

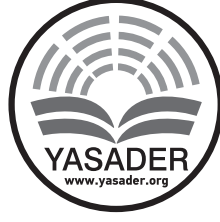
ISSN: 1306-6250 (BASKI)
ISSN: 1306-6269 (ONLINE)

<http://www.yasader.org/yasama-dergisi>

YASAMA

D E R G İ S İ





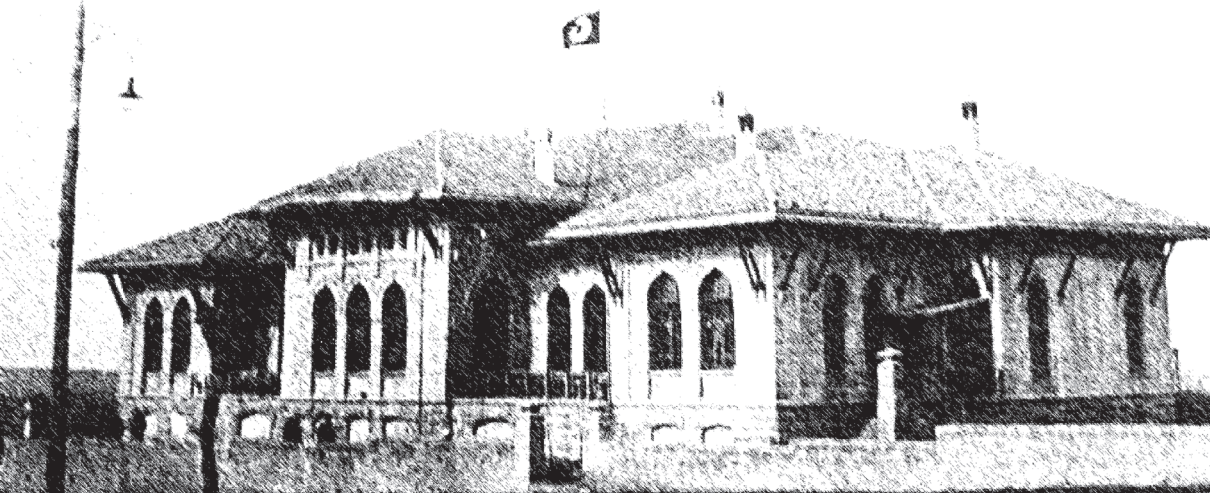
Yasama Derneği

YASAMA

DERGİSİ

Sayı: 45 | Ocak-Haziran 2022

www.yasader.org.tr



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

Yasama Derneği Adına Sahibi
Bahadır YEŞİLİRMAK
Yasama Derneği Başkanı

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

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

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

Yasama Dergisi, Yasama Derneğinin süreli yayını olup ücretsizdir.

Dergiye yukarıdaki adresten PDF formatında ulaşılabilmektedir.

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

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

Grafik Tasarım & Baskı
LOTUS LIFE AJANS
Rek. Tan. Bas. Yay. Org. Amb. İth. İhr. San. ve Tic. Ltd. Şti.
Harbiye Mh. Nisan Sk. No: 10/3 Çankaya - ANKARA
Tel: 0312 433 23 10 (pbx) Faks: 0312 434 03 56
info@lotusajans.com www.lotusajans.com

Sayı: 45 (Ocak-Haziran 2022)

Basım Tarihi: Ağustos 2022

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

Yayın Türü
Yaygın Süreli

YASAMA DERGİSİ YAYIN İLKELERİ

1. Yasama Dergisi hakemli bir dergi olup Ocak-Şubat-Mart-Nisan-Mayıs-Haziran ve Temmuz-Ağustos-Eylül-Ekim-Kasım-Aralık periyotlarıyla altı ayda bir sayı olmak üzere, yılda iki kez yayımlanır.
2. Yasama Dergisi, parlamento hukukunun gelişimine katkı sağlanması hedefi doğrultusunda parlamento tarihine ve çalışma usullerine ilişkin araştırmaların özendirilmesini, parlamento hukuku ile iç içe olan anayasa hukuku başta olmak üzere hukuk, siyaset bilimi, kamu yönetimi ve uluslararası ilişkiler alanlarında bilimsel bilgi birikimine katkı sağlanmasını amaçlamaktadır.
3. Dergide; Parlamento Hukuku, Anayasa Hukuku, Siyaset Bilimi, Uluslararası İlişkiler ve Yönetim Bilimleri alanlarına ilişkin bilimsel yazılar yayımlanır. Ayrıca kitap tanıtma yazılarına, bilimsel makale çevirilerine ve “kronik” adı altında güncel ya da tarihsel olay ve belgeleri inceleyen notlara da yer verilebilir. Bu nitelikteki yazıların kabulü veya geri çevrilmesi, doğrudan editörler tarafından kararlaştırılır.
4. Etik standartları sağlamak için, gönderilen bilimsel yazılarda COPE (Committee on Publication Ethics)’un belirlediği uluslararası standartlar dikkate alınır.
5. Dergiye gönderilecek yazılar başka bir yerde yayımlanmamış veya yayımlanmak üzere gönderilmemiş olmalıdır.
6. Yazılar, DergiPark (dergipark.org.tr) üzerinden gönderilmelidir. Yazarlar unvanlarını, görev yaptıkları kurumları, haberleşme adreslerini, telefon numaralarını, e-posta adreslerini ve ORCID (Open Researcher and Contributor ID) numaralarını (<http://orcid.org>) yazıyla birlikte bildirmelidir.
7. Dergide yayımlanacak yazılar Yasama Derneğinin web sayfasında (www.yasader.org.tr) yer alan biçim kurallarına uygun olmalıdır.
8. Yayın Kurulunun, makale kabulü konusunda hem içerik hem de biçim bakımından nihai karar hakkı saklıdır. Yayın Kurulu üyeleri, makalelerle ilgili olumlu ya da olumsuz karar verirken, makalelerin özgün değeri, alana katkısı, araştırma yönteminin geçerliliği ve güvenilirliği, anlatımın açıklığı ile derginin amaç ve kapsamını göz önünde bulundurlar.
9. Editörler, derginin bilimsel niteliğini geliştirmek ve yazarları bilimsel niteliği yüksek araştırma üretmek için desteklemekle sorumludur. Hiçbir koşulda, intihal ya da bilimsel kötüye kullanıma izin verilmez. Editörler iddia edilen veya kanıtlanmış bilimsel kötüye kullanımdan haberdar olurlarsa makaleyi reddedebilirler.
10. Dergiye gönderilen bilimsel yazılar, editörlerin ön incelemesinden sonra ULAKBİM ölçütleri gereğince farklı kurumlardan olmalarına özen gösterilerek en az iki hakeme gönderilir. Hakemlerin her ikisinin de aynı görüşte olması halinde, Yayın Kurulu ya da yetkilendirdiği editör tarafından, hakem raporları doğrultusunda yazının basılmasına, yazardan düzeltme istenmesine veya geri çevrilmesine karar verilir. Hakem görüşlerinin farklı olması halinde üçüncü hakemin görüşüne başvurulur ve bu hakemin görüşü dikkate alınarak yazının basılmasına, yazardan düzeltme istenmesine veya geri çevrilmesine karar verilir. İki den fazla hakem görevlendirilmesi durumunda çoğunluk görüşüne göre karar verilir. Makale değerlendirme aşamasında hakem görüşüne yazar tarafından

itiraz edilmesi ya da hakemin öngördüğü düzeltmelerin yazarca reddedilmesi hâlinde başka bir hakem görüşüne başvurulması ya da makalenin doğrudan reddedilmesi yollarından hangisinin izleneceği Yayın Kurulunun takdirindedir. Yazar, makalesini, yayın kararı alınıncaya kadar, editörlere bildirmek koşuluyla geri çekme hakkına sahiptir.

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

© Yasama Derneği

ISSN: 1306-6250

e-ISSN: 1306-6269

YASAMA DERGİSİ HAKEMLERİ

Prof. Dr. Ömer Faruk GENÇKAYA	<i>Marmara Üniversitesi</i>
Prof. Dr. Yusuf Şevki HAKYEMEZ	<i>Anayasa Mahkemesi</i>
Prof. Dr. Ahmet KARADAĞ	<i>İnönü Üniversitesi</i>
Prof. Dr. Hasan TUNÇ	<i>Uluslararası Kıbrıs Üniversitesi</i>
Prof. Dr. Faruk BİLİR	<i>Kişisel Verileri Koruma Kurulu</i>
Prof. Dr. Hikmet KAVRUK	
Prof. Dr. Mehmet Akif ÖZER	<i>Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi</i>
Prof. M. Kamil MUTLUER	
Prof. Dr. Fevzi DEMİR	<i>Yaşar Üniversitesi</i>
Prof. Dr. Yüksel METİN	<i>Süleyman Demirel Üniversitesi</i>
Prof. Dr. Ece GÖZTEPE ÇELEBİ	<i>İhsan Doğramacı Bilkent Üniversitesi</i>
Prof. Dr. Ömer ANAYURT	<i>Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi</i>
Prof. Dr. Çağatay KESKİNOK	<i>Orta Doğu Teknik Üniversitesi</i>
Prof. Dr. Yusuf TEKİN	<i>Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi</i>
Prof. Dr. Mustafa İsmail KAYA	<i>Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi</i>
Prof. Dr. Haldun YALÇINKAYA	<i>TOBB Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi</i>
Prof. Dr. Murat OKCU	<i>Süleyman Demirel Üniversitesi</i>
Prof. Dr. Ekrem Ali AKARTÜRK	<i>Yeditepe Üniversitesi</i>
Prof. Dr. Mehmet Tevfik GÜLSOY	<i>İstanbul Aydın Üniversitesi</i>
Prof. Dr. Ahmet ŞAHBAZ	<i>Necmettin Erbakan Üniversitesi</i>
Prof. Dr. Hüseyin ÖZCAN	<i>Anadolu Üniversitesi</i>
Prof. Dr. Ahmet YILDIZ	<i>Fatih Sultan Mehmet Vakıf Üniversitesi</i>
Doç. Dr. Ömer KESKİNSOY	<i>Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi</i>
Doç. Dr. Mehmet GÜNEŞ	<i>Ufuk Üniversitesi</i>
Doç. Dr. Esra DİK	<i>Mersin Üniversitesi</i>
Doç. Dr. Ozan ERGÜL	<i>Atılım Üniversitesi</i>
Doç. Dr. Tekin AVANER	<i>Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi</i>
Doç. Dr. Cenay BABAOĞLU	<i>Selçuk Üniversitesi</i>
Doç. Dr. Murat YAMAN	<i>Kütahya Dumlupınar Üniversitesi</i>
Doç. Dr. Sefa USTA	<i>Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi</i>
Doç. Dr. Mustafa TAYTAK	<i>Uşak Üniversitesi</i>
Doç. Dr. Yiğit KARAHANOGULLARI	<i>Ankara Üniversitesi</i>
Doç. Dr. Nahit YÜKSEL	<i>Hazine ve Maliye Bakanlığı</i>
Doç. Dr. Yasin SÖYLER	<i>Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi</i>
Doç. Dr. Halim Emre ZEREN	<i>Adnan Menderes Üniversitesi</i>
Doç. Dr. Şafak EVRAN TOPUZKANAMIŞ	<i>Dokuz Eylül Üniversitesi</i>
Doç. Dr. Ali Ersoy KONTACI	<i>Ankara Üniversitesi</i>
Doç. Dr. Bülent ARPAT	<i>Bandırma Onyedli Eylül Üniversitesi</i>
Doç. Dr. Çiğdem AKMAN	<i>Süleyman Demirel Üniversitesi</i>
Doç. Dr. Levent MEMİŞ	<i>Giresun Üniversitesi</i>
Doç. Dr. Veysel DİNLER	<i>Hitit Üniversitesi</i>

Dr. Öğr. Üyesi Bülent YÜCEL	<i>Anadolu Üniversitesi</i>
Dr. Öğr. Üyesi İsmail KÖKÜSARI	<i>Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi</i>
Dr. Öğr. Üyesi İlhan SAĞSEN	<i>Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi</i>
Dr. Öğr. Üyesi Selim KANAT	<i>Süleyman Demirel Üniversitesi</i>
Dr. Öğr. Üyesi Mustafa ALTUNOK	<i>Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi</i>
Dr. Öğr. Üyesi Elvettin AKMAN	<i>Süleyman Demirel Üniversitesi</i>
Dr. Öğr. Üyesi Emrah FİRİDİN	<i>Karadeniz Teknik Üniversitesi</i>
Dr. Öğr. Üyesi Oğuzhan ERDOĞAN	<i>Burdur Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi</i>
Dr. Öğr. Üyesi Serkan GÜNDOĞDU	<i>Munzur Üniversitesi</i>
Dr. Öğr. Üyesi Recep AYDIN	<i>Hitit Üniversitesi</i>
Dr. Öğr. Üyesi Canan ÇAKIR	<i>Gümüşhane Üniversitesi</i>
Dr. Öğr. Üyesi Onur KULAÇ	<i>Pamukkale Üniversitesi</i>
Dr. Öğr. Üyesi Abbas KILIÇ	<i>Atılım Üniversitesi</i>
Dr. Öğr. Üyesi Fatma Didem SEVGİLİ GENÇAY	<i>Hacettepe Üniversitesi</i>
Dr. Öğr. Üyesi Serdar YILMAZ	<i>Ankara Üniversitesi</i>
Dr. Oğuzhan ASLANTÜRK	<i>Karadeniz Teknik Üniversitesi</i>
Dr. Mustafa BİÇER	<i>TBMM</i>
Dr. Mustafa ŞAHİN	<i>TBMM</i>
Dr. Gamze ÇELİK	<i>T.C. Cumhurbaşkanlığı</i>

DANIŞMA KURULU

Prof. Dr. Erdal ONAR
İhsan Doğramacı Bilkent Üniversitesi

Prof. Dr. Hüsnü ERDEM
Dicle Üniversitesi

Prof. Dr. A. İlder TURAN
İstanbul Bilgi Üniversitesi

Prof. Dr. Ahmet Merih ÖDEN
Ankara Üniversitesi

Prof. Dr. Ö. Faruk GENÇKAYA
Marmara Üniversitesi

Prof. Dr. Ergun ÖZBUDUN

Prof. Dr. Hasan TUNÇ
Uluslararası Kıbrıs Üniversitesi

Prof. Dr. Mehmet TURHAN
Çankaya Üniversitesi

Prof. Dr. Kemal GÖZLER

Prof. Dr. Hikmet KAVRUK

Doç. Dr. Şeref İBA
TBMM

YAYIN KURULU

Prof. Dr. Ahmet YILDIZ
Fatih Sultan Mehmet Vakıf Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Prof. Dr. Can Umut ÇİNER
Ankara Üniversitesi
Siyasal Bilimler Fakültesi

Doç. Dr. Ozan ERGÜL
Atılım Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Doç. Dr. Belkıs KONAN
Ankara Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Doç. Dr. Cenay BABAĞLU
Selçuk Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

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

Dr. Öğr. Üyesi Bülent YÜCEL
Anadolu Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

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

Dr. Mustafa BİÇER
TBMM

Dr. Mustafa ŞAHİN
TBMM

Dr. Gamze ÇELİK
T.C. Cumhurbaşkanlığı

45. SAYI HAKEMLERİ

Prof. Dr. Ömer ANAYURT
Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi

Prof. Dr. Ekrem Ali AKARTÜRK
Yeditepe Üniversitesi

Prof. Dr. Ahmet YILDIZ
Fatih Sultan Mehmet Vakıf Üniversitesi

Prof. Dr. Ömer Faruk GENÇKAYA
Marmara Üniversitesi

Doç. Dr. Şafak EVRAN TOPUZKANAMIŞ
Dokuz Eylül Üniversitesi

Doç. Dr. Çiğdem AKMAN
Süleyman Demirel Üniversitesi

Doç. Dr. Mustafa TAYTAK
Uşak Üniversitesi

Doç. Dr. Nahit YÜKSEL
Hazine ve Maliye Bakanlığı

Dr. Öğr. Üyesi Recep AYDIN
Hitit Üniversitesi

Dr. Öğr. Üyesi Fatma Didem SEVGİLİ GENÇAY
Hacettepe Üniversitesi

Dr. Öğr. Üyesi Serdar YILMAZ
Ankara Üniversitesi

Dr. Öğr. Üyesi Oğuzhan ERDOĞAN
Burdur Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi

İÇİNDEKİLER

ARAŞTIRMA MAKALELERİ

Ali TEZCAN

Borda Sayımlı Sınırlı Tercihli Oylama Modeli ve Yasama Organının Oluşumu 11

Kadir AKTAŞ

10. Yılında Kamu Denetçiliği Kurumu Uygulamalarının Geliştirilmesi Sorunu
(Bir Uygulamayı Değerlendirme Makalesi) 47

Evren ELVERDİ

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararları ve Avrupa Birliği Ayrımcılık Yasağı
Direktifleri Çerçevesinde Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu'nun
Bir Değerlendirmesi 95

İhsan Seddar KAYNAR

1960 Askerî Müdahalesinin Türkiye'nin İktisadî Politikalarına Etkisi 121

KRONİK

Rıza TEVFİK

Hukuk-i Esasîyeye Medhal (I) 145

KİTAP İNCELEMESİ

Kaan AKMAN

Yusuf AKÇURA, Siyaset ve İktisat 175

BORDA SAYIMLI SINIRLI TERCİHLİ OYLAMA MODELİ VE YASAMA ORGANININ OLUŞUMU*

FORMATION OF THE LEGISLATURE IN THE LIMITED ALTERNATIVE VOTE AND BORDA COUNT MODEL

Ali TEZCAN**

ÖZET

Siyaset biliminde temsil ile demokrasi ilişkisi ve tercihlerin temsile yansımaları sorunu önemli bir yer tutmaktadır. Ülkeler, uyguladıkları seçim sistemi modeli ile genellikle temsilde adalet ve yönetimde istikrar ilkeleri arasında bir denge gözetmeye çalışırlar. Uygulanan seçim sistemi kararında ise neredeyse her ülke kendi dinamiklerini dikkate alır. Bu çalışmada, Borda sayımı hesaplama yöntemi kullanılarak oluşturulacak olan sınırlı tercihli oylama modelinde yasama organının oluşmasına değinilmektedir. Bu doğrultuda çok partili bir ülke olan Türkiye’de yasama organının seçiminde uygulanan tek tercihli modelin, sınırlı tercihli olarak değişmesi ve hesaplama yöntemi olarak uygulanan d’Hondt sisteminin yerine Borda sayımının getirilmesi durumunda ortaya çıkacak yeni tablo incelenmiştir. Gerçekleştirilen anket çalışması ile elde edilen bulgular, kozmopolit bir yapıya ve Mecliste en çok sandalyeye sahip olan İstanbul ili üzerinden değerlendirilmeye çalışılmıştır. Bulgular sonucunda, uygulanan Borda sayımlı sınırlı tercihli oylama modeli, yasama organının sandalye dağılımında daha çoğulcu bir yapı ortaya çıkarmakta ve temsilde adalet ile orantılı temsili artırıcı yönde bir etki ortaya koymaktadır.

Anahtar kelimeler: Sınırlı Tercihli Oylama, Borda Sayımı, Seçim Sistemleri, Temsilde Adalet, Tercihli Oylama.

* Araştırma Makalesi
Makale gönderim tarihi: 27.01.2022
Makale kabul tarihi: 03.08.2022

** Öğretim Görevlisi, İstanbul Üniversitesi Adalet Meslek Yüksekokulu
E-posta: ali.tezcan@istanbul.edu.tr
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3020-2928>

ABSTRACT

The relationship between representation and democracy and the problematic of representation of preferences have an important place in political science. Countries try to balance fair representation and governance stability through the electoral system they choose to use. Almost every country takes into consideration its own dynamics in the eligibility determination of the electoral system applied. This article aims to discuss the formation of the legislature in the limited alternative voting model, which will be created using Borda count calculation method. In this respect, the new table have been examined occurring for changing of the electoral system in Turkey which is multiparty country from a party-list proportional representation system to limited alternative voting and for changing of calculation method from d'Hondt system to Borda count. The results obtained from the survey carried out have been tried to be evaluated over the city of Istanbul, which has a cosmopolitan structure and has the highest number of members of parliament. According to the survey results, the limited alternative voting model with Borda counting reveals a more pluralistic structure in the distribution of seats in the legislature and has an effect that increases fair representation and proportional representation.

Keywords: *Limited Alternative Vote, Borda Count, Electoral Systems, Fair Representation, Preferential Voting*

GİRİŞ

Temsili demokrasiye geçişle birlikte yönetme işi ile seçmenler arasında bir temsilcinin girmesi beraberinde bu temsilcinin nasıl seçileceği ve seçmen kitlesinin ne kadarını temsil ettiği sorularını doğurmuştur. Nasıl seçileceği sorusu meşruluk tartışmaları; seçmenlerin ne kadarını temsil ettiği sorusu ise temsilde adalet tartışmaları çerçevesinde değerlendirilmektedir. Temsilcinin demokratik usullerle ve oy birliği ile seçilmesi, hem meşruluğunu hem de temsilde adaleti tam olarak sağlamış olur. Ancak temsilciyi oy birliği ile belirlemek, farklı görüşlerin ve farklı çıkarların rekabet ettiği şartlarda neredeyse imkânsızdır. Demokratik ülkelerde temsilciler, seçme hakkı olanlar arasından en azından belirli bir çoğunluğun meşru yoldan oyunu alarak yetkilendirilmektedir. Bu noktada çoğunluk oranı olarak belirtilen oran, ülkeden ülkeye farklılık göstermekte ve karşımıza farklı seçim sistemleri çıkmaktadır.

Temelde çoğunluk sistemi veya nispi temsil sistemi olarak ikiye ayrılan seçim sistemlerinden çoğunluk sistemi daha fazla oy alan kişinin temsilci olarak seçildiği; nispi temsil sistemi ise genellikle liste usulü uygulanan ve alınan oy oranlarına daha orantılı bir temsil imkânı sağlayan sistemdir. Nispi temsil sisteminde küçük gruplar da temsil edilebilme imkânı bulmaktadır. Liste usulünde seçmenler, partilerin kendilerine sundukları aday listeleri üzerinden seçim yaparlar. Uygulanan modele göre seçmen tercihleri tek tercihli olabildiği gibi tercihli veya sıralama usulü de olabilir.

Bu çalışmada Türkiye’de yasama organının seçiminde uygulanan tek tercihli seçim sisteminin, sınırlı tercihli, puanlamalı ve barajsız bir oylama modeli ile değişmesi ve hesaplama yöntemi olan d’Hondt sisteminin de Borda sayımının uyarlanmış bir yöntemi ile değiştirilmesi durumunda yasama üyelerinin dağılımında ortaya çıkması muhtemel tablo incelenmeye çalışılmıştır. Bunun için toplamda 600 milletvekiline sahip yasama organının 98 üyesinin seçildiği İstanbul ili örnek model olarak kullanılmıştır. Uygulanan anket çalışması ile seçmenlerin destekledikleri siyasi partinin yanı sıra model farklı olsaydı destekleyecekleri ikinci ve üçüncü tercihleri sorulmuş, her siyasi partinin seçmen kitlesine göre farklı tablolar oluşturularak tabanlarının eğilimleri ölçülmeye çalışılmıştır. Akabinde veriler İstanbul ilinin 2018 Haziran seçimi sonuçlarına uyarlanmış ve mevcut 98 sandalyenin partiler arasındaki dağılımının, eğer seçim sınırlı tercihli, puanlamalı ve barajsız bir oylama modeli ile yapılmış olsaydı ve hesaplama uyarlanmış bir Borda sayımı ile gerçekleşseydi yeni dağılımın ne şekilde olacağı sorusunun yanıtı aranmıştır. Ayrıca bu soru neticesinde elde edilen bulgular ile yeni oluşan sandalye dağılımı ve mevcut dağılım karşılaştırılarak, çoğulculuk ve çoğunlukçuluk kavramları çerçevesinde hangi durumun temsilde adalet ilkesine daha uygun düşüğünün yanıtı aranmıştır.

1. TERCİHLİ OYLAMA MODELİ

Tercihli oylama modelinin geçmişi çok eskilere dayanmaktadır. Sistematiik olarak ilk kez Fransız matematikçi Borda'nın 1770'de ortaya attığı ve 1781'de yayımlanan çalışmasında, seçimlerde çoklu tercihler uygulanması durumunda ortaya çıkacak sonuçlar karşılaştırılmıştır.¹ Borda yönteminde adaylar sıralanır ve son tercih için 1, sondan önceki tercih için 2 vb. puanlama yapılır. Puanlarının toplam değeri en yüksek olan aday seçimi kazanır.² Borda çalışmasında, 21 kişiden oluşan bir gruptan A,B,C şeklinde üç farklı seçenekten birisini tek tercihli olarak oylamaları istendiğinde; A'nın 8, B'nin 7 ve C'nin 6 oy aldığı bir sonucun olası olabileceğini ve bu sonuca göre A'nın kazanabileceğini söylemektedir. Ancak oylama tercihleri sıralayarak (çok tercihli) yapılsa idi ve buna bağlı olarak ilk tercihlerin yine aynı şekilde A 8, B 7 ve C 6 oy olmasına rağmen; ikinci tercihlerin A 0, B 7 ve C 14, üçüncü tercihlerin ise A 13, B 7 ve C 1 şeklinde çıkmasının da olası olabileceğini belirtmektedir. Bu tercihli oylamayı puanlamaya dökerek ilk tercihlere 3, ikinci tercihlere 2 ve üçüncü tercihlere 1 puan verilmesi durumunda A 37, B 42, C ise 47 puan alacaktır.³

Tablo 1: Borda Sayımına Göre Puanlama Örneği

	1. Tercih	2. Tercih	3. Tercih	Puan
A	8	0	13	37
B	7	7	7	42
C	6	14	1	47
TOPLAM	21	21	21	126

Aslında tek tercihli bir seçimde kazanan görünen A, çok tercihli bir seçimde en düşük ve kaybeden görünen C en yüksek puana sahiptir. Zira A ilk tercihlerde kazanıyor olmasına rağmen onu seçmeyen 13 başka kişi tarafından da en istenmeyen sonuçtur. Farklı bir oylama modelinde en az oy alan C kazanan olmaktadır. Borda'nın yönteminin olumlu yanlarından bahseden Young, çalışmasında

- 1 Jean Charles de Borda, "Memoire sur les elections au scrutin", *Historie de l'Academie Royale des Sciences*, 1781, s. 657-664. http://gerardgreco.free.fr/IMG/pdf/MA_c_moire-Borda-1781.pdf, Erişim Tarihi: 01.10.2019.; Aslında basit çoğunluk sistemine karşı benzer tarzda ilk öneriler Roman Llul (1232-1315) ve Nikolaus Cusanus (1401-1464)'a aittir fakat bu çalışmaların bir kısmı ancak XX. yy.da ortaya çıkabilmiştir. Fuad Aleskerov – Hasan Ersel – Yavuz Sabuncu, *Seçimden Koalisyonla Siyasal Karar Alma*, Efil Yayınevi, 2. bs., Ankara, 2010, s. 38.
- 2 David Lipman, "Voting Theory", *Math in Society*, (Ed. David Lipman), Pierce College Ft Steilacoom, 2017, s. 42. <https://www.opentextbookstore.com/mathinsociety/2.5/MathinSociety.pdf>, Erişim Tarihi: 29.03.2022. Bir örnek uygulama için bkz. a.k. s.42-43.
- 3 Borda, "Memoire sur les...", s. 657-661.

yöntemin oya göre sıralanan tarafsız, seçmenler bölünse dahi tutarlı ve güvenilir özelliklere sahip olduğunu vurgulamıştır.⁴

Borda'nın dikkat çektiği husus her zaman en çok oyu almanın, en çok istenen sonucu doğurmayabileceğidir. Sonuçları daha doğru okuyabilmek için bazen hesaplama yöntemlerinde değişiklik gerekebilir. Borda'nın örneğinde, bazen %51 ile birinci tercihte yer alan ve çoğunluğu sağlayan aday, eğer kalan %49'un son tercihinde yer alıyorsa kazanan olamayabilir. Çünkü birinci tercihlerde %40 ikinci tercihlerde %30 oranında oy alan bir adayın Borda puanı daha yüksek olacaktır.

Tablo 2: Borda Sayımına Göre Çoğunluğun Kazanamaması

	1. Tercih	2. Tercih	3. Tercih	Puan
A	51	0	49	202
B	40	30	30	210
C	9	70	21	188
TOPLAM	100	100	100	600

Yine bir başka Fransız matematikçi Condorcet, Fransız Akademisi seçimleriyle ilgili olarak, seçeneklerin ikili karşılaştırmalarına dayanan bir model öne sürmüş, çoğunluk yöntemi ile yapılacak tek tercihlili seçimlerde gerçekte istenmeyen sonuçların ortaya çıkabileceğinden bahsetmiştir.⁵ Condorcet'e göre farklı A, B, C, D tercihleri içinden diyelim A, B ile arasındaki oylamada çoğunluğa göre galip geliyorsa ve A yine diğer ikili karşılaştırmaların (A-C, A-D) tümünde galip geliyorsa o zaman 'Condorcet galibi' olur ve seçimi kazanır. Condorcet çoklu seçimlerde ortaya çıkabilecek herhangi bir kazananın çıkmaması paradoksuna da işaret etmiştir. Mutlaka tek bir Condorcet galibi olmak zorunda olmadığı gibi bazı tercih profillerinde birden fazla Condorcet galibi olabilirken bazılarında hiç olmayabilir.⁶ Dodgson, çalışmasında bu yöntemi geliştirerek Condorcet galibi bulunana kadar oylamaya devam edilmesini önermiştir.⁷ Young bir başka çalışmasında Borda ve Condorcet yöntemlerini karşılaştırmış ve olumlu yönleri üzerinde durmuştur.⁸ Fishburn ve Gehrlein ise çalışmalarında bu yöntemleri karşılaştırıp, bunların

4 H. Peyton Young, "An Axiomatization of Borda's Rule" *Journal of Economic Theory*, Vol. 9 No. 1, s. 48.

5 Marquis de Condorcet, *Essai sur l'application de l'analyse à la probabilité des décisions rendues à la pluralité des voix*, De L'imprimerie Royale, Paris, 1785.

6 Remzi Sanver, "Çoğunluk Yöntemi ve Condorcet Galipleri" *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, C. 55, S. 3, s. 139.

7 John Bartholdi vd., "Voting Schemes for Which it Can be Difficult to Tell Who Won the Election", *Social Choice and Welfare*, Vol. 6 No. 2, s. 159.

8 H. Peyton Young, "Condorcet's Theory of Voting" *American Political Science Review*, Vol. 82, No. 4, s. 1231-1244.

geliştirilmiş versiyonları olan Black, Copeland ve Dodgson'un yöntemlerinden örnekler vererek, oylama yönteminin değişmesi sonucunda aynı oylamada farklı kazananların çıkabileceğini belirtmiştir.⁹

Paradoksal sonuçlar konusunda 20. yüzyılın ortalarında bu uyarıları yapanlardan birisi de Arrow'dur. Arrow, üç veya daha fazla tercih arasında yapılan sıralamaların paradoksal sonuçlar doğurabileceğini belirtmiştir.¹⁰ Arrow'un İmkânsızlık Paradoksu olarak adlandırılan bu duruma göre tüm seçmenler rasyonel tercihlerde bulunsalar dahi oylanan politikaların sırası değiştirildiğinde tutarsız sonuçlar ortaya çıkabilmektedir.

Tercihli oylama konusundaki literatür ve uygulamalar incelendiğinde, aynı kavram için farklı ülkelerde ve farklı kaynaklarda değişik adlandırmalar kullanıldığı göze çarpmaktadır.¹¹ Öncelikle liste usulü oylama yönteminde kullanılan, 1991 yılında ülkemizde de uygulanmış olan, seçmenlere aday listeleri üzerinde düzenleme yapma hakkı tanıyan açık liste usulü [open-list – PR (Proportional Representation)] ile seçmenin adaylar üzerinde bir sıralama yapmasının istendiği modeller birbirinden ayrılmalıdır. Bu noktada aday isimleri ve listeler üzerinden tercih oylaması olarak değerlendirebileceğimiz ilk tür tercihli oylamaya İsviçre, Avusturya, Hollanda, İsveç, İtalya, Luxemburg, Finlandiya, Belçika, Norveç, Danimarka gibi çok sayıda Avrupa ülkesinde birtakım seçimlerde rastlanmaktadır.¹² İkinci tür tercihli oylama ise sıralamalı oylama olarak adlandırabileceğimiz [AV-STV (Alternative Vote-Single Transferable Vote)]¹³ modellerdir. Siyasal seçimlerin uygulamaları açısından sıralamalı tercihli oylamaya ise, ilk kullanıldığı yer bir Avustralya eyaleti olan Tasmanya'da¹⁴ Hare-Clark hesaplama yöntemi ile¹⁵, kökleşmiş biçimde uzun yıllardan beri uygulanan Avustralya'da parlamento üyelerinin seçiminde dar bölge AV, senato üyelerinin seçiminde geniş bölge STV mo-

9 Peter C. Fishburn - William V. Gehrlein, "Borda's Rule, Positional Voting and Condorcet's Simple Majority Principle" *Public Choice*, Vol. 28 (Winter), s. 85.

10 Kenneth J. Arrow, *Social Choice and Individual Values*, Chapman & Hall, London, 1951.

11 Ayrıntılı bir tasnif ve sınıflandırma için bkz: Jurij Toplak, "Preferential Voting: Definition and Classification", *Lex Localis Journal of Local Self-Government*, Vol. 15, No: 4, s. 737-761.

12 Michael Marsh, "The Voters Decide?: Preferential Voting in European List Systems", *European Journal of Political Research*, Vol. 13, s. 368-370.

13 AV-STV adlandırması Avustralya ve Avrupa literatüründe daha geniş bir kullanım alanına sahipken; aynı sistemler için Amerika'da IRV-RCV (Instant Runoff Voting – Ranked Choice Voting) gibi adlandırmalar kullanılmaktadır.

14 James W. Endersby – Michael J. Towle, "Making Wasted Votes Count: Turnout, Transfers, and Preferential Voting in Practice", *Electoral Studies*, Vol. 33, s. 145.

15 Hon Neil Robson, *Everybody Counts*, Government Printer, Hobart, 2004.

delleri Droop kotası hesaplama yöntemi ile¹⁶, Slovenya’da parlamentonun azınlık gruplarından olan iki üyesinin seçiminde Borda sayımı kullanılarak¹⁷, İrlanda, Malta ve Kuzey İrlanda’da Droop kotası ile ve yine aynı yöntemle Hindistan’da Eyaletler Konseyi seçiminde, Okyanusya’da yer alan küçük ada ülkelerinden Nauru’da Borda sayımı benzeri bir model olan Dowdall Modeli ile ve Kiribati’de ve Fiji’de parti olarak değil ancak kişi bazlı¹⁸, Papua Yeni Gine’de sınırlı sayıda sıralama ile tercihli¹⁹ ve Yeni Zelanda’da bazı yerel seçimlerde STV modeli²⁰ olarak çeşitli modellerin uygulandığı görülmektedir. Yine yerel düzeyde Londra belediye başkanlığı seçimlerinde ve İskoçya’da bazı yerel seçimlerde uygulanmaktadır.²¹ Ayrıca Estonya’da Aralık 1989 yerel seçimleri ve Mart 1990 ulusal düzeydeki seçimlerde bir seferliğine denemiş ancak uygulama zorluğu nedeniyle terk edilmiştir.²²

Modeller hemen her ülkenin kendi iç dinamiklerine göre çeşitli farklılıklar göstermektedir. İkinci tür tercihli oylamanın görüldüğü yerler yoğun olarak Okyanusya çevresinde toplanmıştır. Bu ülkelerin geçmiş siyasal kültüründe Avustralya etkisi göze çarpmaktadır. Avustralya’da uzun yıllardan beri oturmuş bir model olarak uygulanan tercihli oylama türleri özellikle hesaplama yöntemi dikkate alındığında nispi temsil modelleri içerisinde değil, çoğunlukçu modeller içerisinde

- 16 David M. Farrell - Ian MacAllister, “Australia: The Alternative Vote in a Compliant Political Culture”, *The Politics of Electoral Systems*, (Ed. Michael Gallagher - Paul Mitchell), Oxford University Press, New York, 2005, s. 79-97; Jack F. H. Wright, “Australian Experience with Majority-Preferential and Quota-Preferential Systems”, *Electoral Laws and Their Political Consequences*, (Ed. Bernard Grofman - Arend Lijphart), Agathon Press, New York, 2003, s. 124-138.
- 17 Jurij Toplak, “The parliamentary election in Slovenia: October 2004”, *Electoral Studies*, Vol. 25, s. 825-831.
- 18 Bernard Grofman, vd., “Finding the Threshold of Exclusion for all Single Seat and multi-seat Scoring Rules: Illustrated by results for the Borda and Dowdall rules”, *Mathematical Social Sciences*, Vol. 85, s. 52-56.; Benjamin Reilly, “Social Choice in the South Seas: Electoral Innovation and the Borda Count in the Pacific Island Countries”, *International Political Science Review*, Vol. 23, No. 4, s. 355-372.; Jon Fraenkel - Bernard Grofman, “The Borda Count and its Realworld Alternatives: Comparing Scoring Rules in Nauru and Slovenia”, *Australian Journal of Political Science*, Vol. 49, No. 2, s. 186-205.
- 19 Jon Fraenkel, “Electoral engineering in Papua New Guinea: lessons from Fiji and elsewhere”, *Pacific Economic Bulletin*, Vol. 19, No. 1, s. 122-133.
- 20 Christine Cheyne – Margie Comrie, “Empowerment or Encumbrance? Exercising the STV Option for Local Authority Elections in New Zealand”, *Local Government Studies*, Vol. 31, No. 2, s. 185-204.
- 21 Alistair Clark, “The Effects of Electoral Reform on Party Campaigns, Voters and Party Systems at the Local Level: From Single Member Plurality to the Single Transferable Vote in Scotland”, *Local Government Studies*, Vol. 47, No. 1, s. 79-99.
- 22 Rein Taagepera, “STV in Transitional Estonia”, *Representation*, Vol. 34, No. 1, s. 29-36.

de değerlendirilmektedir.²³ Bunun nedeni Droop kotası²⁴ hesaplama yönteminin, dar bölge ile uygulandığında %51 alan adayın doğrudan kazandığı, geniş bölge uygulamalarında da yine belli bir kotayı aşanların kazandığı ve ancak çoğunluk sağlanamadığı veya kota aşılamadığı durumlarda diğer tercihlerin dikkate alındığı bir yöntem olmasından kaynaklıdır.

Sıralamalı oylamanın içerisinde bir tür olarak değerlendirebileceğimiz, literatürde ise ne nispi temsil ne de çoğunluk modelleri içerisinde değerlendirilmeyip diğer modeller altında sayılan²⁵ Borda sayımı ise uygulamada Okyanusya’da küçük bir ada ülkesi olan Nauru’da uyarlanmış bir biçimi ile ve Slovenya’da parlamentonun azınlık temsilcisi iki üyesinin seçiminde kullanılmaktadır. Öte yandan Borda ismi tam olarak kullanılmamakla birlikte, pek çok okul yöneticiliği seçimlerinde, spor organizasyonlarında yapılan seçimlerde, en bilinen haliyle Oscar töreni oylamalarında ve Eurovision şarkı yarışması gibi organizasyonlarda Borda sayımı benzer, uyarlanmış oylama modelleri ile karşılaşmaktayız.²⁶

Borda sayımının siyasi uygulamalarda pek fazla karşımıza çıkmamasını iki temel nedene dayandırmak mümkündür. Birincisi ve en önemlisi hesaplama ve uygulama zorluğudur. Borda sayımlı bir model seçmen düzeyinde önemli derecede bir altyapı, bilgi düzeyi ve araştırma gerektirir. Seçmenler ise genellikle bu tip maliyetli araştırmalara girişmek istemezler. İkinci neden olarak kazanan adayın her zaman ilk tercih oylamalarından en fazla oyu alan kişinin olmayabileceği ihtimallerine açık kapı bırakması düşünülebilir. İlk tercihin kazanamaması, fikirleri çoğunlukçu sistemlerden yana olanlar ile uyumsuz. Genellikle iki partili bir siyasal sistemi destekleyen çoğunluk sistemi savunucularının fikirlerinin temelinde istikrar düşüncesi yer almaktadır.²⁷ Borda sayımı gibi modeller ise uzlaşma kültürünün ve koalisyonların daha yaygın olduğu yerler için daha uygun olacaktır. Parti yapılarının ağırlıklı olarak iki partili olduğu İngiltere, ABD gibi yerlerde kolay tercih edilmez.

Ayrıca tercihli oylama konusunda stratejik oy verme hususuna da değinmek gerekir. Dodgson’un yıllar önce dikkat çektiği gibi, seçmenler oylama işlemini

23 Bu şekilde bir değerlendirme için bkz: Arendt Lijphart, *Demokrasi Modelleri: Otuz Altı Ülkede Yönetim Biçimleri ve Performansları*, Çevirenler: Güneş Ayas - Utku Umut Bulsun, İthaki Yayınları, 2. Baskı, İstanbul, 2016, s. 177.

24 Droop kotası için bkz: Aleskerov vd., “Seçimden Koalisyon...” s. 104-105.

25 Andrew Reynolds – Ben Reilly – Andrew Ellis (Ed.), *The International IDEA Handbook of Electoral System Design*, IDEA, Stockholm, (Re-printed) 2008, s. 118.

26 Onur Doğan – Ayça Ebru Giritligil, “Implementing the Borda Outcome via Truncated Scoring Rules: A Computational Study”, *Public Choice*, Vol. 159, s. 84.

27 Burak Cop, *Türkiye’de Seçim Sistemleri*, Çeviren: Ümit Dertli, Tekin Yayınları, İstanbul, 2018.

isteklerinin bir sınaması olmaktan çıkarıp, beceri oyununa dönüştürebilirler.²⁸ Özellikle tercihli modellerde seçmen, diğerlerinin oyundan haberdar ise genellikle stratejik oy verme eğiliminde olur. Dolayısıyla bu durum, adaletli bir temsilin gereği olan, seçmenin ilk tercihinin sonuca yansımalarının gerçekleşmemesi anlamına gelir. Daha önce bir örneğine Kiribati 1991 başkanlık seçimlerinde rastlanmış ve önemli bir aday, stratejik oy verme yöntemi ile devre dışı bırakılmıştır.²⁹

Tercihli oylama, savunucuları tarafından genellikle daha adil ve temsilde adaleti sağlamak açısından daha işlevsel olduğu gerekçeleri ile tercih edilir. Tercihleri oylama ile seçmenlerin tercihleri daha önemli hale gelecek, bu durumda siyasi partileri ve seçmenleri daha ılımlı bir ilişkiye yönlendirebilecektir. Öte yandan hem stratejik oy verme konusunda hem de özellikle etnik açıdan bölünmüş toplumlarda (Papua Yeni Gine örneğinde olduğu gibi) ortaya çıkan olumsuz sonuçlar uzun süredir literatürde tartışma konusudur.³⁰

2. TÜRKİYE'DE MEVCUT SEÇİM SİSTEMİ

Uygulanan seçim sisteminin temsilde adaletin sağlanması ve böylece seçmen tercihlerinin sonuca daha çok yansımaları ile yakından ilişkisi vardır. Bu da demokratikleşme ve meşruluk açısından oldukça önemlidir. Basit çoğunluk modeli yerine nispi temsil sistemi ile ve nitelikli bir çoğunluk tarafından seçilmek, tem-

28 Aktaran: Aleskerov vd., “Seçimden Koalisyon...” , s. 63.

29 Howard Van Trease, “The 1991 Election in Kiribati”, *The Journal of Pacific History*, Vol. 27, No. 3, s. 66-73; Bu konuda ayrıntılı bilgi ve kurgu örnekler için bkz: Aleskerov vd., “Seçimden Koalisyon...” , s. 63-72.

30 Bu konudaki tartışmalardan bazıları için bkz: Donald L. Horowitz, *A Democratic South Africa? Constitutional Engineering in a Divided Society*, University of California Press, Berkeley, 1991.; Arendt Lijphart, “The Alternative Vote: A Realistic Alternative for South Africa?” *Politikon: South African Journal of Political Studies*, Vol. 18, No. 2, s. 91-101.; Jon Fraenkel – Bernard Grofman, “A Neo-Downsian Model of the Alternative Vote as a Mechanism for Mitigating Ethnic Conflict in Plural Societies”, *Public Choice*, Vol. 121, No. 1, s. 487-506.; Donald L. Horowitz, “The Alternative Vote and Interethnic Moderation: A Reply to Fraenkel and Grofman”, *Public Choice*, Vol. 121, No. 1, s. 507-517.; Jon Fraenkel – Bernard Grofman, “Does the Alternative Vote Foster Moderation in Ethnically Divided Societies? The Case of Fiji”, *Comparative Political Studies*, Vol. 39, No. 5, s. 623-651.; Donald L. Horowitz, “Strategy Takes a Holiday: Fraenkel and Grofman on the Alternative Vote”, *Comparative Political Studies*, Vol. 39, No. 5, s. 652-662.; Jon Fraenkel – Bernard Grofman, “The Failure of the Alternative Vote as a Tool for Promoting Ethnic Moderation in Fiji: A Reply to Horowitz”, *Comparative Political Studies*, Vol. 39, No. 5, s. 663-666.; Donald L. Horowitz, “Where Have all the Parties Gone? Fraenkel and Grofman on the Alternative Vote – Yet Again”, *Public Choice*, Vol. 133, No. 1, s. 13-23.; Jon Fraenkel – Bernard Grofman, “The Merits of Neo-Downsian Modeling of the Alternative Vote: A Reply to Horowitz”, *Public Choice*, Vol. 133, No. 1, s. 1-11.

silde adalet ilkesine daha uygun olarak kabul edilmektedir.³¹ Yapılan seçimlerin, seçmenlerin genelini gerçek tercihlerini yansıtamaması durumunda temsil ilkesi temelinden zedelenmekte ve demokrasi olumsuz etkilenmektedir.³²

Türkiye’de Anayasanın 67. maddesi “*seçim kanunları, temsilde adalet ve yönetimde istikrar ilkelerini bağdaştıracak şekilde düzenlenir*” hükmü getirmektedir.³³ Bu Anayasal görev kanunlarla düzenlenmektedir ve bu durumda temsilcilerden oluşan kanun yapıcı mekanizmanın görevi, her ikisinin de Pareto optimum düzeyde gerçekleşmesini sağlamaya çalışmak olmalıdır.³⁴ Cumhuriyet tarihinde farklı dönemlerde farklı seçim sistemi modelleri denenmiştir. İlk olarak çok partili sisteme geçilen 1946 ve sonrasında yapılan üç seçimde (1950-1954-1957) liste usulü çoğunluk modeli uygulanmıştır. Darbe sonrası yapılan değişiklik ile 1961 yılında çevre barajlı d’Hondt sistemine geçilmiş, 1965 yılında tek seferlik Hare kotası hesaplama yöntemiyle milli bakiye sistemi uygulanmış, 1969, 1973 ve 1977 yıllarında ise barajsız d’Hondt sistemi uygulanmıştır. Yine bir askeri darbe sonrası gerçekleşen anayasa değişikliği ile 1983 seçimlerinde çifte barajlı d’Hondt, 1987 ve 1991 seçimlerinde çifte barajlı ve kontenjanlı d’Hondt sistemi uygulanmıştır. 1995 yılından bu yana ise ülke barajlı d’Hondt sistemi uygulanmaktadır.³⁵ Türkiye’de son genel seçimler 24 Haziran 2018 tarihinde yapılmış olup, yasama ve yürütme organlarının seçimleri bir arada yapılmıştır. Yürütme organının seçimi için partili Cumhurbaşkanlığı iki turlu çoğunluk modeli; yasama organı üyelerinin seçimi için ise %10 ülke barajlı d’Hondt seçim sistemi uygulanmıştır.

31 Bu yönde bir görüş ve çoğunlukçu-nispi temsil modellerinin ayrıntılı bir karşılaştırması için bkz: Lijphart, “Demokrasi Modelleri...”, s. 173-204.; Türkiye’de uygulanan seçim sistemlerinin orantısızlığı konusunda bkz: Ergun Özbudun, *Türkiye’de Parti ve Seçim Sistemi*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2. Baskı, İstanbul, 2016, s. 99-102.

32 Çoğunlukçu görüşler karşısında uzlaşmacı modelleri savunan Lijphart’ın, Sir Arthur Lewis’ten aktardığı: “*Kaybeden grupları karar alma sürecinden dışlamak, çok açık bir şekilde demokrasinin temel anlamını ihlal etmektedir*” ifadesi, demokrasinin olumsuz etkilendiği görüşünü desteklemektedir. bkz: Lijphart, “Demokrasi Modelleri...”, s. 53.

33 Anayasanın ilgili maddesine bu fıkra 23.7.1995 tarihinde 4121 sayılı Kanun ile eklenmiş olup, konu ile ilgili ayrıntılı bir tartışma için bkz: Hikmet Sami Türk, *Siyasi Partiler ve Seçim Hukukunun Temel Sorunları ve Çözüm Önerileri*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2019, s. 473-483.

34 Seçim yöntemlerinde pareto-optimalite ile ilgili bir değerlendirme için bkz: Murat R. Sertel – Ersin Kalaycıoğlu, *Türkiye İçin Yeni Bir Seçim Yöntemi Tasarımına Doğru*, TÜSİAD Yayınları, İstanbul, 1995, s. 147-154.

35 Cop, “Türkiye’de Seçim...” s. 73-74; Ayrıntılı bilgi için bkz: Türk, “Siyasi Partiler...” s. 486-501; Aleskerov vd., “Seçimden Koalisyon...” s. 135-170; Özbudun, “Türkiye’de Parti...” s. 93-99; Emine Yavaşgel, *Temsilde Adalet ve Siyasal İstikrar Açısından Seçim Sistemleri*, Nobel Yayıncılık, 2. Baskı, Ankara, 2014, s. 152-180; Necmi Yüzbaşıoğlu, “Türkiye’de Uygulanan Seçim Sistemleri ve Bunlara İlişkin Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre Nasıl Bir Seçim Sistemi?”, İstanbul Hukuk Fakültesi Mecmuası, C. 55, s. 103-150.

Bugüne kadar uygulanan seçim sistemleri temsilde adalet yönünden değerlendirildiğinde, 1965 yılında uygulanan milli bakiye sisteminin en yüksek temsilde adaleti sağladığı ve ondan sonra 1969, 1973 ve 1977 seçimlerinde uygulanan barajsız d'Hondt sisteminin temsilde adaleti sağlamaya yönelik daha olumlu sonuçlar verdiği görülebilir. Temsilde adalet yönünden en az etkili olan sistemin ise liste usulü çoğunluk sistemi olduğunu söylemek mümkündür.³⁶ 1950-1960 arasında çoğunluk sisteminin ortaya çıkardığı adaletsiz sonuçlar, ülkede nispi temsil sistemine yönelik istekleri artırmıştır. 1960 darbesinin ardından gelen sistem değişikliğini bu yönde okumak gerekir. 1960'dan sonra yapılan tüm seçimlerde nispi temsil modelleri uygulanmıştır. Özellikle 1980 sonrası uygulanan sistemlerde yer alan baraj uygulamaları ise, her ne kadar başarısı tartışmalı olsa da, istikrar hedefine yönelik atılmış adımlardır. Buna rağmen pek çok seçimde ülke barajına rağmen koalisyonlar engellenememiş, siyasi partiler ise çeşitli yöntemlerle baraj uygulamasının etkisini azaltacak önlemler almışlardır.³⁷

Baraj uygulamaları, Türkiye'de de 2002 genel seçimlerinde olduğu gibi, barajı aşan parti sayısının çok az olduğu durumlarda, ciddi bir aşkın temsile neden olabilmekte, önemli sayıda oyu değerlendirme dışında tutarak temsilde adalet açısından çoğunluk sistemine benzer şekilde orantısız sonuçlar doğurma potansiyeline sahip olabilmektedir. Bu etki her zaman ortaya çıkmayabilir, ancak yüksek ülke barajının varlığı bu potansiyeli daima içinde barındırır. Bu açıdan yüksek ülke barajı uygulaması, küçük grupların temsilini daraltarak, temsilde adaletin önünde önemli bir engeldir. Seçim barajı uygulaması konusunda 2018 yılında yapılan kanun değişikliği ile³⁸ seçim ittifakları getirilmiş, seçim barajı yine %10 olarak korunmakla birlikte, ittifakın oy toplamının %10'u aşması halinde, ittifaktaki siyasi partiler için ayrıca baraj hesaplaması yapılmayacağı hükmü getirilmiştir.³⁹ Son olarak 2022 yılında yapılan değişiklikle⁴⁰ ülke barajı %7'ye düşürülmüştür.

Demokratik sistemlerde seçimlerin varlığı, katılım ve temsilde adaletin sağlanması ilkesi vazgeçilmez unsurlardır, ancak baraj uygulamaları bu ilkeyi önemli ölçüde zedelemekte ve tercihlerin gerçek manada sandığa yansımaya engel ol-

36 Yavaşgel, "Temsilde Adalet..." s. 179.

37 Türkiye'de uygulanan seçim barajı ile ilgili değerlendirmeler için bkz: Yavuz Sabuncu, "Seçim Barajları ve Siyasal Sonuçları", *Anayasa Yargısı*, S. 23, s. 191-198; Türk, "Siyasi Partiler...", s. 567-580.

38 Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, *T. C. Resmi Gazete*, 30362, 13 Mart 2018.

39 Seçim ittifakları düzenlemesine yönelik olarak bir görüş için bkz: Türk, "Siyasi Partiler...", s. 583-593.

40 Milletvekili Seçimi Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, *T. C. Resmi Gazete*, 31801, 6 Nisan 2022.

maktadır. Bu durum istikrar uğruna demokrasiden bir nebze ödün verme olarak değerlendirilebilir. Ayrıca mevcut model çoğulcu bir demokrasi yerine çoğunlukçu tarafı ağır basan bir sistemin ortaya çıkmasına sebep olmaktadır.⁴¹ Öte yandan temsilde adaletin artmasının özellikle Türkiye gibi çok partili bir ülkede yönetimde istikrar sorununa neden olacağını savunan görüşler de bulunmaktadır.⁴² Ancak demokratik bir yönetim arzu eden ülkelerin, istikrardan ziyade temsilin tabana yayılması hedefini ön plana almaları gerekmektedir.⁴³

Türkiye’deki seçim sistemleri tercihli oylama yönünden incelendiğinde, eski tarihlerde zaman zaman birinci tür tercihli oylama olarak bahsettiğimiz (PR) seçmene aday listeleri üzerinde değişiklik yapma yetkisinin zorunlu olmamakla birlikte tanınmış olduğunu ancak uygulamada bu sistemin kalıcı olmadığı görülmektedir. İlk olarak 1961 seçimlerinde kullanılan bu yöntem, 1965’te yürürlükten kaldırılmış, 1973’te belli kurallar çerçevesinde yeniden getirilmiş, 1977 seçimlerinde “bir seçim çevresi içerisinde çıkarılacak kadar aday gösterilerek bunlar arasında tercih yapılması” şeklinde kullanılmış, 1979’da yeniden kaldırılmıştır. Son olarak 1991’de bir seçim çevresinden çıkarılacak milletvekili sayısının iki katı aday gösterilerek bunlar arasından tercih yapılması, tercih hakkının yalnız bir aday için kullanılması ve bir adayın aldığı tercihli oyun partinin o seçim çevresinde aldığı oyun %15’ini aştığı takdirde hesaba katılacağı şeklinde yapılan düzenlemelerle tekrar uygulanmıştır.⁴⁴ 1991 seçimlerinde 54 aday seçilecek sırada olmamasına rağmen tercih oylarıyla milletvekili seçilmiştir.⁴⁵ 1995 seçimleri öncesinde ise yeniden kaldırılmış ve bir daha kullanılmamıştır. İkinci tür tercihli oylama olarak aktardığımız sıralamalı (AV-STV) oylama ise Türkiye’de henüz uygulanmamıştır. Yalnızca bir öneri olarak 1995 yılında Murat Sertel ve Ersin Kalaycıoğlu benzer bir model önerisinde bulunmuştur.⁴⁶

2017 yılında yapılan halkoylaması ile partili cumhurbaşkanlığı sistemine geçilmesi Türkiye’de hedef açısından yönetimde istikrarın ön planda olduğunu göstermektedir. Keza iki turlu Cumhurbaşkanı seçimi ve yürütme üyelerinin doğrudan Cumhurbaşkanınca atanması, bu sistem devam ettiği sürece tek başlı bir yöne-

41 Levent Köker, “Seçim Sistemleri ve Siyasi Çoğulculuk: Demokratik Meşruluk Açısından Bir Değerlendirme”, *Anayasa Yargısı*, S. 23, s. 199-210.

42 Bu yönde bir görüş için bkz: Seyfettin Gürsel, “Toplumsal Tercih Kuramı Çerçevesinde Anayasa’nın 67. Maddesinde Yer Alan Temsilde Adalet ve Yönetimde İstikrar İlkelerinin Değerlendirilmesi”, *Anayasa Yargısı*, S. 16, s. 46-68.

43 Köker, “Seçim Sistemleri ve...”, s. 210.

44 Yavaşgel, “Temsilde Adalet...” s. 166-172.

45 Erol Tuncer’den aktaran: a.k., s. 172 dipnot 293.

46 Çoğunlukçu uzlaşma modeli hakkında ayrıntılı bilgi için bkz: Sertel – Kalaycıoğlu, “Türkiye İçin Yeni...”

tim getirecektir. Ancak uygulamaya girdiği 2017 yılından beri sistemin en çok tartışılan hususlarından birisi yasama meclisinin işlevsizleşmesi ve bir diğeri de Cumhurbaşkanlığı seçimi ile yasama meclisi seçiminin aynı anda yapılıyor olmasıdır. Eş zamanlı seçimin neredeyse Cumhurbaşkanına bağlı bir yasama meclisi meydana getirdiği, çıkarılan yasalarda da yasamadan ziyade yürütmenin gücünün daha etkili olduğu yönünde eleştiriler yapılmaktadır.⁴⁷

Türkiye'nin mevcut çok partili yapısında uygulanan ülke barajlı seçim sisteminin, barajsız, sınırlı tercihlili ve puanlamalı bir oylama modeline dönüştürülmesi ve hesaplama yönteminde Borda sayımının uyarlanmış bir versiyonunun kullanılması durumunda, yasama organı üyelerinin dağılımında daha çoğulcu bir yapıya erişilebilir. Böylece demokrasinin önemli şartlarından olan siyasi katılım ve temsilde adalet ilkeleri daha yüksek düzeyde sağlanabilir. Bu da seçmenlere siyasi katılım sürecinde daha fazla yer vermek demektir.

3. BORDA SAYIMLI SINIRLI TERCİHLİ OYLAMA MODELİNİN 2018 GENEL SEÇİMİNE UYARLANMASI

Çalışma nicel yöntemle yürütülmüş olup, 20 Kasım 2019 – 8 Aralık 2019 tarihleri arasında farklı illerden uygun (elverişli) örnekleme yöntemi ile karışık olarak seçilmiş 292 katılımcıya internet üzerinden anket çalışması uygulanmıştır. Çalışma tam olarak basit rassal örnekleme yöntemi ile düzenlenmiş olmasa da katılımcıların çeşitliliği bakımından kolay bir örnekleme sahip olmadığı için araştırmanın yürütülmesi bakımından elverişlidir. Kuramsal olarak araştırmanın hata payı, ana kitle varyansının en yüksek olması (en kötü olasılık) durumunda yüzde 90 güven aralığında \pm yüzde 5 düzeyindedir.

Uygulanan anket ile katılımcılara, 24 Haziran 2018 genel seçimlerinde hangi partiye oy verdikleri ve eğer model farklı olsaydı (üç tercihlili puanlı oylama modeli) nasıl tercihte bulunacakları sorulmuş, elde edilen veriler her siyasi partinin kendi seçmen kitlesi içerisinde ikinci ve üçüncü tercih eğilimlerinin bulunmasına yönelik olarak kullanılmıştır. Çalışmanın sonunda ise bulunan eğilimler kozmopolit yapısı ve sandalye sayısının çokluğu nedeniyle İstanbul ilinin 2018 Haziran seçimleri sonucu üzerinde uygulanarak sınırlı tercihlili oylama modelinde ortaya çıkan yeni tablo gösterilmiştir. İstanbul ilinde beş farklı partiden 98 milletvekili bulunmaktadır. Veriler her siyasi partinin seçmen grubunun kendi içerisinde değerlendirileceği için örneklemin birebir seçim sonuçlarını yansıtması beklen-

47 Benzer yönde bir görüş için bkz: Eda Bektaş, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasama-Yürütme İlişkisi ve Bu Sistemin Türkiye Demokrasisine Etkileri”, *Yasama Dergisi*, S. 39, s. 208-209.; Aksi yönde bir görüş için bkz: Haluk Alkan, “Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Kurumsal Özellikleri ve Demokratikleşme Sürecine Olası Etkileri”, *Türkiye İletişim Araştırmaları Dergisi*, 2018 Özel Sayı, s. 139-153.

memektedir. Partilerin seçmen kitlelerinin birinci, ikinci ve üçüncü tercihlerinin neler olduğunun tespitine imkân sağlayan bir örneklem, çalışmanın hipotezlerini sınavabilmek için yeterli olacaktır. Bu noktada dikkate alınması gereken en önemli husus benzer bölgelerde benzer sıralı tercihlerin olabileceği düşüncesi ile mümkün olduğu kadar farklı ve çeşitli kümelerden orantılı bir örneklem dağılımı sağlayabilmektir.

292 katılımcının yer aldığı çalışmada, katılımcıların coğrafi bölgelere göre dağılımına bakıldığında 146'sının Marmara, 26'sının İç Anadolu, 22'sinin Akdeniz, 14'ünün Ege, 12'sinin Doğu Anadolu, 11'inin Karadeniz ve 6'sının Güney Doğu Anadolu bölgesinden olduğu görülmektedir. 2 katılımcının yurtdışından olduğu ve geri kalan 53 katılımcının ise yer belirtmediği dikkat çekmektedir. Önemli sayıda nerede oy kullandığını belirtmeyen katılımcı bulunmaktadır. Bu durum uygulanan ankette her ne kadar isim istenmese dahi özel sayılabilecek bir bilginin istenmesinin, yanıtlanma oranını düşürmesi ile açıklanabilir.

Katılımcıların illere göre dağılımı incelendiğinde ise 117'sinin İstanbul olmak üzere 40 farklı ile dağıldığı görülmektedir. Dağılım, eğilimleri belirleyebilmek için yeterli düzeyde sayılabilir. Cinsiyete göre dağılıma bakıldığında katılımcıların 174'ünün erkek, 115'inin kadın olduğu ve 3 tanesinin cinsiyet belirtmediği gözlemlenmiştir. Katılımcılar içerisinde erkek sayısının daha fazla olması, her ne kadar internet üzerinden yapılması nedeniyle anketin ulaştığı kişiler arasındaki cinsiyet ayrımını bilemesek de, toplumumuzun yapısı dikkate alınarak, siyasi görüş belirtmeyi kapsayan bir anketin yanıtlanması hususunda erkeklerin, kadınlara nazaran daha kolay yanıt verebilir olduğunu düşündürebilir.

Yaşa göre dağılıma bakıldığında ise 151 katılımcının 18-29 yaş arası, 76 katılımcının 30-39 yaş arası, 44 katılımcının 40-49 yaş arası, 13 katılımcının 50-59 yaş arası, 3 katılımcının 60-69 yaş arası ve 1 katılımcının ise 70 yaş üzeri olduğu, 4 katılımcının ise yaş belirtmediği görülmektedir. Özellikle internet üzerinden uygulanan anket yöntemi ile yapılan çalışmaların en önemli kısıtlılığı, katılımcıların yaş dağılımında kendisini göstermektedir. Bu noktada seçmen yaş dağılımının %46,8'i 40 yaş altı, %34,6'sı 40-60 yaş arası, %18,6'sı ise 60 yaş üzeridir. İnternet kullanımının yaşlı kesimde düşük, genç kesimde yaygın olduğu gerçeğini yansıtır biçimde katılımcılar içerisinde yaş dağılımı %77,7'si 40 yaş altı, %19,6'sı 40-60 yaş arası, yalnızca %1,3'ü 60 yaş üzerindedir. Bu noktada oransal bir örneklem dağılımına ulaşılamadığı görülmektedir. Bununla birlikte yaş dağılımının verilerin değerlendirilmesine etkisi tartışmalıdır. Siyasi partilerin oy verenlerinin ikinci ve üçüncü tercihlerinin ölçülmeye çalışıldığı ankete katılım anlamında yaş dağılımı, örnekleme daha benzer düzeyde yansıtıyorsa da sonuçlar üzerinde önemli bir değişiklik meydana getirmeyebilirdi.

3.1. Katılımcıların Yapısı

Katılımcıların 24 Haziran 2018 seçimlerindeki oy tercihleri ve 24 Haziran 2018 Türkiye geneli seçim sonuçları şu şekildedir:

Tablo 3: Katılımcıların Haziran 2018 Oyları – Türkiye Geneli Seçim Sonuçları

AK PARTİ	148	50,7	AK PARTİ	20.559.732	42,3
CHP	53	18,2	CHP	11.086.897	22,8
MHP	18	6,2	MHP	5.444.728	11,2
İYİ PARTİ	14	4,8	İYİ PARTİ	4.932.510	10,1
HDP	12	4,1	HDP	5.606.622	11,5
SAADET P.	11	3,8	SAADET P.	660.749	1,4
DİĞER	2	0,7	DİĞER	340.128	0,7
KULLANMADIM	26	8,9			
BOŞ	8	2,7			
TOPLAM	292	100,0	TOPLAM	48.631.366	100,0

Kaynak: <https://sonuc.ysk.gov.tr/sorgu>

Katılımcıların siyasi görüşe göre dağılımına baktığımızda; 183'ünün (%62,7) sağ görüşe yakın olduğu, 59'unun (%20,2) sol görüşe yakın olduğu, kalan 50 katılımcının (%17,1) ise ya yanıt vermediği ya da kendisini bu yelpazede değerlendirmediği görülmektedir.

Sağ görüşe yakın olduğunu belirten 183 katılımcının birinci tercih dağılımına bakıldığında; %73,8'inin AK Parti'yi, %8,2'sinin MHP'yi, %5,5'inin İYİ Parti'yi, %4,4'ünün Saadet Partisi'ni, %2,2'sinin CHP'yi, %0,55'inin HDP'yi ve %0,55'inin de HÜDAPAR'ı tercih ettiği görülmektedir. Ayrıca sağ görüşlü olduğunu belirten 183 katılımcıdan %4,4'ü oy kullanmadığını belirtmiştir. 1 katılımcı ise sağ görüşte olduğunu belirtip hangi partiye oy verdiğini belirtmemiştir.

Sol görüşe yakın olduğunu belirten 59 katılımcının birinci tercih dağılımına bakıldığında ise; %64,4'ünün CHP'yi, %16,9'unun HDP'yi, %3,4'ünün İYİ Parti'yi, %1,7'sinin MHP'yi, %1,7'sinin de AK Parti'yi tercih ettiği görülmektedir. Sol görüşlü olduğunu belirtenler arasında da %8,5 oranında katılımcı oy kullanmadığını belirtmiş, 2 katılımcı ise sol görüşlü olduğunu belirtmekle birlikte hangi partiye oy verdiğini belirtmemiştir.

Sağ görüşe yakın olanlarda, oy kullanmadığını beyan eden veya kime oy verdiğini belirtmeyen katılımcıların oranı %4,9 iken, sol görüşe yakın olanlarda %11,9'dur. Görüş belirtmeyen veya sağ-sol ayrımı dışında kendisini değerlendiren 50 katılımcı arasında ise bu oran %36'dır. Oy kullanmadığını beyan eden veya tercihini belirtmeyenler içinde, sağ dışındakilerin daha yüksek oranda olması, iktidarın sağ görüşlü olmasından dolayı normal karşılanmalıdır.

3.2. Temel Bulgular

Katılımcılara anket uygulanarak, “eğer seçim sıralı sınırlı tercihli ve puanlı oylama yöntemi ile yapılıyorsa ve partilere 3-2-1 şeklinde puan vererek oy kullanmanız istenseydi ne şekilde oy kullanırdınız” sorusu yöneltilmiş ve soru kısmında 2. ve 3. tercihlerinde aynı partiyi seçmemeleri, aksi takdirde oylarının geçersiz olacağı belirtilmiştir. Elde edilen veriler içerisinde bu kurala uyulmadığı için veya formun tamamı ya da bir kısmı boş bırakıldığı için geçersiz olan 68 veri bulunmaktadır. Seçim sonuçlarında geçerli oylar dikkate alındığı için sonraki analizlerde bu 68 katılımcı değerlendirme dışında tutulmuştur. Dolayısıyla sonuç verileri geçerli 224 katılımcıdan elde edilmiştir. Oylama yönteminde meydana gelecek bir değişikliğin elbette oy kullanma metodu tam olarak öğrenilene kadar geçersiz oylarda bir artışa neden olmasını beklemek olasıdır. Bu 68 katılımcıdan 4 katılımcı formu tamamen boş bırakmış, 9 katılımcı 2018 seçimlerinde oy kullanmadığını belirterek tercihlerini boş bırakmış, 6 katılımcı da oy kullandığı partiyi belirtmesine rağmen yeni tercihlerini belirtmeyerek boş bırakmıştır. Boş bırakanlar dışında kalan 49 katılımcı ise farklı tercihlerinde aynı partiyi seçerek ya da tercihlerinin bir kısmını boş bırakarak yanlış oy kullanmıştır. Bu sayı tüm katılımcıların %16,8’idir. Bu oranın yüksekliği siyasal kültürümüzde partizan oy kullanma düzeyinin yüksek⁴⁸ ve uzlaşma kültürünün düşük olduğu yönünde yorumlanabilir. Örneğin oyunun geçersiz sayılacağı belirtildiği halde 42 katılımcı 2018 seçimlerinde oy verdiği partiyi her üç tercihinde de doldurmakta, ya da yalnızca bir veya iki partiye oy verip diğer tercih veya tercihlerini boş bırakmakta, ya da formda herhangi bir alternatifte sıcak bakmadığını belirtmektedir. Geçersiz oyların oranı tüm katılımcılar içerisinde %23,3’e tekabül etmektedir ki bu bir seçim için oldukça yüksek bir orandır.

Geçerli sayılan oylar her üç tercihinde de farklı oy kullanan katılımcıların oylarıdır. Geçerli oylar incelendiğinde tercihlerin çok büyük çoğunluğunun, Türkiye’de ilk kez 24 Haziran 2018 seçimlerinde uygulanan partilerin ittifakla seçime katılabilmeleri imkânı sonrasında ortaya çıkan ittifak yapılarına uygun yönde kullanıldığı görülmektedir. Eğer çalışma daha eski bir tarihte yapılmış ve incelenen seçim yeni getirilen ve partileri birbirine yaklaştıran ittifak sistemini içeren bir seçim olmamış olsaydı, alternatiflere sıcak yaklaşmayanların oranı daha da yüksek olabilirdi.

Çalışmada tercih değişimi de dikkate alınmıştır. Tercih değişiminin çok farklı nedenleri olabilir. Bunlardan belki de en önemlisi anketin uygulandığı tarih ile

48 TÜSİAD tarafından 2001 yılında yayımlanan Seçim Sistemi ve Siyasi Partiler Araştırmasına göre Türkiye’de seçmenlerin %63,1’i partizan oy kullanma eğilimindedir. TÜSİAD, *Seçim Sistemi ve Siyasi Partiler Araştırması*, C. 2, Lebib Yalkım Yayınları, İstanbul, 2001, s. 40.

seçim arasında geçen yaklaşık bir buçuk yıllık süreçte siyaset arenasında yaşanan değişimlerdir. Aslında küçük partilere oy vermek isteyen bir kısım seçmenin, Türkiye’de uygulanan seçim sisteminin yönetimde istikrar ilkesini ön plana almasından kaynaklı olarak ülke barajı uygulaması ve Cumhurbaşkanlığı seçimi ile yasama meclisi seçimlerinin bir arada yapılması gibi çeşitli nedenler yüzünden tercihlerini büyük partilerden yana kullandıkları düşünülebilir. TÜSİAD’ın yapmış olduğu Seçim Sistemleri Araştırmasında da *“oy vermeyi düşündüğüm partinin kazanma şansı olmaması halinde bu durumu göz önünde bulundurarak ikinci veya üçüncü tercihlerime oy veririm”* sorusuna katılımcıların %33,4’ü evet cevabı vermiştir.⁴⁹ Böylesi bir model değişikliği olması durumunda asıl tercihinin sandığa yansıtamayan seçmenlerin küçük partilere daha kolay oy vermeleri beklenebilir. Ancak uygulanan anket sonucunda katılımcıların büyük çoğunluğunun ilk tercihlerinin yine aynı kaldığı görülmektedir. Küçük partileri tercih etme yönünde ilk tercihinin değiştiren katılımcı sayısı 12’dir. Bu sayı tüm katılımcıların %4,1’ine tekabül etmektedir.

Partiler bazında seçmenlerinin ikinci ve üçüncü tercihleri değerlendirilirken, anketin uygulandığı tarihte, 24 Haziran 2018 seçimlerinde oy verdiği partiden farklı bir partiye en yüksek puanı veren yani tercihinin değiştirmiş olan katılımcıların analizleri yeni tercihleri içerisinde değerlendirilmiştir. Birinci tercihinin değiştirme yönünden partiler karşılaştırıldığında, HDP’ye oy verenlerin %91,7’sinin, AK Parti’ye oy verenlerin ise %88,5’inin yine ilk tercihlerinde aynı partiyi tercih ettikleri görülmektedir. Bu oran MHP için %77,8, CHP için %73,6, İYİ Parti için ise %50’dir. Bu sonuç HDP ve AK Parti seçmenlerinin daha tabanına bağlı ve partizanca oy kullanma eğiliminde oldukları, yine MHP ve CHP’de de tabana bağlılığın yüksek düzeyde olduğu, Türk siyasal hayatında katıldığı ilk seçim olan İYİ Parti’nin seçmenlerinin ise daha stratejik oy verme eğiliminde olduğu şeklinde değerlendirilebilir. AK Parti’deki az sayıda tercih değişimi MHP, Saadet ve BBP yönünde olmakta iken; CHP’deki değişim İYİ Parti ve HDP yönünde görülmektedir. Bu eğilim seçmenlerin ikinci ve üçüncü tercihlerinde de benzer şekilde karşımıza çıkmaktadır.

Tek tek partiler bazında analiz yapmak gerekirse ilk olarak Tablo 4’te geçerli oylardan 1. tercihinin AK Parti’den yana kullanan katılımcıların 2. ve 3. tercihlerinin dağılımı görülmektedir.

Tablo 4: 1. Tercihinde AK Parti'ye Oy Veren Katılımcıların Tercih Dağılımı

1 1. TERCİH	2 OY	3 %	4 2. TERCİH	5 OY	(5/2) %	6 3. TERCİH	7 OY	(7/5) %
AK PARTİ	110	49,1	MHP	75	68,2	BBP	54	72,0
						SAADET P.	12	16,0
						İYİ PARTİ	3	4,0
						HÜDAPAR	1	1,3
						CHP	1	1,3
						HDP	1	1,3
						LDP	1	1,3
						DP	1	1,3
						VATAN	1	1,3
			BBP	18	16,4	MHP	14	77,8
						SAADET P.	3	16,7
						HDP	1	5,6
			SAADET P.	7	6,4	MHP	3	42,9
						HÜDAPAR	2	28,6
						BBP	1	14,3
						İYİ PARTİ	1	14,3
			CHP	5	4,5	MHP	2	40,0
						İYİ PARTİ	1	20,0
						HDP	1	20,0
						VATAN	1	20,0
			İYİ PARTİ	3	2,7	MHP	2	66,7
						CHP	1	33,3
			HÜDAPAR	2	1,8	MHP	2	

Buna göre AK Parti'ye oy veren katılımcıların %68,2'sinin 2. tercihinin MHP, %16,4'ünün BBP, %6,4'ünün Saadet Partisi olduğu görülmektedir. İkinci tercihlerde 24 Haziran 2018 seçimlerine ittifakla giren AK Parti, MHP ve BBP'nin ittifak yapmış olmalarının etkisi ön plana çıkmaktadır. Tarihi süreçleri ve kökleri birbirine yakın olmakla beraber Saadet Partisinin ittifakın diğer tarafında yer alması ve son yıllarda AK Parti ile aralarında yaşanan önemli ayrışmalar neticesinde AK Parti seçmeni nezdinde tercihte gerilerde değerlendirildiği görülmektedir. 3. tercihte BBP önemli bir oranda yer almaktadır. Özellikle ilk tercihi AK Parti, 2. tercihi MHP olan katılımcıların %72'lik bir kısmı 3. tercihlerini BBP yönünde kullanmaktadır. Aynı şekilde 2. tercihini BBP'den yana kullananların da önemli

bir bölümü 3. tercihini MHP'den yana kullanmaktadır. Bu görüntü hem ittifakı yansıtmakta hem de AK Parti seçmeni ile milliyetçi tabandan olan partiler arasında önemli oranda yakınlaşma olduğunu göstermektedir. Bu iki parti dışında az sayıda 2. tercihini diğer partilerden yana kullanan AK Parti seçmenlerinde ise 3. tercihlerin daha fazla çeşitlilik gösterdiği göze çarpmaktadır.

Tablo 5'de geçerli oylardan 1. tercihini CHP'den yana kullanan katılımcıların 2. ve 3. tercihlerinin dağılımı görülmektedir.

Tablo 5: 1. Tercihinde CHP'ye Oy Veren Katılımcıların Tercih Dağılımı

1 1. TERCİH	2 OY	3 %	4 2. TERCİH	5 OY	(5/2) %	6 3. TERCİH	7 OY	(7/5) %
CHP	44	19,6	İYİ PARTİ	26	59,1	MHP	7	26,9
						DSP	6	23,1
						SAADET P.	5	19,2
						AK PARTİ	2	7,7
						HDP	2	7,7
						BBP	1	3,8
						BTP	1	3,8
						DP	1	3,8
						BAĞIMSIZ	1	3,8
						HDP	7	15,9
			İYİ PARTİ	2	28,6			
AK PARTİ	4	9,1	MHP	2	50,0			
			İYİ PARTİ	1	25,0			
			HDP	1	25,0			
MHP	3	6,8	AK PARTİ	2	66,7			
			İYİ PARTİ	1	33,3			
SAADET P.	2	4,5	DSP	1	50,0			
			HDP	1	50,0			
DSP	1	2,3	TKP	1				
TKP	1	2,3	MHP	1				

Tabloya göre CHP'ye oy veren katılımcıların %59,1'inin 2. tercihini İYİ Parti, %15,9'unun ise HDP olduğu görülmektedir. İYİ Parti'nin 2. tercihte yüksek olmasında ittifakın etkisinin olduğu söylenebilirken aynı etkinin ittifakın diğer üyesi olan ancak tabanları uzak olan Saadet Partisinde görülmediği göze çarpmaktadır. İttifakın dışında olmasına rağmen HDP'nin de CHP tabanında 2. tercih-

te yer alması dikkat çekicidir. 2. tercih olarak İYİ Parti'yi seçen CHP seçmeni 3. tercihlerinde karışık bir şekilde MHP, DSP ve Saadet Partisine yönelmektedir. Bu kesimden milliyetçi bir kanadın MHP'yi, daha merkeze yakın olanların Saadet Partisi'ni ve sol kesime yakın olanların ise DSP'yi 3. tercih olarak belirttikleri göze çarpmaktadır. Aslında bu sonuç İYİ Parti'ye sempati duyanların kozmopolit bir yapıda olduğunu da göstermektedir. Öte yandan 2. tercihinde HDP'yi seçenler önemli oranda 3. tercih olarak TKP'yi seçmektedir. Taban olarak CHP seçmenine daha yakın olan sol tabanlı küçük partiler DSP ve TKP'nin CHP seçmeninin 2. tercihinde değil de ancak 3. tercihinde kendisine yer bulabilmesi, mevcut sistemde küçük partilerin etkinlik düzeylerinin düşüklüğü nedeniyle açıklanabilir. Ancak böyle bir seçim sistemi değişikliği olması halinde küçük partilerin etki ve pazarlık düzeylerinin de artması ve tercihlerde daha üst düzeylere gelmesi beklenebilir.

Tablo 6'da geçerli oylardan 1. tercihini MHP'den yana kullanan katılımcıların 2. ve 3. tercihlerinin dağılımı görülmektedir.

Tablo 6: 1. Tercihinde MHP'ye Oy Veren Katılımcıların Tercih Dağılımı

1	2	3	4	5	(5/2)	6	7	(7/5)
1. TERCİH	OY	%	2. TERCİH	OY	%	3. TERCİH	OY	%
MHP	22	9,8	AK PARTİ	11	50,0	CHP	4	36,4
						BBP	4	36,4
						İYİ PARTİ	2	18,2
						SAADET P.	1	9,1
			CHP	5	22,7	AK PARTİ	3	60,0
						İYİ PARTİ	2	40,0
			İYİ PARTİ	4	18,2	CHP	1	25,0
						SAADET P.	1	25,0
						AK PARTİ	1	25,0
						BBP	1	25,0
			BBP	2	9,1	CHP	1	50,0
						AK PARTİ	1	50,0

Tabloya göre MHP'ye oy veren katılımcıların %50'sinin 2. tercihini AK Parti, %22,7'sinin CHP, %18,2'sinin İYİ Parti olduğu görülmektedir. MHP seçmeninde 2. tercihte ittifaka bağlılık AK Parti seçmeninde olduğu kadar değildir. Yine ilk sırada AK Parti olmasına rağmen CHP ve İYİ Parti'nin de tercih edilebilir olduğu göze çarpmaktadır. Aynı durum 3. tercihler değerlendirildiğinde de kendisini göstermektedir. 2. tercihini AK Parti olarak yapanlar içerisinde 3. tercihini CHP ve BBP'den yana kullananlar aynı sayıdadır ve 3. tercihlerde İYİ Parti'nin de yer

aldığı görülmektedir. Dolayısıyla MHP tabanı için kendi içerisinde kopmuş olan İYİ Parti'ye yüksek bir teveccüh görülmediği gibi, AK Parti'ye de AK Parti'de MHP'ye olduğu kadar yüksek düzeyde bir bağlılık söz konusu olmadığı düşünülebilir. Tabana bütünüyle zıt olan HDP ise doğal olarak ne 2. ne de 3. tercihte yer almamaktadır.

Tablo 7'de geçerli oylardan 1. tercihini İYİ Parti'den yana kullanan katılımcıların 2. ve 3. tercihlerinin dağılımı görülmektedir.

Tablo 7: 1. Tercihinde İYİ Parti'ye Oy Veren Katılımcıların Tercih Dağılımı

1 1. TERCİH	2 OY	3 %	4 2. TERCİH	5 OY	(5/2) %	6 3. TERCİH	7 OY	(7/5) %
İYİ PARTİ	15	6,7	CHP	4	26,7	SAADET P. MHP AK PARTİ	2 1 1	50,0 25,0 25,0
			SAADET P.	3	20,0	CHP DP	2 1	66,7 33,3
			MHP	3	20,0	AK PARTİ BBP	2 1	66,7 33,3
			AK PARTİ	2	13,3	HDP MHP	1 1	50,0 50,0
			DSP	1	6,7	CHP	1	
			HDP	1	6,7	CHP	1	
			BBP	1	6,7	CHP	1	

Tabloya göre İYİ Parti'ye oy veren katılımcıların %26,7'sinin 2. tercihini CHP, %20'sinin Saadet Partisi, %20'sinin MHP ve %13,3'ünün AK Parti olduğu görülmektedir. 3. tercihlerde ise genellikle CHP ve Saadet Partisinin daha fazla olduğu gözlemlenebilir. İYİ Parti seçmenlerinin tercih dağılımı önemli derecede ittifaka uygun bir şekilde İYİ Parti, CHP, Saadet Partisi üçgeninde yüksek çıkmakta ama öte yandan partinin kozmopolit yapısından da kaynaklı olarak yer yer MHP ve AK Parti tercihlerinin de olduğu göze çarpmaktadır. Partinin ilk kez seçime girmiş olması ve henüz belirgin bir tabanının oluşmaması ile söylev ve duruşlarıyla da net olarak bir konuma yerleşememiş olması böylesi bir dağılımı anlamlı kılmaktadır.

Tablo 8'de geçerli oylardan 1. tercihini HDP'den yana kullanan katılımcıların 2. ve 3. tercihlerinin dağılımı görülmektedir.

Tablo 8: 1. Tercihinde HDP'ye Oy Veren Katılımcıların Tercih Dağılımı

1	2	3	4	5	(5/2)	6	7	(7/5)
1. TERCİH	OY	%	2. TERCİH	OY	%	3. TERCİH	OY	%
HDP	13	5,8	CHP	8	61,5	TKP	3	37,5
						İYİ PARTİ	1	12,5
						DSP	1	12,5
						AK PARTİ	1	12,5
						SAADET P.	1	12,5
						TİP	1	12,5
			TKP	2	15,4	CHP	1	50,0
						TİP	1	50,0
			SAADET P.	2	15,4	CHP	1	50,0
						TKP	1	50,0
			AK PARTİ	1	7,7	CHP	1	

Tabloya göre HDP'ye oy veren katılımcıların %61,5'inin 2. tercihini CHP, %15,4'ünün TKP, %15,4'ünün ise Saadet Partisi olduğu görülmektedir. 3. tercihlerde ise yine TKP ve CHP ağırlıklı bir seçim söz konusudur. Az sayıda AK Parti tercihini de 2. ve 3. tercihlerde görmek mümkündür. Daha çok bölgesel, milliyetçi bir parti olma özelliği gösteren ve bu nedenle ittifakların da dışında kalan HDP seçmenin analizinde elde edilen verilerin ağırlıklı olarak İstanbul'dan olması çalışmanın sonunda İstanbul'un sandalye dağılımını örneklendirmesi açısından yararlıdır. Söz konusu HDP olduğunda farklı bölgelerden elde edilecek verilerde tercih dağılımı içerisinde bir miktar değişiklik gözlemlenmesi muhtemeldir.

Son olarak Tablo 9'da geçerli oylardan 1. tercihini diğer partilerden yana kullanan katılımcıların 2. ve 3. tercihlerinin dağılımı yer almaktadır.

Tablo 9: 1. Tercihinde Diğer Partilere Oy Veren Katılımcıların Tercih Dağılımı

1	2	3	4	5	(5/2)	6	7
1. TERCİH	OY	%	2. TERCİH	OY	%	3. TERCİH	OY
SAADET P.	8	3,6	LDP	2	25,0	BBP	2
			CHP	2	25,0	İYİ PARTİ	2
			İYİ PARTİ	1	12,5	CHP	1
			BBP	1	12,5	AK PARTİ	1
			AK PARTİ	1	12,5	İYİ PARTİ	1
			HÜDAPAR	1	12,5	TKP	1
BBP	7	3,1	İYİ PARTİ	4	57,1	MHP	4
			AK PARTİ	1	14,3	CHP	1
			CHP	1	14,3	AK PARTİ	1
			MHP	1	14,3	İYİ PARTİ	1
DSP	2	0,9	BBP	1	50,0	İYİ PARTİ	1
			LDP	1	50,0	AK PARTİ	1
TKP	2	0,9	CHP	1	50,0	SAADET P.	1
			AK PARTİ	1	50,0	CHP	1
HÜDAPAR	1	0,4	AK PARTİ	1		SAADET P.	1

Tablodan 1. tercihini daha küçük olan diğer partilerden yana kullananların 2. ve 3. tercihlerinin oldukça çeşitlilik gösterdiği anlaşılmaktadır. Saadet Partisi'ni tercih edenlerin çok farklı çeşitte 2. ve 3. tercihleri bulunmaktadır. BBP'yi tercih edenlerin ise büyük çoğunluğunun 2. tercih olarak İYİ Parti'yi, 3. tercih olarak MHP'yi seçtikleri göze çarpmaktadır. Kendini sağ milliyetçi bir noktada konumlandıran BBP seçmenleri, milliyetçi kanadın içinden ayrılarak kurulan ama kendisini merkeze konumlandıran İYİ Parti'ye daha yakın, ardından da bir başka milliyetçi parti MHP'ye yakın görünmektedir. AK Parti ise bunlardan sonra gelmektedir.

3.3. 2018 Haziran Genel Seçimleri İstanbul Sonuçlarına Uyarılama

Çalışmanın bundan sonrasında bu verilerden elde edilen tablolarla ulaşılan yüzdeler, 24 Haziran 2018 milletvekili genel seçimleri İstanbul ili sonuçlarına uyarlanacaktır. Tablo 10'da İstanbul ilinin 24 Haziran 2018 milletvekili genel seçim sonuçları yer almaktadır.

Tablo 10: 24 Haziran 2018 Milletvekili Genel Seçimleri İstanbul Geçerli Oy Sonuçları

TERCİH	OY	%
AK PARTİ	3.821.773	41,7
CHP	2.429.519	26,5
HDP	1.146.449	12,5
MHP	745.268	8,1
İYİ PARTİ	738.171	8,1
SAADET P.	136.652	1,5
DİĞER	98.520	1,1
VATAN	18.086	0,2
HÜDAPAR	16.600	0,2
BAĞIMSIZ	4.080	0,0
TOPLAM	9.155.118	100,0

Kaynak: <https://sonuc.ysk.gov.tr/sorgu>

Aşağıda yer alan Tablo 11’de ise AK Parti verilerinden elde edilen yüzdelere (Bkz. Tablo 4) AK Parti Haziran 2018 oy sayılarına uyarlanmış göstergesi verilmiştir. Buna göre AK Parti’ye oy veren 3.821.773 seçmenin Tablo 4’de görülen %68,2’sinin 2. tercihinin MHP olması sebebiyle AK Parti oyları içindeki 2.605.754 kişinin 2. tercihinin MHP olacağı düşünülebilir. %16,4’ünün 2. tercihinin BBP olması sebebiyle de 625.381 kişinin ise 2. tercihi BBP olacaktır. Ayrıca 2. tercihinde MHP yer alan seçmenler içerisinde (2.605.754) %72’si (1.876.143) 3. tercihinde BBP’yi seçmektedir. Yine 2. tercihinde BBP’yi seçen %16,4’ün (625.381) içerisinde, %77,8’i (486.407) 3. tercihinin MHP olarak belirtmiştir. Tablo 11’de bu örnek rakamlar görülmektedir.

Tablo 11: 24 Haziran 2018 Milletvekili Genel Seçimleri İstanbul AK Parti Oylarının İkinci ve Üçüncü Tercih Yüzdelerine Uygulamaları

1 1. TERCİH	2 OY	3 %	4 2. TERCİH	5 OY	(5/2) %	6 3. TERCİH	7 OY	(7/5) %
AK PARTİ	3.821.773	41,7	MHP	2.605.754	68,2	BBP	1.876.143	72,0
						SAADET P.	416.921	16,0
						İYİ PARTİ	104.230	4,0
						HÜDAPAR	34.743	1,3
						CHP	34.743	1,3
						HDP	34.743	1,3
						LDP	34.743	1,3
						DP	34.743	1,3
						VATAN	34.743	1,3
			BBP	625.381	16,4	MHP	486.407	77,8
						SAADET P.	104.230	16,7
						HDP	34.743	5,6
			SAADET P.	243.204	6,4	MHP	104.230	42,9
						HÜDAPAR	69.487	28,6
						BBP	34.743	14,3
						İYİ PARTİ	34.743	14,3
			CHP	173.717	4,5	MHP	69.487	40,0
						İYİ PARTİ	34.743	20,0
						HDP	34.743	20,0
						VATAN	34.743	20,0
			İYİ PARTİ	104.230	2,7	MHP	69.487	66,7
						CHP	34.743	33,3
			HÜDAPAR	69.487	1,8	MHP	69.487	

Tablo 12’de ise aynı yöntem ile CHP seçmenin 2. ve 3. tercihlerinin dağılımına uyarlanmıştır.

Tablo 12: 24 Haziran 2018 Milletvekili Genel Seçimleri İstanbul CHP Oylarının İkinci ve Üçüncü Tercih Yüzdelerine Uygulamaları

1 1. TERCİH	2 OY	3 %	4 2. TERCİH	5 OY	(5/2) %	6 3. TERCİH	7 OY	(7/5) %
CHP	2.429.519	26,5	İYİ PARTİ	1.435.625	59,1	MHP	386.514	26,9
						DSP	331.298	23,1
						SAADET P.	276.082	19,2
						AK PARTİ	110.433	7,7
						HDP	110.433	7,7
						BBP	55.216	3,8
						BTP	55.216	3,8
						DP	55.216	3,8
						BAĞIMSIZ	55.216	3,8
HDP	386.514	15,9	TKP	276.082	71,4	İYİ PARTİ	110.433	28,6
						İYİ PARTİ	55.216	25,0
AK PARTİ	220.865	9,1	MHP	110.433	50,0	İYİ PARTİ	55.216	25,0
						HDP	55.216	25,0
						HDP	55.216	25,0
MHP	165.649	6,8	AK PARTİ	110.433	66,7	İYİ PARTİ	55.216	33,3
						İYİ PARTİ	55.216	33,3
SAADET P.	110.433	4,5	DSP	55.216	50,0	HDP	55.216	50,0
						HDP	55.216	50,0
DSP	55.216	2,3	TKP	55.216				
TKP	55.216	2,3	MHP	55.216				

İstanbul'da Haziran 2018 seçimlerinde CHP'ye oy veren seçmen sayısı 2.429.519'dur. Tablo 12'ye göre Tablo 5'den elde edilen %59,1'inin 2. tercihinin İYİ Parti olması sebebiyle CHP seçmeninden 1.435.625 kişinin 2. tercihinin İYİ Parti olacağı düşünülebilir. %15,9'unun ise 2. tercihinin HDP olması sebebiyle 386.514 kişinin 2. tercihi HDP olacaktır. Ayrıca 2. tercihinde İYİ Parti yer alan seçmenler içerisinde (1.435.625) %26,9'u (386.514) 3. tercihinde MHP; 23,1'i (331.298) ise DSP'yi seçmektedir. Yine 2. tercihinde HDP'yi seçenlerden %71,4'ü (276.082) ise 3. tercihinde TKP'yi seçmektedir.

Bu iki parti dışındaki diğer tüm partilerin verileri de ayrı ayrı İstanbul sonuçlarına uyarlandığında Tablo 13'teki sonuçlara ulaşılmaktadır.

Tablo 13: 24 Haziran 2018 Milletvekili Genel Seçimleri İstanbul Oylarının Tercihli ve Puanlı Oylanması Durumunda İkinci ve Üçüncü Tercihlerle Oluşan Tablo

3 PUAN TERCİHLERİ (2018)			2 PUAN TERCİHLERİ			1 PUAN TERCİHLERİ		
AK PARTİ	3.821.773	41,7	AK PARTİ	832.447	9,1	AK PARTİ	679.889	7,4
CHP	2.429.519	26,5	CHP	1.316.352	14,4	CHP	819.100	8,9
MHP	745.268	8,1	MHP	2.928.365	32,0	MHP	1.486.993	16,2
İYİ PARTİ	738.171	8,1	İYİ PARTİ	1.729.749	18,9	İYİ PARTİ	688.173	7,5
HDP	1.146.449	12,5	HDP	435.726	4,8	HDP	374.307	4,1
SAADET P.	136.652	1,5	SAADET P.	677.647	7,4	SAADET P.	1.077.523	11,8
BBP* ¹	65.291	0,7	BBP	768.753	8,4	BBP	2.218.856	24,2
VATAN	18.086	0,2	VATAN	0	0,0	VATAN	69.487	0,8
HÜDAPAR	16.600	0,2	HÜDAPAR	86.568	0,9	HÜDAPAR	104.230	1,1
DSP*	18.655	0,2	DSP	104.428	1,1	DSP	474.703	5,2
TKP*	18.655	0,2	TKP	231.593	2,5	TKP	701.133	7,7
LDP	0	0,0	LDP	43.490	0,5	LDP	34.743	0,4
DP	0	0,0	DP	0	0,0	DP	139.171	1,5
BTP	0	0,0	BTP	0	0,0	BTP	55.216	0,6
TİP	0	0,0	TİP	0	0,0	TİP	176.377	1,9
BAĞIMSIZ	0	0,0	BAĞIMSIZ	0	0,0	BAĞIMSIZ	55.216	0,6
TOPLAM	9.155.118	100		9.155.118	100		9.155.118	100

İstanbul'da geçerli oy kullanan 9.155.118 seçmenin 24 Haziran 2018 seçimlerinde kullandıkları oylar 1. tercihleri olarak doğrudan aktarılmıştır. Bu seçmenlerin 2. tercihlerinin dağılımına bakıldığında 2.928.365'inin (%32) 2. tercihinin MHP; 1.729.749'unun (%18,9) İYİ Parti; 1.316.352'sinin (%14,4) CHP; 832.447'sinin (%9,1) AK Parti; 768.753'ünün (%8,4) BBP; 677.647'sinin (%7,4) Saadet Partisi; 435.726'sinin (%4,8) HDP olduğu görülmektedir. 3. tercihlerin dağılımına bakıldığında ise 2.218.856'sinin (%24,2) 3. tercihinin BBP; 1.486.993'ünün (%16,2) MHP; 1.077.523'ünün (%11,8) Saadet Partisi; 819.100'ünün (%8,9) CHP; 701.133'ünün (%7,7) TKP; 688.173'ünün (%7,5) İYİ Parti; 679.889'unun (%7,4) AK Parti; 474.703'ünün (%5,2) DSP; 374.307'sinin (4,1) HDP tercihinde bulunmuş olduğu görülmektedir.

3.4. 2018 Haziran Genel Seçim İstanbul Sonuçlarını Borda Sayımı ile Puanlama

Bu noktada seçmenin elinde var olan tercih imkânı, 6 puanın (3-2-1 şeklinde) dağıtılması olarak düşünülürse, bu tercihlerden elde edilecek partilerin toplam puanları aşağıdaki Tablo 14'deki gibi olacaktır.

Tablo 14: İstanbul Oylarını Borda Sayımı ile Puanlama

3 PUAN		2 PUAN		1 PUAN		TOPLAM PUAN	
AK PARTİ	11.465.319	AK PARTİ	1.664.893	AK PARTİ	679.889	AK PARTİ	13.810.101
CHP	7.288.557	CHP	2.632.705	CHP	819.100	CHP	10.740.361
MHP	2.235.804	MHP	5.856.730	MHP	1.486.993	MHP	9.579.527
İYİ PARTİ	2.214.513	İYİ PARTİ	3.459.498	İYİ PARTİ	688.173	İYİ PARTİ	6.362.184
HDP	3.439.347	HDP	871.452	HDP	374.307	HDP	4.685.106
SAADET P.	409.956	SAADET P.	1.355.295	SAADET P.	1.077.523	SAADET P.	2.842.773
BBP	195.873	BBP	1.537.506	BBP	2.218.856	BBP	3.952.235
VATAN	54.258	VATAN	0	VATAN	69.487	VATAN	123.745
HÜDAPAR	49.800	HÜDAPAR	173.137	HÜDAPAR	104.230	HÜDAPAR	327.167
DSP	55.964	DSP	208.855	DSP	474.703	DSP	739.522
TKP	55.964	TKP	463.186	TKP	701.133	TKP	1.220.283
LDP	0	LDP	86.981	LDP	34.743	LDP	121.724
DP	0	DP	0	DP	139.171	DP	139.171
BTP	0	BTP	0	BTP	55.216	BTP	55.216
TİP	0	TİP	0	TİP	176.377	TİP	176.377
BAĞIMSIZ	0	BAĞIMSIZ	0	BAĞIMSIZ	55.216	BAĞIMSIZ	55.216
TOPLAM	27.465.354		18.310.236		9.155.118		54.930.708²

Tablo 15: Puanlı Oylama Sonucunun % Dağılımı

PARTİ	PUAN	YÜZDE	PARTİ	PUAN	YÜZDE
AK PARTİ	13.810.101	25,1	DSP	739.522	1,3
CHP	10.740.361	19,6	HÜDAPAR	327.167	0,6
MHP	9.579.527	17,4	DP	139.171	0,3
İYİ PARTİ	6.362.184	11,6	TİP	176.377	0,3
HDP	4.685.106	8,5	VATAN	123.745	0,2
BBP	3.952.235	7,2	LDP	121.724	0,2
SAADET P.	2.842.773	5,2	BTP	55.216	0,1
TKP	1.220.283	2,2	BAĞIMSIZ	55.216	0,1
TOPLAM				54.930.708	100

Tablo 16: İstanbul Mevcut Sandalye Dağılımı ve Puanlı Oylama Sonrası Barajsız Sandalye Dağılımı

2018 OY	MV.	ORT.		TOP.PUAN	MV ³		
AK PARTİ	3.821.773	43	88.878	AK PARTİ	13.810.101	25*	-18
CHP	2.429.519	27	89.982	CHP	10.740.361	19	-8
MHP	745.268	8	93.159	MHP	9.579.527	17	+8
İYİ PARTİ	738.171	8	92.271	İYİ PARTİ	6.362.184	11	+3
HDP	1.146.449	12	95.537	HDP	4.685.106	8	-4
SAADET P.	136.652	0		SAADET P.	2.842.773	5	+5
BBP	65.291	0		BBP	3.952.235	7	+7
VATAN	18.086	0		VATAN	123.745	0	
HÜDAPAR	16.600	0		HÜDAPAR	327.167	1*	+1
DSP	18.655	0		DSP	739.522	1	+1
TKP	18.655	0		TKP	1.220.283	2	+2
LDP	0	0		LDP	121.724	0	
DP	0	0		DP	139.171	0	
BTP	0	0		BTP	55.216	0	
TİP	0	0		TİP	176.377	0	
BAĞIMSIZ	0	0		BAĞIMSIZ	55.216	0	
	9.155.118	98	93.420		54.930.708	98	

Ülke barajlı d'Hondt yöntemi uygulanan mevcut sistemde son genel seçimlere göre üç bölgeye ayrılmış olan İstanbul'un üç bölgesinin toplamındaki 98 sandalye, 43 AK Parti, 27 CHP, 12 HDP, 8 MHP ve 8 İYİ Parti arasında dağılmış bulunmaktadır. Saadet Partisi ise seçime ittifakla girmiş ve 136.652 oy almış olmasına rağmen bölgesel oy farklılıkları ve yurtdışı oyların eklenmesi neticesinde

sandalye kazanamamıştır. Sandalye sayıları partilerin oy sayılarına bölündüğünde İstanbul'da ortalama 91.966 oya 1 sandalye düşmektedir. Geçerli oy kullanan seçmen sayısı sandalye sayısına bölündüğünde bu rakam 93.420 çıkmaktadır. Ortalama oya bakıldığında sistemin büyük partiler lehine işlediği görülebilmektedir. Ayrıca %10 barajını beş partinin aşmış olması adaletli temsile yakın bir sonuç çıkarmıştır. Son seçimlerde uygulanan ittifaklı model, barajın etkisini bir nebze azaltmış olsa da, partilerin barajla ilgili sorun yaşamamış olmaları nedeniyle mevcut d'Hondt sistemi şayet barajsız olarak uygulansa idi yine de mevcut dağılıma çok yakın bir sonuç ortaya çıkacaktı. Ancak partilerden birisi barajı aşamamış olsa idi aşkın temsil oranı yüksek olacak ve ortalama oy sayıları da düşecekti. Nitekim 2002 yılında gerçekleşen genel seçimde ülke genelinde yaklaşık olarak %45 oranında bir temsil, seçim barajı nedeni ile parlamento dışı kalmıştır. Oy kullanmayanlar da hesaba katıldığında bu oran daha da yükselmektedir.

Mevcut geçerli oy sayısındaki her seçmenin 6 puanı var sayıldığında, ülke barajlı d'Hondt sistemi yerine baraj gerektirmeyen bir Borda sayımı uygulandığında 560.517 puana 1 sandalye düşmektedir. Bu sayı dağıtılan toplam puanın sandalye sayısına bölümü ile elde edilmiştir.

Tablo 16'ya göre hesaplanan puanlar, sandalye başına düşen puana bölündüğünde yeni tabloya göre önerilen sistemde AK Parti 25, CHP 19, MHP 17, İYİ Parti 11, HDP 8, BBP 7, Saadet Partisi 5, TKP 2, DSP 1 ve HÜDAPAR 1 sandalye kazanmaktadır. Bu sistem isteğe bağlı olarak belirli bir baraj oranı ile ve/veya ittifaklı olarak da uygulanabilir. O durumda, barajı geçemeyen partilerin sandalyeleri mevcut sistemde olduğu gibi diğer partilere dağıtılacaktır.

TARTIŞMA

Öncelikle belirtmek gerekir ki bu çalışmanın esas amacı, önerilen yeni modelin uygulanması durumunda temsilde adaletin daha fazla sağlanabileceği ve yasama organının oluşumunda daha çoğulcu bir yapı ortaya çıkaracağı hipotezini sınıma yönelik bir simülasyon denemesidir. İnternet temelli anket uygulamanın sınırlılıkları dikkate alınarak, çalışmanın yalnızca varsayımsal bir deneme olduğunu belirtmek gerekir. Aynı çalışma anket yöntemi yerine bütünüyle bir simülasyon oluşturularak da gösterilebilirdi. Anket yönteminin tercih edilmesindeki amaç, önerilen model denemesini daha anlaşılabilir kılabilmektir.

Bulgular incelendiğinde AK Parti ile CHP seçmeni arasındaki yakınlık derecesinin düşük olması kutuplaşma boyutunu ortaya koymaktadır. Zira siyasi partilerin birbirinden uzaklıkları ittifak şanslarını azaltmaktadır. Bu durum, ittifaklar sistemin değişmesi ile günümüzde daha önemli hale gelmiştir. Partilerin yakınlık dereceleri ittifakların ömrü üzerinde önemli bir etkidir. Böyle bir sisteme

geçilmesi, ittifaklar konusunda siyasi partileri yönlendirici olacaktır. Son genel seçimlerde uygulanan ittifaklı sistemin yansımalarının izi elde edilen bulgulardan kolayca okunabilmektedir.

Verilerden elde edilen sonuçlar siyasi partilere, tabanlarının ittifak tercihlerini iletmektedir. AK Parti seçmeni MHP ve BBP ile ittifaka uygun bir tercih sıralaması gözetmektedir. Buna rağmen MHP seçmeni ittifaka AK Parti seçmeni kadar bağlı değildir. CHP seçmeni de ittifaka uygun şekilde ikinci tercihinde ağırlıklı olarak İYİ Parti'ye yer vermiştir. Saadet Partisi ise her ne kadar ittifakta yer alsada seçmen tabanı nezdinde sol kesimden HDP kadar destek görememektedir. İYİ Parti seçmeninin ise hem CHP hem Saadet Partisi hem de içinden koptuğu MHP'yi benzer sayılarda tercih ediyor görülmesi partinin kozmopolit yapısını göstermektedir. HDP ve MHP seçmenlerinin hiçbir tercihlerinde birbirlerine yer vermemeleri aralarındaki uzaklığı net olarak ortaya koymaktadır.

Verilerin değerlendirilmesi aşamasında partizan oyların ve dolayısıyla geçersiz oyların çokluğu, partiye bağlılıkların yüksek, uzlaşma kültürünün düşük olduğunu göstermektedir. Tercih değişiminin en düşük olduğu partilerin AK Parti ve HDP olması da bu partilerin tabanlarında bağlılığın daha yüksek olduğu şeklinde değerlendirilebilir. Uzlaşma kültürü demokrasi açısından önemli bir göstergedir. Seçim sisteminin partiler arasında uzlaşmayı teşvik edici nitelikte olması, siyasi kültürü uzlaşmacı olmaya zorlayıcı bir etki yapabilir. Böyle bir sistem hem partiler arasında hem de seçmenlerde daha uzlaşmacı bir tavır takınmayı gerektirir.

Seçmenlerin tercihlerinin temsile doğru olarak yansımaları demokrasinin gereğidir ve sıralama ve puanlamalı bir model temsilde adaletin sağlanması açısından daha işlevseldir. Mevcut sistemdeki gibi seçmenin yalnızca ilk tercihlerini değerlendirmeye almayıp, alternatif seçeneklerine de değer vermektedir. Böyle bir modelin yalnızca küçük partilerin lehine olduğu söylenemez. Verilerden elde edilen bir diğer sonuç ise seçmen nezdinde, HDP örneğindeki gibi bölgesel ve uçta değerlendirilen partilerin, ikinci, üçüncü tercihlerde yer alamaması nedeniyle, temsil kabiliyetlerinin daralıyor olmasıdır. Esasen tercihlerin sonuca daha iyi yansımaları açısından doğrusu da budur. Bu modelde baraja gereksinim olmadığından eksik veya aşkın temsil olmayacak, temsilde adalet daha iyi sağlanmış olacaktır. Seçim barajı uygulanmasının nedenlerinden birisi de uçlarda yer alan partilerin temsili daraltılmasıdır. Bu modelin uygulanması durumunda seçim barajı uygulamasına ya gerek kalmayacak ya da oldukça düşük bir baraj uygulanabilecektir. Öte yandan bu model çoğunluk sistemleri gibi büyük partileri destekleyici nitelikte de değildir. Onları uzlaşmaya zorlamaktadır. Yönetimde istikrar hedefini ise tek bir karar alıcının olması ile değil, uzlaşarak karar alınması sayesinde gerçekleştirilebilir kılmaktadır. Yönetimde istikrar kavramını siyasi istikrar olarak okumak gerekir. Her zaman tek bir karar alıcı olması, istikrarı garanti etmez. İstikrar kav-

ramı, kararların uzun vadeli olarak uygulanabilmesi ve belli bir uzlaşma olmadan alınamaması olarak da değerlendirilebilir. Bu noktada koalisyonları peşinen karar almayı zorlaştırıcı olarak görmek yanıltıcı olabilir. Kimi zaman uygun uzlaşma zemini kararların daha kalıcı olmasını sağlar.

Demokrasinin en önemli unsurlarından biri olan temsilin yeri yasama meclisidir ve burada çoğulcu bir yapının varlığı yürütme organının tek başlılığını dengeleyici bir fren mekanizması görebilir. Seçim sisteminin temsilde adaleti artırması, yasamanın rolünü ve görevlerini daha işlevsel hale getirebilir. Ayrıca kanun çıkarmak için belli bir uzlaşmanın gerekliliği, uzlaşma kültürünü yaygınlaştırabilecek etkilere sahiptir. Bu durum seçmenlerin, siyasi partilerin yakınlaşmasına ve kutuplaşmanın azalmasına tesir edebilir. Temsil kabiliyeti daha yüksek yönetimlerin, temsil gücü de daha yüksek olacaktır.

Türkiye'deki kutuplaşmış yapı içerisindeki siyasi partilerin konumları, bazı partilerin sahip oldukları katı-geçirgen olmayan partizan seçmen desteği, sık değişen ve konjonktürel etkilerden bağımsız olamayan seçim sistemleri ile hesaplama yöntemleri vb. mevcut durum dikkate alındığında, Borda yöntemi ile uygulanacak puanlı sıralamalı bir modele geçişin ancak önemli derecede kökten değişikliklerin gerçekleşmesi ile mümkün olabileceği söylenebilir. Böylesi kökten değişiklikler ise ancak, karar alıcı siyasi mekanizmalara büyük miktarda baskı olması ile belki nadiren gerçekleşebilir. Siyasi iktidarların seçim sistemlerine karşı tutumları genellikle, çoğulculuğun, temsil adaletinin ve uzlaşma kültürünün artmasına yönelik değil, seçim sistemini kendi işlerine yarayacak şekle büründürme biçimindedir.

Türkiye'de yakın zamanda yapılan ulusal seçim barajının %7'ye düşürülmesi ve partilerin milletvekili sandalye hesaplamasında bir önceki seçimde uygulanan ittifak oylarının toplamının değil, her bir partinin kendi oylarının dikkate alınması yönünde gerçekleştirilen kanun değişikliği, bu durumun bir göstergesi olarak değerlendirilebilir.

KAYNAKÇA

- Aleskerov, F. – Ersel, H. – Sabuncu, Y., *Seçimden Koalisyona Siyasal Karar Alma*, Efil Yayınevi, 2. bs., Ankara, 2010.
- Alkan, Haluk, “Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Kurumsal Özellikleri ve Demokratikleşme Sürecine Olası Etkileri”, *Türkiye İletişim Araştırmaları Dergisi*, 2018 Özel Sayı, s. 139-153.
- Arrow, Kenneth J., *Social Choice and Individual Values*, Chapman & Hall, London, 1951.
- Bartholdi, J. - Tovey, C. A. - Trick, M.A., “Voting Schemes for Which it can be Difficult to Tell Who Won the Election”, *Social Choice and Welfare*, Vol. 6, No. 2, s. 157-165.
- Bektaş, Eda, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasama-Yürütme İlişkisi ve Bu Sistemin Türkiye Demokrasisine Etkileri”, *Yasama Dergisi*, S. 39, s. 199-218.
- Borda, Jean Charles de, “Memoire sur les elections au scrutin”, *Historie de l’Academie Royale des Sciences*, 1781, s. 657-664, http://gerardgreco.free.fr/IMG/pdf/MA_c_moire-Borda-1781.pdf Erişim Tarihi: 01.10.2019.
- Christine, C. – Comrie, M., “Empowerment or Encumbrance? Exercising the STV Option for Local Authority Elections in New Zealand”, *Local Government Studies*, Vol. 31, No. 2, s. 185-204.
- Clark, Alistair, “The Effects of Electoral Reform on Party Campaigns, Voters and Party Systems at the Local Level: From Single Member Plurality to the Single Transferable Vote in Scotland”, *Local Government Studies*, Vol. 47, No. 1, s. 79-99.
- Condorcet, Marquis de, *Essai sur l’application de l’analyse à la probabilité des décisions rendues à la pluralité des voix*, De L’imprimerie Royale, Paris, 1785.
- Cop, Burak, *Türkiye’de Seçim Sistemleri*, Çeviren: Ümit Dertli, Tekin Yayınları, İstanbul, 2018.
- Doğan, O. – Giritligil, A. E., “Implementing the Borda Outcome via Truncated Scoring Rules: A Computational Study”, *Public Choice*, Vol. 159, s. 83-98.
- Endersby, J. W. – Towle, M. J., “Making Wasted Votes Count: Turnout, Transfers, and Preferential Voting in Practice”, *Electoral Studies*, Vol. 33, s. 144-152.
- Farrell, D. M. - MacAllister, I, “Australia: The Alternative Vote in a Compliant Political Culture”, *The Politics of Electoral Systems*. (Ed. M. Gallagher - P. Mitchell), Oxford University Press, New York, 2005.

- Fishburn, P. C. – Gehrlein W. V., “Borda’s Rule, Positional Voting and Condorcet’s Simple Majority Principle” *Public Choice*, Vol. 28, No. 1, s. 79-88.
- Fraenkel, Jon, “Electoral engineering in Papua New Guinea: lessons from Fiji and elsewhere”, *Pacific Economic Bulletin*, Vol. 19, No. 1, s. 122-133.
- Fraenkel, J. - Grofman, B., “The Borda Count and its Realworld Alternatives: Comparing Scoring Rules in Nauru and Slovenia”, *Australian Journal of Political Science*, Vol. 49, No. 2, s. 186-205.
- Fraenkel, J. - Grofman, B., “A Neo-Downsian Model of the Alternative Vote as a Mechanism for Mitigating Ethnic Conflict in Plural Societies”, *Public Choice*, Vol. 121, No. 1, s. 487-506.
- Fraenkel, J. - Grofman, B., “Does the Alternative Vote Foster Moderation in Ethnically Divided Societies? The Case of Fiji”, *Comparative Political Studies*, Vol. 39, No. 5, s. 623-651.
- Fraenkel, J. - Grofman, B., “The Failure of the Alternative Vote as a Tool for Promoting Ethnic Moderation in Fiji: A Reply to Horowitz”, *Comparative Political Studies*, Vol. 39, No. 5, s. 663-666.
- Fraenkel, J. - Grofman, B., “The Merits of Neo-Downsian Modeling of the Alternative Vote: A Reply to Horowitz”, *Public Choice*, Vol. 133, No. 1, s. 1-11.
- Grofman, B. - Feld, S. L. - Fraenkel, J., “Finding the Threshold of Exclusion for all Single Seat and multi-seat Scoring Rules: Illustrated by results for the Borda and Dowdall rules”, *Mathematical Social Sciences*, Vol. 85, No. 1, s. 52–56.
- Gürsel, Seyfettin, “Toplumsal Tercih Kuramı Çerçevesinde Anayasa’nın 67. Maddesinde Yer Alan Temsilde Adalet ve Yönetimde İstikrar İlkelerinin Değerlendirilmesi”, *Anayasa Yargısı*, C. 16 S. 1, s. 46-68.
- Horowitz, Donald L., *A Democratic South Africa? Constitutional Engineering in a Divided Society*, University of California Press, Berkeley, 1991.
- Horowitz, Donald L., “The Alternative Vote and Interethnic Moderation: A Reply to Fraenkel and Grofman”, *Public Choice*, Vol. 121, No. 1, s. 507-517.
- Horowitz, Donald L., “Strategy Takes a Holiday: Fraenkel and Grofman on the Alternative Vote”, *Comparative Political Studies*, Vol. 39, No. 5, s. 652-662.
- Horowitz, Donald L., “Where Have all the Parties Gone? Fraenkel and Grofman on the Alternative Vote – Yet Again”, *Public Choice*, Vol. 133, No. 1, s. 13-23.
- Köker, Levent, “Seçim Sistemleri ve Siyasi Çoğulculuk: Demokratik Meşruluk Açısından Bir Değerlendirme”, *Anayasa Yargısı*, C. 23, S. 1, s. 199-210.

- Lijphart, Arendt, “The Alternative Vote: A Realistic Alternative for South Africa?” *Politikon: South African Journal of Political Studies*, Vol. 18, No. 2, s. 91-101.
- Lijphart, Arendt, *Demokrasi Modelleri: Otuz Altı Ülkede Yönetim Biçimleri ve Performansları*, Çevirenler: Ayas, G. - Bulsun, U. U., İthaki Yayınları, 2. Baskı, İstanbul, 2016.
- Marsh, Michael, “The Voters Decide?: Preferential Voting in European List Systems”, *European Journal of Political Research*, Vol. 13, s. 365-378.
- Özbudun, Ergun, *Türkiye’de Parti ve Seçim Sistemi*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2. Baskı, İstanbul, 2016.
- Reilly, Benjamin, “Social Choice in the South Seas: Electoral Innovation and the Borda Count in the Pacific Island Countries”, *International Political Science Review*, Vol. 23, No. 4, s. 355–372.
- Reynolds, A. – Reilly, B. – Ellis, A. (Ed.) vd., *The International IDEA Handbook of Electoral System Design*, IDEA, Stockholm, (Re-printed) 2008.
- Robson, Hon Neil, *Everybody Counts*, Government Printer, Hobart, 2004.
- Sabuncu, Yavuz, “Seçim Barajları ve Siyasal Sonuçları”, *Anayasa Yargısı*, S. 23, s. 191-198.
- Sanver, Remzi, “Çoğunluk Yöntemi ve Condorcet Galipleri” *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, C. 55, S. 3, s. 133-144.
- Sertel M. R. – Kalaycıoğlu, E., *Türkiye İçin Yeni Bir Seçim Yöntemi Tasarımına Doğru*, TÜSİAD Yayınları, İstanbul, 1995.
- Taagepera, Rein, “STV in Transitional Estonia”, *Representation*, Vol. 34, No. 1, s. 29-36.
- Toplak, Jurij, “The parliamentary election in Slovenia: October 2004”, *Electoral Studies*, Vol. 25, No. 4, s. 825-831.
- Toplak, Jurij, “Preferential Voting: Definition and Classification”, *Lex Localis Journal of Local Self-Government*, Vol. 15, No. 4, s. 737-761.
- Türk, Hikmet Sami, *Siyasi Partiler ve Seçim Hukukunun Temel Sorunları ve Çözüm Önerileri*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2019.
- TÜSİAD, *Seçim Sistemi ve Siyasal Partiler Araştırması*, C. 2, Lebib Yalkım Yayınları, İstanbul, 2001.
- Van Trease, Howard, “The 1991 Election in Kiribati”, *The Journal of Pacific History*, Vol. 27, No. 3, s. 66-73.

- Wright, Jack F. H., Australian Experience with Majority-Preferential and Quato-Preferential Systems. *Electoral Laws and Their Political Consequences*. (Ed. Bernard Grofman - Arendt Lijphart), Agathon Press, New York, 2003.
- Yavaşgel, Emine, *Temsilde Adalet ve Siyasal İstikrar Açısından Seçim Sistemleri*, Nobel Yayıncılık, 2. Baskı, Ankara, 2014.
- Young, H. Peyton, “An Axiomatization of Borda’s Rule” *Journal of Economic Theory*, Vol. 9, No. 1, s. 43-52.
- Young, H. Peyton, “Condorcet’s Theory of Voting” *American Political Science Review*, Vol. 82, No. 4, s. 1231-1244.
- Yüzbaşıoğlu, Necmi, “Türkiye’de Uygulanan Seçim Sistemleri ve Bunlara İlişkin Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre Nasıl Bir Seçim Sistemi”, İstanbul Hukuk Fakültesi Mecmuası, C. 55, s. 103-150.
- Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, *T. C. Resmi Gazete*, 30362, 13 Mart 2018.
- Milletvekili Seçimi Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, *T. C. Resmi Gazete*, 31801, 06 Nisan 2022.

10. YILINDA KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU UYGULAMALARININ GELİŞTİRİLMESİ SORUNU (BİR UYGULAMAYI DEĞERLENDİRME MAKALESİ)*

THE PROBLEM OF IMPROVING THE SERVICES OF THE TURKISH OMBUDSMAN INSTITUTION IN ITS 10TH YEAR OF ESTABLISHMENT (AN OVERVIEW ARTICLE OF OMBUDSMAN SERVICES)

Kadir AKTAŞ**

ÖZET

Kamu Denetçiliği Kurumunun varlığı, bugün hiç şüphesiz toplumsal bir ihtiyacın gereğidir. Kurumun etkinliğinin sınırlı kalması yeni kurum kurma arayışına sebep olacaktır. Söz konusu ihtiyacın karşılanmamasının gerek kişiler nezdinde gerekse idareler nezdinde (yönetsel uygulamaların geliştirilmesi bağlamında) yol açabileceği kayıplar çok olacaktır. Kurumun mevcut işlevlerinin yürütülmesinde etkinliğin sınırlı kaldığı koşullarda yeni görev ve yetki arayışlarına girmek, bizi sorunun çözümünden uzaklaştırabilir. Bugün Kurumun incelenemezlik kararları çerçevesinde kendini gösteren tutumu öncelikle odaklanması gereken bir sorun alanı olarak karşımıza çıkmaktadır.

Anahtar sözcükler: Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsman), Dilekçe Hak-
kı, Gönderme Kararları, İdarenin Denetimi, Etkinlik.

* Araştırma Makalesi
Makale gönderim tarihi: 24.11.2021
Makale kabul tarihi: 25.08.2022

** Yasama Uzmanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı; Avukat
E-posta: hamiteli32@gmail.com
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4099-4938>

ABSTRACT

The existence of the Ombudsman is undoubtedly a social necessity today. It is inevitable that the Ombudsman Institution's ineffective operation will lead to the search for new institutions. Failure to meet the aforementioned social needs will lead to many losses for individuals, society and administrations (in the context of good management). In the current conditions where the effectiveness of the Institution is limited, the search for new duties and powers may distract us from the solution of the problem. Today, the Institution's approach, which manifests itself within the framework of "non-examination decisions", emerges as a main problem that should be primarily focused on.

Keywords: *Ombudsman Institution, Right of Petition, Posting Decisions, Supervision of Administration, Efficiency.*

GİRİŞ: KANUNİ KAZANIMLAR

2010 yılında yapılan Anayasa düzenlemesi doğrultusunda çıkarılan Kamu Denetçiliği Kurumunun (KDK) kuruluşuna dair 14.6.2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, dilekçe hakkının gereklerinin yerine getirilmesi ve idarenin denetlenmesi amacına yönelik modern ülke düzenlemelerine iyi örnek teşkil eden hükümler içermektedir.

Anayasa'nın 74'üncü maddesinde; KDK'ya başvurunun bir hak olarak tanımlanması, Kurumun Türkiye Büyük Millet Meclisine bağlanmak suretiyle yürütmeden bağımsızlığının gözetilmesi¹ ve çalışma usul ve esaslarının kanunla düzenleneceğinin belirtilmesi, ülkemiz insanının hak arama güvencesi bakımından önemli kazanımlardır.

6328 sayılı Kanun'a bakıldığında Kamu Denetçiliği Kurumunun;

- Seçim ve teşkilatlanma usullerinin,
- Çalışma ilke ve usullerinin,
- TBMM'ye bağlı statüsünün yanında güncel siyasi etkileşimlere ve başta yürütme erki olmak üzere baskı gruplarına karşı işlevsel ve yönetsel bağımsızlığının,
- Yerindelik (hakkaniyet) değerlendirmesini içerecek şekilde görev alanının geniş tutulmasının ve önemli bir görev kısıtının bulunmamasının,
- Başvuru yapıldığında dava açma süresini durdurmasının ve başvuruda bedelsizliğin ve kolay ulaşılabilirliğin esas olmasının,
- Bir araştırma ve inceleme faaliyeti için yeterli yetkileri haiz olmasının,²
- Bütçe ve kadro imkânlarının

hizmetin yürütülmesi için gerekli ideal bir kanuni çerçeveye kavuşturulduğu görülmektedir.

İdari işlem, eylem ve tutumları denetlemekle görevli bir kurum için bir denetim hizmetinin gerektirdiği kanuni düzenlemelerin başarılı bir şekilde kanun koyucu

1 Kurumun TBMM'yle ilişkilendirilerek yürütmeden ayrı olmasının Kuruma güç kazandıran bir ayrıcalık olduğu yaklaşımı için bkz. Yahya Akman, *6. Yılında Ombudsmanlığın Dünü, Bugünü, Yarını Sempozyumu Raporu*, (Ed.: Oğuzhan Erdoğan), KDK Yayınları, 2019, s. 59.

2 Aynı yönde yaklaşım için bkz.. Abdullah Cengiz Makas, *6. Yılında Ombudsmanlığın Dünü, Bugünü, Yarını Sempozyumu Raporu*, (Ed.: Oğuzhan Erdoğan), KDK Yayınları, 2019, s. 174.

tarafından inşa edildiği söylenebilir.³ Bu statü pek tabii Kurumdan beklentileri de artırmaktadır.

Bu çalışma çoğunlukla Kurumun yıllık raporlarını veri olarak alarak başvuru hakkının kullanılması ve görevin yürütülmesi açısından Kanun'un uygulanmasını konu edinmiştir. Bu kapsamda önce uygulamadaki kazanımlar ile beklentiler genel olarak tartışılmıştır. Sonra kamuoyunda önemli bir tatminsizlik sebebi olan incelenemezlik kararları analiz edilmiştir. Son olarak da söz konusu beklentilerin karşılanmasına ve çalışma kültürünün geliştirilmesine dair bazı öneriler getirilmiştir. Çalışma, 2011 ve 2019 yıllarında yayımlanan makalelerin devamı niteliğindedir.⁴ Özellikle akademik ortamlarda kurumun etkinliğinin artırılmasına ilişkin yapılan tartışmalara katkı sağlamayı hedeflemektedir. Literatürde çokça rastlanılan Kurumun teorik olarak tanıtımına ve anlatımına zorunluluk olmadıkça bu çalışmada yer verilmemiştir.

1. UYGULAMADAKİ KAZANIMLAR/BEKLENTİLER

1.1. Kazanımlar

KDK'nın kuruluşundan bu yana geçen 10 yıllık süreçte bütçe, lojistik imkânların tahsisi, kadro ve teşkilatlanmanın oluşturulmasında bir denetim organı için yeterli kazanımlara sahip olduğu görülmektedir. Bu bağlamda, KDK Yıllık Raporuna (2020) göre Kurumun personel sayısı 273'tür. Kurumda 120 civarında (kamu denetçiliği uzmanı / uzman yardımcısı - 101, hâkim - 12, uzman - 9) kamu denetçiliği uzmanı niteliğinde personel görev yapmaktadır.⁵ Son üç yıllık dönemde her bir uzman personelin incelemesine düşen dosya sayısının, yıllık 160 ila 180 arasında olduğu ve bu sayının adli makamların üstlendikleri dosya sayılarına kıyasen oldukça göğüslenebilir bir iş yükü oluşturduğu söylenebilir.⁶ KDK'nın

3 “Kamu Denetçiliği Kurumu ombudsmanlık için konulan Venedik Kriterlerine yüzde 95 oranında uymaktadır. Yani tarafsızlığıyla, bağımsızlığıyla, bütçesiyle, seçimiyle bu kriterlere yüzde 95 oranında uymaktadır.” Şeref Malkoç, “Bütçe Sunumu”, *Plan ve Bütçe Komisyonu Tutanağı*, 27. Dönem, 5.Y.Y., 6. Toplantı.

4 Kadir Aktaş, “Mükerrer Dilekçelerin İncelenmesinde Hak Arama Kurumları Arasında İşbölümü Üzerine”, *Ombudsman Akademi Dergisi*, S. 11; Kadir Aktaş, “Kamu Denetçiliği Kurumunun Anayasal Sistemdeki Yeri ve Etkinliği Sorunu”, *TBB Dergisi*, S. 94.

5 *KDK 2020 Yıllık Raporu*, s. 558-65.

6 Örneğin idari yargıda (bölge idare mahkemeleri ve Danıştay hariç) 2020 yılı içinde hâkim başına düşen dosya sayısı 265, önceki yıldan devren gelenlerle birlikte hâkim başına düşen toplam dosya sayısı 408'dir. 2020 yılı içinde hâkim başına çıkan dosya sayısı 257'dir. Adli yargıda ise 2020 yılı içinde hâkim başına düşen dosya sayısı 378, önceki yıldan devren gelenlerle birlikte hâkim başına düşen toplam dosya sayısı 709'dur. 2020

çoğunlukla usuli kararlar verdiği düşünüldüğünde söz konusu tespit daha da pekişmektedir.⁷ Kurumun 2020 yılı toplam bütçe ödeneği ise 35.547.900 TL'dir.

KDK'nın gerek Kurumun tanıtımına gerekse hak aramanın önemine ilişkin akademiye ve/veya sivil topluma yönelik, sempozyum, seminer, konferans, dergi vb. faaliyetleri dikkat çeken başarılı atılımlar olmuştur.⁸ Özellikle bir veya iki yılda bir düzenlenen sempozyumlarla, Kurumun faaliyetlerinin akademisyenler ve siyasi karar vericilerle birlikte tartışılması/değerlendirilmesi, Kurumun gelişmeye açık vizyonu adına örnek açılımlar olmuştur.

Başvuru aşamasında ve birlikteliği gibi yetkilerin kullanılmasında bedelsizliğin ve hızlı erişimin Kanun'a uygun olarak uygulamaya kazandırıldığı da görülmektedir.⁹ Yine başvuruda kişinin kimlik bilgilerinin gizlenebilir olması dilekçe hakkını güvence altına almaya yönelik isabetli bir uygulamadır.

TBMM'yle olan Anayasal ve işlevsel bağı gereği,¹⁰ faaliyet raporları ile kimi başvuruların -Kurum kararlarının idare nezdinde takibi için- TBMM gündemine taşınabilmesi,¹¹ raporların görüşülmesinde şeffaf, cesaretlendirici ve paylaşımcı tutum sergilenmesi ve bu şekilde Kanun'da kısmen eksik bırakılan TBMM'yle vekâlet ilişkisinin teamülle oluşturulması süreçteki önemli gelişmelerdir.¹²

Kuruma başvurunun dava açma süresini durdurması, yargıya başvuruyu amaçlayan ancak zamana, bilgi ve belgeye ihtiyaç duyanlar için Kuruma başvuruyu bir tercih sebebi yapmıştır. Zannımızca bu stratejideki kişisel menfaat ile Kurumun varlığındaki (uyuşmazlığın çözümüne alternatif oluşturulması, yargısal başvuru

yılı içinde hâkim başına çıkan dosya sayısı 353'tür. Adalet Bakanlığı, *Adli İstatistikler*, 2020, s. 5-256.

- 7 Kurumun daha çok başvuruyu inceleyebilmesi için personel sayısının artırılması gerektiği yaklaşımı için bkz. İsmail Sevinç - Betül Akyıldız, "Kamu Denetçiliği Kurumu Faaliyetlerinin Yıllık Raporlar Üzerinden Değerlendirilmesi", *Ombudsman Akademik Dergisi*, S. 13, s. 87.
- 8 Tanıtım ve halkla ilişkiler faaliyetleri için bkz. *2020 Yılı Kamu Denetçiliği Kurumu Raporu Hakkında Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Üyelerinden Kurulu Karma Komisyon Raporu*, SS. 264, s. 74-81.
- 9 Ayrıca açıklama için bkz. a.k. s. 82-84.
- 10 Kurumun TBMM ile ilişkisi için bkz. Aktaş, "Mükerrer Dilekçelerin..."s. 190. Kağıtciöğlü, Kurumun anayasal statüsüne dair yaptığı literatür taraması akabinde, Kurum için özerk düzenleyici denetleyici kuruluş nitelemesi yapmaktadır. Mutlu Kağıtciöğlü, "Kamu Denetçiliği Kurumunu (Türk Ombudsmanını) Yeniden Tasarlamak", *Anayasa Hukuku Dergisi*, S. 14, s. 462.
- 11 Örnek çalışma için bkz. *2020 Yılı Kamu Denetçiliği Kurumu Raporu Hakkında (...) Karma Komisyon Raporu*, s. 13-15, 101-130.
- 12 Öneri için bkz. Aktaş, "Kamu Denetçiliği Kurumunun..." s. 366-7.

iradesinin olgunlaşması vb.) amaçlar örtüşmektedir. Kurumun çalışmaları, ileride yargılama konusu olacak bir vakianın önceden tespitinde ve ilgili idari işlem ya da eylemin yargısal denetiminde yardımcı rol oynayabilmektedir.¹³ KDK, başvuruların lehine karar vermese dahi hızlı ve faydalı bilgi aktarmak, sorunların giderilmesi için uygun yolu göstermek adına işlevsel bir yapıya sahiptir.¹⁴

Kanun ile, idareye, Kurumun tavsiye kararlarına karşı cevap verme, gerekçe ortaya koyma yükümlülüğünün getirilmesi (m.20), en azından idarenin işlemi ciddi bir şekilde sorgulaması ve kendi iç değerlendirme süreçlerini işletmesi bakımından önemli bir işlev olmuştur.¹⁵

Kurumun kararlarının tavsiye niteliği, ilk bakışta etkinliğini azaltan bir durum olarak görülebilmektedir.¹⁶ Bununla birlikte, bu karar türünde daha esnek ve yol gösterici kararlara imza atabilme seçeneğinin oluşması, yine sadece başvurularla (taraf) sınırlı olmaksızın benzer durumda olan kişileri de (geneli de) içerecek şekilde çözümler üretilebilmesi, sadece uyumsuzluğu doğuran idari işlem ya da eyleme yönelik değil aynı zamanda idarenin iyi yönetimine dair ve fakat genele ve ileriye dönük önerilere de yer verilebilmesi¹⁷ ve yerindelik ve hakkaniyet değerlendirmesi yapılabilmesi, yargı kararlarına göre göz ardı edilemeyecek üstün yönleridir.¹⁸

13 Bu bağlamda kimi Kurum kararlarından yola çıkarak yapılan tespit için bkz. “KDK tavsiye kararlarının yetkili idari makamın kimi hallerde tespit edilen aksaklığın giderilmemesine bağlı olarak, hizmet kusurunun tespit edilmesinde yahut açılan iptal davalarında idari işlemin hukuka uygunluğunun değerlendirilmesinde yardımcı işlevi haiz olduğu ifade edilebilecektir. Dolayısıyla çeşitli temel hak ve hürriyetlerin, KDK faaliyetleriyle ilintili olduğu göz önüne alındığında; yapılan bu tespit ve değerlendirmelerin, iyi idare ilkesinin gerçekleştirilmesi yönünden, önemi yadsınamaz.” Onur Kaplan, “Kamu Denetçiliği Kurumu Tarafından Verilen Tavsiye Kararlarının Hukuki İşlevi ve Etkisi”, *Ombudsman Akademik Dergisi*, S. 13, s. 112-3.

14 Bayram Keskin - Yaprak Yeşil, “İdare Hukukunda İyi İdare İlkelerinin Kapsamı ve Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık)’nın Kararlarına Etkisi”, *Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 8, S. 2, s. 51.

15 Kaplan, “Kamu Denetçiliği Kurumu Tarafından...”, s. 109.

16 Örnek yaklaşım için bkz. İsmail Dursunoğlu vd., “Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) İmajına Yönelik Bir Araştırma”, *Ombudsman Akademi Dergisi*, C. 7, S. 14, s. 50.

17 Örnek kararlar için bkz. *KDK 2020 Yıllık Raporu*, s. 149-65.

18 Örneğin, Kurumun avukatlık staj kayıt ücretinin alınmasında barolar arasında uygulama birliğinin sağlanmasına, Ölçme Seçme ve Yerleştirme Merkezi sınavına girişteki mağduriyetlerin giderilmesine, ücretli öğretmenlere ek ders ücretinin artırımı ödenmesine ilişkin verdiği kararların tarafların dışında benzer durumda olan kişiler için de sonuç ve çözüm üreten nitelikte olduğu anlaşılmaktadır. *2020 Yılı Kamu Denetçiliği Raporu Hakkında (...) Karma Komisyon Raporu*, s. 25-26; Şeref Malkoç, *6. Yılında Ombudsmanlığın Dünü, Bugünü, Yarını Sempozyumu Raporu*, (Ed.: Oğuzhan Erdoğan), KDK Yayınları, 2019, s. 125. Kurumun iyi yönetim ve hakkaniyet kararları hakkında

Uygulamayla geliştirilen bir kazanım da yerinde inceleme yetkisine ilişkin olmuştur. Kanun'da belge ve bilgi isteme, tanık/ilgili kişiyi dinleme ve bilirkişiye başvurma Kurumun yetkileri arasında sayılmıştır. Kanun'da belirtilmemekle birlikte Yönetmelik (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik) düzenlemesiyle (m. 22), insan haklarına ilişkin başvurularda resen, kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik şikâyetlerde ise talep üzerine Kurumun yerinde inceleme yapabileceğinin belirtilmesi, denetim görevinin doğal (ayrılmaz) bir gereği olarak isabetli bir yorum olmuştur.

Yönetmeliğin 6'ncı maddesinde KDK'nın, inceleme ve araştırma yaparken uyacağı iyi yönetim ilkeleri düzenlenmiştir. Bu şekilde iyi yönetim ilkeleri, Yönetmelik seviyesinde de olsa ilk kez idare hukuku mevzuatımıza girmiştir. Kurum kararlarında söz konusu ilkeler gözetilerek idari işleyişin değerlendirdiği de görülmektedir. Şüphesiz ki, bu ilkelerin pozitif hukuk kuralları haline getirilmesi idare hukuku açısından önemli bir gelişmedir.¹⁹

Yine Yönetmelikte; kamu hizmeti sunan özel hukuk tüzel kişilerinin de KDK'nın denetimine tabi olacağı belirtilmesi (m. 3, 13) ve idari tutumları konu edinen başvuruların idari başvuru yolunun tüketilmesi şartından istisna tutulması kişiler lehine yerinde kazanımlar olmuştur.

1.2. Beklentiler

1.2.1. Başvuruların Yapılmasında ve Kararların Uygulanmasında Beklentiler

Kurumun son 3 yıla ilişkin istatistiklerine bakıldığında kamu denetçilerine havalı edilen başvuru sayısı ile kamu denetçilerinin karar sayısının yıllık 20.000 civarında olduğu, gelen başvuruların ancak %25'inin esastan incelendiği (kabul edildiği) görülmektedir.²⁰ Sadece ilk derece idare mahkemelerinde (vergi hariç) 2020 yılında 201.430 yeni dava açıldığı, yine bu yılda 219.329 davanın sonuçlandırıldığı bilinmektedir.²¹ Bu rakamlar karşısında KDK'nın kuruluşunda gözetilen uyuşmazlıkların çözümünde alternatif bir merkez olma hedefinin yeterince ger-

değerlendirme için bkz. Keskin - Yeşil, "İdare Hukukunda İyi İdare...", s. 50-1, 57-8.

19 Söz konusu ilkelerin Kurum kararlarında kullanımı hususunda bkz. Mehmet Kahraman-Ali Balkan, "Kamu Denetçiliği Kurumu Kararlarında Denetim Ölçütü Olarak Kullanılan İyi Yönetim İlkeleri", *Ombudsman Akademik Dergisi*, S. 12, s. 80-97.

20 Ayrıntılı bilgi için 30 ve 59 nolu dipnotlara bkz. Şeref Malkoç'un açıklamasına göre, 2021 yılında 12 Ekim günü itibarıyla 14.599 başvuru yapılmıştır. Şeref Malkoç, "Bütçe Sunumu", s. 40.

21 İdari uyuşmazlıkların ceza ve hukuk davalarının konusunu da oluşturabileceği düşünüldüğünde belirtilen sayının daha çok olacağı düşünülebilir. Adalet Bakanlığı, *Adalet İstatistikleri*, 2020, s. 205-10.

çekleşmediği söylenebilir.²²

Kurumca verilen tavsiye kararlarına idarelerin uyum oranının; 2013 yılında %20, 2014 yılında %39, 2015 yılında %37, 2016 yılında %42, 2017 yılında %65, 2018 yılında %70, 2019 yılında ise %75'e ulaştığı açıklanmıştır.²³ Bu istatistikten yola çıkarak kararlarının uygulanması hususunda Kurumun önemli bir mesafe aldığı söylenebilir.

Ancak kimi yazarların, Kurum istatistikleri, örnek karar incelemeleri, kamuoyuna yansıyan kimi açıklamalar ve başka ülke kıyaslaması üzerinden Kurum kararlarının uygulanma oranının düşük olduğuna ilişkin eleştirileri de dikkati çekmektedir.²⁴ Örneğin Önder, 2018 yılı istatistiğine göre %70 olarak açıklanan uygulanma oranının, cevap verilmeme durumu dikkate alındığında %45 civarında olduğunu belirtmiştir. Önder'e göre esastan incelenen 946 tavsiye/kısmen tavsiye kararının 657'sine idare uyma veya uymama yönünde (459 uyma, 198 gerekçe bildirme) bir cevap verirken, 263'üne bir cevap vermemiştir. Ona göre idarenin cevap vermemesini, uygulamama kapsamında değerlendirmek gerekir.²⁵ 2020 yılı için ise cevap verilmeme durumu dikkate alındığında söz konusu uygulanma oranının %64 civarında olduğu söylenebilir.²⁶

22 “Kurum temel haklara ilişkin olarak siyasi açıdan önemli meselelerde sessizliğini korumuştur.” eleştirisi için bkz. Avrupa Birliği Komisyonu, *Türkiye Raporu'nun Gayriresmî Tercümesi*, 2020, s. 15, https://www.ab.gov.tr/siteimages/trkiye_raporustrateji_belgesi_2020/turkey_report_30.10.2020.pdf, Erişim Tarihi: 4.11.2021. Kağıtcioglu da başka ülke başvuru sayıları ile kıyaslama yaparak Kuruma başvurunun ülke nüfusuna oranla düşük kaldığının söylenebileceğini belirtmiştir. Bkz. Kağıtcioglu, “Kamu Denetçiliği Kurumunu...”, s. 461.

23 *2020 Yılı Kamu Denetçiliği Kurumu Raporu Hakkında (...) Karma Komisyon Raporu*, s. 13-5, 72-3.

24 Kağıtcioglu, “Kamu Denetçiliği Kurumunu...”, s. 462. İsveç ombudsmanı kıyaslamasıyla uygulanma oranının artırılması gerektiği tespiti için bkz. Müslüm Akıncı, *6. Yılında Ombudsmanlığın Dünü, Bugünü, Yarını Sempozyumu Raporu*, (Ed.: Oğuzhan Erdoğan), KDK Yayınları, 2019, s. 132. Kurum kararlarının bağlayıcı olmadığı için etkili bir denetim yolu olmadığına dair yaklaşım için bkz. Kemal Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, Ekin Yayınevi, 2018, s. 393. Uyma oranlarının belirlenmesinde cevap vermeyen idarelerin istatistiğe katılmadığı eleştirisi için bkz. Çiğdem Dilşad Sever, *6. Yılında Ombudsmanlığın Dünü, Bugünü, Yarını Sempozyumu Raporu*, (Ed.: Oğuzhan Erdoğan), KDK Yayınları, 2019, s. 159.

25 Murat Önder, *6. Yılında Ombudsmanlığın Dünü, Bugünü, Yarını Sempozyumu Raporu*, (Ed.: Oğuzhan Erdoğan), KDK Yayınları, s. 182-183; *KDK 2018 Yıllık Raporu*, s. 7.

26 Kurumun 2020 yılı istatistiğine göre temel destek kredilerine ilişkin kararlar hariç tavsiye / kısmen tavsiye kararlarına uyum oranı %76'dır. İdare, 1551 kararın 1012'sine uyma yönünde, 313'üne gerekçe bildirme/uymama yönünde cevap vermiştir. 226 karara ise henüz cevap verilmediği, 30 karara ilişkin idarenin değerlendirme aşamasında olduğu belirtilmiştir. Bu cevap verilmeme durumu -olumsuz cevap olarak- orana katıldığında,

Kurum, başvuruların önemli bir kısmını arabuluculuk faaliyetiyle dostane çözüm kararlarıyla neticelendirmektedir. Örneğin Kurumun 2020 yılında esasan incelemeye aldığı 4400 dosyanın %43'ü (1808'i) dostane çözüm kararlarıyla neticelenmiştir.²⁷

Hukuk uyuşmazlıklarında görev yürüten arabulucuların faaliyetlerine dair aşağıdaki istatistik, Kurumun uyuşmazlığın çözümünde beklentileri ne ölçüde karşıladığı konusunda bize bir fikir vermektedir.²⁸ Arabuluculara (2020 yılında) taşınan 627.192 uyuşmazlığın %64,6'sında anlaşma sağlanmıştır. İhtiyari arabuluculukta bu oran %98'dir. Adli arabulucuların bu istatistiği ile kıyaslandığında Kurumun kararlarına uyma/olumlu netice alma oranının düşük kaldığı söylenebilir. Kuruma yapılan tüm başvurular üzerinden bu oranlama yapıldığında yapılan tespit daha da pekişmektedir. Çünkü aşağıdaki tabloda da görüldüğü üzere 2019 ile 2020 yılındaki toplam başvurular üzerinden (2020 yılı için temel destek kredilerine ilişkin başvurular, 2019 için birleştirilen başvurular hariç) Kurumun uyuşmazlığı kişiler lehine sonuçlandırma oranı, diğer bir ifadeyle başvuruların taleplerini/beklentilerini kısmen de olsa karşılama oranı %20'yi aşmamaktadır.²⁹ Kurumun esasan

2020 yılı kararlara uyum oranının %64 civarında olduğu söylenebilir (*KDK 2020 Yıllık Raporu*, s. 97-8).

27 2020 yılı istatistiğine göre Kurumun esasa dair verdiği kararların dağılımı şöyledir: Dostane çözüm kararı 1808, tavsiye kararı 947, kısmen tavsiye kararı 704, ret kararı 941. Yine esasan incelemeye alınan ve olumlu netice alınan (yani idarece uyulan 1012 tavsiye, kısmen tavsiye kararı ile 1808 dostane çözüm kararına konu) dosyaların %64'ü arabuluculuk faaliyetiyle ulaşılan dostane çözüm kararıyadır. Söz konusu istatistikte birleşik dosya özelliğinden dolayı temel destek kredilerine ilişkin karar sayıları dikkate alınmamıştır. *KDK 2020 Yıllık Raporu*, s. 79, 97-8.

28

Yıllar	İhtiyari Arabuluculuk Uygulaması			Dava Şartı Arabuluculuk Uygulaması		
	Anlaşma Sağlanan	Anlaşma sağlanmayan	Toplam hukuki uyuşmazlık	Anlaşma sağlanan	Anlaşma sağlanmayan	Toplam hukuki uyuşmazlık sayısı
2020	178.373	2.075	180.448	226.984	219.760	446.744

Not: Karar türlerine ilişkin tablolarda anlaşma ve kısmi anlaşma olarak verilen kararlar anlaşma sağlanan başlığı altında toplanarak verilirken, arabuluculuğa uygun olunmaması, görüşme sonunda anlaşamama, görüşme yapılmadan anlaşamama, konusuz kalma, başvurucağının vazgeçmesi, yetkisizlik kararları ise anlaşma sağlanamayan başlığı altında toplanarak verilmiştir.

Kaynak: Adalet Bakanlığı, Adli İstatistikler, 2020, s. 210.

29 Temel destek kredilerine dair başvurular hariç, tavsiye ve kısmen tavsiye kararı verilip idarece uyulan dosya sayısı 1012, dostane çözüm kararıyla çözüme kavuşan başvuru sayısı 1808, gönderme kararı üzerine dostane çözüme kavuşan başvuru sayısı 1059'dur. 2020 yılında (temel destek kredileri dışında) yapılan başvuru sayısı 19.769'dur. Dolayısıyla toplam başvurular üzerinden Kurumun uyuşmazlığı sona erdirmeye diğer bir ifadeyle başvurucağının beklentisini karşılama oranının %19,6 olduğu söylenebilir.

bir değerlendirmesini içermeyen gönderme kararları üzerine idarenin başvurana verdiği olumlu cevap sayısı düşüldüğünde söz konusu oran %14'e düşmektedir. Kaldı ki söz konusu oranın tespitinde dostane çözüm kararları lehe karar olarak değerlendirilmiştir. Aşağıdaki örnek olay 4'te görüldüğü üzere kimi dostane çözüm kararları idarenin salt açıklaması esas alınarak verilebilmekte ve her zaman uyumsuzluğun giderildiğine dair tarafların mutabakatını içermemektedir. Bu durum dikkate alındığında söz konusu oranın daha düşmesi de olasıdır.³⁰

Bir karşılaştırma da ilk derece idare mahkemeleriyle (vergi hariç) yapılabilir. 2020 yılında idare mahkemelerinde kişi lehine (iptal veya kısmen iptalle) sonuç-

2019 ve 2020 Yılı KDK'nın Uyuşmazlığı Sonuçlandırma Tablosu (2019 Yılı İçin Birleştirilen Başvurular, 2020 Yılı İçin Temel Destek Kredilerine İlişkin Başvurular Hariç)					
Başvuranların talebi doğrultusunda uyuşmazlığı çözülen veya anlaşma sağlanan dosyalar			Başvuranların talebi doğrultusunda uyuşmazlığı çözülmeyen veya anlaşma sağlanamayan dosyalar		
	2019	2020		2019	2020
İdarece uyulan tavsiye ve kısmen tavsiye kararı sayısı	772	1012	İdarece uyulmayan tavsiye ve kısmen tavsiye kararı sayısı	255	313
Dostane çözüm kararıyla çözüme kavuşan başvuru sayısı	1607	1808	İdarece cevap verilmeyen tavsiye kararı sayısı	243	256
Gönderme kararı üzerine dostane çözülen başvuru sayısı	1100	1059	Ret kararı sayısı	893	941
			Gönderme kararı üzerine dostane çözülmeyen dosya sayısı	7012	7496
			İncelenemezlik kararı sayısı (2020 yılı için temel destek kredi başvuruları hariç)	6517	6348
			Geçersiz sayılan başvuru sayısı	159	164
			Birleştirme kararı	75	87
			Karar vermeye yer olmadığı	433	284
Toplam (Başvuran lehine sonuç alınan)	3.479	3.879	Toplam (Başvuran lehine sonuç alınmayan)	15.587	15.890
Toplam başvuru sayısı				19.066	19.769

Kaynak: KDK 2020 Yıllık Raporu, s.79, 95-101; KDK 2019 Yılı Raporu, s.104, 116-119.

- 30 Kurumun dostane çözüm kararları üçüncü kişilere açık olmadığı için dostane çözüm kararlarının ne kadarında tarafların mutabakatı olduğuna dair bir istatistik üretilmemiştir. Bununla birlikte Kurum tarafından yapılan açıklamada, dostane çözüm kararlarının %25,3'ünün idareye bilgi ve belge talepli yazı gönderilmesi neticesinde idarenin başvuruya konu sorunun çözüldüğü veya kişinin uzlaşmanın sağlandığına ilişkin (yani taraflardan birinin) bildirimini üzerine verildiği, diğer dostane çözüm kararlarının ise gerek idare gerekse başvuranla yüz yüze görüşme, telefon ve e-posta gibi iletişime geçilerek verildiği belirtilmiştir (KDK'nın 31.8.2022 tarihli bilgi edinme cevabı).

lanan davaların (64.360) tüm davalara (219.329) oranı %30'un üzerindedir.³¹ Kurumun kişi lehine tavsiye veya kısmen tavsiye ile sonuçlandığı dosyaların, tüm başvurulara oranı ise %8 civarındadır. Dostane çözüm kararları da eklendiğinde ise bu oran %16 civarındadır.³²

Bu karşılaştırmalarda çalışmada asıl sorunsal olarak dikkate sunulan Kurumca başvuruların kabul edilmeme oranının yüksekliğinin analiz edilmesinin önemi ortaya çıkmaktadır. Çünkü istatistikler tatminsizliğin asıl sebebinin Kurumun esas-tan inceleyerek verdiği kararların uygulanmasından daha çok başvuruların kabul edilmemesinden (incelenemezlik kararıyla sonuçlandırılmasından) kaynaklandığına işaret etmektedir.

Yine literatüre yansıyan bazı güncel araştırmalar Kurumun beklentileri ne ölçüde karşıladığı konusunda bilgi vermektedir. Türkiye'de KDK'nın halk nezdindeki imajına yönelik güncel bir araştırmada katılımcıların; %70'inin KDK'yı duydukları, ancak %5,8'inin KDK'ya başvuru yaptığı, Kurumun en önemli özelliğinin tarafsızlık (%33), güvenilirlik (%26) ve çözüm bulma (%23,5) olması gerektiğini düşündükleri, %96'sının KDK'nın kararlarıyla haksızlığa uğrayanın yanında pozisyon alma ve kamu kurumlarına yaptırımında bulunma beklentisinin bulunduğu sonucu çıkmıştır.³³

Yine araştırmada “idare nezdinde haksızlığa uğrama durumunda ne yapacaklarına” ilişkin katılımcıların %44'ü mahkemeye ve %30'u Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezine (CİMER'e) başvuruyu çözüm ve başvuru mercii olarak görürken, KDK'ya başvuru ancak %10'da kalmıştır. “Haksızlığa uğrama durumunda KDK'ya başvurur musunuz?” sorusuna ise katılımcıların %46'sı evet yanıtını verebilmiştir. Özellikle bu iki veri katılımcıların Kurumdan sonuç alacaklarına dair inançlarının/bilinçlerinin henüz oluşmadığını göstermektedir.³⁴

31 Adalet Bakanlığı, *Adalet İstatistikleri*, 2020, s. 212.

32 Temel destek kredi taleplerine dair başvurular hariç, tavsiye ve kısmen tavsiye kararı sayısı 1551, dostane çözüm kararı sayısı 1808, toplam başvuru sayısı 19.769'dur. *KDK 2020 Yıllık Raporu*, s. 95-6.

33 Söz konusu araştırma 2-4 Şubat 2021 tarihlerinde 26 il nezdinde 1371 kişi ile elektronik ortamda görüşülerek anket (CAWI) uygulamasıyla yapılmıştır. Dursunoğlu vd., “Türkiye’de Kamu Denetçiliği...”, s. 78-88. KDK'ya yönelik eleştiriler için bkz. Serkan Ökten-Durmuş Gökhan Turhan, “6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ve Komisyon Raporlarında Yer Alan Eleştiriler Çerçevesinde Bir Değerlendirme”, *Paradoks Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi*, S. 2, s. 143-149.

34 Dursunoğlu vd., “Türkiye’de Kamu Denetçiliği...”, s. 78-88. Milletvekili gözlemi olarak, daha çok CİMER'in bilindiği, KDK'nın halkımızca popüler bulunmadığı yaklaşımı için bkz. Arife Polat Düzgün, *6. Yılında Ombudsmanlığın Dünü, Bugünü, Yarını Sempozyumu Raporu*, (Ed.: Oğuzhan Erdoğan), KDK Yayınları, 2019, s. 286.

Söz konusu araştırma sonuçları, toplumun, tarafsız ve güvenilir özellikleri taşıyan, haksızlığa uğrayanın yanında olan ve haksıza müdahale eden bir ombudsmanlık faaliyeti beklentisinin olduğu da göstermektedir.³⁵

Yine Kurum çalışanları nezdinde yapılan diğer bir ankete göre, Kurumun süreçlerinin etkinliğine ve kalitesine ilişkin soruya, ankete katılan (60) personelin %50'si normal ve altı görürken, %50'si karar verme süreçlerini etkin buluyorum şeklinde cevap vermiştir.³⁶ Bu araştırma sonucu da toplumun belirtilen beklentisini teyit etmektedir.

Hiç şüphesiz hak arama kurumlarına nitelikli ciddi başvuruların az yapılması bir sonuçtur. Sağlıklı bir değerlendirmeye ulaşmak için bu sonucun sebeplerinin ortaya konulması gerekir. Kişiler, ciddi başvurularını, yargısal başvurunun konusu yapıp diğer hak arama kurumlarına yönelmiyorsa, bunun altında, bu kurumlarca başvurularının yeterince incelenmediği veya görüşülmediği algısının bulunup bulunmadığı öncelikle irdelenmelidir.³⁷

1.2.2. Etkinliğin Artırılması Konusunda Beklentiler/Arayışlar

Kurumun görevlerinde etkinliğin sağlanabilmesi için Anayasa Mahkemesine başvurabilme, davaya taraf olabilme, taşra temsilciliklerinin olması, etkili takip için suç duyusunda bulunabilme ve resen inceleme yetkilerinin tanınması, Kurumun çoğulcu yapıya kavuşturulması ile karar alma usullerinin değiştirilmesi kamuoyuna yansıyan başlıca öneriler olmuştur.³⁸

Kurumun yürüttüğü görevlerin takibi ve etkinliğinin artırılması bağlamında uygulamayla mesafe alınabilecek öne çıkan bazı hususlara aşağıda yer verilmiştir. Yine bu kapsamda değerlendirilebilecek çalışma kültürüne temas eden konular ise ayrı bir bölüm altında ele alınmıştır. Kamuoyuna yansıyan ve daha çok yasal düzenleme gerektiren diğer önerilerin tartışılması ise başka bir çalışmaya bırakılmıştır.

1.2.2.1. Tavsiye Kararlarının Takibinin Yapılması ve Suç Duyurusunda Bulunulması

Yukarıdaki bölümde istatistikler diliyle Kurum kararlarına uyum konusunda beklentinin yeterince karşılanmadığı belirtilmiştir. Bu hususta öncelikle idare makamlarının tutumlarının irdelenmesi yerinde olacaktır.

35 Dursunoğlu vd., "Türkiye'de Kamu Denetçiliği...", s. 78-88.

36 Önder, *6. Yılında Ombudsmanlığın...*, s. 184.

37 Tartışma ve değerlendirme için bkz. Aktaş, "Mükerrer Dilekçelerin..." s. 174-8, 185.

38 Kurum adına açıklama için bkz. Malkoç, "Bütçe Sunumu" s. 151. Malkoç, *6. Yılında Ombudsmanlığın...*, s. 306-309. AB Komisyonu eleştirisi için bkz. "Kamu Denetçiliği Kurumunun resen soruşturma açma ve açılan davalara müdahil olma yetkisi hâlâ bulunmamaktadır." Avrupa Birliği Komisyonu, *Türkiye Raporu'nun Gayriresmî Tercümesi*, s. 15.

Ülkemizde kamu yöneticilerinin kendi uygulamalarının yanlışlığını bilseler bile işlemin düzeltilmesi için bir mahkeme kararını bekleme yaklaşımının olduğu bilinmektedir. Özellikle ödeme yapılması gereken taleplerde kamu görevlisinin bağlayıcı bir karar getirilmesi beklentisi ön planda olmaktadır. Hâlbuki kamu denetçisi kararına dayanarak bir idari işlemin tesisi veya düzeltilmesi hukukiliğin ve yerindeliğin varlığı hususunda ciddi bir karinedir. İdare makamlarının bu kaygılarının giderilmesine yönelik “İdare görevlileri, konusu suç teşkil etmeyen KDK kararları doğrultusunda yapılan işlemlerden dolayı sorumlu tutulamaz.” şeklinde Kanun’a veya Yönetmeliğe bir hüküm konulması bugün için gerekli gözükmektedir.³⁹

Diğer yandan Kurumun kararlarına karşı ilgili idarenin gerekçeli bildirimde bulunması, Kanun’un öngördüğü bir görevdir (m.20/3).

Kurum kararlarını uygulamayan veya makul bir gerekçe sunmayan kamu görevlileri hakkında, disiplin soruşturması açılmasının talep edilmesi bugün için geliştirilebilecek bir uygulama/teamül olarak mümkün gözükmektedir. Ancak Kurumun, Kanun’da açıkça bir yetki tanımlaması olmadığı gerekçesine dayanarak bu yönde bir girişiminin bulunmadığı anlaşılmaktadır.⁴⁰

Bununla birlikte, -Kanun’un 18’inci maddesinin hükmüne benzer- tavsiye kararını makul bir gerekçe sunmaksızın uygulamayan kamu görevlileri hakkında, idareyi disiplin soruşturması açmak zorunda bırakacak bir kanuni düzenleme yapılması da düşünülebilir. Bu yönde bir düzenleme kamu görevlilerinde Kurum kararlarına uyma iradesinin oluşturulması için yerinde bir adım olacaktır.⁴¹

Kararların uygulanmamasının (ve vatandaşın talebinin karşılanmamasının) aynı zamanda bir suçun unsurunu oluşturması durumunda, kamu denetçisi -meri mevzuata göre- savcılığa suç duyurusunda bulunabilir. Örneğin, Kurum kararına konu talebe ilişkin bir kamu görevinin kasten yapılmamasıyla kişisel zararın oluşmasına neden olunuyorsa görevi ihmal suçlamasıyla (TCK m. 257) suç duyurusunda bulunulabilir. Ceza hukuku sistemimizde düzenlenmiş suç ihbar etme ve suç bildirme görevi (TCK m. 278, 279) KDK için de bir görev olarak karşımıza

39 Aynı yönde yaklaşım ve ortak öneri için bkz. *6. Yılında Ombudsmanlığın...* Öneri için bkz. Aktaş, “Kamu Denetçiliği Kurumunun ...”, s. 365-6. Aynı yönde görüş için bkz. Kaplan, “Kamu Denetçiliği Kurumu Tarafından...”, s. 108; Ahmet Nohutçu, *6. Yılında Ombudsmanlığın Dünü, Bugünü, Yarını Sempozyumu Raporu*, (Ed.: Oğuzhan Erdoğan), KDK Yayınları, 2019, s. 249.

40 KDK’nın 16.11.2021 tarihli bilgi edinme cevabı.

41 Ülke uygulamaları hakkında bilgi için bkz. Kağıtçıoğlu, “Kamu Denetçiliği Kurumunu...”, s. 498-9.

çıkılmaktadır.⁴² Ancak Kurumun -açıkça kanuni yetki bulunmadığı gerekçesiyle- bugüne değin bu yönde bir suç duyurusunda bulunmadığı anlaşılmaktadır.⁴³

Bunun yanında “KDK kararlarına salt uyulmamasına cezai (ve/veya idari) yaptırım” getirilmesi KDK’nın kararlarının “tavsiye” vasfı ile örtüşmeyen ve Anayasal kapsamı zorlayan bir öneri olarak değerlendirilebilir.

1.2.2.2. Bilgi ve Belge Talebinin Karşılanması ve Suç Duyurusunda Bulunulması

Kurumun yıllık raporlarında, idarelerin tavsiye kararları üzerine cevap verme yükümlülüğünü yerine getirmediği durumlarda; Kurumun Araştırma, Takip ve Değerlendirme Bürosunun, ilgili idarelere gerekli uyarıyı yaptığı, ilgili Kurum yöneticileri nezdinde görüşmelerde bulunduğu, yıllık raporların görüşülmesi sırasında bilgi ve belge vermeyen, kararlarını uygulamayan idarelerin TBMM nezdinde açıklama yapmaya davet edilerek siyasi denetime konu edildiği, bilgi belge sunmamanın istisna olduğu, örneğin 2020 yılında, %95 nispetinde bilgi ve belge talebinin karşılandığı belirtilmiştir.⁴⁴

6328 sayılı Kanun’un 18’inci maddesinde Kurumun bilgi ve belge talebinin 30 gün içinde karşılanması zorunluluğu öngörülmüş, bu zorunluluğun haklı bir sebep olmaksızın yerine getirilmemesi durumunda kamu denetçisine, soruşturma açılmasını isteme; hakkında Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuru yapılmış makama ise soruşturma açma görevi yüklenmiştir.

Bilgi ve belgenin verilmemesinin veya tavsiye kararlarına ilişkin bildirimde bulunulmamasının, bir görevin ihmali olması hasebiyle, disiplin mevzuatı bakımından sonuç doğurması tabiidir. Bunun yanında söz konusu görevlerin yapılması haline dair özel ve nitelikli bir disiplin cezasının mevzuata kazandırılması ayrıca tartışılabilir.

Bilgi ve belge vermeme fiilinin, görevi ihmal suçu kapsamında (TCK m. 257) sonuç doğurabilmesi için bu suçun bir unsuru olan kişisel veya kamusal bir zararın varlığı gerekecektir.

42 Kurumun, incelemeleri sırasında bir disiplin suçuna ve adli suça rastlaması durumunda bunu bir yazıyla ilgili makamlara bildirmesinin görevi olduğu ve bunun için yasal düzenlemeye gerek bulunmadığı yaklaşımı için bkz. Bekir Bozdağ, *6. Yılında Ombudsmanlığın Dünü Bugünü Yarını Sempozyumu Raporu*, 14 Şubat 2019, KDK Yayınları, Ankara, 2019, s. 197.

43 KDK’nın 16.11.2021 tarihli bilgi edinme cevabı. Bu yönde bir düzenleme yapılması önerisi için bkz. Akıncı, *6. Yılında Ombudsmanlığın ...*, s. 133.

44 *KDK 2018 Yıllık Raporu*, s. 533; *KDK 2019 Yıllık Raporu*, s. 467, 497; *KDK 2020 Yıllık Raporu*, s. 483.

Yukarıda belirtilen Kanun'un 18'inci maddesinde bir ceza yaptırımını bulunmadığı için bu eksikliği tamamlayıcı, "Kurumun bilgi belge talebini 30 gün içinde kasten karşılamayan, tavsiye kararlarına dair süresi içinde bildirimde bulunmayan kamu görevlileri 6 aydan 1 yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır." vb. şeklinde, söz konusu kamusal görevin sadece yapılmamasına cezai sorumluluk yüklenmesi, etkinliği artırıcı etki yaratabilir.⁴⁵

Tabii söz konusu mevcut ve/veya olası düzenlemenin sonuç doğurabilmesi için Kurumun bu kuralı işletme yönünde iradesinin oluşması önemlidir. Kurumca bugüne değin 18'inci (ve 20'nci) madde kapsamında bir soruşturma talebinin yöneltilmediği, girişimlerin idari düzeyde veya siyasi denetime taşıma şeklinde kaldığı anlaşılmaktadır.⁴⁶ Hâlbuki Kurumun, taleplerini karşılamayan idari muhatapları nezdinde söz konusu girişimleri, etkinliğinin yanında saygınlığının oluşması için de ihmal edilmeyecek önemde bir kamu görevidir.

1.2.2.3. Resen İnceleme Yapılması

Kurum adına yapılan açıklamalarda ve Avrupa Birliği Komisyonu İlerleme Raporunda resen hareket etme yetkisinin bulunmaması bir eksiklik olarak belirtilmektedir.⁴⁷ Söz konusu yetkinin gerekliliğini değerlendirmeden önce mevcut statünün ne getirdiğini tespit etmek yerinde olacaktır.

Kanun'a ve Yönetmeliğe göre KDK ancak bir başvurunun kendisine ulaşması durumunda inceleme yapabilmektedir. Kanuni şartları haiz bir başvurunun yapılması aynı zamanda inceleme yükümlülüğünü de doğurmaktadır. Çünkü usule uygun yapılan bir başvuruyu Kurumun esastan incelemeyebileceğine dair bir takdir yetkisi bulunmamaktadır. Bu statü başvuran için dilekçesinin incelenmesi ve talebinin değerlendirilmesi bakımından bir güvencedir. Kurum açısından ise özellikle yürütmeden gelebilecek belli bir başvuruyu neden gündemine aldığına dair itirazlara karşı bir dayanak oluşturmaktadır.

Bununla birlikte -örnek olaylarda görüldüğü üzere- Kurumun, dostane çözüme imkân tanıma gibi gerekçelerle, usuli şartlarını yerine getirmiş kimi başvuruların esastan incelenmemesine dair bir takdir yetkisi kullandığı anlaşılmaktadır. Söz konusu takdir alanının talep üzerine harekete geçme yükümlülüğünü öngören kanuni güvenceyle bağdaşmadığı söylenebilir.

45 Sempozyum ortak önerisi için bkz. *6. Yılında Ombudsmanlığın...*, s. 307.

46 KDK'nın 16.11.2021 tarihli bilgi edinme cevabı.

47 Kurum yaklaşımı için bkz. *2020 Yılı Kamu Denetçiliği Kurumu Raporu Hakkında (...) Karma Komisyon Raporu*, s. 85; AB Komisyonu, *Türkiye Raporu'nun Gayriresmî Tercümesi*, s. 15.

Kanun'un 7'nci maddesine göre kamu denetçilerinin özel rapor hazırlama yetkisi bulunmaktadır. KDK bu hükme dayanarak başvuru yapılmayan ancak kamu vicdanını zedeleyen Soma maden kazası gibi önemli konularda, resen inceleme yapıp rapor hazırlayabilmektedir.⁴⁸ Söz konusu hükme ilişkin uygulamalar da dikkate alındığında, Kurumun resen inceleme hususunda bir esnekliğinin ve yetkinliğinin olduğu söylenebilir.⁴⁹

Başvuruda, kolay erişilebilirliğin ve bedelsizliğin esas olmasından Kuruma hemen hemen her konuda başvuru gelebilmektedir. Yine Kurum bir başvuruya ilişkin çalışmalarını geneli de içine alacak şekilde genişletebilmektedir. Hatta Malkoç'un da belirttiği gibi kamuoyuna yansıyan kimi olaylarda kişilerle iletişime geçilip dilekçe vermelerinin temin edildiği de düşünüldüğünde, Kurumun istediği bir konuyu gündemine taşımakta pek sıkıntı çekmeyeceği söylenebilir.⁵⁰

Bu itibarla, Kurumun, başvuruları kabul etme oranının düşüklüğü ve esastan inceleme konusundaki çekingenliği de dikkate alındığında, resen inceleme yetkisine dair ayrıca düzenleme yapılması yaklaşımının bugün için ihmal edilebilir olduğu, asıl olarak mevcut başvuruların esastan incelenmesine odaklanılması gerektiği düşünülmektedir.⁵¹

1.2.2.4. Çoğulcu Bir Yapı Oluşturulması

Anayasa koyucunun, kamu denetçisi seçiminde ilk etapta nitelikli çoğunluk aramasında uzlaşmayı hedeflediği, nihai aşamada ise TBMM'nin bir karar alabil-

48 Kurumun yayımlanan 6 özel raporu için bkz. <https://www.ombudsman.gov.tr/OzelRaporlar>, Erişim Tarihi: 1.2.2022.

49 Kamu Denetçisi Abdullah Cengiz Makas, Kanun'un 7'nci maddesine göre Kurumun özel rapor hazırlama yetkisinin resen inceleme yapma imkânını sağladığını belirterek, resen hareket konusunda ayrıca bir yetkiye ve düzenlemeye ihtiyaç bulunmadığını belirtmiştir. Makas, *6. Yılında Ombudsmanlığın...*, s. 173. Bülent Kent ise söz konusu hükmün resen inceleme için dar geleceğini, kamu vicdanını etkileyen konuların dışında idarenin işleyişine dair konuları da içeren resen inceleme düzenlemesinin gerekli olduğunu belirtmiştir. Bülent Kent, *6. Yılında Ombudsmanlığın Dünü, Bugünü, Yarını Sempozyumu Raporu*, (Ed.: Oğuzhan Erdoğan), KDK Yayınları, 2019, s. 187.

50 Malkoç, ÖSYM sınavlarına girişte sıkıntı çeken kişiler ile KPSS'de birinci olan bir kişinin mülakatta elenmesi gibi kamuoyuna yansıyan durumlarda basın müşaviri aracılığıyla kişilerle iletişime geçip başvurularını temin ettiklerini, bunun kanunun dolanılması değil, Kurumun aynı zamanda halkın avukatı misyonuyla örtüşüğünü dolayısıyla resen inceleme yetkisinin bulunmamasının Kurum çalışmalarını aksatmadığını belirtmiştir. Malkoç, *6. Yılında Ombudsmanlığın...*, s. 276-7.

51 AB Komisyonu Raporunda "Kurum temel haklara ilişkin olarak siyasi açıdan önemli meselelerde sessizliğini korumuştur." eleştirisi için bkz. AB Komisyonu Raporu, *Türkiye Raporu'nun Gayriresmî Tercümesi*, s. 15.

mesi için seçimin oy çokluğuna tabi kılındığı söylenebilir. (Ay.m.74)

Meclisteki azınlık grubu sözcüleri ve kimi yazarlarca, bugüne değin kamu denetçilerinin TBMM'deki çoğunluk grubunun oylarıyla seçilmesi Kurumun etkinliği için bir dezavantaj olarak görülmüş, idarenin daha etkin denetlenmesi için (muhalefetin de temsil edildiği) azınlık gruplarının adaylarının da seçilebilmesinin gerekliliği dile getirilmiştir.⁵²

Bu kapsamda -Radyo Televizyon Üst Kurulu üye seçimi benzeri- parti gruplarına adaylık için kontenjan tanınarak (Ay. m. 133) daha çoğulcu bir yapı oluşturulabileceği ileri sürülebilir. Ancak bu tür bir yapılanmanın Kurumun etkinliği açısından birtakım riskleri taşıyacağı da düşünülebilir.⁵³ Öncelikle kamu denetçileri (kurul halinde değil) işbölümüyle ve tek başlarına görev yapmaktadır (6328 sayılı Kanun / m.8). Taraflarla doğrudan muhatap olan bir denetçinin / başdenetçinin, Meclis çoğunluğuna dayanmadığı iddia edilebilir. Yine, kurumsallığın olmadığı bir zeminde azınlık grubunun adayı olarak seçilen denetçinin girişimleri, idare makamlarınca, 'denetçi iktidara karşı siyasi amaçla hareket ediyor' iddiasıyla siyasi bir zemine çekilebilir. Bu şekilde idari işlemin konusu tartışılmayıp önyargıyla denetimin savuşturulması ve kamu denetçisinin etkinliğinin azalması ile sonuçlanabilir.

Dolayısıyla, Hâkimler ve Savcılar Kurulu üye seçiminde olduğu üzere (Ay. m. 159) uzlaşmayı zorlayan, seçimde nitelikli çoğunluk aranması önerisi daha savunulabilir görünmektedir. Bu durumda her denetçi bir parti grubunun kontenjanı dâhilinde değil Mecliste varılan uzlaşının neticesinde seçilmiş olacaktır.

Bununla birlikte, anayasal düzenleme gerektirdiği için seçim usulünün tartışılmasının uzun dönemli bir beklentiye/hedefe konu edilmesi, bugün için ise Kurumun etkinliği konusunda Kurum çalışma kültürünün ve teamüllerinin geliştirilmesine odaklanılması daha yerinde görünmektedir.

52 Ökten-Turhan, "6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu...", s. 145; Akıncı, 6. Yılında Ombudsmanlığın..., s. 129.

53 RTÜK modelinin Kurumu siyasileştireceği eleştirisi için bkz. Bekir Bozdağ-Hasan Tahsin Fendoğlu, 6. Yılında Ombudsmanlığın Dünü, Bugünü, Yarın Sempozyumu Raporu, (Ed.: Oğuzhan Erdoğan), KDK Yayınları, 2019, s. 139.

2. İNCELENEMEZLİK/GÖNDERME KARARLARININ KAPSAMI SORUNSALI

2.1. Genel Olarak Düzenleme İhtiyacı

Kanun'da (m.17) ve Yönetmelikte (m.19),⁵⁴ imza ve adres gibi şekli unsurları eksik, yargı organlarınca karara bağlanmış veya yargılama konusu olan, belli bir konusu bulunmayan, mükerrer yapılan, idari başvuru yolları tüketilmemiş ve kanuni düzenleme talebi gibi yasama yetkisinin alanına giren konulardaki dilekçeler hakkında Kurumun incelenemezlik kararı vereceği belirtilmiştir.

Başvuruların idarenin işleyişiyle ilgili olması gerektiğine dair Kanun'un kapsamı, Yönetmelik düzenlemesiyle (m.4/1-b) geniş yorumlanarak, kamu hizmeti niteliği arz eden özel hukuk tüzel kişilerinin de denetim kapsamına alınması, isabetli bir yaklaşım olmuştur.

Yine kanuni kısıt gereği sırf askeri nitelikte hizmete ilişkin idari işlemler (m.5) Kurumun görev alanının dışındadır. Bu düzenlemenin Anayasanın 74'üncü maddesinin açık lafzı karşısında tartışılması anlamlı ve gerekli görünmektedir.⁵⁵

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş ile birlikte, yeni sisteme uyum amaçlı çıkarılan 02/07/2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 110'uncu maddesi ile Kanun'un 5'inci maddesinde yer alan, "Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile re'sen imzaladığı kararlar ve emirler" bendi yürürlükten kaldırılmıştır. Bu şekilde Kurumun görev alanına ilişkin -daha önce anayasaya aykırılığı iddia edilebilecek- önemli bir görev kısıtı kaldırılmıştır. Bu düzenleme doğrultusunda artık Kuruma başvuru yapılabildiği ve Kurumun bu başvuruları incelediği anlaşılmaktadır.⁵⁶ Bununla birlikte Cumhurbaşkanının işlemlerine dair belirtilen görev kısıtının Yönetmeliğin 4'üncü maddesinde varlığını koruduğu görülmektedir. Anayasa'ya ve Kanun'a aykırılığı açık söz konusu düzenlemenin ilk Yönetmelik çalışmasında çıkartılacağı düşünülmektedir.⁵⁷

54 Eleştirisi için bkz. Kağıtçıoğlu, "Kamu Denetçiliği Kurumunu...", s. 489-90.

55 Öneri için bkz. a.k., s. 494; Anayasa aykırılık iddiası için bkz. Birol Özdemir, *Kamu Denetçiliği Kurumunun İşlevi, Yapısı ve Devlet Teşkilatındaki Konumu*, Adalet Yayınevi, 2015, s. 143-145. Askeri nitelikle olmakla birlikte bireylerin hak ve özgürlüklerine ilişkin ihlal durumunda Kurumun denetimine tabi olması önerisi için bkz. Ferhat Yıldırım, *Arabuluculuk ve Ombudsmanlık*, Seçkin Yayıncılık, 2019, s. 220; Anayasa Mahkemesinin anayasaya aykırılık iddiasını uygun bulmadığına dair kararı ve karşı oy için bkz. AYMK (Anayasa Mahkemesi Kararı), E. 2012/96, K. 2012/206, K.T. 25.5.2013, *Resmî Gazete*, Sayı: 28657, Tarih: 25.5.2013.

56 Kamu Denetçisinin açıklaması için bkz. Akman, *6. Yılında Ombudsmanlığın...*, s. 62.

57 Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında

Kurumun hakkaniyet değerlendirmesi yapabildiği ve kararlarının yargısal kararların bağlayıcılığına engel teşkil etmediği düşünüldüğünde, “yargıya intikal etmekle birlikte henüz yargı kararı konusu olmamış başvurular” için de Kuruma başvuru yolunun açılması, üzerinde düşünülebilir bir kanuni düzenleme önerisi gibi gözükmetedir.⁵⁸ Bununla birlikte, uyumsuzluğun çözümüne ilişkin bir kamu otoritesinin bir görevi yürütüyor olması, yargıya tavsiyede bulunulamayacağına dair Anayasa hükmünün varlığı ve Kurumun mevcut görevlerinin üstlenilmesinde istenilen etkinliğe henüz ulaşamadığı düşünüldüğünde bu hususta güncel bir tartışmayı yürütmenin yerinde olmayacağı da söylenebilir.

2.2. Gönderme Kararlarının Kapsamının Geniş Yorumlanması Sorunsalı

İdari başvuru yollarının tüketilmemesi durumunda Kurum, incelenemezlik kararını ‘gönderme kararı’ nitelmesi ile vermektedir. Bu karar türünde Kurum dilekçenin esasına girmeden bir yandan incelenemezlik kararı verirken akabinde başvuruyu ilgili idareye gönderme şeklinde bir edimi yerine getirmektedir.

KDK’nın 2020 Yıllık Raporunda, kamu denetçilerinin sonuçlandırdıkları 19.568 başvurunun %44’üne (8.555’ine) gönderme kararı verdikleri, yine %32’sine (6.348’ine) incelenemezlik kararı verdikleri bilinmektedir.⁵⁹ Yani kamu denetçileri başvuruların yaklaşık %76’sının esasına girmeden, usuli incelemeyele

Yönetmelik, *Resmî Gazete*, Sayı: 28601 (Mükerrer), Tarih: 28.03.2013

- 58 Öneri için bkz. Kağıtçıoğlu, “Kamu Denetçiliği Kurumunu...”, s. 494. Yasaya aykırılık yaklaşımı için bkz. Zeynep Müftüoğlu Hoş, “Kamu Denetçiliği Kurumu ve Vergi Uyuşmazlıklarında Uygulaması”, *TBB Dergisi*, S. 114, s. 305. Yargıya intikal etmiş başvurularda hakkaniyet incelemesi yapılamamasının soru işareti oluşturduğu yaklaşımı için bkz. Özdemir, *Kamu Denetçiliği Kurumunun İşlevi...*, s. 158.
- 59 KDK’ya 2018 yılında 17.585, 2019 yılında 20.968 başvuru yapılmıştır. 2020 Yıllık Raporuna göre ise 5 kamu denetçisine yıl içerisinde havale edilen dilekçe sayısı (Y.A.-4.532, F.B.Y-3.613, A.D.-4.452, S.K.-3.657, C.Ö.T-3.147 ve ilk inceleme bürosu-368) 19.769, kamu denetçilerinin sonuçlandırdıkları (karara bağladıkları) toplam dosya sayısı ise (Y.A.-4.964, F.B.-3.490, A.D.-4.307, S.K.-3.539, C.Ö.-3.268) 19.568’dir. Bu yıl daha önceki yıllardan farklı olarak (korona virüs salgını döneminde temel destek kredileri kapsamında yapılan bankacılık işlemlerine ilişkin Başdenetçi tarafından sonuçlandırılan 70.440 başvuru sayısından kaynaklı) dönemsel istisnai bir durum yaşanmış, Başdenetçinin ayrıca sonuçlandırdığı dosya sayısı (72.679) %78.21 artış göstermiştir. Bu dönemsel başvuruların yaklaşık %95’ine (67.281’ine) tavsiye kararı verildiğinden, yıllık tavsiye kararı sayısı da geçmiş yıllarla kıyaslanamayacak şekilde yüksektir. Bu tavsiye kararları düşünüldüğünde 2020 yılındaki tavsiye kararı sayısı ise 847’dir. Ayrıca 704 kısmen tavsiye, 941 ret, 1.808 dostane çözüm kararı verilmiştir. Dosya ve karar sayılarına ilişkin sağlıklı bir istatistiki değerlendirme yapabilmek için birleşik (birkaç) dosya özelliğinden dolayı takibi Başdenetçi nezdinde yapılan bu istisnai halin değerlendirmede kapsam dışı tutulması yerinde görülmüştür. *KDK 2020 Yıllık Raporu*, s. 63-99.

yetinerek incelenemezlik kararı vermişlerdir. Bu istatistiklerde özellikle “gönderme kararı” oranının yüksekliği dikkati çekmektedir.⁶⁰

Yukarıda, başvuruların Kurum kararlarıyla kısmen de olsa talebinin/beklentisinin karşılanma oranının %20'nin altında kaldığı, gönderme kararları üzerine idarenin verdiği olumlu cevaplar düşüldüğünde, bu oranın %14 civarında olduğu, bunun da asıl olarak başvuruların kabul edilme oranının düşüklüğünden kaynaklandığı belirtilip, incelenemezlik kararlarının analiz edilmesi gerekliliğine işaret edilmiştir.

Kamu Başdenetçisi Malkoç, Dünyadaki diğer ombudsmanlarda olduğu gibi başvuruların kabul edilebilirlik oranının çok düşük olmasının bir sıkıntı olduğunu, ancak çok önce kurulan İsveç, İspanya, Finlandiya gibi ülkelerin ombudsmanlık kurumlarının uygulamalarıyla kıyaslandığından Kurumun kabul etme oranının daha yüksek ve memnuniyet verici olduğunu ve gelişen süreçte oldukça mesafe alındığını belirtmiştir.⁶¹

Bu kararların çok olmasını başvuruların bilgisizliği ile açıklayıp kurumsal sorumluluğu eğitim faaliyeti ile sınırlamanın yeterli olmadığı düşünülmektedir.⁶² İlk derece idare mahkemelerine başvuruda %11,3 nispetinde görülen bu (idari merci tecavüzü) usuli eksikliğin, KDK nezdinde çok daha fazla görülmesi, üzerinde durulması gereken bir konudur.⁶³

Kurum adına yapılan bir açıklamada, başvurunun sonuçlandırılmasını geciktirdiği için idari başvuru yollarının tüketilmesi şartının esnetilmesi gerektiği belirtilmiştir.⁶⁴ Bu yaklaşımda bir sorunun varlığı kabul edilmekte ancak çözümü kanuni düzenlemeye bırakılmaktadır. Bu kapsamda “İdari başvuru yolları tüketilmeyen başvurular incelenmeyebilir.” şeklinde idari başvuru yollarının tüketilmesini şart olmaktan çıkartan ve Kuruma takdir yetkisi tanıyan bir kanuni düzenleme yapılması önerisi yerinde gözükmektedir.⁶⁵ Bununla birlikte sorunun uygulamayla çözülebilecek yönleri de bulunmaktadır.

60 Kabul edilme oranının düşük olduğu ve buna çözüm üretme gerekliliği eleştirisi için bkz. Gülise Gökçe, *6. Yılında Ombudsmanlığın Dünü, Bugünü, Yarını Sempozyumu Raporu*, (Ed.: Oğuzhan Erdoğan), KDK Yayınları, 2019, s. 151.

61 Malkoç, *6. Yılında Ombudsmanlığın...*, s. 125.

62 Abdullah Yılmaz-Duru Şahyar Akdemir, “Ombudsmanlık Kurumunun Etkinliğinin Kurum Kararları Üzerinden İncelenmesi”, *Ombudsman Akademik Dergisi*, S. 13, s. 33, 40, 46-7.

63 Adalet Bakanlığı istatistiğine göre ilk derece idare mahkemelerince 2020 yılında karara bağlanan 219.329 davanın 24.723'üne (%11,3'üne) “ilk inceleme üzerine dilekçe ve davanın reddi, merciine tevdi” kararı verilmiştir. Bkz. Adalet Bakanlığı, *Adalet İstatistikleri*, s. 211.

64 *6. Yılında Ombudsmanlığın...*, s. 308.

65 Öneri için bkz. Aktaş, “Kamu Denetçiliği Kurumunun ...”, s. 365.

İstatistiğin de işaret ettiği üzere, Kurumun uygulamada, idari başvuru yollarının tüketilmesi şartını geniş yorumladığı, hatta bazen -aşağıdaki örneklerde görüldüğü üzere- idari başvuru yolları tüketilmiş başvurular için de gönderme kararı verdiği bilinmektedir. Bu bağlamda Önder, incelenemezlik kararlarının analiz edilmesi gerektiğini, bu kararlar başvuranların sorunlarının çözülmediğini, Kurumun da yükümlülükten kurtulmuş sayılmayacağını belirterek bu hususta belki bir görev ihmalinin de olabileceğini gündeme getirmiştir.⁶⁶

Kişilerin hak arama kurumlarına taşıdıkları özellikle şikâyet başvurularının, idare nezdindeki girişimlerinin çoğunlukla reddedilmesinin sonucu olduğu bir gerçektir. Başvurucular taleplerini daha çok şifahi yollarla idareye yöneltmekte ve ret cevabını almaktadırlar. İdari başvuruda bulunduğu dair bir belge eklemese de kişinin idare nezdinde girişimde bulunduğu ve olumsuz cevap aldığı, dilekçe içeriklerinden çoğu zaman anlaşılabilir. Bazen de -aşağıda örnek olay 4'teki kıyılarıdaki işgallerin kaldırılması taleplerinde olduğu gibi- idarenin konuya ilişkin olumsuz tutumu ve/veya yetersizliği baştan bilinmektedir. Yani bir hak arama kurumu, önceki deneyimleriyle -idarenin alenileşmiş veya önceden gözlemlenmiş tutumu karşısında- idareye yazılı başvuru yapılsa bile bazı dilekçelere cevap alınmayacağını veya ret cevabı alınacağını öngörebilecek durumdadır.

Ülkemiz pratiğinde bir uyuşmazlığın çözümünde KDK'ya başvuru, yargısal başvuruya göre tali konumda tercih edilen bir yoldur. Kişiler daha çok mahkeme boyutuna taşınmayı gerekli görmedikleri küçük çaplı ihtilaflarını ve hizmet beklentilerini KDK nezdinde takibe konu etmektedirler. İdareye başvuru için gözetilen sürelerin beklenilmesi, çoğu küçük ihtilafta sorunun güncelliğini kaldıracıdır. Örneğin belediye otobüs hizmetindeki aksamayı, bir sağlık hizmetinden yararlanmayı, eğitim hizmetindeki bir aksaklığı vb. konu edinen başvurularda cevap süresini beklemek, yine gönderme kararı üzerine tekrar 30 günlük başvuru süresini beklemek -aşağıdaki örnek 2'deki olayda görüldüğü üzere- taleplerin güncelliğini anlamsızlaştırabilir.⁶⁷

66 Önder, *6. Yılında Ombudsmanlığın...* s. 182.

67 İhtiyari idari başvuru yollarının tüketilmesinin gerekmesi Kuruma başvuru yapılması için sürenin çok uzamasına yol açabildiği eleştirisi için bkz. Sever, *6. Yılında Ombudsmanlığın...*, s. 159.

Yine, kişinin kendi amirine ve kurumuna dair şikâyetinde⁶⁸ veya bir esnafın faaliyet bölgesindeki bir yerel idareyi şikâyet etmesinde, idareye başvuru şartını aramanın, bezdiriye (mobbinge) uğrama kaygıları düşünüldüğünde, dilekçe hakkının kullanımını olumsuz etkileyeceği öngörülebilir. Bu kişilerin önce idareye başvuramamalarında meşru menfaatlerinin bulunduğu açıktır. Kurumca kimliğini gizleyerek başvuruda bulunma imkânının gözetildiği bir halde idari başvuru şartının esnetilmesinin gerekliliği hayli hayli kendisini göstermektedir.⁶⁹

Belirtilen durumlarda KDK'ya başvuru için idareye yazılı başvuru şartını geniş yorumlayarak uygulamak dilekçe hakkının özülle örtüşmeyen ve bir hakkı kaybettirici sonuçlar doğurabilir.⁷⁰ Özellikle hak aramayı basitleştirme, kolaylaştırma, esnek bir zeminde çözüm arama ve halkın avukatı olma misyonunu hedefleyen Kanun'un reformcu yaklaşımıyla çelişebilir.⁷¹

Kaldı ki Kanun'un (m.17/4-son cümle) "Kurum, telifisi güç veya imkânsız zararların doğması ihtimali bulunan hâllerde, idari başvuru yolları tüketilmese dahi başvuruları kabul edebilir." şeklindeki düzenlemesiyle,⁷² Kuruma başvuruların alınmasında kişiler lehine esneklik oluşturulmuştur.⁷³ Yine Meclise sunulan

68 İdari şikâyet başvurusunda aranan memurun silsile yolu ile başvuru yapması kuralı, siyasi başvuru (ile benzer konumdaki KDK'ya başvuru) için geçerli değildir. Bkz. AYMK E. 1986/15, K.1987/1, K.T. 6.1.1987, *Resmî Gazete*, Sayı: 19594, Tarih: 4.10.1987. Aynı yönde değerlendirme için bkz. Servet Armağan, *Dilekçe Hakkı ve 1961 Anayasası*, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1972, s. 46-47; Aktaş, "Mükerrer Dilekçelerin İncelenmesinde ...", s. 188.

69 Elkatmış, Ülkemizde idare makamlarının bir karar vermişse başvuru üzerine bunu geri almalarının zor olduğunu belirterek, Kurum tarafından başvurunun idareye gönderilmesi ve altı ay beklenilmesi uygulamasının yerinde olmadığını, hatta bu şekildeki başvuruların/ yönlendirmelerin memur gibi başvuranlar üzerinde bezdiriye dönüştüğünden sakıncalar içerdiğini belirtmiştir. Mehmet Elkatmış, *6. Yılında Ombudsmanlığın Dünü, Bugünü, Yarını Sempozyumu Raporu*, (Ed.: Oğuzhan Erdoğan), KDK Yayınları, 2019, s. 256.

70 İdari başvuru şartının Kurumun şikâyet konusu işe müdahil olmasını geciktirdiği ve hak kaybettirici sonuçların ortaya çıktığı görüşü için bkz. Zehra Odyakmaz-Ümit Kaynak, *İdare Hukuku*, Onikilevha Yayınları, 2020, s. 459.

71 Kurumun, halkın avukatı misyonunun olduğu açıklaması için bkz. *6. Yılında Ombudsmanlığın...*, s. 310.

72 "Söz konusu düzenlemenin muğlak ve yoruma açık ifadesi karşısında arzu edilen etkinliği ne ölçüde sağlayabileceği ve kişiler için güvence oluşturacağı tartışmalıdır." eleştirisi için bkz. Müftüoğlu Hoş, "Kamu Denetçiliği Kurumu ve...", s. 306.

73 Kanun'un Anayasa Komisyonu görüşmeleri sırasında hak aramayı zorlaştıracığı ve Kurumun sorunlara zamanında müdahalesinin gecikeceği iddiasıyla söz konusu şartın konulması eleştirilmiş, Alt Komisyon Başkanı Yahya Akman söz konusu esnekliğe işaret eden "Bunun yanı sıra Avrupa'daki bir kısım örnekleri de resen başvuru imkânı da tanınmış. Bizim sistemimizde resen başvuru yani resen el koyma imkânı tanınmadığı için biz burada bir esneklik olsun diye bu son cümleyi ilave ettik. Burada maksadımız kamu

Kanun Teklifinde idari başvurunun yapılması “zorunluluk” olarak nitelenmişken, Meclis görüşmelerinde bu nitelemenin “gerekliliğe” dönüştürülmesi, söz konusu kısıtın başvuranlar lehine esnetilmesi ve kamu denetçisine bir inisiyatif tanınması hususunda kanun koyucunun iradesini göstermektedir.⁷⁴

Yukarıda belirtilen durumlarda başvuranın idareye başvurduğuna ilişkin beyanını yeterli görmek veya kişiye ulaşıp idare nezdindeki girişimlerinin varlığını teyit ederek süreci ilerletmek daha makul gözükmektedir. Kanun’un yazılı başvuruyu zorunluluk değil de gereklilik olarak gördüğü ve telafisi mümkün olmayan durumları idari başvuru şartı için istisna olarak gözettiği dikkate alındığında, yazılı cevap süresinin beklenilmesinin talebi anlamsızlaştıracağına öngörülebildiği ciddi başvurular için, idari başvuru şartının esnetilmesinin Kanun kapsamında yerinde bir yorum ve uygulama olacağı düşünülmektedir.⁷⁵

Bu kapsamda, Yönetmeliğin 13’üncü maddesinin beşinci fıkrasında ‘idari tutumların’ idari başvuru şartına tabi olmadığı belirtilmesi kanun koyucunun bu iradesine uygun örnek bir yorum ve uygulama olmuştur.

2.3. İdari Başvuru Yollarının Tüketilmesinde Ek Saik ve Kriterlerin Gözetilmesi

Kurum raporlarında (ve paylaşılan dostane çözüme dair örnek kararlarda) idari başvurunun yapılmamış olması gönderme kararlarının temel gerekçesi olarak sunulmaktadır. Bununla birlikte Kurumun kimi kararları, gönderme kararlarının verilmesinde, belirtilen gerekçenin yanında farklı saik ve kriterlerin de olduğuna dair ipuçları sunmaktadır:

Örnek Olay 1

Müşteki... Ziraat Bankasının bireysel emeklilik işleminin ve dayanağı yönetmeliğin haksız şart içerdiği iddiasıyla düzeltilmesine ilişkin önce Bankaya sonra düzenleyici kurum olan Hazine Müsteşarlığına resmi e-dilekçe sayfasından başvuruda bulunmuştur. Düzenleyici Kurum talebin karşılanmadığına ilişkin cevabı-

denetçisinin elini bir miktar daha güçlendirmek... zaten tutum davranışla ilgili böyle bir mecburiyet yok. İdari başvuruyla olmadığı için. Orada direkt bir başvuru söz konusu. ...” açıklamasında bulunmuştur. *TBMM Anayasa Komisyonu Tutanağı*, 24. Dönem, 2. YY, Toplantı Tarihi: 24.5.2012 ve 7.6.2012, s. 63-69.

74 a.k., s. 65.

75 Başvuru hakkını zorlaştırdığı için idari başvuru yollarının tüketilmesi şartının Kanun’dan çıkarılması ve yerine kolaylaştırıcı bir düzenleme yapılması, düzenleme yapılmaya kadar da esnek bir uygulamaya gidilmesi yönünde görüş için bkz. Nohutçu, *6. Yılında Ombudsmanlığın...*, s. 247.

nı müştekiye elektronik ortamda göndermiştir. Bu defa müşteki ilgili kurumlardan aldığı cevapları da eklemek suretiyle KDK'ya e-başvuruda bulunmuştur. Kamu Denetçisi “usulüne uygun bir şekilde idari başvuru yollarının tüketilmediği için başvurunun incelenme imkânı bulunmadığını” belirterek gönderme kararı vermiştir.⁷⁶

Müşteki aynı konuya dair TBMM Dilekçe Komisyonu üzerinden yaptığı ta-kipten -Ziraat Bankası nezdindeki bireysel talebine dair- olumlu sonuç almıştır.⁷⁷

Örnek Olay 2

Müşteki... kış aylarında okul giriş saatlerinin düzenlenmesine dair Valilik nezdindeki (Cimer üzerinden) başvurusuna (13/11/2020'de) olumsuz cevap almış, aldığı cevabı da ekleyerek KDK'ya (17/12/2020'de) e-başvuruda bulunmuştur. Dilekçede Çankaya İlçe Milli Eğitim Müdürlüğü ve Ankara Valiliği nezdindeki şifahi girişimde bulunduğu bilgisi ile Valiliğin yazılı cevabına dair açıklamaya da yer verilmiştir. Kamu Denetçisi kararında, “...idari başvuru yolu tüketilmeden yapıldığı için başvurunun incelenme imkânı bulunmadığından... Ankara Valiliği-ne gönderilmesine, ... 60 gün içinde cevap verilmediği takdirde yeniden başvuru yapılabilceğine” dair (24/1/2021'de) gönderme kararı vermiştir.⁷⁸

Müşteki 60 günlük sürenin akabinde (idarece kendisine cevap verilmediği için) (26/4/2020'de) tekrar KDK'ya başvurmuştur. Bu defa Kamu Denetçisi, ilk başvuruya konu kış aylarının (2019-2020) geçtiği için güncel menfaat bağının kalmadığı, ikinci yapılan başvurunun -çocuğun üstün yararı gereğince- yeni eğitim dönemine dair kabul edilebileceği, yeni başvuru niteliğinde kabul edilen bu başvuru için ise ayrıca idari başvuru yolları tüketilmediği, başvurunun incelenme imkânı bulunmadığı ve başvurunun Ankara Valiliğine gönderilmesi...” (6/5/2020'de) kararını vermiştir.⁷⁹

Müşteki itiraz mahiyetindeki (16/6/2020'deki) üçüncü başvurusunda, şikâyet konusunun sadece bir eğitim dönemine dair olmadığını, idari başvuruda bulunduğu dair belgelerin dosyada mevcut olduğunu ve usuli şartların yerine getirildiğini belirterek, başvurularının esastan incelenmesini talep etmiştir. Aynı Kamu Denetçisi bu defa “ikinci gönderme kararı üzerine 15/5/2020'de Valilikçe yanıt verilmekle birlikte, idarenin zımni ret süresi dolmadan (son) başvurunun yapıldı-

76 KDK Gönderme Kararı, Şikâyet No: 2015/2949, Karar Tarihi: 11.06.2015.

77 TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli, Cetvel No: 2, D. 26, YY. 1, K.T. 6.1.2016, K.N. 508.

78 KDK Gönderme Kararı, Başvuru No: 2019/22330, Karar Tarihi: 24.01.2020.

79 KDK Gönderme Kararı, Başvuru No: 2020/7175, Karar Tarihi: 06.05.2020.

ğı, Ankara Valiliği ve İl Müdürlüğü tarafından henüz 2020 – 2021 çalışma takviminin belirlenmediği... hâlihazırda uyuşmazlığa konu edilebilecek ve Kamu Denetçiliği Kurumunca esasa ilişkin inceleme yapılabilecek bir idari işlem/eylem/tutum ve/veya davranıştan bahsedilemeyeceği, dolayısıyla başvuranın hukuken ileri sürülebilecek güncel bir menfaatinin oluşmadığını değerlendirmiş ve başvurunun bu aşamada incelenemeyeceğine” karar vermiştir.⁸⁰

Müşteki bu kararın üzerine talebiyle ilgili başkaca bir takipte bulunmamıştır.

Örnek Olay 3

Müşteki... Kocatepe camiiinde pandemi koşullarında havalandırma yapılarak sağlıklı ibadet ortamının sağlanmasına dair başvurusunu (CİMER üzerinden 8/9/2021 tarihinde) Diyanet İşleri Başkanlığına yöneltmiş, 30 gün içinde cevap verilmemesi üzerine KDK’ya -CİMER başvurusu evrakını da eklemek suretiyle (28/10/2021 tarihli) e-başvuruda bulunmuştur.

Kamu denetçisi, başvurucunun... ilgili idareye başvurduğuna dair güncel antetli bilgi ve belge bulunmadığı ve dosyada esas incelemesi yapılmasına imkan verecek kadar bilgi mevcut olmadığı için... idari başvuru yolları tüketilmesi kapsamında değerlendirilemeyeceği, bu aşamada şikâyete konu cami kapı ve pencerelerinin açık tutulması talebinin dostane çözüm usulü de dikkate alınacak şekilde incelenmesi ve talebin değerlendirilmesini teminen başvurunun ilgili idareye gönderilmesi gerektiği... idari başvuru yolu tüketilmeden yapıldığı anlaşılan başvurunun bu aşamada KDK’ca incelenme imkânı bulunmadığından Diyanet İşleri Başkanlığına gönderilmesine, karar vermiştir.⁸¹ Karar üzere Diyanet İşleri Başkanlığı tarafından başvurana, Müftülüğe başvurulması gerektiği gerekçesiyle talep hakkında bir işlem yapılmadığı yanıtı verilmiştir.

Örnek Olay 4

Müşteki, Demre İlçesindeki... plaja girişteki engellerin kaldırılması ve işgalin giderilmesi konulu dilekçesini önce CİMER üzerinden Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına göndermiş, 30 gün içinde cevap gelmeyince bu defa KDK’ya -CİMER üzerinden başvuru yapıldığına ve cevap verilmediğine dair belgeyi de ekleyerek- başvurmuştur. Kamu Denetçisi, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği İl Müdürlüğüne ve Büyükşehir Belediye Başkanlığına başvuru yapıldığına ilişkin imza ve tarih bilgilerini içeren, güncel antetli bilgi ve belge bulunmadığı gerekçesiyle dilekçeyi esastan incelemeye almayarak gönderme kararı vermiştir.⁸²

80 KDK İncelenemezlik Kararı, Başvuru No: 2020/71339, Karar Tarihi: 02.07.2020.

81 KDK Gönderme Kararı, Başvuru No: 2021/16261, Karar Tarihi: 16.11.2021.

82 KDK Gönderme Kararı, Başvuru No: 2021/19697, Karar Tarihi: 17.12.2021.

Bu Karar çerçevesinde talebine dair olumlu bir cevap alamayan başvuran, süresi içerisinde tekrar başvuruda bulunmuştur. Bu defa Kurum ilgili Belediyenin sadece yaya yolunun önündeki engellerin kaldırıldığı (imarda tanımlanmadığı için taşıt yolunun açılmasına dair bir işlem yapılmadığı) yönündeki cevabını esas alarak -talebin karşılandığı değerlendirilmesiyle- dostane çözüm kararı vermiştir.⁸³ Başvuran itiraz mahiyetindeki son başvurusuyla, yaya ve trafik yolunun açılmadığını, asfalt yolun sadece otel önü kısmının kesilmiş olduğunu belirterek gerekli araştırma ve değerlendirmenin yapılmasını tekrar talep etmiştir.⁸⁴

Aynı kişinin farklı tarihlerdeki başvurularına dair 4 olayda da başvuran, daha önce idari başvuruda bulunduğu dair belge sunmasına rağmen kamu denetçilerince gönderme kararı verilmiştir.⁸⁵ İkinci ve üçüncü olayda gönderme sürelerinin beklenilmesinin talebin güncelliğinin kaybolmasına neden olacak etki doğurduğu söylenebilir. Üçüncü olayda görüldüğü gibi Kurumun gönderme kararında idareye yeni bir fırsat sunma amacıyla hareket ettiği anlaşılmaktadır. Yine üçüncü olayda Kurumun, dosyanın esastan incelemesi için eksik bulunduğu gerekli bilgileri, yetkilerini kullanarak temin etmek yerine başvurudan istemeyi tercih ettiği görülmektedir. Dördüncü olayda ise ülkemizde yaygın gözlemlenen bir sorunda idarenin konuya ilişkin olumsuz tutumu ve / veya yetersizliği baştan öngörülebilir. ⁸⁶ Yine bu olayda Kurum şikâyet edilen idarenin salt bildirimle yetinecek olguların aydınlatılmasına dair ayrıca bir araştırma yapmamıştır.

Söz konusu kararlarda kamu denetçilerinin, başvuruların incelenmesinde seçici tutum sergiledikleri, idarenin antersiz kağıtta ve / veya elektronik ortamda sunmayı tercih ettiği cevapları, başvuruların kabulü için yeterli görmeme meylinin olduğu söylenebilir. Elektronik ortamda başvuru kabul edebilen ve kararlarını paylaşabilen, elektronik ortam ve iletişim araçlarının kullanılması bir çalışma ilkesi olan KDK'nın, idarenin cevabını elektronik ortamda vermesini yetersiz görmesi, bir çelişki oluşturmaktadır. Yine idarenin cevap verme yükümlülüğündeki bir yetersizliğinin, başvuranın sorumluluğu olarak kabul edilmesinin yanlış olacağı değerlendirilmektedir.

83 KDK Dostane Çözüm Kararı, Başvuru No: 2022/3285, Karar Tarihi: 01.04.2022.

84 20.08.2022 tarihli 2022/11955 Numaralı Başvuru.

85 Söz konusu kişi KDK nezdinde 4 başvuru yapmış olup 4'ü de neticelenmiştir.

86 Dilekçe Komisyonunca kıyılardaki haksız kullanımların incelenmesi için hazırlatılan İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığının raporunda; "...Kıyı Kanunu'nu fiilen uygulanamamakta, pozitif statü hakkı olan kıyıda faydalanma hakkı vatandaşlara kullandırılmamaktadır... Vatandaşlar tarafından yapılan CİMER başvuruları sonucu etkili işlemler tesis edilmemektedir. Kıyı Kanunu'nun 15'inci maddesi ile verilen yetkiyi kullanmak için vali ve kaymakamlar olağanüstü gayret göstermekte ancak sonuç elde edememektedirler." denilerek, idarenin çözüm üretmediği belirtilmiştir. *TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli*, Cetvel No: 54, D. 27, YY. 4, K.T. 29.3.2021, K.N. 8520.

Yukarıda örneklerde görüldüğü üzere, uygulamadaki önemli bir husus da KDK'nın kimi başvurularda idari başvuru şartı karşılanmasına rağmen, (elektronik ortamda alınan cevabın yetersizliği, idarenin cevabının muğlak olduğu, dilekçenin bir kez de KDK tarafından gönderildiğinde idareden daha nitelikli cevap alınacağı, idarenin işlemini gözden geçirmesine tekrar fırsat sunarak daha hızlı yol alınacağı, dostane çözüme fırsat tanınacağı vb.⁸⁷) Kanun'da belirtilmeyen -ve bir hakkın önünü kesen- saik ve amaçlarla gönderme kararı verebilmesidir.⁸⁸

2.4. Menfaat Bağı Kriterinin Aranması

Kanun'da açıkça belirtilmemekle birlikte, Yönetmelik (m.7, 19) düzenlemeyle incelenbilirlik kriterleri arasında menfaat ihlalinin varlığı da bir şart olarak düzenlenmiştir. Kurumun -yukarıda örnek ikinci olayda görüldüğü gibi- yargı içtihatlarını esas alarak genişletici bir yorumla menfaat ihlalinin “meşru, kişisel ve güncel” olmasını da gözettiği anlaşılmaktadır.⁸⁹

Anayasa'da siyasi başvuru hakkı kapsamında, kişilere, “kendilerinin dışında kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri de yöneltebilecekleri” bir hak olarak belirtilmiş (m.74/1); bunun yanında bu hak kapsamındaki dilekçelerden ancak “kendileriyle ilgili olanlarına ilişkin (başvuru yapılan) muhatabına cevap verme yükümlülüğü” (m. 74/2) getirilmiştir.⁹⁰ Uygulama kanunu olan 3071 sayılı Dilekçe Hakkının

87 KDK Yıllık Raporunda “... gönderme kararlarının idareyi... tekrar düşünmeye yönelterek bir anlamda ihtilafın idare tarafından giderilmesine zemin hazırladığı görülmektedir... Bu yönleriyle adalete hızlı erişimi sağlayan... söz konusu karar türleri...” denilmiştir. *KDK 2020 Yıllık Raporu*, s. 105.

88 KDK'ca tavsiye ve red kararları web sayfasında yayımlanmakta, incelenemezlik ve gönderme kararları içerikleri ile idarelerin cevapları üçüncü kişilere açık yayımlanmamaktadır. Yine gönderme kararlarının ne oranda daha önce idari başvuru yapılmış başvurulara ilişkin verildiğine dair bir istatistiki veriye ulaşılamamıştır. Kurum arşivinde örneklem dosyalar üzerinden incelenemezlik kararına konu dosyaları inceleme girişimimiz ise Kurumca kabul görmemiştir. Dolayısıyla söz konusu tespite, şifahi sohbetler ve ulaşılabilen bazı kişisel dosyalar üzerinden ulaşılmıştır.

89 Kurumun kararlarında menfaat ihlalinin nasıl açıklanması gerektiğini şöyle açıklamıştır: “Menfaatin meşru olması, idari işlem veya eylemin pozitif hukuk kurallarına (yasa, tüzük, yönetmelik vb.) ve hukukun genel ilkelerine uygun olmasını; menfaatin kişisel olması, tesis edilen veya tesis edilmesi talep edilen idari işlem ya da eylemin kişi üzerinde etki doğuracak olmasını ve idarenin işlemi/eylemi/tutum ve/veya davranışı ile kişi arasında kurulan ciddi ve makul bağı; menfaatin güncel olması ise, ciddi ve makul menfaat ilgisinin hâlihazırda devam etmesini ifade etmektedir.” KDK Gönderme Kararı, Başvuru No: 2020/71339 Karar Tarihi: 02.07.2020.

90 Ayrıntılı değerlendirme ile “siyasi başvuru” ve “siyasi bir hak” nitelemesi için bkz. Aktaş, “Mükerrer Dilekçelerin İncelenmesinde ...”, s. 172-713; AYMK E. 1986/15, K. 1987/1, K.T., 6.1.1987, *Resmî Gazete*, Sayı: 19594, Tarih: 4.10.1987; Ali Fuat Başgil,

Kullanılmasına Dair Kanun'da ise bir ayrıma gidilmeksizin, kamu ile ilgili başvurulara da cevap verileceği belirtilmiştir. Bu itibarla, kişilerin kendileriyle ilgili olmadığı için menfaatlerini ihlal etmeyen ancak kamu ile ilgili bir yanlışlığı veya öneriyi sunabilmeleri, başvuru hakkının varlığında gözetilen bir husustur. Yine ne Anayasa'da ne de Kanun'da KDK'ya başvuruda başvuran açısından menfaat bağı aranmasına dair bir kısıt düzenlenmemiştir. Dolayısıyla başvuruda menfaat ihlalinin varlığını şart koşan Yönetmelik hükmünün (m.7, 19) anayasal/kanuni çerçeveye aykırılığı ileri sürülebilir.⁹¹

Bunun yanında, başvurunun; insan hakları, temel hak ve özgürlükler, kadın hakları, çocuk hakları gibi kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik olması hâlinde menfaat ihlali şartının aranmayacağı Yönetmelik'te açıkça belirtilmiştir. (m.7) Bu istisna ile yukarıda belirtilen zorlamanın telafi edilmeye çalışıldığı ve bu şekilde anayasal kapsamın içinde kalınmaya çalışıldığı söylenebilir.

Hukuka aykırı bir işlemin kişi ile menfaat ilişkisi kurulmaması nedeniyle inceleme dışı bırakılması, bu işlemlerin kalıcılık kazanmasına sebebiyet verebilir. Böyle bir durum Kurumun temel işlevinin eksik yerine getirmesi anlamına gelecektir. İdarenin hukuka aykırı işlemlerinin denetlenmemesinden doğan sakıncalar, herkese şikâyet başvurusunda bulunma hakkı tanınmasının yaratacağı sıkıntılardan daha önemlidir.⁹²

Resen inceleyebilme talebini gündeme getiren⁹³ ve TBMM adına (siyasi) denetim işlevi üstlendiği söylenebilen bir Kurum için menfaat ihlali oluşmamış -ve belirtilen istisnanın dışında kalan- başvurular için en azından "takdirence inceleme" usulünün varlığının gözetilmesi anayasal kapsam dâhilinde daha savunulabilir gözükmektedir.⁹⁴ Bu şekilde güncel ve kişisel menfaat ihlali içermeyen kimi ciddi başvuruların içeriklerinin de denetçilerce değerlendirilmesinin ve önemine göre takibe konu edilmesinin yolu açılmış olacaktır.

Vatandaşların Büyük Millet Meclisine Müracaat Hakkı, Yeni Cezaevi Matbaası, Ankara, 1944, s. 2, 7; Armağan, *Dilekçe Hakkı ve...*, s. 46-7.

91 Öneri için bkz. Kağıtçıoğlu, "Kamu Denetçiliği Kurumunu...", s. 497.

92 Özdemir, *Kamu Denetçiliği Kurumunun İşlevi...*, s. 147-50.

93 *2020 Yılı Kamu Denetçiliği Kurumu Raporu Hakkında (...) Karma Komisyon Raporu*, s. 85.

94 TBMM adına denetim görevi yürütüldüğüne dair Kurum açıklaması için bkz. *6. Yılında Ombudsmanlığın...*s. 13, 262; *KDK 2019 Yıllık Raporu*, s. 467; Kurumun, siyasi başvuru hakkının bir yansıması olarak görev üstlendiği yaklaşımı için bkz. Aktaş, "Mükerrer Dilekçelerin İncelenmesinde ...", s. 191-3.

2.5. İncelenemezlik Kararlarının Çokluğunun Dilekçe Hakkı Üzerinde Taşındığı Riskler

KDK yıllıklarında gönderme kararı alanların ne kadarının tekrar Kuruma başvuru yaptığına ilişkin bir istatistiğe rastlanılmamıştır. Bununla birlikte gönderme kararı üzerine çözüme kavuşan dosya sayısı, 2018’de 582, 2019’da 1100 ve 2020’de ise 1059 olarak açıklanmıştır. Gönderme kararı sayısının 2018’de 4812, 2019’da 8112, 2020’de 8555 olduğu düşünüldüğünde bu karar üzerine uyuşmazlığın sonlanması oranı ve/veya başvuranın olumlu cevap alma oranı %13 civarındadır.⁹⁵

Her ne kadar dilekçenin ilgili idareye gönderilmesini içeren gönderme (incelenemezlik) kararlarında, idarenin vereceği cevap yetersiz bulunursa KDK’ya tekrar başvuruda bulunabileceği belirtilse de, çoğu başvuru bu kararı, girişiminin artık sonuçsuz kaldığı şeklinde yorumlamakta, yığınla düşerek süreci takip edememekte ve bazen de hak arama azmini kaybetmektedir. Neticede bir hakkın gereği olarak KDK’nın inceleme işlevinde kayıplar yaşanmaktadır.⁹⁶

KDK’nın kategorileri (yani denetçileri) arasındaki karar verme türü oranlarındaki önemli farklılıklar, yine yıllara göre bu oranlardaki dalgalanmalar, başta dilekçelerin kabul edilmesi olmak üzere içtihatların ve ortak aklın geliştirilmesinde birlikteliğin sağlanmadığını göstermektedir.⁹⁷ Örneğin; Kurumun 2018 yılında dilekçeler hakkında verdiği kararların %31’i gönderme kararı iken bu oran 2019 yılında %41 olmuştur. 2020 yılında Kamu Denetçisi Fatma Benli tarafından incelenen başvuruların %26’sı hakkında gönderme kararı verilmişken, C. Özlem Tunçak tarafından %61 oranında gönderme kararı verilmiştir. Yine, Kamu Denetçisi C. Özlem Tunçak tarafından 2019 yılında gönderme kararı verilme oranı %46 iken bu oran 2020 yılında %61 olmuştur.⁹⁸ Bu farklılık aynı zamanda, kamu denetçilerince dilekçelerin kabul edilmesinde bir takdir alanının varlığına da işaret etmektedir.

95 *KDK 2020 Yıllık Raporu*, s. 96.

96 İncelenemezlik kararlarının çokluğunun Kurumun arabuluculuk, adaletin tesis edilmesi, içtihat oluşturma gibi görevlerini yerine getirmesini zorlaştırdığı açıklaması için bkz. Yılmaz-Akdemir, “Ombudsmanlık Kurumunun Etkinliğinin...”, s. 46-7. Bilgi edinme talebine KDK tarafından verilen cevapta, gönderme kararı alanların ne kadarının Kuruma tekrar başvuru yaptığına ilişkin bir istatistik verisinin henüz üretilmediği belirtilmiştir. KDK’nın 01.11.2021 tarihli ve 2616 sayılı bilgi edinme cevabı; Kurum nezdindeki tarafımızca yapılan görüşmede verilen şifahi bilgilendirmeden ve kişisel gözlemlerden tekrar başvuru oranının oldukça düşük olduğu (%20’nin biraz üzerinde olabileceği) tahmin edilmektedir.

97 a.k., s. 41-3.

98 *KDK 2020 Yıllık Raporu*, s. 81-82; *KDK 2019 Yıllık Raporu*, s. 104-7.

KDK'ya başvurunun bir hak olması ve bunların incelenmesinin kanuni görev olması karşısında, kamu denetçilerinin idari başvuru yollarının tüketilmesi şartını katı yorumlamamaları, Kanun'da gözetilmeyen saik ve gerekçelerle gönderme kararı vermemeleri, bu tür dosyaların esasına girip gerekli değerlendirmeyi yapmaları önem arz etmektedir.

Hak arama kurumlarının ve adli makamların görev alanının ve etkinliğinin başvuruların gelmesiyle paralel olduğu bir gerçektir. Bu kurumlara başvuruların gelmemesi veya gündemlerinden çıkması, kurumların görev alanlarının sınırlandırılmasıyla eş değer sonuç doğuracaktır. Kanun koyucunun Kurumun görev alanının genişliği hususunda gözettiği hassasiyetinin, KDK'nın dilekçelerin kabulündeki uygulamasıyla karşılık bulmadığı, Kurumun bir ölçüde kendi görev alanını sınırladığı söylenebilir.

3. KDK KARARLARININ YARGI ORGANI NEZDİNDE İPTALİ İSTENEBİLİR Mİ?

3.1. Yargı Organının Yaklaşımı Üzerine Bir Tartışma

Kurumun kararlarının tavsiye niteliğinde olduğu ve idare adına alınan icrai işlem niteliği taşımadığı düşünüldüğünde, red ve/veya tavsiye kararlarına karşı dava açıp sonuç alınması mümkün gözükmemektedir.⁹⁹

Kurumun esasa ilişkin kararları için yapılabilen bu değerlendirme “incelenemezlik kararları” için tartışmaya daha açık özellik arz etmektedir. Konuya ilişkin Danıştay 10. Dairesinin bir kararı dikkat çekmiştir:

“...her ne kadar davalı idarece, davacının şikâyetle konu talebi hakkında devam eden bir yargılama olmadığı halde, talep hakkında devam eden yargılama olduğu gerekçesiyle incelenemezlik kararı verilmiş ise de; Kamu Denetçiliği Kurumu'na yapılan başvuruların dava açma süresini durdurduğu ve Kurumun vereceği karar üzerine duran dava açma süresinin yeniden işleyeceği, ilgililerin idarenin işlem ve eylemlerine karşı dava açma haklarının devam ettiği, Kurumun vereceği kararların idarenin işlem ve eylemlerine karşı önerilerde bulunma niteliğinde olduğu, ayrıca bir yaptırıma sahip olmadığı, yine davacının hukuki durumunda değişiklik meydana getiren kesin ve icraî bir vasfı da bulunmadığı dikkate alındığında, İdare Mahkemesince verilen (davanın incelenmeksizin reddi yolundaki) kararda hukuki isabetsizlik bulunmadığı sonucuna ulaşılmaktadır.”¹⁰⁰

99 Aynı yönde görüş için bkz. Kaplan, “Kamu Denetçiliği Kurumu Tarafından...”, s. 100; Kağıtçıoğlu, “Kamu Denetçiliği Kurumunu...”, s. 498. Tavsiye kararları için dava açılmaz görüşü için bkz. Özdemir, *Kamu Denetçiliği Kurumunun İşlevi...*, s. 136.

100 DK (Danıştay Kararı) (10. Dairesi), E. 2014/843, K. 2016/222, K.T. 18.01.2016. Benzer

Söz konusu karara ilişkin karşı oy gerekçesi ise şu şekildedir:

“Anayasa’nın... 74’üncü maddesinin üçüncü fıkrasında, herkesin... kamu denetçisine başvurma hakkına sahip olduğu; dördüncü fıkrasında ise, KDK’nın idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceleyeceği kurala bağlanmıştır.

KDK tarafından, yapılan başvurular üzerine verilen kararların tavsiye niteliğinde olduğu, ayrıca bir yaptırım gücü olmadığı, dolayısıyla bu kararların iptal davasına konu olamayacağı açık olmakla birlikte, dava konusu uyuşmazlıkta olduğu gibi başvuruların esasına girilmeden bazı usulî gerekçelerle incelenemezlik kararı verilmiş ise, bu kararların iptali istemiyle açılan davaların esasına girilerek, başvurunun gerekli şartları taşıyıp taşımadığı açısından değerlendirilmesi ve buna göre bir karar verilmesi gerekmektedir. Aksi durum, Anayasa ile tanınan kamu denetçisine başvurma hakkının, dolayısıyla hak arama hürriyetinin hukuka uygun olmayan nedenlerle engellenmesi sonucunu meydana getirmektedir.”¹⁰¹

Danıştay 2. Dairesi; menfaat bağı olmadığı gerekçesiyle verilen bir incelenemezlik kararı sebebiyle kamu denetçisi hakkında Kamu Görevlileri Etik Kuruluna (KGEK) yapılan başvuru üzerine Etik Kurulunun verdiği incelenemezlik kararının iptali için açılan davada, (davalı) idarenin “kamu denetçisinin kararlarına karşı itiraz, şikâyet vb. yol öngörülmediği” şeklindeki açıklamasını uygun görmeyerek, Etik Kurulunun kamu denetçisinin eylemini incelememe işleminin iptali yönündeki mahkeme kararını onaylamıştır.¹⁰²

KDK’nın dolaylı olarak tarafı olduğu bu karar, Etik Kurulu işlemlerinin de tavsiye nitelikli olduğu düşünüldüğünde,¹⁰³ yukarıda belirtilen Danıştay 10. Dairesi kararından farklı bir bakış açısını yansıtmıştır. AYM’nin bir kararı¹⁰⁴ ile Da-

yönde DK (10. Dairesi), E. 2014/842, K. 2016/223 K.T. 18.01.2016.

101 a.k.

102 DK (2. Dairesi), E. 2016/15981, K. 2019/2083, K.T. 16.04.2019.

103 Dikkat çekici bir husus da, yargısal başvuru yolunun varlığını zımnen kabul eden “Ancak, Kurul kararlarının yargı tarafından iptali halinde Kurul, yargı kararını yerine getirir...” şeklindeki Kanun’un 5’inci maddesinin üçüncü fıkrası Anayasa Mahkemesinin kararıyla iptal edilmiş; bununla birlikte, Etik Kurulu kararlarına karşı idari dava yolunun açık olduğunun Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 39’uncu maddesinde belirtilmiş olmasıdır.

104 “(Danıştay 5. Dairesi) kararında ... tespit niteliğindeki Kurul kararlarının idari davaya konu olabilecek icrai işlem niteliğini taşıyamaması... ileri sürülmüştür.” “...İdare hukukunda ilgilinin hukuki menfaatini etkileyenler hariç olmak üzere hiçbir hukuki etkiye sahip olmayan tespit edici işlemlere karşı dava açılmayacağı kabul edilmektedir. Etik Kurul’un tespit niteliğindeki kararlarının, insan onuru ve kişilik hakkı üzerindeki etkisi ve Yasa’nın iptali istenilen 5’inci maddesinin üçüncü fıkrasının son cümlesindeki “Ancak, Kurul kararlarının yargı tarafından iptali halinde Kurul, yargı kararını yerine getirir ve Resmi Gazetede yayımlar.” hükmü, birlikte değerlendirildiğinde Etik Kurul kararlarının yargı

nıstay'ın istikrarlı içtihatlarına göre birer tespit ve tavsiye kararı niteliğinde olan KGEK'nin kararları, 'insan onuru ve kişilik hakkı üzerindeki etkisi' dikkate alınarak yargı denetimine tabidir. Burada üst yargı organlarının, yargılama makamlarının davayı kabuldeki klasik yaklaşımın ötesine geçerek, tavsiye niteliği arz etse bile kişinin üzerindeki olumsuz etkiyi yani kişinin manevi varlığı üzerindeki etkiyi de icrâlik kapsamında değerlendirdiği görülmektedir.

Yargı makamlarının KGEK kararları için bu yaklaşımının benzer mahiyette görev üstlenen KDK kararları için de emsal alınabilmesi tartışılmaya değer görülmektedir.

Bir kere KDK da -genel görevli- olarak KGEK gibi iyi yönetim anlayışı içinde etik ilkeleri de gözeterek karar verebilmektedir. Burada KGEK'nın kararlarında, esas olarak kişinin davranışlarının değerlendirildiği ve kişiye yönelik karar verildiği, dolayısıyla verilen kararın etkisinin doğrudan kişi üzerinde olduğu, bu yönüyle KDK kararlarından farklılık arz ettiği söylenebilir. KDK kararlarında, idari işleyişte kusur veya etik ihlal, kamu personelinin bir davranışından ve/veya tutumundan kaynaklansa bile idareye yönelik bir öneri ya da bir edim yer almaktadır. Bununla birlikte -bezdiri yapan bir amirden¹⁰⁵ veya işkence yapan bir memurdan şikâyetinde olduğu gibi- özellikle idari kusurun veya etik ihlalin memurun tutum ve davranışından kaynaklandığı durumlarda KDK'nın yapacağı aleyhe tespit ve değerlendirmenin doğrudan idarenin üzerinde, dolaylı olarak da kamu görevlisinin manevi şahsiyeti üzerinde etki bırakacağı da açıktır.

Bu yaklaşımdan yola çıkarak KDK'ya yaptığı başvurusuna ret kararı alan veya bu karardan tatmin olmayan başvuranın, uyuşmazlığın esas konusunu oluşturan işlemin iptalini istemek varken kamu denetçisinin kararına karşı dava açması anlamlı değildir. Tabii işlemin hukukiliğinin değerlendirilmesi bakımından yapılabilecek bu tespitin -sadece KDK'nın görev alanında olduğu için- işlemin yerindeliğinin (ve etikliğinin) değerlendirilmesi bakımından farklılaşacağı söylenebilir. Yine başvuru idari yargıda dava konusu olamayacak bir tutum ve davranış ile ilgili ise kamu denetçisi kararının yargılama konusu yapılmasında kişinin menfaatinin olacağı söylenebilir.

Başvuran açısından söylenebilecek bu çıkarımı, KDK tarafından aleyhine tavsiye kararı verilen idare ve kamu görevlisi hakkında da ileri sürmek kolay değildir. Tavsiye kararındaki değerlendirmeden manevi şahsiyeti veya kurumsal kimliği olumsuz etkilenen idare veya kamu görevlisinin mahkemeye giderek aklanması anlaşılabilir görülmektedir. Bununla birlikte karşıt bir görüş olarak "idare aleyhi-

denetimine tabi olduğunda kuşku bulunmamaktadır." AYMK, E. 2007/98, K. 2010/33, K.T. 4.2.2010, *Resmî Gazete*, Sayı: 27585, Tarih: 18.5.2010.

105 Örnek karar için bkz. *KDK 2020 Yıllık Raporu*, s. 361- 362.

ne alınan karar tavsiyedir, idare bunu uygulamasına konu etmeyebilir, olası etkiyi göğüsleyebilecek güce sahiptir; dolayısıyla idare için bir menfaat ihlali yoktur.” denilerek idare adına dava açma menfaatinin bulunmadığı da ileri sürülebilir.¹⁰⁶

Diğer bir husus olarak ifade edelim ki, mahkemede bir idari işlemin iptal edilmesi için tek başına ‘KDK’nın tavsiye kararına’ dayanmak yeterli görülmeyebilir. Çünkü tavsiye kararları bir davanın lehe sonuçlanması için kesin delil niteliğinde değildir. Tabii mahkemenin, KDK kararlarındaki tavsiyeyi ve olguları takdiri bir delil olarak başka delillerle birlikte değerlendirmesine esas yapması her zaman mümkündür.

3.2. İncelenemezlik Kararlarının Yargısal Denetimi

Kurumun ‘esasa ilişkin kararları kapsamında’ yaptığımız bu analiz, ‘incelenemezlik kararları’ için farklılık arz etmektedir.

KDK’ya başvuru anayasal bir hak olup bu hakkın kullanılması, başvuruyu inceleme görev ve sorumluluğunu Kuruma vermektedir. Yasada belirtilen şartlara uygun yapılan bir başvurunun incelenemezlik kararına konu edilmesi, söz konusu hakkın akim bırakılması ve kanuni bir görevin ihmali anlamına da gelebilecektir. Kanun kamu denetçisine usulüne uygun yapılmış bir başvuruyu inceleme hususunda bir takdir alanı bırakmamıştır. Söz konusu hakkın kullanılmasıyla, bir talebe ilişkin sadece karar almak değil, konunun araştırılması ve incelenmesi süreçlerinden, yani bir kamu (denetimi) hizmetinden yararlanılması da gözetilmiştir. Şartları oluşmadan verilen bir incelenemezlik kararı, bir hakkın engellenmesi, söz konusu denetim sürecinin başlatılmaması ve hizmetin sunulmaması bakımından ‘kesin ve icrai’ özellik taşımaktadır.¹⁰⁷ Aksi halde Kurumun tercihine göre başvurunun kabulü ve hizmetten yararlanılması söz konusu olacaktır ki bu Kanun’da gözetilmeyen sonuçlar doğurur.

KDK’ya başvuru hakkının, TBMM’ye ve idareye başvuru hakkından ‘bağımsız bir hak olması’ hasebiyle diğer hak arama yollarının açık olduğundan bahisle bu hakkın gereklerinin ihmal edilebileceği anlamında bir değerlendirme de isabetli değildir.

Yine Kurumun kararlarına yasama işlemi veya yargısal işlem niteliği atfedip yargısal bağımsızlığa tabi tutmak da mümkün değildir. Kurumun yasamaya bağlı ve/veya yasama adına görev yürütmesi, işlemlerinin idari nitelik taşımayacağı anlamına gelmez.¹⁰⁸ Örneğin TBMM adına görev yapan Sayıştay’ın kimi kararları

106 Özdemir, *Kamu Denetçiliği Kurumunun İşlevi...*, s. 159.

107 Benzer yönde değerlendirme için bkz. a.k., s. 135-138; Kağıtçıoğlu, “Kamu Denetçiliği Kurumunu...”, s. 498.

108 Kurum kararlarının idari nitelikte olduğu yaklaşımı için bkz. Kemal Gözler-Gürsel

idari iken kimi kararları da yargısal niteliktedir.¹⁰⁹ Dolayısıyla idari işlem niteliği arz eden incelenemezlik kararlarına karşı TBMM'ye (Ay. 74/1) veya yargıya başvuru hakkını kullanmak anayasal güvence altında birer yoldur.

Diğer yandan, kamu denetçisine hiçbir makam ve merciin görevleriyle ilgili tavsiye ve talimatta bulunamayacağına dair Kanun hükmünün (6328/m. 12), -bireysel başvuru yapılması durumunda- yargı ve yasama organına karşı da ileri sürülmesi mümkün değildir. Çünkü KDK kararına karşı başvuru yapılması durumunda TBMM ve mahkemeler anayasal bir görev yürütmektedir. Kurumun faaliyet raporlarının TBMM'de görüşülmesini düzenleyen 22'nci madde hükmü de dikkate alındığında Kanun'un sistematik yorumunun bu yaklaşımı desteklediği söylenebilir. Avrupa Ombudsmanının da belirttiği gibi kanunda, Meclisin Kurumun faaliyetlerini denetlemesi, değerlendirmesi, tavsiye ve öneride bulunması esastır.¹¹⁰ Belki söz konusu kuralı (m. 12) Kurumun karara bağlamadığı henüz değerlendirme aşamasındaki başvurular için gözetmek gerekir ki; bir davanın veya TBMM'ye başvurunun konusu olan başvurular Kurumun nihai kararlarına ilişkin olduğundan bu kapsamda değerlendirilemez.

Bu çerçevede belirtilen Kanun hükmünün (m. 12) başta yürütme makamları olmak üzere sendikalar gibi merciler ile basın organları gibi baskı odaklarına yönelik olduğu ve Kurumun henüz kararını vermediği aşama için geçerli olduğu söylenebilir.

Belirtilen nedenlerden dolayı olmalıdır ki yukarıda belirtilen KDK kararlarına karşı açılan davalarda da ne taraflar ne de mahkeme değerlendirmelerini bu yönde bir gerekçeye dayandırmamıştır.

Bugün için kamu denetçilerini bireysel başvuruların incelenmesine teşvik edecek, zorlayacak etkili bir takip mekanizması görülmemektedir. Bu durum Kurumu ataletle sürükleyebileceği gibi kimi baskı çevrelerinin telkin ve yönlendirmelerine karşı gündemini serbestçe oluşturabilmesi (başvuruları gündemine alıp,

Kaplan, İdare Hukuku Dersleri, Ekin Yayınevi, 2018, s. 743. KDK'nın TBMM adına siyasi denetimin bir parçası olarak faaliyet gösterdiği yaklaşımı için bkz. Aktaş, "Mükerrer Dilekçelerin İncelenmesi...", s. 191-196. Kurumun Parlamento adına görev yürüttüğüne dair açıklama için bkz. Saadettin Kalkan, 6. Yılında Ombudsmanlığın Dünü, Bugünü, Yarını Sempozyumu Raporu, (Ed.: Oğuzhan Erdoğan), KDK Yayınları, 2019, s. 262.

109 Sayıştay'ın, TBMM adına yaptığı, kamu idarelerinin gelir, gider ve malları denetleme görevi, idari nitelikte olup, yasama işlemi niteliği taşımaz. Sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ise Sayıştay'ın yargısal görevidir. Metin Günday, İdare Hukuku, İmaj Yayınları, 9. Baskı, 2004, s. 383-5.

110 Zehra Odyakmaz-Oğuzhan Güzel, "Kamu Başdenetçisi ve Kamu Denetçileri Hakkında Disiplin Soruşturması Açılması Usulü", *TBB Dergisi*, S.113, s. 158. Makalede ayrıca ombudsmanla Meclis arasındaki güçlü diyalogun Avrupa'da çok yaygın olduğu ve Kurumun faaliyetlerini destekleyici etki oluşturduğu tespiti de belirtilmiştir. a.k., s. 158.

inceleyebilmesi) hususunda önemli bir destekten yoksun bırakabilir. Dolayısıyla incelenemezlik kararlarına karşı yargı yolunun açıklığı hususunda tereddütleri gideren bir kanuni düzenleme, en başta Kurum için önemli bir kazanım olacaktır.¹¹¹

4. KDK KARARLARININ TBMM'YE BAŞVURU ÜZERİNE İNCELENMESİ

Yukarıda belirtildiği üzere Kurum kararları idari nitelikte olup TBMM'ye (siyasi-teşrii-yasama) başvurunun konusunu oluşturabilmektedir. Bu aynı zamanda Kurumun Meclise bağlı olmasının ve kuruluşunda Meclisin bu alandaki görevlerini üstlenmesi amacının ön planda olmasının bir gereğidir. İlgili kanun hükümlerine ve Meclis görüşmelerine bakıldığında, kanun koyucunun, Meclise dayanarak ve ondan alacağı güçle bu Kurumun etkinliğinin artırılmasını ve Meclisin dilekçeler üzerindeki görevinin bir ihtisas kurumu aracılığıyla yürütülmesini arzuladığı belirtilebilir.¹¹²

Bu anayasal ilişkiden dolayı KDK; -Kanun'un 22'nci maddesine göre yıllık raporlarının görüşülmesi kapsamında- kimi uygulanmayan kararlarını TBMM'ye taşımakta ve bu dosyalar/kararlar Karma Komisyonunda görüşülmektedir. Teamülle oluşan bu uygulamada Komisyon, KDK'ca gündemine taşınan başvuruların önce değerlendirmesini yapmakta ve akabinde ilgili idarelerin neden KDK kararlarını uygulamadığının takibini ve sorgulamasını yapmaktadır.¹¹³

Komisyonun söz konusu teamülünün, KDK'nın incelenemezlik kararlarını kapsamadığı anlaşılmaktadır. Yani genel istatistikler üzerinden yapılan değerlendirmelerin dışında, Karma Komisyonun, KDK'nın incelenemezlik kararlarının yerindeliğini dosyalar üzerinden değerlendiren bir teamülü henüz gelişmemiştir.

Diğer yandan KDK'nın kimi kararlarına dair bireysel şikâyet başvurularının TBMM'ye (Dilekçe Komisyonuna veya İnsan Haklarını İnceleme Komisyonuna) yapıldığı da görülmektedir. Söz konusu başvurular KDK'nın gerekli incelemeyi yapmadığı, doğru kararı vermediği konusunda olabildiği¹¹⁴ gibi KDK'nın kararı-

111 Kurumun incelenemezlik kararına karşı olası yargıya başvurunun, Kuruma başvuru üzerine dava açma süresinin durmasına etkisi, kanuni düzenleme boyutunda ayrıca değerlendirilmesi gereken bir konudur.

112 Aktaş, "Mükerrer Dilekçelerin İncelenmesinde...", s.196.

113 TBMM ile KDK arasında ilişki ve işbölümünün yapılabiliğine ve Kurum raporlarının TBMM'de görüşülmesine dair bkz. a.k., s. 191-202.

114 2021 yılında, kamu denetçisinin verdiği karara itiraz mahiyetinde Dilekçe Komisyonuna yapılan şikâyet başvurusuna Komisyon Başkanlık Divanının usulen redde dair kararlar için bkz. *TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli*, Cetvel No: 63, D. 27, YY. 5, K.T. 18.11.2021, K.N. 10208; *TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli*, Cetvel No: 63, D. 27, YY. 5, K.T. 8.10.2021, K.N. 9919; *TBMM Dilekçe*

nın ilgili idarece uygulanmadığı konusunda da olabilmektedir.¹¹⁵

TBMM Dilekçe Komisyonunun bu başvuruları usulden reddettiği görülmektedir.¹¹⁶ Hâlbuki söz konusu başvuruların esastan incelenmesi, tavsiye kararlarının uygulanması bakımından KDK'ya güç katacağı gibi Kurumun incelenemezlik kararlarındaki tutumunun anlaşılmasına da katkı sağlayacaktır.¹¹⁷ En azından -aşağıdaki 3 örnekte görüldüğü gibi- Dilekçe Komisyonunun kararını vermeden KDK ve/veya ilgili idareden açıklama istemesi bile anlamlı bir katkı olacaktır.¹¹⁸

Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli, Cetvel No: 61, D. 27, YY. 5, K.T. 8.10.2021, K.N. 9969; *TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli*, Cetvel No: 57, D. 27, YY. 4, K.T. 28.5.2021, K.N. 9185; *TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli*, Cetvel No: 54, D. 27, YY. 4, K.T. 30.4.2021, K.N. 9050; *TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli*, Cetvel No: 54, D. 27, YY. 4, K.T. 29.3.2021, K.N. 8628; *TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli*, Cetvel No: 52, D. 27, YY. 4, K.T. 1.2.2021, K.N. 7922. 2020 yılında Dilekçe Komisyonuna KDK kararına itiraz mahiyetinde 9 şikâyet başvurusu yapılmış ve bu başvurular usulen reddedilmiştir. TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığının 31.1.2022 tarihli ve 095629 sayılı Bilgi Edinme Cevabı; *TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli*, Cetvel No: 40 ila 51, D.27, YY. 3-4, K.T. 16.1.2020 ila 25.12.2020.

- 115 2021 yılında, lehine verilen KDK tavsiye kararının idarece uygulanmadığına dair Dilekçe Komisyonuna yapılan başvurulara verilen Komisyon Başkanlık Divanının usulen redde dair kararları için bkz. *TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli*, Cetvel No: 66, D. 27, YY. 5, K.T. 6.1.2022, K.N. 10586; *TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli*, Cetvel No: 66, D. 27, YY. 5, K.T. 8.10.2021, K.N. 9847; *TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli*, Cetvel No: 61, D. 27, YY. 5, K.T. 8.10.2021, K.N. 9902; *TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli*, Cetvel No: 61, D. 27, YY. 5, K.T. 8.10.2021, K.N. 10000; *TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli*, Cetvel No: 60, D. 27, YY. 5, K.T. 7.10.2021, K.N. 9658. 2020 yılında KDK'nın tavsiye kararının uygulanmadığı şikâyetini içeren 5 başvuru yapılmış, bu başvurular da usulen reddedilmiştir. *TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli*, Cetvel No: 40 ila 51, D.27, YY. 3-4, K.T. 16.1.2020 ila 25.12.2020. Yine, Dilekçe Komisyonu karar cetvellerinde, doğrudan KDK'ya şikâyet etmemekle birlikte daha önce KDK'ya başvurduğu ve tatmin edici cevap alamadığı için bu defa Meclise yapılan birçok başvurunun olduğu görülmektedir.
- 116 Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanının kimi kararlarında, KDK'nın yıllık raporlarının Karma Komisyonca görüşüldüğü için ayrıca tek tek dosya bazında KDK işlemlerinin denetlemediği belirtilmiştir. *TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli*, Cetvel No: 41, D. 27, YY. 3, K.T. 14.2.2020, Karar No: 5523.
- 117 Aynı yönde değerlendirme ve tartışma için bkz. Aktaş, "Mükerrer Dilekçelerin İncelenmesinde...", s. 182-3.
- 118 2021 yılında, KDK kararına karşı şikâyet başvurusu kapsamında Komisyonun KDK'dan açıklama istediği ve gelen açıklamayla yetinilip usulen red kararı verildiği Komisyon Başkanlık Divanı kararı için bkz. *TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli*, Cetvel No: 56, D. 27, YY. 4, K.T. 30.4.2021, K.N. 9038. 2021 yılında, KDK'nın tavsiye kararına uymayan idare hakkında şikâyet üzerine, ilgili idareden açıklama istendiği

Son olarak şunu önerebiliriz ki; kamu denetçisi özellikle ulusal politikaların oluşmasına katkı sağlayacak, TBMM'nin bilmesinde fayda gördüğü veya sorunların hallinde TBMM iradesine ihtiyaç duyduğu inceleme konularını, -karma komisyonun yanında- diğer görevli TBMM organlarının (Dilekçe Komisyonu, İnsan Hakları İnceleme Komisyonu vs.) gündemine taşıyabilmelidir. Diğer bir ifadeyle kamu denetçileri resen yasama başvurusu yapabilmelidir. Bu aynı zamanda Kurumun TBMM ile olan anayasal bağının da doğal bir sonucudur.¹¹⁹ Zannımızca yeni bir kanuni düzenleme yapılmadan yukarıda belirtilen teamülün devamı olarak uygulama geliştirilebilir.¹²⁰ Bu şekilde kamu denetçisinin çalışmalarının TBMM Genel Kurulunun gündemine bile taşınabilmesinin (TBMM İçtüzüğü m. 119-120) yolu açılacaktır ki, bu durum kamu denetçisinin önerilerinin idare karşısında etkinliğini artıracaktır.

5. ÇALIŞMA KÜLTÜRÜNÜN GELİŞTİRİLMESİ ÜZERİNE

Çalışma kültürünün tesisi ve geliştirilmesi, bir örgütün başarısında rol oynayan önemli bir etkidir. Sayın Çiçek'in de belirttiği gibi ülkemizde kuralların eksikliğinden çok bu kurallara uyma ve uygulama kültürünün eksikliği önemli bir sorundur ki; KDK Kanunu'nun uygulanması ve etkinlik kazanması için de bu durum geçerlidir.¹²¹ Bu bağlamda, bu bölümde Kurumun etkinliğinin artırılmasında çalışma kültürünün geliştirilmesine konu olabilecek hususlara ve önerilere yer verilmiştir.

5.1. Kamu Denetçilerince Dosyaların Doğrudan İncelenmesi ve İtiraz Başvurularının Değerlendirilmesi

Kanun'a göre Kuruma gelen şikâyetleri inceleme, araştırma ve idareye önerilerde bulunma görevi "Başdenetçi ve kamu denetçilerinin" yükümlülüğündedir

ve gelen açıklamayla yetinilip usulen red kararı verildiği Komisyon Başkanlık Divanı kararı için bkz. *TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli*, Cetvel No: 52, D. 27, YY. 4, K.T. 1.2.2021. K.N. 7929; *TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli*, Cetvel No: 52, D. 27, YY. 4, K.T. 1.2.2021. K.N. 7982.

119 Aynı yönde değerlendirme için bkz. Aktaş, "Kamu Denetçiliği Kurumunun...", s. 367.

120 Söz konusu uygulama mevzuat düzenlemesi olarak da şu şekilde tasarlanabilir; "Başdenetçi veya kamu denetçileri alınan tavsiye kararı doğrultusunda bir ay içerisinde ilgili kurumlara işlem tesis edilmeyen başvurulardan kamu yararı bakımından gerekli gördüklerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonunda veya İnsan Haklarını İnceleme Komisyonunda görüşülmesini bir raporla isteyebilir. Dilekçe Komisyonu ve İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu bu şekilde gelen başvuruları mevzuatlarındaki esas ve usullerine uygun olarak, öncelikle inceleyerek sonuçlandırır."

121 Cemil Çiçek, *6. Yılında Ombudsmanlığın Dünü, Bugünü, Yarını Sempozyumu Raporu*, (Ed.: Oğuzhan Erdoğan), KDK Yayınları, 2019, s. 108-10.

(m. 7). Uygulamada ağırlıklı olarak bu görevin uzman personelin eliyle/aracılığıyla/desteğiyle yürütüldüğü bilinmektedir. Yine uygulamada başvuru sahiplerinin incelemeyi yapan denetçilere (ve uzmanlara) sorunlarını doğrudan anlatabilmeleri, idare nezdinde konunun denetçilerce takibi, istisnai olarak (ancak özel girişimlerle) mümkün olmaktadır.¹²²

Etkin takibin yapılabilmesi ve içtihatların oluşturabilmesi için dosyaların (uzmanların sunumlarıyla birlikte) denetçilerce günlük toplantılarla incelenmesi ve değerlendirilmesi önem arz edecektir. Söz konusu toplantıların idarenin ve vatandaşın katılımıyla yapılması, bunun mutlak bir çalışma yöntemi olarak yürütülmesi, kamu denetçilerinin sorunlara nüfuzunu artıracaktır. Talep ve şikâyetleri yeterli inceleyemeyen bir mercinin akli ve vicdani kanaate sahip olması sınırlı kalacaktır. Adli süreçteki deneyim, uyumsuzluğun anlaşılmasında, tarafların meramlarını aktarmasında, doğrudan taraflarla müzakerenin (duruşmanın) önemli bir işlev gördüğünü göstermektedir. Sorunlarla, taleplerle birinci derecede yüz yüze gelemeyen, daha çok Kurumun EBYS'si üzerinden işlerini yürüten kamu denetçilerinin etkinliklerinde kayıpların oluşması öngörülebilir bir durumdur.

Kanun'da, kamu denetçilerinin görevlendirildikleri konu veya alanlarda tek başlarına çalışacağı ve önerilerini Başdenetçiye sunacakları belirtilmiştir. (m. 8) Bununla birlikte kamu denetçilerinin haftalık toplantılarla bazı başvuruları birlikte görüşmeleri önemli kazanımlar sağlayacaktır. Danıştay, Sayıştay gibi kurumlardaki müzakere kültürünün KDK nezdinde de geliştirilmesi yürütülen hizmetin de bir gereğidir. KDK'nın talep ve şikâyetlere ilişkin içtihatları geliştirebilmesi, kurumsal olarak ortak akla ulaşabilmesi için denetçilerin talep ve şikâyetlerle karşı karşıya gelmelerinin, katılımlı bir ortamda gerekli değerlendirmelerde bulunmalarının faydaları çok olacaktır. Birlikte çalışıldığında kurumsallık ön planda olacağından, bu çalışma yönteminin, kamu denetçilerini muhataplarına karşı 'şahsen' karşı karşıya getirmeyen daha güçlü bir konuma getireceği de söylenebilir.

Kurumun kararlarına ilişkin özel bir 'itirazı inceleme usulü' tanımlanmamıştır. Başvurusuna ilişkin verilen Kurum kararından tatmin olmayan başvuranın -örnek olay 2'de olduğu gibi- Kuruma itirazın yeni bir başvuru yapmasında ve talebinin tekrar değerlendirmesini istemesinde bir engel yoktur. Ancak özel bir inceleme usulü gözetilmediği için itiraz başvurusunun önceki kararı alan uzman ve/veya kamu denetçisince incelenerek, (Yönetmeliğin 19 ve 20'nci maddesine istinaden)

122 Genel uygulamaya göre, kişilerin dosya hakkında görüşme talepleri, dosyanın işlem süreçleri hakkında bilgi veren bir birim tarafından karşılanmakta, dosyayı inceleyen ve kararı veren/verecek kamu denetçisi ve uzmanlarla telefonla görüşme yapmak mümkün olmamaktadır. Örneğin, örnek olay 2 ve 4 kapsamındaki ilgili denetçi ve uzmanlarla başvuranın görüşme talebi karşılanamamış, ancak usul ve başvurunun hangi aşamada işlem gördüğü hakkında özel birim tarafından bilgi verilmiştir.

mükerrer başvuru değerlendirmesiyle incelenemezlik kararına konu edilmesi öngörülebilir bir neticedir. En azından, bir kamu denetçisinin kararına itiraz mahiyetindeki başvuruların, diğer kamu kamu denetçilerinin de katıldığı (haftalık) toplantıda kurul halinde değerlendirilmesi ve bu yönde bir teamül geliştirilmesi daha yerinde olacaktır. Herhalde kanun ve/veya yönetmelikle itiraz usulünün düzenlenmesi başvuranlar açısından yeni bir kazanım olacaktır.

5.2. Yetkilerin Kullanılması

Yukarıdaki örnek olay 3'te ve 4'te görüldüğü gibi Kurumun kimi başvurularda esastan inceleme yapılabilmesi için ihtiyaç duyduğu bilgi ve belgeleri, yetkilerini kullanarak temin etmek yerine, bu gerekliliği başvurudan beklediği veya idarenin salt açıklamasıyla yetindiği ve dosyayı esastan incelemesine almadığı anlaşılmaktadır.

Yıllar İtibarıyla Bilirkişi Görevlendirmesi Yapılan Şikâyet Başvuru Sayısı ¹²⁵						
	2017	2018	2019	2020	2021 (21.11.21)	Toplam
Bilirkişi Görevlendirmesi Yapılan Dosya Sayısı	65	204	121	109	107	606
Bilirkişi Sayısı	83	348	281	291	238	1.241

Tabloda görüldüğü üzere Kurumun son 5 yıllık dönemde, yıllık 125 civarında dosya için bilirkişi görevlendirdiği anlaşılmaktadır. Ayrıca -son 3 yıllık süreçte- yerinde incelemenin yılda 2'ser dosya için, tanık ve ilgili kişi dinlemenin ise bir dosya için başvurulmuş bir yöntem/yetki olduğu bilinmektedir.¹²⁴ Dolayısıyla bir yılda gelen tüm dosyaların yaklaşık %0,6'sı, esasına girilen dosyaların ise yaklaşık %2,5'i için bilirkişiye başvurulduğu, yerinde inceleme ve tanık/ilgili kişi dinlemenin ise istatistiğe bile girmeyecek oranda çok istisnai yapıldığı anlaşılmaktadır.

Bu istatistik karşısında uyuşmazlığı çözme işlevini üstlenen adli makamlarla kıyaslandığında, KDK'nın yetkilerini daha az kullandığı söylenebilir.¹²⁵ KDK'nın öncelikle bir denetim görevi yürüttüğü ve inceleme/soruşturma hizmetinin yürü-

123 KDK'nın 23.11.2021 tarihli bilgi edinme cevabı.

124 2018, 2019, 2020 yıllarında bir tanık veya ilgili kişinin bilgisine başvurulduğu, 2'ser yerinde inceleme yapıldığı bilgisi için bkz. KDK'nın 01.11.2021 tarihli ve 2616 sayılı bilgi edinme cevabı.

125 Bir karşılaştırma yapabilmek için Adalet Bakanlığında 2020 yılında ilk derece idare mahkemelerinde (veya örnek olarak takdir edilecek bir mahkemede) kaç dava için bilirkişi görevlendirildiği bilgisi talep edilmiş, ancak Bakanlık tarafından bilgi edinme talebine bir cevap verilmemiştir. Bkz. Adalet Bakanlığının 03.1.2022 tarihli bilgi edinme cevabı.

tülmesinde olguları aydınlatma gibi resen araştırma yapma gerekliliğinin daha ön plana çıktığı düşünüldüğünde bu tespit pekişmektedir.

Gerekli araştırma yöntemlerini yeterince kullanmayan bir denetim mercisinin sorunları aydınlatabilmesi ve gerekli değerlendirmede bulunabilmesi sınırlı kalacaktır. Delil elde etme yetkilerini resen kullanabilen Kurumun, teknik bilgi ve yerinde araştırma gerektiren dilekçe konularına dair bilirkişi tayini gibi yetkilerini kullanması olağan olmalıdır. Salt bu yöntemlerin kullanılması bile, bir denetimden beklenen idare nezdindeki oto kontrol gibi pek çok faydanın oluşmasını da sağlayacaktır.

5.3. Arabuluculuk Misyonunun ve Paydaşlarla İletişimin Geliştirilmesi

Mevzuattaki konumuna bakıldığında KDK'nın yaptığı faaliyetin tabiatı gereği -özellikle idare hukuku alanında- arabulucu işlevi de bulunmaktadır.¹²⁶ Başvurucu ve idari makamlarla doğrudan görüşme ortamının oluşturulması ise arabuluculuk hizmetinin bir gereğidir.

Kişiyile idare nezdinde uyuşmazlığı çözmeye, iddiaları aydınlatma ve denetleme işlevinin bir gereği de muhatapların yüz yüze ve/veya online dinlenilebilmesi ve konunun muhataplarının katılımıyla tekemmül ettirilmesidir.

Kanun'da (m. 8/3) "Kurum, faaliyetlerinde elektronik ortam ve iletişim araçlarının kullanılmasını gözetir." denilmek suretiyle çağın gelişen şartlarına uygun (ilerici) bir çalışma ilkesi benimsenmiştir. Anılan çalışma ilkesi etkin uygulanarak, başvuranlar, kamu idareleri ve sair paydaşlarla konuların ve alınan kararların takibi hususunda daha pratik ve süratli görüşmelerin yapılması, sürecin takibi yapılabilir.

Kurumun çalışmalarını ağırlıklı olarak klasik usulle -o da idare ile- yazışma yapmak suretiyle tekemmül ettirdiği, elektronik iletişim kanallarından yararlanmaya dair çalışma ilkesinin dış paydaşlara ilişkin çalışmalarda yeterli düzeyde kullanılmadığı bilinmektedir. Bu şekilde katılım, diyalektik ve şeffaflıktan elde edilebilecek faydaların geri planda kaldığı söylenebilir.

Bürokrasiye ulaşmada ve idari makamlar nezdinde işlerin takibinde makam denkliğinin ve sekreteryaya desteğinin etkisi büyüktür. Dosyaların takibinde KDK uzmanlarına sekreteryaya desteğinin sunulması, uzmanın yetersiz kaldığı durumlarda denetçilerce inisiyatifin üstlenilmesi, ülkemiz gerçekliğinde söz konusu

126 Aynı yönde görüş için bkz. Malkoç, 6. Yılında Ombudsmanlığın..., s. 299. Yıldırım, mevzuattaki durumlarını karşılaştırarak yaptığı değerlendirmede, ombudsmanlığın da idare hukuku alanında bir arabuluculuk kurumu olduğunun söylenebileceğini belirtmiştir (Yıldırım, *Arabuluculuk ve...*, s. 247).

hizmetin yürütülmesi için bir gerekliliktir.¹²⁷ TBMM çatısı altında milletvekili ofislerince fiili olarak yürütülen ombudsmanlık performansının, hakkaniyet ve kurumsallık temelinde KDK nezdinde sergilenememesinde bugün için geçerli bir sebep bulunmamaktadır.

5.4. Çalışanların Denetime Yönelik Motivasyonunun Geliştirilmesi

Kamu denetçisi ve uzmanların motivasyonlarını azaltacak bazı mesleki risklerin olduğu söylenebilir. Bu kapsamda, adli makamlarda da sıkça gözlemlendiği üzere, dosyayı tetkik eden uzmanların, dosyayı bir an önce sonuçlandırma arzusu, dosyanın esasına girmeden işlemleri bitirme arayışına neden olabilir. Kurum içinde terfi edilecek makamların bulunmaması Kurum uzmanlarının motivasyonlarını olumsuz etkileyebilir. Kamu denetçileri için söylenebilecek tekrar seçilebilme kaygısı, dosyaların incelenmesinde yaklaşımlarını olumsuz etkileyebilir.

Yine tavsiye niteliğindeki Kurum kararlarının idare nezdinde yeterince sonuç doğurmayacağı/uygulanmayacağı düşüncesi, kamu denetçisi ve uzmanların incelemelerinde motivasyonlarını azaltan diğer bir husus olarak görülebilir.

Hâlbuki kamu denetçiliğince sunulan hizmet sadece bir sonuç alma değildir. Kişiler öncelikle bir araştırma hizmetinden yararlanmaktadırlar. Sunulan hizmet ile olgu ve olayların aydınlatılması öncelikli bir faydadır. Sadece inceleme sürecinin işletilmesinin bile idare nezdinde, öz denetim süreçlerinin işletilmesi, başvuranın talebinin nitelikli bir ortamda değerlendirilmesine vesile olması gibi birçok olumlu etkisi vardır. Bugün idare içinde birer danışma/destekleme işlevini gören teftiş kurullarının etkinlikleri, raporlarının bağlayıcılığından değil saygınlığından ve doğru tespitleri içermesinden kaynaklanmaktadır.¹²⁸

Dolayısıyla tavsiye kararlarının uygulanıp/uygulanmayacağı öngörüsüne göre değil denetim süreçlerinin gerekliliklerinin yerine getirilmesi, olguların doğru bir şekilde aydınlatılması/ortaya konulması odaklı çalışılması önem arz etmektedir. Ülkemizde zaman zaman dilekçe hakkının gereklerinin bile karşılanmasında sorunlar yaşandığı bilinmektedir.¹²⁹ İdare makamları gelen öneri ve talepleri, idari

127 Kamu Denetçisi Akman'ın, Kurum uzmanlarının bürokrasiyle görüşmelerinde ve muhataplarının telefona çıkmalarında denklik tartışmasının yaşandığı, adli makamların taleplerinin karşılanmasında yaşanmayan sorunun Kurum çalışmalarında yaşandığı açıklaması için bkz. Akman, *6. Yılında Ombudsmanlığın...*, s. 59. Kamu Denetçisinin açıklaması için bkz. Serpil Çakın, *6. Yılında Ombudsmanlığın Dünü, Bugünü, Yarını Sempozyumu Raporu*, (Ed.: Oğuzhan Erdoğan), KDK Yayınları, 2019, s. 87.

128 Kurumun kararlarının etkinliğinin, emrediciliğinden çok saygınlığından ve doğruluğundan kaynaklandığı yaklaşımı için bkz. Çiçek, *6. Yılında Ombudsmanlığın...*, s. 109.

129 Belirtilen tespiti destekleyen kimi genelgelere rastlanabilmektedir. Örneğin dilekçe

süreçleri gözden geçirmek, ihtiyaçları tespit etmek için bir veri olarak değil, iş yükünü artıran gereksiz öneriler olarak görebilmekte, cevap bile vermeyebilmektedirler.¹³⁰ Kamu denetçisinin takibinin, cevap verme gibi dilekçe hakkı gereklerinin sağlanmasındaki katkısı bile bugün için küçümsenmeyecek bir önemdedir.

Mağdur bir kişiye el uzatabilmenin, adaletin gerçekleşmesine ve idarenin iyi yönetilmesine vesile olabilmenin sağlayacağı vicdani hazzın başlı başına bir motivasyon olduğu gözden kaçırılmamalıdır.

SONUÇ

KDK'nın varlığı, şüphesiz toplumsal bir ihtiyaçtan kaynaklanmaktadır. Kurumun etkinliğinin sınırlı kalması durumunda bu ihtiyacın karşılanamaması, yeni kurum kurma arayışlarına sebep olacaktır.¹³¹ Ayrıca söz konusu ihtiyacın karşılanmamasının gerek kişiler ve toplum nezdinde gerekse (iyi yönetim olgusunun yerleşmesi adına) idareler nezdinde kayıpları çok olacaktır. Etkinliğin sınırlı kaldığı, mevcut görevlerin üstlenilmesinde çekingen kalındığı bir halde yeni görev ve yetki arayışlarına girmek, bizi sorunun çözümünden uzaklaştırabilir. Bugün Kurumun incelenemezlik kararlarındaki tutumu, öncelikle odaklanması gereken bir uygulama sorunu olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu bağlamda etkinliği geliştirme adına şu önerileri paylaşabiliriz:

- Gönderme kararlarında idari başvuru yollarının tüketilmesi şartı kişiler lehine esnek yorumlanmalıdır. İdari başvuru şartı karşılandığı halde 'dostane çözüm için tekrar kuruma fırsat tanıma gibi' Kanun'da bulunmayan kriterlerle gönderme kararı verilmemelidir.
- Elektronik ortam ve haberleşme araçlarının dış paydaşlara yönelik olarak daha yaygın kullanılması çalışma kültürüne kazandırılmalı, denetim süre-

hakkının gereklerinin yerine getirilmediğinin uyarısını içeren genelge için bkz. Dilekçe ve Bilgi Edinme Hakkının Kullanılması İle İlgili 2004/12 Sayılı Başbakanlık Genelgesi, *Resmî Gazete*, Sayı: 25/356, Tarih: 24.01.2014.

130 Mehmet Hatipoğlu-Yasin Atalan, "İdarenin Kendisine Yapılan Başvurulara Cevap Verme Yükümlülüğü", *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, s. 1355.

131 Hak arama kurumlarının daha çok usuli incelemeyle yetindikleri ve toplumsal ihtiyacın karşılanmadığı tespiti için bkz. Aktaş, "Kamu Denetçiliği Kurumunun...", s. 175-8. Yer yönünden yerinden yönetim ombudsmanı, hizmet yönünden yerinden yönetim ombudsmanı önerisi için bkz. Eyyup İspir, *6. Yılında Ombudsmanlığın Dünü, Bugünü, Yarını Sempozyumu Raporu*, (Ed.: Oğuzhan Erdoğan), KDK Yayınları, 2019, s. 241. Basın ombudsmanı, tüketici ombudsman gibi sektörel ombudsmanlar kurulabileceği önerisi için bkz. Mehmet Elkatmış, *6. Yılında Ombudsmanlığın...*, s. 255. Yerel yönetimler ombudsmanı önerisi için bkz. Feyzullah Ünal, *Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Yerel Yönetim Ombudsmanı*, Sonçağ Yayınevi, 2021, s. 221-3.

cinde başvuran ve idarelerin katılımını gözeten çalışma kültürü geliştirilmelidir.

- Yerinde takip veya teknik bilgi gerektiren konularda yerinde inceleme, bilirkişi tayini, tanık ve ilgilileri dinleme yetkilerinin kullanılması daha olağan olmalıdır.
- Kamu denetçileri ve uzmanlar günlük/haftalık toplantılarla dilekçe konularını müzakere etmeli; kamu denetçileri Danıştay, Sayıştay vb. kurumlarda olduğu üzere birlikte müzakere etme ve içtihat geliştirme teamülünü geliştirmelidir.
- Bilgi verme ve bildirimde bulunma görevini ihmal eden kamu görevlileri hakkında gerekli soruşturma süreçlerini işletilmeli ve suç duyurusunda bulunulmalıdır.

KAYNAKÇA

Kitaplar ve Makaleler

- Aktaş, Kadir, “Kamu Denetçiliği Kurumunun Anayasal Sistemdeki Yeri ve Etkinliği Sorunu”, *TBB Dergisi*, S.94.
- Aktaş, Kadir, “Mükerrer Dilekçelerin İncelenmesinde Hak Arama Kurumları Arasında İşbölümü Üzerine”, *Ombudsman Akademi Dergisi*, S.11.
- Armağan, Servet, *Dilekçe Hakkı ve 1961 Anayasası*, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1972.
- Başgil, Ali Fuat, *Vatandaşların Büyük Millet Meclisine Müracaat Hakkı*, Yeni Cezavi Matbaası, Ankara, 1944.
- Dursunoğlu, İsmail vd., “Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) İmajına Yönelik Bir Araştırma”, *Ombudsman Akademi Dergisi*, C. 7, S. 14.
- Gözler, Kemal-Kaplan, Gürsel, *İdare Hukuku Dersleri*, Ekin Yayınevi, 2018.
- Gözler, Kemal, *Türk Anayasa Hukuku*, Ekin Yayınevi, 2018.
- Günday, Metin, *İdare Hukuku*, İmaj Yayınları, 9. Baskı, 2004.
- Hatipoğlu, Mehmet - Atalan, Yasin, “İdarenin Kendisine Yapılan Başvurulara Cevap Verme Yükümlülüğü”, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2021.
- Kağıtçıoğlu, Mutlu, “Kamu Denetçiliği Kurumunu (Türk Ombudsmanını) Yeniden Tasarlamak”, *Anayasa Hukuku Dergisi*, S. 14.
- Kahraman, Mehmet - Balkan, Ali, “Kamu Denetçiliği Kurumu Kararlarında Denetim Ölçütü Olarak Kullanılan İyi Yönetim İlkeleri”, *Ombudsman Akademik Dergisi*, S. 12.
- Kaplan, Onur, “Kamu Denetçiliği Kurumu Tarafından Verilen Tavsiye Kararlarının Hukuki İşlevi ve Etkisi”, *Ombudsman Akademik Dergisi*, S. 13.
- Keskin, Bayram - Yeşil, Yaprak, “İdare Hukukunda İyi İdare İlkelerinin Kapsamı ve Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık)’nın Kararlarına Etkisi”, *Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 8, S. 2.
- Müftüoğlu Hoş, Zeynep, “Kamu Denetçiliği Kurumu ve Vergi Uyuşmazlıklarında Uygulaması”, *TBB Dergisi*, S. 114.
- Odyakmaz, Zehra - Kaynak, Ümit, *İdare Hukuku*, Onikilevha Yayınları, 2020.
- Odyakmaz, Zehra - Güzel, Oğuzhan, “Kamu Başdenetçisi ve Kamu Denetçileri Hakkında Disiplin Soruşturması Açılması Usulü”, *TBB Dergisi*, S. 113.

Ökten, Serkan - Turhan, Durmuş Gökhan, “6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ve Komisyon Raporlarında Yer Alan Eleştiriler Çerçevesinde Bir Değerlendirme”, *Paradoks Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi*, S. 2.

Özdemir, Birol, *Kamu Denetçiliği Kurumunun, İşlevi, Yapısı ve Devlet Teşkilatındaki Konumu*, Adalet Yayınevi, 2015.

Sevinç, İsmail - Akyıldız, Betül, “Kamu Denetçiliği Kurumu Faaliyetlerinin Yıllık Raporlar Üzerinden Değerlendirilmesi”, *Ombudsman Akademik Dergisi*, S.13.

Ünal, Feyzullah, *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Yerel Yönetim Ombudsmanı*, Sonçağ Yayınevi, 2021.

Yıldırım, Ferhat, *Arabuluculuk ve Ombudsmanlık*, Seçkin Yayıncılık, 2019.

Yılmaz, Abdullah - Şahyar Akdemir, Duru, “Ombudsmanlık Kurumunun Etkinliğinin Kurum Kararları Üzerinden İncelenmesi”, *Ombudsman Akademik Dergisi*, S. 13.

Mahkeme Kararları

AYMK E. 1986/15, K. 1987/1, K.T. 6.1.1987, *Resmî Gazete*, Sayı: 19594, Tarih: 4.10.1987.

AYMK, E. 2007/98, K. 2010/33, K.T. 4.2.2010, *Resmî Gazete*, Sayı: 27585, Tarih: 18.5.2010.

AYMK, E. 2012/96, K. 2012/206, K.T. 25.5.2013, *Resmî Gazete*, Sayı: 28657 Tarih: 25.5.2013.

DK (2. Dairesi), E. 2016/15981, K. 2019/2083, K.T. 16.04.2019.

DK (10. Dairesi), E. 2014/843, K. 2016/222, K.T. 18.01.2016.

DK (10. Dairesi), E. 2014/842, K. 2016/223 K.T. 18.01.2016.

Raporlar, Yasama Belgeleri ve Diğer Kaynaklar

Adalet Bakanlığı, *Adalet İstatistikleri*, 2020, https://adlisicil.adalet.gov.tr/Resimler/SayfaDokuman/1692021162011adalet_ist-2020.pdf, Erişim Tarihi: 08.10.2021.

Adalet Bakanlığı, *Adli İstatistikler*, 2020, <https://adlisicil.adalet.gov.tr/Resimler/SayfaDokuman/22420211449082020H%C4%B0ZMETE%C3%96ZELK%C4%B0TAP.pdf>, Erişim Tarihi: 22.11.2021.

Adalet Bakanlığının 03.1.2022 Tarihli Bilgi Edinme Cevabı.

Avrupa Birliği Komisyonu, *Türkiye Raporu'nun Gayriresmî Tercümesi*, 2020, https://www.ab.gov.tr/siteimages/trkiye_raporustrateji_belgesi_2020/turkey_report_30.10.2020.pdf, Erişim Tarihi: 4.11.2021.

Dilekçe ve Bilgi Edinme Hakkının Kullanılması İle İlgili 2004/12 Sayılı Başkanlık Genelgesi, *Resmî Gazete*, Sayı: 25/356, T. 24.01.2014.

KDK 2020 Yıllık Raporu, <https://www.ombudsman.gov.tr/Publishing/YillikRapor.html>, Erişim Tarihi: 12.10.2021.

KDK 2019 Yıllık Raporu, <https://www.ombudsman.gov.tr/Publishing/YillikRapor.html>, Erişim Tarihi: 12.10.2021.

KDK 2018 Yıllık Raporu, <https://www.ombudsman.gov.tr/Publishing/YillikRapor.html>, Erişim Tarihi: 12.10.2021.

KDK Gönderme Kararı, Şikâyet No: 2015/2949, Karar Tarihi: 11.06.2015.

KDK Gönderme Kararı, Başvuru No: 2019/22330, Karar Tarihi: 24.01.2020.

KDK Gönderme Kararı, Başvuru No: 2020/7175, Karar Tarihi: 06.05.2020.

KDK Gönderme Kararı, Başvuru No: 2021/16261, Karar Tarihi: 16.11.2021.

KDK İncelenemezlik Kararı, Başvuru No: 2020/71339, Karar Tarihi: 02.07.2020.

KDK Dostane Çözüm Kararı, Başvuru No: 2022/3285, Karar Tarihi: 01.04.2022.

KDK'nın 16.11.2021 tarihli bilgi edinme cevabı.

KDK'nın 23.11.2021 tarihli bilgi edinme cevabı.

KDK'nın 01.11.2021 tarihli ve 2616 sayılı bilgi edinme cevabı.

KDK'nın 31.8.2022 tarihli bilgi edinme cevabı.

Malkoç, Şeref, "Bütçe Sunumu", *Plan ve Bütçe Komisyonu Tutanağı*, D. 27, YY. 5, T. 6. (27.11.2021) https://www5.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2839, Erişim Tarihi: 3.11.2021.

TBMM Anayasa Komisyonu Tutanağı, D. 24, YY. 2, (24.5.2012 ve 7.6.2012), https://www5.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=363, Erişim Tarihi: 13.10.2021.

TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli, Cetvel No: 2, D. 26, YY. 1, K.T. 6.1.2016, K.N. 508.

TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli, Cetvel No: 41, D. 27, YY. 3, K.T. 14.2.2020, Karar No: 5523.

- TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli*, Cetvel No: 54, D. 27, YY. 4, K.T. 29.3.2021, K.N. 8520.
- TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli*, Cetvel No: 63, D. 27, YY. 5, K.T. 8.10.2021, K.N. 9919.
- TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli*, Cetvel No: 61, D. 27, YY. 5, K.T. 8.10.2021, K.N. 9969.
- TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli*, Cetvel No: 57, D. 27, YY. 4, K.T. 28.5.2021, K.N. 9185.
- TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli*, Cetvel No: 54, D. 27, YY. 4, K.T. 30.4.2021, K.N. 9050.
- TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli*, Cetvel No: 54, D. 27, YY. 4, K.T. 29.3.2021, K.N. 8628.
- TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli*, Cetvel No: 66, D. 27, YY. 5, K.T. 8.10.2021, K.N. 9847.
- TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli*, Cetvel No: 61, D. 27, YY. 5, K.T. 8.10.2021, K.N. 9902.
- TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli*, Cetvel No: 61, D. 27, YY. 5, K.T. 8.10.2021, K.N. 10000.
- TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli*, Cetvel No: 60, D. 27, YY. 5, K.T. 7.10.2021, K.N. 9658.
- TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli*, Cetvel No: 54, D. 27, YY. 5, K.T. 29.3.2021, K.N. 8695.
- TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli*, Cetvel No: 56, D. 27, YY. 4, K.T. 30.4.2021, K.N. 9038.
- TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli*, Cetvel No: 52, D. 27, YY. 4, K.T. 1.2.2021. K.N. 7929.
- TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli*, Cetvel No: 52, D. 27, YY. 4, K.T. 1.2.2021. K.N. 7982.
- TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli*, Cetvel No: 52, D. 27, YY. 4, K.T. 1.2.2021. K.N. 7922.
- TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli*, Cetvel No: 63, D. 27, YY. 5, K.T. 18.11.2021, K.N. 10208.
- TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli*, Cetvel No: 66, D. 27, YY. 5, K.T., 6.1.2022, K.N. 10586.

TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli, Cetvel No: 40 ila 51, D. 27, YY. 3-4, K.T. 16.1.2020 ila 25.12.2020.

TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığının 31.1.2022 Tarihli Bilgi Edinme Cevabı.

2020 Yılı Kamu Denetçiliği Kurumu Raporu Hakkında Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Üyelerinden Kurulu Karma Komisyon Raporu (5/6), Sıra Sayısı: 264, D. 27, YY. 4, 2021, <https://www5.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem27/yil01/ss264.pdf>, Erişim Tarihi: 9.10.2021.

6. Yılında Ombudsmanlığın Dünü Bugünü Yarını Sempozyumu Raporu, 14 Şubat 2019, (Ed.: Oğuzhan Erdoğan), KDK Yayınları, Ankara, 2019.

AVRUPA İNSAN HAKLARI MAHKEMESİ KARARLARI VE AVRUPA BİRLİĞİ AYRIMCILIK YASAĞI DİREKTİFLERİ ÇERÇEVESİNDE TÜRKİYE İNSAN HAKLARI VE EŞİTLİK KURUMU KANUNU'NUN BİR DEĞERLENDİRMESİ*

AN ASSESSMENT OF THE LAW ON HUMAN
RIGHTS AND EQUALITY INSTITUTION OF
TURKEY WITHIN THE FRAMEWORK OF THE
EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
JUDGMENTS AND EUROPEAN UNION ANTI-
DISCRIMINATION DIRECTIVES

Evren ELVERDİ**

ÖZET

Ayrımcılık yasağı, birçok insan hakları metninde kendine yer bulan önemli bir insan hakkıdır. Avrupa düzeyinde ise ayrımcılık yasağı, başta Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ile Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararları olmak üzere Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'nda ve özel olarak ayrımcılık yasağı ile ilgili çeşitli Avrupa Birliği direktiflerinde kendine yer bulmuştur. 6/4/2016 tarihli ve 6701 sayılı Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu ile de ilk defa doğrudan, ayrımcılık yasağını düzenleyen bir yasa mevzuatımıza girmiştir. Bu Kanunun gerekçesi olarak insanlık onuruna yaraşır bir hayatın çerçevesini çizen temel hak ve

* Araştırma Makalesi
Makale gönderim tarihi: 05.08.2021
Makale kabul tarihi: 23.11.2021

** Yasama Uzmanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı
E-posta: evren156@hotmail.com
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2958-6522>

hürriyetlerin korunması, geliştirilmesi ile bunlardan yararlanma bakımından hiç kimsenin ayrımcılığa maruz kalmaması ve eşit muamele görmesi gösterilmiş ve Kanunun Avrupa Birliği müktesebatına ve Avrupa Konseyi belgelerine uyumlu olarak düzenlendiği ifade edilmiştir. Bu gerekçeler ve ifadeler doğrultusunda bu çalışmada, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ile Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin ayrımcılık yasağı ile ilgili kararlarında ve Avrupa Birliği direktiflerinde ayrımcılık yasağı ve uygulamaları; ayrımcılık türleri, korunan ayrımcılık temelleri ve ayrımcılığın kapsamı yönünden ele alınarak Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanununun bu çerçevede bir değerlendirilmesinin yapılması amaçlanmıştır. Çalışmada ilk önce ayrımcılık yasağından genel olarak bahsedildikten sonra ayrımcılık türleri, korunan ayrımcılık temelleri ve ayrımcılığın kapsamı konularının Avrupa hukuku ve mevzuatında ve Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanununda bir karşılaştırması yapılmaya çalışılmıştır. Çalışma sonunda ise Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanununun genel bir değerlendirilmesi yapılarak bu Kanunun daha etkin ve işlevsel olması ve uygulanması yönünden çeşitli önerilerde bulunulmuştur.

Anahtar kelimeler: Ayrımcılık yasağı, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, Avrupa Birliği, Ayrımcılık yasağı direktifleri, Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu

ABSTRACT

The prohibition of discrimination is an important human right that takes place in many human rights texts. At the European level, the prohibition of discrimination has found its place notably in the European Convention on Human Rights with the European Court of Human Rights judgments, European Union Charter of Fundamental Rights and in various European Union directives on prohibition of discrimination. With the Law No. 6701 issued on 6/4/2016, the Law on Human Rights and Equality Institution of Turkey, a law regulating prohibition of discrimination, has entered our legislation for the first time. In the preamble of the Law, it has been stated that no one is exposed to discrimination and should be treated equally in terms of protecting, developing and benefiting from fundamental rights and freedoms that outline a life worthy of human dignity. It has also been stated that the Law has been prepared in accordance with European Union acquis and Council of Europe documents. In line with these reasons and statements; in this study, it is aimed to make an evaluation of the Law on Human Rights and Equality Institution of Turkey within the framework of the prohibition of discrimination and its practices, considering the types of discrimination, the protected grounds of discrimination and the scope of discrimination in the European Convention on Human Rights, with the judgments of the European Court of Human Rights on

prohibition of discrimination and European Union directives. First, after mentioning the prohibition of discrimination in general; a comparison of the types of discrimination, the protected grounds of discrimination and the scope of discrimination between European law and legislation and the Law on Human Rights and Equality Institution of Turkey has been tried to be made. At the end of the study, a general evaluation of the Law on Human Rights and Equality Institution of Turkey was made and various recommendations were made in terms of making the Law and its implementation more effective and functional.

Keywords: *Prohibition of discrimination, The European Court of Human Rights, European Union, Directives on prohibition of discrimination, Law on Human Rights and Equality Institution of Turkey*

GİRİŞ

Ayrımcılık yasağı, uluslararası ve bölgesel birçok insan hakları metninde kendine hep yer bulmuş önemli bir insan hakkıdır. Uluslararası anlamda ilk olarak İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nde kendine yer bulan bu hakka göre; herkesin, ırk, renk, cinsiyet, dil, din, siyasi veya başka bir görüş, ulusal veya sosyal köken, mülkiyet, doğuş veya herhangi başka bir ayırım gözetmeksizin bu Bildirge ile ilan olunan bütün haklardan ve bütün özgürlüklerden yararlanabileceği belirtilmiştir.¹ Birleşmiş Milletler (BM) Medeni ve Siyasi Haklar Uluslararası Sözleşmesi'nde ise herkesin yasalar önünde eşit olduğu ve hiçbir ayırım gözetilmeksizin yasalarca eşit derecede korunduğu belirtildikten sonra, yasaların her türlü ayrımcılığı yasaklayacağı ve herkese ırk, renk, cinsiyet, dil, din, siyasi veya başka bir fikir, ulusal veya toplumsal köken, mülkiyet, doğum veya başka bir statü ile yapılan ayrımcılığa karşı etkili ve eşit koruma sağlayacağı belirtilmiştir. Söz konusu Sözleşme'de ayrıca taraf devletlerin bu Sözleşme'de tanınan hakları ırk, renk, cinsiyet, dil, din, siyasi veya diğer bir fikir, ulusal veya sosyal köken, mülkiyet, doğum veya diğer bir statü gibi herhangi bir nedenle ayrımcılık yapılmaksızın, kendi toprakları üzerinde bulunan ve egemenlik yetkisine tabi olan bütün bireyler için güvence altına almayı bu ve haklara saygı göstermeyi taahhüt ettiği belirtilmiştir.² Avrupa düzeyinde ayrımcılık yasağı ise başta Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS)³ olmak üzere Avrupa Birliği (AB) Temel Haklar Şartı'nda⁴ ve özel olarak ayrımcılık yasağı ile ilgili çeşitli AB direktiflerinde kendine yer bulmuştur.

Temel uluslararası ve bölgesel insan hakları sözleşmelerinin çoğunda “ayrımcılık”ın net bir tanımı yapılmamıştır. Bununla beraber, BM Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Tasfiyesi Sözleşmesi⁵ ve BM Her Türlü Irk Ayrımcılığının Ortadan Kaldırılmasına İlişkin Uluslararası Sözleşme'de⁶ ayrımcılığın, ilgili sözleş-

1 BM, İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, 10/12/1948, md. 2.

2 BM, Medeni ve Siyasi Haklar Uluslararası Sözleşmesi, 16/12/1966, md. 26 ve 2.

3 Avrupa Konseyi, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, 4/11/1950.

4 AB, Temel Haklar Şartı, 18/12/2000.

5 BM, Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Tasfiyesi Sözleşmesi, 4/1/1969, md. 1: “İş bu Sözleşme'ye göre “Kadınlara karşı ayırım” deyimini kadınların medeni durumlarına bakılmaksızın ve kadın ile erkek eşitliğine dayalı olarak politik, ekonomik, sosyal, kültürel, medeni ve diğer alanlardaki insan hakları ve temel özgürlüklerinin tanınmasını, kullanılmasını ve bunlardan yararlanılmasını engelleyen veya ortadan kaldıran veya bunu amaçlayan ve cinsiyete bağlı olarak yapılan herhangi bir ayırım, mahrumiyet veya kısıtlama anlamına gelecektir.”

6 BM, Her Türlü Irk Ayrımcılığının Ortadan Kaldırılmasına İlişkin Uluslararası Sözleşme, 18/12/1979, md. 1/1: “Bu Sözleşmede, ‘ırk ayrımcılığı’ terimi siyasi, ekonomik, sosyal, kültürel veya kamusal yaşamının her hangi bir alanında, insan hakları ve temel özgürlüklerin eşit ölçüde tanınmasını, kullanılmasını veya bunlardan yararlanılmasını

me konuları ile alakalı olarak, belli bir tanımı yapılmıştır. Ek olarak, BM İnsan Hakları Komitesi'nin hazırladığı 18 Nolu Genel Yorum'da ayrımcılık; “*yasaklanmış gerekçelere dayanan ve tüm hakların ve özgürlüklerin, herkes tarafından, eşit ölçüde tanınmasını, kullanılmasını veya bunlardan yararlanmasını kaldırma veya zayıflatma amacına sahip olan veya bu sonuçları doğuran her türlü ayırma, dışlama, mahrumiyet veya tercih*” olarak tanımlanmıştır.⁷

6/4/2016 tarihli ve 6701 sayılı Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu (TİHEK) Kanunu⁸ ile ilk defa doğrudan, ayrımcılığı esas alan ve düzenleyen bir yasa mevzuatımıza girmiştir. TİHEK Kanununun gerekçesi olarak insanlık onuruna yaraşır bir hayatın çerçevesini çizen temel hak ve hürriyetlerin korunması, geliştirilmesi ile bunlardan yararlanma bakımından hiç kimsenin ayrımcılığa maruz kalmaması ve eşit muamele görmesi gösterilmiştir. Bu nedenle söz konusu Kanunun ayrımcılığın temelleri, türleri, kapsamı ve istisnalarının AB müktesebatına ve Avrupa Konseyi (AK) belgelerine uyumlu olarak düzenlendiği, ayrımcılığın konusunun, “hukuken tanınmış hak ve hürriyetlerden yararlanma” olarak belirlendiği; hak ve hürriyetlerden yararlanmayı Kanunda sayılan temellere dayalı bir davranış ve uygulama ile hukuka aykırı şekilde engellemenin ayrımcılık oluşturacağı ifade edilmiştir. Sonrasında, ayrımcılık yasağının kapsamıyla ilgili olarak, AB uygulamasında istihdam, mal ve hizmetlere erişim ile sosyal hizmetlere erişim olmak üzere üç ana kategorinin ortaya çıktığı ve bu nedenle TİHEK Kanununun her üç kategoriye ayrımcılık yasağının kapsamına alarak ilgili sektörleri ayrıntılı biçimde düzenlediği, bunun yanında istihdam piyasasına ilişkin ayrımcılık hususlarının ayrı bir başlık altında düzenlenerek işe alma, çalışma ve işe son verme süreçlerinin tümünün ayrımcılık yasağının alanına dâhil edildiği belirtilmiştir. Ayrıca, ayrımcılık yasağının ve ilgili usullerin, kamu ve özel dâhil tüm toplumsal kesimlerin aralarındaki ilişkilerin kapsamına aldığı, ayrımcılık yasağının istisnalarının da yine ilgili AB müktesebatı ışığında düzenlendiği ve ayrımcılık oluşturmayacak fiil ve durumların belirlendiği ifade edilmiştir.⁹

Bu çalışmada, AİHS'de ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin (AİHM) ayrımcılık yasağı ile ilgili kararlarında ve AB direktiflerinde ayrımcılık yasağı

kaldırma veya zayıflatma amacına sahip olan veya bu sonuçları doğuran ırk, renk, soy, ulusal veya etnik kökene dayanarak her hangi bir ayırma, dışlama, kısıtlama veya tercih tanıma anlamına gelir.”

- 7 BM İnsan Hakları Komitesi, *18 Nolu Genel Yorum: Ayrımcılık Yasağı*, 10/11/1989, § 7.
- 8 Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu, 6701, 6/4/2016, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=6701&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>, Erişim Tarihi: 10/6/2021.
- 9 Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu Tasarısı, 1/596, 28/1/2016, s. 3-5, <https://www2.tbmm.gov.tr/d26/1/1-0596.pdf>, Erişim Tarihi: 10/6/2021.

ve uygulamaları; ayrımcılık türleri, korunan ayrımcılık temelleri ve ayrımcılığın kapsamı yönünden ele alınarak TİHEK Kanununun değerlendirilmesi amaçlanmıştır.

1. AYRIMCILIK VE TÜRLERİ

1.1. Avrupa Hukuku ve Mevzuatında Ayrımcılık ve Türleri

İlk olarak, ayrımcılık; benzer durumlarda olan bireylerin eşit muamele görmeleri gerektiğini, sahip oldukları belirli bir “korunan” özellik nedeniyle onlara daha az elverişli bir biçimde muamele edilmemesi gerektiğini öngörür. Bu türden muamele “doğrudan ayrımcılık” olarak adlandırılır. Doğrudan ayrımcılıkta bir başkası ile karşılaştırılabilir koşullar söz konusu olduğunda bireyin korunan hukukî değerlerine yönelik daha olumsuz muamele yapılması söz konusudur.¹⁰ AB direktiflerinde, aynı durumdaki kişilerin veya grupların farklı muamele gördükleri ve farklı durumlardaki kişilerin veya grupların aynı şekilde muamele gördükleri durumlar yasaklanmıştır.¹¹ Örneğin Irk ve Etnik Kökene Bakılmaksızın Kişilere Eşit Muamelede Bulunulması İlkesinin Uygulanmasına İlişkin Direktifte doğrudan ayrımcılık, “*bir kimsenin ırk veya etnik köken temelinde benzer bir durumda başka bir kimsenin gördüğü, görmüş olduğu veya göreceği muameleye kıyasla daha zararına bir muamele görme*”¹² olarak tanımlanmıştır. Diğer direktiflerde de bu tanıma benzer şekilde doğrudan ayrımcılık tanımlanmıştır.¹³ AİHM’nin kullandığı metoda göre ise doğrudan ayrımcılıktan söz edilebilmesi için, “*benzer durumlardaki kişilerin gördükleri muamelede, belirlenebilir bir özelliğe dayalı bir farklılık*” olmalıdır.¹⁴

10 Wouter Vandenhoe, *Non-discrimination and Equality in the View of the UN Human Rights Treaty Bodies*, Oxford, 2005, s. 35.

11 AB Konseyi, İstihdam ve İş Konusunda Eşit Muamele İçin Bir Genel Çerçeve Oluşturulmasına İlişkin Direktif, (200/78/EC), 27/11/2001, md. 2/2; İstihdam ve Meslek Sahibi Olma Konularında Erkek ile Kadınlara Eşit Fırsatlar Tanınması ve Eşit Muamelede Bulunulması İlkesinin Uygulanmasına İlişkin Direktif, (2006/54/EC), 5/7/2006, md. 2/1; *Mal ve Hizmetlere Erişim ve Mal ve Hizmet Sunumunda Kadın ve Erkeğe Eşit Muamele İlkesinin Uygulanmasına İlişkin Direktif*, (2004/113/EC), 13/12/2004, md. 2.

12 AB Konseyi, *Irk ve Etnik Kökene Bakılmaksızın Kişilere Eşit Muamelede Bulunulması İlkesinin Uygulanmasına İlişkin Direktif*, (2000/43/EC), 27/6/2000, md. 2/2(a).

13 AB Konseyi, İstihdam ve İş..., md. 2/2(a); İstihdam ve Meslek..., md. 2/1(a); *Mal ve Hizmetlere...*, md. 2(a).

14 AİHM, *Carson ve Diğerleri/Birleşik Krallık*, Başvuru No. 42184/05, 16/3/2010, § 61; *D.H. ve Diğerleri/Çek Cumhuriyeti*, Başvuru No. 57325/00, 13/11/2007, § 175.

İkinci olarak, ayrımcılık yasağı hukukuna göre, farklı durumlarda olan bireyler, başkalarıyla aynı esasta belirli fırsatlardan istifade edebilmelerine imkân verecek ölçüye kadar, farklı muamele görmelidir. Böylece, belirli uygulamaları gerçekleştiren veya belirli kurallar oluştururken aynı “korunan hukuki menfaatler” dikkate alınmalıdır. Bu ise “dolaylı ayrımcılık” olarak tanımlanır. Ayrımcılığın söz konusu olmaması için ayrımcı tutumu gerçekleştiren kurumun veya kişinin bunun için haklı bir nedeni bulunması gerekir.¹⁵ Irk ve Etnik Kökene Bakılmaksızın Kişilere Eşit Muamelede Bulunulması İlkesinin Uygulanmasına İlişkin Direktife göre “*tarafsız gibi görünen bir düzenleme, ölçüt veya uygulama belli bir ırktan veya etnik kökenden olan kişileri başkalarına kıyasla belirli bir dezavantaj içine sokuyorsa*” dolaylı ayrımcılık meydana geldiği kabul edilecektir.¹⁶ Diğer direktiflerde de bu tanıma benzer şekilde dolaylı ayrımcılık tanımlanmıştır.¹⁷ AİHM kararlarında ise dolaylı ayrımcılık ile ilgili olarak “*bir muamele farkının, tarafsız bir dille ifade edilmiş olmakla beraber bir gruba karşı ayrımcılık oluşturan genel bir politika veya düzenlemenin orantısız aleyhte etkileri şeklini alabileceği*” ifade edilmiştir.¹⁸ Bu ilkeler ve düzenlemeler ışığında dolaylı ayrımcılık olabilmesi için ilk önce herkese uygulanan görünüşte tarafsız olan bir düzenleme veya uygulama olmalıdır. İkinci olarak ise görünüşte tarafsız olan bu düzenleme veya uygulamanın, korunan belli bir grubu belirli bir dezavantajlı duruma sokması gerekmektedir. Doğrudan ayrımcılıkta farklı muamele esas önemli kısım iken dolaylı ayrımcılıkta farklı etkilerin ortaya çıkması önem teşkil eden kısım. Dolaylı ayrımcılığın bir ayrımcılık türü olarak kabul edilmesinin nedeni, ilgili farklılıklar dikkate alınmadan aynı düzenleme veya uygulamanın herkese uygulanmasıdır.

AİHM’ye göre AİHS kapsamında garanti edilen hakların kullanılmasında ayrımcılığa uğramama hakkı; devletler, durumları önemli farklılık gösteren kişilere farklı muamele etmediklerinde de ihlal edilir.¹⁹ Benzer şekilde, AB ayrımcılık yasağı direktifleri de pozitif eylem olanağını açıkça öngörmektedir. Pratikte tam eşitliği sağlamak amacıyla, herhangi bir devletin korunan hukuki menfaat ile bağlantılı dezavantajları önlemek veya telafi etmek için belirli tedbirler alması veya sürdürmesine eşit muamele ilkesi engel değildir.²⁰ Örneğin, İstihdam ve İş

15 Vandenhoe, *Non-discrimination and...*, s. 35.

16 AB Konseyi, *Irk ve Etnik Kökene...*, md. 2/2(b).

17 AB Konseyi, İstihdam ve İş..., md. 2/2(b); İstihdam ve Meslek..., md. 2/1(b); *Mal ve Hizmetlere...*, md. 2(b).

18 AİHM, *Opuz/Türkiye*, Başvuru No. 33401/02, 9/6/2009, § 183; *D.H. ve Diğerleri/Çek Cumhuriyeti*, § 184.

19 AİHM, *Thlimmenos/Yunanistan*, Başvuru No. 34369/97, 6/4/2000, § 44.

20 AB Konseyi, *Irk ve Etnik Kökene...*, md. 7; İstihdam ve İş..., md. 7; İstihdam ve Meslek..., md. 3; *Mal ve Hizmetlere...*, md. 6.

Konusunda Eşit Muamele İçin Bir Genel Çerçeve Oluşturulmasına İlişkin Direktifte, fiziksel veya zihinsel engellilere eşit istihdam fırsatları tanınması amacıyla işverenlerin “makul düzenleme” yapmalarını gerektiren, engelli kişiler bakımından belirli tedbirler öngören genel kuralın özel ifade şekilleri yer alır. Makul düzenleme kavramı, “*bu tedbirler işverene orantısız bir külfet getirmedikçe, engelli bir kişinin istihdama erişmesi, katılması veya çalışma hayatında ilerlemesi için gerekli olan, uygun tedbirler*” olarak tanımlanmaktadır.²¹ Bu belirli tedbirler eşitsizliği düzeltmek için gerekli olan süre veya kapsamın ötesine gitmeyip geçici nitelikte olmalı ve kabul edilebilir olmaları için, tek amacı mevcut eşitsizlikleri ortadan kaldırmak ve gelecekte dengesizliklerin ortaya çıkmasını önlemek olmalıdır.²²

Doğrudan ve dolaylı ayrımcılığın yanı sıra son yıllarda “taciz” de bir ayrımcılık türü olarak değerlendirilmeye başlanmıştır. Tacizi belirleyen esas unsur, diğer kişinin üstünde bırakılan etkidir ve kişinin verimliliğini, saygınlık ve onurunu etkileyecek biçimde huzursuz edilmesi de taciz tanımına girer.²³ Taciz özellikle AB ayrımcılık yasağı direktifleri kapsamında özel bir ayrımcılık tipi olarak kendine yer bulmuştur. Önceden doğrudan ayrımcılığın belirli bir şekli olarak değerlendirilen bu kavram, direktifler kapsamında ayrı bir başlık altında değerlendirilmeye başlanmıştır.²⁴ Ayrımcılık yasağı direktiflerine göre, bir kimsenin haysiyetini zedelemek niyetiyle veya bu etkiye yol açacak şekilde ve/veya korkutucu, düşmanca, aşağılayıcı, onur kırıcı veya rencide edici bir ortam yaratmak niyetiyle veya bu etkiye yol açacak şekilde bir korunan temel ile ilgili arzu edilmeyen bir davranış olduğunda, tacizin ayrımcılık olduğu kabul edilecektir. Örneğin Mal ve Hizmetlere Erişim ve Mal ve Hizmet Sunumunda Kadın ve Erkeğe Eşit Muamele İlkesinin Uygulanmasına İlişkin Direktifte ve İstihdam ve Meslek Sahibi Olma Konularında Erkek ile Kadınlara Eşit Fırsatlar Tanınması ve Eşit Muamelede Bulunulması İlkesinin Uygulanmasına İlişkin Direktifte, “cinsel taciz” özel bir ayrımcılık tipi olarak kendine yer bulmuştur. Bu ayrımcılık türünde arzu edilmeyen “sözlü, sözsüz veya fiziksel” davranış “cinsel” niteliktedir²⁵ ve burada tacizi ispat etmek için bir emsal kişiye gerek yoktur. Bu durum, tacizin aldığı şekil (sözlü, sözsüz veya fiziksel istismar) ve potansiyel etkisi (insan haysiyetini zedelemek)

21 AB Konseyi, *İrk ve Etnik Kökene...*, md. 5.

22 BM İrk Ayrımcılığının Ortadan Kaldırılması Komitesi, *Genel Tavsiye No. 32: Her Türü İrk Ayrımcılığının Ortadan Kaldırılmasına İlişkin Uluslararası Sözleşmede Özel Tedbirlerin Anlamı ve Kapsamı*, 24/9/2009, § 21-26.

23 Zehra Odyakmaz vd., “6701 Sayılı Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu Üzerine Bir Değerlendirme-I”, *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, C.0, S.7., s. 739.

24 AB Konseyi, *İrk ve Etnik Kökene...*, md. 2/3; İstihdam ve İş..., md. 2/3; *Mal ve Hizmetlere...*, md. 2(c); İstihdam ve Meslek..., md. 2/1(c).

25 AB Konseyi, *Mal ve Hizmetlere...*, md. 2(d); İstihdam ve Meslek..., md. 2/1(d).

nedeniyle yanlış olduğu gerçeğini yansıtmaktadır. Bunlara ek olarak, AB ayrımcılık yasağı direktiflerinin hepsinde taciz etme talimatı vermenin de ayrımcılık teşkil ettiği belirtilmektedir.²⁶

Sayılan bu üç ayrımcılık türü yanında, diğer ayrımcılık türleri de AB ayrımcılık yasağı direktiflerinde kendine yer bulmuştur. Örneğin “ayrımcılık talimatı” Irk ve Etnik Kökene Bakılmaksızın Kişilere Eşit Muamelede Bulunulması İlkesinin Uygulanmasına İlişkin Direktifin 2’nci maddesinin dördüncü fıkrasında ayrımcılık yapmaya yönelik verilecekler talimatların da ayrımcılık sayılacağı belirtilmiş fakat bu kavramın bir tanımı yapılmamıştır. Avrupa ayrımcılık yasağı mevzuatı ve içtihatlarında, ayrımcılık teşkil edebilecek farklı bir muamelelerin genel veya daha sınırlı özel bir şekilde savunulması imkânı bulunmaktadır. AİHM içtihadında, hem doğrudan ayrımcılık hem de dolaylı ayrımcılık bağlamında, genel olarak ifade edilebilecek bir savunma benimsenmişken AB ayrımcılık yasağı hukukunda ise doğrudan ayrımcılığa sadece belirli sınırlı savunmalar tanınmış, dolaylı ayrımcılık bağlamında ise sadece genel bir savunma öngörülmüştür. AB ayrımcılık yasağı direktifleri kapsamında, doğrudan ayrımcılık sadece o direktiflerde açıkça ifade edilen belirli gayelere yönelik olduğu zaman haklı kılınabilmektedir. AİHM içtihatları uyarınca, benzer durumlardaki kişilere farklı muamele nesnel ve makul bir gerekçesi olmadığı takdirde ayrımcılık teşkil eder. Eğer bu muamele meşru bir gayeyi takip etmiyorsa veya kullanılan araçlar ile gerçekleştirilmek istenen amaç arasında makul bir orantılılık yoksa ayrımcılık söz konusudur.²⁷ Benzer ifadeler AB ayrımcılık yasağı direktiflerinde de dolaylı ayrımcılıkla ilgili olarak kullanılmaktadır. Örneğin, Irk ve Etnik Kökene Bakılmaksızın Kişilere Eşit Muamelede Bulunulması İlkesinin Uygulanmasına İlişkin Direktif uyarınca görünüşte tarafsız bir düzenleme, ölçüt veya uygulama belli bir ırktan veya etnik kökenden olan kişileri başka kişilere kıyasla dezavantajlı bir konuma yerleştiriyorsa dolaylı ayrımcılık yapıldığı kabul edilecektir. Fakat o düzenleme, ölçüt veya uygulama meşru bir gaye ile nesnel olarak haklı bir nedene dayalıysa ve o gayeyi gerçekleştirme için araçları uygun ve gerekli ise ayrımcılık söz konusu olmayacaktır.²⁸ Buna benzer düzenlemeler diğer AB ayrımcılık yasağı direktiflerinde de bulunmaktadır.²⁹

Yukarıda belirtilen genel farklı muamele savunmalarının yanında, AB ayrımcılık yasağı direktifleri kapsamında, sınırlı bazı durumlarda farklı muamelelerin haklı bir nedene dayandırılmasına imkân veren belirli özel farklı muamele savunmaları da mevcuttur. Söz konusu direktifler uyarınca, örneğin işverenler, belli

26 AB Konseyi, *Irk ve Etnik Kökene...* md. 2/4; *İstihdam ve İş...*, md. 2/4; *Mal ve Hizmetlere...*, md. 4/1; *İstihdam ve Meslek...*, md. 2/2(b).

27 AİHM, *Burden/Birleşik Krallık*, Başvuru No. 13378/05, 29/4/2008, § 60.

28 AB Konseyi, *Irk ve Etnik Kökene...*, md. 2/2(b).

29 AB Konseyi, *İstihdam ve İş...*, md. 2/2(b); *Mal ve Hizmetlere...*, md. 2/b; *İstihdam ve Meslek...*, md. 2/1(b).

bir işi yapma kapasitesiyle veya iş için gereken vasıflar ile asli bir bağlantı içinde olması halinde korunan hukuki menfaat bazında bireylere karşı ayrımcılık uygulanabilir.³⁰ Bunlara ek olarak, inanç temelli kuruluş olan işverenler tarafından din ve inanç bazında ayrımcılık³¹ ve belirli durumlarda yaş ayrımcılığı yapılabilir.³² AB ayrımcılık yasağı direktiflerine göre, istihdam alanıyla ilgili oldukları ölçüde mesleğe özel gereklilik, amacın meşru ve gerekliliğin orantılı olması şartıyla, ilgili somut mesleki faaliyetlerin niteliği veya bunların içinde yürütüldükleri bağlam nedeniyle, özgün ve belirleyici bir mesleki gereklilik teşkil etmesi halinde, korunan hukuki menfaat ile bağlantılı bir özelliğe dayanan bir muamele farkı ayrımcılık oluşturmaz.³³ Örneğin, emniyet ve güvenlikle ilgili bazı kamu hizmetleri bakımından mesleğe özel gereklilik savunmasında, kendi operasyon kapasitelerini muhafaza etmeye ilişkin meşru amaçları bakımından yerine getirmeleri istenebilecek fonksiyonları gerçekleştirmek için gerekli kapasiteye sahip olmayan kişileri işe almak veya istihdam edilmelerini sürdürmek gerekli değildir.³⁴ Fiziksel bakımdan çok güçlü olmayı gerektiren bazı görevlere belli bir yaşın üstündeki veya engelli kişilerin alınmamasında da bu durum söz konusu olabilir. Fakat bu türden hizmetlerin etkinliğine veya verimliliğine istinaden cinsiyet ayrımcılığını haklı bir nedene dayandırmak, toplumsal cinsiyet rolleri ve sosyal tutumlar geliştikçe zaman içinde daha da zorlaşabilir ve bu nedenle bu kısıtlayıcı tedbirler, gelişmeler ışığında düzenli olarak gözden geçirilmelidir.³⁵

Dini kurumlarla ilgili olarak ise İstihdam ve İş Konusunda Eşit Muamele İçin Bir Genel Çerçeve Oluşturulmasına İlişkin Direktifte, din veya inanç temelli kuruluşların çalışanlar üzerine belirli şartlar koymalarına açıkça izin verilmiştir. Kisisel ve din veya inanç temelli diğer kamusal veya özel kuruluşlar, kendileri için çalışan bireylerden, onların temel ilkelerine sadakatle ve iyi niyetle davranmalarını talep etme hakkına sahiptir. Böylece, dini kuruluşlarla bağlantılı işverenler, söz konusu kuruluşların dini esasları temelinde farklı muameleye izin veren ‘mesleğe özel gereklilik’ savunması kapsamında yer alabilirler.³⁶

Son olarak yaşa dayalı istisnalar bakımından ise, orantılı olmak şartıyla “meşru istihdam politikası, işgücü piyasası ve mesleki eğitim hedeflerine” yönelik yaş

30 AB Konseyi, İstihdam ve Meslek..., md. 14/2; *Irk ve Etnik Kökene...*, md. 4; İstihdam ve İş, md. 4/1.

31 AB Konseyi, İstihdam ve İş..., md. 4/2.

32 a.k. md. 6.

33 AB Konseyi, İstihdam ve Meslek..., md. 14/2; *Irk ve Etnik Kökene...*, md. 4; İstihdam ve İş..., md. 4/11.

34 AB Konseyi, İstihdam ve İş..., § 18.

35 AB Konseyi, İstihdam ve Meslek..., md. 31/3.

36 AB Konseyi, İstihdam ve İş..., md. 4/2.

ayrımcılığı mümkün olabilmektedir ve istihdama giriş için “yaş, mesleki tecrübe veya hizmette kıdem bakımından asgari şartların” belirlenmesine müsaade edilmektedir.³⁷ Ek olarak, orantılı olma şartı aranmaksızın, mesleki sosyal güvenlik programlarına erişim ve bu programlar kapsamındaki haklar bakımından yaş ayrımcılığına da izin verilmektedir.³⁸

1.2. TİHEK Kanununda Ayrımcılık ve Türleri

TİHEK Kanunu incelendiğinde ilk göze çarpan hususlardan biri, Kanunda bir “ayrımcılık” tanımının yapılmadığıdır. Söz konusu Kanunda sadece herkesin, hukuken tanınmış hak ve hürriyetlerden yararlanmada eşit olduğu ve bu Kanun kapsamında sayılan temellere dayalı ayrımcılığın yasak olduğu belirtilmiştir.³⁹

Ayrımcılık türleri konusunda ise TİHEK Kanununda doğrudan ayrımcılık, dolaylı ayrımcılık ve taciz türlerine yer verilmektedir.⁴⁰ Bu Kanuna göre doğrudan ayrımcılığın “*bir gerçek veya tüzel kişinin, hukuken tanınmış hak ve hürriyetlerden karşılaştırılabilir durumdakilere kıyasla eşit şekilde yararlanmasını bu Kanunda sayılan ayrımcılık temellerine dayanılarak engelleyen veya zorlaştıran her türlü farklı muameleyi*”; dolaylı ayrımcılığın “*bir gerçek veya tüzel kişinin, görünüşte ayrımcı olmayan her türlü eylem, işlem ve uygulamalar sonucunda, bu Kanunda sayılan ayrımcılık temelleriyle bağlantılı olarak, hukuken tanınmış hak ve hürriyetlerden yararlanma bakımından nesnel olarak haklılaştırılmayan dezavantajlı bir konuma sokulmasını*” ve tacizin de “*psikolojik ve cinsel türleri de dâhil olmak üzere bu Kanunda sayılan temellerden birisine dayanılarak, insan onurunun çiğnenmesi amacını taşıyan veya böyle bir sonucu doğuran yıldırıcı, onur kırıcı, aşağılayıcı veya utandırıcı her türlü davranışı*” ifade ettiği belirtilmiştir.⁴¹

Sayılan bu üç ayrımcılık türüne ek olarak bahis konusu Kanunda “ayrı tutma”, “ayrımcılık talimatı verme ve bu talimatları uygulama”, “çoklu ayrımcılık”, “işyerinde yıldırma”, “makul düzenleme yapmama” ve “varsayılan temele dayalı ayrımcılık”ın da diğer ayrımcılık türleri olduğu belirtilmiştir.⁴² TİHEK Kanununda ayrı tutma; “*kişilerin bu Kanunda sayılan temellerden biri veya birden fazlası nedeniyle, bir eylem veya eylemsizliğin sonucu olarak diğerlerinden ayrı tutulması durumu*”; ayrımcılık talimatı verme ve bu talimatları uygulama; “*bir*

37 a.k., md. 6/1.

38 a.k., md. 6/2.

39 TİHEK Kanunu, md. 3/1 ve 3/2.

40 a.k., md. 4/1(ç), (d) ve (g).

41 a.k., md. 2/1(d), (e) ve (j).

42 a.k., md. 4/1(a), (b), (c), (e), (f) ve (ğ).

kişinin kendi nam veya hesabına eylem ve işlemlerde bulunmaya yetkili kıldığı kişilere veya bir kamu görevlisinin diğer kişilere verdiği ayrımcılık yapılmasına yönelik talimatı verme ve bu talimatları uygulama"; çoklu ayrımcılık; "ayrımcı uygulamanın birden fazla ayrımcılık temeli ile ilişkili olması durumu"; işyerinde yıldırma; "bu Kanunda sayılan ayrımcılık temellerine dayanılarak kişiyi işinden soğutmak, dışlamak, biktirmek amacıyla kasıtlı olarak yapılan eylemleri"; makul düzenleme yapmama; "engellilerin hak ve özgürlüklerini tam ve diğer bireylerle eşit şekilde kullanmasını veya bunlardan yararlanmasını sağlamak üzere belirli bir durumda ihtiyaç duyulan, mali imkânlar nispetinde, ölçülü, gerekli ve uygun değişiklik ve tedbirleri almama" ve varsayılan temele dayalı ayrımcılık; "bir gerçek veya tüzel kişinin, bu Kanunda sayılan ayrımcılık temellerinden birisiyle gerçekte ilgisi olmamasına rağmen, bu temellerden birisini taşıdığı sanılarak hukuken tanınmış hak ve hürriyetlerden yararlanma bakımından ayrımcı muameleyle maruz kalması"⁴³ olarak tanımlanmıştır. Bu ayrımcılık türlerine ek olarak eşit muamele ilkesine uyulması veya ayrımcılığın önlenmesi amacıyla idari ya da adli süreçleri başlatan yahut bu süreçlere katılan kişiler ile bunların temsilcilerinin, bu nedenle maruz kaldıkları olumsuz muamelelerin de ayrımcılık teşkil edeceği belirtilmiştir.⁴⁴ Fakat diğer taraftan, "cinsel taciz", "makul yerleştirme", "pozitif ayrımcılık", "bağlantı ayrımcılığı", "mağdurlaştırma", "ayrımcı uygulama" gibi kavramlara TİHEK Kanununda yer verilmemiş ve bu kavramlar söz konusu Kanunda tanımlanmamıştır. Ek olarak, bu kadar zor konuları içeren bir kanunun yorumunun ve uygulanmasının ayrımcılık türleri sayıldıktan sonra "ve benzeri" şeklinde bir ifadenin eklenmesiyle, daha kolay bir şekilde somut olaylara uygulanabilmesi yönünden bir eksiklik olarak nitelendirilebileceği haklı olarak ifade edilmiştir.⁴⁵

Ek olarak, TİHEK Kanununda yer verilen ayrımcılık türlerinin eksik ve/veya yanlış tanımlandığı eleştirilen noktalardan bir diğeridir. Örneğin, "makul düzenleme yapmama" tanımının engelliler ile beraber pozitif ayrımcılık uygulanarak özel olarak korunması gereken kadınlar, yaşlılar ve çocuklar gibi grupları da kapsamı gerektiği⁴⁶ ve tanımda yer alan "mali imkânlar nispetinde" ibaresinin engelli bireylere eşit hizmet sunulması hususunda idareler tarafından suiistimal edilebileceği düşüncesi öne sürülmüştür.⁴⁷

Farklı muamelenin savunulabileceği durumlar olarak da "istihdam ve serbest

43 a.k., md. 2/1 (a), (b), (ç), (g), (i) ve (m).

44 a.k., md. 4/2.

45 Odyakmaz vd., "6701 Sayılı...", s. 740-747.

46 Ulaş Karan, *Uluslararası İnsan Hakları Hukuku ve Anayasa Hukuku Işığında Eşitlik İlkesi ve Ayrımcılık Yasağı*, Onikilevha Yayınları, İstanbul, 2017, s. 310.

47 Odyakmaz vd., "6701 Sayılı...", s. 740.

meslek alanlarında, zorunlu mesleki gerekliliklerin varlığı hâlinde amaca uygun ve orantılı olan farklı muamele”, “sadece belli bir cinsiyetin istihdamını zorunlu kılan durumlar”, “işe kabul ve istihdam sürecinde, hizmetin zorunlulukları nedeniyle yaş sınırlarının belirlenmesi ve uygulanması, gereklilik ve amaçla orantılı olması şartıyla yaşa dayalı farklı muamele”, “çocuk veya özel bir yerde tutulması gereken kişilere yönelik özel tedbirler ve koruma önlemleri”, “bir dine ait kurumda, din hizmeti veya o dine ilişkin eğitim ve öğretim vermek üzere sadece o dine mensup kişilerin istihdamı”, “dernek, vakıf, sendika, siyasi parti ve meslek örgütlerinin, ilgili mevzuatlarında veya tüzüklerinde yer alan amaç, ilke ve değerler temelinde üye olacak kişilerde belli şart ve nitelik aramaları”, “eşitsizlikleri ortadan kaldırmaya yönelik, gerekli, amaca uygun ve orantılı farklı muamele” ve “vatandaş olmayanların ülkeye giriş ve ikametlerine ilişkin şartlarından ve hukuki statülerinden kaynaklanan farklı muamele”⁴⁸ olduğu belirtilmiş ve bu durumlarda ayrımcılık iddiasının ileri sürülemeyeceği ifade edilmiştir.

Söz konusu maddede ayrımcılık iddiasının ileri sürülemeyeceği hallere özgü olarak işveren tarafından gerçekleştirilen farklı uygulamalar amaçla ölçülü olmalı, işveren tarafından alınan kararlar hem keyfi nedenlere dayanmamalı hem de işverenin belirli bir amaca ulaşmak için başvurduğu araç, amacı ile ölçülü olmalıdır. Farklı davranmanın ölçüsü ise; haklı olma, objektif olma, gerçeğe, işin özüne ve amaca uygun olma şeklinde ifade edilebilir.⁴⁹

Farklı muamelenin savunulabileceği durumlarla ilgili olarak TİHEK Kanununda öngörülen bu düzenleme ile ilgili olarak, söz konusu Kanunun Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) komisyonlarındaki görüşmelerinde, muhalefet siyasi partilerine mensup milletvekillerince söz konusu bu istisnaların ucu açık bir şekilde düzenlendiği, istihdam ve serbest meslek alanlarında bu kadar geniş yetki tanınmasının ileride kötü niyetli uygulamalara yol açmasının kuvvetle muhtemel olduğu değerlendirilmiştir. Özellikle iş yaşamında yoğun işçi ve emek sömürüsünün olduğu belirtilerek işverenlerin, zorunlu mesleki gereklilikler tanımını genişletip birçok ayrımcılık uygulamasının Kanuna uygun olduğunu iddia edebilecekleri endişesi dile getirilmiştir. Ayrıca, “sadece belli bir cinsiyetin istihdamını zorunlu kılan durumlarda” ayrımcılık iddiasının ileri sürülemeyeceğine yönelik bir düzenlemenin iş hukukunun temel ilkesi olan eşit muamele ilkesine ve iş hukukunun ruhuna ve özüne aykırı bir düzenleme olduğu belirtilmiş ve böylece kadınların bazı iş kollarında ve işlerde çalıştırılmamasının meşru hale gelebileceği, bunun da cinsiyetçi iş bölümüne ilişkin toplumsal kalıp ve rollerin derinleşmesine yol

48 TİHEK Kanunu, md. 7/1(a), (b), (c), (ç), (d), (e), (f) ve (g).

49 Kübra Demir, İş Hukukunda 6701 sayılı Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu Bağlamında Eşitlik İlkesi ve Ayrımcılık Yasağı, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2021, s. 352-353.

açacağı ifade edilmiştir.⁵⁰ Özellikle eşitlik politikalarını, farkındalıkları arttıran programlara olan ihtiyaçları göz önünde tutarak, “*sadece belli bir cinsiyetin istihdamını zorunlu kılan durumlar*” ibaresinin Anayasanın 10’uncu maddesindeki pozitif ayrımcılıkla ilgili fıkraya aykırı olduğu ve olumsuz yorumlanmaya müsait bir istisna olduğu eleştirilen konuların başında gelmektedir.⁵¹

2. KORUNAN AYRIMCILIK TEMELLERİ

2.1. Avrupa Hukuku ve Mevzuatında Korunan Ayrımcılık Temelleri

AB Temel Haklar Şartı’na göre;

“1. Cinsiyet, ırk, renk, etnik veya sosyal köken, genetik özellikler, dil, din veya inanç, siyasi veya diğer her türlü kanaat, bir ulusal azınlığa mensubiyet, mülkiyet, doğum, engellilik, yaş veya cinsel yönelim gibi her hangi bir nedene dayalı her türlü ayrımcılık yasaktır.

2. Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşmanın ve Avrupa Birliği Antlaşmasının uygulama alanı kapsamında ve bu Antlaşmaların özel hükümlerine halel gelmek kaydıyla, milliyet esasına dayalı her türlü ayrımcılık yasaktır.”⁵²

AİHS’ye göre de AİHS’de tanınan hak ve özgürlüklerden yararlanma, “*cinsiyet, ırk, renk, dil, din, siyasal veya diğer kanaatler, ulusal veya toplumsal köken, ulusal bir azınlığa mensup olma, mülkiyet, doğum veya diğer statüler gibi herhangi bir nedenle, ayrımcılık yapılmaksızın sağlanmalıdır.*”⁵³

AİHS 12 Nolu Ek Protokol’ünde ise ayrımcılık yasağı şu şekilde düzenlenmiştir:

“1. Hukukten temin edilmiş olan herhangi bir haktan yararlanma, cinsiyet, ırk, renk, dil, din, siyasi veya diğer kanaatler, ulusal ve sosyal köken, ulusal bir azınlığa mensup olma, mülkiyet, doğum veya diğer statüler gibi herhangi bir nedenle, ayrımcılık yapılmaksızın sağlanmalıdır.

2. Hiç kimse, 1. paragrafta belirtilenler gibi herhangi bir nedenle, hiçbir kamu makamı tarafından ayrımcılığa maruz bırakılamaz.”⁵⁴

50 Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu Tasarısı (1/596) ile Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu ve İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Raporları, Sıra Sayısı: 149, 22/2/2016, s. 17-18, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem26/yil01/ss149.pdf>, Erişim Tarihi: 10/6/2021.

51 Odyakmaz vd., “6701 Sayılı...”, s. 753-754.

52 AB, *Temel Haklar...*, md. 21.

53 Avrupa Konseyi, *Avrupa İnsan...*, md. 14.

54 a.k., 12 Nolu Ek Protokol, 4/11/2000, md. 1.

Söz konusu maddeler incelendiğinde, bu maddelerin kapsamlı ve açık uçlu bir yapıya sahip olduğu, ayrımcılık nedenlerinin sınırlandırılmadığı ve sayılı olmadığı görülecektir. Böylece, her potansiyel eşit olmayan muameleye yol açan herhangi bir farklı özellik veya durum, bu maddelerin kapsamına girebilmektedir. Hatta dünyadaki yeni sosyal değişimler ile birlikte, yeni yasaklanmış ayrımcılık nedenleri bu maddelerin koruması altına girmiştir veya girebilecektir. Açık uçlu bu yapı sayesinde örneğin AİHM, cinsel yönelim,⁵⁵ sağlık,⁵⁶ göçmenlik,⁵⁷ engellilik,⁵⁸ evlilik dışı doğan çocuğun statüsü⁵⁹ ve benzer nedenleri içtihadının gelişmesiyle beraber ayrımcılık yasağı kapsamında değerlendirmiştir.

AB ayrımcılık yasağı direktiflerinden ise İstihdam ve İş Konusunda Eşit Muamele İçin Bir Genel Çerçeve Oluşturulmasına İlişkin Direktif cinsel yönelime, dini inanca, yaşa ve engelliliğe dayalı olarak istihdam alanında ayrımcılığı; İrk ve Etnik Kökene Bakılmaksızın Kişilere Eşit Muamelede Bulunulması İlkesinin Uygulanmasına İlişkin Direktif istihdam bağlamında ırk veya etnik kökene dayalı ayrımcılığı ve aynı zamanda refah sistemi ve sosyal güvenlik ile mal ve hizmetlere erişimde ayrımcılığı yasaklamaktadır. Bu direktifler ile bireylerin istihdam piyasasında tam potansiyellerine ulaşabilmesi için sağlık, eğitim ve konut gibi alanlara da eşit erişimlerini temin etmenin şart olduğu kabul edilmiştir. Mal ve Hizmetlere Erişim ve Mal ve Hizmet Sunumunda Kadın ve Erkeğe Eşit Muamele İlkesinin Uygulanmasına İlişkin Direktif ise cinsiyet ayrımcılığının kapsamını mal ve hizmetler alanına genişletmiştir.

2.2. TİHEK Kanununda Korunan Ayrımcılık Temelleri

TİHEK Kanunu uyarınca cinsiyet, ırk, renk, dil, din, inanç, mezhep, felsefi ve siyasi görüş, etnik köken, servet, doğum, medeni hâl, sağlık durumu, engellilik ve yaş temellerine dayalı ayrımcılık yasaktır.⁶⁰

Söz konusu Kanunun yasalaşmadan önce TBMM'nin ilgili komisyonlarında yapılan görüşmelerinde komisyon üyesi bazı milletvekilleri söz konusu Kanunun gerekçesinde atıf yapılan AB belgeleri ile uluslararası anlaşmalarda “cinsel yönelim” ve “cinsiyet kimliği” temellerinin yer aldığı halde, bunların Kanunda yasaklanan ayrımcılık temelleri arasında yer almadığı ifade edilmiş ve üyesi olunan uluslararası insan hakları sözleşmelerine istinaden devletlerin cinsel kimlikle-

55 AİHM, *E.B./Fransa*, Başvuru No. 43546/02, 22/1/2008.

56 AİHM, *Kiyutin/Rusya*, Başvuru No. 2700/10, 10/3/2011.

57 AİHM, *Bah/Birleşik Krallık*, Başvuru No. 56328/07, 27/11/2011.

58 AİHM, *Horvath ve Kiss/Macaristan*, Başvuru No. 11146/11, 29/11/2013.

59 AİHM, *Marcx/Belçika*, Başvuru No. 6833/74, 13/6/1979.

60 TİHEK Kanunu, md. 3/2.

rine ve cinsel yönelimlerine bakılmaksızın tüm bireylerin insan haklarının desteklenmesi ve bunlara saygı gösterilmesini güvence altına alma görevi bulunduğu, eşitlik ilkesi gereği cinsel kimlikleri ve cinsel yönelimleri farklı olan bireylerin ayrımcılık yasağından yararlanma haklarının olduğu, ayrımcılığı önleyeceği iddiası ile hazırlanan bahis konusu Kanunun cinsel yönelimleri ve cinsel kimlikleri farklı bireyleri dışlayarak bir ayrımcılığın uygulandığı öne sürülmüştür.⁶¹ Bu görüşe ek olarak, ayrımcılık temellerinin söz konusu Kanunda Anayasaya ve uluslararası sözleşmelere göre daha dar tanımlandığı, Anayasanın “Kanun önünde eşitlik” başlıklı 10’uncu maddesinde “*ve benzeri sebeplerle*” ibaresi bulunmasına karşılık Kanunda bu ibarenin bulunmadığı ifade edilmiştir.⁶²

Görüldüğü üzere TİHEK Kanununda ayrımcılık temelleri sınırlı bir şekilde sayılmıştır. Sınırlı yaklaşımda ayrımcılığın yasaklandığı nedenlerin içtihat yoluyla genişletilmesi mümkün olamamaktadır. Ayrımcılık temellerinin örnek niteliğinde sayıldığı ve içtihat yoluyla genişletilmesinin mümkün olduğu açık uçlu yaklaşımda ise ayrımcılık yasağı ile ilgili hukuki düzenlemelerin potansiyel kapsamı sınırlanmamaktadır. Açık uçlu yaklaşımla birlikte hukuki düzenlemelerde bu konuda bir netlik bulunmuyorsa veya yargı organları ya da idari organlar tarafından kurallar dar biçimde yorumlanıyorsa, hukuk kurallarında güncel gelişmeler doğrultusunda açık olarak daha fazla ayrımcılık temeline yer verilmesi gerekebilmektedir.⁶³ Ayrımcılık temellerini sınırlı sayıda tutmanın dezavantajını, örnekseme yoluyla TİHEK Kanununun genişletilmemesi oluşturmaktadır. Böylece TİHEK Kanununda yer almayan ayrımcılık temeline dayalı bir ayırım gerçekleştirildiğinde kişiler bu kanunun korumasından faydalanamayacaktır. Mevcut hali ile TİHEK Kanunu bu gibi kimseleri dışlamış görünmekte ve bu kişilere yönelik ayrımcılık yapılmasına cevaz vermekte şeklinde dahi algılanabilmektedir.⁶⁴

Bu eleştirileri haklı gösterecek bir örnek olarak, TİHEK’e yapılan 2019/54 karar nolu başvuruda, başvuran ilgili ceza infaz kurumunda tutulmakta olduğu dönemde kurumun birinci ve ikinci müdürünün, “*doğum yeri*” sebebiyle üzerinde baskı kurduklarını, kendisini keyfi disiplin cezalarına maruz bıraktıklarını, başvuranın koğunu değiştirdiklerini, temel ihtiyaçlarına ilişkin keyfi kısıtlamalar getirdiklerini iddia etmekte ve bu durumun ırk temelli ayrımcı muamele olduğunu ileri sürmektedir. TİHEK ise kararında, insan topluluklarının coğrafi dağılımı göz önünde bulundurulduğunda doğum yerinin kimi zaman ırk veya etnik köken açısından belirleyici veya kendisine anlam yüklenebilen bir mefhum olduğunu ve bu

61 Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu Tasarısı (1/596) ile Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu ve İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Raporları, s. 14-17.

62 a.k., s. 27.

63 Ulaş Karan, “Bireysel Başvuru Kararlarında Ayrımcılık Yasağı ve Eşitlik İlkesi”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, C.31, S.1, s. 245-246.

64 Demir, İş Hukukunda..., s. 95.

nedenle, başvurunun ırk temeline dayanıp dayanmadığına ilişkin değerlendirmenin esasla birlikte yapılmasına karar verildiğini belirtmiştir. Fakat yapılan incelemede, başvuranın iddialarının “doğum yeri” temeline dayalı olduğu anlaşıldığı ve TİHEK Kanununun kapsamında “doğum yeri” temeline dayalı ayrımcılık iddiasının, TİHEK’in görev alanına girmediği gerekçesiyle başvurunun kabul edilmez olduğuna karar verilmiştir.⁶⁵

3. AYRIMCILIĞIN KAPSAMI

3.1. Avrupa Hukuku ve Mevzuatında Ayrımcılığın Kapsamı

AİHS’de ayrımcılık yasağı, ilgili Sözleşmedeki haklara erişim bakımından geçerli olarak düzenlenmişken 12 Nolu Ek Protokol’de farklı bir düzenleme yapılmış ve hukuken temin edilmiş olan herhangi bir haktan yararlanma bakımından ayrımcılık yasaklanmıştır. AB ayrımcılık yasağı direktiflerinde ise, ayrımcılık yasağının kapsamı istihdam, sosyal refah sistemi ile mal ve hizmetler olmak üzere üç alana yayılmaktadır. Irk ve Etnik Kökene Bakılmaksızın Kişilere Eşit Muamelede Bulunulması İlkesinin Uygulanmasına İlişkin Direktif bu üç alan için de geçerli iken İstihdam ve İş Konusunda Eşit Muamele İçin Bir Genel Çerçeve Oluşturulmasına İlişkin Direktif yalnızca istihdam alanı için geçerlidir. İstihdam ve Meslek Sahibi Olma Konularında Erkek ile Kadınlara Eşit Fırsatlar Tanınması ve Eşit Muamelede Bulunulması İlkesinin Uygulanmasına İlişkin Direktif ile Mal ve Hizmetlere Erişim ve Mal ve Hizmet Sunumunda Kadın ve Erkeğe Eşit Muamele İlkesinin Uygulanmasına İlişkin Direktif ise, istihdam ile mal ve hizmetlere erişim konusunda geçerli iken sosyal refah sistemine erişim konusunda geçerli değildir.

AİHS metninde açıkça bir istihdam hakkı belirtilmemekle beraber AİHM, AİHS’nin 8’inci maddesini bazı durumlarda istihdam alanını da kapsar şekilde yorumlamaktadır. Örneğin *Sidabras ve Dziautas/Litvanya* davasında, eski KGB ajanlarının kamu sektöründe ve özel sektörün bazı kısımlarında istihdama erişimi üzerine devletçe konulan yasağın, AİHS’nin 14’üncü maddesi ile bağlantılı olarak 8’inci madde kapsamına girdiğine karar verilmiştir. AİHM’ye göre böyle bir yasak başvuruçuların “onların dış dünya ile ilişkiler geliştirme yeteneğini çok ciddi bir ölçüde etkilemekte ve geçimlerini kazanma yönünden onlar için ciddi zorluklar yaratmaktadır, bunun da onların özel hayatı üzerinde gayet açık yansımaları vardır.”⁶⁶

65 2019/54 karar nolu başvuru, 10/9/2019, § 1 ve 35, https://www.tihe.gov.tr/upload/file_editor/2021/04/1618297518.pdf, Erişim Tarihi: 10/6/2021.

66 AİHM, *Sidabras ve Dziautas/Litvanya*, Başvuru No. 55480/00 ve 59330/00, 27/7/2004, § 48.

Benzer şekilde AİHS kapsamında sosyal refah ve sosyal güvenlik hakkı da düzenlenmemiştir. Fakat AİHM, içtihatlarında sosyal yardım ödemeleri ve emekli maaşları gibi sosyal güvenlik biçimlerinin AİHS'nin 8'inci maddesi veya 1 Nolu Protokol'ün 1'inci maddesi kapsamına girdiğini belirtmiştir. Örneğin Gaygusuz/Avusturya davasında Avusturya'da çalışan bir Türk vatandaşı olan başvurucunun, Avusturya vatandaşı olmaması nedeniyle işsizlik maaşı ödemesi reddedilmiştir. AİHM ise söz konusu davada, başvurucunun daimi mukim olması ve vergilendirme yoluyla sosyal güvenlik sistemine katkıda bulunmuş olması nedeniyle Avusturya vatandaşları ile benzer bir durumda olduğuna karar vermiş; Avusturya ve Türkiye arasında karşılıklı sosyal güvenlik anlaşması olmamasının farklı muameleyi haklı bir nedene dayandırmayacağına, başvurucunun durumunun esas bakımdan Avusturya vatandaşlarının durumuna çok yakın olduğuna hükmetmiştir.⁶⁷

Aynı yönde, AİHS kapsamında sağlık hizmeti hakkı olmamasına rağmen AİHM, sağlığa erişimin olmamasının insanlık dışı veya aşağılayıcı muamele oluşturacak kadar ciddi olduğu hallerde, sağlık hizmetiyle ilgili konuların AİHS'nin 8'inci maddesi veya 3'üncü maddesi kapsamına gireceğini değerlendirmiştir.⁶⁸ Dolayısıyla, sağlık hizmetine erişimde ayrımcılık şikâyetleri de AİHS'nin 14'üncü maddesi kapsamında değerlendirilebilecektir.

Mal ve hizmetlere erişim konusunda ise özellikle konut bakımından AİHS'nin 8'inci maddesi kapsamında AİHM, konut hakkını geniş biçimde yorumlayarak, kanuna aykırı bir konumda buldukları hallerde bile,⁶⁹ karavan veya treyler gibi seyyar konutları da buna dâhil etmiştir ve insanın evine saygı hakkının yorumlanmasında da geniş bir yaklaşım benimsemiştir. Devletçe temin edilen konutların son derece kötü bir durumda olmaları, uzun bir dönem boyunca burada ikamet eden kişilere zahmet ve sıkıntı vermeleri halinde, AİHM bunun insanlık dışı muamele oluşturabileceğine de hükmetmiştir.⁷⁰

3.2. TİHEK Kanununda Ayrımcılığın Kapsamı

TİHEK Kanununda eğitim ve öğretim, yargı, kolluk, sağlık, ulaşım, iletişim, sosyal güvenlik, sosyal hizmetler, sosyal yardım, spor, konaklama, kültür, turizm ve benzeri hizmetleri sunan kamu kurum ve kuruluşlarının, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, gerçek kişilerin ve özel hukuk tüzel kişilerinin, yürüttükleri faaliyetler bakımından bu hizmetlerden yararlanmakta olan veya yararlanmak üzere başvurmuş olan ya da bu hizmetler hakkında bilgi almak isteyen

67 AİHM, *Gaygusuz/Avusturya*, Başvuru No. 17371/90, 16/9/1996, § 50-52.

68 AİHM, *Slawomir Musial/Polonya*, Başvuru No. 28300/06, 20/1/2009, § 97.

69 AİHM, *Buckley/Birleşik Krallık*, Başvuru No. 20348/92, 25/9/1996.

70 AİHM, *Dokic/Bosna Hersek*, Başvuru No. 6518/04, 27/5/2010, § 60-64.

kişi aleyhine ayrımcılık yapamayacağı, bunun kamuya açık hizmetlerin sunulduğu alanlar ve binalara erişimi de kapsadığı ifade edilmiştir. Ayrıca belirtilen bu hizmetlerin planlanması, sunulması ve denetlenmesinden sorumlu olan kişi ve kurumlar, farklı engelli grupların ihtiyaçlarını dikkate almakla ve makul düzenlemelerin yapılmasını sağlamakla yükümlüdür. Ek olarak kamu kurum ve kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, gerçek kişiler, özel hukuk tüzel kişileri ve bunlar tarafından yetkilendirilenler, taşınır ve taşınmazları kamuya açık bir şekilde sunarken bu malları edinmek veya kiralamak isteyenler ile bunlar hakkında bilgi almak isteyenler aleyhine, bunların kiralanması, kira akdinin şartlarının belirlenmesi, kira akdinin yenilenmesi veya sona erdirilmesi, satışı ve devri süreçlerinin hiçbirinde ayrımcılık yapamaz. Son olarak; dernek, vakıf, sendika, siyasi parti ve meslek örgütlerine, ilgili mevzuatlarında veya tüzüklerinde belirtilen istisnalar dışında üye olma, organlarına seçilme, üyelik imkânlarından yararlanma, üyeliğin sonlandırılması ve bunların faaliyetlerine katılma ve yararlanma bakımından, hiç kimse aleyhine ayrımcılık yapılamaz.⁷¹

TİHEK Kanununda ayrıca istihdam konusuna ayrı bir başlık açılmıştır. Buna göre, “işveren veya işveren tarafından yetkilendirilmiş kişi; işverenin çalışanı veya bu amaçla başvuran kişi, uygulamalı iş deneyimi edinmek üzere bir işyerinde bulunan veya bu amaçla başvuran kişi ve herhangi bir sıfatla çalışmak ya da uygulamalı iş deneyimi edinmek üzere işyeri veya iş ile ilgili olarak bilgi edinmek isteyen kişi aleyhine, bilgilenme, başvuru, seçim kriterleri, işe alım şartları ile çalışma ve çalışmanın sona ermesi süreçleri dâhil olmak üzere, işle ilgili süreçlerin hiçbirinde ayrımcılık yapamaz. Bu durum iş ilanı, işyeri, çalışma şartları, mesleki rehberlik, mesleki eğitim ve yeniden eğitimin tüm düzeylerine ve türlerine erişim, meslekte yükselme ve mesleki hiyerarşinin tüm düzeylerine erişim, hizmet içi eğitim, sosyal menfaatler ve benzeri hususları da kapsar. İşveren veya işveren tarafından yetkilendirilmiş kişi, istihdam başvurusunu gebelik, annelik ve çocuk bakımı gerekçeleriyle reddedemez. Serbest mesleğe kabul, ruhsat, kayıt, disiplin ve benzeri hususlar bakımından ayrımcılık yapılamaz.”⁷²

Söz konusu bu düzenlemelere yönelik olarak ise TİHEK Kanununun yasalaşmadan önce TBMM’nin ilgili komisyonlarında yapılan görüşmelerinde, özellikle sivil toplum temsilcileri tarafından söz konusu Kanunun yalnızca istihdamda ayrımcılığı ayrıntılı olarak düzenlediği ancak diğer sektörlere değinmediği ve bunun bir eksiklik teşkil ettiği ifade edilmiştir.⁷³

71 TİHEK Kanunu, md. 5.

72 TİHEK Kanunu, md. 6/1, 2, 3 ve 4.

73 Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu Tasarısı (1/596) ile Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu ve İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Raporları, s. 28.

SONUÇ

Tüm bu değerlendirmeler ve karşılaştırmalar ışığında, altının çizilmesi gereken ilk konu, ulusal mevzuatta ayrımcılık yasağı ve eşitlik konusuna özgü bir yasanın getirilmiş olmasının genel anlamda olumlu bir adım olduğu gerçeğidir. Bununla beraber, TİHEK Kanununa getirilebilecek ilk eleştiri, korunan ayrımcılık temelleri ile ilgili sınırlı bir anlayışı benimsemiş olmasıdır. AİHS’de ve 12 Nolu Ek Protokol’de korunan temellerle alakalı açık uçlu bir yapı benimsenmiştir. İlgili AB ayrımcılık yasağı direktiflerinde ise farklı ayrımcılık temelleri için farklı direktifler hazırlanmıştır. TİHEK Kanunu ise bu iki yöntemden AB ayrımcılık yasağı direktiflerinin benimsediği yöntemi benimsemeyerek tek bir yasayla ayrımcılık yasağını çözme yolunu tercih etmiştir. Bu nedenle benimsediği bu yolun AİHS yapısına daha uygun düştüğü söylenebilir. O yüzden, AİHS ile benzer doğrultuda, korunan ayrımcılık temelleri ile ilgili olarak açık uçlu bir yapı benimsemesi hem sürekli değişen dünya şartları hem de insan haklarının ve ayrımcılık yasağının amaçları ile ilkeleri bakımından daha uygun düşecektir.

İkinci olarak, TİHEK Kanununda düzenlenmeyen fakat ilgili AB ayrımcılık direktiflerinde düzenlenen, “cinsel taciz”, “makul yerleştirme”, “pozitif ayrımcılık”, “bağlantı ayrımcılığı”, “mağdurlaştırma”, “ayırıcı uygulama” gibi kavramlara TİHEK Kanununda düzenlenmesi ve ilgili maddede ayrımcılık türleri sayıldıktan sonra “ve benzeri” şeklinde bir ifadenin eklenmesi, TİHEK Kanununun somut olaylara daha iyi bir şekilde uygulanabilmesi yönünden bir eksiklik olarak nitelendirilebilir. Ayrıca, “sadece belli bir cinsiyetin istihdamını zorunlu kılan durumlar” gibi muğlak ibareler, uygulamada olumsuz yorumlanma tehlikesini de taşımaktadır.

Bunların yanında, ilgili AB ayrımcılık yasağı direktiflerinde ayrımcılık yasağının kapsamının istihdam, sosyal refah sistemi ile mal ve hizmetler olmak üzere üç alana yayıldığı görülmektedir. TİHEK Kanununda ise bu alanlar genel olarak düzenlendikten sonra istihdam konusu ayrı bir madde başlığı altında ayrıca düzenlenmiştir. Kanunların sistematığı yönünden sosyal refah sistemi ile mal ve hizmetler konularının da ayrı maddelerde ayrıca düzenlenmesi, diğer sektörlerdeki ayrımcılığa da aynı düzeyde önem verildiğini göstermesi bakımından yerinde bir adım olacaktır.

Son olarak, TİHEK Kanunu özelinde olmasa da üzerinde durulması gereken bir diğer önemli husus, söz konusu Kanunun uygulamada nasıl yorumlanacağıdır. Kimi zaman, eksiksiz olarak nitelendirilebilecek bir yasa, uygulamadaki ve yorumlanmasındaki noksanlıklar nedeniyle işlevsiz kalabilirken, kimi zaman da eksiklikleri bulunan bir yasa, ruhuna uygun yorumlanması ve uygulanması sonucunda bu eksikleri telafi edebilmektedir. Bu nedenle, söz konusu Kanunun

yorumlanması ve uygulanması yönünden TİHEK'e büyük ve önemli görevler düşmektedir. TİHEK Kanunu ancak insan haklarına ve ayrımcılık yasağına sadık bir şekilde hayata geçirildiği zaman gerçek görevini gerçekleştirmiş ve amacına ulaşmış olacaktır.

KAYNAKÇA

- Avrupa Birliği, *Temel Haklar Şartı*, 18/12/2000.
- Avrupa Birliği Konseyi, *İrk ve Etnik Kökene Bakılmaksızın Kişilere Eşit Muamelede Bulunulması İlkesinin Uygulanmasına İlişkin Direktif*, (2000/43/EC), 27/6/2000.
- Avrupa Birliği Konseyi, *İstihdam ve İş Konusunda Eşit Muamele İçin Bir Genel Çerçeve Oluşturulmasına İlişkin Direktif*, (200/78/EC), 27/11/2001.
- Avrupa Birliği Konseyi, *Mal ve Hizmetlere Erişim ve Mal ve Hizmet Sunumunda Kadın ve Erkeğe Eşit Muamele İlkesinin Uygulanmasına İlişkin Direktif*, (2004/113/EC), 13/12/2004.
- Avrupa Birliği Konseyi, *İstihdam ve Meslek Sahibi Olma Konularında Erkek ile Kadınlara Eşit Fırsatlar Tanınması ve Eşit Muamelede Bulunulması İlkesinin Uygulanmasına İlişkin Direktif*, (2006/54/EC), 5/7/2006.
- Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, *Marcx/Belçika*, Başvuru No. 6833/74, 13/6/1979.
- Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, *Gaygusuz/Avusturya*, Başvuru No. 17371/90, 16/9/1996.
- Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, *Buckley/Birleşik Krallık*, Başvuru No. 20348/92, 25/9/1996.
- Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, *Thlimmenos/Yunanistan*, Başvuru No. 34369/97, 6/4/2000.
- Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, *Sidabras ve Dziautas/Litvanya*, Başvuru No. 55480/00 ve 59330/00, 27/7/2004.
- Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, *D.H. ve Diğerleri/Çek Cumhuriyeti*, Başvuru No. 57325/00, 13/11/2007.
- Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, *E.B./Fransa*, Başvuru No. 43546/02, 22/1/2008.
- Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, *Burden/Birleşik Krallık*, Başvuru No. 13378/05, 29/4/2008.
- Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, *Slawomir Musial/Polonya*, Başvuru No. 28300/06, 20/1/2009.
- Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, *Opuz/Türkiye*, Başvuru No. 33401/02, 9/6/2009.
- Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, *Carson ve Diğerleri/Birleşik Krallık*, Başvuru No. 42184/05, 16/3/2010.

- Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, *Dokic/Bosna Hersek*, Başvuru No. 6518/04, 27/5/2010.
- Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, *Kiyutin/Rusya*, Başvuru No. 2700/10, 10/3/2011.
- Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, *Bah/Birleşik Krallık*, Başvuru No. 56328/07, 27/11/2011.
- Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, *Horvath ve Kiss/Macaristan*, Başvuru No. 11146/11, 29/11/2013.
- Avrupa Konseyi, *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi*, 4/11/1950.
- Avrupa Konseyi, *12 Nolu Ek Protokol*, 4/11/2000.
- Birleşmiş Milletler, *İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi*, 10/12/1948.
- Birleşmiş Milletler, *Medeni ve Siyasi Haklar Uluslararası Sözleşmesi*, 16/12/1966.
- Birleşmiş Milletler, *Her Türlü Irk Ayrımcılığının Ortadan Kaldırılmasına İlişkin Uluslararası Sözleşme*, 4/1/1969.
- Birleşmiş Milletler, *Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Tasfiyesi Sözleşmesi*, 18/12/1979.
- Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Komitesi, *18 Nolu Genel Yorum: Ayrımcılık Yasası*, 10/11/1989.
- Birleşmiş Milletler Irk Ayrımcılığının Ortadan Kaldırılması Komitesi, *Genel Tavsiye No. 32: Her Türlü Irk Ayrımcılığının Ortadan Kaldırılmasına İlişkin Uluslararası Sözleşmede Özel Tedbirlerin Anlamı ve Kapsamı*, 24/9/2009.
- Demir, Kübra, *İş Hukukunda 6701 sayılı Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu Bağlamında Eşitlik İlkesi ve Ayrımcılık Yasası*, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2021.
- Karan, Ulaş, “Bireysel Başvuru Kararlarında Ayrımcılık Yasası ve Eşitlik İlkesi”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, C.31, S.1.
- Karan, Ulaş, *Uluslararası İnsan Hakları Hukuku ve Anayasa Hukuku Işığında Eşitlik İlkesi ve Ayrımcılık Yasası*, Onikilevha Yayınları, İstanbul, 2017.
- Odyakmaz, Zehra vd., “6701 Sayılı Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu Üzerine Bir Değerlendirme-I”, *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, C.0, S.7.
- Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu Tasarısı (1/596) ile Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu ve İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Raporları*, Sıra Sayısı: 149, 22/2/2016, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem26/yil01/ss149.pdf>, Erişim Tarihi: 10/6/2021.

Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu Tasarısı, 1/596, 28/1/2016, s. 3-5, <https://www2.tbmm.gov.tr/d26/1/1-0596.pdf>, Erişim Tarihi: 10/6/2021.

Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu, 6701, 6/4/2016, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=6701&MevzuatTur=1&MevzuatTer-tip=5>, Erişim Tarihi: 10/6/2021.

2019/54 karar nolu başvuru, 10/9/2019, https://www.tihk.gov.tr/upload/file_editor/2021/04/1618297518.pdf, Erişim Tarihi: 10/6/2021.

Vandenhoe, Wouter, *Non-discrimination and Equality in the View of the UN Human Rights Treaty Bodies*, Oxford, 2005.

1960 ASKERÎ MÜDAHALESİNİN TÜRKİYE’NİN İKTİSADÎ POLİTİKALARINA ETKİSİ*

THE EFFECTS OF 1960 MILITARY INTERVENTION ON TURKISH ECONOMIC POLICIES

İhsan Seddar KAYNAR**

ÖZET

Bu çalışmada 27 Mayıs 1960 askerî darbesi öncesindeki ve sonrasındaki ilk yılların yasama faaliyetleri incelenerek; darbenin demokratik süreçte yarattığı kesintinin iktisadî alandaki yansımaları değerlendirilecektir. Darbe öncesi dönem, 1 Kasım 1959’de başlayıp 25 Mayıs 1960’da sonlanan 11. Devre / 3. Yasama Yılı ile sınırlandırılmıştır. Askerî darbeden bir yıl sonra parlamento faaliyetine tekrar başlasa da parlamentonun yapısı değiştirilmiş ve iki meclisli sisteme geçilmiştir. Bu geçiş döneminde Temmuz 1961’de yeni anayasa kabul edilene kadar yasama faaliyetlerini, darbeyi yapan askerlerin içinde yer aldığı Milli Birlik Komitesi ve Kurucu Meclis üstlenmiştir. Çalışmanın incelediği dönem, darbe sonrasında Anayasa’nın kabul edilmesi ile sona ermiştir. İktisat tarihinin perspektifinden Türkiye siyasi tarihinin demokrasi açısından zor yoluyla askıya alındığı en önemli dönemlerinden birinde takip edilen iktisat politikaları yasama faaliyetleri üzerinden aydınlatılmaya çalışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Demokrat Parti, 1960, Askerî Darbe, Milli Birlik Komitesi, Planlı Kalkınma

* Araştırma Makalesi
Makale gönderim tarihi: 01.11.2021
Makale kabul tarihi: 11.08.2022

** Doç. Dr., Hakkâri Üniversitesi, İİBF, İktisat Bölümü
E-posta: seddar@gmail.com
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3446-2310>

ABSTRACT

This study will examine the last year before 27 May 1960 and the first year after the military coup in terms of economic policies in respect to the parliamentary papers. In this way, the economic reflections of the intervention in the democratic process made by the coup will be evaluated. For the pre-coup period of the study was limited to the 11th Period's of 3rd Legislative Year, which started on November 1, 1959 and lasted till May 25, 1960. A year after the military coup, the parliament's structure was changed and bicameral system was adopted. In this transition period, the National Unity Committee and the Constituent Assembly, which included the soldiers who carried out the coup, undertook the legislative activities until the new constitution was adopted in July 1961. The period examined by the study ended with the adoption of the new Constitution after the coup. It will be tried to be enlightened through legislative activities from the perspective of the economic history and the economic policies followed in one of the most important turning points in the political history of Turkey in terms of democracy.

Keywords: *Democrat Party, 1960, Military Coup, National Unity Committee, Planned Economy*

GİRİŞ

Bu çalışmada Türkiye’de uygulanan iktisadî politikalar, 27 Mayıs askerî darbesi ekseninde incelenmektedir. Birinci Bölüm, 1950’li ve 1960’lı yıllarda uygulanan iktisat politikalarının analizine, onların iktisat tarihinde nasıl incelendiğine dair literatüre kısaca yer vererek başlamaktadır. Böylece çalışmanın daha sonraki ampirik kısımlarında yer alan çeşitli kanunların ve onların kabul edilme süreçlerinde yapılan tartışmaların oturduğu tarihsel zemin literatürün kavramları ile daha anlaşılabilir hale gelecektir.

Darbe öncesinde neler olduğunu inceleyen İkinci Bölüm, 1 Kasım 1959’da Cumhurbaşkanı Celal Bayar’ın Meclisi açış konuşması ile başlamaktadır. Bayar’ın konuşması 1950’de başlayan Demokrat Parti (DP) yönetiminin başarılarını öne çıkarırken, bu başarılar üzerinden gelecek dönemde neler yapılacağına dair çeşitli projeksiyonlar yapmakta ve açıklayıcı bilgiler paylaşmaktadır. Darbe öncesi son yasama yılında çıkarılan yasaların hepsi taranmış ve iktisadî politikaları etkileyebilecek olanlar incelenmiştir. 1960’lı yıllar Türkiye tarihinin görece yakın bir dönemi olsa da bazı kavramların kullanım biçimleri günümüzdekinden oldukça farklıdır. Bu nedenle, çalışmanın içinde belgelerdeki dile sadık kalınarak özgün kullanımları tercih edilmiştir.

Üçüncü Bölüm’de darbe sonrasında askerlerin devleti nasıl yönettiği biçimsel olarak açıklandıktan sonra, kurdukları İnkılap Hükümeti’nin programı iktisadî açıdan değerlendirilmiştir. Daha sonra Milli Birlik Komitesi’nin (MBK) çıkardığı tüm yasalar gözden geçirilmiş ve iktisadî açıdan önemli olanlara çalışmanın içinde yer verilmiştir. Yeni Anayasa’nın kabulü ile demokrasiye dönüldüğü için, Anayasa’nın kabulü ile çalışma sona ermiştir.

Çalışmada birincil kaynakların kullanımı tercih edilmiş ve sadece resmi metinler kullanılarak belgesel bir iktisat tarihi anlatısı kurulmaya çalışılmıştır. Yasaların tam metni için Resmî Gazete (R.G.) nüshaları kullanılmış, çoğu zaman yasaların yapım sürecinde geçirdiği teknik dönüşümü aydınlatmada önemli yeri olan Komisyon Raporları, tutanak dergileri ve meclis zabıtları detaylı bir şekilde incelenmiştir. Türkiye siyasî tarihinin en önemli dönüm noktalarından biri olan 1960 askerî darbesini merkeze alan bir iktisat tarihi çalışması olan bu metinde; yasa metinleri, komisyon raporları, meclis açılış konuşmaları ve hükümet programları kaynak olarak kullanılmıştır.

1. TÜRKİYE EKONOMİSİNİN ELLİLİ VE ALTMİŞLİ YILLARI

Boratav, 1954-1961 yıllarını savaş sonrası genişleme konjonktürünün ve liberal dış ticaret politikalarının son bulduğu; ekonominin görece bir durgunluk içinde

dalgalandığı; ihrac mallarına yönelik talebin düştüğü ve dış kaynakların belli bir düzeyi aşmaması yüzünden doğan dış tıkanmaya tepki olarak ithalat sınırlamalarına gidildiği bir dönem olarak nitelendirir. Ekonominin 1946 sonrasında sürüklediği bağımlı gelişme çizgisi ortadan kalkmamış, ancak dışsal etkenler nedeniyle bu bağımlı gelişme, liberal dış ticaret politikalarıyla değil, geleneksel ithalat ve kambiyo denetimleri içinde sürdürülmeye devam etmiştir.¹ Bu yıllar, liberal bir dış ticaret rejimi içinde dış dengenin sağlanamayacağı anlaşıldığı için dış ticaret kontrolleri yapılan; ancak ticaret açıkları ortadan kalkmadığı gibi süreklileşen ve geniş kamu kesiminin özel sermaye birikimiyle işlevsel bir bütünlük içinde eklendiği bir ekonomik yapının yerleştiği yıllardır.

Kazgan, 1947-1975 arası *Denetimli Sermaye İthalıyla Uluslararası Ekonomiye Katılma* olarak adlandırırken, bu dönemi çeşitli dış ve iç baskıların karışımı olarak *dış sermayeye açılma ve serbest piyasa ekonomisine geçiş* süreci olarak nitelendirir.² Türkiye'nin dışarıdan sermaye ithaline ayarlanan serbestleşme süreci, 1958 yılında ciddi bir kriz ile sonuçlanmış; IMF güdümünde istikrar programı uygulanması kabul edilmiş, 420 milyon dolar tutarında borç ertelenmiş ve 359 milyon dolar yeni kredi verilmiştir. Bir süre IMF ile kesilen ilişkilerden sonra yürürlüğe konan programın bir direği ülke içinde enflasyonun kontrolüne dönükken diğer direği dış ticaret rejiminin düzenlenmesi ve ihracatın artırılmasına dayanıyordu.³

1958'e kadar Türk parasının değerlendirilmesine karşın devalüasyona ilkesel olarak başvurulmamış; dış ticaret kısıtlamaları, kambiyo uygulamaları ve düzenlemeler yapılarak döviz kurları değiştirilmeden dış ticaret yürütülmeye çalışılmıştır. Bakanlar Kurulunda kabul edildiği günün adıyla anılan *4 Ağustos Kararları*, içerik açısından IMF destekli stand-by anlaşmalarına benzemektedir. Kararlar arasında kur ayarlaması, sıkı para ve bütçe politikası, dış ticaretin tedricen serbestleştirilmesi, yatırımların finansmanı ve İktisadi Devlet Teşekkülleri ürünlerinin fiyat ayarlaması gibi pek çok başlık bulunmaktadır. DP'nin 1950'den beri kategorik olarak reddettiği *devalüasyon*, istikrar programının içinde yer almıştır.

1958 devalüasyonu ve uygulanan istikrar programı Özcan'a göre; parasal genişlemenin kontrol altına alınması, kur sistemindeki değişikliğin yarattığı dezenflasyonist etkiler, sağlanan kredi ve borç erteleme desteği ve kısmen de özel sermaye girişleriyle sağlanan ithalat fazlası ile enflasyonun hızının kesilmesinde

1 Korkut Boratav, *Türkiye İktisat Tarihi 1908-2002*, İmge Kitabevi Yayınları, 9. Baskı, Ankara, 2005, s.107-108.

2 Gülten Kazgan, *Tanzimat'tan 21. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 3. Baskı, İstanbul, 2006, s. 84.

3 Kazgan, *Tanzimat'tan 21. Yüzyıla...*, s. 90-91.

etkili olmuştur. Ayrıca, program ihracattan ve sermaye hareketlerinden kaynaklanan döviz gelirlerini arttırarak, Türkiye'nin 1950'lerin ikinci yarısında girdiği ödemeler dengesi krizini atlatmasını da sağlamıştır.⁴ DP tarafından gevşetilmeye başlanan istikrar tedbirleri, darbe sonrasında yeniden sıkılaştırılarak uygulamaya konulmuştur. Askerlerin planlı bir iktisat politikası anlayışına yönelerek ekonomiyi yeniden genişleyen bir doğrultuya sokma çabaları ilk meyvelerini 1962'de vermeye başlamış ve 1960, 1961 yılları bütün özellikleriyle 1958'de yürürlüğe konan istikrar programının izlerini taşımıştır.⁵

Ekonomik kalkınmanın bir plan çerçevesinde gerçekleştirilmesi için Devlet Planlama Teşkilatı'nı (DPT) askerler kurmuşsa da; planlı kalkınma kavramı darbeden daha önce Türkiye'nin gündemine girmiş, CHP ve Forum Dergisi çeşitli tartışmalar yürütürken, uluslararası kurumlar da hükümete planlar yapılmasını tavsiye etmiştir. Keyder'e göre uluslararası kuruluşların kalkınmakta olan bir ülkeden daha fazla planlama yapmasını istediği pek görülme de; Dünya Bankası ve OECD uzmanları, kamu harcamalarına ve döviz tahsislerine bir parça mantık katabilmek için Başbakan Adnan Menderes'e planlama komisyonu kurmasını tavsiye etmişlerdir.⁶ Devletçilik politikalarının bir parçası olduğunu düşündüğü için, planlamaya her zaman karşı çıkan Menderes, yapılan ısrarlar sonucu 1959'da üstünkörü de olsa bir planlama komisyonu kurmuştur.

Yapılan tavsiye ve ısrarlar sonucunda 20. yüzyılın en önemli ekonomi bürokratlarından biri olan Tinbergen, hükümete danışmanlık yapmak üzere Türkiye'ye çağrılmış ve 1960 ilkbaharında yanında yardımcısı Joop Koopman ile pek sıcak olmayan bir şekilde karşılandığı Türkiye'ye gelmişti.⁷ Tinbergen'den önce Türkiye'ye tavsiye edilen Gunnar Myrdal sosyalist kanaatlere sahip olduğu ve Hollis Chenery ise 1953 yılında hazırladığı raporda liranın aşırı değerlendiğini yazdığı için hükümetin gelmesini istemediği dünyaca ünlü iktisatçılardı.⁸ Tinbergen'in ülkeye girişinin kamuoyunda bilinmesi istenmedi, basında yer almasına izin verilmedi ve hatta kalkınma planı hazırlayabilmesine imkân sağlayacak bilgi akışı

4 Feridun Cemil Özcan, "Ellili Yıllarda Türkiye Ekonomisi", *Türkiye'nin 1950'li Yılları*, Mete Kaan Kaynar (Ed.), İletişim Yayınları, 3. Baskı, İstanbul, 2019, s. 67.

5 Boratav, *Türkiye İktisat ...*, s. 109.

6 Çağlar Keyder, *Türkiye'de Devlet ve Sınıflar*, İletişim Yayınları, 19. Baskı, İstanbul, 2014, s. 168.

7 Erwin Dekker, *Jan Tinbergen (1903–1994) and the Rise of Economic Expertise*, Cambridge University Press, Padstow Cornwall (UK), 2021. Kitabın "Development Planning on the Ground: Tinbergen in Turkey" başlıklı 14. Bölümünde Tinbergen'in Türkiye'deki çalışmaları ve Türkiye'nin planlama tarihindeki diğer aktörlerle ilişkileri ayrıntılı bir şekilde yer almaktadır.

8 Dekker, *Jan Tinbergen ...*, s. 312.

ve işlerini görebileceği sürekli bir ofise bile sahip olamadı. Darbeden önce kendilerine rapor hazırlayacak data verilmeyen Tinbergen ve Koopman, darbeden sonra daha Haziran ayında planlama teşkilatının kurumsal yapısına yönelik ilk taslakları hazırlamışlardı. 1960 Mart'ından 1966 Aralık'ına kadar, ikinci beş yıllık planın hazırlığı bitmek üzereyken kendisi istifa edene kadar Türkiye'ye danışmanlık hizmeti veren Tinbergen'in varlığı; darbe öncesi, askerî yönetim ve darbe sonrasında devlet yönetiminin uluslararası ilişkilere verdiği önemin sürekliliğinin gözlenmesi açısından dikkat çekicidir.

Demokrat Parti, devlet yatırımlarını genişletme politikasını enflasyonist finansman yoluyla, 1960 yılındaki askerî müdahaleye kadar sürdürdü. Altmışların başında ülke gündemindeki en acil sorunlardan biri, DP'nin uyguladığı enflasyonist politikaların neden olduğu sorunların çözülebilmesi ve keyfi yönetimi önleyecek kurumsal çözümler bulunabilmesidir. Bu nedenle askerî yönetim altında yapılan iktisadî ve siyasî reformlar geçmiş hataları tekrarlamamak için tasarlanmış ve Cumhuriyetin anayasal organlarından biri olarak, Başbakanlığa bağlı ve yeni anayasada yer alan bir planlama örgütünün kurulmasına karar verilmiştir. Böylece tüm ekonomi için, mevcut kaynaklarla harcamalar arasındaki genel dengeyi korumak ve enflasyonist baskıyı önleyebilecek uzun vadeli ve yıllık yatırım programları hazırlanacaktır. Ayrıca bu planlar, hükümet ve parlamento tarafından onaylandıktan sonra çıkar gruplarının tercihlerine göre değişmeyecektir. Okyar'a göre 1962 sonrası bir önceki dönemden ve Cumhuriyet tarihinin diğer bütün dönemlerinden niteliksel olarak ayıran en belirleyici özelliği, iktisat politikalarının planlama tabanına oturtulmuş olmasıdır.⁹

DP döneminde başlayan vergi sistemindeki değişiklik tartışmaları askerî yönetim altında da devam etmiş ve sivil yönetime geçilmeden çeşitli vergi düzenlemeleri yapılmıştır. Ancak ülkenin ciddi bir vergi reformuna ihtiyacı olduğu açıktı ve özellikle 1961 Anayasası doğrultusunda ülkenin kalkınması hedeflenirken, gerekli finansmanın ne olacağına dair uzman görüşlerine ihtiyaç vardı. Vergi reformu için Günter Schmolders resmi olarak davet edilmişse de, planlama çalışmalarında yer alan bürokratlar Nicholas Kaldor'u da çağırmıştır. Kaldor hazırladığı raporu 1962 yılında yetkililere sunmuş, 1980 yılında kitabı yayımlanana kadar raporu gizli kalmıştır. Kaldor'un hesaplarına göre, milli gelirden %7'lik bir artışın sağlanması için %18'lik bir yatırıma ihtiyaç vardır ve yatırımların arzulan bu düzeye çekilebilmesi için de tüketimin, milli gelirin %3'ü oranında kısılması gerekmektedir.¹⁰ Önder'e göre bunun yerine teşvik sağlama görüşleri hâkim olmuş ve Kal-

9 Osman Okyar, "Development Background of the Turkish Economy, 1923-1973", *International Journal of Middle East Studies*, Vol. 10, No. 3 (Aug., 1979), pp. 325-344.

10 İzzettin Önder, *İktisat Üzerine Düşünceler*, Yordam Kitap, 1. Baskı, İstanbul, 2012, s. 130-131. Ayrıca, bu kitabın içinde 141-159 sayfaları arasında yer alan *Türk Vergi Sistemi*

dor'un toprak ağalarını ve özel sektörü sıkıntıya sokacak önerileri, bu çevrelerin baskıları ile kamuoyunun dikkatinden kaçırılmıştır.

1960'larda kurulan hükümetler, içe dönük *İthal İkamesine Yönelik Sanayileşme Stratejisi* çerçevesinde planlanan ekonomik hedeflere ulaşmak için bilinen bütün iktisat politikası araçlarına başvurmuştur. Bu dönemde ithalat rejimi, tamamen sanayileşme hedefine yönelik olarak şekillendirilmiştir. Özcan'a göre buradaki amaç, hem sanayileşmeyi hızlandırmak için gerekli yatırımların ithalat gerekleri için döviz kaynağını öncelikli olarak tahsis etmek, hem de daha önce ithal edilen malları yurtiçi pazara yönelik olarak üretecek sanayicileri dış rekabetten korumaktı.¹¹

Demokrat Parti iktidarı askerî darbe ile sona ererken, yeni dönemde ekonomik kalkınmanın sağlanması için; nitelikli insan gücünün oluşturulması, böylece dış ödemelerde rahatlatma, sosyal adaletin sağlanması gibi çeşitli sorunların çözülmesi için hedefler belirlenmiştir. Planlama meselesine yüzeysel bakıldığında, ekonomik kalkınmanın ciddi bir toplumsal karar mekanizması içinde ve denetim altında yapılacağı öngörüldüğü düşünülebilirse de, 1961 Anayasası ruhu ve bu doğrultuda hazırlanan beş yıllık planlar detaylı incelendiğinde, bundan çok daha farklı bir görüntü ortaya çıkmaktadır. Önder'e göre bu süreçle ekonomi, içinde yüzdüğü kapitalist sistemin dinamiklerine tabi olarak ve kendi tarihsel koşulları üzerinde, sistemi rasyonelleştirmeye yönelse de; gerek 1960 harekâtını gerçekleştiren kadro, gerek 1961 Anayasası'nı hazırlayan ekip, gerekse Kurucu Meclis, bilinçli olarak, böyle çifte görüntülü ve işlevli bir icraatı amaç edinmemiştir.¹²

1960'lı yıllar Türkiye kapitalizminin, ithal ikameci sanayileşme ve planlı ekonomiye dayalı yeni bir sermaye birikim rejimi ve düzenleme biçimine, *Sosyal-Millî Güvenlik Devleti* olarak adlandırılabilen yeni bir devlet formuna ve aynı zamanda tüm bunlarla ilintili olarak yeniden şekillenen sosyo-politik güç ilişkilerine sahne olmuştur. Bu tarihsel kırılmanın kökenleri 1950'li yıllarda, daha çok onun ikinci yarısında yatsa da, 27 Mayıs Darbesi bu yeni dönemin tesisi açısından önemli bir kırılma noktası olmuştur. Akça'ya göre bu geçişin bir askerî darbe yoluyla gerçekleşmesi, ordunun hem devlet ve siyasal alan içindeki konumunun güçlenmesini sağladı hem de *Ordu Yardımlaşma Kurumu*'nun (OYAK) kurulmasıyla Türkiye ekonomisi içinde doğrudan askerlerin yer almasını da be-

Üzerine Rapor başlıklı bölüm, Nicholas Kaldor'un özgün raporunun İngilizceden çevrilmiş halidir.

11 Feridun Cemil Özcan, "Altmışlı Yıllarda Türkiye Ekonomisi", *Türkiye'nin 1960'lı Yılları*, Mete Kaan Kaynar (Ed.), İletişim Yayınları, 1. Baskı, İstanbul, 2017, s. 183.

12 Önder, *İktisat Üzerine ...*, s. 127.

raberinde getirdi.¹³ Sadece devlet biçimini ve siyasal alanı şekillendiren pratikleriyle değil, doğrudan bir iktisadî aktör olarak da ordu, Türkiye kapitalizminin gelişmesinde önemli rol oynadı.

2. DARBEDEN ÖNCE

2.1. Celal Bayar'ın Meclis Açış Konuşması

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin (TBMM) askerî darbeden önceki son yasa yılı, 1 Kasım 1959'da Cumhurbaşkanı Celal Bayar'ın açış konuşması ile başlamıştır.¹⁴ Bayar, 4 Ağustos Kararları sonrasında içinden geçilen dönemin zorluklarına işaret etmiş ve yeni dönemde nelerin yapılması gerektiğine dair önemli açıklamalar yaparak 1 yıldır uygulanan *İktisadî ve Malî İstikrar Programı* tedbirlerinin ahenk içinde aksamadan yürütüldüğünü dile getirmiştir. Bu tedbirler sayesinde, satın alma gücü kontrol altına alınmış, ekonominin gelişmesi için gerekli olan sağlam ve istikrarlı para ve kredi politikasına geçilmiştir. Türk parasının içerde ve dışarda yarattığı güvenin arttığını, kredilerin ödenebilirlikleri sağlandığı için yeni kredi çekilmeden kredi mekanizmasının normal fonksiyonlarını yerine getirmeye başladığını söylemiştir.

Türkiye'nin ilk devalüasyonu olarak bilinen 7 Eylül Kararları (1946) ile kaldırılan ihracat, ithalat ve resmi işlemler için dövize 3 ayrı fiyat uygulaması içeren prim sistemine; 4 Ağustos 1958'de tekrar geri dönülmüş ve Türk parasının DP döneminde yaşadığı değer kaybı resmîleştirilmiştir. Bayar, 1958'deki istikrar programı sonrasındaki gelişmeler için *devalüasyon* kelimesini kullanmaktan ısrarla kaçınmaktadır. Türk parasının iç ve dış fiyatı arasındaki değer farkını ortadan kaldırmak için ihracatta yeniden uygulanmaya başlanan *prim sistemi* sonucunda; 1958 yılında gerçekleşen 247 milyon dolarlık ihracatın, 1959 yılı sonunda yüzde 50'yi aşan bir artışla 370 milyon dolar olacağını söylemiştir. Yeni ürünlerin ihracatına başlanacağı gibi ithal edilen mamul malların yurtiçi üretimi de yapılabilecektir. İthal ikamesi ile ödemeler dengesinin rahatlatılacağı düşünüldüğü için ülkeye yeni döviz girişi olacağı beklenilmektedir. *İstikrar Programının* başlıca amacı ihracatın artırılması ve döviz gelirlerinin çoğaltılmasıdır. İthalat için alınan önlemlerden döviz tahsisi ve *kota sistemi* ile uyumlu olarak 1959 yılında belirlenen 3 ayrı kota ile yaklaşık 560 milyon dolarlık ithalat imkanı yaratılmış ve yüzde 25 olan *liberasyon* oranının daha yüksek bir orana çıkarılmasına çalışılmış-

13 İsmet Akça, "Altmışlı Yıllarda Türkiye Kapitalizmi ve Ordunun 'Holdingi' OYAK", *Türkiye'nin 1960'li Yılları*, Mete Kaan Kaynar (Ed.), İletişim Yayınları, 1. Baskı, İstanbul, 2017, s. 205.

14 *TBMM Zabıt Ceridesi*, C.10, B.1, 1 Kasım 1959, s. 5-15.

tır. Bayar, İstikrar Programının iktisadî kalkınmanın tamamlanması için gerekli yatırımlara engel olmadan uygulanmasına çalışıldığını belirtmektedir. Bu amaçla tasarrufların yatırımlara dönüşebilmesi için önlem alınması kararlaştırılmış ve kalkınmanın masrafinin devlet bütçesiyle karşılanmasının olanakları araştırılmaya başlanmıştır.

Celal Bayar'ın açış konuşmasında DP'nin tarıma verdiği önemi göstermek için 10 yıllık bir *Ziraî İnkişaf Programı* hazırlandığından bahsettiği dikkat çekmektedir. Konuşmanın içinde tarımla ilgili bu program hakkında adından başka bir detay vermediği gibi darbenin olduğu güne kadar böyle bir programın yapıldığına gazete taramalarında rastlanılmamıştır.

Bayar Meclisteki konuşmasında, DP Hükümetlerinin 1950'de göreve geldikten sonraki faaliyetlerine dair çeşitli sayısal bilgiler vermiştir. 1950'den 1958 sonuna kadarki sanayi yatırımlarının yıllık ortalama 700 milyon lira civarında gerçekleştiğini hatırlatır. 1949 yılı sonunda 960 milyon olan yatırım tutarının 8,5 misli artarak 1959 ortasında 8 milyar 185 milyona ulaştığını söyler. İnşaatı devam eden tesisler tamamlandığında bu miktar 11 milyar 880 milyon liraya yükselecektir. Yapılan yatırımlarda özel teşebbüsün payının artışına işaret etmektedir. Üretim kapasitesi, inşaatı bitmemiş tesisler tamamlandığında 1949 yılındaki 3 milyar 700 milyondan, 11 kat artarak 41 milyar 260 milyon liraya çıkacaktır. Mensucat, şeker ve çimento gibi sanayi kollarında daha fazla yatırım yapıldığı için, yurtiçi tüketim karşılandıktan sonraki kısım ile ihracat yapılabilmeye başlanmıştır. 48.500 ton şekerin ihracı için anlaşmalar imzalanmış, ihracata başlanmış ve 11.500 ton şeker ihracı için ise yurtdışı ile yapılan temaslara devam etmektedir. İhraç edilebilecek durumda olan 150 bin ton çimentonun değeri 1,5 milyon dolardır, 100 bin tonun satış anlaşması yapılmış ve ihracata başlanmıştır. 4 milyon marklık 7 milyon 300 bin metrelik mensucatin ihraç anlaşması yapılmış ve bu ürünlerin ihracı 1960 Haziran'ına kadar tamamlanacaktır.

İktisadi Devlet Teşekkülleri yeni tedbirlerle geliştirilirken; Karabük Demir ve Çelik İşletmelerine ilave ikinci bir ağır sanayi merkezi kurulması için Amerikalı bir firmaya ön inceleme yaptırılmaktadır. 14 fabrikası ile ağır sanayinin en önemli kollarından biri olan Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumu'na 319 milyonu dış finansmanla karşılanmak üzere 590 milyon liralık yatırım yapılacaktır. 450 milyon lira yatırımla inşa halinde olan azot sanayisinin 1960 yılı sonunda işletmeye açılması için çalışılmaktadır. Tarımda üretim artışı yaratacak olan bu gelişme ile sunî gübrede dışa bağımlılık azalacak ve yıllık 70 milyon lira döviz tasarrufu sağlanacaktır. Ülkenin kendi tükettiği petrolü üretmesi için Batman'daki rafinerinin kapasitesi 300 bin tondan 700 bin tona çıkarılmış, yabancı sermaye ile ortaklık yapılarak İzmit'te 1 milyon tonluk rafinerinin inşası için gereken anlaşma imzalanmıştır. Mersin'de yabancı sermaye tarafından bir rafineri inşaatı da devam

etmektedir. İnşa halindeki rafineriler tamamlandığında önemli oranda döviz kazancı sağlanmış olacaktır.

Bayar'ın konuşmasında, 1950'lerin ikinci yarısı için dikkat çektiği başlıklardan biri de iç ve dış turizmdir. Bu konuda yatırımlar yapılması gerektiği ve turizmin ileride çok daha önemli olacağı konusunda projeksiyon yapmıştır. Meclis açış konuşmasında somut bir önerisi olmasa da, turizmin önemine işaret etmiştir. Celal Bayar'ın bu konuşması siyasi bir belge olarak, yaklaşık 10 yıllık DP iktidarının ilk 9 yılını Meclis kürsüsünden en yetkili kişi olarak savunarak özetlemesi ve gelecek yıllara dair projeksiyon yapması açısından oldukça önemlidir.

2.2. Meclisteki Yasama Faaliyetleri

Askerî darbeden önceki son yasama yılı, meclisin açıldığı 1 Kasım 1959'dan darbe öncesi son oturumun yapıldığı 25 Mayıs 1960 arasındadır.

28 Şubat 1960'da 7462 sayılı “*Ereğli Demir ve Çelik Fabrikaları Türk Anonim Şirketi Kanunu*” kabul edilmiştir.¹⁵ Karabük'teki tesislerden sonra Türkiye'de kurulan ikinci demir çelik sanayisinin Ereğli'de kurulması kanunlaştırılmıştır. Karadeniz Ereğlisi'nde yapılacak tesislerde, Karabük'te üretilmeyen ama iç piyasanın ihtiyacı olan malzemeler üretilecektir. Amerikan sermayesi ile kurulacak tesisin 3,5 yılda tamamlanması hesaplanmaktadır. Tesisin hammadde ihtiyacının tamamını ülke içinden temin edecek olması, döviz tasarrufu anlamına gelmektedir.¹⁶

4 Mayıs 1960'da 7470 sayılı “*Türkiye Cumhuriyeti Turizm Bankası Kanunu*” kabul edilmiştir.¹⁷ İki yıl önce Bakanlar Kurulu Kararı ile kurulan “*Türkiye Turizm Bankası*” ile turizm alanında öncü bir kurum oluşturulmuştu.¹⁸ 1960'da yeni bir isimle ve turizm alanını bir endüstri gibi düşünerek, turizm yatırımlarının programlı ve rantabl gelişmesi için finansman sağlamak üzere *Türkiye Cumhuriyeti Turizm Bankası* kurulmuştur.¹⁹ Banka, özel girişimlere finans desteği sağlayacağı gibi turizm alanında doğrudan inşaatlar yaparak örnek müesseseler kuracaktır.

9 Mayıs 1960'da 7480 sayılı “*Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Amerika Birleşik Devletleri Hükümeti arasında İş Birliği Anlaşmasının Tasdikine Dair Kanun*”

15 R.G.: 01.03.1960, No: 10445.

16 TBMM 113 sıra sayılı Komisyon Raporu, <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TBMM/d11/c012/tbmm11012049ss0113.pdf>

17 R.G.: 10.05.1960, No: 10501.

18 *Türkiye Turizm Bankası Anonim Şirketi Esas Mukavelesnamesi*, Ankara, 1958.

19 TBMM 83 sıra sayılı Komisyon Raporu, <https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/TUTANAK/TBMM/c013/tbmm11013055ss0083.pdf>

kabul edilmiştir.²⁰ Bu yasa, Askerî Darbe öncesinde Mecliste kabul edilen son yasadır. 14 Temmuz 1958'de Irak'ta gerçekleşen askerî darbe sonrasında Amerika Birleşik Devletleri'nin (ABD) bölge ülkelerinin iktisadî kalkınmalarına yönelik imzaladığı iş birliği anlaşmalarından biridir.²¹ Ortadoğu'ya barış ve istikrarın gelmesi için hazırlanan bu anlaşma, ABD Kongresi'nde 9 Mart 1957'de kabul edilen ve Eisenhower Doktrini olarak bilinen politikalarla ilişkilidir. Türkiye açısından, ABD'nin bölge ülkelerindeki siyasî istikrarsızlığı iktisadî kalkınma ile çözmek için harekete geçmekte geciktiği görülmektedir. Yasa Meclisten geçip, Resmî Gazete'de yayımlandıktan 10 gün sonra Türkiye'de askerî darbe yapılmıştır.

Bu dönemde Cumhurbaşkanı Celal Bayar'ın meclis açış konuşmasında yapılabileceğini söylediklerinden çok azının gerçekleştiği ve iktisadî politikaları ilgilendiren çok az yasa çıkarıldığı görülmektedir.

3. DARBEDEN SONRA

3.1. İnkılap Hükümeti ve Milli Birlik Komitesi Bakanlar Kurulu

27 Mayıs 1960 askerî darbesi ile ülke, üyeleri askerlerden oluşan bir komite ile yönetilmeye başlamıştır. MBK'nin 24 Haziran 1960 tarihli ilk Genel Kurul Toplantısında Cemal Gürsel, *Türkiye Cumhuriyeti Devlet ve Milli Birlik Komitesi Başkanı*, *Başbakan* sıfatıyla bir açış konuşması yapmıştır.²² Konuşma, kısa ve özdür; iktisadî konular yer almamış, darbenin dayanakları açıklanmakla yetinilmiştir. Komitenin ilk toplantısı olduğu için her bir MBK üyesine ayrı ayrı ant içme töreni yapılmıştır.

MBK'nin 11 Temmuz 1960 tarihli Genel Kurul Toplantısında Milli Birlik Komitesi Bakanlar Kurulu'nun (MBK BK) programı açıklanmıştır.²³ MBK BK, kendisini İnkılap Hükümeti olarak kamuoyuna sunmuş ve programını Devlet Velikili olarak görevlendirilen Âmil Artus okumuştur. 27 Mayıs'taki müdahaleden 11 Temmuz'a kadar programın açıklanmasında yaşanan gecikmeye İkinci Cumhuriyetin Anayasası'nın hazırlanmasıyla meşgul olunması neden olarak gösterilmiştir. Programda dış politika alanında Kuzey Atlantik Anlaşması Örgütü (NATO), Birleşmiş Milletler (BM), Ortadoğu Merkezi Antlaşma Teşkilatı (CENTO) ve Avrupa Konseyi gibi uluslararası ittifakların sürdürüleceği ve bu kuruluşlara üyeliklerin devam ettirileceği belirtilmiştir. Malî ve iktisadî politikalarda devlet bütçesinden

20 R.G.: 16.05.1960, No: 10506.

21 *TBMM 125 sıra sayılı Komisyon Raporu*,
<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TBMM/d11/c013/tbmm11013066ss0125.pdf>

22 *Milli Birlik Komitesi Tutanak Dergisi*, Cilt 1, 1. Birleşim, 24 Haziran 1960, s. 2.

23 *Milli Birlik Komitesi Tutanak Dergisi*, Cilt 1, 2. Birleşim, 11 Temmuz 1960, s. 2-8.

başlayarak, katma özel idare ve belediye bütçelerinde *bütçe samimiyeti* ve *bütçe denklığı* ilkelerine sadık kalınacağı vaat edilmiş; bütçe ihtiyaçlarının emisyon ile karşılanmasına son verileceği belirtilmiştir.

Dış ticarete dünya fiyat seviyelerine uyum sağlanırken, mal arzı fiyatlar artırılmadan artırılarak fiyat istikrarı sağlanacaktır. Dış ticarete ihracat ve ithalat dengesi sağlanırken, yapılan işlemler alenî ve umumî olacaktır. Bütün girişimler ülke imkânlarından eşit şartlarda faydalanacak ve hususî tahsislere, takas anlaşmalarına, çeşitli yollarla tahakkuk ettirilen rüçhanlı muamelelere asla yer ve imkân bırakılmayacaktır. Dış ticaret serbest mübadele rejimine uyumlu hale getirilecektir. Askerlerin ihracatı artırma ve ihracat imkânlarını geliştirme arayışı, İnkılap Hükümeti göreve başlamadan, doğrudan MBK'nin çıkardığı yasa ile İhracatı Geliştirme Merkezi kurularak uygulamaya geçmiştir. İnkılap Hükümeti, DP'nin uyguladığı kota sistemini devam ettirme kararlılığını beyan ederken kotaların ekonominin gerçek ihtiyaçlarına uyumlaştırılacağını vaat etmektedir. İthalatta liberasyon oranını mümkün olduğunca yükseltmek, uygulamada Avrupa İktisadi İş Birliği Teşkilatı'nın düzeyine erişmek hedeflenmiştir. Döviz kaçakçılığına zemin hazırlayan ve suistimale açık olan bedelsiz ithalat sistemi sona erdirilip, dışardan yüksek faizlerle alınan kısa vadeli krediler durdurulacaktır.

Askerî yönetim, İkinci Dünya Savaşı başladıktan sonra uygulanmaya başlayan ve DP iktidarının son dönemlerinde sıklıkla başvurduğu fiyat sınırlamalarının dayanağı olan yasaları ortadan kaldırmaya yönelik çeşitli girişimlerde bulunmuştur. Ekonomi yönetiminin her alanına müdahale edebilen ve özellikle iç ticarete dengeli bir düzen kurmak için, sıklıkla başvuru olan *Millî Korunma Kanunu* tamamen kaldırılmıştır.

Uluslararası işbirlikleri geliştirilerek serbest mübadele düzeninin güçlendirilmesi hedeflenmiştir. OECD ve Avrupa Para Birliği'ndeki görevler yerine getirilecek; Ticaret Genel Anlaşması ile kurulan ilişkilere devam edilecektir. Müşterek Pazar'a katılmak için DP döneminde başlayan çalışmalar aynen sürdürülecektir. Yeni uygulanmaya başlayacak olan iktisadî, ticarî ve malî politikalar ve kapsamlı reformlar ile Türkiye'nin Müşterek Pazar'a katılımı kolaylaştırılacaktır. Yabancı sermaye yatırımlarının ülkeye gelişini kolaylaştıracak kurumlar oluşturulacaktır.

Askerî yönetimin hükümet programında, iç politikada gayri iktisadî hale getirilmiş ve devlet sermayesi veya iştiraki ile kurulmuş olan İktisadî Devlet Teşekkülleri acil ıslahat bekleyen önemli konulardan biri olarak gündeme gelmiştir. Kurumların sermaye durumlarının ıslahı ve borçlarının konsolide edilmesi gerektiği belirtilmiş; yatırım ihtiyaçları için Merkez Bankası'na müracaat etmeleri önlenirse, enflasyonu oluşturan en önemli sorunun ortadan kalkacağı düşünülmüştür. Bu nedenle Merkez Bankası'nın ıslahının, devlet bütçesinin denklige kavuşması için de önemli olduğu vurgulanmıştır.

İnkılap Hükümeti, sermaye ve para piyasalarının oluşması için gerekli önlemleri alarak, milli gelirin tasarrufa ayrılacak kısmını artırabilmek için faiz hadlerini ayarlamak istemektedir. DP döneminde Türk parasının sürekli değer kaybetmesi karşısında, *İnkılap Hükümeti* iç piyasada yaratacağı fiyat istikrarı ile paranın değerini değiştirmeyecek ve korumaya çalışacaktır. Türk lirasının değerinin istikrarlı olduğu bir ortamın gerçek bir iktisadî refah ortamı yaratacağı düşünülmektedir. Yatırımların rasyonel ve planlı bir temele oturtulması için *İktisadi Planlama Dairesi*'nin kuruluş yasasının hazırlanmaya başladığı duyurulmaktadır. Böylece bir yandan devlet yatırımları planlanırken, diğer yandan özel teşebbüse de önem verilecek ve gelişmesi için tedbirler alınacaktır. Ziraat, sanayi, ulaştırma, bayındırlık ve imar işleri genel bir kalkınma planı çerçevesi içine alınacak ve kurumsal bir zemine oturtulacaktır.

3.2 Milli Birlik Komitesi'nin Çıkardığı Kanunlar

MBK, 24 Haziran 1960 ile 24 Ekim 1961 tarihleri arasında 108 defa toplanmıştır. Bu süreçte 375 yasa çıkarılmış ve 83 karar verilmiştir. Olağanüstü bir dönemde çıkarılan bu yasalarla günümüzde devletin işleyişinde izleri halen görülen önemli yapısal değişikliklerin yapıldığını görmekteyiz. Bu değişikliklerin ve oluşturulan yeni kurumların çoğu 12 Eylül 1980'de yapılan ikinci askerî darbe ile bile değiştirilmemiştir.

6 Temmuz 1960'da çıkarılan 11 sayılı "*Hürriyet İstikrazı Hakkında Geçici Kanun*" ile İktisadi Devlet Teşekküllerinin yatırımlarının finansmanında kullanılmak üzere 500 milyon lira iç borçlanma yapılmıştır.²⁴ 10 yıldan erken ödenemeyecek olan uzun vadeli bir iç borçlanmanın adına *hürriyet* denilmesine dikkat edilmelidir. Tahvil ihraç ederek yapılan bu iç borçlanma ile piyasadan para çekilmesi; Türk parasının değerini artırma girişimi olarak da değerlendirilebilir. Askerî yönetimin ilk tercihleri emisyon ya da dış borç yerine doğrudan iç borçlanma olmuştur.

22 Ağustos 1960'da çıkarılan 65 sayılı "*Kambiyo Alış ve Satış Primlerinin İlgasına ve Yeni Döviz Fiyatları ile İlgili Muamelelerin Tasfiyesine Dair Kanun*" ile dövizde uygulanan prim sistemi kaldırılmış ve kambiyo sisteminin düzenlenmesi için bir *tasfiye fonu* oluşturulmuştur.²⁵ 65 sayılı Kanun'un basılı Genel Kurul Tutanağı bulunmadığı için yasanın nasıl gündeme geldiği ve gerekçesinin ne olduğu kayıtlarda yoktur. DP'nin 1958'deki istikrar tedbirleri arasında yeniden başlattığı *prim sistemi* tamamen kaldırılmıştır. Diğer maddelerinde, ihraç edilmeyi bekleyen bütün ürünlerine yönelik de bazı düzenlemeler bulunmaktadır.

24 R.G.: 11.07.1960, No: 10548.

25 R.G.: 22.08.1960, No: 10584.

İktisadî bir af kanunu olarak 10 Eylül 1960'da yürürlüğe giren 79 sayılı yasa dikkat çekmektedir.²⁶ “Milli Korunma Suçlarının Affına, Milli Korunma Teşkilat, Sermaye ve Fon Hesaplarının Tasfiyesine ve Bazı Hükümler İhdasına Dair Kanun”un adında da görüldüğü Milli Korunma Kanunu ile tahkikata uğrayan ve mahkûm edilen vatandaşlar affedilirken; Kanun'da belirtilen kamu personeli af dışında bırakılmıştır. Savaş döneminde iktisadî her hareketliliği savunma ile ilişkilendirerek hükümete doğrudan müdahale etme yetkisi veren *Milli Korunma Kanunu*, bozulan dış ticaret dengesini fiyat denetimi ile tekrar kurmaya çalışmaktan tarım ürünleri için destekleme alımlarının finansmanına ve kira artışlarına kadar geniş bir yelpazede uygulanmıştır. *Milli Korunma Kanunu*, 1940 yılında çıkarılmış ve 1956'ya kadar 11 defa değiştirilmiştir. Savaş sonrası uygulamaları azalmış olsa da, DP iktidara geldikten sonra bu yasaya başvurmaya devam etmiştir. 1950'li yılların sonuna doğru piyasaların bozulmasını *Milli Korunma Kanunu*'nun da engelleyemediği görülmüşse de, DP hükümetleri bu yasayı uygulamayı sürdürmüştür. İkinci Dünya Savaşı sırasında CHP Hükümetlerinin uygulamaya koyduğu ve savaş sonrasında hem CHP hem de DP hükümetleri tarafından sıkça kullanılan Milli Korunma Kanunu, darbe sonrasında askerlerin çıkardığı 79 sayılı Kanun ile tamamen kaldırılarak *piyasayı bozan bir engel* olmaktan çıkartılmıştır.

DP dönemine yapılan en büyük eleştiri olarak öne çıkartılan *planlama* meselesi, MBK'nin Genel Kurul Toplantılarında da önemli bir yer tutmuştur. DPT'nin kurulmasını içeren yasa tasarısı üzerine, tasarı sürecinden kanunun yürürlüğe girmesine kadar önemli tartışmalar yapılmıştır. Çeşitli üniversitelerden uzman akademisyenlerin görüşleri ile temelleri atılan tasarıda İktisat Komisyonu'nun görüşleri ile de çeşitli değişiklikler yapılmıştır. 24 maddeden oluşan 91 sayılı “*Devlet Planlama Teşkilatının Kurulması Hakkında Kanun*” 30 Eylül 1960'da yasalaşmıştır.²⁷ İki hafta içinde 99 sayılı Kanun ile bu söz konusu yasaya bir ek yapılmıştır.²⁸ Başbakanlığa bağlı olarak kurulan *DPT* iktisadî ve sosyal politikaları tespit ederek uygulamaya esas teşkil edecek politikaları hazırlayacaktır. DPT'nin kurumsal yapısı içinde; uzun ve kısa vadeli genel ve bölge plan ve programlarını hazırlayacak olan *İktisadi Planlama Dairesi Başkanlığı*, memleketin sosyal problemlerini inceleyerek bunların çözümü için uzun ve kısa vadeli planlar hazırlayacak olan *Sosyal Planlama Dairesi Başkanlığı* ve kabul edilen planların uygulanmasında seçilmiş hükümet ile devletin diğer kurumları arasında işbirliğini sağlayacak olan *Koordinasyon Dairesi Başkanlığı* olmak üzere üç başkanlığı olacaktır.

26 R.G.: 16.09.1960, No: 10605.

27 R.G.: 05.10.1960, No: 10621.

28 12 Ekim 1960'da 99 sayılı *Devlet Planlama Teşkilatının Kurulması Hakkındaki 91 Sayılı Kanuna ek Kanun* çıkarılmıştır. R.G.: 15.10.1960, No: 10630.

Askerlerin bir iktisat politikası aracı olarak planlamaya bakışlarını yorumlayabilmek için yasanın maddelerine ilave olarak, MBK'de kendi iç tartışmalarını da dikkate almak gerekir. İlk öncelikleri planlamanın demokrasi ile yan yana yürüebilmesi ve siyasi iktidarın elinde bir oyuncak olmamasıdır.²⁹ Bu nedenle siyasi otoritenin planları baltalamaması için, planlara Anayasa teminatı verilmesi düşünülmüştür. Tartışmalar sırasında Suphi Gürsoytrak'ın Anayasa Mahkemesi gibi bağımsız bir kurumun kurulmasının daha uygun olup olmayacağı yönünde düşüncesine, Atilla Karaosmanoğlu DPT'nin bakanlıklar üstü icracı bir kurum olacağı için Başbakanlığa bağlı olması gerektiği şeklinde yanıt vermiştir.³⁰ İktisadî bir Anayasa bugün için mümkün müdür sorusunun sorulduğu tartışmalarda, bunun devletin müdahalesi olan karma sistemi veya sosyalist sistemin kabul edilmesi anlamına geldiği için mümkün olmayacağı konuşulmuştur.

İhracatı geliştirmek için kurumsal bir yapı ve fon oluşturulması için *İnkılap Hükümeti*'nin MBK'ye sunduğu yasa tasarısı 27 Ekim 1960 tarihinde 118 sayılı "İhracatı Geliştirme Etüd Merkezi Kurulması Hakkında Kanun" adıyla kabul edilmiştir.³¹ İhracatı geliştirme fonu oluşturularak, fonu kullanma yetkisi yeni kurulan İhracatı Geliştirme Etüd Merkezi'ne verilmiştir. Fon, Türkiye'nin tarım ürünleri ve sanayi mallarını dünyaya tanıtmak, uluslararası piyasanın yönelimlerini takip etmek, ihraç ürünlerinin üretimini artırmak, ihraç edilen hammadde ve yarı mamul malların katma değerini artırma olanaklarını araştırmak, ihracatla ilgili kurumların faaliyetlerini kamuoyu ile paylaşmak ve konuyla ilgili etütler yapmak için tahsis edilmiştir. İkinci Dünya Savaşı sonrasında görev yapan sivil hükümetler ve darbe sonrasındaki askerî yönetim de; ülke ekonomisinin gelişmesinde döviz getiren ihracatın öneminin farkındadır. Yasanın gerekçesine bakıldığında, yasadaki altyapının oluşturulmasında ve içeriğin hazırlanmasında İktisadî İş Birliği Teşkilatı ile Türkiye'deki İktisadî İşbirliği İdaresi (ECA) Misyonusunun imzaladığı anlaşmanın temel alındığı görülmektedir.³² 1948'de kurulan ECA ve 1949'da kurulan İktisadî İş Birliği Teşkilatı³³; Marshall Planı çerçevesinde yapılan ABD yardımlarının, Türkiye'nin kalkınmasında kullanılması için oluşturulmuştur. 1940'lı yılların sonunda CHP hükümetlerinin Amerika ile başlayan yakınlaşması, DP hükümetleri döneminde sürmüş ve darbe sonrasında kurumsallaşarak devam etmiştir. Özellikle askerlerin ihracat konusundaki farkındalığının kaynağının, dış politika ve uluslararası ortaklıklar olduğu görülmektedir.

29 *Millî Birlik Komitesi Tutanak Dergisi*, C.1, B.9, 10 Eylül 1960, s. 11.

30 a.k., s. 12-13.

31 R.G.: 02.11.1960, No: 10644.

32 *MBK 106 sıra sayılı Komisyon Raporu*,
https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/MBK_d00/c002/mbk_00002026ss0106.pdf

33 R.G.: 06.06.1949, No: 7225.

Askerlerin kurumsallaşmasını yasal güvenceye aldığı konulardan biri de standartların belirlenmesidir. Bu amaçla 18 Kasım 1960'da kabul edilen 132 sayılı “*Türk Standartları Enstitüsü Kuruluş Kanunu*” kabul edilmiştir.³⁴ Ticarete taşışın engellenmesi ve ihracatın denetlenmesi için 1930 yılında kabul edilen 1705 sayılı “*Ticarete Taşışın Men’i ve İhracatın Murakabesi ve Korunması Hakkında Kanun*”³⁵ ve bu yasaya dayanarak 1959 yılında Sanayi Bakanlığınca hazırlanarak Bakanlar Kurulu’nda kabul edilen “*Türk Standartlarının Tatbiki Hakkında Nizamname*”³⁶ ile ihracat mallarında kontrolü sağlamak için standartların getirilmeye çalışıldığı görülmektedir. Ancak, askerlerin standartlaşmayı iktisadî alanla sınırlı tutmayı, Ankara merkezli olarak kurulan Türk Standartları Enstitüsü (TSE) ile her türlü madde ve mamul, usul ve hizmete yaydıkları gözlenmektedir.

1960 Kasım’ında Portekiz’de Prens Henry’nin ölümünün 500. yılı anısına basılan madeni paralar, darbecilere örnek olmuş ve gündemlerine hatıra para basımı gelmiştir. *Denizci [Gemici] Henrique* olarak bilinen Prens Henry’nin Afrika’nın batı kıyılarına yapılan keşifleri finanse etmesi ile coğrafi keşiflerin başladığı kabul edilmektedir. Bu nedenle Portekiz için milli kahraman olarak anılan tarihî şahsiyetlerden biridir. Askerlere göre, dünya tarihinde coğrafi keşifler ile nasıl yeni bir döneme girilmişse, Türkiye tarihinde 27 Mayıs İnkılabı ile coğrafi keşiflere benzer nitelikte yeni bir devir başlamıştır.³⁷ Bu nedenle 27 Mayıs İnkılabı için hatıra parası olarak gümüşten 10 liralık madeni para basılması Bakanlar Kurulunca Milli Birlik Komitesine sunulmuştur. 25 Kasım 1960’da 141 sayılı “*27 Mayıs İnkılabı Dolayısıyla 100 Milyon Liralık Madeni Hatıra Para Bastırılması Hakkında Kanun*” kabul edilmiştir.³⁸ Her ne kadar hatıra para olarak sunulmuşsa da, Temmuz ayında yapılan *Hürriyet İstikrazı* adlı iç borçlanmanın beşte birine eşit miktardadır.³⁹

Bazı devlet kurumlarının birbirlerine olan borçlarının tasfiyesi ile Hazine ve Merkez Bankası’na olan borçların mahsuplaşması için 6 Aralık 1960 tarihinde 154 sayılı “*Hazinenin ve İktisadi Devlet Teşebbüslerinin Bir Kısım Borçlarının*

34 R.G.: 22.11.1960, No: 10661.

35 R.G.: 19.06.1930, No: 1524.

36 R.G.: 04.12.1959, No: 10372.

37 *MBK 153 sıra sayılı Komisyon Raporu*. Raporun orijinal metninde 50. yıl yazsa da, doğrusu 500. yıldır. https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MBK_/d00/c003/mbk_00003041ss0153.pdf

38 R.G.: 30.11.1960, No: 10668.

39 Askerî yönetimin çıkardığı bu hatıra paranın T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı’na bağlı Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü’nün internet sayfasında yer almaması oldukça dikkat çekicidir. “4. Cumhuriyet Dönemi ve Hatıra Para” <https://www.darphane.gov.tr/paranin-tarihi>, Erişim Tarihi: 01.06.2022.

Tahkimi Hakkında Kanun” çıkarılmıştır.⁴⁰ Yasada ülke ekonomisinin lokomotifi olarak tarif edilen kamu kesimi yatırımlarının malî yapılarının bozulmasının nedeni olarak, kurumların kuruluş amaçlarından uzaklaşarak gayri iktisadî birer işletme haline getirilmeleri gösterilmiştir.⁴¹ 154 sayılı Kanun’un gerekçesinde belirtilen hususlar, askerlerin darbeden hemen sonra yaptıkları tespitlerle aynıdır. Bu hususlara ilave olarak sermaye yetersizliği nedeniyle kısa ve orta vadeli kredilerle darboğaza sürüklenen kurumların altına girdiği ağır faiz yüküyle üretime devam edilemeyeceği görülmüştür. Plansız ve programsız yapılan yatırımlar, maliyetlerinin çok üzerinde masraf yaratmaktadır. DP Hükümetleri döneminde normal yatırım kaynakları yerine özellikle Merkez Bankası kaynaklarının zorlanarak emisyon yapılması enflasyonun başlıca nedeni olmuştur. Merkez Bankası hakkında hazırlanan 28 Mayıs 1960 tarihli raporda Banka’nın alacaklarının 6 milyar 529 milyon liraya ulaştığı ve bunun yaklaşık 5 milyar 661 milyon lirasının Hazine ve kamu kesimine verilen borçlar olduğu görülmüştür. Merkez Bankası’nın aslî fonksiyonlarının en önemlisi para piyasasını düzenlemek iken, kamu kesimine borç vermekle meşgul olduğu için bu görevini yerine getirmesi mümkün olmamıştır. Bu yasa ile Merkez Bankası’nın bu şekilde emisyon yapmasının önüne geçilirken, kamu kurumları arasındaki karşılıklı borçlanma düğümünün çözülmesi amaçlanmıştır. Devlet Bütçesi son 10 yılda 1951 yılı hariç, her yıl açık vermiştir. 1960 yılı sonuna kadar sadece 1950-1955 yıllarının bütçelerinin kesin hesapları çıkarılmış, açık veren yılların bütçesi Hazine fonları ile kapatılmıştır. 1955 sonrası için de kesin hesaplar çıkarıldığında bütçe açığını kapatacak başka bir kaynak olmadığından, sonraki bütçe açıklarının da Hazine fonları ile kapatılacağını söylemek mümkündür. DP döneminde, kesin hesap kanunlarında oluşacak açıkları Hazine Fonları ile kapatma geleneğinin olduğu görülmektedir. Merkez Bankası’nın verdiği kısa vadeli avansların geri ödenebilme yeteneğini kaybetmesinde, bu mekanizmanın katkısı büyük olmuştur. 154 sayılı Kanun ile Merkez Bankası’nın içine girdiği borçlanma ve emisyon kısır döngüsünden çıkarılması hedeflenmiştir.

İkinci Dünya Savaşı sırasında uygulanan Kazanç Vergisi, İktisadi Buhran, Muvazene ve Hava Kuvvetlerine Yardım vergileri savaştan bir süre sonra kaldırılarak, gerçek kişilerin gerçek kazançlarının vergilendirilmesine 1949 yılında kabul edilen 5421 sayılı “*Gelir Vergisi Kanunu*” ile başlanmıştır.⁴² Türkiye’de çağdaş vergi uygulamalarının başlangıcı bu vergi olarak kabul edilebilir. Yasanın on yıllık uygulama döneminden sonra edinilen tecrübelerle 31 Aralık 1960’da 193

40 R.G.: 13.12.1960, No: 10679.

41 *MBK 159 sıra sayılı Komisyon Raporu*,
https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/MBK_/d00/c003/mbk_00003047ss0159.pdf

42 R.G.: 09.06.1949, No: 7228.

sayılı “Gelir Vergisi Kanunu (G.V.K.)” çıkarılmıştır.⁴³ 4 Ocak 1961’de çıkarılan 213 sayılı “Vergi Usul Kanunu (V.U.K.)” ile vergi, resim ve harçlar ile ilgili genel düzenleme yapılmıştır.⁴⁴ Demokratik mekanizmaların askıda olduğu olağanüstü bir dönemde Türkiye maliye tarihinin en önemli vergi düzenlemeleri yapılmıştır.

Askerler, 27 Mayıs 1960’da siyasi iktidarı ele geçirdikten sonra, kendilerini Türkiye ekonomisinin önemli bir aktörü haline getirecek olan Ordu Yardımlaşma Kurumu’nu (OYAK) kurdular. OYAK, 3 Ocak 1961’de kabul edilen 205 sayılı “Ordu Yardımlaşma Kurumu Kanunu” ile kuruldu.⁴⁵ Ordu mensuplarının diğer devlet memurları gibi Emekli Sandığı’ndan faydalandıkları hakların, askerlerin yaptığı iş düşünüldüğünde, mütevazı ölçülerde kaldığı görüldüğü için yeni bir kuruma ihtiyaç olduğu öne sürülmüş ve OYAK’ın Emekli Sandığı’nın faaliyetlerini askerî personel için tamamlaması öngörülmüştür.⁴⁶ Yardımlaşmayı amaçlayan bir sosyal güvenlik kurumu olarak başlayan faaliyetler, Türkiye’nin en büyük şirketlerini bünyesinde barındıran, ekonomik alanın en önemli aktörüne dönüşerek devam etmiştir. OYAK’ın yatırım faaliyetlerinde bir sınırlama olmadığı gibi, kendisine tanınan önemli muafiyetler ile devlet eliyle kâr maksimizasyonu yapan yeni bir sermaye grubu oluşturulmuştur. Kışladan çıkıp siyasi iktidara el koyan askerî bürokrasi, yasa ile kurdukları OYAK ile iktisadî bir pozisyon alma olanağına da sahip olmuştur.

5 Ocak 1961’de 223 sayılı “Yatırımlar Finansman Fonu Teşkil ve Tasarruf Bonoları İhracı Hakkında Kanun” çıkarılmıştır.⁴⁷ Böylece ekonominin istikrar içinde gelişmesini sağlamak için tarım, sanayi ve ulaştırma alanlarına yapılacak yatırımların finansmanında kullanılmak üzere *Yatırımlar Finansman Fonu* adıyla bir fon kurulmuştur. Fonun öz kaynağı, çıkarılacak tasarruf bonolarının satış bedeli olarak belirlenmiştir.

3.3. İkinci Cumhuriyetin Anayasası ve Demokrasiye Geçiş

İkinci bölümün son kısmını oluşturan bu alt bölümde askerlerin yönetimi nasıl bıraktıkları ve kendilerinden sonraki dönemin işleyişini nasıl belirledikleri incelenecektir. 13 Aralık 1960’da MBK’nin kabul ettiği 157 ve 158 sayılı Kanunlar uyarınca *Temsilciler Meclisi* kurulmuş ve onun içinden *Kurucu Meclis* oluşturul-

43 R.G.: 06.01.1961, No: 10700.

44 R.G.: 10.01.1961, No: 10703.

45 R.G.: 09.01.1961, No: 10702.

46 *MBK 202 sıra sayılı Komisyon Raporu*,
https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/MBK_/d00/c005/mbk_00005069ss0202.pdf

47 R.G.: 12.01.1961, No: 10705.

muştur.⁴⁸ Kurucu Meclis, demokrasi ve hukuk devleti esaslarını temel alan yeni anayasayı ve seçim kanununu hazırlamakla görevlendirilmiştir. Üstlendiği görevleri tamamlayınca, yetkilerini yeni üyeleri seçilecek olan TBMM'ye devretmesi öngörülmüştür.

MBK tarafından kabul edilen 28 Mart 1961 tarihli ve 283 sayılı “*Anayasanın Halkoyuna Sunulması Hakkında Kanun*”,⁴⁹ 26 Nisan 1961 tarihli ve 298 sayılı “*Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun*”,⁵⁰ 24 Mayıs 1961 tarihli ve 304 sayılı “*Cumhuriyet Senatosu Üyelerinin Seçimi Kanunu*”⁵¹ ve 25 Mayıs 1961 tarihli ve 306 sayılı “*Milletvekili Seçimi Kanunu*”⁵² ile askerlerin yönetimi bıraktıktan sonrası için oluşturdukları kurumların ve ilerleyecek sürecin yasal çerçevesi belirlenmiştir.

İlk toplantısını 6 Ocak 1961’de yapan Kurucu Meclis, son toplantısını 4 Eylül 1961’de gerçekleştirmiş ve toplam 26 toplantı yapmıştır. İlk toplantının açılışını Devlet ve Hükümet Başkanı Orgeneral Cemal Gürsel rahatsız olduğu için, yerine görevlendirdiği Fahri Özdilek yapmış ve Gürsel’in okuyacağı metni Özdilek okumuştur.⁵³ Temsilciler Meclisi 6 Ocak 1961 ve 3 Eylül 1961 arasında 110 toplantı yapmıştır. İlk birleşimde üyeler yemin ederek göreve başlamış ve ikinci birleşimde başkanlığa Kazım Orbay seçilmiştir. Darbe sonrası hazırlanan Anayasa’nın Kurucu Meclis’te kabulü, darbeden bir yıl sonra 27 Mayıs 1961 tarihinde olmuştur. 9 Temmuz 1961’de halkoyuna sunulmuştur. 334 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasası”, 20 Temmuz 1961’de Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.⁵⁴

Askerlerin yönetime el koyduğu 27 Mayıs 1960 tarihinden itibaren; MBK, 7 Ekim 1961’e kadar *yasa* yapmaya ve 20 Ekim 1961’e kadar *karar* vermeye devam etmiştir. Mecliste yapılan 26 Ekim 1961 tarihli oylamada Cemal Gürsel, Türkiye Cumhuriyeti’nin 4. Cumhurbaşkanı seçilmiştir.

48 R.G.: 16.12.1960, No: 10682.

49 R.G.: 01.04.1961, No: 10771.

50 R.G.: 02.05.1961, No: 10796.

51 R.G.: 30.05.1961, No: 10815.

52 R.G.: 30.05.1961, No: 10815.

53 *Kurucu Meclis Tutanak Dergisi*, B.1, 6 Ocak 1961, s. 2-3.

54 R.G.: 20.07.1961, No: 10859.

SONUÇ

Askerî darbe öncesinde hükümeti oluşturan DP'nin ekonomi politikalarında *Milli Korunma Kanunu* ve 1958 yılında kabul edilen *4 Ağustos Kararları*'nın belirleyici olduğu görülmektedir. Darbe öncesinde ithalat arttığı için, artan ithalatın hedeflenen ve gayret edilen yüksek büyümeyi finanse etmekten uzaklaşmasına engel olunamamıştır. Darbeden önceki son yasama yılının açılışında Cumhurbaşkanı Celal Bayar'ın yaptığı projeksiyondan çok azının gerçekleştiği görülmektedir. Hükümetin Mecliste ülkenin geleceğine dair çıkardığı yasalar, Bayar'ın yaptığı geçmiş muhasebesinin çok gerisindedir. Ereğli'de ikinci bir ağır sanayi tesisinin kurulması için atılan adımlar ve turizmin endüstri gibi düşünülerek gündeme alınması dikkate değer gelişmelerdir.

27 Mayıs 1960'da askerler yönetime el koyunca, Cemal Gürsel başkanlığında oluşturulan *Milli Birlik Komitesi* ülkeyi yönetmeye başlamış ve hızla yeni yasalar yapılmaya başlanmıştır. Darbe, Mayıs ayında yapılmış ve Temmuz ayında *İnkılap Hükümeti* açıklanmıştır. Dış politika alanında uluslararası ittifakların darbe öncesindeki gibi aynen sürdürüleceği; mali alanda ise bütçe samimiyeti ve bütçe denkliliği olacağı vaat edilerek, bütçe ihtiyaçlarının emisyon ile kapatılmayacağı güvencesi verilmiştir. Dış ticaret ve ihracat başlıca gündem olmuş, ülkenin döviz gelirlerinin artırılması için çeşitli çabalar gösterilmiştir. *İnkılap Hükümeti*, yatırımların rasyonel ve planlı bir temele oturtulması için iktisadî planlama yapılacağını; ziraat, sanayi, ulaştırma, bayındırlık ve imar işleri için genel bir kalkınma planı yapılacağını ve bunların yasal zemine oturtulacağını vaat etmiştir.

MBK'nin ekonomi ile ilgili ilk çıkardığı yasa, *Hürriyet istikrazı* adı ile yapılan iç borçlanmaya ilişkindir. DP'nin 1958'de yeniden döndüğü dövizde prim usulünden vazgeçilmiştir. Daha sonra *Milli Korunma Kanunu* ile ilgili bir af çıkarılarak, İkinci Dünya Savaşı döneminden kalma bu Kanun tamamen yürürlükten kaldırılmıştır.

Müdahalenin yapıldığı 27 Mayıs'tan Anayasa'nın kabul edilip yürürlüğe girdiği güne kadarki olağanüstü dönemde çıkarılan yasalar ile hukuki temelleri atılan kurumlardan büyük bir kısmı halen faaliyetlerine devam etmektedir. Bu kurumlar arasında sadece DPT, 2018 yılında kapatılmıştır.

Askerlerin kendi ifadesi ile *İkinci Cumhuriyetin Anayasası* hazırlanıp kabul edilerek demokratik düzene geçiş süreci başlamıştır. Darbeden sonraki bir yıl içinde yeni Anayasa halkoyuna sunulmuş, genel seçimler yapılmıştır. Demokratik süreç genel seçimlerin yapılması ile şeklen tekrar başlamış; MBK döneminde çıkarılan yasalar ve belirlenen politikaların izlendiği ve planlamanın kurumsal olarak ülke gündeminde yer aldığı yeni bir döneme girilmiştir.

KAYNAKÇA

Kitaplar, Makaleler, Tutanak Metinleri ve Gazeteler

- Akça, İsmet, “Altmışlı Yıllarda Türkiye Kapitalizmi ve Ordunun ‘Holdingi’ OYAK”, Mete Kaan Kaynar (Ed.), *Türkiye'nin 1950'li Yılları*, İletişim Yayınları, 1. Baskı, İstanbul, 2017.
- Boratav, Korkut, *Türkiye İktisat Tarihi 1908-2002*, İmge Kitabevi Yayınları, 9. Baskı, Ankara, 2005.
- Dekker, Erwin, *Jan Tinbergen (1903–1994) and the Rise of Economic Expertise*, Cambridge University Press, Padstow Cornwall (UK), 2021.
- Kazgan, Gülten, *Tanzimat'tan 21. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 3. Baskı, İstanbul, 2006.
- Keyder, Çağlar, *Türkiye'de Devlet ve Sınıflar*, İletişim Yayınları, 19. Baskı, İstanbul, 2014.
- Kurucu Meclis Tutanak Dergisi*, 1. Birleşim, 6 Ocak 1961.
- Milli Birlik Komitesi Tutanak Dergisi*, Cilt 1, 1. Birleşim, 24 Haziran 1960.
- Milli Birlik Komitesi Tutanak Dergisi*, Cilt 1, 2. Birleşim, 11 Temmuz 1960.
- Milli Birlik Komitesi Tutanak Dergisi*, Cilt 1, 9. Birleşim, 10 Eylül 1960.
- Okyar, Osman, “Development Background of the Turkish Economy, 1923-1973”, *International Journal of Middle East Studies*, Vol. 10, No. 3 (Aug., 1979).
- Önder, İzzettin, *İktisat Üzerine Düşünceler*, Yordam Kitap, İstanbul, 1. Baskı, 2012.
- Özcan, Feridun Cemil, “Altmışlı Yıllarda Türkiye Ekonomisi”, Mete Kaan Kaynar (Ed.) *Türkiye'nin 1950'li Yılları*, İletişim Yayınları, 1. Baskı, İstanbul, 2017.
- Özcan, Feridun Cemil, “Ellili Yıllarda Türkiye Ekonomisi”, Mete Kaan Kaynar (Ed.) *Türkiye'nin 1950'li Yılları*, İletişim Yayınları, 3. Baskı, İstanbul, 2019.
- Resmî Gazete*, 19.06.1930, No: 1524.
- Resmî Gazete*, 06.06.1949, No: 7225.
- Resmî Gazete*, 09.06.1949, No: 7228.
- Resmî Gazete*, 26.11.1959, No: 10365.
- Resmî Gazete*, 04.12.1959, No: 10372.

Resmî Gazete, 01.03.1960, No: 10445.

Resmî Gazete, 10.05.1960, No: 10501.

Resmî Gazete, 16.05.1960, No: 10506.

Resmî Gazete, 11.07.1960, No: 10548.

Resmî Gazete, 22.08.1960, No: 10584.

Resmî Gazete, 16.09.1960, No: 10605.

Resmî Gazete, 05.10.1960, No: 10621.

Resmî Gazete, 15.10.1960, No: 10630.

Resmî Gazete, 02.11.1960, No: 10644.

Resmî Gazete, 22.11.1960, No: 10661.

Resmî Gazete, 30.11.1960, No: 10668.

Resmî Gazete, 13.12.1960, No: 10679.

Resmî Gazete, 16.12.1960, No: 10682.

Resmî Gazete, 06.01.1961, No: 10700.

Resmî Gazete, 10.01.1961, No: 10703.

Resmî Gazete, 09.01.1961, No: 10702.

Resmî Gazete, 12.01.1961, No: 10705.

Resmî Gazete, 01.04.1961, No: 10771.

Resmî Gazete, 02.05.1961, No: 10796.

Resmî Gazete, 30.05.1961, No: 10815.

Resmî Gazete, 30.05.1961, No: 10815.

Resmî Gazete, 20.07.1961, No: 10859.

TBMM Zabıt Ceridesi, Cilt 10, 1. Birleşim, 1 Kasım 1959.

İnternet Kaynakları

“4. Cumhuriyet Dönemi ve Hatıra Para”, <https://www.darphane.gov.tr/paranin-tarihi>, Erişim Tarihi: 01.06.2022.

MBK 106 sıra sayılı Komisyon Raporu,

https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MBK_/d00/c002/mbk_00002026ss0106.pdf

MBK 153 sıra sayılı Komisyon Raporu, https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MBK_/d00/c003/mbk_00003041ss0153.pdf

MBK 159 sıra sayılı Komisyon Raporu,
https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MBK_/d00/c003/mbk_00003047ss0159.pdf

MBK 202 sıra sayılı Komisyon Raporu,
https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MBK_/d00/c005/mbk_00005069ss0202.pdf

TBMM 83 sıra sayılı Komisyon Raporu,
<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d11/c013/tbm-m11013055ss0083.pdf>

TBMM 113 sıra sayılı Komisyon Raporu,
<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d11/c012/tbm-m11012049ss0113.pdf>

TBMM 125 sıra sayılı Komisyon Raporu,
<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d11/c013/tbm-m11013066ss0125.pdf>

KRONİK

HUKUK-I ESASİYEYE MEDHAL (I) * **

AN INTRODUCTION TO CONSTITUTIONAL

LAW (I)

Rıza Tevfik***

“Bundan üç buçuk sene evvel muharrir-i maruf muhibb-i azizim İsmail Gaspı-ranski Beyin tavsiyesiyle Rusya’dan memleketimize tahsil için gelmiş beş müs-lüman talebe kabul etmişim. Üçü Kırgız memleketinden, ikisi de Kafkasya’dan

* Çeviriyazı: Mehmet KİREMİTÇİ, Necmettin Erbakan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku Anabilim Dalı, E-posta: mkiremitci@erbakan.edu.tr, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4112-7986>

Yasin YILMAZ, Necmettin Erbakan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Kamu Hukuku Bölümü, E-posta: yasinylimazz@yahoo.com, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3742-8743>

** Editörün notu: Bu yazının ikinci bölümü, dergimizin izleyen sayısında yayımlanacaktır.

*** Rıza Tevfik Bölükbaşı (1869-1949), babasının kaymakamlık yaptığı Cısr-i Mustafa’da (bugünkü Bulgaristan’ın Svilengrad mevkiinde) doğmuş, eğitim hayatına Üsküdar’da başlamış, sonra babasının İzmit’e tayini nedeniyle okula burada devam etmiştir. Annesinin vefatı üzerine Gelibolu’ya taşınmışlar ve Rıza Tevfik’in gençlik yılları burada geçmiştir. 1884 yılında Galatasaray Sultanisine bir yıl devam edebilmiş, 1887 yılında Mekteb-i Mülkiye’ye kaydolmuş, ancak 3 yıl sonra bir talebe hareketine katıldığı için okuldan uzaklaştırılmıştır. Daha sonra Tıbbiye’ye kaydolmuş, yine netameli geçen talebeliğinin ardından 1899 yılında bu okuldan mezun olmuştur. 1907 yılında İttihat ve Terakki cemiyetine üye olmuş, Meşrutiyet’in yeniden ilanı günlerinde halka meşrutiyet ve hürriyeti anlatan nutuklar irad etmiştir. 1909 yılındaki ilk meclis seçimlerinde Edirne mebusu olarak seçilmiştir. 1911 yılında Hürriyet ve İtilaf Fırkasına geçmiş, 1913-18 yıllarında Karantina İdadisinde çalışmaya başlayarak siyasetten uzaklaşmıştır. Siyasete Maarif Nazırı olarak dönmüş, sonrasında da yaklaşık 2 yıl süreyle (1919-1920) Şura-yı Devlet reisliği yapmıştır. Sevr Anlaşmasını imzalayan heyette yer alması ve o dönem yeni filizlenen milli mücadele hareketine muhalif tutumu sebebiyle tepki görmüş ve 1922 yılında Mısır’a gitmiştir. Ardından Ürdün, Lübnan, İngiltere ve Fransa’da belli süreler kaldıktan sonra 1943 yılında İstanbul’a dönmüştür. 30 Aralık 1949 tarihinde de ardında geniş felsefi birikimine dayanan bir külliyyat bırakarak vefat etmiştir (bkz. Abdullah Uçman, “Rıza Tevfik Bölükbaşı”, *Türkiye Diyanet Vakfı İslâm Ansiklopedisi*, 2008, s. 68-70). Feylesof Rıza Tevfik’in genelde hukuk ve özde anayasa hukukuna olan ilgisi muhtemelen 1887-1890 yılları arasında tahsil gördüğü mülkiye mektebine dayanmaktadır. Tıbbiye’ye devam ettiği sırada da tıp ve hukuk talebelerine adalet, hürriyet ve hükümet şekilleri üzerine konuşmalar yapmış, hatta bundan dolayı hapsedilmiş ve kitaplarına el konulmuştur. II. Meşrutiyet döneminin sonlarında hukukî birikimi içinde bulunduğu muhitte de makbul addedildiği içindir ki -bugünün Danıştay’ı olan- Şura-yı Devlet başkanlığı görevine getirilmiştir. Anayasa hukuku derslerini verdiği tarih İttihat ve Terakki Cemiyeti’ne üye olmasının birkaç sene sonrasına denk düşmektedir. Bu dersler, 1907 yılının sonları ile 1908 yılının ilk yarısında -müellifin belirttiği gibi gizli-verilmiş olmalıdır. 1910 yılının Nisan ve Mayıs aylarında da Ulum-ı İktisadiye ve İctimaiye Mecmuası’nda (bu derginin bir kısmının Mehmet Kanar editörlüğünde çeviriyazısı yapılmıştır, ancak bu iki makale mezkur çalışmada yer almamaktadır) iki parça olarak bu ders notları yayımlanmıştır, ilk parçanın künyesi şu şekildedir: “Hukuk-ı Esasîye’ye Medhal”, *Ulum-ı İktisadiye ve İctimaiye Mecmuası*, 1 Nisan 1326 [14 Nisan 1910], c. 1, sy. 4 (16), s. 532-576. (Osmanlıca orijinal metin için bkz. http://isamveri.org/pdfosm/D01880/1326_16/1326_16_TEVFIKR.pdf)

idiler. Bu efendilere kemal-i hulûs ve memnuniyetle kendi ikametgâhımda gizlice ve fahrî olarak ders verir idim. Ben de Halim Paşa Yalısında oturuyor idim. Şu *Hukuk-ı Esasiye Medhal* namıyla neşrolunan makale, o efendilere ale'l-acele imla edilmiş bir derstir. Maatteessüf mevzunun ehemmiyeti itibariyle muhtasar düşmüştür, fakat vaktimiz yoktu. Kendi yazılarıyla bendenizde mahfuz kalan güzide nüshadan olduğu gibi mecmuamıza nakledilmiştir. Tashihine vakit bulamadığım için olduğu gibi tab' edildi. İlan-ı hürriyette yani bu dersten iki buçuk-üç ay sonra talebelerimden ikisi bir müddet daha burada kalmışlar idi. Bu makaleyi hatırlarına ithaf ettim.”¹

Tetkikât-ı fenniyenin cümlesinden maksad amelîdir. Yalnız bizde fitrî olan cüstucû-yı hakikat merakını teşeffî etmek değildir. Vakıa hadisât-ı felekiye veyahut hikmet-i tabiiyeden birini müşahede ve tarif etmek ile dünyada bir cemaatin bah-tiyar olması keyfiyeti arasında sıkı ve ani bir rabita görmek güçtür; ve öyle bir rabitayı keşfedebilmek için birçok ihtimalât-ı baîdeyi ihata edebilecek kadar insanda bir nüfuz-ı nazar olmalıdır ki bu müşkildir; fakat yalnız zamanımızda vâki olan keşfiyâtın tesirât-ı âniyesini mülâhaza ile kanaat etmeyip de ale'l-umum tarih-i terakkiyât-ı fikriyeye müracaat edersek, görürüz ki doğrudan doğruya hiçbir mühim tesiri, hatta amelî bir faidesi olmayacak imiş gibi görünen bazı keşfiyât-ı cüz' iye vardır ki onlar insanı bir hakikate ikna etmek sayesinde pek batıl itikâdâtı devirmiş ve onu itikâdât-ı sakîmenin hayat-ı şahsiye ve içtimaiyemize verdiği sefaleti ıslaha, hatta büsbütün ortadan kaldırmaya yardım etmiştir.

Kürre-i arzın merkez-i âlem olmayıp güneş etrafında müteharrik idüğü gereği gibi sübut bulduktan sonra aksi iddiayı güden papalığın hükm-i manevisi ne kadar münkesir olmuştur, bu malum. İşte bunun gibi misaller terakkiyât-ı fikriye tarihinde pek çoktur. Ve her biri dahi doğrudan doğruya ve derhal hayatımızla alakadar görünmediği için hiç amelî ve tatbikî bir faideyi mucip zannolunmadığı halde bizleri doğru düşünmekten ve doğru yaşamaktan men' eden birtakım akâid-i batıla [532] ve kadîmeyi evvela tereddüde düşürüp, sonra red ve cerh ve en sonra da büsbütün imha edegeldikleri için saadet-i hayatımızda keşfiyât-ı mezbureyi en büyük avâmilden sayabiliriz. Binaenaleyh şu mülâhazât-ı muhikkaya nazaran bugün fen eğlence değildir. Felsefe dahi def'-i merak için bir idman-ı aklî değildir. Bunların cümlesinden maksad, ıslah-ı amel gibi ciddi bir ameldir; ve bütün felsefe sistemlerinin neticesi kavâid-i ahlakiye tayin etmek ve gerek münferiden olsun ve gerekse müctemian olsun, insanlar için en ziyade mucib-i menfaat u saadet olan hatt-ı hareketi telkin ve talim eylemektir.

Vukuât-ı tarihiye ve hadisât-ı içtimaiyeyi tettebbu ettikten sonra hayatımızdan daha ziyade müstefid ve bah-tiyar olmak için acaba ne gibi kavâid istihraç ve is-

1 “Haşiye” başlıklı bu kısım “Hukuk-ı Esasiyeye Medhal”ın ikinci makalesinin sonunda yer almaktadır, ancak önemine binaen başta vermeyi uygun gördük. [ç.n.]

tintaç edebiliriz? Şüphe yok ki tarih mütalaasından en evvel edeceğimiz istifade filan kumandanın ne gibi hileler ile ve kaç kişi muaveneti ile bir düşman ordusunu münhezim ettiğini öğrenmek ve onu zamanımızda vuku' u muhtemel olan ahval-i müteşabihede tatbik kalkışmak değildir. Çünkü bugün bu gibi hadisâtta vesâitimiz o kadar değişmiştir ki tecarib-i sabıkadan ameliyât-ı hâzırımız için hiçbir istifade edemeyiz. Mesela eski Spartalıların ve Yunanlıların kalabalık bir güreşten farkı olmayan muharebelerinde galebelerini temin etmiş olan usul-i mübareze ve tarz-ı musara'ayı bugün öğrenmeye kalkıp da bir meydan muharebesinde düşmana galebe ümit etmek gibi olur. Ahval-i sairede de hakikat böyledir.

Bizim siyaseten servet ve maliyece ticaret ve sınaatca medeniyet-i hâzırımızın, hatta levazım-ı ibtidaiyesi o derece çok ve muaddeldir ki tarih-i mazide göreceğimiz tafsilat-ı cüz'iyeden bugün için bir istifade-i ameliye me'mul değildir. Lakin bir başka noktadan mütalaa edersek, bize bunun kadar faidebahş bir ilim yoktur diyebileceğim. Tarih-i mazide cemaat-i kadimenin sureti teşekkül ve neşv ü nemasını ve bu cemaatin evvela iki sınıfa ayrılıp, [533] birinin idare-i hükümet namına hâkim, diğer bir büyük kısmının da halk ve ahali ve millet namına mahkûm olarak, bugün manasının olanca şumûlü ile millet dediğimiz heyeti ne suretle teşkil ettiklerini mütalaa ve tetebbu etmekten çok istifade eyleyebiliriz; zira hükümet, hukuk, adalet, hürriyet ve müsavat gibi bugün milel-i mütemeddinenin en ziyade ehemmiyetli telakki ettikleri tabirâtın hakikatini tetkik ve tefahhus edebilmek için bundan doğru, bundan iyi yol yoktur. Hatta bu hakikatlerin nasıl olup da insanlar arasında vücut bulduğunu ve neşv ü nemasında, yahut bir hal-i reşimide tevakkuf edip kalmış veyahut bütün bütün kemale ermiş idüğünü esbab-ı mucibe ve şurût-ı lazimesiyle anlar ve öğrenirsek, şüphesiz ki mensup olduğumuz cemaatin medenî insanlardan mürekkep bir heyet şekline girmesine en ziyade yardım etmiş oluruz ki bu ümniyenin husulü doğrudan doğruya hikmet, kimya, nebatât ve hayvanât gibi ulûm-ı asliye ve mühimmenin derece-i malumatıyla olmaz.

Şimdi mukaddemât-ı tafsiliyeden sarf-ı nazarla şu kadcırcık bir mülâhaza ile kanaat ederek doğrudan doğruya bazı mesâil-i mühimme ve ahkam-ı içtimaiyenin tahliline girişelim:

1. Cemiyet-i Beşeriyenin Menşei

İnsanların mahlukât-ı saireden min-cihetin daha aciz yaratılmış olması ve muhafaza-i hayat kaydıyla düşmanlarına mukavemet etmek mecburiyeti efrad-ı beşeriyeyi yekdiğerine muhtaç etmişti demiştım. Bu ihtiyaç; içtima'nın ilk vesilesi ve hatta sebebi olmuştur. Bu da tabiidir; çünkü kendi kuvvetine güvenen yırtıcı hayvanlar cemiyetiyle yaşamaya en az müsta'id olanlardır. İnsan ise, kavga-yı hayatta muvaffak olmak için öteden beri maddi ve manevi vasıtalara [534] muhtaç olmuştur. İşte onların az [veya] çok birbirine merbut birer küçük cemaat hal-

ne girerek yekdiğerine hîn-i hacette muavenet etmek üzere birbirini kollamaları, kullanabildikleri vesâit-i maneviyenin en kuvvetlisidir. Burada iktibas edebileceğimiz bazı efkâr-ı lazıme-yi fûnun-ı tabiiyenin ve hususen insanın kable't-tarihî hayatını tettebbu eden şubât-ı ulûmun himmetine medyunuz.

Asr-ı hâzırda keşfiyât-ı coğrafyanın ve yeni yeni kıtaât ahâlisinin ahval-i içti-maiye ve maneviyesi hakkında icra edilen tettebbuâtın bu hususta fikrimizi ıslaha çok yardımı olmuştur. Şu suretle denebilir ki insanların kable't-tarihi hayatına hâlâ bugün bile numune olacak akvam-ı vahşiye ve cemaât-ı sefile vardır. İşte onları tettebbu ettikten sonra ilm-i beşer, ilm-i âsâr-ı atıka ve müstehâsât gibi fû-nunun bize vereceği malumat ile de kıyas edersek cemiyet-i beşeriyenin menşei ve suret-i tekâmülü hakkında hayli mühim malumata destres oluruz. Bu hususta iktisap edebildiğimiz malumat ile sabit oluyor ki evveleminde insanlar, o tarif ettiğimiz korku ve ihtiyaç sebebiyle biraraya toplanmaya; bi'z-zarure mütemayil bulunmuşlar. Ve fakat daha o zamanlar sınaat ve marifet mümkün olamadığı için bittabi o cemaât-ı sefile gıdalarını mahsulât-ı tabiiyeden aramaya mecbur bulunmuşlar ve tabiidir devam-ı hayatları tesadûf kabîlinden olan bu gibi şurûta tâbi bulununca 20-30 kişilik bir cemiyet-i sağırenin pek engin yerlere sahip olması dahi lazım gelmiş.

Bittabi yeryüzünün her tarafı mahsul yetiştirmekte aynı kuvve-i inbatiyeyi haiz ve aynı derecede bereketli ve feyizli olmadığı için hasbe'l-lüzum ormanlık-larda ibtida mesken tutmuşlar; çünkü bu gibi yerlerde hayvanât, vuhûş ve tuyûr nispeten daha mebzul olmakla beraber az [veya] çok barınacak tabii mağaralar ve üzerine çıkıp saklanılacak büyücek ağaçlar da bulunduğundan o vahşi insan kümesini yaşatmak ve barındırmak hususunda ormanlı dağlar, ovalardan ziyade elverişli [535] imiş. Fazla olarak devam-ı hayat için havayic-i zaruriyeden, hatta en mühimlerinden biri olan su dahi ale'l-ekser bu gibi arazide mebzuldür. İşte en evvel insanlar tarafından tesis olunan meskenleri[n] daima ormanlarda dere ve göl kıyılarında ve mağaralarda olmasına sebab-i tabii bu ihtiyaçtır.

Cemiyet-i beşeriyenin ilk safhası demek olan şu devr-i sefalette insanların en mühim işi her günkü gıdasını arayıp bulmak ve başka bir hemcinsi veya düşmanın tu'me-i tegallübü olmamaya çalışmak idi. Bittabi uçan kuşu tutmak yahut koşan karacaya yetişmek veyahut bir ayının, birkaç kurdun elindeki avı kurtarıp almak pek kolay bir şey değildi. Onun için o ilk insanlar, daima intizamsız beslenirler, korku içinde yaşarlar ve hemen her zaman kıtlık çekerlerdi. Yalnız en bahtiyar olanları yani mevâki'-i tabiiyeden en münbit olan noktayı işgal etmiş bulunanları ormanlardaki ağaçların yemişle ve ale'l-husus meşe palamutu, fındık ve kestane gibi şeylerle tegaddi ederlerdi.

Maamafih bu gibi yemişlerin de zuhuru bir fasl-ı mahsusun tesir-i feyzini bekleyeceğinden kışın o zavallı vahşilerin en fena ve en sefil devre-i hayatlarını teşkil

ederdi ki o vakitler açlıktan ve hayvanât-ı vahşiye tecavüzünden bir haylisi ve hususen kadınlar ile çocuklardan ve zuefâdan pek çoğu telef olurlardı. Baki kalanlar da ağaç kabuğu ve yumuşacık kök bulup çıkarmak ve onları yemekle bir dereceye kadar idame-i hayat ederlerdi. Kim bilir kaç asır insanlar bu hal-i sefalette devam ededurdular ve tehvinine bir çare bulamadılar. İnsanlar[ın] bu devrede otla, nebatla taayyüş eder olduklarına kuvvetli deliller var. Mesela pek eski müstehâsât-ı beşeriyede çene kemikleri, bilhassa dişlerin teşekkülü âkîlu'l-haşâyîş olduklarını daha ziyade ispat ediyor.

Şimdi bu ilk devrede vahşi olan insanın alet-i müdafaa ve tecavüzü bittabi eli, ayağı ve dişi, hülâsa kendisi idi. Fakat gözünün önünde [536] duran taş parçası veyahut kırılmış bir ağaç dalını hîn-i hacette isti'mal etmeyi de hatırlamaması tabiidir. İşte ilk âlâtı böyle sopa ve taş iken yavaş yavaş hayatta tecrübesi artarak sopaya bir biçim vermiş ve hatta bir müddet sonra ucunu yararak, arasına bir çakıl taşı da sıkıştırabilmiştir.

İşte elinde böyle bir alet olduğu halde her gün mağarasından veya ormandaki mevkiinden erkence dışarı çıkar ve ale'l-gafle tutup öldüreceği aciz hayvanâtı alıp yavrularına ve dişisine getirir idi ki bu muvaffakiyeti ile yani böyle böyle âlât-ı ibtidaiye ile keşf ve i'mal etmekteki muvaffakiyetle insan-ı vahşi bir ikinci devre-i hayatına giriyor. Artık şimdiden sonra en mühim ve en büyük meşgalesi avcılıktır. Şimdi et yemeye başlıyor. İhtimal ki ateş[i] daha evvel öğrenmiş ve daha doğrusu vukuât-ı tabiiyenin, mesela yağmurlu havada yıldırımın ve fevkalade sıcak memleketlerde ve zamanlarda kuru otların ve çalılıarın tutuşmasının delaletiyle belki ateşin ne olduğunu görmüş ve onu peyda etmeyi öğrenmiştir. Lakin şurası muhakkaktır ki bu avcılık devrinde insan-ı vahşinin ateşbazlığı biraz artıyor. Hatta o sayede, yani bütün gece söndürmemek şartıyla ateş yakarak kendini hayvanât-ı müfteriseden hem kurtarıyor ve hem de vücudunu ısıtıyor. Bu avcılık devri de pek çok sürmemiştir. Ve kaç asır olduğu hesap olunamaz, yalnız bu devre-i hayatında insanın havass-ı zahiresi ve çıra testisi yani el mahareti hayliden hayliye artıyor.

Zira avcılığın verdiği idman ile göz, kulak daha hassas, el-ayak daha tetik oluyor ve bittabi bu tekâmül-i hissînin aklına da faidesi olacak birçok tecaribe de yardımı oluyor. Hatta az zaman zarfında âlât-ı harbiye ve edevât-ı saydiyesini de ikmal ediyor. Mesela çakmak taşını yine çakmak taşı ile kıra kıra kaba saba, fakat az [veya] çok istediği biçime koyabiliyor. Ondandır [537] baltaya, çekice, bıçağa benzer âlât ve edevât yaptıktan maada cemaatle de ava çıkmak usulünü tatbik etmeye başladığı için büyücek büyücek hayvanlardan geyik, karaca ve ayı gibi hayvanât da öldürüyor. Kimisinin postundan, kimisinin kemiklerinden ve hele geyiklerin boynuzlarından çok istifade ediyor. Geyik boynuzunun en kalın tarafına çetin bir çakmak taşı parçası yerleştirilerek pek işine yarar mıtraklar yapıyor.

Uzun değneklerin ucuna sivri çakmak taşları geçirerek oklar, mızraklar ve zıpkınlar yapıyor ve onları o derece katiiyetle, muvaffakiyetle isti‘mal ediyor ki uçan kuşu, kaçan karacayı [v]urup deviriyor; hatta göllerin sığ yerlerinde yüzen balıkları [v]uruyor. Müstehâse olarak bazı tabakat-ı arziyede birtakım hayvanât ve ihtimal ki geyik kemikleri bulunmuştur ki bir taraftan bir tarafına o eski zaman taş oklarından biri geçmiş ve kırılıp kalmıştır. Şimdi tasavvur buyurulsun ki vahşi ve maymundan pek az farklı olan bir insanın nişancılıkta bu derece kesb-i meleke etmesi ne kadar asırlara muhtaç olmak gerektir.

Bizim burada asıl maksudumuz kable‘t-tarihi olan hayat-ı beşeriyeyi tettebbu etmek olmadığı için yalnız işaretle ve bir iki şâyân-ı dikkat misal arz etmekle geçiyoruz. Fakat bu devrin tekemmülâtı bu kadarla da kalmıyor. İnsanlar, eve benzer kulübeler yapmasını da öğreniyorlar ve adeta göller üzerinde kazıklara binaen birtakım meskenler ve oraya geçip sonra toprakla alakayı kesmek ve hayvanât-ı vahşiyenin hücumu ihtimalinden kurtulmak için uzun tahtalar ve merdivenler döşetecek dereceye varıyorlar. Bittabi bu avcılık devri her insan sürüsünün bulunduğu veyahut intihab ettiği mevki‘in istidadât-ı tabiiyesine göre değişmek lazım geliyor.

Şöyle ki; İsviçre gibi göllük ve dağlık yerlerde yaşayanlar daha ziyade balık avcılığına ve bütün bütün ormanlarda yaşayanlar karaca, geyik ve kuş avcılığına daha ziyade alışıyorlar. Maamafih [538] umumiyeti itibariyle cümlesinin hayatındaki evsaf-ı asliye; müteşabih ve müteşariktir. Şimdi, bu derece-i tekâmüle yetişen insan sürüsünün elbet maneviyatca dahi bir devre-i tekâmüle girmesi zaruridir. Ve böyle gıdasını nispeten daha kolay istihsal edebilecek derecede terakkiyâta mazhar olan insanların nüfusça da artması tabiidir. Filhakika bu devrelerde o vahşi insanların nispeten daha bahtiyar yaşamaları yüzünden nüfusça da arttıkları tetkikâtça da müsebbettir.

Her ne zaman aynı dairede nüfus artar ise, gıdanın istihsalinde güçlüğü de artması, yani hayatın daha ziyade kıymet kesbetmesi bir kaide-i tabiiyedir. İşte bu cihetle o küçücük cemiyetler arasında rekabet-i hayat da daha ziyade şiddet kesbediyor. Ve mücadele ve mübareze efrâdın mukabelesine münhasır kalmıyor. Gıda edindikleri tabii düşmanlarına yani hayvanât-ı vahşiyeye karşı muvaffak olmak için nasıl müctemian hareket edip de galebelikli ava çıkmak yolunu bulmuşlar ise yine mevzu‘u düşmanlarına ve hayatta rakipleri olan diğer insanlara karşı da aynı suretle ittifak edip muharebeye girişiyorlar. İş bu dereceye varınca bi‘z-zarure cemaatin hilekar ve muktedir ve muvaffak bir reise ihtiyacı olur.

2. Muamelât-ı Beyne'l-Beşerin Ahlakı Tevliid ve Hukuku Tahdid Etmesi

On dokuzuncu asır bidayetine gelinceye kadar hükümetin menşei ve suret-i tekevünü hakkında hükemânın vazıh bir fikri yoktu. Vakıa Eflatun'dan, Aristo'dan tutunuz da Voltaire ve Rouesseau'ya kadar her feylesof bu meseleye dair bir fikr-i mahsus beyan etmişti. Lakin bu meselenin halline medar olabilecek bazı fen şua-bâtı vardır ki onların vereceği malumata ve gerek zaman ve gerek mekân zarfında göstereceği misallere bina-yı fikir ederek muhakeme olunmazsa [539] böyle bir mesele-i ğamiza hakkında söylenebilecek sözler esassız birtakım mülâhazât-ı 'indiyeden ibaret kalır ve hakikat-i hale mukareneti şöyle dursun bir zann-ı batılı hakikat gibi gösterir. İşte coğrafya, etnografya, ilm-i âsâr-ı atika, ilm-i tarih ve hele seyahatnameler bundan bir iki asır evvel gayet kıymetsiz ve ehemmiyetsiz bir halde bulunduğu gibi bu şua-bât-ı ilmiyeden birkaçı da esasen henüz doğmamış olduğundan bittabi menşe-i hükümet ve hukuk mesele-i mühimmesinde hükemânın fikri; zanniyât-ı şahsiye dairesini geçememiştir.

Birinci babda arz ettiğimiz gibi kavga-yı hayat ve bela-yı maişet ilcaasıyla iş-tirake ünsiyet ve içtima'a meyyal bulunan insanlar ufak ufak kabileler ve kavmiyetler teşkil ederek orada-burada kitaât-ı arziyenin en mahsuldâr ve münbit yerlerinde ihtiyar-ı ikamet etmişler ise de mevki'in, ahval ve zurûfun ve ileride tetkikine girişeceğimiz daha birçok avamil-i tabiiyenin tesirâtına tebe'an aynı suretle ve aynı derecede terakki ve tekâmüle mazhar olmamışlar.

Her ne kadar bütün bu cemaat-ı beşeriye'nin cümlesi de kanun-ı tekamülün mukteziyâtına münkad bulunmuş ise de birtakımı kademât-ı süfliyesinde kalmış, bir kısmı da safahât-ı vüstasını bulmuş ve diğerleri de hâlâ mümkün olan derecâtın en yükseklerine kadar irtika edebilmişlerdir. Şu ihtilafât-ı kemal ve terakki-den felsefe-i tarihçe bugün bir büyük istifade etmek yolunu öğrendik.

Madem ki hal ve mevki'i icabâtından olarak zaruriyyu'l-vuku birtakım ihtilafât-ı cüz'iyeden sarf-ı nazar, bir insan sürüsü mutlaka aynı kanun-ı tekâmüle tâbi bulunuyor ve aynı safahât-ı müteakibeyi ergeç geçiriyor, biz medeniyetin en aşağı kademesinde bulunan bir cemaati veyahut serseri bir bedevi kavmi veyahut hâlâ mağara kovuklarında vahşi hayvanlar gibi yaşayan yabani bir kabileyi layıkıyla mütalaa ve tetebbu edersek elbette bazı ahval u keyfiyât, itikadât ve temayülât ve bazı isti'dadât keşfederiz ki behemehal [540] biz yani bu derece-i medeniyette bulunan insanlar dahi gayr-ı muayyen bir zamandan evvel o halde, o itikadâtta bulunmuşuzdur ve hiç olmaz ise, onlarınkine benzer bir dereke-i süfliyette yaşamış ve yavaş yavaş terakki ederek kurtulmuşuzdur.

Yeknazarda bu usulün sekameti söz götürmez gibi görünür; zira zannolunur ki böyle binlerce asır evvel geçirmiş olduğumuz bir hali -ki yâdımızda izi bile kalmamıştır- bugün bize hiçbir vechile benzemeyen, bizden ziyade hayvanâta

yaklaşan bir vahşi sürüsünün hal ve etvârını tettebbu etmekle anlayamayız. Binaenaleyh bu tettebbuâtımızdan istintaç edebileceğimiz bazı ahkam olsa bile bunlar haysiyeten zanniyât dairesini aşamaz denilebilir. Halbuki bu pek yanlıştır. Gayet bedîhî ve müşahedesî kolay bir misal ile bunun yanlışığını ispat etmek sehldir.

Cümlemizin çocukluk hakkında bazı malumat-ı umumiyemiz vardır ki gayet kat'îdir. Hatta hiçbir çocuk bu hususta istisna gösteremez; mesela bir çocuk doğar doğmaz ağzı ile gıda aramaktan başka bir takayyüdde bulunamaz. Yatağına hangi taraftan bir şey dokunursa memedir zannı ile ağzını o tarafa çevirir. Ondan sonra, ziyâdan fevkalade hoşlanır, nûra hayrandır. Karanlıktan hazzetmez, korkar, yabancıdan da korkar. En tahsiline hevâ-hişkar olduğu şey o andaki menfaat-i maddiyesidir. Hatta ebeveynini de onun için sever ve onların alakası da ünsiyet ve ülfeti nispetindedir.

Eziyetten, sıkıntıdan da hoşlanmaz. Daha biraz büyürse, bila-mucib yani yalnız hırs ve iştihâsı sebebi ile küçük kardeşinin elindeki şeyi de gasbetmeye pek meyyaldır, ve hakeza... Şimdi malumat-ı âdiye sırasında saydığımız şu halleri cümlemiz biliyoruz ve yine katiiyen biliyoruz ki bu keyfiyât; fitrat-ı beşeriye mahsusâtındandır. Hiçbir çocuk yoktur ki terbiye-i maneviyeye kabiliyetinden evvel bu hususta bir istisna göstermiş olsun. Pek ala!... Biz, bu malumatı nasıl öğrendik? [541] Ve onları âdî malumâtın saymakla beraber nasıl oluyor da riyaziye kanunları kadar kat'î olduğuna da inanıyoruz. Şüphesiz doğar doğmaz bugünkü aklımıza mâlik değildik. Hatta şuurun mana-yı hakikîsi ile şimdiki şuuru muza da mâlik değildik. Buraları fennen sabit olmuştur.

O halde doğduğumuz günden itibaren geçirdiğimiz safahât-ı tekâmülü bizzat kendi nefsimizde müşahede ve tettebbu ederek öğrenmişizdir, diyemeyiz. Çünkü üç-dört yaşından evvelki halini hatırlayan kimseler ender-i nadirâtandır. Biz bu ahvali şüphesiz bizden sonra doğan çocuklardan bi'l-müşahede öğrendik. Bizim de aynı hallerden geçmiş olduğumuzu pederimizden, validemizden, büyükanne-lerimizden işittik, sonra da kendi çocuklarımızda ahval-i müteşabihenin vuku'unu tahkik ettik. Ve bütün yeni doğan insanlarda umumen müşahede olunan ahval ve keyfiyât-ı müsterekeden olduklarını nâ-ma'dud misaller ile görüp anladığımız içindir ki pek muhakkak addediyoruz. Demek oluyor ki kendimizin de bizzat müşarîk olduğumuz bazı ahval ve keyfiyâtı yakinen görüp öğrenmek için münhasıran kendimizi tettebbu etmek lazım gelmiyormuş. Eğer öyle olsa idi hiçbir insanın devr-i sabavet hakkında bir fikri olamamak icab ederdi. Çünkü muhakkaktır ki hiçbir kimse bizzat kendi doğduğunu bilememiş ve o devirden bir hatıra muhafaza edememiştir.

Şimdi bir misal olsun diye söylediğimiz bu şeyleri hikmet-i tarih sahasında tatbik edersek ne kadar büyük istifadeler edeceğimizi yakinen anlarız. Merâtib-i medeniyette pek aşağı kalmış olan akvam-ı vahşiyeyi şimdilik yeni doğmuş ço-

cuklara teşbih edebiliriz. Onlar filhakika sağda-solda gıdasını aramaktan başka bir şeyle mukayyed değildirler ve olsalar bile yine ancak o maksad içindir. Daha biraz büyümüş, bir mertebe yükselmiş kabâil-i vahşiyeyi de birazcık büyümüş bir sabiye benzetebiliriz. Hatta benzetmemizi sırf şairâne [542] bir teşbihten ibaret zannetmemenizi ihtar ederim. Göreceksiniz ki bizim Türk kavmi de bu dereceye gelince adeta o azıcık büyümüş sabî gibi ziyadan hoşlanırmış, karanlıktan da ürkermiş.

Bunu layıkıyla anlatmak için biraz tafsilat vereceğim ve aynı zamanda yalnız etnografya, ilm-i müstehâsât ve ilm-i âsâr-ı atıka gibi şüabât-ı fûnunun değil, hatta ilm-i lisanın bile felsefe-i tarihe ne kadar mühim bir yardımı olabildiğini de göstereceğim. Türklerin şimdiki lisanına olduğu gibi bakılır ise bunların ulûhiyete itikad ettiklerini anlarız ve Allah’a “Tengri” dediklerini görürüz ve yeknazarda zannederiz ki onların Tanrısı tasavvur ettiğimiz Allah’ın aynıdır. Halbuki ilm-i lisan kaide-i iştikâkına göre bu kelimeyi tahlil ve tetkik edersek bütün bütün başka mana çıkar; mesela kelimenin nihayetindeki “ri/rı” edatı bir lahikadır ki cihet manasını ifade eder. Okkarı-yukarı, artıkarı-arkaya, ilkkarı-ileri, otgarı-doğru, ikri-eğri ve ilh... gibi kelimelerde tesadüf ettiğimiz bu lahikalar hep aynı suretle cihet manası[nı] ifade eder.

Tanrı sözünden onu atınca “tañ” kökü kalır. Bunun hakiki manası nedir? Anlayabilmek için bu hece ile başlayan daha sair Türkiyyu’l-asl olan kelimeleri toplayıp cümlesinde müşterek olan manayı nazar-ı itibara almak lazım geliyor. O halde tanınmaki, tañmak-hayret etmek; tañız-deniz, tañkun-gayet acib ve mucib-i hayret olan şey, dank etmek-takırı gibi kelimelerin mana-yı müştereklerini teemmül edersek hepsinde hayret mazmunu istişmam olunduğunu görürüz. Ve yine Teñgri sözüne rücu ile düşünecek olursak “şafak mahalline doğru” manası çıkar ki Türklerin Allah’ını şafak mahalline doğru aramak lazım geleceğine dair bir fikir hasıl etmiş oluruz.

Sonra bir de yine Tañrı ve onun müradifi olarak yakın zamanlara kadar zebanzed [543] olan “Çalap” sözünü hatırlamaya ge[tir]iriz. Bu kelime de Allah manasında mefuzdur. Acaba bunun manası nedir? İlm-i lisanca pek mühim bir kanun-ı tabii olan “garîm kanunu”nun delaleti ile biliriz ki ç, j, c, y harfleri yekdiğerine kolay kolay tahavvül edebiliyor; şu vechile ki bazı kavimlerde bu harflerden biri ile başlayan aynı kelime diğeri bir kavimde y ile başlıyor. Faraza Latin lisanlarında Jacop, Joseph, Japheth, Jasmin, Juda, Jerusalem... ilh. Yakub, Yusuf, Yafes, Yasemin, Yehuda, Yerusâlim ilh... olduğu görülüyor. Hatta aynı cinsiyete mensup akvam-ı mütenevvia için de hakikat böyledir. Mesela Uygurcada “yıkıt”, döküp kıran demektir, Tatarca’da “cıkıt” olur; yığlamak, cığlamak olur; yabarmak, cı-barmak olur ilh...

Şimdi gelelim “Çalab”a: ç harfini y harfine tebdil ettiğimiz zaman yalap olur. Bu sözde de parlaklık manası vardır: yalavuk, yalın, yaldız, yalçın, yalan, yalaz, yalav gibi. Şimdi Tanrı ile Çalab’ın ikisine birden mana verirsek; “şafak mahalline doğru bak, parlayan Tanrı’dır” hükmüne peyveste oluruz. Ve böyle şafakta parlayan şeyin ancak “güneş” olduğunu bildiğimizden pek eski atalarımızın Tanrı nâmı ile Allah diye tapındıkları şeyin güneş olduğunda şüphe kalmaz. Demek ki ulu atalarımız da devr-i sabavet-i fikriyelerinde tıpkı mini mini çocuklar gibi nûra meftun ve hayran imişler. Derin karanlıktan da ürktüklerine “tamuk” sözü delalet eder. Bugünkü manası “cehennem” demek ise de asıl mana-yı lugavîsi “karanlık olan ka’r-ı arz” demektir.

Şuradan ilm-i lisanın da ne kadar hikmet-i tarihe yardım edebileceği anlaşılıyor. Fazla etnografya ilminin tetkikât-ı mahsusası dahi ilm-i lisanın tahlilen verdiği şu malumâtı tamamı ile tasdik ederek gösteriyor ki [544] akvam-ı beşeriyenin kâffesi bazı safahât-ı itikadiye ve ahlakiye ve medeniyeden geçmişlerdir. Evveleri hayvanâta, böceklerle, cemâdâta, tapınmışlar ve aynı zamanda birbirini yemişler. Ondandır güneşe, ateşe, zulmete tapınmışlar ve ateşe kendi evlatlarını, hemcinslerini kurban vermişler. Sonraları su, toprak, demir gibi anasır-ı maddiyeye de tapmışlar.

Tekâmül-i itikadda böyle olduğu gibi heyet-i içtimaiyenin tekâmülünde de böyle meratib vardır. İbtida ormanlarda ve mağaralarda yaşamak ve nebâtât ile, yemişler ile geçinmek, sonra avcılık devri, sonra çobanlık devri ve göçebelik devri, daha sonra bârgirin taht-ı tahakküme alınmasıyla yağmagirlik ve haydutluk devri ve git gide sabit mesâkin teessüsü ile medinelerin ve büyük şehirlerin teşekkülü ve bu sayede kavîm bir medeniyetin imkan-ı sübutu ve küçücük ulusların ve kabilelerin usûl-i merkeziyeye kahran ve cebren tâbi tutulması ve bu sayede büyük milletlerin ve hükümetlerin teşekkülü.

İşte bunlar hep fûnûn-ı içtimaiyenin elbirliğiyle tahkik edip tayin eyledikleri safahât-ı terakkidir. Ticareten ve idareten ve siyaseten dahi bunlara muadil safahât-ı müteşabihe vardır. Bu gibi tahkikatta şüabât-i ulûm ale’l-ekser yekdiğesine yardım ediyor. Ve birbirinin netayic-i tahkikatını çok defa tasdik ve ihkam eyliyor. Bunların cümlesinden istifade eden şube-i malumat, fenn-i içtimâî ile hikmet-i hukuktur. Bu malumat-ı tafsilîye ve ibtidaiye henüz mevcut değil iken hukuk hakkında ekser ulemanın fikri batıl ve bazılarının da mülahazâtı bir dereceye kadar makrun-ı hakikat idi.

Zamanımız hükemâsından birçokları ve bilhassa hakîm-i şehîr Spencer, Haeckel, [John] Draper ve emsali tahkikât-ı amîkalarıyla ispat etmişlerdir ki hukuk, öyle evveleri zannolunduğu gibi bir padişahın bir kavme bahşayış-ı lütfu olmayıp münasebât-ı beyne’l-beşeriyeye müncer olan bilcümle muamelât-ı insaniyeden vücud bulmuş ve efradin yekdiğesine karşı tecavüzâtına set çekmek mecburiyeti

ile a‘mâl-i şahsiyeyi tahdid etmek zaruretinden münbais olmuştur. Cem‘iyyât-ı beşeriye [545] henüz pek müteferrik ve pek sefil birer küçücük hizb şeklinde iken efradını yekdiğeriyle muvaneset ve müşarekete mecbur eden sevâik-i tabiiye yavaş yavaş onları bir terbiye-i mahsusaya tâbi kılmış ve yekdiğerlerine karşı vâki olabilecek taaddiyâtta muhafaza-i nefis u mal kaydı efradın kuva-yı şahsiyesine müftekir ve muhavvel kaldığı için tecavüzât-ı vakıanın bi‘l-misl mukabeleyi davet etmesi herkesi bazı muamelâtta bazı kaidelere mürââta bi‘l-mukabele mecbur etmiş. İşte bu devirde bir cemiyetin anâsırı demek olan efradın hukuk-ı şahsiyesinin tesisini çekirdeğinde görüyoruz.

Şu hale nazaran böyle bir devirde bir tecavüz vuku bulunca onun zararını nev‘amen tazmin ettirmek mukabele-i bi‘l-misl suretiyle ancak olabiliyordu ve bu da sırf efrâdın uhde-i kifayetine kalmış bir iş idi, lakin insanlar daha o zamanlar fitratlarında merkez olan vahşetin sevk-i ilcaâsıyla mukabele-i bi‘l-mislden başka bir suret-i telafi düşünememişlerdi. İşte onun içindir ki böyle bir devirde hukuk-ı beşeriye dair yazılıp terk olunmuş eser bulunamamakla beraber bu dereceye vasil olmuş akvam-ı vahşiyede hikmet-i hukukun ceza kısmında bilhassa intikam fikrine müesses olduğunu anlıyoruz. Çünkü bir adamın hemcinsinden birini herhangi bir sebeple telef etmiş olması kâtilin de aynı suretle itlaf edilmesi, tarafeyn için de faidebahş değildir. Zira ne maktulün ailesi kâtilin telef olmasından madeten istifade eder, ne de in‘idamı ile kendi ailesine ve başkalarına faide terettüp eder. Olsa olsa muzır olanı telef etmek ve bu suretle insanda tabii olan hiss-i intikamı teşfiye eylemekten ibaret kalır.

Fakat hiss-i intikam dediğimiz bu tesir-i manevîyi tahlil edecek olursak, devam ve beka-yı hayatımıza mâni olan bir âmil-i muzırın behemehal muhafaza-i nefis kaydı ile vicdanımızda mütevellid olan müphem bir korkudan nâşî ortadan def edilmesi arzusuna müncer olur. Binaenaleyh görülüyor ki beka-yı şahsiyetimize mâni olan bir şeyin ortadan kaldırılması [546] için biz de fitraten mevcut olan o his, o arzu pek tabii olduğu gibi böyle bir arzunun evveleminde tavsiye edeceği mukabele-i bi‘l-misl, bütün bütün beyhude bir hareket değildir; yani gerek ferd için gerekse cemaat için mazarratı sezilmiş veya müsebbet olan bazı avâmilin ref‘ine hâdim bir hiss-i tabiidir. Şimdi kendini müdafaa etmek ve mucib-i mazarrat olan ve zararı dokunan bir ferde karşı aynen mukabele eylemek tarif ettiğimiz safha-yı beşerînin en tabii ve en birinci kaidesi olduğu gibi esasen intikam almak da hikmet-i hukukları nokta-i nazarından cezanın en mühim sebebi idi. Bu pek ibtidaî bir devr-i içtimaînin fikir ve hareketidir.

Sonra bu intikam hissinin daire-i şahsiyeti aşip aile efradına şumulü o hissini veraseten ve münasebeten intikal ve devamını mucib olmuş, bundan da cemaat için iki netice terettüp eylemiştir ki hikmet-i hukuk itibariyle pek ehemmiyete şâyândır: Evvela neticâtın birincisi emr-i müdafaaanın bir hak olarak daire-i şah-

siyetinden çıkıp bir aileye, bir sınıfa intikalidir. Ondan sonra da ikinci netice intikam hissi suretiyle lazım gelen hakk-ı cezanın şahıs ile intifa etmeyip, o aile ve sınıf efradında devamı ve binaenaleyh tahakkümüdür. Bu iki netice de şu mü-talaât-ı hikemiyemiz nokta-i nazarından pek mühimdir; zira hakk-ı müdafaa'nın efraddan cemaate intikali ancak bu girizgâhtan geçmek sayesinde olmuştur. Ve bu vazifeyi şahsın ve müteferrik olan efradın her zaman hakkı ile ifa edebilmesi birçok esbabdan dolayı ve birçok vücut ile müteessir ve müteazzir olduğundan bu suretle bu vazifenin cemaate intikali daha ziyade temin-i asayiş mucib olmuş ve te'yid-i adalete yardım etmiştir.

İşte bu noktada yavaş yavaş bir cemiyette vezâif-i hükümetin nasıl belirlediğini ve ne vechile teessüs etmeye başladığını görüyoruz. Bunda medeniyeten de bir hayr olduğunu anlıyoruz. Zira efrad; tecavüz korkusuyla hayatının bir kısm-ı küllîsini [547] müdafaa hazırlanmak ve kuvvet faaliyetinin birçoğunu da o müdafaa uğrunda sarf etmek suretiyle mutazarrır olursa kendi saadetine hasredeceği ömrünün bir kısm-ı küllîsini bu yolda heder etmiş olur.

Mesela bugün hâlâ bizim memleketimizde bazı köylerde bizzat birtakım müşahedelerim vardır ki şu mülahazâtıma pek bedihi ve güzel misaller teşkil eder. Balaban dağları tarafında birtakım Laz ve Gürcü köylerinden geçtim idi. Ora halkı ekseriya mısır buğdayı ile teğaddi eder. Küçücük küçücük mısır tarlaları içinde birtakım yüksek kulübecikler görmüştüm. Bunlar nazar-ı dikkatimi celbetmişti. Çünkü bu bekçi kulübeleri hayvanât-ı gayr-ı münise tecavüzâtından mahsulü muhafaza etmek kaydıyla olsaydı, o tarlacıların etrafı çitle muhat bulunmamak lazım gelirdi. Bunu delilim olan zattan sordum; “mahsul zamanıdır, hırsızların tecavüzünden muhafaza için her gece ailenin erkekleri nöbetle elde tüfenk mısır tarlasını beklerler” dedi. Hâlâ dahi bizim İstanbulumuzda ve civar köylerinde üzüm bağlarını mahsul zamanı müsellehan bekleyen birçok muvazzaf adamlar vardır. Şimdi düşünelim; bir köylü bütün sene gıdasını teşkil edecek olan mısırı böyle altı ay bütün gece sırasıyla bekleyecek olursa o mısır kendisine ne kadar pahalı oturacaktır?

İşte o tarif ettiğimiz devr-i içtimaîde her ferd bu misalimizde zikrettiğim çiftçi gibi hem mahsulünü, malını [ve] hayatını hemcinslerinin tecavüzünden muhafaza için vakit sarf etmek hem de tecavüz vuku'unda müdafaa etmek ve intikamını almak, ceza vermek mükellefiyeti ile ömrünün kısm-ı küllîsini heder eder idi. Bittabi vaktinden tasarruf edip de başka bir şeyle uğraşmazdı.

Demek oluyor ki bu hususât-ı mühimmenin mütene bir vazife olarak efrad-ı cemaatten cemaate intikali; efrada vakit kazandırmış ve onların azmini uzun etmiştir. Yalnız her inişin bir de yokuşu var. Bu dereceye gelince hiss-i [548] intikamın münasebet ve verasetle intikalinden dolayı intikam görülmeye de başlanılmıştır. Ve binaenaleyh cemaatin iki sınıfı arasında kan davası tehaddüs etmiştir ki hâlâ Arnavutlar ile Kafkaslılar ve Korsikalılar da bu his ve bu âdet vardır.

Kütüb-i mukaddeseden Tevrat ve hatta Kur'an'da bazı ayetler, o zaman Yahudilerin ve Arapların da hukuk nokta-i nazarınca bu dereke-i pestîden pek yukarıya çıkamadıklarını ispat ediyor. Bundan biraz sonra da göze göz, diş diş kaidesi biraz hükmünü kaybederek daha latif, daha yumuşak oluyor. Vâki olan zararı beden değil, malen te'diye etmek mümkün olabiliyor ki bizde de diyet dedikleri kaidenin menşei budur. Bu tekamülât-ı maneviyenin münasebât-ı harbiyede tesiri görüyor. Mesela en eski vahşi zamanlarda tarafeynce esir düşen bedbahtları parçalayıp yemek âdet idi. Daha sonraları yarım yamyamlıktan insanların ekserîsi müteneffir olmaya başlayınca üserâyı eşedd-i ukubat ile telef etmek âdet olmuştu ki bunu yaptırın da intikam hissinden başka bir şey değildir. Hatta bu muamelede biraz nezaket kesbetmiş ve üserânın cümlesini öldürmek âdeti kalkmış olduğu halde hiç olmazsa bu düşmanları ileride çoğalmaması için zürriyetlerini men' etmek lüzumu düşünülmüş ve hatta Selim-i evvel devrinde bizim İran ile vâki olan muharebelerimizde elimize düşen birçok İran üserâsının a'za-yı tenasüliyelerini kesmiş olduğumuz Osmanlı tarihlerinde mukayyedir. Ve o yaylaya "Hassa Yaylası" denilmiş olması da şâyân-ı dikkattir.

İşte insanlar arasındaki muamelâtın tecavüzle başlayıp yavaş yavaş çekingenliğe ve sonra da riayet-i mütekaibileye müncer olduğunu görüyoruz. Ve tetebbuat-ı tarihiye ve ilmiye bize bunu gösteriyor. İşte en doğru manasıyla hukuk ve adalet bu münasebâttan tevellüd etmiştir. Lakin eski zamanlarda cemiyet-i beşeriyenin anâsırını teşkil eden akvam-ı muhtelif zaten [549] tecavüz korkusuyla o hal-i içtimaîye gelmiş ve hizipler ve kavmiyetler teşkil etmiş oldukları gibi sınaat ve ticaret sayesinde bizzat tabiatın, o tükenmez hazineden istifade etmek yolunu bilmedikleri için yaşamak ve çoğalmak hususunda tecavüzden başka bir yol, bir kaide bilmezlerdi. Onun içindir ki eski zamanlarda yağmagirlikten, yol kesicilikten ve muharebeden mühim faaliyet-i hayat yok idi. Hatta bugün ticaretin maişet-i şahsiye ve içtimaiyemizde ne kadar büyük ehemmiyeti var ise, o zamanda yağmacılığın, zorbalığın ve muharebenin o derece ehemmiyeti vardı. İmdi bugün efradın veya cemaatin diğer efrada veya cemaâta kavga-yı hayat meyânında tefevvük edebilmesi için nasıl bazı faziletler lazım ise, o zamanlar da birtakım efradın veya bir cemaatin sair efrada veya cemaate tefevvük için barbar faziletlere mâlik olması lazım idi. Hükümetin suret-i neş'eti bahsinde tafsilen arzedeceğim vechile bu barbar faziletlerin teşekkül ve teessüs-i hükümette min-vechin ve min-cihetin büyük bir rolü olmuştur.

Şimdi böyle efrad, yekdiğerine karşı kâr ve zararda müşarîk bir cemaatin hususî düşmanlıklarını hariç düşmanların tecavüzâtı çok defalar ref' etmiş ve intikam hissini unutturarak daha büyük bir korku ilcaâtıyla tevhid ve ahkam-ı milliyete sebep olmuştur ki muharebenin nispeten en hayırlı tesirâtından biri de budur. Ve hâlâ en medeni memleketlerde yine hal ve keyfiyet bu minval üzere vuku buluyor;

mesela Fransa, Avusturya gibi yerlerde millet efradının ve daha doğrusu sunuf-ı muhtelifenin menâfi‘-i mütezâddesi bir hayli münakaşât-ı şedideye ve hatta mu-darabelere, mukâtelelere sebebiyet verip de milletin tamâmiyetini ihlal edecek bir iğtişâş-ı kavmiye, bir ihtilal-i dahilîye meydan açtığı halde hariçten bir düşman-ı müşterekin tecavüzü; bu dahilî kargaşalıkların esnâf-ı ahali arasında cay-gir olan bu zıddiyet ve münâferetin bertaraf olmasına ve binaenaleyh [550] umum için bir tehlike olan o düşman-ı müşterekin karşısında aynı korku ile, aynı his ile, aynı gayretle milletin yekvücut olmasını bi‘l-vasıta istilzam ediyor. Buna en büyük ve en güzel misal, İhtilal-i Kebir zamanında Fransa’nın halidir.

Malumdur ki sıklet-i tazyiki altında ezildiği hükümet-i müstebidenin Fransa kavmi bünyânını esasından yıktıktan sonra müthiş bir kargaşalığa düşman ve sunûf-ı ahali yekdiğerinin düşman-ı canı olarak birbirini boğazlamaya başlamıştı. Fakat Fransa’nın bu zaafından istifade etmek emeline düşen düvel-i ecnebiyenin vuku-ı tecavüzü üzerine Fransa halkının ekseriyeti ittifak lüzumunu hissederek hem dahilî kargaşalıkları bastırmış hem de haricin tecavüzâtına göğüs germiştir.

3. Hukuk ve Müsavatın Bir Cemaatte Menşeleri

Biz, şimdi yine cemaati bıraktığımız safhada mütalaa edelim: Yekdiğerine tecavüz edememek ve edildiği takdirde aynen mukabeleye mazhar olup tehlikeye düşmek korkusu, müsavatın menşeidir. Hukuk da bu muamelâtın tevellüd etmiş ve ileride vezâif-i cemaatin taksim-i a‘mâle uğramasıyla teşa‘ub eylemiştir.

Cemiyet-i beşeriye, eczası nâ-ma‘dud, azası çok azim bir vücuda benzetilebilir. Ve hükemâ onu böyle bir vücuda benzetmiştir. Bittabi bu vücudun taazzuv ve teşekkülünde birçok muamelât ve cereyanlar hasıl olur. Onun içindir ki bir taraftan tesis-i müsavat için bazı esbab-ı tabiiye ilcaasıyla mahsus cereyanlar teşekkül ettiği, diğer taraftan da o cemiyeti teşkil eden efradın hasâil-i şahsiyesi diğerlerine temin-i galibiyet edecek bazı ahlak ve evsâfa, bazı fezâile malikiyeti bir cereyan-ı mahsus tevlid etmiştir ki tesis-i müsavata müncer olan yukarıdaki cereyana bu sonrakinin istikameti muhaliftir. Yani cemiyet-i beşeriyede bir taraftan tesis-i müsavata, diğer taraftan da o [551] müsavatı la-yenkati‘ ihlal etmeye hâdim ve yekdiğerine muhalif iki türlü meyelân ve cereyan hasıl olmuştur ve bunların da cümlesi esbab-ı tabiiyeye mebnîdir.

Şimdi ne gibi ahvalde ve ne taraflarda müsavata meyil hasıl olup, hangi ahvalde dahi o müsavatın muhafaza edilemediğini anlatayım:

Bir cemiyet, ne kadar basit ise, onu teşkil eden efrad arasında şahsî farklar da o kadar azdır; mesela cemaât-i hayvâniye, insan cemaatine nispetle pek basittir. Sin ihtilafının mucib olduğu zarurî farklardan sarf-ı nazar, faraza denizde sürü ile akın eden bir nev‘ balık cemaati nazar-ı dikkate alınır ise, onların efradı arasında

hemen hiç fark yok gibidir. Kezalik Afrika kâşiflerinin ve seyyahlarının cümlesi de rivayet ediyorlar ki kendi hizmetkârları olan zencileri yabancı zencilerden fark etmekte daima müşkilattan kurtulamazlar imiş. Hatta bu rivayetlere de ehemmiyet vermeyerek, yalnız teşrihî bir nokta-i nazardan bunların teşkilât-ı azîmelerini ve bilhassa insan cinsinin kıhfini müşahede ve mütalaa edersek tekmil zencilerin kafasını birbirine müşabih buluruz. Halbuki medenî bir kavmin mezarlığından kafalarını toplasak aralarında şekil ve cesametçe pek mühim farklar görülür. Tekâmül kanununun mütemmimi olan bu şart dahi başlı başına bir kanundur ki menafîu'l-a'za fennince uzviyetin de bir nev' taksim-i a'mâle mazhar olup terakki etmekte bulunduğunu gösterir.

Öteden beri bizim hizmetimizde bulunmakla bir terbiye-i mahsusa görmüş olan cins-i hayvanâtta dahi böyle tefrika ve teşa'ub husule gelmiştir. Zira onların her kısmını ayrı ayrı hizmetlerimize tahsis etmişiz ve hatta veraset ve ıstifâ ile bütün bir hizmete muhtas enva' ve ecnas yetiştirebilmişiz. Köpek ve bârgir/beygir cinsinin ne kadar enva'-ı adîdesi olduğu malumdur. İngiltere'de yalnız beş-on türlü inek cinsi vardır. Bu hakikatleri en evvel [552] talim eden alim-i şehîr Charles Darwin, bir çift yabani güvercinden 40-50 enva'-ı muhtelif vücuda getirmiştir. Anlaşıyor ki bu mühim kanuna layıkıyla muttali olmazdan evvel bile biz ıstifâ sayesinde hizmet-i mahsusamıza elverişli bazı ecnas-ı hayvanat bile yetiştirebilmişiz.

Şimdi bu bahsimizde bu mülhazâttan edeceğimiz istifade nedir? Onu bilelim; o da şudur ki: tekamül demek, basit bir kitlenin yavaş yavaş ve mahza tesirât-ı hariciye ile veyahut intikal-i irsî sayesinde haiz olduğu istidadâtın yine haricî avamil sebebi ile inkişafı yüzünden basit iken mürekkep olması ve vezâifinde de taksim-i a'mal husule gelmesidir. Asıl meselemizde de bu hakikatin suret-i tecellisini mütalaa edince görürüz ki cemaat-i beşeriye, vaktiyle basit ve her nokta-i nazardan teşkilat-ı içtimaiyece yeknesak ve mütecanis olduğu halde yavaş yavaş bazı teşkilat-ı dahiliye belirmeye başlıyor. Ve en evvel hakimiyet ile mahkumiyet, yani hükümetle ahali sınıfı teşekkül ve temayüz ediyor.

Ondan sonra da sunûf-ı muhtelif vücuda gelerek tüccar ve sanatkarlar peyda oluyor. Ve onların arasında da tekrar teşa'ubât husule geliyor. İşte hukuk itibariyle de bu türlü cereyanlar hasıl olmuştur ki onların bir kısmı insanları, yani efrad-ı cemaati can, mal ve ırz nokta-i nazarından müsavata götürmüş ve fakat yukarıda söylediğim vechile mahza terakkiyât sebebi ile istidadât-ı şahsiye ve kabiliyât-ı fitriye arasında ihtilafât peyda olduğundan bu ihtilafâtın derece derece artıp bütün hususî birtakım kabiliyât tevliid etmesi, bu müsavat meylini haddin min-cihetin kabiliyetle tahdid etmiş, hayat-ı medeniyemize taalluk eden mesâilin ihtimal ki en mühimi olan bu bahiste zihnimizi hatiât-ı muzırradan sıyanet için şimdi hukuk ve müsavat bahislerinde ne türlü düşünmekliğimiz lazım gelir ki ya gelip de beyhude emellere ve nâ-kâbil-i tahakkuk ümitlere düşmeyelim.

Çünkü tabiat hilafına olunca emellerimiz ne kadar hüsn-i niyete [553] makrun bulunsa, ümitlerimiz ne kadar insaniyetperverâne olsa, onların hayyiz-i fiile getirilebilmesi mümteni olduğu şöyle dursun, böyle bir hayal arkasında koşmakla çekeceğimiz eziyet ve meşakkat ve ihtimal ki düş(ün)üp kalkmakla hissedeceğimiz elem ve ızdırıp külliyyen hederdir. Hatta bu hususta doğru bir fikir edinmek için yalnız akıl da kifayet etmiyor, çünkü silsile-i tefekkürâtımıza mebde olacak nokta-i istinad bir hakikat-i müsellemeyi nâtik bir düstur olmalıdır.

Bugün malumatımızı eslafın bilgisinden temyiz eden cihet, bizimkinin meh-mâemken tecrübeye müstenid olması keyfiyettir. Bu bahisde de tecrübe, vukuât-ı tarihiyeden, hurâfât-ı kavmiyeden, âsâr-ı atıkada hatta kable't-tarihi olan edvar-ı vahşetten bir mana-yı tekâmül istihraç edebilecek surette tettebbuâtta bulunmak ve şimdiki cemiyât-ı mütemeddinenin kadim medeniyetler ile münasebâtını tahkik etmek ve bugün hâlâ dünyada yaşamakta bulunan akvam-ı vahşiye ve bedeviyeyi yekdiğerine ve sonra da kendi cemiyât-ı medeniyemize bi't-tatbik o tettebbuât-ı tarihiyemizi ikmal ve itmam etmektir. Seyahatlerin ve elsine-i ecnebiye tettebbuâtının bu hususta pek büyük fevâidi görülmüştür.

Afrika ve Asya, Avusturya ve Amerika ve hatta Okyanusya'da bazı adalar ahalisinin lisanlarını, hurâfâtını, âdât ve itikadâtını tettebbu etmedikçe bu hususta doğru bir fikir hasil edememiş olduğumuz sonradan sonraya tahakkuk etmiştir. Mesela, bundan iki yüz sene evvel, hatta yüz sene evvel yetişmiş fevkalade bazı mütefekkirîn ve hukemâ vardır ki bu mesail-i mühimmeyi düşünmüşler ve bittabi medeniyetin derecât-ı mütefavitesinde bulunan akvam-ı muhtelifeyi tanımadıkları ve haklarında da bir fikr-i sahih peyda edemedikleri için beyan etmiş oldukları mülahazât pek ziyade hakikate makrun düşmemiştir.

Gösterdikleri numune-i medeniyette ale'l-ekser bir alem hayali tasvirinden ibaret kalmıştır. Ta Eflatun'dan tutunuz da Jean Jacques Rousseau'ya gelinceye kadar hukemânın cümlesi bu zümrede dahildir. Bunlar [554] hiç bir hakikat söylememişler veyahut bazı doğru şeyler keşfetmemişler demek istemiyorum. Bilakis bunların herbiri birer hakikat-i cüz'îye keşfetmişler ve bütün mezheplerini onun üzerine bina etmek, yani onu bir hakikat-i mutlaka farz etmek kusurundan kurtulamamışlar; mesela, bir kısmı "hak, ekseriyetin menfaatidir" demiş. Aristo bu itikadı kemal-i vuzuhla bir düstur şeklinde beyan etmiş. Bundan 40-50 sene evvel İngiliz mütefekkirin-i hukemâsından Bentham da aynı itikadı bir şekl-i diğerle beyan etmiş. Diğer bir kısım hukema dahi "hak, kuvvettir" diyerek bu iki şeyi bir tutmuş. Diğer bir fırka dahi "hak, bir inayet-i mahsusa-i rabbaniyedir" demiş. Birtakımı da "hak, hürriyet-i tabiiyedir, insan hür olarak doğmuştur ve öyle yaşamak da hakkıdır" demiştir. Diğerleri de "müsavattır" demiş... Bu itikadâtın ihtilafâtına bakılır ise sırf temayülât-ı şahsiye eseri olduğu görülür. Çünkü henüz bunda hilmiyet sıfatı yoktur. Zira hilmde şahsiyet olamaz, tevatu'-ı efkâr vardır. İşte bu

yanlışlıklara bir misal olmak üzere hakîm-i meşhur Jean Jacques Rousseau'nun bu mesele hakkında, yani hak ve haksızlık dediğimiz keyfiyâtın menşei hakkında beyan etmiş olduğu efkârı hûlasaten arz edeyim.

Bu zat, insanları bidayet-i emrde mütesavi hukuka malik farz ediyor ve haksız gördüğü ihtilafât-ı hâzırânın, müsavatsızlığın, zenginlik ile fakirliğin mahza ilim ve medeniyet sayesinde vücuda gelmiş bir şirret olduğunu iddia ediyor. Fazla olarak cemaatin teşekkülünde, hükümâtın zuhurunda gayr-ı iradî ve sırf tabii bazı avamil ve müessirât arayacağına efradın birdenbire yekdiğerine karşı ahden içtima edip bi'l-ittifak bu heyet-i medeniyeyi vücuda getirmiş olduklarını görmüş gibi söylüyor. Bu kamilen yanlıştır. İşin doğrusu şudur ki: Her şeyde hissiyâtına [555] kapılan bu hakîm bu gibi mesâil-i âmizada hükmedebilmek için lazım gelen şurûtun hiçbirisine riayet etmemiştir denebilir; çünkü alem-i insaniyeti teşkil eden ve derecât-ı muhtelif-i medeniyette bulunan akvam-ı mütenevviayı yekdiğerine kıyasen mütalaa ve tettebbu edip de bir mana-yı hikmet çıkarmış olmadığı söylediği sözler ile sabittir. Zamanımızın tettebbuâtı bu itikadâtı kamilen red ve iptal etmiştir. Vakıa evveleri bütün insanlar hukukça müsavidir demesiyle nev'amen hakikatın bir cihetini keşfetmiş gibi bizde bir zan hasıl ediyorsa da, bu zan bile doğru değildir, çünkü cemiyât-ı vahşiyede vakıa efradın hali henüz pek mütesavidir. Fakat J. J. Rousseau'nun zannettiği gibi müsavaten hukuk-ı medeniye namına bir şeye malik değillerdir. Ancak vahşiler; halce, fikirce, itikadça, âdetçe, maişetçe, servetçe belki mütesavi denecek bir derecede idiler. Lakin bir maişet-i medeniyede efrad-ı cemiyetin muhtaç ve nail olduğu hukuka malikiyetleri şöyle dursun, o mana ile hukukun o zamanlarda ve öyle cemiyetlerde vücudu bile yoktu.

Rousseau'nun bu hatasına sebep, insanı tab'an iyi ve alicenap farz etmesi, ancak Spencer tarafından keşfedilip de büyük bir meslek-i felsefi suretinde bast ve izah olunan hakikat-i tekamüle bittabi vâkif olamamasıdır. Bugün medeni bir milletin bazı efradı bi'l-ittifak aralarında bir muahede yaparak başka bir tertip üzere yaşamaya belki karar verebilirler. Fakat bu kararları birtakım efkar-ı muayyeninin mahsulü ve o efkar-ı muayyene de bizim hüviyet-i maneviyemizi teşkil eden muhafaza-i hayatımıza hadim olan bazı hissiyât-ı asliye ve tabiiyenin mahsulüdür. Bu hissiyât peyda olmadıkça yani asırlarca ve batınlarca süren hayat-ı içtimaiyede iktisap ettiğimiz tecârib-i mükerrere ile peyda olmadıkça böyle bir ahd veyahut karar nasıl mümkün olabilir? Evet, insanı bir melek farz edersek ve hayat-ı medeniyemizin hâdimleri olan ilim ve sınaati dahi [556] bir amel-i şeytanî zannedersek şüphesizdir ki bidayet-i neş'etinde insan, melek kadar iyi ve adil, masum, hakşinas ve müsavatperver imiş diye bir fikir beyan etmek mecburiyetinden kurtulamayız.

İşte J. J. Rousseau'nun yalnız muhtî olduğunu değil; fakat niçin ve ne yüzden böyle bir hataya düşmüş idüğünü de bugün anlıyoruz demektir. Bittabi Rousse-

au ve emsali gibi hükemanın beyan ettikleri mülahazât yanlış birtakım esaslara müstenid olduğu için onların bize mâ-bihi'l-ımtisal olarak arz ettikleri numune-i hayalîyi de beğenemeyiz; yani şimdiki cemiyât-ı medeniyemizin vücut ile kusurları ve noksanı ile haksızlıkları olduğunu tasdikte herkesle müttefikü'r-re'y bulunmakla beraber “şöyle olmalıdır, böyle olmalıdır” demelerini kabul edemeyiz.

Cemiyet-i medeniyemizde birçok haksızlıkların vuku bulmakta olduğunu biz de J. J. Rousseau ve emsali ile ve mezâhib-i muhtelifeye mensup hükema ile beraber tasdik ederiz; fakat tabiatı ne kadar hadisât vukua gelirse bunların cümlesi de muallelun bi'l-ağraz olduğundan böyle insan arasında hemen daima vuku bulagelmekte olan ve bize haksız görünen birtakım hadisâtın mutlaka menşei ve sebeb-i vuku'unu ve hatta onları ref' ve def' etmek hususunda bunca hüsn-i niyetlere ve gayretlere rağmen tahakkümünü tarif etmek lazım gelir. Ve tarif edip esbabı anlaşılmadıkça bu babda bir şey söylemek -velev ki hüsn-i niyete makrun olsun- doğru olmaz.

Benim fikrimce haksızlıkların cümlesi bir menşe'den tevellüd etmemiştir. Hatta haksızlıkların menşei, daha doğrusu menşeleri çoktur ve mütenevviu't-tabiatıdır. Aynı anadan ve babadan doğan dört çocuğun birisi sairlerine nispeten daha kavî, daha zeki, hülâsa daha kâmil ve müsta'id doğabilir. Onlardan birisinin de saralı doğmuş olabilmesi veyahut sol tarafı azasının nakisatu'l-hilka olması pek [557] muhtemeldir, nitekim emsal-i adîdesi vardır. Şimdi bu çocukların cümlesi de bir fıtratta yaratılmamışlar demektir. Bu ise müsavat-ı asliye iddiasına karşı pek zahir ve bedihî ve kuvvetli bir delildir ve şüphe yoktur ki bir insanın cemaat içinde kavga-yı hayatta muvaffakiyeti bazı kazalar ve hesap ve tahmine gelmeyen ve ale'l-ekser “mukadderât” namıyla yâd edilen avâız-ı vukuat istisna edilirse elbette vesâit nispetinde muvaffakiyet temin eder. Burada vesâit dediğimiz şey müteaddit kabiliyetlerdir ki bunların bir kısmı maddî, bir kısmı manevidir. Mesela sıhhat-i vücud, muvazenet-i ahlak yani nefisine hakim olmak, hissiyâtına tahakküm edebilmek, müşteheyât-ı muzırraya karşı sabır ve imsak gösterebilmek melekât-ı akliyece sairlerine faik olmak, yaşadığı zarf ve muhite göre kendi beka-yı hayatına ve tahsil-i saadetine en ziyade muvafık gelecek hatt-ı hareketi tayin edebilmek gibi kabiliyetlerdir.

Tabiidir ki daha sağlam, daha zeki, daha ziyade mütevasinu't-tab' doğmuş olan bir adam böyle doğmayandan ziyade bu hususta kabiliyetlidir, yani fıtrat, sair emsalinden esirgemiş olduğu vesâit-i mühimme-i hayatı böyle bir adama bezl etmiştir. Bu, müsavatsızlıktır diyeceksiniz, kabul ederim. Haksızlıktır diyeceksiniz, onu kabul etmem. Çünkü bu müsavatsızlıkta[n] olsa olsa tabiatı mesul tutmaktan bizce pek büyük bir kâr yok; zira biz de o tabiatın mahsulüyüz ve onun mafevkine çıkamayız. Hatta tabiatın tasavvurlar dediğimiz yani kusur addettiğimiz bu nev' haksızlıklarını daha yakından tahlilen tetebbu edersek onların bütün bütün haksız

olmayıp bizim a‘mal-i sabıkamızın cezası idüğünü de anlarız. Ve bunları tamamıyla ıslah için kudretimiz olmadığını da anlarız. Diğer taraftan şunu da hatırmıza getirmeliyiz ki yukarıda tekâmül kanunundan biraz bahsederken söylediğim vechile bir cemiyet-i mükemmelede müsavat-ı mutlaka göremeyiz.

Müsavat-ı mutlaka aramak için gittikçe cemaât-ı süfliyeye doğru yürümeli, en aşağı tabakât-ı uzviyede tamamıyla mütecanis [558] ve mütesavi efrad aramalıdır. Aynı cinsten olan bir tırtılın, bir böceğin, bir küçücük kurdun aynı devre-i hayatta bulunmak şartıyla birini diğerinden fark edemeyiz. Hatta ecsam-ı uzviye dediğimiz kitle-i zî-hayati teşkil eden anâsır-ı asliye-i teşri‘iyeye varırsak ale‘l-ıtlak hüceyrât arasında cinsiyet farkından başka bir sıfat-ı mümtaze bulamayız.

Şimdi bu dereke-i süfliyeten tekrar tabaka tabaka yukarı çıkmak üzere hakikat-i tekâmülü ve onun suver-i mütetabia-i tecelliyâtını tettebbu edersek görürüz ki yavaş yavaş taksim-i a‘mal gittikçe daha vâzih olup artıyor. Aynı cemiyeti teşkil eden esnaf arasında sunuf-ı muhtelifi teşekkül ediyor ve bittabi her sınıf efradı yaşayabilmek ve hüviyet-i şahsiyelerini muhafaza edebilmek için kavga-yı hayata mecbur oldukları için bunların kavîsi zayıfından mümtaz oluyor. Hülâsa cemaat ne kadar tekâmül görmüş ise, o müsavatsızlık daha ziyade mütenevvi ve daha ziyade bariz bir surette göze çarpıyor.

Demek oluyor ki bu ihtilafât, bu müsavatsızlıklar taksim-i a‘mal, kavga-yı hayat ve rekabet gibi esbab dolayısıyla tekâmülün neticesidir. Buna karşı biz insanlar ne yapabiliriz? Ve ne kadar çaresiz olabiliriz? Ve hususen buna nasıl haksızlık diyebiliriz? Geri kalan, zayıf düşen, işe yaramaz bir surette doğan efrad nazarında nispeten haksızlık sayılabilir. Fakat bundan ancak tabiatı mesul tutmalıdır. Mesela saralı, ahmak, sakat, kusurlu doğmuş olan bunca zavallı sefil adamlar mükemmel doğanları haksızlıkla itham ve mesul etmekten ziyade ecdadını ve kendi ana babasını ve nihayet kendi talihini itham etmelidirler. Zira onların böyle sefil doğmalarında kabiliyetli efradın zerreten mâ-dahli yoktur. Binaenaleyh haksızlık bile nihayet-i emrde müsavata müncer olsa bile her müsavatsızlık, haksızlık sayılamaz.

Her müsavatsızlığı haksızlık sayanlar vardır denilebilir. O takdirde de sair insanları bundan dolayı mesul tutmaları haklı değildir deriz. Madem ki [559] bu haksızlığı yapan hatta a‘mal-i sabıkaya bir ceza-yı seza gibi oldukça haklı bir surette icra eden tabiattır. Tabiata karşı hükmümüz geçmez. Binaenaleyh bu türlü müsavatsızlıktan şikâyet etmek de beyhude bir iştir. Ahmak doğmuş olan bir adamı hiçbir vesile ile, hiçbir vasıta ile bir dâhî yapmaya muvaffak olamadık. Kezalik tekâmül görmemiş çirkin ve aşağı bir kavim efradını da medeniyette en ileri gitmiş bir kavmin en güzel numunelerine yaklaştırmadık. Bu kudreti, kendisine mahsus bir imtiyaz gibi muhafaza eden tabiat bile onu birçok şartlar, birçok ahval ve zurûf kaydıyla birbirini vely eden edvar-ı tekâmül sayesinde yapabiliyor.

Biz, kusur dediğimiz emr-i tabiiye çâre-saz olmak ister isek, serâir-i tabiatı anlamaya çalışmalıyız. Ve mümkünse o edvar-ı tekâmülü tesri' etmeliyiz. Muamelâtımızı hesap ve kayıt altına alarak avarız-ı muhtemeleyi evvelden kestirebilip onlara mâni' olabildiğimiz kadar mâni' olmalıyız. Ve kazalar vuku'unu tahdid ederek ziyanın önünü alabilmeliyiz. Buna kısa bir misal arz edelim: Vaktiyle hastalıkların seyrini, müddetini, suret-i intikalini ve esbab-ı marazın en müessiri olan avamil-i mahsusayı şimdiki ve şimdiler kadar tanımadığımız zamanlarda zayıtımız, şimdikine nispetle pek büyüktü, yani başka bir vechile söyleyecek olursak kaza ihtimalâtı pek çoktu. Bugün medeni bir memlekette tifo gibi, kolera gibi, kızıl kızamık, sıtma gibi salgın hastalıkların zuhur ve tahakkümünü afv olunmaz kusurlardan olmak üzere telakki ediyoruz ve kimi mesul tutacağımızı da layıkıyla biliyoruz; çünkü ne vasıta ile ve ne suret üzere intikal ve intişar ettiğinden de haberdarız.

Ondan maada deniz fenerlerinin, telgrafın, telsiz telgrafın vesair keşfiyât-ı fenîyenin kazaları ne kadar azalttığını ve cemiyetin münasebât-ı hayatiyesi demek olan revâbit-ı ticariyeye ne kadar takviyet [560] verdiğini biliyoruz. İşte yukarıda söylediğim gibi serâir-i tabiatı keşfetmek sayesinde gittikçe kazaların önünü alıyoruz demek olduğu anlaşılıyor. İşte tabiata karşı yapabileceğimiz bu kadardır. Daha doğrusu bu kadar değilse bile bu vadidedir. Fakat tabiatın bir eser-i tekâmül olarak vücuda getirdiği azıcık haklı müsavatsızlığı bir müsavat-ı mutlaka haline irca' edemeyiz; edebilsek bile bir terakki sayılmazdı. Binaenaleyh kat'iyen bu hayal-i hamdan vazgeçmeliyiz.

Şimdi bir ikinci sınıf müsavatsızlık vardır ki onlar aleyhinde ne kadar itirazât varid olsa hak veririz. Fakat burada da riayet edeceğimiz kayıtlar vardır. Bu cinsten olan haksızlıkların hemen kâffesi bizim eserimizdir. Kavanin-i mevzuamızın ve onlara esas ve istinadgah olan adât ve ahlak ve itikadâtımızın bu hususta büyük bir dahli vardır. Biz, o âdetlere, o itikadâta tâbi olduğça onun netayic-i zarurîyesinden nasıl kaçınabiliriz? Vaktiyle insanlar -mukaddimedede söylediğimiz gibi- yaşamak kaydı ile henüz mücadele ve muharebeden ve birbirini telef edip yemekten başka bir kaide bilmezler iken yani daha doğrusu henüz olanca manası ile bir hayvan-ı vahşi iken kuvvetten ürkmüşler, ona tapınmışlar.

Hukuk ve hükümet; bu tegallüpten doğmuş ve yavaş yavaş hukuk-ı tabiiye itibarı ile yalnız muvazene ve itidale meyil suretiyle terakki olmuştur. Binaenaleyh muhafaza-i hayat ve mal ve namus hakkı için ne kadar müsavat iddia edilirse doğrudur. Fakat mütalaatımızdan ve mesrudâtımızdan kolaylıkla anlaşılacağına göre her vechile cemaatin tekâmülü böyle bir muvazene ve itidale meyil suretiyle vaki olmuştur. Çünkü kabiliyât-ı efrad ve istidadât-ı eşhas gittikçe mütefâvit olduğundan ve müktesebât itibarıyla hak, o kabiliyet ve istidadâta sıkı sıkıya tabi ve merbut ve onunla mütenasip bulunduğundan bir nokta-i nazardan da bakılırsa terakki

ve tekâmül, [561] müsavat-ı mutlakada değil müsavatsızlıkta kendini göstermiştir. Binaenaleyh şu takdirce hak; her şahsın kabiliyeti nispetinde mazhariyete nail olması ve herkesin def' ve tehvin-i ihtiyaç için sa'y ve kûşîş eylemesinden aynı hürriyete nail olması ve azıcık kesb ettiği şey her ne ise onda hakk-ı mülkiyeti herkesle mütesavi bulunmasıdır.

Anlaşıyor ki şu mülahazada her türlü sosyalistlerin esas iddialarını reddetmiş oluyoruz. Lakin bunlar bazı haksızlıklar vuku'unu iddia ediyorlar ki kâbil-i inkâr değildir ve bu haksızlıkları herkes onlar kadar görüp düşünüyor. Cemiyetimize âriz olan hastalıkları görmekte, hatta bir dereceye kadar tayin etmekte ittifakımız muhakkaktır. Fakat tavsiye ettikleri usul-i tedaviyi ve ilaçları beğenmedikten maada kat'iyen muzır ve hatta bizzat o hastalıklardan daha ziyade vahim görünüyor.

Evet biz de bu haksızlıkları madem ki teslim ettik, onları daha yakından te-tebbu edelim; göreceğiz ki onlar da zamana göre hukuk-ı müsellemeden ma'dud imiş. Mesela imtiyazât-ı kadimeyi ele alalım: Vaktiyle derebeyleri ve krallar gibi re's-i idarede bulunan eşhas-ı mühimmenin eşhas üzerine hukuk-ı mutlakası var idi. Zira idarelerinde bulunan efradın canlarına, ırzlarına, mallarına istedikleri gibi, keyfe-ma-yeşâ tasarruf edebilirlerdi. Bu, onların hakkı idi. Hatta böyle bir haktan şiddetle mutazzarır olan halk onu, reisin hukuk-ı mukaddesesinden olmak üzere tanır ve teslim ederdi.

Hakîm-i meşhur Spencer'in "Adalet" unvanıyla yazdığı muteber eserde istişhâden rivayet ettiği bugün hâlâ Afrika'da yaşayan bazı akvam-ı vahşiyede reis, efrad üzerine hakimun ale'l-ıtlaktır. O efraddan birini velev ki keyfî için bir yüksek kayadan aşağı atılıp da parçalanmaya mahkûm edince o vahşi zenci, bu hükme kat'iyen ittiba ediyor ve bir saat ötede İngiltere müstemlekesi hududuna kaçıp kurtulması kendisince gayet kolay iken buna mâni olacak bir bekçisi, bir zâbıtı [562] yok iken kat'iyen kaçıp kurtulmak istemiyor ve reisin emri yerini bulsun diye kendisini yardım atıp telef ediyor. "Buna sebep nedir?" diyeceksiniz. Buna sebep; itikadıdır!

O vahşi, kendi reisini Allah tanıdıkça başka türlü hareket etmiş olsaydı garip olurdu. Evveleri arazi, derebeylerin ve ashab-ı zeametın ellerinde idi. Halk, angarya ile çalışır hayvan sürüsünden ibaretti. Bu da onların hakk-ı meşru' u sayılırdı. Hatta kurun-ı vusta derebeylerinden bazıları o hergele sürüsü gibi işleyen halktan bir köy efradını bendelikten azat etmekle cezalandırmış olduğu halde bu zavallılar, bunu azim bir felaket gibi telakki etmişler ve o kulluktan azat olmak iste[me]mişlerdir. Azim gürültü çıkarmışlar, efendilerine karşı isyan etmişler, fakat hürriyetlerinin istihali için değil, kulluklarında devam için bu harekette bulunmuşlardır.

Bize bugün garip gelen bu tarz-ı hareketin sebebi ne olabilir acaba? Arazinin erbab-ı zeamete ve derebeylere mahsus bir hak, bir mal-ı meşru olması; o zamanlar faaliyet-i hayatiye ve içtimaiyenin muharebeden mühim bir sureti olmamasından ve reislerin muvaffakiyet-i harbiyede en birinci şart, en büyük âmir bulunmasından ve ganimetin de bittabi herkesten ziyade onlara ait olmasından ileri geliyor. Zaten efrad-ı halkın da reislerin de mal-ı meşru' u olduğunu unutmayalım.

Yunan-ı kadîmin en medeni olduğu Perikles devrinde bile hükümet; efradın malını, canını, hürriyetini keyfe-ma-yeşâ tasarruf edermiş. Bu derece-i medeniyete varmış bir kavimde bu hali bugün pek garip görüyoruz. Fakat o kavmin akvam-ı saire ve mücavire ile daima muharebâta bulunduğunu ve muhafaza-i istiklal için her ferd-i cemaatin bila-kayd u şart hükümete tabi bulunmaktaki mecburiyetini hatıra getirirsek bu usulün garabeti kalmaz. İşte onun içindir ki gerek Avrupa'da olsun, gerek Asya'da olsun edvar-ı tekâmülün safahât-ı müteşabiheinde ahval-i müteşabiheyi; itikadât-ı müteşabiheye merbut ve alakadar görüyoruz. Bunlar ise [563] ittifak kabîlinden değildir.

Her devrin kendine mahsus olan ahval ve itikadât-ı tabiiyesinden ma'duddur. Derebeyliğin izmihlali ile kurun-ı ahîrenin başlamış olması maişet-i içtimaiye ve medeniyemizi esasından değiştirmiştir. Ve binaenaleyh bugün artık kendi maişetimize muvafık efkar ve itikadâtımız olmak lazım geldiği gibi muamelâtımız da o maişete ve o efkara mutabık olmalıdır. İşte bugün aristokrasinin imtiyazâtını bir devr-i kadîm medeniyetin bakıyye-i tesirâtı gibi telakki ettiğimiz ve itikadât ve maişetimize muvafık göremediğimiz için kabul edemiyoruz ve filhakika da bugün re'sikârda bulunan efradı; Allah'ın sülalesinden addedecek kadar ahmak bulunmadığımız için haksız görüyoruz ve sahihen de haksızdır. Onun için bu gibi imtiyazât da yavaş yavaş kalkmış ve hiç olmazsa kalkmayan yerlerde de hükmü kalmamıştır. Hukuk-ı tabiiyemize mâni olacak kadar bir tesiri yoktur. Kavanin-i mevzuamızda da bazı haksızlıklar vardır ki esbabı aranılırsa şimdiki kanunlarımızın ekser vücut ile eski kanunlarımızın müesses olduğu ahkam ve itikadât-ı batıluya bağlı olmalarıdır.

Bu hususta adât-ı muhkememizin dahi çok yardımı vardır. Hülâsa tekmil itikadâtımızla beraber maişet-i hâziramızın erkân-ı esasîyesini teşkil eden şurût ne kadar değişebilirse, biz de o kadar halimizi değiştirebiliriz. Yoksa min cihetin ve ekser-i vücut ile hâlâ mazîden kalma birtakım itikadâta, adâta ve tavırlara ittiba ededururken yalnız bir cihetçe cemaatimizi değiştirmek istemek azîm bir tenakusur ki böyle bir ümniyenin husulü için sarf edeceğimiz kuvvet ve himmetin heder olması yegâne cezamız olur.

Bugün hakayık-ı felsefiyeden olmak üzere müsellemler bir keyfiyet vardır; o da herkesin, her cemiyetin, her sınıfın hayatını teşkil eden şerâit-i muhîtiye ve icabâta mutabık bir maişete inkıyadı zaruridir. Hatta bir ferdin, bir cemaatin ale'l-ıtlak

sair efrad ve cemaatten [564] uzviyeten, tabiaten ekmel olması kendisini kurtarmaz. Bilakis mevki ve muhitine en ziyade uygun olması lazımdır ki beka bulsun. Onun içindir ki en güzel şekl-i hükümet ale'l-ıtlak tayin olunamamıştır. Felâsife-i kadîme bu meselede ıtlak-ı hüküm ederek en güzel şekl-i hükümet; hükümet-i şahsiyedir, aristokrasidir yahut demokrasidir demişler. Zamanımızın terakkiyatı ile milel-i muhtelifenin cemaaten ahval-i rûhiyesi daha iyi tettebbu edilmiş olduğu için asrımızda en doğru düşünen feylesoflar bu hükm-i mutlakı iptal ederek beyan-ı re'y ediyorlar. Ve hiçbir şeyin tabiat-i mutlakası hakkında bir fikir hasıl edemeyeceğimizi itiraf ile beraber bir millette vücud bulan şekl-i hükümet, o millet efradının ahlak ve temayülâtça ale'l-ıvasat şemail-i asliyesine mutabık bir suret alacağını ve hatta hükümetin bizzat bu kalıba, bu numuneye tavren muvafık bulunacağını işte o mutabakat keyfiyetinin bir lazıme-i zaruriyesi, bir şart-ı esasîsi olmak üzere göstermişler. Şu takdirce yukarıda irad ettiğimiz suale en muvafık olan cevap ahalinin mizacına, derece-i tekâmülüne en uygun olan şekl-i hükümet, hükümet suretlerinin en iyisidir. Cümlesiyile ihtisar edebileceğimiz hükümdür. Demek oluyor ki tarz-ı hükümet; mizac-ı vusta-i ümmetin muhassalasıdır. İşte onun içindir ki “her millet, müstehak olduğu hükümete nail olur veyahut nail olduğu hükümete müstehaktır” diyen Montesquie bu hakikati zamanımızdan iki yüz sene evvel sezmiş olsa gerektir.

Şimdi hürriyet ve müsavatın menşeleri hakkındaki mülahazâtımızı ihtisar edebilmek için bir iki söz daha söyleyelim:

Ale'l-ekser zamanımızda hürriyet ile müsavat yekdiğerine terdifen zikrolunageliyor ve bu iki tabirin mutazammın oldukları manaca teadül ve tearüf bulunduğu dair de bir fikr-i bâtil hasıl olmuştur. Hürriyetin müsavata muadil, [565] müsavatın da mahza hürriyet olduğuna dair en medeni adamlarımızda bile bir zann-ı bâtil hükümfermâdır. En mühim ve en fena hatalarımızdan biri budur. Tekamül nokta-i nazarından saha-yı alemde ve hususen cemaat haline gelmiş zevi'l-hayatın tertibâtında vâki olan tettebbuat ispat ediyor ki her vechile müsavat-ı zahiriye en adi derekelerde bulunan cemaatte görülebilir. Çünkü henüz o gibi cemaatlerde bi't-tekamül efrad ve eşhas arasında tefazul hasıl olamamıştır. Yukarıda misalen arz ettiğim gibi bir uskumru sürüsünü arz eden efrad o kadar mütesavidir ki aralarındaki fark, kat'iyen tayin olunamaz. Halbuki süllem-i tekamülde kademe kademe yükseldikçe aynı cemaatin efradı arasında tefazul ve temayüz-i âsârı görüyoruz ve bu keyfiyeti o cemaât-ı mükemmelenin derece-i tekamülü nispetinde buluyoruz.

Bundan anlaşılıyor ki terakkiyat-ı içtimaiyede zaten her şeyde olduğu gibi gi-diş, müsavata doğru değil, tefazule doğrudur. Medeni bir insan cemiyetinde mer-tebe merteye, derece derece tabakalar hasıl olduğu gibi o tabakalar arasında da yekdiğerine nispeten mütemayiz birtakım efrad peyda oluyor. Türü türü istidad-

lar ile doğmuş hem derece-i zekâca farklı hem de temayülât-ı hissiye ve zihniyece birbirine benzemez adamlar vücuda geliyor. Demek oluyor ki tabiat, tekâmülünde müsavat-ı ibtidaiyeyi daima ihlale sâ'î bulunuyor ve terakkinin manası da şu bahsimizde bu olsa gerektir. Maddî misaller ile bu noktayı izah edeyim ki müphem kalmasın:

Afrika zencilerinden mürekkep herhangi bir cemaatte Aristo gibi bir feylesof, Galile gibi bir mütefennin-i mücerrib , [Niels Henrik] Abel gibi bir riyazî, Shakespeare gibi bir şair gelmemiştir ve hatta gelemezdi. Sebebi de yine yukarıda arz ettiğimiz hakikattendir; yani öyle efradı yekdiğerinden mütemayiz olamayacak kadar basit ve mütesavi bir cemaatte böyle bir eser-i tefazul beklenilemez. Fakat zannedilmesin ki bu mülâhazâtımız ile biz, cemiyet-i beşeriyeyi eski Hindliler gibi birtakım sunûf-ı [566] muayyeneye ayırarak birini diğeriye tafzilen hukuk-ı beşeriyeyi indî ve keyfî bir mikyas ile tayin etmek istiyoruz. Kat'iyen fikrimiz bu değildir ve mülâhazâtımızdan da bu netice çıkarılamaz. Çünkü tabiatte hasıl olan bu tefazulde iradet-i şahsiyemizin, servet ü sâmanımızın, mevki-i memuriyet ve salahiyet-i resmîyemizin kat'iyen medhali yoktur.

Bir adam bir büyük memur olmakla mutlaka evladının bir fitrat-ı mümtaze ile doğmuş olması lazım gelmiyor ve hatta aksi sabittir, yani gayr-ı tabii ve hak-sız birtakım imtiyazât-ı içtimaiye ile mütene'im olan bir sınıf-ı halk birkaç batın sonra ahmak ve iktidarsız evladlar yetiştirerek bu nimet-i gayr-ı meşrualarının cezasını görüyorlar ve hemen daima tabiatın mümtaz olarak yarattığı eşhasın doğuşunda şerâit-i biyolojiyeye, yani ebeveynin sıhhat ve kuvvetinden maada bizce serâirden olan bir suver ve şurût-ı hayatiye zi-medhal bulunduğundan ve şurût-ı mezkure şerâit-i içtimaiyeye her vechile galip geldiğinden ekseriyet üzere en büyük adamlar, yani en ziyade mümtaz kişiler aristokrasi efradından doğmamıştır.

Cemiyet-i beşeriyenin seyyidleri, velinimetleri olan meşâhirin teracim-i ahvali mütalaa olunursa, bunların içinde kibâr sınıfına mahsus tabakalardan bir iki kişiye ancak tesadüf olunur ve muhakkak o da hükümet işlerinde bir istidad-ı mahsus ile mümtaz bir kimsedir. Buna da sebep öteden beri aristokrasinin bu hakkı gasp etmiş olmasıdır. Hatta o sınıfta böyle bir adam çıksa bile henüz o sınıfın kuvvet-i hayatiyeye malik olduğu ve büsbütün nesli ahlaken ve kabiliyeten munkarız olacak kadar muzmahil olmadığı anlaşılır. Ondan maada o adamın ceddî yani asıl sülaleyi teşkil eden zat, menşei ile, ahval-i hayatiyesi ile, layıkı ile tetkik olunacak olursa, muhakkak fezail-i şahsiyesi ile, kabiliyât-ı fevkaladesiyle emsal ve akranına faik doğmuş ve öyle olduğunu bilfiil ispat etmiş bir adamdır. Zaten cemaatte reislerin nasıl neşet ettiğini [567] tetebbu eylediğimiz zaman keyfiyetin böyle olduğunu tahkik etmiştik.

Hülâsa bir cemiyet ne kadar tekâmül ve terakki ederse efradı arasında tefazul yani kabiliyet farkı o nispette artar. Şahıs için hakkın manası kabiliyet muadili

olacağından şu hakikat âdî manasıyla müsavâtı reddediyor demektir. Binaenaleyh müsavâtı biz, bu noktada aramayacağız; çünkü haklı olarak aramayacağız. O halde her tesadüf ettiğimiz sosyalist iddiası vechile “eşhas her ne olursa olsun, her kim olursa olsun mütesavidir” iddiasını kabul edemeyeceğiz.

J. J. Rousseau'nun dediği gibi “aslında bir cemaatin her ferdi mütesavi idi. Fennin terakkisi işte bu hale getirip müsavatsızlığı tesis etti” de diyemeyeceğiz. Her cemaat efradı aslına nazaran mütesavi iken tekamül ile tefazul hasıl olup biri diğerinden mümtaz doğmaya başlamıştır ve şahsın hukuk-ı zâtiyesi de mertebe-i temayüze muadil olmalı ve onunla mütenasip bulunmalıdır diyeceğiz. Hak odur ki herkes istidad ve kabiyeti, gayret ve himmeti nispetinde nail-i mükâfat olsun ve yanlış hareket etmiş ise o nispette de cezasını görsün.

İşte burada hak ile adalet mazmunu yekdiğerini tutuyor. Anlaşıyor ki şahsın tekâmülünde tabiat müsavâtı gözetmek şöyle dursun onu ihlal edecek bir cereyan takip ediyor. İşte felsefe-i tekâmül, sosyalizmi ve az çok ona müesses olan batıl iddiaları bu sebeple ve bu nokta-i nazardan reddedegelmiştir. Lakin tabiatte cereyan bir türlü değildir. Tekâmül-i cemaatte bunun aksine de bir cereyan vardır. İşte onun için sosyalizmi reddetmekle beraber min-cihetin müsavât lüzumunu her sosyalistten ziyade iddia edebiliriz; lakin müsavât-ı hakikiye şerâitini tetebbu etmek şartıyla! Şimdi bu cereyanı da takip edelim:

İnsan yalnız başına yaşayamaz. Zaten insan tabiri, ünsiyetten müştaktır. Eğer yalnız yaşamaya mahkûm olsaydı, bu derece temeddün edebilmesi şöyle [568] dursun, farz-ı muhal olarak edebileceği kabul olursa bile şimdiki vesâitinin yüz misli ile de şimdiki saadetinin yüzde birine nail olamazdı. Binaenaleyh bir insan, makasıd-ı hayatiyesini takip ile muhafaza-i nefsi emrinde diğerlerinin yani hemcinslerinin muavenetine muhtaç olduğu gibi müzaheretine de müftekirdir. Binaenaleyh onlar ile münasebât-ı sahîhiyesi vardır. Hatta bu münasebât-ı sahîhiyesi hayat-ı ailesini ve bi-esrihâ hayat-ı içtimaiyesini teşkil eder.

Şu takdirce kendi maksatlarını takip hususunda körü körüne hareket edemeyeceği gibi diğerlerinin de aynı vechile hukukuna, levazım-ı hayatına dahl ve taarruz etmemesi lazım gelir. Lazım gelir ki bu münasebet-i mütekafilede muvazenet husulü ile hayat-ı içtimaiye mümkün olabilsin. Anlaşıyor ki bu nokta-i nazardan da bakılırsa faaliyet-i şahsiyenin dairesi bir hadd-i ma'kul ve meşrûya irca olunmalıdır. Yani bir cemaati teşkil eden efrad her türlü muamelesinde, her türlü makasıd icrasında yekdiğerine tecavüz etmemeli, yekdiğerine mâni olmamalı ki hayat-ı içtimaiye namıyla hülasaten ifade ettiğimiz münasebât-ı nâ-ma'dude bu muvazenenin şahsı için kıymet ve ehemmiyetini izaha hacet yoktur.

Efrada ne derece menfaat tayin ettiğini söylemiştim. Demek oluyor ki bu riayet-i mütekafile hayat-ı şahsiyenin nimet ve saadetini arttıracak olan muvazenet-i

içtimaiyenin nokta-i istinadı bulunduğu için bu nokta-i nazardan da hukuk meselesini tettebbu etmeliğimiz lazım geliyor. Tahkikât-ı ilmiye ve içtimaiye ispat ediyor ki bir cemiyette tekâmül bir taraftan efradın min-küllî'l-vücuha temayüzünü mucib olacak bir tefazul husule getirmekle beraber daire-i şahsiyeti aşmıyor. Diğer taraftan da tekmil kitle-i içtimaiyenin muvazenetini temin için harekât-ı şahsiyeyi bir hadd-i ma'kule irca ediyor ki biz ona artık hadd-i meşru diyoruz. Hem bu yalnız cemaat dediğimiz kitleye has bir tarz-ı muvazenet değil, ecrâm-ı semaviyeye ve kâffe-i alemîne menşe olan bir nebülözün biçimsiz bir kitle halinden çıkıp [569] az çok muntazam bir küre şekline girebilmesi ve hareket-i ihtilaliye-i dahiliyesini yavaş yavaş bir hareket-i devriye-i muntazamaya tahavvülünde uzaktan uzağa aynı haller görünüyor. Anasularında billurâtın bi'l-istiktab teşekkülü de esasen buna benzer şurûta tâbidir. Bir vücud-ı uzviyede de hakikat-i esasiye budur. Şimdi yine meselemize gelelim ve hülasa edelim:

Eşhas arasında tefazul var. Bu tefazul de kabiliyât-ı mümtaze suretinde tecelli ediyor. Hak da kabiliyet nispetinde olmalıdır. Fakat insanlar hususen amelde, hareket ve faaliyet-i şahsiyelerinin dairesini teşkil edecek olan hudûd-ı meşruayı tayinde acizdirler. Zira hayat-ı içtimaiyemizi teşkil eden münasebât-ı hususiye ve umumiye o kadar nâ-ma'dud ve o kadar mu'addel ve müşevveştir ki bunları tettebbu edip de herkes için hudûd-ı meşruayı hakkıyla tayin etmek şimdilik imkân haricinde görülüyor. Fakat bunu her safha-i tekâmülünde cemaat; efrad-ı müşkelesine icra ettiği nüfuz ile ahsen-i vech üzere tayin etmiştir.

Efrad; yekdiğerine karşı tecavüze ne kadar meyyal ise, mizac-ı vusta-i efrada uygun olması zaruri olan hükümet de efrada o nispette tahakküm eylemiştir. Efrad-ı cemaat, muamelât-ı mütekailesinde ne kadar nazik, ne kadar riayetkar, ne kadar hakşinas olmuş ise, hükümet de o nispette serbest, o derece hürriyetperver ve o kadar müsait bir tavır almıştır. İşte her cemiyetin kendi hükümetine vech-i istihkakı emrindeki sırr-ı hikmet buradadır. Binaenaleyh müsavat-ı şahsiye; kabiliyet manasıyla mümkün değildir. Fakat cemaatin muvazene-i hayatı erkanından olan hukuk-ı umumiye ve içtimaiyede müsavat vardır ve olmalıdır. Fakat bu müsavat da daire-i şahsiyeye kadar gelip dayanır, oradan ileri geçemez.

Şu takdirce yani bu mana ile kabul olunduğu takdirde müsavat-ı içtimaiye hürriyet-i şahsiyenin mütemmimi olabilir. Yoksa zahirî manasıyla müsavata J. J. Rousseau ve emsali gibi kabul etmek hayat-ı içtimaiyenin esası [570] olan hukuk-ı şahsiyeyi müzmahil eylemektir. Bu ise bir şeyi yapayım der iken yıkmaya benzer. Hem bu gibi hukuk; bittabi değildir. Medeniyet ilerledikçe, cemaat tekâmül ettikçe peyda olagelmıştır. Kable't-tarihi olan ahvalin tetkiki ve muasırımız olan akvam-ı vahşiyenin vücuda getirebilmiş oldukları cemaat-i muhtelifenin tettebbu'u, ispat ediyor ki hukuk-ı tabiiye nâm-ı umumiyesi altında yâd ettiğimiz ve levazım-ı medeniyetten bildiğimiz şerâit-i hayatiye, sulh devirlerinin mahsulüdür.

Cabbarlığın ve muharipliğin ve yumruk kuvvetinin hüküm sürdüğü eski devirlerde ne böyle bir hak var imiş, ne de onu ifade edecek tabir var imiş. Ve hissiyât-ı harb-cuyânenin, emel-i tecavüzün hükümferma olduğu muhariplik devrinin imtidadınca bu haklara riayet etmek de kimsenin hatırına gelmemiştir.

İşte medeniyet terakki ettikçe bir taraftan hukuk-ı şahsiyeden kabiliyât-ı mütemayizeye riayet artacağı gibi diğer taraftan da hayat-ı içtimaiyeye hakikî manasıyla müsavat daha ziyade taayyün ve tahakküm edecek ve cemaatin tekâmülüne hadim olan bu iki cereyan müteâdil olarak bir nokta-i kemalde muvazene-i hayati tesis edecektir. Nitekim de böyle oluyor. Mesela pek evvelleri âdî bir adamın, canı, malı, namusu kıymetçe kibârın ve zadedgâninkinden aşağı tahmin olunurdu. Âdî bir adamı öldürmek zadedgândan birini telef etmekle bir tutulamazdı. Eski kanunnameler ceza ihtilafâtıyla bu iki cinayet arasında fark tesis etmişlerdi. Sonra bu hakkı insanlar kazandı. Demek ki bu hususta müsavat husule geldi. Lakin yakın zamana kadar bazı efradın şehadeti hâlâ kabul olunamıyordu. Sonra o hak da kazanıldı. Yani o noktada da müsavat hasıl oldu.

Daha sonraları zadegan olmadıkça bir adamın velev ki pek zengin olsun, pek çok vesâite malik bulunsun, zadedgân gibi evlerde oturması, arabalara binmesi, hülâsa onun yaptığı israfâtı yapması kat'iyen haksızlık gibi telakki [571] olunurdu. Çünkü dört atlı arabaya binmek hadem ve haşem ile yaşamak onlara mahsus hak gibi telakki olunagelmmişti. Hatta bizim Türkiye'de Rumdan, Ermeniden, Yahudiden olan bir sarraf ne kadar zengin olsa, hatta serveti ile hükümete büyük bir hizmette de bulunmuş olsa ata binemezdi, bir kattan ziyade evde oturamazdı, evini kırmızıdan başka bir boyaya boyayamazdı; hatta meşhur Hilve sahibi Hakanî merhum bu eseri ile tekmil vükela-yı devletin ve umum İslamların muhabbetini kazanmış iken kendisine mükafat teklif olunduğu zaman ihtiyarlığından bahsetmiş ve evinin uzakta, Edirne Kapısında olması münasebetiyle her gün Bab-ı Ali'ye yayan gelmek mecburiyetinde bulunduğunu ve fevkalade yorulduğunu makam-ı i'tizârda arz ederek eşeğe binebilmek müsaadesini istirham etmiş idi.

Ashab-ı rütbeden olmaması haysiyetiyle öyle bir müsaadenin teşrifât-ı memlekete mugayereti düşünülmüş ve kendisine Bab-ı Ali civarında bir ev ihsan olunarak eşeğe binmesine müsaade olunmamıştır. Pek güzel olan şu misal; tarihlerimizde mukayyettir, yavaş yavaş bu hakkı da insanlar kazanmış, fakat maatteessüf tamamen değil. Zira bugün İran'da ateşperest olan gebrlerin behemehal kara sarık sarıp sarı bir elbise giymeleri mecburîdir. İran'ın asıl sahibi olan bu zavallılar, eşekten başka bir hayvana da binemezler ve yolda her kim olursa olsun bir müslümana tesadüf ettikleri zaman merkeplerinden inmeye mecburdurlar.

Rusya'da da Türkistan'da İslamlar bu zilleti çekiyor. En âdî bir memura karşı attan inip rüku'a varmaya mecburdurlar. Fazla olarak dört atlı arabaya binmek ve sair vechile ziyadece arz-ı ihtişam etmek henüz pek medeni bildiğimiz memle-

ketlerin bazılarında bile bugün mümkün değildir. Bu nümayişler zannolunacağı vechile vesâiti olanın değil bir sınıf-ı mahsusanın hakkı sayılır. Bundan maada her ferdin idare-i hükümette beyan-ı rey etmek hakkı [572] şu son zaman-ı medeniyetimizin mevzubahis ve münakaşa ettiği başlıca meselesidir. İnsanlar, şimdi bu hakkı kazanmaya uğraşıyorlar ve maatteessüf henüz hiçbir yerde lüzumu kadar o hakka nail olamamışlardır. Bunun esbabı da tahkik olunursa, daha bütün bütün o salahiyete nail olacak şurût-ı içtimaiyeyi câmi olamadıkları anlaşılıyor. İşte hukuk ve müsavatın bir cemaatte menşelerini hülâsaten göstermek istedik. Fakat bu kadar kısa sözle hallolunacak kadar basit meseleler değildir.

4. Cemiyette Galip Olan Ekalliyet ve Hükümetin Menşei

Bundan evvelce cemiyetin tekâmülünde zi-medhal olarak başlıca iki büyük ve birbirine iki cihet-i istikamette başlıca iki büyük cereyan göstermiştik. Bunların tesirâtına dair beyan ettiğimiz mülâhazât-ı mantikiye bir taraftan ale'l-umum cemiyetin bir tek kitle olarak bir şahıs gibi telakki edilince haiz olduğu imtiyazâtı, diğeri de o kitleyi teşkil eden eczâ-yı ferdiyenin yani her bir şahsın imtiyazât-ı mezkûreye karşı hukukunu tayin ediyordu.

Her ferdin istidadât-ı fitriyesi, kabiliyâtı mütesavi olmadığı için ve hukuk-ı şahsiyenin de mütesavi olmasına rağmen yine o hukuk dairesinde her ferdin müstehak olduğu mükâfat ve mücazat; kabiliyât-ı şahsiye ile mütenasip olmak lazım geleceğinden müsavat-ı umumiye için de nev'amen hususî bir müsavatsızlık tayin etmiş idik. Ve bunun zahirî olduğunu da söylemiştik. İşte cemiyette her türlü vesâit ve vesâil ile muvazenet-i ahlaka ve müsavata bir meyil meşhud olmakla beraber pek bedihî olan istidad farkı dahi bir düzeye [kadar] o müsavatı ihlale meyyal bulunuyor ve bundan dolaydır ki daima ekseriyetin kuvvetine -gerek itikadca, gerek reyce, gerek servet, [573] gerek sa'y ve amel ve nüfuzca, gerekse nüfusça- dayanarak bir ekalliyet-i cüz'iyeye o ekseriyeti daima idare ediyor ve az çok istediği gibi idare ediyor.

Bu hususta misal arz etmek abes olursa da biz, keyfiyetin bedahetine rağmen kısaca bir iki misal arz edelim: Bütün tarih-i mazi ancak bu türlü misaller ile doludur. Zaman zaman bazı adamlar çıkıyor, tekml bir kavmin, bir cemaatin mütereddit olan itikadâtına bir istikamet vererek onları muhayyel olsun, hakikî olsun bir maksada tevcih ediyor. Ve hissiyât âleminde iğtişası bertaraf ederek bir muvazene tesis ediyor, o cemaat efradının ekserine tahakküm eyliyor. Sonra başka bir adam çıkıyor, onda beş para yok iken mahza istidadının fevkaladeliği sayesinde ticaret âleminde bir nüfuz peyda ederek servet-i umumiyenin cereyanını kendi tayin ettiği vadiye döküp istediği muharrik üzere hareket ettiriyor ve servet-i umumiyeyi idare etmek hususunda gösterdiği dirayet-i dâhiyane ile tekml insanların tüccar ve sanatkâr kısmına tahakküm ediyor. İşte gazlar padişahı, demirler padişahı, şe-

kerler padişahı, şimendifer imparatoru diye yâd olunan müstesna adamlar bu kabildendir.

Şimdi medeniyetle arttığı iddia olunan ve müsavat-ı umumiye üzere müesses bulunan demokrasi meyelânına karşı bu adamların vücudunu nasıl tarif etmek olabilir? Evvelce de arz ettiğimiz gibi safahât-ı mütemeddineden safahât-ı süfliyyeye inerek gittikçe müsavatın kaba manasıyla hakikatini görüyoruz. O halde demokrasi sahihan mümkün olacak bir şey midir? diye sormak da zaruridir. Ben bu suale karşı kendi hesabıma çok düşündüm, verebildiğim cevap şudur:

Eski zamanları ve edvar-ı vahşiyeyi tettebbu edersek demokrasiye benzer hiçbir şey görmüyoruz. Ezmine-i müteahhirede yine bir şey görmüyoruz. [574] Bugün demokrasi var deniliyor. Fakat bir şeyin ismi var diye hakikaten var olduğuna inanmak, skolastik hatasıdır. Bugün bazı memleketlerde hükümetin demokrasi şeklinde olması sırf zahirîdir ve bunu iddia edenler basiret hatasında bulunuyorlar demektir.

Tekmil insaniyetin edvar-ı müteakibe-i tekâmülünü tettebbu edenler, daima bir ekalliyetin hükümferma olduğunu tasdike mecbur bulunacaklardır. Gerek terakkiyât-ı fenniyyede, sanaiyyede gerekse umur-ı siyasiyyede, ahlakiyyede, vicdaniyyede insanların zimam-ı idaresini eline alanlar fitraten mümtaz bir avuç halktır. Yalnız eski zamanların ekalliyet-i mümtazesini ile şimdiki zamanlarınkı arasında bir mühim ve esaslı fark var, şüphe yok.

Eskiden kabiliyât-ı fitriye ve tabiiyyeye bedel veraseten intikal eder birtakım imtiyazât-ı gayr-ı ma'kule var idi; mesela zadegân sınıfı muhakkak umur-ı siyasiyyede ve hele askerlikte idareye kâbil addolunurdu ve bu da kendileri için bir hakk-ı sarîh teşkil ederdi. Bu hakkın babadan evlada müteselsilen ve veraseten intikali o zaman halkınca adeta mal ve mülk gibi telakki edildiğine de bir delil olabilir, şimdi bu yok. Fakat ancak birkaç memlekette yok. Amerika'da, Fransa'da, İsviçre'de yok, fakat Rusya'dan, Almanya'dan sarf-ı nazar İngiltere'de bile var. Bir lordzade lorddur. Lord olunca da ister akıllı olsun, ister ahmak olsun A'yan Kamarasında bir rey vermek hakkına maliktir.

Vakıa bu hali müdafaa etmek isteyenler bir sebep de gösteriyorlar. Diyorlar ki: Lordlar, memlekette avam-ı nâstan ziyade alakadardır; zira azîm araziye, büyük malikânelere malik ve sahiptirler. Bittabi memleketin mazarrat ve menfaatinde ahâd-ı nâstan ziyade alakadar bulunmaları lazım geliyor. Öyle olunca madem ki herkes kendi menfaatini idarede de bir yabancından daha ziyade âkil davranır, lordların da ister muktedir ve zeki olsun, isterse ahmak [575] olsun idare-i umurda bir reyi olmak tabiidir, çünkü memlekette menfaat-i külliyyeleri iktizası vatanlarına muzır bir tedbirde bulunamazlar. Vatanlarına faydeli olacak tedbirlerinden umum istifâ eder. İşte a'yanın ale'l-ıtlak bir rey sahibi olmalarını bir hakk-ı sarîh gibi telakki eden kimselerin davası hülâsaten budur.

Biz, bu davanın mazmununu yakından tetebbu ederse[k] görürüz ki az çok batıldır. Bir kere a‘yanın elindeki mal ve mülk kendi eser-i gayretleri değildir, ecdadlarından kalmadır. Ecdadlarının kim olduğunu tetkik edersek anlarız ki galip bir millet[te] muharebenin sergerdeleridir. Ve zaten derebeylik devrinden kalma olan bu hak, o devrin hukuk-ı asliyesinden olan mülkiyet-i arazi ile beraberdir. Demek oluyor ki böyle bir ekalliyetin menşei de muharebenin ihzar ettiği vesâildir. Sonra bir memlekette azim bir menfaat ile alakadar olmak umum halkın menfaatini de istilzam eder; ama bu gibi ahvalde değil. Yalnız keşfiyât-ı ilmiye ve sanaiyede olur.

Tarih bize bu gibi hukukun hukuk-ı nâs ile hiçbir vakit tamamıyla uyuşmadığını ispat etmiştir. Hatta İngiltere’de serbesti-i ticaretin vücud bulması, teessüs etmesi böyle bir hakk-ı batıla karşı protesto idi ve hububât üzerine lordların kendi menâfi‘ine muvafık olarak vaz‘ ettikleri gümrük tarifelerinden böyle bir gürültü peyda olmuştur. Serbesti-i ticaretin teessüsünden sonra da gerek nüfusca, gerek saadet-i umumiye ve sınaatca İngiltere’de fevkalade terakki vuku‘u; mülâhazâtımızı ispat eder. Diğer taraftan toprakların kibâr-ı halk elinde kalmış olması için bazı esbab daha gösterilebilir; mesela İngiltere’nin sınaaten ve ticaretten terakkiye müsait bir memleket olması ve birçok maden depolarına malik bulunması sebebi ile fukara-yı ahali ve ekseriyet-i halk toprağa iltifat etmemişler. [576]

KİTAP İNCELEMESİ

YUSUF AKÇURA, *SİYASET VE İKTİSAT*, Yayına Hazırlayan: E. Kılınç, Ötüken Neşriyat, 3. Basım İstanbul, 2020, 214 Sayfa

Kaan AKMAN*

“Unutulmamalıdır ki her türlü fikriyat da nihayetü'n nihaye (sonun da sonunda) iktisadi temeller üzerine kurulur” (Yusuf Akçura).

1876 yılında Tatar bir burjuva ailesinin tek çocuğu olarak Kazan'ın Simbir şehrinde doğan Yusuf Akçura, Rusların Kırım'ı istilasından sonra dalgalar halinde ortaya çıkan Müslüman göçlerinin bir parçası olarak İstanbul'a gelmiştir.¹ Akçura, Harbiye'de tamamladığı eğitiminin ardından İttihatçılar ile teması sebep gösterilerek Fizan'a sürülmüş; Meşrutiyet sonrası İstanbul'a geri dönmüştür. Subay olarak milli mücadeleye katılan Akçura, Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluş sürecinde fikirleriyle etkili olmuştur. Darülfünun'da ve Mülkiye Mektebi'nde ders veren Akçura, özellikle görüşlerini açıkladığı Türk Yurdu Dergisi'nin yanında Türk Ocakları ve Türk Tarih Kurumu'nun kuruluşunda bulunmuş, 1932 yılından ölünceye (1935) kadar Türk Tarihi Tetkik Cemiyeti'nin başkanlığını yürütmüştür. Ayrıca üç dönem İstanbul, bir dönem Kars milletvekilliği yapmıştır. Akçura'nın yaşamı Rusya'da ve Osmanlı Devleti'nde yaşanan önemli siyasal ve toplumsal değişimlerin içerisinde geçmiştir. Hayatı boyunca siyasetçi, akademisyen ve bir aydın olarak Türkçülüğün önde gelen savunucularından biri olmuştur. Ülken'e göre Akçura, Türkçülük tarihinde mevki olarak büyük bir yere sahiptir.²

* Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı Doktora Öğrencisi
E-posta: kakman@ankara.edu.tr
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9239-7866>

1 François Georgeon, *Türk Milliyetçiliğinin Kökenleri Yusuf Akçura 1876-1935*, 4. Basım, (Çev. Alev Er.), İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 2005, s.15.

2 Hilmi Ziya Ülken, *Türkiye'de Çağdaş Düşünce Tarihi*, Türkiye İş Bankası Yayınları, İstanbul, 2017, s.571.

1935 yılında vefat eden Akçura, *Osmanlı Saltanatı Müessesatının Tarihine Ait Bir Tecrübe, Muasır Avrupa'da Siyasi ve İctimai Fikirler ve Fikir Cereyanları, Üç Tarz-ı Siyaset, Siyaset ve İktisat, Rusya'daki Türk-Tatar Müslümanlarının Şimdiki Vaziyetleri ve Emelleri* gibi birçok eseri kaleme almıştır.¹ Bu eserler arasında özellikle Üç Tarz-ı Siyaset araştırmacılar tarafından ilgi görürken; bu çalışmada ele alınan *Siyaset ve İktisat* kitabı üzerinde yeterince bir inceleme yapılmamıştır. Siyasal partilerin yapısından, eğitim politikalarına, ekonomik bağımsızlığın kaybedilme sürecinden, yeni devletin hangi esaslar üzerine kurulması gerektiğine kadar çeşitli konuların yer aldığı kitap; hem Akçura'nın düşünceleri hakkında derinlemesine bir bakışı hem de Cumhuriyetin kuruluş dönemine ilişkin sosyal ve siyasi değerlendirmeleri içermektedir.

Siyaset ve İktisat kitabında İstanbul'un *Mütareke Devrinde, İlk Ankara İhtisastı (Algılamaları), Serbest Dersler, İntihabat (Seçimler) Arifesinde, İntihabat(Seçimler) ve Seneyi Devriye (Yıldönümü)* başlıklı altı bölüm bulunmaktadır. Kitap, Akçura'nın farklı zamanlardaki konuşmalarının bir araya getirilmesi ile oluşmuştur. Dönemin siyasi ve toplumsal olayları arasında kurtuluş yolu arayan bir aydınının düşünceleri kitapta epik bir anlatımla ifade edilmiştir. Ancak kitabın asıl önemli kısmı, siyaset ve iktisat arasındaki ilişkinin Osmanlı Devleti'nde yaşanan gelişmelerden hareketle açıklandığı bölümlerdir.

İlk baskısı 1924 yılında yapılmış olan kitap, Akçura'nın Türk Ocakları'nda verdiği konferanslar ve makalelerinin bir araya getirilmesi ile oluşmuştur. Kitapta bir yandan Akçura'nın işgal yıllarına olan büyük öfkesinin nedenleri, diğer yandan güncelliğini yitirmeyen çeşitli meseleler hakkında ufuk açıcı fikirleri yer almaktadır. Bu fikirlerin oluşum aşamasında İstanbul'da müttefik kuvvetleri bulunmakta, Lozan görüşmeleri sürmektedir. Diğer bir anlatımla Akçura tarihin Anadolu toprakları için karar verme aşamasında olduğu bir dönemin ruhunu yaşamaktadır.

Meselelere tarih nazarından bakan Akçura, ekonomik gelişmeleri açıklamalarının merkezinde tutan bir aydındır. İnsan neyi ararsa onu bulur der. Onun temel arayışı ise ekonomik bağımsızlıktır. Akçura, yaşamının hayal kırıklıklarını da çekinmeden itiraf eder. Bu hayal kırıklıklarından biri halkçılık ve milliyetçiliği memlekette kurulu siyasi yapılarda bulamamasıdır.

Dünyadaki siyasi ve ekonomik gelişmeleri yakından takip eden Akçura, Osmanlı Devleti'nin yıkılış sürecini kapsamlı bir şekilde tahlil etmiş, yeni kurulan devletin sahip olması gereken özellikleri bu tahlillerden yola çıkarak belirlemiştir. Dolayısıyla Akçura'nın fikir topoğrafyası dönemin koşullarına göre şekillenmiştir. Akçura, içinde yaşadığı memleketin krizlerinin kökenlerini tarihsel bir meto-

1 Nuri Yüce, "Akçura Yusuf", *TDV İslâm Ansiklopedisi*, C. 2, İstanbul: Türkiye Diyanet Vakfı İslam Araştırmaları, 1989, s. 228-229.

doloji ile çözümlenmektedir. *Siyaset ve İktisat* kitabının amacı da farklı açılardan bir dönemin tüm iniş ve çıkışlarını gözler önüne sermektir.

Akçura, Osmanlı Devleti'nin son dönemlerinde ekonomik bağımsızlığı savunan Cevdet Paşa, Akyiğitzade Musa Beğ gibi bazı aydınların seslerinin kalabalığın gürültüsü arasında kaybolduğunu söyler. Görünen odur ki Akçura'nın fikirleri de başka gürültüler arasında tam anlaşılamamıştır. *Siyaset ve İktisat*, Akçura'nın sesinin biraz daha belirgin hale gelmesini sağlayan bir kitaptır. Kitapta Akçura'nın siyasetten ekonomiye birçok alanda Türk tarihine ışık tutacak savları bulunmaktadır.

Akçura'nın düşüncesinde ekonomik yapılar siyasetten önce gelir. Bir kavmin başka kavme bağıllılığının ilk olarak ekonomik alanda ortaya çıktığını, bu durumun devamında siyasal mahkûmiyetin oluştuğunu vurgular. Kültürel ve siyasal bağımsızlığı ekonomik açıdan bağımsız olmakla koşullandırır; Osmanlı memleketinde ekonominin çöküşünün nedenlerini açıklar. Yerli esnafın ve köylünün durumunu anlatır. Reji İdaresi ve Düyun-ı Umumiye'yi, Avrupa sermayesinin Türkiye'nin ekonomik bağımsızlığını yok etmesi yolunda altın bir sehpa olarak görür. Küçük ve orta sermayenin çöküşünü açıklarken dönemin Osmanlı yöneticilerini sert bir dille eleştirir. Özellikle İstanbul'daki gelişmeler Akçura için çarpıcıdır. Sahil şeridindeki mülkler yabancıların ellerine geçerken, Anadolu köylüsünün fakirlik derecesi her gün artmaktadır. Bu süreç içerisinde Anadolu halkı gündelikçi haline gelmiş, günü gününe yaşayan bir proletere dönüşmüştür.

Akçura'nın düşünce yapısında millet hâkimiyeti önemlidir. O'na göre saltanat, millete hükümet birbirinden ayrı hatta biri diğeri zıt bir nitelik göstermektedir. Saltanat sisteminde hükümet padişahla onun etrafında toplanmış muayyen bir zümrenin temsilcisinden ibarettir. Nitekim bu yapıda devlet denildiğinde mülkün sahibi sayılan padişah ve onun kulları sayılan devlet erkânı akıllara gelmektedir. Akçura saltanat sistemine yönelik eleştirilerini toplum gözlemi ile derinleştirir. Memlekette saltanat mensupları dışında memurlarının sefalet içinde olduğu, dul ve yetimlerin sayısının arttığı bir ortamın bulunduğunu aktarır. Sultanın ve etrafındakilerin hâkimiyetini sürdürebilmek için askerî güce ihtiyaç duyduğunu ve bu gücün de Yeniçeriler ile sağlandığını söyler. Saltanat ve asker arasındaki ilişkileri ganimetlerin paylaşımı üzerinden açıklar. Osmanlı'nın harp siyasetini ise hâkim sınıfın şartlarını devam ettirmenin bir aracı olarak tanımlar. Benzer şekilde toplanan vergilerin de aynı amaca hizmet ettiğini savunur. Tüm bu gerekçelerle kitapta Osmanlı idare tarzını oldukça sert eleştirir.

Akçura'nın düşüncesine göre Avrupa sermayesinin gayrimüslim tebaa üzerinden Osmanlı memleketinde güç kazanması derin etki bırakmıştır. Akçura, Osmanlı idaresinin bu durumla birlikte geçirdiği dönüşümü dönemin kurumları ve memurları üzerinden açıklamış, kurumların raporlarının dahi zaman içerisinde

Fransızca yazılır hale geldiğini belirtmiştir. Avrupa sermayesine dayalı yönetim tarzının beraberinde getirdiğini bu durumun sonucunda saltanatın artık Saray ve Babıali’de olmadığını, bankalara ve şirketlere geçtiğini ileri sürmüştür.

Akçura, devletin ve milletin başına gelen en büyük felaketi Avrupa sermayesi olarak görür. Çünkü “bu sermaye Anadolu insanını boğaz tokluğunu çalıştırabilecek iş hayvanı” haline getirecektir. Akçura daha veciz bir ifade ile memleketin ruhsuz bir ceset haline dönüştürüleceğini söylemektedir. Avrupa sermayesinin bu amaç doğrultusunda temel avantajı halkı midesinden yakalamasıdır. Akçura’ya göre aç insan yumuşak hamur gibi istenilen kıvama sokulabilecektir.

Akçura dönemin birçok siyasal aktörünü eleştirir. Bunlardan biri mebuslardır. Mebusların durumunu yapılan seçimlerle birlikte açıklamaktadır. Seçilenlerin halka ilan edilmiş açık bir fikir veya programa göre seçilmediğini vurgulamıştır. Bu şartlar altında seçilen mebusları ise makine mamulü mebuslar *olarak* nitelenmiştir. Bu mebusların seçilmesi sürecini ise “bir takım bağlarla yekdiğerine eklenmiş, bazı şahsi veya umumi münasebetlerle dışı çarhları birbirine geçmiş kuvvetli büyük ve karışık bir intihab makinesi vardı ki o meb’usları yapıp yapıp ortaya atıyordu” şeklinde açıklamıştır. Akçura’ya göre öylesine beklenmedik kişiler olan bu mebuslar âdeta örnek yavrusu çıkaran tavuk kadar şaşırılmış bir haldedir. Akçura mebusların yanında dönemin mandacı görüşlerine sert bir üslupla karşı çıkar. Bu görüşleri savunan kişilerin kişisel menfaatleri nedeniyle memleketin bağımsızlığından vazgeçtiğini vurgular. Devlet memurlarının durumunu da izah eder. Memurların ya açıkta kaldığını ya da azledildiğini belirtir. Bir başka eleştirisi ise Osmanlı münevverine yöneliktir. Onların paşa konaklarına mensup olduğunu söylerken temel amaçlarının hizmet edecek sınıf, mensup olacak kapı aramak olduğunu ileri sürer.

Akçura’ya göre 18. yüzyılda büyük sermaye ve sanayinin Avrupa’daki hızı, Osmanlı memleketinde önemli sonuçlara yol açmıştır. Akçura’nın bağımsızlık yolunda şiddetle karşı çıktığı ekonomi politikası, kapandaki yem olarak gördüğü borçlanmadır. Çünkü ona göre II. Mahmut dönemi ile başlayan borç alma, zaman içerisinde gelir kaynaklarının yönetiminin elden çıkması ile sonuçlanmıştır. Borçlanmanın ekonomik bağımsızlığı sona erdirdiğini savunan Akçura’nın eleştirilerinin diğer yönü borçlar ile yapılanlardır. İstanbul yaşamının ihtişamı mimari yapılar ile kendini gösterirken, taşrada köylünün üzerindeki artan vergi yükünün ve idari bozulmaların devletin çöküş yıllarını çağırdığını savunur. Akçura’ya göre kapitülasyonlar, borçlanma vb. ekonomik gelişmeler ile birlikte 20. yüzyılın başlarına gelindiğinde Osmanlı ekonomisi Avrupa sermayesinin ve onların memlekette memurları haline gelen Hristiyan tebaanın hüküm ve nüfuzu altına geçmiştir.

Akçura, Osmanlı Devleti’nin yaşamış olduğu tüm bu gelişmeleri bir anın sonuçları değil zaman içerisindeki gelişmeler zinciri olarak görür. Bu nedenle de

ekonomik bağımsızlığı siyasal bağımsızlığın ön koşulu olarak kabul eder. Yeni Türk devletinin de askerî zaferlerin yanında özellikle ekonomi alanında zaferler kazanması gerektiğini söyler. Bu nedenle yeni meydan muharebesinin ziraat, sanat, ticaret sahası olduğunu belirtir. Kurulacak devletin bağımsız ve müreffeh milletler arasında ancak böyle yer edinebileceğini savunur.

Akçura, “*Kavimlerin, milletlerin ilerleme ve gelişme sebep ve etkenleri nedir?*” şeklinde yönelttiği soru ile Batı ve Doğu arasındaki medeniyet üstünlüğü tartışmalarına değinir. Geniş bir kesimin medeniyet bakımından Doğu’nun Batı’dan aşağı olduğunda ittifak ettiğini belirtir. Medeniyetin görünür durumda olan unsurlarında Batı’nın üstünlüğünü kabul eden Akçura, manevi medeniyet bakımından benzer üstünlüğün olmadığını söyler. Akçura bu noktada konunun ihtilafli bir mesele olduğunu, kestirip atılmaması gerektiğini belirtir. Ayrıca bir medeniyeti aşağı-yukarı veya ileri-geri olarak nitelendirmenin hangi ölçüye göre yapıldığının net olmadığını ifade eder.

Akçura kurtuluşu Türkçülükte gören bir aydındır. O, Türkçülüğü emperyalist ve demokratik olarak ikiye ayırırken; kendisini demokratik tarafta konumlandırır. Demokratik Türkçülüğün temel özelliğini milliyet esasına dayandırır, bu esas her milletin hakkı olarak görür. Demokratik Türkçülüğü hakkı ve halkı seven bir anlayış olarak açıklar. Akçura’nın düşüncesindeki özgünlüğünün bir yönü Türkçülüğün yaşamsal gerçeklerden ve ekonomik şartlardan doğmuş olduğunu kabul etmesidir. Türkçülüğün Osmanlı içindeki Türk halkını belli bir yöne çevirme amacı taşıdığını savunur. Siyaset ve iktisat arasındaki ilişkiyi çözümlenerek ekonomik ilişkilerin önemini vurgulamaktadır. Türkçülük fikrinin temelini de bu ilişkilerde görmektedir. O’na göre Türkçülük fikrinin kökeninde ekonomide mağlup olmayan bağımsız bir millet halinde yaşama arzu ve ihtiyacı bulunmaktadır.

Akçura’ya göre her devrin bir medeniyet tarzı bulunmaktadır ve o tarzdan uzak kalınmamalıdır. O’na göre Osmanlı Devleti’nin devrin medeniyetinden geri kalmasının temel nedeni eğitim ve öğretim sisteminden kaynaklanmaktadır. Eğitim ve öğretim sisteminin en önemli sorunu ise cihana sırf destansı ve edebi noktadan bakmasıdır. Akçura, “*Biz ihtiyarlar cihana nasıl bakıyorsak çocuklarımıza dünyayı öyle göstermek istiyoruz*” sözleriyle eğitim sisteminin yöntemini eleştirir. Eğitim sisteminin içeriğine yönelik eleştirilerinde ise mekteplerde çocuklara destansı ve edebi şeyler öğretildiğini, bu yüzden eğitimin eksik kaldığını ifade eder. Çözüm olarak manevi ve iktisadi eğitimin birlikte verilmesi gerektiğini savunurken, ikincisini ilkinin tercih etmektedir. Akçura demokrasi için halkın eğitim ve öğretimini önemli görmektedir. Bu nedenle serbest ve ücretsiz eğitim için dersler vermiştir. O’na göre herkes demirci, elektrikçi olamaz; fakat biraz hukuktan, ekonomiden ve siyasal meselelerden anlamalıdır.

Kitabın önemli savlarından biri siyasal partiler üzerinedir. Akçura, siyasal partileri sınıf ve zümreleri programlaştırma aracı olarak görür. Akçura'ya göre siyasal partiler, maddi menfaatlere dayanılarak oluşmaktadır. Bu nedenle her memleketin siyasal farklılığının sosyal sınıflarının haritası ile eş olduğunu söyler. O'na göre eğer siyasal partiler belirli sınıfları temsil etme gücü ortaya koyamazlarsa başarı kazanamazlar. Akçura bu saptamalarını İttihat ve Terakki ile İ'tilaf ve Hürriyet Fırkası'nın² karşılaştırması ile örneklendirir. Karşılaştırmada tüccarların ve sermaye sahiplerinin gücünü önceler. İttihat ve Terakki Fırkası'nı Türk burjuvazisinin temsilcisi olarak tanımlar. İ'tilaf ve Hürriyet Fırkası'nın ise hangi sosyal sınıfı temsil ettiğinin net olmadığını belirtir. O'na göre bu durum firkanın kurum-sallaşma aşamasında olmasından kaynaklanmıştır.

Akçura kitapta farklı sınıf tanımları yapar. Osmanlı toplumunun sınıf yapısını analiz ederken ise şehirli ve köylü ayrımını ekonomik temelde; dini ve millî sınıfları ise İslam ve Hristiyan tebaaya göre kategorileştirir. O'na göre Türkiye'de sınıflar küçük mülk sahibi köylü ziraatçılar, orta ve büyük çiftlik sahipleri, şehir esnafları ve tüccarlardan oluşmaktadır. Siyasal partilerin sermaye sınıfı ile olan ilişkisini, hangi sınıfın hangi parti yapısını tercih edeceğini belirterek gösterir. Küçük mülk sahibi köylü ziraatçılar ile şehir esnaf ve tüccarının bir kısmının demokrat fırkaya; orta ve büyük çiftlik sahipleri ile şehir esnaf ve tüccarının diğer kısmının nasyonal liberal fırkaya eğilimli olduğunu belirtir. Akçura bir demokrat fırka mensuplarının şehir ve köylerde yaşayan küçük ve aracı sermayedarlarına temsilcisi olarak görmektedir. Onlar için özel mülk önemli ve dokunulmaz bir nitelik taşımaktadır. Nasyonal liberallerin oluşturduğu firkaları ise tipik bir burjuva fırkasıdır. Bu firkada askerî ve mülki memurlar, Müslüman tüccarlar ve Müslüman mülk sahipleri yer almaktadır. Akçura, Almanya ve İngiltere gibi farklı ülkeleri incelerken sosyalist firkalarının da varlığına değinmektedir. Fakat Türkiye için yaptığı analiz de bu firkanın gelişimine yer vermemiştir. Çünkü O'na göre sosyalist ve komünist firkalar büyük sanayi ortaya çıktığında var olmaktadır. Akçura'nın Osmanlı toplum yapısı ve siyasi parti tipolojisi üzerine yaptığı bu karşılaştırmalı değerlendirme oldukça önemlidir.

Kitapta, Akçura'nın tarihin önemine yönelik sözleri oldukça etkileyicidir. O'na göre tarih, soyut gerçekleri öğrenmek için incelenmez. Tarihin asıl değeri mensup olduğumuz toplumun menfaatlerine yöneliktir. Diğer bir anlatımla geçmiş, bugün ve gelecek için anlamlıdır. O, yaşam kervanının geride kalanları beklemeyeceğini savunur. Tarihin olağan akışına karşı hareket edilmesi durumunda hüsrandan başka sonucun alınmayacağını ifade eder. Kitap incelememizi Akçura'nın "*Suyun cereyanına karşı yürünebilir, fakat tarihin cereyanına karşı yürünemez.*" sözü ile

2 Hürriyet ve İtilaf Fırkası yazar tarafından kitapta İ'tilaf ve Hürriyet Fırkası şeklinde kullanılmıştır.

bitirmenin, kitabın temel vurgusunu ortaya koymak bakımından yararlı olacağını düşünüyoruz.

KAYNAKÇA

- Akçura, Yusuf, *Siyaset ve İktisat*, Ötüken Yayınları, 3. Baskı, (Haz.: Erol Kılınç), İstanbul, 2020.
- Georgeon, François, *Türk Milliyetçiliğinin Kökenleri Yusuf Akçura 1876-1935*, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 4. Baskı, (Çev.: Alev Er), İstanbul, 2005.
- Ülken, Hilmi Ziya, *Türkiye’de Çağdaş Düşünce Tarihi*, Türkiye İş Bankası Yayınları, İstanbul, 2017.
- Yüce, Nuri, “Akçura Yusuf”, *TDV İslâm Ansiklopedisi*, Türkiye Diyanet Vakfı İslam Araştırmaları Merkezi, C. 2, İstanbul, 1989, ss. 228-229.

BORDA SAYIMLI SINIRLI TERCİHLİ OYLAMA MODELİ
VE YASAMA ORGANININ OLUŞUMU

Ali TEZCAN

10. YILINDA KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU
UYGULAMALARININ GELİŞTİRİLMESİ SORUNU
(BİR UYGULAMAYI DEĞERLENDİRME MAKALESİ)

Kadir AKTAŞ

AVRUPA İNSAN HAKLARI MAHKEMESİ KARARLARI VE
AVRUPA BİRLİĞİ AYRIMCILIK YASAĞI DİREKTİFLERİ
ÇERÇEVESİNDE TÜRKİYE İNSAN HAKLARI VE EŞİTLİK
KURUMU KANUNU'NUN BİR DEĞERLENDİRMESİ

Evren ELVERDİ

1960 ASKERÎ MÜDAHALESİNİN TÜRKİYE'NİN İKTİSADÎ
POLİTİKALARINA ETKİSİ

İhsan Seddar KAYNAR

KRONİK

HUKUK-I ESASİYEE MEDHAL (I)

Rıza TEVFİK

KİTAP İNCELEMESİ

YUSUF AKÇURA, SİYASET VE İKTİSAT

Kaan AKMAN

YASADER

www.yasader.org

ISSN: 1306-6250 (BASKI)

ISSN: 1306-6269 (ONLINE)