

# MEDENİYET ARAŞTIRMALARI DERGİSİ

JOURNAL OF  
CIVILIZATION  
STUDIES

Cilt: 6 Sayı: 2 Aralık 2021

Volume: 6 Issue: 2 December 2021

ISSN: 2148-1652 e-ISSN: 2636-8374



# MEĞENİYET ARAŞTIRMALARI DERĐİŐİ

JOURNAL OF CIVILIZATION STUDIES

## EDİTÖRLER / EDITORS

Prof. Dr. Hamza ATEŞ (BaŐ Editör /  
Editor in Chief)  
İstanbul Medeniyet Üniversitesi  
hamza.ates@medeniyet.edu.tr

Doç. Dr. Sezai ÖZTOP  
İstanbul Medeniyet Üniversitesi  
sezai.oztop@medeniyet.edu.tr

## Dizgi ve Mizanpaj Layout Editor

Blm. Uzm. A. Muhammet BANAZILI

## Sorumlu Yazı İŞleri Müdürü Managing Editor

Doç. Dr. Sezai ÖZTOP,  
İstanbul Medeniyet Üniversitesi

## Sekreterya Secretariat

Bilim Uzmanı A. Muhammet BANAZILI

## MEĞENİYET ARAŞTIRMALARI DERĐİŐİ

JOURNAL OF CIVILIZATION STUDIES

## Sahibi / Owner

İstanbul Medeniyet Üniversitesi adına  
on behalf of the Istanbul Medeniyet University  
Prof. Dr. GülŖettin ÇELİK, Rektör / Rector

**Cilt / Volume** : 6  
**Sayı / Issue** : 2  
**Yıl / Year** : Aralık / December 2021  
**ISSN** : 2148 - 1652  
**e-ISSN** : 2636 - 8374

Copyright © Aralık / December 2021

## **Medeniyet Araştırmaları Dergisi (MAD)** **Journal of Civilization Studies**

□ İstanbul Medeniyet Üniversitesi'ne bağlı Medeniyet Araştırmaları Uygulama ve Araştırma Merkezi (İSMAM) bünyesinde çıkarılmaktadır. Yılda 2 kez yayımlanan uluslararası hakemli bir dergidir. Türkçe veya İngilizce dillerinde kamu yönetimi, siyaset bilimi, uluslararası ilişkiler, iktisat, işletme, ekonometri, finans, maliye, sosyoloji ve felsefe alanlarında çalışmalarına yer veren elektronik bir dergidir. Dergi özgün araştırma makalesi, derleme makale, kitap incelemesi ve yorumlar yayımlar. Yayımlanmak üzere kabul edilen yazıların her türlü yayın/telif haklarının dergiye ait olduğu yazar tarafından kabul edilir. Dergide yayımlanan makalelerin dil, etik, yasal ve bilimsel sorumluluğu yazara aittir. Makaleler kaynak gösterilmeden kullanılamaz. Tüm hakları saklıdır.

□ *Journal of Civilization Studies is published on behalf of the Center for Civilization Studies (ISMAM) of Istanbul Medeniyet University. The journal is an international peer-reviewed journal published semiannually. Areas covered include public administration, political science, international relations, economics, business, econometrics, finance, sociology and philosophy. The journal publishes original research articles, review articles, book reviews and commentaries in Turkish or English languages. The copyright of the manuscripts published in the journal belongs to the journal. The author agrees to transfer all copyrights of the manuscript which has been approved to be published in the journal. The author accepts full responsibility for the article. The views in the manuscripts published in the journal are personal views of the authors, and do not represent the official views of the journal. All rights reserved.*

## İndeksler / Indexing:

- SOBIAD
- BASE (Bielefeld Academic Search Engine)
- Google Scholar
- idealonline
- DRJI (Directory of Research Journals Indexing)
- ResearchBib
- Eurasian Scientific Journal Index
- CiteFactor
- InfoBase Index



İSTANBUL MEDENİYET ÜNİVERSİTESİ  
MEDENİYET ARAŞTIRMALARI UYGULAMA VE  
ARAŞTIRMA MERKEZİ

# MEDENİYET ARAŞTIRMALARI DERGİSİ

*ISTANBUL MEDENİYET UNIVERSITY  
CENTER FOR CIVILIZATION STUDIES  
JOURNAL OF CIVILIZATION STUDIES*

**Cilt / Volume: 6**

**Sayı / Issue: 2**

**Yıl / Year: 2021**

**MEDENİYET ARAŞTIRMALARI DERGİSİ**  
**DANIŞMA KURULU**  
**JOURNAL OF CIVILIZATION STUDIES**  
**ADVISORY BOARD**

Prof. Dr. Abdelwahab El  
AFFENDI  
(University of Westminster)  
Prof. Dr. Ahmet İNAM  
(Orta Doğu Teknik  
Üniversitesi)  
Prof. Dr. Ahmet KALA  
(İstanbul Üniversitesi)  
Prof. Dr. Ahmet KAVAS  
(İstanbul Medeniyet Üniversitesi)  
Prof. Dr. Ahmet NOHUTÇU  
(İstanbul Medeniyet Üniversitesi)  
Prof. Dr. Ali FARAZMAND  
(Florida Atlantic University)  
Prof. Dr. Alim YILMAZ  
(İstanbul Medeniyet Üniversitesi)  
Prof. Dr. Anthony PAGDEN  
(UCLA)  
Yrd. Doç. Dr. Ayesha HANIF  
(University of Punjab)  
Prof. Dr. Ayşegül MENGİ  
(Ankara Üniversitesi)  
Prof. Dr. Bedri GENCER  
(Yıldız Teknik Üniversitesi)  
Prof. Dr. Birol AKGÜN  
(Türkiye Maarif Vakfı Başkanı)  
Prof. Dr. Brett BOWDEN  
(University of Western Sydney)  
Prof. Dr. Burhan KÖROĞLU  
(Bahçeşehir Üniversitesi)  
Prof. Dr. Burhanettin DURAN  
(SETA Genel Koordinatörü)  
Prof. Dr. Bünyamin  
ÖZGÜLTEKİN  
(Altınbaş Üniversitesi)  
Prof. Dr. Carter V. FINDLEY  
(Ohio State University)  
Prof. Dr. Prof. Dr. Cemal  
KAFADAR  
(Harvard University)  
Prof. Dr. Cemil AYDIN  
(George Mason University)  
Prof. Dr. Cemal KAFADAR  
(Harvard University)

Prof. Dr. Cemil AYDIN  
(George Mason University)  
Prof. Dr. Emilio Gonzales FERRIN  
(The University of Seville)  
Prof. Dr. Engin AKARLI  
(İstanbul Şehir Üniversitesi)  
Prof. Dr. Fatih ANDI  
(Fatih Sultan Mehmet Vakıf Üniversitesi)  
Prof. Dr. Fazıl Önder SÖNMEZ  
(Boğaziçi Üniversitesi)  
Prof. Dr. Gülfettin ÇELİK  
(YÖK Denetim Kurulu Başkanı)  
Prof. Dr. Gülrü NECİPOĞLU  
(Harvard University)  
Yrd. Doç. Dr. Hafez Md. Masudur RAHMA  
(Dhaka University)  
Prof. Dr. Hakan POYRAZ  
(Mimar Sinan Üniversitesi)  
Prof. Dr. Hamza ATEŞ  
(İstanbul Medeniyet Üniversitesi)  
Prof. Dr. Hasan YAZICI  
(İstanbul Üniversitesi)  
Prof. Dr. Hayrünnisa ALAN  
(İstanbul Medeniyet Üniversitesi)  
Prof. Dr. İhsan FAZLIOĞLU  
(İstanbul Medeniyet Üniversitesi)  
Prof. Dr. İsenbike TOGAN  
(Boğaziçi Üniversitesi)  
Prof. Dr. İshak ARSLAN  
(İstanbul Şehir Üniversitesi)  
Prof. Dr. İsmail KARA  
(İstanbul Şehir Üniversitesi)  
Yrd. Doç. Dr. Jafar MORVARID  
(Ferdowsi University of Mashhad)  
Prof. Dr. Kenan AYDIN  
(Yıldız Teknik Üniversitesi)  
Prof. Dr. M. Akif AYDIN  
(Medipol Üniversitesi)  
Prof. Dr. Mehmet Ali DOĞAN  
(İstanbul Teknik Üniversitesi)  
Prof. Dr. Mehmet BAYRAKTAR  
(Yeditepe Üniversitesi)  
Prof. Dr. Mehmet BULUT  
(Sebahattin Zaim Üniversitesi)

Dr. Mehmet GENÇ  
(İstanbul Şehir Üniversitesi)  
Prof. Dr. Mehmet İPŞİRLİ  
(İstanbul Şehir Üniversitesi)  
Prof. Dr. Miroļjub JEVTIC  
(University of Belgrade)  
Prof. Dr. Mustafa ÇİÇEKLER  
(İstanbul Medeniyet Üniversitesi)  
Prof. Dr. Mustafa SAMASTI  
(İstanbul Medeniyet Üniversitesi)  
Prof. Dr. Nataliya VELİKAYA  
(Russian State University for the  
Humanities)  
Prof. Dr. Nazif SHAHRANI  
(Indiana University)  
Prof. Dr. Nihat ERDOĞMUŞ  
(Yıldız Teknik Üniversitesi)  
Prof. Dr. Osman BAKAR (Unb  
University Of Brunei) Prof. Dr.  
Osman Faruk AKYOL  
(İstanbul Medeniyet Üniversitesi)  
Prof. Dr. Ömer TORLAK  
(Rekabet Kurumu Başkanı) Prof.  
Dr. Sadettin ÖKTEN  
(İstanbul Şehir Üniversitesi)  
Prof. Dr. Salih KUŞLUVAN  
(İstanbul Medeniyet Üniversitesi)  
Dr. Süha Taji AL-FARUKI  
(University of Exeter)  
Prof. Dr. Taha ABDURRAHMAN  
(Muhammad V University)  
Prof. Dr. Ümit MERİÇ  
(Harvard University)  
Prof. Dr. Yılmaz BİNGÖL  
(Yıldırım Beyazıt Üniversitesi)  
Prof. Dr. Yılmaz ÖZAKPINAR  
(İstanbul Arel Üniversitesi)  
Prof. Dr. Yusuf BALCI  
(İstanbul Üniversitesi)  
Doç. Dr. Garry Grossman  
(Arizona State University)  
Doç. Dr. Ainur NOGAYEVA  
(Kazakistan D. Üniversitesi)

**BU SAYININ HAKEM KURULU**  
*REFeree LIST OF THE ISSUE*

Bu derginin yayımlanmasında emeği olan kıymetli hakemlerimize ilgi ve desteklerinden dolayı teşekkür eder, saygılarımızı sunarız. Derginin benimsediği çift taraflı kör hakemlik sistemi gereğince dergi sayılarında hakem listesi yayımlanmamaktadır. Talep edilmesi halinde, hakem olarak dergiye katkı sağlanıldığına ilişkin yazılı bir belge hakemlere verilebilir.

*We are very grateful to the referees for their evaluation of the manuscripts and constructive criticisms. Due to the double-blind peer review system adopted by the journal, the list of referees is not published in the journal issues. Upon request, a written document confirming the contribution to the journal as an referee may be submitted to the referees.*



Medeniyet Araştırmaları Dergisi (e-ISSN: 2636-8374), Cilt 6, Sayı 2, Aralık 2021  
Journal of Civilization Studies (e-ISSN: 2636-8374), Volume 6, Issue 2, December 2021

## CONTENTS

<i>Article</i>	<i>Pages</i>
<b>Türkiye’de Dijital Dönüşüm Ofisi ve Yapay Zekâ Yönetimi: Büyük Veri ve Yapay Zekâ Daire Başkanlığı’nın Geleceği Üzerine</b>	1-18
<i>Artificial Intelligence Administration with Country Examples: The Office of Digital Transformation in Turkey and The Future of The Department of Big Data and Artificial Intelligence</i> <b>DOI: 10.52539/mad.1050640</b>	
<b>Tekin AVANER Merve ÇELİK</b>	
<b>Jandarma Teşkilatı’nın 15 Temmuz 2016 Darbe Girişimi Sonrası Dönüşümü</b>	19-30
<i>Transformation of the Gendarmerie after the Coup Attempt on 15 July 2016</i> <b>DOI: 10.52539/mad.1038286</b>	
<b>Abdullah ÖZÜBEK Sezai ÖZTOP</b>	
<b>Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin İdari Teşkilatlanma Üzerine Etkisi</b>	31-51
<i>The Effects of the Presidential Government System on the Administrative Structure</i> <b>DOI: 10.52539/mad.995929</b>	
<b>Nematollah A. FANİD Ferdanur AKMAN</b>	

Medeniyet Araştırmaları Dergisi – Journal of Civilization Studies (e-ISSN: 2636-8374) is an academic publication hosted by Turkish JournalPark ([www.dergipark.gov.tr/spmj](http://www.dergipark.gov.tr/spmj)) and indexed by Directory of Open Access Journals (DOAJ), Directory of Research Journals Indexing (DRJI), Academia Social Science Index (ASOS), Academic Resource Index (Research Bib).



Medeniyet Araştırmaları Dergisi (e-ISSN: 2636-8374), Cilt 6, Sayı 2, Aralık 2021  
Journal of Civilization Studies (e-ISSN: 2636-8374), Volume 6, Issue 2, December 2021

## CONTENTS

<u>Article</u>	<u>Pages</u>
<b>Uluslararası Hukuk ve İnsan Hakları Açısından Keşmir'in Hindistan'dan "Ayrılma Hakkı</b>	52-72
<i>Kashmir's 'Right of Secession' from India through the Lens of International Law and Human Rights</i> <b>DOI: 10.52539/mad.790035</b>	
<b>Berdal ARAL</b>	
<b>Sustainable Food System Applications in the European Union: An Appraisal on Food Donation</b>	73-86
<i>Avrupa Birliği'nde Sürdürülebilir Gıda Sistemi Uygulamaları: Gıda Bağışı Üzerine Bir Değerlendirme</i> <b>DOI: 10.52539/mad.1028606</b>	
<b>Berfin ÇAKIN</b>	
<b>Modernite ve Gelenekler Arasında Evli ve Çalışan Kadının Yaşamı: Türkiye Örneğinde Ampirik Bir İnceleme</b>	87-99
<i>Life of the Married and Working Woman between Modernity and Traditions: An Empirical Study in Turkey</i> <b>DOI: 10.52539/mad.1031979</b>	
<b>Şura ZAVALSIZ Hamza ATEŞ</b>	

Medeniyet Araştırmaları Dergisi – Journal of Civilization Studies (e-ISSN: 2636-8374) is an academic publication hosted by Turkish JournalPark ([www.dergipark.gov.tr/spmj](http://www.dergipark.gov.tr/spmj)) and indexed by Directory of Open Access Journals (DOAJ), Directory of Research Journals Indexing (DRJI), Academia Social Science Index (ASOS), Academic Resource Index (Research Bib).

## Türkiye’de Dijital Dönüşüm Ofisi ve Yapay Zekâ Yönetimi: Büyük Veri ve Yapay Zekâ Daire Başkanlığı’nın Geleceği Üzerine

### Artificial Intelligence Administration with Country Examples: The Office of Digital Transformation in Turkey and The Future of The Department of Big Data and Artificial Intelligence

Tekin AVANER<sup>1</sup>  
Merve ÇELİK<sup>2</sup>

Journal of Civilization Studies  
Volume 6, Issue 2, pp. 1-18  
December 2021  
DOI: 10.52539/mad.1050640  
Received: 19.12.2021  
Accepted: 31.12.2021  
© The Author(s) 2021  
For reprints and permissions:  
<https://dergipark.org.tr/tr/pub/mad>

#### Öz

*Bu çalışma kamu yönetimi ve yapay zekâyı birleştiren yapay zekâ yönetimini lider ülkeler, Türkiye ve Türkiye’de yeni kurulan Dijital Dönüşüm Ofisi ve Büyük Veri ve Yapay Zekâ Daire Başkanlığı bağlamında incelemeyi aynı zamanda Türkiye’deki yapay zekâ gelişim ve değişimlerini ortaya koymayı hedeflemektedir. Çalışma, ilgili tüm konular hakkında öne çıkan kaynakların literatür taraması, ülkelerin strateji ve politika belgeleri incelenerek oluşturulmuştur. Yapay zekânın dünyada ilerleyen bir güç olduğu inkâr edilemez bir sonuç olarak ön plana çıkmaktadır. Bu teknolojilere zaman, maddi kaynak, eğitim ve istihdam için yapılan her yatırım bu alanda kendini göstermek ve ön sıralarda yer almak adına önem teşkil etmektedir. Bu alanda gelişmiş, lider konumunda ve birbiriyle yarışan ülkelerin yanında Türkiye henüz başlangıç aşamasında sayılsa da attığı adımlarla kendini bu yeni yapay zekâya dayalı dünyaya dâhil etmek için gerek kurulan yeni kurumlarla gerekse yapay zekânın kamu yönetimine dâhil edilmesiyle çalışmalar yaptığı aşikârdır. Yeni kurulması hasebiyle Büyük Veri ve Yapay Zekâ Daire Başkanlığı hakkında akademik bir çalışmaya rastlanmamıştır. Söz konusu daire başkanlığı hakkında ulaşılan tüm veriler bir araya toplanmış ve geleceği tartışılmış; Türkiye’deki yapay zekâ çalışma ve gelişmeleri derlenmeye çalışılmıştır.*

**Anahtar Kelimeler:** Yapay Zekâ, Büyük Veri, Dijital Dönüşüm Ofisi, Büyük Veri ve Yapay Zekâ Uygulamaları Daire Başkanlığı.

#### Abstract

*This study aims to analyze artificial intelligence administration, which combines public administration and artificial intelligence, in the context of leading countries, Turkey and the newly established Digital Transformation Office in Turkey and the Big Data and Artificial Intelligence Department, as well as revealing the developments and changes in artificial intelligence in Turkey. The study was created by reviewing the literature review of the prominent sources on all relevant compounds, and the strategy and policy documents of the countries. It is an undeniable conclusion that artificial intelligence is an advancing power in the world. Every investment made in these technologies for time, financial resources, education, and employment is important to stand out and be at the forefront in this field. Alongside the developed, leading, and competing countries in this field, although Turkey is still in its infancy, it is obvious that it has been working with both new institutions established and the inclusion of artificial intelligence in public administration to include itself in this new artificial intelligence-based world with the steps it has taken. Due to its new establishment, no academic study has been found about the Department of Big Data and*

<sup>1</sup> Doç. Dr., Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi, tekinavaner@hotmail.com, ORCID: 0000-0003-4014-0131

<sup>2</sup> Yüksek Lisans Öğrencisi, Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi, Kamu Yönetimi Bölümü, mervee.c@hotmail.com, ORCID: 0000-0002-3202-3325



*Artificial Intelligence. All the data obtained about the said department were gathered together and its future was discussed; Artificial intelligence studies and developments in Turkey were tried to be compiled.*

**Key Words:** *Artificial Intelligence, Big Data, Digital Transformation Office, Department of Big Data and Artificial Intelligence Applications.*

## GİRİŞ

Leibniz’in dört aritmetik işlemi gerçekleştirebilen ilk mekanik cihazı icat etmesi ile başladığı düşünülen yapay zekâ serüveni artık günümüzde hayatın her alanında olduğu gibi özel sektör başta olmak üzere giderek kamu yönetiminde de karşımıza çıkmaya başlamıştır. Hatta Edward Fredkin’in, “*Tarihte üç büyük olay vardır. Bunlardan ilki, evrenin oluşumudur. İkincisi yaşamın başlangıcıdır. Bu ikisiyle aynı derecede önemli olan üçüncüsüyse, yapay zekânın ortaya çıkışıdır.*” (Acar, 2007: 1) sözü yapay zekânın ne kadar önemli görüldüğüne dair bir örnektir.

Büyük veri ve özellikle yapay zekâ stratejilerine bireysel ve özel sektörün dâhil olmasının ardından devlet yönetimlerinin de uyum sağlaması beklenen bir gelişme olarak ifade edilebilir. Bu kadar hayatın içerisinde olan ve önemli görülen büyük veri ve yapay zekâ başlığındaki gelişmelere devletlerin de dâhil olmadığını düşünmek zaten yanlış olurdu. Nitekim Rusya Devlet Başkanı Vladimir Putin’in: “*Yapay zekâ alanında tekelleşen dünyayı yönetir.*” sözü gelişmiş ülkelerin bu durumu ne kadar ciddiye aldığına da bir göstergesidir (Hürriyet Gazetesi, 2019). Bu alanda atılan adımlar ülkelerde daha hızlı ve verimli bir şekilde işleyişe neden olmaktadır. Kamu yönetimi alanında büyük veri ve yapay zekânın yeri, kamu işlerinin düzgün işleyişi, hizmetlerin hızlı ve verimli bir şekilde verilmesinde önem teşkil etmektedir. Bundan çok daha önemlisi Putin’in de aslında söylediklerine istinaden bu teknolojilerin ihraç edilmesi konusundadır. Çünkü bu alanda yapılan her yeniliğin bireyler ve ülkelere fayda sağladığı düşünüldüğünde bu teknolojilerin geliştirip satılması o ülkeye ekonomik alanda öne taşıyacak ve lider konumuna getirecektir. Bu nedenle ülkeler dijital dönüşüm amacıyla artık kamu yönetiminde büyük veri ve yapay zekâ gibi teknolojilere yer vermektedir. Dijital dönüşüm ise bilgi teknolojilerinin ve geleneksel yapının elektronik ortama taşınarak hayata geçirilme biçimidir (Sunay, 2019).

Bu yazıda ikinci olarak konunun temelini oluşturan yapay zekâ ve büyük veri kavramlarına yer verilecektir. Üçüncü olarak ise yapay zekânın tarihsel olarak gelişim süreçleri anlatılacak ve devam eden başlıkta kısaca yapay zekâ çeşitleri üzerinde durulacaktır. Beşinci başlıkta kamu yönetiminde yapay zekânın ne’liği ve politika yapım sürecinde büyük veri ve yapay zekânın yeri tartışılacaktır. Altıncı olarak yapay zekâ alanında dünya lideri sayılan Çin ve onunla yarışan Amerika’nın kamu yönetiminde yapay zekânın yeri hakkında bilgilendirme yapılacaktır. Bir sonraki başlıkta ise Türkiye’de kamu yönetiminde yapay zekâ konusu tartışılacak ve bu bağlamda Dijital Dönüşüm Ofisi ve nihayetinde Büyük Veri ve Yapay Zekâ Uygulamaları Daire Başkanlığı hakkında bilgi verilecektir. Sonuç kısmında ise Türkiye’de kamu yönetiminde yapay zekâ projelerinden bahsedilecek ve anlatılan başkanlığın geleceği hakkında tartışılacaktır.

## 1. BÜYÜK VERİ VE YAPAY ZEKÂ KAVRAMLARI

Veri: “*Tek başına anlam ifade etmeyen veya kullanılamayan, bununla birlikte enformasyona ve bilgiye temel oluşturan ilişkilendirilmeye, gruplandırılmaya, yorumlanmaya, anlamlandırılmaya ve analiz edilmeye gereksinim duyulan ham bilgi*” olarak tanımlanabilir (Yılmaz, 2009: 98). Büyük veri öz bir tanımla basit bir şekilde işlenmeyen ya da işlenemeyen verilerdir (Fisher, DeLine, Czerwinski, Drucker, 2012: 53). Aynı zamanda büyük veri, tipik boyuttaki veri tabanı yazılım araçlarının depolama, yönetme ve analiz etme yeteneğinin ötesindeki veri kümeleridir (Manyika vd., 2011: 1). En kapsamlı tanımlaması ile büyük veri: “*Geleneksel yöntemlerle işlenemeyen, kurumsal veya toplumsal problem çözmeye yönelik, çeşitli kaynaklara ve yapılara sahip büyük ölçekli verilerdir.*” (Komioka ve Tapanainen, 2014: 2).

Yapay zekâ kavramına değinmeden önce, zekânın kavramsal olarak tanımlamasına bakmak gerekmektedir. Zekâ TDK’ye göre: “*İnsanın düşünme, akıl yürütme, objektif gerçekleri algılama, yargılama ve sonuç çıkarma yeteneklerinin tamamı, anlayış, dirayet, zeyreklik, feraset.*” olarak, Cambridge Sözlüğüne göre: “*Öğrenme, anlama ve yargıda bulunabilme ya da mantığa dayalı görüşlere sahip olma becerisi*”dir. TDK’nin tanımına bakıldığında insan öznesinin öne çıkarıldığı görülmektedir. Cambridge

Sözlüğünün tanımında ise herhangi bir öznenen bahsedilmese de belirtilen bütün bu özellikler düşünöldüğünde akla insan gelmektedir. Yapay zekâyı anlayabilme noktasında “Tüm bu özellikleri yalnızca insanlar mı gerçekleştirebilir?” sorusu önem teşkil etmektedir. Genel bir tanım yapmak gerekirse: yapay zekâ, makinelerin akıl yürütme ve algısal yeteneklerle donatılmasını hedefleyen bilgisayar biliminin bir dalıdır. (Clocksin, 2003: 1721). Yapay zekâ, insanların zihin yapılarını, bu yapının çalışma şeklini ve özelliklerini inceleyerek kendi zihinlerine benzer bir yapı oluşturma çabasıyla beraber makineler, bilgisayarlar, yazılımlar, programlar ve robotlar meydana getirmeleridir. (Önder ve Saygılı, 2018: 634-635). Say: “Doğal sistemlerin gerçekleştirebildiği (zekice ya da zekice olmayan) her bilişsel etkinliği (gerekirse bedenleri olan) yapay sistemlere, daha yüksek başarı düzeylerinde nasıl yaptırabileceğimizi inceleyen bilim dalıdır.” diyerek bir yapay zekâ tanımlamasını yapmış ve 20 yıl sonra da bu tanımın aynı kalıp kalamayacağı konusunda kuşklarını ifade etmiştir (Say, 2018: 81). Bu tanımlamalar ışığında kısaca, yapay zekânın insanın akli ile yapabildiği çoğu şeyi taklit etme hedefinde olduğu çıkarımına varılabilir.

## 2. YAPAY ZEKÂNIN TARİHSEL GELİŞİMİ

Bilindiği gibi tarihte ilk kez Leibniz 1769 yılında dört aritmetik işlemini gerçekleştirebilen mekanik cihazı icat etmiştir. Fakat Leibniz bununla kalmayıp insan zihni gerektiren işi yapabilen bir makine yapılabildiğine göre düşünme ve muhakeme yapabilen bir makinenin de yapılabilir olduğunu ancak bunu yapabilmek için nasıl aritmetik semboller için var olan bir dilimiz var ise bunu formel olarak da gösterebilen bir dile ihtiyaç duyduğunu söylemiştir. Daha sonra 1847 yılında George Boole, Leibniz’in ihtiyaç duyulduğunu söylediği bu dili; doğru yanlış, 1-0, ve/veya gibi kavramları kısaca şimdilerde kullanılan “mantık” sembollerini geliştirmiştir. Matematik ve mantığın bu şekilde birleşmesinden sonra 1910 yılında ise Bertrand Russell adlı bilim insanı, matematiğin hiçbir şekilde bir yanlışı kanıtlayamayacağını, sağlam olduğunu göstermek amacıyla “Russell Paradoksu” diye bilinen bir altyapı kurmuştur. Kurt Gödel 1931 yılında bazı gerçeklerin matematikle kanıtlanamayacağını ve bunun matematikçilerle ilgisi olmadığını tamamen matematiğin doğasında olduğunu söylemiştir (Say, 2017). Turing’ 1936 yılında Turing Makinesini tarif etmiştir. Turing her tarzda işlemini taklit eden ve bir diziyi hesaplamak için kullanılabilen tek bir makinenin icat edilebilir olduğunu söylemiş ve bu makinelerin oluşturulma şeklini açıklamıştır (Turing 1936: 24; akt. Önder ve Saygılı, 2018: 640). Turing Testi olarak da adlandırılan bir oyun da Turing tarafından keşfedilmiştir. Bu oyunda biri sorgulayıcı olmak üzere üç insan vardır. Ve oyuncular birbirlerine telgraf ile bağlı olmak üzere üç farklı odada, hiçbir görsel ve işitsel temas bulunmadan konumlandırılmaktadırlar. Bu, sorgucunun sorduğu sorulara diğer oyuncuların verdiği cevaplara göre hangi odada insan hangi odada bilgisayar olduğunu tahmin etmesine dayalı bir oyundur. Burada bilgisayarın kazanabilmesi için ya insan gibi düşünmesi ya da sorgulayanı kandırabilmesi gerekmektedir (Avaner, 2018: 183). Hatta Turing bu makinelerin potansiyelini anlamış ve: “2000 yıllarına doğru bu makinelere zeki diyebileceğiz ve insanlar bunu yadırgamayacak” şeklinde bir öngöründe bile bulunmuştur (Say, 2017). 1956 yılında ise yapay zekâ kavramı ilk kez Dartmouth Üniversitesi’nde düzenlenen bir bilgisayar konferansında John McCarthy tarafından kullanılmıştır (Eğilmez, 2015: 12). 1957 yılında Nevvell, Shavv ve Simon, “Genel Problem Çözücü” (*The General Problem Solver*) adlı program ve 1952-62’de Arthur Samuel de satranç oynayabilen bir program yazmıştır. 1962 yılında ise ilk endüstriyel robot şirketi kurulmuştur. 1963 yılında yapay zekâ konusundaki ilk makale Edvard Feigenbaum ve Julian Feldman tarafından yayımlanmıştır. 1969 yılında yapay zekâ konulu ilk uluslararası konferans düzenlenmiş ve 1971 yılında ise Terry Winograd İngilizce komutları yerine getirebilen bir robot kol geliştirilmiştir. Önemli bir gelişme ise 1997 yılında olmuş ve “*The Deep Blue*” adlı satranç oyunu programı, Dünya satranç şampiyonu Garry Kasparov’u yenmiştir. Zamanla internetin de yaygınlaşmasıyla programlar sayesinde yapay zekâ daha çok insana ulaşmaya başlamıştır (Acar, 2007: 39). 2005 yılında ABD’de Boston Dynamics tarafından savaş makineleri yapılmaya başlanmıştır ve bu bomba imha robotları *PackBot*, kullanıcı kontrolünü patlayıcı koklama gibi akıllı yeteneklerle birleştirmektedir. Kasım 2008’de yapay zekânın temel hedeflerinden biri olan konuşma tanıma özelliği *Google* ve *Apple* tarafından geliştirilmiştir. 2011 yılında ise ABD’de *IBM*’den (International Business Machines) Watson bir bilgi yarışmasında üç sene bu yarışma için eğitilmiş yapay zekâ ile yarışmış, bu yarış yapay zekânın zaferi olarak tanımlanmıştır (BBC). 2017 yılında ise Asya ülkelerinde popüler bir oyun olan *Go*’nun Çinli şampiyonu K1 Cie, *Google*’ın yapay zekâ şirketi *DeepMind*’ın yazılımına yenildi (NTV, 2017). Artık çok hızlı ilerleyen yapay zekâ teknolojisinin insanlar kadar etkili (belki daha fazla) bir şekilde karmaşık ve değişen ortamlardaki sorunları çözeceği, akli yürüteceği ve öğreneceği fakat bu durumların 2030 döneminden önce ortaya çıkmasının beklenmediği ifade

edilmektedir (Tito, 2017). Elbette bu sadece bir beklentiden ibaret fakat Turing’in makinelere zekâ denileceğini söylediğinde de herkes buna inanmamıştır değil mi?

### 3. YAPAY ZEKÂ ÇEŞİTLERİ

Yapay zekâ gün geçtikçe farklı türlerde ortaya çıkmaktadır ancak burada genel olarak dört adet yapay zekâ çeşidinden bahsedilmiştir (Hintze, 2016; Say, 2017):

➤ **Reaktif Makineler:** En temel yapay zekâ sistemleridir, mevcut kararları bilgilendirmek için anılar oluşturma ve geçmiş deneyimleri kullanma yeteneğine sahiptir. Garry Kasparov’u yenen bilgisayar *Deep Blue*, bu tür makinelerin bir örneğidir.

➤ **Sınırlı Bellek:** Bu yapay zekâ çeşidi, geçmişe bakabilecek makinelerdir. Kendi kendine giden arabalar buna örnek verilebilir. Diğer araçların hızını ve yönünü gözlemler ve buna göre hareket ederler. Sınırlı bellekte daha çok belirli nesnelere tanımlama ve zaman içinde izleme durumu mevcuttur.

➤ **Zihin Teorisi:** Daha gelişmiş makineleri oluşturan bu çeşitte anlatılmak istenen psikolojide “zihin teorisi” olarak ifade edilen, sadece dünyayı değil aynı zamanda dünyadaki diğer araçlar veya varlıkları anlamaktır. Şöyle ki, yapay zekâ sistemleri sadece insanı anlamakla kalmayıp düşünceleri, duyguları, beklentileri vb. anlayabilmek, davranışlarını buna göre şekillendirmek zorunda kalacaklardır.

**Öz Farkındalık:** Burada yapay zekâ araştırmacıları sadece bilinci anlamakla kalmayıp, aynı zamanda ona sahip makineler inşa etmek zorunda kalacaktır. Bu, bir anlamda “Zihin Teorisi”nin bir uzantısıdır. Bilinç, bir nedenden dolayı “öz farkındalık” olarak da adlandırılır. Bilinçli varlıklar kendilerinden haberdar, iç durumlarını bilmekte ve başkalarının duygularını tahmin edebilmektedir. Örneğin insan trafikte arkadan korna çalan birinin, sabırsız veya kızgın olduğunu varsayabilir. Bir zihin teorisi olmadan, bu tür çıkarımlar yapmak mümkün değildir. Bu aşamada yapay zekâların bunu yapabilmesi hedeflenmektedir. Hatta buna *Microsoft*’un oluşturduğu *Tay* adlı yapay zekâ *Twitter* kullanıcısı örnek verilebilir. İnsanların dil özelliklerini öğrenmesi hedeflenmiştir, fakat fazla öğrenmiştir ve *Tay* Hitler hayranı olması gibi kendi özelliklerine bürünen bir kullanıcı hale gelmiştir.

Yapay zekânın aşamalarını Say: “anlatarak öğretme”, “göstererek öğretme” ve “kendi kendine öğrenme” olarak tanımlamıştır. Çünkü yapay zekâlara ilk önce insanlar tarafından bilgiler öğretilmekte ardından görsel olarak bilgilerin kodlanması ve son olarak artık yapay zekânın bu bilgileri kullanarak kendi kendine öğrenmesi durumu söz konusu hale gelmektedir (Say, 2017). Bu açıklama da yukarıda sayılan adımların kısa bir anlatımı şeklinde düşünülebilir.

### 4. KAMU YÖNETİMİ VE YAPAY ZEKÂ

Bulduğumuz çağda yapay zekânın çeşitli şekillerde hayatımızın tamamen içinde olması ile birlikte, bu teknolojinin kamu yönetimi içerisinde bulunmaması imkânsız olurdu. Şimdi yapay zekâ ve kamu yönetimi ilişkisine dair yapılan çalışmalar ışığında bir değerlendirme sunulacaktır.

Algılardan gerçeğe ulaşma, yeniliklere uyum sağlama ve problem çözme bir bütün olarak sadece bireylere değil ülkelere de lazımdır (Say, 2018: 173). Bu bilgi teknolojilerinin insanlar dışında bir diğer kullanıcıları ise devletlerdir. Aslında devletler kullanıcı olmalarının yanı sıra bu teknolojiler için aynı zamanda birer müşteridir (Aydın, 2019: 68). Yapay zekâ, kamu yönetimi açısından uyum sağlanmaya çalışılan bir alandır. Bununla birlikte kamu sektörü, özel sektörün bu alandaki gelişimlerine uyum sağlamak açısından kendini modernize etmeye çalışmaktadır (Önder ve Saygılı, 2018: 645). Bilgi teknolojisi olarak nitelendirilen bu çağ, devletleri e-devlet stratejilerine yönlendirmektedir. Bu nedenle devletlerin yapay zekâ teknolojilerine başvurmalarının sebepleri: vatandaşların kullanımını iyileştirmek, ekonomik kalkınma hızını arttırmak ve yönetsel verimliliği arttırmak, olarak ifade edilebilir. Çalışmalar incelendiğinde kamu yönetiminde yapay zekâ alanında “karar verme” üzerinde durulduğu görülmektedir. Karar desteği sağlamak için algoritmaların örüntü yakalama, öngörü, optimizasyon, sıralama gibi işlerin sivil ve askeri birçok uygulama alanı uzun süredir mevcut durumdadır fakat etkisi teknolojik gelişmeler ile birlikte daha da genişlemektedir (Aydın, 2019: 68). Nitekim Akkaya, yapay zekânın, insanın karar verme mekanizmasının bir kopyası olduğunu ve insanın yapabileceği her şeyde yapay zekâ kullanmanın mümkün olduğunu ifade etmektedir (Girne Amerikan Üniversitesi, ty). Karar alma sürecini bilgi edinme, değerlendirme, eylem ve geri bildirim/ öğrenme olarak dört aşama oluşturduğu düşünüldüğünde yapay zekânın amacı bu süreçleri bilgisayar temelinde gerçekleştirebilmektir (Einhorn ve Hogarth, 1981: 9; Jacob, Moore ve Whinston,

1988: 26). Kamu yönetimi açısından kararlar alınırken rasyonel karar verebilmek en önemli noktalardan birisi olarak ifade edilebilir. Yapay zekânın kamu yönetiminde kullanımı hem daha rasyonel hem de daha hızlı olabileceği ve bu alanda yardımının önem teşkil edebileceği söylenebilir. Yargı sisteminde karar alma konusunda gerçek bir kişinin yanı sıra hukuk kurallarının eksiksiz kodlanabileceği makinelerce yargılanmayı pek çok kişi tercih edebilir. İş kabiliyeti ve kurallara uyma durumunda ortalama bir insan yargıcın performansının çok üstünde robot yargıçlar kullanılabilir. Bu robotlar yasadan başka bir dayanağı olmayan kararlar verebilir ve mantığa uygun bir şekilde gerekçelendirme yapabilir hem de yasalar arasındaki çelişkileri saptayabilir (Say, 2018: 173).

Geleneksel kamu hizmeti sunumu yönetim ve hizmeti alanlar arasındaki ilişki kırtasiyecilik, bürokrasi, sonuçların hızlı bir şekilde elde edilememesi, zaman ve masraf kaybı gibi durumlar yüzünden yıpranmaya müsaittir. Büyük veri ve yapay zekâ teknolojilerinin bu sorunlara çare olması ve bahsi geçen ilişkiyi dönüştürmesi öngörülmektedir (Tanrıverdi, 2021: 311).

Tüm bu bilgilerden hareketle yapay zekânın kamu yönetiminde karar alma işlemi elbette birçok işi kolaylaştırabilir ve güvenilirliği arttırabilir. Hatta belki kamu yöneticilerinin üzerindeki karar alma yükünü hafifletebilir, bazı yöneticilerin kendi menfaatlerine göre karar almasının önüne geçilebilir. Fakat insana ihtiyaç olmayan bir kamu yönetim sistemi tamamen bambaşka bir tartışma konusunun oluşmasına da sebebiyet verebilir.

Bununla ilgili olarak Vashisht, yapay zekânın kamu sektöründe bu kadar popüler olmamasının en önemli nedenlerinden birinin çalışanların iş kaybetme korkusu olduğunu söylemiştir ama ona göre aksine, insanların sıradan ve tekrarlayan görevlerden kurtulmalarını sağlayacaktır (Vashisht, 2017).

Elbette kamu yönetiminde yapay zekâ konuşulduğunda bu teknolojinin hizmetler ile ilişkisi de konuşulması gerekmektedir. Yapay zekânın kamu yönetiminde kullanımı kamu hizmetlerinin bireylerce hissedilmesini sağlamaktadır (Aydın, 2019: 78). Kamu hizmetlerinde bilgi teknolojisi çağının sunduğu imkânlardan faydalanma çabaları son yıllarda artmaktadır. E-devletin yanı sıra e-yönetişim ve dijital, mobil ya da akıllı hizmet sunumu metotlarıyla hizmet sunumlarında kalite, etkinlik ve etkililik artırılmaya çalışılmaktadır (Gül, 2018: 14). Vatandaş odaklı bir yönetimde kurumlar ve vatandaş arasındaki iletişim önemlidir. İlerleyen teknolojinin imkânları göz önünde bulundurulduğunda hizmet robotları ve sesli asistanlar gibi (Aydın, 2019: 77-78) çeşitli yapay zekâlar kamu kurumlarında kullanılabilir (Önder ve Saygılı, 2018). Bu asistanların kullanımındaki amaç hizmet sunumunu dönüştürmektir. Bu büyük ölçüde çalışanların iş yükünü azaltmış olacaktır. Bunun yanı sıra gerçek zamanlı sensörlerin ve kameraların kullanılması kamu sektörüne çeşitli şekillerde yardımcı olabilir. Örneğin, trafik akışlarını tahmin ederek, trafik ışığı zamanlamasını optimize ederek, toplu taşıma araçları hakkında bilgi edinerek ve insanları paylaşmaya yönlendirerek daha akıllı trafik yönetimi konusunda yardımlar sağlayabilmektedir. Veri analitiği, yapay zekânın kamu yönetimine büyük ölçüde fayda sağlayabileceği bir alan olarak örnek verilebilir. Örneğin, *Cincinnati* adlı iş merkezi itfaiye veya tıbbi acil durum yanıtlarını optimize etmek için veri analitiği kullanmaktadır. Bu teknoloji bir hastanın yerinde tedavi edilmesi veya hastaneye götürülmesi ile ilgili bir karar alınmasına yardımcı olmaktadır. Son olarak devletler insansız hava araçlarını kamu güvenliği için kullanabilir. İnsansız hava araçları güvenlik kameralarından veri çekebilir, olası anormallikleri tespit etmeye ve daha tahmine dayalı olarak polise yardımcı olabilir. Yapay zekâ ayrıca, gelecekte, polislin görevlerini kolaylaştırmak ve kaynakları tahsis etmek için akıllı araçlarla suç mahallerini yönetmesine yardımcı olmakta kullanılabilir (Vashisht, 2017). Büyük veri de aynı şekilde yapay zekânın barındırdığı olumlu yanları ile öne çıkmaktadır. Özel ve kamusal sektörlerde, kişilerin eylemleri ve iletişimleri dijital bir şekilde kaydedilmekte, depolanmakta ve işletilmektedir. Tanımlarda da açıklandığı üzere bu veri setleri birikerek daha büyük verileri oluşturmaktadır. Büyük veri; hız (*velocity*), çeşitlilik (*variety*), geçerlilik (*veracity*), değer (*value*), kırılganlık (*vulnerability*) ve büyüklük (*volume*) bakımından geleneksel veriden farklıdır. Büyük veri ile yürütülen çalışmalar yapay zekâyâ kıyasla daha özelliğlidir ve disiplinler arası özellikler taşımaktadır bu da hem daha hızlı gelişmenin hem de bilginin hızlı yayılmasına ve yapılan hataların önceden belirlenip önlenmesine olanak sağlamaktadır. Büyük veri, yapay zekâ veya diğer dijital teknolojiler ürkütücü gelebilir. Ancak bu güç, suç önlemede kişilerin suç işleme eğilimlerini, sigortacılıkta kişilerin yaşama ve ölme ihtimallerini, işsiz kalma ve yardıma muhtaç duruma düşme olasılıklarını ve sayılarını, seçim kampanyalarında vatandaşların oy verme yönelimlerini ölçmede kullanılabilir (Gül, 2018: 19-21). Aslında yapay zekâ teknolojilerinin güçlerini korkutucu görenler çoğunlukta gibi gözükse de Arm Şirketi'nin yaptığı araştırmada, 6.000 kişinin %61'inin, yapay zekânın



dünyayı daha iyi bir yer yapacağına inandığı görülmektedir (Altan, 2018). Kamu sektörünün doğruluk, verimlilik ve etkinlik gibi alanlarda gelişmesi yapay zekâ büyük için bir fırsat olabilir. Bunların yanı sıra elbette bir ekonomik araç olarak da yapay zekâ kullanılabilir. Üretici ülkeler yapay zekâ sayesinde ihracat alanında kendini geliştirecek ve bu durum küresel bir işbirliğinin yolunu açacaktır (Uzun, 2020: 34-35).

#### 4.1. Politika Yapımında Yapay Zekâ

Politika yapımında yapay zekâyı Önder ve Saygılı çalışmalarında dört süreçte inceleyerek anlatmışlardır. Çalışmanın bu bölümünde, bahsedilen çalışmadan yararlanılarak yapay zekânın politika yapımındaki süreçlerde kullanımı anlatılacaktır.

##### 1. Aşama: Gündemi Belirleme

Bu aşama kamu yöneticilerinin sorunları fark ettiği ve kamu gündemi belirlediği aşama olarak ifade edilmektedir. Bu alanda yapay zekânın sosyal medya platformları olarak şekil aldığı görmek mümkündür. Bu aşamada sosyal medya sayesinde sorunlar belirlenebilir ve halkın bu sorunlar ve uygulanan veya uygulanacak politikalar hakkında bilgi sahibi olması kolaylaşabilir. Bu durum ve yapay zekânın gündemi belirleme aynı zamanda tahmin etme konusundaki yetenekleri geliştikçe, gündem daha tahmin edilebilir bir hale gelecektir (Önder ve Saygılı, 2018: 651). *We Are Social*’ın 2021 “*Digital In*” raporuna göre dünyada 4,2 milyar aktif sosyal medya kullanıcısı bulunmaktadır. Bu oran dünyadaki nüfusun %53,9’una tekabül etmektedir (Bkz. Şekil 1).

Şekil 1. 2021 Dünyada Sosyal Medya Kullanımı



Kaynak: We Are Social Digital, 2021

##### 2. Aşama: Politika Oluşturma

Yapay zekâ sayesinde politika oluşturma aşamasında anlaşılır ve güvenilir kararlar alınması sağlanabilir. Bu sayede devletler politika oluşturacakları durumu daha kolay belirleyebilir ve buna uygulayacakları politikayı yapay zekânın algoritmaları sayesinde tespit edebilirler. Hatta yapay zekâ sayesinde daha önceki politikalar da incelenebilir ve ona göre adımlar atılabilir. Kamu politikaları oluşturma yapay zekâyı kullanmak açısından etkileri toplumsal sorunları çözmek ve ekonomik ilerlemeyi sağlamaktır. Yapay zekâ sayesinde ekonomiye fayda sağlanabilir, vatandaşların endişelerini giderilerek, düzenleyici politikalar oluşturulabilir (Önder ve Saygılı, 2018: 652). Fakat dijitalleşme kamu yöneticilerin ve siyasetçilerin üzerinde sürekli göz önünde olma, halkın onlarla iletişiminin kolay hale gelmesi ve halkın politika süreçlerine dâhil olması nedeniyle büyük baskılar da oluşturabilmektedir (Gül, 2018: 13).

##### 3. Aşama: Politika Belirleme

Politika belirleme aşamasında henüz yapay zekânın etkisi bulunmasa da teklif politikalarının insanların değil yapay zekâlar tarafından hazırlanabilmesi buna bir örnek teşkil edebilir, daha sonra politika yapımcılar bu teklifleri değerlendirerek uygulamaya geçirebilirler (Önder ve Saygılı, 2018: 652). Burada yapay zekânın politika belirlemesi tamamen halkı sorun ve ihtiyaçlarına dayalı olarak kodlandığında hızlı ve doğru politika üretme açısından büyük bir etki yaratabilir.

#### 4. Aşama: Politika Uygulama

Bu alanda yine sosyal medya ön plana çıkmaktadır. Politika uygulayıcıların bu platformlar üzerinden insanlarla interaktif bir şekilde çalışması politika uygulanmasını hızlı ve verimli kılabilir (Önder ve Saygılı, 2018: 653). Aynı zamanda gelişmiş bir yapay zekâ ile örneğin sosyal medyada çok bahsedilen fakat halkın farkında olmadığı bazı sorunlar belirlendiğinde ve uygulamaya geçirildiğinde belki de herhangi bir sorun çok da ilerlemeden uygulamaya konup çözülmüş olacaktır.

Dört aşama incelendiğinde yapay zekâ, veri, makine öğrenmesi, derin öğrenme vb. teknolojilerin genel anlamda riskin azaltılması, hazırlık ve müdahale için kamu yönetiminde faydalanılacak imkânlar olduğu söylenebilir (Babaoğlu, 2021a: 45).

Son olarak tüm açıklanmış olan aşamalardan mülhem olarak, kişisel olarak bir ekleme yapmak hedeflenmektedir.

#### 5. Aşama: Politika Tanıtımı

İnternet ve sosyal medya kanalları aracılığıyla her gün karşımıza birçok reklam çıkmaktadır. Farkında olunmasa bile bir şekilde gördüğümüz reklamlar özellikle “alıcı” konumunda bulunduğu zaman tüketici davranışlarını çok etkiliyor. Bu bağlamda reklamlar bile insanları bu denli etkiliyorken, politika yapıcılarının, kamu yöneticilerinin ve kurumlarının vatandaşın sürekli kullandığı alanlarda bulunması etkili olacaktır. Uygulanan politikaları yapay zekâlar aracılığı ile halka tanıtmak her kesimden vatandaşa uygulanan politikaların hatta politikaların sonuçlarının ulaşmasını sağlayabilir. Hükümetler uyguladıkları politikalar sayesinde bir nevi kendi reklamlarını yapabilir demek doğru olabilir. Hatta politika uygulayıcı, yapay zekâlar politikanın her aşamasındaki bilgiyle donatılmış olacağı için halka tanıtım aşamasında da en doğru bilgiyi verebilir, aynı zamanda ulaştırması da daha hızlı olabilir. “Politikayı yapay zekâlar ile yapabilecekken tanıtımını neden yapmayalım?” sorusu da yapay zekâ politika aşamalarında düşünülmesi gereken bir konu olarak eklenebilir.

Elbette kamu yönetiminde yapay zekâ anlamında bazı kaygılar da mevcuttur. Bunları şu şekilde ifade etmek mümkündür: (Aydın, 2019: 79; Önder ve Saygılı, 2018: 656; Barth ve Arnold, 2015: 348):

Yapay zekâ algoritmalarını yazarların da insanlar olduğu göz önüne alındığında, bünyesine yüklenen bilgileri referans olarak alan yapay zekâların taraflı olması ya da yapılan hataları kopyalaması ihtimali bulunmaktadır.

Yapay zekâ algoritmaları karmaşık yapıları nedeniyle sistemin çalışma kriterleri açısından belirsizlik yaratabilmektedir. Bu nedenle işleyişi bilinmeyen algoritmik sistemler sorun oluşturabilmektedir.

Bağımsız olarak öğrenme kabiliyeti olan yapay zekâlar olumsuz sonuçlara neden olabilir. Bunun nedeni kendi kendine öğrenen ve programlar geliştiren yapay zekâların verileri, bilgileri ve uygulamaları öğrenmesi, paylaşması veya başka olumsuz durumlara sebep olması olarak açıklanabilir.

Yapay zekânın kamu yönetimindeki kamu görevlilerinin (analistler gibi) ihtiyacını azaltması bürokraside temsil oranında düşüşe neden olacağı ifade edilmektedir.

### 5. KAMU YÖNETİMİNDE YAPAY ZEKÂ ÜLKE ÖRNEKLERİ: ABD VE ÇİN

Yapay zekâ alanındaki gelişmelere uyum sağlamak anlamında pek çok yeni adımlar atılmakta ya da bu çalışmalar yapılmaktadır. Fakat bu yazıda yapay zekâ kavramı geçtiği anda akla gelen ilk iki ülke olan ABD ve Çin’de kamu yönetiminde neler yapıldığı üzerinde kısaca durulacaktır.

#### 5.1. Amerika Birleşik Devletleri (ABD)

ABD, Ekim 2016’da Yapay Zekânın Geleceği için Hazırlanan Rapor’u (*Preparing For The Future Of Artificial Intelligence*) yayınlanmıştır. Bu raporda yapay zekâ düzenlemeleri, kamu için Ar-Ge, otomasyon, etik, adalet ve güvenlik ile ilgili özel önerilerde bulunulmuştur. 2016’da beraberinde gelen Ulusal Yapay Zeka Araştırma ve Geliştirme Stratejik Planı (*The National Artificial Intelligence Research And Development Strategic Plan*) ise kamu tarafından finanse edilen yapay zeka, Ar-Ge için stratejik bir planı özetlemiştir ve Aralık 2016’da otomasyonun etkisini, yapay zekânın faydalarını artırmak ve maliyetlerini azaltmak için hangi politikalara ihtiyaç duyulduğunu ayrıntılı bir şekilde anlatan Yapay Zekâ

Otomasyonu ve Ekonomi (*Artificial Intelligence Automation, And The Economy*) raporu yayınlanmıştır. Mayıs 2018’de Beyaz Saray sanayi, akademi ve hükümet temsilcilerini Yapay Zekâ Zirvesi’ne (*AI Summit*) davet etmiştir. Teknoloji Politikaları Başkan Yardımcısı Michael Kratsios yapay zekâ için dört yaklaşım özetlemiştir:

- Yapay zekânın Amerikan liderliğini korumak,
- Çalışanları desteklemek,
- Kamuda Ar-Ge’yi desteklemek,
- Yenilikleri engelleyecek durumları ortadan kaldırmak.

Kratsios, bu hedeflere ulaşmak için Beyaz Saray’a kurumlar arası Ar-Ge konusunda önerilerde bulunmuş, endüstri ve akademi ile federal ortaklıklar kurulmasını göz önünde bulundurmak üzere yeni bir Yapay Zekâ Komitesi’ni duyurmuştur. Aynı zamanda, hükümetin Amerikan şirketlerinin yenilikçilik ve büyüme esnekliğine sahip olması için engelleri kaldırmaya odaklanacağını da belirtmiştir. 2016 Araştırma ve Geliştirme Stratejik Planı’na göre, hükümet 2015 yılında yapay zekâ ile ilgili Ar-Ge çalışmalarına 1,1 milyar dolar yatırım yapmıştır. Beyaz Saray’ın Mayıs Zirvesi’nden sonra yayınladığı belgede, Hükümetin yapay zekâ ve ilgili teknolojiler için sınıflandırılmamış Ar-Ge’ye yaptığı yatırımın 2015’ten bu yana %40’ın üzerinde arttığını duyurmuştur. 2017’de Pentagon, büyük veri ve bulut bilişim gibi yapay zekâ ve yapay zekâyı destekleyen alanlara yaklaşık 7,4 milyar dolar harcamıştır (Dutton, 2018).

Beyaz Saray’ın resmî sitesinde yapay zekâ alanında çalışılan alanlar hakkında bilgi verilmektedir. Bu sitede Trump’ın başkanlığı döneminde kamu yönetimi alanında yapılan yenilikler ve politikalar bir araya toplanmıştır. Bu bilgilerden hareketle ilk olarak, taşımacılık (*transportation*) başlığı altında insansız hava araçları ve kendi kendine giden araçlar gibi otonom sistemlerin ekonomiye ve topluma çok iyi faydalar sağladığından bu sistemlerin yaşlılar ve engelli vatandaşlar için hareketlilik seçenekleri sağlamak, tehlikeli mesleklerin güvenliğini arttırmak ve hayat kurtaran tıbbi malzeme erişimini genişletmek için kullanılacağını belirtilmiştir. Devlet, yerel yönetimlerle iş birliği içinde Ulaştırma Bakanlığı ve NASA aracılığıyla, bu sistemlerin karayollarında ve hava sahasında güvenli bir şekilde çalışmasını sağlamak için çalıştığını belirtmiştir. İkinci başlık ise, insansız hava araçlarından (*unmanned aircraft systems*) bahsetmektedir. 25 Ekim 2017’de Başkan Federal Havacılık İdaresi’ni (FAA) yeniden yetkilendirmesi ile ilgili ve insansız bir uçak sistemi ile entegrasyon pilot programı kurmaya yönlendiren bir Başkanlık Muhtırasını imzaladı. Bir diğer başlıkta ise otonom araçlardan (*autonomous vehicles*) bahsedilmektedir. Otonom araçların ve otomatik sürüş sistemlerinin geliştirilmesinin ve dağıtımının, otomobil kazalarının sayısını ve şiddetini ciddi bir şekilde azaltma potansiyeline sahip olduğu söylenmiştir. Ulusal Karayolu Trafik Güvenliği İdaresi’ne (NHTSA) göre, kazaların yüzde 90’ından fazlası insan hatasından kaynaklanmakta ve bu çalışmalar yaralanmaları önlemeye ve hayat kurtarmaya yardımcı olabilecektir. Ek olarak tam otomatik araçların yaşlı Amerikalılar ve engelliler için bağlantı ve bağımsızlıklarını artırarak yeni ulaşım seçenekleri sunma potansiyeli bulunmaktadır. Sağlık Hizmeti (*healthcare*) başlığında 2018’de Gıda ve İlaç İdaresi (FDA), ilk kez diyabetin neden olduğu göz problemlerini tespit edebilen yapay zekâ teknolojisinin pazarlanmasına izin verdiğini duyurmuştur. Aynı yıl Gıda ve İlaç İdaresi, sağlık hizmeti sağlayıcılarının bilek kırıklarını daha hızlı tespit etmelerine yardımcı olabilecek yapay zekâ tabanlı yazılımların pazarlanmasına da izin vermiştir. 2019’da araştırmacılar düzensiz kalp atışlarını yakalamak için yapay zekâyı kullanabilmişlerdir ve yapay zekânın EKG okumalarının doğruluğunu ve verimliliğini artırmak için kullanılabileceğini belirtmişlerdir. Üretim (*manufacturing*) alanı için ise Temmuz 2018’de Ulusal İstihbarat ve Güvenlik Merkezi (NCSC), kimyasal üretim, gelişmiş robotik ve yapay zekâ, uçak parçaları, entegre devreler, uzay ve arama teknolojisi gibi üretim alanlarını yabancı casusluk tehdidi altındaki alanlar olarak belirlemiştir. Yoğun küresel rekabet karşısında Nisan 2018’de ise ilk kez kablosuz teknolojiyi akıllı üretime dâhil etmek için kılavuzlar ve en iyi uygulamalar yayınlamıştır. Finansal hizmetler (*financial Services*) alanında ise makine öğrenimi ve yapay zekâ araçlarının kullanımını teşvik eden politikaların izlenmekte olduğu belirtilmiştir. ABD Menkul Kıymetler ve Borsa Komisyonu (SEC) potansiyel yatırım piyasası suiistimalini izlemek ve tespit etmek için aktif olarak makine öğrenme algoritmaları uygulamaktadır. Tarım (*agriculture*) alanında ise ABD Tarım Bakanlığı (USDA) çiftçileri, bilim adamlarını, eğitimcileri ve Amerikan halkını yapay zekâdan yararlanmaya teşvik edip, inovasyon yoluyla ekonomik fırsat sağlayıp, kırsal Amerika’nın gelişmesine yardımcı olmakta ve daha verimli ve karlı tarımsal üretimi teşvik etmektedir. ABD’nin Hava durumu tahmininde (*weather forecasting*) de kullandığı yapay zekâ sayesinde, fırtınanın karaya düşmesinden 4 gün önce Floransa Kasırgası için yapılan tahminlerde rekor bir doğruluk elde edilmesini sağlamıştır. Son olarak sitede bahsedilen alan Ulusal

Güvenlik ve Savunma alanıdır. (*National Security & Defense*) 18 Aralık 2017'de Trump, Amerika'yı yapay zekâ da dâhil olmak üzere gelişmekte olan teknolojilerde araştırma, teknoloji, buluş ve inovasyona öncülük etmeye çağırarak yeni bir Ulusal Güvenlik Stratejisi imzalamıştır. Bu stratejide genel olarak askeri alanın üzerine düşüleceğinden bahsedilmiştir. İstihbarat topluluğunda (IC), Ulusal İstihbarat Direktörü (DNI) Ocak 2019'da Makineleri Kullanarak Zekâyı Artırmak (AIM) Girişimi'ni yayınladı. Ölçek göz önünde bulundurularak İstihbarat Topluluğu, hükümet genelinde karar vericilere çok ihtiyaç duyulan veri yorumlama yeteneğini geliştirmektedir (*White House*). ABD Vatandaşlık ve Göç Hizmetleri müşteri soruları için EMMA isimli bir sanal asistan oluşturmuştur. EMMA, ziyaretçilerin web sitesini incelemesine ve bilgilerin kolay bulunmasına yardımcı olmak hedefiyle tasarlanmıştır. Sitede arama yaparak sorulan sorulara cevap vermekte ve kısa yanıtlarla bağlantılar sağlamaktadır. 2017'de EMMA ayda yarım milyon soruya cevap vermiştir (Desouza, 2018: 11). Bu, bir kamu kurumunda hizmet alanında yapay zekânın kullanımına örnek teşkil etmektedir.

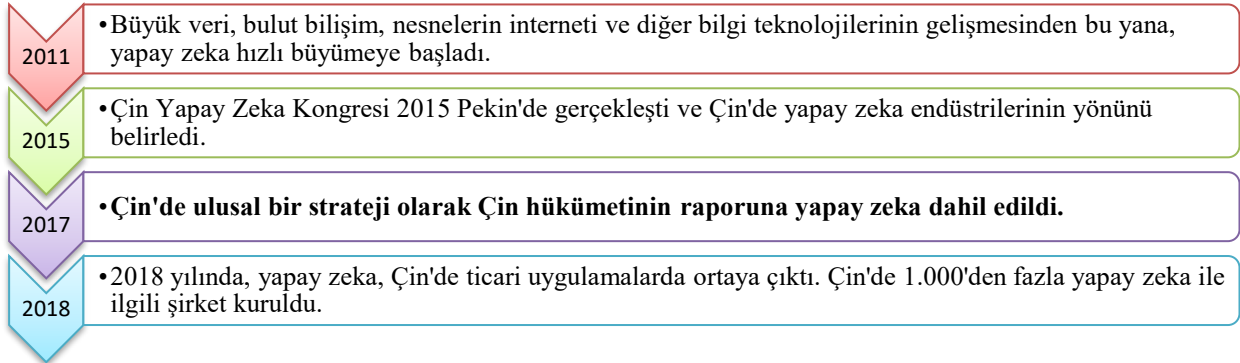
ABD sağlık sistemi için oluşturulan *Enroll America* programı ülke çapında sigortasız kişiler için sağlık sigortası sağlanması amacıyla oluşturulmuştur. Sigortasız kişileri saptayarak, onlara sigorta sağlanması temel amacı taşımaktadır (Enroll America, 2013).

Başkanın bütçe talebine ilişkin ek bir rapora göre, federal hükümet 2020 mali yılında yapay zekâ araştırma ve geliştirmesinde neredeyse 1 milyar dolar harcamayı planlamaktadır fakat endüstri uzmanları bu miktarın yeterli olmayacağı açıklamasını da yapmış durumdalar (Vincent, 2019).

## 5.2. Çin

Amerika'nın yapay zekâdaki önemli adımları yadsınamaz olsa da bunlar, yapay zekâ alanında Çin'in dünya lideri olduğu görüşlerini ve buluşlarını değiştirmemektedir. Çin'in büyük ölçüde yapay zekâyı benimsemesi ve vatandaşların yapay zekâyı karşı olumlu algısı, onu diğer ülkelerden ayırıyor (Daxue Consulting, 2020). Çin'in yapay zekâ tarihine genel olarak bir bakmakta fayda olacaktır.

şekil 2. Çin'de Yapay Zekâ Tarihi



**Kaynak:** Daxue Consulting, 2020

Konu ile ilgili olarak 2017 yılında Hükümet tarafından yayınlanan Yeni Nesil Yapay Zekâ Geliştirme Planı (*A Next Generation Artificial Intelligence Development Plan*) Ar-Ge, sanayileşme, yeteneklerin geliştirilmesi, eğitim ve beceri edinimi, standartların belirlenmesi ve yönetmelikler, etik normlar, güvenlik girişimleri ve hedefleri ile bütün ulusal yapay zekâ stratejilerinin en kapsamlısıdır. Planda açıklanan üç adım vardır (Dutton, 2018):

- 2020 yılına kadar Çin ve rakiplerinin aynı doğrultuda olmasını sağlamak.
- 2025 yılına kadar Çin'in bazı alanlarda dünya lideri olmasını sağlamak.
- 2030 yılına kadar yapay zekâ yenilikleri için birincil merkez haline gelmek.

2030 yılına kadar hükümet 1 trilyon Yuan değerinde ilgili endüstrilerle birlikte 10 trilyon Yuan değerinde bir yapay zekâ endüstrisi geliştirmeyi hedeflemektedir. Plan aynı zamanda hükümetin dünyanın en iyi yapay zekâ yeteneklerini işe alma, yerli yapay zekâ işgücünün eğitimini güçlendirme ve yapay zekânın gelişimini destekleyen yasalar, düzenlemeler ve etik normlarda dünyaya liderlik etme niyetini de ortaya koymaktadır. Yeni Nesil Plan'ın yayınlanmasından itibaren, hükümet Yeni Nesil Yapay Zekâ



Endüstrisinin Gelişimini Teşvik Etmek İçin Üç Yıllık Eylem Planı (*Three-Year Action Plan to Promote the Development of New-Generation Artificial Intelligence Industry*) yayınlamıştır.

Çin Hükümeti, yapay zekâ ile ilgili geliştirmeler yapmak üzere Pekin’de 2,1 milyar dolarlık bir teknoloji parkı inşa edecektir (Dutton, 2018). Çin Hükümeti giderek gelişen Sosyal Kredi Sistemini uygulamaya koymaktadır. Bu sistem ile toplanan dijital veriler ve yapay zekâyâ sahip alt sistemler sayesinde vatandaşları için güvenilirlik puanlaması yapmayı amaçlamaktadır. Bu sistemin uygulanmasının nedeni kişilerin daha iyi bir vatandaş olmalarını sağlamaktır. Ayrıca küçük davalar için sanal yargıç sistemi uygulanmaktadır (Aydın, 2019: 78).

Son olarak tüm dünyayı etkisi altına alan Korona Virüs için Çin Bilim ve Teknoloji Bakanlığı salgını kontrol altında tutabilmek amacıyla bir çevrimiçi kamu hizmeti oluşturmuştur. Virüsü tespit edebilen hızlı kitler, yapay zekâ destekli tanı sistemleri, vücut ısısını ölçen makineler ile duvar ve asansörleri temizleyen araçlar yer almaktadır (Emeç, 2020).

## **6. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE YAPAY ZEKÂ**

Türk kamu yönetiminde dijital dönüşümün ilk aşamasını e-devlet (elektronik devlet) oluşturmaktadır, e-devlet ile birlikte kamu hizmetlerinde bilgi ve iletişim teknolojilerinden faydalanılması amaçlanmıştır (Tamer ve Övgün, 2020: 2). Türkiye’de 20 Nisan 2006’da e-devlet kapısı kurulmuştur (Resmî Gazete, 2006). Birleşmiş Milletler’in 2020 yılı e-devlet gelişmişlik endeksine göre Türkiye 193 ülke arasında e-devlet kalkınma endeksinde 53, e-katılım endeksinde ise 23. sıradadır (Birleşmiş Milletler, 2020). Ancak kamu yönetiminde dijital dönüşüm sadece e-devlet ile sınırlı kalmayacaktır. E-Devletin bir sonraki adımının akıllı veya dijital devlet olduğu ve bunlarla dijital dönüşümün yeni bir anlam kazanacağı düşünülmektedir. Tabii ki konumuz ile alakalı olarak yapay zekânın da dijital dönüşümün önemli bir parçası olduğu düşünülürse devletlerin de buna uyum sağlayacağı tahmin edilmektedir (Tamer ve Övgün, 2020: 3). 11. Kalkınma Planı kapsamında da büyük veri ve yapay zekâ teknolojileri ile ilgili hedef politikalara yer verilmiştir (TCCB Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019):

- Ülkemizde Millî Teknoloji Hamlesinin gerçekleştirilmesine yönelik olarak yapay zekâ, nesnelerin interneti, artırılmış gerçeklik, büyük veri, siber güvenlik, enerji depolama, ileri malzeme, robotik, mikro/nano/opto-elektronik, biyoteknoloji, kuantum, sensör teknolojileri ve katmanlı imalat teknolojilerine ilişkin gelişim yol haritalarının hazırlanması, gerekli altyapının tesis edilmesi, ihtiyaç duyulan nitelikli insan kaynağının yetiştirilmesi ve toplumsal yönelimin bu alanlara odaklanması sağlanacaktır.
- Turizm sektöründe ürün geliştirme, tanıtım ve pazarlamada kullanılmasına yönelik büyük verinin toplanması ve analizi çalışması yürütülecektir.
- Kamu hizmetlerinin iyileştirilmesinde büyük veri, bulut bilişim, mobil platformlar, nesnelerin interneti, yapay zekâ, blok zincir gibi yeni teknolojilerden faydalanılabilmesi için süreç ve teknolojik altyapı iyileştirmeleri yapılacaktır
- Teknoloji tedarikçileri, endüstriyel bulut platformu üzerinde sunulabilecek yapay zekâ, ileri veri analitiği, simülasyon ve optimizasyon, ürün yaşam döngüsü, üretim yönetim sistemleri gibi uygulama ve hizmetlerin geliştirilmesini sağlayacak şekilde teşvik edilecek, firmaların bu platformu kullanımı dijital dönüşüme yönelik destekler vasıtasıyla özendirilecektir.
- Dijitalleşme, yapay zekâ ve veriye dayalı iş modelleri ile tarımsal bilgi sistemleri geliştirilecek ve tüm kesimlerin kullanımına açılacaktır.
- Yapay zekâ teknolojilerinin üretilmesi ve kullanımının yaygınlaştırılmasına yönelik ulusal politika belirlenecektir.
- Yapay zekâ teknolojileri alanında yerli teknoloji üretme kabiliyetlerinin geliştirilmesi ve bu teknolojilerin ekonominin genelinde etkin kullanımının yaygınlaştırılmasına yönelik ulusal ölçekteki çalışmalar için yol haritası hazırlanacaktır.
- Eğitim sistemine ilişkin veri tabanlarının bütünleştirildiği eğitsel veri ambarı oluşturulacak, veriler yapay zekâ teknolojileriyle işlenecektir.

Türkiye’de; Adalet Bakanlığı yapay zekâ geliştirme yazılımları temel alınarak sesli asistanla denetimli serbestlik ve icra konularında karar destek sistemlerini geliştirme projesi yürütmektedir. Aynı zamanda çağrı merkezi ve uzaktan çalışma gibi alanlarda yapay zekâ uzmanları tarafından çalışmalar yapılmaktadır. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, kaza riski etkenlerinin matematiksel olarak modellenerek belirlenmesi ve geçmiş iş kazaları ve meslek hastalıklarını tahmin ederek ve modellemeye çalışarak işveren ve iş sağlığı ve güvenliği uzmanlarının erken ikaz edilmesini hedeflenmektedir. İçişleri Bakanlığı kolluk kuvvetlerinin yeteneklerini yükseltecek ve işlerinde yardımcı olacak (olay tespiti, riskin

öngörülebilmesi vb.) yapay zekâ stratejileri geliştirmektedir. Millî Eğitim Bakanlığı tarafından 2021 yılında Eğitim Teknolojileri ve İnovasyon Merkezi kurulacaktır. Burada yeni dijital araçlar ve pedagojik modellemeler yapan yapay zekâ uygulamaları geliştirilecektir. Sağlık Bakanlığı “Neyim Var?” isimli bir proje ile randevu isteklerinin doğru polikliniğe yönlendirilmesi amaçlanmaktadır. Tarım ve Orman Bakanlığı hızlı karar alınması gereken alanlarda (yangın ve süne) görüntü işlemeyle dayalı bir yapay zekâ teknolojisini aktif kullanmaktadır. Ticaret Bakanlığı farklı kaynaklardan topladığı verileri, ileri veri işleme analitiği ve makine öğrenmesi yöntemleriyle analiz eden ve gümrük işlemlerini hızlandırmak üzere çalışmalar yapmaktadır. Ek olarak yapay zekâ destekli ihracat robotu olan çevrimiçi Kolay İhracat Platformu, firmalara kişisel öneriler yapmaktadır. Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı Kıyı Emniyeti Genel Müdürlüğü, uzun mesafe gemi tanıma ve izleme sistemi verilerinin yapay zekâ uygulamaları ile işlenmesi sağlanmaktadır (Türkiye Ulusal Yapay Zekâ Stratejisi, 2021: 54-55).

*EY Consulting* isimli danışmanlık şirketinin Microsoft için hazırlamış olduğu Orta Doğu ve Afrika’da Yapay Zekâ raporunda Türkiye’nin Orta Doğu’da 3,4 milyar \$ ile toplam yatırım ile bölgede lider konumunda olduğu belirtilmiştir. Türkiye’nin lider olduğu bölgedeki diğer ülkeler: Birleşik Arap Emirlikleri, Güney Afrika, Nijerya, Suudi Arabistan, Mısır, Kuveyt, Kenya, Ürdün, Fas ve Katar bulunmaktadır (EY Consulting, 2019: 20). Fakat bu liderlik aynı zamanda yapay zekâ alanında görece daha geri ülkeler arasında olduğundan daha kat edilecek yolumuzun olduğunun bir göstergesi de olabilir.

### 6.1. Dijital Dönüşüm Ofisi

Türkiye’de kamu yönetiminde yapay zekâya dair çalışmaların 24 Haziran 2018 tarihinde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçiş ile başladığı söylenebilir. Sisteme geçişin ardından 1 No’lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (Resmi Gazete, 2018) çıkarılmıştır. Bu kararnamenin 525.Maddesiyle de Cumhurbaşkanlığına bağlı bir Dijital Dönüşüm Ofisi (DDO) kurulmuştur. DDO’nun kamu tüzel kişiliği bulunmaktadır. Ofis, bakanlıklar arasında koordinasyonu sağlayan, kamu sektörünü ve özel sektörü birleştiren bir kurum olarak görülmektedir (Avaner ve Fedai, 2019: 156). Bahsedilen 1 No’lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 527.Maddesinde ofisin görevlerinden bahsedilmiştir. Bu görevler şu şekildedir (Resmi Gazete, 2018):

- Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen amaç, politika ve stratejilere uygun olarak kamunun dijital dönüşümüne öncülük etmek, Dijital Türkiye (e-devlet) hizmetlerinin sunumuna aracılık etmek, kurumlar arası iş birliğini artırmak ve bu alanlarda koordinasyonu sağlamak.
- Kamu dijital dönüşüm yol haritasını hazırlamak.
- Dijital dönüşüm ekosistemini oluşturmak amacıyla kamu, özel sektör, üniversiteler ve sivil toplum kuruluşları arasındaki iş birliğini geliştirerek bunların dijital kamu hizmetlerinin tasarım ve sunum sürecine katılımını teşvik etmek.
- Görev alanına giren hususlarda kamu kurum ve kuruluşlarınca hazırlanan yatırım projesi tekliflerine ilişkin Strateji ve Bütçe Başkanlığına görüş vermek ve uygulamaya konan projelerle ilgili gelişmeleri takip edip gerektiğinde yönlendirmek.
- Bilgi güvenliğini ve siber güvenliği artırıcı projeler geliştirmek.
- Kamuda büyük veri ve gelişmiş analiz çözümlerinin etkin kullanımına yönelik stratejiler geliştirmek, uygulamalara öncülük etmek ve koordinasyonu sağlamak.”
- Kamuda öncelikli proje alanlarında yapay zekâ uygulamalarına öncülük etmek ve koordinasyonu sağlamak.
- Yerli ve milli dijital teknolojilerin kamuda kullanımının artırılması yoluyla geliştirilmesi ve bu kapsamda farkındalık oluşturulması amacıyla projeler geliştirmek.
- Kamu kurum ve kuruluşlarının dijital teknoloji ürün ve hizmetlerini maliyet etkin şekilde tedarik etmesine yönelik strateji belirlemek.
- Görev alanına ilişkin proje ve uygulamalara gerektiğinde destek sağlamak
- Devlet teşkilatı içerisinde yer alan kurum ve kuruluşların merkez, taşra ve yurtdışı teşkilat birimlerinin elektronik ortamda tanımlanmasına ve paylaşılmasına yönelik çalışmaları koordine etmek.
- Görev alanına giren konularda politika ve strateji önerilerinde bulunmak.
- Cumhurbaşkanınca verilen diğer görevleri yapmak.

Bu görevler çerçevesinde “Dijital Türkiye” sloganı (<https://cbddo.gov.tr/hakkimizda/>) ile hayatına başlayan DDO’nun kamu alanında dijitalleşme ile ilgili adımlar atacağı düşünceyi kaçınılmazdır. Bu görevler çerçevesinde hayatın her noktasına yayılan ve hayatı kolaylaştıran dijitalleşmenin yerli ve milli

olması konusunda da adımlar atacağı beklenmektedir. Özellikle altı çizili görevleri, büyük veri yapay zekânın Türk kamu yönetimine dâhil edileceği düşüncesini güçlendirmektedir.

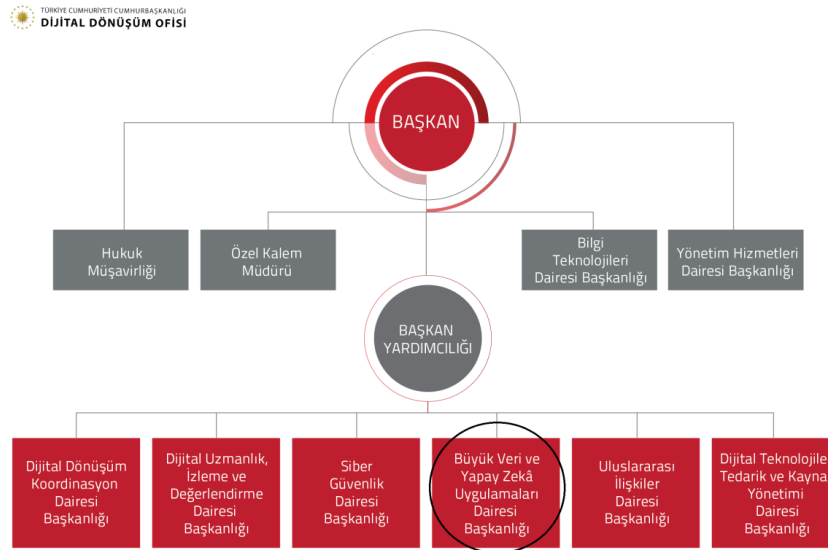
Avaner ve Fedai, çalışmalarında DDO’nun e-devletten a-devlete geçiş temelinde anlatmışlardır. A-devleti ise DDO üzerinden dijital dönüşümün kurumsallaşması olarak ifade etmişlerdir. DDO, farklı kurumların farklı birimlerinin dijital uygulamalarını tek bir çatı altında toplayarak hem devletten devlete olan hem de devletten vatandaşa olan dijital uygulamaları koordine edecek bir kurum olarak ön plana çıkmaktadır. Bu durum da eş güdüm sorunlarını ortadan kaldırmaya yardımcı olacaktır (Avaner ve Fedai, 2019: 160).

48 No’lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile DDO, “Kamu Dijital Dönüşüm Lideri” olarak tanımlanmıştır (Resmî Gazete, 2019). Kamu Dijital Dönüşüm Lideri bir pozisyon değil bir fonksiyondur ve kamu kurumlarının verimliliğini artırmak, kamunun dijital dönüşümüne liderlik ederek kamuda dijital dönüşüm stratejilerinin oluşturmak ve uygulama süreçlerinin uygulanmasından sorumludur (<https://cbddo.gov.tr/kamu-dijital-donusum-lider/>). DDO’nun yapay zekâ devlet ilişkisinde yeni bir döneme girilmesinin sağlanacağı düşünülmektedir (Tamer ve Övgün, 2020: 11).

## 6.2. DDO Büyük Veri ve Yapay Zekâ Uygulamaları Daire Başkanlığı

Yapay zekâ teknolojilerinin, devletlerin dönüşüm sürecine etkisi ile devletlerin rolleri de bu bağlamda etkilenmektedir (Tamer ve Övgün, 2020: 3). Bu nedenle dünyada gelişen yapay zekâ teknolojileri ile beraber Türkiye’de de bir adım atılmıştır. 48 No’lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nde diğer başkanlıklar ile birlikte “Büyük Veri ve Yapay Zekâ Uygulamaları Daire Başkanlığı” da kurulmuştur (Resmî Gazete, 2019).

Şekil 3. DDO Organizasyon Şeması



**Kaynak:** <https://cbddo.gov.tr/organizasyon-sema/>

Kararnamede aynı zamanda Büyük Veri ve Yapay Zekâ Uygulamaları Daire Başkanlığı’nın görevlerinden bahsedilmiştir (Resmî Gazete, 2019):

- “Kamuda büyük veri ve yapay zekâ uygulamalarının etkin olarak kullanımını sağlamaya yönelik Cumhurbaşkanınca belirlenen politikalar kapsamında strateji geliştirmek ve koordinasyonu sağlamak.
- Kamuda büyük veri teknolojilerinin geliştirilmesi kapsamında gerekli proje ve faaliyetleri desteklemek.
- Öncelikli proje alanlarında yapay zekâ uygulamalarına öncülük etmek.
- Büyük veri analitiği, güvenliği ve mahremiyeti çalışmalarını yürütmek.
- Kurumlar arası iş birliğini geliştirmek ve kamuda veriye dayalı etkin karar alma süreçlerini oluşturmak amacıyla kamu veri sözlüğü hazırlık çalışmalarını koordine etmek.
- Ulusal düzeyde açık veri konusunda strateji geliştirmek ve koordinasyonu sağlamak.
- Kamu verisinin paylaşılması amacıyla ulusal Açık Veri Portalını kurmak ve işletmek, kamu kurumlarının Portala veri aktarımına ilişkin usul, esas ve standartları belirlemek.

- Türkiye'nin veri depolama, işleme ve iletimi faaliyetleri için bölgesel bir merkez olarak konumlandırılmasına yönelik politika ve strateji önerilerinde bulunmak.

Aynı zamanda başkanlık, kamu kurum ve kuruluşlarının idari ve teknik eşgüdümü başta olmak üzere; üniversite, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları işbirliğiyle yapay zekâ alanında kapasite arttırmaya ve yapay zeka ekosisteminin gelişimine katkı sağlamaktadır (Türkiye Ulusal Yapay Zeka Stratejisi, 2021:39). Bunun yanı sıra “Yapay Zekâ ile Covid-19 Tespiti” projesi söz konusu daire başkanlığı tarafından yürütülmektedir. Bu proje ile geliştirilen yapay zekâ modellerinin X-Ray ve Bilgisayarlı Tomografi görüntülerinin üzerinde yapılan tahminler ve tahminlerin gerekçeleri hekimlere sunulmaktadır (Türkiye Ulusal Yapay Zekâ Stratejisi, 2021: 56).

**Tablo 1.** DDO Bünyesindeki Projeler

PROJE ADI	KONUSU
Açık Veri	Yapay zekâ ve yenilikçi teknolojilerin geliştirilmesi için ihtiyaç duyulan verinin az olması nedeniyle bu proje anonimleşmiş ve mahremiyeti sağlanmış her türlü veriye ulaşımı kolaylaştırmayı amaçlar. Aynı zamanda açık veri hükümetler için kolaylaştırıcı niteliği bulundurmaktadır. Şeffaflık, hesap verilebilirlik ve işbirliğini destekler (Uzun, 2020: 35).
Dijital Türkiye (e-devlet)	Katma değeri yüksek hizmet sayısı artırılmış, belge sayısını azaltmış, zaman ve paradan tasarruf sağlanmış ve bürokrasi azaltılmıştır. Ayrıca belge sayısını sıfıra indirmek adına çalışmalar bu proje kapsamında devam etmektedir.
E-Yazışma	Elektronik imza taşıyan resmi yazışmalar, bu yazışmaların güvenli bir şekilde iletilmesi için şifre sistemi için bir yazılım geliştirilmiştir. Günümüzde ise yazışma hızının ve güvenliğin artması için çalışmalar yapılmaktadır.
Fikir Maratonu	Bu proje üniversite öğrencileri arasında olan teknik ve sosyal problemlere çözüm üretilen bir yarışmadır. Gençlerin, Dijital Türkiye hizmet süreçlerini ve teknik altyapısını kavrayabilmekle birlikte bu kapsamda yeni yeteneklerin kazandırılması amaçlanmaktadır. Bu proje de dijital dönüşüm alanında yeni bilim insanlarının keşfedilmesi için önem teşkil etmektedir.
HackIstanbul	Bu proje de bir yarışma olup Fikir Maratonu gibi yeteneklerin bu alana kazandırılmasını amaçlamaktadır. Dünyanın her yerinden katılabilen hackerlar yeteneklerini göstermek için bu yarışmaya katılabilmektedir. Bu projenin amacı siber güvenlik alanında farkındalığı arttırmak ve sektöre bu yetenekleri kazandırmaktır.
KAYSIS (Elektronik Kamu Bilgi Yönetim Sistemi)	Bu projenin amaçları: kamu kurumlarının faaliyetlerinin elektronik ortamda yapıp standartlaştırılması, Kamusal faaliyetler ile mevzuatlar madde, fıkra ve bent şeklinde ilişkilendirilerek, yürürlükten kalkan mevzuatın ve bürokratik süreçlerin tespit edilmesini sağlamak, Dijital Türkiye çalışmalarının yapılması, devlet teşkilatının gelişimini elektronik ortamda tutabilmek ve resmi yazışma verileri, mevzuat vb. paylaşılmasıdır.
Tek Durak	E-devlet portalının yanı sıra fiziksel bir tek durak hizmeti sağlamak amaçlanmaktadır. Bu iki sunum şekli ile de vatandaşların eşit hizmet alması amaçlanmaktadır.
Ulusal Veri Sözlüğü	Bu proje ile amaçlanan: ulusal veri dökümünü çıkarılmasını ve ulusal veri modeli oluşmasını sağlamak, veri sahipliği belirlemesi, ulusal veri mimarisi ile yönetim ve izleme süreçlerinin yapılması, kurumsal hafıza oluşturma ve teknoloji birliği, yeni yazılımlar için iyileştirmeler yapılması ve son olarak merkezi tasarım platformunun oluşturulmasıdır.
81 İilde 81 Kahraman	Bu proje kapsamında öğrencilerin siber güvenlik hakkında farkındalığını arttırmak adına eğitim verilmektedir. Projenin önemli bir amacı öğrencilerin bilgiyi kullanma konusunda sorumluluk sahibi olmalarıdır.
KamuNet	Bu proje sayesinde kamu kurum ve kuruluşları arasında veri iletişimin mahremiyeti ön planda tutulmuş ve internete kapalı bir ağ üzerinden siber güvenlik risklerini azaltmak hedeflenmiştir.
Siber Kümelenme Projesi	Bu proje ile DDO yerli ve milli siber güvenlik ekosisteminin geliştirilmesi ve kullanımının yaygınlaşmasını amaçlamakta ve bunun üzerine çalışmalar yapmaktadır.
Türk Beyin Projesi	Bu proje ile doktorlara yardımcı olabilmek adına yapay zeka sistemlerini kullanan bir MR sistemi geliştirilmiştir. Bu sistem sayesinde analizler ve sonuçlar hastanelere ve hekimlere gönderilmektedir.

**Kaynak:** <https://cbddo.gov.tr/projeler/#3173>

DDO yapay zekâ kapsamında (<https://cbddo.gov.tr/yapay-zeka/>): Sadece bilime değil endüstriye de katkı sağlaması gayesiyle “Dijital İkiz (*Digital Twin*)”,

Verinin gizliliği ve güvenliği için “Federal Öğrenme (*Federated Learning*)” ve “Diferansiyel Mahremiyet (*Differential Privacy*)” teknolojileri,

Yapay Zekâ algoritmalarının geliştirilmesi ve üretilmesinin ardından” Kara Kutu (*Black Box*)” algoritmalarının açıklayıcı hale getirilmesi,

“Düşmancıl Veri (*Adversarial Data*)” vb. kötü veriler üretilerek yapay zekâların yanılması engelleme konularında projeler yürütmektedir.

Bu görevler ve projeler göz önüne alındığında DDO bünyesinde kurulan bu başkanlığın daha çok büyük veri ve yapay zekâ alanlarına yönelmesi kamu yönetimi alanında yapay zekâ için büyük bir adımdır. Yalnızca büyük veri ve yapay zekâ alanında çalışmalar yapan bu kurum, çalışmaların hızlanmasına ve üretkenliğin artışına yardımcı olacaktır. Maddeler incelendiğinde kamuda büyük veri ve yapay zekâ kullanımını arttırmak, bu alanda projeler üretmek, üretilen ya da üretilmesi planlanan çalışmaları desteklemek gibi görevlerinin yanı sıra DDO’nun görevlerini büyük veri ve yapay zekâ kullanarak kolaylaştırmanın da bir hedef olduğu düşünülebilir.

## **7. SONUÇ: TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE YAPAY ZEKÂ VE BÜYÜK VERİ VE YAPAY ZEKÂ UYGULAMALARI DAİRE BAŞKANLIĞININ GELECEĞİ**

Türkiye’de sadece kamu yönetiminde değil hem özel hem de kamu alanında yapay zekâ kullanımı henüz çok yenidir. Birçok şirket henüz pilot denemelerini gerçekleştirmektedir (EY Consulting, 2019: 9). Bu nedenle de kamu yönetiminde de adımların sınırlı olması başlangıç aşamasında olmasına bağlanabilir. Bazı proje örnekleri ise Tablo 1’deki gibidir.

Projeler incelendiğinde Türkiye’nin daha yolun başında olduğu tezi doğru olabilir. Çünkü henüz daha başlangıç seviyesinde dijital dönüşüm ve yapay zekâ projelerini kamu yönetimine entegre etme çabaları görülmektedir. Ek olarak yapılan projeler kapsamında gelecekte oluşturulacak çalışmalar ve hedefler için bu alana kazandırılması planlanan kişiler adına projeler düzenlendiği görülmektedir. Çünkü ilerleyen zamanlarda bu alanda çalışacak kesimin Türkiye’nin dijital dönüşüm ve yapay zekâda geleceğini de şekillendireceği düşüncesiyle hareket edildiği söylenebilir. Bu aşamada sektöre kazandırılması hedeflenen kişilere odaklanmak da bir yatırımdır.

Babaoğlu, kamu yönetiminde teknolojik buluşlar ve gelişmelerin, bürokratik işleyişler ile aynı hızda olmadığına altını çizerek mevzuatın ve kurumların yapılarının bu gelişmeleri geriden takip etmesinin yapay zekâ alanındaki adımları engelleyebileceğini ifade etmiştir. Bu nedenle yapay zekâ alanında ilerleyebilmek ve ön plana çıkabilmek için acele etmekten ziyade hızlı adımlarla ilerlemeye ihtiyaç duyulmaktadır (Babaoğlu, 2021b: sy).

Sağlık hizmeti alanında ise çevrimiçi hastane randevu sistemi olan MHRS (Merkezi Hekim Randevu Sistemi) ve tüm tahliller ve sağlık bilgilerinizin toplanabildiği E-nabız gibi uygulamalar mevcuttur. Tüm bu projelerin yanı sıra bu dönemde dünyayı etkileyen Korona virüsü mücadele adına DDO ülke vaka, iyileşen ve vefat eden kişi sayılarının görülebileceği Covid-19 Dünya Haritası için bir site (<https://corona.cbddo.gov.tr/>) ve Sağlık Bakanlığı’nın “Hayat Eve Sığar” isimli bulunduğu konumdaki risk durumunu, temaslı sayınız gibi birçok korona virüsü hizmeti sunulan mobil uygulamayı hayata geçirmiştir.

Diğer bir yandan 4 No’lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile TÜBİTAK’ın bilimsel Ar-Ge faaliyetlerinin usul ve esasların belirlenmesinde Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu ve diğer politika kurullarıyla eşgüdüm içinde çalışacağı belirtilmiştir (Resmî Gazete, 2018). Bu nedenle de yapay zekâ alanında TÜBİTAK bünyesinde bir ‘Yapay Zekâ Enstitüsü’ kurulmuş, eğitim alanında ise TOBB ve Hacettepe Üniversitesi’nde Yapay Zekâ Mühendisliği bölümü açılmıştır (Cumhurbaşkanlığı DDO; Ulaşan, 2020: 21).

Tüm bu bilgiler ışığında, Türkiye’de yapay zekâ kullanımının henüz başlangıç aşamasında olduğu düşünüldüğünde önümüzdeki beş yıl içerisinde etkisini göstermesi beklenmektedir (EY Consulting, 2019:



38). Amerika ve Çin örneğini ele aldığımız için Türkiye bu ülke örneklerinden şu sonuçları çıkarabilir (Ulaşan, 2020: 23):

- ABD ve Çin'e benzer şekilde 2030 yılına kadar uzun vadeli yapay zekâ Ar-Ge stratejileri geliştirmek,
- ABD gibi Otomasyon, eğitim ve sosyal güvenlik stratejileri.

2021 yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Planı ile büyük veri ve yapay zekânın, kamu kurumları aracılığı ile birçok politika hedefleri ve tedbirlerin içerisine eklenerek kamu yönetimine dâhil edilmesi aynı zamanda bu teknolojilerin kullanımının yaygınlaştırılması ve kamu hizmeti sunumlarında kullanılması hedeflenmiştir. Ek olarak yapay zekâ araştırma ve çalışmalarının destekleneceği, yerli büyük veri ve yapay zekâ çalışmalarının destekleneceği ifade edilmiştir (TCCB Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021). Bahsi geöen planda bir “Ulusal Yapay Zekâ Stratejisi” oluşturulacağı belirtilmiş, Ağustos 2021’de ise bu stratejiye dair bir Cumhurbaşkanlığı Genelgesi yayımlanmıştır. Bu stratejinin (2021-2025) yapay zekânın milli hasılaya katkısının yüzde 5’e çıkarılması, istihdamın 50 bin kişiye yükseltilmesi, kamu kurum ve kuruluşlarında yapay zekâ alanında en az bin kişi olması, lisansüstü mezun sayısının artması ve uluslararası alanda yapay zekâ alanında ilk 20’de yer almak gibi öne öıkan hedefleri bulunmaktadır. Genelge ile bu strateji doğrultusunda Ulusal Yapay Zekâ Stratejisi Yönlendirme Kurulu kurulmuştur. Bu kurul ile stratejinin yürütülmesine ve çalışmalarına katkı sağlanacaktır. Kurulun sekreteryaya hizmetlerini DDO ve Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı yürütecektir (Cumhurbaşkanlığı DDO, 2021; Resmi Gazete, 2021) Stratejinin yayımlanan belgesinde, stratejinin genel hatları, küresel gelişme ve eğilimler son olarak Türkiye’deki mevcut durum ele alınmıştır. Bu strateji ile yapay zekâyâ ilişkin geleceğe yönelik beklentiler: dijital devlet, siber güvenlik, akıllı şehirler, geniş bant altyapısı, imalat sanayi, yazılım sektörü, eğitim ve istihdam alanlarındadır (Türkiye Ulusal Yapay Zekâ Stratejisi, 2021: 13). Bu bağlamda da DDO başta olmak üzere elbette bünyesinde kurulan Büyük Veri ve Yapay Zekâ Daire Başkanlığı strateji kapsamında ilerleyen yıllarda ön plana öıkacak ve aktif rol oynayacaktır.

Henüz yeni kurulması nedeniyle de Büyük Veri ve Yapay Zekâ Daire Başkanlığı çalışmaları hakkında bilgi sahibi olmak zordur. Fakat ilerleyen zamanlarda bünyesine katacağı yeni kanlar ile yapay zekâ alanında DDO’nun çalışmalarına katkı sağlayıp hızlandırmaya yardımcı olacak ve kamuda yapay zekânın hissedilmesi için projeler yapacağı açıktır. Çin’in yapay zekâ alanında bu kadar ileri oluşunun sebeplerinden birinin de vatandaşın yapay zekâyâ karşı olumlu algısı olduğundan bahsedilmişti. Bu konuda gelişim sağlayabilmek için devletin yatırımları ve halkın bu kurumlara bakış açısı ile desteği de birlikte bir önem teşkil etmektedir. Büyük Veri ve Yapay Zekâ Daire Başkanlığı Türkiye’de dijital dönüşüm ve yapay zekâ adına önemli bir adım olmuştur. Kamuya yapay zekânın giderek daha çok dâhil edilmesi bu alanda gelişmiş ülke örneklerinin geçmişte yaptıklarına bakıldığında Türkiye açısından gelecek için olumlu bakmaya sebep olmaktadır. Elbette bu konuda gelişim sağlamak için sadece kurumların kurulması ve çalışanların yeterli olmadığı aşıkârdır, devletin bu konuda yapacağı yatırımlar önem teşkil etmektedir. Başta eğitim olmak üzere, çalışanlara teşvikler, alanda yapılacak harcamalar ve yapay zekâyı hayatın her alanına katacak yatırımlar ilerleyen dönemlerde oldukça etkisini gösterecektir.

Teknolojilerin kamu yönetimine dâhil edilmesi kuşkusuz birçok alanda tasarruf sağlanmasına yol açacak ve işlerin hızlı yürütülmesine olanak taniyacaktır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi “istikrar” ve “etkinlik” kavramları ile kamuoyuna sunulmuştu (Avaner ve Volkan, 2019: 114). Bunun yanı sıra işlerin hızlı ilerlemesi de yürütme alanında öne öıkan kavramlardan olmuştur. Büyük veri ve yapay zekâ teknolojileri bu üç kavramın geröekleşmesini sağlayabilir veya yardımcı olabilir öünkü bu teknolojiler belirli bir sisteme dayandırıldığında istikrarı; iş yükünü azalttığı, zamandan ve paradan tasarruf ettiğinde hızlılığı ve etkinliği sağlayabilir.

Türkiye’de politika analizleri yoğun olarak son yirmi yılda gelişmiştir. Dikkat edilmesi gerekenlerden birisi de fayda-maliyet analizleri yaparak yeni teknolojilere doğru zamanda ve geleceğe yönelik yatırım yapmaktır (Babaoğlu, 2021a: 53 ve 57).

Tüm bunların yanı sıra Türkiye’de: yapay zekâ nedeniyle kamuda ve özel sektörde oluşabilecek riskleri önleyici politika ve uygulamaların yapılması, yapay zekâ etiği, hukuku ve kişilik statüsü hakkında çalışmalar yapılması, yapay zekâ alanında uzmanları bünyesinde barındıran kurumlarla beraber çalışılması, uluslararası işbirliklerine önem verilmesi, özel ve kamu sektörü ve aynı zamanda akademisyenler ile bu alanda diyaloglar arttırılıp geliştirilmesi, teknokent ve teknoparkların yaygınlaştırılması, kamuda merkezi

ve yerel yönetimlerde yapay zekâ birimlerinin oluşturulması, yapay zekâ gelişimi sonucunda oluşabilecek güvenlik tedbirlerinin alınması ve iş imkânlarının oluşmasına fırsat verilmesi gerekmektedir (Uzun, 2020: 42-43).

## **KAYNAKÇA**

- Acar, E. (2007). *Ölümlülük, Ölümsüzlük ve Yapay Zekâ*. İstanbul: Altıkitap Yayınevi
- Altan, S. (2018). Yapay Zekâ ile İlgili Dikkat Çekici 15 İstatistik, <https://pazarlamasyon.com/yapay-zeka-ile-ilgili-dikkat-cekici-15-istatistik/>, (Erişim Tarihi: 01.05.2020).
- Avaner, E.B. (2018). Turing Testi Işığında Düşüncenin Multidisipliner İncelemesi III. *Türkiye Bioetik Dergisi*, 5(4), 183-192.
- Avaner, T. Ve Fedai, R. (2019). Türk Kamu Yönetiminde Ofis Sistemi: E-Devlet Uygulamalarından Dijital Dönüşüm Ofisine. *Amme İdaresi Dergisi*, 52(2), 149-172.
- Avaner, T. Ve Volkan, M. (2019). Hikmet-i Hükümet ve Yeni Reform: Türk Tipi Başkanlık Sisteminin Etkisi Üzerine. *Yasama Dergisi*, 105 (39), 105-130.
- Aydın, A. (2019). Devlet Erkinin Yönetim Paradigmasının Yapay Zekâ Bağlamında Dönüşümü. *Yapay Zekâ ve Gelecek, Doğu Kitapevi, İstanbul*.
- Babaoğlu, C. (2021a). Yönetimin geleceği: Veri temelli politika yapımı (The future of administration: Data-driven policy making). İstanbul: SETA.
- Babaoğlu, C. (2021b). Yapay zekada helva tarifi. <https://www.bbnhaber.com.tr/yazi/yapay-zekada-helva-tarifi>, (Erişim tarihi: 10.01.2021).
- Barth, T. Ve Arnold, E. (1999, December 1). Artificial Intelligence And Administrative Discretion- Implications For Public Administration. *American Review of Public Administration*, 29(4), s. 332-351.
- BBC. AI: 15 key moments in the story of artificial intelligence. <https://www.bbc.co.uk/teach/ai-15-key-moments-in-the-story-of-artificial-intelligence/zh77cqt>, (Erişim tarihi: 26.08.2021).
- Birleşmiş Milletler, 2020 E-Devlet Gelişmişlik Endeksi, <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/176-Turkey>, (Erişim tarihi: 26.08.2021).
- Clocksın, W. F. (2003). Artificial intelligence and The Future, *Philosophical Transactions of the Royal Society of London. Series A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences*, 361(1809), 1721-1748.
- Cumhurbaşkanlığı Dijital Dönüşüm Ofisi. (2021). Türkiye’nin İlk Yapay Zekâ Stratejisi. <https://cbddo.gov.tr/haberler/6126/turkiye-nin-ilk-yapay-zeka-stratejisi>, (Erişim tarihi: 23.08.2021).
- Daxue Consulting. (2019), The AI Ecosystem In China. <https://www.slideshare.net/DaxueConsulting/ai-technology-in-china-by-daxue-consulting>, (Erişim tarihi: 03.06.2020).
- Desouza, K. (2018). Delivering Artificial Intelligence in Government: Challenges and Opportunities. IBM Center for The Business of Government, Washington, D.C.
- Dutton, T. (2018). An Overview of National AI Strategies. <https://medium.com/politics-ai/an-overview-of-national-ai-strategies-2a70ec6edfd>, (Erişim tarihi: 28.04.2020).
- Eğilmez, E. (2018). The Role Of Episodic Memory In Artificial Intelligence. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Orta Doğu Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Einhorn, H. J. Ve Hogarth, R. M. (1981). Behavioral Decision Theory: Processes Of Judgement And Choice. *Annual review of psychology*, 32(1), 53-88.
- Emeç, A.S. (2020). Çinden Corona’ya Karşı Teknolojik Seferberlik. <https://turkiye.ai/cinden-coronaya-karsi-teknolojik-seferberlik/>, (Erişim tarihi: 01.06.2020).

- Enroll America, (2013). Enroll America: Securing Health Coverage for Tens of Millions of Uninsured People Across the Nation, [https://www.gih.org/files/FileDownloads/About\\_Enroll\\_America\\_1327688668262\\_3.pdf](https://www.gih.org/files/FileDownloads/About_Enroll_America_1327688668262_3.pdf), (Erişim tarihi: 26.06.2020).
- EY Consulting. (2019), Orta Doğu ve Afrika'da Yapay Zekâ Raporu. <https://tr.newworldai.com/wp-content/uploads/2019/09/Ortado%C4%9Fu-ve-Afrika-da-Yapay-Zeka.pdf>, (Erişim tarihi: 30.04.2020).
- Fisher, D., Deline, R., Czerwinski, M. Ve Drucker, S. (2012). Interactions With Big Data Analytics. *Interactions*. 19(3), 50-59.
- Girne Amerikan Üniversitesi, Doç. Dr. Akkaya: “Yapay Zeka, İnsanın Karar Verme Mekanizmasının Suni Bir Kopyasıdır.” <https://www.gau.edu.tr/haber/3773/doc-dr-akkaya-yapay-zeka-insanin-karar-verme-mekanizmasının-suni-bir-kopyasıdır>, (Erişim tarihi: 01.08.2021).
- Gül, H. (2018). Dijitalleşmenin Kamu Yönetimi ve Politikaları ile Bu Alanlardaki Araştırmalara Etkileri. *Yasama Dergisi*, 1(36), 5-26.
- Hintze, A. (2016). Understanding The Four Types Of Artificial Intelligence. <https://www.govtech.com/computing/Understanding-the-Four-Types-of-Artificial-Intelligence.html>, (Erişim Tarihi: 30.04.2020).
- Hürriyet Gazetesi. (2019). Putin: Yapay zekâ alanında tekelleşen dünyayı yönetir. <https://www.hurriyet.com.tr/teknoloji/putin-yapay-zeka-alanında-tekellesen-dunyayı-yonetir-41231399>, (Erişim tarihi: 28.04.2020).
- Jacob, V. S., Moore, J. C. Ve Whinston, A. B. (1988). Artificial İntelligence And The Management Science Practitioner: Rational Choice And Artificial İntelligence. *Interfaces*, 18(4), 24-35.
- Kamioka, T. Ve Tapanainen, T. (2014). Organizational Use of Big Data and Competitive Advantage – Exploration of Antecedents. . PACIS 2014 Proceedings, 372-388.
- Manyika, J., Chui, M., Brown, B., Bughin, J., Dobbs, R., Roxburgh, C. Ve Byers, A.H. (2011). *Big data: The Next Frontier For Innovation, Competition, and Productivity*. [https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Business%20Functions/McKinsey%20Digital/Our%20Insights/Big%20data%20The%20next%20frontier%20for%20innovation/MGI\\_big\\_data\\_exec\\_summary.pdf](https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Business%20Functions/McKinsey%20Digital/Our%20Insights/Big%20data%20The%20next%20frontier%20for%20innovation/MGI_big_data_exec_summary.pdf), (Erişim tarihi: 13.07.2021).
- NTV. (2017). Yapay zekâ ‘Alpha-Go’ Çinli şampiyonu yendi. [https://www.ntv.com.tr/teknoloji/yapay-zeka-alphago-cinli-sampiyonu-yendi,Cdrygo\\_dBUe5CSzJrFzQvA](https://www.ntv.com.tr/teknoloji/yapay-zeka-alphago-cinli-sampiyonu-yendi,Cdrygo_dBUe5CSzJrFzQvA), (Erişim tarihi: 28.05.2019).
- Önder, M. Ve Saygılı, H. (2018). Yapay Zekâ ve Kamu Yönetimine Yansımaları. *Türk İdare Dergisi*, 90(487), 629-669.
- Resmî Gazete, Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, RG: 10.07.2018, Sayı: 30474.
- Resmî Gazete, Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, RG: 24.10.2019, Sayı: 30928.
- Resmî Gazete, Ulusal Yapay Zekâ Stratejisi. RG: 20.08.2021, Sayı: 31574.
- Say, C. (2018). *50 Soruda Yapay Zekâ*. İstanbul: Bilim ve Gelecek Kitaplığı.
- Say, C. (2017). Cem Say: Yapay Zekânın Girdabı. <https://www.youtube.com/watch?v=HNVA4nLzpqQ>, (Erişim tarihi: 25.04.2020).
- Sunay, N. (2019). Dijital Dönüşüm. <https://www.sektorumdergisi.com/dijital-donusum/>, (Erişim Tarihi: 30.04.2020).
- T.C Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ve Cumhurbaşkanlığı Dijital Dönüşüm Ofisi. Ulusal Yapay Zekâ Stratejisi (2021-2025). <https://cbddo.gov.tr/sharedfolderserver/genel/file/tr-ulusalyzstratejisi2021-2025.pdf>, (Erişim Tarihi: 24.08.2021).



- Tamer, H. Y. Ve Övgün, B. (2020). Yapay Zekâ Bağlamında Dijital Dönüşüm Ofisi. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Fakültesi Dergisi, Erken Görünüm, 1-25.
- Tanrıverdi, A. A. (2021). Yapay Zekânın Kamu Hizmetinin Sunumuna Etkileri. Adalet Dergisi, (66), 293-314.
- Tito, J. (2017). Destination unknown: Exploring the impact of Artificial Intelligence on Government Working Paper. <https://www.centreforpublicimpact.org/insights/ai-government-working-paper>, (Erişim tarihi: 20.08.2020).
- Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2019). On Birinci Kalkınma Planı. <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/07/OnbirinciKalkinmaPlani.pdf>, (Erişim tarihi: 03.05.2020).
- Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2021). 2021 Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı. [https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/11/2021\\_Yili\\_Cumhurbaskanligi\\_Yillik\\_Programi.pdf](https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/11/2021_Yili_Cumhurbaskanligi_Yillik_Programi.pdf), (Erişim tarihi: 23.08.2021).
- Ulaşan, F. (2020). Ulusal Yapay Zekâ Strateji Belgeleri ve Değerlendirmeler. Yapay Zekâ Stratejileri ve Türkiye: ULİSA Mayıs 2020 Raporu, Sayı 2, 11-24.
- Uzun, M.M. (2020). Yapay Zekâ: Fırsatlar ve Tehditler. Yapay Zekâ Stratejileri ve Türkiye: ULİSA Mayıs 2020 Raporu, Sayı 2, 34-44.
- Vashisht, M. (2019). How is Artificial Intelligence Changing the Public Sector? <https://www.ishir.com/blog/4662/artificial-intelligence-changing-public-sector.htm>, (Erişim tarihi: 28.04.2020).
- Vincent, B. (2019). Administration Projects Agencies Will Spend \$1 Billion on Artificial Intelligence Next Year. <https://www.nextgov.com/emerging-tech/2019/09/administration-projects-agencies-will-spend-1-billion-artificial-intelligence-next-year/159781/>, (Erişim tarihi: 30.04.2020).
- Yılmaz, M. (2009). Enformasyon ve Bilgi Kavramları Bağlamında Enformasyon Yönetimi ve Bilgi Yönetimi. Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Dergisi, 49(1), 95-118.
- We Are Social. (2021). Digital 2021. <https://wearesocial.com/digital-2021>, (Erişim tarihi: 01.08.2021).
- White House. Artificial Intelligence for the American People. <https://trumpwhitehouse.archives.gov/ai/>, (Erişim tarihi: 20.07.2021).
- <https://cbddo.gov.tr/hakkimizda/>, (Erişim tarihi: 26.06.2020).
- <https://cbddo.gov.tr/kamu-dijital-donusum-lider/>, (Erişim tarihi: 26.06.2020).
- <https://cbddo.gov.tr/organizasyon-sema/>, (Erişim tarihi: 26.06.2020).
- <https://corona.cbddo.gov.tr/>, (Erişim tarihi: 20.06.2020).
- <https://cbddo.gov.tr/projeler/#3173>, (Erişim tarihi: 29.08.2021).
- <https://cbddo.gov.tr/yapay-zeka/>, (Erişim tarihi: 27.06.2020).

## Jandarma Teşkilatı'nın 15 Temmuz 2016 Darbe Girişimi Sonrası Dönüşümü<sup>1</sup>

### Transformation of the Gendarmerie after the Coup Attempt on 15 July 2016

Abdullah ÖZÜBEK<sup>2</sup>  
Sezai ÖZTOP<sup>3</sup>

Journal of Civilization Studies

Volume 6, Issue 2, pp.19-30

December 2021

DOI: 10.52539/mad.1038286

Received: 20.12.2021

Accepted: 31.12.2021

© The Author(s) 2021

For reprints and permissions:

<https://dergipark.org.tr/pub/mad>

#### Öz

*Türk idari ve adli kolluk teşkilatlanmasının önemli yapıtaşlarından olan Jandarma teşkilatının görev ve yetkileri ilk kez 1930 yılında 1706 sayılı Jandarma Kanunu ile düzenlenmiştir. Müteakip düzenleme 1983 tarihli 2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu'dur. Kanun'a göre Jandarma teşkilatı, bir kolluk kuvveti olarak emniyet ve asayiş sağlamaya yönelik mülki görevleri, suçluların yakalanması ve yetkili merciler önüne çıkarılmasına ilişkin adli görevleri, Türk Silahlı Kuvvetlerinin bir parçası olarak askeri görevleri ve genel mevzuat ile kendisine verilen diğer görevleri yerine getiren çok fonksiyonlu bir teşkilattir.*

*15 Temmuz 2016 tarihinde FETÖ/PDY tarafından gerçekleştirilen darbe girişiminin bastırılmasının hemen ardından 21 Temmuz 2016 tarihinde Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu tarafından Olağanüstü Hal ilan edilmiş, birçok alanda yasal ve yönetsel düzenlemeler ve değişiklikler yapılmıştır. Bu kapsamda değişiklikler yapılarak yeniden yapılandırılan kurumlardan birisi de Jandarma Genel Komutanlığıdır. Jandarma Genel Komutanlığı askeri kolluk yapısından genel kolluk yapısına dönüştürülmüştür. Yapılan düzenlemelerle Jandarma teşkilatı sivil otoriteye bağlı bir iç güvenlik kurumu haline getirilmiş, kamu düzeni ve güvenliğine karşı daha etkili mücadele edebilecek genel bir kolluk kuvvetine dönüştürülmüştür. Bu çalışmanın amacı, Jandarma teşkilatının tarihi gelişimi, yapısı ve işleyişini inceleyerek 15 Temmuz sonrası ilan edilen Olağanüstü Hal (OHAL) döneminde çıkartılan Kanun Hükmünde Kararnameler (KHK) ile Jandarma teşkilatının yapısında gerçekleştirilen değişiklikleri, gerekçelerini, getirdiği yenilikleri ve Jandarma teşkilatına etkilerini açıklamaktır.*

*Sonuç olarak, gerçekleştirilen değişimlerin, Jandarma teşkilatının ihtiyaç halinde sivil otorite kontrolünde daha hızlı reaksiyon gösterebilmesine ve genel kolluk teşkilatının güçlenmesine yol açtığı değerlendirilmektedir.*

**Anahtar Kelimeler:** Jandarma, İç Güvenlik, Kolluk Teşkilatı.

#### Abstract

*Mission and power of the gendarmerie, as one of the important cornerstones in Turkey, were regulated firstly by means of the law 1706 in 1930, as one of the important branches of law enforcement. Later in 1983, the law 2803 has been enacted on the organization, mission, and powers of the gendarmerie. According to the law, the Gendarmerie was defined as a multi-functional agency which executes some law-*

<sup>1</sup> Bu çalışma, sorumlu yazarın Burdur Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Programında 2019 yılında tamamlanan yüksek lisans projesinden üretilmiş ve İnönü Üniversitesi'nde düzenlenen 20. Kamu Yönetimi Forumu'nda (KAYFOR 20) özet bildiri olarak sunulmuştur.

<sup>2</sup> İçişleri Bakanlığı, Bingöl Valiliği, Vali Yardımcısı, [abdullah.ozubek@icisleri.gov.tr](mailto:abdullah.ozubek@icisleri.gov.tr), ORCID: 0000-0003-4297-4156

<sup>3</sup> Doç. Dr., İstanbul Medeniyet Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, [sezai.oztop@medeniyet.edu.tr](mailto:sezai.oztop@medeniyet.edu.tr), ORCID: 0000-0003-2656-2776

*enforcement functions in addition to military missions and general duties as a part of Turkish Armed Forces.*

*After the coup attempt of Fethullah's Terrorist Organization was suppressed, there have been many legal and administrative regulations carried out in various fields following the declaration of the state of emergency on 21 July 2016 by the Board of Ministries presided by the President of the Republic. Then, the Gendarmerie was one of the agencies in which some important transformations have been carried out. This agency has been taken out of military structure and integrated into general law-enforcement structure. By means of these regulations, gendarmerie has been transformed into a law enforcement agency to fight against any threats to public order and safety.*

*Aim of this study is to explain the transformation of the gendarmerie after 15 July 2016 following its historical development, structure, and functions. The changes after the coup-attempt, the justifications of the changes, and their effects on the gendarmerie are also presented in the study.*

*As a conclusion, it has been evaluated that the changes have enabled the gendarmerie to be able to react faster under the authority of civil government in case of requirement, and these changes have strengthened the general law enforcement structure.*

***Key Words:*** *Gendarmerie, Domestic Security, Law Enforcement Organization.*

---

## GİRİŞ

Güvenlik hizmeti devletin klasik görevlerinden birisidir. Güvenlik risk ve tehditleri, çok uzun zamandan beri devletler açısından öncelikli konular arasındadır (Avaner ve Erciyes, 2019: 2,3). Modern devletin kuruluşundan bu yana savunma ve güvenlik harcamaları önemli paya sahiptir. Ayrıca, asimetrik güç mücadeleleri devletlerin iç ve dış güvenlik teşkilatlarının daha yakın bir iletişim ve koordinasyon içinde çalışmasına yol açmıştır. Soğuk savaş döneminin askeri güvenliği önceleyen çift kutuplu dünyasına yönelik kurgulanan güvenlik anlayışı geçmişte kalmıştır (Avaner ve Şencan, 2019: 617). Gelişmelerin yol açtığı sonuçlardan birisi de güvenlik alanındaki kamusal örgütlerin kendi içinde hiyerarşik bir yapıdan ağ tipi örgütlenmeye doğru evrilmesi olmuştur. Örneğin ABD, 11 Eylül olayları sonrasında iç güvenlik kurumlarında "Homeland Security" adıyla yeni bir bakanlık teşkil etmiş ve federal/yerel düzeyde 22 kurum ve bu kurumların 180.000 çalışanını tek bir çatı altında toplamıştır (Avaner, Tek ve Özgür, 2019: 2).

Türkiye'de iç güvenlik meselesi en önemli konuların başında gelmektedir. Gerek bulunduğu coğrafya gerekse kültürel ve demografik yapısından dolayı büyük mücadeleler yaşanmaktadır (Avaner ve Şencan, 2019: 618). Türkiye'de iç güvenlik birimleri Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı'dır.

Bu çalışmanın ilgi alanını oluşturan Jandarma Teşkilatı Osmanlı Devleti döneminde kurulmuştur. Görev ve yetkileri Cumhuriyet döneminde ilk kez 1930 yılında, 1706 sayılı Jandarma Kanunu ile düzenlenmiş ve 1983 yılında ise 2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu onun yerini almıştır. Kanun'da Jandarma teşkilatı, bir kolluk kuvveti olarak emniyet ve asayiş sağlama yönelik mülki görevleri, suçluların yakalanması ve yetkili merciler önüne çıkarılmasına ilişkin adli görevleri, Türk Silahlı Kuvvetlerinin bir parçası olarak askeri görevleri ve genel mevzuat ile kendisine verilen diğer görevleri yerine getiren bir kurum olarak tanımlanmaktadır.

15 Temmuz 2016 tarihinde FETÖ/PDY tarafından gerçekleştirilen darbe girişiminin bastırılmasının ardından 21 Temmuz 2016 tarihinde Cumhurbaşkanı başkanlığındaki Bakanlar Kurulu Olağanüstü Hal (OHAL) ilan etmiştir. OHAL dönemi içinde OHAL KHK'ları ile sivil otorite tarafından darbe girişimine zemin hazırladığı değerlendirilen alanlarda çeşitli idari düzenlemeler yapılmış ve değişikliklere gidilmiştir. Değişiklik yapılan kurumlardan birisi de Jandarma Genel Komutanlığı olmuştur. Yapılan düzenlemelerle Jandarma teşkilatının, Genelkurmay Başkanlığı ile hiyerarşik bağı kaldırılarak doğrudan sivil otoriteye bağlı bir iç güvenlik kurumu haline getirilmesi, kamu düzeni ve güvenliğine yönelik tehditlere karşı daha etkili şekilde mücadele edebilecek, genel bir kolluk kuvvetine dönüştürülmesi amaçlanmıştır.

Bu çalışmanın amacı, Jandarma teşkilatının tarihi gelişimi, yapısı ve işleyişini inceleyerek 15 Temmuz sonrası ilan edilen Olağanüstü Hal döneminde çıkartılan OHAL KHK'ları ile Jandarma

teşkilatının yapısında gerçekleştirilen değişiklikleri, bu değişikliklerin gerekçelerini, getirdiği yenilikleri ve Jandarma teşkilatına etkilerini açıklamakla sınırlıdır. Çalışmanın ilk bölümünde, kolluğa ilişkin temel kavramlar ve Türk Jandarma teşkilatının tarihçesi, ikinci blmde, 15 Temmuz ncesi Jandarma teşkilatının idari yapısı ve işleyişi, nc blmde ise 15 Temmuz sonrası ilan edilen OHAL KHK'ları ile Jandarmanın idari yapısında gerçekleştirilen değişiklikler incelenmektedir.

## 1. KAVRAMLAR VE TARİHSEL GELİŞİM

Bu blmde, kolluk ve jandarma kavramları ile jandarma teşkilatının tarihsel gelişimi ele alınmaktadır.

### 1.1.Kolluk

İdarenin kamu düzenini sağlama, koruma ve bu düzenin bozulması halinde eski hale getirme için bireysel ve toplumsal davranışları düzenlemesi ve toplum düzenine aykırı eylemleri kuvvet kullanarak önlemesi amacıyla oluşturduğu teşkilata, yürüttüğü faaliyete ve bu faaliyeti yerine getiren personele “kolluk” adı verilmektedir. Kolluk sadece bir faaliyeti değil, bu faaliyeti yerine getirmek için oluşturulan teşkilatı ve bu faaliyeti yerine getiren personeli de içeren geniş bir kavramdır. Literatür ve mevzuattan anlaşılacağı üzere kolluğun amacı, kamu düzeninin korunması ve bozulan kamu düzeninin sağlanmasıdır. Bu bağlamda kamu düzenini oluşturan unsurlar güvenlik, dirlik ve esenlik, genel sağlık ve genel ahlk olarak sıralanmaktadır (Akyılmaz vd., 2016: 585, 586).

Kolluk, “*idari kolluk*” ve “*adli kolluk*” olarak ikiye ayrılmaktadır. İdari kolluk, kamu düzeninin bozulmaması için alınan tedbirleri ifade ederken, adli kolluk ise düzenin bozulmasını müteakip suç faillerini ve delilleri araştırıp bularak adli makamlara teslim etmek suretiyle düzeni yeniden sağlamayı amaçlamaktadır. Türkiye’de idari ve adli kolluk işlevsel olarak ayrı olsa da organik bir ayırım görülememektedir. (Avaner ve Erciyes, 2019: 8, 9).

İdari kolluk, belirli idari otoriteler tarafından kullanılan ve kamu düzenini sağlamak amacıyla kişi hürriyetlerine sınırlama ve yasaklar koyan bir müdahale Şeklidir (Güner, 2011: 8). İdari kolluk faaliyetinin en önemli özelliği kamu düzeninin bozulmasını önleyici ve koruyucu nitelikte olmasıdır. Bu zellik idari kolluğu, adli kolluktan ayıran temel farktır. Dolayısıyla idari kolluğun amacının kamunun düzen içinde yaşamasını sağlamak olduğu ifade edilebilir.

İdari kolluk faaliyetleri, genel idari kolluk ve özel idari kolluk olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu, zabıta (kolluk) teşkilatını umumi ve hususi olarak ayırmakta; genel kolluk olarak polis ve jandarma sayılmaktadır. Ancak bu kanun maddesinde yer almasa da son yıllarda yapılan mevzuat değişiklikleri göz önünde bulundurulduğunda Türkiye’de kıyı emniyeti ve karasuları güvenliğinden sorumlu olan Sahil Güvenlik Komutanlığı da genel kolluk kuvveti olarak görülebilir.

Özel kolluk ise genel kolluk dışında özel kanunlara göre kurulan ve bu kanunla verilen görevleri yapan kolluktur. 1982 Anayasası’nın 123. maddesine göre “*İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.*”

Genel idari kolluk, kamu güvenliği, kamu huzuru ve genel sağlık amacıyla belirli bir coğrafya üzerinde bulunan her birey, her grup ve her çeşit faaliyet hakkında yetkili olan kolluktur (Gözler ve Kaplan, 2018: 288). Dolayısıyla Türkiye’de genel idare kolluk, merkezi idare kolluğu ve mahalli idareler kolluğu olarak ikiye ayrılabilir (Gözler ve Kaplan, 2011: 473). 1982 Anayasası’nın 127. maddesinde Mahalli İdareler, il, belediye ve köy idaresi olarak düzenlendiğinden dolayı mahalli kolluklar il özel idaresi kolluğu, belediye kolluğu ve köy kolluğundan oluşmaktadır. İdari kolluk faaliyeti yürüten tüm birimler devletin yürütme erkini temsil eden makamların emri altında görev yapmaktadır. Bu bağlamda genel idari kolluk makamları Cumhurbaşkanı, İçişleri Bakanı ve mülki idare amirleri olarak vali ve kaymakamdır.

Emniyet Teşkilatı Kanunu’ndaki tanıma ek olarak Jandarma Teşkilatı, Görev ve Yetkileri Yönetmeliği’nin 3. maddesinde özel idari kolluk; “*Devlet ve yetkili diğer kamu tüzel kişilerince, özel kanunlar çerçevesinde kurulup teşkilatlandırılan; kendi görev alanında güvenliği sağlamak amacı taşıyan ve jandarma, sahil güvenlik ve polis dışındaki kolluk birimleri*” Şeklinde tanımlanmaktadır. Hizmet kolluğu olarak adlandırılan özel idari kolluğu, genel idari kolluktan ayıran en temel özellik, özel idare kolluğun

kendi kolluk faaliyetlerini sadece belirli bir alanda ve konuda icra edebilmesidir (Orman Kolluğu, Maliye Kolluğu vb.).

## 1.2.Jandarma

“Jandarma” kelimesi, Fransızca “Gendarmerie” kelimesinden Türkçeye geçmiştir. Fransız kaynaklarında jandarma “gens” ve “d’armes” kelimelerinin birleşmesinden meydana gelmiş olup “silahlı adamlar” anlamına gelmektedir (Çermeli ve Atabey, 2002: 149). Jandarma kelimesinin, Mısır’da yaşayan Türkler tarafından kullanılan Farsça kökenli “candar” sözcüğünden geldiğini belirten görüşler de bulunmaktadır. Bu görüşe göre candarma; hayat, sağlık anlamına gelen “can” ve tutan, tutucu anlamına gelen “dar” sözcüklerinin birleşmesinden meydana gelmiştir. Nitekim, Anadolu köylerinde jandarma “candarma” olarak telaffuz edildiği görülmektedir (Kahraman, 2000: 4).

Jandarmanın kuruluş tarihi ile ilgili olarak ortaya çıkan değişik görüşler, jandarmanın kuruluş gününün farklı tarihlerde kutlanmasına neden olmuştur. Önceleri, 1706 Sayılı Jandarma Kanunu’nun yayımlandığı tarih olan 22 Haziran 1930’un 22 Haziran ile Asakir-i Zaptiye Nizamnamesinin yayımlandığı yıl olan 1869 birleştirilerek 22 Haziran 1869 tarihi, kuruluş günü kabul edilmiştir. Sonraları Zaptiye Müşirliği’nin kuruluş tarihi olan 16 Şubat 1846, jandarmanın kuruluş günü olarak kabul edilmeye başlanmıştır. Sonraki süreçte Tanzimat Fermanının ilan edildiği 1839 yılı ile Asakir-i Zaptiye Nizamnamesinin (Askeri Kolluk Tüzüğü) yürürlüğe girdiği 14 Haziran günü birleştirilerek, 1969 yılında yayımlanan bir emirle Jandarma Genel Komutanlığı’nın kuruluş tarihi 14 Haziran 1839 olarak kabul edilmiştir (Çermeli ve Atabey, 2002:150).<sup>1</sup>

## 1.3. Tarihsel Gelişim

Osmanlı Devleti idari yapısı itibarı ile eyaletlere, eyaletler sancaklara, sancaklarda kazalara bölünmüş olup eyaletlerde padişahı temsil eden beylerbeyi, sancaklarda sancak beyleri, kazalarda ise kadıların emrinde subaşılar askeri ve siyasi otorite olarak kolluk (zabıta) faaliyetlerini yürütmüşlerdir. Devletin merkezi olan İstanbul’da ise özel bir statü geçerliydi. İstanbul’da güvenliğin sağlanmasından yeniçeri ağası sorumlu olup cebeci başı, kaptan paşa, topçu başı ve bunlara bağlı teşkilatlar da zabıta faaliyetleri ile görevliydi.

Osmanlı Devleti’nin kuruluşunu müteakip ordu, önceki dönemlerde olduğu gibi dışta düşmanlara karşı ülkeyi korumak, içte ise emniyet ve asayiş sağlama görevlendirilmiştir. Osman Bey 1301 yılında Karacahisar’ı ele geçirdikten sonra bu şehrin idaresini oğlu Orhan Bey’e vermiş ve subaşı olarak Gündüz Alp’i atamıştır. Dolayısıyla ilk zabıta amiri olarak Gündüz Alp kabul edilmektedir (Çermeli ve Atabey, 2002: 94). Kolluk faaliyetlerinin askeri makamlar tarafından bu şekilde yürütülüşü 1826 yılına kadar devam etmiştir. 1826 yılına kadar Türklerde kolluk teşkilatı ve faaliyetinin genel niteliği; askeri makamların aynı zamanda kolluk makamı olduğu, belirli ve düzenli kolluk teşkilatının emir, ferman, örf ve âdete göre yürütülen bir faaliyet olduğu şeklindedir (Aktürk vd., 2004: 1). Yeniçeri Ocağı’nın kaldırıldığı 18 Haziran 1826 tarihinden Cumhuriyet dönemine kadar, Türk Jandarma Teşkilatının kuruluş ve gelişimi aşağıda sıralanan dönemlere ayrılmaktadır.

İlk Zaptiye Birlikleri dönemi, Yeniçeri Ocağının kaldırılmasından (1826) Zaptiye Müşirliği’nin kuruluşuna (16 Şubat 1846) kadar geçen süreyi kapsar. Osmanlı Devleti’nde düzenli orduyu teşkil eden Yeniçeri Ocağının bozulması, disiplini kaybetmesi üzerine 1826 yılında bu Ocak kaldırılmış ve Asakir-i Muntazama-i Mensure ve Asakir-i Muntazama-i Hassa kurulmuştur (Açıkmeşe, 1993: 312).

Osmanlı Devletinin zor ve çalkantılı bir dönemden geçişi yeni kurulan bu örgütlerin eyaletlerdeki kolluk faaliyetlerini yürütmeye etkisiz kalmasına yol açmıştır. 1839 tarihli Gülhane Hattı Hümayunu ile kolluk faaliyeti ve örgütlenmesi açısından yeni bir süreç başlamıştır. Tanzimat Fermanı’nın en önemli amaçlarından biri halkın can, ırz, namus ve mal güvenliğini korumak olarak ilan edilmiştir. Bu şekilde kişilerin yaşam hakkı güvenlik altına alınmak istenmiştir. Ancak iç güvenlik teşkilatının, teşkilat ve görev yönünden ıslahı için büyük çabalar sarf edilmesine rağmen yine de teşkilatın tek elden bağımsız olarak sevk ve idaresi ile yasal bir mevzuata kavuşturulması sağlanamamıştır (Korkusuz, 1998: 205).

Kolluk teşkilatları arasında emir komuta birliği 1846 yılında Zaptiye Müşirliği’nin kurulması ile

<sup>1</sup> Bkz. Jandarma Genel Komutanlığı Web Sitesi, <https://www.jandarma.gov.tr/tarihce>



sağlanmıştır. Bu dönemde emniyet ve asayişin sağlanmasında görevli askerî birlikler, Zaptiye Müşirliğine bağlanarak ülke çapında düzenli bir kolluk teşkilatı kurulmaya başlanmıştır. 14 Haziran 1869 tarihinde Asakir-i Zaptiye Nizamnamesi ıkarılarak Zaptiye Müşirliği yasal bir düzenleme altına alınmıştır. Bu nizamnameyle illerde zaptiye alayı kurulmuş, alayların altında tabur, bölük ve takımlar teşkil edilmiştir. Nizamnameyle bu teşkilata idari, adli, askeri ve belediye kolluğu görevleri de verilmiştir (Akman, 1991: 64). Bu dönem kolluk teşkilatının i güvenlik ve kamu düzenini sağlama görevi bakımından tek elden sevk ve idare edildiği dönemdir. Ancak teşkilatın idari yapısındaki düzenlemelere ve yasal mevzuatın yürürlüğe konmasına rağmen gerek Osmanlı Devletinin içinde bulunduğu dönemin özelliği, gerekse teşkilata personel seçimi ve eğitimindeki hatalar bu düzenlemelerin başarisına mani olmuştur (İleri, 2004: 47).

1877-1878 Osmanlı-Rus Savaşı'ndan sonra orduda yapılan yenileştirme faaliyetleri kolluk teşkilatına da yansımıştır. Kolluk teşkilatında düzen ve disiplinin bozulması zerine Sadrazam Sait Paşa kolluk teşkilatının yeniden düzenlenmesi için Fransa ve İngiltere'den subaylar getirmiştir. Avrupa'daki gibi güçlü bir jandarma teşkilatı kurulması amaçlanmıştır. Sadrazam Sait Paşa'nın 20.11.1879 tarihli emriyle yeni bir kolluk teşkilatının kurulması çalışmalarına başlanmış, yeni kurulacak teşkilatın ismi jandarma olarak belirlenmiştir. Kolluk faaliyetlerini 1846 yılından beri mülki makamların emri altında yerine getiren Zaptiye Müşirliği yeniden seraskerliğe bağlanmış, adı da Zaptiye Nezareti olarak değiştirilmiştir. Jandarma makamı da Umum Jandarma Merkeziyesi olarak kabul edilmiştir (Açıkmeşe, 1993: 314).

1908 yılında II. Meşrutiyetin ilanını müteakip Fransa ve İngiltere'den getirilen yabancı subaylar Rumeli'de bazı illerde gvlelendirilmiş, jandarma teşkilatı Fransız jandarması örnek alınarak teşkilatlandırılmıştır. 1903 yılında Fransız Jandarma Kanunu tercüme edilerek Jandarma Nizamnamesi ıkarılmıştır (Aktürk vd., 2004: 2).

1879-1909 yılları arasında özellikle II. Meşrutiyetin ilanından sonra yabancı subayların getirilmesi ile yeniden teşkilatlanan Jandarma Teşkilatının Rumeli'de gösterdiği başarılar zerine Teşkilatın bütün ülke genelinde kurulup yaygınlaştırılmasına çalışılmıştır. Jandarma teşkilatı Harbiye Nezaretine bağlı kalmış ancak Umum Jandarma Komutanlığı adı altında teşkilatlanmıştır (Açıkmeşe, 1993: 315). Bu dönemde Jandarma Teşkilatına yasal kimlik sağlamak amacıyla Jandarma Kanunu yürürlüğe girmiş, 26 Ekim 1917 tarihinde ise jandarmanın mülki makamlarla ilişkisine yönelik bir kararname çıkarılmıştır. Jandarma, 16 Mart 1919 tarihinde Damat Ferit Paşa hükümeti tarafından İçişleri Bakanlığına bağlanmıştır (Aktürk vd., 2004: 3).

Ankara'da Büyük Millet Meclisi'nin açılmasından sonra teşkil edilen Meclis Hükümeti, bir taraftan düzenli ordunun kuruluşu için çalışırken, bir taraftan da i güvenliği temin için uğraşıyordu. İ güvenlik amacıyla Milli Savunma Bakanlığı'na bağlı olarak Umum Jandarma Kumandanlığı kuruldu. Jandarma Umum Komutanlığı, TSK'nın bir organı olarak sekiz bölge müfettişliği ile bunlara bağlı 17 jandarma alayı ve 13 bağımsız jandarma taburundan oluşuyordu (Efe, 2016: 594-595).

Cumhuriyetin ilanıyla birlikte devlet kuruluşlarında köklü bir değişiklik ve yapılanma çalışması başlamıştır. Jandarma Teşkilatı ile ilgili olarak da önemli mevzuat değişiklikleri gerçekleştirilmiştir. 1930 yılında jandarmanın görev ve sorumluluklarını, hukuki statüsünü belirleyen 1706 sayılı Jandarma Kanunu kabul edilmiştir. Bu kanuni düzenleme ile bugünkü Jandarma Teşkilatının teşkilat yapısı kurulmuştur (Akman, 1991: 66). Bu dönemde jandarmanın bağlılığı konusunda  parçalı bir düzenleme yapılmış, 1930 yılında ıkarılan 1706 Sayılı Jandarma Kanunu ve 1937 yılında ıkarılan Jandarma Teşkilat ve Vazife Tüzüğü ile jandarma (JOK, 2004: 1-11):

- (1) Emniyet ve asayiş ile ilgili görevleri bakımından İçişleri Bakanlığına,
- (2) Eğitim ve ğretim yönünden Genelkurmay Başkanlığına,
- (3) Silh ve mühimmat temini, seferde Kara Kuvvetlerine katılacak personel ile kıyafet ve teizatları yönünden Milli Savunma Bakanlığına bağlanmıştır.

1935 yılında Jandarma subaylarının Kara Harp Okulu'nda yetiştirilmesi esası kabul edilmiş; "Jandarma Umum Komutanlığı" ismi "Jandarma Genel Komutanlığı"na dnştrlmştir. Bu dönemde Jandarma Genel Komutanının rütbesi "Korgeneral"dir (Çermeli ve Atabey, 2002: 209).

1939 yılında sabit jandarma birlikleri, seyyar jandarma birlikleri, jandarma eğitim birlikleri ve okullar kurulmuştur. 1956 yılında yürürlüğe giren 6815 sayılı kanunla Gümrük ve Tekel Bakanlığına bağlı

Gümrük Umum Müdürlüğü kaldırılarak sınırların emniyet ve korunması ile kaçakçılığın men, tahkik, talep görev ve sorumluluğu İçişleri Bakanlığına verilmiş olup, bu görev Jandarma Genel Komutanlığı aracılığıyla yerine getirilmektedir (Akman, 1991: 67).

Organize suç ve suçlularla mücadele için ilk aşamada Jandarma Komando Birlikleri ve Havacılık Birlikleri kurularak emniyet ve asayiş görevinin etkili bir biçimde ifa edilmesi amaçlanmıştır. 1969 yılında da Jandarma Genel Komutanlığı bünyesinde Narkotik şube kurulmuştur (Açıkmeşe, 1993: 323).

1982 yılında, 6815 sayılı kanun ile 1956 yılında jandarmaya verilen sınır, kıyı ve karasularının korunması ve güvenliğinin sağlanması görevlerinden kıyı ve karasularını koruma görevi, 2692 sayılı Kanunla Sahil Güvenlik Komutanlığına, kara sınırlarının korunması ve güvenliğinin sağlanması görevi ise 1988 yılında 3497 sayılı kanunla Kara Kuvveleri Komutanlığına verilmiştir (Çermeli ve Atabey, 2002: 213). 10 Mart 1983 tarihinde 1706 sayılı Jandarma Kanunu kaldırılarak halen 2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu kabul edilmiştir.

## **2. 15 TEMMUZ ÖNCESİ JANDARMA TEŞKİLATI**

Bu bölüm, jandarma teşkilatının 15 Temmuz 2016 öncesi durumunu incelemek ve sonraki bölümde 15 Temmuz sonrası düzenlemelerle karşılaştırma yapabilmek amacıyla tanım, bağlılık, kuruluş ve teşkilat, görevler, personel kaynağı ve özlük hakları, atanma, disiplin ve soruşturma ile ikmal esasları şeklinde sekiz alt başlık olarak düzenlenmiştir.

### **2.1. Tanım**

1983 tarihli 2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu'nun (JTGYK) 3. maddesinde Jandarma, emniyet ve asayiş ile kamu düzeninin korunmasını sağlayan ve diğer kanun ve nizamların verdiği görevleri yerine getiren silahlı, askeri bir güvenlik ve kolluk kuvveti olarak tanımlanmıştır. Jandarmanın silahlı bir kolluk kuvveti olmasının yanı sıra “askeri” bir güvenlik kuvveti olarak tanımlandığı görülmektedir.

### **2.2. Bağlılık**

Jandarma teşkilatının bağlılığını düzenleyen 2803 Sayılı JTGYK'nın 4. maddesine göre Jandarma teşkilatı, hiyerarşik olarak iki farklı kuruma bağlıdır. Birincisi, Türk Silahlı Kuvvetlerinin bir parçası olarak silahlı kuvvetlerle ilgili görevleri ile eğitim ve öğrenim bakımından Genelkurmay Başkanlığına, İkincisi ise emniyet ve asayiş işleri ile diğer görev ve hizmetlerin ifası yönünden İçişleri Bakanlığına bağlıdır.

### **2.3. Kuruluş ve Teşkilat**

2803 Sayılı JTGYK'nın 5. Maddesine göre, Jandarma Genel Komutanlığının kuruluş ve kadrolarıyla konuş (görev) yerleri, olağan dönemlerde Genelkurmay Başkanlığının görüşü alınarak İçişleri Bakanlığı tarafından düzenlenirken, seferberlik ya da savaş durumlarında Kuvvet Komutanlıkları emrinde, Genelkurmay Başkanlığı onayı ile gerçekleşir. Bu bağlamda Jandarma teşkilatının kuruluş ve kadrolarıyla görev yerlerinin tespitinde esas yetkinin Genelkurmay Başkanlığına yani askeri otoriteye ait olduğu ayrıca bu hususların TSK'nın askeri yapısı ve görevleri dikkate alınmak suretiyle düzenleneceği anlaşılmaktadır.

### **2.4. Görevler**

Jandarmanın sorumluluk alanlarında genel olarak görevleri 2803 Sayılı JTGYK'nın 7. Maddesinde; mülki, adli, askeri ve diğer görevler olarak sıralanabilir. Mülki görevler; suç işlenmesini önlemek, kamu düzeni ve güvenliğini korumaya ilişkin idari (önleyici) kolluk görevleridir. Ceza İnfaz Kurumlarının dış güvenliğini sağlamakta Jandarmanın mülki görevleri arasında sayılmaktadır. Adli görevler; kamu düzeni ve güvenliğinin ihlal edilmesi ve suç işlenmesi durumunda adli hizmetlerin yerine getirilmesine ilişkin kolluk görevleridir. Askeri görevler; Genelkurmay Başkanlığı ile askeri mevzuatın Jandarma teşkilatına verdiği görevlerdir. Bu görevlerin yanı sıra ihtiyaç duyulması halinde seferberlik ve savaş durumunda Genelkurmay Başkanlığı kararı ile Jandarma teşkilatının bir bölümü Kuvvet Komutanlıkları emrine girmektedir.

### **2.5. Personel Kaynağı ve Özlük Hakları**

Jandarma teşkilatının personel, kaynakları ve buna ilişkin uygulanacak mevzuatı düzenleyen 2803 Sayılı JTGYK'nın 13. maddesi incelendiğinde; Jandarma teşkilatının subay, astsubay, uzman jandarma,

askeri öğrenci, erbaş ve erler ile sivil memur ve işçilerden oluştuğu, subay ve astsubayların kaynak, yetiştirilme ve her türlü özlük işlemlerinin 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu'na göre yapıldığı görülmektedir. Bu personelin 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na (DMK) tabi olmadığı, bu nedenle bir “Devlet Memuru” olarak değil “Diğer Kamu Görevlisi” olarak kamu hizmetini yerine getirdikleri anlaşılmaktadır. Jandarma personelinin sınıflara ayrılmasında asli yetkinin Genelkurmay Başkanlığına yani askeri makamlara ait olduğu, aynı şekilde Uzman Jandarma personelinin özlük işlemlerinin de 657 sayılı kanun dışında 635 sayılı Uzman Jandarma Kanunu hükümlerine göre yürütüldüğü, genel itibarıyla Jandarma teşkilatında görevli rütbeli personelin kaynak, yetiştirilme ve özlük işlemlerinin düzenlenmesi açısından sivil otoritenin doğrudan bir yetkisinin bulunmadığı görülmektedir.

## 2.6. Atama

Jandarma personelinin atanma esaslarına ilişkin 2803 Sayılı JTGYK'nın 14. Maddesine göre;

a) Asteğmen, albay rütbeleri arasındaki subaylar ile astsubay ve uzman jandarmaların atanmaları Jandarma Genel Komutanı tarafından,

b) Generallerin atanmaları; Jandarma Genel Komutanının lüzum göstermesi, Genelkurmay Başkanının teklifi, İçişleri Bakanının inhası, Başbakanın imzalayacağı ve Cumhurbaşkanı onaylayacağı müşterek kararnameyle,

c) Jandarma Genel Komutanının atanması Genelkurmay Başkanının teklifi, İçişleri Bakanının inhası, Başbakanın imzalayacağı ve Cumhurbaşkanı onaylayacağı müşterek kararnameyle yapılmaktadır.

Jandarma Genel Komutanlığı bünyesinde görev yapan general rütbesine kadar olan personelin doğrudan Jandarma Genel Komutanı tarafından atandığı, bunun dışında gerek generallerin gerekse Jandarma Genel Komutanın atanmasının Genelkurmay Başkanının teklifi üzerine müşterek kararname ile yapıldığı, bu görevlere atanacak personelin tespiti aşamasında sivil makamların bir yetkisinin olmadığı görülmektedir.

## 2.7. Disiplin ve Soruşturma İşlemleri

Jandarma personeli hakkında uygulanacak disiplin ve soruşturma işlemlerini belirleyen 2803 Sayılı JTGYK'nın 15. maddesine göre, Jandarma personeli hakkında uygulanacak disiplin cezalarında asli yetkinin askeri hiyerarşi içerisinde kendi disiplin amirine ait olduğu, mülki (idari kolluk) görevlerin ifası bakımından disiplin cezasını gerektiren durumlarda Jandarma personelinin görev yaptıkları yerlerde en üst kolluk amiri olan Mülki Amirlerin (vali/kaymakam) ilgili personel hakkında doğrudan idari bir işlem tesis etme yetkisinin bulunmadığı, bu konuda alay ya da bölük komutanlarına bir emir veya talimat veremeyip sadece disiplin cezası verilmesini talep edebildikleri, bu konuda mülki amirden bağımsız olarak askeri mevzuat çerçevesinde asli yetkinin ilgili alay ya da bölük komutanında olduğu görülmektedir.

## 2.8. İkmal Esasları

2803 Sayılı JTGYK'nın 19. maddesinde, Jandarma teşkilatının ikmal hizmetleriyle, faaliyetlerine ilişkin her türlü ihtiyaçlarının Türk Silahlı Kuvvetleri standartlarına uygun olarak kendi bütçesinden karşılanacağı ayrıca silah ve mühimmat ihtiyacının ise Milli Savunma Bakanlığı tarafından temin edileceği ifade edilmiştir.

## 3. 15 TEMMUZ 2016 SONRASI JANDARMA TEŞKİLATI

### 3.1. Tanım

25/07/2016 tarih ve 668 sayılı KHK ile Jandarma teşkilatında yapılan ilk değişiklik Jandarmanın tanımını yapan 2803 Sayılı JTGYK'nın 3. maddesinde yapılmış olup yeni tanımla Türkiye Cumhuriyeti Jandarması, emniyet ve asayiş ile kamu düzeninin korunmasını sağlayan ve diğer kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin verdiği görevleri yerine getiren silahlı genel kolluk kuvveti olarak belirtilmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti Jandarmasının, sadece bir kolluk kuvveti olarak kabul edildiği, dolayısıyla askeri güvenlik kuvveti olma vasfının kalktığı anlaşılmaktadır. Bu değişiklikle Jandarma teşkilatının askeri



kimliğinden sıyrılarak doğrudan sivil otoriteye bağlı bir kolluk teşkilatı olması amaçlanmıştır.

Jandarma teşkilatının Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile uyumunu sağlamak amacıyla 09/07/2018 tarih ve 703 sayılı KHK ile bir değişiklik daha yapılmış ve “Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin” verdiği görevleri de yerine getirme misyonu yüklenmiştir.

### 3.2. Bağlılık

25/07/2016 tarih ve 668 sayılı KHK ile Jandarma teşkilatında yapılan ikinci değişiklik Jandarma teşkilatının bağlılık durumunu düzenleyen 2803 Sayılı JTGYK'nın 4. maddesinde olmuştur. Eski düzenlemede Jandarma teşkilatı hiyerarşik olarak iki farklı kuruma bağlı idi. Yeni düzenleme ile Jandarmanın Genelkurmay Başkanlığına bağlılığı kaldırılmış, Türk Silahlı Kuvvetlerinin bir parçası olması uygulamasına son verilerek doğrudan İçişleri Bakanlığına bağlı genel bir kolluk teşkilatı haline gelmiş, dolayısıyla Bakanlığa bağlı diğer kolluk teşkilatları ile aynı statüye alınmıştır (Avaner, Tek ve Özgür, 2019: 16). Jandarmanın askeri hiyerarşi ile olan bağı kesilmek suretiyle Jandarma Genel Komutanının Milli Güvenlik Kurulu (MGK) ve Yüksek Askeri Şura (YAS) üyeliği görevleri de sona ermiştir.

### 3.3. Kuruluş ve Teşkilat

25/07/2016 tarih ve 668 sayılı KHK ile Jandarma teşkilatında yapılan diğer bir değişiklik Jandarma kuruluş ve teşkilat yapısını düzenleyen 2803 Sayılı JTGYK'nın 5. maddesindedir. Eski düzenlemede Jandarma teşkilatının kuruluş ve kadrolarıyla görev yerlerinin tespitinde asli yetkinin Genelkurmay Başkanlığına ait olduğu ve TSK esaslarına göre düzenleneceği ifade edilmekteydi. Yeni düzenlemeyle, Jandarma Genel Komutanlığının kuruluş ve kadrolarıyla konuş yerlerinin belirlenmesinde asli yetkilinin İçişleri Bakanlığı olduğu, istisnai olarak seferberlik ve savaş gibi olağan üstü durumlarda Kuvvet Komutanlıkları emrine girecek Jandarma birliklerinin kuruluş ve kadrolarıyla konuş yerlerinin Genelkurmay Başkanlığının görüşü alınmak suretiyle yine İçişleri Bakanlığı tarafından tespit edileceği belirlenmiştir.

### 3.4. Görevler

668 sayılı KHK ile Jandarma teşkilatında yapılan başka bir değişiklik Jandarmanın sorumluluk alanında genel olarak görevlerini düzenleyen 2803 Sayılı JTGYK'nın 7. maddesinde yapılmıştır. Eski düzenlemede Jandarma teşkilatının dört temel görev alanının bulunduğu, bu görevlerin sırası ile mülki, adli, askeri ve diğer görevler olduğu ifade edilmişti. Yeni düzenlemede diğer görevler kaldırılmıştır. Bunun yanı sıra Jandarmanın askeri görevleri yeniden tanımlanmış, askeri mevzuat ile Genelkurmay Başkanlığı tarafından Jandarma teşkilatına görev verme usulüne son verilmiş, Jandarmanın askeri görevleri, sadece kanun ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile verilen askeri hizmetlerin ifası ile sınırlandırılarak bu görev alanı tamamen sivil yönetimin kontrolüne bırakılmıştır.

Jandarmanın mülki görevleri genişletilmiş, adli ve askeri görevlerin dışında kalan hususlara ilişkin Jandarmaya verilen görevler, mülki görev alanına başka bir ifadeyle idari kolluk faaliyetleri kapsamına dahil edilmiştir. Yeni düzenlemede üzerinde değişiklik yapılmayan tek görev alanı adli görevler olmuştur.

Olağan dönemlerdeki bu görevlerin yanı sıra seferberlik ve savaş gibi olağan üstü durumlarda Jandarma birliklerinin Kuvvet Komutanlıklarına katılması, 25/07/2016 tarih ve 668 sayılı KHK ile 2803 Sayılı JTGYK'nın 8. maddesinde yapılan değişiklikle yeniden belirlenmiştir. Eski düzenlemede seferberlik, sıkıyönetim ve savaş durumlarında doğrudan Genelkurmay Başkanlığı kararı ile Jandarma teşkilatının bir bölümü Kuvvet Komutanlıkları emrine girmektedir. Yeni düzenleme ile Jandarma birlikleri; seferberlik ve savaş hallerinde, Cumhurbaşkanı kararıyla Kuvvet Komutanlıkları emrine girmektedir. Burada dikkat edilmesi gereken iki husus vardır. Birincisi, Sıkıyönetim uygulaması anayasa değişikliği ile yürürlükten kaldırıldığı için buna uygun olarak 15/08/2016 tarih ve 674 sayılı KHK ile yapılan düzenlemeyle 2803 sayılı kanunda yer alan Jandarma birliklerinin kuvvet komutanlıkları emrine girmesini düzenleyen olağanüstü durumlar arasından sıkıyönetim başlığı kaldırılmıştır. İkincisi ve daha önemlisi Jandarma birliklerinin seferberlik ve savaş halinde belirli bir bölümünün Kuvvet Komutanlıklarına katılması, Cumhurbaşkanı kararıyla mümkün hale getirilmiştir.

Bunun dışında yine Genelkurmay Başkanlığının talebi üzerine İçişleri Bakanı, illerde ise garnizon komutanının talebi üzerine Vali onayıyla Jandarma birlikleri kendilerine verilen askeri görevleri yerine getirebilmektedir. Yeni düzenleme ile olağan üstü durumlarda Jandarma birliklerinden istifade edilmesi hususunda asli yetki sivil makamların uhdesinde yer almaktadır.

2803 Sayılı JTGYK'nın 10. maddesinde Jandarmanın genel görev ve sorumluluk alanı; polis görev sahası dışında, il ve ilçe belediye hudutları haricinde kalan veya polis teşkilatı bulunmayan yerler olarak belirlenmiştir. Ayrıca, belediye sınırları içinde kalmakla birlikte hizmet gerekleri bakımından uygun görülen alanlar, Jandarmanın görev ve sorumluluk alanı olarak tespit edilebilmektedir. 25/07/2016 tarih ve 668 sayılı KHK ile bu hususta yapılan yeni bir düzenleme ile İçişleri Bakanına bir il veya ilçenin tamamını polis ya da jandarma görev ve sorumluluk alanı olarak belirleyebilme yetkisi verilmiştir.

Ayrıca, 15/08/2017 tarih ve 694 sayılı KHK ile bu konuda yapılan ek bir düzenlemeyle, merkezi idarenin taşra teşkilatı olarak kabul edilen il ve ilçelerde jandarma ve polis sorumluluk alanları ilçelerde kaymakam, illerde vali veya görevlendireceği vali yardımcısı başkanlığında oluşturulacak bir komisyon tarafından tespit edilecek olup komisyon kararları İçişleri Bakanı onayı ile yürürlüğe girecektir. Yine bu KHK ile getirilen diğer bir yenilik olarak, Jandarma teşkilatı görevlerini diğer kolluk kuvvetleri ile iş birliği ve koordinasyon içerisinde icra edecektir.

Bu alanda başka bir yenilik olarak, Jandarmanın ilişkileri, çalışma ve iş birliği esaslarını düzenleyen 2803 Sayılı JTGYK'nın 12. maddesinde 25/07/2016 tarih ve 668 sayılı KHK ile yapılan değişiklikle, Bakanlığa bağlı kolluk birimleri olan Emniyet Genel Müdürlüğü, Sahil Güvenlik Komutanlığı ve Jandarma Genel Komutanlığı arasında geçici olarak personel görevlendirmesi İçişleri Bakanı onayı ile yapılabilmekte olup Bakan bu yetkisini il valilerine devredebilmektedir. Yine, bu kolluk kuvvetleri arasında silah-mühimmat, taşınır-taşınmaz devri veya geçici tahsisi yine İçişleri Bakanı onayı ile yapılabilmektedir.

Yukarıda belirtilen düzenlemelerden yola çıkarak, kolluk hizmetlerinde etkinlik sağlamak ve personel, teçhizat vb. konularda kaynak tasarrufu sağlamak amacıyla İçişleri Bakanına, Bakanlığa bağlı bütün kolluk teşkilatlarını tek bir teşkilat gibi yönetme imkanı verildiği anlaşılmaktadır.

### 3.5. Personel Kaynağı ve Özlük Hakları

25/07/2016 tarih ve 668 sayılı KHK ile Jandarma teşkilatında yapılan diğer bir değişiklik, Jandarmanın personel ve kaynaklarını düzenleyen 2803 Sayılı JTGYK'nın 13. maddesi ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 36. maddesinde yapılmıştır. Eski düzenlemeye göre, Jandarma teşkilatında görev yapan subay ve astsubaylar, 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu'na, Uzman Jandarmalar ise 635 sayılı Uzman Jandarma Kanunu'na tabi olup genel itibariyle rütbeli personel, 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu kapsamı dışında tutulmuştur. 668 sayılı KHK ile, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi kurumlarda görevli memurların hizmet sınıflarını düzenleyen 36. Maddesine "*Jandarma Hizmetleri Sınıfı*" eklenmiş ve bu sınıfın Jandarma Genel Komutanlığı kadrolarında bulunan subay, astsubay ve uzman jandarmaları kapsadığı hüküm altına alınmıştır.

Yeni düzenlemeyle Jandarma Hizmetleri Sınıfı personelinin her türlü özlük işlerinde 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun uygulanacağına vurgu yapılmıştır. Ancak, rütbeli personelin eski düzenlemeden kaynaklı kazanılmış haklarından istifade edebilmeleri amacıyla 18/10/2018 tarih ve 7148 sayılı kanunla 13. maddeye yapılan eklemeye personelin nasıp, terfi, aylık ve diğer mali ve sosyal haklarında statü ve rütbelere göre 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, 4678 sayılı Türk Silahlı Kuvvetlerinde İstihdam Edilecek Sözleşmeli Subay ve Astsubaylar Hakkında Kanun, 3466 sayılı Uzman Jandarma Kanunu ve 3269 sayılı Uzman Erbaş Kanunu'nun uygulanmaya devam edeceği hüküm altına alınmıştır.

Ayrıca, Jandarma teşkilatının yeni rütbeli personel ihtiyacını karşılamak amacıyla 25/07/2016 tarih ve 669 sayılı KHK ile yükseköğretim kurumu seviyesinde İçişleri Bakanlığına bağlı Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi (JSGA) kurulmuş, böylece teşkilata insan kaynağı yetiştirme açısından Jandarma teşkilatı akademik bir kuruma sahip olmuştur (Avaner, Tek ve Özgür, 2019: 5).

### 3.6. Atama

3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve 703 sayılı KHK ile Jandarma teşkilatında personel atamalarının usul ve esasları yeniden belirlenmiştir. Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerini düzenleyen 3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 11. maddesine göre, Jandarma Genel Komutanı'nın generaller arasından Cumhurbaşkanı kararı ile, Jandarma Genel Komutanı Yardımcıları, Bölge Jandarma Komutanları ve İl Jandarma Komutanlarının ise Cumhurbaşkanı onayı ile atandığı görülmektedir. 703 sayılı KHK ile 2803 sayılı JTGYK'nın 14. maddesinde yapılan

değişikliğe göre yukarıda belirtilenler dışında kalan Jandarma personelinin atamaları İçişleri Bakanı tarafından yapılmakta olup İçişleri Bakanı kararı ile nokta ataması yapılmayan subay, astsubay ve uzman jandarmalar doğrudan valilik emrine atanmakta, bunların il içinde görev yerlerinin tespiti ve yer değişikliği vali tarafından yapılmaktadır. Yeni düzenlemeyle, Jandarma personelinin atamalarında askeri makamların etkisi ortadan kalkmış, atama süreçlerinin her aşamasında yetki sivil makamlara geçmiştir.

### 3.7. Disiplin ve Soruşturma İşlemleri

668 sayılı KHK ile 2803 sayılı JTGYK'nın 15. maddesinde yapılan değişiklikle Jandarma personeli hakkında yürütülecek disiplin ve soruşturma işlemlerinin yöntemi yeniden belirlenmiştir. Jandarma personelinin disiplin işleri özel kanun hükümlerine göre yürütülecek olup mülki görevlerden doğan suçlarda, 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun, adli görevlerden doğan suçlarda 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu uygulanacak, kişisel suç durumunda ise genel hükümlere göre işlem yapılacaktır.

Yukarıda belirtildiği üzere Jandarma Genel Komutanlığının yanı sıra diğer genel kolluk kuruluşları olan Emniyet Genel Müdürlüğü ve Sahil Güvenlik Komutanlığı personeline ilişkin disiplin cezaları, disiplin amirleri ve kurulları, disiplin soruşturma usulleri vb. hususlar OHAL döneminde ilk olarak 682 sayılı KHK ile düzenlenmiş akabinde 7068 sayılı Genel Kolluk Disiplin Hükümleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Kabul Edilmesine Dair Kanunla genel kolluğa ilişkin disiplin işlemleri ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

Ayrıca, 694 sayılı KHK ile bu düzenlemelere ek olarak; işlediği suç nedeniyle bir yıl ve üzeri süreyle hapis cezasına mahkûm olan Jandarma personelinin teşkilatla ilişkisinin İçişleri Bakanı onayı ile kesilebileceği hüküm altına alınmıştır. Yeni düzenlemeler vasıtasıyla, Jandarma personelinin disiplin işlemlerinin askeri usul ve esasların dışına çıkarıldığı, bu alanın ayrı bir kanunla düzenlenerek sivil makamların yetkisine verildiği görülmektedir.

### 3.8. İkmal Esasları

668 sayılı KHK ile yapılan diğer bir değişiklik Jandarmanın ikmal esaslarını düzenleyen 2803 Sayılı JTGYK'nın 19. maddesinde olmuştur. Eski düzenlemede Jandarma teşkilatının ikmal hizmetleriyle, faaliyetlerine ilişkin her türlü ihtiyaçları Türk Silahlı Kuvvetleri standartlarına uygun olarak kendi bütçesinden karşılanırken yeni düzenlemeye göre İçişleri Bakanlığınca belirlenecek standartlara uygun olarak kendi bütçesinden karşılanacaktır. Eski düzenlemeye göre silah ve mühimmat ihtiyacı Milli Savunma Bakanlığı tarafından temin edilirken yeni düzenlemede Jandarma teşkilatının her türlü silah-mühimmat ihtiyacının İçişleri Bakanlığı tarafından doğrudan Savunma Sanayii Müsteşarlığına teklif edilebileceği yer verilmiştir.

Böylece Jandarma teşkilatının ikmal hizmetleriyle faaliyetlerinin askeri standartlara göre yerine getirilmesi uygulamasına son verilmiş olup, İçişleri Bakanlığı tarafından belirlenecek standartlara uygun olarak yerine getirilecek ve silah-mühimmat vb. ihtiyaçları İçişleri Bakanlığı tarafından karşılanacaktır.

## SONUÇ

İnsanların hayatlarını idame ettirebilmesi ve temel gereksinimlerini karşılama zorunluluğu, diğer insanlarla iletişim içinde olması ve toplum içinde yaşamasını gerekli kılmıştır. Toplum içinde yaşam da hem bireylerin dış tehditlere karşı korunmasını hem de toplu hayatın bir düzen içerisinde sistematik olarak devamını gerektirmektedir. İnsanın temel ihtiyaçları içinde yemek-içmek, nefes almak vb. fiziksel ihtiyaçlarından sonra ikincil temel ihtiyaç olarak sayılan güvenlik ihtiyacı devletler tarafından kamu hizmeti olarak sunulmaktadır. İnsanların kendini güvende hissetmediği, asayişin sağlanamadığı, suç ve suçluya tam olarak mücadele edilemediği bir ortamda diğer kamu hizmetlerinden söz edilmesi güçtür. Devletin, yerine getirdiği kolluk hizmetine ilişkin bu alanda uzmanlaşmış müstakil bir örgütlenmeye sahip olması kaçınılmazdır.

Türkiye'de 1983 yılında yürürlüğe giren 2803 Sayılı kanunda Jandarma teşkilatı askeri hiyerarşi içerisinde faaliyet gösteren askeri bir kolluk kuvveti olarak teşkil edilmiştir. Bu Kanun'da Jandarma teşkilatı her ne kadar emniyet ve asayiş hizmetlerinin yerine getirilmesinde İçişleri Bakanlığına bağlı olarak görülse de bir bütün olarak ele alındığında, Jandarmanın TSK'ya hiyerarşik bir bağ ile bağlı olup onun bir parçası olduğuna vurgu yapılması, hemen hemen her konuda asli yetkinin askeri makamlara ait olması,

hizmet standartlarının askeri usullere göre tespit edilip görevlerin askeri yöntemlere göre yerine getirilmesi nedeniyle Jandarmanın askeri yönünün kolluk yönünden daha baskındı.

Jandarma teşkilatı, 182 yıllık tarihi ve tecrübesi ile asayiş ve güvenlik hizmeti başta olmak üzere savaş, doğal afet gibi durumlarda üstlendiği görevler ile en zorlu arazi şartlarında her türlü kamu hizmetinin yerine getirilmesine sağladığı katkı ile taşrada devletin varlığını vatandaşa hissettiren ilk kurumdur. Tüm il ve ilçelerde hatta hizmet gerekleri bakımından ihtiyaç duyulan köy, mezra vb. yerleşim yerlerinde konuşlanmış olan Jandarma teşkilatı, Türkiye’de en yaygın taşra teşkilatlanmasına sahip kurum olma özelliğinin yanı sıra kolluk kuruluşları içerisinde en geniş sorumluluk alanına sahip olan kamu idaresidir. Özellikle kırsal alanda yaşayan vatandaşlar açısından Jandarma, en yakın kamu idaresidir. Türkiye’de askeri yönetimler tarafından gerçekleştirilen askeri darbelerde taşrada darbeyi uygulama görevi Jandarma’ya düşmekteydi. 15 Temmuz darbe girişiminde de bu durum uygulanmaya çalışılmış ancak birçok il ve ilçede, TSK içine sızmış FETÖ mensuplarının önlenmesinde jandarmanın önemli rolü olmuştur.

Darbe girişiminden sonra Jandarma teşkilatının TSK ile olan hiyerarşik bağının kesilmesi ve İçişleri Bakanlığı’na bağlanması sonrasında, asli yetkinin sivil makamlara devredildiği, Jandarmanın askeri kolluk vasfına son verilerek genel kolluk kuvveti sıfatıyla İçişleri Bakanlığı’nın bağlı bir kuruluş haline geldiği, askeri görevlerinin ise sadece seferberlik ve savaş durumunda kanun ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile verilen askeri hizmetlerin ifası ile sınırlandırıldığı görülmektedir.

## KAYNAKÇA

- Açıkmeşe, İ. (1993). Cumhuriyetin 70. Yılında Jandarma Genel Komutanlığı. *Türk İdare Dergisi*. Sayı 401, ss.311-330.
- Akman, N. (1991). *Yönetimde İç Güvenlik ve Jandarma*. Ankara: Genel Kurmay Basımevi.
- Aktürk, İ., Ersan, K., Özbek, M., Savlık, N. ve Sarier, O., (2004). *Jandarma Meslek*, Cilt 1, Ankara: Jandarma Basımevi.
- Akyılmaz, B., Sezginer, M., Kaya, C., (2016). *Türk İdare Hukuku*, 7. Baskı, Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Avaner, T., Erciyes, E. (2019). “Yönetim ve Güvenlik”, *Yönetimlere Disiplinler Arası Yaklaşım* (Editör: M. Akif Özer), Ankara: Gazi Kitabevi, ss.115-134.
- Avaner, T., Şencan, M. (2019). “Türkiye’de İç Güvenlik Sistemi ve Geleceği Üzerine Değerlendirmeler”, *Uluslararası Güvenlik Kongresi Bildiri Kitabı*, ISBN:978-605-035-007-4. ss. 613-634.
- Avaner, T. Ak, T. Özgür, E. (2019). “Günümüzün İç Güvenlik ve Kamu Yönetimi Yaklaşımı Bağlamında Örnek Bir Jandarma Subay Akademik Eğitimi ve Kariyer Modeli”, *ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi*, 13. Uluslararası Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildirileri Özel Sayısı, ss. 1-19.
- Çermeli, A. Ve Atabey, H. (2002). *Jandarma Genel Komutanlığı Tarihi, Asayiş ve Kolluk Tarihi İçerisinde Türk Jandarma Teşkilatı*, Cilt 1, Ankara: Kozan Ofset.
- Doğan, F. (2010). *Polis ve Jandarma Teşkilatları Açısından İç Güvenlik Yönetimi, Sorunları ve Değişimi*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Efe, İ. (2016). 30 Ekim 1918’ den Ocak 1921’e Teşkilat, Tensikât ve İcraatlarıyla Türk Jandarması. *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. 7(1): 583-602.
- Gözler, K. Ve Kaplan, G. (2011). *Kısa İdare Hukuku*. Bursa: Ekin Kitabevi.
- Gözler, K. Ve Kaplan, G. (2018). *İdare Hukuku*. 24. Baskı, Bursa: Ekin Kitabevi.
- Güner, S. (2011). *Kolluğun Zor ve Silah Kullanması*, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). İstanbul Kültür Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- İleri, F. (2004). *Genel İdari Kolluk ve Mülki İdare Amirlerinin Genel İdari Kolluk Yetkileri*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Konya: Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- JOK, (2004). *Jandarma Taktiği I*, Ankara: Öğretim Başkanlığı Yayınları.

- Kahraman, M. (2000). Türk İdari Teşkilatında Jandarma, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- Korkusuz, R. (1998). *Uluslararası Belgelerde ve Türk Anayasasında Temel Hak ve Özgürlükler*, İstanbul: Özrenk Matbaacılık.
- Özbek, N. (2009). İkinci Meşrutiyeti Hazırlayan Koşullar: Rumeli’de Vergi Tahsilatı ve Jandarma. *Toplumsal Tarih Dergisi*, Sayı 183, ss.46-50.
- 3 Sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180710-3.pdf>, (01.12.2019).
- 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.657.pdf>, (02.12.2019).
- 668 Sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Alınması Gereken Tedbirler ile Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlara Dair Düzenleme Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/07/20160727M2.htm>, (03.12.2019).
- 669 Sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Alınması Gereken Tedbirler ile Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlara Dair Düzenleme Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/07/20160731-5.htm>, (04.12.2019).
- 674 Sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/09/20160901M2-2.htm>, (05.12.2019).
- 694 Sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Alınması Gereken Tedbirler ile Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlara Dair Düzenleme Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/08/20170825-13.pdf>, (06.12.2019).
- 703 Sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Alınması Gereken Tedbirler ile Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlara Dair Düzenleme Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180709M3.pdf>, (07.12.2019).
- 2803 Sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2803.pdf>, (08.12.2019).
- 3201 Sayılı Emniyet Teşkilat Kanunu, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.3201.pdf>, (9.12.2019).



## Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin İdari Teşkilatlanma Üzerine Etkisi

### The Effects of the Presidential Government System on the Administrative Structure

Journal of Civilization Studies

Volume 6, Issue 2, pp. 31-51

December 2021

DOI: 10.52539/mad.995929

Received: 15.09.2021

Accepted: 26.12.2021

© The Author(s) 2021

For reprints and permissions:

<https://dergipark.org.tr/tr/pub/mad>

Nematollah A. FANİD<sup>1</sup>

Ferdanur AKMAN<sup>2</sup>

#### Öz

*Türkiye'de tarihsel süreç içerisinde tıpkı diğer ülkelerde de olduğu gibi birçok hükümet sisteminin denendiği görülmektedir. Osmanlı İmparatorluğu ile başlayan süreçte monarşi, meşrutî monarşi, meclis hükümeti sistemi, parlamenter sistem ve başkanlık hükümet sistemlerinin varlığı ile donatılmıştır. Türkiye'de 1961 Anayasası döneminden itibaren uygulanan parlamenter demokrasi hükümet sistemi siyasi krizlere yol açarak eleştirilere sebep olmuştur. Siyaset gündemi içerisinde bu eleştirilere çözüm olarak Başkanlık hükümet sisteminin varlığı sık sık dile getirilmiş ve 2017 Anayasa değişikliği sonucunda parlamenter hükümet sistemi terk edilerek Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile yasama, yürütme organında köklü değişiklikler gerçekleştirilmiş, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri aracılığıyla yapılan yeni düzenlemelerle yönetimde istikrar ve verimliliğin artırılması amaçlanmıştır. Literatür ve mevzuat incelemesi yöntemine dayanılarak yapılan bu çalışmanın temel amacı hükümet sistemi değişikliği neticesinde yapılan değişikliklerin idari teşkilat üzerindeki etkilerini incelemek ve kuvvetler ayrılığı ilkesi bağlamında değerlendirmektir. Çalışmada elde edilen temel bulgu; Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde yapılan bazı değişikliklerin kuvvetler ayrılığına aykırılık teşkil etmesi ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin asli nitelikte bir düzenleyici işlem olmasına rağmen sınırlarının net bir şekilde belirlenmemiş olmasıdır. Bu bağlamda Anayasa değişikliği neticesinde yeniden düzenlenen yasama yürütme ve yargı organlarının yapı ve işleyişinde aksaklığa sebep olan sorunların ortadan kaldırılması gerekmektedir.*

**Anahtar Kelimeler:** Kuvvetler Ayrılığı, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, İdari Teşkilat

#### Abstract

*It is seen that many government systems have been tried in the historical process in Turkey, just as in other countries. In the process that started with the Ottoman Empire, it was equipped with the existence of monarchy, constitutional monarchy, parliamentary government system, parliamentary system and presidential government systems. The parliamentary democracy government system that has been implemented in Turkey since the 1961 Constitution period (let's write whichever year it is) has caused criticism by causing political crises. The Presidency government system was frequently mentioned as a solution to these criticisms in the political agenda, and as a result of the 2017 Constitutional amendment, the parliamentary government system was abandoned and the Presidential Government System was adopted. With the Presidential Government System, radical changes were made in the legislative and executive organs, and it was aimed to increase the stability and efficiency in the administration with the new regulations made through the Presidential decrees. The main purpose of this study, which is based on the literature and legislation review method, is to examine the effects of the changes made as a result of the*

<sup>1</sup> Dr. Öğr. Üyesi, Burdur Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, nfanid@mehmetakif.edu.tr, ORCID: 0000-0003-4846-5491

<sup>2</sup> Bilim Uzmanı, Burdur Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, ferdanurakman34@gmail.com, ORCID: 0000-0002-3838-8333

*government system change on the administrative organization and to evaluate them in the context of the principle of separation of powers. The main finding of the study; Some changes made in the Presidential Government System are contrary to the separation of powers and although the presidential decrees are an essential regulatory act, their borders are not clearly defined. In this context, it is necessary to eliminate the problems that cause disruption in the structure and functioning of the legislative, executive and judicial organs, which were reorganized as a result of the constitutional amendment.*

**Key Words:** *Separation of Powers, Presidential Government System, Presidential Decrees, Administrative Structure.*

---

## GİRİŞ

Geçmişten günümüze süregelen zaman içerisinde demokratik niteliğe sahip tüm devletler kendilerine en uygun olacak hükümet sisteminin arayışı içerisinde olmuşlardır. Türk yönetim tarihi de bu anlayış doğrultusunda Dünya’da yaşanan gelişmelere paralel olarak birçok değişime uğramıştır. Osmanlı Devleti döneminde mutlak monarşi ile başlayan hükümet sistemi ilerleyen zamanlarda meşruti monarşiye dönüşmüştür. Ancak uygulanan bu hükümet sistemleri Osmanlı Devleti’nin yıkılmasına engel olamamıştır. İstanbul Hükümeti’nden bağımsız olarak Ankara merkezli başlayan milli mücadele hareketiyle birlikte, dönemin olağanüstü şartlarında meclis hükümeti sistemi uygulanmış, ilerleyen zaman zarfında parlamenter demokrasiye geçiş yapılmıştır. Zaman içerisinde ortaya çıkan yönetim sorunlarına halkın ihtiyaçlarının karşılıksız kalması gibi durumlar da eklenince, Parlamenter demokrasi sisteminde yapılan ara düzeltmelerle erk kullanma yetkisindeki pay yasama ve yürütme arasında zaman zaman değişime uğramıştır. Son köklü değişim ise 2017 referandumuyla geçilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi olmuştur.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi diğer hükümet sistemlerinden farklı olarak tarihsel bir gelişim içinde oluşmayıp, yapısı ve tüm yönleriyle birlikte Türkiye’ye özgü tasarlanmış bir hükümet sistemidir. Bu sistem yasama ve yürütme organlarının seçimine ilişkin düzenlemelere ek olarak yargı organına ilişkin değişiklikleri de kapsamaktadır. Yürütmenin güçlendirilmesi eğiliminin bir yansıması olan bu hükümet sisteminde eski sistemde Bakanlar Kurulu ve Cumhurbaşkanı arasında paylaştırılan yürütme yetkisi, yalnız Cumhurbaşkanı’nda toplanmıştır. Bununla birlikte her bir kuvvetin kendi görev alanına ilişkin faaliyetleri sürdürmesi hedeflenerek, kuvvetler ayrılığı ilkesi doğrultusunda daha etkin ve verimli bir yönetim anlayışının hayata geçirilmesi amaçlanmıştır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde yaşanan asıl dönüşümler merkezi idare teşkilatında gerçekleştiğinden, yapılan çalışmaların içeriği genel anlamda bu yönde ilerlemiştir. Çalışmanın asıl amacı Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde gerçekleşen değişimleri bir bütüncül anlayış ile ele alarak yapılacak sonraki çalışmalara ışık tutmaktır. Kendine özgü bir biçimde değişen ve tarihsel bir dayanağı olmayan bir hükümet sistemini her yönü ile anlatmak güçtür. Keza böyle bir sistemin tam olarak anlatılabilmesi için belirli bir dönemin geçmesi gerekmele birlikte sisteme yönelik eleştirilerin hukuksal bir zemine dayandırılması gerekmektedir.

Bu çalışma, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin idari teşkilat üzerindeki etkisini incelemeye yönelik yapılmıştır. Bu bağlamda hükümet sisteminin kabul edildiği andan itibaren yapılan değişiklikler ilgili kararname ve kanunlara dayanılarak açıklanmaya çalışılmış ve sisteminin eksikliklerine yönelik yapılan eleştirilerin bazılarını hukuki anlamda yanıt aranmaya çalışılmıştır. Ancak çalışmanın konusu olan hükümet sisteminin daha ilk döneminde olması ve uygulamaya yönelik çalışmaların yeni yeni yapılmaya başlanması sisteme yönelik literatür eksikliğini beraberinde getirmiştir. Dolayısıyla konuyla ilgili var olan kaynakların yetersizliği çalışmamıza ciddi bir sorun teşkil etmektedir. Buradan hareketle yapılan çalışma oldukça yeni olan bu hükümet sisteminin ABD modeli başkanlık sistemi gibi hükümet sisteminden farkını ortaya koymakla birlikte kuvvetler ayrılığı noktasında nasıl bir değişim öngördüğünü aktarma açısından önem taşımaktadır. Bu çalışma Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde oluşturulan yeni yapıların ve kararnamele açısından öngörülen eksikliklerin ifade edilmesini amaçlamakla birlikte konuya yönelik eksikliklere ilişkin bilinç oluşturularak sosyal ve hukuksal çözümlerin sağlanması da çalışmanın diğer bir amacını oluşturmaktadır. Literatür ve mevzuat taraması yöntemi ile yapılan bu çalışmada bilimsel niteliğe sahip kitaplar, süreli yayınlar, yüksek lisans ve doktora tezleri, kanunlar ve Cumhurbaşkanlığı kararnamele ile gazete ve dergilerden yararlanılmıştır.

## 1. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ

16 Nisan 2017 tarihinde yapılan halk oylaması sonucunda kabul edilen Anayasa değişikliği sonrasında, 24 Haziran seçimlerinin yapılmasıyla fiilen yürürlüğe giren Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, isim olarak Türkiye’ye özgü bir çeşit başkanlık sistemidir. Bundan dolayı bu sisteme birçok bilimsel çalışmada “Türk Tipi Başkanlık Sistemi” adı da verilmiştir (Çalışkan ve Önder, 2017: 573). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Türkiye’nin yönetim sisteminden kaynaklanan birtakım aksaklık ve krizlerin ortaya çıkmasını engellemek ve yönetimde hukukilik çerçevesinin oturtulması açısından önemli bir adım olarak görülen rasyonelleştirilmiş bir hükümet sistemini ifade etmektedir (Akıncı, 2017: 8).

Bu sistem yasama ve yürütme organlarının seçimi, yargı organına ilişkin birtakım düzenlemeler, Cumhurbaşkanına kararname çıkarma yetkisi verilmesi, seçimlerin yenilenme biçimi, cumhurbaşkanının yargılanma ve soruşturma usulleri, seçimlerin yenilenme biçimi, bütçenin onaylanması gibi birden fazla konuda yenilikler ortaya koymaktadır. 2017 Anayasa değişikliği ile kabul edilen hükümet sistemi, parlamenter sistem gibi tarihi bir gelişim içinde oluşmayıp, yapısı ve tüm yönleriyle birlikte Türkiye’ye özgü bir hükümet sistemidir. Kuvvetler arası ayırımın ve bu kuvvetler arasındaki görev dağılımının keskin bir şekilde sağlandığı Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde, kuvvetler arasına getirilen denge ve denetim mekanizmaları sayesinde kuvvetlerin hepsi birbirini gözetleyebilmektedir (Akıncı, 2017: 7).

Yapılan değişiklik sonrasında, Bakanlar Kurulu kaldırılarak çift başlı yürütme yapısına son verilmiş ve tek başlı bir yürütme yapısı ortaya çıkmıştır. Bu şekilde yönetimde istikrarın sağlanması hedeflenmiştir. Yönetimde istikrarın sağlanması için güçlü bir yürütme yapısı gerektiğinden ötürü yürütme tek kişiden yani Cumhurbaşkanından oluşacak şekilde düzenlenmiştir (Bülbül, 2017: 27).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile yürütme alanında yapılan en önemli değişikliklerden biri ise Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri arasında sayılan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarma yetkisidir. Bu değişikliğe göre Cumhurbaşkanı yürütme alanındaki yetkisini kapsayan konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarma yetkisini elinde bulundurmaktadır (Alkan, 2018: 137).

## 2. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ’NİN MERKEZDEN YÖNETİM TEŞKİLATI ÜZERİNDE ETKİSİ

2017 Anayasa değişikliği neticesinde Türkiye’nin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi aracılığıyla Cumhuriyetin 100. yılında küresel bir güç haline gelmesi hedeflenmiştir. Bu anlayış doğrultusunda “dev ekonomi, dijital dönüşüm, bilimsel atılım, sosyal devlet ve lider ülke” anlayışını esas alan Türk tipi bir hükümet sistemi oluşturulmuştur. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi oldukça yalın bir anlayışla kurulan, karar alma süreçlerini en etkili ve hızlı bir biçime uyarlayan, ortak aklın çerçevesinde yetki ve sorumlulukları düzenleyen, insan kaynaklarının gelişmesine destek veren, küresel çaptaki yeniliklere oldukça hızlı uyum sağlayabilen yeni bir yönetim anlayışını temsil etmektedir (Anadolu Ajansı, 2018).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Türkiye’nin idari teşkilat yapısına ilişkin birtakım düzenlemeleri beraberinde getirmiştir. Bu düzenlemelerin bir kısmı 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan referandum neticesinde kabul edilen 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun aracılığıyla gerçekleşmiştir. Bu anayasa değişikliğinin sonucunda Bakanlar Kurulu ve Başbakanlık kaldırılmış ve bu iki kuruma ait yetkiler Cumhurbaşkanına verilmiştir. Cumhurbaşkanlığı makamı ve Bakanların atanmasına ilişkin oldukça önemli düzenlemeler yapılmış, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği makamı kaldırılarak bu makama ilişkin düzenlenmiş olan Anayasa’nın 107. maddesi mülga edilmiştir. Anayasa değişikliğinin ardından çıkarılan uyum KHK’ları ve 9 Temmuz 2018 tarihinde yayımlanan “Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile bu temel sağlaştırılmıştır (Turan, 2018: 60).

Yapılan düzenlemeler neticesinde yürütme organında köklü değişiklikler yapılarak, yeniden yapılandırılmıştır. Ancak Cumhurbaşkanlığı Teşkilatına ilişkin temel düzenlemeler 10 Temmuz 2018 tarihinde yayımlanan 30474 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 1 No’lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile gerçekleşmiştir<sup>1</sup>. Bu kararnemeye göre, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde yeni bir örgütlenme

<sup>1</sup> Bkz. 10 Temmuz 2018 Tarih ve 30474 sayılı Resmî Gazete.



anlayışı benimsenerek Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatında önemli değişiklikler yapılmıştır. Örneğin; merkezi teşkilat “Cumhurbaşkanlığı Makamı” ve “İdari İşler Başkanlığı” şeklinde oluşturulmuş, Cumhurbaşkanına bağlı olan bakanlıkların sayısı 17'ye indirilerek Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı içine dahil edilmiştir. Bununla birlikte cumhurbaşkanlığına bağlı ofisler kurularak, strateji ve politika kurulları oluşturulmuş ve cumhurbaşkanlığına bağlı olarak faaliyet gösteren bağlı kamu kurum ve kuruluşları yeniden düzenlenerek Cumhurbaşkanlığı teşkilatına dahil edilmiştir (Turan, 2018: 60). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle birlikte merkezi idarenin taşra teşkilatında da önemli değişiklikler yaşanmış olup, il ve ilçe idaresine ilişkin birtakım düzenlemeler yapılmıştır.

## 2.1. Yeni Sistemin Merkezi İdarenin Başkent Teşkilatı Üzerindeki Etkisi

Merkezi yönetim teşkilatlanması iki kısımdan oluşmaktadır. Bu kısımlardan ilki merkez (başkent) teşkilatı ikincisi ise merkezi yönetimin hiyerarşik yapısı içerisine dahil edilen taşra teşkilatıdır. Yeni sistemle birlikte merkezi yönetimin başkent teşkilatını Cumhurbaşkanı, taşra teşkilatı ise il, ilçe ve bölge yönetiminin olduğu üçlü bir yapıdan oluşmaktadır. Bununla birlikte merkezi yönetim teşkilatında Cumhurbaşkanına görevlerinde yardımcı olmak, denetim yapmak ve danışmanlık sağlamak amacıyla kurulmuş yardımcı kuruluşlar da bulunmaktadır (Eryılmaz, 2014: 137).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile kabul edilen ve yayımlanan 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle Cumhurbaşkanlığı idari yapısı oluşturulmaktadır. Bu kararnameye göre, merkezi idarenin başkent teşkilatının üst yöneticilerinin statüleri ile atama ve görevden alma şekilleri de belirlenmektedir. Anayasanın 104. maddesindeki hüküm ile paralel bir şekilde düzenlenen 1. maddeye göre; “Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir. Cumhurbaşkanı, Devlet başkanı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyeti'ni ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin eder. Cumhurbaşkanı, yetkilerinden bir kısmını gerektiğinde sınırlarını yazılı olarak belirterek astlarına devredebilir. Ancak devrettiği yetkiyi, gerek gördüğünde kendisi de doğrudan kullanabilir” denilmektedir. Buna göre Cumhurbaşkanı, yürütme organının başı haline getirilmiş ve Türk milletinin temsili, Anayasanın uygulanması gibi konularda görevlendirilmiştir (1 No'lu CBK, m.1).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde, ABD'deki yürütme organının teşkilat yapısına benzer özellikler taşıyan ancak Türkiye'nin kendine özgü siyasal kültürünü, stratejik önceliklerini ve özgün yönetim yapısını yansıtan bir teşkilat yapılanmasına gidilmiştir (Güler, 2018: 311). Bu doğrultuda yeni düzenlenen teşkilat yapısında Cumhurbaşkanı Yardımcısı, Özel Kalem, İdari İşler Başkanlığı, Politika Kurulları, Ofisler ve Başkanlıklardan oluşan bir yönetim yapısı benimsenmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde de farklı ülkelerde uygulanan Başkanlık sistemlerinde olduğu gibi yürütmenin başındaki Başkan'ın kamu politikası geliştirmesine yardımcı olan kurullara, danışma ve tavsiye işlerini üstlenmesi amacıyla yeni teşkilat yapılanması içerisinde yer verilmiştir. Yeni teşkilat yapısında toplam dokuz adet kurul oluşturulmuştur. Oluşturulan bu kurulların politika geliştirmek amacıyla Cumhurbaşkanı ile doğrudan doğruya iletişim içinde olmaları ve bakanların uygulayacağı kurallara ilişkin bir çerçeve oluşturmaları beklenmektedir. Kurullar aracılığıyla teknoloji ve dış politika alanlarında, iş dünyasında ve bilim ve sanat çevresinde kendi alanlarında uzman kişilerin politika oluşturma sürecine katılımları sağlanarak paydaş sayısının yükseltilmesi hedeflenmiştir. Böylelikle ortak bir aklın çerçevesinde oluşturulacak politikalar aracılığıyla etkili ve verimli bir yönetim anlayışı hedeflenmiştir (Sobacı vd., 2018: 2).

Başkan'ın kamu politikası geliştirmesine yardımcı olacak kurullara ilaveten oluşturulan bir diğer yapı ise ofislerdir. Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi, Teknoloji Ofisi ve Yatırım Ofisi olarak adlandırılan bu ofislerin bürokrasiye takılmadan doğrudan doğruya Cumhurbaşkanına bağlı bir biçimde ve onun öncelikleri doğrultusunda projeler hayata geçirmesi beklenmektedir (Sobacı vd., 2018: 2-3).

Yeni teşkilat yapısı içerisinde düzenlemeye gidilen bir diğer yapı bakanlıklardır. Parlamenter sisteminin uygulandığı eski hükümet sisteminde 26 tane bakanlık bulunmaktaydı. Yeni Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı'nda Cumhurbaşkanı'na bağlı bakanlık sayısı 17'ye düşürülerek daha sade bir yapı oluşturulmuştur. Yeni sistemle birlikte bazı bakanlıklar devam ederken, bazıları birleştirilmiş, bazılarının adı değiştirilmiş ve bazılarının da yapısında değişikliğe gidilmiştir (Demirkaya, 2018: 210).

Yeni hükümet modelinde başkanlık ya da farklı şekilde isimlendirilen bazı yapıların da Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak çalışması hüküm altına alınmış ve bu doğrultuda 8 tane başkanlık birimi

oluşturulmuştur. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde yürütme organının başında olan Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinin genişlemesi neticesinde İletişim Başkanlığı ile Strateji ve Bütçe Başkanlığı da oluşturularak bu sayı 10'a yükseltilmiştir. Cumhurbaşkanı tarafından önerilecek olan bütçenin, mali disiplin ve verimliliğinin kontrol edilmesi ve verimli bir şekilde yönetilmesi açısından bütçe başkanlığı önemli bir konum arz etmektedir.

## 2.2. Cumhurbaşkanlığı Makamı

Cumhurbaşkanlığı teşkilatı 10 Temmuz 2018 Tarihli Resmî Gazetede yayınlanan 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanlığı teşkilatının temel birimi “Cumhurbaşkanı İdari İşler Başkanlığı”dır. Ancak Cumhurbaşkanlığı makamı, 1 No'lu kararnamenin 1. ve 4. maddeleri arasında düzenlenen ve doğrudan doğruya Cumhurbaşkanına bağlı olan “Cumhurbaşkanı Özel Kalem Müdürlüğü”, “Cumhurbaşkanı Başdanışmanı” ve “Cumhurbaşkanı Danışmanları” ile “Özel Temsilciden” oluşmaktadır. 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 1. maddesine göre; “*Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir*”. Bu madde ile yeni teşkilat yapısında ikili yönetim anlayışının yerini Cumhurbaşkanlığı makamının aldığı açıkça belirtilmektedir.

1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 2. maddesinde de açıkça belirtildiği gibi Cumhurbaşkanlığı Özel Kalem Müdürü, Cumhurbaşkanlığı makamına ilişkin hizmetleri yürütmek, Cumhurbaşkanının resmi ve özel yazışmalarını yürütmek gibi önemli görevlere sahip olmakla birlikte özel kalem müdürüne büyükelçi unvanı da verilmektedir. Cumhurbaşkanlığı Başdanışmanı ve Danışmanına ilişkin hususlar ise 1 No'lu kararnamenin 3.maddesinde; “*Cumhurbaşkanı, kendisine danışmanlık ve verdiği diğer görevleri yapmak üzere Cumhurbaşkanlığı Başdanışmanı ve Cumhurbaşkanlığı Danışmanı atayabilir*” şeklinde ifade edilmektedir.

1 No'lu kararnamenin 4. maddesi ise özel temsilcilere ilişkin düzenlemeyi kapsamaktadır. Söz konusu maddeye göre; “*Cumhurbaşkanı, özel bilgi ve uzmanlık gerektiren konularda, dış ülkelerde veya uluslararası kuruluşlar nezdinde özel bir görevi ifa etmek üzere özel temsilci görevlendirebilir. Bu şekilde görevlendirilecekler Büyükelçi unvanı verilebilir. Büyükelçilik unvanı özel temsilcilik görevi müddetince devam eder. Özel temsilcilerin giderleri Cumhurbaşkanlığı bütçesinden karşılanır. Bunlara ödenecek harcırah hakkında Cumhurbaşkanlığı Başdanışmanlarına ilişkin hükümler uygulanır*”.

14 Mayıs 2019 tarih ve 36 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle kurulan Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulu hakkında ise; “*Millete ve devlete hizmeti geçmiş, bilgi ve birikim sahibi kişilerin bu kazanımlarından istifade edilebilmesi amacıyla Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulu oluşturulmuştur. Kurul üyeleri Cumhurbaşkanınca belirlenir. Kurulun çalışma usul ve esasları ile Kurul üyelerine yapılabilecek ödemeler Cumhurbaşkanınca belirlenir*” denilmektedir. Cumhurbaşkanlığı makamı altında bahsi geçen bu kişiler doğrudan doğruya Cumhurbaşkanı tarafından atanmakta veya görevden alınmaktadır (1 No'lu CBK, m.4/A).

## 2.3. Cumhurbaşkanlığı Yardımcılığı

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin getirdiği önemli yeniliklerden biri de merkezi yönetim örgütü içerisinde bulunan ve Cumhurbaşkanından sonra gelen en önemli makam olan Cumhurbaşkanlığı Yardımcılığı müessesesidir. Anayasanın 21 Ocak 2017 tarihli ve 6771 sayılı Kanunla değişik 106. maddesiyle getirilen Cumhurbaşkanlığı Yardımcılarına ilişkin temel hususlar 1 No'lu Kararnamenin 17. maddesine göre; “*(1) Cumhurbaşkanlığı Yardımcıları, Cumhurbaşkanı tarafından verilen görevleri yaparlar. (2) Cumhurbaşkanlığı Yardımcıları, Cumhurbaşkanına karşı sorumludur*” şeklinde ifade edilmiştir. Bu maddeden açıkça anlaşılacağı üzere Cumhurbaşkanlığı Yardımcılarının sayısına ilişkin herhangi bir sınırlama yapılmamış bir veya birden fazla Cumhurbaşkanlığı Yardımcısı olabileceği hüküm altına alınmıştır.

1 No'lu Kararnamenin 18. maddesinde ise; “*(1) Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması halinde, yenisi seçilene kadar en yaşlı Cumhurbaşkanlığı Yardımcısı Cumhurbaşkanlığına vekâlet eder ve Cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanır. (2) Cumhurbaşkanının hastalık ve yurtdışına çıkma gibi sebeplerle geçici olarak görevinden ayrılması hallerinde, Cumhurbaşkanının görevlendirdiği Yardımcısı Cumhurbaşkanına vekâlet eder ve Cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanır*” denilmektedir. Cumhurbaşkanlığı Yardımcıları doğrudan doğruya Cumhurbaşkanı tarafından atanmakla birlikte

Cumhurbaşkanı istediği zaman yardımcı sayısında değişiklik yapabilir veya mevcut yardımcıları görevden alabilir.

Söz konusu maddelerden de anlaşılacağı üzere Cumhurbaşkanı yardımcısının esas görevlerinden biri Cumhurbaşkanının yokluğunda Cumhurbaşkanına vekalet etmektir. 1 No'lu Kararnamenin 18. maddesinde sayılan her iki vekalet durumunda Cumhurbaşkanına vekillik eden yardımcısı “Cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanır”. Cumhurbaşkanına ait yetkilerin atanmış bir bürokrat tarafından kullanılabilmesi konusu eleştiriye açık bir konudur (İzci ve Sarıtürk, 2017: 521). Çünkü Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanı yardımcıları ABD'deki başkanlık sisteminde olduğu gibi başkan ile eş zamanlı olarak seçim yoluyla görev başına gelmemektedir (Anayurt, 2019: 315).

Cumhurbaşkanı yardımcıları, Cumhurbaşkanına vekalet eden ve oldukça geniş güçlerle donatılmış bu makama atanacak kişi sayısının belli olmaması ve bu kişilerin kimler olacağıın seçmen tarafından bilinmemesi hususu demokratik meşruiyet ve şeffaflık açısından önem arz etmektedir (Coşkun, 2017: 23). Ayrıca Cumhurbaşkanı yardımcılara Anayasa'da tanımlı olan Cumhurbaşkanına vekalet ve Milli Güvenlik Kurulu ile ilgili görevleri haricinde, Kanunla veya Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle de görev ve yetkiler verilmektedir. Bu konuya ilişkin Anayasa'nın 104/7. maddesine göre; “*Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir*” denilmektedir (Mutlu, 2019: 125). Bu yüzden yalnızca Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olan bu kişilerin nitelikli olması ve vekalet görevini yerine getirirken yönetimde istikrarı engelleyici unsurlardan uzak durması demokrasi açısından oldukça önem arz etmektedir. Çünkü görevi nedeniyle suç işleyen bir Cumhurbaşkanı yardımcısının cezai sorumluluğuna ilişkin Yüce Divan'a sevk prosedürü Partili Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin geçerli olduğu meclis oluşumunda etkisiz kalmaktadır. Nitekim Cumhurbaşkanı yardımcılarını hakkında TBMM'de görevleriyle ilgili işledikleri suç iddiasıyla meclis soruşturması açılabilmesi için Anayasa madde 106/5-7'de belirtilen nitelikli çoğunluğun sağlanması gerekmektedir (Kaboğlu, 2016: 41).

#### **2.4. Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı**

Cumhurbaşkanının kendine ait görevleri gerçekleştirebilmesi için etkin bir idari teşkilat yapısına ihtiyacı vardır. Bu bağlamda 2017 tarihli Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği kaldırılmıştır. Daha önce bir kısmı Genel Sekreterlik tarafından yapılan işlerin yanı sıra 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile oluşturulan İdari İşler Başkanlığının görev ve yetkileri yeni sisteme uygun olarak genişletilmiştir (Turan, 2018: 62). Yeni sisteme uyum sağlamak amacıyla çıkarılan 703 sayılı KHK'nın 179. maddesinin geçici 32. maddesi ile müsteşar ve müsteşar yardımcılığı kadroları kaldırılmakla birlikte eski sistemde en yüksek devlet memuru olarak kabul edilen Başbakanlık Müsteşarının yerini yeni sistemde Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı almıştır (Gözler, 2019a: 109-110).

Doğrudan doğruya Cumhurbaşkanı tarafından atanarak göreve getirilen İdari İşler Başkanı, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığının en üst amiri konumundadır. İdari İşler Başkanı, İdari İşler Başkanlığında bütün birimlerin faaliyetlerini, işlemlerini ve hesaplarını denetlemekle görevli ve yetkili olup Başkanlığın sorumlu olduğu hizmetlerin mevzuata, Cumhurbaşkanının politika ve talimatlarına uygun olarak yürütülmesinden Cumhurbaşkanına karşı sorumludur (1 No'lu CBK, m. 5-12).

İdari İşler Başkanı, yalnız en yüksek devlet memuru olmayıp, bütün idareyi denetleyen ve aynı zamanda kontrol eden yüksek müfettiş gibidir. Bu bağlamda İdari İşler Başkanı, Cumhurbaşkanının vermiş olduğu emir ve politikalara yönelik gerekli işlemlerin yapıp yapılmadığını en üst düzeyde denetleyen kişi olmakla birlikte bu denetime yönelik gerekli işlemleri yapma yetki ve göreviyle donatılmıştır (Öztürk, 2019: 1284).

İdari İşler Başkanlığı tüm görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinde yardımcı olacak dört alt müdürlüğe sahiptir. Bu müdürlükler 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 6. maddesine göre; “*Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, Personel ve Prensipier Genel Müdürlüğü, Güvenlik İşleri Genel Müdürlüğü, Destek ve Mali Hizmetler Genel Müdürlüğü, Koruma Hizmetleri Genel Müdürlüğü*” olarak sıralanmıştır. Bu birimler Cumhurbaşkanlığının temel hizmet birimlerini oluşturmakla birlikte kendilerine ait görev ve yetkileri 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 6. ve 10. maddeleri arasında sayılmıştır (1 No'lu CBK, m. 6-10).

İdari İşler Başkanı, Cumhurbaşkanlığı Özel Kalem Müdürü, başdanışmanlar, danışmanlar ve genel müdürler dışında kalan diğer personel hakkında atama yetkisine de sahiptir. (703 sayılı KHK, 2018; 1 No'lu CBK, 2018; Turan, 2018: 62; Gözler, 2019a: 110). İdari İşler Başkanının görevleri 1 No'lu

Kararnamenin 6. maddesinde açık bir şekilde sıralanmıştır. Başkanlık ve alt birimlerin kadrolarının durumuna ilişkin bilgiler ise adı geçen Kararnamenin 11. maddesinde; “Cumhurbaşkanlığı Makamı, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı, Cumhurbaşkanlığı Yardımcılıkları ve Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarından oluşan Cumhurbaşkanlığı Merkez Teşkilatının kadroları, Cumhurbaşkanı kararıyla belirlenir” şeklinde ifade edilmiştir.

## 2.5. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde kamu politikası oluşturma sürecinin değiştiği ve yeni aktörlerin ortaya çıktığı görülmektedir. Bu gelişmeler kamu politikası analizcileri açısından uzun süre tartışılacak gibi durmaktadır. Yeni hükümet sisteminde Başkanlık sistemindeki yapıya benzer olarak, yürütmenin başı durumundaki başkanın kamu politikası oluşturmada yardımcı olacak kurullar oluşturulmuştur. Kurmay bir birim olarak hareket eden bu yapılar temelde daha çok danışma ve tavsiye işlerini üstlenmektedir (Sobacı vd., 2018: 3-4).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi içerisinde yeni ve önemli bir aktör olan politika kurulları; Cumhurbaşkanı ve bakanlıklarla beraber çalışarak politika oluşturma ve bu politikaları geliştirme sürecine ilgili paydaşların katılımını sağlama açısından birtakım avantajlara sahip yapılardır. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, Amerika Birleşik Devletleri’ndeki “Executive Office of the President”, “Başkanın Yürütme Ofisi” ya da “Başkanın Yönetim Ofisi” şeklinde tercüme edilen yapılar ile benzerlik taşımaktadır. ABD’deki Başkanın Yürütme Ofisleri, başkanın yönetim sorumluluğunu daha etkili ve verimli bir şekilde hayata geçirebilmesi adına ofis ya da konsey şeklinde oluşturulmuştur. Güvenlik, bütçe, uzay, ekonomi, teknoloji ve politika geliştirmeye yönelik pek çok alanı kapsayan bir yapıda kurulmuşlardır (Akman, 2019: 664).

Politika kurulların oluşturulmasıyla birlikte eski sistemde Bakanlar Kurulu ya da bakanlıkların kendi içlerinde sürdürdükleri politika oluşturma ve üst düzey kararların alınmasına yönelik süreçler, teşkilat içerisinde oluşturulan bu yeni yapıya devredilmiştir. Bundan dolayı Politika Kurulları, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin en üst karar organı niteliğine sahiptir. Bu şekilde bir yapılanma ile bakanlıklar karar alıcı rollerinden uzaklaştırılarak icracı birimler haline getirilmiştir. Geliştirilen bu sistemle birlikte bakanların halka karşı siyasi sorumlulukları bulunmaması onların, siyasetten çok yönetsel bir sistemin aktörü haline gelmelerini sağlamaktadır (Gözler, 2019a: 111).

## 2.6. Cumhurbaşkanlığı Ofisleri

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde, Cumhurbaşkanı’na bağlı olarak oluşturulan bir diğer yapı ise ofislerdir. Ofisler kendi uzmanlık alanlarına giren konularda gerekli bilgileri toplayarak kamu politikaları oluşturmakla birlikte söz konusu politikaları Cumhurbaşkanına raporlamakla görevlidir. Ofisler bu yönleriyle Cumhurbaşkanı’nın kamu politikası geliştirmesine yardımcı olmakla birlikte uygulama kapasitesinin de geliştirilmesine oldukça önemli katkı sağlamaktadır. Ofisler 1 No’lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 525. maddesinde; “verilen görevleri yerine getirmek üzere Cumhurbaşkanlığına bağlı, özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve malî özerkliğe sahip, Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi ve Yatırım Ofisi kurulmuştur” şeklinde ifade edilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Ofisleri kamu tüzel kişilikleri olması nedeniyle politika kurullarından farklılaşmakta ve Türk idari teşkilat yapısında özgün bir yer elde etmektedirler (Ocak, 2019: 169).

Cumhurbaşkanına en yakın kadrolardan biri olarak devlet yönetimi içerisinde oldukça yeni bir yapıyı temsil eden bu birimler, Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan’ın nitelendirmesiyle politikalara yön verecek projelerin hayata geçirilmesinde bir nevi arka bahçe görevi taşıyacaktır (Sobacı vd., 2018: 2-3).

1 No’lu Kararnamenin 530. maddesinde ise; Ofislerin bütçe kaynaklarına ilişkin olarak, “Genel bütçeden Cumhurbaşkanlığı bütçesine konulacak ödenekler ile Ofis tarafından ücret karşılığı sağlanabilecek çeşitli hizmetler karşılığında elde edilecek gelirler ve Gerçek ve tüzel kişilerden sağlanan yardım ve bağışlar” ofislerin bütçesini oluşturan kaynaklar olarak ifade edilmektedir.

## 2.7. Cumhurbaşkanlığına Bağlı, Cumhurbaşkanı ile İlgili veya İlişkili Kurum ve Kuruluşlar

1 No’lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 37. maddesinde Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluş sayısı 11 olarak belirlenmiştir. Ancak 4 No’lu Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve



Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Genelkurmay Başkanlığı'nın Millî Savunma Bakanlığı'na bağlanmasıyla bu sayı 10'a düşmüştür. Fakat bu sayı bazı kurum ve kuruluşların bakanlıklara bağlılığının gösterildiği 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi ile Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'nun Cumhurbaşkanlığına bağlanması sonucunda tekrar 11'e yükselmiştir. Cumhurbaşkanlığına doğrudan doğruya bağlı bir şekilde düzenlenen bu kurum ve kuruluşların teşkilat yapıları ve görev ve işlevlerine yönelik oluşturulan kurallara ilişkin düzenlemeler ise daha sonra çıkartılan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile daha detaylı bir şekilde ele alınmıştır (Turan, 2018: 64; 1 No'lu CBK, 2018).

Bazı bağlı kurum ve kuruluşların teşkilat yapıları Cumhurbaşkanlığı kararnameleri aracılığıyla ilk kez düzenlenirken bazıları ise yeniden düzenlenmiştir. Oluşturulan Kararnamelerde Diyanet İşleri Başkanlığı, Millî İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı ile Türkiye Varlık Fonu'nun görev, yetki ve teşkilat yapıları ayrıca düzenlenmemiştir (Lamba, 2018: 61).

## 2.8. Bakanlıklar

Merkezi idari teşkilatı adına hizmetleri yürüten bakanlıklar, görev dağılımına göre uzmanlaşmış birimlerdir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde re'sen Cumhurbaşkanı tarafından atanan bakanların parlamento üyelikleri bulunması halinde bu üyelikleri sona ermektedir (Akyılmaz vd., 2018: 201; Eryılmaz, 2014: 142-144; Gülen ve Miş, 2017: 9). Cumhurbaşkanı ve Bakanlardan oluşan Cumhurbaşkanlığı Kabinesinde bakanlar, 2017 Anayasa değişikliğinden önceki etkinliği kaybetmiştir. Dolayısıyla bakanların ülke yönetimine ilişkin icracı kararlar alabilmesi söz konusu olmamaktadır (Karatepe vd., 2017: 78; Karatepe, 2013: 123-124; Gözübüyük, 2003: 74-75).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde bakanların atanması ve görevden alınmasına ilişkin usullerde de değişiklik yaşanmıştır. Yeni sistemde Bakanlar, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip kişiler arasından doğrudan Cumhurbaşkanınca atanmakla beraber yine aynı şekilde Cumhurbaşkanı tarafından görevden alınmaktadır (1982 Anayasası, m. 104-106; Çakır, 2019: 45; Akyılmaz vd., 2018: 202). Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde bakan atamalarında, öneri usulünün ve yasama güvenoyunun kaldırıldığı ve bu yetkinin tamamen Cumhurbaşkanına verildiğini söylemek mümkündür.

2017 Anayasa değişikliğinden önceki yumuşak kuvvetler ayrılığı ilkesi gereği olarak bakanların aynı zamanda yasama organı üyesi olmaları Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde son verilerek onların siyasi kimlikleri ile yasama organında yer almasının önüne geçilmiştir. Yeni hükümet sisteminde Bakanlar, sadece idari bir kimliğe sahip olurken, yönetsel alanlarda faaliyet gösterebilmektedirler. Buradan da anlaşılacağı üzere Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde kişilerin siyasi ve idari kimlikleri arasında bir tercihte bulunmaları gerekmektedir (Nacak, 2020: 148).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde gerçekleşen birçok değişiklikle beraber Bakanlıkların yapısında ve sayısında da oldukça önemli ve köklü değişiklikler yaşanmıştır. Buna yönelik olarak Anayasanın 113. maddesi mülga edilerek yürütmenin yeni yapısına ve yeni hükümet sistemine uygun bir teşkilat yapısı inşa edilmiştir. Anayasanın 106. maddesinde; *“bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenlenir”* hükmüne yer verilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde bakanlıkların sayısında birtakım düzenlemeler yapılarak 21 olan icracı bakanlık sayısı 16'ya düşürülerek daha etkili ve kısa süreli etkileşimin sağlanabileceği bir teşkilat düzeni oluşturulmaya çalışılmıştır (Nacak, 2020: 149-150). Ancak bu sayı daha sonra iki bakanlığın ayrılmasıyla 17'ye yükselmiştir.

2017 Anayasa değişikliği sonucunda bakanlıkların yapısında yaşanan değişiklikleri şu şekilde anlatmak mümkündür. Bakanlıkların ilk yapısının düzenlendiği 10.07.2018 tarihli 30474 sayılı “1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ile Adalet, Çevre ve Şehircilik, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Gençlik ve Spor, İçişleri, Kültür ve Turizm, Millî Eğitim, Millî Savunma ve Sağlık bakanlıklarında herhangi bir değişiklik yapılmamış olup varlığını Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde devam ettirmiştir. Bu kararnameyle yeni hükümet sisteminde 9 bakanlık aynı şekilde devam etmiş, 8 bakanlık birleştirilerek 4 yeni bakanlık ortaya çıkarılmış, 2 bakanlığın yapısında ve 1 bakanlığın adında değişikliğe gidilmiştir. Ancak 21.04.2021 tarihli ve 31461 sayılı “73 No'lu Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın Kurulması ile Kamu Personel İşlemlerinin Yürütülmesine İlişkin Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ile bakanlıkların yapısı yeniden düzenlenerek Aile, Çalışma ve Sosyal



Hizmetler Bakanlığı adı altında birleştirilen Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ile çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tekrar ayrılarak Şekil 3’deki son görünümüne kavuşturulmuştur.

Bununla birlikte yeni hükümet sisteminde önceden İçişleri Bakanlığı’na bağlı olan Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü adıyla hizmet birimi noktasında evre ve Şehircilik Bakanlığına bağlanırken idari vesayete dair konular açısından da İçişleri Bakanlığı bünyesinde olmaya devam etmiştir. Yine daha önceden Maliye Bakanlığına bağlı olan Milli Emlak Genel Müdürlüğü, evre ve Şehircilik Bakanlığı’na bağlanmıştır (Polat, 2019: 130).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde bakanlıkların üstlendiği rol ve fonksiyonlarda değişiklik yaşanarak, bakanlıklar, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen kamu politikalarını hayata geçiren birimler haline getirilmişlerdir. Dolayısıyla bakanlıkların kamu politikası oluşturma süreçlerine ilişkin rolleri, politikaların oluşturulması görevinden ziyade bu politikaların uygulanması şekline doğru bir geçiş göstermiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde bakanlıkların kamu politikası oluşturma süreçlerine ilişkin rollerinin yeni teşkilat yapısı içerisinde oluşturulan Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları ile Cumhurbaşkanlığı Ofislerine geçtiğini söylemek mümkündür. Çünkü söz konusu kurul ve ofislerin, Cumhurbaşkanına yardımcı olmak amacıyla, bakanlıklar ve diğer ilgili kurumlarla koordinasyon içinde kamu politikalarının oluşturulması sürecinde görevli ve yetkili olduğu bilinmektedir (Turan, 2018: 63- 74; Sobacı vd., 2018: 2-4).

1 No’lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin bakanlıkların temel kuruluşları ve hiyerarşik kademelerinin düzenlendiği 509. maddesine göre; “*Bakanlıklar, merkez teşkilatı ile ihtiyaa göre kurulan taşra ve yurtdışı teşkilatından ve bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlardan meydana gelir*” denilmektedir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile bakanlıkların merkez teşkilat yapısında olduğu önemli değişiklikler yaşanmıştır.

2013 yılında 643 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile bakan yardımcılıkları kadrosunun getirilmesinden sonra müsteşarlar ile bakan yardımcıları arasındaki hiyerarşinin sıralanmasına ilişkin tartışma söz konusu olmuştur. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde siyasi ve idari olarak ikiye ayrılan müsteşarlık makamının siyasi olanı tercih edilerek bakan yardımcılığı makamı korunmuştur (Lamba, 2018: 71).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde bakanlık teşkilatına ilişkin bir diğer düzenleme ise bakan yardımcısının sayısı ile ilgilidir. Yeni düzenlemeye göre bir bakanlığa birden fazla bakan yardımcısı atanabilmektedir. 1 No’lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 504. maddesinde bakan yardımcılıklarına birden fazla atama yapılabileceğine dair yasal bir zemin oluşturulmuştur. Böylelikle bütün yetki ve sorumlulukların tek bir kişi üzerinden yürütülmesi yerine birden fazla bakan yardımcısı arasında paylaştırılarak yürütülmesi, bakanlığın görev alanına giren kamu hizmetinin daha etkin ve verimli bir şekilde hayata geçirmesini sağlamaktadır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde Bakanlık teşkilatında meydana gelen bir diğer değişiklik ise, bir bakana veya bakanlığa başka bir bakanın vekalet etmesi durumunun kaldırılmış olmasıdır. (Nacak, 2020: 153-154). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde yapılan değişiklikle beraber bakan atamalarına ilişkin bir düzenlemeyle Anayasanın 113. maddesi mülga edilmiş ve belirlenen 15 günlük sınırlandırma kaldırılmıştır. Bu konuya ilişkin yetki tamamen Cumhurbaşkanına bırakılmıştır. Bakanlıklarda gerçekleştirilen bir diğer değişiklik ise bakan müşavirliği kadrosuna ilişkindir. 1 No’lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 505. maddesinde bu konuya ilişkin olarak; “*Bakanlıklarda sayısı onbeşi geçmemek üzere Bakan Müşaviri istihdam edilebilir*” denilmektedir. Buradan da anlaşılacağı üzere yeni sistemde bakan müşavirliği kadrosuna ilişkin bir sınırlandırma söz konusu olmaktadır (Nacak, 2020: 155).

Bakanlıklara bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlara dair 3046 sayılı Kanun’daki düzenlemeler kaldırıldığı için bu kurum ve kuruluşların 1 No’lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 524. maddesine göre kendi kanunları ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerindeki hükümlere tabi olacakları söylenmektedir.

## 2.9. Başkentteki Yardımcı Kuruluşlar

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde başkent teşkilatında Danıştay, Sayıştay, Milli Güvenlik Kurulu (MGK) ve Yüksek Askeri Şura’dan (YAŞ) oluşan yardımcı kuruluşlar bulunmaktadır. Bunlara danışma organı da denilmektedir. Bunlarla birlikte yeni sistemde bazı yardımcı kurulların görev ve

yetkilerini yürütmesi amacıyla “Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları” kurularak danışma işlevinin etkinliği arttırılmaya çalışılmıştır. (Gözler, 2019a: 127).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile bu kuruluşların yapısında ve görevlerinde birtakım düzenlemeler yapılmıştır. Anayasada yapılan değişikliklere uyum sağlanması amacıyla çıkarılan 2018 tarihli ve 703 sayılı KHK ile yapılan düzenlemeler sonucunda Danıştay'ın imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleriyle ilgili danışma görevi dışında bir idari görevi kalmamıştır (Gözler, 2019a: 128).

Yeni hükümet sistemi ile Mili Güvenlik Kurulu'nun yapısında da birtakım değişiklikler yapılmıştır. MGK, “Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği” adı altında bir teşkilata sahip olmakla birlikte bu teşkilatın yeni üye yapısı; Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanmak üzere, Cumhurbaşkanı yardımcıları, Adalet, Millî Savunma, İçişleri, Dışişleri Bakanları, Kara, Deniz ve Hava kuvvetleri komutanları ile Genelkurmay Başkanından oluşmak üzere düzenlenmiştir (1982 Anayasası, m.118).

Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri “Cumhurbaşkanlığı kararnamesi” ile düzenlenmektedir. 6 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine göre, MGK Genel Sekreteri, Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır (Gözler, 2019a: 132). Cumhurbaşkanının Milli Güvenlik Kurulu toplantısına katılmaması durumunda ise, Cumhurbaşkanı yardımcısı toplantıya başkanlık etmektedir (1982 Anayasası, m.118/5; 6 No'lu CBK, m. 3). Milli Güvenlik Kararlarının alınması usulü ise çoğunluk esasına dayanır. Fakat eşitlik durumunun söz konusu olması halinde Kurul Başkanının bulunduğu taraf çoğunluğu elde etmiş sayılır (6 No'lu CBK, m. 5). Son olarak ise, alınan kurul kararları Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekterliği tarafından Cumhurbaşkanına sunulur. (6 No'lu CBK, m. 5).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde merkezi idarenin başkent teşkilatında yardımcı olan bir diğer kuruluş olan ve 2018 tarihli 8 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yeniden düzenlenen YAŞ'ın üyeleri, Cumhurbaşkanı Yardımcıları, Adalet Bakanı, Dışişleri Bakanı, İçişleri Bakanı, Hazine ve Maliye Bakanı, Millî Eğitim Bakanı, Millî Savunma Bakanı ve Genel Kurmay Başkanı ile Kuvvet Komutanları olarak belirlenmiştir. Söz konusu kararnemeye göre Cumhurbaşkanı gerekli gördüğü takdirde Yüksek Askerî Şûra toplantılarına katılmakla birlikte başkanlığını da yürütür. Cumhurbaşkanının katılmadığı durumlarda ise toplantıya görevlendireceği yardımcısı başkanlık eder. Yüksek Askerî Şûra toplantıları, Cumhurbaşkanı tarafından başkan olarak görevlendirilen Cumhurbaşkanı Yardımcısının çağrısı neticesinde yılda en az bir kez toplanmakla birlikte söz konusu toplantı gerekli görüldüğü takdirde bizzat Cumhurbaşkanı tarafından da yapılabilir.

Yüksek Askerî Şûranın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin (sayı 8) 5/4. Maddesine göre, “Yüksek Askerî Şûra toplantıları gizli bir şekilde yapılmakla birlikte görüşmeye ilişkin alınan kararların açıklanması ve yayınlanması kesinlikle yasaktır. Fakat Yüksek Askerî Şûra tarafından açıklanmasına müsaade edilen konulara ilişkin bilgi paylaşımı, Millî Savunma Bakanlığı aracılığıyla yayınlanır. Yüksek Askerî Şûra kararları Cumhurbaşkanının onayı ile tekemmül etmektedir”.

## 2.10. Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde, taşra teşkilatında başkent teşkilatına kıyasla mülki idare yapısındaki birtakım değişiklikler dışında önemli bir değişiklik gerçekleştirilmemiştir.

1982 Anayasasının 126/1. maddesi, taşra teşkilatını şu şekilde açıklamıştır; “*Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezî idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir*”.

Görüldüğü gibi, 2017 Anayasa değişikliği neticesinde 126. maddede farklı bir düzenleme yapılmamakla birlikte iller, taşra idaresinin temel birimi olarak belirtilmiştir.

5442 sayılı “İl İdaresi Kanunu” ile illerin altında yer alacak taşra birimlerine ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Söz konusu Kanunun 1. maddesine göre; “*Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere; iller ilçelere ve ilçeler*

*de bucaklara bölünmüştür*". Ancak tüm illerdeki bucaklar 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda bulunmasına rağmen 2014 yılında kaldırılmıştır.<sup>1</sup>

2017 Anayasa değişikliğine esasen, yeni sisteme uyuma sağlama maksadıyla merkezi idarenin taşra teşkilatında birtakım değişiklikler gerçekleşmiştir. Bu değişiklikleri şu şekilde özetleyebiliriz;

5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 2. maddesine göre; *"İl ve ilçe kurulması, kaldırılması, merkezlerinin belirtilmesi, adlarının değiştirilmesi, bir ilçenin başka bir ile bağlanması kanun"* ile gerçekleşeceğinden söz konusu konulara ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi düzenlenememektedir. Ancak maddenin devam eden kısmında; *"Bucak kurulması, kaldırılması, merkezinin belirtilmesi, il ilçe ve bucak sınırlarının ve bucak adlarının değiştirilmesi bir köyün veya kasabanın veya bucağın başka bir il ve ilçeye bağlanması, mühim mevki ve tabii arazi adlarının değiştirilmesi Cumhurbaşkanlığı onayı"* ile olmaktadır denilerek 02.07.2018 tarihli ve 703 sayılı KHK'nin 138. maddesiyle, eski sistemde geçerli olan İçişleri Bakanlığının kararı ve Cumhurbaşkanının onayı ibaresi kaldırılarak Cumhurbaşkanlığı onayı şeklinde düzenlenmiştir.

Merkezi idarenin en büyük taşra teşkilatını temsil eden illerin idaresi vali, il idare şube başkanları ve il idare kurulunun bulunduğu üçlü bir sınıflandırmadan oluşmaktadır. 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 4. maddesine göre; *"İl genel idaresinin başı ve mercii validir. Bakanlıkların kuruluş mevzuatına göre illerde lüzumu kadar teşkilat bulunur. Bu teşkilatın her birinin başında bulunanlar il idare şube başkanlarıdır. Bunların emri altında çalışanlar ilin ikinci derecede memurlarıdır. Bu teşkilat valinin emri altındadır"* denilerek bu durum açık bir şekilde belirtilmiştir. Bununla birlikte 2018 tarihli ve 703 sayılı KHK'nin 138. maddesiyle, bu fıkrada geçerli olan "kanunlarına" ibaresi "mevzuatına" şeklinde yeniden düzenlenmiştir.

Eski sistemde İçişleri Bakanlığının önerisi, Bakanlar Kurulunun kararı, Cumhurbaşkanının onayı ile atanan valilerin atama şekli, hukuki durumları, görev ve yetkileri yeni sistemle birlikte birtakım değişikliklere uğramıştır. 2018 tarihli Resmî Gazetede yayınlanan 3 sayılı Üst Kademe Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 2/2. maddesine göre; *"valilerin doğrudan doğruya Cumhurbaşkanlığı kararıyla atanacakları hüküm altına alınmıştır"*. Söz konusu atamaya ilişkin başka bir makamın önerisi gerekmemektedir (Gözler, 2019a: 138).

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 2018 tarihli ve 703 sayılı KHK ile değişik 9. maddesine göre; *"Vali, ilde Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtasıdır. Valiler, ilin genel idaresinden Cumhurbaşkanına karşı sorumludur"* denilmektedir. Bu maddenin yeni şekline göre valilerin artık siyasi bir yönü kalmamıştır. Vali eski sistemde ilde devletin, hükümetin ve ayrı ayrı her Bakan'ın temsilcisi iken yeni sistemde vali ilde yalnızca Cumhurbaşkanının temsilcisidir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı valiler üzerinde hiyerarşi yetkisini kullanarak onlara emir ve talimat verebilir.

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 9. maddesinin devam eden kısmında ise; *"Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlar, görevlerine ait işleri için valilere re'sen emir ve talimat verirler"* denilmektedir. Bu maddeden anlaşılacağı üzere bir bakan kendi bakanlığının görev alanını kapsayan konularda valiye emir ve talimat verebilir. Bunun için Cumhurbaşkanından onay istemesine gerek yoktur.

Valilerin görev ve yetkileri 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 9. ila 26'ncı maddeleri arasında ayrıntılı bir şekilde sayılmıştır. Bu maddeler de ayrı ayrı birçok fıkradan oluşmaktadır. Örneğin 9. maddenin 13 ayrı fıkradan oluştuğu görülmektedir. Valilerin sahip olduğu görev ve yetkilerin detayları çalışmanın konusunu oluşturmamaktadır. Ancak yeni sistemle birlikte bu görev ve yetkilerde birtakım düzenlemeler yapılmıştır. Örneğin 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 9. maddesinin Ç fıkrasında; *"Kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuatın verdiği yetkiyi kullanmak ve bunların yüklediği ödevleri yerine getirmek için valiler genel emirler çıkarabilir ve bunları ilan ederler"* denmektedir. Böylelikle Cumhurbaşkanlığı kararnamesi aracılığıyla, valilerin kendisine verilen ödevleri yerine getirebileceği hüküm altına alınmıştır (Gözler, 2019a: 140). Aynı maddenin C fıkrasına göre de *"vali, kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuatın neşir ve ilanını ve uygulanmasını sağlamak ve talimat ve emirleri yürütmekle ödevlidir. Bu işlerin gerçekleştirilmesi için gereken bütün tedbirleri almaya yetkilidir"* denilmektedir.

<sup>1</sup> 11.09.2014 tarih ve 29116 sayılı Resmî Gazetede Yayımlanan 6552 sayılı "İş Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması ile Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun" ile bucaklar kaldırılmıştır.

5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 2018 tarihli ve 703 sayılı KHK ile değişik 11. maddesine göre; “Vali, il sınırları içinde bulunan genel ve özel bütün kolluk kuvvet ve teşkilatının amiridir. Vali, kamu düzeni veya güvenliğinin olağan hayatı durduracak veya kesintiye uğratacak şekilde bozulduğu ya da bozulacağına ilişkin ciddi belirtilerin bulunduğu hâllerde on beş günü geçmemek üzere ildeki belirli yerlere girişi ve çıkışı kamu düzeni ya da kamu güvenliğini bozabileceği şüphesi bulunan kişiler için sınırlayabilir; belli yerlerde veya saatlerde kişilerin dolaşmalarını, toplanmalarını, araçların seyirlerini düzenleyebilir veya kısıtlayabilir ve ruhsatlı da olsa her çeşit silah ve merminin taşınması ve naklini yasaklayabilir” denilerek söz konusu ek paragraf eklenmiştir. 2018 tarihli ve 703 sayılı KHK'nin 138. maddesiyle, 11. maddenin bu ve diğer fıkralarında yer alan “Bakanlar Kurulu” ibareleri “Cumhurbaşkanı” şeklinde, “Bakanlar Kurulunca” ibaresi “Cumhurbaşkanınca” şeklinde, “Hükümetin” ibaresi “Cumhurbaşkanının” şeklinde, “Başbakanın” ibaresi “Cumhurbaşkanının” şeklinde değiştirilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle birlikte il idare şube başkanlarını düzenleyen maddede birtakım değişiklikler gerçekleştirilmiştir (Gözler, 2019a: 142).

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 21. maddesine göre; “İl idare şube başkanları kendi şubelerine taalluk eden işlerin yürütülmesinden ve şubeleri memur ve müstahdemlerinin kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuatta belirtilen ödev ve görevlerinin sürat ve intizamla yapılmasından valiye karşı sorumludurlar”. Maddenin devam eden 2. fıkrasında ise; “İl idare şube başkanlarının her biri kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuatın verdiği ödev ve görevleri ve valinin emirlerini yürüterek aldıkları işler üzerinde gereken incelemeleri yaparak bilgi ve düşüncelerini zamanında bildirmek ve valinin istediği her türlü malumatı vermekte oldukları” denilmektedir.

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 22. maddesinde ise; “İl idare şube başkanları ve kaymakamlar, kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuat ile Cumhurbaşkanınca alınmış bulunan karar ve tedbirleri uygulama sırasında istizana muhtaç gördükleri cihetleri validen sorarlar, vali o meseleyi ait olduğu şube başkanıyla görüşüp inceledikten sonra bir sonuca varamadığı takdirde keyfiyeti merciinden sorar ve alacağı cevaba göre gereğini yapar”.

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 23. maddesinde ise; “İl idare şube başkanları ve kaymakamlar vali tarafından re 'sen verilen emirlerin kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuat ile Cumhurbaşkanınca alınmış bulunan karar ve tedbirlere uygun olmadığı içtihadında buldukları takdirde keyfiyeti valiye yazarlar. Vali, emrin mevzuata uygun bulunduğu ısrar ederse yazılı olarak emir verir ve aynı zamanda işi ilgili mercie yazar. Cevap gelinceye kadar valinin verdiği emir kendi sorumluluğu altında uygulanır” denilmektedir.

703 sayılı KHK'nin 138. maddesiyle, 21. maddesinin 1. fıkrasında yer alan “kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararlarıyla” ibaresi “kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuatta” şeklinde, 2. fıkrasında yer alan “kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararlarının” ibaresi “kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuatın” şeklinde, 22. maddesinin 1. fıkrasında yer alan “kanun, tüzük, yönetmelik, hükümet kararları ve emirlerini” ibaresi “kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuat ile Cumhurbaşkanınca alınmış bulunan karar ve tedbirleri” şeklinde değiştirilmiştir.

Merkezi idarenin taşra teşkilatının ikinci bölümü “ilçe (kaza)” idaresinden oluşmaktadır. İller birden fazla ilçeden meydana gelmektedir. Türkiye’de 2021 yılı itibarıyla 922 adet ilçe bulunmaktadır (Gözler, 2019a: 143). 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 27. maddesine göre; “İlçe genel idaresinin başı ve mercii kaymakamdır. Kaymakam, ilçede Cumhurbaşkanının idari yürütme vasıtasıdır. İlçenin genel idaresinden kaymakam sorumludur”.

3 No’lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 2/2. maddesine göre kaymakamlar; “Cumhurbaşkanı onayı” ile atanmaktadır. Yani Kaymakam Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmış İçişleri Bakanının kararı ile atanmaktadır. Bilindiği üzere eski sistemde kaymakamlar, İçişleri Bakanlığının önerisi, Başbakanın kararı, Cumhurbaşkanının onayı ile atanabilmekteydi. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde Bakanlar Kurulu ve Başbakanlık kaldırıldığı için valiler ve kaymakamlar yürütmenin tek yetkili makamı olan Cumhurbaşkanı'nın onayı ile atanmaktadır.

Kaymakam olmak için 3 No’lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 3. maddesinin 2. fıkrasında sayılan koşulların yerine getirilmesi gerekmektedir. Kaymakam adaylarının 1 No’lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 274/A maddesi uyarınca; “ üniversitelerin en az dört yıllık lisans eğitimi veren



*fakültelerinin uluslararası ilişkiler, siyaset bilimi, kamu yönetimi, iktisat, işletme, maliye ve finans, sosyoloji, halkla ilişkiler ve tanıtım, psikoloji bölümlerinden veya bu bölümlerden herhangi birinin müfredatında yer alan derslerin en az yüzde seksenine sahip olan diğer bölümlerden ya da hukuk fakültelerinden mezun olmaları veya üniversitelerin sosyal bilimler, mühendislik fakülteleri ile tarih bölümlerinde en az dört yıllık lisans eğitimi yapmış ve uluslararası ilişkiler, siyaset bilimi, kamu yönetimi, hukuk ve iktisat alanlarında lisansüstü eğitim yapmış olmaları gerekir”.*

703 Sayılı KHK ile değişikliğe gidilerek, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 27. maddesine göre; “*kaymakam, ilçede Cumhurbaşkanının idari yürütme vasıtasıdır*” denilmiştir. Maddenin eski şeklinde “*kaymakam, ilçede hükümetin temsilcisidir*” deniyordu. Kanunda, kaymakamların Cumhurbaşkanını temsil etmesine ilişkin bir düzenlemeye yer verilmediği halde, 28.07.2018 tarihli Resmî Gazetede yayımlanan Valilik ve Kaymakamlık Birimleri Teşkilat, Görev ve Çalışma Yönetmeliği'ne, “*valinin ilde devleti; kaymakamın ilçede cumhurbaşkanını temsil ettiği*” hükmü eklenmiştir.

703 Sayılı KHK ile değişik 27. madde göz önünde alındığında, yapılan yeni düzenleme de kaymakamlara, valiler gibi “cumhurbaşkanını temsil” etme vasfının kanunla verilmesi daha doğru olacaktır (Güven, 2019: 137). Gözler'e göre; “*bu hükme bir anlam vermek çok zordur. Kaymakam nasıl olacak da Cumhurbaşkanının “yürütme vasıtası” olacaktır. Cumhurbaşkanı valiyi atlayıp doğrudan doğruya kaymakama emir ve talimat mı verecektir? Keza kaymakam, valiye değil, doğrudan doğruya cumhurbaşkanına karşı mı sorumlu olacaktır? Bu sorulara olumlu cevap vermek mümkün değildir.*” (Gözler, 2019a: 144). Zira, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 31. maddesinde de açıkça “*Kaymakam, valinin talimat ve emirlerini yürütmekle ödevlidir*” denilmektedir. Yine aynı maddede “*Valiler, ilçeye ait bütün işleri doğrudan doğruya kaymakama yazarlar. Kaymakamlar da ilçenin işleri hakkında bağlı buldukları valilerle muhaberede bulunurlar.*” ibaresi yer almaktadır. Ancak Cumhurbaşkanının doğrudan bir şekilde kaymakama yazması veya kaymakamın valiyi atlayıp Cumhurbaşkanına doğrudan yazması söz konusu değildir. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 31. maddesine göre; “*ancak olağanüstü hallerde kaymakamlar İçişleri Bakanlığı ve diğer Bakanlıklarla muhabere edebilirler ve bu muhabereleden valiye bilgi verirler*”. Bu maddeden de anlaşılacağı üzere diğer düzenlemenin de yer aldığı aynı kanunda kaymakamlara olağanüstü hallerin ortaya çıkmasında dahi Cumhurbaşkanı ile doğrudan yazışma yetkisini veren bir hüküm bulunmamaktadır (Gözler, 2019a: 144).

Kaymakamın görev ve yetkileri 5442 sayılı İl idaresi Kanununun 31 ila 40. maddelerinde detaylı bir şekilde sayılmıştır. 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 31. maddesine göre; “*Kaymakam kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuatın neşir ve ilanını, uygulanmasını sağlar ve bunların verdiği yetkileri kullanır ve ödevleri yerine getirir. Kaymakam, valinin talimat ve emirlerini yürütmekle ödevlidir*”.

Aynı maddenin C fıkrasına göre; “*Kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuat ile ve bunlara dayanılarak valiler tarafından verilecek talimat ve emirler ilçe idare, şube başkanlarına kaymakamlar yolu ile tebliğ olunur.*” denilmektedir.

2018 tarihli ve 703 sayılı KHK'nin 138. maddesiyle 31. maddenin A fıkrasında yer alan “*kanun, tüzük yönetmelik ve hükümet kararlarının*” ibaresi “*kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuatın*” şeklinde, C fıkrasında yer alan “*Kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararları ve*” ibaresi “*Kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuat ile*” şeklinde değiştirilmiştir.

5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 29. maddesi 703 sayılı KHK'nin 138. maddesi ile tamamen yürürlükten kaldırılmıştır. Kaymakamların atama şeklinin ve kaymakam görevde olmadığı durumda yerine geçecek mülki idare amirinin vekâlet konusunu düzenleyen bu madde kanun metninden çıkarılmış, ancak yerine böyle bir durumda ne olacağını düzenleyen yeni bir düzenleme getirilmemiştir.

Kaymakamın kolluk yetkileri de bulunmaktadır. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 32. maddesinin A fıkrasına göre; “*Kaymakam, ilçe sınırları içinde bulunan genel ve özel kolluk kuvvet ve teşkilatının amiridir*” denilmekte ve aynı maddenin C fıkrasında ise; “*Suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenini korumak için gereken tedbirleri alır. Bu maksatla Devletin genel ve özel kolluk kuvvetlerini istihdam eder. Kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuat ile Cumhurbaşkanıca alınmış bulunan karar ve tedbirlerin yürütülmesi için emirler verir. Bu teşkilat amir ve memurları kaymakam tarafından verilen emirleri derhal yerine getirmekle ödevlidir*” denilmektedir. 2018 tarihli ve 703 sayılı



KHK'nin 138. maddesiyle, bu fıkrada yer alan “Kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararları hükümlerinin” ibaresi “Kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuat ile Cumhurbaşkanınca alınmış bulunan karar ve tedbirlerin” şeklinde değiştirilmiştir.

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 27. maddesine göre; “bakanlıkların kuruluş mevzuatına göre ilçede lüzumu kadar ilçe teşkilatı bulunur”. Buradan da anlaşılacağı üzere, bakanlıkların ilçelerde bulunan teşkilatlarının başındaki yöneticiye “ilçe idare şube başkanı” ya da “ilçe müdürü” denilmektedir. 5442 sayılı Kanununun 37. maddesine göre; “İlçe idare şube başkanları, kendi şubelerine taallük eden kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuat ile kendi dairelerine tevdi edilmiş olan görevlerin sürat ve intizam dahilinde görülmesinden doğrudan doğruya kaymakama karşı sorumludur”. 38. maddesine göre; “İdare şube başkanları kaymakam tarafından re'sen verilen emrin kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuat ile Cumhurbaşkanınca alınmış bulunan karar ve tedbirlere uygun olmadığı içtihadında bulunurlarsa keyfiyeti kaymakama yazarlar. Kaymakam, işin mevzuata uygun bulunduğu ısrar ederse yazılı olarak emir verir ve aynı zamanda keyfiyeti valiye de bildirir. Cevap gelinceye kadar kaymakamın emri sorumluluğu altında uygulanır”.

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 39. maddesinde ise; Kaymakam, ilçede kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuat ile Cumhurbaşkanınca alınmış karar ve tedbirlerin uygulanmasından doğan şikayetleri dinler, gerekli tedbirleri alır ve emirleri verir” denilmektedir.

2018 tarihli ve 703 sayılı KHK'nin 138. maddesiyle, 37. maddenin 1. fıkrasında yer alan “kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararlarıyla” ibaresi “kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuat ile” şeklinde, 38. maddenin 1. fıkrasında yer alan “kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararlarına” ibaresi “kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuat ile Cumhurbaşkanınca alınmış bulunan karar ve tedbirlere” şeklinde, 39. maddenin 1. fıkrasında yer alan “kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararlarının” ibaresi “kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuat ile Cumhurbaşkanınca alınmış karar ve tedbirlerin” şeklinde değiştirilmiştir.

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 60. maddesine göre; “İdare kurulları, idari, istişari ve kazai olmak üzere türlü karar alırlar. İdare kurullarının idari yetkileri kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuatla kendilerine verilen vazifelerdir” denilmektedir. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 62. maddesinde ise; “İl idare kurulları, il idare şubelerinin, kaymakamların ve ilçe idare şubeleriyle bucak müdürlerinin, bucak meclis ve komisyonlarının, köy muhtarlarının ve köy ihtiyar kurullarının yürütülmesi gerekli kararları aleyhine menfaati haleldar olanlar tarafından bu kararların esas, maksat, yetki ve şekil itibariyle kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuata muhalefetlerinden dolayı açılan iptal davalarına birinci derecede bakarlar”. 2018 tarihli ve 703 sayılı KHK'nin 138. maddesiyle, 60. maddenin 1. fıkrasında yer alan “ve tüzüklerle” ibaresi “Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuatla” şeklinde, 62. maddenin 1. fıkrasında yer alan “ve tüzüğe” ibaresi “Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuata” şeklinde değiştirilmiştir.

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 68. maddesinin ek madde 1'e göre; “....., mülki idare amirinin görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin uygulama düzeni, Maliye, Sağlık, Ulaştırma, Turizm bakanlıkları ile Gümrük Müsteşarlığının bağlı olduğu bakanın görüşü alınmak suretiyle İçişleri Bakanlığınca hazırlanacak, Cumhurbaşkanı tarafından yürürlüğe konulacak yönetmelikle düzenlenir” denilmektedir. 2018 tarihli ve 703 sayılı KHK'nin 138. maddesiyle, bu maddede yer alan “Bakanlar Kurulu” ibaresi “Cumhurbaşkanı” şeklinde değiştirilmiştir.

### **3. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ'NİN YERİNDEN YÖNETİM TEŞKİLATI ÜZERİNE ETKİSİ**

Yerinden yönetim teşkilatları, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde de yer yönünden ve hizmet yönünden olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Genel esaslarında, parlamenter sistemde olduğu gibidir ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişten sonra da çok önemli bir değişiklik olmamıştır.

#### **3.1. Yerel Yönetimler**

Anayasanın 127. maddesinde yerel yönetimler (mahalli idareler); “il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir...” şeklinde tanımlanmaktadır.

Yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları olarak da bilinen yerel yönetimler yeni sistemde de il özel idareleri, belediyeler ve köyler olarak üçe ayrılmaktadır. 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan referandumda yerel yönetimlerle ilgili temel değişiklik yerel yönetimlerin seçimlerine ilişkindir. Buna göre Anayasa'nın 127. maddesinin 2. fıkrasının ikinci cümlesi, ilga edilmeden önce mahalle idareler organlarının veya bu organların üyelerine ilişkin genel veya ara seçimlerin milletvekili genel veya ara seçimini bir yıl öncesine veya sonrasına gelmesi durumunda birlikte yapılmasını öngörüyordu. Bu madde mülga edilerek mahalli idare seçimlerinin beş yılda bir yapılmasını ilave bir husus olmaksızın hüküm altına almıştır. Bununla birlikte aynı maddede yerel yönetimlerin Bakanlar Kurulunun iznine tabi tutulan birlik kurmaları, Cumhurbaşkanının iznine bağlanmıştır. Bunların haricinde, sistem değişikliği genel olarak yerel yönetim kuruluşlarında değişikliğe yol açmamıştır.

### 3.2. İl Özel İdareleri

İl özel idaresi parlamenter sistemin yerele uygulanmış bir şeklidir. Buna göre il özel idaresi; il genel meclisi, il encümeni ve validen oluşur. İl genel meclisi, il özel idaresinin halk tarafından seçilen karar organıdır. İl encümeni ise, valinin başkanlığında genel sekreter ve beş üyeden oluşur. Bu beş üyenin üçü il genel meclisi tarafından il genel meclisi üyeleri arasından her yıl, iki üyesi ise vali tarafından birim amirleri içerisinde her yıl seçilmek suretiyle belirlenir. İl encümenin görevleri il özel idaresi kanununda on beş başlık halinde sayılmıştır. Bu görevlerin büyük bölümü icraî niteliktedir. Vali ise il özel idaresinin başıdır ve yürütme organıdır. Aynı zamanda il özel idaresinin tüzel kişiliği vali ile temsil edilir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçiş ile il özel idare işleyişine yönelik olarak 2 ayrı madde de değişiklik gerçekleşmiştir. Bunlar; Encümen toplantıları ve Borçlanma konuları olmak üzere iki grupta toplanmaktadır.

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 27. maddesine göre; *“Vali kanun ve diğer mevzuat hükümleri ile il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen kararının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteyebilir...”* Aynı kanunun 51. maddesinde ise; *“İl özel idarelerinin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Cumhurbaşkanınca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalar (d) bendindeki miktarın hesaplanmasında dikkate alınmaz...”* denilmektedir.

### 3.3. Belediyeler

Türkiye'de belediyelere ilişkin düzenlemeler parlamenter sistem döneminde olmuştur. Özellikle 5393 sayılı kanun ile belediyelerle ilgili birçok düzenleme yapılmıştır. Bu düzenlemelerin en dikkat çekici yanlarından birisi belediye ile ilgili idari ve mali özerklik vurgusunun yapılmış olmasıdır. Bununla birlikte eskiden belediye kurmak için aranan asgari nüfus, çıkarılan yeni kanunla 2000'den 5000'e çıkarılmıştır. Ayrıca köylerin belediye olmaları ya da birleşerek belediye olmaları için en yakın meskûn mahale olan uzaklık 500 metreden 5000 metreye artırılmıştır (5393 Sayılı Belediye Kanunu, 2005).

Önemli değişikliklerden birisi de belediyelerin vazifelerine ilişkindir. Buna göre 5393 sayılı kanunda liste olarak belirlenmiş bulunan belediyenin görevleri yeni düzenleme ile yetki ve genel liste ilkeleri doğrultusunda düzenlenmiştir. Bir diğer değişiklik ise belediyelerin örgütlenmeleri üzerinedir. Bu çerçevede belediyelerin zorunlu olan birimlerinin yanında ihtiyaçları ve sunduğu hizmetlere yönelik olarak kendi içerisinde çeşitli birimler (müdürlükler) kurabilmesi yolunda düzenlemeler yapılmıştır (Özer ve Önen, 2017: 333-335).

Belediyelerde olduğu gibi büyükşehir belediyelerine ilişkin düzenlemeler de parlamenter sistem döneminde olmuştur. Bu çerçevede ilk olarak 2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Kanunu hazırlanmıştır. 5216 sayılı kanuna göre Büyükşehir belediyesi, Büyükşehir ilçe belediyesi ve ilk kademe belediyesini kapsayacak şekilde teşkilatlandırılmıştır.

Yapılan tüm değişikliklere ilişkin hem olumlu hem de olumsuz birçok görüş bulunmaktadır. Ancak yerel yönetimlerle ilgili 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı kanunla yapılan düzenlemeler çok köklü değişikliklere yol açmış ve bu değişikliklerle oluşturulan yapı, parlamenter sistemden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçişle birlikte devam etmiştir. Hem belediye teşkilatı hem de büyükşehir belediye teşkilatı esasen kendi içerisinde parlamenter sistemdeki yönetim yapısına benzer bir şekilde teşkilatlanmıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle belediyelerin yapısında ve sistematüğinde çok fazla bir değişiklik yaşanmamıştır.

Yürürlüğe girdikten sonraki süreçte ise 5393 sayılı kanun mevzuatında 2009 yılı hariç hemen hemen her yıl bazı maddelerinde değişikliğe gidilmiştir. 2018 Cumhurbaşkanlığı ve TBMM seçimleri sonrasında Belediye Kanunu Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile uyumlu hale getirilmeye yönelik önemli değişimi “tüzel kişiliğinin kurulması ve kaldırılması” olmuştur.

Belediye tüzel kişiliğinin kurulmasına ilişkin olarak 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 4. maddesinde; *“Köylerin veya muhtelif köy kısımlarının... İşlem dosyası valinin görüşüyle birlikte Çevre ve Şehircilik Bakanlığına gönderilir. Cumhurbaşkanı kararı ile o yerde belediye kurulur.... Yeni iskân nedeniyle oluşturulan nüfusu 5.000 ve üzerinde olan herhangi bir yerleşim yerinde, Cumhurbaşkanı kararı ile belediye kurulabilir.”*

Görüldüğü üzere Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçişle birlikte 703 sayılı KHK'nin 200. maddesi ile 4. maddenin beşinci fıkrasında yer alan “Danıştay'ın görüşü alınarak müşterek kararname” ibaresi “Cumhurbaşkanı kararı” şeklinde, altıncı fıkrasında yer alan “İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine müşterek kararnameyle” ibaresi “Cumhurbaşkanı kararı ile” şeklinde değiştirilmiştir. Bununla birlikte, Belediye Kanunu'nun 4. maddesinde yer alan İçişleri Bakanlığı ibaresi Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ifadeleri şeklinde değiştirilerek yeni bir görünüme kavuşturulmuştur. Sonuç olarak, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda yer verilen ve belediye kurulması için gerekli Danıştay'ın görüşünün kaldırılması konusunun Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde yapılan önemli bir değişiklik olduğunu söylemek mümkündür.

Belediye tüzel kişiliğinin sona erdirilmesine ilişkin olarak 5393 sayılı Belediye Kanununun 11. maddesinde; *“Meskûn sahası, bağlı olduğu il veya ilçe belediyesi ile nüfusu 50.000 ve üzerinde olan bir belediyenin sınırına, 5.000 metreden daha yakın duruma gelen belediye tüzel kişiliği; genel imar düzeni veya temel alt yapı hizmetlerinin gerekli kılması durumunda, Cumhurbaşkanı kararı ile kaldırılarak bu belediyeye katılır. Nüfusu 2.000'in altına düşen belediyeler, Cumhurbaşkanı kararı ile köye dönüştürülür...”* denilmektedir. Eski sistemde Danıştay'ın görüşü alınarak, müşterek kararname ile belediye tüzel kişiliği sona erdirilmekteydi. Burada görüldüğü üzere eski sistemde geçerli olan “Danıştay görüşünün alınması” şartı kaldırılmış, Başbakanlık kurumu kaldırıldığı için müşterek kararname hükmü de ortadan kalkmıştır. Sonuç olarak CHS'de gerekli koşulların sağlanması durumunda belediye tüzel kişiliğinin kaldırılmasının “Cumhurbaşkanı Kararı ile” olacağı hükmüne bağlanmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun çeşitli maddelerinde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne uyum sağlamaya yönelik olarak bazı yetkili makamlara ilişkin teknik değişiklikler yapılmıştır. Söz konusu değişiklikler madde olarak aşağıda yer almakta ve incelenmektedir.

5393 Sayılı Belediye Kanununun 8. maddesinde düzenlenen birleşme ve katılma konusunda değişiklik yapılarak, *“Belde, köy veya bunların bazı kısımlarının bir başka beldeye katılabilmesi için...”* gerekli şartların oluştuğu takdirde yapılan katılımın sonucu eski sistemde İçişleri Bakanlığınca bildirilirken yeni sistemde ilgili bakanlık “Çevre ve Şehircilik Bakanlığı” olarak değiştirilmiştir.

Yine aynı kanunda meclisin görev ve yetkilerinin düzenlendiği 18. maddede belediye meclislerinin, *“Çevre ve Şehircilik Bakanlığının izniyle yurt dışındaki belediyeler ve mahallî idare birlikleriyle karşılıklı iş birliği yapabileceği...”* hüküm altına alınmıştır. Söz konusu maddede görüleceği üzere eski sistemde İçişleri Bakanlığının izniyle yapılan iş birliği yeni sistemde, “Çevre ve Şehircilik Bakanlığı” olarak düzenlenmiştir.

Norm kadro ve personel istihdamının düzenlendiği 5393 Sayılı Belediye Kanununun 49. maddesinde; *“Norm kadro ilke ve standartları Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenir...”* denilmektedir. Bu düzenlemeye göre belediyelere ilişkin norm kadro yetkisi Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde İçişleri Bakanlığından “Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca” aktarılmıştır.

Zabıta ve itfaiye teşkilatı mensupları ve birimlerine yönelik usul ve esasların belirlenmesine yönelik 51. ve 52. maddelerde ifade edilen İçişleri Bakanlığının görüşü alınmak üzere yapılan işlemler Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde İçişleri Bakanlığının görüşü saklı olmak suretiyle Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenecektir.

5393 Sayılı Kanun'un Faaliyet Raporlarının Düzenlendiği 56. maddesine göre; *“Belediye başkanı, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 41 inci maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen biçimde; stratejik plân ve performans programına göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans*

ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapsmaların nedenlerini ve belediye borçlarının durumunu açıklayan faaliyet raporunu hazırlar. Faaliyet raporunda, bağlı kuruluş ve işletmeler ile belediye ortaklıklarına ilişkin söz konusu bilgi ve değerlendirmelere de yer verilir. Faaliyet raporu nisan ayı toplantısında belediye başkanı tarafından meclise sunulur. Raporun bir örneği Çevre ve Şehircilik Bakanlığına gönderilir ve kamuoyuna da açıklanır.” Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde gerçekleştirilen değişiklik sonucunda İçişleri Bakanlığı’nın bu konudaki yetkisi kaldırılmış yerine faaliyet raporunun bir örneğinin Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’na gönderilmesi hükme bağlanmıştır. Buna ilaveten faaliyet raporunun kamuoyuna açıklanması durumu aynen korunmuştur (Öner, 2019:316).

5393 sayılı Kanun’un Belediye bütçesi ve Borçlanmaya ilişkin konularının düzenlendiği 62. 65. ve 68. maddelerinde belirtildiği üzere Belediye bütçesi üzerinde yetkili olan İçişleri Bakanlığına ait tüm yetkiler yeni düzenlemeyle birlikte Çevre ve Şehircilik Bakanlığına geçmiştir.

5393 sayılı Kanun’un 74. maddesinde düzenlen belediyelerin yurtdışı teşekkül ve organizasyonlarla ilişki kurabilmelerine yönelik iş birliği öncesinde alınması gereken İçişleri Bakanlığı izni Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın izni alınması şeklinde değiştirilmiştir.

5393 sayılı Kanunun 76. ve 77. maddelerinde düzenlenen kent konseyine ve Belediye hizmetlerine gönüllü katılım sağlayacak kişilerin niteliklerinin ve çalışma usul ve esaslarının belirlendiği İçişleri Bakanlığı tarafından yapılan yönetmelik çıkarma yetkisi Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’na geçmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde Belediyelere yönelik 5393 sayılı Kanun çerçevesinde yapılan son değişiklikler ise ek madde 3’te sunulduğu gibi e-Belediye bilgi sistemine yönelik yetkili makamın İçişleri ile Çevre ve Şehircilik Bakanlıklarının müştereken yetkili kılınması, kararlarının uygulanması ve nüfus başlığının düzenlendiği 12. madde içeriğinde bulunan ilgili yerlerin “Cumhurbaşkanlığı Kararı” ve “Çevre ve Şehircilik Bakanlığı” şeklinde güncellenmesi ve Belediyenin yetkileri ve imtiyazları düzenlendiği 15. madde içeriğinde “Çevre ve Şehircilik Bakanlığı” şeklinde güncellemelerin gerçekleştirilmesi ile olmuştur.

5393 Sayılı Belediye Kanunu’nda gerçekleştirilen değişiklikler büyükşehir belediyelerini de kapsamaktadır. Ancak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nda da birtakım değişiklikler gerçekleşmiştir. Kanunun 8. maddesinde düzenlenen Altyapı Hizmetlerine ilişkin birtakım değişiklikler meydana gelmiştir. Altyapı Koordinasyon Merkezi (AYKOME) “kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlar tarafından büyükşehir içinde yapılacak alt yapı yatırımları için kalkınma plânı ve yıllık programlara uygun olarak yapılacak taslak programları birleştirecek kesin program hâline getirmektedir”. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde yeniden düzenlenen Ulaşım Koordinasyon Merkezinin (AYKOME) çalışma esas ve usulleri ile bu kurullara katılacak kamu kurum ve kuruluş temsilcilerinin belirlenmesi için yönetmelik çıkarma yetkisi İçişleri Bakanlığından alınarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’na geçmiştir. Buna ilaveten ulaşım hizmetlerinin düzenlendiği 9. maddede yer verilen her türlü taşımacılık işlerinin koordinasyon içinde yapılmasını hedefleyen Ulaşım Koordinasyon Merkezinin çalışma esas ve usulleri ile bu kurullara katılacak kamu kurum ve kuruluş temsilcilerine ilişkin yönetmelik çıkarma yetkisi Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile İçişleri Bakanlığından alınarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile İçişleri Bakanlığı’nın müşterek şekilde çıkaracağı bir düzene kavuşturulmuştur.

5216 sayılı Büyükşehir Kanununun personel istihdamını düzenleyen 22. maddesinde Büyükşehir Belediye Başkanının teklifi üzerine gerçekleşen Büyükşehir belediyesi genel sekreteri atama yetkisi İçişleri Bakanından alınarak Çevre ve Şehircilik Bakanına verilmiştir.

Son olarak, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Büyükşehir engelli hizmet birimlerinin kuruluş, görev, yetki, sorumluluk ve işleyişine ilişkin usul ve esaslarına yönelik yönetmelik hazırlama yetkisi Özürlüler İdaresi Başkanlığının görüşü alınması suretiyle İçişleri Bakanlığından alınarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığına verilmiştir.



### 3.4. Köyler

442 sayılı Köy Kanununda Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin hukuken uygulanması ve güvenlik korucuları ile ilgili iki teknik güncelleme yapılmıştır. İlk olarak, Güvenlik korucusu uygulamasının hayata geçirileceği illerin belirlenmesine ilişkin Bakanlar Kuruluna ait olan yetki yeni sistemde Cumhurbaşkanına verilmiştir. İkinci olarak ise, “güvenlik korucuları ile korucu başlarının; görevlendirme şekilleri, göreve alınmalarında aranacak şartlar, görevleri vb. konularda uygulanacak ilke ve esasların” belirlendiği yönetmeliğin Milli Savunma Bakanlığı ve Maliye Bakanlığının görüşü üzerine İçişleri Bakanlığınca hazırlanıp Bakanlar Kurulunca yayınlanmasına ilişkin hüküm kaldırılarak, Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği karara bağlanmıştır. Asıl önemli değişiklik ise KHK ile köy tüzel kişiliğinin kaldırılması sürecinde Danıştay görüşünün alınması hükmünün kaldırılmasıdır. Yeni sistemde mevcut kriterlerin sağlanması durumunda köy tüzel kişiliğinin Cumhurbaşkanı kararı ile kaldırılacağı hüküm altına alınmıştır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanununda sistemdeki kurumsal değişiklikleri yansıtan değişiklikler şu şekilde belirtilebilir (Öner, 2019: 326-327):

- 5355 Sayılı Kanun'un 4. maddesine göre; “Mahalli İdare Birliklerinin tüzel kişilik kazanması için Bakanlar Kuruluna ait olan izin yetkisi Cumhurbaşkanına verilmiştir”.
- 5355 Sayılı Kanun'un 5. maddesine göre; “Birlik tüzüklerinin belirlenmesi yetkisi tek başına İçişleri Bakanına ait iken Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi sonrasında bu yetkinin kullanımı yerel yönetim türlerine göre farklı bakanlıklara verilmiştir. İl özel idareleri ve köyler tarafından birlikler için oluşturulan tüzükler İçişleri Bakanının, belediyeler tarafından kurulan birliklerin tüzükleri ise Çevre ve Şehircilik Bakanının onayı ile kesinleşecektir”.
- 5355 Sayılı Kanun'un 18. maddesine göre; “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile köylere hizmet götürme birliklerinin kuruluşunda Bakanlar Kuruluna ait yetki Cumhurbaşkanına geçmiştir”.
- 5355 Sayılı Kanun'un 20. maddesine göre; “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı, il özel idarelerinden oluşan Mahalli İdare Birlikleri ile ilişkilendirilmiştir”.
- 5355 Sayılı Kanun'un geçici 3. maddesine göre; “Turizm hizmet birliklerinin kuruluşuna ilişkin süreci izlemek üzere görevlendirilecek valiliği belirleme yetkisi Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile İçişleri Bakanlığından alınıp Çevre ve Şehircilik Bakanlığına geçmiştir”.

### 3.5. Hizmet Yerinden Yönetimler

Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları belirli bir uzmanlık ya da teknik donanım gerektiren alanlarda yürütülen hizmetlerde devlet veya yerel yönetimler dışında hizmet veren kamu tüzel kuruluşlarıdır. Bu kurumların ayrı bir tüzel kişiliği olduğu gibi aynı zamanda bir kamu idaresinin vesayet denetimine tabidir. Ancak kendilerini kuran kamu idareleri karşısında da belirli oranda özerklikleri bulunmaktadır. Bu kuruluşların en temel özelliği birer uzmanlık kuruluşu olmalarıdır. Türkiye'nin parlamenter sistem ile yönetildiği dönemde hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının kurulmaları Anayasa'nın 123. maddesinde yer alan “Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur” ifadesine göre kanunla yapılmıştır (Gözler, 2018: 251).

Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları öncelikle Merkezi ve yerel olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Merkezi kurumlar ülkenin tamamında; yerel olanlar ise belirli bir bölümde hizmet vermektedirler. Millî kurumların vesayet denetimi merkezi idare tarafından yapılırken mahalli olanları ise mahalli idareler tarafından yapılmaktadır.

Ülke düzeyindeki kuruluşlar beş kategoride toplanmaktadır. Bunlardan ilki idari kamu kuruluşlarıdır. Bu kurumlar merkezi idarenin ya da mahalli idarelerin klasik kamu hizmetlerini gördürmek için kurdukları kurumlardır. Bunlar; idari kamu kurumları, iktisadi kamu kurumları, sosyal kamu kurumları, bilimsel, teknik ve kültürel kamu kurumları, düzenleyici ve denetleyici kamu kurumlarıdır.

Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının mahalli olanları ise mahalli idarelerin vesayet denetimine tabi olan, kamu tüzel kişiliğine sahip, belirli oranda özerk uzmanlık kuruluşlarıdır.

Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarına ilişkin esaslar yukarıda bahsedildiği gibi parlamenter sistem dönemindeki gibidir. Ancak 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan referandum neticesinde



bu kuruluşlarla alakalı bazı değişiklikler olmuştur. Öncelikle yapılan değişiklik söz konusu kuruluşların kurulması ile ilgilidir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçmeden önce, kamu tüzel kişiliği ancak kanunla verilebilirdi. Ancak yeni sistemde kamu tüzel kişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulacak şekilde düzenlenmiştir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurulan birçok yeni kuruluş olmuştur. Bununla birlikte 54 adet yerinden yönetim kuruluşunun görev ve yetkileri 4 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmiştir. Kamu kuruluşlarının kaldırılması da yine yetki ve usulde paralellik ilkesine göre kanunla kurulduysa kanunla; Cumhurbaşkanı kararnamesiyle kurulduysa Cumhurbaşkanı kararnamesiyle kaldırılabilir.

## SONUÇ

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Türkiye'nin yönetim sisteminden kaynaklanan birtakım aksaklık ve krizlerin ortaya çıkmasını engellemek ve yönetimde hukukilik çerçevesinin oturtulması açısından önemli bir adım olarak görülen rasyonelleştirilmiş bir hükümet sistemidir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde, taşra teşkilatında başkent teşkilatına kıyasla mülki idare yapısındaki birtakım değişiklikler dışında önemli bir değişiklik gerçekteleşmemiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin yerinden yönetim teşkilatı üzerine de birtakım etkileri olmuş ancak bu etkiler yeni sisteme uyum sağlamak amacıyla yapılan teknik düzenlemelerle sınırlı kalmıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçişle il özel idaresi, belediye ve köylerden oluşan yerel yönetim kuruluşlarında meydana gelen değişiklikler daha çok ele alındıkları kanunlardaki teknik düzenlemelerden ibaret olmuştur. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununda, Encümen toplantıları ve Borçlanma konularına ilişkin iki değişiklik meydana gelmiştir. Bu düzenlemelerde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine uyum sağlamak amacıyla bu hükümlerin ele alındığı maddelerdeki “tüzük” ve “yönetmelik” ibareleri kaldırılarak “Bakanlar Kurulu” ibaresi yerine “Cumhurbaşkanı” ifadesi kullanılmıştır. Bununla birlikte Belediyelerin ele alındığı 5393 sayılı Kanun ile Büyükşehir Belediyelerinin ele alındığı 5216 sayılı Kanunda da bazı değişiklikler meydana gelmiştir.

Belediyelere ilişkin en önemli değişiklik tüzel kişiliğinin kurulması/kaldırılması için gerekli Danıştay görüşünün kaldırılması olmuştur. Bununla birlikte 5393 sayılı Belediye Kanununun çeşitli maddelerinde bazı yetkili makamlara ilişkin olarak düzenlemeler yapılmıştır. Söz konusu maddelerin çoğunda eski sistemde yetkili makam olan “İçişleri Bakanlığı” ibaresi kaldırılarak yerine “Çevre ve Şehircilik Bakanlığı” ibaresi getirilmiştir. Belediyelerin birleşme ve katılmaları, iş birliği kurmaları ve norm kadro yetkileri gibi birçok konuda bu tür düzenlemeler yapılmıştır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda gerçekteleşen değişiklikler de bunlardan farklı olmamakla birlikte teknik düzenlemelerle sınırlı tutulmuştur. Belediyelerin Altyapı Koordinasyon Merkezi'nin düzenlendiği 8. Maddesi ile taşımacılık işlerinin koordinasyonunu düzenleyen 9. maddede söz konusu yapılarla ilişkin yönetmelik çıkarma yetkisi İçişleri Bakanlığı'nın elinden alınarak müşterek bir görünüme kavuşturulmuştur.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin idari teşkilat üzerindeki etkisi üzerine genel bir değerlendirmenin yapıldığı bu çalışmada değişiklik yapılan Anayasa hükümlerine ve literatürdeki çalışmalara bakıldığında söz konusu sistemin Başkanlık sistemine benzer bir şekilde ancak kendine özgü bir yapıda oluştuğunu söylemek mümkündür. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, parlamenter sistemin aksine daha hızlı ve etkili bir şekilde işleyen yönetim yapısının oluşturulması amacıyla tasarlanırsa da yasama, yürütme ve yargı organlarına ilişkin yapılan yetki düzenlemeleri kuvvetler ayrılığı açısından dengeli olmamıştır. Yapılan değişiklikler her ne kadar yürütmenin güçlendirilmesi eğiliminin bir göstergesi olsa da Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi gibi önemli bir yetkinin sınırlarının belirlenmesi, kanuni idare ilkesine dayanan bir yönetim anlayışı içerisinde yasamanın işlevselliğini kaybetmemesi açısından önem arz etmektedir. Kanaatimizce Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi rasyonelleştirme çabalarının ortaya çıkacağı uzun bir dönem içerisinde daha etkili bir yapıya kavuşacaktır. Nitekim Türkiye'de uygulanan hükümet sistemlerinin çoğu tıpkı Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi gibi başlangıçta birtakım eksiklikler ve aksaklıklar barındırır da uygulama içerisinde geçirdikleri dönüşümlerle bugünkü görünümlerine kavuşmuştur. Gelecekte bu konuyu çalışmak isteyen araştırmacılara temel hak ve özgürlükler özelinde Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin araştırılması literatüre katkı sağlaması açısından önerilmektedir. Çünkü yapılan literatür taramasında bu konunun yeterince araştırılmadığı kanaatine varılmıştır. Mevcut çalışmaların daha çok Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi öncesi sistemi açıklamaya dönük olduğu tespit edilmiştir.

## KAYNAKÇA

- Akıncı, B. (2017). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin olası demokratik ve ekonomik etkileri. *International Periodical for the Languages, Literature and History of Turkish or Turkic*, 12(24), 1-16. doi: <http://dx.doi.org/10.7827/TurkishStudies.12179>.
- Akman, Ç. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Politika Kurulları: Sosyal Politikalar Kurulu Üzerinden Bir Değerlendirme, *Route Educational And Social Science Journal Volume*, 6(3), 659-676.
- Akıymaz, B., Sezginer, M., Kaya, C. (2018). Türk İdare Hukuku (9. Baskı), Savaş Yayınları.
- Alkan, H. (2018). Kurumsalcı yaklaşım ışığında yeni siyasetin analizi: Cumhurbaşkanlığı sistemi. *Liberte Yayınları*.
- Anadolu Ajansı, (22 Haziran 2018). Yeni sistemle hedef güçlü koordinasyon verimli yönetim. <https://www.aa.com.tr/tr/gunun-basliklari/yeni-sistemle-hedef-guclukoordinasyon-verimli-yonetim/1181830> (20.05.2020)
- Anayurt, Ö. (2019). Anayasa hukuku (temel kavramlar ve Türk Anayasa hukuku) (2. Baskı). Seçkin Yayıncılık.
- Bülbül, K. (2017). Etkin, istikrarlı ve güçlü bir Türkiye için Cumhurbaşkanlığı sistemi (nedenler, tepkiler, beklentiler), Tezkire Yayıncılık.
- Coşkun, V. (2017). 16 Nisan 2017 tarihinde kabul edilen Anayasa değişikliklerinin değerlendirilmesi. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 22(36), 3-30.
- Çakır, M. H. (2019). “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Cumhurbaşkanını Bakan İlişkisi”. *Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Bildiri Kitabı*. Marmara Üniversitesi Yayınları.
- Çalışkan, E. ve Önder, M. (2017). Başkanlık sistemi ve mevcut kamu kurumları üzerine olası etkileri. *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 10(49), 570-578.
- Demirkaya, Y. (2018). Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi kamu yönetiminde değişim (1. Baskı). Hiperlink Yay.
- Eryılmaz, B. (2014). Kamu yönetimi (7. Baskı). Umuttepe Yayınları.
- Gözübüyük, Ş. (2003). Yönetim hukuku. (18. Baskı). Turhan Kitabevi.
- Güler, T. (2018). Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ve kamu yönetimine etkileri. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 21(39), 299-322.
- Güven, Y. (2019). *Türkiye’de parlamenter sistemden cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine: Mülki idare yapısının değişim süreci*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Balıkesir Üniversitesi.
- İzci, F., ve Sarıtürk, M. (2017). Yeni Anayasa değişikliği ile getirilen Cumhurbaşkanlığı sisteminin idari yapı ve işleyiş etkisi. *Uluslararası Bilimsel Araştırmalar Dergisi*, 517-532. doi:
- Karatepe, Ş. (2013). Hükümet Sistemleri ve Türkiye. *Yeni Türkiye Dergisi*, (51), 223-235.
- Karatepe, Ş. Tar Y., Alkan H., Bingöl Y., Bayraktar-Durgun G. (2017). Sorularla Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, Memur-Sen Yayınları.
- Lamba, M. (2018). “Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde merkezi yönetimin yapısal dönüşümü” (Ed. Prof. Dr. Hamza Ateş, Dr. Mustafa Çöpoğlu, Mücahit Bıyıkoglu). Yeni sistemde yerel yönetimler (Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde merkezî idare ve yerel yönetimlerin geleceği). Savaş Yayınevi.
- Mutlu, A.E. (2019). Hukuki statüsü ve idari teşkilattaki yeriyle Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Cumhurbaşkanı yardımcıları, *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 10(1), 119-132. doi: 10.21492/inuhfd.551882.



- Nacak, O. (2020). Parlamenter ve Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemlerinden hareketle bakan ve bakanlıkların karşılaştırmalı analizi , *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 18(1), 138-157. doi: <https://doi.org/10.11611/yead.678462>.
- Ocak, K. (2019). Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile idari vesayet yetkisi düzenlenmesinin bir örneği olarak Cumhurbaşkanlığı ofisleri. *Anayasa Yargısı Dergisi*, 36(1), 163–193.
- Öner, ř. (2019). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin yerel yönetim mevzuatına etkileri. *Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, 4(2), 303-332. doi: <https://doi.org/10.31454/usb.634731>.
- Özer, M. A., ve Önen, S. M. (2017). 200 soruda kamu yönetimi. Gazi Kitabevi.
- Öztürk, N. M. (2019). Cumhurbaşkanlığı sisteminde üst düzey memurların atanması. *İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 33(4), 1279-1297.
- Polat, A. (2019). *Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi.
- Sobacı, M., Mış, N., Köseoğlu, Ö. (2018). Türkiye'nin yeni yönetim modeli ve Cumhurbaşkanlığı teşkilatı. *Seta Perspektif*, (206), Haziran, 1-6.
- Sobacı, M.Z. ve Köseoğlu, Ö. (2018). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde üst kademe yöneticiler (1. Baskı). Seta Yayınları. Sayı: 111.
- Turan, M. A. (2018). Türkiye'nin yeni yönetim düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi. *Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi*, 7(3), 42-91.

## Uluslararası Hukuk ve İnsan Hakları Açısından Keşmir'in Hindistan'dan “Ayrılma Hakkı”

### Kashmir's 'Right of Secession' from India through the Lens of International Law and Human Rights

Journal of Civilization Studies  
Volume 6, Issue 2, pp. 52-72  
December 2021  
DOI: 10.52539/mad.790035  
Received: 03.09.2020  
Accepted: 26.12.2021  
© The Author(s) 2021  
For reprints and permissions:  
<https://dergipark.org.tr/pub/mad>

Berdal ARAL<sup>1</sup>

#### Öz

*Bu çalışmada, öncelikle, İngiliz sömürge yönetiminin çekilmesi sürecinde Keşmir'in Hindistan'a bağlanmasına giden sürecin, hukukten 'sorunlu' olduğu ileri sürülmektedir. Bu çerçevede, nüfusun büyük çoğunluğunu Müslümanların oluşturduğu Keşmir halkının, farklı bağlamlarda farklı anlamlara gelen self-determinasyon hakkının, ayrılma hakkına cevaz veren üç bağlamı içinde de Hindistan'dan ayrılma hakkına sahip olduğu iddia edilmektedir. Birincisi, Keşmir, Hindistan tarafından 1947'de işgal altına alınmadan önce, çok uzun bir süre İngiliz sömürge yönetimi altında bulunmuştur. İkincisi, askerî işgal altındaki halklar self-determinasyon hakkı çerçevesinde ayrılma hakkına sahiptirler. Son olarak, Soğuk Savaş sonrasında zuhur eden 'son çare olarak ayrılma hakkı' çerçevesinde, bir 'halk' olma niteliğini haiz azınlıkların da mütemadiyen sınırları içinde yaşadığı devletin aşagılmasına maruz bırakılmaları, sistematik bir ayrımcılığın mağduru olmaları ve kendilerine yönelik olarak insanlığa karşı suçların işlenmesi hâlinde, ayrılma hakkına sahiptirler. Her üç bağlamın da Keşmir için uygulanabilir olması itibarıyla, burada yaşayan halkın, uluslararası hukuk ile insan haklarının kesişim noktasında olan self-determinasyon hakkı çerçevesinde Hindistan'dan ayrılma hakkı vardır.*

**Anahtar Kelimeler:** Keşmir Sorunu, Uluslararası Hukuk, Hindistan'a Katılım Anlaşması, İnsan Hakları İhlalleri, İnsanlığa Karşı Suçlar, Self-Determinasyon Hakkı, “Son Çare” Olarak Ayrılma Hakkı.

#### Abstract

*This study begins with the assertion that the incorporation of Kashmir into India in the course of the termination of Britain's colonial rule of India in 1947 is legally problematic. It argues that, among a host of different meanings and repercussions, the three contexts of the right of self-determination allowing separation are applicable to the, mostly Muslim, people of Kashmir. First, the people of Kashmir had long been subjected to British colonial rule prior to Indian occupation in 1947. Decolonization of a people from colonial domination was the first meaning of the right of self-determination during the Cold War. Second, people under military occupation similarly enjoy the right of separation based on self-determination. Finally, as emerged after the Cold War and based on the doctrine of 'remedial secession', a minority which also constitutes a 'people', enjoys the right of secession in case of continuous harassment, systematic discrimination and subjection to crimes against humanity at the hands of an oppressive state. All of these conditions prevail in the case of the people of Kashmir who are entitled to the right of separation from India by virtue of the right of self-determination which lies at the crossroads of international law and human rights.*

**Key Words:** Kashmir Problem-international law- Instrument of Accession to India-human rights violations-crimes against humanity-right of self-determination-remedial secession.

<sup>1</sup> Prof. Dr., İstanbul Medeniyet Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü, berdal.aral@medeniyet.edu.tr, ORCID: 0000-0002-6736-5237

## GİRİŞ

Hindistan'ın 1947'de bağımsızlık kazanmasıyla birlikte, halkın büyük çoğunluğunun Müslüman olduğu Keşmir Hindistan'ın işgaline uğramış ve böylece bölge Hindistan'ın denetimine girmiştir. Hindistan ve Pakistan, Keşmir nedeniyle birçok kez savaşımlardır. Bugün de Keşmir, Hindistan ve Pakistan arasındaki başta gelen uyuşmazlık konularından birisidir.

1947'de coğrafi olarak parçalanan tarihî Keşmir topraklarının toplam yüzölçümü 222 bin kilometrekaredir. Bugün uluslararası uyuşmazlık konusu olan ve burada yaşayan Müslümanların onlarca yıldır 'işgalci' olarak gördüğü Hindistan'ın denetiminde olan Keşmir toprakları, Cammu ve Keşmir ve (Müslüman nüfusun çok az olduğu) Ladak, 101,500 kilometrekaredir. Buna karşılık, tarihî Keşmir'in 86,000 kilometrekaresi Pakistan'ın, 37,500 kilometrekaresi ise Çin'in elinde bulunmaktadır. Bu toprakların çevresinde, bugün, Hindistan, Pakistan, Çin ve Afganistan bulunmaktadır.<sup>1</sup>

Özellikle Keşmirlilerin demografik yapısını anlama açısından meseleye biraz daha yakından bakmakta yarar vardır. Tarihî Keşmir'in batı ve kuzeybatı hattı bugün Pakistan'ın denetimi altında olup, buralar 'Azad Keşmir' ve 'Gilgit-Baltistan' olarak bilinmektedir. Azad Keşmir'in nüfusu 4 milyondan biraz fazladır; buna karşılık, Gilgit-Baltistan'ın nüfusu 2 milyon kadardır. Her iki bölgede yaşayan halk, hemen hemen bütünüyle Müslümandır. Bu iki bölge Birleşmiş Milletler (BM) tarafından "Pakistan idaresindeki Keşmir" olarak tanımlanmaktadır.<sup>2</sup> Keşmir'in orta ve güney hattını oluşturan 'Cammu ve Keşmir' ile Ladak bölgesi, Hindistan'ın elindedir. Uluslararası literatürde *Keşmir Sorunu* olarak bilinen konu, hususiyetle Hindistan idaresindeki bu 'Cammu ve Keşmir' bölgesine ilişkin olarak, daha 1947'den itibaren, burasının Hint askerlerince işgal edilmesi nedeniyle patlak vermiş olan bir sorundur. Literatürde, Hint idaresindeki bu topraklar 'Keşmir' olarak isimlendirilmekte olup, bu çalışmada da 'Keşmir' ve 'Keşmir Sorunu' ifadeleri Hindistan'ın denetiminde 'Cammu ve Keşmir' olarak isimlendirilen topraklar için kullanılacaktır.

Keşmir dilinin (Keşmiri) Kuzey Hindistan bölgesinin en eski topluluklarından olan Pisachalar'ın konuştuğu Shina dilinden neşet ettiği anlaşılmaktadır. Keşmiri'nin yazımında 6. yüzyıldan itibaren yaklaşık altı yüzyıl boyunca Şarada alfabesi kullanılmıştır. Daha sonra bölgede hâkimiyet kuran Hindu ve Müslüman devletler döneminde bu dil Hintçe, Arapça ve Farsça'nın etkisi altında kalmış. Müslüman devletlerin hâkimiyeti döneminde burada kullanılan alfabe, Arap alfabesi olmuştur. Bugün de Keşmirliler Keşmiriyi Arap alfabesi ile yazmaktadırlar. (Şahbaz, 2019: 157) Keşmir'deki Müslümanlar bu bölgenin yerli halkı olup birçok farklı etnik grubun karışımından oluşmuştur. Keşmirlilerin Müslüman kimlikleriyle de pekişen güçlü bir aidiyet bilinci vardır. Keşmirli Müslümanlar hem dilsel hem etnik hem de dinî açıdan Hindistan'daki çoğunluktan farklı özellikler sergilemektedirler. Bu topluluk farklı kimlik dokusunu ve toplumsal özelliklerini koruma ve Hindistan'dan ayrı bir siyasî statü içinde bulunma kararlılığını bölgenin Hindistan'ın egemenliğine girdiği 1947'den bu yana her fırsatta ortaya koymuştur. (Şahbaz, 2019: 158-180) Nitekim bir Hint gazetesinin 2007 yılında Keşmir'in başkenti olan Srinagar'da yaşayan Müslümanlarla yaptığı bir ankette, ankete katılanların yüzde 90'ı Hindistan'dan bağımsız olmak istediklerini ifade etmişlerdir. (Reuters Staff, 2007) Bütün bunlar Hindistan denetimi altındaki Keşmir bölgesinde yaşayan ve aşağıda ifade edildiği üzere, burada önemli bir çoğunluk oluşturan Müslümanların self-determinasyon hakkına sahiyiet anlamında bir 'halk' teşkil ettiğini ortaya koymaktadır.

Hindistan'ın 2011 yılında yapmış olduğu nüfus sayımına göre, Keşmir'de toplam nüfus 12,5 milyon civarında olup, bunun yüzde 68,5'i Müslümandır. Başka bir deyişle, Hindistan'ın denetimi altındaki Keşmir'de 8,5-9 milyon kadar Müslüman yaşamaktadır. Öte yandan, yine tarihî Keşmir toprakları içinde olan doğu ve kuzeydoğu hattı, bugün Çin'in işgali altındadır. Bu topraklar 'Aksay Çin' ve 'Karakorum' olarak bilinmektedir. Her iki bölgede de yerleşik olan sürekli bir nüfus yoktur. Belirtilmesi gereken bir

<sup>1</sup> Bu rakamlar farklı kaynaklara bakılarak elde edilmiştir: Robert C. Mayfield, "A Geographic Study of the Kashmir Issue." *Geographical Review*, cilt: 45, sayı: 2, 1955, 181–196; William Kirk ve Rais Akhtar, "Jammu and Kashmir". *Encyclopedia Britannica*, 31 Ekim. 2019; "World Population", 2020, <http://www.populationu.com/in/jammu-and-kashmir-population>

<sup>2</sup> Bakınız, örneğin "Update of the Situation of Human Rights in Indian-Administered Kashmir and Pakistan-Administered Kashmir from May 2018 to April 2019" (PDF). (8 Temmuz 2019). Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, [https://www.ohchr.org/Documents/Countries/IN/KashmirUpdateReport\\_8July2019.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Countries/IN/KashmirUpdateReport_8July2019.pdf)



başka husus ise, Azad Keşmir'de ve Pakistan'da, Hint denetimindeki Keşmir'den kaçan 1,5 milyon kadar mültecinin yaşadığıdır. (Jammu and Kashmir Official Portal, 2020)

Hindistan ile Pakistan'ın Keşmir Sorunu'na ilişkin görüş ve yaklaşımlarını uzlaştırmak pek mümkün görünmemektedir. Pakistan'a göre, Hindistan'ın elinde bulunan Keşmir'de yaşayan halkın çoğunluğunun Müslüman olması ve bu bölgenin Pakistan'a olan yakınlığı nedeniyle, Keşmir'de egemenlik hakkı Pakistan'a ait olmalıdır. Bu ülkeye göre, güney Asya'da Müslüman toplulukların Hindu hâkimiyetine maruz kalmadan yaşayabilecekleri tek ülke, Pakistan'dır. (Heymann, 2003: 160) Yine, Pakistan'a göre, Hindistan, BM'nin Hindistan idaresindeki Keşmir'e ilişkin olarak almış olduğu ve bölgede plebisit yapılmasını öngören kararlarına uymadığı için, uluslararası hukuk karşısında sorumludur. (Heymann, 2003: 160) Hindistan'a göre ise hem Hint yönetimi hem de Pakistan yönetimi altında bulunan tarihî Keşmir topraklarında yapılması öngörülen plebisitin gerçekleştirilebilmesi için, Pakistan, bu konuda önkoşul niteliğinde olan, tarihî Keşmir'in 'işgal etmiş olduğu' kısımlarından askerlerini çekmesini öngören BM kararlarına uymamıştır. Dahası, Hindistan'a göre, Pakistan'la imza etmiş olduğu ve iki ülke arasındaki ilişkileri normalleştirmeyi amaçlayan 1972 tarihli Simla Anlaşması'yla birlikte, kendisinin BM'nin plebisite ilişkin kararlarına uyma yükümlülüğü ortadan kalkmıştır. (Heymann, 2003: 162-163)

Pakistan ile Hindistan arasında önemli bir uyuşmazlık konusu olan Keşmir'e ilişkin olarak uluslararası hukuk bağlamında açıklığa kavuşturulması gereken başlıca hususlar şunlardır: Keşmir'in statüsü; Keşmir halkının iradesi; bölgedeki vahim düzeydeki insan hakları ihlalleri; BM'nin bu bölgeye ilişkin kararları. (Khan, 2015: 156) Bu makalede, bu iki devletin konuya ilişkin yaklaşımı ne olursa olsun, Keşmir halkının self-determinasyon hakkına dayanarak Hindistan'dan ayrılma ve böylece, isterse egemen bir devlet olma, isterse de Pakistan'a katılma hakkına sahip olduğu ileri sürülmektedir.

Bu makalede, bu iddianın ne ölçüde geçerli olduğunu ortaya koymak için, Hindistan'ın idaresi altındaki Keşmir'in Hindistan'dan ayrılma hakkı hem konuya ilişkin BM kararları hem de Keşmir'deki Müslümanların self-determinasyon hakkı çerçevesinde tahlil edilmektedir. Öncelikle, bu çalışmada, Keşmir'in 1947 yılında Hindistan'ın eline geçme sürecinin uluslararası hukuk açısından 'sorunlu' olduğu ileri sürülmektedir. Tarihî gerçeklerin ışığı altında, Hindistan'ın bugün bölgede plebisit yapma yükümlülüğü ile karşı karşıya olduğu ifade edilmektedir. Bu çalışmada, daha sonra, (Hint idaresi altındaki) Keşmirliilerin, toprakları işgal altında olan bir 'halk' olarak, self-determinasyon hakkına dayanarak ileri sürebilecekleri başlıca haklar ele alınmaktadır. Bunun ardından, ortada hiçbir BM kararı olmasaydı dahi, Keşmirliilerin yine de 'son çare' olarak (*remedial secession*) Hindistan'dan ayrılma hakkına sahip olacağı, şu dört gerekçe ile ortaya konmaya çalışılmaktadır: birincisi, Keşmir'de onlarca yıldır Müslüman halka yönelik olarak Hint yetkililerce işlenen vahim düzeyde insan hakları ihlallerinin varlığı; ikincisi, yine Keşmirliileri hedef alan 'insanlığa karşı suçlar'; üçüncüsü, Keşmirliilerin rutin olarak maruz kaldıkları kolektif inkâr, dışlanma, sistematik ayrımcılık ve son yıllarda Hindistan'ın bölgenin özerk statüsünün kaldırılmasıyla sonuçlanan adımları; son olarak, Keşmirliilerin Hint devletinin idaresi altında ve Hindu çoğunlukla birlikte *barış içinde yaşama* şansının hemen hemen bütünüyle ortadan kalkmış olması. Bütün bu nedenlerle, bu makalenin Sonuç bölümünden önce, BM Güvenlik Konseyi'nin hangi gerekçeyle ve nasıl bir bağlam içinde Keşmirliilerin Hindistan'dan ayrılmasına imkân verecek kararlar alabileceği hususu üzerinde durulmaktadır.

Başta belirtmek gerekir ki, Keşmir halkının maruz kaldığı insan hakları ihlalleri ve yaşadığı siyasî mağduriyetler, yalnızca Hindistan işgali altındaki Cammu-Keşmir bölgesiyle sınırlı değildir: Pakistan'ın kontrolünde bulunan Azad Keşmir bölgesinde yaşayan Keşmirliilere ilişkin olarak da bir kısım insan hakları kısıtlamaları ve siyasî baskılar vardır. BM'nin 1948'ten itibaren almış olduğu kararlara bakıldığında, Azad Keşmir'in ne egemen bir devlet ne de Pakistan'ın bir parçası olduğu görülecektir. Burası, Hindistan-Pakistan arasındaki 1949 ateşkes anlaşması çerçevesinde, belli yetkilere sahip 'muhtar bir bölge' olarak tanımlanabilir.

İnsan Hakları İzleme Örgütü'nün 2006 yılında hazırlamış olduğu bir raporda, Azad Keşmir'de yaşanan insan hakları sorunlarına dikkat çekilmiştir. Bu raporda konuya ilişkin şu türden tespitler vardır: Hukuken belli bir muhtariyete sahip olmasına rağmen, *filiyatta* Azad Keşmir'in yeterince 'özerk' olduğunu ileri sürmek pek mümkün değildir, çünkü bu bölgede, idarî, askerî ve istihbarî olarak tamamen Pakistan hâkim konumdadır. Azad Keşmir'de yaşayan halka yönelik olarak Pakistan'ın genel tavrı, demokrasi ve insan hakları açısından eleştiriye açıktır. Daha somut olarak ifade etmek gerekirse, Azad Keşmir'de şu tür insan hakları ihlallerinin ve anti-demokratik uygulamaların mevcut olduğu görülmektedir: bölge halkını

hedef alan siyasî baskılar, ifade ve basın özgürlüğüne ilişkin kısıtlamalar, keyfi gözaltılar, örgütlenme hakkına ve siyasî faaliyetlere ilişkin kısıtlamalar ve hatta yaygın olmasa da kimi zaman görülen işkence vakaları. Dahası, Azad Keşmir’de, Keşmir’in Pakistan’a katılmasına karşı çıkan ve bunun yerine Keşmir’in bağımsızlığını savunan kişi ve gruplara yönelik olarak da ciddi bir baskı olduğu görülmektedir. (Human Rights Watch, 2006: 6-7)

Ne var ki, Azad Keşmir’in durumu ile Hindistan yönetimindeki ‘Cammu ve Keşmir’i (kısaca ‘Keşmir’) aynı potaya koymak mümkün değildir. Bir kez, Azad Keşmir’de yaşayan Keşmirli Müslümanların büyük çoğunluğu Pakistan’ın buradaki denetimini bir ‘işgal’ olarak görmemektedir. İkincisi, bu bölgedeki insan hakları ihlallerinin vahametini Hindistan idaresindeki Keşmir’le kıyaslamak kabil değildir. İkincisindeki şartlar çok ağır olup, mesele, bir halkın self-determinasyon hakkı temelinde kolektif özgürlük mücadelesi niteliğindedir. Üçüncüsü, Azad Keşmir’de yaşanan insan hakları ihlalleri Pakistan’ın bütününde mevcut olan ihlallerden niteliksel olarak pek farklı değildir. Oysa Hindistan, bu ülkedeki diğer bölgelerle kıyas edilemeyecek düzeyde, Keşmir’e yönelik olarak çok ağır baskılarda ve insan hakları ihlallerinde bulunmaktadır.

## 1. KEŞMİR’İN ULUSLARARASI HUKUKA AYKIRI BİÇİMDE 1947’DE HİNDİSTAN’IN DENETİMİNE GİRMESİ

BM’nin kurulmasıyla birlikte, sömürge yönetimi altında yaşayan halkların self-determinasyon ilkesi çerçevesinde bağımsızlık kazanması gerektiği, uluslararası toplum içinde giderek yaygınlık kazanan bir görüş hâline geldi. Nitekim Hindistan’da İngiliz sömürge yönetiminin sonuna geldiği 1947 yılında, Hint Müslümanları içinde ayrı bir devlet kurma arayışının güç kazanması nedeniyle, uzun yıllar İngilizlerin hâkimiyeti altında kalan Hindistan’a ait toprakların Hindistan ve Pakistan arasında paylaşılması, İngiliz yönetimince en iyi çözüm olarak düşünülmüştür. Bu husus 1947’de İngiliz parlamentosunca kabul edilen Hindistan Bağımsızlık Yasası’nda açıkça ifade edilmiştir. (Indian Independence Act, 1947) Hem İngilizlerin önerisi hem de Müslüman ve Hindu liderliğin ortak kabulü çerçevesinde, Hindistan’daki yüzlerce eyaletin Hindistan’a mı, yoksa Pakistan’a mı katılacağı hususunun, ilke olarak, bu eyaletlerde hâkim olan dinî çoğunluğun iradesine göre belirlenmesine karar verilmiştir. Bu dönemde Keşmir’de yaşayan halkın yüzde 77’si Müslüman olduğu, buradaki Müslüman halkın büyük çoğunluğu Pakistan’a bağlanmak istediği ve o nedenle de Keşmir’in Pakistan’a katılması gerektiği hâlde, burasını uzun bir süredir yönetmekte olan Mihrace Harisingh, iradesini bu yönde kullanmaktan kaçınmıştır. Bunun üzerine, Keşmir’de Pakistan yanlısı bir isyan patlak vermiştir. Ardından, Pakistan’dan bölgeye intikal eden silahlı milis güçler bölgenin bir kısmını ele geçirmişlerdir. Hem dışarıdan gelen milis güçleri hem de bölgede yaşayan isyancı güçler karşısında kendisine bağlı güçlerin geri çekilmek zorunda kaldığı Mihrace, bu noktadan sonra, bu ülkeye (Hindistan’a) doğrudan egemenlik devrinde bulunmayı istememekle birlikte, yardım için yönünü Hindistan’a çevirmiştir. Hindistan ise, isyancı güçlere karşı Mihrace Harisingh’e askerî destek vermek için, öncelikle bu bölgenin Hindistan’a katılmına ilişkin bir anlaşmanın yapılmasını şart koşmuştur. Önünde başka hiçbir seçenek kalmadığını düşünen Mihrace, Keşmir’in Hindistan’a katılmına ilişkin anlaşmayı 26 Ekim 1947’de imzalamak durumunda kalmıştır. (Instrument of Accession of Jammu and Kashmir State, 1947) Burada vurgulanması gereken önemli bir nokta, Mihrace’nin Keşmir’e ilişkin böyle bir anlaşmayı imzalamaya Hindistan tarafından icbar edilmiş olmasıdır.

Hindistan, Mihrace Harisingh ile imzaladığı katılım anlaşmasının, Keşmir’e yönelik egemenlik iddiaları açısından ona gerekli ‘yasal’ zemini sağladığını düşünmekteydi. Hindistan’ın Keşmir’e gönderdiği çok sayıda askerinin, Pakistan’dan gelen silahlı milis güçlerin başkent Srinagar’a doğru ilerleyişini durdurması ve bir kısım toprakları onlardan geri alması, bu ülkenin kendi haklılığına ilişkin görüşünü daha da güçlendirmiştir. (Westcott, 2020: 4)

Oysa Keşmir’in Hindistan’a katılmına ilişkin anlaşmanın hukuken geçerli olduğunu ileri sürmek pek kolay değildir. Bunun nedeni, Mihrace Harisingh’in Keşmir’in Hindistan’a katılmını öngören anlaşmayı baskı altında imzalamış olmasıdır. BM Kurucu Andlaşması’nın 2(4.) maddesine göre, devletler, uluslararası ilişkilerinde askerî güce ve askerî güç tehdidinde başvuramazlar. (Charter of the United Nations, 1945) Dahası, hem İkinci Dünya Savaşı sonrasında şekillenen yapılageliş kuralları, hem de 1969’da imzalanan Viyana Andlaşmalar Hukuku Sözleşmesi’nin 51. ve 52. maddeleri, devletlerin askerî güç kullanımından ya da güç kullanım tehdidinden kaynaklanan anlaşmaların hükümsüz sayılmasını öngörmektedir. (Vienna Convention on the Law of Treaties, 1969) Bu bağlamda, ‘dayatma’ sonucu yapılan

anlaşmaların hukuken geçersiz olduğunu ifade etmek gerekir. İkincisi, bu anlaşma, o bölgede yaşayan Müslüman halkın Pakistan'a bağlanma (ya da en azından bağımsız olma) yönündeki talep ve beklentilerine tamamıyla ters düşmekteydi. İlk kez BM Kurucu Andlaşması çerçevesinde uluslararası hukuk alanına intikal eden self-determinasyon ilkesi, ayrılma hakkı ekseninde, bir bölgede yaşayan halkın çoğunluğunun iradesini esas aldığından, Keşmir'e ilişkin Hindistan'a egemenlik devrinin yasallığı, halkın bu yöndeki istekliliğine bağlıydı. Halkın iradesi bunun tam tersi yönde olduğundan, Mihrace Harisingh'in kendi başına Keşmir'i Hindistan'a bağlama yetkisi yoktu. Üçüncüsü, bunun bir 'uluslararası anlaşma' olduğu da şüphelidir, çünkü bu anlaşma yapıldığı sırada ne Keşmir ayrı bir devletti ne de Mihrace Harisingh bir devlet başkanıydı. O nedenle, söz konusu 'anlaşma'nın bağlayıcı olduğunu ileri sürmek pek mümkün görünmemektedir. İşte bu üç nokta, uluslararası hukuk açısından bu 'katılımı' kuşkulu hâle getirmektedir.

Bu katılım anlaşması çerçevesinde Keşmir'e geniş bir muhtariyet (özerklik) verilmiş, bölge halkının kendi temsilcilerini doğrudan seçebileceği öngörülmüş, Hindistan'ın buradaki yetkileri savunma ve dışişleri gibi mahdut konularla sınırlanmış ve burasının Hindistan'a bütünüyle asimile edilmesinin söz konusu olmayacağı ifade edilmiştir. Nitekim Hindistan Anayasası'nın 370. maddesi de (2019 yılında kısmen tadil edilene dek), bu hususları bir anayasa hükmü olarak kabul etmiştir. Bu madde, kısa bir süre öncesine dek, Hindistan ile Hint yönetimi altındaki Keşmir arasındaki tek irtibat noktası olmuştur. (Khan, 2015: 145) Bölgenin ayrı bir statü altına konmuş olması ve geniş bir muhtariyete sahip olması, Keşmir'in Müslüman ahalisinin Hindistan tarafından bir 'halk' olarak kabul edildiğinin açık göstergeleri olmuştur. 2019 yılında Keşmir'in özel statüsünün kaldırılmış olması, uluslararası hukuka göre bu topluluğun bir 'halk' olma niteliğini ortadan kaldıramaz. Başka bir deyişle, olağanüstü bir sosyolojik ve siyasi dönüşüme uğramadığı sürece, 'halk' olmak için gerekli hususiyetlere sahip olan bir insan topluluğunun bu sıfatı, bir başkasınca keyfi olarak ortadan kaldırılamaz. Üstelik yukarıda sözü edilen BM kararları, Keşmirlileri 'halk' olarak kabul etmişken, Hindistan'ın tek taraflı olarak onların bu statüsünü âdeta yok sayması, bir uluslararası hukuk ihlâlidir.

## 2. HİNDİSTAN'IN 1947'DE ELE GEÇİRDİĞİ KEŞMİR'DE PLEBİSİT YAPMA YÜKÜMLÜLÜĞÜ

Hem ayrılma hakkını da içerebilecek self-determinasyon hakkının kullanımı konusunda BM döneminde plebisitlere sıkça başvurulmuş olması, hem de aşağıda incelenecek olan Keşmir'e ilişkin BM Güvenlik Konseyi kararları çerçevesinde, Hindistan'ın, Keşmir'in Hindistan'dan ayrılmasına yol açabilecek bir plebisit yapılmasına izin verme yükümlülüğü altında olduğu ileri sürülebilir. Keşmir'in Hindistan'a katılım anlaşması 'yasal' bir belge olarak kabul edilse bile, Mihrace ile Hindistan hükümeti arasında imzalanan bu anlaşma ile, söz konusu anlaşmanın Britanya tarafından kabul edildiğine ilişkin mektup (Text of Lord Mountbatten 's letter, 1947) birlikte mütalaa edildiğinde, Cammu ve Keşmir'de asayişin yeniden tesisi ve işgalci güçlerin bölgeden çıkarılması sonrasında, bu bölgenin geleceğinin, burada yaşayan halkın tercihlerine göre şekillenmesi gerektiği sonucuna varılabilir.

31 Aralık 1947'de Keşmir sorununu BM Güvenlik Konseyi'ne getirdiğinde, Hindistan hükümetinin Konsey'e hitaben yazmış olduğu mektupta, şu ifadelere yer verilmiştir:

*Hint Hükümeti, Hindistan'ın, bu eyaletin karşı karşıya kaldığı yakın tehlikeyi, siyasî menfaat elde etmek amacıyla suiistimal ettiğine ilişkin herhangi bir suçlamayla karşı karşıya kalmamak için, bu eyaletin işgalciden kurtulması ve normal şartların yeniden tesisi sonrasında, tam bir tarafsızlığı temin amacıyla, buradaki halkın, uluslararası gözetim altında olabilecek, genel kabul görmüş olan demokratik plebisit ya da referandum yöntemiyle, kendi geleceğine özgürce karar verebileceğini ilân etmiştir.<sup>1</sup> (Government of India's letter to the Security Council, 1947)*

BM Güvenlik Konseyi, 1948 yılında, Keşmir'e ilişkin olarak 47 sayılı kararı (S/726, 1948) kabul etmiştir. Bu kararda yer alan başlıca hususlar şunlardır: birincisi hem Hindistan hem de Pakistan, (Hint

<sup>1</sup> Referandum, genelde halkın katılımına daha açık olup nispeten demokratik bir ortam içinde ve her zaman olmasa da oy verecek alan toplumsal grubun önüne mâkul sayıda seçenek konulmasıyla hayata geçirilir. Buna karşılık, plebisitlerde genelde halkın sürece aktif katılımı sınırlı olduğu gibi, sunulan seçenekler de çoğu zaman iki şıklıdır ('evet-hayır').

denetimi altındaki) Keşmir’den askerî kuvvetlerini çekeceklerdir; ikincisi, bu güçlerin çekilmesini müteakip, burada yaşayan halkın, plebisit yoluyla, katılmak istediği devlete ilişkin özgür iradesiyle karar vermesi sağlanacaktır. Kararda, Hindistan’a çok önemli bir sorumluluk yüklenmektedir: “Hindistan hükümeti mümkün olan en kısa sürede, Cammu ve Keşmir’de, buranın Hindistan’a veya Pakistan’a katılımına ilişkin bir plebisit düzenlemek üzere bir Plebisit İdaresi oluşturacaktır.” Kuşku yok ki, 47 sayılı Konsey kararının gözettiği ana amaç, Keşmir halkının sahip olduğu self-determinasyon hakkını plebisit yoluyla hayata geçirmesine imkân tanımaktı.

Öte yandan, Hindistan Başbakanı Nehru, 1951’de, Keşmir halkının kendi geleceğini kendisinin belirleme hakkına sahip olduğunu, şu sözlerle ifade etmiştir:

*Keşmir hatalı biçimde Hindistan’ın veya Pakistan’ın elde ettiği bir ödül olarak görülmektedir. İnsanlar Keşmir’in değiş tokuş edilecek bir meta olmadığını unutmuş görünmektedir. Oranın kendi şahsî kimliği ve bölge halkının kendi geleceklerine ilişin nihaî karar verme hakkı vardır.* (Hasbrouck, 2014: 10)

Görüldüğu gibi, Keşmir’in Hindistan’a 1947 yılındaki ‘katılımı’ sonrasında, BM, bölge halkının Keşmir’in geleceğine plebisit yoluyla kendisinin karar vermesi gerektiği konusunda birçok karar almıştır. Daha da ötesi, Hindistan hükümeti de en azından bu başlangıç yıllarında, bölgede barışın ve düzenin tesis edilmesinden sonra, Keşmir’in geleceğine bölge halkının kendisinin karar vereceğine ilişkin hem BM’ye hem de Pakistan’a yönelik olarak taahhütlerde bulunmuştur.

Ne var ki, bir müddet sonra Hindistan’ın tutumu tamamıyla değişmiştir. Nitekim Hindistan 1950’lerin daha ilk yarısından itibaren, Keşmir’de plebisit düzenleme yükümlülüğünü hasıraltı etmek için elinden geleni yapmıştır. İkinci olarak, aynı devlet, bu tarihten sonra Keşmir’deki Parlamento’yu tamamen kendi güdümü altına alma çabası içine girmiştir. 1951 yılında yapılan şâibeli kurucu meclis seçimleri sonucunda, Hindistan, 1952 yılında Keşmir’in Hindistan’a katılımına ilişkin anlaşmanın bu meclisçe onaylanmasını sağlamıştır.<sup>1</sup> Dahası, Hindistan, kendi uydusu olarak hareket etmeyi reddeden Cammu-Keşmir Başbakanı şeyh Muhammed Abdullah’ı 1953 yılında görevden alarak hapse atmıştır.

Oysa BM Güvenlik Konseyi’nin 1948, 1950, 1951 ve 1952 yıllarında Keşmir sorununa ilişkin olarak almış olduğu kararlarda<sup>2</sup>, Keşmir’in geleceği hususunda burada yaşayan halkın karar vermesi gerektiği ifade edilmiştir. Yine, BM Güvenlik Konseyi, 1957 yılında almış olduğu 122 sayılı kararda, bir yandan, önceki Konsey kararlarına, bir yandan da BM Hindistan ve Pakistan Komisyonu’nun 1948’de almış olduğu kararlara atıfta bulunmuştur. Konsey, bu kararda, ayrıca, Cammu ve Keşmir’de BM gözetiminde yapılacak bir plebisit yoluyla bölgenin nihaî statüsünün belirlenmesi gerektiğini ifade etmiştir.<sup>3</sup>

Bütün bu BM girişimlerine rağmen, Hindistan, 1950’lerin başlarından itibaren benimsemiş olduğu plebisit-karşıtı tutumunu devam ettirmiştir. Dahası, aynı devlet, bu dönemde, Keşmir’in Hint topraklarının ayrılmaz bir parçası olduğunu iddia etmeye başlamıştır. BM Güvenlik Konseyi, sonraki yıllarda da zaman zaman Keşmir’e ilişkin kararlar almıştır. Ne var ki, bu kararlar, aynen öncekiler gibi, BM Kurucu Andlaşması’nın VI. Bölümü çerçevesinde, yani uluslararası uyuşmazlıkların barışçıl yollarla çözümünü mekanizması çerçevesinde alınmış olduğundan, bağlayıcı olmaktan uzaktı. O nedenle de Hindistan’a yönelik herhangi bir baskı unsuru içermemekteydi. Oysa Konsey, Keşmir Sorunu’nun uluslararası barış ve güvenliğe yönelik bir ‘ihlâl’ ya da ‘tehdit’ niteliğinde olduğuna hükmetmiş olsaydı, yani konuyu BM Kurucu Andlaşması’nın VII. Bölümü çerçevesinde ele almış olsaydı, alınacak kararlar (Hindistan,

<sup>1</sup> Keşmir Parlamentosu’nun Katılım Anlaşması’nı onaylaması sonrasında Keşmir Hükümeti ile Hindistan arasında Delhi Anlaşması imzalanmıştır. Bu anlaşma için, bakınız The Delhi Agreement, 24 Temmuz 1952, [https://www.satp.org/satporgrp/countries/india/states/jandk/documents/papers/delhi\\_agreement\\_1952.htm](https://www.satp.org/satporgrp/countries/india/states/jandk/documents/papers/delhi_agreement_1952.htm)

<sup>2</sup> UN Security Council Resolutions No. 38 (17 Ocak 1948), 39 (20 Ocak 1948); 47 (21 Nisan 1948); 51 (3 Haziran 1948), <http://mofa.gov.pk/wp-content/uploads/2020/01/1948-Resolutions-38-39-47-51.pdf>; Resolution No. 80 (14 Mart 1950), <http://mofa.gov.pk/wp-content/uploads/2020/01/1950-Resolution-80.pdf>; Resolution No. 91 (30 Mart 1951), <http://mofa.gov.pk/wp-content/uploads/2020/01/1951-Resolution-91.pdf>; Resolution No. 98 (23 Aralık 1952), <http://mofa.gov.pk/wp-content/uploads/2020/01/1952-Resolution-98.pdf>

<sup>3</sup> UN Security Council Resolution No. 122, 24 Ocak 1957, <https://digitallibrary.un.org/record/112095>



yükümlülüklerini yerine getirmediği takdirde) muhtemel bir yaptırımını ima edeceğinden, Keşmir sorunu bugüne dek belki de çözülmüş olacaktır.<sup>1</sup>

Aşağıda ele alınacak olan Hindistan'ın plebisite karşı çıkma gerekçelerinden hiçbirisi uluslararası hukuk açısından 'mâkul' görünmemektedir. Bu gerekçelere birer birer bakalım. Birinci olarak, Hindistan, Mihrace ile yapılan anlaşma çerçevesinde Keşmir'in 1947 yılında uluslararası hukuka uygun biçimde Hindistan'a 'katıldığı' (*accession*) ileri sürerek, yasal açıdan bu bölgenin Hindistan'ın egemenliği altında olduğunu ileri sürmektedir. Bu görüşün geçerliliği kuşkuludur, çünkü self-determinasyon hakkının uluslararası hukukun parçası hâline geldiği İkinci Dünya Savaşı sonrası BM döneminde, yukarıda da ifade edildiği üzere, Keşmir halkının geleceğine bir tek kişinin karar verebileceğini iddia etmek, hukuken temelsizdir.<sup>2</sup>

İkincisi, Hindistan, Keşmir'de plebisit yapılmasına imkân verecek şartların burada mevcut olmadığını ileri sürmektedir. (Heymann, 2003: 162-163) BM Güvenlik Konseyi'nin 47 sayılı kararı, hem Hint hem de Pakistan askerlerinin Keşmir'den çekilmesini, ardından burada BM gözetimi altında bir plebisit yapılmasını öngörmüştür. O günden beri, Hindistan ve Pakistan, önce diğer tarafın tarihî Keşmir topraklarından çekilmesi gerektiği hususunda karşılıklı olarak restleşmekte, bu durum ise Keşmir halkının mağduriyetinin süregitmesine sebebiyet vermektedir. Bu hususta yapılması gereken, hiç olmazsa, mâkul sayıda BM gözlem gücünün plebisit sürecinde bu bölgede konuşlandırılması ve böylece halkın özgürce oy kullanmasının sağlanmasıdır.<sup>3</sup>

Üçüncüsü, Hindistan, Cammu ve Keşmir'de yapılan seçimler sonucu 1950'lerin başlarında ihdas edilen Parlamento'nun bu anlaşmayı onayladığını, halkın temsilcilerinin bu 'katılım' anlaşmasını tasdik etmeleri itibarıyla hukuksal sürecin tamamlandığını ileri sürmektedir. (Hasbrouck, 2014: 5) Bu argüman da inandırıcı değildir, çünkü bu seçimlere sadece Hindistan'a bağlılık bildiren şahısların katılmasına izin verilmiş, buna karşılık Keşmir'in bağımsızlığını isteyen kişi ve gruplar seçimleri boykot etmiştir. (Lone, 2018: 252)

Dördüncüsü, Hindistan'da bazı çevreler 'domino teorisi'ne atıfta bulunarak, Keşmir'in bağımsızlığının Hindistan'daki başka bağımsızlık hareketlerini tetikleyebileceğini, bunun da Hindistan için felâket olacağını ileri sürmektedirler. (Majid & Mahboob, 2016: 151; Slater, 2002) 'Siyasi' nitelikli olması nedeniyle bu gerekçenin pek de kabul edilebilir olmadığını belirtmek gerekir. Üstelik Hindistan'ın ülkesel birlik ve bütünlüğü muhafaza edilecek diye, Keşmir halkının kendi haklarından vazgeçmesini beklemek hakkaniyetli değildir.

Son olarak, Hindistan, Keşmir'de, ülkenin diğer bölgelerinde olduğu gibi, demokratik, seküler ve insan haklarına saygılı bir yönetim düzeni kurduğunu; o nedenle Keşmir'deki Hint varlığının bu açıdan da sorgulanmaması gerektiğini ileri sürmektedir. Bu devletin gerçekten de Keşmir'de insan haklarına ve demokrasiye saygılı olmayı amaçladığı varsayılsa bile, *filiyatta* bu hedeflerden çok uzak olduğu ve Keşmirliyle ziyadesiyle zulmettiği açıktır. Hindistan 1989'da Keşmir'de yoğun nüfuslu bölgelere çok sayıda asker sevk ettikten sonra, buradaki toplumsal gerginlik ve ayrımlaşma daha da derinleşmiştir. (Hasbrouck, 2014: 4-6)

Bu tartışmaların ışığı altında hem uluslararası andlaşmalar hukuku hem BM kararları hem de aşağıda ele alınacak olan *günümüzde şekillenmek olan*, en başta, self-determinasyon hakkına ilişkin uluslararası hukuk normları çerçevesinde, Keşmir'deki Müslüman çoğunluğun plebisit yoluyla Hindistan'dan ayrılma hakkına sahip olduğunu ileri sürmek mümkündür. Plebisit, self-determinasyon hakkına sahip olan insan topluluklarının bağımsız olma çabalarında onların mücadelesine yasallık sağlayan bir hukuksal yöntemdir. Belli bir toprak parçasının geleceğine ilişkin halkın iradesine başvurulması durumunda, yani plebisit yapılması durumunda, uluslararası hukuka uygun bir biçimde, bir halkın self-

<sup>1</sup> Khan, *a.g.e.*, ss. 141-143. Keşmir sorununun ilk ortaya çıkışından 1950'li yılların sonlarına dek, hem bu konudaki uluslararası diplomasi trafiği hem de meselenin BM içindeki seyri hususunda çok titiz bir çalışma için, bakınız Türkkaya Ataöv. "Keşmir Meselesinin Önemi", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, C. 15, S. 1, 1960, ss.195-214.

<sup>2</sup> Başta BM Kurucu Andlaşması olmak üzere, self-determinasyon hakkını (ya da ilkesini) düzenleyen uluslararası hukuk metinleri, bu hakkın 'halklar'a ait olduğunu ifade etmektedir. Bu hakka sahip olan bir halk adına konuşma yetkisine sahip olanlar ise, o halkın meşru temsilcileridir.

<sup>3</sup> Nitekim BM Güvenlik Konseyi'nin 21 Nisan 1948 yılında kabul etmiş olduğu 47 sayılı kararda, bölgede plebisit yapılması öngörülmüştür.



determinasyon hakkı *hayata geçirilmiş* olur. (Heymann, 2003: 154) Aynı zamanda bir insan hakkı olan self-determinasyon hakkının plebisit yoluyla hayata geçirilmesi, bu plebisiti uluslararası hukuk açısından geçerli bir eylem hâline getirir. Yine de unutulmamalıdır ki, plebisit ya da referandum yapılması, bir halkın self-determinasyon hakkının ‘yasal’ olarak hayata geçirilmesi için olmazsa olmaz bir koşul değildir.<sup>1</sup>

### 3. GÜNÜMÜZDE SELF-DETERMINASYON HAKKI VE KEŞMİR SORUNU

‘Keşmir Sorunu’ Hindistan ile Pakistan arasındaki bir uyuşmazlık konusu olarak ele alınmasa ve hatta Hindistan’ın burada plebisit yapma yükümlülüğü olmadığı varsayılsa bile, yine de *kolektif* düzeyde mağdur edilen bir ‘halk’ olarak Keşmirli Müslümanların self-determinasyon hakkına sahip olduğu açıktır. Makalemizin bu bölümünde, carî uluslararası hukuk çerçevesinde, şu sorulara cevap aranacaktır: Uluslararası hukuka göre self-determinasyon hakkı nedir? Keşmirli Müslümanlar bir ‘halk’ mıdır? Hangi –istisnai- durumlarda uluslararası hukuk self-determinasyon hakkı bağlamında bir halkın bağımsız devlet kurma hakkına cevaz vermektedir? Eğer Keşmirli Müslümanlar bir ‘halk’ olarak tavsif edilebilirse, bu durumda, self-determinasyon hakkına dayanarak Hindistan’dan ayrılma hakları var mıdır?

Self-determinasyon hakkı uluslararası hukukta âdeta ‘dokunulmaz’ addedilen ‘egemenlik’ ve ‘toprak bütünlüğü’ ilkelerinin bir istisnasıdır. İçinde bulunduğumuz bu sömürgecilik-sonrası dönemde, sınırları içinde yaşadığı devlette çoğunluğu oluşturana ve hâkim konumda olan etnik ya da dinî topluluktan farklı dilsel, dinsel, kültürel ya da ulusal özelliklere sahip olup da, bu özelliklerini muhafaza etmek isteyen topluluklar, uluslararası hukuka göre ‘azınlık’ olarak kabul edilmektedir.<sup>2</sup> şayet ‘azınlık’ teşkil eden bir topluluk yaşadığı bölgede/coğrafyada çoğunluğu oluşturuyorsa ve ayrıca bu topluluğun kolektif talep ve beklentilerini ifade eden bir siyasî parti ya da başka temsili yapılar varsa, bu durumda bu azınlık grubu aynı zamanda uluslararası hukuk açısından ‘halk’ olma vasfı kazanır.<sup>3</sup>

Self-determinasyon hakkı uluslararası hukukun yerleşik bir normu olarak tekâmül etme sürecinde önemli bir mesafe almıştır. Ayrıca, bu norm, uluslararası ilişkilerde askerî güç kullanım yasağı ve soykırım yasağı gibi uluslararası hukukun *jus cogens* (âmir hüküm) olarak tavsif edilen ve uluslararası hukuk sistemi içinde hiyerarşik olarak en üstün normlar olarak kabul edilen hukuk kuralları arasında yer almaktadır. (Cassese, 1988: 136; Naldi, 1999: 118-122) Bu demektir ki, self-determinasyon hakkına aykırı nitelikteki hiçbir uluslararası anlaşma, yapılageliş kuralı ya da devletlerin tek taraflı karar ve işlemleri geçerli değildir. Self-determinasyona ilişkin olarak bir devletin sahip olduğu yükümlülüğün bugün bir *erga omnes* yükümlülük olduğunu ileri süren uluslararası aktörlerin sayısı artmaktadır.<sup>4</sup> Bunun anlamı, devletlerin self-determinasyon hakkına ilişkin yükümlülüklerinin, sadece bu hakka sahip olan bir topluluğa karşı değil, tüm uluslararası topluma yönelik olmasıdır. Dolayısıyla, hem bir *jus cogens* normu olması, hem de muhatabı olan özneye *erga omnes* bir yükümlülük getirmesi nedeniyle, self-determinasyon hakkı önemli hukukî ve siyasî sonuçları olan bir hukuk normu hâline gelmiştir. (Dickinson, 2009: 576) Bütün bunların yanı sıra, bu hak, başka insan haklarının hayata geçirilmesi için bir *ön şart* niteliğindedir.<sup>5</sup> Başka bir deyişle, self-determinasyon, başka insan haklarına kapı aralayan bir tür ‘kök-hak’ niteliğindedir. Ne var ki, Morris’in de

<sup>1</sup> Uluslararası Adalet Divanı’nın da teyit ettiği üzere, seçimler vasıtasıyla ya da başka yollarla da bir halkın self-determinasyon hakkının hayata geçirilmesi uluslararası hukukun uygun bulduğu yöntemlerdir. Bu hususta, bakınız Markku Suksi, “The referendum as an instrument for decision-making in autonomy-related situations”, Peter Hilpold (der.), *Autonomy and Self-determination: Between Legal Assertions and Utopian Aspirations*, (UK/USA, Edward Elgar, 2018), 97-137, s. 135.

<sup>2</sup> Bu konuda, bakınız Francesco Capotorti, Special Rapporteur of the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, Study on the rights of persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities, Geneva: UN, 1979, E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1, <https://digitallibrary.un.org/record/10387?ln=en>; Milena Sterio, *The Right to Self-Determination under International Law* (London and Newyork, Routledge, 2013).

<sup>3</sup> Bu konuda, bakınız Felix Ermacora, “The Protection of Minorities before the United Nations”, *Recueil des Cours*, Academie de Droit International, cilt: 182, 1983, 251-370. Ne var ki, unutmamak gerekir ki, devletler kendi ülke sınırları içindeki topluluklara, bunlar ‘halk’ olma niteliğine sahip olsalar bile, genellikle (en iyi ihtimalle) ‘azınlık’ olarak muamele etme eğilimindedir.

<sup>4</sup> Başka bir deyişle, bu hususta uluslararası düzeyde bir görüş birliği olduğunu ileri sürmek şu an için mümkün değildir.

<sup>5</sup> Nitekim 1966 tarihli Medenî ve Siyasî Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme ile Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi’nin 1. maddesi, self-determinasyon hakkını düzenlemektedir.

vurguladığı gibi hem devletler hem de uluslararası hukuk uzmanları arasında self-determinasyon hakkının kapsamı, muhatabı ve saç ayakları konusunda ittifak olduğunu ileri sürmek oldukça güçtür. (Morris, 1997: 204)

Keşmirli Müslümanlar hususunda belirtilmesi gereken birinci nokta, bu topluluğun, yukarıda da ifade edildiği üzere, onları Hindistan'daki Hint çoğunluktan ayıran kendilerine özgü dinlerinin, dillerinin (en yaygın Keşmirce), ve kültürlerinin olduğudur. Keşmirlilerin bu kimliklerini korumak istedikleri de açıktır. O nedenle uluslararası hukuk açısından Keşmirli Müslümanlar Hindistan içinde 'azınlık' konumundadır. Öte yandan, yaşadıkları Keşmir bölgesinde nüfusun üçte ikisini oluşturdukları, güçlü bir kolektif kimlikleri olduğu ve son olarak, Keşmir'de Müslümanları temsil eden siyasî partilerin ve örgütlerin varlığı dikkate alındığında, Keşmirli Müslümanların bir 'halk' teşkil ettiği ve dolayısıyla uluslararası hukuk açısından self-determinasyon hakkına sahip oldukları rahatlıkla ileri sürülebilir. Bunun anlamı açıktır: Keşmir Sorunu, Hindistan ile Pakistan arasında uyuşmazlık konusu olan önemli bir 'siyasî' sorun olmasaydı; dahası, Keşmir'in 1947'de Hindistan'a bağlanmasına yol açan anlaşmanın hukukî geçerliliği şüpheli olmasaydı; son olarak, Hindistan'ın BM kararları çerçevesinde Keşmir'de plebisit yapma yükümlülüğü olmasaydı bile, Keşmir halkı Hindistan'dan ayrılmayı da içerebilecek olan self-determinasyon hakkına sahip olacaktı.

1945 yılında imzalanan ve aynı yıl yürürlüğe giren BM Kurucu Andlaşması'nın 1(2). maddesine göre, BM örgütünün amaçlarından birisi de self-determinasyon ilkesini hayata geçirmektir. Bu maddeye göre, BM örgütünün amaçlarından birisi de "Uluslar arasında, halkların hak eşitliğini ve kendi geleceklerini kendilerinin belirlemesi ilkesine saygı üzerine kurulmuş dostça ilişkileri geliştirmektir." Bu ziyadesiyle genel ve soyut ifadelerin daha somut ve uygulanabilir bir norm hâline gelmesi için 1960 yılını beklemek gerekmiştir. Bu tarihte BM Genel Kurulu'nca büyük bir oy çokluğuyla kabul edilen Sömürge İdaresi Altındaki Ülkelere ve Halklara Bağımsızlık Verilmesine İlişkin Bildiri'nin<sup>1</sup> sömürgecilik bağlamında açıkça self-determinasyon 'hakkı'ndan ('her halkın kendi kaderini tayin hakkı' ya da 'her halkın kendi geleceğini belirleme hakkı') söz ettiği görülmektedir. Bu önemli metnin birinci ve ikinci maddelerine bakmak konumuz açısından yararlı olacaktır:

*1. Halkların yabancı tahakkümüne, hâkimiyetine ve sömürüsüne tâbi bulunması temel hakların inkârıdır. Birleşmiş Milletler Şartı'na aykırıdır ve dünya barış ve işbirliği için bir engeldir.*

*2. Bütün halkların kendi kaderini kendilerinin tayin etme hakkı vardır; o hakka binaen serbest bir şekilde siyasî statülerini tespit ederler ve ekonomik, sosyal ve kültürel gelişmelerini serbestçe takip ederler.*

BM Genel Kurul kararı olması itibariyle teknik açıdan 'bağlayıcı' sayılmayacak olan bu Bildiri, hem bu karara hiçbir devletin karşı çıkmaması hem düzenlediği konunun ehemmiyeti hem de zaman içinde sömürgeciliğin reddiyesinin ve sömürge halkların bağımsızlık elde etmesinin âdeta bir yapılageliş kuralı hâline gelmesi nedeniyle, bir müddet sonra –âdeta- bağlayıcı bir normmuş gibi muamele görmüştür. (Schwebel, 1979: 303; White, 1981: 151) Burada vurgulanması gereken önemli bir nokta, Keşmir halkının (İngiliz) 'sömürge yönetimi altında yaşamış' bir 'halk' olarak, İngilizlerin bölgeden çekilmesi sonrasında bağımsızlığa ya da Pakistan'la birleşmeye hak kazandığı gerçeğidir. İngiliz sömürge yönetiminin Hindistan'dan çekilme sürecinde, Hindistan'ın, yapılan uluslararası düzenlemelere aykırı olarak, Keşmir halkını kendi geleceğini özgürce belirleme hakkından mahrum bırakması, Keşmirlilerin sahip olduğu 'ayrılma' hakkının hem sömürgecilik bağlamı içinde hem de sömürgecilik-sonrası bağlamda mevcut olduğunu ortaya koymaktadır.

Öte yandan, self-determinasyon hakkını da bünyesinde barındıran Medenî ve Siyasî Haklar Uluslararası Sözleşmesi'nin (International Covenant on Civil and Political Rights, 1966) 1. maddesi self-determinasyon hakkını düzenlemektedir. Bu maddeye göre:

*Bütün halklar kendi kaderlerini tayin etme hakkına sahiptirler. Bu hak gereğince halklar kendi siyasal statülerini özgürce kararlaştırırlar ve ekonomik, sosyal ve*

<sup>1</sup> Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples), 14 Aralık 1960, [https://inhak.adalet.gov.tr/Resimler/Dokuman/2312020095937bm\\_38.pdf](https://inhak.adalet.gov.tr/Resimler/Dokuman/2312020095937bm_38.pdf). Bildiri, Bildirge ve Beyanname sözcükleri, en belirgin vasfı bağlayıcı olmaması olan Declaration kelimesinin Türkçe karşılıkları olarak kabaca aynı anlama gelmektedir.

*kültürel gelişmelerini özgürce sağlarlar...[B]u Sözleşme'ye Taraf Devletler, Birleşmiş Milletler Andlaşması'nın<sup>1</sup> hükümleri uyarınca, halkların kendi kaderlerini tayin etme hakkının gerçekleştirilmesini kolaylaştıracaklar ve bu hakka saygı göstereceklerdir.*

Burada sözü edilen self-determinasyon hakkı çerçevesinde “bütün halklar”dan söz edilmesi, bu hakkın sömürge bağlamı dışında da uygulanabilecek bir hak olduğunu ortaya koymaktadır.

1970 yılında, başka bazı uluslararası hukuk ilke ve kurallarının yanı sıra, self-determinasyon hakkına da oldukça geniş bir yer ayıran Birleşmiş Milletler Antlaşması Doğrultusunda Devletler Arasında Dostça İlişkilere ve İşbirliğine İlişkin Uluslararası Hukuk İlkeleri Konusundaki Bildirge (Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations, 1970), BM Genel Kurulunca, herhangi bir itirazla karşılaşmadan (konsensüsle) kabul edilmiştir. Bu Bildirge’de yer alan aşağıdaki hükümler, self-determinasyon hakkının sömürge bağlamı dışında (da) ne tür sonuçları olabileceğini ve bu hakkın hangi şartlarda bir halkın ayrılma hakkına cevaz verebileceğini açıkça ortaya koymaktadır:

*Egemen ve bağımsız bir Devlet kurma, bağımsız bir devletle serbest birleşme ya da bütünleşme ya da bir halk tarafından özgürce belirlenmiş herhangi başka bir siyasal statüye sahip olma o halkın kendi geleceğini tayin etme hakkını kullanmasının şekillerini oluşturur.*

*Her Devletin, yukarıda bu ilkenin ayrıntılı incelemesinde bahsedilen halkları, kendi geleceğini tayin etme ve özgürlük ve bağımsızlık hakkından mahrum eden herhangi bir zora dayanan hareketten kaçınmak yükümlülüğü vardır. Kendi geleceğini tayin etme haklarını kullanma amacı ile, bu türde zora dayanan hareketlere karşı ve onlara direnç göstermeye yönelik hareketlerinde bu halklar, Antlaşmanın amaçları ve ilkeleri doğrultusunda destek aramak ve almak hakkına sahiptirler...*

*Yukarıda yer alan paragraflardaki hiçbir şey, yukarıda tanımlanmış bulunan halkların eşit hakları ve kendi geleceğini tayin etmesi ilkesine uygun olarak kendilerini yöneten ve böylece ırk, inanç ya da renk ayrımı yapmadan ülkede yaşayan bütün halkı temsil eden bir yönetimi bulunan egemen ve bağımsız Devletlerin toprak bütünlüğü ya da siyasal birliğini tamamen ya da bir kısmı ile parçalayacak ya da bozacak olan herhangi bir harekete izin veriyormuş ya da bunu teşvik ediyormuş gibi yorumlanamaz.*

Burada alıntılanan birinci paragrafta, self-determinasyon hakkının, istisnâ olarak, ayrılma hakkını içermesi durumunda, bu hakkı kullanan topluluğun ayrı bir devlet hâline gelme ya da herhangi bir devlete katılma gibi seçeneklere sahip olduğu vurgulanmaktadır. Dahası, ayrılma hakkını da içeren bir bağlam içinde, bir topluluğun self-determinasyon hakkını hayata geçirmesine uluslararası hukukun cevaz verdiği durumlarda, bunu kaba güçle engellemek isteyen bir devlete karşı bu topluluğun direnme hakkının uluslararası toplumca en azından siyasî olarak (bazı görüşlere göre ise, askerî olarak da) desteklenmesi gerekir. Bu da demektir ki, uluslararası hukukun self-determinasyon hakkı bağlamında cevaz verdiği durumlarda, ayrılma hakkını kullanmak isteyen bir topluluğa silahla ve zorbalıkla karşılık veren yönetimlere, diğer devletlerin ve uluslararası örgütlerin herhangi bir askerî ve siyasî destek vermemesi gerekir. Burada alıntılanan son paragrafta ise, self-determinasyon hakkına sahip olan bir topluluğun, sınırları içinde yaşadığı devletten ayrılmasına kapı aralayan olağan dışı durum tanımlanmıştır. Buna göre, ‘halk’ olma niteliğini haiz toplulukların, sınırları içinde yaşadıkları devletlerin sistematik ayrımcılığına maruz kalmaları hâlinde, bunların self-determinasyon hakkı çerçevesinde o devletten ayrılma hakları vardır. Bu istisnâ durumun Hindistan yönetimindeki Keşmir’de tahakkuk ettiği rahatlıkla ileri sürülebilir. Başka bir deyişle, Keşmirli Müslümanlar uzun bir süredir *sistematik bir ayrımcılığın mağduru* olarak hayatlarını sürdürmeye mahkûm edilmiş durumdadır. Uluslararası hukuk açısından, bir devletin kendi uyruğu olan belli bir insan topluluğuna yönelik olarak işlediği insanlığa karşı suçlar ile kapsamlı insan

<sup>1</sup> Burada alıntılanan Türkçe metnin orijinalinde, BM Andlaşması için bir iç hukuk terimi olan ‘Yasa’ kelimesi kullanılmıştır. O nedenle, buradaki alıntıda bu ifade çıkarılmış, yerine ‘Andlaşma’ kelimesi konmuştur.

hakları ihlalleri, kendi başlarına, yani ülke içindeki yasal çerçeveden bağımsız olarak, bir halkın ayrılma hakkının yasal gerekçesini oluşturur. Nitekim aşağıda, Keşmirli Müslümanları hedef alan vahim insan hakları ihlalleri tafsilatlı olarak örneklerle ortaya konacaktır. Sadece 1970 tarihli bu Bildirge ile ortaya konan istisnai bağlama bakıldığında bile, Keşmirlilerin Hindistan'dan ayrılma hakkına sahip olduğunu ileri sürmek mümkündür.

Bu bildirgenin yanı sıra, devletlerin ve uluslararası örgütlerin bu husustaki uygulamaları ile doktrine ve mahkeme kararlarına bakıldığında, sömürge yönetimi altındaki halklar ile yabancı işgale uğramış topraklarda yaşayan halkların dışında kalan bazı halkların da self-determinasyon hakkı çerçevesinde 'ayrılma hakkı'na sahip olduğu ileri sürülebilir. Konumuz bağlamında, sözü edilen gruplar, belli bir devlet içinde hem 'azınlık' hem de 'halk' teşkil eden insan topluluklarıdır. Bu istisnai durumun Soğuk Savaş sonrasında eski Sovyet ve Yugoslav Cumhuriyetleri örneklerinde olduğu gibi, yeni devletlerin zuhuruyla birlikte daha fazla kabul görmeye başladığı söylenebilir. Şüphe yok ki, eğer etnik, dilsel, dinsel ya da kültürel olarak kendi farkındalığının bilincinde olan ve belli bir toprak parçası ile arasında güçlü bağlar olan bir toplumsal gruba mensup bireyler, temel hak ve özgürlüklerinden sistematik olarak mahrum bırakılıyorsa, dahası ülke içinde bu mağduriyeti giderecek demokratik mekanizmalar yoksa, bu durumda bu topluluğun self-determinasyon hakkına dayanarak ayrılma hakkına sahip olduğunu ileri sürmek mümkündür. Meseleye bu kıstaslar açısından baktığımızda, bugün Keşmir'in Hindistan'dan ayrılma ve böylece ayrı devlet kurma ve uluslararası düzeyde tanınma hakkına sahip olduğu ileri sürülebilir. (Heymann, 2003: 175-176) Bilindiği üzere, Kosovalı Arnavutlar Yugoslavya'nın parçası iken kendilerini hiçbir zaman Sırp olarak görmemişlerdir. 1990'ların başlarından itibaren, Arnavutlar, Yugoslavya'nın dağılma sürecinde Sırbistan'daki Sırp çoğunluktan farklı olan etnik, dilsel ve dinsel kimliklerini ısrarla vurgulamışlar ve bu yönde direniş sergilemişlerdir. Uluslararası desteğin de önemli katkısıyla, Kosovalı Arnavutlar 2008 yılında bağımsızlık kazanmıştır. Aynı şekilde, Keşmirli de kendilerini Hintli olarak görmemektedirler. Yine onlar gibi, Keşmirli de güçlü bir kolektif siyasî kimliği vardır. Bu kimlik Hindistan'dan ayrılarak kendi müstakil yolunu çizme iradesi ile bütünleşmiştir.

Sistematik ayrımcılık bağlamında tartışılan ve ayrılma hakkını da içeren self-determinasyon hakkına, literatürde, genellikle 'son çare olarak ayrılma' denmektedir. Çalışmamızın bundan sonraki kısmında bu konuyu ele alacağız.

#### **4. ULUSLARARASI HUKUKTA 'SON ÇARE' OLARAK AYRILMA HAKKI**

Pozitif uluslararası hukuk, ilke olarak, bir halkın, sınırları içinde yaşadığı devletten tek taraflı olarak ayrılarak kendi devletini kurmasına cevaz vermemektedir. Nitekim Sömürge İdaresi Altındaki Ülkelere ve Halklara Bağımsızlık Verilmesine İlişkin Bildiri'nin 6. ilkesi 'ne göre, "Bir ülkenin milli birliğinin ve ülke bütünlüğünün kısmen veya tamamen bozulmasını amaçlayan herhangi bir teşebbüs Birleşmiş Milletler Şartı'nın amaç ve ilkeleri ile bağdaşmaz." (Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples, 1960) O nedenle, bir 'imkân' olarak bağımsızlık, böyle bir talepte bulunan bir 'halk' için, uluslararası hukukun ancak istisnai durumlarda cevaz verdiği bir seçenektir. Bunun nedeni, devletlerin egemenliği ve toprak bütünlüğü ilkesinin uluslararası hukukun yaslandığı en temel sütunlar arasında yer almasıdır. Uluslararası hukuk mevcut devlet düzenini 'sürekli' kılmayı başta gelen bir hedef olarak belirlemiştir. Bunun böyle olmaması hâlinde dünyada kaosun hüküm süreceğini, hukuksal güvencenin ve istikrarın kaybolacağını varsayar.<sup>1</sup>

Mevcut devletler düzenini, istikrarı ve sürekliliği önceleyen uluslararası hukuk sistemi, İkinci Dünya Savaşı sonrasında bu sisteme dâhil olan yeni normlar çerçevesinde, istisnai olarak, hususiyetle self-determinasyon hakkı çerçevesinde, devletlerin toprak bütünlüğü ilkesinden kimi zaman taviz verilmiştir. (Dickinson, 2009: 558) İçinde bulunduğumuz bu sömürgecilik-sonrası dönemde, bir halkın hangi durumda ya da bağlamda bir devletten ayrılma hakkını da içerebilecek self-determinasyon hakkına sahip olduğu hususunda önemli kilometre taşlarından birisi, Kanada Yüksek Mahkemesi'nin 1998 yılında almış olduğu bir karar olmuştur. Söz konusu mahkeme, Kanada'da geniş yetkilere sahip bir eyalet olan Kebek'te (Quebec) 1995 yılında bağımsızlık referandumu yapılmasına ilişkin bir talebe ilişkin olarak almış olduğu bir kararda, self-determinasyon hakkının şu şartlarda ayrı bir devlet kurma hakkını da içerebileceğini ifade etmiştir: "bir halk, örneğin, yabancı askerî işgal altında olduğu üzere, baskı altına alındığında", veya yine

<sup>1</sup> Bu hususta derinlikli bir tartışma için, bakınız Thomas M. Franck, "Legitimacy in the International System", *The American Journal of International Law*, cilt: 82, sayı: 4, Ekim 1988, 705-759.



‘halk’ olarak temayüz eden bir topluluk, “siyasî, iktisadî, sosyal ve kültürel gelişimini sağlamak için devlet kanallarının sağlayacağı imkânlardan mahrum bırakıldığında”, bu insan topluluğu yaşadığı ülkeden ayrılarak kendi devletini kurmaya hak kazanabilir. (Supreme Court of Canada, 1998) Kuşkusuz, bir ulusal mahkemeden neşet etmesi hasebiyle, tek başına bu kararın uluslararası hukuk açısından önemli hukukî sonuçlar doğurması beklenmemelidir. Ne var ki, özellikle sömürgecilik sonrasında self-determinasyon hakkının hangi bağlamda bağımsızlık sonucunu verebileceğine ilişkin hukukî kıstaslar kabul etme hususunda devletlerin büyük çoğunluğunun isteksizliği ve ayrıca bu hususta yapılageliş (teâmül) kurallarının yeterince şekillenmemiş olması nedeniyle, özellikle önde gelen uluslararası hukuk uzmanlarınca kaleme alınan metinlerde, yani doktrinde, bu mahkeme kararına çokça atıf yapıldığını belirtmek gerekir. Bu kararın yaslandığı mantık ve geliştirdiği kıstaslar, 2000’li yıllarda birçok aktörün konuya yaklaşımını da etkilemiştir. Kanada Yüksek Mahkemesi’nin Kebek’e ilişkin kararında, bir yandan self-determinasyon hakkının insan hakkıyla olan ilişkisi ortaya konmakta, bir yandan da hangi istisnâ durumlarda kolektif insan hakları mağduriyetinin ayrılma hakkına yol açabileceği hususu vuzuha kavuşturulmaktadır. ‘Son çare’ olarak ayrılma hakkından söz edebilmek için, ‘halk’ olmanın gerektirdiği kıstaslara sahip olan bir insan topluluğunun kabaca şu üç tehlike ile karşı karşıya kaldığının ortaya konması gerekir: sınırları içinde yaşadığı devletin sürekli bir biçimde baskısı altında yaşamaya icbar edilmesi; bu topluluğa yönelik çok vahim düzeyde insan hakları ihlâllerinin olması ve son olarak, bu topluluğu hedef alan sistematik ayrımcılık ve dışlamanın söz konusu olması. (Simon, 2011: 131-135) Böyle bir durumda, burada sözü edilen ihlâllerin mağduru olan bir topluluğun ‘ayrılma hakkı’, tek mâkul seçenek gibi görünmektedir. Kosova’nın, Doğu Timor’un ve Güney Sudan’ın bu yüzyılda bağımsız devletler hâline gelişi, böyle bir bağlam içinde mümkün olabilmektedir. Her üç örnek-olayda da sınırları içinde yaşadıkları devletlerin bu toplulukları hedef alan vahşet ve barbarlıkları, sistematik insan hakları ihlâlleri ve onlara yönelik olarak işledikleri insanlığa karşı suçlar, ‘kaygı’ ve ‘endişeleri’ zaman içinde artan uluslararası toplumu, daha doğrusu onlar adına harekete geçen ABD’yi ve önde gelen bazı Avrupa ülkelerini, öncelikle BM Güvenlik Konseyi nezdinde<sup>1</sup> harekete geçmeye sevk etmiştir.

Tomuschat’a göre ‘son çare’ olarak ayrılma hakkına ilişkin olarak “hukuk literatüründe geniş bir destek vardır”. O nedenle bu hakkın “pozitif hukukun mütemmim cüzü olarak kabul edilmesi gerekir.” (Tomuschat, 2006: 38) Yine aynı yazara göre, bir dönem uluslararası yönetim altına konmuş olan Kosova’nın bağımsızlığına giden süreç, ‘son çare’ olarak ayrılma hakkının varlığına işaret etmektedir. (Tomuschat, 2006: 42) Burada vurgulanması gereken önemli bir nokta şudur: bir ‘halk’ın yaşadığı mağduriyetler, eğer mevcut devlet yapısı içinde hâl çaresine kavuşturulabilecek nitelikte ise, bu durumda ayrılma hakkı söz konusu olmayacaktır. (Dickinson, 2009: 554).

## 5. “SON ÇARE” OLARAK AYRILMA HAKKI VE KEŞMİR

‘Son çare’ olarak ayrılma hakkının Keşmir için de uygulanabilir nitelikte olduğu açıktır. Bir ‘halk’ olan Keşmirli Müslümanlar uzun bir süredir vahim düzeydeki insan hakları ihlâllerinin mağduru olduğu gibi, Hint yönetiminin ve güvenlik güçlerinin bu topluluğa yönelik olarak onlarca yıldır ‘insanlığa karşı suçlar’ işlediği açıktır. Buradaki baskı, zulüm ve ayrımcılık da iyice ayyuka çıkmıştır. Bu durum, Keşmirli Müslümanların, bir devlet olarak Hindistan’la ve bu ülkede yaşayan Hindu çoğunlukla barış içinde bir arada yaşama ihtimalini bir bakıma imkânsız kılmıştır. Bu noktada, Keşmir halkının maruz kaldığı insan hakları ihlâllerine, baskı, dışlama ve ayrımcılığa biraz daha yakından bakmakta yarar vardır.

Keşmir’de yaşanan insan hakları ihlâlleri özellikle 1980’lerin sonlarından itibaren daha da katlanılmaz hâle gelmiştir. Keşmirliilerin 1990’da başlattıkları kalkışma ve ardından 2008 ve 2010 yıllarında kitlesel olarak sokağa çıktıklarında, Hint güvenlik güçleri Keşmirliilerin insan haklarını yok sayan acımasız yöntemlere başvurdular. Bu süreçte genel olarak uluslararası toplum, özel olarak da BM, Keşmir’de yaşanan zulümlere genelde kayıtsız kalmıştır. Böylece Hindistan, ciddî bir uluslararası tepki ile karşılaşmaksızın, son otuz yıldır Keşmirliilere karşı sürekli bir biçimde devlet terörü uygulamaktan geri durmadı. Bu dönemde protesto için sokağa çıkan pek çok kişiye işkence edildi; bazı göstericiler öldürüldü. Keşmir’deki muhalif siyasî güçleri susturmak için kanaat önderlerinin birçoğu hapse atıldı. Büyük tepkilere rağmen bölgedeki güvenlik güçlerinin sayısı sürekli olarak artırıldı. Hukuk devleti ilkesiyle bütünüyle

<sup>1</sup> BM Güvenlik Konseyi, NATO’nun 1999’daki (Konsey’den yetki almadığı için) ‘yasal’ olmaktan uzak ve fakat birçok insanın hayatının kurtarılmasına vesile olması nedeniyle genelde ‘meşru’ kabul edilen askerî müdahalesi sonrasında, bu krize müdahil olmuştur.



çelişen ve güvenlik güçlerine keyfi yetkiler veren kanunlar birbiri ardınca çıkarıldı. Böylece Hint güvenlik güçleri, bugüne dek, pek çok sivilin gözaltına alınması, işkence, tecavüz, köy yakma ve cami ve türbeleri hedef alan hakaretimiz davranışlarda bulunma gibi vahim insan hakları ihlallerine imza attılar. (Khan, 2015: 153)

Açıktır ki, self-determinasyon hakkını ayrılma hakkına da cevaz verecek düzeye çıkararak vahim düzeyde insan hakları ihlalleri, Hindistan denetimindeki Keşmir'de ziyadesiyle mevcuttur. Bu hususta BM İnsan Hakları Yüksek Komiserliği'nin 2019 yılında yayınlamış olduğu bir rapor (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2019), bu bölgedeki durumun vahametini detaylı bir biçimde ortaya koymuştur. Raporunda hem bireysel hem de kolektif düzeyde Keşmir'de vuku bulan insan hakları ihlalleri, şu başlıklar altında incelenmiştir:

**Sivil (yani silahsız sıradan insanlar) ölümleri ve güvenlik güçlerinin aşırı güç kullanımı:** Bu bölgede 2018 yılında 160 sivil, güvenlik güçlerinin açtığı ateş sonucunda hayatını kaybetmiştir. 2008'den bu yana, 1100'den fazla Keşmirli bu şekilde öldürülmüştür. Medenî ve Siyasî Haklar Uluslararası Sözleşmesi'nin 6. maddesine göre, akit devletler kendi güvenlik güçlerinin bireylerin yaşama hakkını ihlâl edecek keyfi davranışlarda bulunmasını engelleme yükümlülüğü ile karşı karşıyadır. (Rapor, 13-16)

**Metal pelet ateşlemeli av tüfeğinin güvenlik güçlerince yaygın kullanımı:** Kalabalık grupları denetim altına almak için, Hint güvenlik güçleri, Keşmir'de, orantısız olduğu ve çok sayıda sivilin ölümüne ve yaralanmasına sebebiyet verdiği bilindiği hâlde, metal pelet ateşlemeli av tüfeği kullanmaya devam etmektedir. 2016 ortalarından 2018'in sonuna dek bu silahların kullanımı nedeniyle 1253 kişi görme yeteneğini kaybetmiştir. (Rapor, 16)

**Kordon altına alma ve arama operasyonları:** Keşmir'de yargısız infazların birçoğu kordon altına alma ve arama operasyonları sırasında gerçekleşmiştir. Güvenlik güçleri, bu tür operasyonlar sırasında, belli bir mahallede yaşayan tüm erkekleri dışarı çıkararak, bunları gizli muhbirlerle yüzleştirmektedir. Bu operasyonlar sırasında, sorgulanan kişiler, çoğu zaman hakarete ve fizikî saldırıya maruz kalmakta, keyfi olarak gözaltına alınmakta, topluca cezalandırılmakta ve bunların özel mülkiyetlerine zarar verilmektedir. (Rapor, 17)

**Keyfi tutuklamalar:** Keşmir'de Hint yetkililer protesto gösterisi yapanları, siyasî muhalifleri ve sivil toplum örgütlerine mensup aktivistleri zaman zaman keyfi olarak tutuklamaktadır. Bu keyfiliğe kapı aralayan pek çok yasa mevcuttur. Bunların önde gelenlerinden Kamu Güvenliği Yasası, tutuklanan kişilerin bu karara karşı yargı yoluna başvurmalarına izin vermemektedir. Bu yolla 'istenmeyen' kişiler haftalarca, aylarca ve hatta bazı durumlarda yıllarca hapiste tutulmaktadır. (Rapor, 18)

**İnsan hakları ihlâlinde bulunan yetkililerin cezasız kalması:** Cammu ve Keşmir'de gerçekleşen insan hakları ihlallerinin sorumlularının yargılanması konusunda Hindistan ciddi bir çaba göstermemektedir. Zaten, söz gelimi, Silahlı Kuvvetlere Özel Yetkiler Verilmesine İlişkin 1990 tarihli yasa, güvenlik güçlerine öylesine kapsamlı yetkiler vermektedir ki, insan hakları ihlalcilerinin, *fiilen*, yargısal muafiyete sahip oldukları bile ileri sürülebilir. Vahim düzeydeki insan hakları ihlallerinin soruşturulması ve yargılanması hususunda girişimde bulunulduğunda bile, genellikle devlet içinden 'birileri' bu süreci akamete uğratmaktadır. (Rapor, 20-21) Bu durumun değişeceğine dair de ufukta herhangi bir işaret yoktur.

**İfade ve basın özgürlüğüne yönelik kısıtlamalar:** Keşmir'de halkın internete girme imkânları önemli bir kısıtlama ile karşı karşıyadır. Burada internet (kasıtlı olarak) sıkça kesilmektedir. Hatta öyle ki, Hindistan'daki tüm internet engellemelerinin yarısı Keşmir'de olmaktadır. Bu da Keşmir'de ifade, basın, haberleşme ve haber alma özgürlüğüne yönelik ciddi ihlaller olduğunu ortaya koymaktadır. Keşmir vadisi uzun bir süredir gazeteciler için en tehlikeli görev bölgelerinden birisi durumundadır. Öyle ki, 1990'dan bu yana, 21 gazeteci, ya güvenlik güçlerince kasıtlı olarak öldürülmüş ya da bu kişiler iki ateş arasında kalarak hayatlarını kaybetmiştir. (Rapor, 24)

**Toplantı düzenleme ve dernek kurma hakkına yönelik kısıtlamalar:** Bu hususta da Keşmir'de ciddi kısıtlamalar vardır. 2019 yılında Hint hükümeti Cammu ve Keşmir'deki Cemaat-i İslamî isimli dinî-siyasî örgütü 'yasa dışı örgüt' ilân etti. Yönetim, pek çok okulu ve camisi olan bu örgütü, bölgede ayrılıkçılığı kışkırttığı ve silahlı ayrılıkça gruplara destek verdiği gerekçesiyle 'yasal' olmaktan çıkardı. Söz konusu yasağın kabulünden kısa bir süre önce, önde gelen kadroları da dâhil olmak üzere, Cemaat-i İslamî'ye mensup 150 kişiyi gözaltına aldı. (Rapor, 27)

Yaygın işkence: Hindistan, her kayd-ü Şart altında işkenceyi yasaklayan Medenî ve Siyasî Haklar Uluslararası Sözlęmesi'ne taraf olmasına rağmen, Hint güvenlik güçleri Keşmir'de onlarca yıldır Müslümanlara yönelik olarak işkence uygulamaktadır. İşkenceye karışmış olan kişilere ilişkin olarak askerî olmayan mahkemelerde herhangi bir yargılama söz konusu olmamaktadır. (Rapor, 28)

Keşmirli Müslümanları hedef alan Hindistan düzeyindeki nefret söylemleri ve saldırılar: Tüm Hindistan'da özellikle sosyal medyada Keşmirli Müslümanları ve Hindistan'ın Keşmir politikalarını ve insan hakları ihlallerini eleştiren kişileri hedef alan nefret söylemleri ve hatta Őiddet kısırcılığı oldukça yaygındır. Dahası, Hindistan'ın farklı bölgelerinde yaşayan birçok Keşmirlinin artan düzeyde baskıya ve tacize maruz kaldığı görölmektedir. (Rapor, 28)

Hint yönetimi bölgeye ilişkin tehlikeli adımlarını son iki yılda daha da arttırmıştır. Nitekim Hindistan, 2019'da Hint Anayasası'nın 370. maddesini değiştirerek, Keşmir'in yarı-özerk konumuna son veren bir yasayı kabul etmiştir. Ayrıca, Keşmir dışından gelenlerin bu bölgeye yerleşme hakkına ilişkin nihaî yetkiyi 'Cammu ve Keşmir' eyaletine veren, aynı anayasanın 35A maddesi de kaldırılmıştır. Böylece, bölge-dışından gelenlerin, aynen Batı Őeria'daki Yahudi yerleşimciler ya da Doğu Türkistan'a yerleştirilen Han Çinlileri gibi, Keşmir'e yerleşmesinin önü açılmıştır. Bu ise demografik açıdan son derece tehlikeli bir gelişmedir. Yine, geçen yıl, Keşmir'de meclis üyelerinin doğrudan doğruya buradaki halk tarafından seçilmesini öngören hüküm de Hindistan tarafından kaldırılmıştır. (Aljazeera, 2020) Böylece Keşmir'in yakın bir gelecekte belki de bütünüyle Hindistan'a bağlanmasının önü açılmıştır.

2014'ten bu yana, Hindu milliyetçiliğini bayraklaştıran Hindistan Halk Partisi'nin (BJP: Bharatiya Janata Party) yönetiminde olan Hindistan'da, bugün, bazı fanatik Hindu grupların İşlamofobik yaklaşımları hiç olmadığı denli kendilerine hayat sahası bulmuştur. 'İşlamî tehdit' söylemini uzunca bir süredir gündeminde tutmakta olan Hindistan, 11 Eylül (2001) terör saldırıları sonrasında ABD'ninöncülüğünde başlatılan küresel düzeyde 'Teröre Karşı Savaş' furyasına katılmaktan geri durmamıştır. Başta Batılı güçler ve BM olmak üzere, mevcut uluslararası düzen içinde hâkim konumda olan aktörler de Hindistan'ın Keşmir'deki vahşeti karşısında 'anlayışlı' davranmayı tercih etmektedir.

Bugün, Keşmir ve Keşmirli için bağımsızlık dışında herhangi bir seçenek kalmamış görönmektedir. Bu, en az dört nedenle böyledir: birincisi, Müslümanları hedef alan sürekli ve vahim insan hakları ihlallerinin ve insanlığa karşı suçların mevcudiyeti; ikincisi, bu durumun Müslüman Keşmirli bir bütün olarak hedef alan genel bir zulüm düzeyine varmış olması; üçüncüsü, Keşmir'de durumun son yıllarda daha da kötüye gitmesi; son olarak, bütün bunların Keşmirli Müslümanların Hint yönetimi altında barış içinde yaşama imkân ve ihtimalini ortadan kaldırmış olması. Hintli bir yazarın, Pankaj Mishra'nın, Keşmir'de yaşanan zulme ilişkin olarak *New York Times*'de kaleme aldığı bir yazıda (Mishra, 2008), durumun vahametini çok dramatik biçimde ortaya konmuştur. Yazar, öncelikle, Keşmir'deki kalkışmanın özellikle Soğuk Savaş'ın sona erdiği 1980'lerin sonlarında patlak verdiğine dikkat çekmektedir. Bu dönemde Soğuk Savaş'ın sonunu getiren Doğu Avrupa'daki halk devrimlerinden cesaret alan Keşmirli, dünyanın dikkatini aynı zamanda kendi mağduriyetlerine çekmek amacıyla büyük kalabalıklar hâlinde sokağa çıkararak barışçı gösteriler yaptılar. Yazar, bu noktada, Hint güvenlik güçlerinin göstericilere ateşle karşılık vererek yüzlerce insanı katlettiğini, bunun da birçok gencin silahlı mücadeleye katılmasına neden olduğunu ifade etmektedir. Mishra'ya göre, Hint yönetiminin iddialarının aksine, Keşmir'de yaygın olarak gözlenen işkence, yargısız infaz, cinsel Őiddet ve keyfi gözaltılar, Irak'ta Amerikan işgali sonrasında Ebu Gureyb hapishanesinde yaşanan zulüm ve işkenceleri bile gölgede bırakmaktadır. 1990'lardan bu yana, sıradan Keşmirli için Hint güvenlik güçlerinin zulüm ve baskısı karşısında silahlı mücadeleye katılma ile derin öfke duyma dışında bir seçenek kalmamış durumdadır. Bölgede sürekli bir korku ve dışlanmışlık hâli de yazarın dikkat çektiği hususlardan birisidir. Yazarın ifadesiyle, Keşmir Müslümanları, bugün, "tam teşekküllü askerî işgalin yol açtığı sefaleti ve aşağılanmışlığı her gün yaşamaya mahkûm edilmiş" durumdadır. (Mishra, 2008)

Mishra'nın ortaya koyduğu dramatik tablonun da teyit ettiği üzere, buradaki zulüm ve barbarlığın geldiği noktaya bakarak, Keşmir ve Keşmirli için mevcut siyasî ve hukukî statükonun mâkul bir çözümü imkânsız kıldığını söylemek mümkündür. Başka bir deyişle, bölgede yaşanan bunca acı ve gün be gün artan Hint vahşeti, Keşmir'in Hindistan'ın bir parçası olarak kalmasının ve Keşmirli Müslümanların Hindistan'daki çoğunlukla barış içinde yaşamasının mümkün ve muhtemel olmaktan çıktığını açıkça ortaya koymaktadır. Bu durum, BM'nin Kosova Özel Temsilcisi Martti Ahtisaari'nin, Kosova'nın geleceğine

ilişkin olarak 2007 yılında BM'ye sunduğu raporda (United Nations Office of the Special Envoy for Kosovo , 2007), neden bu bölge için tek seçeneğin Sırbistan'dan ayrılmak olduğuna ilişkin ortaya koyduğu gerekçelerle önemli ölçüde örtüşmektedir. Ahtisaari, söz konusu raporunda, Kosova'da Arnavut çoğunluğa karşı Sırbistan'ın uygulamış olduğu sistematik ayrımcılığa, buna tepki olarak Arnavutların silahlı direniş başlatmasına ve 1990'lı yıllarda Belgrad'ın daha da kesifleşen baskı ve zulmüne atıf yapmaktadır. (6. Paragraf) Raporda ifade edilen şu görüşler, konumuz açısından büyük önem taşımaktadır:

*Kosova halkının büyük çoğunluğu için Kosova'da Sırp yönetiminin yeniden tesisi kabul edilemez. Şiddetli bir muhalefetle karşılaşmaksızın Belgrad burada yeniden denetim kuramaz. Sırbistan'ın sınırları içinde kalacak olan bir Kosova'da özerklik –bu özerlik ne denli ulusal nitelikli olsa da- kalıcı olacak bir formül değildir. (7. Paragraf)*

Ahtisaari'ye göre, Kosova'nın uluslararası bir yönetim altına konması da bir seçenek olmaktan çıkmıştır. (8. Paragraf) O nedenle, raporda, Kosova için nihaî çözüm şöylece ifade edilmiştir: "siyasî olarak istikrarlı ve iktisadî olarak ayakta durabilir bir Kosova için tek seçenek bağımsızlıktır." (4. Paragraf)

Ahtisaari'nin Kosova'ya ilişkin yaptığı tasvir, bir bakıma Keşmir'i de resmetmektedir. Benzer şekilde, Keşmirli Müslümanların mağduriyetini giderecek herhangi bir çözüm çerçevesi mevcut olmadığından, 'son çare' olarak self-determinasyon hakkı temelinde Keşmir'in Hindistan'dan ayrılması tek seçenek gibi görünmektedir. O nedenle, uluslararası toplumun bu vahim soruna el atması artık bir zorunluluk hâline gelmiştir.

'Son çare' olarak ayrılık hakkı doktrini çerçevesinde, BM Güvenlik Konseyi'nin, başka bazı BM kurumlarıyla eşgüdüm içinde, Doğu Timor ve Güney Sudan krizlerinde izlemiş olduğu ve bu iki coğrafyada sırasıyla 2002 ve 2011'de bağımsız devletlerin kurulmasıyla neticelenen stratejinin<sup>1</sup> bir benzerini Keşmir Sorunu için de izlemesi gerekir. Hem Doğu Timor hem de Güney Sudan krizlerinde Güvenlik Konseyi'nin bunları değerlendirme biçimi ve buna bağlı olarak izlemiş olduğu strateji kabaca şöyle olmuştur: bu iki bölgede devletin (sırasıyla Endonezya ve Sudan) işlemiş/işlemekte olduğu insan hakları ihlalleri ve insanlığa karşı suçlar uluslararası barış ve güvenliği tehlikeye atmaktadır; insanî müdahale hakkı çerçevesinde (Güney Sudan bağlamında, aynı zamanda, Koruma Sorumluluğu İlkesi çerçevesinde) bu ihlalleri önlemek gerekir; hem Doğu Timorlular hem de Güney Sudanlılar self-determinasyon hakkına sahip olan 'halk'lardır; her iki halkın sınırları içinde yaşadıkları devletle ve oradaki çoğunlukla barış içinde bir arada yaşama şansı kalmamıştır; söz konusu devletler, Doğu Timorluların ve Güney Sudanlıların ayrılma hakkını kaba güçle engellemek istemiş/istemektedir; o nedenle Güvenlik Konseyi'nin, ihlâlci devletlere karşı, ambargo uygulamak ve bölgeye BM barış gücü askerlerini göndermek de dâhil olmak üzere, baskı kurması gerekir; uluslararası baskıların nihaî amacı, bu iki devletin direncini kırarak, her iki bölgede halkın bağımsızlık taleplerini kuvveden fiile geçirecek olan referandumun (halkoyu) yapılmasını sağlamaktır.

Bu hareket hattının bir benzerinin Keşmir için de hayata geçirilmesi gerekir. Keşmir'deki Hint işgalci güçlerin sebebiyet verdiği ihlallerin, Doğu Timor halkının işgalci Endonezya ordusunun elinde çektiklerinden daha az vahim olduğu herhalde ileri sürülemez. Hindistan ile Pakistan'ın Keşmir nedeniyle bugüne dek üç kez savaşmış olduğu dikkate alınırsa, bu krizin uluslararası barış ve güvenliğe yönelttiği tehdidin, Doğu Timor'da yaşanan krizin yol açtığı tehditten çok daha kapsamlı olduğu görülecektir. O nedenle, bu büyük trajediye son vermek üzere, BM Güvenlik Konseyi, bu bölgedeki insan hakları ihlallerinin ve insanlığa karşı suçların uluslararası barış ve güvenliği tehlikeye attığı gerekçesiyle, Hindistan'a karşı, Koruma Sorumluluğu ilkesi ve insanî müdahale hakkı çerçevesinde harekete geçebilir. Bu çerçevede, Konsey, Hindistan'a ambargo uygulamak ve Keşmir'e BM barış gücü askerlerini göndermek gibi seçenekleri de göz önünde bulundurarak, bu ülkeye baskı uygulayabilir. Bu süreç sonunda, Keşmir'de,

<sup>1</sup> Doğu Timor'a ilişkin kabul edilen Güvenlik Konseyi kararları: S/RES/1236, 7 Mayıs 1999, <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1236>; S/RES/1246, 11 Haziran 1999, <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1246>; S/RES/1264, 15 Eylül 1999, <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1264>; S/RES/1272, 25 Ekim 1999, <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1272>. Güney Sudan'a ilişkin kabul edilen Güvenlik Konseyi kararları: S/RES/1547, 11 Haziran 2004, <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1547>; S/RES/1574, 19 Kasım 2004, <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1574>; S/RES/1590, 24 Mart 2005, <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1590>; S/RES/1919, 29 Nisan 2010, <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1919>.

halkın Hindistan'dan ayrılmak isteyip istemediğini ortaya koymak amacıyla bir plebisit düzenlenebilir. Kuşkusuz Konsey'in böyle bir hareket hattını benimsemesi pek kolay görünmemektedir. Daimî üyelerin bu yönde bir uzlaşıda bulunması olağandışı bir durum olacaktır. Pakistan ile Çin arasındaki yakın bağlaşıklığın Rusya ile Hindistan arasındaki yakınlık ile dengelendiği unutulmamalıdır. Dahası, kendi egemenliği altındaki Doğu Türkistan'da Uygur Müslümanlarının benzer bir özgürlük mücadelesini bastırmak için topluluğun bütününe karşı insanlık suçları işleyen ve bu topluluğa mensup bireylere karşı vahim düzeyde insan hakları ihlallerinde bulunan Çin'in, Güvenlik Konseyi'nde Keşmir konusunda self-determinasyon yanlısı bir tutum alması, pek ihtimal dâhilinde değildir. Diğer üyelerin büyük çoğunluğunun da önemli bir güç olan Hindistan'ı karşılarına almalarına yol açacak böyle bir yaklaşıma 'sıcak' bakacaklarını söylemek, aşırı iyimserlik olacaktır.

Şayet Güvenlik Konseyi yukarıda sözü edilen hareket hattını benimsemezse, bu durumda, konu, Konsey üyelerinin çoğunluğunca 1950'de BM Genel Kurulu'nda kabul edilen 'Barış İçin Birleşme' kararı (Resolution 377 on Uniting for Peace, 1950) çerçevesinde BM Genel Kurulu'na getirilebilir. Bu organ içinde Genel Kurul üyeleri üçte ikilik oy çokluğuyla Keşmir'in Hindistan'dan ayrılmasını sağlamak amacıyla işgalci Hindistan'a karşı her türden yaptırım kararı alınmasını ve baskı uygulanmasını "tavsiye edebilir". Ne var ki, bölünme korkusu yaşayan birçok devletin varlığı dikkate alındığında, bunun da kolay bir seçenek olmadığı baştan kabul edilmelidir.

Başta BM olmak üzere, uluslararası kurumlar ve mekanizmalar yoluyla bu hedefi hayata geçirmenin zorluğu, pek çok nedenle Keşmir'de 'son çare' olarak ayrılığın en mâkul seçenek olduğu gerçeğini göz ardı etmemizi gerektirmemektedir. Bunun başlıca nedenleri şunlardır:

Birincisi, Hint güçlerin Keşmir'deki baskı, zulüm ve vahşeti âdeta sınır tanımamaktadır. 1990'larda Hindu Pandit'lerin bu bölgeyi terk etmesinden sonra hemen hemen hiçbir gayrimüslimin kalmadığı Keşmir'in bütünü, o günden bu yana Hint güvenlik güçlerince âdeta bir 'serbest atış' bölgesi hâline getirilmiş, tüm Keşmirli 'düşman' olarak etiketlenmiştir. Sıradan insanlar güvenlik güçlerince ya silahlı militan ya da onların destekçisi olarak görülmüş, bunlara yönelik her türlü keyfi davranışlar vakayî âdiye hâline gelmiştir. Tecavüzler, yargısız infazlar, işkenceler ve aileleri, köyleri ve mahalleleri hedef alan misilleme amaçlı kolektif cezalandırmalar, bu bölgede oldukça yaygındır. Bütün bunların sorumlusu sadece resmî güvenlik güçleri değil, aynı zamanda Hint paramiliter güçlerdir. Bu güçler askerlere taş atan çocuklara kurşunla karşılık vermekte, insan hakları eylemcilerini, sağlık görevlilerini ve gazetecileri hedef tahtasına koymakta beis görmemektedir. (Hasbrouck, 2014: 2) Müslüman nüfusun 8,5-9 milyon civarında olduğu Keşmir'de kabaca 1990-2015 yılları arasındaki 25 yıllık sürede, Keşmir'deki bazı insan hakları örgütlerinin iddiasına göre, en az 100 bin Keşmirli Hint güvenlik güçlerince katledilmiştir.<sup>1</sup> Bu tablo herhâlde durumun vahametini ziyadesiyle ortaya koymaktadır.

İkincisi, Keşmir halkı self-determinasyon hakkına dayanarak Hindistan'a karşı bağımsızlık mücadelesi vermektedir. Her ne kadar Hindistan Keşmir'de yaşananları, "tarihsel bir uyuşmazlık konusu", "terörizme ve teröristlere karşı mücadele", "sekülerizm ile köktendincilik arasında vuku bulan çatışma", ya da "Müslüman-Hindu karşıtlığı" olarak tasvir etmeye çalışsa da, işin doğrusu, burada self-determinasyon temelinde bir ulusal bağımsızlık mücadelesi verilmektedir. (Hasbrouck, 2014: 2) Self-determinasyon kuşkusuz bir insan hakkıdır. Bir halkın *müşterek* özgürlüğünün sağlanmasıyla, onların *ferdî* insan haklarının da hayata geçirilmesi imkân dâhiline girer. Başka bir deyişle, bir bütün olarak bir topluluğun ('halk') sahip olduğu self-determinasyon hakkı, aynı zamanda başka insan haklarının var oluş şartlarının belki de en önde gelenidir. Hasbrouck tüm Keşmirliyi kuşatan bu kolektif özgürlük arayışını şöyle tasvir etmektedir:

*Keşmir ulusal hareketinin ana talebi, genellikle özgürlük olarak tercüme edilen 'Azâdi'dir. Peki ama bu kelime kesin olarak ne anlama gelmektedir? Yabancı gözlemcilerin bazılarının bu hususta kafaları karışık olduğu hâlde, Keşmirlilerin kendileri şaşırtıcı derecede net, tutarlı ve bütünlüklü bir duruşa sahiptir: Onlarca yıldır, Hint yönetiminin gerçekleştirileceğine ilişkin söz verdiği...ve BM Güvenlik Konseyi'nin Hindistan, Pakistan ve ABD dâhil olmak üzere tüm daimî üyeleri*

<sup>1</sup> Bakınız, örneğin, *The Express Tribune*, 10 Ağustos 2011. Burada verilen rakamların 2011 yılına ait olduğu düşünüldüğünde ve Keşmir'deki vahşetin o tarihten sonra da hız kesmediği dikkate alındığında, Hint güvenlik güçlerince öldürülen Keşmirlilerin sayısının 100 binin çok üzerinde olduğunu ileri sürmek mümkündür.



tarafından kabul edilen kararda desteğini bulan, Keşmir'in statüsüne ilişkin plebisit yapılmasına yönelik çağrı hepsinin ortak talebidir. (Hasbrouck, 2014: 3)

Keşmir için bağımsızlık dışında hiçbir seçenek bu sorunu bir hâl çaresine koyamaz. Bunun nedeni çok açıktır: "Keşmir'deki diğer insan hakları sorunları, self-determinasyon hakkına ilişkin insan hakkı sorunu çözülmeden halledilemez." (Hasbrouck, 2014: 3)

Üçüncüsü, Hindistan, olası bir plebisitin neticesinden ürktüğü için, bölgede plebisit yapılmasına onlarca yıldır karşı çıkmaktadır. Hindistan, plebisit yapılması durumunda, bölge halkının büyük çoğunluğunun bağımsızlıktan yana tercihte bulunacağını iyi bilmektedir. (Hasbrouck, 2014: 4)

Uluslararası Adalet Divanı, Kosova'nın tek taraflı olarak almış olduğu bağımsızlık kararına ilişkin olarak kendisinden istenen 'danışma görüşü' çerçevesinde, 2010 yılında, bu durumun uluslararası hukuka herhangi bir aykırılık teşkil etmediğini ifade etmiştir. (ICJ, 2010) Buradan çıkacak sonuç şudur: sömürgecilik-sonrası dönemde, bir 'halk', şayet self-determinasyon hakkı çerçevesinde 'son çare' olarak ülkesi içinde yaşadığı devletten ayrılarak bağımsızlık elde etmişse, bu durum uluslararası hukuk açısından sorun teşkil etmemektedir. Burada sözü edilen bağımsızlık, ister, söz konusu halkın kendi mücadelesi sonucunda elde edilmiş olsun, isterse de söz gelimi, BM Güvenlik Konseyi'nin 'insanî müdahale hakkı'na (ve Koruma Sorumluluğu İlkesi'ne) dayanarak almış olduğu askerî zorlama tedbiri mahiyetinde olsun, durum değişmemektedir: Her iki durumda da uluslararası hukuk açısından bu bağımsızlığı 'hükümsüz' kılacak herhangi bir engel söz konusu değildir.

## SONUÇ

Uluslararası hukuk açısından Keşmir bugün Hindistan'ın parçası olmakla birlikte, bu makalede ortaya konan tarihî hakikatler, self-determinasyon hakkı ve gelişen uluslararası hukuk çerçevesinde, bu egemenliğin çok 'sorunlu' olduğu ifade edilmelidir. Hindistan, bir yandan, evrenselliği ve bağlayıcılığı kuşku götürmeyen 1945 tarihli BM Kurucu Andlaşması, bir yandan da BM içindeki farklı kurumların bugüne dek almış olduğu ve *inter alia* bu bölgede plebisit yapılmasını öngören kararlar çerçevesinde, Keşmir halkının ayrılma hakkını tanıma sorumluluğu ile karşı karşıyadır. Kuşkusuz, Keşmir'e ilişkin olarak kabul edilmiş olan BM kararlarının, BM Kurucu Andlaşması'nın VII. Bölümü çerçevesinde değil de uyuşmazlıkların barışçıl yollarla çözümünü düzenleyen ve Konsey'e bu hususlarda yalnızca 'tavsiye' yetkisi veren VI. Bölüm kapsamında alındığından yola çıkılarak, BM'nin Keşmir sorununu çözmek amacıyla Hindistan'a yönelik olarak yaptırımlar ya da askerî güç kullanımını öngören kararlar almak gibi bir yükümlülüğünün olmadığı ileri sürülebilir. Nitekim 2001 yılında, dönemin BM Genel Sekreteri Kofi Annan, Hindistan ve Pakistan'a yaptığı bir ziyaret sırasında, Keşmir'e ilişkin olarak alınmış olan BM kararlarının bağlayıcı olmaması nedeniyle, buraya BM'nin müdahalesinin beklenmemesi gerektiğini ima etme kastıyla, Keşmir Sorunu'nun (1990'da Kuveyt'i işgali sonrası) Irak ve Doğu Timor'la karıştırılmaması gerektiğini ifade etmiştir. (Rediff News, 2004.

Ne var ki, BM'nin Keşmir'e ilişkin almış olduğu kararların BM Kurucu Andlaşması'nın VII. Bölümünün kapsamı dışında olması, Hindistan'ın bu kararlara uyma yükümlülüğü olmadığını göstermez. Şayet BM Güvenlik Konseyi'nin bu bölümün çerçevesi içinde olmayan kararlarının hiçbir hukukî ya da siyasî sonuçları olmayacak idiyse, bu durumda BM'yi 'evrensel' bir örgüt olma iddiasıyla kurmanın bir anlamı da olmazdı. Kaldı ki, BM Genel Kurulu'nun, söz gelimi, sömürgeciliğe ya da insan haklarına ilişkin olarak kabul etmiş olduğu bildirimlerin bazıları, yapılageliş kuralı olarak bağlayıcı hâle gelmiştir. Dahası, Keşmir sorunu nedeniyle Hindistan ve Pakistan birkaç kez savaşa girmiştir ki, bu durum, uluslararası barış ve güvenliğe yönelik bir ihlâl olduğundan, BM Güvenlik Konseyi'nin konuya ilişkin 'etkili' karar alması bir bakıma zorunludur. Son olarak, belirtelim ki, işgal, tehdit ve şantaj gibi eylemlerin uluslararası hukukça yasaklanmış olması bir yana, bu yasaklar, uluslararası hukuk içinde en üstün normu oluşturan *jus cogens* (âmir hükümler) hâline gelmiştir. Hindistan'ın Keşmir'deki varlığı, burada sözü edilen hukuksuzluğun bir hasılası olarak ortaya çıkmıştır. O nedenle, başta BM olmak üzere, uluslararası toplumun Hindistan'a karşı harekete geçmesi zorunlu hâle gelmiştir.

Keşmir'in yukarıda sözü edilen ve Hindistan'la Pakistan'ı karşı karşıya getiren tarihî arka planı olmasaydı dahi, bu çalışmada ortaya konduğu üzere, Keşmirîlilerin, 'son çare' olarak self-determinasyon haklarına dayanarak Hindistan'dan ayrılma hakkına sahip oldukları rahatlıkla ileri sürülebilir. Bir önceki bölümde, Keşmir'de çözüme yönelik tüm yolların tükendiğinden söz edilmişti. Bir yandan Hint güvenlik güçlerinin onlarca yıldır bu bölgede sergilemiş olduğu vahşet ve işlediği insanlığa karşı suçları, bir yandan



da Hint devletinin son yıllarda daha da kötüleşen dışlayıcı ve dayatmacı politikaları, sömürge bağlamı dışında, istisnaî durumlardaki ayrılma hakkının Keşmirliiler için de mevcut olduğunu göstermektedir. Başka bir deyişle, bugün, Keşmir'in Hindistan'dan ayrılması, bu makalede incelenen uluslararası sözleşmelerin ve bildirimlerin ve bunların yanı sıra, doktrinlerdeki gelişmelerin ve mahkeme kararlarının beraberce anlamını ve bağlamını tebâruz ettirdikleri self-determinasyon hakkına uygun bir durum teşkil etmektedir. Keşmir'deki Müslümanlar bir *halktır*; bunlar *kolektif* bir kimliğe sahiptir. Dahası, bu halkın kendi geleceğine özgür iradesiyle kendisinin karar vermek istediği onlarca yıldır defalarca kanıtlanmıştır.

Bütün bu nedenlerle, Keşmir'de plebisite imkân sağlanması, bu bölgenin geleceğine ilişkin olarak alınabilecek en isabetli karar olacaktır. Bu yöntem ve bunun ima ettiği sonuç, hukuken de bölgede üçte ikilik çoğunluğu oluşturan Müslüman halkın geleceği açısından en mâkul seçenek olacaktır. Bu makalede, plebisit ve referandumların, self-determinasyon hakkı çerçevesinde İkinci Dünya Savaşı sonrasında ve hatta iki dünya savaşı arasındaki dönemde birçok kez uygulanan bir yöntem olduğu, üstelik bunun hem uluslararası hukuk hem de demokrasi açısından müspet karşılanan bir yöntem olduğu ifade edilmiştir. Nitekim bu yöntem, hem, söz gelimi, Doğu Timor'un hem Kosova'nın ve hem de Güney Sudan'ın bağımsızlığına giden süreçte, bir yandan halkın iradesinin hangi yönde tecelli ettiğini göstermiş, bir yandan da bu bağımsızlık hareketlerinin uluslararası hukuka uygunluğunun başta gelen işaret taşlarından birisi olmuştur. Benzer bir sürecin Keşmir halkı için de uygulamaya sokulması hususunda uluslararası toplumun elini taşın altına sokmasının vakti gelmiş ve hatta geçmektedir.

Pek çok açıdan, Filistin Sorunu ile Keşmir Sorunu'na sebebiyet veren olaylar silsilesi arasında şaşırtıcı benzerlikler vardır. Aynen Keşmir Sorunu gibi, Filistin Sorunu da bir İngiliz sömürgecilik mirasıdır. Bu sorun, mandater Britanya İmparatorluğunun Birinci Dünya Savaşı sonrasında Filistin'e Siyonist yerleşimcilerin göçünü mümkün kılan ve bu topraklarda onlar için 'ulusal yurt' kurmayı öngören gayrı-hukukî ve gayri-ahlaki politikalarının bir sonucu olarak zuhur etmiştir. BM'nin her iki sorunu ele alış biçimi de birbirine benzemektedir. Her ikisine ilişkin olarak BM'nin almış olduğu kararlar, BM Kurucu Andlaşması'nın VI. Bölümü çerçevesinde kabul edilmiştir. Hem Keşmir hem de Filistin'e ilişkin kararlarda, birinde Hint, diğerinde Siyonist işgalcilerin (en azından 1967'de) (Resolution 242, 1967), ele geçirdikleri topraklardan geri çekilmeleri çağırısı yapıldığında, bu kararların herhangi bir eylem planı ya da zecrî tedbir içermediği görölmüştür. Her iki halkın –Filistinliler ve Keşmirli Müslümanlar- self-determinasyon hakkını kabul ve teyit eden BM kararları da benzer şekilde, 'etkili' olmaktan uzak kararlardır. Hem Keşmir hem de Filistin sorununda, bu mazlum halkların beklentisinin aksine, bunların self-determinasyon haklarının daha büyük bir devletçe (Filistin'de önce mandater Britanya, sonra Siyonist İsrail; Keşmir'de ise Hindistan) gasp edildiği görölmüştür. Her ikisinde de BM, kendi organlarınca alınmış olan 'yumuşak' (bağlayıcı olmayan) kararların gereğini yapmaktan uzak kalmıştır. Bugün hem Filistinliler hem de Keşmirliiler acımasız bir işgalin ve rutin hâle gelmiş olan insanlık suçlarının ve vahim insan hakları ihlallerinin gölgesinde âdeta bir varoluş mücadelesi vermektedir. Hâkim uluslararası düzen ve başta BM olmak üzere onun başlıca kurumları ise bu trajediyi sessizce izlemektedir.

## KAYNAKÇA

- 242 sayılı BM Güvenlik Konseyi kararı. (22 Kasım 1967), <http://unispal.un.org/unispal.nsf/0/7D35E1F729DF491C85256EE700686136>
- Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo. (22 Temmuz 2010). Advisory Opinion. *I.C.J. Reports*, <https://www.icj-cij.org/files/case-related/141/141-20100722-ADV-01-00-EN.pdf>
- Aljazeera English, "Kashmir Muslims fear demographic shift as thousands get residency". (28 Haziran 2020), <https://www.aljazeera.com/news/2020/06/kashmir-muslims-fear-demographic-shift-thousands-residency-200627103940283.html>
- Ataöv. T. (1960). "Keşmir Meselesinin Önemi". *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 15(1), 195-214.
- Birleşmiş Milletler Antlaşması Doğrultusunda Devletler Arasında Dostça İlişkiler ve İşbirliğine İlişkin Uluslararası Hukuk İlkeleri Konusundaki Bildirge, United Nations General Assembly Resolution No. 2625. (24 Ekim 1970), [http://www.unicankara.org.tr/doc\\_pdf/2625\(XXV\)\\_24\\_Ekim\\_1970.pdf](http://www.unicankara.org.tr/doc_pdf/2625(XXV)_24_Ekim_1970.pdf)
- Capotorti, F. (1979). Special Rapporteur of the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, Study on the rights of persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities, Cenevre: UN, E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1, <https://digitallibrary.un.org/record/10387?ln=en>
- Cassese, A. (1988). *International Law in a Divided World*. Oxford: Clarendon Press.
- Charter of the United Nations. (26 Haziran 1945), <https://treaties.un.org/doc/publication/ctc/uncharter.pdf>
- Dickinson, R. (2009). "Twenty-First Century Self-Determination: Implications of the Kosovo Status Settlement for Tibet". *Arizona Journal of International & Comparative Law*, 26(3), 547-582.
- Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi. (16 Aralık 1966), [http://www.unicankara.org.tr/doc\\_pdf/metin134.pdf](http://www.unicankara.org.tr/doc_pdf/metin134.pdf)
- Ermacora, F. (1983). "The Protection of Minorities before the United Nations". *Recueil des Cours*, Academie de Droit International, 182, 251-370.
- Franck, Thomas M. (1988). "Legitimacy in the International System". *The American Journal of International Law*, 82(4), 705-759.
- Government of India's letter to the Security Council, 31 Aralık 1947, <https://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/kasindia.htm>
- Hasbrouck, E. (2 Ekim 2014). "Kashmir, self-determination, and human rights". Presentation as part of a panel on "Kashmiris: A Forgotten People", presentation as part of a panel on "Kashmiris: A Forgotten People". New York: Cornell University, <http://www.hasbrouck.org/kashmirs>
- Heymann, K. (2003). "Earned Sovereignty for Kashmir: The Legal Methodology to Avoiding a Nuclear Holocaust". *American University International Law Review*, 19(1), 153-200.
- Human Rights Watch (Eylül 2006). "Human Rights Violations in Azad Kashmir", 18(12) (C), 1-71, <https://www.hrw.org/reports/2006/pakistan0906/>
- Indian Independence Act (18 Temmuz 1947), [https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1947/30/pdfs/ukpga\\_19470030\\_en.pdf](https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1947/30/pdfs/ukpga_19470030_en.pdf)
- Instrument of Accession of Jammu and Kashmir State (26 Ekim 1947), [https://www.satp.org/satporgetp/countries/india/states/jandk/documents/actsandordinances/instrument\\_accession.htm](https://www.satp.org/satporgetp/countries/india/states/jandk/documents/actsandordinances/instrument_accession.htm)
- Jammu and Kashmir Official Portal, "Demographics", <https://jk.gov.in/jammukashmir/?q=demographics>
- Khan, Raja M. (2015). "Kashmir Dispute: A Legal Perspective". *NDU Journal*, 135-160.
- Kirk, W. ve Akhtar, R. (31 Ekim 2019). "Jammu and Kashmir". *Encyclopedia Britannica*, <https://www.britannica.com/place/Jammu-and-Kashmir>

- Lone, Fozia N. (2018). *Historical Title, Self-Determination and the Kashmir Question*,  
Leiden/Boston: Brill Nijhoff.
- "Low expectations from Indo-Pak talks". (26 Haziran 2004). *Rediff News*.
- Majid, A. ve Hussain, M. (2016). "Kashmir: A Conflict between India and Pakistan". *South Asian Studies*, 31(1), 149 –159.
- "Majority in Kashmir Valley want independence: poll". (13 Ağustos 2007). Reuters Staff,  
<https://www.reuters.com/article/us-kashmir-poll-idUSDEL29179620070813>
- Mayfield, Robert C. (1955). "A Geographic Study of the Kashmir Issue." *Geographical Review*,  
45(2), 181–196.
- Medenî ve Siyasî Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme. (16 Aralık 1966), <https://tihv.org.tr/wp-content/uploads/2020/04/bm-siyasi-ve-medeni-haklar-uluslararası-sozlesmesi.pdf>
- Mishra, P. (26 Ağustos 2008). "A Jihad Grows in Kashmir". *New York Times*.
- Morris, H. (1997). "Self-Determination: An Affirmative Right or Mere Rhetoric?". *ILSA Journal of International and Comparative Law*, 4, 201-220.
- Naldi, G. (1999). "The East Timor Case and the Role of the International Court of Justice in the Evolution of the Right of Peoples to Self-determination". *Australian Journal of Human Rights*, 5(1), 106-135.
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, "Update of the Situation of Human Rights in Indian-Administered Kashmir and Pakistan-Administered Kashmir from May 2018 to April 2019". (8 Temmuz 2019), 1-41,  
[https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/KashmirUpdateReport\\_8July2019.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/KashmirUpdateReport_8July2019.pdf)
- S/726 (21 Nisan 1948), <http://unscr.com/en/resolutions/doc/47>
- S/RES/1236, 7 Mayıs 1999, <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1236>
- S/RES/1246, 11 Haziran 1999, <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1246>
- S/RES/1264, 15 Eylül 1999, <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1264>
- S/RES/1272, 25 Ekim 1999, <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1272>
- S/RES/1547, 11 Haziran 2004, <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1547>
- S/RES/1574, 19 Kasım 2004, <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1574>
- S/RES/1590, 24 Mart 2005, <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1590>
- S/RES/1919, 29 Nisan 2010, <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1919>
- Schwebel, Stephen M. (26 – 28 Nisan 1979). "The Effect of Resolutions of the U.N. General Assembly on Customary International Law". *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)*, 73, 301-309.
- Simon, Thomas W. (2011). "Remedial Secession: What the Law Should Have Done, From Katanga to Kosovo". *Georgia Journal of International and Comparative Law*, 40, 105-173.
- Slater, J. (12 Haziran 2002). "Even as Tensions Ease, Control of Kashmir Remains Flashpoint".  
*The Wall Street Journal*.
- Sömürge İdaresi Altındaki Ülkelere ve Halklara Bağımsızlık Verilmesine İlişkin Bildiri, 1514 sayılı BM Genel Kurul Kararı. (14 Aralık 1960), 66-67,  
[http://inhak.adalet.gov.tr/Resimler/Dokuman/2312020095937bm\\_38.pdf](http://inhak.adalet.gov.tr/Resimler/Dokuman/2312020095937bm_38.pdf)
- Sterio, M. (2013). *The Right to Self-Determination under International Law*. London ve Newyork: Routledge.

- Suksi, M. (2018). "The referendum as an instrument for decision-making in autonomy-related situations", P. Hilpold (der.), *Autonomy and Self-determination: Between Legal Assertions and Utopian Aspirations*. UK/USA: Edward Elgar, 97-137.
- Supreme Court of Canada. (20 Ağustos 1998). *Secession of Quebec*, <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/1643/index.do>
- Şahbaz, D. (2019). *İki Ulus Teorisi Işığında Pakistan'ın Kuruluşu ve Bir Sorunsal Olarak Keşmir*. Yayınlanmamış doktora tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Text of Lord Mountbatten's letter dated 27 October 1947 to signify his acceptance of the Instrument of Accession signed by the Kashmir Maharaja, <https://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/kasmount.htm>
- The Delhi Agreement. (24 Temmuz 1952), [https://www.satp.org/satporgtp/countries/india/states/jandk/documents/papers/delhi\\_agreement\\_1952.htm](https://www.satp.org/satporgtp/countries/india/states/jandk/documents/papers/delhi_agreement_1952.htm)
- The Express Tribune*. (10 Ağustos 2011).
- Tomuschat, C. (2006). "Secession and Self-Determination", M. G. Kohen (der.). *Secession: International Law Perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press, 23-45.
- UN General Assembly Resolution 377 on Uniting for Peace. (3 Kasım 1950), 10-12, <http://www.un.org/depts/dhl/landmark/pdf/ares377e.pdf>
- UN Security Council Resolution No. 38 (17 Ocak 1948), 39 (20 Ocak 1948), 47 (21 Nisan 1948), 51 (3 Haziran 1948), <http://mofa.gov.pk/wp-content/uploads/2020/01/1948-Resolutions-38-39-47-51.pdf>
- UN Security Council Resolution No. 80 (14 Mart 1950), <http://mofa.gov.pk/wp-content/uploads/2020/01/1950-Resolution-80.pdf>
- UN Security Council Resolution No. 91 (30 Mart 1951), <http://mofa.gov.pk/wp-content/uploads/2020/01/1951-Resolution-91.pdf>
- UN Security Council Resolution No. 98 (23 Aralık 1952), <http://mofa.gov.pk/wp-content/uploads/2020/01/1952-Resolution-98.pdf>
- UN Security Council Resolution No. 122. (24 Ocak 1957), <https://digitallibrary.un.org/record/112095>
- United Nations Office of the Special Envoy for Kosovo, Report of the Special Envoy of the Secretary-General on Kosovo's Future Status. (26 Mart 2007). U.N. Doc. S/2007/168, [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/4BF3EA59396D0797852572AA007977D0-Full\\_Report.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/4BF3EA59396D0797852572AA007977D0-Full_Report.pdf)
- "Update of the Situation of Human Rights in Indian-Administered Kashmir and Pakistan-Administered Kashmir from May 2018 to April 2019" (PDF). (8 Temmuz 2019). Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, [https://www.ohchr.org/Documents/Countries/IN/KashmirUpdateReport\\_8July2019.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Countries/IN/KashmirUpdateReport_8July2019.pdf)
- Vienna Convention on the Law of Treaties. (23 Mayıs 1969), [https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1\\_1\\_1969.pdf](https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf)
- Westcott, Stephen P. (29 Mayıs 2020). "The Case of UN Involvement in Jammu and Kashmir", <https://www.e-ir.info/2020/05/29/the-case-of-un-involvement-in-jammu-and-kashmir/>
- White, Robin C.A. (1981). "Self-determination: Time for a Re-Assessment?". *Netherlands International Law Review*, 28(2), 147 – 170.
- "World Population" (2020), <http://www.populationu.com/in/jammu-and-kashmir-population>.

## **Sustainable Food System Applications in the European Union: An Appraisal on Food Donation**

### **Avrupa Birliği'nde Sürdürülebilir Gıda Sistemi Uygulamaları: Gıda Bağışı Üzerine Bir Değerlendirme**

**Berfin ÇAKIN<sup>1</sup>**

Journal of Civilization Studies  
Volume 6, Issue 2, pp. 73-86  
December 2021

DOI: 10.52539/mad.1028606

Received: 26.11.2021

Accepted: 30.12.2021

© The Author(s) 2021

For reprints and permissions:  
<https://dergipark.org.tr/tr/pub/ma>

#### **Abstract**

*Food donation is generally regarded with its social benefits on society while its environmental benefits are often neglected. The main rationale behind this approach is choosing waste disposal methods is a relatively easier alternative, because the changes in the existing system result in the profit loss of economic interest groups and require more integrated policy frameworks in member states. This article discusses food donation as a tool in the sustainable food policy design of the European Union (EU) and suggests that food donation should be prioritised in the food waste hierarchy to improve all sustainability dimensions. The absence of a distinct and common food policy in the EU and failures to design an integrated policy is identified as key problems. Based on selected EU documents and Multi-Criteria Method, this research concluded that the EU should form a common food policy separated from the common agricultural policy, increase the role of environmental stakeholders and put integrated regulations among member states into action.*

**Key Words:** Food Policy, Sustainability, European Union, Food Donation.

#### **Özet**

*Gıda bağışı genellikle toplum üzerindeki sosyal faydaları ile değerlendirilirken, çevresel faydaları ihmal edilmektedir. Bu yaklaşımın arkasındaki temel mantık, mevcut sistemdeki değişikliklerin ekonomik çıkar gruplarının kar kaybına yol açması ve üye ülkelerde daha entegre politikalar gerektirmesi sebebiyle atık yöntemlerini seçmenin nispeten daha kolay bir alternatif olmasıdır. Bu makale, Avrupa Birliği'nin (AB) sürdürülebilir gıda politikası tasarımı bir araç olarak gıda bağışını tartışmakta ve tüm sürdürülebilirlik boyutlarını iyileştirmek için gıda bağışına, gıda atığı hiyerarşisinde öncelik verilmesi gerektiğini önermektedir. AB'de ayrı ve ortak bir gıda politikasının olmaması ve entegre bir politika tasarlamadaki başarısızlıklar temel sorunlar olarak tanımlanmaktadır. Seçilen AB belgelerine ve Çok Kriterli Yönteme dayanan bu araştırma, AB'nin ortak tarım politikasından ayrı, ortak bir gıda politikası oluşturması, çevre paydaşlarının rolünü artırması ve üye ülkeler arasında entegre olmuş düzenlemeleri hayata geçirmesi gerektiği sonucuna varmıştır.*

**Anahtar Kelimeler:** Gıda Politikası, Sürdürülebilirlik, Avrupa Birliği, Gıda Bağışı.

<sup>1</sup> Doktora Öğrencisi, İstanbul Medeniyet Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, berfincakin@gmail.com, ORCID: 0000-0003-2859-4317



## **INTRODUCTION**

*"Traditionally, it is considered courteous to prepare more food for a meal than can be eaten and it is customary to have leftover food."*

One of the environmental performance reviews in Korea from OECD (2006)

Sustainable food policy is one of the primary policy designs for the health of the next generations. Food waste prevention is an essential tool for sustainable development, which requires a new policy design to maintain sustainability in food policies. In terms of sustainable development, reducing food waste, increasing food donations to food charities or food banks, and recycling unavoidable food waste should be principal aims to cope with food waste (Food Waste Reduction Alliance, 2019). In the food chain, food is thrown away or destroyed in other parts of the chain. For instance, farmers do not bring certain products to the markets because they are not "perfect"; the food processing industry also throws away a part of their products (Esnouf et al., 2013). In contrast, food donation is a vital resource to prevent hunger around the world. Especially unsold food in supermarkets, due to labelling mistakes, are essential parts of food donation. In terms of the EU, there are many uncertainties in food donation due to a lack of common policy design. First of all, there is no previous data that specifies the impacts of food donation, which causes unpredictability of food donation effects in the long term. Second, uncertainties on existing directives cause confusion between donors and recipients because there is no clear information regarding responsibilities. Third, the transfer of food donations and responsible institutions are not clear in the regulation.

In particular, supermarkets with the biggest food resource for food donation are reluctant to implement this project. Because the EU, as a transnational actor, is not directly interlocutor with local supermarkets in the countries. Therefore, national policy is more dominant than the EU's food policy but it also harms food donation plans and sustainability goals in the countries. The vital thing about donation is its relevance with other sustainability issues like health, poverty, access to healthy food for poor people, economic competition for the supermarkets, etc. Due to the importance of edible food, a concrete policy design implemented by all member countries is a must. Currently, the EU does not have a distinct food policy<sup>1</sup>, but several key regulations that consist of General Food Law (Regulation EC 2002/178), Food Hygiene Package (Regulation EC 2021/382 for food allergen management, redistribution of food and food safety culture; Regulation EC 2021/1374 for food of animal origin), Food Labeling and Durability Regulation EC 2011/1169, Tax on Food Donation (The Council Directive 2006/112/EC) are used to regulate food donation and food waste policy among member countries.

Although recent studies have focused on food waste mechanisms, handling food donation as a tool to improve sustainability has relatively been understudied. There is a systematic effort within the EU for regulating food donation and food policy in general terms, while the lack of strict and integrative regulations as well as the consolidation of data are obvious. Furthermore, there are no legal sanctions for food authorities that are in charge of food donation. Providing sustainability is mainly related to food donation, and this should be analysed with impacts that contribute to each dimension. It is known that the EU attempts to take actual measurements towards food waste prevention and food donation since 2012. Although there is an obligation to keep the data on food donation in EU member states, the implementation of this issue often remains insufficient. For this aim, quantitative data and predictions should systematically be arranged. For instance, the latest studies regarding food waste were published as part of FUSIONS Project by the EU (2012 – 2016) and REFRESH Project (2015-2019), which underline the lack of consolidation of data in the policy-making process (REFRESH, 2019).

This article compiles selected EU reports to analyse food donation in light of sustainability theories. It is aimed to identify how well three sustainability dimensions (social, environmental, and economic) are taken into account in the design of food policy and food donation tools. In selected EU reports, it is observed

---

<sup>1</sup> The food policy for the EU is designed under the common agricultural policy (CAP), which does not entirely answer to the food-related policies such as food donation, food waste management. Food donation is mentioned in two pillars of the CAP. The first includes income support and market management measures; the second focuses on rural development (Garske et al, 2020). Some authors discussed the importance of a common food policy for the EU in terms of its sustainability gains (Schutter et al., 2020).

that experts and representatives from different non-governmental organizations actively participate in the policy-making process, but these expert councils' representation problem is controversial. Due to the fact that the EU attempts not to conflict with market interests, some dimensions of sustainability, especially the environmental dimension of sustainability is relatively neglected because food donation is often regarded with its social and economic sustainability gains, while it is estimated environmental gains are analysed in scope of food waste management. The reason behind choosing these reports is that they are a reflection of current discussions and problematic issues on food policy and food donations. More specifically, this study attempts to exhibit how the EU evaluates the actual policy and how well three sustainability dimensions (social, environmental, and economic) are taken into account in the policy-making process of the EU. These selected documents on food donation are analysed as follows:

- European Commission (2012). The document of Advisory Group on the Food Chain, Animal and Plant Health– Working Group on Food Losses and Food Waste
- European Commission (2014a) Impact Assessment of Food Waste to Complete Swd Regarding the Review of EU Waste Management Targets.
- European Commission (2014b). Ad hoc meeting with stakeholders on the possible development of EU guidance to facilitate food donation.
- European Commission (2015). Carbon footprint of Food Waste
- European Commission Working Document (2017): EU Guideline on Food Donation

EU Pilot Project on food redistribution (2020). Redistribution of surplus food: Examples of practices in the Member States EU Platform on Food Losses and Food Waste

Based on above documents, this study takes Multi-Criteria Analysis (MCA) as a theoretical framework, since the effect of food donation is not unidimensional and requires a complex approach that penetrates all dimensions of sustainability. Addressing these complexities, this study will first analyse sustainability theories and later on, these are analysed with the selected EU reports and draws a conclusion regarding the appropriation of sustainability assessment for an ideal policy design.

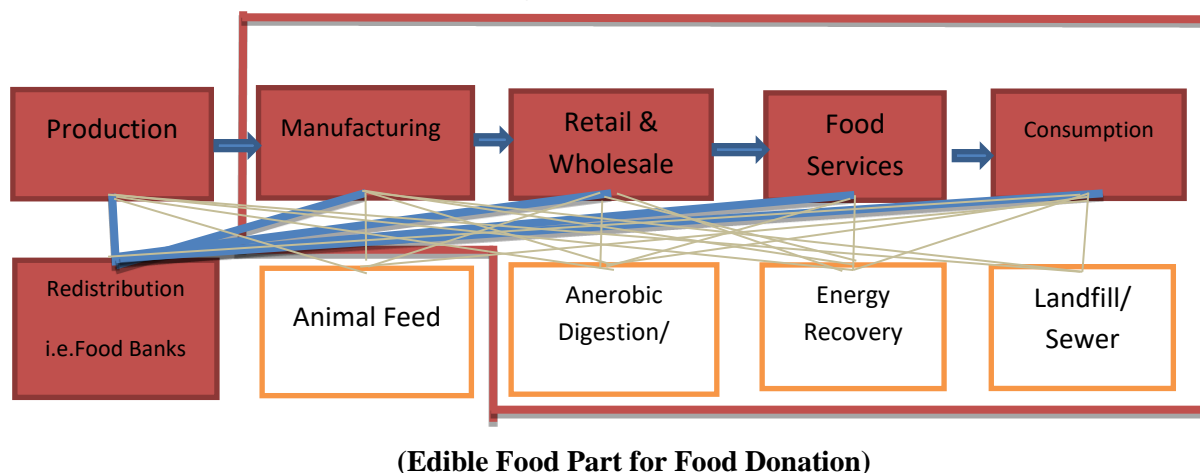
## **1. SUSTAINABILITY AND FOOD DONATION**

The sustainability concept refers to enable all the people in the world to lead healthy and economically secure lives without damaging the environment and without jeopardizing the future of people and the planet (Johnston et al., 2007: 62). Sustainability aims to provide basic human needs by preserving the planet's life-support system (Kates et al., 2001:641). Sustainability assessment, an instrument to provide a sustainable planet, is a tool to assist decision-makers who attempt to produce policies to make society more sustainable (Devuyst et al., 2001:9). As Munier (2005:13) emphasized, "Sustainability is a process involving people, institutions, natural resources, and the environment."

Food donation means donating surplus food, which is edible for humans and animals, through food banks or food charities. Many countries in the world have designed food policy by utilizing food donation to increase sustainability. Food donations can be done through food banks especially for non-perishable foods such as pasta, cereals, tinned meat and is a great mechanism to eliminate food waste and costs as well as struggling against hunger and food poverty (O'Connor et al., 2014). France is the most prominent example of food donation due to the country's regulations starting to implement in 2016. Based on the regulations, a retail unit exceeding 400 m<sup>2</sup> has to redistribute its surplus food to charities. If surplus food is not suitable for human consumption, it has to be used for animal feed. As a final choice in the usage of surplus food, which is neither edible for humans nor animals, it is used for composting or anaerobic digestion (Albizzati et al., 2019; Mourad, 2015). In Italy, surplus food reaches 181,400 t per annum, while 35% of these are donated to food banks/charitable organizations, 32,2% to conferral to waste management companies, and 20% are sold to secondary markets. The national consultative round table was established in 2016 to discuss issues on food waste management including food donation; and the national food waste prevention plan shows the food donation as one of the most important mechanisms (European Commission, 2019). However, a significant number of products is disposed of as waste (91.5%), while food donations to food banks and charities remains at 7.5%. (Garrone et al., 2014: 1467-9).

Although there is no definite data regarding food waste around the world, it is estimated that “around one-third of the food produced globally is lost or wasted along the food chain, from production to consumption” (Gustavsson et al., 2011: 7). The sustainability assessment of food donation mainly aims to identify food waste disposal and food prevention phase, shown in Figure 1. The use of food for redistribution through food banks (for human consumption) and various organizations (for animal-feed) constitutes the first stage in the food chain before its transformation to other resources. The area within the circle refers to the most used methods for the transformation of food such as composting, energy recovery, and landfilling, while the waste prevention process such as food banks focusing on utilizing edible food is preferred less than other methods. This process also draws attention to our primary aim to measure food donation benefits for sustainability goals.

**Figure 1. Food Chain**



**Source:** European Commission (2014a: 9)

The primary goals of food donation are to reduce existing food disposal, feed people in need, and feed livestock. If these goals cannot be fulfilled, the transition to composting, energy recovery and landfilling are regarded as final alternatives that can be considered beneficial. However, it is expected that there should be a preference over food donation rather than utilizing waste disposal methods because it is widely known that food donation is less costly and more sustainable. Furthermore, food donation also covers different types of sustainability issues, such as reducing poverty in society and creating social businesses through constructed social institutions (FAO, 2018). On average, food waste at the consumption process costs approximately US\$1,600 a year for a family of four in the U. S. and around £680 in the UK. (WRAP, n.d.). Data shows how food waste can be costly for average households.

There are many advantages of food donation. Food donation can eliminate harmful effects of global warming such as decreasing the amount of the Co<sub>2</sub>, MJ, and GHG emissions (Schneider, 2013), fighting hunger (Schneider, 2008: x-7), increasing the reputation of food retailers with the label "environment-friendly" (Giuseppe et al., 2014: 1309; Tarasuk and Eakin, 2003: 178). Furthermore, a less costly resource for feeding animals (Cicatiello et al., 2016) and tax benefits for donors (Colorado Food Systems, 2015) are secondary benefits of food donation. However, there are also some drawbacks to food donation, mostly related to concerns about food distribution. For instance, food hygiene problems may occur in the lack of regulations (Schneider, 2008), there may be confusion about the expiry or consumption date, a profit loss perceived by some restaurants that may prefer discarding, cost problems due to transportation of food and distribution networks (Giuseppe et al., 2014).

Based on these considerations, a comparison between the pros and cons of food donation shown in Table 1 leads policymakers to a preference over the monetary effects of non-market goods. As seen, the pros of food donation exceed cons, and these mainly reflect on the social and economic sustainability of food donation.

**Table 1.** Pros and Cons of the Food Donation

Pros	Cons
Food donation can reduce the amount of the Co2, MJ and GHG emissions and provide savings over landfilling or composting. This reduction leads a reduced impact of global warming (Schneider, 2013)	The question of how the food hygiene will be provided may remain uncertain in the lack of regulations (Schneider, 2008).
Food donation delivers food to hungry people. Many food charities or organization aim to serve collected food poor people (Schneider, 2008: x-7).	There may be confusion about the expiry or consumption date (Giuseppe et al., 2014).
Food donation provides reputation such as "environmentally friendly" to the big companies, restaurants, supermarkets and food retailers in the eyes of customers. This increases the <i>consumer fidelity</i> and <i>good corporate citizenship</i> (Giuseppe et al.,2014:1309; Tarasuk and Eakin, 2003 :178).	Food donation can be considered as a profit loss by some restaurants and food disposal is discarded instead of giving it away (Griffin et al.2009 :79).
Food donation can provide a new nutrition resource which is less costly for feeding animals (Cicatiello et al., 2016).	Food donation can be costly due to mainly transportation of food and distribution networks from supermarkets or food retails to the food charities or food banks. This costs (Giuseppe et al., 2014:1309)
Food donation as a part of food prevention phase provides less use of traditional waste disposal. It means less cost for a country and more sustainable environment (Tarasuk and Eakin, 2003).	VAT practice on food donation as a deterring cost from donating (Deloitte, 2014:70).
Tax benefits for donors of food donation can be considered as an advantage (Colorado Food Systems, 2015).	
Food donation as an alternative sustainability approach helps to construct new social and economic institutions for sustainable consumption. This results in community-building and social cohesion within social network in addition to creating new channels for alternative values about society, environment and the economy (Seyfang, 2006: 393).	

**Source:** Author's Compilation

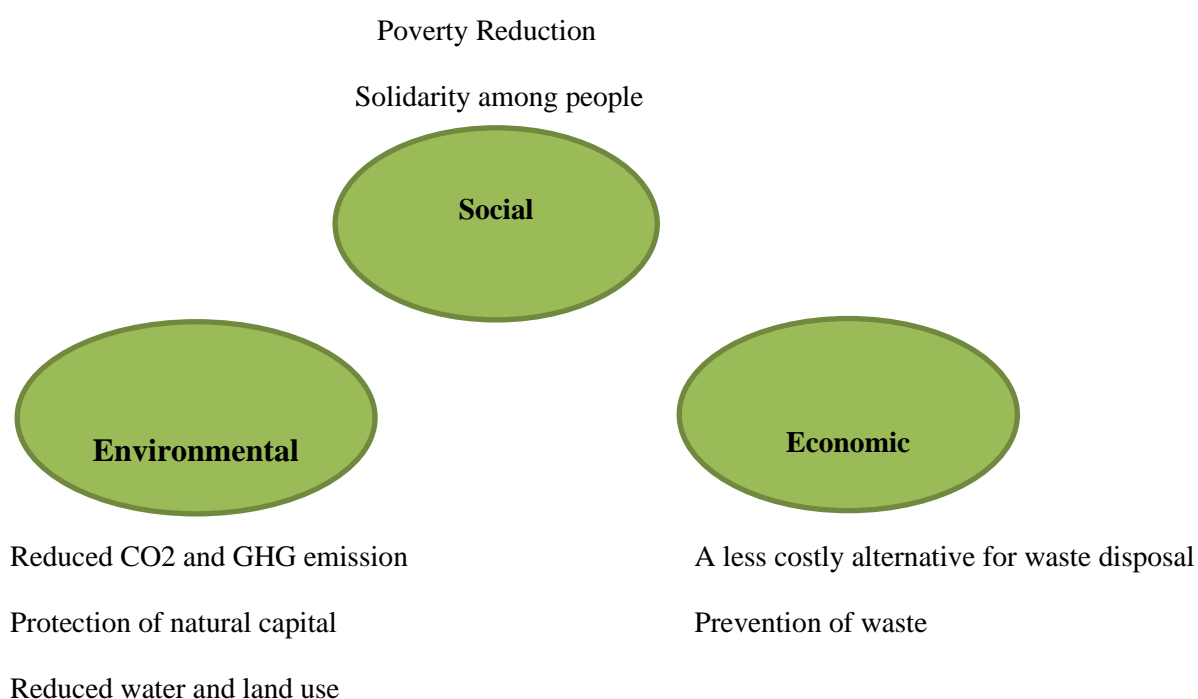
## 2. THEORETICAL FRAMEWORK

For a good measurement of sustainability, Ness et al. (2007) outline a framework for sustainability assessment consisting of three categories: indicators and indices, product-related assessment mechanisms, and integrated assessment, which are a bunch of mechanisms used for a policy change or project implementation. Assessing the sustainability impact of food donation may require taking an integrated assessment to answer the complexities of food donation, instead of handling specific indicators and product-related assessment tools since indicators may remain limited to adopt a holistic perspective due to its quantitative nature. Similarly, a product-related assessment may also remain insufficient due to its concentration on environmental and economic issues, while it cannot be integrated with societal systems (Ness et al., 2007: 499-503). Therefore, this study is devoted to explaining why Multi-Criteria Analysis (MCA) is the most appropriate method for food donation by discussing the advantages and disadvantages of Cost-Benefit Analysis (CBA) and Revealed Preference Methods.

## 2.1. Sustainability Dimensions

There are three types of sustainability dimensions to analyse food donation in terms of sustainability assessment. Figure 2 displays the economic, environmental, and social dimensions of sustainability on food donation. Social sustainability consists of poverty reduction and solidarity among people; environmental sustainability refers to reduced CO<sub>2</sub> and GHG emissions for decreasing the effect of climate change and protection of natural capital for future generations, and economic sustainability means a less costly alternative for waste disposal, utilizing surplus food and prevention of waste. One would conclude that the level of sustainability is moderate since the short-term effects (*e.g., fighting with hunger*) and long-term effects (*e.g., decreasing climate change and waste prevention*) exist. The dichotomy is used for this study to put it more concrete, weak, and strong sustainability. Weak sustainability reflects an interchangeable nature of the three dimensions of capital stocks. In comparison, strong sustainability implies a complementary feature between economic and environmental capital stocks of the three sustainability dimensions.

**Figure 2.** The three sustainability dimensions for food donation



**Source:** Author's Compilation

In *weak sustainability*, the devolution of total wealth to the future is the primary issue. In *strong sustainability*, protecting and enhancing natural capital is very important, and any decrease in natural capital cannot be compensated with an increase in human capital (Hackett and Dissanayake, 2011: 364). The features of sustainability theories are incredibly connected with the indicators of sustainability. For instance, the indicators of weak sustainability are green GDP, Genuine Savings, ISEW, and GPI, while strong sustainability measures are ecological footprint and Net Primary Product (ibid: 373). Therefore, an ideal sustainability assessment of food donation should be in line with *strong sustainability*. The fundamental concern of policymakers and governments on food donation should be the protection of natural assets, hindering environmental threats to enhance sustainability. In addition, strong sustainability is less concentrated on financial issues as consistent with a food donation. European Commission's Impact Assessment of Food Waste (2014) offers several options to measure sustainability. If only two policy options are taken (15% and 30% targets), implementation costs, financial savings from reduced waste management costs, climate and other environmental benefits and value of food waste saved doubled from 15% to 30% in all measurements (p.62). Though food waste cannot be considered equivalent to food donation since it also covers inedible food, it may provide a clue to considering the potential of food





donation. Overall, the aim of sustainability assessment on food donation should focus on how well a policy design penetrates all sustainability dimensions with appropriate and fruitful policy outcomes.

## 2.2. Methods for Sustainability Assessment

This part has been devoted to analyzing existing sustainability methods for food donation. The first step for sustainability assessment is monetizing the effects to evaluate costs and benefits for food donation. One may think that food donation impacts cannot be monetized since it is related to public health and has no economic value. However, as the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO, 2013: 9) emphasized, food wastage can be monetized through the monetization of inputs of unpriced natural resources to food supply chains. In addition, there will also be the welfare costs related to the loss of natural resources and ecosystem services. It also calculates the social costs of food wastage, which exceeds the direct market price of the lost produce.

In a similar vein, food donation can also be monetized beyond its economic value. The impacts on food donation can easily be observed in terms of its social costs, derived from the food sector's environmental and social externalities. Thus, the consumption of natural resources through food donations can be monetized, taking social costs into account. Non-market goods can be monetized through revealed preference methods, which consist of hedonic price method, travel cost method, averting behavior and cost of illness, to estimate non-market impacts by following market conditions and actual behavior (Pearce et al., 2006: 92). Some of the revealed preference methods may be beneficial for food donation due to their focus on individual or household behavior. However, only the cost of illness is congruent with food donation since this method concentrates on social impacts rather than individualistic impacts and examines the social provision of health services (Pearce et al., 2006: 92). Although one may consider food donation is not in relation to individual benefit, there are several reasons to consider the effect of food donation on people's health. For instance, food donation will decrease greenhouse gas (GHG), and CO<sub>2</sub> emissions related to global warming, influencing individuals' health in the long term. Therefore, this effect may tend people to consider '*costs to be reluctant*' for food donation.

Cost-Benefit Analysis (CBA) is another mechanism designed to examine whether total benefits exceed the total opportunity cost of consumed resources to arrange a feasible project. When the social cost exceeds social benefits, and the scheme should be rejected. The most important point is that the pros and cons of food donation should be concerned with social and environmental sustainability dimensions to provide an ideal sustainability assessment. In addition to these sustainability dimensions, it is important to note that food donation created a different sustainability type, which mainly implies social sustainability. For instance, Schneider and Wassermann (2005) underline that social businesses are created in Austria for food donation. Accordingly, a distribution network is constructed and delivers products to the people in need for free through volunteers.

In this respect, newly constructed social coffee shops and social supermarkets deliver products and provide communication among people. Thus, the network attempts to construct a close relationship among locals besides fighting hunger (Schneider, 2013: 758). Nevertheless, CBA may not be a sufficient mechanism for food donation due to several reasons. First of all, sustainability has three dimensions: competing interest groups, conflicting goals, and different types of information, while CBA cannot observe multi-dimensional problems. Second, it is not possible to understand some uncertainties in the behavior of people for food donation. It is known that the same conditions and advantages/disadvantages can create different results in different countries. For instance, food donations can also be related to the educational and cultural backgrounds of people. Furthermore, CBA's overemphasis on economic dimension over social and environmental dimensions can be considered CBA is not a correct method to penetrate the problem. Finally, CBA is not suitable to measure intangible impacts (Beria et al., 2012: 138).

The last method for food policy design based on food donation is that Multi-Criteria Approach (MCA). This approach should be considered for analyzing non-market goods in monetary terms to identify uncertainties and govern multi-dimensional complexities through qualitative costs and benefits. The MCA approach is based on the identification of several alternatives, which can be interpreted in terms of criteria that are substantial for the model. The consequence consists of a ranking of the alternatives. The type of criteria chosen is essential because it determines risk assessment or environmental impact assessment (Morrissey and Browne, 2004: 301-3).

According to Beria et al. (2012:148), the strengths of MCA are democracy, participation, legitimacy, the use of qualitative measures, while its weaknesses are potential ambiguity, arbitrariness, subjectivity, risk of double counting, lack of consistency. The most important benefit of MCA for sustainability assessment is holistic evaluation for both quantitative and qualitative criteria, and decision-makers from different perspectives participate in the policymaking process (Milutinovic et al., 2014). Due to the fact that multidimensionality is embedded in the sustainability concept, the use of multi-criteria approach is quite common in sustainability studies. Therefore, one can claim that sustainability assessment consists of MCA (Janeiro and Patel, 2015) since it attempts to find solutions among different criteria and indicators (Balteiro et al., 2017). The MCA is mainly organized into the following phases (Beria et al., 2012: 138):

- *Phase 1. Definition of the projects or actions to be judged.*
- *Phase 2. Definition of judgment criteria.*
- *Phase 3. Analysis of the impacts of the actions.*
- *Phase 4. Judgment of the effects of the actions in terms of each of the selected criteria.*
- *Phase 5. Aggregation of judgments.*

Based on these phases of the MCA, this study handles food donation to examine the applicability of the MCA as the ideal sustainability assessment of food donation. Although the MCA weights across all three sustainability dimensions and has *strong sustainability*, the ideal sustainability assessment is often far away from the actual sustainability assessment. To find out how far the ideal sustainability assessment differs from the actual policy assessment, selected EU documents on food donation is to be analysed in the following section.

### **3. ANALYSIS**

Based on Beria et al.'s (2012) five phases to apply the MCA, this section examines selected European Commission reports on food donation. The EU explains the aims of the food donation guideline as “facilitating compliance of providers and recipients of surplus food via legal requirements in regulatory framework” and “promoting common interpretation by regulatory authorities” (European Commission, 2019). Based on these objectives, one may think that coherence among member states and standardization in regulatory frameworks are key to fulfilling the aims of food donation. Different practices towards food donation are quite common among member states. For instance, voluntary agreements between food banks and the retail sector are implemented in some member states (i.e., the UK, Norway, Portugal, Bulgaria), while some member states do not even include food donation in their legislation (i.e., Hungary, Latvia, and the Czech Republic) (European Commission, 2019). In addition, it is observed that some countries support food organizations in financial means, while others do not have such legislation. Given that food banks and food charities require financial means as NGOs, support of the national and local institutions for those is key. Retail stores should collaborate with food banks and NGOs which are responsible for taking surplus food from retail stores and redistributing it along with the support of national governments. In other words, cooperation and communication among organizations are crucial for the well-designed allocation of donated food (Lovrenčić et al., 2017). Different practices on food donation among members states demonstrate the standardization need of the EU for regulatory frameworks under common food policy.

As Beria et al. (2012) suggested, there are five phases that policymakers need to follow besides taking MCA. In Phase 1, the EU should appropriately define projects and actions to be judged. For this aim, the principal responsibility is choosing stakeholders. The types of stakeholders can be considered producers, consumers, and retailers and NGOs that pursue their interests in food donation. The topics mentioned in the advisory meetings are “donation of surplus food to food banks, date labeling, safe use of former foodstuffs in animal feed, short food supply chains, bio-energy, social innovation in support of food waste reduction” (European Commission, 2012a). While these issues are discussed, stakeholders may not see their interests in food donation. Therefore, they may not be enthusiastic about participating in the policymaking process (Esnouf et al., 2013:2). Besides, companies may be reluctant due to rising costs on new tools needed for food donation and food waste tools. The European Commission declared the EU's transition to a circular economy model in 2015; however, the key point of this transition is to keep the



balance between all levels by integrating multi-stakeholders into the decision-making process (Dora et al.,2020). Table 2 indicates which stakeholders participated the last meeting on food waste in the EU.

**Table 2.** The List of Stakeholders in the Actual Policy in 2019

Public entities	All EU Member States EU Committee of the Regions (CoR) European Economic and Social Committee (EESC) Food and Agriculture Organisation (FAO) Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) United Nations Environment Programme (UN Environment)
Private sector organisations/NGOs	Asociación Española de Codificación Comercial (AECOC), International Association of Plant Bakers AISBL, The European Consumer Organisation (BEUC), BOROUME, CITY OF MILAN, COGECA, COPA, European Crop Protection Association (ECPA), European Cold Storage and Logistics Association (ECSLA), European Dairy Association (EDA), European Community of Consumer Co-operatives (EURO COOP), European Former Foodstuff Processors Association (EFFPA), European Feed Manufacturers Federation (FEFAC), European Fruit and Vegetables Trade Association (EUCOFEL), EUROCOMMERCE, European Potato Trade Association (EUROPATAT) European Food Banks Federation (FEBA), FOODCLOUD,FOODDRINKEUROPE, FOODSERVICEEUROPE, FoodWIN, European Fresh Produce Association (FRESHFEL), FEEDBACK GLOBAL, Health Care Without Harm Europe (HCWH),Hungarian Food Bank Association (HFBA), Hospitality Europe (HOTREC), International Air Transport Association (IATA), Independent Retail Europe, LES RESTAURANTS DU COEUR OSTFOLD RESEARCH, Nofima and Matvett Consortium, RISE RESEARCH INSTITUTES OF SWEDEN AB, SLOW FOOD, STOP WASTING FOOD MOVEMENT DENMARK, SMEunited, Wageningen University & Research, Waste and Resource Action Programme (WRAP), ZERO WASTE SCOTLAND.
Observers	EFTA countries.

**Source:** Members of the EU Platform on Food Losses and Food Waste (European Commission, 2019).

Regarding stakeholders, it is observed that representatives from different interest groups actively participate in the meetings of the EU Platform. It reflects the EU's supportive stand for food banks, while the previous meetings suffered from the lack of these organizations (see European Commission Report, 2012 and 2014). As seen in Table 2, more than 40 stakeholders, which participated in the deliberation process, mainly demonstrated the EU's penetration on all sustainability dimensions. In particular, compared to previous meetings held in 2014, the number of environmental and social stakeholders has been increased. Thus, recent commission reports show that the representation problem of stakeholders has greatly been eliminated by the EU.

In Phase 2, it is aimed to define the *judgment criteria* to make the decision-making process more concrete. Due to the lack of consolidated data on food donation, existing data help to constitute judgment criteria for the effect of food donation. In the EU, 88 million tonnes food are wasted per year, while associated costs consist of 143 billion euro (European Commission, 2017). In terms of its costs to the environment, based on 2006 data, a total of 1 570 tonnes of food is wasted per year in Europe. The total carbon footprint of the wasted food is equivalent to 170,000,000 tonnes of CO2 equivalent, and food waste generates approximately 8% of global greenhouse gas (GHG) emissions (FUSIONS, 2016; FAO, 2015) . In other words, food waste brings a high environmental cost with little to no benefit (European Commission, 2015), and the *judgment criteria*. of decision-makers can be made based on this data.

In Phase 3, European Commission takes the European Commission's Impact Assessment of Food Waste (2014:27), emphasized GHG emissions; for instance, a 15% reduction in food waste represents a GHG reduction of between 0.5% and 1%. However, surplus food production implies edible food that causes

a high environmental cost, deriving from the use of energy, natural resources (*e.g., water*), and gas emissions into the atmosphere. The estimated number for thrown food is 89 million in Europe, producing 170 million tonnes of CO<sub>2</sub> per year. In addition, the environmental damage caused by producing food that is not used should be considered the cost of processing and disposing of what is wasted and the loss of revenue for producer undertakings (European Parliament, 2011: 11-2). A new project called “the EU pilot project” has recently been published to analyse and eliminate existing barriers towards food redistribution by comparing member states in terms of their practices and regulations on food redistribution (European Commission, 2020).

In Phase 4, policymakers should evaluate selected data and stakeholders’ interests in food donation. For instance, *FoodDrinkEurope* points to the possible extension of product expirations date exempt from “*best before*” labeling with reference to the importance of food hygiene/food safety. While these economic and social agents were dominant in the previous meetings, new stakeholders such as FEBA emphasized that it distributed 535,000 tons of food to 6,1 million people. Nevertheless, this amount was not even close to generated food waste annually in the EU (European Commission, 2017a:2). New stakeholders brought new discussion topics that reflect both environmental and social dimensions of sustainability. However, the EU still faces difficulties in integrating food policy, which is especially observed in the headline of “*the complement but not duplicate national/sectorial guidance*” (European Commission, 2017a:4). In other words, the EU is aware that liability and primary responsibilities on food donation (or food policy) are in national authorities (art.17 of General Food Law) while it attempts to create complementary policies.

**Table 3.** Pros and Cons in the Actual Policy of the EU

Pros	Cons
Food donation helps to prevent hunger	Food donation can be troublesome if donors do not take the required responsibilities in food safety. It is important that expiry date, labeling, and suitable storage conditions. National authorities often regulate these instead of the EU.
Food donation creates a perception of how to promote a scientific and civic culture guided by the principles of sustainability and solidarity.	The delivery of surplus food in a healthy condition to the recipients is substantial. It is not easy to regulate standardized conditions for food donation in the lack of food hygiene.
Food donation contributes to creating resource-efficient agriculture.	The imposition of VAT on food donation is a complicated process due to the different implementations of EU member countries. While little or no VAT is paid in certain member states, some member states have no specific VAT regulation on food donation (European Commission, 2017). The situation inhibits the extensive use of surplus food on donations.
	Due to the lack of legislation, there is an ambiguity in the food chain hierarchy. At the same time, some members have implemented economic incentives that do not follow the waste management hierarchy, which creates economically advantageous conditions for management options lower in the hierarchy. Currently, the EU guidelines place food redistribution as an integral part of food waste prevention. This problematic situation may lead to composting or landfilling without considering food donation.

**Source:** A compilation of selected European Union Commission reports



In Commission meetings, stakeholders discussed the advantages and disadvantages of food donation from their perspectives. Overall, it is observed that the drawbacks of food donation outweigh its advantages, and this is related to the concentration on problematic areas on food donation rather than benefits already known by policymakers and stakeholders. The common agenda concentrates on the lack of regulations on food donation, and discussions focus more on the economic and social issues and less on the environmental dimensions of food donation. In other words, environmental sustainability is rarely emphasized (only climate change/GHG and Co2 emissions, superficially). This analysis is important to reveal which sustainability dimensions are more salient and which criteria of each sustainability dimension is mentioned in the policy paper. The neglect of the environmental dimension is obvious in the Commission's policy documents since there is less emphasis on food donation's environmental gains when compared to its social and economic gains. Instead, the social dimension of sustainability (preventing hunger, consumption date, health, etc.) of food donation is frequently highlighted. For instance, human consumption is the best destination for surplus food (European Commission, 2017a). However, acquisitions from GHG and Co2 emissions are not extensively discussed in any of the chosen EU reports.

It is also important to note that economic sanctions are not well-designed for food authorities that neglect food donation. In other words, the plans regarding food donation are not vigorously implemented in Commission reports, while the EU attempts to regulate the framework for surplus food to prevent health risks without economic stakeholders. Finally, Phase 5 consists of the aggregation of judgments and refers to how the EU can develop an integrated policy framework for food donations. Due to the fact that the EU does not have a distinct food policy for member states, there are some inconsistencies in the policy-making process. It is related to selecting stakeholders who represent a crucial point in food donation (see Table 2).

The criteria of each sustainability dimension shown in the selected Commission documents explicitly show that sustainability's economic and social dimensions are more salient than the environmental dimension. This finding may be related to the relationship between food and the environment, which is mostly considered 'waste,' and the environmental dimension of food is measured as waste disposal. In addition to the environmental dimension, it is also important to note that the social dimension is more salient than the economic dimension in the Commission documents. In this respect, examples for the social dimension of sustainability are food hygiene and poverty alleviation, while the economic dimension of sustainability is generally evaluated in the scope of VAT legislation. Overall, findings confirm that food donation's social and economic sustainability dimensions are discussed more than the environmental sustainability dimension in Commission reports since food donation may not be considered a good option for the environment by policymakers. Instead, it seems policymakers rely more on waste disposal methods.

## CONCLUSION

There are many ambiguities in food donation and food waste policy due to the lack of EU Common Food Policy. Therefore, the analysis of food donation has been held through the EU Guidelines on Food Donation and Commission Reports. In these reports, it is observed that the social and economic dimensions of sustainability are more salient than the environmental dimension of sustainability. In addition, economic interest groups are dominant in the ad-hoc deliberation processes. The environmental impacts of food donation are barely specified in terms of sustainability assessment. In contrast, regulation of food donors and receivers, date labeling, liability and responsibility of organizations/food banks are extensively written in the documents. Therefore, responsibility and traceability of food are the most discussed topics, while the details remain unclear in policy reports. This may be related to EU's unwillingness for a common food policy because liability and primary responsibilities on food donation (or food policy) are in national authorities (art.17 of General Food Law) and EU only sees itself as a complementary policies' makers.

Food donation is generally analysed with its social benefits on society while its environmental benefits are often neglected. This is likely related to choosing waste disposal as the easiest alternative because there is a great deal of waste management companies in European countries and changing existing system means profit loss of economic interest groups. Whereas the priority of food donation in the food waste hierarchy should be considered in the scope of different sustainability dimensions. For instance, while food donation eliminates costs for advanced food waste disposal (*composting & landfilling*), it also



provides environmental benefits (*reduced CO<sub>2</sub> and GHG emissions*) and social benefits (*e.g., solidarity and fighting with hunger*) and public health.

Based on the arguments of this study, it has been examined how food donations can be used to reach sustainability goals. Chosen stakeholders in the actual analysis reflect comprehensive dimensions of sustainability for food donation, while the ideal analysis suggests the inclusion of environmental NGOs. It is important to note that EU ad-hoc meetings held in 2014 comprised fewer environmental NGOs compared to EU Guidelines on Food Donation in 2017. On the other hand, the pros and cons of both analyses differ. The EU remains very technical in the actual analysis due to the ambiguity of the position of the EU. Because as a supranational organization, the EU attempts to regulate every detail of the legislative process while responsibilities and liability mainly remain on national authorities and organizations. In the ideal analysis, pros were more salient than cons, while the pros and cons remained slightly the same in the actual analysis. The reason behind this difference may be explained by the lack of enthusiasm in the actual analysis. The EU Member Countries are reluctant to constitute a common food policy since welfare policy is also not common. When food donation is considered as part of social welfare services, one can perceive the reason behind the distance of the EU to food policy and food donation.

In terms of sustainability dimensions, the emphasis of the actual analysis on food donation is on economic and social benefits, while ideal analysis penetrates all dimensions of sustainability. As a whole, food donation should be evaluated as an important way to fulfill our real aim (human consumption) for recovering food. Even though the benefits of food donation cannot solely be a solution itself, the aim should be recovered as much edible food as possible by providing food donation instead of preferring the other ways of food waste disposal directly. Fulfilling these targets, providing production and consumption of food with minimum waste, and increasing stakeholder awareness to overcome confusion on the freshness of food or labeling have to be implemented. In addition to food donation, there should also be limitations for food production and decreasing food waste for the sustainability of food. It seems there is no perfect transportation system or distribution network to recover existing edible food. A combination of different long-term preventative measures can dramatically reduce the amount of food waste. Therefore, the donation of edible food is one of the best examples to provide sustainability for all three dimensions of sustainability met–environmental, economic, and social.

## REFERENCES

- Albizzati, P. F., Tonini, D., Chammard, C. B., & Astrup, T. F. (2019). Valorisation of surplus food in the French retail sector: Environmental and economic impacts. *Waste Management, 90*, 141-151.
- Beria, P., Maltese, I., & Mariotti, I. (2012). Multicriteria versus Cost Benefit Analysis: a comparative perspective in the assessment of sustainable mobility. *European Transport Research Review, 4*(3), 137.
- Cicatiello, C., Franco, Pancino, B., & Blasi, E. (2016). The value of food waste: An exploratory study on retailing. *Journal of Retailing and Consumer Services, 30*, 96–104. <http://doi.org/10.1016/j.jretconser.2016.01.004>
- Deloitte (2014). The food value chain A challenge for the next century. Retrieved from: [https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ie/Documents/ConsumerBusiness/2015-Deloitte-Ireland-Food\\_Value\\_Chain.pdf](https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ie/Documents/ConsumerBusiness/2015-Deloitte-Ireland-Food_Value_Chain.pdf)
- Devuyst, D., Hens, L., De Lannoy, W., & de Lannoy, W. (Eds.). (2001). *How green is the city?: sustainability assessment and the management of urban environments*. Columbia University Press.
- Diaz-Balteiro, L., González-Pachón, J., & Romero, C. (2017). Measuring systems sustainability with multicriteria methods: A critical review. *European Journal of Operational Research, 258*(2), 607-616.
- Dora, M., Biswas, S., Choudhary, S., Nayak, R., & Irani, Z. (2021). A system-wide interdisciplinary conceptual framework for food loss and waste mitigation strategies in the supply chain. *Industrial Marketing Management, 93*, 492-508.
- Esnouf, C., Russel, M., & Bricas, N. (2013). *Food system sustainability: Insights from dualine. Food System Sustainability: Insights from Dualine*. <http://doi.org/10.1017/CBO9781139567688>
- Garrone, P., Melacini, M., & Perego, A. (2014). Opening the black box of food waste reduction. *Food policy, 46*, 129-139.



- Garske, B., Heyl, K., Ekardt, F., Weber, L. M., & Gradzka, W. (2020). Challenges of food waste governance: An assessment of European legislation on food waste and recommendations for improvement by economic instruments. *Land*, 9(7), 231.
- Giuseppe, A., Mario, E., & Cinzia, M. (2014). Economic benefits from food recovery at the retail stage: An application to Italian food chains. *Waste Management*, 34(7), 1306–1316. <http://doi.org/10.1016/j.wasman.2014.02.018>
- Griffin, M., Sobal, J., and Lyson, T. A. (2009). An analysis of a community food waste stream. *Agriculture and Human Values*, 26(1–2), 67–81. <http://doi.org/10.1007/s10460-008-9178-1>
- Gustavsson, J., Cederberg, C., Sonesson, U., Van Otterdijk, R., & Meybeck, A. (2011). Global food losses and food waste.
- Hackett, S. and Dissanayake, S.T.M. (2011). *Environmental and Natural Resources Economics: Theory, Policy and Sustainable Society*. 4<sup>th</sup> Edition. Routledge. New York. <https://doi.org/10.4324/9781315704586>
- Janeiro, L., and Patel, M. K. (2015). Choosing sustainable technologies. Implications of the underlying sustainability paradigm in the decision-making process. *Journal of Cleaner Production*, 105, 438–446.
- Johnston, P., Everard, M., Santillo, D., & Robèrt, K. H. (2007). Reclaiming the definition of sustainability. *Environmental science and pollution research international*, 14(1), 60–66.
- Kates, R. W., Clark, W. C., Corell, R., Hall, J. M., Jaeger, C. C., Lowe, I., ... & Faucheux, S. (2001). Sustainability science. *Science*, 292(5517), 641–642.
- Krautscheid, L. (2020). Assessing the impact of policy instruments on food waste reduction in the EU.
- Lovrenčić, N. Vretenar, N. Ježić, Z. (2017). The Challenges of Establishing the Food Donation System. Retrieved from [https://bib.irb.hr/datoteka/909611.lovrencic-vretenar-jezic\\_-\\_ITEMA\\_20171.pdf](https://bib.irb.hr/datoteka/909611.lovrencic-vretenar-jezic_-_ITEMA_20171.pdf)
- Milutinović, B., Stefanović, G., Dassisti, M., Marković, D., & Vučković, G. (2014). Multi-criteria analysis as a tool for sustainability assessment of a waste management model. *Energy*, 74, 190–201.
- Morrissey, A. J., and Browne, J. (2004). Waste management models and their application to sustainable waste management. *Waste Management*, 24(3), 297–308. <http://doi.org/10.1016/j.wasman.2003.09.005>
- Mourad, M. (2016). Recycling, recovering and preventing “food waste”: Competing solutions for food systems sustainability in the United States and France. *Journal of Cleaner Production*, 126, 461–477.
- Munier, N. (2005). *Introduction to sustainability*. Dordrecht, The Netherlands: Springer.
- Ness, B., Urbel-Piirsalu, E., Anderberg, & Olsson, L. (2007). Categorising tools for sustainability assessment. *Ecological Economics*. <http://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2006.07.023>
- O’Connor, C., Gheoldus, M., & Jan, O. (2014). Comparative Study on EU Member States’ legislation and practices on food donation. *Final report*.
- OECD (2006) *Environmental Performance Reviews: Korea*, OECD Publishing, Paris, France.
- OECD (2008). *Measuring sustainable production*. OECD sustainable development studies. Retrieved from <http://www.sourceoecd.org/9264044124>
- Pearce et al. (2006). *Cost-Benefit Analysis and the Environment: Recent Developments*. *OECD Publishings*.
- Schneider, F. (2008). Wasting Food – an Insistent Behaviour. *Waste The Social Context Urban Issues and Solutions*, 8(August), 1–10.
- Schneider, F. (2013). The evolution of food donation with respect to waste prevention. *Waste management*, 33(3), 755–763.
- Schneider, F., & Lebersorger, S. (2012). The challenges of food wastage to European Society. 15th European Roundtable on Sustainable Consumption and Production. Bregenz, Austria. [http://erscp2012.eu/upload/doc/ERSCP\\_Full\\_Papers/Schneider\\_Lebersorger\\_Paper\\_food\\_waste.pdf](http://erscp2012.eu/upload/doc/ERSCP_Full_Papers/Schneider_Lebersorger_Paper_food_waste.pdf)

- Seyfang, G. (2006). Ecological citizenship and sustainable consumption: Examining local organic food networks. *Journal of Rural Studies*, 22(4), 383–395. <http://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2006.01.003>
- Tarasuk, V., & Eakin, J. M. (2005). Food assistance through "surplus" food: Insights from an ethnographic study of food bank work. *Agriculture and Human Values*, 22(2), 177–186. <http://doi.org/10.1007/s10460-004-8277-x>
- Teigiserova, D. A., Hamelin, L., & Thomsen, M. (2020). Towards transparent valorization of food surplus, waste and loss: Clarifying definitions, food waste hierarchy, and role in the circular economy. *Science of The Total Environment*, 706, 136033.

#### **Internet Resources**

- EU-Fusions (2016) Estimates of European food waste levels. Received from <https://www.eu-fusions.org/phocadownload/Publications/Estimates%20of%20European%20food%20waste%20levels.pdf>
- European Commission (2012). The document of Advisory Group on the Food Chain, Animal and Plant Health– Working Group on Food Losses and Food Waste, Received from [https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/adv-grp\\_wg\\_20121005\\_sum\\_ahac.pdf](https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/adv-grp_wg_20121005_sum_ahac.pdf) (Access date: 25.11.2021)
- European Commission (2014a). Impact Assessment on Measures Addressing Food Waste to Complete Swd Regarding The Review of EU Waste Management Targets, Received from <http://carta.milano.it/wp-content/uploads/2015/04/06.pdf> - (Access date: 25.11.2021)
- European Commission (2014b). Ad hoc meeting with stakeholders on the possible development of EU guidance to facilitate food donation, Received from [https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/adv-grp\\_wg\\_20141028\\_sum.pdf](https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/adv-grp_wg_20141028_sum.pdf) (Access date: 25.11.2021)
- European Commission (2015). Carbon footprint of food waste not necessarily related to its weight, Received from [http://ec.europa.eu/environment/integration/research/newsalert/pdf/carbon\\_footprint\\_of%20food\\_waste\\_not\\_necessarily\\_related%20to\\_its\\_weight\\_406na3\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/environment/integration/research/newsalert/pdf/carbon_footprint_of%20food_waste_not_necessarily_related%20to_its_weight_406na3_en.pdf) (Access date: 25.11.2021)
- European Commission (2017). EU Guideline on Food Donation. Working Document. Received from <https://eurlex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2017:361:FULL&from=EN> (Access date: 25.11.2021)
- European Commission (2019). EU Platform on Food Losses and Food Waste: Sub-group document on Food Donation. Working Document, Received from [https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/fw\\_eu-platform\\_20190311\\_subfd\\_sum.pdf](https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/fw_eu-platform_20190311_subfd_sum.pdf) (Access date: 25.11.2021)
- European Commission (2020). Redistribution of surplus food: Examples of practices in the Member States EU Platform on Food Losses and Food Waste
- European Commission (2021). Food Waste and Food Safety. Received from: [https://ec.europa.eu/food/safety/food-waste\\_en](https://ec.europa.eu/food/safety/food-waste_en)
- FAO (2013). *Food wastage footprint. Impacts on natural resources. Summary Report. Food wastage footprint Impacts on natural resources*. Received from [http://doi.org/ISBN 978-92-5-107752-8](http://doi.org/ISBN%20978-92-5-107752-8)
- FAO (2018). Sustainable food systems: Concept and framework. Received from <http://www.fao.org/3/ca2079en/CA2079EN.pdf>
- Food Waste Reduction Alliance, Received from <https://foodwastealliance.org/> Access date: 25.11.2021
- REFRESH (2019). Policy recommendations to improve food waste prevention and valorisation in the EU. Wageningen University. <https://library.wur.nl/WebQuery/wurpubs/fulltext/517005>
- The Guardian (2016). French Law Forbids Food Waste by Supermarket. <https://www.theguardian.com/world/2016/feb/04/french-law-forbids-food-waste-by-supermarkets>
- WRAP. n.d. “Solutions to prevent household food waste.” Accessible at: <http://www.wrap.org.uk/content/solutions-around-household-foodwaste>.

**Modernite ve Gelenekler Arasında  
Evli ve Çalışan Kadının Yaşamı:  
Türkiye Örneğinde Ampirik Bir İnceleme<sup>1</sup>**

**Life of the Married and Working  
Woman between Modernity and  
Traditions: An Empirical Study in Turkey**

Şura ZAVALSIZ<sup>2</sup>  
Hamza ATEŞ<sup>3</sup>

Journal of Civilization Studies  
Volume 6, Issue 2, pp. 87-99  
December 2021  
DOI: 10.52539/mad.1031979  
Received: 03.12.2021  
Accepted: 31.12.2021  
© The Author(s) 2021  
For reprints and permissions:  
<https://dergipark.org.tr/tr/pub/ma>

**Özet**

Toplumsal cinsiyet rolleri aile içerisindeki iş bölümünü etkilemektedir. Kadın-erkek eşitlikçi politikalar sonucu kadının yaşamı toplumsal cinsiyet rollerinden ayrıştırılmaya çalışılsa da, Türkiye’de kadının aile içerisindeki anne ve eş rollerine bağlı sorumlulukları, erkeğe göre yüksek oranda devam etmektedir. Geleneksel cinsiyet rollerinin Türkiye’de aile yapısında devam etmesi ve hane içi işlerin sorumluları arasında var olan dengesiz dağılım sonucu kadınlar; eğitim, istihdam, sağlık gibi alanlara katılımında zorluk yaşamakta ve dezavantajlı ya da özel olarak korunması gereken gruplar arasında yer almaktadırlar. Bu bağlamda kadınların sosyoekonomik olarak güçlendirilmesine yönelik kamu politikaları uygulanmaktadır. Bu politikalar istihdamla ilişkili yapıdadır ve Türkiye’de kadın istihdamı her geçen yıl artmaktadır. Böylelikle kadının yaşamına, anne-eş sorumluluklarının yanı sıra çalışma hayatının sorumlulukları da eklenmektedir. Çoklu rollerini yoğun tempoda yaşayan evli ve çalışan kadınların yaşamlarında niteliksel ve niceliksel etkilerin olduğu düşünülmektedir. Diğer yandan literatürde bu çoklu rollerin kadınların hayatına ekonomik ve sosyal alanlarda etkilerini ampirik olarak ölçen çalışmaların eksikliği hissedilmektedir. Bu doğrultuda araştırmanın amacı, evli ve çalışma hayatında olan kadınların çoklu roller yüklenerek sorumluluklarının arttığı yaşamlarında “Ekonomik refah ve memnuniyet ilişkisine” cevap aramaktır. Bu kapsamda, evli ve çalışan kadınların iş ve aile yaşamlarına dair ekonomik refah ve yaşam memnuniyetine yönelik alguları nicel araştırma yöntemiyle incelenmiştir. Araştırma sonucunda, evli ve çalışan kadınların yaşamında, gelirine bağlı olarak ekonomik artışın yaşandığı, ekonomik refaha dair bulguların pozitif yönde olduğu ancak yaşam memnuniyetinin ise azalma eğiliminde olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Kamu Politikası, Kadın, Ekonomik refah, Yaşam memnuniyeti, Toplumsal cinsiyet

**Abstract**

Gender roles affect the division of labor within the family. Male-female equality policies as a result of the woman's life also try to keep it separated from gender roles, responsibilities attached to the role of mother and wife in the family of women in Turkey, continues to be higher than men. among which there continue to traditional gender roles in the family structure in Turkey and responsible for internal affairs of the household result of the uneven distribution of women. They have difficulty in participating in areas such as education, employment, health, and they are among the disadvantaged or specially protected groups. In this context, public policies are implemented to empower women socioeconomically. This is a structure associated with employment policies and employment of women in Turkey is increasing every year. In this way, the responsibilities of the working life are added to the life of the woman as well as the responsibilities of the mother and wife. It is thought that there are qualitative and quantitative effects on the lives of married and working women who live in their multiple roles at an intense pace. On the other hand, there is a lack of studies in the literature that empirically measure the effects of these multiple roles on women's lives in economic and social fields. The aim of the study is to seek an answer to "The relationship of economic welfare and

<sup>1</sup> Bu çalışmada, “Evli ve Çalışan Kadınların Yaşamlarındaki Bereket Algısı: Bir Kamu Politikası İncelemesi” başlıklı yüksek lisans tezine ait bulgular kullanılmıştır.

<sup>2</sup> Doktora Öğrencisi, İstanbul Medeniyet Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, surazavalsiz@hotmail.com, ORCID: 0000-0001-8656-6192

<sup>3</sup> Prof. Dr., İstanbul Medeniyet Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, ates.hamza@gmail.com, ORCID: 0000-0003-0975-0062



*satisfaction" in the lives of women who are married and in working life, where their responsibilities have increased by taking on multiple roles. In this context, the perceptions of married and working women towards economic well-being and life satisfaction regarding work and family life were analyzed using quantitative research method. As a result of the research, it is concluded that there is an economic increase in the lives of married and working women depending on their income, the findings on economic prosperity are positive, but life satisfaction tends to decrease.*

**Key Words:** Public policy, Woman, Economic welfare, Life satisfaction, Gender

## GİRİŞ

Aile, toplumun genel kabulleri içerisinde yer alan, resmi sözleşmeye dayanan ve nesillerin devamlılığını sağlamada başat rolü olarak, T.C. Anayasası'na göre de Türk toplumunun temelidir. Aile yapısı içerisinde kadın, sahip olduğu eş ve anne sıfatları ile ailenin önemli bir ferdidir. Toplumun en küçük birimi olan ailenin içerisindeki problemler toplumu da etkileyebilmektedir. Bu sebeple aile yapısı tarih boyunca önemini korumaktadır.

Toplumsal cinsiyet rolleri aile içerisindeki iş bölümünü etkilemektedir. 1926 yılı 743 sayılı Medeni Kanun'un 152. maddesinde "Evin reisi kocadır." ibaresi 2002 yılına kadar yürürlükte kalmıştır. 1 Ocak 2002 tarihinde yürürlüğe giren 22.11.2001 tarih ve 4721 sayılı Medeni Kanun'da ise "Aile birliğini eşler birlikte yönetirler" (Medeni Kanun, Madde 186) hükmü bulunmaktadır. Uzun yıllar yürürlükte kalan Medeni Kanun'un da etkisiyle geleneksel Türk ailesi, erkeğin tam gün çalışarak evin aile reisliğini üstlendiği, kadının ise ev ve çocuk yetiştirme sorumluluklarını alarak ev kadınlığını üstlendiği bir yapıdır (Sancar, 2014:19).

Türkiye'de 1990 yılı ve sonrasında, özellikle Avrupa Birliği (AB) uyum sürecinde, cinsiyet eşitliği politikaları iç hukuka uyumlaştırılmış ve uluslararası hukuki metinlere taraf olunmuştur. 1982 Anayasası'nın 10. maddesine 2004 yılında yapılan değişiklikle, "*kadınlar ve erkekler eşit haklara sahiptir.*" hükmü eklenmiştir. Bu maddenin devamına: "*Devlet, bu eşitliğin yaşama geçmesini sağlamakla yükümlüdür.*" eklemesi yapılarak, kadın-erkek eşitliği anayasal koruma altına alınırken aynı zamanda devletin sorumluluğunun da önemi vurgulanmaktadır. 2002 yılından sonra yeni Medeni Kanun'un da meydana gelişyle, aile içerisindeki rollerin tanımları kadın-erkek eşitliği ilkesi gereğince değiştirilse de, bu değişiklik kadın ve erkeğin aile içerisindeki görev ve sorumluluklarını doğrudan etkilememiştir. 2016 yılı Türkiye Aile Yapısı Araştırması (TAYA) verilerine göre, Türkiye'de hane içinde kadın %77,7 oranıyla ev düzeninden sorumlu olan kişidir (AÇSHB, 2016:89). 2016 yılı Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) Aile Yapısı Araştırması verilerine göre, hane içinde küçük çocukların bakımından %86 oranında anne sorumludur. Evin günlük işleri olarak sıralanabilecek; yemek yapma, çamaşır ve bulaşık yıkama, evin günlük ve haftalık temizlikleri gibi faaliyetlerin tamamı %90 ve üzeri oranda kadın tarafından gerçekleştirilmektedir. TÜİK ve TAYA verilerine göre, kadının ev işleri ve ebeveynlik sorumluluklarının erkeğe göre çok yüksek oranda olduğu görülmektedir.

Kadının hane içi sorumluluklarının yüksek oranda devam ettiği Türk toplumunda, istihdamın teşvik edildiği kamu politikalarının da etkisiyle, çalışma hayatına her geçen yıl katılan kadın sayısı artmakta, kadınların yaşamlarında buna bağlı ekonomik ve sosyal değişim-dönüşümler yaşanmaktadır. Çoklu rolleri olan ve bu rolleri yoğun tempoda yaşayan evli ve çalışan kadınların yaşamlarında niteliksel ve niceliksel etkilerin olduğu düşünülmektedir. Diğer yandan literatürde bu çoklu rollerin kadınların hayatındaki değişiklikleri ampirik olarak ölçen çalışmaların eksikliği hissedilmektedir. Evli kadınların çalışma hayatına katılımıyla yaşamlarında meydana gelen ekonomik ve sosyal değişimlerin yaptığı etkileri bu kapsamda ele alabiliriz. Bu doğrultuda araştırmanın amacı ve sorusu, evli ve çalışma hayatında olan kadınların çoklu roller yüklenerek sorumluluklarının arttığı yaşamlarında "Ekonomik refah ve memnuniyet var mı?" sorusuna cevap aramaktır.

Bu amaçla çalışmanın ilk bölümünde, kamu politikalarının kadının istihdamını artırıcı etkisinin ve kadını sosyoekonomik olarak güçlendirme hedefinin olduğu varsayımına dayandığından, mevzuatın ilgili yapısı incelenmektedir. Bu bölümde, kadının toplumsal cinsiyet eşit(siz)liğini anlamada nasıl kullanıldığını ve kamu politikalarındaki yerini açıklaması amaçlanmaktadır. Araştırmanın ikinci bölümünde, araştırmanın yöntemi ve dizaynı sunulmaktadır. Analiz ve bulguların paylaşıldığı bölümden sonra, sonuç bölümü araştırmanın toplumsal cinsiyet çalışmalarına katkısını tartışmaktadır.



## 1. KAMU POLİTİKALARI EKSENİNDE KADININ EKONOMİK REFAHI VE YAŞAM MEMNUNİYETİ

Kamu yönetimi, ülke genelini kapsayan örgütlenmesiyle devletin idari işlerinin yerine getirildiği bir sistem olmasıyla birlikte, birey ve devlet arasındaki ilişkileri düzenleyen bir mekanizmadır (Eryılmaz, 2009; Sözen, 2011). Devlet ve toplum düzeninin temel dayanağı olan kamu yönetimi, bu düzenin devamlılığı için toplumun sorunlarına yönelik politikaların uygulanmasına ihtiyaç duymaktadır. Kamu yönetiminin elemanlarından biri olan kamu politikası toplumsal sorunların tanımlanmasında ve bu sorunların çözümünde hükümetler tarafından kullanılan bir araçtır. Toplumsal sorunların çözümünde kamusal aktörlerin ya da kamusal aktörlerin denetiminde bulunan diğer aktörlerin karar ve eylemlerinin çerçevesini belirlemektedir (Gül, 2015).

Anderson'a (2011) göre kamu politikalarının; aktör, talep, söylem, çıktı ve sonuçlar olmak üzere beş temel unsuru bulunmaktadır. Kamu politikasının üretiminde resmi ya da resmi olmayan aktörlerin talep ve söylemleri toplumu etkileyen politikaların ortaya çıkarılmasını sağlamaktadır. Ortaya çıkarılan bu politikaların toplumsal zeminde çeşitli etkileri bulunmaktadır. Kamu politikalarının bu etkisi dolayısıyla kamu yönetimi, hem etkilenen hem etkileyen bir aktördür (Sözen, 2011: 135).

Toplum içerisinde bulunan bazı gruplar, toplumun çoğunluğuna göre eğitim, istihdam, sağlık, siyasal katılım gibi alanlara katılımda zorluk yaşamaktadırlar ve dezavantajlı ya da özel olarak korunması gereken gruplar olarak adlandırılmaktadırlar (Tokol, 2018:175). Cinsiyetleri nedeniyle dezavantajlı gruplar arasında yer alan kadınların sosyoekonomik olarak güçlendirilmeleri devletin sorumluluk alanı içerisinde kabul edilmektedir ve bu doğrultuda çeşitli kamu politikaları uygulanmaktadır.

Kamu politikalarını etkileyen aktörlerden biri olan ve 1980 yılından sonra yükselişe yeni feminist geleneğin kamusal ve özel alan ayrımının ortadan kaldırılmasını Heywood (2011) şu dört başlıkta sıralamaktadır: Ataerkillik (Patriyarka), toplumsal cinsiyet, eşitlik ve farklılık. Bu ana temalar etrafında şekillenen neo-liberal politikalar sonucu Türkiye'de, ulusal ve uluslararası düzende dönüşümler yaşanmaktadır. Bununla birlikte 21. yüzyılda demokrasileri değerlendirmek, ekonomik kalkınma kadar toplumsal cinsiyet eşitliğinin uygulanmasını da düşünmeyi gerektirmektedir (Taşkın, 2020).

Türkiye'de kamu politikalarını belirleyen ve yönlendirici bir araç olan kalkınma planları, strateji ve eylem planları aracılığıyla, kadının sosyal ve ekonomik olarak güçlendirilmesi için politika hedefleri oluşturulmaktadır. Türkiye'de, Ulusal İstihdam Stratejisi (2014-2023), On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023), Kadının Güçlenmesi Strateji Belgesi ve Eylem Planı (2018-2023) gibi ulusal kamu politika belgeleri aracılığıyla; kadının sosyoekonomik olarak güçlendirilmesi, kadın ve erkek istihdam oranlarının eşitlenmesi için politika hedefleri oluşturulmaktadır. Kamu politika belgelerinde kadının güçlendirilmesi ile istihdam doğrudan ilişkili yapıdadır.

On Birinci Kalkınma Planı'nda (2019-2023), kadınların eğitim düzeyindeki yükselişin aksine niteliği az, kayıt dışı ya da ücretsiz aile işçiliği konularında kadın işgücü oranının yüksekliği sürmekte bu sebeple kadınların işgücüne katılımı gerilediği (Madde 48) belirtilmektedir. Bu maddede görüleceği gibi, kadın eğitim düzeyinin yükselmesine rağmen annelik ve eşlik rollerine yüksek oranda emek verdiği ve bu nedenle işgücünün düşük oranda olduğu görülmektedir. Kadının işgücüne dâhil edilebilmesi için sosyal olarak desteklenmesi gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Yoğun çalışma temposu içerisinde yer alan kadınların aile ve iş yaşamı uyumlaştırılması amacıyla esnek çalışma, ebeveyn izni gibi politika hedefleri oluşturulmaktadır (Madde 255 ve Madde 351).

Kadının Güçlendirilmesi Strateji Belgesi ve Eylem Planı'nda (2018-2023); eğitim, ekonomi, sağlık, karar alma mekanizmalarına katılım, medya olarak beş temel politika ekseninde oluşturulmuştur. Bu belgeye göre, güçlü ve sürdürülebilir kalkınma için; kadının çalışma hayatındaki varlığı, istihdam edilmesi ve üretimde karar sahibi olması gerekliliği vurgulanmıştır. Bununla birlikte kadının ekonomik açıdan güçlenmelerini sağlamanın, aile içindeki konumlarını da iyileştirmektedir (2018:71) iddiasını taşımaktadır.

Türkiye'de kamu politikaları aracılığıyla kadınlar fırsat eşitliği ve pozitif ayrımcılık politikalarıyla sosyoekonomik olarak desteklenmektedirler. Özel politika gerektiren gruplar içerisinde yer alan kadınların işgücüne ve istihdama katılımlarının önündeki engellerin kaldırılması amacıyla Ulusal İstihdam Stratejisi (2017-2023) kapsamında politika, strateji ve tedbirler oluşturulmaktadır. Eğitim ile istihdam ilişkisinin güçlendirilmesi, işgücünde güvence ve esneklik oluşturulması, dezavantajlı grupların istihdamının

artırılması, istihdam ile sosyal koruma ilişkisinin güçlendirilmesi olarak dört temel politika ekseninde hedefler belirlenmektedir.

Politika belgelerinin genel çerçevesi, kadının ekonomik olarak güçlendirilmesini amaçlanmakta, bununla birlikte sosyal ve kültürel olarak da gelişimlerini sağlama hedefindedir. Bu bağlamda, ekonomik refah ve memnuniyet kavramları kadının yaşamında politika hedefleriyle oluşturulmaya çalışılmaktadır. Kadınlara istihdam alanları açılarak ekonomik fayda sağlanırken, iş ve aile yaşamındaki yoğun tempunun sosyal politika uygulamalarıyla azaltılması ve kadının yaşam tatmininin artırılması hedeflenmektedir.

Uygulanan kamu politikalarının da etkisiyle, TÜİK (2019) işgücü verilerine göre, 2004 yılından 2013 yılına kadar evli kadının işgücüne katılım oranı artmaktadır. 2004 yılında %21,6 olan kadının işgücüne katılım oranı 2013 yılında %30,5 düzeyine çıkarak yaklaşık %9 artış göstermiştir. 2019 yılı TÜİK işgücü istatistik verilerine göre, Türkiye’de erkeklerin iş gücüne katılım oranı %72’iken, kadınların iş gücüne katılım oranı ise %34,4’tür. Bu oranlar her 10 erkekten yedisinin ve her 10 kadından üçünün istihdam edildiğini ya da edilmeye hazır bulunduğunu göstermektedir. Erkeğe oranla kadının işgücüne katılım oranı düşük düzeyde olsa da, kadının son 15 yılda iş gücüne katılım oranı yaklaşık %13 oranında artış göstermektedir.

Evli kadınların geleneksel cinsiyete dayalı iş bölümünde ev sorumluluklarının yüksek oranda devam ettiği ve kadının yoğun emek gösterdiği anne ve eş sıfatlarına, çalışma hayatına katılımıyla birlikte iş kadını sıfatı da dâhil olmaktadır. Dolayısıyla çalışma hayatına katılan kadının yaşamında sahip olduğu sıfatlar ve buna bağlı olarak görev ve sorumlulukları artmaktadır. Bu durumda kadınlar çoklu rol üstlenmekte; iş, eş ve anne rollerini yoğun tempoda sürdürmektedirler. Her bir rol için emek sarf eden kadınlar tükenmişlik sorunuyla karşılaşabilmektedirler (Akyurt, 2018:90). Yaşanabilecek psikolojik sorunlarla birlikte, çoklu rollere bağlı olarak yaşamlarındaki niteliksel ve niceliksel kazanım düzeyi değişebilmektedir. Bu sorunları yaşayan kadınlar çalışma hayatı ve aile arasındaki dengenin kurulmasında güçlük yaşamaktadırlar (SASAM, 2015:2). Artan kadın istihdam ile ortaya çıkan iş-yaşam dengesi politikaları (Kul Parlak, 2016: 56) ile kadının ev ve iş rolleri arasında denge sağlanması amaçlansa da yapılan çalışmalarda, çalışan evli kadınların ev ve iş rollerinin çatışmaya sebep olduğu (Karapınar, İlsev ve Ergeneli, 2006; Coşkun, 2013; Kızıldağ ve Cin, 2017) görülmektedir.

Kamu politikaları birdenbire ortaya çıkan metinler olmaktan ziyade, belli bir süreç neticesinde gelişmektedirler (Anderson, 2011). Örneğin, 1995 yılında AÇSHB tarafından gerçekleştirilen Sağlık Sektöründe Kadın araştırmasında evli ve çalışan kadınlar ile birebir görüşmeler sonucu elde edilen bulgular, istihdam edilen ancak sosyal yönden desteklenmeyen kadınların yaşadığı sıkıntıları göstermektedir (akt. Koray, 2005:447):

*“İşte çalış, evde çalış, ikisinden biri yarım kalıyor. Evliliğim eksik kaldı. Çocuk yapamadım.”  
(Kadın hemşire)*

*“Hemşirelik zor bir meslek; evli bayanlar için ev işleri, buranın nöbetleri; yaşam alt üst oluyor. 24 saat hastanedesiniz; eve gidip yatıyorsunuz orada da verimli olamıyorsunuz. Ne kendine, ne eşine, ne de çocuğuna faydan oluyor.” (Kadın hemşire)*

Sağlık sektöründe kadınlara yönelik tutum ve davranışlar ile cinsiyete dayalı ayrımcılığın araştırıldığı bu çalışmada bazı katılımcılar, çalışma hayatıyla birlikte kazandıkları yoğun tempoda yaşanan çoklu rollerini yaşamlarında memnuniyetsizliğe neden olduğunu gösteren cevaplar vermektedirler. Yapılan çalışmada kadınların çoklu rollerine bağlı yoğun tempunun yaşamlarında sorunlara sebep olduğu görülmektedir. Araştırma sonucunda, çalışan kadınların iş hayatındaki en büyük engellerinin ev ve çocuk sorumlulukları olduğu, bu yönde kadının yaşamını destekleyici, esnek çalışma saatlerinin uygulanması, ev ve çocuk sorumluluklarının çiftler arasında eşit olarak paylaşmaya özendirici kamu politikalarının uygulanması önerilmektedir (Mardin, 2000). Uygulanan kamu politikalarıyla kadının istihdamı teşvik edilirken, sosyokültürel olarak desteklenmesi de böylelikle yıllar içerisinde amaçlanır hale gelmektedir.

## **2. VAKA ANALİZİ: MODERNİTE VE GELENEKLER ARASINDA TÜRKİYE’DE EVLİ VE ÇALIŞAN KADININ YAŞAMI**

Evli ve çalışan kadınların yaşamlarındaki ekonomik refah ve yaşam memnuniyet algılarının incelendiği bu bölümde, çalışmaya dair tanımlayıcı bilgiler ve bulgular derlenmektedir. Birinci bölümde araştırmanın amacı ve metodolojisi belirtilmektedir, ikinci bölümde ise bulgular yer almaktadır. Bulgular kısmı, ekonomik refah ve memnuniyet alt başlıklarında incelenmektedir.

## 2.1. Araştırmanın Amacı ve Yöntemi

Araştırmanın amacı, çoklu rollerini yoğun tempoda yaşayan evli ve çalışan kadınların yaşamlarında “Ekonomik refah ve memnuniyet var mı?” sorusuna cevap aramaktır. Araştırmanın hipotezleri çalışmanın temel araştırma sorusu kapsamında oluşturulmuştur. Birinci hipotez “Evli ve çalışan kadının yüklendiği çoklu roller sebebiyle yaşam memnuniyetinin azalması beklenmektedir.” İkinci hipotez ise “Çalışma hayatındaki kadınların yaşamlarında ekonomik refahın artması beklenmektedir.” Bu kapsamda, evli ve çalışan kadınların iş ve aile yaşamlarına dair ekonomik refah ve yaşam memnuniyetine yönelik algıları nicel araştırma yöntemiyle incelenmektedir.

Araştırma sorusuna cevap aramak amacıyla bir soru formu oluşturularak, eşit ve bağımsız olarak basit tesadüfi örnekleme yöntemiyle araştırma gerçeleştirilmiştir. Soru formu, toplam 28 sorudan ve demografi, memnuniyet ve ekonomik refah algısı olmak üzere üç ana bölümden oluşmaktadır. Memnuniyet soruları üçlü Likert tipinde, ekonomik refah algısı ise beşli Likert tipinde ölçülmektedir. Çalışma içerisinde yaşam memnuniyeti; evli, anne ve çalışan kadının kendisine, ailesine ayırdığı vakitten, sosyal yaşamından duyulan memnuniyeti, annelik ve eş olma vasfından duyulan memnuniyeti, işin mutlu etmesi, gelecekte daha mutlu olma beklenti düzeyi, işyeri ilişkilerinden ve işe harcanan zamandan duyulan memnuniyeti ifade etmektedir. Diğer bir yandan ekonomik refah ise; bireyin gelirini, geliri sonucu yapılan birikim ve yatırımları, gelecekte yatırım yapabilme ve çalışıyor olma beklentisi, gelirinin yeterli olması algısı sonucu gider azaltmama ihtiyacı gibi faktörlerden oluşmaktadır.

Anket, 25 Mart 2020 tarihinde internet üzerinden Google Dokümanlar uygulaması aracılığı ile oluşturulmuş ve ilan edilmiştir. Kamuoyuyla paylaşılması sonrasında yaklaşık beş ay yayında kalan anket, evli ve çalışma hayatı olan toplam 416 kadın katılımcı tarafından cevaplanmıştır. Verilen cevapların 26’sı hatalı ve evren kümesine ait olmadığından araştırma kapsamına alınmamıştır. Toplam 390 katılımcı ile araştırma tamamlanmıştır.

Anketin evli ve çalışan kadınlara ulaştırılması e-posta aracılığıyla ve sosyal medya hesaplarından paylaşılarak gerçeleştirilmiştir. Anketin internet ortamında oluşturulup, sosyal medya platformları ve e-posta aracılığıyla paylaşılmasının temel sebebi, 2019 yılında başlayan ve veri toplama sürecinde de devam eden COVID-19 Pandemisi dolayısıyla uygulanan sokağa çıkma kısıtlılığı ve sosyalleşmenin minimum düzeyde tutulma politikalarıdır. Katılımcıların pandemi sürecinde yaşama dair beklenti ve memnuniyetler değişiklik gösterme ihtimali bulunduğundan bu durum, araştırmanın hem sınırlılığı hem de güncel noktası olarak düşünülebilir.

Araştırmada elde edilen verilerin değerlendirilmesi ve analizinde SPSS istatistik programı kullanılmıştır. Araştırmada katılımcılara ilişkin demografik ve tanımlayıcı bilgiler frekans ve yüzde olarak tanımlayıcı istatistik ifadelerle analiz edilmektedir. Araştırma kapsamında değerkenler arasındaki ilişkinin analizi için çapraz analiz tabloları kullanılmaktadır.

## 2.2. Araştırmanın Bulguları

Araştırmaya katılan kadınların %94,4’ünün eşleri de çalışmaktadır. Eşleri çalışmayan kadınlar araştırmanın %5,6’sını oluşturmaktadır. Katılımcıların %33,6’sı ebeveyn değildir. Katılımcıların %50,8’inin 2.400-5.000 TL arası aylık gelirleri bulunurken, yaklaşık %38 oranında katılımcının 5.000-10.000 TL arası maaş almaktadırlar. Bu oranlara göre katılımcıların önemli oranda çoğunluğu asgari ücretten fazla ve 10.000 TL’de az aylık gelire sahiptirler.

Katılımcıların iş kadını olarak eş ve ebeveyn olma sorumluluklarını tanımlamaları istendiğinde katılımcıların %26,4’ü eş olma düzeylerini orta ve aşağısı olarak belirtirken, %73,6 oranında çoğunluğu yüksek ve üzeri düzeyde olduğunu belirtmişlerdir. Evli ve iş kadını kadınlar evliliğin ve eş olmanın gerektirdiği görevleri yüksek ve üzeri oranda gerçeleştirdikleri algılarına sahiptirler. Ebeveyn olan katılımcılar ise ebeveyn olma düzeylerini %76,3 oranıyla yüksek ve üzeri olarak belirtmişlerdir (Bkz. Tablo 1). Bu oran genel olarak evli ve çalışan kadınların, anne olmanın getirmiş olduğu görevleri yerine getirebilme algılarına sahip olduklarını göstermektedir.

**Tablo 1.** Katılımcıların Eş ve Anne Sorumluluğuna Sahip Olma Algıları

	Eş Olma Sorumluluğu	Ebeveyn Olma Sorumluluğu
Çok düşük	1,5	,5
Düşük	,5	1,3
Orta	24,4	13,8
Yüksek	42,1	26,7
Çok Yüksek	31,5	24,1
Toplam	100,0	76,4

### 2.2.1. Yaşam Memnuniyetine Yönelik Bulgular

Çalışmada, çalışma hayatında olan evli kadınların; kendilerine ve ailelerine ayırdıkları vakitten duydukları memnuniyet, sosyal yaşamdan duyulan memnuniyet, çoklu rollere bağlı yoğun tempoda çoklu rollerinin tatmin etme algısı, çalışılan işin mutlu etmesi, iş ile ilgili çalışma ortamının ve işe ayrılan zamanların memnun etmesi yaşamlarındaki memnuniyeti ölçme araçları olarak kullanılmaktadır.

İlk olarak katılımcılara kendilerine ayırdığı zamandan duydukları memnuniyet sorulmaktadır. Elde edilen verilere göre, katılımcıların %47,7 oranında orta düzey memnuniyet duyduklarını belirtmişlerdir. Memnun olanların oranı (%32,3) ise memnun olmayanların oranından (%20) fazladır (Bkz. Tablo 2). Aileye ayrılan zaman ise katılımcıların %46,9'u oranıyla orta düzey memnuniyet duymaktadırlar. Katılımcıların ailelerine ayırdığı zamandan duyulan memnuniyetleri ile kendilerine ayrılan memnuniyetin ikisi de orta düzey olup, birbirine yaklaşık orandadır. Bununla birlikte katılımcıların kendine ayırdığı zamandan memnun olanların oranı %32,3 iken, aileye ayrılan zamandan memnun olanların oranı %42,6'dır. Bu oranlar katılımcıların kendilerinden ziyade aileye ayırdığı zamandan daha yüksek oranda memnun olduğu sonucu ortaya çıkmaktadır. Evli ve iş yaşamındaki kadınların kendileri ve aileleri arasında ayırdığı vakitten memnun olmama oranları karşılaştırıldığında ise kadınların aileden ziyade kendilerine ayırdığı zamandan daha yüksek oranda memnun olmamaktadırlar. Kendine zaman ayıramamaktan dolayı memnuniyetsizlikleri artmaktadır. Sosyal yaşamından duyulan memnuniyet düzeyinde de katılımcıların %49,5'i orta düzey memnuniyet duymaktadırlar (Tablo 2).

Kadının eş ve ebeveyn olma sorumluluğuna yüksek oranda sahip katılımcıların kendilerine ayırdıkları vakit ve sosyal yaşamdan duydukları memnuniyet oranlarının aileye ayrılan vakitten daha düşük oranda olmasının sonucu olabilmektedir. Bu bağlamda, çoklu rollere bağlı sorumluluklar kendilerine ayırdıkları zamandan duydukları memnuniyeti, ailelerine ayırdıkları zamandan duydukları memnuniyeti ve sosyal yaşamdan duydukları memnuniyetin azaltıcı etkisi olabileceği sonucu çıkmaktadır.

**Tablo 2.** Katılımcıların Kendisine, Aileye Ayırdığı Zaman ve Sosyal Yaşam Memnuniyeti

	Memnunum	Orta düzey memnuniyet	Memnun değilim
Kendine ayrılan zamandan duyulan memnuniyet	32,3	47,7	20,0
Aileye ayrılan zamandan duyulan memnuniyet	42,6	46,9	10,5
Sosyal yaşamından duyulan memnuniyet	33,6	49,5	16,9

Bireylerin gelecek algılarını, bugün yaşadıkları süreç ortaya koymaktadır. Bu doğrultuda katılımcılara beş yıl sonra daha mutlu bir hayat yaşama inançları sorulmuştur. “Evet, Hayır ve Fikrim yok” olarak seçenklendirilen soruda, katılımcıların %52,1'inin gelecekteki mutlu olabileme inancına dair fikri olmadığını belirtmişlerdir. Katılımcıların %45,4'ü ise gelecekte daha mutlu bir hayatlarının olacağını düşünürken, sadece %2,6'sı daha mutlu olmayacaklarını düşünmektedirler (Bkz. Tablo 3). Bu oranlar evli ve çalışan kadınların geleceğe dair umutsuz olmadıklarını ancak istikrarsızlık ya da belirsiz bir yaşam sürüyor olabildiklerini göstermektedir.

**Tablo 3.** Beş Yıl Sonra Daha Mutlu Bir Hayat Yaşamaya Olan İnanç

	Frekans (n)	Oran %
Evet	177	45,4
Hayır	10	2,6
Fikrim yok	203	52,1
Toplam	390	100,0

“Sahip olduğum işim genellikle beni mutlu eder” beşli Likert ölçekte şekillendirilen soruda katılımcıların %79,2 kümülatif oranda, çalıştıkları işlerin genellikle kendilerini mutlu ettiklerini ifade etmektedirler (Tablo 4).

**Tablo 4.** İşin Mutlu Etmesi

	Frekans (n)	Oran %	Kümülatif Oran %
Kesinlikle Katılıyorum	179	45,9	45,9
Katılıyorum	130	33,3	79,2
Kararsızım	56	14,4	93,6
Katılmıyorum	15	3,8	97,4
Kesinlikle Katılmıyorum	10	2,6	100,0
Toplam	390	100,0	

Bireylerin iş yaşamlarıyla alakalı memnuniyet düzeyleri yaşamlarındaki memnuniyeti tanımlayacak veriler içermektedir. İş yaşamı ilişkileri, işe bağlı harcanan zamanlar bu verileri oluşturan olgulardır. Katılımcıların genel olarak iş hayatında geçirilen zamandan duydukları memnuniyet düzeyleri %49 oranıyla orta düzeydir. Memnun olmayanlar katılımcıların %13,6’sını oluştururken, %37,4’ü ise memnun olduğunu ifade etmektedir. Katılımcılar çalıştıkları işten ise %49,7 oranıyla memnun olmaktadır. İş yeri ilişkileri ise %50,8 oranıyla orta düzey memnun oldukları bir diğer olgudur. Katılımcılar işe gidiş-geliş için harcanan zamandan %49,0 oranıyla memnun olduklarını belirtmektedirler (Tablo 5). Tablo 5’in genel değerlendirmesinde, katılımcılar iş yerinde geçirilen zamandan ve işyeri ilişkilerinden orta düzeyde memnun olurken, çalışılan işten ve işe gidiş-geliş için harcanan zamandan ise genel olarak memnun olmaktadır.

**Tablo 5.** İş Yaşamı ile İlgili Memnuniyet Düzeyleri

	Memnunum	Orta düzey memnuniyet	Memnun değilim
İş hayatında geçirilen zamandan duyulan memnuniyet	37,4	49,0	13,6
Çalışılan işten duyulan memnuniyet	49,7	41,0	9,2
İş yeri ilişkilerinden duyulan memnuniyet	37,2	50,8	12,1
İşe geliş-gidiş için harcanan vakitten duyulan memnuniyet	49,0	29,2	21,8

Katılımcılara yaşamlarındaki ekonomik refahı ölçmek amacıyla, şahsi ve hane halkının toplam gelirinden duydukları memnuniyet düzeyleri sorulduğunda, katılımcıların %46,9’u şahsi gelirinden memnun olurken, %36,7’si orta düzey memnun olduğunu ifade etmektedir (Tablo 6). Bu oranlara göre, evli ve çalışan kadınlar genel olarak şahsi gelirlerinden memnun oldukları görülmektedir. Katılımcılar hane halkı aylık gelirinden duydukları memnuniyet ise şahsi gelirden duyulan memnuniyet ile yaklaşık oranlardadır. Buna göre katılımcıların %51’i hane halkı gelirinden memnun olduklarını, %38,2’si ise orta düzey memnuniyet duyduklarını ifade etmektedirler (Tablo 6). Bu oranlar, genel olarak evli ve çalışan kadınların şahsi ve hane halkı toplam gelirinden memnun olduklarını göstermektedir.



**Tablo 6.** Şahsi ve Hane Halkı Gelirinden Duyulan Memnuniyet

	Memnunum	Orta düzey memnuniyet	Memnun değilim
Şahsi Gelirden Duyulan Memnuniyet	46,9	36,7	16,4
Hane Halkının Toplam Gelirinden Duyulan Memnuniyet	51,0	38,2	10,8

### 2.2.2. Ekonomik Refah Bulguları

Ekonomik ferah gelir ve gelire bağlı ekonomik faaliyetlerle ifade edildiğinde, bireyin gelire bağlı yatırım ve birikimleri ifade etmektedir. Çalışma hayatına son veren kadınlar, ekonomik olarak zorlandığını ve tekrar çalışma yaşamına katıldıklarını belirtmektedirler.

Asgari ücret ile 10.000 TL ve üzeri aralıklarla oluşturulan seçeneklerde, katılımcıların aylık maaşları sorulduğunda, %50,8'i 2.400-5.000 TL arası aylık gelirleri bulunmaktadır. Yaklaşık %38 oranıyla katılımcılar 5.000-10.000 TL arası maaş almaktadırlar. Bu oranlara göre katılımcıların önemli oranda çoğunluğu asgari ücretten fazla ve 10.000 TL'de az aylık gelire sahiptirler.

Katılımcıların %65,4'ü temel harcamalar sonrasında aylık maaştan arta kalan meblağ olduğunu belirtmektedirler. Çalışma hayatında elde edilen maaş ile hane ekonomisinde pozitif bir değişim olduğunu düşünen katılımcılara sahip oldukları yatırımlar sorulduğunda, katılımcıların toplamda %59 yatırım sahibi olduğunu belirtmişlerdir. Katılımcıların %51,5'i ev ya da araba yatırımı yaparken, %7,4'ü ise altın ya da mevduat hesabı olduğunu belirtmektedir (Tablo 7). Bu oranlar maaşlarının hane ekonomisine pozitif katkı sağladığı algısına sahip olan katılımcıların, algılarının somuta dayandığını göstermektedir. Çalışma hayatına katılan katılımcılar yüksek oranda, çalışma süresi içerisinde birikim ve yatırımlara sahip olmuşlardır. Bu doğrultuda evli ve çalışan kadınların maaşları hane ekonomisine katkı sağlamaktadır.

**Tablo 7.** Çalışma Hayatı İçerisinde Sahip Olunan Birikim ve Yatırım

	Frekans (n)	Oran %	Kümülatif Oran
Altın ya da mevduat hesabı	29	7,4	7,4
Araba ya da Ev	201	51,5	59,0
Yok	160	41,0	100,0
Toplam	390	100,0	

Maaşın hane ekonomisine katkı sağlaması ve sahip olunan yatırımlar göstermektedir ki, çalışma hayatına katılan kadınların maaşları ekonomik refahlarını artırdığı algısına sahiptirler.

Sahip olunan birikim ve yatırımlar ile maaşın hane ekonomisinin refahını artırdığına yönelik algıları bulunan katılımcılar, gelecekte de yatırım yapabileceklerine olan inancı oluşturmaktadır. Buna göre, evli ve çalışan kadınlar genel olarak, %57,7 oranıyla beş yıl sonra yatırım yapabileceklerini ifade etmişlerdir (Bkz. Tablo 8). Genel olarak katılımcılar ekonomik belirsizlik içinde bulunmamaktadır.

**Tablo 8.** Beş Yıl İçerisinde Yatırım Yapabiliyor Olma İnancı

	Frekans (n)	Oran %
Evet	225	57,7
Hayır	42	10,8
Fikrim yok	123	31,5
Toplam	390	100,0

Çalışan kadınlar maaşlarını temel ihtiyaç giderlerinden daha çok yatırım ve birikim için kullanmaktadırlar. Çalışma yaşamının hane ekonomisine katkı sağlamakta, yatırım ve birikim için aracı faktör olmaktadır. Maaşından artırım yapan ve maaşının hane ekonomisinin refahını artırdığını düşünen katılımcılar gider azaltıcı yöntemler uyguladıklarını belirtmektedirler. Maaşları dışında gelir artırıcı

herhangi bir yöntem ise uygulamamaktadırlar. Bununla birlikte katılımcıların %62,3'ü hane içerisinde gider azaltıcı yöntemler uyguladıklarını ifade etmektedirler (Tablo 9).

**Tablo 9.** Gider Azaltıcı Yöntem Uyguluyor Musunuz? Sorusuna Verilen Yanıtlar

	Frekans (n)	Oran %
Evet	243	62,3
Hayır	77	19,7
Kararsızım	70	17,9
Toplam	390	100,0

Katılımcıların harcamaları sonrası aylık maaşlarından arta kalan meblağ olduğunu belirtenlerin oranının yüksek olmasıyla beraber gider azaltıcı yöntemlere başvuran katılımcı oranının da yüksek olması hane ekonomisinin kontrol altına alınmaya çalışıldığını göstermektedir. Çalışma içerisinde, harcamalar sonrası maaşından artırım yapan katılımcılar aynı zamanda gider azaltıcı yöntemlere de başvurduğu görülmüştür.

Bununla birlikte katılımcıların maaşlarına yönelik ekonomik refah algılarıyla, hane içerisinde gider azaltıcı yöntemler uygulamalarına yönelik yapılan çapraz analizde; katılımcıların %53,2'si maaşlarının hanenin ekonomik refahını artırdığını düşünürken aynı zamanda gider azaltıcı yöntemler uyguladıklarını belirtmektedirler (Tablo 10). Gider azaltıcı yöntemler gelir-gider dengesinin eşit olduğu durumlarda zorunlu olarak uygulanabilecek bir tasarruf türüyken, maaşından artırım yapan ve maaşının hane ekonomisinin refahını artırdığını düşünen katılımcılar yine de gider azaltıcı yöntem uygulamakta olduklarını belirtmektedirler.

**Tablo 10.** Gider Azaltıcı Yöntem ile Ekonomik Refah Arasındaki Çapraz Analiz

		Sizin maaşınızın evin ekonomik refah artırdığını düşünüyor musunuz?			
		Evet	Hayır	Kararsızım	Toplam
Gider azaltıcı yöntem uyguluyor musunuz?	Evet	53,2%	3,3%	5,7%	62,2%
	Hayır	15,7%	1,0%	3,1%	19,8%
	Kararsızım	15,2%	0,3%	2,6%	18,0%
	Toplam	84,1%	4,6%	11,3%	100,0%

“Sizin maaşınızın hanenin ekonomik refahını artırdığını düşünüyor musunuz?” sorusu ile katılımcılara kontrol sorusu olarak iş hayatına katılımında hane ekonomisinde pozitif bir değişim olup - olmadığı sorusu yöneltilmiştir. Elde edilen veriler sonucu uygulanan çapraz analizde, maaşın evin ekonomik refahını artırdığını ve hane ekonomisinde pozitif bir katkı sunduğunu belirten katılımcıların oranı %78,1'dir (Bkz. Tablo 11). Bu oran göstermektedir ki katılımcıların maaşlarının hissedilir düzeyde hane ekonomisine katkı sağladığı algısına sahiptir.

**Tablo 11.** Çalışma Hayatının Hane Ekonomisi ve Ekonomik Refah Algısına İlişkin Çapraz Analizi

		Sizin maaşınızın ekonomik refahı artırdığını düşünüyor musunuz?			
		Evet	Hayır	Kararsızım	Toplam
İş hayatında olma sürecinizde hane ekonomisinde pozitif bir değişim oldu mu?	Evet	78,1%	2,1%	7,5%	87,7%
	Hayır	0,5%	2,1%	1,5%	4,1%
	Kararsızım	5,4%	0,5%	2,3%	8,2%
	Toplam	84,1%	4,6%	11,3%	100,0%

İş ile ilişkili faktörlerden genel olarak memnun olan katılımcılar gelecekte de çalışma hayatında olma inancını taşımaktadırlar. Buna göre katılımcıların önemli çoğunlukta %80'i beş yıl sonra çalışıyor olmaya inanmaktadırlar (Bkz. Tablo 12). Gelecekte; çalışma, yatırım ve mutlu bir yaşam arasında en kuvvetli inancı çalışma konusunda göstermektedirler.

**Tablo 12.** Beş Yıl Sonra Çalışıyor Olma İnancı

	Frekans (n)	Oran %
Evet	312	80,0
Hayır	24	6,2
Fikrim yok	54	13,8
Toplam	390	100,0

## SONUÇ

Dünya siyasetinde yükselen feminist söylemler devletlerin ve uluslararası kurumların politikalarını etkilemektedir. Temel feminist ilkeler olan kamusal ve özel alan ayrımının ve patriyarkanın kaldırılma çabaları, toplumsal cinsiyet eşitliği ve kadın-erkek eşitliği ilkeleri 1980 yılı ve sonrasında ülkelerin gündemlerine girmektedir. 1980 yılı öncesi cinsiyetler arası eşit işe ücret gibi temel haklar konuşulsa da istihdamı kolaylaştırıcı ve teşvik edici çalışmaların hem ulusal hem uluslararası düzende bu tarihten sonra gerçekleştirildiği görülmektedir. 1980 yılı ve sonrasında Türkiye’de kadınların kamusal alandaki varlıkları hem toplumsal düzende hem de mevzuatta görünür olmaya başlamaktadır. Yine de Türk mevzuatında 2000’li yıllara kadar, kadınlar geleneksel Türk aile yapısında ev içi olarak konumlandırıldığından, toplumsal cinsiyet rolleri alışlagelmiş şekilde hala devam etmektedir.

Kadının sosyoekonomik olarak güçlendirilmesi kamu politikası halini almaktadır. Kadının kamusal alanda var olmasıyla birlikte eşitlikçi politikalar üretilmeye devam edilmektedir. Türkiye’de ulusal politika belgeleri incelendiğinde, kalkınma planları, strateji belgeleri ve kadının güçlendirilmesine dair belgeler aracılığıyla politika hedeflerinin oluşturulduğu görülmektedir. Politika belgeleri kadının istihdamını doğrudan artırıcı ve kentli-köylü, ulusal-bölgesel, kendi hesabına ya da başkasının hesabına fark etmeksizin tüm kadınların çalışma yaşamını düzenleyen bir yapıdadır. Bu politika belgelerinin amacı; kadının ekonomik olarak güçlendirilmesi, kadın-erkek fırsat eşitliğinin sağlanması, kadınların istihdamının artırılmasının sağlamaktır.

Çalışma sonucunda, Türkiye’de politika belgelerinin kadınların girişimcilik ve istihdamını teşvik edici yapıda olduğu ancak istihdamı artırırken ev içi sorumluluğunu azaltıcı ya da dengeleyici politika uygulamalarının asgari düzeyde olduğu görülmüştür. Çoklu rollere sahip kadınların hayatında ekonomik refahı artırıcı politikalar uygulanmakta ancak yaşamın memnuniyet yönünü artırıcı politikaların eksikliği görülmektedir.

Evli ve çalışan kadınlar anne ve eş olmanın gerektirdiği görevleri yüksek oranda gerçekleştirdikleri algılarına sahiptirler. Ev içi sorumlulukların artması genel yaşam memnuniyetini azaltırken, bu sorumluluklar yine katılımcıların kendileri ayırdıkları zamandan duydukları memnuniyeti de olumsuz etkilemektedir.

Evli ve çalışan kadınlar maaşlarından artırım yapmaktadırlar ancak artıran bu kısmı belirli bir hedef doğrultusunda biriktirmemekte ya da temel ihtiyaç harici kullanmaktadırlar. Kadınlar çalışsa da hala eve asıl katkı sunan kişi olarak görülmediği sonucu ortaya çıkmaktadır.

Evli ve çalışan kadınlar, maaşlarının evin ekonomik refahını artırdığını ve hane ekonomisinde pozitif bir katkı sunduğu algısına sahiptirler. Katılımcıların sahip oldukları birikim ve yatırımlar incelendiğinde, kadınlar çalışma süreleri içerisinde çeşitli birikim ve yatırımlara sahip olmaktadır.

Gelir ile çalışılan işin mutlu etmesi arasında doğru orantı bulunmaktadır. Gelir arttıkça işten mutlu olan katılımcı oranı da artmaktadır. Katılımcılar kendilerinden ziyade aileye ayırdığı zamandan daha yüksek oranda memnun olmaktadır. Evli ve iş yaşamındaki kadınların kendileri ve aileleri arasında



ayırıldığı vakitten memnun olmama oranları karşılaştırıldığında ise kadınların aileden ziyade kendilerine ayırıldığı zamandan daha yüksek oranda memnun olmamaktadırlar.

Evli ve çalışan kadınlar çoklu rollerinin önem ve öncelikleri incelendiğinde, her üç kadından ikisinin, iş ve aile rollerini birbirinin alternatifi olarak görmemekte ve iki role de eşit derecede önem vermektedirler. Her üç kadından birine göre, aile rolleri daha önemli ve önceliklidir. Evli ve çalışan kadınlar gelirleri arttıkça aile ve iş yaşamındaki rollerine eşit derecede önem verme oranı da artmaktadır. Bununla birlikte evli ve çalışan kadının -yıl bazında- çalışma süreleri arttıkça aile içerisindeki rolünü önceleyen katılımcı oranı azalmaktadır.

Çalışan kadınlar gelecekte de çalışma yaşamında bulunmayı istemektedirler. Katılımcıların çoğunluğu beş yıl içerisinde yatırım yapabileceğini düşünmektedir. Yatırım yapacağını düşünmeyenlere göre fikri olmayanların oranı ise daha yüksektir. Her üç kadından birinin gelecekte yatırım yapabilme konusunda fikrinin olmaması, ekonomik olarak belirsiz ya da istikrarsız bir durumda olabileceklerini göstermektedir. Bununla birlikte genel çoğunluk beş yıl sonra yatırım yapabilme inancına sahiptir.

Araştırmanın sonucuna göre, çalışan kadınların gelecekte çalışıyor olma ve yatırım yapabilme algılarındaki kuvvetli inanç, gelecekte mutlu bir hayat yaşamada ise oldukça düşük düzeydedir. Katılımcılar mutlu bir yaşamlarının olacağı konusunda fikri olmadığını belirtmektedirler. Bu durum evli ve çalışan kadının sosyal yönden belirsiz bir yaşam algıları olduğunu göstermektedir.

Bu değerlendirme sonucu, evli ve çalışan kadının ekonomik refah bakımından ortalama üstü bir grafik oluşturduğunu, yaşam memnuniyeti yönünden ise ortalama altı bir grafik oluşturduğunu göstermektedir. Çalışma hayatında yer almak ekonomik olarak fayda sağlarken mutlu bir yaşam için belirsizlik oluşturmaktadır.

Sonuç olarak, Türkiye’de evli kadının çalışma hayatına katılımıyla yaşamında maddi kazanımlar ve bu kazanımlara bağlı ekonomik refahı artarken, yaşamındaki memnuniyet ise azalma eğilimindedir. Bu sonuç ve değerlendirmelere göre, evli ve çalışan kadınlar ekonomik refah açısından memnun ancak yaşam memnuniyeti orta ve altı düzeydedir.

Yapılan çalışma sonucunda, kadının sosyoekonomik olarak kuvvetlendirilmesini istihdam ile ilişkilendiren kamu politikalarının, kadınları yalnızca ekonomik olarak güçlendirebildiği sonucuna ulaşılmaktadır. Çalışan ve evli kadının sosyal yönden güçlendirilmesi sadece istihdam ile ilişkili olmadığı görülmektedir. Kadınların yaşam memnuniyetlerinin artması ve sosyal yönden de güçlendirilmeleri için istihdam harici kamu politikalarına da ihtiyaç duyulduğu görülmektedir. Bu doğrultuda, çoklu rolleri yoğun tempoda yaşayan evli ve çalışan kadınların yaşam memnuniyetinin artırılmasına yönelik yapılacak çalışmalara ayrıca ihtiyaç olduğu düşünülmektedir.

## KAYNAKÇA

- 2709 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (1982).  
<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf> (01.05.2020).
- 4721 Sayılı Türk Medeni Kanunu (2001) <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4721.pdf> (01.05.2020).
- 743 Sayılı Türk Kanunu Medenisi (1926) <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/5.3.743.pdf> adresinden (10.05.2020).
- Akyurt, N. (2018) Kadın Çalışanlarda Kariyer Engelleri: Radyoloji Çalışanları Örneği. *İnönü Üniversitesi Sağlık Hizmetleri Meslek Yüksek Okulu Dergisi*, 6 (1), 85-107.
- Anayasa Mahkemesi Kararı (1990)  
<http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/6604a41a-c3e9-4b6f-bcb7-65def934b994?excludeGerekce=False&wordsOnly=False> (01.05.2020).
- Anderson, J. C. (2011) *Public Policymaking*, Stamford,CT: Cengage Learning.
- Coşkuner, S. (2013) *Akademisyenlerin İş ve Aile Karakteristiklerinin Evlilik, Aile ve Yaşam Tatmini ile İlişkisi: İş ve Aile Çatışmasının Aracı Rolü*. Doktora Tezi. Hacettepe Üniversitesi, Ankara.
- Eryılmaz, B. (2009) *Kamu Yönetimi*. Ankara: Okutman Yayıncılık.
- Gül, H. (2015) Kamu Politikası Analizi, Yöntemleri ve Teknikleri. *Yasama Dergisi*, 29 (Ocak-Nisan), s. 1-31.
- Heywood, A. (2011) *Siyasi İdeolojiler*. Ankara: Adres Yayınları.
- Karapınar, P., İlsev, A. ve Ergeneli, A. (2006) İş-Aile ve Aile-İş Çatışmasına Etki Eden Demografik Değişkenler ve Bu Çatışmalar Arasındaki İlişki. *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 24 (2), 85-108.
- Kızıldağ, F. ve Cin, F. M. (2017) Evli Kadınlarda Çalışmanın Toplumsal Cinsiyet Algılarına ve Aile İşlevselliklerine Etkisi. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* Yıl:17 Sayı:33 Bahar 2018/1 s.241-251.
- Koray, M. (2005) *Sosyal Politika*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Kul Parlak, N. (2016) Avrupa Birliği'nde İş-Yaşam Dengesine Yönelik Uyumlaştırma Politikaları: Ebeveyn İzni. *Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi*, (1), 56-91.
- Mardin, N.B. (2000) Sağlık Sektöründe Kadın Araştırması. [http://www.huksam.hacettepe.edu.tr/Turkce/SayfaDosya/saglik\\_sektorunde\\_kadin.pdf](http://www.huksam.hacettepe.edu.tr/Turkce/SayfaDosya/saglik_sektorunde_kadin.pdf) (21.04.2020)
- Sancar, S. (2014) *Türk Modernleşmesinin Cinsiyeti: Erkekler Devlet, Kadınlar Aile Kurar*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Sağlık-Sen Stratejik Araştırmalar Merkezi (SASAM) (2015) *Türkiye'de Çalışan Kadın Olmak*. (Yazar Özaydın, M. M.). <http://www.saglikksen.org.tr/cdn/uploads/gallery/pdf/b9a698e9caada0c066ee7fd941022f98.pdf> (10.05.2020).
- Sözen, S. (2011) Türkiye'de Demokratikleşme ve Kamu Yönetimi Reformu: Son On Yıla Genel Bir Bakış. *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 473, s. 133-148.
- T.C. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Aile ve Toplum Hizmetleri Genel Müdürlüğü (2016) *Türkiye Aile Yapısı Araştırması (TAYA)*. Ankara: TDV Yayın Matbaacılık.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2019) On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023) <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/07/OnbirinciKalkinmaPlani.pdf> (03.05.2020).
- T.C. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı (2018). Kadının Güçlenmesi Strateji Belgesi ve Eylem Planı (2018-2023) <https://www.ailevecalisma.gov.tr/media/6315/kad%C4%B1n%C4%B1n-gue%C3%A7lenmesi-strajesi-belgesi-ve-eylem-plan%C4%B1-2018-2023.pdf> (11.05.2020).





T.C. Aile, alışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı alışma Genel Müdürlüğü, (2017). Ulusal İstihdam Stratejisi (2014 – 2023). <http://www.uis.gov.tr/media/1437/uis2014-2023.pdf> (11.05.2020).

Taşkın, B. (2020) Political Representation of Women in Turkey. Institutional Opportunities versus Cultural Constraints. In: *Open Gender Journal*. DOI: 10.17169/ogj.2020.106.

Tokol, A. (2018) *Sosyal Politika* (Ed. Őiřman, Y. ve Oral, A.İ.). Eskişehir: T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını No: 3317.

TÜİK (2016) Aile Yapısı Araştırması. <https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?kn=109&locale=tr> (28.04.2020).

TÜİK (2019) Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi. <https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?kn=95&locale=tr> (28.04.2020).

TÜİK (2019) İşgücü İstatistikleri. <https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?kn=72&locale=tr> (28.04.2020).