7 Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, Violations by Article and by State, https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2019_ENG.pdf. (erişim 19 Haziran 2020)

8 İlhan Tekeli, “Kent Planlaması ve Katılım Üzerine Düşünceler”, **Planlama**, 3-4, 1990, ss. 8-13.

9 Halil Akdeniz, **İmar Planlarının Uygulanmasında Arazi ve Arsa Düzenlemesi**, Teknik Yayınevi, Ankara, 2001, s. 46.

10 Melih Ersoy, “Türkiye’de Kent Planlamasının Güncel Sorunları”, 9. Ulusal Halk Sağlığı Günleri: Bildiri Özet Kitabı, Ankara, 2005, ss. 137-144), <http://www.melihersoy.com/wp-content/uploads/2017/04/turkiyede-kent-planlamasinin-guncel-sorunlari.pdf>. (erişim 19 Haziran 2020)

11 Ersoy, agk, s. 1.

Düzenli kentleşmeyi sağlayan araçların başında gelen kent planlaması¹² farklı biçimlerde tanımlanmıştır. Bir tanıma göre, kent planlaması "... yerleşim şekli, alanı ve toprak yapısı gibi fiziksel ve coğrafi; nüfus, geçim kaynağı, ulaşım, barınma gibi toplumsal ve ekonomik özelliklerinin şehri çevreleyen tüm şartlarla birlikte belirlenerek bunların gelecekteki yönetimlerine ilişkin tahminlerde bulunma ve kentsel hizmetleri bu tahminlere göre gerçekleştirme sanatıdır".¹³ Bir başka tanıma göre, kent planlaması, "... insanların konut probleminin çözülmesi"¹⁴ ya da "iş olanaklarının düzene konulması, iş ve işyerlerine ulaşım kolaylığının ve olanağının sağlanması, hemşeriler için spor alanları, eğlence ve istirahat yerlerinin bir düzen içinde temin edilmesidir".¹⁵

Planlama, kentlerin imar yerleşim düzeni anlamında bozulmasını önlemek, düzgün gelişimini sağlamak¹⁶ ve kurulmasında ve düzenlenmesinde, kullanışlı ve estetik olmasına öncülük eden bir bilim dalı¹⁷ olmanın yanında, idari bir fonksiyon olarak, önceden saptanmış hedef ya da hedeflere, yine önceden saptanmış sürede ulaşmak amacıyla izlenecek yön ve yöntemleri belirleme eylemidir.¹⁸

Kentlerin nüfus artışı ve göç ile büyümesi, kentlerin fiziki, sosyal ve ekonomik olarak planlanmasını zorunlu kılmıştır.¹⁹ Bu bağlamda, kentlerin düzenli ve denetimli büyümesi amacıyla yönetimin kent sistemine müdahale ederek, gerekli planlama ve düzenlemeleri yapması gerekir. Bir başka deyişle, kent planlaması, kentin büyümesi denetim altına alınarak kentsel yaşam kalitesini yükseltmesini amaçlar.²⁰

3. Kentsel Planlamanın Amacı

Planlama ile insan, toplum ve çevre ilişkilerinde, kişilerin ve toplumun esenlik ve barışını yakından ilgilendiren fiziksel çevreyi sağlıklı bir yapıya kavuşturmak; belde halkına en iyi yaşama düzeni ve koşullarının sağlanması amaçlanır.²¹ Anayasa'nın

12 Oğuz Sancakdar, **Belediyenin İmar Planını Yapması – Değiştirmesi ve İptal Davası**, Yetkin Yayınları, Ankara, 1996, s. 17.

13 Mustafa Genç, Planlama, Ankara Büyük Şehir Belediyesi ve İdari Yargı İlişkisi, Gazi Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2005, s. 5 ve Halil Kalabalık, **İmar Hukuku**, Güncelleştirilmiş-Geliştirilmiş 2. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2005, s. 33.

14 Ferruh Yıldız, **İmar Bilgisi Planlama Uygulama Mevzuat**, Nobel Yayınları, 9. Baskı, Ankara, 2014, s. 303.

15 Sadık Artukmaç, **Türk İmar Hukuku**, Turhan Kitabevi, Dördüncü Baskı, Ankara, 1976, s.14.

16 Yıldız, agk, s. 303.

17 Sancakdar, agk, s. 16.

18 Halil Kalabalık, **İmar Hukuku (Planlama, Arsa, Yapı, Koruma)**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2002, s. 32.

19 Eyüp G. İşbir, **Şehirleşme ve Meseleleri: Çevre Mesken Yönetim**, Geliştirilmiş 2. Baskı, Gazi Büro Yayınları, Ankara, 1991, s. 40.

20 Genç, agk, s. 6.

21 Bayram Öz, **İdari İşlemin Bir Parçası Olarak İmar Planlarının Yargısal Denetimi**, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2011, s. 7.

45. maddesi, tarım arazilerinin, meraların ve tarımsal üretimin planlanması yükümlülüğünü devlete bırakırken; 57. maddesinde, “Devlet, şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözeterek bir planlama çerçevesinde, konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alır” hükmüne yer verilmiştir.²² İmar Kanunu (Madde 1), planlamanın amacını, yerleşme yerleri ile bu yerlerdeki yapılaşmaların; plan, fen, sağlık ve çevre koşullarına uygun yapılmasını sağlamak olarak tanımlamaktadır.²³ Öte yandan, 2017’de yayımlanan Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği’nin (Madde 1) amacı “*plan, fen, sağlık ve sürdürülebilir çevre şartlarına uygun yapı ve yapılaşma ile projelendirmeye ve denetime ilişkin usul ve esasları belirlemek*” olarak tanımlanmıştır.²⁴

Planlama, yerleşme ve yatırımların yer seçimlerini ve gelişme eğilimlerini yönlendirerek; toprağın, korunma ve kullanma dengesini belirler. Planlamada, kentlerin tarihi, kültürel, doğal değerleri dikkate alınarak, baskın olan özelliklere uygun kent kimliğinin oluşturulması hedeflenir.²⁵ Planlamanın amacı kültürel, doğal kaynakların korunması, geliştirilmesi ve gelecek nesillere aktarılmasıdır.²⁶

Planlama, yaşam alanlarını ve çevresini; yaşamın toplumsal, ekonomik ve kültürel gereklerini göz önünde tutarak²⁷ yol, meydan, park gibi ortak alanların gereksinim ölçüsünde ayrılmasını, konut sorunlarını giderici ve hemşerilerin geçim kaynaklarını artıracak çözümlenmeleri, kültür kurumlarının tesisi, eğlence ve dinlenme yerlerinin sağlanması amaç edinilir.²⁸ Planlama, kentlerin düzenli gelişmesini sağlamayı amaçladığı kadar, kentlerin bozulmasını önlemek, kentlerin sağlık, sosyal ve ekonomik yönlerden elverişli olmasını geliştirmek ve insanlara teknik olarak güvenli ve sağlıklı barınma olanaklarını sunmayı da amaçlamaktadır.²⁹

4. Türkiye’de Mülkiyet Hakkı ve Kentsel Planlamanın Gelişimi

Osmanlı Devleti’nin kuruluşundan Tanzimat’a kadar geçen dönemde kentleşme, imar ve mülkiyet hakkı konusunda özel bir yasal düzenlemeye rastlanmamaktadır. Bunun birinci nedeni, Batı’da başlayıp devam eden sanayileşme hareketinin Osmanlı Devleti’nde görülmemesi ve bunun sonucunda şehirleri değişime zorlayacak ekonomik ve toplumsal bir etkinin bulunmamasıdır.³⁰ İkinci

22 2709 sayılı 1982 Anayasası, **Resmî Gazete**, Tarih: 09.11.1982, Sayı : 17863 (Mükerrer).

23 3194 sayılı İmar Kanunu, **Resmî Gazete**, Tarih: 09.05.1985, Sayı: 18749.

24 Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği, **Resmî Gazete**, Tarih: 03.07.2017, Sayı: 30113.

25 E. Meral Ercan, “Kentlerimizin İçinde Bulunduğu Planlama ve Yönetim Sorunları”, **Planlama**, 2, 2007, s. 72, http://www.spo.org.tr/resimler/ekler/bccfde7714a1eba_ek.pdf. (erişim 19 Haziran 2020)

26 Danıştay Altıncı Dairesi Kararı, T:26.06.2013, E: 2013/389, K:2013/4527 (UYAP).

27 Cevat Geray, **Şehir Planlamasının Başlıca Tatbik Vasıtaları**, AÜSBF Yayını, No. 111-93, Ankara, 1960, s. 62 ve İşbir, agk, s. 43.

28 Artukmaç, agk, s.14.

29 Yıldız, agk, s. 303.

30 Akdeniz, agk, s. 46.

neden, toprak rejimidir. Bir taraftan mirî arazi rejimi nedeniyle toprağın devlet mülkiyetinde olması ve şehir ile ilgili gereksinimlerin yerel ahalinin kişisel ya da toplu çalışma ve yardımlaşmalarıyla sağlanmasıdır. Devletin yapması gereken şehir yaşamına ilişkin hizmetler ise, padişahlar, vezirler, beyler ve hanedan ailesi üyelerince yaptırılmakta ve bunların işletilmesi, bakımları ile gelir ve giderleri vakıflar tarafından yürütülmektedir. Tanzimat döneminde mirî arazinin mülk araziye dönüşümü ile arsa ve arazilerin planlanmasına başlandığı görülmektedir.³¹ 1868-1876 yılları arasında derlenen Mecelle’de (Madde 1192) mülkiyet hakkı, “Herkes mülkiyetinde dilediğince tasarruf edebilir, yeter ki onun bu tasarrufu başka birinin hakkına taalluk veya tecavüz etmesin” biçiminde düzenlenmiştir.³²

1839’da etkin olarak özel mülkiyet edinimine, 1848’de imar ve şehir planlamasına başlandığı görülmektedir. 1839 Tanzimat Fermanı ile herkesin can ve mal güvenliğinin sağlanması gereği üzerinde durulmuş ve Osmanlı’da ilk defa mülkiyet hakkına ilişkin düzenlemeler getirilmiştir. Daha sonra, 1856 tarihli Islahat Fermanı da can ve mal güvenliği ilkesine vurgu yapmıştır.³³

İlk Osmanlı anayasası olan 1876 tarihli Kanun-i Esasi, can ve mal güvenliği ilkesini benimsemekle kalmamış, bu ilkenin koruma mekanizmalarını ve yöntemlerini de ortaya koymuştur. “Herkes usulen mutasarrıf olduğu mal ve mülkünden emindir” (Madde 21) hükmünün devamında, bundan sonra kamu yararı için gerekli olmadıkça ve kanuna göre değer pahası peşin verilmedikçe kimsenin tasarrufunda olan mülkün alınmayacağı kuralı getirilmiştir.³⁴ Bu madde ile Fransız Devrimi sonrasında açıklanan 1789 tarihli İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi ile güvence altına alınan kişilerin mülkiyet haklarının ancak kamu yararı amacıyla ve bedeli ödenmek koşuluyla sınırlandırılabilceği ilkesi Osmanlı hukukuna yansımıştır.³⁵

Cumhuriyet döneminde, 1924 Teşkilâtı Esasiye Kanunu (Anayasası), Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi’nden alınarak düzenlenen “Türklerin kamu hakları” bölümünde, “Kişi dokunulmazlığı, vicdan, düşünme, söz, yayım, yolculuk, bağış, çalışma, mülk edinme, malını ve hakkını kullanma, toplanma, dernek kurma, ortaklık kurma hakları ve hürriyetleri Türklerin tabii haklarındanındır” (Madde 70) hükmünü getirmiştir. Benzer bir biçimde, “... mülk edinme ve hak ve mal kullanmanın... sınırı kanunlarla çizilir” (Madde 79) ve “Umumî menfaatler için lüzumu, usulüne göre anlaşılmadıkça ve mahsus kanunla mucibince değer pahası peşin verilmedikçe hiçbir kimsenin malı istimval ve mülki istimplâk olunamaz” (Madde 74) hükümlerini anayasal güvenceye almıştır. Böylece, Fransız Devrimi ve 1793 Fransız Anayasası

31 Akdeniz, agk, s. 46.

32 “Mülkiyet”, Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi, <https://islamansiklopedisi.org.tr/mulkiyet>. (erişim 19 Haziran 2020)

33 İlhan F. Akın, **Kamu Hukuku**, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1974, s. 330; Hakkı Dağlı, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararları Işığında Mülkiyet Hakkı, Kırıkkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale, 2007, s. 18.

34 Adnan Güriz, **Hukuk Başlangıcı**, Siyasal Kitabevi, 8. baskı, Ankara, 2001, s. 166 ve Dağlı, agk, s. 18.

35 Dağlı, agk, s. 18.

sonrası “tabii hak” olarak benimsenen mülkiyet hakkı anlayışından esinlenerek mülk edinmeyi ve mülkiyet hakkını güvence altına almıştır.³⁶

Kanuni Esasi ve 1924 Anayasası’nda mutlak olarak benimsenen mülkiyet hakkının kişiye yükümlülükler yüklenmek suretiyle 1961 Anayasası ile terk edildiği görülmektedir. Buna göre (Madde 36), “Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir. Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir. Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz”. 1982 Anayasası da 1961 Anayasası ile aynı metni kabul ettiğinden malikin artık mutlak, sınırsız ve tekelci bir mülkiyet hakkına sahip olduğunu söylemeye olanak bulunmamaktadır.³⁷ 1982 Anayasası da 1961 Anayasası gibi “sosyal devlet” anlayışını benimsemiştir. Sosyal devlet, özel mülkiyet anlayışına dayanır. Sosyal devletin mülkiyet anlayışı, klasik liberal mülkiyet anlayışında olduğu gibi mutlak ve sınırsız bir hak tanımadığı gibi mülkiyetin haklarla birlikte ödevler de yüklediği kabul edilir.³⁸

5. İmar Planları ve Mülkiyet Hakkının Yasal Dayanağı

1924 Anayasası’nda yer alan, mülkiyet hakkının sınırsız, mutlak olduğu anlayışı 1961 Anayasası’nda olduğu gibi 1982 Anayasası’nda da reddedilmiş ve mülkiyet hakkının, kamu yararı amacıyla kanunla sınırlanacağı ve mülkiyet hakkının kullanılmasının toplum yararına aykırı olamayacağı kural altına alınmıştır.³⁹

1982 Anayasası’nın mülkiyet hakkı başlığını taşıyan 35. maddesinde; “Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir. Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir. Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz” hükmüne yer verilmiştir. 1982 Anayasası’nda mülkiyet hakkını doğrudan ilgilendiren çeşitli hükümler bulunmaktadır. Bunlar arasında müsadere (Madde 28/8, 30 ve 38), kıyı (Madde 43), toprak mülkiyeti (Madde 44), kamulaştırma (Madde 46), sosyal güvenlik (Madde 60-61), kültür ve tabiat varlıkları (Madde 63), vergi (Madde 73), orman (Madde 169 ve 170), doğal kaynaklar (Madde 168) ve temel hakların sınırlandırılmasına ilişkin hükümler (Madde 13) yer almaktadır.

Genel düzenleyici bir işlem olan imar planları⁴⁰, dayanağını 1982 Anayasası ve 3194 sayılı İmar Kanunu’ndan almaktadır. İmar planlarının, normlar hiyerarşisindeki konumu, 3194 sayılı İmar Kanun’da açıkça yer verilmemekle birlikte; 6785 sayılı mülga İmar Kanunu’nun 25. maddesinin son fıkrasında, “... imar planlarında aksine

36 Dağlı, agk, s. 18-19; Ahmet Mumcu, **İnsan Hakları Kamu Özgürlükleri**, Savaş Yayınları, Ankara, 1992, s. 185.

37 Fikret Eren, “Mülkiyet Kavramı”, **A. Recai Seçkin’e Armağan**, A.Ü.H.F. Yayınları No: 351, Ankara, 1974, s. 77 ve Dağlı, agk, s. 21.

38 Dağlı, agk, s. 22.

39 Servet Armağan, **1961 Anayasasına Göre Temel Haklar ve Ödevler**, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1980, s. 59; Dağlı, agk, s. 20.

40 Ramazan Yıldırım, **İmar Hukukuna Aykırı Yapılar Üzerinde İdare’nin Yetki ve Yaptırımları**, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 1990, s. 33.

bir açıklama bulunduğu takdirde plandaki esasa uyulur” denilmiştir. Bu ifade ile imar planının, tüzük ve yönetmelikten üstün tutulduğu görülmektedir.⁴¹

Türkiye’de ilk kapsamlı İmar Kanunu 1957 tarihli 6785 sayılı İmar Kanunu’dur. Yürürlükte olan mevzuat ise 1985 tarihli 3194 sayılı İmar Kanunu temelinde oluşturulmuştur ancak bazı sınırlı düzenlemeler dışında bir önceki yasadan çok ileri hükümler getirdiği söylenemez.⁴²

3194 sayılı İmar Kanunu’nda (Madde 8/b), imar planlarının; nazım imar planı ve uygulama imar planından meydana geldiği ve mevcut ise bölge planı ve çevre düzeni planı kararlarına uygunluğu sağlanarak belediye sınırları içinde kalan yerlerin nazım ve uygulama imar planlarının ilgili belediyelerce yapılacağı veya yaptırılacağı kuralı getirilmiştir. Kanun’a göre, imar planları; bölge planı, çevre düzeni planı, nazım imar planı ve uygulama imar planı olarak kademelendirilmiş ve alt ölçekli planların üst ölçekli planlarda belirlenen planlama ana ilkelerine, stratejilerine ve kararlarına uyumlu olmasına hükmedilmiştir.

6. İmar Planları ve Mülkiyet Güvenliği

İmar ya da kent planlama güvenliğinin temini için kentin gelişim yönünün ve planlanmasının tam olarak belirlenmiş olması gerekmektedir. Bununla birlikte, ülkemizde planlar çok sık değişmektedir. Bu durum imar ve dolayısıyla mülkiyet güvenliğini tehdit etmektedir. İmar planı değişiklikleri, değişikliğin amacının ve gerekliliğinin izah edildiği raporlarla birlikte halkın bilgilendirilmesi ve onayının alınması sonrası yerel idare meclislerinde tartışılması uygundur. 14.02.2020 tarihli 7221 sayılı yasanın 12. maddesi ile 3194 sayılı İmar Kanunu’na eklenen Ek 8. Maddede plan değişiklikleri ile ilgili önemli kıstaslar vurgulanmaktadır:⁴³

*Plan değişiklikleri, plan ana kararlarını, sürekliliğini, bütünlüğünü sosyal ve teknik altyapı dengesini bozmayacak şekilde ve teknik gerekçeleri sağlamak şartıyla yerleşmenin özelliğine uygun olarak yapılır. Plan değişikliği tekliflerinde ihtiyaç analizini içeren sosyal ve teknik altyapı etki değerlendirme raporu hazırlanarak planı onaylayacak idareye sunulur. **Parsel bazında; nüfusu, yapı yoğunluğunu, kat adedini, bina yüksekliğini arttıran imar planı değişiklikleri yapılamaz.***

41 Yıldızhan Yayla, **Şehir Planlamasının Başlıca Hukuki Meseleleri ve İstanbul Örneği**, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1975, s. 117. Planlı Alanlar Tip İmar Yönetmeliği’nin 2. maddesinde yer alan “Bu Yönetmeliğin ve ilgili idarelerin Kanuna ve diğer mevzuata göre çıkaracakları imar yönetmeliklerinin diğer hükümleri ise uygulama imar planında aksine bir açıklama bulunmadığı takdirde uygulanır. (Değişik fıkra: 08/09/2013-28759 S.R.G. Yön./1. md.) Ancak Bakanlar Kurulu kararı alınan uygulama ve yatırımlarda, bedeli kamu kaynağı kullanılarak yapılan kamu yatırımlarında öncelikle imar planlarına, imar planlarında hüküm bulunmadığı hallerde bu Yönetmelik hükümlerine uyulur” ifadeleri uyarınca planın yönetmelikten üstün olduğu kuralı devam etmektedir. Halil Kalabalık, **İmar Hukuku Dersleri**, 6. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2014, s. 40-41.

42 Ersoy, agk, s. 3.

43 **Resmî Gazete**, Tarih: 20.02.2020, Sayı: 31045.

Bu kıstaslarla plan değişikliklerine abzi sınırlamalar getirilmiş ve özellikle parsel düzeyinde yapılan keyfi değişikliklerin önüne geçilmiştir. İmar Kanunu'na eklenen bu madde, plan değişikliği konusundaki en kapsamlı düzenlemedir. Ancak maddenin devamında aşağıdaki istisna hüküm yer almaktadır:

Bin metrekareden az olmamak kaydıyla oluşmuş adalarda; ada bazında nüfusu, yapı yoğunluğunu, kat adedini, bina yüksekliğini arttıran veya fonksiyon değişikliği getiren plan değişikliklerinde ihtiyaç duyulan kültürel tesis, sosyal ve teknik altyapı kullanımları; adamın merkezine en fazla 500 metre yarı çaplı alanda karşılanmak zorundadır.

Böylece, “Bin metrekareden büyük adalarda nüfusu, yapı yoğunluğunu, kat adedini, bina yüksekliğini arttıran veya fonksiyon değişikliği” ifadesi ile bu yönde değişikliklerin kapısı aralanmıştır. İmar ve planlama dinamik bir süreçtir. Dolayısıyla, imar planlarında yapılacak değişiklikler ancak kamu yararı ve halk onayı gibi koşullara bağlanarak zorlaştırılabilir. Bir başka deyişle, kamu yararı koşulu taşımayan değişiklikler engellenebilir. Plan değişiklikleri planda yara açarak yama gibi durmaktadır.⁴⁴ Ayrıca plan değişiklikleri ile planlar bütüncül olmaktan çıkmakta parçalı ve kentsel estetikten yoksun kentlerin oluşumuna sebep olmaktadır.⁴⁵

Bununla birlikte, stratejik planlama yaklaşımından uzak, parçalı planlama yaklaşımını benimseyen, verilmiş imar haklarını dikkate almayıp yok sayan, su havzalarını yapılaşmaya açabilen⁴⁶, şehirlerin ve içinde bulunduğu bölgelerin sosyal, ekonomik ve kültürel değerlerini hiçe sayabilen⁴⁷ bir planlama anlayışı gelecekte kentleri yaşanmaz kılacaktır.

İmar planlarının çok sık değiştiği bir sistemde imar ya da kentsel planlama güvenliğinden söz etmek olanaksızdır. İmar planlarındaki sık değişiklikler, mülkiyet güvenliğini olumsuz etkilemektedir. Planların sık değişmesi nedeniyle örneğin, yapılaşmaya gitmeyen bir arsa sahibinin arsasının kendisinde kalması güvencesi bulunmamaktadır. Boş arsa her an sosyal donatı alanı olarak ayrılabilceği gibi kamulaştırmaya da maruz kalabilmektedir. Çünkü etraftaki ada parseller planda verilen emsal üzerinde yapılaşmaya gidebilmekte ve ülkemizde dönemsel olarak yasayla getirilen imar affi veya imar barışı ile kazanılmış hak olarak tescil edilmektedir. Bu durumda, yoğun bir biçimde yapılaşan ada parselin komşusu olan ve özellikle

44 Erol Ünal, **İmar Planlama Uygulama**, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı Yayınları, Ankara, 1996, s. 30.

45 Ünal, agk, s. 30.

46 Danıştay Altıncı Dairesi, T: 27.11.2013, E:2010/7792; K:2013/7464; Danıştay Altıncı Dairesi, T: 12.12.2013, E:2011/7245; K:2013/8364; Danıştay Altıncı Dairesi, T: 11.10.2013, E:2010/13268, K:2013/5964; İstanbul 2. İdare Mahkemesi, T:29.01.2013, E:2012/2383, K:2013/126 (ısrar kararı); İstanbul 5. İdare Mahkemesi, T:08.03.2013, E:2013/506, K:2013/677 (ısrar kararı); İstanbul 5. İdare Mahkemesi, T: 05.07.2012, E:2012/995, K:2012/2009 (ısrar kararı), (UYAP).

47 Ercan, agk, s, 71.

yapılaşmamış ada parseller nüfus yoğunluğuna hizmet edecek, yeşil alan, çocuk parkı, okul alanı, otopark gibi sosyal donatı alanı olarak ayrılabilir. Sonuç olarak, imar ve mülkiyet güvenliği dolayısıyla hukuk güvenliği olumsuz etkilemektedir.

“Hukuk güvenliği ilkesi”, hukuk kurallarında sık değişiklikler yapılmamasını, dolayısıyla “hukuki istikrarın” sağlanması, kanunla konulan “kuralların geriye yürümemesi” ve “kazanılmış haklara dokunmadan” bireylerin temel hak ve özgürlüklerini güvence altına alması gerektiğini ifade eder.⁴⁸ Bu ilke, temel haklarda korunan ortak bir değer olup, hukuk devleti ilkesinin olmazsa olmaz koşuludur.

Anayasa'nın ikinci maddesinde devletin temel nitelikleri arasında sayılan hukuk devleti, Anayasa Mahkemesi'nin bir kararında şöyle tanımlanmaktadır: “eylem ve işlemleri hukuka uygun, insan haklarına saygı gösteren, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa ve hukukun üstün kurallarıyla kendini bağlı sayıp yargı denetimine açık olan, yasaların üstünde yasa koyucunun da bozamayacağı temel hukuk ilkeleri ve Anayasa bulunduğu bilincinde olan devlettir”.⁴⁹

Belirlilik, “hukuk devleti ilkesi”nin temel unsurlarından bir tanesidir. Bu unsura göre, kanun düzenlemelerinin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir tereddüde ve şüpheye yer vermeyecek biçimde açık, anlaşılır ve uygulanabilir olması; ayrıca, kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu tedbirler içermesi de gereklidir.⁵⁰ Belirlilik ilkesi, hukuki güvenlikle bağlantılı olup; bir birey hangi somut eylem ve olguya hangi hukuki yaptırımın veya sonucunun bağlandığını, bunların idareye hangi müdahale yetkisini doğurduğunu bilmelidir. Birey, ancak bu durumda kendisine düşen yükümlülükleri öngörebilir ve davranışlarını belirler. Hukuk güvenliği, normların öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar.⁵¹

“Hukuki güvenlik” ve “belirlilik” ilkeleri hukuk devletinin vazgeçilmez ilkeleridir. Bireyin devlete güven duyması, ancak hukuki güvelliğin sağlandığı bir hukuk devleti düzeninde olanaklı olabilecektir. Hukuki güvenliğin sağlanması ise hukuki belirlilik ilkesinin temini ile gerçekleşir.

Mülkiyet hakkı bağlamında, hukuki güvence kadastral işlemlerin kesinlik

48 Venice Commission, The Rule of Law Checklist, Strasbourg, COE, 11-12 March 2016. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-e) (erişim 19 Haziran 2020)

49 Anayasa Mahkemesi Kararı, Karar Tarih: 26.12.2013, Esasa Sayı: 2013/67, Karar Sayısı: 2013/164, **Resmî Gazete**, Tarih: 27 Mart 2014 Sayı: 28954.

50 Stefan Wrabka, “Comments on Legal Certainty from the Perspective of European, Austrian and Japanese Private Law”, Ed. Mark Fenwick and Stefan Wrabka, **Legal Certainty in a Contemporary Context: Private and Criminal Law Perspectives**, Springer, Singapore, 2016, ss. 9-32.

51 Anayasa Mahkemesi Kararı, Karar Tarihi: 7.4.2016, Esas Sayısı: 2015/94, Karar Sayısı: 2016/27, **Resmî Gazete**, Tarih: 3 Mayıs 2016 Sayı: 29701.

kazanmasıdır. İller düzeyinde kadastral çalışmaların %99 oranında tamamlandığı açıklansa da⁵² kadastronun tamamlanmış olması hukuki belirsizlikleri tümüyle ortadan kaldırmamaktadır. Kadastrosu yapılmamış yerlerde kişilerin geçmişten gelen haklarını üçüncü kişilere karşı savunacak ellerinde herhangi bir vesikanın bulunmaması hukuki belirsizlik doğurmaktadır. Bunun yanı sıra, kadastral işlemlerin tamamlanması sonrasında ortaya çıkan ihlaller genellikle imar planlarından kaynaklanmaktadır. Bu nedenle, giriş bölümünde vurgulandığı gibi hukuk güvenliğini tesis edebilmek amacıyla, ahlaki zorunluluklar yanında, planlamanın belli teknik kıstaslar çerçevesinde yapılması gerekir. Planla konulan kısıtlılıklar başta olmak üzere, imar ve planlama güvenliğini dolayısıyla mülkiyet güvenliğini zedeleyen birçok neden bulunmaktadır.

7. Planlama ve Mülkiyet Güvenliğine İlişkin Sorunlar

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin (AİHS) denetim organı olan Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin (AİHM) mülkiyet hakkı konusunda oldukça kapsamlı bir içtihadı bulunmaktadır.⁵³ AİHS'nin 1 No'lu Protokolü (Madde 1) mülkiyetin korunması ile ilgili aşağıdaki hükmü düzenlemiştir:⁵⁴

Her gerçek ya da tüzel kişi, mülkiyetinden/malvarlığından müdahale edilmeksizin yararlanma hakkına sahiptir. Hiç kimse, kamu yararı uyarınca ve yasanın ve uluslararası hukuk genel ilkelerinin öngördüğü koşullara tabi olarak mülkiyetinden yoksun bırakılması hali hariç, mülkiyetinden yoksun bırakılmayacaktır. Ancak yukarıdaki hükümler hiçbir biçimde, bir Devletin, mülkiyetin genel yarara uygun olarak kullanılmasını denetim altına almak ya da vergilerin yahut diğer katkıların/yükümlülüklerin yahut para cezalarının ödenmesini temin etmek üzere gerekli gördüğü nitelikteki yasaları yürürlüğe koyması yetkisine hâlel getirmeyecektir.

Protokol, üç temel sınırlamadan söz etmektedir: *Kamu yararı, vergi ve benzeri katkılar ile para cezalarının ödenmesi ve mülkiyet hakkının toplum yararına kullanılmasının sağlanması.*⁵⁵

52 Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü verilerine göre, Türkiye genelinde, illerdeki kadastro işlemlerinde 52 bin 325 birimden 52 bin 55'inin kadastro tamamlanmıştır. Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü, 14 Mayıs 2020, "Türkiye'nin Kadastro Yüzde 99,48 Tamamlandı", www.tkgm.gov.tr/turkiyenin-kadastrosu-yuzde-9948-tamamlandi. (erişim 19 Haziran 2020)

53 Burak Gemalmaz, **Mülkiyet Hakkı Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru El Kitapları Serisi – 6**, Avrupa Konseyi, Ankara, 2018.

54 Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_TUR.pdf. (erişim 19 Haziran 2020)

55 Monica Carss-Frisk, **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 1 No'lu Protokolünün 1. Maddesinin uygulanmasına ilişkin kılavuz**, Türkiye Barolar Birliği Yayınlan, Ankara, 2005.

1982 Anayasası (Madde 90/son), “Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası antlaşma hükümleri esas alınır” hükmü ile esas olarak AİHS 1 No’lu Protokolü ile karşılık içermemektedir. Bir başka deyişle, Protokol hükümlerinin Türk iç hukukunda uygulanması zorunluluktur. 1982 Anayasası ile Protokol hükümleri arasında, mülkiyet hakkının niteliği, mülkiyet hakkının kapsamı ve mülkiyet hakkının sınırlanması yönlerinden benzerlikler olmakla birlikte, az da olsa farklılıklar bulunmaktadır.⁵⁶ Bu farklılıklar, mülkiyetin kapsamı, -1982 Anayasası mevcut mülk yanında, mülk edinmeye de müdahale edebilmektedir- malike ve özellikle sınırlamanın kanuna dayanması -1982 Anayasası- ya da “hukuk tarafından öngörülmesi” -AİHM uygulaması- alanlarında görülmektedir. Ayrıca, Anayasa’nın (Madde 13) öngördüğü sınırlamalar AİHS Protokolünde yer almamaktadır. Öte yandan, uluslararası hukukun genel ilkelerinin Türkiye’de yargı süreçlerinde etkili bir biçimde dikkate alınmasına ilişkin çalışmalar sürmektedir.⁵⁷

Aşağıda, Türkiye’de imar planlama ve mülkiyet güvenliğini zedeleyen unsurlar, AİHS 1 No’lu Protokol hükmü ve AİHM kararları ışığında imar planlarına konulan kısıtlılıklar, planların hazırlanmasına halkın katılımı ve sosyal adalet kıstasları değerlendirilecektir.

7.1. Planla Getirilen Kısıtlamalar

İmar planlarında, resmî yapı ve tesisler, okul, cami, yol, meydan, otopark, yeşil saha, çocuk bahçesi, pazar yeri, hal, mezbaha ve benzeri umumi hizmetlere ayrılmış olması nedeniyle üzerinde inşaat yapılmasına izin verilmeyen arsalar ile esaslı değişiklik ve ilaveler yapılmasına izin verilmeyen binaların tasarrufunun kısıtlanacağı 1986’da yayımlanan Tasarrufu Kısıtlanan Bina, Arsa ve Arazi Hakkında Yönetmelikte belirtilmiştir.⁵⁸

Kamulaştırmasız el atma, taşınmaz zilyetliğinin idareye geçmesini ve taşınmazın fiilen kamu hizmetine tahsis edilmiş olmasını gerektirirken; imar kısıtlamalarında taşınmazın zilyetliği malikte kalmaya devam etmekte olup, yalnızca malikin tasarruf yetkisi, ilgili mevzuattan kaynaklanan bazı kısıtlamalara maruz kalmaktadır.

Sosyal donatı alanına ayrıldığı halde imar uygulaması ya da kamulaştırma yapılmasında idarenin takdir yetkisinin sınırı bulunmakta mıdır? İmar Kanunu’nda (Madde 10), “belediyeler; imar planlarının yürürlüğe girmesinden en geç 3 ay içinde, bu planı tatbik etmek üzere 5 yıllık imar programlarını hazırlarlar.” hükmüne yer

56 Suat Şimşek, “Mülkiyet Hakkının Kapsamı, Sınırlandırma Nedenleri ve Şartları Açısından 1982 Anayasası ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi: Karşılaştırmalı Bir Analiz –II”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, 2011, 92, ss. 312-349.

57 T.C. Adalet Bakanlığı, **Yargı Reformu Stratejisi**, 2019, https://sgb.adalet.gov.tr/Resimler/SayfaDokuman/23122019162931YRS_TR.pdf. (erişim 19 Haziran 2020)

58 **Resmî Gazete**, Tarih: 17.11.1986 Sayı: 19284.

verilmiştir. Ancak kanunda bu planların tümünün hangi süre içinde programa alınarak uygulanacağına ilişkin bir kural yer almamaktadır.⁵⁹ Hak sahiplerinin taşınmazı üzerine konulacak kısıtlılık halinin ne kadar süreceğine ilişkin bir belirlilik bulunmamaktadır. Bu yönde belirsiz bir durumun uzaması mülk sahibi kişiye ağır bir yük getirmektedir.

Plan kararları ile kamu hizmetine ayrılan taşınmazların, bir an önce özgülediği amaca tahsisi yapılarak mülkiyetin kamuya geçirilmesi gerekmektedir. AİHM, bu tür durumdaki taşınmazların kısıtlandığını, *fili* sınırlandırıldıklarını ve dolayısıyla “hakkın özüne dokunulduğuna” vurgu yapmaktadır. 1982 Anayasası 1961 Anayasası’nda yer alan “hakkın özüne dokunma ilkesi” yerine “demokratik toplumun gereklerine aykırı olmama” ilkesini benimsemiştir.⁶⁰ Hakkın özünü “... açıkça yasaklayıcı veya örtülü bir şekilde yapılamaz hale koyucu veya ciddi surette güçleştirici ve amacına ulaşmasını önleyici ve etkisini ortadan kaldırıcı...” koşulların dokunacağı ileri sürülmüştür.⁶¹ Demokratik toplum düzeninin gereklilikleri Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinde yer alan özgürlük ve eşitlik gibi standartlara yönelik olarak değerlendirilmelidir.⁶² AİHM, planlama sonucunda ve planlama kararları doğrultusunda sınırlanan taşınmazlara ilişkin verdiği ve içtihadını belirleyen 1982 tarihli *Sporrong ve Lönnroth* kararında; kamulaştırma yapılacağı gerekçesiyle yapı yasağı getirilen Sporrong’a ait taşınmazın yirmi beş yıl, Lönnroth’a ait taşınmazın ise on iki yıl boyunca inşaat yasaklarına konu olduğu belirtilmektedir. Bu izin ve yasaklar sonucunda taşınmazı satma, kiralama, kullanma, yararlı değişiklikler yapma gibi mülkiyet hakkının sahibine verdiği yetkileri kullanma konusunda sıkıntı çektikleri ileri sürülerek; yapılan başvuruda, “olayda mülkiyet hakkına doğrudan el konulmadığı ama verilen izin ve getirilen yasakların el konulma sonucunu doğurduğu, bunun da hakkın özüne dokunduğu” sonucuna ulaşmıştır.⁶³

İmar planları ile özel mülklerin kamu hizmetine tahsisi halinde idarenin, İmar Kanunu (Madde 10) uyarınca 5 yıllık imar programı kapsamına alarak mülk sahibi yönünden belirsiz olan kısıtlamanın bir an önce giderilmesi, toplum yönünden taşınmazın özgülediği hizmetin (örneğin park, hastane, okul) faaliyete geçmesi gerekmektedir. AİHM’e Türkiye’den yapılan uyuşmazlıkta; tapu sicil kaydına fidanlık olarak tescil edilen 406,05 m²’lik arazinin sahibi, taşınmazının imara açık alana girdiğini öğrenmesi üzerine, 2002’de Mersin Belediyesi’ne imar izni almak üzere başvuruda bulunmuş, ancak okul yapım sahasında kaldığından bahisle kendisine izin verilmemiştir. Taşınmazında bulunan sınırlandırma kaldırılmadığı gibi herhangi bir kamulaştırma da gerçekleştirilmemesi üzerine yeniden yapılan başvuruda, arazisinden

59 Levent Akçaoğlu, “Mülkiyet Hakkı Bağlamında Kamulaştırma”, 5. Yüksek Yargı Kurumlarının Avrupa Standartları Bakımından Rollerinin Güçlendirilmesi Ortak Projesi kapsamında düzenlenen konferans, 6 Aralık 2011, Danıştay Başkanlığı, Ankara, <http://www.yargitay.gov.tr/abproje/conf5.php>. (erişim 19 Haziran 2020)

60 Şimşek, agk; Kürşat Akça, “Anayasa Mahkemesi Kararlarında Mülkiyet Hakkı”, **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 1, 2015.

61 Anayasa Mahkemesi Kararı, T: 4.1.1963, E.: 1962/208, K: 1963/1, **Resmî Gazete**, Tarih: 13 Mart 1963 Sayı:11354.

62 Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınevi, 20. Baskı, Ankara, 2020.

63 *Sporrong ve Lönnroth/İsveç*, 23 Eylül 1982, no. 7151/75, 7152/75.

istifade edemediğini ve şehir planlamasına dâhil edilerek üzerine okul yapılmasının öngörülmesi sonucu taşınmaza ilişkin mülkiyet hakkının özü itibarıyla içeriğinin boşaltıldığı iddiasıyla Mersin Asliye Hukuk Mahkemesi'nde belediye aleyhine maddi ve manevi tazminat davası açmıştır.

Asliye Hukuk Mahkemesi, ilgili taşınmazın, etrafı imara açılmış arsa olduğunu tespit ettikten sonra, başvuranın talebini yerinde bulmuş ve idarenin başvurana 16.242.000.000 TL tazminat ödemesine karar vermişse de Yargıtay tarafından kararın bozulması üzerine davayı reddetmiştir. Bunun üzerine, başvuru sahibi vatandaş konuyu AİHM'e taşımıştır.

AİHM başvuranın taşınmazına el atılmaması nedeniyle resen gerçekleşmiş bir müdahalenin olmadığını gözlemlemektedir.⁶⁴ AİHM, ayrıca, mülkiyetin transferinin gerçekleşmemiş olduğu ihtilaf konusu davayı görünenlerin ötesine geçerek gerçek yüzüyle inceleyeceğini belirtmektedir.⁶⁵ AİHM, bu bağlamda, başvuran tarafından öne sürülen durumun etkilerinin mülkiyet hakkına yönelik kısıtlamalardan ileri geldiğini, gayrimenkulün değeri ile ilintili olduğunu ve sonucu itibarıyla bütün olarak taşınmazın kullanılabilirliğini azalttığını anımsatır. Başvuran ne taşınmazına erişim hakkını ne de onun maliki olmayı kaybetmiş, esasen taşınmazın satışı konusunda sıkıntı yaşamıştır. Dolayısıyla, AİHM, 1 No'lu Protokolün birinci maddesinin 1. fıkrasının ikinci bendinin (ikinci kuralının) mevcut başvuruya uygulanamayacağını⁶⁶, uyuşmazlığın, Protokol 1 Madde 1'in 1. fıkrasının ilk cümlesi (1.kural) kapsamında olduğunu değerlendirmiştir.⁶⁷

Hükümet tarafından iç hukukta başvuranın taşınmazının belirsizliğini telafi edecek herhangi bir hukuki kararın alındığı dile getirilmemiştir. AİHM, söz konusu bu durumun başvuranın mülkiyet hakkından tam anlamıyla yararlanması önünde engel teşkil ettiğine ve arazinin satış şansı da dâhil olmak üzere, sonucu itibarıyla taşınmazın değerini hatırı sayılır ölçüde azalttığı halde başvuranın uğradığı kaybın hiçbir tazminat miktarı ile giderilmediğinin tespitini yaptıktan sonra, başvuranın, kamu yararının gerekleri ile mülkiyet hakkı arasında gözetilmesi gereken adil dengeyi bozan alışılmışın dışında ve ölçüsüz bir yüke katlanmak zorunda kaldığı gerekçesiyle mülkiyet hakkının ihlal edildiği sonucuna varmıştır.⁶⁸

64 Hakan Arı/Türkiye, 11 Ocak 2011, no. 13331/07.

65 Benzer kararlar için bkz. *Sporrong ve Lönnroth/İsveç*, 23 Eylül 1982, no. 7151/75, 7152/75, ve *Airey/İrlanda*, 9 Ekim 1979.

66 Benzer kararlar için bkz. *Scordino/İtalya* (no2), 15 Temmuz 2004, no. 36815/97 ve *Matos e Silva, Lda vd./Portekiz*, 16 Eylül 1996.

67 Benzer kararlar için bkz. *Sporrong ve Lönnroth/İsveç*, 23 Eylül 1982, no. 7151/75, 7152/75; *Erkner ve Hafauer/Avusturya*, 23 Nisan 1987, seri A no: 117; *Elia S.r.l./İtalya*, no: 37710/97 ve *Köktepe/Türkiye*, 22 Temmuz 2008, no. 35785/03.

68 *Hakan Arı/Türkiye*, 11 Ocak 2011, no. 13331/07; Ayrıca benzer kararlar için bkz. *Sporrong ve Lönnroth/İsveç*, 23 Eylül 1982, no. 7151/75, 7152/75.; *Erkner ve Hafauer/Avusturya*, 23 Nisan 1987, seri A no: 117; *Elia S.r.l./İtalya*, no: 37710/97; *Skibinscy/Polonya*, 14 Kasım 2006, no: 52589/99.; *Skrzynski/Polonya*, 6 Eylül 2007, no. 38672/02; *Rosinski/Polonya*, 17 Temmuz 2007, no. 17373/02.; *Buczkiwicz/Polonya*, 26 Şubat 2008, no. 10446/03; *Pietrzak/Polonya*, 8 Ocak 2008, no. 38185/02,

Türkiye’de imar planlarında, uzun yıllardır kısıtlandığı halde imar programına alınmamış çok sayıda taşınmaz bulunmaktadır. AİHM’in incelediği bu ve benzeri örneklerde imar planı kısıtlılıklarına ilişkin içtihat oluşturmuştur. Uzun süre devam eden kısıtlılıkların varlığı, imar ve mülkiyet güvenliği ve dolayısıyla hukuk devletinin temel gereklerinden olan hukuk güvenliği ilkesi ile bağdaşmamaktadır.

7.2. Kent Planlamada Halk Katılımı

Türkiye’nin mevcut imar anlayış ve uygulamasında halkın katılımı sağlanmamaktadır. Bu durum mülk sahiplerinin rızası alınmaksızın mülklerine ilişkin kararlar alma sonucu verdiği kent planlaması sonrasında yargısal uyuşmazlıklar artmaktadır.⁶⁹ Bunun en önemli nedenlerinden biri ülkemizde şehir, halkın değil şehir yöneticilerinin mülkü gibi planlama algısı yüksek düzeyde kanıksanmış olması, imar ve planlamanın, idarecilerin takdiri ile belirlenmesidir.⁷⁰ Batı ülkelerinde aylarca (ortalama 2 yıl) süren tartışma ve bilgilendirme süreçlerine karşın, Türkiye’de planların hazırlanması aşamasında halkı bilgilendirme ya da halkın katılımına olanak tanıyacak yasal ve fiziki bir ortam sunulmamaktadır. Planlama sürecine başta mülk sahipleri olmak üzere halkın katılımı ve öneri sunabilmesi olanağı verilmesi halinde plana ilişkin uyuşmazlıkların azalacağı ve buna bağlı olarak hakça bir toplum düzeni kurulacağı ileri sürülmektedir.

İmar planlamasında belirli veriler toplanıp değerlendirildikten sonra halkın bilgilendirilmesi ve planlama sürecine katılımının sağlanması gerekir. İnsanlara kendi istekleri dışında, kalkınma, ilerleme veya kendi yararına olabilecek uygulamalara yönelik olsa da değişikliklerin zorla kabul ettirilmesi gün geçtikçe güçleşmektedir.⁷¹ Katılım olgusunun amacı, yerel hizmetlerin etkin, çabuk ve ucuz görülmesi yanında toplumun kendi geleceği hakkında karar vermesini sağlayarak demokrasi anlayışının gelişmesine yardımcı olmaktır.⁷² Planlamada halk katılımı, insanların yaşamlarını, sürdürdükleri mekânların ve çevrelerin oluşumunda karar sahibi olmaları biçimde tanımlanmaktadır.⁷³ Batı toplumlarında, toplumu yönlendirmedeki sorumluluğun

69 Örneğin bkz. *Hakan Arı/Türkiye*, 11 Ocak 2011, no. 13331/07; *Sak/Türkiye*, 20 Mayıs 2008, no. 4644/03; *Ari vd./Türkiye*, 3 Nisan 2007, no. 65508/01; *Kadriye Yıldız vd./Türkiye*, 10 Ekim 2006, no. 73016/01; *Börekçioğulları (Çökmez) vd./Türkiye*, 19 Ekim 2006, no. 58650/00; *Sarıca ve Dilaver/Türkiye*, 27 Mayıs 2010, no. 11765/05; *Kozacıoğlu/Türkiye*, 19 Şubat 2009, no. 2334/03, <https://hudoc.echr.coe.int> (erişim 19 Haziran 2020); *Göksel Tütün Ticaret ve Sanayi A.Ş./Türkiye*, no:32600/03; *Karaman / Türkiye*, 15 Ocak 2008, no. 6489/03; *Seyhan / Türkiye*, 20 Mayıs 2008, no. 45810/99; *Oral / Türkiye*, 25 Kasım 2008, no. 32362/03; *Yıltaş Yıldız Turistik Tesisleri A.Ş. / Türkiye*, 24 Nisan 2003, no. 30502/96.

70 Kemal Görmez, “Büyük Kentlerde Kent Planlaması ve Bazı Sorunlar”, **Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Sayı: 2, 2001, s. 137.

71 İlhan Tekeli, “Kent Planlaması ve Katılım Üzerine Düşünceler”, **Planlama**, 3-4, Eylül- Aralık 1990, s. 13.

72 Akdeniz, agk, s. 144.

73 Kuvılcım Akkoyunlu, “Planlama ve Katılım”, **Planlama**, 8, Eylül- Aralık 1990, s. 14.

devletten sivil topluma doğru değişimini anlatan yönetim anlayışı (*governance*) ile aynı zamanda demokratiklik, açıklık, hesap verme ve kararın ilgililere en yakın yerde üretilmesi (*subsidiarity*)⁷⁴ ilkelerine de öncelik tanınmaktadır.

Halkın katılımı ile planlama daha nesnel yapılacaktır. Böylece, planlarda taşınmaz kısıtlılıkları ve imar uyumsuzlukları azalacaktır. Kısıtlanan hakların birçoğu mahkemelere yansırken, birçoğunda ise yargılamaların uzun sürmesi ve masraflı olması nedeniyle sorunu idarenin çözmesi kişilerin idare tarafından kabule şayan görünmesini zorunlu kılmaktadır.

Kentsel mekân planlaması ve plan uygulaması mülkiyet hakkını yakından ilgilendirmektedir. İmar ya da kent planlama güvenliği, mülkiyet güvenliğini; mülkiyet güvenliği ise hukuk güvenliğini tehdit edebilmektedir. İmar planlarında sosyal donatı alanına veya kamusal kullanım alanlarına ayrılan kişilere ait taşınmazların uzun süre imar uygulamasına tabi tutulmaması veya kamulaştırılmaması, taşınmaz maliklerinin mülkiyet hakkına müdahale sonucunu doğurmaktadır. Özellikle, kent planlaması ve meskûn alanların düzenlenmesi amacıyla tesis edilen imar işlemleri toplumun güvenlik ve esenliğinin sağlanması ve insan onuruna yaraşır bir yaşam alanının temini suretiyle, genel (kamu) yararının sağlanmasında zorunlu işlemlerdir. Mülkiyet hakkının ihlal edilmemesi amacıyla öngörülebilir nesnel kuralların konulmuş olması ve kentin geleceğinin başta mülk sahipleri olmak üzere kentte yaşayanların karar vereceği bir mekanizmanın geliştirilmesi büyük önem arz etmektedir. Böylece, kentte yaşayanların kamu yararı farkındalığı gelişeceği gibi bu kıstasa uygun olarak yapılacak planlamanın meşruiyeti sağlanacaktır. Bu bağlamda, kentsel planlama ve planların değiştirilmesi işlemlerinin kamunun önünde ve toplumun tepkileri alınarak yapılması gerekmektedir. Tarafların görüş birliğini (oydaşma) sağlamadan, kısaca halkın onayını almayan planların ve özellikle plan değişikliklerinin yürürlüğe girememesi yönünde yasal düzenleme yapılması gerektiği düşünülmektedir.

74 Yetki ikamesi olarak da adlandırılan subsidiarity ilkesi; Avrupa Yerel İdareler Özerklik Şartı ile kabul edilen ve sonradan AB'nin kurucu antlaşması olarak kabul edilen Maastrich antlaşmasında yer alan hizmette halka yakınlık ilkesi (*subsidiarity*) türetilmiş ve bu ilke ile kamu hizmetlerinin halka en yakın olan idari birimlerce yerine getirilmesi hedeflenmiştir. Yerellik, yerleşmenin tersine, yukarıdan aşağıya bir yetki devri sürecini değil; yetkileri önce en alt kademeye bırakma, bu kademenin taşıyamadığını bir üste çekme biçiminde bir yapılanma süreci olarak resmedilmektedir. Bu ilke, "bir hizmetin prensip itibarıyla vatandaşa en yakın idari birim tarafından yerine getirilmesini, sadece ve sadece bu birim tarafından ya hiç ya da yeterince etkin bir biçimde yerine getirilmeyen hizmetlerin bir üst idari birim tarafından üstlenilmesini gerektirir". Yerellik ve oransallık gibi iki önemli ilke AB mevzuatında ilk defa Maastricht Anlaşması ile öne çıkmıştır. Böylece, kamu hizmetlerinin daha etkin ve halka yakın, dolayısıyla demokratik olarak yerel düzeyde yerine getirilmesi sağlanmıştır. Yusuf Karakılıçık ve Ayşe Özcan, "Yerellik (Subsidiarite) İlkesinin Türk Yerel İdare Dizgesinde Uygulanabilirliğinin İrdelenmesi", *Çağdaş Yerel İdareler Dergisi*, 14 (4), Ekim 2005, ss. 5-30.

7.3. Planlamada Sosyal Adaletin Gözetilmesi

Anayasamızda ifadesini bulan sosyal adalet ilkesinin planlama ve plan uygulamasında özenle dikkate alınması gerekmektedir. İmar planlarında emsal belirlenirken “nimet-külfet” dengesi, taşınmaz sahipleri arasında eşitsiz olarak dağıtılmamalıdır.⁷⁵ Buna dikkat edilmediği takdirde sermayenin küçük mülk sahiplerinden büyüklere aktarılarak; arsa ve araziler, bir tür sermaye/servet birikim aracı olarak kullanılacaktır.⁷⁶ Kamu yararı kıstasının dikkate alınarak yapılacak katılımcı planlama sosyal adaletin gerçekleşmesinde önemli katkı sağlayacaktır.

Örneğin, arazi yüzölçümü esas alınarak eşit kesilen Düzenleme Ortaklık Payı (DOP) karşılığında, salt plancının bireysel kararına bağlı olarak kimi taşınmaz sahipleri, 10-15 hatta 25-30 katlı yapılaşmaya izin verilen parsellerin sahibi olurken; ötekileri 3-4 katlı inşaat izinleri ile yetinmektedirler. Ayrıca, kimilerinin mülkü yeşil alanda kalabilmekte ve yıllarca taşınmazının kamulaştırılması amacıyla idarenin kararına muhtaç hale getirilebilmektedir. Buna karşın, yüksek emsal verilen ve çok katlı yapı yapabilen arsa sahiplerinden elde ettiği getirim karşılığında sosyal adaleti sağlayacak bir vergi ya da benzeri bedel alınmamakta veya sosyal donatı alanlarına emsal oranında katkı sağlanamamaktadır.

Bunlardan başka, arsa ve arazilerden gerek DOP alınmış olsun, gerekse alınmamış olsun yerleşim alanlarında yapılan yeni ve büyük kamusal yatırımlar (örneğin, yeni metro, metrobüs hatları, şehir parkları) sonucunda, piyasa değerleri bir hayli artan taşınmaz maliklerinden bu artan değer karşılığında hiç bir pay alınmaması sosyal adaleti olumsuz etkilemektedir.⁷⁷ Yerel düzeyde insanların yararlandığı metro ve park gibi kamusal yatırımların nimetlerinden öncelikle komşu mülk sahipleri olmak üzere o bölgede yerleşik olanlar yararlanmaktadırlar. Örneğin, konut fiyatları ve kiralari yüzde yüz artmakta ve mülk sahiplerine yüksek bir oranda ek gelir sağlanmış olmakla birlikte, mülk sahibi bu katkıdan dolayı herhangi bir külfete katlanmamakta ve herhangi bir ödemenin mükellefi olmamaktadır. Bazı idarelerce alınan “şerefiyeler” ise sosyal adaleti sağlamaktan çok uzaktır. Yapılan bu fahiş katkının bedeli, tüm yaşamında bu hizmetten istifade etmeyecek olanların büyük çoğunluğunu oluşturduğu, vergi mükellefleri tarafından karşılanmaktadır. Bu durum, sosyal adaleti yaralamaktadır.⁷⁸

Kişiye verilen emsal ve yükseklik değeri kişiden alınacak DOP miktarını belirlemeli, ayrıca, sosyal donatı alanına katkısının ölçüsü olmalıdır. Nüfusun gereksinim duyduğu sosyal donatı alanlarının imar uygulaması ile öncelikle bu alanlardan yararlanacak taşınmaz maliklerinden DOP olarak kesilmesi gerekir.

75 Ersoy, agk, s. 6.

76 Ersoy, agk, s. 6.

77 Sezin Öztoprak, “Kamu Ortaklık Payı: İmar Hukuku Uygulamaları İçindeki Yeri ve Düzenleme Ortaklık Payı Uygulaması ile Karşılaştırılması”, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 26 (1), 2018, ss. 87-126.

78 Fatma Büyükbaş-Umut, Gayrimenkul Değerlemede Şerefiye Kriterlerinin Belirlenmesi ve Şerefiyelendirme Uygulamaları, İstanbul Teknik Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2010.

Bir başka deyişle, herhangi bir sitenin sakinlerinin yeşil alan, park alanı, otopark veya çocuk parkı alanının bu alanı hayatı boyunca görmeyecek olan vatandaşların vergileri ile kamulaştırılmaması gerekmektedir. Öte yandan bu düzenleme ile oluşturulan kapalı alan (emsal) miktarına yetecek sosyal donatı alanı ölçülü olarak bırakılacağından hakkaniyete daha uygun olacağı düşünülmektedir. Aksi takdirde, nimet-külfet dengesinde ciddi ölçüsüzlükler ortaya çıkacağından “ölçülülük” ilkesi ihlal edilmiş olacaktır.

GENEL DEĞERLENDİRME

Ülkelerin gelişmişlik düzeyi ve refah standartlarının kentlerin yaşam kalitesi düzeyi ve refah standartları ile doğru orantılı olduğu bir gerçektir.⁷⁹ Avrupa Birliği’ne katılım sürecinde bulunan Türkiye’de, imar mevzuatının sorun alanları ile üye ülkelerin bu sorunlara yanıt verecek imar mevzuatı dikkate alınarak gözden geçirilmesi mülkiyet hakkı ihlallerini azaltılması öngörülebilir.

Kent planlamasında karşımıza çıkan sorunlar, mülkiyet hakkını kısıtlamakta, kişilerin mülkiyet hakkını olumsuz etkilemekte ve mülkiyet hakkının ihlali şikâyeti ile ülkemizi gerek Anayasa Mahkemesi ve gerekse AİHM önünde mahkûm olmasına yol açmaktadır.

İnsan Hakları Evrensel Beyannamesindeki taahhütlere karşın, Türkiye’de, insan hakları ihlalleri arasında idarelerin imar işlemleri ile özel mülkiyetin kullanımının kısıtlandığı görülmektedir. Yukarıda ifade edildiği gibi mülkiyet hakkının ihlali sıralamasında Türkiye, Avrupa Konseyi üyesi ülkeler arasında tüm zamanlarda toplam 674 dava ile ilk sırada yer almaktadır. Mülkiyet hakkının plan kararları ile belirsiz süre kısıtlanması olmak üzere imar sorunlarının giderilmemesi halinde ülkemiz, AİHM nezdinde, “mülkiyet hakkı” ihlalleri konusundaki karar sayıları itibarı ile öteki ülkelerin önünde yer almayı sürdürmesi yüksek olasılıktır.

Mülkiyet hakkının uygulanabilirliğini sağlamak amacıyla, başta Anayasa Mahkemesi olmak üzere tüm yargı sistemlerinin içtihatları da kapsayacak bir biçimde uluslararası hukuku esas alması, “vergi antlaşmaları, fikri mülkiyet alanındaki sözleşme ve antlaşmalar, uluslararası yatırım hukukundaki iki ve çok taraflı anlaşmalar” gibi insan haklarını dolaylı bir biçimde düzenleyen normları gözetmeleri etkili olacaktır.⁸⁰

Ayrıca, imar planları ile taşınmazlar üzerine konulan kısıtlılık durumunun azaltılması; planlamaya halkın katılımının sağlanması, planlamada sosyal adaletin sağlanması yani nimet-külfet dengesinin ve DOP’un taşınmaza verilen emsal oranında alınması ile olanaklıdır.

79 Felix Requena, “Rural–Urban Living and Level of Economic Development as Factors in Subjective Well-Being”, *Social Indicators Research*, 128(2), 2016, ss. 93-708.

80 Burak Gemalmaz, “Anayasa Mahkemesi Bireysel Başvuru Usulünde Mülkiyet Hakkının Uygulanabilirliği Meselesi I: AYM Kararlarının Mülkiyet Hakkının Mevcudiyetinin Dayanağı Olarak Uluslararası Hukuka Açıklık Açısından Eleştirel Değerlendirilmesi”, *Anayasa Yargısı*, 32, 2015, ss. 379-401.

Sonuç olarak; imar ve kent planlama güvenliği, mülkiyet güvenliğini; mülkiyet güvenliği ise hukuk güvenliğini ve dolayısıyla hukuk devleti ilkesini güvence altına almaktadır. Mülkiyet hakkının güvence altına alınması toplumların ekonomik alanda gelişiminin temelini oluşturmaktadır. Toplumların sosyo-ekonomik gelişiminde hukuk devleti ve mülkiyet hakkının güvence altında olması büyük öneme sahiptir. Hukuk devleti, haksızlıklara karşı güvence işlevini üstlenirken mülkiyet hakkının güvence altında olması ekonomik gelişimi güvence altına almaktadır. İmar alanındaki sorunların en azından büyük bir kısmının çözümü ve kent planlama sürecinde güvenliğin sağlanması evrensel hukuk ilkeleri doğrultusunda yasal düzenlemeler yapmakla olanaklıdır.

KAYNAKÇA

- 2709 sayılı 1982 Anayasası, Resmî Gazete, Tarih: 9/11/1982, Sayı : 17863 (Mükerrer).
- 3194 sayılı İmar Kanunu, Resmî Gazete, Tarih: 09.05.1985, Sayı: 18749.
- 7221 sayılı Kanun, Resmî Gazete, Tarih: 20.02.2020, Sayı: 31045.
- AKÇA, Kürşat, “Anayasa Mahkemesi Kararlarında Mülkiyet Hakkı”, **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 1, 2015, ss. 543-596
- AKÇAOĞLU, Levent, “Mülkiyet Hakkı Bağlamında Kamulaştırma”, 5. Yüksek Yargı Kurumlarının Avrupa Standartları Bakımından Rollerinin Güçlendirilmesi Ortak Projesi kapsamında düzenlenen konferans, 6 Aralık 2011, Danıştay Başkanlığı, Ankara.
- AKDENİZ, Halil, **İmar Planlarının Uygulanmasında Arazi ve Arsa Düzenlemesi**, Teknik Yayınevi, Ankara, 2001.
- AKIN, İlhan F., **Kamu Hukuku**, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1974.
- AKKOYUNLU, Kivılcım, “Planlama ve Katılım”, **Planlama**, 3-4, Eylül-Aralık 1990, ss. 14-21.
- ANAYASA MAHKEMESİ KARARI, T: 4.1.1963, E.: 1962/208, K: 1963/1, **Resmî Gazete**, Tarih: 13 Mart 1963 Sayı:11354.
- ANAYASA MAHKEMESİ KARARI, T: 7.4.2016, E.: 2015/94, K: 2016/27, **Resmî Gazete**, Tarih: 3 Mayıs 2016 Sayı: 29701.
- ANAYASA MAHKEMESİ KARARI, T: 26.12.2013, E:2013/67, K:2013/164, **Resmî Gazete**, Tarih: 27 Mart 2014 Sayı: 28954).
- ARMAĞAN, Servet, **1961 Anayasasına Göre Temel Haklar ve Ödevler**, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1980.
- ARTUKMAÇ, Sadık, **Türk İmar Hukuku**, Turhan Kitabevi, Dördüncü Baskı, Ankara, 1976.
- AVRUPA İNSAN HAKLARI MAHKEMESİ (AİHM), Violations by Article and by State, 2019, https://echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2019_ENG.pdf (erişim 19 Haziran 2020)
- AVRUPA İNSAN HAKLARI MAHKEMESİ (AİHM) KARARLARI (<https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=caselaw>)
- Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_TUR.pdf. (erişim 19 Haziran 2020).
- BÜYÜKBAŞ-UMUT, Fatma, Gayrimenkul Değerlemede Şerefiye Kriterlerinin Belirlenmesi ve Şerefiyelendirme Uygulamaları, İstanbul Teknik Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2010.
- CARSS-FRISK, Monica, **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 1 No'lu Protokolünün 1. Maddesinin uygulanmasına ilişkin kılavuz**, Türkiye Barolar Birliği Yayınlan, Ankara, 2005.
- DAĞLI, Hakkı, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararları Işığında Mülkiyet Hakkı, Kırıkkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale, 2007.

- DANIŞTAY ALTINCI DAİRESİ KARARI, T: 12.12.2013, E:2011/7245; K:2013/8364 (UYAP).
- DANIŞTAY ALTINCI DAİRESİ KARARI, T: 27.11.2013, E:2010/7792; K:2013/7464 (UYAP).
- DANIŞTAY ALTINCI DAİRESİ KARARI, T: 11.10.2013, E:2010/13268, K:2013/5964, (UYAP).
- DANIŞTAY ALTINCI DAİRESİ KARARI, T:26.06.2013, E: 2013/389, K:2013/4527 (UYAP).
- ERCAN, E. Meral, Kentlerimizin İçinde Bulunduğu Planlama ve Yönetim Sorunları, **Planlama**, 2, 2007, ss. 69-73. http://www.spo.org.tr/resimler/ekler/bccfde7714a1eba_ek.pdf, (erişim 19 Haziran 2020).
- EREN, Fikret, “Mülkiyet Kavramı”, **A.Recai Seçkin’e Armağan**, A.Ü.H.F.Yayımları, Ankara, 1974, ss. 765-795.
- ERSOY, Melih, “Türkiye’de Kent Planlamasının Güncel Sorunları”, **9. Ulusal Halk Sağlığı Günleri Bildiri Özet Kitabı**, Ankara, 2005, ss. 137-144), <http://www.melihersoy.com/wp-content/uploads/2017/04/turkiyede-kent-planlamasinin-guncel-sorunlari.pdf> (erişim 19 Haziran 2020).
- ERSOY, Melih, “Planlamada Etik Değerler: Eşitlik ve Sosyal Adalet”, 31.Dünya Şehircilik Kolokyumunda sunulmuş bildiri, 7-8 Kasım 2011, Ankara, <http://www.melihersoy.com/wp-content/uploads/2012/04/Planlamada-Etik-Degerler-Esitlik-ve-Sosyal-Adalet.pdf> (erişim 19 Haziran 2020).
- ERSOY, Melih, **Kentsel Planlama Kuramları**, İmge Yayınevi, Ankara, 2016.
- GEMALMAZ, H. Burak. “Anayasa Mahkemesi Bireysel Başvuru Usulünde Mülkiyet Hakkının Uygulanabilirliği Meselesi I: AYM Kararlarının Mülkiyet Hakkının Mevcudiyetinin Dayanağı Olarak Uluslararası Hukuka Açıklık Açısından Eleştirel Değerlendirilmesi”, **Anayasa Yargısı**, 32, 2015, ss. 379-401.
- GEMALMAZ, H. Burak, **Mülkiyet Hakkı Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru El Kitapları Serisi – 6**, Avrupa Konseyi, Ankara, 2018.
- GENÇ, Mustafa, Planlama, Ankara, Büyük Şehir Belediyesi ve İdari Yargı İlişkisi, Gazi Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2005.
- GENÇKAYA, Ömer Faruk ve BOZTAŞ, Fadime, “Koruma Planlaması Sorunsalı: İstanbul’un Koruma Planlamasında Yıkma/Yapma Çelişkisi”, **Strategic Public Management Journal**, 9, 2019, ss. 15-27.
- GERAY, Cevat, **Şehir Planlamasının Başlıca Tatbik Vasıtaları**, AÜSBF Yayını, Ankara, 1960.
- GÖRMEZ, Kemal, “Büyük Kentlerde Kent Planlaması ve Bazı Sorunlar”, **Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, 2, 2001, ss.133-140.
- GÜRİZ, Adnan, **Hukuk Başlangıcı**, Siyasal Kitabevi, 8. baskı, Ankara, 2001.
- İSTANBUL 5. İDARE MAHKEMESİ KARARI, T:08.03.2013, E:2013/506, K:2013/677 (ısrar kararı) (UYAP).

- İSTANBUL 5. İDARE MAHKEMESİ KARARI, T:29.01.2013, E:2012/2383, K:2013/126 (ısrar kararı) (UYAP).
- İSTANBUL 5. İDARE MAHKEMESİ KARARI, T: 05.07.2012, E:2012/995, K:2012/2009 (ısrar kararı)(UYAP).
- İŞBİR, Eyüp G., **Şehirleşme ve Meseleleri Çevre Mesken Yönetim**, Gazi Büro Yayınları, Geliştirilmiş 2. Baskı, Ankara, 1991.
- KALABALIK, Halil, **İmar Hukuku Dersleri**, 6. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2014.
- KALABALIK, Halil, **İmar Hukuku**, Seçkin Yayınları, Güncelleştirilmiş-Geliştirilmiş 2. Baskı, Ankara, 2005.
- KALABALIK, Halil, **İmar Hukuku (Planlama, Arsa, Yapı, Koruma)**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2002.
- KARAKILÇIK, Yusuf ve ÖZCAN, Ayşe, “Yerellik (Subsidiarite) İlkesinin Türk Yerel İdare Dizgesinde Uygulanabilirliğinin İrdelenmesi”, **Çağdaş Yerel İdareler Dergisi**, 14(4), 2005, ss. 5-30.
- Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği, **Resmî Gazete**, Tarih: 14.06.2014 Sayı: 29030. “Mülkiyet”, Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi, <https://islamansiklopedisi.org.tr/mulkiyet> (erişim 19 Haziran 2020).
- MUMCU, Ahmet, **İnsan Hakları Kamu Özgürlükleri**, Savaş Yayınları, Ankara, 1992.
- ÖZ, Bayram, İdari İşlemin Bir Parçası Olarak İmar Planlarının Yargısal Denetimi, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2011.
- ÖZBUDUN, Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınevi, 20. Baskı, Ankara, 2020.
- ÖZTOPRAK, Sezin, “Kamu Ortaklık Payı: “İmar Hukuku Uygulamaları İçindeki Yeri ve Düzenleme Ortaklık Payı Uygulaması ile Karşılaştırılması”, **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 26(1), 2018, ss. 87 – 126.
- Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği, **Resmî Gazete**, Tarih: 03.07.2017, Sayı: 30113.
- SANCAKDAR, Oğuz, **Belediyenin İmar Planını Yapması – Değiştirmesi ve İptal Davası**, Yetkin Yayınları, Ankara, 1996.
- ŞİMŞEK, Suat, “Mülkiyet Hakkının Kapsamı, Sınırlandırma Nedenleri ve Şartları Açısından 1982 Anayasası ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi: Karşılaştırmalı Bir Analiz –II”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, 92, 2011, ss. 312-349.
- Tasarrufu Kısıtlanan Bina, Arsa ve Arazi Hakkında Yönetmelik, **Resmî Gazete**, Tarihi: 17.11.1986 Sayısı: 19284.
- TAPU KADASTRO GENEL MÜDÜRLÜĞÜ, “Türkiye’nin Kadastro Yüzde 99,48 Tamamlandı”, 14 Mayıs 2020, www.tkgm.gov.tr/turkiyenin-kadastrosu-yuzde-9948-tamamlandi. (erişim 19 Haziran 2020).
- TEKELİ, İlhan, “Kent Planlaması ve Katılım Üzerine Düşünceler”, **Planlama**, 3-4, Eylül-Aralık 1990, ss. 8-13.

- T.C. ADALET BAKANLIĞI, **Yargı Reformu Stratejisi 2019**, https://sgb.adalet.gov.tr/Resimler/SayfaDokuman/23122019162931YRS_TR.pdf. (erişim 19 Haziran 2020)
- ÜNAL, Erol, **İmar Planlama Uygulama**, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı Yayınları, Ankara, 1996.
- VENICE COMMISSION OF THE COUNCIL OF EUROPE, The Rule of Law Checklist, Strasbourg, COE, 11-12 March 2016. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-e) (erişim 19 Haziran 2020)
- WRBKA, Stefan, “Comments on Legal Certainty from the Perspective of European, Austrian and Japanese Private Law”, Ed. Mark Fenwick and Stefan Wrbka, **Legal Certainty in a Contemporary Context: Private and Criminal Law Perspectives**, Springer, Singapore, 2016, ss. 9-32.
- YAYLA, Yıldızhan, **Şehir Planlamasının Başlıca Hukuki Meseleleri ve İstanbul Örneği**, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1975.
- YILDIRIM, Ramazan, İmar Hukukuna Aykırı Yapılar Üzerinde İdare'nin Yetki ve Yaptırımları, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 1990.
- YILDIZ, Ferruh, **İmar Bilgisi Planlama Uygulama Mevzuat**, Nobel Yayınları, 9. Baskı, Ankara, 2014.
- YİĞİT, Birgül, “İmar Hukukundan Kaynaklanan Mülkiyet Hakkı Sınırlandırmaları Özelinde, Türk Hukuk Sistemi İçinde Mülkiyet Hakkının Sınırlandırılmasına İlişkin Esaslar”, **T.C. Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi**, 7, Haziran 2016, ss. 1208-1258.

TERAKKİPERVER CUMHURİYET FIRKASI VE SERBEST CUMHURİYET FIRKASI ÖZELİNDE II. VE III. MECLİS'TE PARLAMENTO İÇİ MUHALEFET ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME*

AN EVALUATION ON THE PARLIAMENTARY
OPPOSITION AT THE II. AND III. ASSEMBLY:
PROGRESSIVE REPUBLICAN PARTY (TPCF)
AND LIBERAL REPUBLICAN PARTY (SCF)

Hafsa Nur ENGELÖĞLU**

ÖZET

Demokratik rejimlerin vazgeçilmez unsurlarından olan çok partili siyasal yaşam, Türkiye’de anayasal düzeyde ilk günden itibaren kabul edilmesine rağmen uygulamada ancak 1946 yılından sonra tam manası ile görülebilmiştir. Bu durum demokratik ortamın varlığını sorgulatmış, muhalefet faaliyetlerinin uzun süre meclis dışından basın ve ayaklanmalar aracılığıyla yürütülmesine sebebiyet vermiştir. Partilerin kapatılması, yahut henüz kurulamadan teşebbüs aşamasında kalması siyasi muhalefetin bir türü olan parlamento içi muhalefetin gerçek anlamda ortaya çıkamamasına neden olmuştur. 23 yıllık tek parti döneminin Türkiye’nin demokratikleşme sürecini sekteye uğrattığı kaçınılmaz bir gerçektir.

Çalışma ile, tek parti dönemi içerisinde yer alan II. ve III. Mecliste, parlamento içi muhalefetin varlığının sorgulanması amaçlanmaktadır. Bu minvalde, cumhuriyet rejimlerinin temel ilkelerinden olan muhalefet olgusu ele alınarak, türlerinden biri olan parlamento içi muhalefet üzerinde durulacaktır. TBMM’nin II. Dönemi

* Araştırma Makalesi.

Makale gönderim tarihi: 03.12.2020

Makale kabul tarihi: 25.01.2021

** Müşavir, TBMM Başkanlığı Özel Kalem Müdürlüğü

E-posta: hafsanuraslanoglu@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1922-6379>

ve III. Dönemi içerisindeki faaliyetler incelenerek, bu dönemlerde ortaya çıkan Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası ile Serbest Cumhuriyet Fırkası'nın parlamento içi muhalefet özelliklerini taşıyıp taşımadıkları tartışılacak ve parlamento içi muhalefetin fonksiyonlarından hangilerinin görüldüğü üzerinde durulacaktır.

Çalışmada kapsamlı literatür taraması yapılarak, konu ile ilgili hukukun ana kaynakları ve alanda yapılmış araştırmalar ve tezler dikkate alınmıştır.

Anahtar Kelimeler: Siyasi fırka, parlamento içi muhalefet, demokrasi, Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası, Serbest Cumhuriyet Fırkası.

ABSTRACT

The multi-party system, which is one of the indispensable elements of democratic regimes, was accepted in Turkey at the constitutional level from the very first day. However, it could be seen in practice and its full meaning only after the year 1946. This phenomenon made to question the existence of a democratic environment and caused the opposition activities to be carried out outside the parliament through the press and riots for a long time. Besides, political tackles like the abolition of parties or prevention of parties' establishment weakened the emergence of a real kind of political opposition in the form of parliamentary opposition. It must be acknowledged that a very long period of the single-party era lasted 23 years and interrupted Turkey's democratization process.

In this study, the existence of the parliamentary opposition in the II. and III. Assemblies that emerged within the single-party era is questioned. In this respect, the opposition's phenomenon as one of the basic principles of republican regimes will be handled. Following that, the parliamentary opposition as a form of political opposition will be emphasized. The activities within the II. and III. period of the Grand National Assembly of Turkey (TBMM) will be examined, and a discussion will be held on whether Progressive Republican Party (TPCF) and Liberal Republican Party (SCF), which emerged during these periods, have the features of an opposition party within the parliament. Afterwards, a discussion will be held on which functions of parliamentary opposition are seen.

A comprehensive literature review is conducted in this study, and primary legal sources, research and theses in this field have been taken into consideration.

Keywords: Political party, parliamentary opposition, democracy, Progressive Republican Party (TPCF), Liberal Republican Party (SCF).

1. MUHALEFETİN TANIMI VE TÜRLERİ

Muhalefet kelimesi köken itibari ile Arapça kelime olup, anlamında bir değişiklik olmaksızın Türkçe'ye yerleşmiş bir kelimedir. Türk Dil Kurumu'nun kelime için verdiği üç anlam bulunmaktadır. Genel-geçer anlamı, "Bir tutuma, bir görüşe, bir davranışa karşı olma durumu, aykırılık" olarak verilen muhalefet kelimesi, hem durum hem de bir topluluğun adı olarak kullanılmaktadır. Bir diğer deyişle, karşı görüşte olan kişiler topluluğuna da muhalefet denir. Bu anlam ise bizi kelimenin kavramlaşan anlamına götürmektedir. Siyasi bir kavram olarak muhalefet, yine Türk Dil Kurumu'nun tanımına göre, "*Demokraside iktidarın dışında olan parti ve partiler*" demektir.¹

Muhalefet duygusunun genel anlamda insanlarda bir içgüdü olarak bulunduğu kabul edilmektedir. Bunun sistemleşerek kamusal alanda ortaya çıkması ve siyasi bir örgütlenme şeklinde kendini göstermesi ise, belli bir nizam istemektedir. Demokratikleşme sürecini başarıyla tamamlayan toplumlarda siyasi/siyasal muhalefet, çoğulcu yapı ile toplumun her kesiminin temsili noktasında olumlu katkılar yaparken, demokratik ortamın ve hukuk zemininin bulunmadığı toplumlarda kutuplaşma sonrası çatışmaya neden olmaktadır. Ancak her eleştiri yahut her karşı çıkış muhalefet olarak adlandırılmayacağı gibi, her muhalefeti de siyasi/siyasal muhalefet olarak adlandıramamaktayız. "*Siyasi otoritenin davranışlarını tartışma ve değerlendirmeyi sosyal bir hak olarak gören*"² muhalefet, bu anlamı ile bireysel de olabilmektedir. Yukarıda verdiğimiz tanımın kavramsal anlamının da içerdiği gibi, demokratik rejimlerde hükümet/iktidar parti ve partilerden oluşmaktadır. İşte bu noktada siyasi/siyasal muhalefet olarak isimlendirdiğimiz muhalefet gündeme gelmektedir.

Siyasi/siyasal muhalefetin birden çok tanımı yapılabilmektedir. Turgut, *Siyasal Muhalefet* isimli kitabında tanım yaparken, siyasi muhalefetin iki ayrı anlamda kullanıldığını ifade eder. Buna göre ilk anlamıyla siyasi muhalefet, hükümetin faaliyetlerine ve izlediği politikalara farklı fikirleri temsil eden partinin/partilerin karşı çıkışlarıdır. İkinci anlamıyla ise, bu karşı çıkışı gerçekleştiren, iktidarın dışında olan parti veya partiler için kullanılır.³ Özetle belirtmek gerekirse, mecliste bulunan ancak iktidar dışında kalan siyasi parti/partilerin hem kendilerine hem de iktidar partisinin icraatlarını inceleme, denetleme ve sorgulama yönündeki faaliyetlerine muhalefet denmektedir.

Demokratik rejimlerin vazgeçilmez unsuru olan siyasi/siyasal muhalefetin pek çok türü bulunmaktadır. Bunların başlıcaları; anayasal ve anayasal olmayan, açık ve gizli, sisteme karşı ve sisteme sadık, çok yönlü ve tek yönlü, partileşmiş ve partileşmemiş ile parlamento içi ve parlamento dışı muhalefet olarak ayrılmaktadır.⁴ Bu çalışmada parlamento içi muhalefeti ayrıntılı olarak inceleyeceğiz.

1 Türk Dil Kurumu, **Güncel Türkçe Sözlük** http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5b1da5e2b3f6a9.44000248 (09.06.2018).

2 Yüksel Metin, "Siyasal Muhalefetin Uluslararası İnsan Hakları Sözleşmelerinde Korunması", *Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2007, c. XI, S. 3-4, S. 63-104, s. 63. <http://eski.erzincan.edu.tr/birim/HukukDergisi/makale/2007-2-3.pdf> (09.06.2018).

3 Nükhet Turgut, **Siyasal Muhalefet**, Birey ve Toplum Yayınları, Ankara, 1984.

4 Hasan Tunç, **Parlamento İçi Muhalefet**, Cemre Yayınları, Konya, 1997, s. 10.

1.1. Parlamento İçi Muhalefet

Parlamento içerisinde çoğunluğun temsili kadar azınlığın temsili de önemlidir. Seçmenler, verdikleri oylar ile iktidarı seçerken muhalefeti de belirlemede ve ikisini birlikte parlamento içine taşımaktadırlar.⁵ Her ne kadar parlamento yalnızca siyasi parti temsilcilerinden müteşekkilmiş gibi görünse de partilerin programları bu bütünün bir parçasıdır. Siyasi partilerin temsilcilerinden ve partilerin programlarından oluşan parlamento, farklı fikirlerin ve azınlık-çoğunluk toplumun tüm kesimlerinin temsil edilmesi gereken bir platformdur. Parlamento içi çeşitliliğin sağlanmadığı durumlarda anayasaya aykırı bir şekilde siyasi usuller ile anti-demokratik usuller ortaya çıkabilmektedir. Farklı görüşlerin politika üretme, ürettiğini uygulama merkezi olan parlamento, tek bir kişinin yahut bir siyasi partinin tekelinde olmamalıdır. Parlamento işte bu korumayı parlamento içi muhalefet ile sağlamaktadır.

Parlamento içi muhalefet, parlamentoda temsil yetkisi bulunan ancak iktidar dışı kalan siyasi partilerin ve bağımsız milletvekillerinin iktidar partisinin yürüttüğü politikalara karşı yaptıkları her türlü muhalefet olarak tanımlanmaktadır.⁶ Bu tür muhalefetin tarafları partilerdir. Zira parlamento içi muhalefetin temel amacı iktidarı elde etmektir. Sartori ve bazı yazarlar muhalefetin bu türünü siyasi/siyasal muhalefet ile aynı kabul etseler de⁷ siyasi/siyasal muhalefetin, yalnızca partilerce yapılan muhalefet ve sadece hükümet faaliyetlerinin eleştirisi olmadığını belirten yazarlar da bulunmaktadır.⁸

Siyasi partiler ile birlikte gelişerek parlamento içi muhalefet, demokratik sistemin vazgeçilmez unsurlarından olmuştur. Tarihçesine bakıldığında parlamento içi muhalefetin İngiltere'nin verdiği statü ile kurumsallaştığı görülecektir. 1937 yılında çıkan kanun, muhalefet liderine devletin maaş ödemesini öngörmekteydi. Kanun açıkça muhalefeti kurumsallaştırmakta ve bir kamu görevi haline getirmekteydi. Parlamentoda temsilcisi bulunan siyasi partilere devlet yardımını öngören kanun da 1975 yılında kabul edilmiş ve muhalefetin kurumsallaşması yaygınlaşmıştır.⁹ Bu durum siyasi partilerin temsil gücünü artırabilecek ve muhalefet olmanın iktidar olmak kadar önemli olduğu vurgusunu yapabilecek bir gelişmedir. Parlamento içi muhalefetin görünürlük biçimi ülkeler arası farklılıklar gösterse de varlığı en nihayetinde demokratik sistem ile yönetilen tüm ülkelerde kaçınılmaz olarak kabul edilmiştir.

5 Tarık Zafer Tunaya, **Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku**, Cumhuriyet Gazetesi Yayınları, İstanbul, 1966, s. 350.

6 Tunç, **Parlamento İçi Muhalefet**, s. 11.

7 Tunç, **Parlamento İçi Muhalefet**, s. 11.

8 Metin, "Siyasal Muhalefetin Uluslararası İnsan Hakları Sözleşmelerinde Korunması", s. 66. <http://eski.ercincan.edu.tr/birim/HukukDergisi/makale/2007-2-3.pdf> (09.06.2018).

9 Tunç, **Parlamento İçi Muhalefet**, s. 29.

1.2. Parlamento İçi Muhalefetin Özellikleri

Parlamento içi muhalefetin temel şartı, teşkilatlı, sürekli ve iktidarı elde etmeyi amaçlayarak seçmene alternatif programlar sunan ve parlamentoda temsil imkanı bulabilmiş, iktidarı denetleyen ve eleştiren bir veya birden fazla partinin var olmasıdır.¹⁰

Parlamentonun yönetmek görevinin yanı sıra vazgeçilmez görevlerinden biri de yukarıda ifade ettiğimiz gibi denetlemektir. Yürütme organı parlamentonun çoğunluğuna sahip parti veya partilerden olduğundan dolayı, yasama organının işlevini de muhalefet sağlamaktadır. Bu açıdan parlamento içi muhalefet, denge unsuru olarak ortaya çıkmaktadır.¹¹ Ancak muhalefetin amacı olan iktidar olma saikinin ortadan kalktığı durumlarda muhalefetin motivasyonu düşecektir. Muhalefetin denetleme görevini yerine getirememesi parlamentoda dengesizliğe sebep olacak, azınlıkların da temsil edilmesi gereken yer olan parlamento demokratik olma özelliğini kaybedecektir.

Her siyasi partinin görünürlüğünün ve etkisinin artmasında doğrudan etkili olan sebeplerden biri de güçlü bir lidere sahip olmasıdır. Bu durum da muhalefet partileri için gözden kaçırılmaması gereken bir noktadır. Ayrıca muhalefetin gündemi takibi de önem arz etmekte ve kamuoyunu lehine olarak yönlendirebilme gücüne sahip olması gerekmektedir. Bunların yanı sıra Tunç, parlamento içi muhalefetin temel özelliklerini şu şekilde sıralamaktadır: Siyasi partilerce yapılması, Sürekli olması, Alternatif olması ve Rekabetçi olması.¹²

Siyasi Partilerce Yapılması

Seçmenlerin desteğini sağlamak itibarıyla devlet mekanizmasının kontrolünü ele geçirmeye çalışan veya devam ettirme iradesi gösteren istikrarlı ve sürekli bir yapıya sahip, teşkilatlı gruplara siyasi parti/partiler denmektedir.¹³ Sarıbay'ın tanımına göre siyasi parti: "kendini siyasal bir etiketle tanımlayan yasal ve meşru yollardan, sürekli ve istikrarlı bir örgüt aracılığıyla seçmenlerin desteğini sağlayarak devlet mekanizmasının kontrolünü ele geçirmeye ve elde tutmaya çalışan siyasal bir topluluk"¹⁴ tur. Toplumdaki farklı düşünce ve grupların parlamentodaki temsilcileri olan siyasi partiler, Anayasa 68. maddenin de ifade ettiği gibi, "demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez unsurlarıdır." Demokratik sistemin işleyebilmesi, siyasi partiler arasındaki etkileşim ile sağlanmaktadır. Her ne kadar bağımsız adaylar da parlamentoda yer bulabilseler de onların temsili bir partinin temsili kadar kolay ve kucaklayıcı olamayacaktır.

10 Tunç, **Parlamento İçi Muhalefet**, s. 27.

11 Tunç, **Parlamento İçi Muhalefet**, s. 27.

12 Tunç, **Parlamento İçi Muhalefet**, s. 27.

13 Maurier Duverger, **Siyasal Partiler**, çev. Ergun Özbudun, AÜHF Yayını, Ankara, 1979, s. 4.

14 Ali Yaşar Sarıbay, **Türkiye'de Demokrasi ve Politik Partiler**, Alfa Yayınları, İstanbul, 2001, s. 10.

Siyasi parti, seçim masraflarını yüklenmekte ve toplumdaki siyasi tartışmaları kanalize etmektedir. Hükümet ile vatandaş arasında bağ kurarak toplumun talep ve önerilerini aynı zamanda şikayetlerini yakından takip edebilmektedir. İktidar partileri devleti yönetirken, muhalefet partileri hükümeti denetleyerek, icraatlarını eleştirir ve alternatif bir söylem geliştirerek iktidar mücadelesi verir.

Sürekli Olması

Parlamento içi muhalefetin sürekli olmasından kasıt, hükümet karşısında her zaman muhalefet vazifesini yerine getirecek bir siyasi parti veya partilerin bulunmasıdır.¹⁵ Aynı hükümetin çok uzun süreli olarak iktidarda kalması muhalefeti umutsuzluğa sürükleyeceği gerçeğinden hareketle bu gibi durumlarda parlamento içi muhalefetin sürekliliğinden bahsedilemez. Benzer şekilde muhalefet ve iktidarın sık sık değişmesi de hükümet istikrarsızlıklarına sebep olacağından muhalefetin sürekliliği ilkesi zarara uğrayacaktır. Buradan da anlaşılacağı üzere parlamento içi muhalefetin bir ülkede yerleşmiş ve kurumsallaşmış olabilmesi için demokratik sistemin hâkimiyeti gereklidir.

Alternatif Olması

Parlamento içi muhalefet diğer bölümlerde de bahsettiğimiz gibi partilerin iktidar mücadelesi amacı ile gerçekleşir. İktidar mücadelesi verebilmek için bu partilerin bir programları ve bir politikaları bulunmalıdır. İşte bu program ve politika toplum nezdinde iktidar partisinin alternatifi olabilmelidir. Bir diğer ifadeyle; muhalefet tarafında yer alan siyasi parti/partiler, kendilerini alternatif bir hükümet olarak düşünmeli ve onun gereklerine göre hareket etmelidirler. Bu durum aynı zamanda demokratik sistemin bir güvencesi ve garantisidir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde bir milletvekilinin yaptığı şu konuşma, parlamento içi muhalefetin önemi ile birlikte alternatif olmasını vurgulamaktadır:

“Demokrasi, vazgeçemeyeceğimiz bir yaşam biçimidir ve demokrasi yalnızca özgürlük değildir; özgürlüğün ötesinde bir anlam ve işlevi vardır. Bir demokraside, eğer iktidar kadar güçlü, iktidarın sahip olduğu imkanlara sahip olan bir muhalefet oluşmazsa, bu rejim gerçek anlamda bir demokrasi olamaz. Demokrasinin bütün diğer rejimlerden en önemli farkı, her zaman iktidarın karşısında bir seçeneğin hazır tutulmasıdır. Böylece toplumda birikimlerin patlamaya dönüşmesi önlediği gibi, rejimin kayar bir biçimde ileriye doğru gitmesi sağlanır.”¹⁶

15 Turgut, **Siyasal Muhalefet**, s. 59.

16 Türkiye Büyük Millet Meclisi, **Tutanak Dergisi**, D. 17, YY. 1, C. 3, s. 296.

Parlamento içi muhalefeti etkileyen durumlardan biri de parti sistemi ve sayıdır. Çok partili sistemler ile iki partili sistemlerde muhalefetin yoğunluğu ve biçimi değişiklik gösterecektir. Sartori parlamento içi muhalefetin en güzel şekliyle iki parti sisteminde vücut bulacağını¹⁷ ifade ederken bu düşüncenin devamı olarak Duverger de alternatif hükümetin ancak iki parti sisteminde ortaya çıkacağını belirtir.¹⁸

Rekabetçi Olması

İktidar olma amacı ile hareket eden siyasi partilerin arasında rekabetin bulunması durumun doğal sonucu olarak kabul edilebilir. Bu rekabet yarışında gösterilen performans sonucu muhalefet ve iktidar belirlenmektedir. İktidar ve muhalefet arasındaki rekabetin derecesini yoğunluğunu, toplumun siyasi kültür seviyesi, siyasi parti sayısı ve partilerin izledikleri stratejiler belirlemektedir. Seçimlerde rekabetçi tutum izleyen siyasi parti, parlamentoda işbirlikçi olabilmekte, bazen de hem seçimlerde hem parlamentoda aşırı rekabet gözlenebilmektedir.¹⁹ Bu durum ülkeden ülkeye fark edebileceği gibi mevcut durumun şartları ve seçim sistemleri de etkili olmaktadır.

1.3. Parlamento İçi Muhalefetin Fonksiyonları

Siyasi hayat durağan olmayıp, yeni hakların doğması ve yeni ilişkilerin devreye girmesi ile sürekli değişime ve gelişime uğramaktadır. Bu durum ile bağlantılı olarak parlamento içi muhalefetin işlevlerinde de değişiklikler olmuş, gelişmeler yaşanmıştır. Parlamento içi muhalefetin birçok farklı faaliyeti olmakla birlikte çalışmanın sınırları içerisinde, temel faaliyetlerden olan yasama faaliyetlerine katılma, denetim ve kamuoyunu aydınlatma faaliyetleri ele alınacaktır.

Yasama Faaliyetlerine Katılma

Parlamente rejimlerde muhalefetin yönetme yetkisi minimize edilerek, yasama faaliyetleri açısından üstünlük hükümette bulunmaktadır. Hükümetin programını gerçekleştirebilmesi bu üstünlüğün sağlanmasına bağlı²⁰ olmakla birlikte, muhalefet partisi bu yetkiye iktidar partisinin yönetim ve faaliyetlerini eleştirerek katılır. Genellikle uygulamada iktidarın istekleri gerçekleşirken, muhalefet geri planda kalabilmektedir. Ancak güçlü ve etkin bir muhalefet iktidar üzerinde bir baskı oluşturabilir. Nitekim Türkiye’de çok partili yaşama geçiş sürecinde muhalefet seçim kanununun seçim güvenliğini sağlamaktan uzak olduğunu iddia ederek, ara seçimleri boykot etmiş ve yönetim seçim kanununu değiştirmek zorunda bırakılmıştır.²¹

17 Tunç, **Parlamento İçi Muhalefet**, s. 36.

18 Duverger, **Siyasal Partiler**, s. 432.

19 Tunç, **Parlamento İçi Muhalefet**, s. 38.

20 Turan Güneş, **Parlamente Rejiminin Bugünkü Manası ve İşleyişi**, İÜHF Yayını, İstanbul, 1956, s. 108.

21 Mete Tunçay, **Türkiye Cumhuriyeti’nde Tek-Parti Yönetimi’nin Kurulması (1923-1931)**, Yurt Yayınları, Ankara, 1981, s. 64.

Parlamento için muhalefetin yasama faaliyetlerine katılımı, sistemi tıkama amaçlı değil tam aksine diktatörlük benzeri uygulamalara ve demokrasi ile bağdaşmayan faaliyetlerine karşı çıkmak şeklinde parlamenter rejimi koruma amaçlı gerçekleşmelidir. Muhalefetin görevi, hükümetin yanlış bulunan icraatlarına yalnızca karşı çıkmak ile son bulmamakta, bir icraata hayır denilirken niçin hayır denildiğini de açıklayarak çözümler sunmaktır. Muhalefetin bu sorumluluğu, kendisini iktidar görevine yaklaştırmaktadır.²²

Denetim Fonksiyonu

Parlamentonun özellikle ülkemizde en çok görünen fonksiyonlarından biri de denetim fonksiyonudur. Denetim; kamuoyunu bilgilendirmek, lehe destek sağlamak, kabineyi eleştirmek ve uyarmak, kamuoyunun ilgisini artırmak gibi amaçlarla genellikle günümüz siyasi sistemlerinde daha çok hükümet üyesi olmayan siyasi partilerce yapılmaktadır.²³ Ancak denetim görevinin yerine getirilebilmesi için, hükümetin muhalefetin bilgi edinme yollarını kapatmaması ve gerekli anlayışı göstermesi gerekmektedir. TBMM’de yaptığı bir konuşmada milletvekillerinden biri bu hususa şöyle dikkat çekmektedir:

“Meclisin kanun çıkarmaktan başka, ikinci önemli görevi hükümeti denetlemektir. Hükümeti; sorular, gensoru, meclis araştırması yollarıyla denetler. Fakat dikkat ediyorum, bu denetlemeye maalesef hükümet yardımcı olmamaktadır. Bu gün gündemde 19 soru vardı, sadece bir bakan iki soruya cevap verdi. Bu haftalardan beri böyle devam edip gitmektedir. Bir demokraside bunun böyle devam etmesi mümkün değildir. Yani, hükümetin meclisi engellemeye hakkı yoktur, bunu yapamaz, yapmamalıdır.”²⁴

2017 Anayasa değişikliği ile gelen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde de soru, meclis araştırması, genel görüşme ve gündem dışı konuşma yer almaktadır.²⁵ Değişiklik öncesinde, denetim fonksiyonu içerisinde soru yolunun yazılı ve sözlü soru olmak üzere iki türü bulunmaktayken, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde sadece yazılı soru imkânı bulunmaktadır.

22 Mümtez Soysal, **Dış Politika ve Parlamento Dış Politika Alanındaki Yasama Yürütme İlişkileri Üzerine Karşılaştırmalı Bir İnceleme**, AÜSBF Yayını, Ankara, 1964, s. 261.

23 Tunç, **Parlamento İçin Muhalefet**, s. 75.

24 Tunç, **Parlamento İçin Muhalefet**, s. 77.

25 Hafsa Nur, Engeloğlu (Editör), **Sivil Toplum İçin Yasama Sürecine Katılım El Kitabı**, TBMM Basımevi, Ankara, 2020.

Kamuoyunu Aydınlatma

“İktidarı yapan ve yıkan bir güç”²⁶ olarak kabul edebileceğimiz kamuoyu, siyasi olayların oluşumunu doğrudan etkilemektedir. Parlamento içi muhalefetin hükümet karşısındaki en büyük gücü kamuoyunun varlığı ve onu etkileyebilme imkanındır. Muhalefetin kamuoyunu etkileme imkanının bulunmadığı durumlarda demokratik sistem zarar görecektir, iktidarı denetlemenin bir anlamı kalmayacaktır. TBMM’de bir milletvekili yaptığı konuşmasında muhalefet ile kamuoyu ilişkisine şu şekilde değinmiştir: “Muhalefetin görevi iktidarın yanlışlarını halka sergilemek, iktidarın eksiklerini, noksanlarını, kusurlarını göstermektir. Böylece kamuoyunda puan almak veya puan kaybettirmektir.”²⁷

Parlamento içi muhalefet yaptığı çalışmalar ve başvurduğu denetim yolları ile iktidarın doğru ve yanlışlarını kamuoyunun önüne taşır. Hükümet, muhalefetin ön ayak olmasıyla, halk nezdinde bilgilendirilen mevzuya karşı büyük bir alakanın/tepkinin/eleştirinin oluştuğunu gördüğünde, duruma göre faaliyetlerini gözden geçirmek zorunda kalacaktır. Hükümetin, muhalefetin kamuoyunu bilgilendirme hakkını engelleyici tüm durumlardan kaçınması demokratik sistemde zorunlu bir durumdur. Kamuoyu, iktidar ve muhalefeti belirleyen ve sonraki süreçte “iktidar-muhalefet ilişkilerinde hakem veya jüri konumunda”²⁸ olan yegâne güç olması sebebiyle siyaset ile ilgili doğru ve eksiksiz bilgiye ulaşımı büyük önem arz etmektedir.

2. II. DÖNEM (1923-1927) VE III. DÖNEM (1927-1931) MECLİS

Türkiye’de 1923 ila 1946 yılları arasında (Cumhuriyet) Halk Fırkası’nın iktidarıyla Tek Parti Dönemi yaşanmıştır. Farklı açılardan değerlendirilmeye tabi tutulsa da Tek Parti Dönemi’nin II. ve III. Dönem Meclisleri, ses getiren muhalif partilerin var olduğu dönemler olmuştur. Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası ile Serbest Cumhuriyet Fırkası kısa süren çalışma dönemlerinde parlamento içi muhalefet görevi ifa etmeye çalışmışlardır. Güdümlü bir demokrasi deneyimi olan Serbest Cumhuriyet Fırkası’nın 1930’daki kapanışından sonra ise artık Tek-Parti yönetimi yerleşmiş ve 1946 yılına kadar 23 yıl hüküm sürmüştür.

2.1. İkinci Dönem Meclis (1923-1927)

2.1.1. Halk Fırkası’nın Kuruluşu

(Cumhuriyet) Halk Fırkası, 1923’teki kuruluşundan çok önceleri, yurt genelinde organize olarak askeri, siyasi ve mülki işlevler gören Anadolu ve Rumeli Müdafaa-i Hukuk Cemiyetlerinin aslında bir devamı niteliğinde ortaya çıkmıştır.²⁹

26 Münci Kapani, **Politika Bilimine Giriş**, İkinci Baskı, AÜHF Yayını, Ankara, 1978, s. 123.

27 Tunç, **Parlamento İçi Muhalefet**, s. 96-97.

28 Tunç, **Parlamento İçi Muhalefet**, s. 97.

29 Hüseyin Baran, “Tek Parti Döneminde İktidar Muhalefet İlişkisi: Arslanköy Örnek Olayı”, **Yüksek Lisans Tezi**, Gaziosmanpaşa Üniversitesi SBE Kamu Hukuku ABD, Eskişehir, 2007, s. 13.

1919 yılı sonunda yapılan Meclis-i Mebusan seçimlerinde A-RMHC büyük bir başarı sağlamış, ancak Müdafaa-i Hukuk Grubu adıyla mecliste kurulması planlanan grup kurulamamıştır. Bunun yerine Felah-ı Vatan İttifak'ı adı altında 88 kişilik bir grup oluşturulmuştur. 1920 yılında İtilaf Devletleri'nin İstanbul'u işgallerinden birkaç gün önce İngilizler tarafından A-RMHC ileri gelenlerinin tutuklanacağı öğrenilmiştir. Rauf Bey ve arkadaşları Mustafa Kemal'in uyarılarını dinlemeyerek tutuklanmış ve Malta'ya sürülmüşlerdir. Tutuklamaların ardından İstanbul Meclisi kapanmıştır. Olaylar üzerine Mustafa Kemal'in, Ankara'da Heyet-i Temsiliye adında olağanüstü yetkilere sahip bir meclisi toplantıya çağırması ile, A-RMHC'nin tüzüğündeki olasılık gerçekleşmiş ve ülke yönetimine el konulmuştur. Mete Tunçay bu durumu, A-RMHC'nin artık devlet olarak harekete geçtiğinin ve devlet başkanının da padişahın anayasal yetkilerini kullanmaya başladığının göstergesi olarak kabul etmektedir.³⁰

A-RMHC'nin bir grup olarak ortaya çıkması 10 Mayıs 1921 tarihinde gerçekleşmiştir. Cemiyet'ten Grup'a dönüşen yapıda temsil noktasında da bazı değişiklikler yaşanmıştır. Artık Milli Mücadele'ye katılan herkesi temsil etmek gibi bir iddiası bulunmamakta ve dahi, yapılması düşünülen değişiklikler için karşısına alacağı kişiler ve gruplar ortaya çıkmaktadır.³¹ Nitekim gerek kendi istekleriyle A-RMHG'ü dışında kalanlar gerekse grup dışında bırakılanlar Temmuz 1922'de İkinci Müdafaa-i Hukuk Grubu'nu kurmuştur. Meclis içindeki muhalefet, işte bu birinci ve ikinci grup olarak anılan iktidar ve muhalefet grubu arasında gerçekleşmiştir.³²

Henüz ikinci grubun kurulmadığı 10 Mayıs 1921 tarihinde yapılan ilk oturum ile kabul edilen grup içtüzüğünde dikkat çekici bir nokta, grubun asıl varlık nedeni olan oyların dağılmaması ve disiplinin sağlanması sorunu, içtüzüğün 9. maddesinde, "*Grupta bilmüzakere ekseriyet-i lazime ile karargir olan mesailde akalliyet ekseriyetin kararına ittiba' mecburiyetindedir.*"³³ ifadeleriyle garanti altına alınmıştır. Ayrıca 4. madde ile, Halk Fırkası üyelerinin tüzük ve programa uyma yükümlülükleri tanımlanırken, bunlara karşı parti kongrelerinde özgür mücadele hakkı tanınmamaktadır. Bu iki madde, dönemin şartları içerisinde çatışmalara başından engel olunarak karar alma sürecini hızlandırmak gibi olumlu amaçlar için öngörülmüş olsalar dahi, parti içi demokrasinin yokluğunu göstermektedir.³⁴

İçtüzüğün kabulünden dört buçuk ay sonra Mustafa Kemal, Ankara gazetelerine verdiği bir demeçte halkçılığa dayanan ve Halk Fırkası adını taşıyacak olan bir parti kurmak istediğini söylemiştir. Mustafa Kemal'in demeci pek çok tartışmaya sebep olmuş, özellikle halk kavramının kullanılmasına, akla toplumun üyelerinin tamamını değil, ezilen-yoksul tabakaları çağrıştırdığı gerekçesiyle karşı çıkmıştır. Mustafa

30 Tunçay, **Türkiye Cumhuriyeti'nde Tek-Parti Yönetimi'nin Kurulması (1923-1931)**, s. 39.

31 Baran, "Tek Parti Döneminde İktidar Muhalefet İlişkisi: Arslanköy Örnek Olayı", s. 13.

32 Birinci Meclis'teki parlamento içi muhalefet konumuz dışında bulunduğu için yalnızca sürece atf yapılmakla yetinilmiştir. Birinci Meclis'te muhalefet hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Ahmet Demirel, **Birinci Meclis'te Muhalefet İkinci Grup**, İletişim Yayınları, Dijital Kitap, 2015, s. 8.

33 Tunçay, **Türkiye Cumhuriyeti'nde Tek-Parti Yönetimi'nin Kurulması (1923-1931)**, s. 347, A-RMHG Nizamnamesi, Madde 9.

34 Tunçay, **Türkiye Cumhuriyeti'nde Tek-Parti Yönetimi'nin Kurulması (1923-1931)**, s. 58.

Kemal, gerek Balıkesir Paşa Camii'nde verdiği hutbe ile gerek gazetelere verdiği demeçler ile Halk Fırkası'nın tasarımında sınıflaşmaya yer olmadığını ve toplumun bütün kesimlerinin temsil edileceğini ifade etmiştir.³⁵ Böylece kamuoyu, tartışmalar ile partinin kurulmasına hazırlanmıştır. Nihayet 6 Aralık 1922'de Mustafa Kemal, Halk Fırkası'nın kuruluşuna ilişkin açıklamayı gerçekleştirmiştir. Bu açıklamanın ardından yurt gezisine çıkan Mustafa Kemal'in bu gezi ile halkın nabzını yoklamak, istek ve düşüncelerini dinlemek ve saltanat ile hilafetin kaldırılmasının halk nezdinde nasıl karşılık bulduğunu görmek istediği³⁶ düşünülmektedir.

Seçimlerin yenilenmesi kararı, itilaf devletlerinin anlaşma için görüşmeyi kabul etmeleri üzerine, hükümetin girişimiyle 1 Nisan 1923 tarihinde alınmıştır. Bir hafta sonrasında A-RMHG'nun başkanı sıfatıyla Mustafa Kemal 9 maddeden oluşan bir beyanname hazırlamış ve bu beyanname ile A-RMHG'nun Halk Fırkası'na dönüşeceğini bildirmiştir. Seçim kararının alınması meclis içinde de dışında da hoş karşılanmamıştır. Yapılan seçimlerde Halk Fırkası'nın gösterdiği adaylar başarılı olmuş ve İkinci Grup'un adaylarından çok az kişi meclise girebilmiştir.³⁷

TBMM'nin ikinci dönemi 11 Ağustos 1923'te açılmış ve meclis başkanlığına Mustafa Kemal getirilmiştir. Daha önceden açıklanan tüzük, parti nizamnamesi olarak 9 Eylül 1923'te kabul edilmiştir. Resmi kuruluşu 11 Eylül'de gerçekleşmesine rağmen fırkanın kuruluş tarihi de tüzüğün kabul edildiği 9 Eylül 1923 olarak kayıtlara geçmiştir.³⁸ Hakkı Uyar İzmir'in kurtuluşu olan bu tarihin, fırkanın milli mücadele ile olan bağımlı ön plana çıkarmak amacıyla kuruluş tarihi olarak kabul edildiğini ileri sürer.³⁹

2.1.2. Cumhuriyet'in İlanını Getiren Muhalif Sesler

Halk Fırkası seçimlerde başarı göstererek meclisteki çoğunluğu elde etmiştir. Ancak bu durum ikinci dönemde meclisin muhalefetten tamamen tasfiye edildiği anlamına gelmemektedir. 23 Ağustos'ta Meclis'te onaylanan Lozan Antlaşması, İcra Vekilleri Başkanı Rauf Bey ile Hariciye Vekili İsmet Paşa arasında gerginliğe sebep olmuştur. Mustafa Kemal'in tercihini İsmet Paşa'dan yana kullanması üzerine, Rauf Bey görevini bırakmak mecburiyetinde kalmıştır.⁴⁰ Rauf Bey'den boşalan makama getirilen Fethi Bey bu tartışmaların üzerine görevini sürdürmeye çalışmıştır.

Hükümetin meclis hükümeti olması nedeniyle bakanlar, meclis içerisinde tek tek seçilmekteydi. Hükümet üyelerinin seçimi üzerinde Meclis'in tamamı uzlaşma sağlamamış, ayrıca CHF'nin içerisinde de hükümet üyelerinin seçiminde ayrılıklar

35 Tunçay, **Türkiye Cumhuriyeti'nde Tek-Parti Yönetimi'nin Kurulması (1923-1931)**, s. 49.

36 Baran, "Tek Parti Döneminde İktidar Muhalefet İlişkisi: Arslanköy Örnek Olayı", s. 15.

37 Tunçay, **Türkiye Cumhuriyeti'nde Tek-Parti Yönetimi'nin Kurulması (1923-1931)**, s. 51.

38 Hikmet Bila, **CHP 1919-1999**, Doğan Kitapçılık, İstanbul, 1999, s. 40.

39 Hakkı Uyar, **Tek Parti Dönemi ve Cumhuriyet Halk Partisi**, Boyut Yayın Grubu, 1998, s. 49.

40 Cemil Koçak, **Türkiye Tarihi**, c. 4, Sekizinci baskı, Cem Yayınevi, İstanbul, 2005, s. 133.

söz konusu olmuştur. Cumhuriyet'in ilanını getirecek olan ayrılık 23 Ekim'de gerçekleşmiştir. Meclis ikinci başkanlığı görevini yürüten Ali Fuat Bey'in görevinden ayrılması ve başbakanlık ve Dahiliye Bakanlığı görevlerini birlikte yürüten Fethi Bey'in Dahiliye Bakanlığı görevini bırakmak istemesi olayların gelişmesine sebep olmuştur.⁴¹ Mustafa Kemal'in boşalan makamlara önerdiği isimlere karşı, parti grubunun bu adayları seçmeyerek ikinci başkanlığa Lozan'ın onaylanması üzerine İsmet Paşa ile çekişme yaşayan Rauf Bey'i uygun görmesi Mustafa Kemal'i rahatsız etmiştir.⁴² Bu olaylar üzerine 26 Ekim'de⁴³ Genel Kurmay Başkanı Fevzi Paşa dışındaki bütün bakanları ve başbakanı istifa ettiren Mustafa Kemal, uzun zamandır çözmek istediği sorunun çözümü için bir siyasi bunalım çıkmasını sağlamıştır.

Bakanların tek tek TBMM tarafından seçilmesi usulünün değiştirilmesini çözüm yöntemi olarak gören Mustafa Kemal⁴⁴, parlamenter hükümet sistemini getiren bir tasarı hazırlamıştır. 29 Ekim günü mecliste, kabine seçiminde meydana gelen tikanıklığın siyasal sistem ile ilgili olduğunu söyleyerek, çözüm olarak Cumhuriyet'in ilanını dile getirmiş, aynı gün Anayasa'da yapılan değişiklik ile devletin adı ve siyasal rejimi Cumhuriyet olarak kabul edilmiştir.⁴⁵ Mustafa Kemal Söylev'de Abdurrahman Şeref Bey'in hem cumhuriyet ile ilgili hem de muhaliflerin varlığına değinen şu kısa konuşmasına yer verir: "Hükümet biçimlerini birer birer saymak gereksizdir. Egemenlik kayıtsız şartsız dedikten sonra, kime sorarsanız sorunuz, bu cumhuriyettir. Doğan çocuğun adıdır. Ama, bu ad kimilerine hoş gelmezmiş varsın gelsin."⁴⁶ Aynı gün 158 milletvekilinin katılımıyla⁴⁷ Cumhurbaşkanı olarak seçilen Mustafa Kemal, 30 Ekim'de başvekilliğe İsmet Paşa'yı atamış ve Cumhurbaşkanlığı makamının tarafsız olması gerektiğini ifade ederek Cumhuriyet Halk Fırkası'nın başkanlığına da kendisine vekâleten İsmet Paşa'yı getirmiştir.⁴⁸

2.1.3. Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası'nın Kurulmasına Giden Yolda Muhalif Sesler

1 Kasım 1922 ila 4 Mart 1924 tarihleri arasında saltanatsız bir şekilde süren hilafet, bu süre zarfında niteliğinin ne olduğu hususunda ve kaldırılma sürecinde pek çok tartışmaya sebebiyet vererek muhalefet akımlarının oluşmasını sağlamıştır. Halifelüğün kaldırılması, iç siyaset düzeyinde laikliğin hâkim olmasının yanı sıra,

41 Koçak, **Türkiye Tarihi**, s. 133.

42 Tunçay, **Türkiye Cumhuriyeti'nde Tek-Parti Yönetimi'nin Kurulması (1923-1931)**, s. 59.

43 Baran, "Tek Parti Döneminde İktidar Muhalefet İlişkisi: Arslanköy Örnek Olayı", s. 20.

44 Tunçay, **Türkiye Cumhuriyeti'nde Tek-Parti Yönetimi'nin Kurulması (1923-1931)**, s. 60.

45 Baran, "Tek Parti Döneminde İktidar Muhalefet İlişkisi: Arslanköy Örnek Olayı", s. 20.

46 Mustafa Kemal Atatürk, **Nutuk**, s. 705.

47 Nuri Ahmet Aktaş, "Cumhuriyet Halk Partisi Tek Parti Dönemi (1923-1945) Parti İçi Muhalefet", **Yüksek Lisans Tezi**, Yıldız Teknik Üniversitesi SBE, İstanbul, 2004, s. 56.

48 Ali Osman Eğilmez, **Türkiye Cumhuriyeti Tarihine Giriş**, Kitabevi Yayıncılık, İstanbul, 1998, s. 106-107.

Mustafa Kemal'in kişisel egemenliğe doğru yürümesiyle de ilgilidir. Mete Tunçay, Mustafa Kemal'in halifeliği kaldırmayı gücünü topluma kabul ettirmek olarak düşünmüş olabileceğini söyler. Bu durum Fırka içinde de hissedilmiş, tek kişinin egemenliğine doğru bir gidiş sezilenmiştir. Yine de Takrir-i Sükun uygulamasına kadar parti-içi demokrasinin işlediği söylenebilmektedir.⁴⁹

İstanbul İstiklal Mahkemeleri'nin teşkili için bir Hey'et-i Umumiye Kararı alınarak üyeler için ad belirtmeyle oylama yapılmıştır. 156 milletvekilinden 22'si çekimser oy kullanmıştır. Beş gün sonra mahkemenin hangi davalara bakacağı görüşülmüş, sunulan önerge tartışmalara sebep olmuştur. Oylama sonucu çıkan tablo, 89 kabul oyuna karşılık 63 red ve 6 çekimser oy Mecliste bir muhalefetin varlığını göstermektedir.⁵⁰ Muhalif olanlar arasında ileride kurulacak Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası (TpCF)'na katılacak olan isimler yer almaktadır.⁵¹ Falih Rıfki Atay hem meclisin bu havasını hem de kurulacak olan Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası'nı şu sözleri ile tarif etmektedir:

“Yeni seçimlerde I. Millet Meclisi'nin ikinci grubu tasfiye edilmiştir. Fakat bir muhalefet partisinin bütün unsurları yeni meclise gelmiştir. Aralarında siyasi şöretler, yarı veya tam aydınlar, şöyle böyle Türkçüler fakat bilhassa Osmanlılar vardır. Devrimci değildirler. Gericici de değildirler bunlar bi-la-kayd-ü şart hâkimiyet-i milliye prensibini tutacaklardır. Biraz sonra ilk gerçek demokrasi savaşını bunlar verecekler, Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası'nı kuracaklardır. Kendileriyle Mustafa Kemal arasında asıl ayırıcı çarpışma Cumhuriyet ilan edildiği zaman başlamıştır.”⁵²

2.1.4. Gensoru Tartışmaları ve Muhalefetin Şiddetlenmesi

Terakkiperver muhalefetin fırka olarak ortaya çıkmasında, 1924 Nisan ayında Dahiliye Vekili Ferit Bey'in istifa etmek zorunda kalması olayı büyük bir etken olmuştur. 22 Mayıs'ta Dahiliye Vekilliğinden ayrılan Ferit Bey'in yerine Fırka Katib-i Umumisi Recep Bey atanmıştır. İstifanın ardındaki asıl neden, rüşvet ve yolsuzluk meselesi idi. 20 Ekim 1924 tarihinde mübadele işlerinde yolsuzlukların yaşandığı iddialarıyla Mentеше (Muğla) mebusu Esat Efendi Mübadele, İmar ve İskan Vekili Refet Bey'e bir soru önergesi yöneltilmiştir.⁵³ Bakan'ın verdiği yanıt Meclis tarafından doyurucu bulunmayınca soru, gensoru'ya dönüştürülmüştür.⁵⁴ Aynı günlerde Kazım Karabekir Paşa ve Ali Fuat Paşa istifa ederek meclise katılmışlardır. Mustafa Kemal,

49 Tunçay, **Türkiye Cumhuriyeti'nde Tek-Parti Yönetimi'nin Kurulması (1923-1931)**, s. 71-72.

50 T.B.M.M., **Gizli Celse Zabıtları**, C. 4, İçtima Senesi: 1, Devre: 2, İnikat: 67, Celse: 2.-3., 13 Kânunuevvel 1339 (1923), s. 330-353.

51 Tunçay, **Türkiye Cumhuriyeti'nde Tek-Parti Yönetimi'nin Kurulması (1923-1931)**, s. 79.

52 Nevin Yurdsever Ateş, **Türkiye Cumhuriyeti'nin Kuruluşu ve Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası**, DER Yayınları, İstanbul, 1998, s. 65.

53 Türkiye Büyük Millet Meclisi, **Tutanak Dergisi**, C. 9, 48. Birleşim, s. 57-62.

54 Türkiye Büyük Millet Meclisi, **Tutanak Dergisi**, C. 9, 49. Birleşim, s. 81 vd.

bu durumdan endişe ederek devir ve teslim işlerini tamamlamadıkları gerekçesiyle Meclis'e katılmalarını engellemek istemiş, ancak Kazım Karabekir fiilen katılarak oy dahi vermiştir. 8 Kasım 1924 günü 148 oy ile hükümete itimat beyan edilmiştir. Bir milletvekili çekimser kalırken 41 milletvekili oylamaya katılmamıştır.⁵⁵ Bu süreçte Dahiliye vekilliğine getirilen Recep Bey ile Rauf Bey arasında gergin tartışmalar yaşanmıştır.⁵⁶

2.1.5. Örgütlü Muhalefet: Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası'nın Kuruluşu

Hükümetin güvenoyu almasının ertesi günü mecliste istifalar başlamıştır. Başından beri muhalif sözleri ile yaşanan olayların kilit ismi haline gelen Rauf Bey'in istifanamesi şöyledir:

“Perşembe günü cereyan edilen müzakereye verilen şekil, şimdiye kadar velev haricen olsun, muhafazasına çalıştığım birlik imkanını artık selbetti. Cumhuriyet idaresinin teyit ve takviyesine çalışmak üzere firkadan ayrıldığımı arz ederim.”⁵⁷

İstifalar devam ederken, Halk Fırkası'nın 10 Kasım günü yaptığı grup toplantısında, Fırka'nın adına Cumhuriyet kelimesi eklenmiştir.⁵⁸ 17 Kasım 1924'te resmen kurulan TPCF'nin hem ekonomik hem siyasal anlamda liberal demokrasiyi savunan beyannamesinden bir kısım şu şekildedir:

“Programımızda açıkça mevcut olduğu üzere umumi hürriyetlerin şiddetli taraftarıyız. Ancak faziletli milletlerin sosyal ilişkilerinde kişilerin özgürlükleri yekdiğerini terbiye, ahlak, hissiyat ve eğilimli itibarıyla tenkit ederek cemiyet hayatını tefessüh (kokuşma, yozlaşma) ve inhitattan (çöküntüden) vikaye etmekte olduğundan bu sosyal gereksinmeyi iltizamdan geri durmayacağız... Hürriyeti şahsiyeyi her sahada mukaddes addedeceğiz... Fırkanın tefrika olmadığını ispat edecek ve bunu zihinlerde itiyad haline getirecek geniş bir müsaadekarlık takip eyleyeceğiz... Fırkamız tahakkümlerin şiddetle aleyhtarı olduğu için kendi umuru dahilinde de cevaz ve imkan vermeyerek ne ferdin, ne de birkaç kişinin tahakküm suretiyle meramlarını icra ve infaz etmelerini kabul eylemeyecek, her hüküm ve kararını selahiyettar heyetlerinin ekseriyeti arasına istinad ettirecektir.”⁵⁹

55 T.B.M.M., **Zabıt Ceridesi**, C. 10, İctima Senesi: 2, Devre: 2, İctima: 4, Celse: 2, 8.11.1340, s. 165-166.

56 Ayrıntılı bilgi için bkz. Aktaş, “Cumhuriyet Halk Partisi Tek Parti Dönemi (1923-1945) Parti İçi Muhalefet”, s. 76-79.

57 Ali Fuat Cebesoy, **Siyasi Hatıralar**, c. II, Vatan Neşriyat, İstanbul, 1957, s. 109.

58 Tunçay, **Türkiye Cumhuriyeti'nde Tek-Parti Yönetimi'nin Kurulması (1923-1931)**, s. 103.

59 Tevfik Çavdar, **Türkiye'nin Demokrasi Tarihi 1839-1950**, c.1, Ankara, İmge Yayınevi, 1995, s. 262.

Cumhurbaşkanı Mustafa Kemal, bu yeni fırkaya cephe olarak, gazetelere verdiği demeçlerde TpCF'nin dikkate değer görüşlerinin bulunmadığını ve kendisini diktatörlükle itham etmelerine anlam veremediğini ifade etmektedir. TpCF'nin kuruluşundan üç gün sonra sıkıyönetim önerisi reddedilince başvekil İsmet Paşa istifa etmiştir. Mustafa Kemal'de İsmet Paşa ile aynı görüşte olmasına rağmen Fırka'nın diğer üyeleri olağanüstü önlemlere gerek olmadığını söylemişlerdir. Bunun üzerine Fethi Bey aynı gün yeni kabineyi kurmuştur. Yeni kurulan kabine İsmet Paşa hükümetine göre çok daha ılımlıydı. Bunun sebebi olarak yeni fırkanın çekiciliği karşısında Cumhuriyet Halk Fırkası'nın çözülmesini ve yeni istifaları engellemek düşüncesinin olduğu zikredilebilir. Bu yeni Hükümet oylamaya katılan muvafık-muhalef 188 mebusun ittifakla verdikleri itimat oylarını almış olmasına rağmen üç buçuk ay yaşamıştır.⁶⁰

TpCF kamuoyunda geniş bir destek bulmuş, toplam 29 mebus da fırkaya üye olmuştur. Bu milletvekillerinden altısı daha sonra Ankara İstiklal Mahkemeleri'nce idam edilecektir. Eski TpCF'lı milletvekillerinden yalnızca biri, ancak çok-partili yaşama geçilince siyasete dönebilecek, yedi kişi ise ancak Atatürk'ün ölümünden sonra İnönü zamanında yeniden milletvekili olabilecektir.⁶¹

2.1.5.1. Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası'nın Parlamento İçi Muhalefeti

1924'de yapılan ara seçimlerde TpCF'nin kendi adayları ile seçime girmemesi ve hatta bazı adayları destekleyip desteklemediğinin belli olmaması, TpCF'nin iktidar partisi olmayı hedeflemediğine ve hükümeti denetleyecek bir muhalefet olarak kalmayı hedeflediğine dair yorumlar yapılmasına neden olmuştur.⁶² TpCF'nin daha çok parlamento içinde olan muhalif tavrının, "yapıcı bir muhalefet fırkası tavrı"⁶³ olduğu ifade edilmiştir.

TpCF milletvekillerinden Feridun Fikri'nin Mübadele, İmar ve İskan Vekaleti'nin ilga edilerek, Dahiliye Vekaleti'nin içinde genel müdürlüğe dönüştürülmesi hakkındaki kanun teklifi Hükümet ile Muhalefet arasında çekişme yaratmıştır. Meclis önüne gelen öneri de Kanun'un 2. maddesi ile, kaldırılacak olan bakanlığın 1924 senesi sonuna kadar teşkilatında ve kadrolarının tanziminde Dahiliye Vekaleti'nin tek yetkili olacağı öngörülmekteydi. Bakanlığın müdürlüğe dönüştürülmesini muhalefet teklif etmiş olmasına rağmen, bu yetkinin Millet Meclisi'nde olduğu gerekçesiyle TpCF üyeleri 2. maddenin iptalini talep etmişlerdir. Meclis TpCF milletvekillerinin ikaz ve itirazlarını reddetmiştir. 2. madde için ayrı oylama yapılmış, oylamaya katılan 151 milletvekilinin 95 kabul oyu ile onaylanmıştır. Maddeye karşı 52 red, 4 çekimser oy kullanılmıştır. Kanunun tamamı ise 43 red, 17 çekimsere karşılık 89 oy ile kabul edilmiştir.⁶⁴ Bu durum 1924 yılında Mecliste parlamento içi muhalefetin varlığının somut örneklerinden biridir.

60 Tunçay, *Türkiye Cumhuriyeti'nde Tek-Parti Yönetimi'nin Kurulması (1923-1931)*, s. 104-107.

61 Tunçay, *Türkiye Cumhuriyeti'nde Tek-Parti Yönetimi'nin Kurulması (1923-1931)*, s. 108-109.

62 Ateş, *Türkiye Cumhuriyeti'nin Kuruluşu ve Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası*, s. 95.

63 Habip Kocaman & Mustafa Ceylan, "Türkiye Cumhuriyetinin İlk Muhalefet Fırkası: Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası", *Yasama Dergisi*, 2016, 34, s. 14.

64 Görüşmelere dair ayrıntılı bilgi için bkzn. T.B.M.M, *Zabıt Ceridesi*, C. 3., İçtima Senesi: 1, Devre: 2, İçtima: 47, 3 Teşrinisani 1339, s. 180-209.

TpCF'nın parlamento içi muhalefeti somutlaştırdığı bir diğer icraatı yine bir Vekalet konusu ile ilgilidir. 22 Aralık 1924'te Meclis gündemine gelen kanun teklifi, Bahriye Vekaleti'nin teşkilini öngörmektedir. TpCF milletvekillerinin de kanun teklifi veren vekillerden olduğu bilinmektedir. Ancak TpCF vekilleri diğer mevzuda olduğu gibi taslağın Bahriye Vekaleti'nin bağımsız statüsünü öngören 1. maddesine, aslında gerçekte Cumhurbaşkanı'nın doğrudan denetimindeki bir oluşuma itiraz etmişlerdir.⁶⁵ Kanun 24 red, 1 çekimser oya karşılık 137 oyla kabul edilmiştir.⁶⁶

Muhalefet partisi TpCF'nın Ali Fethi Bey Hükümeti'ne yönelik en önemli eleştirilerinin ara seçimlere yönelik olduğu görülmektedir. Gümüşhane'deki seçimlerde jandarmanın halkı tehdit ederek oy aldığı ortaya çıktığını ifade eden Zeki Bey, Dahiliye Vekaleti'nin bu konuda Meclis'i aydınlatmasını talep etmiştir.⁶⁷ Bu talep ile muhalif parti TpCF'nın parlamento içi muhalefet görevini yerine getirdiğini ve iktidar partisini denetlediğini görmekteyiz.

Nurettin Paşa'nın Bursa Milletvekilliğine seçilmesine rağmen Meclis üyeliğine kabul edilmemesi, seçimlere ilişkin asıl tartışmayı başlatmıştır. 17 Ocak 1925 tarihinde bu sorun Meclis'te görüşülmeye başlanmıştır.⁶⁸ Tartışma, Nurettin Paşa'nın Milletvekilliğine kabulünün hangi kanun gereğince yapılması gerektiği konusunda yaşanmıştır. 19 Aralık 1923 tarih ve 385 sayılı kanun gereğince Nurettin Paşa'nın seçim öncesi askerlikten istifa etmediği bu sebeple de seçiminin geçersiz sayılacağı kabulüne TpCF Milletvekilleri, uygulanması gereken kanunun 3 Nisan 1923 tarihli Seçim Kanunu olması gerektiği iddiasıyla itiraz etmişlerdir.⁶⁹ Ancak belirtmek gerekir ki muhalefet fırkası içinde de bu konuda görüş birliği bulunmamaktadır. Yapılan oylamada 56 red, 2 çekimser oya karşılık 130 oyla mazbata kabul edilerek, Nurettin Paşa'nın Milletvekilliği geçersiz sayılmıştır.⁷⁰

Parlamento içi muhalefetin denetim fonksiyonlarından biri olan soru fonksiyonunun devreye girdiği bir diğer olay, ara seçimlere yönelik olarak Feridun Fikri Bey tarafından Elâziz (Elazığ)'daki ara seçimlerde yöneticilerin halka yaptığı baskıya yönelik olarak verilen sualdir. Ancak soru henüz yeterli bilgi eline geçmediği gerekçesiyle Dahiliye Vekili Cemil Bey tarafından cevapsız bırakılmıştır. Feridun Fikri Bey bütçe görüşmelerinde konuyu tekrar gündeme getirmiştir.⁷¹

“Şurayı Askerinin Teşkilat ve Vazaifi hakkında 1/557 numaralı kanun layihası” TpCF'nın muhalefet ettiği ve yeni bir tartışmaya girdiği hükümet faaliyetlerinden biri olmuştur. Askeri Şura'nın Cumhurbaşkanı'nın başkanlığında Müdafaa-i Milliye

65 T.B.M.M., **Zabıt Ceridesi**, C. 11, İctima Senesi: 2, Devre: 2, İctima: 25, 22.12.1340, s. 216-231.

66 T.B.M.M., **Zabıt Ceridesi**, C. 11, İctima Senesi: 2, Devre: 2, İctima: 28, Celse: 2, 29.12.1340, s. 294.

67 Aktaş, “Cumhuriyet Halk Partisi Tek Parti Dönemi (1923-1945) Parti İçi Muhalefet”, s. 86.

68 Türkiye Büyük Millet Meclisi, **Tutanak Dergisi**, C. 12., 36. Birleşim, s. 131.

69 Türkiye Büyük Millet Meclisi, **Tutanak Dergisi**, C. 12., 36. Birleşim, s. 131 vd.

70 Aktaş, “Cumhuriyet Halk Partisi Tek Parti Dönemi (1923-1945) Parti İçi Muhalefet”, s. 87.

71 Aktaş, “Cumhuriyet Halk Partisi Tek Parti Dönemi (1923-1945) Parti İçi Muhalefet”, s. 87.

Vekili, Bahriye Vekili, Erkanı Harbiye Umumiye Reisi, ordu müfettişleri ile Bahriye kumandanından teşekkül etmesini yasalaştırmak isteyen layihaya, Kazım Karabekir Paşa'nın itirazlarından, siyasal sorumluluklarla askeri-teknik sorumluluklar arasında kesin bir ayırım yapılmasını istediği ve Cumhurbaşkanı'nın, Şura'yı Askeri'ye başkanlık etmesini onaylamadığı anlaşılmaktadır. Bu itirazlara rağmen yasa tasarısı 22 Nisan 1925 tarihinde kabul edilmiştir.⁷² Ali Fethi Bey hükümeti süresince TpCF'nin pek çok muhalif faaliyeti bulunmaktadır. Özellikle 1925 Bütçe kanun layihası TpCF milletvekillerinin muhalif söylemlerine sebep olacaktır.⁷³

2.1.5.2. Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası'nın Verdiği Soru ve Gensoru Önergeleri

Parlamento içi muhalefetin fonksiyonlarından olan soru ve gensoru önergeleri, denetim fonksiyonu işlevini görmektedir. Muhalefet Fırkası milletvekilleri de faaliyet süreleri içerisinde bu denetim fonksiyonunu kullanmış, 24 soru önergesi vermiştir. TpCF milletvekilleri fırka kapandıktan sonra da soru önergesi vermeye devam etmişlerdir. CHF hükümetlerine toplamda 348 soru önergesi verilmiş bunların 4'ü gensoruya çevrilmiştir. Milli Eğitim Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Tarım ve Ekonomi Bakanlığı ile Mübadele, İmar ve İskan Bakanlığı'na verilen gensoru önergelerinin görüşmeleri incelendiğinde Meclis'in nitelikli bir tahkikat yöntemini işletmediği görülmektedir.⁷⁴

TpCF'nin tüm bu etkinlikleri 1924-1925 yıllarında Mecliste parlamento içi muhalefetin varlığını göstermektedir. Demokratik sistemlerin vazgeçilmez ilkelerinden olan parlamento içi muhalefetin, etkinliği bu dönem için sorgulanabilecek olmakla birlikte temel özellikleri bünyesinde taşıdığından şüphe edilemeyecektir. Ayrıca parlamento içi muhalefete uygun olarak, bir siyasi parti olan TpCF beyannameşi ile alternatif bir hükümet önerisi getirmekte, meclis içinde yasama faaliyetlerine katılmakta ve hükümetin icraatlarına eleştiri getirerek yeni öneriler sunmaktadır

2.1.6. Muhalefetin Susturulması: Takrir-i Sükun Dönemi

Haklarında eşkıya diye tutuklama kararı bulunan Şeyh Said'in adamlarının jandarmalara teslim olmayarak ateşle karşılık vermeleri sonucu başlayan isyan, iktidar partisinin ılımlı hükümet yönetiminden vazgeçmesine sebep olmuştur. Muhalefet partisinin oluşması karşısında CHF'nin çözülmesini önlemek amacıyla İsmet Paşa'nın başvekillikten ayrılması ve Fethi Bey'in ılımlı hükümet kurması zaten gönülsüzce

72 T.B.M.M., **Zabıt Ceridesi**, C. 18, İctima Senesi: 2, Devre: 2, İctima: 109, 22.4.1341, s. 399-402.

73 T.B.M.M., **Zabıt Ceridesi**, C. 13, İctima Senesi: 2, Devre: 2, İctima: 43, 31.1.1341, s. 1-26; T.B.M.M., **Zabıt Ceridesi**, C. 13/1, İctima Senesi: 2, Devre: 2, İctima: 45, 2.2.1341, s. 63-88; T.B.M.M., **Zabıt Ceridesi**, C. 13/1, İctima Senesi: 2, Devre: 2, İctima: 48, 5.2.1341, s. 151-175.

74 Ayrıntılı bilgi için bkz. Aktaş, "Cumhuriyet Halk Partisi Tek Parti Dönemi (1923-1945) Parti İçi Muhalefet", s. 116-123.

alınmış bir karardı. Ayaklanma, Mustafa Kemal'in İsmet Paşa'nın tarafında olmasının etkisiyle, CHF ılımlılarının azınlıkta kalmasına neden olmuş ve Fethi Bey'in istifaya zorlanmasına imkân sağlamıştır. Fethi Bey 2 Mart 1925 tarihinde sertlik isteyen bir önerenin 60'a karşı 94 oyla kabul edilmesi sonucunda istifa etmiştir.⁷⁵ Yeni hükümeti kurmakla görevlendirilen İsmet Paşa şu açıklamayı yapmıştır:

“İç politikada her şeyden önce son olayların hızla ve şiddetle bastırılıp söndürülmesi ve memleketin maddi ve manevi bozgundan korunması, huzur ve istikrarın sürdürülmesi ve devletin gücünün pekiştirilip kuvvetlendirilmesi için hızlı ve etkili özel tedbirler alınmasını gerekli görüyoruz.”⁷⁶

Bunun üzerine Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası adına Ali Fuat Paşa'nın konuşması, muhalefet fırkasının hükümete yönelik eleştirilerini ve denetimini içermektedir. Bu konuşma şu şekildedir: “Baş kaldırma hareketleri, yerici hareketler bastırılıp, baş kaldıranlar ve gericiler uslandırılıp yola getirilsin. Ancak milletin tabi haklarını ve özgürlüklerini sınırlayıp baskı altına alacak tedbirlere de idare cihazında yer verilmesin.”⁷⁷

Yapılan oylamada İsmet Paşa yeni kabineyi kurarak 23 muhalif 2 çekimser oya karşılık 155 oy ile güvenoyu almıştır. Oylama sonrası bir yasadan bahseden İsmet Paşa, Fethi Bey'in sıkıyönetim ilanı önlemleri ile yetinmeyerek, TBMM'den daha sonra Tahrir-i Sükun Kanunu'nu çıkartmış ve İstiklal Mahkemelerini kurdurmuştur.⁷⁸

Tahrir-i Sükun Kanunu'nun “Gericiliğe ve ayaklanmaya, memleketin sosyal düzeninin, huzurunun, sükununun, güvenliğinin ve asayişinin bozulmasına sebep olacak bütün kuruluşları kışkırtmaları, davranışları ve yayınları, hükümet cumhurbaşkanının onayı ile kendi başına ve idari olarak yasaklayabilir.”⁷⁹ hükmü diktatör bir yönetimin ayak sesleridir. Yasanın demokratikleşme sürecine bir darbe vurduğu kaçınılmaz bir gerçek olarak tarihteki yerini almıştır.

2.1.6.1. Tahrir-i Sükun Kanunu'na Muhalefet'in Tepkisi

Muhalefet, hükümetin uygulamalarını demokrasi açısından eleştirmekte, tasarının Anayasa'ya aykırılığını ileri sürmekteydi. Muhalefetin itirazı üzerine yasa tasarı halindeyken mecliste yapılan incelemeler sırasında muhalefet fırkası milletvekillerinin yaptığı konuşmalar, demokratik rejimin ve getirilerinin muhalefet tarafından hükümete karşı korunmasına delil niteliğindedir. Bu konuşmalardan Feridun Fikri Bey'in konuşması Cumhuriyetin tanıdığı haklara aykırı görülen Tahrir-i Sükun Kanunu'nun ve hükümetin icraatının en sarih eleştirisidir:

75 Tunçay, **Türkiye Cumhuriyeti'nde Tek-Parti Yönetimi'nin Kurulması (1923-1931)**, s. 128-139.

76 Aktaş, “Cumhuriyet Halk Partisi Tek Parti Dönemi (1923-1945) Parti İçi Muhalefet”, s. 97.

77 Aktaş, “Cumhuriyet Halk Partisi Tek Parti Dönemi (1923-1945) Parti İçi Muhalefet”, s. 97.

78 Görüşmelerin detayları hakkında bkz. T.B.M.M., **Zabıt Ceridesi**, C. 15, İçtima Senesi: 2, Devre: 2, İçtima: 69, Celse: 2, 4.3.1341, s. 131 vd.; Tunçay, **Türkiye Cumhuriyeti'nde Tek-Parti Yönetimi'nin Kurulması (1923-1931)**, s. 139.

79 Aktaş, “Cumhuriyet Halk Partisi Tek Parti Dönemi (1923-1945) Parti İçi Muhalefet”, s. 97.

“Bu tasarıdaki hüküm çok tehlikelidir. Çünkü Anayasanın 70. maddesindeki insanlığın tabii hakları doğrudan doğruya hükümetin takdirine, denetimine ve idaresine bırakılıyor. Böylece Anayasa da, hükümetin denetimi altına girebilir. Cumhuriyet ve ulusal egemenlik idaresindeki amaç, bütün vatandaşların güvenlik ve huzurudur. Bu gibi hususlarda hükümetin takdir hakkını kullanması, herkesin yarınına güvenmemesi demektir. Çünkü dünyada “huzur ve sükun” deyimini kadar sınırı geniş bir deyim yoktur. Bir de “güvenlik” kelimesi var. Bu kelimeyi hükümetin eline vererek insanların çabalarını kuruluş, kıskırtıcılık, bozgunculuk, yayım diye sınırlamak doğru değildir. Öyle bir sınır ki, insanların zihinlerinden geçenleri bile kapsamına koymak mümkündür. Bütün bu sebeplerle kanunu Cumhuriyetin ve Ulusal Egemenliğin ruhuna, Anayasaya aykırı görüyorum, bunun için Komisyon raporuna muhalif olduğumu yazdım. Ayaklanmayı tezelden ve acıkmaksızın bastırmakta hepimiz oybirliği içindeyiz. Nitekim; Başbakan Fethi Bey, nefret edilecek durumu anlattığında, oybirliği ile güvenoyu verdik. Şimdi ise, sıkıyönetimi bile hafif bırakacak şekilde bir “Şüphe Kanunu” getiriliyor. Tümünün reddini teklif ederim.”⁸⁰

Fikri Bey'in yukarıda yer verilen konuşması, kısa olmakla birlikte durumun vahametini gözler önüne sererek, muhalefetin demokrasiyi kesintiye uğratabileceği bu duruma engel olmak istediğini göstermektedir. Parlamento içi muhalefeti, özellikle Takrir-i Sükun Kanunu özelinde TpCF'nin nitelikli ve başarılı bir şekilde yürüttüğünü görmekteyiz. Hükümet kanadı Takrir-i Sükun Kanununu, devrim için bir fırsat⁸¹ olarak görüp savunurken muhalefet, özellikle Kanunun Anayasaya aykırı olduğunu, sınırlarının belli olmadığı ve çekirdek haklar dahi olmak üzere her tür hakkın Kanun kapsamına girebileceğini ve halk egemenliğinin zedeleneceğini iddia ederek, temel insan haklarının doğrudan doğruya hükümetin uhdesine bırakılmasını eleştirmektedir.

Kanunun Meclis'te kabulünden sonra da meclis içindeki tartışmalar son bulmamıştır. Hükümet ayaklanmalar sebebiyle çıkan huzursuzluğu gidermek için yürüttüğü politikayı savunurken, muhalefet ise bu uygulamanın cumhuriyet rejimine zarar vermemesi için denetleme görevini özenle yerine getirmektedir. Hükümet basına ciddi anlamda sansür uygulamaktaydı. Erzurum Milletvekili Rüştü Paşa, 11 Mart 1925 tarihinde İçişleri Bakanlığı'na kapatılan gazete ve dergilerin neden kapatıldığını sormuş, Bakanlık Takrir-i Sükun Kanunu'na aykırı yayım yaptıkları cevabını vermiştir. Ancak Rüştü Paşa, yayımların kanun yürürlüğe girmeden önce yapıldığını söyleyerek basına uygulanan sansüre karşı çıkmıştır.⁸² Rüştü Paşa, keyfi uygulamalara karşı basın özgürlüğünü savunmak istemiş ancak bir sonuç alamamıştır. Bu süre boyunca meclis CHF ile TpCF arasında yaşanan şiddetli tartışmalara tanık olmuştur. Tartışmalar esnasında iktidar partisinin eleştirilere tahammülünün azlığı, TpCF milletvekillerinin konuşmalarını sabote etmeye çalıştıkları görülmektedir.

80 T.B.M.M., **Zabıt Ceridesi**, C. 15, İctima Senesi: 2, Devre: 2, İctima: 69, Celse: 2, 4.3.1341, s. 133-134.

81 Aktaş, “Cumhuriyet Halk Partisi Tek Parti Dönemi (1923-1945) Parti İçi Muhalefet”, s. 103.

82 Aktaş, “Cumhuriyet Halk Partisi Tek Parti Dönemi (1923-1945) Parti İçi Muhalefet”, s. 105.

2.1.6.2. İstiklal Mahkemeleri ve Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası'nın Muhalefeti

Takrir-i Sükun Kanunu'nun kabulünden sonra gündeme gelen İstiklal Mahkemeleri'nin kurulması teklifine TpCF milletvekilleri, idam kararlarının Meclis onayı olmadan uygulanmasının Anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle itiraz etmişlerdi. Çetin tartışmaların yaşandığı Meclis, İstiklal Mahkemeleri'ni kurmuştur. 7 Mart 1925 tarihinde yapılan II. Ankara İstiklal Mahkemesi başkan ve üyelerinin seçimi oylamasına TpCF milletvekilleri anayasaya aykırılık gerekçesiyle katılmamışlardır.⁸³ CHF milletvekillerinden bazılarının da katılmadığı oylamada toplantı yeter sayısının ancak sağlandığı ve 15 civarında çekimser oyun kullanıldığı bilinmektedir.⁸⁴

7 Mart 1927'de görevi sona eren İstiklal Mahkemelerinde toplam 660 kişi idam cezasına çarptırılmıştır.⁸⁵ Bu mahkemelerin adaletin gereklerine ve hukukun genel ilkelerine uygun olmadığı verdiği kararlar üzerinden anlaşılmaktadır. Nitekim, İzmir Suikastı Davasında İzmit Mebusu Şükrü Bey avukat tutma isteğini ifade edince, Mahkeme Reisi, "İstiklal Mahkemeleri dava vekillerinin canbazlığına gelmez" diyerek bu isteğini reddetmiştir.⁸⁶ Sanıyoruz ki, Şark İstiklal Mahkemesi üyelerinden Lütfi Müfit Bey'in şu sözleri ise, üzerine bir söz ekleme ihtiyacı duyulmaksızın İstiklal Mahkemelerinin hukuku hiçe saydığını ortaya koymaktadır: "Bizim belli, milli bir amacımız vardır. Ona varmak için arasına kanunun üstüne de çıkarız."⁸⁷

2.1.6.3. Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası'nın Kapatılması

Muhalefetin eleştirilerine imkân tanımayan ve sindirme politikası güden hükümetin, Şeyh Sait Ayaklanması sebebiyle uygulamaya konulan Takrir-i Sükun Kanunu ile muhalefet partisini de nasıplendireceği belli idi. Nitekim gelişmeler sonucunda TpCF üyeleri Şeyh Sait Ayaklanması ile bir şekilde ilişkilendirilip, Takrir-i Sükun Kanunundan alındığı iddia edilen yetki sonucu fırka yasaklanacaktır.

TpCF Urfa temsilcisi emekli Yarbay Fethi Bey, ayaklanmayı dolaylı olarak kışkırtmak suçlamasıyla Şark İstiklal Mahkemesi'nde yargılanmaktaydı. Hakkında herhangi bir delil bulunmamasına rağmen 5 yıl hapse mahkûm edilmiştir. Ayrıca mahkeme, 25 Mayıs 1925'te görev bölgesi içindeki tüm TpCF şubelerini kapatma kararı vermişti.⁸⁸

83 T.B.M.M., **Zabıt Ceridesi**, C. 15, İçtima Senesi: 2, Devre: 2, İçtima: 71, 7.3.1341, s. 198.

84 TBMM, İstiklal Mahkemeleri, C. 1, TBMM Basın, Yayın ve Halkla İlişkiler Başkanlığı Basımevi, Ankara, 2015, s. 11.

85 Ayrıntılı bilgi için bkz. Tunçay, **Türkiye Cumhuriyeti'nde Tek-Parti Yönetimi'nin Kurulması (1923-1931)**, s. 159-161.

86 Tunçay, **Türkiye Cumhuriyeti'nde Tek-Parti Yönetimi'nin Kurulması (1923-1931)**, s. 170.

87 Tunçay, **Türkiye Cumhuriyeti'nde Tek-Parti Yönetimi'nin Kurulması (1923-1931)**, s. 169.

88 Tunçay, **Türkiye Cumhuriyeti'nde Tek-Parti Yönetimi'nin Kurulması (1923-1931)**, s. 147.

Ankara İstiklal Mahkemesinde de Salih Başo ve arkadaşları, dini siyasete alet ettikleri iddiasıyla yargılanmaktaydı. Bu dava sebebiyle TpCF'nın İstanbul Çağaloğlu merkez şubesi ile diğer bütün şubelerinde arama yapılmıştır. Dava, söz konusu sanıkların 5-15 yıl kürek ve müebbet hapis gibi cezalar alması ile sonuçlanmıştır. Mahkeme ilgili davanın kararında, TpCF'nın programındaki “*efkar ve itikadat-ı diniyeye hürmetkar*” olma ilkesi ile gericiğin kışkırtıldığını ifade etmiş, hükümetin bu noktaya dikkatini çekmiştir.⁸⁹ Mahkemenin hükümete muhalefet partisi ile ilgili bu örtülü işareti, İstiklal Mahkemelerinin hukukun değil siyasetin bir sonucu olduğunu kanıtlar niteliktedir.

Ali Fuat Cebesoy, anılarında, Takrir-i Sükun Kanunu çıkmadan önce, Başvekil Fethi Bey'in muhalefet fırkası ileri gelenlerine kendi kendilerini feshetmelerini önerdiğini ancak bunu kabul etmediklerini yazmaktadır.⁹⁰

3 Haziran 1925 günü kapatılan TpCF'sının milletvekilleri, bağımsız kalmışlardır. Kapatılmanın üstünden aylar geçmesine rağmen CHF'nin bu milletvekillerine karşı saldırıları devam etmekte, Anayasada ve seçim yasasında hüküm bulunmamasına rağmen CHF, ikinci seçmenlerden imza toplayarak bu milletvekillerinin vekilliklerinin kaldırılmasını istemiştir.⁹¹ Bu gelişmeleri değerlendiren, CHF'sı eski başvekili Fethi Bey şu sözleri ile Türkiye'de Tek Parti döneminin hakimiyetini ifade etmektedir: “... TpCF, Şeyh Sait hadisesini takip eden günlerde çıkan Takrir-i Sükun Kanunu hükümlerine göre kapatılınca, Tek Parti devri bütün hususiyetiyle işlemeye başlamış ve politik hayat seçimden seçime, müntehib-i sanilerin sandıklara attığı, önceden ellerine verilmiş isimlerin sayılmasından ibaret olmuştur.”⁹²

TpCF kapatıldıktan yaklaşık bir yıl sonra İzmir Suikast Girişimi Davası ile ilişkili ilişkisiz eski TpCF milletvekilleri Ankara İstiklal Mahkemesince yargılanmaya başlamıştır. Dava sonucu Erzurum Mebusu Rüştü Paşa, İstanbul mebusu İsmail Canbolat ve Sivas Mebusu Halis Turgut idama mahkûm edilenler arasındadır. Cumhurbaşkanının özel isteğiyle beraat ettirilenler ise, Kazım Karabekir, Cafer Tayyar, Ali Fuat, Refet ve Mersinli Cemal Paşa'dır.⁹³ 26 Haziran 1927 günü TBMM tatile girme kararı olarak ikinci dönemi tamamlamıştır.⁹⁴ Takrir-i Sükun Kanunu ile amaçlanan gerçekleşmiş, gerek Meclis içinde gerek dışındaki muhalif sesler bastırılmıştır. Birçok gazete kapatılmış, yalnızca eski TpCF milletvekilleri değil CHF vekilleri de sessizliğe bürünmüştür.

89 Tunçay, **Türkiye Cumhuriyeti'nde Tek-Parti Yönetimi'nin Kurulması (1923-1931)**, s. 147.

90 Ali Fuat Cebesoy, **Siyasi Hatıralar**, s. 143.

91 Tunçay, **Türkiye Cumhuriyeti'nde Tek-Parti Yönetimi'nin Kurulması (1923-1931)**, s. 148.

92 Ali Fethi Okyar, **Üç Devirde Bir Adam**, Tercüman Yayınları, 1980, s. 531.

93 Tunçay, **Türkiye Cumhuriyeti'nde Tek-Parti Yönetimi'nin Kurulması (1923-1931)**, s. 163.

94 Tunçay, **Türkiye Cumhuriyeti'nde Tek-Parti Yönetimi'nin Kurulması (1923-1931)**, s. 176.

2.2. Üçüncü Dönem Meclis (1927 - 1931)

İkinci dönem tatile girmeden önce CHF Grubu, önemli bir tüzük değişikliği yaparak milletvekillerinin saptanmasını Mustafa Kemal'in seçimine bırakmıştır. Mustafa Kemal, Ağustos sonlarında bir beyanname ile seçmenleri CHF'yi desteklemeye çağırılmış ve seçilecek milletvekillerinin yolsuzluklara karışmalarını önleyecek kuralları içeren bir tamim yayımlamıştır. Bu beyanname ve tamim daha sonra CHF Büyük Kongresi'nin kabul edeceği tüzüğün son maddeleri olacaktır. Mustafa Kemal ertesi gün seçtiği tüm milletvekili adaylarını bir bildiri ile açıklamıştır.⁹⁵ Böylece Meclis, Üçüncü Dönem faaliyetlerine Mustafa Kemal'in memnun olduğu bir tablo ile başlamıştır.

Eylül başında yapılan seçimlerde Üçüncü Büyük Millet Meclisi'ne 316 milletvekili seçilmiş, ilk toplantı 1 Kasım 1927'de yapılmıştır. 288 milletvekilinin oybirliği ile Cumhurbaşkanlığı'na seçilen Mustafa Kemal, yaptığı teşekkür konuşmasında parlamenter rejimin öneminden bahsetmiştir.⁹⁶ Aynı gün İsmet Paşa Başkanlığında yeni hükümet kurularak, 5 Kasım 1927 günü Meclis'ten güvenoyunu almıştır.⁹⁷

2.2.1. Serbest Cumhuriyet Fırkası'nın Kuruluşunu Gerekli Kılan Nedenler

Mustafa Kemal'in girişimi ile kurulan Serbest Cumhuriyet Fırkası, Gazi'nin uzun süredir üzerinde düşündüğü bir mesele idi. Mustafa Kemal, Cumhuriyet anlayışını yerleştirmek, fiili durum olan tek-partili yaşam ile Anayasa ve diğer kanunların arasında çelişkiyi gidermek amacıyla yapay bir oluşuma başvurdu. Ancak tek neden bu değildi. Fiili durumda var olan bazı problemler, CHF içinde çözüleliyordu. Mete Tunçay bu nedenlerden biri olarak, Mustafa Kemal'in ve arkadaşlarının örnek aldıkları Batı tarafından beğenilmek istediklerini zikreder. 1929 Dünya Ekonomi Bunalımının da dolaylı olarak bu süreci etkilediğini ifade eder. Süreci etkileyen diğer sorunlar ise yoksulluk, umulan gelişimin gerçekleşmemesi, toplumda genel bir hoşnutsuzluğun olması ve Kürt ayaklanmaları gibi iç sorunlardır.⁹⁸ Dönemin Cumhurbaşkanı, tek-parti iktidarının başı Mustafa Kemal tüm bu sorunların farkındaydı. Muhafiz bir partinin varlığında yarar görerek ilk başlarda gizli tuttuğu bu düşüncesini bir iki yakın arkadaşı ile paylaşmıştı.⁹⁹

2.2.2. Serbest Cumhuriyet Fırkası'nın Kuruluşu

Çok partili hayattan uzak, otoriter bir rejim olarak görülen tek-parti yönetiminin kamuoyu ve basında eleştirilere uğraması ile genel hoşnutsuzluk gibi nedenlerin sonucu olarak Mustafa Kemal'in girişimleriyle 12 Ağustos 1930 günü¹⁰⁰

95 Tunçay, *Türkiye Cumhuriyeti'nde Tek-Parti Yönetimi'nin Kurulması (1923-1931)*, s. 176-178.

96 T.B.M.M., *Zabıt Ceridesi*, C. 1, İçtima Senesi: 1, Devre: 3, İnikat: 1, Celse: 2, 1.11.1927, s. 3-4.

97 Aktaş, "Cumhuriyet Halk Partisi Tek Parti Dönemi (1923-1945) Parti İçi Muhalefet", s. 151-152.

98 Tunçay, *Türkiye Cumhuriyeti'nde Tek-Parti Yönetimi'nin Kurulması (1923-1931)*, s. 245-247.

99 Çetin Yetkin, *Serbest Cumhuriyet Fırkası Olayı*, İstanbul, Karacan Yayınları, 1982, s. 32-33.

100 Tunçay, *Türkiye Cumhuriyeti'nde Tek-Parti Yönetimi'nin Kurulması (1923-1931)*, s. 249.

Serbest Cumhuriyet Fırkası resmen kurulmuştu. Resmi kuruluşundan çok önceleri görüşmeleri yapılan Serbest Cumhuriyet Fırkası'nın kurucusu Fethi Bey ile Mustafa Kemal arasında Temmuz ayının son günlerinde Yalova'da bir görüşme gerçekleşmiştir. Bu görüşme öncesinde Fuat Bulca, Fethi Bey'i "Sana bir muhalif fırka teşkili teklif olunacaktır. Sakın bu teklife kapılma... Sana yazık olur"¹⁰¹ sözleriyle uyarmıştır. Yapılan görüşmede Mustafa Kemal, Fethi Bey'e mevzuyu şu sözler ile açmıştır:

"Bugünkü manzaramız aşağı yukarı bir dictature manzarasıdır. ... Halbuki ben cumhuriyeti şahsi menfaatim için yapmadım. Hepimiz faniyiz. Ben öldükten sonra arkamda kalacak müessese, bir istibdat müessesidir. Ben ise millete miras olarak bir istibdat müessesesi bırakmak ve tarihe o suretle geçmek istemiyorum."¹⁰²

Fethi Bey yeni fırka önerisini kabul etmekle birlikte Reiscumhurun fırkalar arasında tarafsız kalmasını koşul olarak sunmuştu. Mete Tunçay, bunun arkasındaki nedeni Fethi Bey'in yalnız hükümete değil, devlete de muhalif olma durumuna düşerek "hıyanet-i vataniye" ile suçlanma korkusu olarak açıklar.¹⁰³ Mustafa Kemal ise, yazılan mektuplarda, kendisine Reiscumhur ve CHF Umumi Reisi sıfatlarıyla hitap edilmesini şart koşar.¹⁰⁴ Fırka kurulmadan önce görüşülen önemli meselelerden bir diğeri finans ve milletvekilleri meselesi idi. SCF'nin finansman meselesi ile ilgili Fethi Bey anılarında, Mustafa Kemal'den CHF bütçesi kadar para talep ettiğini yazarken bir yerinde ise Mustafa Kemal'in bu parayı temin edeceğini ve İş Bankası'na açık çek vermek istediğini ancak kendisinin kabul etmediğini aktarır.¹⁰⁵ SCF, daha çok meclis içi muhalefet partisi olarak düşünüldüğünden fırkanın milletvekili sayısı pazarlık konusu olmuştur.¹⁰⁶ Gelecek seçimlerde Fethi Bey, meclis tam sayısının üçte biri olsun diye 120 milletvekili istemiş, İsmet Paşa 50 önermiş, Mustafa Kemal'in araya girmesiyle her iki parti 70 milletvekilliğinde uzlaşmıştı. Diğer seçim bölgelerinde ise karşılıklı aday göstererek en çok milletvekilliğini kazanan parti iktidarı kazanmış olacaktı.¹⁰⁷

İsmet Paşa mevcut dönemde fırka kurulunca 40-50 milletvekili vereceğini söylemiş ancak Serbest Cumhuriyet Fırkası'na geçen milletvekili sayısı 15 ile sınırlı kalmıştır.¹⁰⁸ Milletvekillerinin çoğunluğu siyasi yaşamını CHF içerisinde devam ettirmiş kişilerdir. Fırka içinde de muhaliflikleriyle bilinen bu kişiler, Mustafa Kemal'in deyimiyle 'rastgele seçilmemiş'¹⁰⁹tir.

101 Okyar, Üç Devirde Bir Adam, s. 378.

102 Okyar, Üç Devirde Bir Adam, s. 392-393.

103 Tunçay, **Türkiye Cumhuriyeti'nde Tek-Parti Yönetimi'nin Kurulması (1923-1931)**, s. 253.

104 Okyar, Üç Devirde Bir Adam, s. 416-417.

105 Okyar, Üç Devirde Bir Adam, s. 416, 495.

106 Tunçay, **Türkiye Cumhuriyeti'nde Tek-Parti Yönetimi'nin Kurulması (1923-1931)**, s. 257.

107 Ali Fethi Okyar, **Serbest Cumhuriyet Fırkası Nasıl Doğdu, Nasıl Fesh Edildi?**, İstanbul, 1987, s. 22-24.

108 Tunçay, **Türkiye Cumhuriyeti'nde Tek-Parti Yönetimi'nin Kurulması (1923-1931)**, s. 257-258.

109 Tunçay, **Türkiye Cumhuriyeti'nde Tek-Parti Yönetimi'nin Kurulması (1923-1931)**, s. 261.

2.2.3. Serbest Cumhuriyet Fırkası ve Muhalefet

Fethi Bey'in firkanın programını hazırladığı günlerde gazetecilere verilmek üzere hazırladığı beyanat, parlamento içi muhalefet partisi olacaklarına dair teminat vermektedir:

“Teşkil edeceğim SCF'nın çehresi tam laiklik ve samimi cumhuriyetçiliktir. Neşredeceğim program şimdiye kadar emsali çok söylenen fakat hep temenniyet sahasında kalıp da maalesef tatbikat sahasına girmeyen uzun vaatler ve nazariyelerle dolu değildir. Bu gün milletin en çok ızdırap çektiği sıkıntılara çare bulmak fikrimce niye mütevakkıf ise onları ihtiva edecektir. Her şeyden evvel iktisadi ve mali buhranı bugünkü müzmin halden kurtaracak ve memleket dahilinde iktisadi faaliyetlere yol açmak için düşündüğüm tadbiri efkârı umumiyyeye arz edeceğim. Bittabi kalem ve fikir hürriyetleri programımızda dahildir.

Hükümet işlerinde hata olduğunu zannettiğim cihetleri TBMM'de açıkça tenkit edeceğim. Bu muhalefet fikriyat sahasında kalacak ve şahsi husumetlere girmeyecektir. Matbuatın, hürriyetlerini nezih surette istimal edeceklerini ve meşrutiyetin ilanından beri geçen 22 senelik süre zarfında muhalefet yüzünden zuhur eden müessif hadiselerle asla meydan vermeyeceklerini, katiyen ümit ve temenni ederim.”¹¹⁰

Serbest Cumhuriyet Fırkası lideri Fethi Bey, gazetelere verdiği bir başka beyanatında, hükümetin mali alanda yanlış siyaset uyguladığını ve halkın vergilerden şikayetçi olduğunu ifade etmiş, SCF'nın en büyük hedefinin ülkeyi iktisadi olarak kalkındırmak olduğunu belirtmiştir.¹¹¹ Yeni fırka azalarından olan Makbule Hanım ise beyanatında, CHF'na karşı iyi bir muhalefet yapılması gerektiğini ve bunun ülke yararına olacağını ifade etmiştir.¹¹² Gerçekten de yayımlanan SCF programı, CHF icraatındaki vergilerin ağırlığı, özel girişimin engellenmesi, tarım ile ilgili çıkarılan güçlükler ve göz ardı edilen yolsuzluklar ile demiryolu yapımı yükünün bir kuşağa bırakılması eleştirilmekteydi. SCF'nin programında yer alan tek dereceli seçim isteği, kadınlara siyasal hakların tanınması gibi bazı hususların Mustafa Kemal'in programı denetleyerek eklediği bilinmektedir.¹¹³

SCF her ne kadar iktidar partisinin eliyle anlaşmalı olarak kurulmuş olsa da, meclis içerisinde muhalefet faaliyetlerini gerçek anlamda yerine getirmiştir. Zaten muhalif olması amacıyla kurulmuş, ancak iktidar hevesine düşmesi istenmemiştir. SCF'nın kapandığını ilan ettiği gün, Fethi Bey'in yöneltilen eleştirilere yönelik vermiş olduğu cevaplardan özellikle bir tanesi, siyasi partilerin ne için var olduğu ve amaçlarının ne olduğu hususunu ve kanaatimizce SCF'nın parlamento içi muhalefet olduğunu göstermektedir. Onun sonunu getiren de bu muhalifliği ciddiye alarak, yalnızca görüntüde bırakmamış olmasıdır. Bu cevap şu şekildedir:

110 Aktaş, “Cumhuriyet Halk Partisi Tek Parti Dönemi (1923-1945) Parti İçi Muhalefet”, s. 158.

111 Aktaş, “Cumhuriyet Halk Partisi Tek Parti Dönemi (1923-1945) Parti İçi Muhalefet”, s. 164.

112 Aktaş, “Cumhuriyet Halk Partisi Tek Parti Dönemi (1923-1945) Parti İçi Muhalefet”, s. 165.

113 Tunçay, **Türkiye Cumhuriyeti'nde Tek-Parti Yönetimi'nin Kurulması (1923-1931)**, s. 262.

“Bizim kabahatlerimiz arasında hakikaten, en mühimi ve Dahiliye Vekili'nin bir türlü affedemediği bir kabahatimiz var. Bu da az zaman sonra, hükümete geçmek niyetinde olduğumuzu söylemektir. Bu nasıl affolunur? Hükümet mevkiinde bulunan bir fırka, nasıl sonsuza kadar o mevkide kalacağını iddia edebiliyor. Başka bir fırka siyasi mücadele sahasına atılabilir. Fakat Dahiliye Vekili'ne göre bir şartla, o da iktidar mevkiine geçmek niyetinde olduğunu söylememek şartı ile...”¹¹⁴

2.2.4. Muhalif Fırka'nın Kapanışı

CHF'nin devletçilik politikasının çıkış noktası olan demiryolu siyaseti SCF ile tartışmaların yoğunlaşmasına sebep olmuştur. İçte ve dışta çeşitli eleştirilere maruz kalan CHF Başvekili İsmet Paşa Ankara-Sivas hattını açarken yaptığı konuşmada bu eleştirilere cevap verirken, Fethi Bey'den karşılık Eylül'de yapılan İzmir gezisinde gelecektir. Fethi Bey tahminlerin üzerinde kalan büyük bir kalabalık kitle ile karşılaşmıştır. Gazetelerin tahminine göre alanda 30-40 bin kişi bulunmaktaydı.¹¹⁵ Fethi Bey yaptığı konuşmasında, yabancı sermayenin gelmesi için istikrarın sağlanması gerektiğini söyleyerek demiryollarının ihale koşullarının yabancı müteahhitler için ağır olduğuna değinmiştir.¹¹⁶

Fethi Bey'in kaldığı otelin önünde kalabalığın toplanması, tartışmalar sonucu bir gencin ölümü¹¹⁷ ve asıl halkın SCF'na büyük teveccüh göstermesi fırkanın sonunun gelmesinde etken olmuştur. 27 Eylül'de hükümet içinde bazı değişiklikler yaşanmış ve SCF, bu yeni hükümete güven oyu vermemiştir.¹¹⁸

Ekim'de yapılan yerel seçimlerde SCF, yeni kurulmuş bir parti için büyük sayılacak bir başarı göstermiş bu durumda fırkanın iktidar isteğini hareketlendirmiştir. Mustafa Kemal'in yaşanan olaylar ve gelişmeler sonucu yeni fırkaya karşı tutumu değişmiştir. Belediye seçimlerinde baskı yapıldığı iddia edilmekte, Mustafa Kemal'in SCF'nın yerel seçimlere girmesini istemediği söylenmektedir. Yabancı bir gözlemci, Trakya'daki seçimlerin özgür bir ortamda yapılmadığını, muhalefet partisinin oy pusulalarını taşıyan seçmelerin oylarını kullanmalarına izin verilmediğini, kargaşa çıkarıldığını ve şayet seçimlerin özgür şartlarda yapılsaydı SCF'nın bu bölgede kazanacağını¹¹⁹ ifade etmiştir.

Fethi Bey tarafından belediye seçimlerinde yapıldığı iddia edilen baskı ve yolsuzluklarla ilgili olarak Dahiliye Vekili'ne bir gensoru önergesi verilmiştir. 15

114 Aktaş, “Cumhuriyet Halk Partisi Tek Parti Dönemi (1923-1945) Parti İçi Muhalefet”, s. 183.

115 Aktaş, “Cumhuriyet Halk Partisi Tek Parti Dönemi (1923-1945) Parti İçi Muhalefet”, s. 166.

116 Tunçay, **Türkiye Cumhuriyeti'nde Tek-Parti Yönetimi'nin Kurulması (1923-1931)**, s. 267.

117 İzmir'de yaşanan olaylar ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Aktaş, “Cumhuriyet Halk Partisi Tek Parti Dönemi (1923-1945) Parti İçi Muhalefet”, s. 166-168.

118 Tunçay, **Türkiye Cumhuriyeti'nde Tek-Parti Yönetimi'nin Kurulması (1923-1931)**, s. 269.

119 Tunçay, **Türkiye Cumhuriyeti'nde Tek-Parti Yönetimi'nin Kurulması (1923-1931)**, s. 271-272.

Kasım 1930 günü yapılan toplantıda ciddi tartışmalar yaşanmıştır.¹²⁰ Fethi Bey, meclisteki bu toplantıda vatan hainliğinden, ülkenin huzurunu bozmaya kadar pek çok suç ile itham edilmişti. Yakup Kadri Karaosmanoğlu, tarihte önemli bir yer tutacak olan 15 Kasım gününü ve Fethi Bey'in yaşanan tartışmalar üzerine almış olduğu kararı şu sözler ile haber vermektedir:

“Meğer Atatürk'ün beş altı yıl önce, bize ‘Fethi Bey büyük günlerin adamıdır.’ demekle hakkı varmış. Hele Fethi Bey sözü geçen meclis oturumunun sonuna doğru, artık fiziki takati kesilip, kısık bir sesle ‘Efendiler, bu her türlü ithamlarınıza tahammül edebilirim ama Mustafa Kemal Paşa'ya karşı bir harekete girişmiş olmam iddialarını reddederim. Böyle bir maksat taşımadığımı ispat için, şu andan itibaren Serbest Fırka'yı kapatma kararını vermiş bulunuyorum’ dediği vakit, bendeki pişmanlık, bir vicdan azabı halini alacaktır.”¹²¹

Serbest Cumhuriyet Fırkası'nın kapatılmasından sonra başka siyasi parti kurma girişimleri de gerçekleşmiştir. Ahali Cumhuriyet Fırkası gibi birkaç aylık denemeler olduğu gibi Türk Cumhuriyet Amele ve Çiftçi Partisi, Layık Cumhuriyetçi İşçi ve Çiftçi Fırkası gibi yalnızca teşebbüs boyutunda kalmış çalışmalar da olmuştur.¹²²

SONUÇ

Tek-Parti Dönemi'nde Takrir-i Sükun Kanunu ile devamında yaşanan gelişmeler, İstiklal Mahkemeleri, basına uygulanan sansür ve partilerin kapatılması gibi icraatlar demokratik rejime baskıcı ve dayatmacı bir yöntem ile geçildiği izlenimi vermektedir. Ancak Meclis içinde gerçekleşen tartışmalar ve ara ara yaşanan çok partili yaşama geçiş denemeleri, bu izlenimin kesin bir söyleme dönüşmesine engel olmaktadır. II. Dönem parlamento içi muhalefetin Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası adıyla ortaya çıkması Meclis'in kendi iç dinamikleri ile gerçekleşirken, III. Dönem'in muhalefeti olan Serbest Cumhuriyet Fırkası'nın yapay bir şekilde iktidarın teklifiyle kurulduğu görülmektedir. Zira, bir önceki dönemde muhalif fırkanın ve vekillerinin başına gelenler kimsede yeni fırka oluşumları için cesaret bırakmamıştır.

Takrir-i Sükun Dönemi, zaten tek olan muhalefet partisinin kapatılması ile yalnızca parlamento içi muhalefeti ilga etmekle kalmamış, demokrasinin teminatı olan siyasi partilerin hükümetin keyfi uygulamaları ile kapatılmasının önünü açmış, uzun bir dönem parlamento içi muhalefetle birlikte parti içi muhalefete de ket vurmuştur. TpCF milletvekilleri fırka kapatılınca bağımsız milletvekilli olarak muhalif kalmaya devam etmişlerdir. Ancak bu muhalefet, parti disiplini olmaksızın bireysel çabalar ile devam eden faaliyetler olarak kalmıştır. Takrir-i Sükun döneminin baskıcı tutumu

120 Tunçay, **Türkiye Cumhuriyeti'nde Tek-Parti Yönetimi'nin Kurulması (1923-1931)**, s. 273.

121 Yakup Kadri Karaosmanoğlu, **Politikada 45 Yıl**, İletişim Yayınları, 2006, s. 101-102.

122 Ayrıntılı bilgi için bkz. Tunçay, **Türkiye Cumhuriyeti'nde Tek-Parti Yönetimi'nin Kurulması (1923-1931)**, s. 273-282.

CHF milletvekillerini de etkilemiş, bu etki Meclis'in tümüne yansımıştır. Son toplantı dönemi boyunca, gündeme alınan pek çok etkinlik Meclis'te hiç tartışılmaksızın geçmiş, zaman zaman gerekli çoğunluk sağlanamadığı için toplantılar ertelenmiştir.

II. ve III. Dönem Meclis çalışmaları ve genel durumu incelendiğinde parlamento içi muhalefetin özelliklerini tamamıyla taşımasalar da hükümete alternatif olma amacıyla hareket etmeleri ve parlamento içi muhalefetin fonksiyonlarını kullanmaları kanaatimizce bu dönemler Meclis'te bulunan TpCF ile SCF'nı muhalefet partisi olarak nitelermeyi olanaklı kılmaktadır. Bu dönemlerde parlamento içi muhalefetin yaşadığı en büyük sıkıntı süreklilik meselesidir. Zira kapanma tehdidi altında ve realitesinde muhalefet partilerinin sürekli oldukları iddia edilemeyecektir. Ancak yine de belirtmek gerekir ki, partiler kapatılmış yahut hiç oluşmamış olsa dahi bu dönemlerde de Meclis içerisinde muhalefet eden vekiller bulunmaktaydı. Parlamento içi muhalefetin bir diğer özelliği olan rekabetçi olma ise, bu partilerin sonunu getiren asıl özellikleriydi. Kamuoyu nezdinde kabul gören muhalif partiler, alternatif hükümet programları ve söylemleri ile iktidar için mücadele edebiliyorlardı. Hatta her ne kadar iktidar partisinin girişimleriyle anlaşmalı olarak kurulsa da SCF, ciddi anlamda iktidar partisinin iktidarlığını tehdit etmekteydi.

Her iki yasama döneminde de parlamento içi muhalefetin fonksiyonlarından olan yasama faaliyetlerine katılma, soru ve gensoru ile denetim yapma ve kamuoyunu aydınlatma hak ve yükümlülüklerinin yerine getirildiği görülmektedir. TpCF'nin sıkıyönetime karşı çıkışı, SCF liderinin İzmir'de gerçekleştirdiği konuşma, Dahiliye Vekilliğine verilen soru, basına verilen demeçler ile oluşturulan fırka programları bu fonksiyonların açığa çıktığı faaliyetlerin ilk akla gelenleridir.

Sonuç olarak Türkiye'de yaşanan sıkıntı, parlamento içi muhalefetin yaşayabileceği demokratik ortamın bilinçli bir şekilde yaratılmamasından kaynaklanmaktadır. Zira muhalefet partilerinin kendi iç dinamiklerinde muhalefet olmayı engelleyici bir durumun bulunmadığı kanaati hasıl olmuştur. Elbette dönemin şartları ve içinde bulunulan koşullar itibarıyla Meclis içerisinde birliğin sağlanmaya çalışıldığı ve olası bir karışıklığı engellemek amacıyla aykırı seslerin güçlenmesine imkân tanımak istenmemesinin makul olduğunu savunanlar olacaktır. Ancak yine de demokrasinin ve demokratik Meclisin doğasında muhalefetin zorunlu ve vazgeçilmez olduğu unutulmamalıdır.

KAYNAKÇA

- AKTAŞ, Nuri Ahmet, “Cumhuriyet Halk Partisi Tek Parti Dönemi (1923-1945) Parti İçi Muhalefet”, **Yüksek Lisans Tezi**, Yıldız Teknik Üniversitesi SBE, İstanbul, 2004.
- ATEŞ, Nevin Yurdsever, **Türkiye Cumhuriyeti'nin Kuruluşu ve Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası**, DER Yayınları, İstanbul, 1998.
- BARAN, Hüseyin, “Tek Parti Döneminde İktidar Muhalefet İlişkisi: Arslanköy Örnek Olayı”, **Yüksek Lisans Tezi**, Gaziosmanpaşa Üniversitesi SBE Kamu Yönetimi ABD, Eskişehir, 2007.
- BİLA, Hikmet, **CHP 1919-1999**, Doğan Kitapçılık, İstanbul, 1999.
- CEBESOY, Ali Fuat, **Siyasi Hatıralar**, c. II, Vatan Neşriyat, İstanbul, 1957.
- ÇAVDAR, Tevfik, **Türkiye'nin Demokrasi Tarihi 1839-1950**, c. 1, Ankara, İmge Yayınevi, 1995.
- DEMİREL, Ahmet, **Birinci Meclis'te Muhalefet İkinci Grup**, İletişim Yayınları, Dijital Kitap, 2015.
- DUVERGER, Maurice, **Siyasal Partiler**, çev. Ergun Özbudun, AÜHF Yayını, Ankara, 1979.
- EĞİLMEZ, Ali Osman, **Türkiye Cumhuriyeti Tarihine Giriş**, Kitabevi Yayıncılık, İstanbul, 1998.
- ENGELÖĞLU, Hafsa Nur, **Sivil Toplum İçin Yasama Sürecine Katılım El Kitabı**, TBMM Basımevi, Ankara, 2020.
- GÜNEŞ, Turan, **Parlamentar Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi**, İÜHF Yayını, İstanbul, 1956.
- KAPANİ, Münci, **Politika Bilimine Giriş**, İkinci Baskı, AÜHF Yayını, Ankara, 1978.
- KARAOSMANOĞLU, Yakup Kadri, **Politikada 45 Yıl**, İletişim Yayınları, 2006.
- KOCAMAN, Habip & CEYLAN, Mustafa, “Türkiye Cumhuriyetinin İlk Muhalefet Fırkası: Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası”, **Yasama Dergisi**, 2016, 34.
- KOÇAK, Cemil, **Türkiye Tarihi**, c. 4, Sekizinci baskı, Cem Yayınevi, İstanbul, 2005.
- METİN, Yüksel, “Siyasal Muhalefetin Uluslararası İnsan Hakları Sözleşmelerinde Korunması”, *Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2007, c. XI, S. 3-4, S. 63-104. <http://eski.erkincan.edu.tr/birim/HukukDergi/makale/2007-2-3.pdf> (09.06.2018).
- OKYAR, Ali Fethi, **Serbest Cumhuriyet Fırkası Nasıl Doğdu, Nasıl Fesh Edildi?**, İstanbul, 1987.
- OKYAR, Ali Fethi, **Üç Devirde Bir Adam**, Tercüman Yayınları, 1980.
- ÖZBUDUN, Ergun, **Parlamentar Rejimde Parlamentonun Hükümeti Murakabe Vasıtaları**, AÜHF Yayını, Ankara, 1962.

- SARIBAY, Ali Yaşar, **Türkiye’de Demokrasi ve Politik Partiler**, Alfa Yayınları, İstanbul, 2001.
- SOYSAL, Mümtaz, **Dış Politika ve Parlamento Dış Politika Alanındaki Yasama Yürütme İlişkileri Üzerine Karşılaştırmalı Bir İnceleme**, AÜSBF Yayını, Ankara, 1964.
- TBMM, İstiklal Mahkemeleri, C. 1, TBMM Basın, Yayın ve Halkla İlişkiler Başkanlığı Basımevi, Ankara, 2015.
- TBMM, **Tutanak Dergisi**. https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/td_v2.sorgu_ekrani
- TUNAYA, Tarık Zafer, **Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku**, Cumhuriyet Gazetesi Yayınları, İstanbul, 1966.
- TUNÇ, Hasan, **Parlamento İçi Muhalefet**, Cemre Yayınları, Konya, 1997.
- TUNÇAY, Mete, **Türkiye Cumhuriyeti’nde Tek-Parti Yönetimi’nin Kurulması (1923-1931)**, Yurt Yayınları, Ankara, 1981.
- TURGUT, Nükhet, **Siyasal Muhalefet**, Birey ve Toplum Yayınları, Ankara, 1984.
- Türk Dil Kurumu, Güncel Türkçe Sözlük http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5b1da5e2b3f6a9.44000248 (09.06.2018).
- UYAR, Hakkı, **Tek Parti Dönemi ve Cumhuriyet Halk Partisi**, Boyut Yayın Grubu, 1998.
- YETKİN, Çetin, **Serbest Cumhuriyet Fırkası Olayı**, İstanbul, Karacan Yayınları, 1982.

DECLARATIONS AND JOINT STATEMENTS OF GRAND NATIONAL ASSEMBLY OF TURKEY ON FOREIGN AND DOMESTIC AFFAIRS*

DIŞ VE İÇ POLİTİKA KONULARINDA TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİNDE KABUL EDİLEN DEKLARASYON VE ORTAK BİLDİRİLER

Kübra ASLAN**

ABSTRACT

A declaration is a statement of the Turkish Parliament adopted with an overwhelming majority on foreign affairs and domestic politics. It is signed by all political party groups and, in some cases, by the representative of political parties without having a party group and independent members of the Grand National Assembly of Turkey (GNAT). On the other hand, a joint statement has the same purpose as a declaration, yet it is not signed at least by one political party group. Both declarations and joint statements have no explicit legal basis in the RoP of the GNAT; therefore, they are subject to different applications by the Bureau of the Assembly.

This article will examine the GNAT's declarations and joint statements that are adopted on foreign and domestic affairs. It aims to shed light on how the implementation practice of the GNAT with related procedural issues has evolved over the years.

Keywords: Declaration, Joint statement, Grand National Assembly of Turkey (GNAT), Foreign affairs, Domestic affairs.

* Araştırma Makalesi.
Makale gönderim tarihi: 30.09.2020
Makale kabul tarihi: 05.01.2020

** Yasama Uzmanı, TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı
E-posta: kubra_aslan@hotmail.com
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0157-9475>

ÖZET

Deklarasyon, Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM)'nde temsil edilen siyasi parti grupları tarafından dış ve iç politika konularında imzalanan metinlerdir. Ortak bildirimler ise deklarasyon ile aynı işleve sahip olmakla birlikte, siyasi parti grupları arasında konsensüs sağlanamadığı durumlarda metne imzasını koyan siyasi parti grupları tarafından kabul edilen metinlerdir. Deklarasyon ve ortak bildirimlerin TBMM İçtüzüğünde yasal bir dayanağının olmaması, bu metinlerin TBMM Başkanlık Divanı tarafından farklı uygulamalarla işlem görmesine neden olmaktadır.

Bu çalışma TBMM'nin dış ve iç politika konusunda kabul ettiği deklarasyon ve ortak bildirimlere dair uygulamasını, konuya ilişkin prosedürler de dahil olmak üzere incelemektedir.

Anahtar kelimeler: Deklarasyon, Ortak bildiri, Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM), Dış politika, İç politika

1. INTRODUCTION

A declaration (*deklarasyon*) is a statement of the GNAT on a given foreign or domestic affairs issue. It is signed by all political party groups and in some cases by the representative of political parties without having a party group¹ and by independent members of the Grand National Assembly of Turkey (GNAT)². On the other hand, a joint statement (*ortak bildiri*) has the same purpose as a declaration, yet it is not signed at least by one political party group. While article 53 of Rules of Procedure (RoP) on the 'writings and telegraphs concerning matters such as felicitations, acknowledgements, appreciation, and entreaty' is referred to as the legal basis for declarations³, both declarations and joint statements have no explicit legal basis in the RoP of the GNAT; therefore, they are subject to different applications by the Bureau of the Assembly⁴.

While Weisglas and Gonne de Boer argue that declarations do not need to be adopted by consensus and oppositions to the adoption of a declaration could point to a much realistic stand, it is still needed to make a differentiation between the documents adopted by consensus and by majority⁵. With this in mind, it can be

- 1 Under Article 95 of the 1982 Constitution and Article 18 of Rules of Procedure of the Parliament, each political party group participates in Parliament's activities in proportion to its number of members. Political party groups shall be constituted only if they have at least twenty members.
- 2 İrfan Neziroğlu, **Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları**, pp.127-128, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2008; Fahri Bakırcı, **Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulundaki Yerleşik Uygulamalar**, pp.45-47, Ankara: TBMM Basımevi, 2015.
- 3 TBMM, **Parlamento Terimleri Sözlüğü**, p.21 accessed at <https://www.tbmm.gov.tr/docs/psozluk.pdf> on 10.5.2020
- 4 Neziroğlu, **Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları**.
- 5 Frans W. Weisglas and Gonne de Boer, (2007), 'Parliamentary Diplomacy', **the Hague Journal of Diplomacy**, 2, p.99.

concluded that joint statements do not reflect the GNAT's will *as a whole* but those of political parties signing the document. Therefore, this article will use the term declaration for documents that are signed by all political party groups. For the rest, the term joint statement is used. While declarations are processed and read by the Bureau of the Assembly during the Plenary, joint statements are subject to quite different implementations. In the majority of cases, representatives of the political party groups are given the floor to read the statements that parties are agreed upon. In contrast, in other cases, the Bureau rejected to process the joint statements on the basis of non-consensus as explained below.

This article will examine the GNAT's declarations and joint statements that are adopted on foreign and domestic affairs. It aims to shed light on how the implementation practice of the GNAT with related procedural issues has evolved over the years.

2. TURKISH PARLIAMENT ON FOREIGN AND DOMESTIC AFFAIRS

When the declarations and joint statements adopted from the 17th parliamentary term onwards is examined, it is seen that most of the declarations are on foreign affairs with limited numbers adopted on domestic politics⁶. However, in some cases, it is not possible to establish a clear distinction between the declarations and joint statements since they can be related to both foreign and domestic affairs.⁷ For example, while the joint statement's addressee on the extradition of Fethullah Gülen to Turkey by the United States (August 2018) was the United States, given the fact that the statement was adopted in the course of the domestic politics regarding the 15 July coup attempt, the distinction blurs. The joint statement on the attacks against Turkish soldiers in Idlib, Syria (February 2020) was also related to both domestic affairs in the sense of martyred soldiers and foreign affairs regarding the course of the state of play in Syria.

The data reveals that the GNAT sought consensus on foreign and domestic affairs until recent years and did not adopt texts when there was no consensus among political party groups. In other words, if consensus was not reached on a given issue, the GNAT chose not to declare its stance on the concerned issue through issuing of joint statement. Nonetheless, there were two notable exceptions in that regard. In the first example in February 21, 1995, there was a general debate in the GNAT on the customs union with the European Union. Following the negotiations, all political party groups but the Welfare Party signed the joint statement titled 'GNAT

6 The list of declarations and joint statements constituting the basis of this article is obtained from the answer given to a written question by the GNAT Speaker, dated 30.4.2014 and internal archives of the Laws and Resolutions Directorate of the GNAT as well as by the own work of the author.

7 As an exception, there was a declaration neither on foreign nor domestic politics but on the workings of the GNAT stating that all kinds of acts and speeches that interfere with political ethics, fundamental rights, and freedom will not be allowed in the GNAT. **Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) Tutanak Dergisi** (2013), Dönem 24, Cilt 49, Yasama Yılı 3, Birleşim 98, p.870 accessed at <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d24/c049/tbmm24049098.pdf> on 30.5.2020

Explanation' on Turkey's relations with the European Union in general. After the reading of the text by the Bureau, the representative of the Welfare Party took the floor and stated that contrary to the read document which stated that it was Plenary's will, the document was not GNAT's will of the declaration but the representatives of those political parties or personal views of those signing the document. There was no 'national agreement' on the issue since the Party was against it and demanded from the Bureau to read the Welfare Party's statement afterward. The Bureau accepted the demand and processed the statement of the Welfare Party, which declared that the Party disagreed with the read 'GNAT Explanation'⁸. This joint statement was, in that vein, the notable exception to the consensus tradition of the GNAT. What is also interesting in this example is that the disagreed party to the joint statement made their disagreement processed and read by the Bureau. Typically, parties do not make their position on the issue read by the Bureau since, during negotiations, all political party groups, including the disagreed party to joint statement, explain their views without being able to table a motion and make it read by the Bureau. In the second example, there was an attack against the Turkish flag in the congress of the People's Democracy Party (HADEP). On June 25, 1996, following 'speech out of agenda' the Republican People's Party (CHP) tabled a motion for the adoption of a declaration about 'the sadness and hatred on the thrown of the Turkish flag in the HADEP congress', stating that CHP hoped for other parties would join the text⁹. However, the text was signed only by the CHP representatives, but still, it was processed by the Bureau. In this example, although the CHP representatives stated that it was a declaration, other parties' signatures did not sought beforehand.

In recent years, particularly from the 26th term onwards, the GNAT has been increasingly resorting to joint statements to overcome no consensus among political party groups. Both on foreign and domestic affairs, the adopted joint statements are on the rise, meaning that it becomes more challenging for the GNAT to reach consensus. Therefore, to establish a clear distinction between declarations adopted by consensus and joint statements that are not signed at least by one political party group is crucial to develop a consistent implementation practice by the Bureau in the light of existing data.

8 **Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) Tutanak Dergisi** (1995), Dönem 19, Cilt 79, Yasama Yılı 4, Birleşim 77, pp.401-403 accessed at <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d19/c079/tbmm19079077.pdf> on 15.12.2020

9 **Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) Tutanak Dergisi** (1996), Dönem 20, Cilt 7, Yasama Yılı 1, Birleşim 66, p.390 accessed at <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d20/c007/tbmm20007066.pdf> on 15.12.2020

3. THE IMPLEMENTATION OF THE TURKISH PARLIAMENT ON THE ISSUE

Under the presidential government system, the executive power ‘shall be exercised and carried out by the President of the Republic’ which amongst others includes the formulation and implementation of the foreign policy of the Republic of Turkey¹⁰. While under the 1982 Constitution, the powers and duties of the GNAT on foreign affairs are to declare war and to approve international treaties (article 87), powers and duties on foreign affairs under the RoP of the GNAT are the ratification of international treaties (article 90), declaration of the state of war against a foreign state (article 129) and sending Turkish armed forces abroad or admission of foreign armed forces to Turkey (article 130) with two standing commissions on foreign policy namely, the Foreign Affairs and the European Union Affairs Commissions (article 20). In addition to that, law 3620 regulates international relations of the GNAT. Under law 3620, the GNAT establishes and/or participates in friendship groups, inter-parliamentary unions, and parliamentary assemblies of international organizations. Based on this, it can be concluded that in addition to the GNAT’s legal powers on foreign affairs, the GNAT through declarations and joint statements reaffirms its stance on foreign affairs issues. Declarations are sent to the concerned state and/or international organization through the Ministry of Foreign Affairs. A close examination of the title and content of the declarations and joint statements reveals that they are on a far-reaching range of foreign policy issues, with a line of continuity on the hot topics of Turkish foreign policy. First and foremost, on the so-called Armenian genocide, relations with Greece, and the developments related to the Cyprus issue. The remaining were adopted according to the course of developments of foreign policy issues of their time.

On the other hand, increased numbers of declaration and joint statements were adopted on domestic politics, the country’s political landscape developments. Declarations and joint statements on domestic politics exhibit two lines of continuity, i.e., on the Turkish armed forces, and terrorism, and the unity of the Turkish nation. The declarations on domestic affairs related to the Turkish army centered on the ‘confidence, appreciation, and gratitude of the Parliament to the Turkish armed forces’ took the lead during the 1980s¹¹. The notable example in that vein was the declaration

10 Mümtaş Soysal, **Dış Politika ve Parlamento**, Ankara, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1964.

11 Bakırcı argues that GNAT’s declaration for love and appreciation of the Turkish army is a ritual (*ritüel*) developed during 1950s, which has its origins in the the Republic’s foundation. They were adopted particularly during the budget negotiations of the National Defense Ministry. In that vein, Bakırcı does not accept those texts as declarations on domestic affairs, states that these are ‘rituals’ and continuation of the past practices. Bakırcı, **Türkiye Büyük Millet Meclisi**, pp. 29-34. However, for those texts all political parties’ signature was secured, they were processed and read by the Bureau. Besides, among those adopted in the 1950s, some of them were put the vote and become GNAT resolution (*TBMM Kararı*) in the legal terms. See footnote 34 below. Those adopted in the 1980s are accepted as declarations by the presidency of the Parliament as well. **Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) Tutanak Dergisi** (2014), Dönem 24, Cilt 76, Yasama Yılı 4, Birleşim 83, pp.467-465 accessed at <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d24/c076/tbmm24076083.pdf> on 1.4.2020

on the ‘gratitude of the Turkish Parliament to the President, the National Security Council, and Turkish Armed forces that freed the country from disintegration and conducted the transition to the democratic parliamentary system again’¹². It is seen that with the strengthening of civilian politics, the GNAT no more adopted this kind of text. Until recently, there was no declaration or the GNAT’s joint statement regarding Turkish armed forces except for 15 July coup attempt declaration. On the other hand, declarations and joint statements on terrorism and unity of the nation constitute the majority of the texts on domestic politics. They range from on the unity of the Turkish nation (August 1992), on the martyr Turkish soldiers (July 2011) to the terrorist bombings at different parts of the country during 2016 (February, March, and June 2016, respectively). Apart from these, depending on the course of domestic politics, there were declarations and joint statements adopted upon a *particular* development in the domestic politics, such as the declaration on Soma mine accident, (May 2014), and the extradition of Fethullah Gülen to Turkey by the United States (August 2018).

There are plenty of contradictory issues needed to be addressed for the declarations and joint statements practice of the GNAT. First of all, as there is no explicit legal basis in the RoP, there is no unity in practice as for how to title declarations and joint statements. Quite different naming examples is seen. This applies not only to the naming of texts themselves but also for minutes of the GNAT. Until recent years, the document as it read takes place under a different title and name in the minutes of the GNAT¹³. In recent years however, declarations and joint statements take place generally under the general heading of ‘declarations/joint statements’ in the minutes. The terms declaration (*deklarasyon*), memo (*ortak bildiri*), joint motion (*müşterek önerge*), joint notice (*müşterek bildiri*) common notice (*ortak önerge*) motion (*önerge*), statement of the GNAT (*TBMM açıklaması*), GNAT notice (*TBMM bildirisi*), notice (*bildiri*), resolution of the Parliament (*TBMM Kararı*), resolution (*karar*), statement (*açıklama*) are all used interchangeably for naming declarations and joint statements. Therefore employed *terminology* needs to be clarified, and once the terminology is determined, it should be used consistently.

In order to name a document as a declaration, it should be signed at least by *all* political party groups. One might also argue that in addition to all political party groups’ signature, political parties without having a party group and independent MPs’ signature should also be sought. In some cases, representatives of political parties

12 **TBMM Tutanak Dergisi** (1983), Dönem 17, Cilt 1, Yasama Yılı 1, Birleşim 5, p.31 accessed at <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d17/c001/tbmm17001005.pdf> on 1.6.2020

13 For example, the Declaration on Bosnia was read as communique (*bildiri*) by the Bureau, it took part as joint motion (*müşterek önerge*) in the minutes. **TBMM Tutanak Dergisi** (1993), Dönem 19, Cilt 27, Yasama Yılı 2, Birleşim 53, pp.43-44 accessed at <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d19/c027/tbmm19027053.pdf> on 5.6.2020; the Declaration on Italia was read as GNAT Explanation (*TBMM Açıklaması*) but took part as GNAT Communique (*TBMM Bildirisi*) in the minutes. **TBMM Tutanak Dergisi** (1998), Dönem 20, Cilt 65, Yasama Yılı 4, Birleşim 20, pp. 479-480 accessed at <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d20/c065/tbmm20065020.pdf> 5.6.2020

without having a party group and independent members signed the text beforehand along with political party groups, while in other examples, their signature was not sought¹⁴. In other cases, after a declaration was processed and read by the Bureau, the independents stated their agreement thereafter, and the speaker confirmed the independents' signature¹⁵. The independent MPs' and representatives of political parties without having a party group signature is closely related to the political configuration and climate at the Plenary at that time. There is no clarity as to whether or not their signature should be obtained beforehand. In any case, the consensus at least among political party groups is essential to consider those texts as declarations¹⁶. In the 'speeches about the procedure' it was discussed that documents that are not signed by all political party groups could not be processed as a declaration by the Bureau¹⁷. Based on this, the Bureau rejected to put into process proposed texts on the ground of non-consensus among political party groups. In later, however, for joint statements, the practice of the Bureau has changed considerably. To overcome non-consensus among political party groups, the Bureau has sought common ground in cases where majority of political party groups agreed on an issue. The speaker gives the floor to political party groups' representatives. Each representative of the political party group read the joint statement's text either from the rostrum or from his/her seat. The disagreed party to the text is also given the floor to explain its rationale and position. However, there were examples in which joint statements were processed like declarations and read by the Bureau¹⁸.

Apart from political party groups and independent members, the signatory of declarations and joint statements could proliferate depending on the issue at stake. For example, the declaration on the support of the GNAT of membership of Macedonia, Albania, and Croatia to the North Atlantic Treaty Organization was signed by the presidents of the friendship group of these countries¹⁹. In another example, the

14 For example the Declaration on the genocide, in Bosnia and Herzegovina, **TBMM Tutanak Dergisi** (1995), Dönem 19, Cilt 93, Yasama Yılı 4, Birleşim 147, pp.348-349 accessed at <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d19/c093/tbmm19093147.pdf> on 8.6.2020

15 For example, the Declaration on Caucasus and Abkhazia, **TBMM Tutanak Dergisi** (1992), Dönem 19, Cilt 19, Yasama Yılı 2, Birleşim 14, p.58 accessed at <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d19/c019/tbmm19019014.pdf> on 5.6.2020

16 Neziroğlu, **Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları**, pp.127-128

17 **TBMM Tutanak Dergisi** (2004), Dönem 22, Cilt 47, Yasama Yılı 2, Birleşim 74, pp.26-33 accessed at <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c047/tbmm22047074.pdf> on 5.6.2020; **TBMM Tutanak Dergisi** (2004), Dönem 22, Cilt 68, Yasama Yılı 3, Birleşim 32, pp.222-228 accessed at <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c068/tbmm22068032.pdf> on 6.6.2020

18 See for example, the joint statement on Armenia's attacks to Azerbaijan TBMM Tutanak (2020), dated 16.7.2020 accessed at <https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem27/yil3/ham/b11401h.htm> on 28.12.2020; the joint statement on the United States sanctions on Turkey TBMM Tutanak (2020), dated 15.12.2020 accessed at <https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem27/yil4/ham/b03201h.htm> on 28.12.2020

19 **TBMM Tutanak Dergisi** (2004), Dönem 22, Cilt 53, Yasama Yılı 2, Birleşim 104, pp.314 accessed at <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c053/tbmm22053104.pdf> on 7.5.2020

declaration was signed by the foreign affairs commission president and the president and vice president of investigation commission on the issue.²⁰ There were also examples in which the speaker of the Parliament himself was among signatory of the texts as well²¹.

Under the RoP of the GNAT, political party groups are represented per the number of seats they have. Correspondingly, the motion for the adoption of a declaration should come from political party groups no matter whether parties decide to issue a text on their own or at the call of for example the speaker of the parliament²². If the motion to adopt a declaration comes from Member of Parliament (MPs) themselves, it was not processed by the Bureau. In an example MPs tabled a motion on Armenia's condemnation for its offensive and expansionist stand to Azerbaijan and demanded from Turkey to make all aid Azerbaijan. The speaker stated that the motion could not be processed by the Bureau in the light of RoP and customs, as it was signed by the MPs, not by the political party groups. The motion by the MPs was processed *only after* political party groups' statement for joining the motion and upon their signature, respectively²³. There were examples in which a declaration was adopted upon a presidency memorandum. In this case, the presidency memorandum was also put to the vote. For example, the declaration on the 40th anniversary of the Council of Europe (March 1989) was adopted upon the presidency memorandum stating that the document was prepared upon the agreement of political party groups²⁴. In another example, the text constituting, in essence, the basis of the declaration 'on the proposal that will be discussed in the French Parliament foreseeing punishment to those who reject the Armenian genocide' was processed by the Bureau as 'presidency explanation' substituting political parties' signatures²⁵.

Legally binding acts of the GNAT are laws and resolutions. Under Turkish constitutional and parliamentary law, resolutions are defined as acts other than laws that

20 The Declaration on the genocide in Bosnia and Herzegovina, **TBMM Tutanak Dergisi** (1995), Dönem 19, Cilt 93, Yasama Yılı 4, Birleşim 147, pp.348-349 accessed at <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d19/c093/tbmm19093147.pdf> on 8.6.2020. At that time, the Investigation Commission on Bosnia and Herzegovina was formed.

21 For example the Declaration on the mine accident in Soma **TBMM Tutanak Dergisi** (2014), Dönem 24, Cilt 77, Yasama Yılı 4, Birleşim 89, pp.576-577 accessed at <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d24/c077/tbmm24077089.pdf> on 8.5.2020; the Declaration on the coup attempt **TBMM Tutanak Dergisi** (2016), Dönem 26, Cilt 21, Yasama Yılı 1, Birleşim 114, pp.377-378 accessed at <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d26/c021/tbmm26021114.pdf> on 7.5.2020

22 The Declaration on the terrorist attacks in New Zealand accessed at <https://twitter.com/TBMMresmi/status/1106599145215791104/photo/1> on 28.12.2020

23 **TBMM Tutanak Dergisi** (1993), Dönem 19, Cilt 34, Yasama Yılı 2, Birleşim 95, pp.238-239 accessed at <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d19/c034/tbmm19034095.pdf> on 7.5.2020

24 **TBMM Tutanak Dergisi** (1989), Dönem 18, Cilt 24, Yasama Yılı 2, Birleşim 71, p.406 accessed at <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d18/c024/tbmm18024071.pdf> on 7.5.2020

25 **TBMM Tutanak Dergisi** (2011), Dönem 24, Cilt 9, Yasama Yılı 2, Birleşim 43, p.972 accessed at <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d24/c009/tbmm24009043.pdf> on 8.5.2020

do not foresee to put into force binding general obligations for citizens²⁶. Gözler argues that resolutions can be classified as; those regulating internal structure and working methods of the legislature; those adopted by the legislature within the framework of its relations with the executive and the judiciary; on the selection of members of the executive and finally those that are *sui generis* which do not fit either of these categories. Declaration of war and sending of Turkish armed forces abroad constitute examples of *sui generis* GNAT resolutions, in that respect according to Gözler²⁷. The resolutions of the Parliament have the force of implementation, particularly those on foreign affairs. For example, resolutions that authorize the government to send and deploy the Turkish army at the country's external borders *authorize* the government to do so. In the 27th term, on three times, twice on the same issue of the so-called Armenian genocide, and French President Macron's anti-Islam remarks, the GNAT has adopted a different approach pointing to a large extent a change until then practices. Until these examples, the GNAT declared its stance on the issue through the declarations and joint statements. The presidency memorandum 'on the condemnation and rejection of the GNAT of the United States Senate's decision on the so-called Armenian genocide which ignores fundamental rules of international law and distorts historical facts,' and 'on the French President Emmanuel Macron anti-Islam remarks' were processed by the Bureau. The presidency memorandums requesting the GNAT approval were put to the vote. Following the vote, the GNAT adopted resolutions in legal terms which, in essence, were subject to the issue of declaration or joint statement²⁸. In that regard, it could be argued that the condemnation of the GNAT on the concerned issues contributed to making the GNAT position official in legal terms, but this time through a resolution.

In the past, there were declarations named as 'resolution of the GNAT'. However, these were not resolutions in legal terms, just exemplifying inconsistencies about the employed language since in these examples, the legal procedure for the adaptation of a resolution was not followed. They were just declarations on the concerned issues named as 'resolution of the GNAT'²⁹ exemplifying the inconsistent naming examples, as discussed above. There were relatively limited examples where declarations were legalized through the enactment of resolutions in legal terms to the best of its knowledge. In both cases in 1939, Prime Minister Refik Saydam briefed the GNAT on its policy with the United Kingdom and France, respectively. After explaining Turkey's policy with these courses, he read declarations (*müşterek*

26 Kemal Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları: Ders Kitabı**, pp. 349-357, Bursa, Ekin, 11. Baskı, 2019

27 Kemal Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, pp.384-398, Bursa, Ekin Kitabevi, 2000.

28 Resolutions 1235 and 1237 on the condemnation, rejection, and ignore of the GNAT of the United States Senate's decision on the so-called Armenian genocide, Official Gazette dated 31.10.2019 and 14.12.2019 respectively. Resolution 1268 on the French President Emmanuel Macron anti-Islam remarks, Official Gazette dated 28.10.2020.

29 For example, the Declaration on Cyprus, **TBMM Tutanak Dergisi** (1994), Dönem 19, Cilt 58, Yasama Yılı 3, Birleşim 95, pp.460-461 accessed at <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d19/c058/tbmm19058095.pdf> on 1.7.2020

beyanname) detailing the course of relations between the parties³⁰. Following these in both cases, the GNAT adopted resolutions in legal terms declaring that the GNAT approved the Turkish government policy and the declarations given in the full text in the resolutions. Named as declarations, these were kinds of official documents agreed by Turkey, the United Kingdom, and France, respectively. It seems that it was the then single-party government choice to declare its policy with these countries accompanied by declarations; they were more than ‘declarations’.

On the other hand, the resolutions on ‘the confidence, salutation, and love of the Parliament to the Turkish army’ were similar in essence to the resolutions adopted in the 27th term³¹. That is to say, both types of resolutions, on the Turkish army and those adopted in the 27th term did not have the power of implementation, the topics were in essence subject to the issuing declarations or joint statements. Nevertheless, the GNAT chose to adopt resolutions on both cases as if to reinforce its position legally on the concerned issues as stated above.

Typically, declarations and joint statements are not put to the vote following their reading by the Bureau. However, there were examples in which they were also put to the vote. As stated above, declarations and joint statements have no legal base in the RoP. While this is the case, to put to the vote declarations and joint statements become extra problematic since the adoption of a declaration is already declaring the GNAT’s will. When declarations that were put to the vote are examined, it is seen that they were on particularly crucial issues of foreign and domestic affairs. To the best of its knowledge, the declarations that were put to the vote were on the ‘gratitude of the Turkish Parliament to the President, the National Security Council, and the Turkish Armed forces (1983), on the Cyprus issue (2003), on the Gaza flotilla raid (*Mavi Marmara*, 2010). In other cases, on the other hand, even demanded by MPs to put a declaration to the vote, the then speaker rejected the demand on the ground that this type of documents was not put into vote³². Moreover, in some cases, following a declaration’s adoption, the Bureau also put the authorization of the Bureau to the vote for ‘bringing the declaration to domestic and international community’s attention and taking necessary measures’³³. However, the authorization of the Bureau does not make sense under the RoP. It is a practice most likely raised from different understanding and political configuration of the Bureau back then.

30 The official names of the documents were ‘*müşterek beyanname*’. See Resolution 1093, dated 12.5.1939 and Resolution 1129, dated 23.6.1939. Official Gazette on 15.5.1939 and 26.6.1939, respectively.

31 Resolution 1513 dated 19.12.1946 and Resolution 1688 dated 15.2.1950. Official Gazette on 21.12.1946 and 18.1.1950, respectively.

32 For example the declaration on the Serbian brutality in Bosnia and Herzegovina, **TBMM Tutanak Dergisi** (1994), Dönem 19, Cilt 73, Yasama Yılı 4, Birleşim 45, pp.84-85 accessed at <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d19/c073/tbmm19073045.pdf> on 1.7.2020; the declaration on Greece **TBMM Tutanak Dergisi** (1995), Dönem 19, Cilt 88, Yasama Yılı 4, Birleşim 121, pp.136-137 accessed at <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d19/c088/tbmm19088121.pdf> on 1.7.2020

33 For example the declaration on Bosnia and Herzegovina, **TBMM Tutanak Dergisi** (1993), Dönem 19, Cilt 27, Yasama Yılı 2, Birleşim 53, pp.43-45 accessed at <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d19/c027/tbmm19027053.pdf> on 2.7.2020

Another issue is whether or not to give the floor to representatives of political party groups before or after a declaration's adaption. Since declarations and joint statements were adopted mostly after negotiations on the concerned issue, once a text is adopted, to a large extent, political party groups and MPs do not demand to take the floor. In an example, the speaker rejected giving the floor to the state minister on the ground that the political party groups signed the declaration, therefore, they should take the floor³⁴. In another, the speaker gave the floor to the representative of the political party after adopting the declaration. The speaker's practice was challenged by the Justice and Development Party's representative on the ground that there was no basis for political party groups to take the floor after adopting of a declaration. Eventually, the Party refused to take the floor while other party group did so³⁵.

Declarations and joint statements are adopted at any time according to the course of foreign and domestic politics upon the agreement of political parties during the negotiations in the Plenary. Available data shows that the declarations are adopted at the Plenary. In the past, neither a declaration nor joint statements were adopted outside the GNAT to the best of its knowledge. If an extraordinary development on foreign and/or domestic politics raised when the GNAT was in recess, the GNAT convened and following negotiations, it adopted a declaration on the given issue³⁶. However, in recent years, for declarations and joint statements, there is a change. They were adopted outside the Plenary and were not brought to the agenda of the GNAT. In other words, they were adopted either when the GNAT was in recess/adjourned or adopted out of Plenary when the GNAT was working according to its legislative year agenda. For example, the joint statement on the condemnation of the United States sanctions targeting internal affairs and justice ministers of Turkey (August 2018), and the joint statement on the extradition of Fethullah Gülen to Turkey by the United States (August 2019) were adopted while the GNAT was in recess. The joint statement on the attack against Turkish soldiers in Idlib (February 2020) was adopted outside the Plenary while the GNAT was officially working under its legislative year agenda. This practice raises the question of whether or not the texts adopted outside the Plenary should be accepted as declarations or joint statements.

34 The declaration on Greece, **TBMM Tutanak Dergisi** (1984), Dönem 17, Cilt 3, Yasama Yılı 1, Birleşim 43, pp.65-66 accessed at <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d17/c003/tbmm17003043.pdf> on 2.7.2020

35 The Declaration on Cyprus, **TBMM Tutanak Dergisi** (2003), Dönem 22, Cilt 6, Yasama Yılı 1, Birleşim 42, pp.409-416 accessed at <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c006/tbmm22006042.pdf> on 5.7.2020

36 For example, **TBMM Tutanak Dergisi** (1992), Dönem 19, Cilt 16, Yasama Yılı 1, Birleşim 94, accessed at <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d19/c016/tbmm19016094.pdf> on 2.7.2020; **TBMM Tutanak Dergisi** (1992), Dönem 19, Cilt 16, Yasama Yılı 1, Birleşim 97, accessed at <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d19/c016/tbmm19016097.pdf> on 2.7.2020.

4. IN LIEU OF CONCLUSION

Given that declarations and joint statements have no legal basis under the RoP of the GNAT, they are subject to different implementations as discussed above, most likely due to the political configuration in the Parliament and needs of their times. Therefore, it is thought that declarations and joint statements need to be regulated in the RoP of the Parliament to grant them legal basis that would in return, secure a more consistent implementation by the Bureau.

The data shows that the GNAT has increasingly adopted joint statements, not declarations, pointing to the fact that it becomes harder to reach consensus on foreign and domestic affairs. In light of this, distinguishing between the documents taken by consensus and majority becomes particularly important. The texts adopted outside the GNAT are another issue to be decided as to whether or not to accept them declarations or joint statements.

The issue of naming, putting to the vote, whether or not to give the floor to the representatives of political parties before or after the adaptation of a declaration or joint statement are other issues to be determined. A possible regulation in the RoP of the GNAT should clarify these issues as well.

Under the RoP of the Parliament, through the presidency memorandum, an issue can be subject to the GNAT resolution as it was done three times in the 27th term. Any amendment in the RoP should also clarify whether issues that are in essence subject to issuing of a declaration or joint statement could subject to the adoption of a resolution of the GNAT in legal terms.

REFERENCES

- BAKIRCI, Fahri, **Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulundaki Yerleşik Uygulamalar**, Ankara: TBMM Basımevi, 2015.
- GÖZLER, Kemal, **Türk Anayasa Hukuku**, Bursa, Ekin Kitabevi, 2000.
- GÖZLER, Kemal, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları: Ders Kitabı**, Bursa, Ekin, 11. Baskı, 2019.
- NEZİROĞLU, İrfan, **Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2008.
- SOYSAL, Mümtaz, **Dış Politika ve Parlamento**, Ankara, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1964.
- TBMM, **Parlamento Terimleri Sözlüğü**, accessed at <https://www.tbmm.gov.tr/docs/psozluk.pdf> on 10.5.2020
- WEISGLAS, Frans W. and DE BOER, Gonnine, (2007), ‘Parliamentary Diplomacy’, **the Hague Journal of Diplomacy**, 2, pp.93-99.
- TBMM Tutanak Dergisi** (1983), Dönem 17, Cilt 1, Yasama Yılı 1, Birleşim 5, accessed at <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d17/c001/tbmm17001005.pdf> on 1.6.2020
- TBMM Tutanak Dergisi** (1984), Dönem 17, Cilt 3, Yasama Yılı 1, Birleşim 43, accessed at <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d17/c003/tbmm17003043.pdf> on 2.7.2020
- TBMM Tutanak Dergisi** (1989), Dönem 18, Cilt 24, Yasama Yılı 2, Birleşim 71, accessed at <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d18/c024/tbmm18024071.pdf> on 7.5.2020
- TBMM Tutanak Dergisi** (1992), Dönem 19, Cilt 19, Yasama Yılı 2, Birleşim 14, accessed at <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d19/c019/tbmm19019014.pdf> on 5.6.2020
- TBMM Tutanak Dergisi** (1992), Dönem 19, Cilt 16, Yasama Yılı 1, Birleşim 94, accessed at <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d19/c016/tbmm19016094.pdf> on 2.7.2020
- TBMM Tutanak Dergisi** (1992), Dönem 19, Cilt 16, Yasama Yılı 1, Birleşim 97, accessed at <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d19/c016/tbmm19016097.pdf> on 2.7.2020.
- TBMM Tutanak Dergisi** (1993), Dönem 19, Cilt 27, Yasama Yılı 2, Birleşim 53, accessed at <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d19/c027/tbmm19027053.pdf> on 5.6.2020
- TBMM Tutanak Dergisi** (1993), Dönem 19, Cilt 34, Yasama Yılı 2, Birleşim 95, accessed at <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d19/c034/tbmm19034095.pdf> on 7.5.2020
- TBMM Tutanak Dergisi** (1994), Dönem 19, Cilt 73, Yasama Yılı 4, Birleşim 45, accessed at <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d19/c073/tbmm19073045.pdf> on 1.7.2020

- TBMM Tutanak Dergisi** (1994), Dönem 19, Cilt 58, Yasama Yılı 3, Birleşim 95, accessed at <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d19/c058/tbmm19058095.pdf> on 1.7.2020
- TBMM Tutanak Dergisi** (1995), Dönem 19, Cilt 79, Yasama Yılı 4, Birleşim 77, pp.401-403 accessed at <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d19/c079/tbmm19079077.pdf> on 15.12.2020
- TBMM Tutanak Dergisi** (1995), Dönem 19, Cilt 88, Yasama Yılı 4, Birleşim 121, accessed at <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d19/c088/tbmm19088121.pdf> on 1.7.2020
- TBMM Tutanak Dergisi** (1995), Dönem 19, Cilt 93, Yasama Yılı 4, Birleşim 147, accessed at <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d19/c093/tbmm19093147.pdf> on 8.6.2020
- TBMM Tutanak Dergisi** (1996), Dönem 20, Cilt 7, Yasama Yılı 1, Birleşim 66, p.390 accessed at <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d20/c007/tbmm20007066.pdf> on 15.12.2020
- TBMM Tutanak Dergisi** (1998), Dönem 20, Cilt 65, Yasama Yılı 4, Birleşim 20, accessed at <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d20/c065/tbmm20065020.pdf> on 5.6.2020
- TBMM Tutanak Dergisi** (2003), Dönem 22, Cilt 6, Yasama Yılı 1, Birleşim 42, accessed at <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c006/tbmm22006042.pdf> on 5.7.2020
- TBMM Tutanak Dergisi** (2004), Dönem 22, Cilt 68, Yasama Yılı 3, Birleşim 32, accessed at <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c068/tbmm22068032.pdf> on 6.6.2020
- TBMM Tutanak Dergisi** (2004), Dönem 22, Cilt 47, Yasama Yılı 2, Birleşim 74, accessed at <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c047/tbmm22047074.pdf> on 5.6.2020
- TBMM Tutanak Dergisi** (2004), Dönem 22, Cilt 53, Yasama Yılı 2, Birleşim 104, accessed at <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c053/tbmm22053104.pdf> on 7.5.2020
- TBMM Tutanak Dergisi** (2013), Dönem 24, Cilt 49, Yasama Yılı 3, Birleşim 98, accessed at <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d24/c049/tbmm24049098.pdf> on 30.5.2020
- TBMM Tutanak Dergisi** (2014), Dönem 24, Cilt 77, Yasama Yılı 4, Birleşim 89, accessed at <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d24/c077/tbmm24077089.pdf> on 8.5.2020.
- TBMM Tutanak Dergisi** (2016), Dönem 26, Cilt 21, Yasama Yılı 1, Birleşim 114, accessed at <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d26/c021/tbmm26021114.pdf> on 7.5.2020
- TBMM Tutanak Dergisi** (2011), Dönem 24, Cilt 9, Yasama Yılı 2, Birleşim 43, accessed at <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d24/c009/tbmm24009043.pdf> on 8.5.2020

- TBMM Tutanak (2020), dated 16.7.2020 accessed at <https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem27/yil3/ham/b11401h.htm> on 28.12.2020
- TBMM Tutanak (2020), dated 15.12.2020 accessed at <https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem27/yil4/ham/b03201h.htm> on 28.12.2020
- Constitution of Republic of Turkey (English version), accessed at https://global.tbmm.gov.tr/docs/constitution_en_2019.pdf
- Law no 3620, ‘Türkiye Büyük Millet Meclisinin Dış İlişkilerinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun’ dated 28.3.1990, accessed at <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=3620&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5> on 25.12.2020
- Rules of Procedure of Grand National Assembly of Turkey (English version), accessed at https://global.tbmm.gov.tr/docs/rules_of_procedure_en_2019.pdf
- Resolution 1093, dated 12.5.1939, Official Gazette on 15.5.1939
- Resolution 1129, dated 23.6.1939, Official Gazette on 26.6.1939
- Resolution 1513 dated 19.12.1946, Official Gazette on 21.12.1946
- Resolution 1688 dated 15.2.1950, Official Gazette on 18.1.1950
- Resolutions 1235 dated 30.10.2019, Official Gazette on 10.2019
- Resolutions 1237, dated 13.12.2019, Official Gazette on 14.12.2019
- Resolution 1268, dated 27.10.2020, Official Gazette on 28.10.2020
- The Declaration on the terrorist attacks in New Zealand accessed at <https://twitter.com/TBMMresmi/status/1106599145215791104/photo/1> on 28.12.2020

KRONİK*

KANUNLARIN TEŞKİLAT-I ESASİYEYE MUVAFAKATI**

Milaslı Gad FRANKO***

Paris Hukuk Fakültesi Hukuk-ı Esasiye müderris-i muhteremi mösyö Aşil Mestr'in bu bahse dair yazıp ilk nüshamızda intişar eden kıymetli makaleyi okuyucularımızın layıkıyla takdir ettiklerine eminiz. Muhterem muallimin mevzubahis ettiği mesele Avrupa ve Amerika edebiyat-ı hukukiyesinde büyük bir yer işgal etmekte olduğu gibi bizde de müntesibîn-i hukukun tedkikatını celbe layıktır. Bir memlekette hukuki demokrasinin yaşaması ancak kanunun hâkim bulunmasına menûit olup buna muvaffakiyet el vermek için de hükkâmın bir kanunun kıymet

* Bu bölümde Milaslı Gad Franko'nun, 1926 yılında anayasa hukuku alanında yayımlanmış iki makalesinin özgün metni ile çevirmiyazısına yer verilmiştir.

** Çevirmiyazı: Özge Yeşilirmak, Türk Dili ve Edebiyatı Öğretmeni
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3899-793X>

*** Milaslı Gad Franko 1880 yılında Milas'ta dünyaya gelmiştir. Babası Çanakalle ve Çumla Hahambaşı olup yazar, Milas'taki Hamidiye Musevi Mektebi'nde Türkçe ve Fransızca öğretmenliği yapmış, İzmir'de yayınlanan Hizmet ve Ahenk Gazetelerine zaman zaman yazılar göndermiştir. Yazar, bu yazılarında Osmanlının birliğini, Türklerin devlet-toplum yapısındaki etkinliğini, Yahudilerin Osmanlı Türkçesini veya Türkçeyi öğrenmesini ve içinde yaşadığı toplumla bütünleşmesini savunur. Bu yazıları ile Türkçü harekette saygınlık kazanmış, İttihat ve Terakki Cemiyeti İzmir Şubesi ile iyi ilişkiler içinde olmuştur. Daha sonraki yıllarda İzmir'e taşınan yazar burada basın-yayın ve gazetecilik ile uğraşmış çeşitli gazeteler çıkarmıştır. Sonrasında takip ettiği bazı hukuk işlerinden esinlenerek hukuk eğitimi almaya karar vermiş ve 1909 yılında Mekteb-i Hukuk-ı Şahane'den mezun olarak avukatlık ruhsatnamesi almış ve İzmir'de avukatlık yapmaya başlamıştır. Bu dönemde yazar aynı anda hem basın-yayın işleri yaparken hem de İzmir'i temsilen Aydın il genel meclisi üyeliği, İttihat ve Terakki Cemiyeti İzmir şubesi üyeliği ve Kızılay şubesi üyeliği gibi çeşitli siyasi ve sosyal görevlerde bulunur. Milli Mücadele sırasında Gad Franko, İzmir'in Yunanlılar tarafından işgaline karşı çıkmış, Ahenk Gazetesi'nde bu durumu protesto eden vatanseverlerin yazılarına yer vermiştir. İzmir'in işgalinden sonra çalışma ve yaşam şartlarının kötüleşmesi üzerine ailesi ile 1920 yılında İstanbul'a taşınmış burada avukatlık yapmaya devam etmiştir. Sonrasında bir dönem Avrupa'ya giden yazar Fransa'da Sorbonne Üniversitesi Hukuk Fakültesinde doktora başlamıştır. Doktora eğitimi esnasında Lozan Konferansı görüşmelerinde resmi heyette yer almamasına karşın Fransızca'yı çok iyi bilmesinden ve uluslararası hukuk işlerinde tecrübesinden dolayı Türk heyetine destek vermiş, heyete danışmanlık hizmeti sunmuştur. Yazarın bu vatansever tavrı Musul meselesine dair yaptığı çalışmalar ve yazılar ile de görülür (bkz. Tahir Kodal, "Musul Meselesi Sürecinde Milaslı Gad Franko ve Çalışmaları", *Belgi Dergisi*, Sayı: 2, 2020, s. 1809-1811). Doktorasını tamamlayarak 1928 yılında yeniden İstanbul'a dönen yazar avukatlık ve basın-yayın işlerine devam etmiştir. Yazar, çeşitli alanlarda kitaplar yayınladığı gibi özellikle 1926 yılında yayın hayatına başladığı "Hukuki Bilgiler Mecmuası" gibi süreli yayınlarla ülkede başta hukuk alanı olmak üzere sosyal bilimlerin gelişmesine katkı sunmaya çalışmıştır. Yazar 1942 yılında çıkarılan Varlık Vergisi Kanunu sonrasında çok büyük sıkıntılar çekmiş, sahibi olduğu hanı satmasına rağmen kendisine tahakkuk eden 375.000 liralık vergiyi ödeyememiş ve Aşkale'ye çalışmaya gönderilmiştir. Aşkale'den döndükten sonra Türkiye Yahudi Cemaati'nin Türkleşmesi, Siyonizm'in zararları vb. konularda yıllarca savunduğu düşüncelerinde önemli değişiklikler olmuş, Filistin'e gitmek için 1943 yılında vize istese de bu izin kendisine verilmemiştir. 12 Ağustos 1954 yılında İstanbul'da hayata gözlerini yummuştur.

ve mahiyetini takdire salahiyetini kabul etmek elzemdir. Kanunların esası, temeli, menbaı Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'dur; Cumhuriyet'in nüfus tezkeresidir. Devletin, efradın hukuku o kanunun himayesine muhavveldir. Eğer siyasi cereyanların tesiri, ani ve geçici sebeplerin tazyiki altında meclisler bilerek veya farkına varmayarak teşkilat-ı esasiye kanununa mugayir bir kanun kabul ve neşretmişler ise hâkim o kanunu tatbik etmek mecburiyetinde bulunmaz. Bu, teşkilat-ı esasiye kanununun hüsn-i sıyanetini temin edecek en mühim bir vasıttır. Hâkimlere bu hakkı vermekle evvela hükkâmın mevkii âlâ edilmiş olur. Hükkâmın mevkini yükseltmekte ise hem devletin, hem efradın faidesi büyüktür. Saniyen efradın hukuku daha ziyade masûn olur. Zira teşkilat-ı esasiye kanununun temin ettiği hürriyetlere mugayir bir kanun, her nasılsa intişar etmiş olsa bile teşkilata mugayereti ispat edildiği anda tatbik edilmemek suretiyle hukuk-ı efradı masûn ve mahfuz kalır. Salisen bizzat meclis böyle bir murakabeye tabi olduğunu düşündükçe kavanini ihzarda fazlasıyla teenni eder; bu da bir faidedir. Vâzı-ı kanunlarımız böyle düşündükleri içindir ki, Teşkilat-ı Esasiye'nin 103'üncü maddesinde "Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun hiçbir maddesi, hiçbir sebep ve bahane ile ihmal veya tadil olunamaz. Hiçbir kanun Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'na münafi olamaz." diye emretmişlerdir. Eğer mezkûr maddenin emr-i sarihine rağmen teşkilata mugayir bir kanun çıkarıp da hükkâmın onu adem-i tatbike salahiyeti olmazsa 103'üncü maddenin hikmet-i tedvini kalamaz. Binaenaleyh bir âlimin dediği gibi Kanun-ı Esasi'yi ihlal eden herhangi bir kanun, bir kanun taklidinden başka bir şey olamayacağını tekrar ile beraber hükkâmımıza böyle mukalled kanunları tatbik etmemek hususunda hakk-ı takdir verilmek lazımdır; daha doğrusu bu hakk-ı takdir Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun 103'üncü maddesince hükkâma verilmiş olup hükkâmın o salahiyeti istimâl etmelerini temenni etmek lazımdır.

Pek mühim addettiğimiz bu mesele hakkında erbab-ı hukukumuzun lütfedecekleri yazıları şükranla kabul edeceğiz.

Hukuki Bilgiler Mecmuası, Sayı 2, 1926. s. 63-64.

قانونلرک تشکيلات اساسیه موافقی

بارس حقوق فاکولتهسی حقوق اساسیه مدرس محترمی موسیو آشیل مهسرتک بویجته دائر یازوب ایلمک نسخه مزده انتشار ایدن قیمتلی مقاله یی او قویوجیلر مکزک لایقجه تقدیر ایتدکلرینه امینز؛ محترم معلمک موضوع بحث ایتدیکی مسئله اوروپا و امریکا ادبیات حقوقیه سنده بویوک بریر اشغال ایتمکده اولدیغی کبی بزدهده منتسبین حقوقک تدقیقاتی جلبه لایقدر . بر مملکتده حقیقی ده موقراسی نك یاشاماسی آنجق قانونک حاکم بولونمسنه منوط اولوب بوکا موفقیت الیرمک ایچونده حکامک بر قانونک قیمت و ماهیتی تقدیره صلاحیتی قبول ایتمک الزمدر؛ قانونلرک اساسی، تملی ، منبئی تشکيلات اساسیه قانونیدر؛ جمهوریتک نفوس تذکره سیدر . دولتک ، افرادک حقوقی او قانونک حمایه سنه محولدر . اکر سیاسی جریانلرک تأثیری ، آنی و کچیجی سببلرک تضییقی آلتنده مجلسلر بیلهرک ویا فرقه و ارمایه رق تشکيلات اساسیه قانونه مغایر بر قانون قبول ونشر ایتملر ایسه حاکم او قانونی تطبیق ایتمک مجبوریتنده بولونماز؛ بو، تشکيلات اساسیه قانونک حسن صیانتی تأمین ایدمکک مهم بروسطه در . حاکملره بوحق ویرمکه اولا حکامک موقعی اعلا ایدلمش اولور؛ حکامک موقعی یوکسکتمکده ایسه هم دولتک ، هم افرادک فائدهسی بویوکدر . ثانیاً افرادک حقوقی دها زیاده مصون اولور؛ زیرا ، تشکيلات اساسیه قانونک تأمین ایتدیکی حریتلره مغایر بر قانون ، هر نصلسه انتشار ایتمش اولسه بیله ، تشکيلات مغایرتی اثبات ایدلدیکی آنده تطبیق ایدلامک صورتیه حقوق افراد مصون و محفوظ قالیر . ثالثاً بالذات مجلس بویله بر مراقبه یه تابع اولدیغی دوشوندکجه قوانینی احضارده فضلهمیله ثانی ایدر؛ بوده بر فائده در . واضح قانونلر من بویله دوشوندکلری ایچوندرکه تشکيلات اساسیه نك ۱۰۳نجی ماده سنده « تشکيلات اساسیه قانونک هیچ بر مادهسی ، هیچ بر سبب و بهانه یله اهما و یا تعطیل اولنه ماز . هیچ بر قانون تشکيلات اساسیه قانونه منافی اوله ماز » دیه امر ایتملر در؛ اکر ، مذکور ماده نك امر صریحنه رغماً تشکيلات مغایر بر قانون چیقوب ده حکامک اونی عدم تطبیقه صلاحیتی اولمازسه ۱۰۳نجی ماده نك حکمت تدوینی قالماز . بناء علیه بر عالمک دیدیکی کبی قانون اساسی یی اخلاص ایدن هر هانکی بر قانون ، بر قانون تقلیدندن باشقه برشی اوله مایه جغنی تکرار ایله برابر حکامزده بویله مقلد قانونلری تطبیق ایتممک خصوصنده حق تقدیر ویرمک لازمدر؛ دها دوغروسو بوحق تقدیر تشکيلات اساسیه

— ۶۴ —

قانونك ۱۰۳نجى ماده سىنجه حكامه وىرلىش اولوب حكامك اوصلاحيق استعمال ايتىليري
تمنى ايتك لازمدر .

پك مهم عد ايتديكمز بو مسئله حقنده ارباب حقوقك لطف ايده جكلى يازيلرى
شكرانه قبول ايده جكلى .

KAVANİNİN TEŞKİLAT-I ESASİYE'YE MUVAFAKATI*

Milaslı Gad FRANKO

Mecmuamızın birinci nüshasında Paris Hukuk Fakültesi muhterem profesörlerinden Mösyö Aşıl Mestr (A. Mestre) uzun bir makalesinde Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'muzun 103'üncü maddesine göre, bir Türk hakimi bir kanunun Teşkilat-ı Esasiye'ye mugayir olduğuna kanaat ederse onu tatbik etmek mecburiyetinde olmadığı nazariyesini esaslı surette müdafaa etmiş idi. Mecmuanın ikinci nüshasında dahi bu "hukuki fikirler" in bir fikrasını aynı bahse hasretmiş idim. Bu usul ve bu esas yalnız bizde mevcut olmayıp Amerika'da dahi tatbik edildiği de kaydolunmuş idi. Anadolu'dan aldığım bir mektupta bu nazariye etrafında bazı mütalaalar dermeyeran edildikten sonra bizde 103'üncü maddenin tatbikine medar olacak bazı kavaninin misal olarak gösterilmesi arzusu izhar edilmiştir.

Biz, yalnız prensipten bahsettik; filan kanun teşkilat-ı esasiyeye mugayirdir demedik. Bu, hükkâmın takdirine muhavvel bir keyfiyettir. Benim istediğim şudur ki Türk hakimi inde'l-icab Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'yla müemmen olan hukuk-ı devlet ve hukuk-ı ibadın, hatta Meclis'in kanunlarına karşı bile, müdafaa vazife ve salahiyeti kendisinde mündemic bulunduğu kanaatini beslesin ve mevkiinin nezaket ve ehemmiyeti nazarında bir kat daha artsın; bir cümle ile telhis-i maksad etmek icab ederse bu ilmî nazariyenin ve bi'n-netice bu hukuki zihniyetin bizde inkişaf etmesi pek ziyade temenni edilecek bir haldir.

Fakat mademki muhabirimiz bazı misaller istiyor, biz sırf bir mütalaa kabilinden olarak iki misal dermeyeran edeceğiz.

* Çevrimyazı: Kerim AKAR, Arşiv Görevlisi, Kütüphane ve Arşiv Hizmetleri Başkanlığı
E-posta: kerimakar@tbmm.gov.tr
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7729-9704>

Birinci misali Posta Nizamnamesi'nden alacağım; eski bir nizamnamede kıymet-i mukaddereli mektuplar için ahkâm yoktur; ikinci nizamnamede kıymet-i mukaddereli mekâtibden bahsedilmektedir; birinci nizamnamede bir mektubun muhteviyatı postaya doğru söylenmediği hakkında şüphe hasıl olduğu takdirde memurun, teşekkül edecek bir heyet-i mahsusa huzurunda mektubu açabileceğini söylemiş iken ikinci nizamname bu ahkâmı meskût bırakmıştır. Zaten kıymet-i mukaddereli mektuplar hakkında gerek Türkiye'de gerek Avrupa'nın her tarafında kabul edilen usul; alem ve mıntika muvafık bir surette olarak, postanın mektup muhteviyatıyla alakadar olmamasıdır; mesela bin lirayı muhtevi olan bir mektubu postaya veriyorsunuz; siz derununda yüz lira olduğunu söyleyerek ona göre posta resmi veriyorsunuz, bunu idare bilse dahi alakadar olamaz; posta idaresi mektubu aldığı o ücret mukabilinde mürselün-ileyhe teslimini taahhüd ediyor; bu taahhüdünü yapmazsa yüz lira verecek; zira yüz liranın nakliye resmini aldı; binaenaleyh mektup sahibi, mektubu zayi olursa, farkını kaybeder; aksi dahi doğrudur; mektupta boş bir kağıt var iken siz onu postaya verir iken derununda yüz lira vardır dediniz, bundan da posta müteessir olmaz; mademki yüz liralık diye ücret almıştır, mektubu mahalline isal etmezse yüz lira verecektir; bütün Avrupa nizamnamelerinde sarahatle kabul edilmiş olan bu usul bizde dahi caridir, ehemmiyeti de büyüktür. Mesela Antalya veya Mersin'in iş zamanında paraya ihtiyacı vardır; buradaki bankalar haftada birkaç yüz bin lira gönderecekler; posta ücreti lira başına bir guruşdur; bankalar bu masrafa tahammül edemezler; ve bu masrafa tabi tutulacaklarsa parayı göndermezler; o halde mesela on bin liralık bir mektubun muhteviyatını yüz; ya beş yüz diye postaya bildirerek kaydederler; sonra sigorta şirketine müracaatla o mektubu on bin lira için sigorta ederler; fakat lira başına beş veya on para verirler; bu işten posta katiyen zarar görmüyor; memleket de paranın kolay tedavül etmesinden dolayı iktisaden müstefid oluyor.

İmdi, böyle bir meselede, posta şubelerinden biri; kıymet-i mukaddereli bir mektubu açıp beyan edilen kıymetten fazla para çıkmıştır diye eski nizamnameye göre hem fazla resmi hem ceza-yı nakdiyi almıştır; halbuki ikinci nizamnamede sarahaten bilumum mer'i olan posta ahkâm-ı kanuniye ve nizamiyesinin ikinci nizamname ahkâmıyla kabil-i telif olmayanları mefsuhdur deniliyor. İş, mahkemeye düştü; mahkeme-i asliye ikinci nizamname sarahaten evvelki nizamnameyi feshetmemiştir diyerek yapılan muameleyi tasvip etti; temyiz, hayır! İlk nizamnamenin mevzubahis ahkâmı ikinci nizamnamenin kıymet-i mukaddereli mekâtibe ait ahkâmıyla kabil-i telif değildir diye nakzetti; mahkeme-i asliye birinci nizamname hâstır; ikincisi âmdir; hâs, sarahat olmadıkça âmın şümülünden hariçtir diyerek ısrar etti; mahkeme-i temyiz heyet-i umumiyesi bu kararı tasdik etti. İmdi, hakim, Teşkilat-ı Esasiye'ye muğayir bir kanun ve bir nizamnameyi tatbik etmemek salahiyetini kendisinde görseydi Teşkilat Kanunu'nun 81'inci maddesi mucibince posta idaresinin muamelesini kabul etmeyerek tashih edecekti. Zira mezkûr maddeye göre postalara verilen evrak, mektuplar ve her nev' emanat ancak salahiyettar müstantik ve mahkeme kararı olmadıkça açılmaz ve telgraf ve telefon ile vaki olan muhaberatın mahremiyeti ihlal olunamaz; buna karşı bir kanun ve nizamname vaz edilmiş ise eser-i zühul olarak telakki edilmeli ve böyle bir nizamname mahakim tarafından tatbik edilmemelidir.

İkinci misali de son 22 Mart 1926 tarihli kanundan alacağım. Bu kanuna göre memleketi terk etmiş olan mübadillerden hatta kâtib-i adlce musaddak senedatla matlubu olan dainler, mahkemeye müracaatla mübadilin emlakinden istifa-yı hak edemeyeceklerdir; dainler, Maliye Vekaletinde matlublarını kaydedip hin-i tasfiyede bir şey kalırsa istifa-yı hak edeceklerdir; bir hakim, bu kanunu Teşkilat-ı Esasiye'nin hakk-ı tasarruf ve hakk-ı ticaret ahkâmına muvafık görmeyebilir; başka hakim muvafık görür; muvafık görmeyen tatbik etmez, temyiz mezkûr kanunun Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'na mugayir olmadığına kani ise ilamı nakzeder; ilk hakim kanaatinde musır ise heyet-i umumiye meseleyi halleder. Maksat, prensibi tayindedir; hakim, neşredilen kanunları bir makine gibi tatbik memur değildir; hakim, akl-ı selimini, mantığını, kanunun ruhunu anlamaya hasreder; bir kanunu Teşkilat-ı Esasiye'ye – ki kanunların kanunudur- mugayir gördüğü gibi onu tatbik kendisinde mecburiyet hissetmez; zira ahkâm, evvel emirde, yüksek bir vicdandır.

Hukuki Bilgiler Mecmuası, Sene: 1, Kânunıevvel 1926, Numara: 4, s. 181-184.

په ١٠ نېټه
١٩٢٦

حقوقی بیلگیلر مجموعه سی

آیده بر نشر اولنور

DOCTRINE

تَبَعَاتُ

حقوقی فکر لر — RÉFLEXIONS JURIDIQUES

فوانیک تشکیلات اساسیه بر موافقی

مجموعه مرکز برنجی نسخه سنده پارس حقوق فاکولته سی محترم پروفیسور لرندن موسیو اشیل مهستر A. mestre اوزون بر مقاله سنده تشکیلات اساسیه قانونمژک ١٠٣ نجی ماده سنه کوره، بر تورک حاکمی بر قانونک تشکیلات اساسیه مغایر اولدیغنه قناعت ایدرسه اونی تطبیق ایتمک مجبوریتنده اولمادیغی نظریه سنی اساسلی صورتده مدافعه ایتمش ایدی . مجموعه نیک ایکنجی نسخه سنده دخی بو «حقوقی فکر لر» ک بر فقره سنی عینی بجه حصر ایتمش ایدم . بو اصول و بو اساس یالکنز بزده موجود اولمایوب آمریقاده دخی تطبیق ایدلدیکی ده قید اولونمش ایدی . آناطولیدن آلدیغیم بر مکتوبده بو نظریه اطرافنده بعض مطالعلر درمیان ایدلکدن سوکرا بزده ١٠٣ نجی ماده نیک تطبیقته مدار اوله جق بعض قوانیک مثال اوله رق کوسترلمسی آرزوسی اظهار ایدلمشدر .

بز، یالکنز پره نییدن بحث ایتدک؛ فلان قانون تشکیلات اساسیه مغایر در دیمه دک، بو حکامک تقدیرینه محول بر کیفیتدر . نم ایسته دیکم شودر که تورک حاکمی عندالایجاب

تشکیلات اساسیه قانونیه مؤمن اولان حقوق دولت و حقوق عبادک، حتی مجلسک قانونلرینه قارشو بیله ، مدافعه وظيفه و صلاحیتی کنديسینده مندیج بولوندیغی قناعتی بسله سین وموقعنک نزاکت واهمیتی نظرینده برقات دها آرتسین، برجه ایله تلخیص مقصد ایتک ایجاب ایدرسه بوعلمی نظریه نك و بالنتیجه بوحقوقی ذهیتک بزده انکشاف ایتسی پک زیاده تمنی ایدبله جک بر حالدر .

فقط مادامکە مخبر من بعض منالرا ایسته بور، بز، صرف بر مطالعه قیلندن اوله رق ایکی مثال در میان ایده جکز.

برنجی مثال پوسته نظامنامه سندن آله جغ؛ اسکی بر نظامنامه ده قیمت مقدره لی مکتوبلر ایچون احکام بوقدر؛ ایکنجی نظامنامه ده قیمت مقدره لی مکاتیدن بحث ایدلمکده در؛ برنجی نظامنامه ده بر مکتوبک محتویاتی پوسته یه دوغرو سویلمدیکی حقدده شهه حاصل اولدیغی تقدیرده مأمورک، تشکل ایده جک بر هیئت مخصوصه حضورنده مکتوبی آچه بیله جکنی سویله مش ایکن ایکنجی نظامنامه بواحکامی مسکوت براقشدر. ذاتاً قیمت مقدره لی مکتوبلر حقدده کرک تورکیاده کرک اوزروپانک هر طرفنده قبول ایدیلن اصول؛ علم و منطقه موافق بر صورتده اوله رق، پوسته نك مکتوب محتویاتیله علاقه دار اولماماسیدر؛ مثلا بیک لیرانی محتوی اولان بر مکتوبی پوسته یه وریورسکز؛ سز دروننده یوز لیرا اولدیغی سویله یه رک آکا کوره پوسته رسمی وریورسکز، بونی اداره بیلسه دخی علاقه دار اوله ماز؛ پوسته اداره سی مکتوبی آلدیغی او اجرت مقابلنده مرسل الیه تسلیمی تعهد ایدییور؛ بوتعهدی یامازسه یوز لیرا ویره جک؛ زیرا یوز لیرانک نقلیه رسمی آلدی؛ بناء علیه مکتوب صاحبی، مکتوبی ضایع اولورسه، فرقی غائب ایدر؛ عکسی دخی دوغرودر؛ مکتوبده بوش بر کاغذ وار ایکن سز اونی پوسته یه ویرر ایکن دروننده یوز لیرا واردر دیدیکز، بوندده پوسته متأثر اولماز؛ مادامکە یوز لیرانک دیه اجرت آلمشدر، مکتوبی محلنه ایصال ایتزسه یوز لیرا ویره جکدر؛ بتون اوروپا نظامنامه لرنده صراحتله قبول ایدلش اولان بو اصول بزده دخی جاریدر، اهمیتی ده بویو کدر. مثلا آنطالیه ویا مرسینک ایش زماننده پارویه احتیاجی واردر؛ بوراده کی بانقهلر هفته ده براقچ یوز بیک لیرا کوندره جکار؛ پوسته اجرتی لیرا باشنه وغروشدر؛ بانقهلر بومصرفه تحمل ایده مزلر؛ بومصرفه تابع طوتوله- جقلسه پاروی کوندر مزلر؛ او حالده مثلا اون بیک لیرانک بر مکتوبک محتویاتی یوز؛ یابش یوز ده یه پوسته یه بیلدیره رک قید ایدرلر؛ صوکر سسیغورطه شرکتنه مراجعتله او

مکتوبی اون بیک لیرا ایچون سیغورطه ایدرلر؛ فقط لیرا باشنه بش ویا اون پاره ویررلر؛ بو ایشدن پوسته قطعاً ضرر کورمه یور؛ مملکتده پاره نیک قولای تداول ایتسندن دولایی اقتصاداً مستفید اولو یور .

امدی، بویله بر مسئله ده، پوسته شعبه لر نندن بری؛ قیمت مقدره لی بر مکتوبی آچوب بیان ایدیلن قیمتدن فضلده پاره چیقمشدرده یه اسکی نظامنامه یه کوره هم فضلهرسمی هم جزای تقدییی آمشدر؛ حالبوکه ایکنجی نظامنامه ده صراحةً بالعموم مرعی اولان پوسته احکام قانونیه ونظامیه سنک ایکنجی نظامنامه احکامیه قابل تالیف اولمایانلری مفسوخدر ده نیلیور. ایش، محکمه یه دوشدی؛ محکمه اصلیه ایکنجی نظامنامه صراحةً اولکی نظامنامه یی فسخ ایتهمشدر ده یه ریک یاپیلان معاملیه یی صویب ایتدی؛ تمیز، حیر! ایلك نظامنامه نك موضوع بحث احکامی ایکنجی نظامنامه نك قیمت مقدره لی مکاتبه عائد احکامیه قابل تالیف ده کلدر ده یه نقض ایتدی؛ محکمه اصلیه برنجی نظامنامه خالصدر؛ ایکنجیسی عامدر؛ خاص، صراحت اولمادجه، عامک شمولندن خارجدر ده یه ریک اصرار ایتدی؛ محکمه تمیز هیئت عمومی سی بو قراری تصدیق ایتدی. امدی، حاکم، تشکیلات اساسیه یه مغایر بر قانون بر نظامنامه یی تطبیق ایتتمک صلاحیتی کنديسنده کورسه ییدی تشکیلات قانوننک ۸۱نجی ماده سی موجبجه پوسته اداره سنک معامله سنی قبول ایتیه ریک تصحیح ایده جکدی. زیرامد کور ماده یه کوره پوسته لره ویریلن اوراق، مکتوبلر وهر نوع امانات آنجق صلاحیتدار مستنطق و محکمه قراری اولمادجه آچیلماز و تلغراف و تلفون ایله واقع اولان مخبراتک محرمیتی اخلال اولنه ما؛ بوکا قارشو بر قانون ونظامنامه وضع ایدلمش ایسه اثر ذهول اوله رق تبقی ایدلمه لی و بویله بر نظامنامه محاکم طرفندن تطبیق ایدلمه ملیدر .

ایکنجی مثالی ده صوک ۲۲ مارت سنه ۱۹۲۶ تاریخی قانوندن آله جفم. بو قانونه کوره مملکتی ترک ایتمش اولان مبادلردن حتی کاتب عدلجه مصدق سنداته مطلوبی اولان دأئتر، محکمه یه مراجعتله مبادلک املاکندن استیفای حق ایدمه یه جکلردر؛ دأئتر، مالیه وکالنده مطلوبلری قید ایدوب حین تصفیه ده برشی قالیرسه استیفای حق ایده جکلردر؛ بر حاکم، بو قانونی تشکیلات اساسیه نك حن تصرف وحق تجارت کبی احکامنه موافق کورمه یه بیلیر؛ بشقه حاکم موافق کورور؛ موافق کورمه ین تطبیق ایتمز، تمیز مذ کور قانوننک تشکیلات اساسیه قانوننه مغایر اولمادیغنه قانع ایسه اعلامی نقض ایدر؛ ایلك حاکم قناعتنده مصر ایسه هیئت عمومی مسئله یی حل ایدر. مقصد، پرنسپیی تعینده در؛ حاکم،

— ۱۸۴ —

نشر ایدیلن قانونلری برماکنه کبی تطبیقه مأموردکلدر؛ حاکم، عقل سلیمنی، منطقتی، قانونک
روحنی آکلامغه حصر ایدر؛ بر قانونی تشکیلات اساسیه یه - که قانونلرک قانونیدر -
مغایر کوردیکی کبی آنی تطبیقه کندیسند مجبوریت حس ایتمز؛ زیرا حاکم، اول امرده،
یوکسک بر وجداندر .



HÜKÜMETLERİN POLİTİKA GÜNDEMLERİ: 1983 SONRASI
KANUNLAR ÜZERİNE BİR İNCELEME
Berk ESEN - Eda BEKTAŞ - Esra İŞSEVER EKİNCİ

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE TÜRK
KAMU PERSONEL YÖNETİMİNİN ÖRGÜTLENMESİ
Levent DEMİRELLİ - Recep AYDIN

BİR KANUNUN TAHLİLİ: 7248 SAYILI KANUN NEDİR, NE DEĞİLDİR?
Prof. Dr. Mustafa ŞENTOP

BİLGİ EDİNME HAKKI İHLALLERİNİN ÖNLENMESİ İÇİN KAMU DENETÇİLİĞİ
KURUMUNA YAPILAN ŞİKÂyetLER ÜZERİNE KURUM TARAFINDAN VERİLEN
KARARLARIN YORUMU
Rukiye Mehtap ÖZLÜ

İMAR KISITLAMALARI VE MÜLKİYET GÜVENLİĞİ
Prof. Dr. Ömer Faruk GENÇKAYA - Bayram ÖZ

TERAKKİPERVER CUMHURİYET FIRKASI VE SERBEST CUMHURİYET
FIRKASI ÖZELİNDE II. VE III. MECLİS'TE PARLAMENTO İÇİ MUHALEFET ÜZERİNE
BİR DEĞERLENDİRME
Hafsa Nur ENGELÖĞLU

DECLARATIONS AND JOINT STATEMENTS OF GRAND NATIONAL ASSEMBLY
OF TURKEY ON FOREIGN AND DOMESTIC AFFAIRS
Kübra ASLAN

KRONİK
KANUNLARIN TEŞKİLAT-I ESASİYEYE MUVAFAKATI
KAVANİNİN TEŞKİLAT-I ESASİYE'YE MUVAFAKATI
Milaslı Gad FRANKO

