

38

memleket

SİYASET YÖNETİM

altı aylık
kuramsal dergi

memleket
SİYASET YÖNETİM

İdarenin - Kamu Yönetiminin - Devletin Sorumluluğu

Araştırma Makaleleri:

Çevre Sorunları, Devletin Pozitif Yükümlülüğü ve İdarenin Sorumluluğu
Süheyla Suzan GÖKALP

Hesap Verme Sorumluluğu Bağlamında Performans Denetimi
Raporlarının Kamu Yönetimine Etkisi
Şeyma EŞKİ ÇAYLAK

Türkiye'nin Kentsel Koruma Politikası
Hazal Ilgın BAHÇECİ BAŞARMAK

Belediye İşçilerinin Hukuki Statüsüne Dair Sorunlar
ve İstihdama Yansımaları
Sinan ÇINAR

Olağanüstü Koşullarda Tahıl Yönetimi: Milli Koruma Kanunu Üzerinden
Kısa Bir Değerlendirme
Güler ÜNLÜ

Dosya Dışı:

Almanya'da Kamu Yönetimi Disiplininin Tarihsel Gelişimi
ve Nesne Sorunu:
Weimar Cumhuriyeti Öncesi ve Sonrası
İsmail Bahadır TURAN

Dil ve Yapı: Osmanlı - Türk Modernleşme Sürecinde
Dilsel Dönüşümün Yapısal Dönüşüme Etkisi
Cenk REYHAN

Yarı-monarşiden Başkanlığa Türkiye'de Hükümet Sisteminin Evrimi
Abdullah METİN, Serkan ÜNAL

M
S
Y

2022

38

ISSN 1306 8282

memleket Siyaset Yönetim (MSY)

ULAKBİM TR Dizin ve IBBS'de yer almaktadır.

Altı Aylık Kuramsal Dergi • 2022 • Cilt: 17 • Sayı: 38 • Ulusal Hakemli Dergi
Yayın Türü: Yerel Süreli Yayın • Sertifika No: 0307-06-008465 • ISSN: 1306-8202
Yayın Şekli: 6 aylık - Türkçe

SAYI EDİTÖRÜ

Ozan ZENGİN

YAYIN KURULU*

Akif Argun AKDOĞAN, Prof. Dr., Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi, Ankara
Can Umur ÇİNER, Prof. Dr., Ankara Üniversitesi, Ankara
Süheyla Suzan GÖKALP, Prof. Dr., Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Ankara
Evren HASPOLAT, Doç. Dr., Ordu Üniversitesi, Ordu
Koray KARASU, Prof. Dr., Ankara Üniversitesi, Ankara
Özgün MİLLİOĞULLARI KAYA, Dr., DİSK, Ankara
Cenk REYHAN, Prof. Dr., Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Ankara
Deniz YILDIRIM, Doç. Dr., Ordu Üniversitesi, Ordu
Ozan ZENGİN, Doç. Dr., Ankara Üniversitesi, Ankara

DANIŞMA KURULU*

Prof. Dr. Örsan AKBULUT, Hacettepe Üniversitesi, Ankara
Doç. Dr. Hüsnü AKILLI, Nuh Naci Yazgan Üniversitesi, Kayseri
Prof. Dr. Yüksel AKKAYA, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Ankara
Prof. Dr. Birgül AYMAN GÜLER, Ankara Üniversitesi, Ankara
Doç. Dr. Tekin AVANER, Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi, Ankara
Prof. Dr. Tayfun ÇINAR, Ankara Üniversitesi, Ankara
Prof. Dr. Oya ÇİTÇİ, (Emekli) TODAİE, Ankara
Prof. Dr. Ahmet Alpay DİKMEN, Ufuk Üniversitesi, Ankara
Prof. Dr. Mehmet ECEVİT, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Ankara
Doç. Dr. Cengiz EKİZ, Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi, Bolu
Prof. Dr. Özer ERGENÇ, Bilkent Üniversitesi, Ankara
Prof. Dr. Güngör EVREN, Okan Üniversitesi, İstanbul
Prof. Dr. Atilla GÖKTÜRK, Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir
Prof. Dr. Can HAMAMCI, (Emekli) Ankara Üniversitesi, Ankara
Prof. Dr. Gülser Ö. KAYIR, (Emekli) Akdeniz Üniversitesi, Antalya
Prof. Dr. Ruşen KELEŞ, (Emekli) Ankara Üniversitesi, Ankara
Prof. Dr. Nuray E. KESKİN, Ondokuz Mayıs Üniversitesi, Samsun
Prof. Dr. Bilsay KURUÇ, (Emekli) Ankara Üniversitesi, Ankara
Prof. Dr. Ayşegül MENGİ, Ankara Üniversitesi, Ankara
Prof. Dr. İzzettin ÖNDER, Boğaziçi Üniversitesi, İstanbul
Prof. Dr. Tayfun ÖZKAYA, Ege Üniversitesi, İzmir
Prof. Dr. Metin ÖZÜGÜRLÜ, Ankara Üniversitesi, Ankara
Doç. Dr. Sonay B. ÖZÜGÜRLÜ, Ankara Üniversitesi, Ankara
Prof. Dr. Tülay ÖZÜERMAN, (Emekli) Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir
Prof. Dr. Hakan REYHAN, Hitit Üniversitesi, Çorum
Prof. Dr. Seriya SEZEN, Ankara Üniversitesi, Ankara
Prof. Dr. Cem SOMEL, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Ankara
Prof. Dr. Erkan TURAL, Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Ankara
Prof. Dr. Menaf TURAN, Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi, Van
Prof. Dr. Oktar TÜREL, (Emekli) Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Ankara
Doç. Dr. Birkân UYSAL, (Emekli) TODAİE, Ankara
Doç. Dr. Aslı YILMAZ UÇAR, Altınbaş Üniversitesi, İstanbul
* Üyeler, soyadlarına göre alfabetik olarak sıralanmıştır.



memleket
yayınları

Sahibi: YAYED adına Birgül AYMAN GÜLER

Genel Yayın Yönetmeni: Cenk REYHAN

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü: Zühal SİRKECİOĞLU DÖNMEZ

Yazı İşleri Müdürü: Burcu ÖZACIT

Kapak Tasarımı: Kadir YILDIRIMOĞLU

Baskı: DİSK / Genel- İş Sendikası Matbaası, Adakale Sokak No: 4/A Sıhhiye / ANKARA

Tel: 0312 435 44 21

Basım Tarihi: Aralık 2022

memleket Siyaset Yönetim (MSY) Dergisi ulusal hakemli bir dergidir; ULAKBİM TR Dizin ve IBSS indekslerinde taranmaktadır.

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

Makalelerin sorumluluğu yazarlarına aittir. Yayınlanan makalelerden kaynak gösterilmeden alıntı yapılamaz. Genel yayın yönetmeninin yazılı izni olmadan tanıtım amaçlı kısa alıntılar dışında dergide yer alan yazılar hiçbir yolla çoğaltılamaz, dağıtılamaz. Tam metin makalelerine <http://msydergi.com> adresinden erişilebilir.

memleket Siyaset Yönetim

Cilt 17, Sayı 38, Aralık 2022

İdarenin - Kamu Yönetiminin - Devletin Sorumluluğu

Araştırma Makaleleri:

- Çevre Sorunları, Devletin Pozitif Yükümlülüğü ve İdarenin Sorumluluğu
Süheyla Suzan Gökalp267
- Hesap Verme Sorumluluğu Bağlamında Performans Denetimi Raporlarının Kamu Yönetimine Etkisi
Şeyma Eşki Çaylak.....301
- Türkiye'nin Kentsel Koruma Politikası
Hazal Ilgın Bahçeci Başarmak.....337
- Belediye İşçilerinin Hukuki Statüsüne Dair Sorunlar ve İstihdama Yansımaları
Sinan Çınar.....365
- Olağanüstü Koşullarda Tahıl Yönetimi: Milli Koruma Kanunu Üzerinden Kısa Bir Değerlendirme
Güler Ünlü401
- Dosya Dışı:***
- Almanya'da Kamu Yönetimi Disiplininin Tarihsel Gelişimi ve Nesne Sorunu: Weimar Cumhuriyeti Öncesi ve Sonrası
İsmail Bahadır Turan.....421
- Dil ve Yapı: Osmanlı - Türk Modernleşme Sürecinde Dilsel Dönüşümün Yapısal Dönüşüme Etkisi
Cenk Reyhan.....443
- Yarı-monarşiden Başkanlığa Türkiye'de Hükümet Sisteminin Evrimi
Abdullah Metin, Serkan Ünal479

Haziran ve Aralık aylarında yılda iki kez yayımlanır.

İletişim: YAYED Ziya Gökalp Cad. No. 30, Kat. 5, D.17, 06420 Kızılay/ANKARA

Tel: 0 312 430 35 60, Faks: 0312 430 62 90, e-posta: msydergi@gmail.com

memleket Siyaset Yönetim (MSY) Dergisi ekonomi, sosyoloji, tarih, uluslararası ilişkiler, vb. disiplinlerden yararlanarak siyaset bilimi ve kamu yönetimi konularını ele alan bilimsel makalelere yer verir.

Türkçe makaleler yayımlayan *memleket Siyaset Yönetim (MSY)* hem iki hakemin, hem de yazarın değerlendirme süreci boyunca gizli kaldığı hakemli bir dergidir.

memleket Siyaset Yönetim (MSY) Dergisi YAYED yayınıdır; parayla satılmaz.

memleket Siyaset Yönetim

Volume 17, No 38, December 2022

The Responsibility of the Administration- Public Administration- State

Research Papers:

- Environmental Problems, Positive Obligation of the State and Public Administration's Responsibility
Süheyla Suzan Gökalp.....267
- The Effect of Performance Audit Reports on Administration in the Context of Accountability
Şeyma Eşki Çaylak.....301
- Urban Conservation Policy: The Case of Turkey
Hazal Ilgın Bahçeci Başarmak337
- Problems Related to the Legal Status of Municipal Workers and Their Reflections on Employment
Sinan Çınar.....365
- Grain Administration in Extraordinary Conditions: A Brief Review on National Protection Law
Güler Ünlü.....401
- The Historical Development of the Discipline of Public Administration in Germany and the Object Problem: Before and After Weimar Republic
İsmail Bahadır Turan421
- Language and Structure: The Reflections of Linguistic Turn on Structural Transformation through the Ottoman - Turkish Modernization Process
Cenk Reyhan.....443
- The Evolution of Turkey's Government System : From Semi-monarchy to Presidentialism
Abdullah Metin, Serkan Ünal479

Published biannually in June and December.

Address: YAYED Ziya Gökalp Cad. No. 30, Kat. 5, D.17, 06420 Kızılay/ANKARA
Tel: 0 312 430 35 60, Fax: 0312 430 62 90, e-mail: msydergi@gmail.com

memleket Siyaset Yönetim (MSY) Journal publishes academic papers in the field of public administration and political science benefiting from disciplines such as economy, sociology, history and international relations.

memleket Siyaset Yönetim (MSY) is published in Turkish. This journal employs double blind reviewing, where both the referee and author remain anonymous throughout the process.

memleket Siyaset Yönetim (MSY) is a YAYED publication; this publication is free

İdarenin, kamu yönetiminin daha kapsamlı bir şekilde ifade edilirse devletin sorumluluğu, toplumsal yaşam açısından hayati önem arz eden bir konudur. Evrensel hale gelen hukuk kuralları, temel hak ve özgürlükler göz ardı edilmeden toplumsal yapıdaki en üst siyasal iktidarın, başka bir anlatımla egemenliğin somutlaşmış halinin devlet olduğu söylenebilir. Yurttaşlar ve toplum açısından çoğunlukla meşru olarak kabul edilen devlet her açıdan toplumsal yaşamı düzenlemek için yetkilendirilmiştir. Sınıflı bir toplumsal yapının tezahürü olarak devletin var olduğunu düşünüyor iseniz devlet, egemen sınıfın çıkarı için kural koyan ve faaliyet yürüten siyasi bir aygıttır. Devletin geleceğini, toplumsal uzlaşa ya da çatışma belirleyecektir.

Yetki sahibi olan devletin kurumlarıyla, görevlileriyle, işlem ve eylemleriyle hukuken, siyaseten, idari ve mali açıdan da sorumlu tutulması gerekmektedir. Sorumluluk boyutu olmadan yetkilendirmeden ve yönetimden bahsedilmesi mümkün değildir. Demokratik bir yönetim yapılanmasında sorumluluğun türü, niteliği, kapsamı, kime karşı sorumlu olduğu gibi hususların her birinin araştırılması, incelenmesi ve tartışılması elzemdir. “Sorumluluk”, “hesap verebilirlik”, “denetim”, “etik” gibi başlıklar çerçevesinde konu farklı akademik disiplinlerde hukukçularca, kamu yönetimlerince, siyaset bilimcilerince ve maliye alanında çalışanlarca ele alınmaktadır. Disiplinler arası incelemelerin alt konular bakımından kesiştiği de görülmektedir.

İdare hukukçuları “idare”nin eylem ve işlemlerinden doğan zararları hizmet kusuru ve kusursuz sorumluluk kapsamında incelemektedir. İdari sözleşmelerden, kamu ihalelerinden kaynaklı sorumluluk da bu kapsamda irdelenmektedir. Anayasa hukukçuları yürütme kuvvetinin parlamento tarafından denetimini “idare”nin siyasi denetimi olarak çalışmaktadır (örneğin; meclis araştırması, soruşturması, yazılı soru, genel görüşme, bütçe görüşmeleri, Dilekçe ve İnsan Hakları İnceleme Komisyonları). Hukukçular idarenin kamu hukukuna ve özel hukuka tabi işlem ve eylemlerinin yargısal denetimini de kapsamlı bir şekilde incelemektedir.

Kamu yönetimi alanında çalışanlar bu tür çalışmaları ve hukukçularla birlikte hiyerarşi ile idari vesayet denetimlerini dikkate alarak parlamentonun denetimi ekseninde ombudsman (Kamu Denetçiliği Kurumu’nun/KDK), Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu’nun (TİHEK) ve Sayıştay’ın denetimini daha fazla inceleme gündemlerine almaktadırlar. Kamu kurum ve kuruluşlarının işlem ve eylemlerine ek olarak idarenin tutum ve davranışlarını, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden araştıran, inceleyen ve idareye önerilerde bulunan KDK raporları;

insan haklarını korumak ve geliştirmek, kişilerin eşit muamele gorme hakkını güvence altına almak için çalışan, işkence ve kötü muameleyle etkin mücadele etmeyi hedefleyen TİHEK'in kararları ve raporları; kamu idarelerinin hesap ve işlemleri ile mali faaliyet, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin değerlendirme sonuçlarını esas alarak, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğini ve doğruluğunu, gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu, idarelerce belirlenen hedef ve göstergeler ile ilgili olarak faaliyet sonuçlarını inceleyen Sayıştay'ın raporları kamu yönetimcilerince mercek altına alınmaktadır. Bu noktada maliye alanındaki teorisyenler ve uygulamacılar çalışmalara mali denetim ve hesap verebilirlik doğrultusunda ortak olmaktadır.

Kamu yöneticiler hesap verebilirlik konusunu mali denetimden çok kamu yönetiminin-idarenin genel olarak sorumluluğu, cevap verebilirliği, çevreye duyarlılığı, açıklığı ve şeffaflığı uzantısında ele almaktadırlar. Yolsuzluğun önlenmesi, ilkelerin ve değerlerin taşıyıcısı etik gibi konuları da sıklıkla hesap verebilirlik kapsamına dahil etmektedirler. Burada “(iyi) yönetim” yaklaşımı/anlayışı bir söylem, bir paradigma, genel kabul, bir ekonomi-politik duruş olarak belirleyici olmaktadır.

Siyaset bilimciler kamu yöneticilerin hesap verebilirlik, etik, yönetim gibi tartışma düzlemlerine sivil toplum örgütlerinin-demokratik kitle örgütlerinin, düşünce kuruluşlarının, yerli ve yabancı proje üretici vakıfların kamuoyu denetimi açısından etkinlik incelemeleriyle literatüre katkı vermektedirler. Kamu yöneticiler ve siyaset bilimciler kamu politikalarının (*policy*) belirlenmesi, uygulanması, sonuçlarının analizi ve asil-vekil ilişkisi kapsamında da çalışmalar üretmektedirler.

Yetki, düzenlemeler ve teşkilatlanma açısından yürütme kuvvetinin güçlendiği ve ön plana çıktığı Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi; özel sektöre iş gördürme, ihale etme usullerinin yaygınlığı; hukuksal düzenlemeler ve yargı kararların uygulanması yönünden öngörülebilirlik; temel hak ve özgürlüklerin korunması ve geliştirilmesi; seçim dışında yönetime katılım olanakları gibi gelişmeler ve değişkenler idarenin-kamu yönetiminin sorumluluğunu yurttaşlar, halk, piyasa aktörleri ve ulusüstü yapılar açısından değerlendirmede belirleyici durumdadırlar.

38'inci Sayı, kapsayıcı bir ifadeyle “yönetmel” sorumluluğu kendisine konu edinmiştir. Memleket Siyaset Yönetim Dergisi, farklı boyutlarıyla ve farklı disiplinlerin çalışma birikimiyle teori ve pratik bütünselliğinde idarenin-kamu yönetiminin-devletin sorumluluğunu farklı konular çerçevesinde işleyen yazılar içermekle birlikte dosya dışı yazıları da bünyesinde barındırmaktadır.

Dosya kapsamındaki ilk makale, Süheyla Suzan GÖKALP'in “Çevre Sorunları, Devletin Pozitif Yükümlülüğü ve İdarenin Sorumluluğu” başlıklı çalışmasıdır. Gökalp, insanlık için büyük önem arz eden çevre(nin korunması) ve iklim değişikliği ekseninde çevresel sorumluluk konusunu ele almaktadır. Yazara göre sürdürülebilirlik düşüncesi kılavuzluğunda gelecek nesillerin çevre hakkı ile yaşam hakkının korunması ve geliştirilmesi tüm insanlığın ve bireylerin sorumluluğu olmakla birlikte esas olarak devletlerin sorumluluğundadır. Yazar, bu kapsamda devletin ve onun idari aygıtının sorumluluğunu ulusal ve uluslararası hukuk kuralları ve içtihatlar uzantısında irdelemektedir.

Şeyma EŞKİ ÇAYLAK, “Hesap Verme Sorumluluğu Bağlamında Performans Denetimi Raporlarının Kamu Yönetimine Etkisi” adlı makalesiyle hesap verme sorumluluğuna katkısı bağlamında Türk Sayıştay'ının performans denetiminin uluslararası standart ve uygulamalarla uyumlu bir şekilde gerçekleştirildiği dönemdeki (1996-2010) raporlarının kamu yönetimine etkilerini tespit etme ve tartışmaya açma amacı taşımaktadır. Makalede performans hesap verme sorumluluğu ve denetimi arasındaki yakın ilişki ortaya konmaktadır. Yazar, denetimin kurumsal yapısı bakımından Yüksek Denetimi (Sayıştay denetimi), niteliği bakımından ise performans denetimini, başka bir ifadeyle Sayıştay performans denetimini; hesap verebilirliğin konusu bakımından da performans/yönetmelik hesap verme sorumluluğunu incelemektedir. Yazar, aynı zamanda çalışmasıyla performans, hesap verme sorumluluğu-hesap verebilirlik ve denetim kapsamında literatürdeki kavram karmaşasını ifşa etmekte ve kavramlara netlik kazandırmaktadır.

Hazal Ilgın BAHÇECİ BAŞARMAK, kentleri kent yapan tarihsel kültürel değerler, alanların ve yapıların fiziksel, sosyal, ekonomik vb. açıdan korunmasını inceleme konusu yapmıştır. “Türkiye'nin Kentsel Koruma Politikası” adlı makalesiyle yazar, dünyada ve Türkiye’de kentsel koruma olgusunun gelişimini tarihsel olarak ortaya koymaktadır. Bu konuda Türkiye’de belirlenen politikaları ve uygulamaları mevzuat ve sorumlu kurumlar çerçevesinde eleştirel bir irdelemeye tabi tutmakta; benimsenmesi gereken tavrı ve politikaları da yetkililerin ilgisine sunmaktadır.

Sinan ÇINAR, “Belediye İşçilerinin Hukuki Statüsüne Dair Sorunlar ve İstihdama Yansımaları” adlı makalesiyle hukuki düzenlemeler ve içtihatlar, çalışılan kurumlar, istihdam şekilleri, mali ve sosyal haklar vb. yönlerden tartışmaların hiç bitmediği kamu personel rejimini “belediye işçisi” kategorisi üzerinden incelemeye almaktadır. Belediye işçilerinin kamu personel rejimi içerisindeki yerini irdeleyen makalede özellikle son yirmi beş yılda uygulamaya konulan ve kamuda çalışma hayatını etkileyen yasal

düzenlemeler ile yargı kararları birlikte değerlendirilerek, belediye işçilerinin özellikle idare ve ceza hukuku karşısındaki durumu tartışılmaktadır. Belediye işçileri dolayısıyla kamu görevlisi kavramının kapsamı ve içeriği de sorgulanmaktadır. Belediye işçilerinin “diğer kamu görevlisi” tanımının içerisinde yer almadığına yönelik içtihat ve kurum görüşlerinin siyasal yaklaşımda yaşanan değişim dikkate alınarak tekrar değerlendirilmesi ve aslı-sürekli kamusal hizmetleri yerine getiren şirket işçileri de dahil olmak üzere belediye işçilerinin “diğer kamu görevlisi” tanımı içerisinde kabul edilmesi gerektiği öne sürülmektedir.

Güler ÜNLÜ, “tahıl”a yaklaşım tarzımızı sorgulatan ve aynı zamanda olumlu anlamda değiştiren “Olağanüstü Koşullarda Tahıl Yönetimi: Milli Korunma Kanunu Üzerinden Kısa Bir Değerlendirme” başlıklı makalesiyle tahılın yalnızca teknik bir zirai veya iktisadi konu olmadığını toplumsal bir “yönetim” konusu olduğunu ve bir “devlet yönetimi” konusu olduğunu dile getirmektedir. Yazara göre tahıl tabanlı tarımsal üretim ve bölüşüm ile bunun yönetimi insanlık tarihinin başlangıcından beri yönetim yapılarını, devletlerin politikalarını belirleyen bir niteliğe sahiptir. Savaş gibi olağanüstü koşullarda tahılın yönetimi daha da önem arz eden bir hale bürünmektedir. Makale bu bağlamda Türkiye özelinde II. Dünya Savaşı sürecinde çıkan Milli Korunma Kanunu düzenlemesini ve deneyimini ele almakta ve bugüne de ışık tutacak şekilde irdelenmektedir.

Dosya dışı ilk makale İsmail Bahadır TURAN’ın, “Almanya’da Kamu Yönetimi Disiplininin Tarihsel Gelişimi ve Nesne Sorunu: Weimar Cumhuriyeti Öncesi ve Sonrası” başlıklı makalesidir. Yazar, kamu yönetimi alanının oluşmasında öncü ülkelerden biri olan Almanya’da “yönetim bilimi” düzleminde yönetim olgusunun nasıl ve hangi kapsamda ele alındığını ayrıntılı bir literatür incelemesiyle okuyucuya sunmaktadır. Makalede, feodalizmden kapitalizme geçiş bağlamında üretim biçiminin tarihsel değişimine ve gelişimine bağlı olarak idare hukuku – yönetim bilimi geriliminin ortaya çıkışı, yönetimi biliminin devlet olan nesnesini kaybetmesi süreci ve geri plana düşmesi titizlikle irdelenmektedir.

Cenk REYHAN, “Dil ve Yapı: Osmanlı-Türk Modernleşme Sürecinde Dilsel Dönüşümün Yapısal Dönüşüme Etkisi” başlıklı makalesinde, Yeni Osmanlı hareketinden Cumhuriyetçi harekete uzanan modernleşme sürecini birbirine içkin olan dil ve yapı arasındaki ilişki bağlamında incelemektedir. Bu süreç içinde farklı tarihsel dönemler ve bu dönemlerin öne çıkan düşünceleri dil ve yapı birlikteliğinde analize tabi tutmaktadır. Metodolojik bir metin olarak da değerlendirilebilecek makalede dil ve dilin sınırları dünyamızı, düşüncelerimizi ve yapının sınırlarını belirler ve dil, düşünceleri düzenleme ve davranışları kontrol etme aracı olarak da çalışır kabullerinden

yola çıkılarak Osmanlı düşünce dünyası kapsamında, dilsel ve yapısal bir dönüşümün ana hatları ortaya konmaktadır.

Abdullah METİN ve Serkan ÜNAL, Türkiye’de akademik ve siyasal gündemden düşmeyen hükûmet sistemi konusunu makalelerinde işlemektedirler. “Yarı-monarşiden Başkanlığa Türkiye’de Hükümet Sisteminin Evrimi” başlıklı çalışmalarında hükûmet sistemlerine ilişkin kapsamlı bir literatür bilgisi verdikten sonra Kanun-i Esasi’den itibaren günümüze kadarki siyasal sistem düzenlemelerini ve uygulamalarını farklı hükûmet sistemlerine denk düşen tarihsel dönem önerileri çerçevesinde incelemektedirler.

Dergimizin bu sayısını Yerel Yönetimler Araştırma Yardım ve Eğitim Derneği’nin kurucusu ve emekçisi olan Sayın Kemal DÜZEL’e ithaf ediyoruz. YAYED’lilerin Kemal Abi’sini maalesef 14 Kasım 2022 günü kaybettik. Derneğin kurulduğu günden itibaren işlerin aksamadan yürümesinde, zaman zaman beliren düğümlerin çözülmesinde, yaşamın başka yükleri altında YAYED önceliklerini hatırlatmakta her zaman Kemal Abi vardı. Memleket Siyaset Yönetim Dergisi’nin sürekliliğini aksamadan sürdürmemiz için bize verdiği destek ve cesaretin değeri çoktur. Onu hep sevgi ve saygıyla hatırlayacağız...

38’inci sayının editoryal sürecinin yürütümünde ve makalelerin düzenlenmesinde desteklerini esirgemeyen Burcu ÖZACİT’e teşekkürü bir borç bilirim.

İyi okumalar...

Doç. Dr. Ozan ZENGİN
Sayı Editörü

ÇEVRE SORUNLARI, DEVLETİN POZİTİF YÜKÜMLÜLÜĞÜ VE İDARENİN SORUMLULUĞU

Süheyla Suzan GÖKALP*

Öz

Çevre hukukunun kapsamına, çevreyi korumak ve geliştirmek, çevre kirliliğini gidermek ve zararları tazmin amacıyla kurallar koymak, bütün bunlar için kaynak yaratmak ve yaptırımlar önermek girmektedir. Çevre hukuku, yasal ve finansal araçlarla korumanın masraflarını karşılayan sorumlular ile çevresel zararın giderilmesi amacını taşıyan yeni çevresel ilke ve tanımlara dayanmaktadır. Bu kapsamda, çevreyi kirletenlerin hukuki sorumluluğuna, ortaya çıkan zararın tazmin ettirilmesi amacıyla gidilmektedir. Çevresel sorumluluk, gelecek kuşaklar için bugünkü kuşakların, emanet olarak yaşadıkları çevrenin korunması sorumluluğunu içeren “*sürdürülebilirlik*” kavramına dayanmaktadır. Günümüzün en büyük çevre sorunu olan iklim değişikliğinin; etkilediği dezavantajlı grupların yanı sıra gelecek nesillerin haklarına olan etkisi, tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de önemli bir gündem maddesidir. Bu hakların korunması ve geliştirilmesi ile mağduriyetlerin önlenmesi öncelikle devletlerin sorumluluğundadır. Çevrenin ve dolayısıyla sağlığın korunması alanındaki faaliyetlerini kamu hizmeti olarak yürütmek zorunda olan ve sosyal devlet ilkesini hayata geçirmek isteyen devlet, kamu düzeninin bir parçası olan çevreye ilişkin mevzuatın kendisine yüklediği yetki ve görevleri layıkıyla yerine getirmelidir. Bu görevlerin yerine getirilmesinde devletin sorumluluğunun kapsamının belirlenmesi önem arz etmektedir. Bireylerin sorumluluğunun yasal kurallara bağlanması, uyulması zorunlu ilke, kural ve yaptırımların belirlenmesi ise çevresel sorumluluğun dayanağını oluşturmaktadır.

Anahtar sözcükler: Çevresel Sorumluluk, Devletin Pozitif Yükümlülüğü, Çevre Hakkı, İdarenin Sorumluluğu

* Prof. Dr., Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Kamu Hukuku Bölümü, salica2015@gmail.com, ORCID No: 0000-0001-6487-9868.

ENVIRONMENTAL PROBLEMS, POSITIVE OBLIGATION OF THE STATE AND ADMINISTRATION'S RESPONSIBILITY

Abstract

The scope of environmental law includes protecting and improving the environment, eliminating environmental pollution and setting rules for compensation, creating resources and proposing sanctions. Environmental law is based on new environmental principles and definitions aimed at eliminating environmental damage, with those responsible for covering the costs of protection through legal and financial means. In this context, the legal responsibility of those who pollute the environment is taken with the aim of compensating the damage caused. The impact of climate change, which is the biggest environmental problem of our time, on the rights of future generations as well as disadvantaged groups is an important agenda item in our country as well as all over the world. It is primarily the responsibility of states to protect and develop these rights and to prevent grievances. The state, which has to carry out its activities in the field of protection of the environment and therefore health as a public service and wants to implement the principle of social state, should adequately perform the duties assigned to it by the legislation on the environment, which is a part of the public order. It is important to determine the scope of the state's responsibility in the perform of these functions. The binding of the responsibility of individuals to legal rules and the determination of mandatory principles, rules and sanctions are the basis of environmental responsibility.

Keywords; Environmental Responsibility, Positive Obligation of the State, Right to Environment, Liability of Administration

Giriş

Çevre sorunları hem çok kapsamlı, hem çok karmaşık yapıda olup, sadece yerel veya ulusal bir sorun olarak kabul edilmemektedir. İklim değişikliği, hava, su, toprak ve denizlerin kirlenmesi, ormanların ve biyolojik çeşitliliğin yok edilmesi yeryüzünde yaşayan tüm canlıları etkileyen küresel nitelikte sorunlardır ve çok boyutludur. Bu nedenle ulusal politikalar ve uygulamalar, sorunların çözümünde tek başına yeterli değildir. Küresel ısınma ve bu nedenle ortaya çıkmaya başlayan vektörel kaynaklı salgınlar, biyolojik çeşitlilik kaybı, kuraklık ve su sorununa dayalı olarak yaşanması muhtemel gıda sorunu, yağmur ormanlarının tahribi ve çölleşme tüm dünyayı etkileyecek felaketleri beraberinde getirmektedir.

Yukarıda belirtilen sorunların giderilmesine, çevrenin korunmasına ve tedbir alınmasına ilişkin yürürlüğe konulan mevzuatın uygulanmasının ekonomik bir maliyeti bulunmaktadır. Söz konusu kuralların, yalnızca bazı devletlerin ulusal hukukunda yer alması durumunda, bu devletlerin uluslararası ticarete mağdur olabileceği bilinmektedir. Çünkü çevrenin korunması konusunda ilgili tedbirlere yer vermeyen ülkeler, söz konusu tedbirlerden kaynaklanan ekonomik bir yük üstlenmediklerinden, bu tedbirlerin ele alındığı ülkelere göre uluslararası ticarete daha avantajlı olmaktadır. Benzer durum iç hukukta da geçerlidir. Çevrenin korunmasına ilişkin standart ve kurallara uymayan firmalar, uyanlara göre daha avantajlı olacak ve bu durum da “*haksız rekabete*” sebebiyet verecek, uluslararası ticarete rekabetin ihlali sonucunu doğuracaktır. Bu nedenle rekabet ihlallerinin önlenmesi amacıyla, uluslararası ticarete sorunların yaşanmaması için küresel işbirliği zorunludur ve işbirliğinin artırılması amacıyla uluslararası çevre hukuku gittikçe gelişmektedir. Son dönemde pek çok uluslararası çevre sözleşmesi yürürlüğe girmiştir ve uluslararası politikalarda çevre konusu ön plana çıkmıştır.

Ulusal hukukumuzda da çevre politikasının diğer politikalarla entegrasyonu zorunlu hale gelmiştir. Son dönemde ülkemizde çok sık tartışılmaya başlanılan deniz kirliliği (müsilaj sorunu), orman yangınları, sel felaketleri, kuraklık, susuzluk, gıda güvenliği gibi iklim değişikliği ile doğrudan ilgili birçok sorun ve alınması gereken tedbirler, yakın gelecekte gündemimizde çok daha önemli bir yer işgal edecektir. Çevre yönetimine ilişkin yasal ve kurumsal yapının da güçlendirilmesi ve sürdürülebilir bir hale getirilmesi zorunludur. Ayrıca, çevre sorunlarına çözüm bulma arayışlarında, hukukun yeri ve önemi gittikçe artmaktadır. Çevreyi korumak ve geliştirmek, çevre kirliliğini gidermek ve zararları tazmin amacıyla kurallar koymak, bütün bunlar için kaynak yaratmak ve yaptırımlar önermek çevre hukukunun alanına girmektedir. Evrensel değerler olarak katılımcı demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları ve temel özgürlüklerin korunmasının sağlanmasının yanı sıra, ekonomik, siyasal ve toplumsal kalkınmanın da en önemli dayanaklarıdır. Bu hususların gerçekleştirilmesinde devletin sorumluluğunun kapsamının belirlenmesi önem arz etmektedir. Zira, bireylerin sorumluluğunun yasal kurallara bağlanması, uyulması zorunlu ilke, kural ve yaptırımların belirlenmesi çevresel sorumluluğun dayanağını oluşturmaktadır.

Çevresel sorumluluk, gelecek kuşaklar için bugünkü kuşakların, emanet olarak yaşadıkları çevrenin korunması sorumluluğunu içeren “sürdürülebilirlik” kavramına dayanmaktadır. Sürdürülebilirliği sağlamanın yolu ise, çevre kirliliğinin yarattığı belirgin etkileri azaltmak ve gidermek, kirlenen sahalarda oluşan riskleri ve biyoçeşitliliğin azalmasına neden olan faktörleri ortadan kaldırmak, iklim değişikliğinin

neden olduğu zararı önlemek amacıyla sorumluluğa ilişkin bir sistem kurmayı zorunlu hale getirmiştir. Bu nedenle çevre hukuku, yasal ve finansal araçlarla korumanın masraflarını karşılayan sorumlular ile çevresel zararın giderilmesi amacını taşıyan yeni çevresel ilke ve tanımlara dayanmak zorundadır. Çevreyi kirletenin hukuki sorumluluğuna gidilmesinin amacı, çevrenin kirlenmesine neden olanlara, ortaya çıkan zararın tazmin ettirilmesidir.

Bu çalışmada, öncelikle devletin pozitif yükümlülüğü ve sonrasında icrai nitelikte işlem ve eylemleri yürüten idarenin sorumluluğu üzerinde durulmuştur. Devletin pozitif yükümlülüğü çerçevesinde; sosyal devlet ilkesi, bu ilke çerçevesinde ekonomik ve sosyal hakların Anayasada düzenleniş biçimi ve bu kapsamda çevre hakkı incelenmiştir. Daha sonra ise idarenin yetki ve görevleri üzerinde durularak, idari sorumluluk ve hizmet kusuru konuları açıklanmıştır.

1. Temiz, Sağlıklı ve Sürdürülebilir Bir Çevre Hakkı: Günümüzdeki Durum

Sağlıklı bir çevreye sahip olma hakkı, ilk kez 5-16 Haziran 1972 tarihleri arasında İsveç'in Stockholm kentinde Birleşmiş Milletler himayesinde düzenlenen uluslararası bir konferansta kabul edilen Stockholm Bildirgesinde ifade edildiği 1970'lerden bu yana kademeli olarak gelişmiştir. Bildirgenin ilk ilkesine² göre: “Özgürlük, eşitlik ve kaliteli bir çevrede onurlu ve yeterli yaşam şartları sağlanmış olarak yaşamak insanların temel haklarıdır. İnsan, aynı zamanda, bugünkü ve gelecek kuşaklar için çevreyi koruma ve iyileştirmenin ciddi sorumluluğunu da taşır.”

Konferansta, çevrenin korunması ve geliştirilmesi dünyamızın her yerinde insanların refahını ve kalkınmasını etkileyen önemli bir konu, bütün insanların özlemi ve bütün hükümetlerin görevi olarak kabul edilmiş ve devletlerin pozitif yükümlülüğüne de vurgu yapılmıştır.

¹ Stockholm Konferansı'nın temeli, İsveç'ten 1968'de BM'nin çevre sorunlarını incelemek, çözmek ve sürdürülebilir kalkınma sağlamak için uluslararası iş birliği gerekliliklerini belirlemek için uluslararası bir konferans düzenleme önerisine dayanır. 1972 yılında düzenlenen bu konferansa 114 hükümetten temsilciler katılmıştır. Konferans sırasında oluşturulan belgeler uluslararası çevre hukukunu etkilediğinden önem arz etmektedir.

² United Nations Environment Programme, Stockholm Declaration, (Adopted by the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, 16 June 1972; U.N. General Assembly Resolutions 2994/XXVII, 2995/UVII and 2996/XXII of 15 December 1972), <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/29567/ELGP1StockD.pdf> (erişim tarihi 29.10.2022)

Stockholm Bildirgesi, sağlıklı bir çevre hakkının ulusal ve bölgesel düzeylerde tanınması için bir katalizör olmuştur. Bugün, BM Özel Raportörü David Boyd'a göre, sağlıklı bir çevre *hakkı* 120'den fazla devleti bağlayan bölgesel insan hakları sözleşmelerinde ve çevre sözleşmelerinde yer almaktadır. (IUCN, 2021) 100'den fazla devlette anayasal korumaya sahiptir ve 100'den fazla devletin çevre mevzuatına dahil edilmiştir. Toplamda 155 devlet, sağlıklı ve sürdürülebilir bir çevre hakkını yasal olarak tanımıştır (IUCN, 2021) Ulusal düzeyde Portekiz, 1976'da bu hakka anayasasında yer veren ilk ülke olmuştur. O zamandan beri, sağlıklı bir çevre hakkı, başka herhangi bir “*yeni*” insan hakkı için görülmemiş bir şekilde, hızla diğer ülke anayasalarına yayılmıştır (Knox ve Boyd, 2018: 11). 1982 Anayasası'nda da ülkemiz açısından oldukça erken bir tarihte “çevre hakkı” anayasal bir hak olarak düzenlenmiştir.

1.1. Çevre Hakkı ve Devletin Pozitif Yükümlülüğü

Çevre sorunları, tüm dünyada eşitsizlikleri artırmakta, güvencesizliği derinleştirmekte ve insan yaşamını ve geçim kaynaklarını tehdit etmekte ve en önemli insan hakları sorunları arasında yer almaktadır. Günümüzün en büyük çevre sorunu olan iklim değişikliğinin etkilediği dezavantajlı grupların yanı sıra, gelecek nesillerin haklarına olan etkisi, tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de önemli bir gündem maddesidir. Anılan hakların korunması ve geliştirilmesi ile mağduriyetlerin önlenmesi öncelikle devletlerin sorumluluğunda olmasına rağmen, sağlıklı bir çevrede yaşama hakkının uluslararası alanda tanınması yeterince gelişmemiştir. Çünkü şimdiye kadar devletler böyle bir hakkı tanıyan bağlayıcı bir hukuki belgeyi kabul etme konusunda çok çaba göstermemiştir. Sağlıklı bir çevreye sahip olma hakkı, uluslararası çevre hukukunda esasen hukuki güçten yoksundur. Yukarıda bahsedilen Stockholm Bildirgesi dışında, Rio Bildirgesi³ daha az iddialı bir şekilde “*sürdürülebilir kalkınma endişelerinin merkezinde insan olduğunu öngörmüş ve doğayla uyum içinde, sağlıklı ve üretken bir yaşama hakkını*” kabul etmiştir.

Bu önemli bildireler sonrasında uluslararası alanda bazı hukuki düzenlemeler yapılmış olmasına karşılık, çevre hakkının kabul edilmesine ilişkin önemli bir gelişme olmamıştır. 2010'lu yıllarda tüm dünyada iklim davalarının açılması ve mahkeme kararlarında insan haklarına dayanılması dikkat çekicidir. Yakın tarihte, 8 Ekim 2021'de BM İnsan Hakları Konseyi, temiz, sağlıklı ve sürdürülebilir bir çevre hakkının bir insan hakkı olduğunu tanıyan bir karar almıştır. Bu karar

³ Report Of The United Nations Conference On Environment And Development (Rio de Janeiro, 3-14 June 1992)

ileriye doğru atılmış büyük bir adımdır. Hukuki olarak bağlayıcı olmasa da, neredeyse oybirliğiyle kabul edilmesi, bu insan hakkının oluşturulması, içeriği ve önemi konusunda fikir birliğini göstermektedir (IUCN, 2021). Kararın ilk maddesi “*temiz, sağlıklı ve sürdürülebilir bir çevreye sahip olma hakkını, insan haklarından yararlanılması için önemli olan bir insan hakkı*” olarak kabul etmektedir. Ayrıca, bunun münferit bir hak olmadığını, daha çok “*uluslararası hukuka uygun diğer mevcut haklarla ilgili*” olduğunu vurgulamaktadır. Metin aynı zamanda devletleri, bu insan hakkından yararlanmayı mümkün kılan kapasiteye sahip olarak ve politikalar oluşturarak harekete geçmeye teşvik etmektedir. Metnin lafzının yanı sıra, bu kararın kabul edilmesi, çevre hakkı lehine bir oybirliğinin oluştuğunu göstermektedir. Devletleri hukuki olarak bağlamamakla birlikte, temsil ettiği simge, bu konuda isteksiz hükümetleri, sağlıklı bir çevre hakkını ulusal mevzuatlarında tanımaya sevk edebilecektir. Ayrıca, hakkın arkasındaki sürükleyici güç, hali hazırda tanındığı ülkelerde daha fazla uygulanmasına yol açabilecektir. Son olarak, uluslararası ve hukuki olarak bağlayıcı bir metinde hakkın tanınması için itici güç olabilir. Karar metni, bunun son bir adım değil, daha iddialı önlemler için bir sıçrama tahtası olduğunu açıkça ortaya koymaktadır. Zira Covid-19 nedeniyle başlayan yeni dönem, sağlıklı bir çevrede yaşamının önemini gözler önüne bir kez daha sermiştir. Dünya Sağlık Örgütü’ne (WHO) göre, tüm küresel ölümlerin %24’ü çevreyle bağlantılı olduğundan, bu özellikle dikkate değerdir.⁴ Ayrıca, BM Genel Kurulunu, benzer bir kararı ele almaya davet etmiştir.

Bu çerçevede, BM Genel Kurulu (UNGA), temiz, sağlıklı ve sürdürülebilir bir çevre hakkını bir insan hakkı olarak tanıyan bir karar⁵ almıştır. Söz konusu BM kararı, 28 Temmuz 2022 tarihinde, sekiz çekimserle⁶ birlikte 161 lehte ve sıfır aleyhte oyla kabul etmiştir. BM Genel Kurulu, devletleri, uluslararası kuruluşları, işletmeleri ve diğer paydaşları herkes için temiz, sağlıklı ve sürdürülebilir bir çevre sağlamak için “*çabaları artırmaya*” çağırmıştır. Karar, temiz, sağlıklı ve sürdürülebilir bir çevre hakkının “*diğer haklar ve mevcut uluslararası hukukla bağlantılı*” olduğunu belirtiyor ve bu hakkın desteklenmesinin “*uluslararası çevre hukuku ilkeleri çerçevesinde*” çok taraflı çevre anlaşmalarının “*tam olarak uygulanmasını*” gerektirdiğini ifade

⁴ Sağlıklı çevre yoluyla hastalığı önleme: çevresel risklerden kaynaklanan hastalık yükünün küresel bir değerlendirmesi, Dünya Sağlık Örgütü (WHO) Raporu, 13 Eylül 2018.

⁵ BM Genel Kurul Kararı. 28 Temmuz 2022, 76/300. The human right to a clean, healthy and sustainable environment, CAL-455-UNGA-R2HE-resolution-adopted-280722.pdf

⁶ Sekiz çekimser devlet; Beyaz Rusya, Kamboçya, Çin, Etiyopya, İran, Kırgızistan, Rusya Federasyonu ve Suriye’dir.

etmektedir. Başlangıçta Kosta Rika, Maldivler, Fas, Slovenya ve İsviçre tarafından önerilen ve daha sonra 100’den fazla ülkenin ortak desteğiyle yürütülen BM Genel Kurul Kararı, Ekim 2021’de BM İnsan Hakları Konseyi tarafından kabul edilen ve “*temiz, sağlıklı ve sürdürülebilir bir çevre hakkının küresel düzeyde ilk resmi olarak tanınmasını*” öngören benzer bir metne dayanmaktadır.

BM Genel Sekreteri konuyla ilgili olarak yaptığı açıklamada, kararı “*dönüm noktası niteliğindeki bir gelişme*” olarak ifade etmiştir. Bunun yanı sıra; çevresel adaletsizliklerin azaltılması; koruma boşluklarının kapatılması, insanları, özellikle çevresel insan hakları savunucuları, çocuklar, gençler, kadınlar ve yerli halklar da dahil olmak üzere hassas durumdakileri güçlendirmeye ve üye devletlerin çevre ve insan hakları yükümlülüklerinin ve taahhütlerinin uygulanmasını hızlandırmaya yardımcı olacağına dikkat çekmiştir.

Sonuç olarak BM Genel Kurul Kararı, “*sağlıklı bir çevre hakkını*” tüm devletlerin anayasalarında ve bölgesel anlaşmalarda yer verilmesini teşvik edebileceği düşünülmektedir.

Kullanılan terimlerin çeşitliliğine rağmen, sağlıklı bir çevre hakkının temel içeriği genellikle tüm ulusal, bölgesel veya uluslararası metinlerde ortaktır. Çevrenin korunması ile insan haklarının etkili bir şekilde korunması arasındaki temel bağlantı, bu formülasyonların her birinin merkezinde yer almaktadır. Üçüncü kuşak haklardan olan çevre hakkının hayata geçmesinde bireylerin kazanması gereken çevre bilincinin yanında, devletin yerine getirmesi gereken yükümlülükler önem arz etmektedir. Bazı hakların gerçekleşmesi bakımından devletin sorumlulukları yeterli olmayıp, hakların gerçekleşmesi bakımından siyasi otoritelerin ve yasaların yanında toplumdaki herkesin belli yükümlülüklerinin olduğu hususu üzerinde durulmaktadır. Söz konusu özelliğinden dolayı üçüncü kuşak haklar “*dayanışma hakları*” olarak kabul edilmektedir (Vasak, 1977: 29-32) ve bu şekilde insan haklarının sağlanmasının bütün toplumsal aktörlerin dayanışmasından geçtiğine vurgu yapılmaktadır.⁷

Sağlıklı bir çevrede yaşama hakkı, üçüncü şahısların hak sahibine karşı pozitif bir yükümlülüğünü ifade etmektedir. Ülkede yaşayan tüm bireylerin Anayasa ile güvenceye kavuşturulan temel haklara sahip olması ve bu haklardan gereği gibi yararlanmasını sağlamak üzere,

⁷ İlk kez 1979 yılında Karel Vasak tarafından yapılan insan haklarının kuşaklara göre sınıflandırılmasında, özgürlük, eşitlik ve kardeşlik ilkelerinin bir uzantısı olarak birinci kuşak, ikinci kuşak ve üçüncü kuşak insan hakları olarak ifade edilmiştir.

devletin pozitif yükümlülüğü bulunmaktadır. Devletin pozitif yükümlülüğü, yakın zamanda farklı yargı mercileri tarafından yeniden teyit edilmiştir. Örneğin, hem iklim davalarında çığır açan Urgenda kararı⁸ hem de Alman Federal Anayasa Mahkemesi'nin son kararı⁹ bireylerin haklarını devletin pozitif yükümlülüğüne bağlamaktadır. Devlet gerçekten de sağlıklı bir çevre hakkının borçlusudur. Ayrıca, özel şirketler gibi diğer kuruluşların sağlıklı çevre hakkı kapsamında yükümlülükler taşıması kabul edilmektedir. Bu yükümlülük çerçevesinde devletin sorumluluğu, ilgili kanunları çıkarmak ve uygulamaktır.

1.2. Anayasal Hükümlerde Çevrenin Korunması ve Sosyal Devlet İlkesi

1982 Anayasası pek çok açıdan eleştirilmesine rağmen, çevrenin korunmasına ilişkin önemli hükümler içermektedir. Başta temel bir insan hakkı olan çevre ve sağlık hakkını düzenleyen 56. madde olmak üzere, Devletin, tarih, kültür ve tabiat varlıkları ile değerlerini koruma yükümlülüğüne ilişkin 63. maddesi, deniz, göl ve akarsu kıyılarıyla, deniz ve göllerin kıyılarını çevreleyen sahil şeritlerinden yararlanmada öncelikle kamu yararının gözetileceğine ilişkin 43. maddesi, Devletin, toprağın verimli olarak işletilmesini korumak ve geliştirmek, erozyonla kaybedilmesini önlemek ve topraksız olan veya yeter toprağı bulunmayan çiftçilikle uğraşan köylüye toprak sağlamak amacıyla gerekli tedbirleri almasını öngören 44. maddesi doğrudan çevre değerlerinin korunmasında devlete görev ve sorumluluk veren maddelerdir.

Söz konusu maddeler Anayasa'nın "Temel Haklar ve Ödevler" başlıklı İkinci Kısmının, "Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler" başlıklı Üçüncü Bölümünde düzenlenmiştir. Bu bölümde düzenlenen hükümler; bireylere, talep etme (isteme) hakkı verirken, devlete de mali yeterlilikleri ölçüsünde yerine getirebilecekleri görev öngörmektedir. Dolayısıyla, ekonomik ve sosyal hakların sağlanması, devletin aktif şekilde pozitif yükümlülüklerini yerine getirmesi ile mümkündür.

Anayasa'da Cumhuriyetin niteliklerinin belirtildiği 2. maddede açıkça devletin sosyal bir hukuk devleti olduğu vurgulanmış ve "*sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler*" bölümünde sosyal devletin yapması gereken görevler pozitif edim olarak devlete yüklenmiştir. Söz konusu haklar ile ilgili olarak sosyal devlet, sosyal adalet ilkeleriyle düzenleyeceği bir alan içinde bireylerin kendini güvende hissetmesini sağlamakla görevlidir. Bu görev sosyal devlet ilkesinin; refah, huzur ve

⁸ Urgenda Vakfı tarafından Hollanda Devletine karşı açılan iklim davasında, Hollanda Yüksek Mahkemesi tarafından 20 Aralık 2019 tarihinde verilen karar.

⁹ Almanya Federal Anayasa Mahkemesi'nin Kararı, *BVerfG*, Order of the First Senate of 24 March 2021 - 1 BvR 2656/18

mutluluğu sağlama, insanı özgürleştirme ve devleti insanın ve toplumun hizmetine sunma gibi amaçlarının bir gereğidir.

Anayasamızın “Sağlık Hizmetleri ve Çevrenin Korunması” başlığını taşıyan 56. maddesinde sağlıklı bir çevrede yaşama hakkı vurgulanmış ve devlete (idareye) bireylerin sağlıklı bir yaşam ortamı sağlamaları konusunda sorumluluk yüklenmiştir. Buradaki sorumluluk çok geniş çerçeveli bir sorumluluk olup, vatandaşların ödevi çevreyi kirletmemek, Devletin görevi de hem faaliyetleriyle çevreyi kirletmemek hem de çevreyi kirletenlere karşı önlem almak şeklindedir. 56. maddede çevre hakkı terimi kullanılmamakla birlikte “sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkı” ifadesiyle bu hakkın tanımı yapılmıştır. Hak sahiplerine de ödev yüklenmiş, ayrıca devlet, çevre hakkının gerçekleşmesinde kaçınma ve yapma biçiminde edim borcu altına sokulmuştur. Bu düşünce Anayasa Mahkemesi Kararlarında da vurgulanmıştır. Yüksek Mahkeme çevre hakkının, gerek yaşam hakkıyla gerekse sağlık hakkıyla olan yakın ilişkisi nedeniyle bugünkü nesli hatta daha çok gelecek nesilleri ilgilendirdiğinden günümüzde çok daha önemli hâle geldiğini belirtmektedir.¹⁰ Karara göre; “Çevrenin kirlendikten ve bozulduktan sonra eski hâline getirilmesinin çok güç ve külfetli olması hatta kimi zaman mümkün olmaması nedeniyle, kalkınma ve ekonomik gelişme için yapılacak yatırım ve faaliyetlerin, doğayı tahrip etmeden ve çevreyi kirletmeden gerçekleştirilmesi; kirlenen çevrenin temizlenmesi veya bozulan çevrenin onarılması yerine, kirliliği ve bozulmayı önleyici tedbirlere ağırlık verilmesi gerekmektedir (AYM, E.2013/89, K.2014/116, 3/7/2014; E.2006/99, K.2009/9, 15/1/2009). Sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkı; getirilecek kuralın ekonomik, bürokratik ve fîli yükümlülüklerle yol açacağı ve üretim faaliyetlerinin etkileneceği gerekçeleriyle vazgeçilecek haklardan değildir (AYM, E.2011/110, K.2012/79, 24/5/2012).”

Sonuç olarak sosyal devlet ilkesi; devletin sosyal barışı ve sosyal adaleti sağlamasına yönelik olarak, sosyal ve ekonomik hayata aktif müdahalesini meşru ve gerekli gören bir devlet anlayışıdır (Özbudun, 2011: 22). Devletin en öncelikle görevinin, bireylerin refah içinde yaşamalarını garanti etmek ve sosyal hakları koruyan tedbirler almak olduğu sosyal devlette, sosyal hakların somut bir şekilde hayata geçirilmesi gerekmektedir.

1.2.1. Sağlıklı ve Dengeli Bir Çevrede Yaşama Hakkı ve Devletin

¹⁰ Anayasa Mahkemesi'nin, Mehmet Kurt Başvurusu, Başvuru No: 2013/2552, 25.02.2016, 20.05.2016 tarih ve 29717 sayılı Resmi Gazete.

Pozitif Yükümlülüğü

Devletin çevre ve sağlık hakkını sağlama konusunda sahip olduğu pozitif yükümlülüklerin diğer izlerine, Anayasanın genel esaslar bölümünde rastlamak mümkündür. Zira esas itibarıyla devletin çevre ve sağlık hakkının sağlanması amacıyla alacağı tedbirler ve kamu hizmetlerinin bireylere sunumu konuları, Anayasanın genel esaslar bölümünde geçen sosyal devlet ilkesi ile yakından ilgilidir. Anayasa'nın 5. maddesinde “...kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmak” ifadesiyle, sosyal devlete atıfta bulunulmuş ve devletin temel amaç ve görevleri belirlenmiştir. Dolayısıyla kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlama ve insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için ihtiyaç duyulan koşulları hazırlama yükümlülüğü ile bireylerin insan onuruna yakışır şekilde yaşamaları öngörülmüş ve bir sosyal hak olan çevre hakkı güvence altına alınmıştır. Diğer taraftan çevre hakkı, 1982 Anayasası'nın 17. maddesinde korunan yaşama, maddi ve manevi varlığını koruma ve geliştirme hakkı kapsamında, “Herkes, yaşama, maddi ve manevi varlığını koruma ve geliştirme hakkına sahiptir...” hükmü ile de doğrudan ilgilidir. Zira bütün insan haklarının özünde yer alan yaşama hakkı, “sağlıklı bir çevrede yaşama hakkının”, ayrılmaz bir parçasıdır. Sağlıklı bir çevrede yaşama hakkı, öngördüğü ‘pozitif yükümlülükler’ ile devletlerin koruyucu tedbirler almasını, bu tedbirlerin izlenmesi ve denetlenmesini, böylece bireyler için yaşamsal bir hak olan çevre hakkının sağlanmasını gerekli kılmaktadır. Sonuç olarak, insan haklarını hayata geçirebilmek için devletin hakları tanıması, koruması ve bazen karışmamak şeklinde negatif tutum sergilemesini, bazen de olumlu bir edimle müdahale ederek uygulanmasını sağlaması gerekir.

Anayasa’da tanımlanan hak ve özgürlükler tüm bireyler bakımından güvence altındadır. Temel hak ve hürriyetlerin niteliği başlıklı 12. madde gereğince “(...) temel hak ve hürriyetler, kişinin topluma, ailesine ve diğer kişilere karşı ödev ve sorumluluklarını da ihtiva eder”. Anayasa'nın “hakkın kötüye kullanılmasına” ilişkin 14. maddesinin ikinci fıkrası ise Anayasa hükümlerinden hiçbirinin devlete veya kişilere, Anayasa’yla tanınan temel hak ve hürriyetlerin yok edilmesini veya Anayasa’da belirtilenden daha geniş şekilde sınırlandırılmasını amaçlayan bir faaliyette bulunmayı mümkün kılacak şekilde yorumlanamayacağını ifade ederek hem bireylere hem de devlete hitap etmekte ve temel hakların etkin kullanımı noktasında kamusal makamlara düşen pozitif yükümlülükler ile temel hakların yatay ilişkilere uygulanmasının normatif dayanaklarından birini oluşturmaktadır.

Anayasa Mahkemesi, çevre hakkı kavramına ilişkin olarak bir kararında; “Sağlıklı ve dengeli bir çevre kavramına, doğal güzelliklerin korunduğu, kentleşmeye sanayileşmenin getirdiği hava ve su kirlenmesinin önlenildiği çevre kadar, belirli bir plan ve programa göre düzenlenmiş çevreninde gireceği kuşkusuzdur.” ifadesini kullanmıştır.¹¹ Yargıtay da çevre hakkını, yerleşmiş içtihatlarına göre bir kişilik hakkı olarak kabul etmektedir.¹²

Ekonomik ve sosyal haklar, değişen ve insancıl olmaktan uzaklaşan yaşam koşulları içerisinde insancıl yaşama koşullarını sağlamak amacıyla klasik hak ve özgürlüklere dayalı olarak ortaya çıkmıştır (Uzun, 2010: 56). Sosyal hakların tanınması ile insanların daha özgür kılınması amaçlanmıştır. Sosyal haklar, herkesin insanca ve onurlu bir hayat yaşamasına hizmet etmekte ve kişilerin kendini gerçekleştirmesini sağlamaktadır (Göze, 2016: 209).

Anayasa Mahkemesi kararlarında da, çevre hakkının bir pozitif statü hakkı olduğuna ve devlete birtakım ödevler yüklediğine vurgu yapılmaktadır. Mahkemenin 29.11.2012 tarihli bir kararında,¹³ “... çevrenin geliştirilmesi, çevre sağlığının korunması ve çevre kirlenmesinin önlenmesine; tarih, kültür ve tabiat varlıklarının ve değerlerinin korunmasına yönelik her türlü tedbiri almak Devletin temel ödevlerindedir. Bu amaçla Devlet, çevrenin ve kültür ve tabiat varlıklarının korunmasını sağlamak için etkili bir maddi hukuk düzeni oluşturmak ve öngörülen maddi hukuku uygulamak üzere gereken teşkilatı kurmakla yükümlüdür. Anayasa’da bu görevleri yürütmek amacıyla oluşturulacak teşkilatın niteliğiyle ilgili herhangi bir belirleme yapılmamış, bu konuda kanun koyucuyu sınırlandıran herhangi bir hükme yer verilmemiştir. Bu nedenle çevrenin geliştirilmesi, çevre sağlığının korunması ve çevre kirlenmesinin önlenmesine; tarih, kültür ve tabiat varlıklarının ve değerlerinin korunmasına yönelik olarak oluşturulacak teşkilatın türünü, yapısını ve niteliğini belirlemek kanun koyucunun takdirindedir. Kanun koyucu, bu görevlerin merkezî idare teşkilatı içerisinde yer alan bir kamu kurumu tarafından yerine getirilmesini öngörebileceği gibi bu görevi merkezi idare teşkilatı dışında yer alan özerk bir kamu kurumuna da tevdi edebilir.” gerekçesiyle yasal düzenleme ile çevrenin korunmasına ilişkin teşkilatın oluşturulması

¹¹Anayasa Mahkemesinin 12.11.1986 tarih E. 1985/11, K.1986/29 sayılı kararı, Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi, 1987, S.22, s.433 vd.

¹² Yargıtay 4. Hukuk Dairesinin 16.02.1993 E.1993/7876, K. 1994/5878 sayılı Kararı, Ankara Barosu Dergisi1994/4, s.622 vd.

¹³ Anayasa Mahkemesinin E. 2011/106, K. 2012/192, 29.11.2012 kararı,; 02.04.2013 tarih, 28606 sayılı (mükerrer) Resmi Gazete.

gerektiğini ifade etmiştir.

Yüksek Mahkemenin 24.05.2012 tarihli bir başka kararında¹⁴ da Anayasa'nın 56. maddesinde belirtilen ödevlerin somut tedbirlerle nasıl yerine getirileceği hususunun yasa koyucunun takdirinde olduğu ifade edilmiştir. Yüksek Mahkemeye göre; “Sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkı, getirilecek kuralın, ekonomik, bürokratik ve fiili yükümlülüklerle yol açacağı ve üretim faaliyetlerinin etkileneceği gerekçeleriyle vazgeçilecek haklardan değildir. İnsanın, toplumun ve çevrenin varlık, sağlık ve güvenliği ile bu konuda Anayasa'nın Devlet'e yüklediği görev göz önünde bulundurulduğunda, itiraz konusu ibare ile Ereğli Kömür Havzasındaki Türkiye Taşkömürü Kurumu'nun yürüteceği taşkömürü faaliyetlerinin Maden Kanunu'nun 7. maddesine tabi olmaması kabul edilemez.

Anayasa'nın 5. ve 56. maddelerinde belirtilen ödevlerin somut tedbirlerle nasıl yerine getirileceği yasa koyucunun takdirinde ise de söz konusu ödevler yerine getirilirken Ereğli Kömür Havzasında taşkömürü için kamu tarafından yürütülecek faaliyetlere ayrıcalık tanınarak Maden Kanunu'nun 7. maddesinde belirtilen hükümlere tâbi olmaktan çıkarılması, Anayasa'nın hukuk devleti ilkesine uygun olmadığı gibi 5. ve 56. maddeleri ile de bağdaşmaz.”

Kararda ifade edilen, Devlete verilen söz konusu görevlerin yaşama geçirilmesi bakımından, maden mevzuatıyla getirilen düzenlemeler büyük önem taşımaktadır. Bir diğer hukuki düzenleme ise Orman Kanunudur. Devlet ormanları içinde yapılacak maden arama ve işletme faaliyetleri ile bu faaliyetler için zorunlu ve ruhsat süresine bağlı olarak yapılan geçici tesislere 31/8/1956 tarihli ve 6831 sayılı Orman Kanunu hükümlerine göre izin verilmektedir.

Ekonomik ve Sosyal Haklar bölümünde yer alan söz konusu hakların yanı sıra, Anayasa'nın “Mali Ve Ekonomik Hükümler” başlıklı Dördüncü Kısımın İkinci Bölümünde yer alan Ekonomik Hükümler kapsamında yer alan, tabii servetler ve kaynakların Devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğu, bunların aranması ve işletilmesi hakkının Devlete ait olduğu ve Devletin bu hakkını belli bir süre için, gerçek ve tüzelkişilere devredebileceğine ilişkin 168. maddesi ile Devlet, ormanların korunması ve sahalarının genişletilmesi için gerekli kanunları koyacağına ve tedbirleri alacağına, yanan ormanların yerinde yeni orman yetiştirileceğine, bu yerlerde başka çeşit tarım ve hayvancılık yapılamayacağına, bütün ormanların gözetiminin Devlete ait olacağına, Devlet ormanlarının mülkiyetinin devrolunamayacağına, Devlet

¹⁴ Anayasa Mahkemesi Kararı, 24.05.2012 tarih ve E.2011/110, K. 2012/79. Resmi Gazete. 21.07.2012 tarih ve 28360 sayı.

ormanlarının kanuna göre, Devletçe yönetilip ve işletileceğine ilişkin 169. maddesi, çevre değerlerinin korunmasına ilişkin diğer hükümlerdir. Söz konusu hükümlerde de Devletin sorumlulukları çok net ifade edilmiş ve yasal düzenlemelerle kamu yönetimi içerisinde belirtilen görevleri yürütecek idari teşkilat kurulmuştur.

Kanunların, kamu yararının sağlanması amacına yönelik olması, genel, objektif, adil kurallar içermesi ve hakkaniyet ölçütlerini gözetmesi ve kazanılmış hakları ihlâl etmemesi Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti olmanın gereğidir. Bu nedenle kanun koyucunun hukuki düzenlemelerde kendisine tanınan takdir yetkisini anayasal sınırlar içinde adalet, hakkaniyet ve kamu yararı ölçütlerini göz önünde tutarak kullanması gerektiği açıktır.

1.2.2. Yaşam Hakkı / Çevre Hakkı Çerçevesinde Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararı (Öneryıldız / Türkiye Kararı)

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde, çevre hakkı yer almamasına rağmen, çevre kirliliğini önlemeye yönelik tedbirlerin devlet (idare) tarafından alınmaması ve kamusal hizmetlerin düzgün yürütülememesi sonucunda ortaya çıkan kişisel zararların tazminine ilişkin Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin Öneryıldız / Türkiye kararı, devletin pozitif yükümlülüğüne vurgu yapan önemli bir karardır. Büyük bir çevresel felaketin yaşandığı ve sonrasında idarenin sorumluluğunun tartışıldığı Ümraniye-Hekimbaşı çöp toplama alanında 28.4.1993 tarihinde meydana gelen patlama sonucunda doğan uyuşmazlık nedeniyle yaşanan süreç ve yargı kararları önem arz etmektedir. Patlama sonucu yakınlarını kaybeden ve zarara uğradığını öne süren vatandaşlar tarafından, İçişleri Bakanlığı, Çevre Bakanlığı, İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı ve Ümraniye Belediye Başkanlığı'na karşı tazminat davaları açılmıştır. İdare Mahkemelerince, olayın bu boyutlara gelmesinde tüm kamu idarelerinin zaman içinde çoğalan kusurları bulunduğu gerekçesiyle maddi ve manevi tazminat istemlerinin kısmen kabulüne, destekten yoksun kalma tazminatı istemlerinin de reddine karar verilmiştir.¹⁵ Danıştay anılan kararların temyizi üzerine, idare mahkemesince verilen kararları onamıştır.¹⁶ Dava dilekçesinde iddia edilen idarenin sorumluluğu, tüm yargı kararlarında tartışılan en önemli husustur.¹⁷

¹⁵ İstanbul 5. İdare Mahkemesinin 30.11.1995 tarih ve E.1993/1610, K.1995/1446 sayılı kararı.

¹⁶ Danıştay 8. Dairesinin 21.04.1998 tarih ve E.1996/2559, K.1998/1341 sayılı kararı. Daha sonra karar düzeltme yoluna başvurulmuş ve kararlar onanmıştır.

¹⁷ Söz konusu davanın görüldüğü tarihte yürürlükte bulunan 1580 sayılı Belediye Kanunu ile 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun uyarınca belediye ve büyükşehir belediyesinin belediyesi sınırları dahilinde oluşan

Söz konusu kararları hukuka ve hakkaniyete uygun bulmayan davacı, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesine başvurmuş,¹⁸ Mahkeme Ümraniye’de meydana gelen patlamanın yol açtığı ölümleri, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin 2. maddesi ve 1 nolu Protokolün 1. maddesi çerçevesinde değerlendirmiş ve ailesinden 9 kişiyi çöplük patlaması sonucunda yitiren davacı tarafından yapılan başvuru sonucunda Türkiye’yi, davacının yakınlarının ölümünden sorumlu tutmuştur. Kararda, AİHS’nin 2. maddesinin ihlal edildiğine ve konuyla ilgili iç hukukta alınan önlemlerin “yeterli ve etkili” olmamasından dolayı 2. maddede öngörülen usuli yükümlülüklerin yerine getirilmediğine hükmedilmiştir.¹⁹ Ayrıca, patlamada evini ve eşyalarını yitiren başvurusunun, mülkiyet hakkının da ihlal edildiğine karar verilmiştir.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin 2. maddesi ile bütün hakların ve özgürlüklerin varlığı için ön koşul olan “yaşama hakkı” koruma altına alınmıştır. Maddenin 1. fıkrasında düzenlenen “herkesin yaşam hakkı sözleşmenin koruması altındadır” hükmü ile genel kural getirilmiş ve aynı fıkranın 2. cümlesi ile birlikte, maddenin 2. fıkrasında genel kuralın istisnaları belirtilmiştir. Bilindiği üzere “yaşama hakkı” ile “çevre hakkının” doğrudan ilgisi bulunmakta ve bu ilgi, çevreye ilişkin sorunların çözümünde yol gösterici olmaktadır. Yaşam hakkının sınırları, “üçüncü kuşak haklar” olarak bilinen çevre hakkı, barış hakkı, kültürel yok edici silah yasağı gibi kolektif haklar nedeniyle teorik olarak genişletilmiştir. Pozitif yükümlülükler kavramı, farklı şekillerde tanımlanmaktadır. AİHS bağlamında pozitif yükümlülükler, sosyal gerçeklikte insan haklarının etkinliğini sağlamak, temel hakların üçüncü kişiler tarafından ihlâl edilmesini önlemek ve haklardan etkili şekilde yararlanabilmek için devlet tarafından alınması gereken önlemler şeklinde ifade edilmektedir (Metin, 2010: 113).

AİHM, Öneriyıldız / Türkiye kararında AİHS’nin yaşam hakkına ilişkin 2. maddesinin, devlete pozitif ödevler yüklediğini, bu maddenin davada uygulanabilir olduğunu ifade etmiş, davacının yakınlarının ölümünden devletin sorumlu olduğuna karar vermiştir. Devlet yetkililerinin patlamayı önlemek amacıyla aldıkları önlemler ile halkın bilgilendirilme hakkı kararda özellikle vurgulanmıştır. Kararda, olaydan önce bir rapor ile Ümraniye çöplüğü çevresinde patlama tehlikesine dikkat çekildiği ve çöplüğün teknik standartlara uygun olmadığı tespit edildiği, bunun belediye yetkililerinin bilgisi dahilinde olduğunun kabul

çöp ve katı atıkların toplanması, taşınması, değerlendirilmesi ve imhası görevleri bulunmaktadır. Ayrıca Valiliğin ve Sağlık Bakanlığının da bu konuda icrai yetkisi vardır.

¹⁸ Öneriyıldız/Türkiye Davası, başvuru no. 48939/99

¹⁹ AİHM’nin (Section I) 18 Haziran 2002 tarihli kararı. <http://www.echr.coe.int>

edilmesi gerektiği belirtilmiştir. Mahkeme, yetkililerin metan gazı patlaması sonucu uğranılabilecek tehlikeler hususunda halkı bilgilendirmediklerini saptamış ve sonuç olarak, çöplük çevresinde yaşayan insanların yaşamlarının “*gerçek bir tehlike*” ile karşı karşıya olduklarının yetkili mercilerce bilindiği ya da bilinmesi gerektiğini, bu tehlikeden kaçınmak için yetkililerin herhangi bir önlemi almamış ve denetim yapmamış olmalarını AİHS’nin 2. maddesinin ihlali olarak kabul etmiştir. Kararda ayrıca, Sözleşmenin 2. maddesinin kapsamına giren usule ilişkin yükümlülükler de incelenmiş ve devlet bu bakımdan da sorumlu bulunmuştur. Diğer taraftan, AİHM davadaki iç yargısal yolların yeterli ve etkili olmadığına karar vermiştir. Sonuç olarak, AİHS’nde, açıkça çevre hakkına yer verilmemiş olmasına karşılık, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nce sağlıklı bir çevrenin sağlanmasına yönelik hizmetlerin düzgün işlememesi sonucunda ortaya çıkan kişisel zararların tazmini hususunda çok geniş bir yorum getirilmiştir.

1.2.3. Anayasa Mahkemesi’nin Çevrenin Korunmasına İlişkin Bireysel Başvuru Kararında Devletin Pozitif Yükümlülüğü

Anayasa Mahkemesi;²⁰ “Cevizlik Regülatörü ve Hidroelektrik Santralleri Projesi” kapsamında Rize ili Kalkandere ilçesi Soğuksu köyü sınırları içinde, Orman Genel Müdürlüğü’nün verdiği ek karar üzerine inşa edilen şalt sahası hakkında ayrıca çevresel etki değerlendirmesi (ÇED) olumlu kararı alınmaması ve bu hususta açılan davanın reddedilmesi nedenleriyle maddi ve manevi varlığın korunması ve geliştirilmesi hakkının ihlal edildiği iddiasına ilişkin Anayasa Mahkemesine yapılan bireysel başvuru nedeniyle verilen kararda; çevre hakkı bağlamında özel yaşam, aile yaşamı ve konuta saygı hakkının, sadece kamusal müdahalelere karşı korunmadığını, pozitif yükümlülükler doktrini uyarınca bu korumanın özel kişilerden kaynaklanan müdahaleler kapsamında da gündeme geldiğini vurgulamıştır.

Kararda; belirtilen genel nitelikteki düzenlemelerin yanı sıra ve özellikle çevresel meseleler bağlamında Anayasa’nın çevreyi geliştirme, çevre sağlığını koruma ve çevre kirlenmesini önlemenin devletin ödevleri arasında olduğunu belirten 56. maddesinin ikinci fıkrasının da kamusal makamların çevresel meseleler bağlamındaki pozitif yükümlülüklerinin tespiti ve değerlendirilmesi hususunda göz önünde bulundurulması gerektiği, Anayasa’nın 56. maddesinin gerekçesinde de genel olarak çevresel kirlenmeye yer verildiği, vatandaşın korunmuş çevre şartlarında

²⁰ Anayasa Mahkemesi’nin, Mehmet Kurt Başvurusu, Başvuru No: 2013/2552, 25.02.2016, 20.05.2016 tarih ve 29717 sayılı Resmi Gazete.

beden ve ruh sağlığı içinde yaşamını sürdürmesini sağlamanın devletin görevi olduğu, çevreyi koruyucu mevzuat kadar devlet denetiminin ve çevreyi koruyucu fiili tedbir ve faaliyetlerin de gerekli olduğu belirtilmiştir. Bu kapsamda devletin hem kirlenmenin önlenmesi hem de tabii çevrenin korunması ve geliştirilmesi için gereken tedbirleri alması gerektiğinin vurgulandığı ve bu suretle çevresel meselelerde devletin pozitif yükümlülüklerine işaret edildiği ifade edilmektedir.

Mahkemeye göre; Anayasa’da pozitif yükümlülükler ve temel hakların yatay ilişkilere uygulanmasına gönderme yapan çok sayıda düzenleme bulunmaktadır, bu kapsamda Anayasa’nın 176. maddesine göre metne dâhil sayılan Başlangıç’ın yedinci paragrafında “*Topluca Türk vatandaşlarının (...)* birbirinin hak ve hürriyetlerine kesin saygı (...)” göstermesi hususundan bahsedilmektedir. Karara göre; “*Anayasa’nın devletin temel amaç ve görevlerini belirleyen 5. maddesinde ise “(...), kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmak” ifadelerine yer verilmektedir. Bunun yanı sıra Anayasa’nın bağlayıcılığı ve üstünlüğüne ilişkin 11. madde gereğince Anayasa hükümleri yasama, yürütme ve yargı organları ile idare makamlarının yanında diğer kuruluş ve kişileri de bağlayan temel hukuk kurallarıdır.*”

Yüksek mahkemeye göre; çevresel kirliliğe dayalı şikâyetlerin genellikle özel teşebbüslerin faaliyetleri çerçevesinde gündeme geldiği dikkate alındığında, Anayasa’nın 48. maddesinin ikinci fıkrasında yer verilen “*Devlet, özel teşebbüslerin millî ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürümesini, güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak tedbirleri alır.*” şeklindeki düzenlemenin de kamusal makamların çevresel meseleler bağlamındaki pozitif yükümlülüklerinin normatif dayanaklarından birini teşkil ettiği anlaşılmaktadır. Söz konusu hüküm aynı zamanda ilgili faaliyete ilişkin kamusal menfaat ile bireyin maddi ve manevi varlığının korunması ve geliştirilmesine ilişkin menfaat arasında gözetilmesi gereken dengeye de vurgu yapmaktadır.

1.3. Yasal Hükümlerde Çevrenin Korunması

Çerçevesi Anayasa’da çizilen çevrenin korunmasına dair hükümlerin daha geniş ve ayrıntılı düzenlemeleri, yasa ve daha alt hukuki normlarda hayat bulmuştur. Çevre kirliliğinin önlenmesi ve giderilmesine ilişkin genel olarak görev ve yetkileri öngören en temel yasal düzenleme, 2872 sayılı Çevre Kanunu’dur. Kanuna göre idare; meslek odaları, birlikler ve sivil toplum kuruluşları, herkes ile birlikte, çevrenin korunması ve

kirliliğin önlenmesi amacıyla görevlendirilmiş, bu konuda alınacak tedbirlere ve belirlenen esaslara uymakla yükümlü kılınmıştır. (ÇK md. 3/a)

Çevre Kanunu, çevre hakkı kavramının açıkça bir tanımına yer vermemiş olmasına rağmen 30. maddesindeki hüküm çevre hakkına ilişkindir. Bu hükümlerle, çevreyi kirleten veya bozan bir faaliyetten zarar gören veya haberdar olanlara, ilgili yerlere başvurarak faaliyetle ilgili gerekli önlemlerin alınmasını veya faaliyetin durdurulmasını isteme hakkı verilmiştir. Yine herkese, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu kapsamında çevreye ilişkin bilgilere ulaşma hakkı tanınmıştır.

Çevre Kanunu'nda öncelikle Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı "idare" olarak öngörülmüştür. Pek çok hükümde Bakanlığa ve yerel yönetimlere, farklı yetki ve görevler verilmiştir. Çevrenin korunması, çevrenin bozulmasının önlenmesi ve kirliliğin giderilmesi alanlarındaki her türlü faaliyette; Bakanlık ve yerel yönetimler, gerekli hallerde meslek odaları, birlikler ve sivil toplum kuruluşları ile işbirliği yapmakla (ÇK md. 3/b), meslek odaları, birlikler, sivil toplum kuruluşları ve vatandaşların çevre hakkını kullanacakları katılım ortamını yaratmakla (ÇK md. 3/c), yükümlüdür. Ayrıca Kanunda çıkarılması öngörülen Yönetmeliklere ve diğer hukuki düzenlemelere ilişkin usul ve esasları belirlemek görevi Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına aittir.

Bakanlığa verilen en önemli görevlerden bir diğeri de, ülke fizikî mekânında, sürdürülebilir kalkınma ilkesi doğrultusunda, koruma-kullanma dengesi gözetilerek kentsel ve kırsal nüfusun barınma, çalışma, dinlenme, ulaşım gibi ihtiyaçların karşılanması sonucu oluşabilecek çevre kirliliğini önlemek amacıyla nazım ve uygulama imar plânlarına esas teşkil etmek üzere bölge ve havza bazındaki 1/50.000-1/100.000 ölçekli çevre düzeni plânlarının yapılması, yaptırılması ve onaylanmasıdır (ÇK md. 9/b). Bir başka önemli görev ise, doğal kaynakların ve varlıklarının korunması, kirliliğinin ve tahribatının önlenmesi ve kalitesinin iyileştirilmesi için gerekli idarî, hukukî ve teknik esasların belirlenmesidir (ÇK md 9/g). Çevre kirliliğinin kaynağı olan atıkların arıtılmasına ve bertaraf edilmesine ilişkin her türlü kural koyma, izleme ve denetim yükümlülüğü de Bakanlığa verilmiştir.

Kanunun "kirletme yasağı" başlıklı 8. maddesine göre "*Her türlü atık ve artığı, çevreye zarar verecek şekilde, ilgili yönetmeliklerde belirlenen standartlara ve yöntemlere aykırı olarak doğrudan ve dolaylı biçimde alıcı ortama vermek, depolamak, taşımak, uzaklaştırmak ve benzeri faaliyetlerde bulunmak yasaktır.*" Anılan hüküm uyarınca, atıkları, alıcı ortama veren, depolayan, taşıyan, uzaklaştıran kişiler

kirletendir. Aynı maddenin 2. fıkrasına göre; “Kirlenme ihtimalinin bulunduğu durumlarda ilgililer kirlenmeyi önlemekle; kirlenmenin meydana geldiği hallerde kirleten, kirlenmeyi durdurmak, kirlenmenin etkilerini gidermek veya azaltmak için gerekli tedbirleri almakla yükümlüdürler.” Maddede “kirleten” ile “ilgililer” farklı yükümlülük öngörülen sorumlulardır. İlgililere, “kirlenme ihtimalinin bulunduğu durumlarda” kirlenmeyi önleme görevi verilmiştir. İlgililerin kirletenden farklı olduğu açıktır ancak, bundan yetkili kamu görevlilerinin mi anlaşılması gerektiği açık değildir.

Çevre Kanunu’nda idari yaptırımları uygulama yetkisi de açıkça belirtilmiştir. Çevre Kanunu’nun “İdari cezalarda yetki” başlıklı 24. maddesine göre; “Bu Kanunda öngörülen idari yaptırım kararlarını verme yetkisi Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına aittir. Bu yetki, 12 nci maddenin birinci fıkrası uyarınca denetim yetkisinin devredildiği kurum ve merciler tarafından da kullanılır.” Söz konusu hüküm uyarınca çevre denetimi yetkisi olan ve Kanunda belirtilen kurumlar idari para cezası vermeye de yetkilidir. Diğer bir ifade ile başta Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı olmak üzere, denetim yetkisinin devredildiği kamu kurumlarının idari yaptırım uygulama yetkisi bulunmaktadır. Ayrıca Türk Ceza Kanunu’nun 181. maddesinde düzenlenen “Çevreyi Kasten Kirlenme Suçu” ile 182. maddesinde düzenlenen “Çevreyi Taksirle Kirlenme” suçunun soruşturulması ve yargılaması adli makamlar tarafından yapılmalıdır. Bu nedenle de Cumhuriyet savcılıklarının harekete geçmesi, diğer bir ifade ile alıcı ortamlara atıkların bırakılması suretiyle kirlilik yaratılması durumunda, kirletenlerden bu şekilde de hesap sorulması gerekir. Çevre Kanununda yer verilen bu hükümlerin yanı sıra, çevrenin korunmasına ve çevre kirliliğinin önlenmesine ilişkin yetki ve görevlerin düzenlendiği 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 97-126 maddeleri arasında Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı teşkilatlanmıştır. Ayrıca 4 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 792. maddesinden sonra gelmek üzere yeni bir bölüm eklenmiş ve “İklim Değişikliği Başkanlığı” kurulmuştur. İklim Değişikliği Başkanlığı’nın kuruluş amacı; küresel iklim değişikliği ve ozon tabakasının incelmeye ile ilgili tedbirlerin alınmasına ve yeşil kalkınmaya yönelik plan, politika ve stratejilerin belirlenmesine ilişkin ulusal ve uluslararası çalışmaları yapmak, gerekli müzakereleri gerçekleştirmek ve diğer kurum ve kuruluşlarla koordinasyonu sağlamak olarak belirtilmiştir.²¹ Başkanlık, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının bağlı kuruluşudur ve merkezi Ankara’dadır.

²¹ 4 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 792/A- maddesi. RG. 15.07.2018 tarih ve 30479 sayı.

2. Çevrenin Korunması ve İdarenin Sorumluluğu

2.1.Genel Olarak İdarenin Sorumluluğu

Devlet yetkilerinin sınırları ve nasıl kullanılacağına ilişkin hükümlere yer veren Anayasa’da, devletin pozitif yükümlülüğüne ilişkin temel ilke ve kurallar belirlenmiştir. Anılan ilke ve kurallar çerçevesinde idarenin asıl görevi, bireylere kamu hizmeti sunmaktır. Esasen pozitif yükümlülüklerin asıl işlevi de kamu hizmetlerinin yürütülmesinde kendini göstermektedir. AİHM’nin görüşüne göre; pozitif yükümlülüklerin asıl karakteri, uygulamada ulusal makamların bir hakkı güvence altına almak için gerekli tedbirleri almasını gerektirmektedir (Akandji-Kombe, 2008: 7). Sosyal devlette idare, halkın gereksinimlerine göre şekillenen bir idare olarak, özellikle sosyal ve ekonomik alanlarda etkinliklerini arttırmıştır.

İdare, yasalarla kendisine verilen bu etkinliklerini (görevlerini) yerine getirirken bazı zararlar verebilir. Hukuk devleti ilkesi gereğince idare sebep olduğu bu zararlardan dolayı sorumludur. İdarenin mali sorumluluğu, yerine getirdiği faaliyetin tabi olduğu hukuki rejime göre değişmektedir (Duran, 1984: 12). 1982 Anayasası’nın “*yargı yolu*” başlıklı 125. maddesinde idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu öngörülmüş ve idarenin “*kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlü olduğu*” hükmü getirilmiştir. Bu kuralın temelinde Anayasanın 2. maddesinde devletin niteliklerinden biri olarak belirtilen “*hukuk devleti*” ilkesi bulunmaktadır. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 2. maddesinin 1/(b) bendinde belirtildiği gibi, “*idari eylem ve işlemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar*” tam yargı davasını açabilirler. Tam yargı davasının en belirgin ve önemli özelliği, idarenin eylemi, işlemi, ihmali gibi çeşitli nedenlerle hakları zarara uğrayanların, idari yargı yerlerinde, idareye karşı dava açarak, kendilerine karşı yapılmış olan haksızlığın giderilmesini isteyebilmeleridir.

Yasal hükümlerde idarenin sorumluluğuna ilişkin esasların ayrıntıları belirtilmemiş ve bu husus yargıya bırakılmıştır. İdare hukukunun ilke ve kuralları içerisinde kalmak koşuluyla, gerektiğinde özel hukuk kurallarından da yararlanarak, idari yargının kararlarıyla idarenin sorumluluğu konusunun geliştiğini görmekteyiz.

Yargı içtihatlarında açıklığa kavuşturulan idarenin hukuki sorumluluğunun kabulü bazı koşulların gerçekleşmesine bağlıdır. Her türlü sorumluluk hali için geçerli ve gerekli bu şartları; idari faaliyet, kusur, zarar ve illiyet bağıdır. Bilindiği üzere, idarenin faaliyetleri, idari işlem ve eylemler şeklinde ortaya çıkmaktadır. Gerek idari işlemler, gerekse idari eylemler idarenin sorumluluğunu doğurabilir. Bu çerçevede,

idarenin sorumluluğu, kusurlu ve kusursuz sorumluluk olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. İdarenin kusurlu sorumluluğu hizmet kusuru olarak kabul edilmektedir. Hem hizmet kusurunu, hem de kusursuz sorumluluğu doğurabilecek idari davranışın idareye yöneltilebilir olması gerekir. Eski tarihli bir Danıştay kararına göre²² “*hizmet kusuru sebebiyle, idare aleyhine tazminata hükmolunabilmesi için, idarenin ifaya mecbur olduğu hizmetin idarece yapılmaması, geç yapılması veya kusurlu ifası*” gerekmektedir. Hizmet kusuru, “*idarenin yerine getirmekle yükümlü olduğu kamu hizmetinin kuruluşunda, düzenlenmesinde, tertibinde, teşkilatın bünyesinde, bu hizmete ayrılan araçlarda, hizmette görevli olan şahıslarda, hizmetin yerine getirilmesi sırasında verilen emir ve talimatlarda ayrıca yine gereken tedbirlerin alınmaması, kontrolün, denetimin ve gözetimin yapılmaması nedeniyle bir aksaklık bir bozukluk ortaya çıkması*” olarak (Aykın, 2009: 530) kabul edilmektedir. Hizmet kusuru çok geniş kapsamlı olup, kusur herhangi bir kişiye yüklenemese bile idarenin sorumluluğunu gerektirmektedir. Bu çerçevede idarenin denetim hizmetinden doğan ve çevre zararlarına yol açan sorumluluk kuralı olarak, idarenin hizmet kusuruna dayandırılmaktadır. Bilindiği üzere, idarenin sorumluluğu genel olarak kusur koşulunun gerçekleşmesine bağlı olup, hukuka aykırılıktan doğan kusur, her zaman idarenin sorumluluğunu gerektirmez. Kaldı ki, bir işlemin hukuka aykırılık nedeniyle iptal edilmiş olması, hizmet kusurunun varlığını kabule yetmez. Bir idari işlemin tazminata yol açması için hukuka aykırı bulunması zorunlu ise de, her sakat işlemde dolayı idarenin tazmin sorumluluğu söz konusu olmaz. İdari işlemin iptalini gerektiren her hukuki yanlışlığı, kendiliğinden hizmet kusuru olarak niteleme olanağı yoktur. İdari işlemin yapılmasında ve uygulanmasında hizmet kusuru söz konusudur diyebilmek için saptanan hukuki sakatlığın bir dereceye kadar ağır ve önemli olması gerekmektedir. Her idarenin işleyebileceği türden, olağan nitelikteki hukuki yanlışlık ve aykırılıklar hizmet kusuru sayılmaz. Hizmet kusurunun oluşabilmesi için saptanan yanlışlık ve aykırılığın, hizmetin iyi kurulmadığını, düzenli işlemediğini gösterecek derecede ağır ve belirgin olması gerekir.²³

2.2. Çevre Sorunları ve İdarenin Sorumluluğu

Yukarıda belirttiğimiz üzere, devletin çevrenin korunması konusunda anayasal ve yasal pozitif yükümlülükleri bulunmaktadır. Çevrenin ve dolayısıyla sağlığın korunması alanındaki faaliyetlerini kamu hizmeti olarak yürütmek zorunda olan ve sosyal devlet ilkesini hayata geçirmek isteyen devlet, kamu düzeninin bir parçası olan çevreye ilişkin mevzuatın

²² Danıştay 8. Dairesinin 03.07. 1962 tarih ve E.1961/3207, K.1962/3280 sayılı kararı.

²³ Danıştay 8. Dairesinin 28.06.1990 tarih ve E.1990/981, K.1990/812 sayılı kararı.

kendisine yüklediği yetki ve görevleri layıkıyla yerine getirmelidir.

Bu konuyu ikiye ayırarak incelemekte yarar bulunmaktadır. Çevre sorunları ortaya çıkmadan çevrenin korunması için idarenin gözetim ve denetim yükümlülüğü ile çevre sorunları ortaya çıktıktan sonra kirliliği giderme ve eski haline getirme veya kirletene kirliliği gidertme yükümlülüğü. Çevre sorunlarının ortaya çıkmadan önlenmesinde idarenin sorumluluğu nedir? İdare bu sorunları çözmek için yeterli araç-gereç, bilimsel veri, uzman personel ve gerekli iradeye sahip midir? Çevrenin kirlenmesinin maliyetini öngörüp, yarar-zarar hesabını yapabilmekte midir? İdare, ekosistem hizmetlerinin değerinin ne olduğunu, bunların yok olmasının nelere mal olabileceğini öngörebilmekte midir? Kamu yönetimi (idare) tüm bu sorulara cevap verebilecek ve sorunları çözebilecek teşkilata ve kamu gücüne sahip midir? Esasen kamu yönetimi (idare), kamu yararını gerçekleştirmek amacıyla kamu gücü ayrıcalıklarına sahiptir. Kamu gücü ayrıcalıkları kapsamında, kendisine verilen yetkilerini yerinde ve etkili kullanıp kullanmaması idarenin sorumluluğunu doğuracaktır. Öncelikle iklim değişikliğinin neden olduğu sorunlar ile diğer çevre sorunlarında yaşanan olumsuzluklar, idarenin sorumluluğunun doğmasına ve gittikçe artmasına neden olmaktadır. İdare elindeki tüm yönetim araçlarını kullanarak, çevre sorunları doğmadan önlemek zorundadır. Zira önlemek her zaman daha kolay ve daha az maliyetlidir. Çevre sorunları doğduktan sonra onları gidermek daha fazla para, emek ve zaman harcanmasına neden olmaktadır. Bazen geri dönüşü mümkün olmayan sorunlar da ortaya çıkabilmektedir.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın görevlerini düzenleyen 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesindeki hükümlere baktığımızda, Bakanlığın öncelikli görevinin çevre kirliliğinin giderilmesi ve çevrenin korunması olduğu çok açık görülecektir. Belirtilen görevlerini yerine getirmek için idarenin elinde pek çok araç bulunmaktadır. Bunların en önemlileri, politika ve stratejileri belirlemek, ilgili mevzuatı hazırlamak, mekânsal planlama, ÇED, acil müdahale ve yönetim planları yapmak ve uygulanmasını sağlamak, standart geliştirmek, ölçüm, tespit ve kalite ölçütlerini belirlemek, izleme ve denetim olarak sayılabilir. Genel olarak belirttiğimiz bu yükümlülüklerini yerine getirmek için Bakanlığın pek çok hizmet birimi kurulmuştur. Ayrıca belediyelerin de bu hususta oldukça önemli yetki ve görevleri bulunmaktadır.

2.3. Çevrenin Korunmasında İdarenin İzleme ve Denetim Yükümlülüğü

Yukarıda belirtilen ve yasal düzenlemelerle idareye verilen çevreyi koruma yükümlülüğüne ilişkin görevleri içerisinde en önemlilerinden

birisinin ‘izleme ve denetim’ olduğu kuşkusuzdur. Çünkü hukuki düzenlemelerle verilen sorumlulukların istenilen şekilde yerine getirilip getirilmediği ancak izleme ve denetim ile kontrol edilebilir. İdare, yürütmekte olduğu kamu hizmetinin gereği ve kolluk faaliyeti olarak üstlendiği gözetim ve denetim görevi nedeniyle sorumluluğunu eksiksiz ve hukuka uygun olarak zamanında yerine getirmek zorundadır. Denetim faaliyetiyle birlikte, denetim sonucu uygulanacak olan yaptırımlar da ‘idarenin yasallığı’ ilkesi çerçevesinde gerçekleştirilmek zorundadır (Akıncı, 2017: 103).

Bu çerçevede, idarenin çevre konusunda denetim ve gözetim yükümlülüğünü yerine getirmemesi nedeniyle mali sorumluluğunun kaynağı, idarenin kamu gücüne dayalı yetkileridir. İdare, doğrudan zararı ortaya çıkaran faaliyeti yapmasa bile o faaliyetin denetlenmesinde bir kusuru olması durumunda dolaylı bir biçimde sorumludur. Çevre kirliliğinin ortaya çıkmasında, idare doğrudan kirliliği yaratan faaliyette bulunmasa bile kirliliği yaratan faaliyet ve tesislerin izlenmesi ve denetlenmesinde idarenin sorumluluğu bulunmaktadır (Alica, 2011: 99-100). Örneğin Marmara Denizi’ndeki müsilaj sorununun çözümü ve atılması gereken adımlar konusunda son dönemde pek çok tartışma bulunmaktadır. Marmara Denizine üç farklı havzanın atıkları boşalmaktadır. Öncelikle bu atık yükünün azaltılması gerekmektedir. Ayrıca izleme ve denetim uygulamasının daha etkin yapılması gerekmektedir. Bunun yanı sıra, bütünleşik kıyı alanları yönetimi de önem arz etmektedir. İdare mevzuatta kendisine yüklenen bütün bu görevlerini yerine getirmiş midir?

Denetim yoluyla ilgili mevzuata uyulup uyulmadığının tespit edilmesi, uymayan tesislere de yaptırım uygulanması gerektiğine ilişkin kurala göre, her ne olursa olsun, kirliliğe neden olan tesisler durdurulmalı veya kapatılmalıdır. İdare çevreyi koruyucu yasal ve idari düzenlemeleri yürürlüğe koyduktan sonra bunların ne ölçüde uygulanıp uygulanmadığını denetlemek ve uygulamada ortaya çıkan sorunları tespit ederek buna yönelik yaptırımları uygulamak zorundadır.

2.3.1. Çevre Denetiminin Kapsamı

Çevre kirliliğinin önlenmesi ve çevrenin korunmasında merkezi ve yerel idare teşkilatında, pek çok kurum ve kuruluşun yetkili kılındığını vurguladıktan sonra, bu görevler sebebiyle söz konusu kamu kurum ve kuruluşlarının denetim ve kontrol yetkilerinin olduğu yukarıda belirtilmiştir.

Çevresel denetimin kapsamını ve usulünü belirlemek ve uygulamak, çevrenin korunmasında en etkili yöntemdir. Çevre denetimi sürecinin üç önemli aşaması bulunmaktadır. Bu aşamalardan ilki çevre ile ilgili

mevzuata tabi faaliyet ve tesislerin, mevzuatın gerektirdiği kurallara uygun davranıp davranmadığının kontrol edilmesi, ikincisi faaliyetlerin çevre üzerindeki etkilerinin izlenmesi ve sonunda da bu faaliyetler neticesinde mevzuata aykırılık bulunması durumunda yaptırım uygulanmasıdır (Alıca, 2011: 89). Ancak çevrenin korunmasına ve kirliliğin önlenmesine ilişkin getirilen kurallar manzumesi günümüzde çok artmıştır. Çevre denetimini yapacak personelin nitelik ve nicelik açısından etkinliği çok önemlidir. Ama asıl önemlisi idarede izleme ve denetim yapma iradesinin bulunmasıdır. Özellikle kamuoyunda çok gündemde olan ÇED sürecinin son aşaması olan “*Yatırımın İzlenmesi ve Denetimi*” aşamasının layığı ile yerine getirilip getirilmediği hususu önem arz etmektedir. Bu aşamada “*ÇED Olumlu Kararı*” ya da “*ÇED Gerekli Değildir*” kararı verilmiş faaliyet sahiplerinin taahhütlerine uyup uymadıkları izlenip kontrol edilmektedir. Ülkemiz uygulamasında, “*ÇED Olumlu Kararı*” işlemiyle, projeye çevre açısından genel bir izin verildiği, hatta projenin çevreye uygunluk açısından aklandığı anlamında bir kanaatin olduğu gözlenmektedir. Ancak bu idari işlem, mevzuatta çevre açısından alınması gereken diğer izinlerin ortadan kalkmasını veya alınmamasını gerektiren bir sonuç doğurmamaktadır. ÇED izleme ve denetim aşaması; hem kararın verilmesinden itibaren belirli bir sürede faaliyete başlanıp başlanmadığını, hem de projenin inşaat, işletme ve sona erdirmeye çalışmalarında, belirtilen tedbirlere uygunluğun sağlanıp sağlanmadığını tespit etmeye ilişkindir. Bu nedenle bir taahhütler manzumesi olan ÇED Raporunda yer alan taahhütlere uyulup uyulmadığının denetlenmesi çok önemlidir. 29 Temmuz 2022 tarihinde²⁴ yürürlüğe giren yeni ÇED Yönetmeliği’nde izleme ve denetime ilişkin önemli hükümler getirilmiştir. Yönetmeliğe göre “*Yatırım süreci izleme: Gerçekleştirilmesi planlanan projeye dair “Çevresel Etki Değerlendirmesi Olumlu” kararı alındıktan sonra, proje ilerleme raporuna göre yapılan değerlendirmeleri*” ifade etmektedir. Bu yeni tanımda öngörülen “*Proje ilerleme raporu*” ise: ÇED Olumlu kararı alındıktan sonra, komisyonca belirlenen periyotlarda yatırımın inşaat öncesine ve inşaat dönemine ilişkin kaydedilen gelişmeleri içeren raporu, ifade etmekte olup, ÇED Olumlu kararı verilen projelerin proje sahibi; komisyonca belirlenen periyotlarda yatırımda kaydedilen gelişmeleri içeren proje ilerleme raporunu, Bakanlıkça yeterlik verilen ve söz konusu projenin ÇED raporunun hazırlanmasında görev almayan kurum/kuruluşlara hazırlatarak elektronik sisteme yüklemek ve Bakanlık denetimlerinde sunmakla yükümlüdür. Anılan hükümler ÇED’e tabi faaliyetlerin taahhütlerini yerine getirip getirmediğinin izlenmesi açısından olumlu adımlardır.

²⁴ 29.07.2022 tarih ve 31907 sayılı Resmî Gazete.

Yukarıda belirtildiği üzere, çevre mevzuatının kapsamının çok geniş olması, yürütülecek denetim hizmetinin kapsam ve önemini de artırmaktadır. Bu hizmetin en önemli sonucu ise, öncelikle çevreyi koruyucu gerekli tedbirlerin alınmasını sağlamak, bunun yanı sıra caydırıcılık ve tazmin etkisi olan yaptırımları uygulamaktır. 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun "çevre denetimine" ilişkin 12. maddesi, denetim gibi önemli gücün idare tarafından kullanılabilmesinin yasal dayanağını oluşturmaktadır. Bu madde genel nitelikli bir hüküm getirmekte, denetimin usul ve esaslarını Yönetmeliğe bırakmaktadır. Söz konusu madde, Çevre Kanunu hükümlerine uyulup uyulmadığını denetleme yetkisini Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına vermiştir. Mevzuatta Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın çevre denetimi konusunda asıl yetkili kamu kurumu olduğu açık bir biçimde yer almakla beraber, tüm denizlerde, korunan alanlarda, kirliliğin yoğun olduğu bölgelerde bu görevin tam olarak yerine getirilmesi mümkün olamadığından, kanunla yetki devrine gidilebilmesinin önü açılmıştır. Kanunun denetim yetkisinin düzenlendiği 12. maddesine göre; "Bu Kanun hükümlerine uyulup uyulmadığını denetleme yetkisi Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına aittir. Gerektiğinde bu yetki, Bakanlıkça; il özel idarelerine, çevre denetim birimlerini kuran belediye başkanlıklarına, Denizcilik Müsteşarlığına (Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı), Türkiye Çevre Ajansına, Emniyet Genel Müdürlüğüne, Jandarma Genel Komutanlığına ve Sahil Güvenlik Komutanlığına devredilir. Denetimler, Bakanlığın belirlediği denetim usul ve esasları çerçevesinde yapılır. Askerî işyerleri, askerî bölgeler ve tatbikatların bu Kanun çerçevesindeki denetimi ve neticelerine ait işlemler; Genelkurmay Başkanlığı, Millî Savunma Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı ve Bakanlık tarafından müştereken hazırlanacak yönetmeliğe göre yürütülür." Çevre Kanunu'nun denetim maddesinde belirtilen usul ve esaslar Çevre Denetimi Yönetmeliği'nde düzenlenmiştir.

Esasen çevre denetiminin önemi Anayasa Mahkemesince de ortaya koyulmuştur. Anayasa Mahkemesi'nin Çevre Kanunu'nun 12. maddesinde düzenlenen ve denetim yetkisinin devrine ilişkin hükmünün Anayasaya aykırılığı iddiası ile açılan davada Çevre Kanunu'nda düzenlenen bu hüküm iptal edilmiştir.²⁵ İptal gerekçesinde, Anayasa'nın 7. maddesinde yer alan "Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez" ve 123. maddesinde yer alan "İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzelkişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur" maddelerine dayanılmıştır.

²⁵ Anayasa Mahkemesi Kararı, 15.01.2009 tarih ve E.2006/99, K. 2009/9. 08.07.2009 tarih ve 27282 sayılı Resmi Gazete.

Kararda “*idarenin kanuniliği*” ilkesinin, idarenin ve organlarının görev ve yetkilerinin hiçbir duraksamaya yer vermeyecek şekilde yasayla düzenlenmesini gerekli kılacağı ifade edilmiştir. Anayasa Mahkemesine göre; “*Çevre Kanunu'nun 12 nci maddesinde Kanun hükümlerine uyulup uyulmadığını denetleme yetkisi Çevre ve Şehircilik Bakanlığına verilmiştir. Bakanlığın gerektiğinde bu yetkiyi devredebileceği kamu kurum ve kuruluşları tek tek sayıldıktan sonra, iptal konusu hükümde, Kanunda belirtilen kurum ve kuruluşlar dışında Bakanlığın uygun göreceği diğer kurum ve kuruluşlara da denetleme yetkisinin devredilebileceği öngörülmüştür. Ancak denetleme yetkisinin hangi kurum ve kuruluşa devredileceği hususunun Kanunda açıkça belirtilmeksizin Bakanlığın takdirine bırakılması, Anayasa'nın 7 nci ve 123 üncü maddelerine aykırılık teşkil etmektedir.*”

Çevre denetimi konusunu düzenleyen söz konusu hükümler, idarenin denetim yetkisini kullanırken çok özenli davranmasını gerektirmektedir. Esasen çevre denetim görevinin yerine getirilmemesinin yol açabileceği sorunlar nedeniyle, konunun idarenin sorumluluğu çerçevesinde ele alınmasını ve sorumluluğun sınırlarının net biçimde belirlenmesini gerekli kılmaktadır. İdarenin sorumluluğu çevre zararına neden olan işletmenin sorumluluğunu sonlandırmamaktadır. Sonuç olarak, idarenin kusuru işletmenin sorumluluğunu ortadan kaldırmadığı gibi, işletmenin kusuru da idarenin sorumluluğunu ortadan kaldırmamaktadır.

Denetim görevi, idare tarafından yerine getirilmediğinde hem idarenin tazminat sorumluluğu hem de kusuru bulunan kamu görevlilerinin cezai sorumluluğu gündeme gelebilmekte ve idare ortaya çıkan kirliliğin sebep olduğu zararları tazmin etmek durumunda kalabilecektir (Akıncı/Ocak, 2021: 2967). Anayasa Mahkemesi, çevrenin korunmasında idarenin denetiminin önem ve işlevine değinen görüşüne bireysel başvuru kararlarında da rastlamaktayız. Anayasa Mahkemesi, vermiş olduğu bir bireysel başvuru kararında vatandaşlarını korunmuş çevre şartları içinde yaşayabilmesi için “*çevreyi koruyucu mevzuat kadar devlet denetimi ve çevreyi koruyucu fiili tedbir ve faaliyetler de gerekli olduğuna (...) Bu kapsamda devletin hem kirlenmenin önlenmesi hem de tabii çevrenin korunması ve geliştirilmesi için gereken tedbirleri alması gerektiğine*” karar vermiştir.²⁶

2.3.2. Çevre denetiminin yerine getirilmemesi ve hizmet kusuru

²⁶ Anayasa Mahkemesi'nin, Mehmet Kurt Başvurusu, Başvuru No: 2013/2552, 25.02.2016, 20.05.2016 tarih ve 29717 sayılı Resmi Gazete.

Çevre denetiminden hangi kamu kurumlarının sorumlu olduğu yukarıda belirtilmiştir. Denetim görevini yerine getirmeyen yetkili idarenin elbette sorumluluğu bulunmaktadır. Yukarıda da vurgulandığı üzere, kusurlu sorumluluk, idarenin hukuka aykırı bir eylem ya da işlemi dolayısıyla verdiği zararın giderilmesi sorumluluğu olup, idarenin kusur sorumluluğu, yargı kararlarında “*hizmet kusuru*” olarak adlandırılmaktadır. Hizmet kusuru, idarenin belli bir görevlisi için bulunan kusur olmayıp, idarenin bir faaliyeti yürütürken, organizasyonun gereği gibi olmamasından dolayı, hizmetin kötü işlemesi, geç işlemesi yada hiç işlememesinden dolayı oluşan kusurdur (Ulusoy, 2022: 606). İdarenin denetim hizmetinden doğan ve çevre zararlarına yol açan sorumluluk kural olarak, idarenin hizmet kusuruna dayandırılmaktadır. Esasen idarenin denetim görevini yerine getirmemesinin yargısal denetime tabi tutulması, denetim görevinin iyi işlemediği yönünde bir belirlemeyi de beraberinde getirmektedir. Bu durum ise, denetim görevinin kapsamının ve araçlarının kurumsal ve yasal olarak kesin çizgilerle belirlenmesini, görevin gerektirdiği personelin seçimi ile göreve getirilmesinin objektif kriterlere göre yapılmasını ve bu görevlilerinin performanslarının denetlenmesini gerektirmektedir ki, idare denetim görevini yerine getirmezse ve bu nedenle bir zarar doğarsa, oluşan zarardan dolayı idarenin sorumluluğuna gidilmesi gerekir.

Bunun yanı sıra; çevre ile ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının, çevre denetim hizmetinin iyi işlememesi veya hiç işlememesine dayanarak sorumlu tutulmaları yönünde karar verilmesi aşamasında, hangi kamu kurumuna görev ve yetkinin verildiği ve sorumluluğunun kapsamının belirlenmesi gerektiği açıktır. İdareye yasal düzenlemelerle verilen korumaya veya çevre kirliliğini önlemeye ve gidermeye ilişkin tedbirlerin alınmaması, denetim görevinin yerine getirilmemesi ya da bunların zamanında yapılmaması durumunda “*zarara uğrayanlar*” tam yargı davası açıp, idari yargıdan zararın tazminini isteyebilecek midir? Danıştay’ın konuya ilişkin tam yargı davaları kararlarında²⁷ kirletenin idare olmadığı durumlarda bile, çeşitli sebeplerle kirlenmeden doğan zararın tazminine ilişkin sorumluluğu idareye yüklemektedir. İdare yasal görev ve yükümlülüklerini, özellikle denetim görevini etkin bir biçimde yerine getirmemesi nedeniyle zararı önleyememişse, kusurlu görülmekte ve bu nedenle oluşan zarardan sorumlu tutulmaktadır. İdarenin bu anlamda sorumlu tutulması, çevrenin korunmasında daha etkin olunabileceği ve hukuk devleti ilkesini yaşama geçireceği düşünceleri ile olumlu bulunmakla birlikte, özellikle “*kirleten öder*” ilkesinin uygulanması açısından bazı “*kirletenleri*” teşvik edebileceği düşüncesiyle

²⁷ Edirne İdare Mahkemesinin. 06.06.2002 tarih ve E.2001/1078, K.2002/286 sayılı kararı. Danıştay 6. Dairesinin 31.03.2004 tarih ve E.2002/6748, K.2004/1834 sayılı kararı.

sakıncalı da bulunabilir (Alıca, 2011: 100).

2.4. Çevre Kirliliğinin Giderilmesi ve Çevrenin İyileştirilmesinde İdarenin Sorumluluğu

Çevre Kanunu'nda kirletenin kişilere vermiş olduğu zararlardan doğan sorumluluğunun yanı sıra, kirletenin çevrenin kirlenmesinden dolayı kamu kurum ve kuruluşlarına karşı sorumluluğu da düzenlenmiştir. Bu çerçevede ana kural, kirlenme ve bozulmanın önlenmesi, sınırlandırılması, giderilmesi ve çevrenin iyileştirilmesi için yapılan harcamaların kirleten veya bozulmaya neden olan tarafından karşılanmasıdır. Ancak kirletenin kirlenmeyi veya bozulmayı durdurmak, gidermek veya azaltmak için gerekli önlemleri almaması veya bu önlemlerin yetkili makamlarca doğrudan alınması hali Çevre Kanunu'nda öngörülmüş ve bu durumda idarenin ne yapması gerektiği belirtilmiştir. Kanun bu durumda idarece (kamu kurum ve kuruluşlarınca) gerekli harcamaların yapılmasını ve gecikilmeksizin gerekli önlemlerin alınmasını öngörmüştür. İdare yapılan harcamaları, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre kirletenden tahsil edebilecektir. Kirletenin bu masraflardan sorumlu tutulabilmesi için mutlaka çevrenin kirlenmiş olması gerekmeyip, kirlenme tehlikesinin (ihtimalinin) bulunması da yeterlidir. Bu durumda çevre kirliliğine neden olanlar, verdikleri zararlar dolayısıyla, kamu kurum ve kuruluşlarının yaptıkları masrafları ödemekle yükümlüdürler. Masrafların kapsamına; kirlenmenin ve bozulmanın önlenmesi için yapılan masraflar, kirlenmenin ve bozulmanın sınırlandırılması için yapılan masraflar, kirlenme ve bozulma ile mücadele için yapılan masraflar, çevrenin iyileştirilmesi için yapılan harcamalar girmektedir.

Anılan maddede yer alan düzenleme ile “*kirleten öder*” (polluter pays) ilkesi öngörülmüştür. Kirleten öder ilkesi; potansiyel kirleticilerin, faaliyetlerini gerçekleştirirken almaları gereken önlemleri ve bu önlemlerin alınmasının maliyetine kirletenlerin katlanmasını ifade eden bir ilkedir (European Court of Auditors, 2021: 3-5). Kısaca meydana gelen kirliliğin sonuçlarının kirletene yüklenmesini öngören bu ilke, ilk kez OECD tarafından ortaya atılmıştır. OECD tarafından kirletenin, çevrenin kabul edilebilir bir durumda olmasını sağlamak için kamu otoritelerince benimsenen kirliliği önleme ve kontrol önlemlerinin alınması kurala bağlandıktan sonra, Çevre Kanunu'nun “*tanımlar*” başlıklı 2. maddesinde “*Kirleten*” tanımlanmıştır. Anılan tanıma göre kirleten, “*faaliyetleri sırasında veya sonrasında doğrudan veya dolaylı olarak çevre kirliliğine, ekolojik dengenin ve çevrenin bozulmasına neden olan gerçek ve tüzel kişiler*” olarak tanımlanmıştır. Kanun uyarınca, çevre kirliliğinin yol açtığı zarardan kirleten sorumludur. Kirleten, gerçek kişiler olabileceği gibi, tüzel kişiler de olabilir. Madde metninde açıkça

düzenlenmemiş olsa bile, kamu tüzel kişileri de bu sorumluluğun kapsamındadır. Kamu tüzel kişileri de çevreyi kirletmeleri durumunda özel hukuk kuralları çerçevesinde sorumlu olmalıdırlar. Yargı kararlarında 2. madde geniş yorumlanarak, kamu tüzel kişilerinin de kirleten olarak sorumluluklarının bulunduğu kabul edilmiştir (Güdük, 2017: 203). Yargıtay 4. Hukuk Dairesi, o dönem kamunun eliyle işletilen Yatağan Termik Santrali aleyhine açılan davada, santralin çevreyi kirletmesinden doğan zararın tazminine ilişkin davanın özel hukuk hükümlerinin uygulanacağını, mahkemenin kendini görevli ve yetkili bulması yönündeki kararını usul ve kanuna uygun bulmuştur.²⁸

Sonuç olarak, bir sorumluluktan bahsedebilmek için öncelikle ortada idarenin işlemi veya eylemi şeklinde bir faaliyetinin bulunması gerekmektedir. İdarenin sorumluluğundan söz edebilmek için en önemli şart ise ortada bir zararın bulunmasıdır. Ayrıca zarar gerçekleşmiş ve kesin olmalı, hukuken korunan bir menfaate yönelik ortaya çıkmalıdır. Diğer taraftan idarenin sorumluluğuna hükmedilebilmesinin son koşulu, zarar ile zarar veren olay arasında neden-sonuç ilişkisinin (illiyet bağının) bulunmasıdır. Zarar unsuru çevresel sorumluluk açısından önemli olup, “çevre zararı” olarak ayrı bir inceleme konusudur. Çevresel sorumluluk, çevresel zararın telafi edilmesine ilişkin sorumluluğun, zarara sebep olanlara aktarılması sürecini anlatmak için kullanılan bir kavramdır (Alıca, 2021: 133-134). Bu sorumluluk kavramı geleneksel sorumluluk kavramından farklı olarak ortak doğal kaynakların korunmasına ilişkin yeni sorumluluk ve yükümlülük kuralları getirmektedir. Böylelikle de çevrenin sürdürülebilir şekilde korunmasını sağlamayı amaçlamaktadır.

Sonuç olarak söz konusu hükümde, “*kirlenmenin önlenmesi, sınırlandırılması, giderilmesi ve çevrenin iyileştirilmesi*” için yapılan masrafları kirletenin veya bozulmaya sebep olanın kamu borcu olarak öngörülmüştür. Kanunda “*kirlenme*”; çevrede meydana gelen ve canlıların sağlığını, çevresel değerleri ve ekolojik dengeyi bozabilecek her türlü olumsuz etki olarak tanımlandığına göre, bu hüküm ile gerçek çevre zararının kastedildiği açıktır. Gerçek çevre zararını da malvarlığı zararı olarak saymak mümkün değildir. Zira çevresel varlık ve değerler üzerinde kişilerin hukuken korunan menfaatleri yoktur ve gerçek çevre zararlarının ortaya çıktığı çevrenin bireysel varlık olarak kabul edilmesi de olanaklı değildir.

Çevre Kanunu’ndaki sorumluluğa ilişkin bir diğer düzenleme de 28. madde hükmüdür. Bu maddede, “*Kirletenin Sorumluluğu*” düzenlenirken, çevreyi kirletenin sorumluluğu kusursuz sorumluluk hali

²⁸ Yargıtay 4.Hukuk Dairesinin 04.06.1985 tarihli ve E.4060, K.5630 sayılı kararı ve. 4. Hukuk Dairesinin 04.12.2008 tarih, E. 2008/2143, K.2008/15114 sayılı kararı.

olarak nitelenmiştir. 28. madde uyarınca; “Çevreyi kirletenler ve çevreye zarar verenler sebep oldukları kirlenme ve bozulmadan doğan zararlardan dolayı kusur şartı aranmaksızın sorumludurlar”. Bu maddeye göre, kirletenin sorumluluğunun doğumu için kusur unsuru aranmadığından, Türk Hukukunda haksız fiili sorumluluğunun kurucu unsuru olan kusur unsurunun varlığına gerek görülmemesi, sorumluluğun Borçlar Kanunu’nda ve özel kanunlarda düzenlenmiş olan istisnai sorumluluk türlerinden olduğunu ortaya koymaktadır. Kirleten, kirlenmenin önlenmesi için alınması gerekli tüm tedbirleri alsa da sorumlu olacaktır (Ertaş, 1989: 163; Gökyayla, 1999: 289). Ancak bu durum zarar görenin diğer sorumluluk türlerine dayanmasına engel değildir. Zarar gören hangi sorumluluk sebebinin kendi lehine görüyorsa ona dayanabileceği Yargıtay kararıyla da ortaya konmuştur.²⁹

Sonuç

Çevre hukukunun kendine özgü ilke ve kuralları bulunduğu, farklı hukuk dallarından etkilendiği ve insan hakları alanındaki ilerlemelerin de bu alanı geliştirdiği ve zenginleştirdiği görülmektedir. İnsan haklarındaki bu ilerlemenin en önemli göstergelerinden birisi “çevre hakkının” kabulü ile önem ve etkisinin ulusal ve uluslararası alanda ortaya çıkmasıdır. Sağlıklı bir çevreye sahip olma hakkı, ilk kez düzenlendiği 1972 Stockholm Bildirgesinden itibaren gittikçe artan oranda gelişmiştir. 1982 Anayasası’nın ‘Temel Haklar ve Ödevler’ başlıklı İkinci Kısmının, ‘Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler’ başlıklı Üçüncü Bölümünde 56 maddede düzenlenen “çevre hakkı”- bireylere, talep etme (isteme) hakkı verirken, devlete de mali yeterlilikleri ölçüsünde yerine getirebilecekleri pozitif yükümlülükler öngörmektedir.

Sağlıklı bir çevrede yaşama hakkı, öngördüğü ‘pozitif yükümlülükler’ ile devletlerin koruyucu tedbirler almasını, bu tedbirlerin izlenmesi ve denetlenmesini, böylece bireyler için yaşamsal bir hak olan çevre hakkının sağlanmasını gerekli kılmaktadır. Bu çerçevede, insan haklarını hayata geçirebilmek için devlet, bu hakları tanıması, koruması ve bazen karışmamak şeklinde negatif tutum sergilemek, bazen de olumlu bir edimle müdahale ederek uygulanmasını sağlamak zorundadır. Sosyal devlet olduğunu iddia eden bir devlette idare, halkın gereksinimlerine göre şekillenen bir idare olarak, özellikle sosyal ve ekonomik alanlarda etkinliklerini arttırmak zorundadır. Yukarıdaki açıklamalardan da görülmektedir ki, çevrenin korunması, çevre kirliliğinin ve bozulmasının önlenmesi konusunda idarenin mevzuattan kaynaklanan pek çok görevi

²⁹ Yargıtay 4. Hukuk Dairesinin 09.02.1988 tarih ve E.1988/10677, K.1988/1297 sayılı kararı.

bulunmaktadır. İdare, yasalarla kendisine verilen bu etkinliklerini (görevlerini) yerine getirirken bazı zararlar verebilir. Hukuk devleti ilkesi gereğince idare sebep olduğu bu zararlardan dolayı sorumludur. Diğer taraftan, tüm canlıların yaşamı için önemli olan bu görevlerin yerine getirilmemesi durumunda, idarenin sorumluluğuna gidilerek zararın tazmin edilmesi hususlarında henüz yeterli yargısal içtihat bulunmadığı da bilinmektedir. Çevre hakkının tanınması ve halkın bilinçlenmesi ile birlikte idareyi zorlayıcı yeni talep ve başvuruların olacağı, idarenin sorumluluğuna hükmeden yargı kararlarının artacağı konusunda inancımız henüz yitirilmemiştir.

Söz konusu görevleri yerine getirmek üzere idarenin elinde bulunan en önemli yönetim araçlarından birisi olan “denetim ve yaptırım uygulama yetkisinin” yerinde ve zamanında kullanılması, sorumlu bir idarenin yerine getirmek zorunda olduğu en etkili yönetim aracıdır Zira, idarenin en önemli görevi, denetim yoluyla ilgili mevzuata uyulup uyulmadığının tespit edilmesi, uymayan tesislere de yaptırım uygulanması gerekir. Yaptırım uygulaması için denetim sisteminin etkin şekilde çalıştırılması gerektiği açıktır. Dolayısıyla belirtilmelidir ki, idare çevreyi koruyucu yasal ve idari düzenlemeleri yürürlüğe koyduktan sonra bunların ne ölçüde uygulanıp uygulanmadığını denetlemek ve uygulamada ortaya çıkan sorunları tespit ederek buna yönelik yaptırımları uygulamak zorundadır.

Kaynakça

- Akandji Kombe ve Jean François (2008), Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Kapsamında Pozitif Yükümlülükler, İnsan Hakları El Kitapları Serisi No:7, (Belçika).
- Akıncı, Müslüm (2017), Danıştay Kararları Işığında İdarenin Gözetim ve Denetim Görevi, (İstanbul: Legal Yayıncılık).
- Akıncı, Müslüm, Ocak, Kasım (2021), “Marmara Denizi Kirliliğinin Hukuki Boyutu: Yönetim-Denetim-Yaptırım”, *Legal Hukuk Dergisi*, 19 (223), s. 2945-2986.
- Alıca, Süheyla (2011), “Çevre Denetiminde İdarenin Sorumluluğu”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 15 (4), s. 87-120.
- Alıca, Süheyla Suzan Gökalp (2021), “Avrupa Birliği Çevresel Sorumluluk Direktifi ve Türkiye’de Uygulanması”, *Türk Çevre Hukuku ve Politikaları Dünden Bugüne ve Geleceğe*, Z. Savaşan ve H. Üney (Ed.), (Ankara: Seçkin Yayınevi), s. 133-162.

- Almanya Federal Anayasa Mahkemesi'nin Kararı, *BVerfG*, Order of the First Senate of 24 March 2021 - 1 BvR 2656/18.
- Aykın, Yunus, “Danıştay Kararlarında Hizmet Kusuru- Kişisel Kusur Ayrımı”, *Sorumluluk ve Tazminat Hukuku Sempozyumu*, 28-29 Mayıs 2009, Ankara, s. 529-536.
- Boyd, David (2019), Chapter 2: The Right to a Healthy and Sustainable Environment, Aguila, Y. ve Viñuales, J.E. (Ed.), *A Global Pact for the Environment-Legal Foundations*. (UK: University of Cambridge)
- Duran, Lütfi (1974), *Türkiye İdaresinin Sorumluluğu*, (Ankara: TODAİE).
- Dünya Sağlık Örgütü (WHO) Raporu, Preventing Disease Through Healthy Environments, 13 Eylül 2018, file:///C:/Users/LENOVO/Downloads/9789241565196_eng.pdf
- Ertaş, Şeref (2012), *Çevre Hukuku ve Hayvan Hakları Hukuku*, (İzmir: İleri Kültür Merkezi).
- European Court of Auditors (2021), Special Report The Polluter Pays Principle: Inconsistent application across EU environmental policies and actions, s. 3-5. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_12/SR_polluter_pays_principle_EN.pdf (Erişim tarihi 19.10.2022).
- Gökyayla, K. Emre (1999), “2872 Sayılı Çevre Kanunu’na Göre Kirletenin Hukuki Sorumluluğu”, *Prof. Dr. Selahattin Sulhi Tekinay’ın Hatırasına Armağan*, (İstanbul: İstanbul Üniversitesi Marmara Hukuk Fakültesi).
- Güdük, Zeynep (2017), “Türk Mevzuatında Çevreyi Kirletenin Hukuki Sorumluluğu” *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, Sayı 130, s. 187-224.
- IUCN, The Right to a Healthy Environment, Story 29 Ekim 2021. <https://www.iucn.org/news/world-commission-environmental-law/202110/right-a-healthy-environment> (erişim tarihi 09.11.2022).
- Knox, John H. ve David R. Boyd; Report of the Special Rapporteur on the Issue of Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment, 19 July 2018, s.11, (SSRN-id3287944.pdf).
- Metin, Yüksel, “Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin Yaşamın ve Sağlığın Korunması ile İlgili Olarak Taraf Devletlere Yüklediği Pozitif Yükümlülükler”, *Uluslararası İlişkiler*, Cilt 7, Sayı 27 (Güz 2010), s. 111-132.
- Özbudun, Ergun, *Türk Anayasa Hukuku*, 12. Baskı, Ankara 2011.
- Report of the United Nations Conference On Environment And Development

(Rio de Janeiro, 3-14 June 1992).

Ulusoy, Ali D., Türk İdare Hukuku, Gözden Geçirilmiş 5. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara 2022.

United Nations Environment Programme, Stockholm Declaration, (Adopted by the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, 16 June 1972.

U.N. General Assembly Resolutions 2994/XXVII, 2995/UVII and 2996/XXII of 15 December 1972), <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/29567/ELGP1StockD.pdf> (erişim tarihi 29.10.2022).

Urgenda Vakfı Tarafından Hollanda Devletine Karşı Açılan İklim Davasında Hollanda Yüksek Mahkemesi Tarafından 20 Aralık 2019 Tarihinde Verilen Karar.

Uzun, Suat (2010), 1982 Anayasasına Göre Sosyal Devlet İlkesi, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Vašák, Karel (1977), "Human Rights: A Thirty-year Struggle: The Sustained efforts to give force of law to the Universal Declaration of Human Rights", *UNESCO Courier*, 11, s. 29–32.

Yargı Kararları:

AİHM'nin (Section I) 18 Haziran 2002 tarihli kararı. <http://www.echr.coe.int>
Anayasa Mahkemesi K. 15.01.2009 tarih ve E.2006/99, K. 2009/9. RG. 08.07.2009 tarih ve 27282 sayı.

Anayasa Mahkemesi K.24.05.2012 tarih ve E.2011/110, K. 2012/79. RG. 21.07.2012 tarih ve 28360 sayı.

Anayasa Mahkemesi Kararı, E.1985/11, K.1986/29 12.11.1986 Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi, 1987, S.22, s.433 vd.

Anayasa Mahkemesi Kararı 29.11.2012 tarih ve E. 2011/106, K. 2012/192; RG 02.04.2013 tarih ve 28606 (mükerrer) sayı.

Anayasa Mahkemesi'nin, Mehmet Kurt Başvurusu, Başvuru No: 2013/2552, 25.02.2016, 20.05.2016 tarih ve 29717 sayılı Resmi Gazete.

Yargıtay 4. Hukuk Dairesinin 16.02.1993 tarih ve E.1993/7876, K. 1994/5878 sayılı kararı, Ankara Barosu Dergisi 1994/4, s.622 vd.

Yargıtay 4.HD'nin 04.06.1985, E.4060, K.5630 sayılı kararı ve. 4. HD: 04.12.2008, E. 2008/2143; K.2008/15114.

Danıştay 8. Dairesinin. 03.07. 1962 tarih ve E.1961/3207, K.1962/3280 sayılı kararı.

Danıştay 8. Dairesinin 28.06.1990 tarih ve E.1990/981, K.1990/812 sayılı kararı.

Danıştay 8. Dairesinin 21.04.1998 tarih ve E.1996/2559, K.1998/1341 sayılı kararı.

Danıştay 6. Dairesinin 31.03.2004 tarih ve E.2002/6748, K.2004/1834 sayılı kararı.

Edirne İdare Mahkemesinin. 06.06.2002 tarih ve E.2001/1078, K.2002/286 sayılı kararı.

İstanbul 5. İdare Mahkemesinin 30.11.1995 tarih ve E.1993/1610, K.1995/1446 sayılı kararı.

Araştırma Makalesi:

HESAP VERME SORUMLULUĞU BAĞLAMINDA PERFORMANS DENETİMİ RAPORLARININ KAMU YÖNETİMİNE ETKİSİ*

Şeyma EŞKİ ÇAYLAK**

Öz

Sayıştay performans denetimi raporları hesap verebilirlik mekanizmasına katkı sağlayan önemli araçlardan biridir. Raporların bu mekanizmaya katkısının artırılabilmesi denetim uygulamasının Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı (The International Organization of Supreme Audit Institutions / INTOSAI) Performans Denetimi Uygulama Rehberiyle (PDUR) uyumlu bir şekilde düzenlenmesi ile doğrudan ilişkilidir. Türkiye’de Sayıştay performans denetiminin uluslararası standart ve uygulamalarla uyumlu bir şekilde gerçekleştirildiği dönem 1996-2010 dönemidir. Bu bağlamda çalışmanın konusu 1996-2010 dönemi Sayıştay performans denetiminin kamu yönetimine etkisi ve performans hesap verme sorumluluğuna katkısıdır. Çalışma, hesap verme sorumluluğuna katkısı bağlamında performans denetimi raporlarının kamu yönetimine etkilerini tespit etme ve tartışmaya açma amacı taşımaktadır. Bu kapsamda öncelikle, idarenin hesap verme

* Bu makale Prof. Dr. Barış ÖVGÜN danışmanlığında hazırlanan, *Devlette Performans Denetimi Uygulaması ve Dönüşümü: 1996-2010 Sayıştay Deneyimi* (Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2022) adlı yayınlanmamış doktora tezinden üretilmiştir.

** Dr. Araştırma Görevlisi, Muş Alparslan Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, s.eski@alparslan.edu.tr, ORCID No: 0000-0001-7564-2815.

DOI: 10.56524/msydergi.1203238

Makale gönderim tarihi: 12 Kasım 2022

Makale kabul tarihi: 15 Aralık 2022

sorumluluğunun ne olduğu ve tarihsel süreci genel olarak ele alınmaktadır. Sonrasında, çalışmanın odağında yer alan performans hesap verme sorumluluğu ve denetimi arasındaki ilişki incelenmekte ve bu ilişki bağlamında performans denetimi raporlarının kamu yönetimine etkileri ilgili mevzuat ve rapor incelemesi, raporlara yönelik denetlenen kurumlardan, parlamentodan ve medyadan gelen ilgi, eleştiri ve tepkiler üzerinden tartışılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Hesap Verebilirlik, Sorumluluk, Performans Hesap Verme Sorumluluğu, Performans Denetimi

THE EFFECT OF PERFORMANCE AUDIT REPORTS ON ADMINISTRATION IN THE CONTEXT OF ACCOUNTABILITY

Abstract

Audit court performance reports are one of the important tools that contribute to the accountability mechanism. Increasing the contribution of the reports to the accountability mechanism is directly related to the regulation of the audit practice by the INTOSAI Performance Audit Practice Guide (PAPG). The period in which the performance audit of the Court of Accounts in Turkey was carried out by international standards and practices is the period of 1996-2010. In this context, the scope of the study is the effect of the performance audit of the Court of Accounts for the period 1996-2010 on public administration and its contribution to performance accountability. The study aims to identify and discuss the effects of performance audit reports on public administration in the context of their contribution to accountability. In doing so, first of all, the accountability of the administration will be clarified, and its historical process will be discussed in general. Then, the relationship between performance accountability and audit, which is the focus of the study, will be examined. In the context of this relationship, the effects of performance audit reports on public administration will be discussed according to the following situations; (1) the relevant legislation and report review, and (2) the interest, criticism, and reactions from the audited institutions, parliament, and the media to the reports.

Keywords: Accountability, Responsibility, Performance Accountability, Performance Auditing

Giriş

Çalışmanın temel kavramlarından olan denetim ve hesap verme sorumluluğu yakın ilişkili kavramlardır. Alanyazında bu kavram çeşitlerinin adlandırmasına ilişkin kullanım hataları bulunmaktadır. Çalışmada odaklanılan performans denetimi ve performans hesap verme sorumluluğu bağlamında bu ilişkinin doğru değerlendirilebilmesi bakımından her iki kavrama ilişkin sınıflandırmanın nasıl ele alındığı önem taşımaktadır. Bununla birlikte çalışmada sıkça kullanılan performans denetimi, hesap verebilirlik ve performans kavramlarının hangi kapsamda ve nasıl ele alındığının çalışmanın başında belirtilmesinde yarar görülmektedir.

Denetim ve hesap verebilirlik amacına, uygulama alanlarına, kapsamına ve konusuna göre çeşitli şekillerde sınıflandırılmaktadır. Denetim açısından bu sınıflandırma genel olarak kurumsal yapı bakımından yüksek denetim, dış denetim ve iç denetim şeklinde; denetimin niteliği bakımından ise düzenlilik denetimi (mali denetim ve uygunluk denetiminden oluşur) ve performans denetimi şeklinde yapılmaktadır. Hesap verebilirlik açısından ise “kime karşı hesap verme (hesap verilen makamlar)” ve “niçin hesap verme (konusu)” sorularına göre sınıflandırma yapılmaktadır. Hesap verilen makamlara göre sınıflandırma “siyasi makamlara karşı hesap verebilirlik”, “yönetmelik makamlara karşı hesap verebilirlik”, “yargı organlarına hesap verebilirlik”, “Sayıştay’a karşı hesap verebilirlik”, “toplumsal hesap verebilirlik”, “ombudsman hesap verebilirlik” ve “etik hesap verebilirlik” şeklindedir. Konusuna göre hesap verebilirlik ise “yönetmelik hesap verme”, “mali hesap verme” ve “performans hesap verme” şeklinde sınıflandırılmaktadır (Eryılmaz, 2020: 369-370). Ancak, belirtmelidir ki, bu sınıflandırmada “siyasi hesap verebilirlik ve yönetmelik hesap verebilirlik” dışındaki adlandırmalar hatalıdır. Çünkü hesap verme sorumluluğu en basit tanımıyla “kendisine kaynak ve yetki devredilenlerin, bu kaynak ve yetkiyi nasıl kullandıklarını açıklama sorumluluğu” olarak ifade edilmektedir. Bu bağlamda Sayıştay ve yargı organları “kaynak ve yetki devreden” kurumlar değildir. Kaynak ve yetkinin asıl sahibi vatandaşlardır. Demokratik parlamenter rejimlerde vatandaş seçimler ile parlamentoya, siyasetçiye vergi toplama, kamu harcaması yapma, kural koyma yetkisi verir; siyasetçi de vatandaşa bu yetki ve kaynakları nasıl kullandığını yine seçimler, raporlar, açıklamalar gibi yöntemlerle açıklar. Bu ilişki siyasi hesap verme

sorumluluğudur. Parlamento vatandaştan aldığı bu yetkiyi yürütme organına, hükümete devreder, hükümet ise parlamentoya karşı bakanlık faaliyet raporları kesin hesapları, çeşitli parlamento denetimi araçlarıyla parlamentonun kendisine devrettiği kaynak ve yetkiyi nasıl kullandığını açıklar. Bu, siyasi hesap verme sorumluluğudur. Hükümet ve bakanlar da bürokrasiye aynı şekilde yetki devreder. Bürokrasinin hem bakanlara hem de gerektiğinde parlamentoya karşı açıklama-raporlama sorumluluğu vardır. Bu ise yönetsel hesap verme sorumluluğudur. Bu ilişki bürokrasi içerisinde kaynak ve yetki kullanımı devri olan her aşamada devam eder. Ancak, ne Sayıştay ne yargı organları hesap verme mekanizmaları içerisinde yer almaz. Çünkü hiçbir kuruma ne kaynak ne de yetki kullanımı konusunda bir devir yapamazlar. (Sadece diğer tüm kamu kurumları gibi kendi görevlerini yapabilmek için kamu kaynağı kullanırlar ve buna ilişkin olarak kesin hesapları ve faaliyet raporları aracılığıyla, kaynağı kendilerine tahsis eden vatandaş temsilcilerine (parlamento) karşı olan hesap verme sorumluluklarını yerine getirirler. Kısaca, siyasi ve yönetsel hesap verme sorumluluğu dışındaki adlandırmalar yani “Sayıştay’a karşı hesap verebilirlik” ve “yargı organlarına karşı hesap verebilirlik” gibi ifadeler kafa karışıklığına neden olabilecek hatalı kullanımlardır. Sayıştay, parlamentoya yaptığı raporlamalar ve bu raporları kamuoyuna açıklamak suretiyle yukarıda belirtilen hesap verme ilişkilerinin güçlenmesine, daha sağlıklı bir zeminde gerçekleşmesine katkı sağlamaktadır.¹ Belirtilmesi gereken diğer bir konu ise yönetsel hesap verme ve performans hesap verme sorumluluğunun eş anlamlı olduğu; bu açıdan konusuna göre hesap verebilirliğin üçlü sınıflandırma yerine mali ve performans/yönetsel hesap verme sorumluluğu olarak ikiye

¹ Sayıştay’ın bu rolüne karşılık “Sayıştay’a karşı hesap verebilirlik” şeklindeki adlandırmanın/sınıflandırmanın nedeninin, denetlenmek üzere kurumların Sayıştay’a hesaplarını vermek, işlemlerini, faaliyetlerini açıklamakla ilgili yasal yükümlülüklerin olmasından, mevzuatta da “Sayıştay’a karşı hesap vermekle yükümlüdürler...” türünden ifadelerin yer almasından kaynaklandığı düşünülmektedir. Oysa, bu sorumlulukların, hesap verme sorumluluğu (*accountability*) ile ilgili bulunmamaktadır. İdarelerin vatandaşın hakkını ihlal eden hukuk dışı işlemlerini yargılamaya yoluyla denetleyen mahkemeler de benzer şekilde parlamentonun çıkardığı yasalara uygun hareket etme durumunda olan mercilerin bu sorumluluklarını yerine getirmeleri konusunda uzman kuruluşlar olarak (Sayıştay gibi) katkı verirler. Ama hesap verme ilişkisine katkı vermek ve hesap verme ilişkisinin tarafı olmak karıştırılmamalıdır.

ayrıldığıdır. Diğer bir ifadeyle konusuna göre hesap verebilirlik “mali hesap verme” ve “performans/yönetimsel hesap verme” şeklinde sınıflandırılır. Bu çalışma, denetimin kurumsal yapısı bakımından Yüksek Denetime (Sayıştay denetimi), niteliği bakımından ise performans denetimine, kısaca Sayıştay performans denetimine; hesap verebilirliğin konusu bakımından ise performans/yönetimsel hesap verme sorumluluğuna odaklıdır.

Bu çalışma kapsamında belirtilmesi gereken diğer bir konu, performans kavramının özellikle performans yönetimi kapsamında ve “iş başarımları; belli bir hedefe ulaşmak için önceden belirlenmiş bir faaliyetin sonucunda ortaya çıkan sayısal olarak ve kalite açısından betimleyen bir kavram; etkin olabilmek, hizmet edilen kuruma katkıda bulunmak (Drucker, 2009:396)” anlamlarıyla personel sistemine özgülümlenmiş bir kavram olduğudur. Oysa performans, “hizmette etkililik, verimlilik ve tutumluluk (Kubalı, 1999:28); kamu idarelerince belirlenen hedef ve göstergelere ulaşma seviyesi (6085 Sayılı Kanun Md. 2/2010)” anlamlarıyla denetim alanında da önemli kavramlarından biridir. Bu açıdan çalışmada kullanılan performans kavramı, ne personel sistemine özgülümlenen bireysel performansa ne de iç kontrol sistemine özgülümlenen kurumsal performansa karşılık gelmektedir. Performans kavramının karşılığı, Sayıştay denetim alanına özgü kamu kaynaklarının verimli, etkili ve tutumlu kullanılıp kullanılmadığının incelenmesine dayanan ve yasal yetki çerçevesinde kamu faaliyetlerinin tümünün performansına odaklı olan devlette performans denetimidir. Benzer şekilde hesap verebilirlik kavramı da personel yönetimi, maliye, kamu yönetimi gibi çeşitli alanlarda sıkça karşılaşılan ve kullanım alanına göre anlamı farklılaşmakla birlikte genel olarak “sorumluluk” kavramıyla eş anlamlı olarak kullanılan bir kavramdır. Bu çalışmada hesap verebilirlik, kamu yönetimi alanı kapsamında sorumluluk kavramının “defter tutma” şeklindeki geleneksel anlamının, kamu yönetiminde verimliliği ve etkililiği arttırmak amacıyla “iş başarımları/performans, güvenilirlik, adalet” gibi anlamları da içerecek şekilde kapsamının genişlemesiyle/yeniden tanımlanmasıyla gündeme gelen ve yaygınlık kazanan; geleneksel sorumluluk anlamından farklı, dönemsel olarak belirli bir anlam ve içeriğe sahip bir kavram olarak ele alınmaktadır.

Çalışmanın konusu, Türkiye’de 1996-2010 dönemi performans hesap verme sorumluluğu kapsamında performans denetimi raporlarının kamu yönetimine etkisidir. Bu dönem,

uluslararası standart ve uygulamalarla uyumlu bir şekilde gerçekleştirilen performans denetimi uygulamasının başladığı ve sonlandırıldığı tarihler olması nedeniyle seçilmiştir. 2010 sonrası dönemin kapsam dışı bırakılmasının nedeni bu dönemde gerçekleştirilen “performans denetimi” çalışmalarının, dış denetim kapsamından *performans bilgisinin denetimine*; iç denetim kapsamında ise *3E ile ilgili değerlendirme faaliyetlerine* karşılık gelmesidir. Daha açık belirtmek gerekirse, bu döneme ilişkin ilgili düzenlemelerde “performans denetimi” olarak ifade edilen, stratejik amaç ve hedeflerin, program ve faaliyetlerin, performans ölçü ve göstergelerinin tespiti, performans bilgisinin üretilmesi, önceden belirlenen amaç ve hedeflere göre elde edilen çıktı ve sonuçların değerlendirilmesi ve raporlanması sürecinin karşılığı olan performans ölçümüdür. Ancak, başta mevzuat düzeyinde olmak üzere ilgili diğer çalışmalarda bu ölçüm ve değerlendirme faaliyeti, performans denetimi olarak adlandırılmıştır. Bu bakımdan, uluslararası düzeyde kabul gören performans denetimi ve uygulamasıyla örtüşmeyen bu faaliyet ve adlandırmalar nedeniyle 2010 sonrası dönem kapsam dışı bırakılmış ve 1996-2010 dönemi performans denetimi inceleme kapsamına alınmıştır. Bu kapsamda çalışmada yanıtı aranan temel sorular şunlardır:

- Kavramsal ve tarihsel gelişim sürecinde performans denetimi ve performans hesap verme sorumluluğunun ortaya çıkış ve gelişim süreci paralellik göstermektedir. Bu sürecin temel dinamikleri nelerdir? Hangi kuramsal kaynaklardan beslenilmiş ya da etkilenilmiştir?
- Performans denetimi raporları, performans hesap verme sorumluluğunun gelişimine katkı sağlayan önemli bir araç olmakla birlikte aynı zamanda bu sorumluluğun yerine getirilip getirilmediğinin somut bir göstergesi niteliğindedir. Bu bağlamda performans denetimi ile performans hesap verme sorumluluğu arasında nasıl bir ilişki vardır? Bu ilişki bağlamında performans denetimi raporlarının kamu yönetimine etkisi nedir?

Çalışmanın temel soruları kapsamında bu çalışmanın amacı, performans hesap verme sorumluluğu ve denetimi arasındaki yakın ilişkiyi ortaya koymak, bu ilişkiden hareketle Türkiye’de performans denetimi raporlarının hesap verebilirlik anlayışına katkısını ve kamu yönetime etkisini tartışmaya açmaktır. Hesap verme sorumluluğu üzerine çok fazla çalışmaya rastlanılmakla birlikte hesap verebilirliğin bir biçimi olarak performans hesap

verme sorumluluğu bağlamında performans denetimi raporlarının kamu yönetimine etkisini konu alan ya da tartışan bir çalışmaya rastlanılmamıştır. Konunun daha önce araştırılmamış olması bu çalışmayı önemli ve özgün kılmaktadır. Bununla birlikte çalışmanın konusunun belli bir döneme (1996-2010) ait denetim uygulaması ve hesap verebilirlik biçimi olması ile temel soruların yanıtlanabilmesi bakımından bu çalışma, araştırma tipi (amacı) bakımından betimleyici ve açıklayıcı; odaklanılan zamana göre kesitsel; veri toplama teknikleri bakımından literatür taraması, doküman incelemesi ve içerik analizi gibi tekniklerin kullanıldığı nitel bir araştırmadır. Bu kapsamda çalışma üç alt başlıktan oluşmaktadır. “Hesap Verme Sorumluluğu” adlı birinci başlıkta kavramsal olarak hesap verme sorumluluğunun ne olduğuna ve tarihsel sürece genel olarak değinilmektedir. “Performans Denetimi ve Performans Hesap Verme Sorumluluğu İlişkisi” adlı ikinci başlıkta performans hesap verme sorumluluğu ve denetiminin dönemsel olarak aynı dinamiklerden beslenerek ortaya çıkıp geliştiği, aralarında amaç, araç, birbirini besleyen ve etkileyen şekilde yakın bir ilişki bulunduğu iddia edilmekte ve tartışılmaktadır. Son olarak “Performans Denetimi Raporlarının Etkisi” adını taşıyan üçüncü başlıkta ise performans denetiminin, hesap verebilirlik mekanizmasının gelişmesine ve yönetimin iyileştirilmesine katkı sağlayan önemli bir araç olduğu ileri sürülerek Türkiye’de 1996-2010 dönemi performans denetimi raporlarının kamu yönetimine hangi yönde ve nasıl etki ettiği ile bu etkinin sonuçları ortaya koyulmaktadır.

1. Hesap Verme Sorumluluğu

Hesap verme sorumluluğu/hesap verebilirlik (accountability) sözlükte “bir eylemden sorumlu olma durumu” ya da “bireylerin genellikle izledikleri veya korudukları alanlarda eylemlerini veya kararlarını gerekçelendirmeleri” şeklinde yer almaktadır (O’Regan, 2004: 3). Köken olarak *hesap* anlamına gelen “account” kelimesine eklenen *gerekli yetenek ve beceriye sahip olma* anlamına gelen “-ability” ekinden türetilen (Online Etimoloji Dictionary, 2022) hesap verebilirlik şeffaflık, eşitlik, demokrasi, verimlilik, yanıt verebilirlik, sorumluluk ve bütünlük gibi farklı kavramları kapsayan kavramsal bir şemsiye işlevi gören bir kavramdır. Kavramın en kısa tanımı “davranışı açıklama ve gerekçelendirme yükümlülüğü” şeklindedir (Bovens, 2007: 450). Bu anlamı ile Latince “saymak” anlamına gelen *computareden*

gelen sorumluluk terimi ile yakın ilişkili kullanılmaktadır. Sorumluluk, bir kişinin kendisine bırakılan mülklerin veya paranın “sayısını, hesabını” açıklayabilmesi, ortaya koyabilmesidir. Bu sorumluluğun yerine getirilmesinin bir aracı olarak kullanılan mali defterlerin veya bütçe kayıtlarının tutulması aynı zamanda hesap verebilirliğin bir biçimi olarak ele alınmaktadır. Bu açıdan kavram olarak hesap verebilirlik, geleneksel anlamda *sorumluluk* terimi ile ilişkilendirilmekte ve çoğu zaman hatalı olarak aynı anlamda kullanılmaktadır. Bu bağlamda “hesap verme” anlamında sorumluluk, siyasette ve yönetimde “*kamu otoritesindeki kişilerin kamu görevlisi olarak davranış ve eylemlerinde cevap vermek zorunda oldukları görevi belirtmek için tercih edilen teknik bir terim iken; hukuk alanında bir kişinin belli bir eylemde bulunarak (veya belli bir sözleşmeye girerek) yükümlülük altına girmesi ve bu nedenle bu eylemden kaynaklanan sonuçlardan sorumlu olması*” anlamında kullanılmaktadır (Britannica Sözlük, “accountability”). Bu açıdan hesap verebilirlik, kimsenin karşı çıkamayacağı önemli kavramlardan biri olarak görülmekte; kamu yetkililerinin yetkilerini kullanmada ve kamu parasını harcamada kamuya hesap vermeleri gerektiği konusunda hemfikir olunduğu belirtilmektedir (Bovens and Hard, 2005: 2).

Hesap verme sorumluluğunun tanımlanması ve geliştirilmesine yönelik çalışmaların Kanada orjinli olduğu ve ilk kez 1975 tarihli Kanada Ulusal Denetim Ofisi Raporunda (Wilson raporu olarak da anılmaktadır) “*tevcih edilen sorumluluğa cevap verme yükümlülüğü*” olarak tanımlandığı belirtilmektedir (Coşkun ve Karabeyli, 2008: 459). Diğer bir ifadeyle hesap verme sorumluluğu, bir dizi görevden sorumlu olan bir kişi ya da kurumun bu görevleri yerine getirmesiyle ilgili olarak takdir etme, değerlendirme konumunda olan bir makama hesap vermesidir.²

² Sayıştay denetimlerinde hesap verebilirliğin anlamı nedir ve bu denetimler hesap verme sorumluluğuna nasıl katkı sağlanmaktadır? sorusuna görüşme yapılan Sayıştay Uzman Denetçisi’nin yanıtı şu şekildedir: “Hesap verme sorumluluğunun yerine getirilip getirilmediğinin veya ne ölçüde yerine getirildiğinin ve verilen hesabın niteliği, başka bir ifadeyle başarımlı düzeyinin takdiri hesabın verildiği mercilere aittir. Ancak bu mali, cezai nitelikte değildir. Çünkü hesap verme sorumluluğu başarımlı düzeyini sergilemek için yapılan açıklama ve raporlamalardır. Müeyyidesi takdir edilme ya da edilmeme, en fazla görevden alma şeklinde olabilir. Kişilere, kurumlara yeterince başarılı bulunmadığı için mali ya da cezai bir müeyyide uygulanmamaktadır. Hesap verme sistemi dahilinde spesifik olarak devlet malvarlığında eksilmeye yol açan mevzuata aykırı işlemler ya da Ceza

Kavramın yaygınlık kazanmaya başlaması yönetim ve Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) anlayışlarının etkisiyle 1980 sonrası döneme denk gelmektedir. Hesap verebilirliğin belli bir kavram olarak kullanımı yakın tarihli³ olsa da gerek “davranışı açıklama ve gerekçelendirme yükümlülüğü” şeklindeki anlamı gerekse de “sorumluluk” kavramının bir biçimi olarak kullanılması dikkate alındığında kavramın kökenlerinin çok daha eski tarihlere dayandığı görülmektedir.

Hesap verebilirlik kelimesinin kökeninin Anglo-Sakson değil Anglo-Norman olduğunu belirten Bovens’e göre tarihsel ve anlamsal olarak hesap verebilirlik “defter tutma” anlamında muhasebe ile yakın ilişkilidir. Kavramın kökenleri, İngiltere’nin 1066 Norman fethinden sonraki yıllara denk gelen I. William’ın saltanatına kadar izlenebilmektedir. 1085’te William, vergilendirmenin yanında kraliyet yönetiminin temellerini oluşturmak amacı ile ülkesindeki tüm mülk sahiplerinin sahip oldukları şeylerin bir sayımının yapılmasını istemiş ve bu mülkler Domesday Books olarak adlandırılan kraliyet ajanları tarafından değerlendirilerek listelenmiştir. On ikinci yüzyılın başlarında bu

kanunu yönüyle suç teşkil eden eylem ve işlemler saptandı ise bunların hesap verme sorumluluğu ile bir ilgisi yoktur ve bunlar mali ve cezai sorumlulukların konusudur. Örneğin, yönetsel/performans hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesi çerçevesinde kamu kurumları faaliyet raporlarını parlamentoya sunarlar. Bu raporlama ile performans hesap verme sorumluluğunu yerine getirmiş olurlar. Raporlama/açıklama olarak yerine getirilen bu hesap verme sorumluluğunun ne denli tatminkar olduğunun takdiri hesap verme ilişkisinin diğer tarafı, yani yetki devri yapan makam/kişi/kuruluştur. Vatandaş yetki verdiği ve kendisine hesap verme konumunda olan siyasetçinin/parlamentonun icraatlarını, açıklamalarını yeterli bulmazsa eleştirir, seçimlerde oy vermeyerek cezalandırır ya da başarılı bulursa desteklemeye devam eder. Parlamento bakanın hesap verme sorumluluğu çerçevesindeki açıklama ve raporlamalarını tatminkar bulmaz ise, parlamento denetim mekanizmalarını harekete geçirebilir. Bürokratların hesap verme sorumluluğu düzeyi yeterli bulunmaz ise, kendilerine yetki devreden bakan tarafından eleştirilebilir, görevden alınabilir.”

³ Hesap verebilirlik kavramının yakın tarihli olduğunu gösteren olgulardan biri, sözlüklerde ve ansiklopedilerde yakın zamana kadar (1980’ler) tarihsel olarak kavramın yokluğudur. Kavram, akademik hayatın uluslararasılaşması ve ortak dil olarak İngilizcenin egemenliğinin etkisiyle yönetim, kamu yönetimi reformu ve demokrasinin önemli bir aracı olması bağlamında yaygınlık kazanmış ve parlatılmıştır. <https://www.britannica.com/topic/micropolitics>, (15.10.2022).

sistem, merkezi denetim ve altı ayda bir hesap verme yoluyla yönetilen merkezi bir krallığa dönüşmüştür. Yirminci yüzyılın sonların itibaren ise özellikle Anglo Sakson dünyası, kamu yönetimindeki geleneksel defter tutma işlevinin çok daha geniş bir kamusal hesap verebilirlik biçimine dönüşmesine tanık olmuştur. Mali muhasebe sisteminden kamuya hesap verme sorumluluğuna geçiş yönündeki bu dönüşüm, Birleşik Krallık'ta Thatcher Hükümeti tarafından benimsenen Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) ve ABD'de Clinton-Gore İdaresi tarafından başlatılan “Hükümetin Yeniden Yapılandırılması” reformlarına paralel olarak gerçekleşmiştir. Bu bağlamda kamu yönetiminde etkililiği (effectiveness) ve verimliliği (efficiency) arttırmanın bir aracı olarak kullanılan hesap verebilirlik kavramı, YKİ ve yönetim anlayışının simgesi haline gelmiştir. Bununla birlikte hesap verebilirliğin “defter tutma, sayma, sayım” gibi anlamlarıyla muhasebe kökenlerinden ayrılarak “güvenilirlik, sadakat, adalet” gibi anlamlarda kullanılmaya başlanması aşamasında “hesap verebilirlik (accountability)” ve “sorumluluk (responsibility)” arasında anlamsal ayırım dikkate alınmadan kavramlar eş anlamlı olarak kullanılmıştır (Bovens, 2007: 449). Bu kullanımda *hesap verebilirlik*, daha geniş kapsama sahip *sorumluluk* kavramına atıfta bulunularak açıklanmaktadır. *Sorumluluk* hareket etme özgürlüğü, övgü veya suçlama sorumluluğu ve sorumlu kişinin uygun davranışı dahil olmak üzere bir takım çağrışımlara sahip bir kavramdır. Ayrıca, belirli görevlerin veya “sorumlulukların” yerine getirilmesinin emanet edildiği kişiler (veya grup) arasındaki bir ilişkiyi ima edebilmektedir. Bir kişinin diğerine karşı sorumlu olduğu bu tür ilişkiler, yalnızca hükümette değil aynı zamanda özel işletmelerde, şirketlerde, okullarda, hastanelerde, orduda ve kilise gibi tüm örgütsel hiyerarşilerde bulunmaktadır. İlişkisel sorumluluğun bu yönü, yani bir kişinin diğerine karşı sorumluluğu hesap verebilirlik olarak da adlandırılmaktadır (Mulgan, 1997: 26). Bu bağlamda hesap verebilirlik ve sorumluluk kavramlarının eş anlamlı kullanımı söz konusudur. Her iki kavramın İngilizce karşılıkları ve belli bir tarihsel döneme denk gelen anlamları göz önüne alındığında kavramları eş anlamlı olarak değil yakın ilişkili kavramlar olarak değerlendirmek daha doğru olacaktır. Çünkü hesap verebilirlik karar ya da eylem için suçlamayı ya da övgüyü kabul edebilecek birinin olmasını gerektirirken; sorumluluk, hiyerarşi içinde başka yönlerde doğru işlem yapabilmeye işaret etmektedir. Altında çalışan ast memurları olan herkes, astlarının yaptıklarından dolayı sorumlu olsa dahi bu durum, üstün zorunlu

bir şekilde astlarının yaptığı hata için hesap vermesi gerektiği anlamına gelmeyebilir (Hughes, 2014: 341).

Anlaşılacağı üzere hesap verme sorumluluğu ile sorumluluk birbirlerine yakın ve ilişkili kavramlar olmakla birlikte eş anlamlı değildir. Sorumluluk, yapılması gereken işin hesabının verilmesidir. Sorumlulukların adlandırılması ve sınıflandırılması yaptırımlarla yakından ilgilidir. Siyasi sorumluluk siyasi yaptırımlarla, disiplin sorumluluğu idari/disipliner yaptırımlarla, cezai sorumluluk cezai yaptırımlarla, mali sorumluluk mali yaptırımlarla, performans/yönetimsel sorumluluk ise takdire ilişkin yaptırımlarla karşılanır (Bayar, 2008:13). Başka bir ifadeyle mevzuata aykırı iş ve işlemler ilgisine göre yargısal/cezai/disiplin yaptırımlarıyla karşılık bulabilmekte iken, yönetime, performansa, siyasi başarımlara ilişkin olumsuzluklar görevlendirmeyi/atamayı/seçimi yapanın, yani kaynak kullanma yetkisini devredenin takdirini ilgilendirmektedir. Bu bağlamda sorumluluğun üst ve kapsayıcı bir kavram olduğu, hesap verme sorumluluğunun da bir sorumluluk biçimi olduğu söylenebilir.

Türkiye’de ise “hesap verme sorumluluğu” kamu mali yönetimi gündemine kavramsal düzeyde 5018 sayılı Kanun’la girmiştir. Kanunun 10’ncü maddesinde Bakanlar’ın Cumhurbaşkanı’na ve kamuoyuna karşı hesap verme sorumlulukları; 11’inci maddede ise üst yöneticilerin Bakan’a; mahalli idarelerde ise meclislerine karşı hesap verme sorumlulukları düzenlenmiştir. “Faaliyet raporları” ve “Kesin hesap Kanununu” düzenleyen 41 ve 42’nci maddeleri de üst düzey yöneticilerin ve bakanların Türkiye Büyük Millet Meclisine, Cumhurbaşkanı’na ve kamuoyuna hesap verme sorumluluklarını yerine getirme araçlarını göstermektedir (5018 sayılı Kanun; Md. 10, Md. 11, Md. 41, Md. 42). Ancak, hesap verme sorumluluğunun tanımının yapıldığı 8’nci maddesinde hukuki, mali sorumlulukları çağrıştıran kavramların yer alması anlaşılma ve uygulamada duraksamalara yol açma potansiyeli taşımaktadır.

“Hesap verme sorumluluğu” başlıklı söz konusu maddede *“Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır (5018 sayılı*

Kanun, Md. 8)” şeklinde yer almıştır. Hesap verme sorumluluğunu tanımlayan maddede “hukuka uygun davranma” ve “kötüye kullanım” gibi mali, hukuki sonuçları olan ifadelerin yer alması, hesap verme sorumluluğu kültürünün yeterince özümsemediği koşullarda yanlış anlamalara yol açabilecek niteliktedir. Özünde iş ve işlemlerin hukuka uygun olarak yürütülmesine, kötüye kullanımlara yol açılmamasına, kaynakların verimli, tutumlu, etkin kullanılmasına ilişkin iç kontrol önlemleri geliştirmenin kurum yönetimlerin temel sorumluluğu olduğu şüphesizdir ve madde bu şekilde anlaşılmalıdır. Tanımlama bu doğru yaklaşımla, yönetsel faaliyetleri, sorumlulukları içermektedir ve bu sorumlulukların yerine getirilme düzeyi söz konusu yöneticileri seçen, atayan kişilerin olumlu/olumsuz takdirleri ile karşılanırlar. Mevzuata aykırı bir işlem ile Devlet malvarlığında eksilmeye neden olmak mali sorumluluğu gereği tazmin hükmüyle karşılaşabilirken, mevzuata uyumu güvence altına almaya yönelik yeterli iç kontrol uygulamaları geliştirmeyen üst yönetici kendisini atayan/seçen mercinin olumsuz takdiriyle karşılaşabilir. Çünkü uygun, yeterli iç kontrol sistemi oluşturmak bir “iyi yönetim” konusudur. Başarım düzeyine ilişkin açıklama/raporlama, hesap verilen/yetki devreden değerlendirmesiyle, takdiri/taltifiyle karşılık bulur. İyi yönetim sergileyememenin, iyi yönetici olmamanın müeyyidesi olumsuz takdirdir; mali, cezai müeyyide söz konusu değildir. Mali, cezai müeyyideler mutlaka bir mevzuata aykırı işlem/eylem karşılığıdır. “Hesap verme sorumluluğunu” tanımlayan maddenin mali, cezai yaptırımları çağrıştıran kavramları içermesi, “yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır” gibi sert bir tonlamayla tamamlanması, kamu mali yönetimi yazınına, mevzuatına yeni giren bu kavramın diğer sorumluluk biçimleriyle ayrıştırılarak özümsemesine, sorumluluk konusunun tüm unsurlarıyla doğru bir şekilde anlaşılmasına olumlu katkı vermemiştir.

Hesap verebilirlik, özetle, sorumluluk kavramının “defter tutma” şeklindeki geleneksel anlamının, kamu yönetiminde verimliliği ve etkililiği arttırmak amacıyla “iş başarımı/performans, güvenilirlik, adalet” gibi anlamları da içerecek şekilde kapsamının genişlemesiyle gündeme gelen ve yaygınlık kazanan; dönemsel olarak belirli bir anlam ve içeriğe sahip olan; çalışma alanlarına ve konusuna çeşitlilik gösteren bir kavramdır. Örneğin personel yönetiminde daha çok bireysel davranışlar ya da etik üzerinden açıklanan hesap verebilirlik, maliye alanında muhasebe sistemi ve mali denetim kapsamında, kamu yönetimi alanında ise “iyi

yönetimin” araçlarından/ilkelerinden biri olarak idarenin sorumluluğu, şeffaflığı, çevreye duyarlılığı bağlamında ele alınmaktadır. Konu bakımından ise hesap verebilirlik “performans\yönetimsel hesap verme ve mali hesap verme” biçimleriyle karşımıza çıkmaktadır. Diğer bir ifadeyle hesap verme sorumluluğu, kamu yönetiminin temel unsurlarından biri olan *geleneksel sorumluluk* kavramının YKİ anlayışı kapsamında geleneksel tanımla da bütünleştirilerek yeniden tanımlanmasıyla gündeme getirilen bir kavramdır. Hesap verebilirlik anlamında sorumluluğun geleneksel tanımı “kişinin kendisine verilen sorumluluğun karşılığını verme yükümlülüğü” şeklindedir. Bu tanım, çoğu zaman, biri görevi veren diğeri hesap vermek zorunda olan olmak üzere farklı ve eşit durumda olmayan iki partner bulunduğu anlamıyla yorumlanmaktadır. Ancak bu yorumun günümüz kamu yönetiminin “*sorumluluğun üst düzeydeki bir gruptan alt düzeydeki bir gruba verilmesi durumunu içermeyen alternatif yaklaşımların ortaya çıkışı; kamu yönetimi performans eksenli ve sonuç odaklı yönetim vurgusunun artması; hesap verebilirliğin temel bir özelliği olarak şeffaflığın önemi*” gibi bir takım gerçekliğini dikkate almadığı belirtilmektedir (Office of the Auditor General of Canada, 1999: 10). Bu gerçeklikler doğrultusunda hesap verme sorumluluğu, üzerinde uzlaşılan kriterler ışığında performansın sorumluluğunun üstlenilmesi ile açıklık ve saydamlık temelinde performansın kanıtlanmasına dayanan bir ilişki bağlamında bir işin başarısının ya da başarısızlığının (performansının) hesabını verme ihtiyacı olarak ele alınmaktadır. Bu anlam, Sayıştay denetimi bağlamında sorumluluğun mali hesap verme biçiminden farklı olarak performans hesap verme biçimine karşılık gelmektedir.

Hesap verme sorumluluğunun *kamu yönetimi alanındaki* anlamına ve Sayıştay denetimi bağlamında *performans hesap verme biçimine* odaklı olan bu çalışmada performans hesap verme sorumluluğunun ne olduğu, kavramın ortaya çıkışı ve yaygınlaşması sürecinin temel dinamikleri ile beslendiği kuramsal kaynaklar bir sonraki başlıkta tartışılmaktadır.

2. Performans Denetimi ve Performans Hesap Verme Sorumluluğu İlişkisi

Sayıştay denetimi bağlamında hesap verme sorumluluğunun “mali hesap verme sorumluluğu” ve “ performans hesap verme sorumluluğu” olmak üzere iki türü bulunmaktadır. Mali hesap

verme sorumluluğu, hükümetin gerçekleştirdiği faaliyetleri açıklama ve kamu fonlarının nasıl harcandığı hususunda kamuya cevap verme zorunluluğudur. Mali hesap verebilirlik anlayışıyla birlikte, zamanla, kamu fonlarının nasıl harcandığı kadar verimli, etkili ve tutumlu bir şekilde kullanılıp kullanılmadığının, hedeflerin başarılabar başarılmadığının raporlanması da önem kazanmış ve bu, performans hesap verme sorumluluğu olarak adlandırılmıştır. Hesap verme sorumluluğu sürecinde Sayıştay'ın rolü, vatandaşın parasının en iyi şekilde harcanmasına katkı sağlamak amacıyla, denetim alanına giren hesapların doğruluğunu, mevzuata uygunluğunu ve 3E ilkesi temelinde kamu faaliyetlerini değerlendirmek; parlamentoya bağımsız, güvenilir bilgiler sağlamak ve tavsiyelerde bulunmaktır. Bu bağlamda Sayıştaylar, mali denetimler sonuçlarına ilişkin raporlamaları ve uygunluk bildirimleriyle mali hesap verme sorumluluğunun, performans denetimleriyle de performans hesap verme sorumluluğunun geliştirilmesine katkıda bulunurlar (Coşkun ve Karabeyli, 2009: 460-469). Bunun yanında demokratik kurumların gelişmesi ve halkın daha eğitimli hale gelerek daha kaliteli hizmet beklentisinin artması hesap verebilirlik anlayışına da yansımıştır. Yükümlülüklerini yerine getiren ve yetkilerini devreden toplum, yetkilerin etkili, verimli ve tutumlu kullanılıp kullanılmadığı konusunda daha bilinçli davranmaya başlamış; bu doğrultuda geleneksel (mali) hesap verme sorumluluğunun kapsamı, hükümetin kullanımına sunulan yetki ve izinlerin etkili, verimli ve tutumlu kullanımından sorumlu tutulması yani performans denetimi yönünde genişlemiştir. Böylece hükümet yaptığı faaliyetlerin sonucuna ilişkin başarı ya da başarısızlığının hesabını vermekle yükümlü tutulmuş ve bu hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesinde en önemli katkı performans denetimleriyle sağlanmıştır. (Demirbaş, 2001: 58). Buradan hareketle kavramsal ve tarihsel gelişimi bakımından performans hesap verme sorumluluğunun ortaya çıkışının, gelişiminin ve yaygınlaşmasının temel dinamiklerini, performans denetimi ve bu denetim uygulamasının ortaya çıkışında etkili olan dönemsel koşullar üzerinden ortaya koymak mümkündür.

Genel özellikleri bakımından performans denetimi Parlatmentonun, yönetimlerin ve medyanın ilgi alanında veya gündeminde olan problemlerle ya da gelişmeye açık bir kamu faaliyetinin, esasında iyi yönetimin unsurları olan 3E, adalet, kalite, etik, çevre, risk yönetimi, bilgi sistemleri gibi ilkeler temelinde, kamu faaliyetlerinin daha iyi yönetilmesine katkı

vermek amacıyla, yönetimin başarıya ulaşması için yapılması gerekenlerde görülen yetersizliklere ve problemlere odaklanıldığı ve tespit edilen sorunların ve bu sorunların çözümüne ilişkin bulgu, sonuç ve tavsiyelerin raporlandığı bir denetim türüdür (Eşki Çaylak, 2022: 151). Performans denetiminin kapsamı ise şu şekildedir: Denetim amacı kamu faaliyetlerinin daha iyi yönetilmesine ve performans hesap verme sorumluluğunun güçlenmesine katkı sağlamak; inceleme alanı kamu faaliyetleri (bir kurumu, birkaç kurumu ya da tüm kurumları ilgilendiren) olan; zaman bakımından yıllık ve periyodik olmayan; denetim kriterleri her denetim konusu için farklı ve kurumların performans göstergelerinden bağımsız olarak denetim ekibince belirlenen; denetçi niteliği toplum bilimi, istatistik, hukuk bilimi gibi bilimler ve denetim konusunun gereğine göre değişik disiplinlerden uzmanlık gerektiren; denetim rehberlerinin niteliği bakımından, performans denetimlerinin daha çok yaratıcılığa olanak tanınması ve sofistike niteliği nedeniyle genel çizgileri, ilkeleri açıklasa da, özellikle deneyimsiz denetçi için yol gösterici bir nitelik taşımayan; kamu yönetimine katkısı, kamu faaliyetlerinin daha iyi yönetilmesine destek sağlamak olan bir denetim biçimidir” (Eşki Çaylak, 2022: 1-2).

Performans denetiminin ortaya çıkışına ilişkin farklı görüşler⁴ bulunmakla birlikte fikri temelleri ABD menşeli olmak üzere 1940’lı yıllara dayandırılmaktadır. Performans denetiminin doğuşunun 1940’lı yıllara ve ABD’ye özgülmesinin nedeni, denetimin işlevlerinin ve kapsamının genişlemesi ve bu kapsamdaki çalışmaların GAO (U.S. Government Accountability Office-ABD Sayıştay’ı) tarafından yürütülmesidir. Bu bağlamda denetimin işlevlerinin ve kapsamının neden, nasıl genişlediği sorularının yanıtı önem taşımaktadır. 1940’lı yılların dönemsel koşulları bu konuda yol gösterici niteliktedir. Öncelikle 1929 ekonomik krizinin aşılması yönünde liberal devlet anlayışı yerine geçilen sosyal/refah devleti anlayışının İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde hakim anlayış olması ve bu savaşın dünya ekonomileri üzerindeki olumsuz etkisini gidermek için hayata geçirilen Keynesyen ekonomi politikaları kamu harcamalarının artmasında önemli bir etken olmuştur. Artan kamu harcamalarına

⁴ Görüş farklılıklarına ilişkin ayrıntılı bilgi için bakınız: Şeyma Eşki Çaylak (2022), “Devlette Performans Denetimi Uygulaması ve Dönüşümü: 1996-2010 Sayıştay Deneyimi”, A.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi, Ankara.

karşılık kaynakların kıt olması, kıt kaynakların ve harcamaların yönetimi konusunu gündeme getirmiş ve bütçe sistemi üzerine tartışmalar ve çalışmalar başlamıştır. Bu çalışmalarla birlikte kamu kaynaklarının kullanımı ile ilgili hesap verme sorumluluğu ve beklentisi önemli hale gelmiştir. Daha açık ifade etmek gerekirse performans denetimi fikrinin doğuşunda, İkinci Dünya Savaşı'nın dünya ekonomileri üzerindeki etkisi, Keynesyen ekonomi politikaları ve sosyal/refah devleti uygulamaları ile kamu harcamalarının artması sonucu denetimin ve hesap verebilirlik anlayışının değişmesi ve kapsamının genişlemesi etkili olmuştur. Şöyle ki, İkinci Dünya Savaşı sonrası bozulan gelir dağılımının düzeltilmesi, fiyat istikrarının sağlanması yönünde Keynesyen politikalarının ve sosyal/refah devleti anlayışının etkisiyle devletin görev ve işlevlerinin artması, kamu harcamalarını da arttırmıştır. Devletin sağlık, eğitim, güvenlik hizmetlerinin yanında refah, işsizlik, yaşlılık, malullük gibi sosyal hizmetleri de sunmaya başlamasıyla artan kamu harcamalarına karşılık kaynakların kısıtlı olması, hizmet üretiminde ve kamu faaliyetlerinde kaynakların verimli, etkili ve tutumlu kullanılması konusunu ve bu konu kapsamında hesap verebilirliği öne çıkarmıştır. Parlamentolar, Sayıştaylardan kanunlara ve mali tablolara uygunluğun yanında verimsiz harcamaların da raporlanmasını talep etmiş; böylece geleneksel denetim kapsamından ayrı bir metodoloji geliştirmeksizin üretken olmayan kamu harcamaları raporlanmaya başlanmıştır. Bu raporlama faaliyetleri ise performans hesap verme sorumluluğunun bir aracı olan performans denetiminin pratikteki ilk örneklerini oluşturmuştur (Pollitt and Summa, 1999: 1). Anlaşılacağı üzere aralarında yakın bir amaç-araç ilişkisi bulunan performans hesap verme sorumluluğu ve performans denetimi kamu harcamalarındaki artış, kaynakların verimli, etkili ve ekonomik kullanımının öneminin artması, denetim ve hesap verme anlayışının kapsamının genişlemesi gibi aynı dönemsel koşullardan beslenerek ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda performans denetimi aracılığıyla geleneksel sorumluluk anlamının dışında hesap verebilirliğin bir biçimi olarak performans hesap verme sorumluluğu uygulamada somutluk kazanmaya başlamış ve performans denetiminin katkısı doğrultusunda gelişim göstermiştir.

Performans denetiminin gelişiminde, bu denetim metodolojisinin geliştirilmesi, yazılı hale getirilmesi ve yaygınlaşması konusunda INTOSAI başta olmak üzere Sayıştayların uluslararası örgütleri önemli rol oynamış ve performans hesap verebilirliğin gelişimine katkılarda

bulunmuşlardır. Bu süreçte hesap verebilirlik anlayışı ve performans denetimi kamu tercihi teorisinden (public choice) ve yeni kamu işletmeciliği (new public management) anlayışından beslenmiş ve etkilenmiştir.

Kamu tercihi teorisi, performans denetiminin ilk uygulama yıllarında beslendiği bir kuramdır. Kar elde etmek gibi ölçülebilir bir hedefin yokluğunda hükümetler, “kamu parasının neyi başarmayı amaçladığı, paranın karşılığının nasıl gösterilebileceği” sorularına yanıt aramışlardır. Bu sorunun yanıtı ise fayda-maliyet ile maliyet-etkinliği analizlerinin kullanıldığı kamu tercihi ile ortaya koyulmuştur (Bourn, 2007: 44). Kamu tercihi, piyasa dışı karar almanın ekonomik analizi veya basitçe iktisat biliminin kullandığı analiz tekniklerinin, araç ve metotların Siyaset Bilimi’ne uygulanması olarak tanımlanmaktadır (Mueller, 1984: 23). Bu analiz teknikleri, hizmet sunumunu optimize etmenin en iyi yolunda rasyonel seçimler yapabilmek, potansiyel faydalar ve ilgili maliyetleri değerlendirebilmek için kullanılmaktadır. Ekonomide olduğu gibi, kamu tercihinin temel davranışsal varsayımı, insanın bencil, rasyonel, fayda maksimize edici olduğudur. Buna göre ekonomide, bürokraside veya toplumda rol alan bütün aktörler kendi çıkarları peşinde koşarlar ve bunu rasyonel biçimde yaparlar. Bu bağlamda devlette görev alan bürokratlar kendi çıkarlarını en çok peşinde koşan bencil, çıkarıcı, hatta gerektiğinde fırsatçılığa, hileye ve etik dışı faaliyetlere başvuran aktörlerdir. Bu nedenle, devlet mümkün olduğunca küçültülmelidir. Bunun mümkün olmadığı yerlerde de bürokratlar sıkı biçimde kontrol altına alınmalıdır. Buna ek olarak, bürokrasinin hiç kimseye hesap verebilir olmayan bir yapı sergilediğini savunan teori, piyasaların hesap verebilirlik için daha iyi mekanizmalara sahip olduğunu da vurgulamaktadır (Bourn, 2007: 43-46).

Kamu tercihi teorisi verimliliği, etkililiği ve tutumluluğu ölçülemeyen kamu kaynaklarını ve hizmetlerini kullandığı analiz teknikleri ile denetlenebilir kılması yani paranın karşılığının gösterilebilmesi ve hesap verebilirliğe ilişkin savunuları bakımından performans denetiminin ve hesap verebilirlik anlayışının beslendiği kuramsal dayanaklardan biridir. Başka bir ifadeyle hesap verebilirlik aynı zamanda “paranın karşılığının” bir ifadesidir ve paranın karşılığının denetimiyle hesap verebilirliğin sağlanacağı düşünülmektedir. Bu açıdan performans denetiminin gerçekleştirilebilmesinin ön koşullarından biri bu kuram ile sağlanmıştır.

Performans denetiminin kuramsal düzeyde temel aldığı değil ama etkilendiği diğer bir yaklaşım olan YKİ, 1980 sonrası kamu yönetimi reformuna yön veren, bu süreçte performans denetimini ve hesap verebilirliği de etkileyen yeni bir yönetim anlayışıdır. Bu açıdan YKİ'nin performans denetimine etkilerinin anlaşılabilmesi bakımından kamu yönetimi reformu, performans denetimi ve hesap verebilirlik arasında nasıl bir ilişki vardır? sorusunun yanıtı önem taşımaktadır. 1960'lara kadar mali denetimin yanında performans denetimi benzeri faaliyetler yapılmış olmakla birlikte, ayrı bir denetim biçimi olarak uygulanması 1960'ların sonu ve yaygınlaşması 1980'li yıllardır. Bu yıllar aynı zamanda gelişmiş ülkelerde kamu yönetimi reformu programlarının başladığı yıllardır. Reform programının kapsamı devlet aygıtının modernleştirilmesi, düzenlenmesi ve küçültülmesidir. Hükümetler, 3E ile yoğun bir şekilde ilgilendiklerini beyan ederken, reformunun boyutlarını genel olarak *özelleştirme, piyasalaştırma, ademi merkeziyet, çıktı/sonuç odaklılık ve hesap verebilirlik* şeklinde belirtmektedirler. Bu bağlamda performans ve hesap verebilirlik ilgili konular reformların odak noktalarından biri olmuştur (Pollit and Summa, 1999: 1). Reformun bu boyutlarına ilişkin uygulama ülkeden ülkeye farklılık gösterse de “harcamaları kısıtlama ihtiyacı, kamu hizmetlerinin verimliliğini arttırmak, hesapverebilirlik ve şeffaflık” gibi benzer temaların ön plana çıktığı görülmektedir. Bu temalar, bütçe ve mali yönetim reformlarına yol açmakla birlikte genel olarak Yüksek Denetleme Kurumu, özel olarak da performans denetçileri için önemlidir. Çünkü verimlilik, yaygın olarak performansın çok önemli bir boyutu olarak kabul edilmektedir. Hesapverebilirlik ve şeffaflığın önemi ise “kamu tarafından finanse edilen bir hizmet, kullanıcılarının gereksinimlerini karşılamıyorsa, paranın karşılığını iyi verdiğini iddia etmenin zor olması” düşüncesinden yani performans denetiminden kaynaklanmaktadır (Pollit and Summa, 1999: 55). Bu temalar, kamu yönetimi reformu, performans denetimi ve hesap verebilirlik ilişkisinin somut bir göstergesidir. Çünkü reformların birçoğunun özelliği, performans denetiminin ilkeleri (3E) ve amaçlarıyla örtüşmektedir. Bu açıdan reformlarda performans ve hesap verebilirlik vurgusunun öne çıkmasının nedeni bu ortak amaçlardan/temalardan kaynaklanmaktadır. Görüleceği üzere performans denetimi, kamu yönetimi reformunun bir sonucu olarak ortaya çıkmamıştır ancak reformlardan etkilenecek gelişim göstermiştir. Diğer bir ifadeyle kamu yönetimi reformu, performans denetimi ve hesap verebilirlik anlayışı

birbirinin nedeni ya da sonucundan ziyade daha çok karşılıklı etkileşim içinde gelişimini sürdüren uygulamalardır. Örneğin reformlar, kamu sektöründe denetim alanının boyutunu değiştiren değişikliklere yol açabilmekte ya da yeni yönetim teknikleri ve yaklaşımları ile denetçinin görevinin niteliğini etkileyerek performans denetimini etkileyebilmektedir. Bununla birlikte performans denetim raporları da reformların niteliğinde değişikliğe yol açarak ya da reform tartışmalarını etkileyerek reformların yönünü değiştirebilmektedir. Buradan hareketle ve gelişmiş ülke deneyimleri doğrultusunda YKİ'yi performans denetiminin kuramsal temeli olarak değil, gelişimi aşamasında beslediği, etkilendiği bir anlayış olarak değerlendirmek daha doğru bir yaklaşım olacaktır.

YKİ'nin performans denetimi ve hesap verebilirlik anlayışıyla ilişkisini ve bu denetim biçimine etkisini, gerek tanımı gerekse de temel özellikleri üzerinden ortaya koymak mümkündür. YKİ, *“siyaset yerine yönetime, performans değerlendirmesi ile verimliliğe odaklanan; rekabeti canlandırmak için piyasayı ve dış kaynağı kullanan, özellikle çıktı hedefleri, vadeli sözleşmeler, parasal teşvikleri vurgulayan ve bürokratik devletlerde verimlilik, hesap verebilirlik ve performansı arttırmak için tasarlanmış bir yönetim tarzıdır”* (Hugges, 2014: 562-564). YKİ'nin performans denetimine ilgisi ve hesap verebilirlik vurgusu, kamu harcamalarını kısıtlama ihtiyacı ve bu doğrultuda yeni yönetim ideallerinin işlevselleştirilmesinde denetim uygulamalarına merkezi bir rol verilmesinden; kamu hizmetlerinin sadece yasal olarak sürece uygunlukları açısından değil, aynı zamanda performans açısından da daha iyi hesap verebilirliğini talep eden siyasi söylemlerin artmasından; ve hesap verebilirliğin gereği, müşterilerin/vatandaşların paraların verimli, etkili ve tutumlu bir şekilde harcadığını bilmek ve asgari performans standartlarını izleme ve talep etme hakkına sahip olmalarından kaynaklanmaktadır (Power, 1997: 43-44). Bu kapsamda performans denetiminin YKİ'nin yaygınlaşması ve kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması ile yeni yönetim düşüncesinin 3E, hesap verebilirlik ve kalite gibi unsurlarına hizmet edebilecek uygun bir araç olduğu görülmektedir. Bununla birlikte YKİ, performans esaslı bütçe sistemi ve iç kontrol sistemi gibi konular üzerinden performans denetimini etkilemiş ve bu etki gelişmekte olan ülkelerde performans denetimi uygulamasının başlaması ve yaygınlaşması yönünde olmuştur. Bu bağlamda

belirtilmelidir ki, performans denetimi 1980’lerde YKİ ile ortaya çıkmamıştır. Daha önce de belirtildiği üzere fikri temelleri 1940’lı yıllara, uygulamada ortaya çıkışı ise 1960’lı yılların sonu ile 1970’li yıllara dayanmaktadır. YKİ’ne denk gelen 1980’li yıllar ise yeni yönetim anlayışının temel özelliklerinin etkisiyle ve INTOSAI’nin öncülüğünde performans denetiminin gelişerek yaygınlaştığı bir dönemdir. Örneğin, Amerika’da ve Birleşik Krallık’ta performans denetiminin (Value for Money-VFM), 1980’lerin başında ortaya çıkmadığı; israf, savurganlık ve devlet programlarının verimliliği ile ilgili endişelerin uzun bir geçmişinin olduğu; ancak performans denetimine ilişkin program taahhütlerinin uluslararası düzeyde gelişimi ve yaygınlaşmasının YKİ ile aynı zamana denk geldiği belirtilmektedir. Bu bağlamda performans denetiminin öncüsü olan GAO’nun, “kapsamlı denetim” adlı denetim yaklaşımını geliştirirken YKİ’nin de etkisiyle özel sektör bilgisi ve araçlarından yararlandığı; performans denetiminin yanında program değerlendirmesinin geliştirilmesiyle de öne çıktığı ifade edilmiştir (Power, 1997: 43-53).

Özetle, performans hesap verme sorumluluğu ve performans denetiminin tarihsel gelişimine ilişkin ortaya çıkan iki önemli konu bulunmaktadır. Birincisi aralarında amaç, araç, birbirini besleyen ve etkileyen bir ilişki bulunan performans hesap verme sorumluluğu anlayışı ve denetiminin fikri doğuşu 1940’lı yıllara, uygulamada ortaya çıkışı 1970’li yıllara, gelişimi aşaması ise 1980’li yıllara denk gelmektedir. İkinci konu, performans hesap verebilirlik ve denetiminin kuramsal temeli olarak kabul edilen işletmecilik anlayışının, bu denetim biçiminin ne olduğunu, nasıl ve neden ortaya çıktığını analiz etme olanağı sunmadığı; bu nedenle işletmeciliğin, performans denetiminin temel çıkış noktası değil tarihsel süreçte beslediği, etkilendiği bir yaklaşım olduğudur. Bu bağlamda, performans denetiminin kuramsal çerçevesinin maliye disiplininde, uygulama pratiklerinin ise ABD’de kamu kaynaklarının verimli, etkili ve tutumlu kullanılmasını sağlamak amacı ile ekonomi/iktisat disiplininin fayda- maliyet, maliyet-etkinlik analiz tekniklerinin bütçe sisteminde kullanılmasıyla geliştirildiği görülmektedir. Bu süreçte performans hesap verme sorumluluğu ve denetimi, kamu tercihi teorisi ve işletmecilik anlayışından etkilenmiş, YKİ ile yaygınlık kazanmıştır.

3. Performans Denetimi Raporlarının Etkisi

Performans denetimi raporları, performans denetimi uygulamasının çıktısı niteliğindedir. Türkiye’de Sayıştay’a bu denetim uygulamasına ilişkin yetki 1996 ve 2010 yılları olmak üzere farklı dönemlerde ve iki ayrı yasal düzenleme ile verilmiştir. Sayıştay, 1996 yılında 832 sayılı Sayıştay Kanununa eklenen ek 10’uncu maddede yer alan “*Sayıştay, denetimine tabi kurum ve kuruluşların kaynakları, ne ölçüde verimli, etken ve tutumlu kullandıklarını incelemeye yetkilidir (832 sayılı Sayıştay Kanunu, RG: 04.07.1996)*” ifadesine istinaden performans denetimi uygulamasına başlamıştır. Bu yetkiye dayanarak 1996-2010 döneminde 14 (TBMM’ye sunulmayan 3 raporla birlikte 17) performans denetimi raporunun⁵ hazırlandığı ve TBMM’ye sunulduğu görülmektedir. 2010 yılında 832 sayılı Kanunu yürürlükten kaldıran Sayıştay Kanunu değişikliği kapsamında performans denetimi uygulaması da değişmiştir. Bu doğrultuda 2010 sonrası dönemde Sayıştay, 6085 sayılı yeni Sayıştay Kanununun 2’inci maddesinde yer alan “*Sayıştay denetimi, düzenlilik denetimi ve performans denetimini kapsar (6085 sayılı Sayıştay Kanunu, RG: 19.12.2010, 27790)*” hükmüne göre çalışmıştır. Bu bağlamda 2010 yılındaki değişiklikle anılan “performans denetimi” 1996 yılında başlatılmış olan denetim tarzından farklı bir tarza işaret etmektedir.⁶ Bu açıdan 2010 öncesi

⁵ Bu Raporlar, çalışmanın Ek kısmında “1996-2010 Dönemi Sayıştay Performans Denetimi Raporları ve Temel Bilgileri” adlı Tablo’da yer almaktadır.

⁶ 1996-2010 dönemi performans denetimi, INTOSAI yönlü devlette performans denetimi iken, 2010 sonrası “performans denetimi”, performans bilgisinin denetiminden ibarettir. İki ayrı dönemde uygulanan, kuramsal, uygulama ve ortaya çıkış dinamikleri bakımından birbirinden farklı olan bu çalışmaların her ikisinin de “performans denetimi” olarak adlandırılması bilgi karmaşasına yol açmıştır. Bu karmaşayı giderebilmek adına performans denetimi adıyla yürütülen çalışmalar 2010 tarihli Sayıştay Kanunu değişikliği nedeniyle 2010 öncesi ve sonrası dönem olmak üzere iki ayrı dönemde incelenmelidir. 2010 öncesi dönemde yürütülen çalışmalar uluslararası düzeyde INTOSAI performans denetimi ilke ve uygulamalarıyla uyumlu olarak Devlette performans denetimine karşılık gelmekte; 2010 sonrası yürütülen çalışmalar ise Türkiye uygulamasına özgü ve dış denetim kapsamında performans bilgisinin denetimine, iç denetim kapsamında ise 3E ile ilgili değerlendirme faaliyetlerine karşılık gelmektedir.

ve sonrası döneme ilişkin farklı denetim uygulamalarının kamu yönetimine etkileri de farklılık göstermektedir.⁷

Hesap verme sorumluluğu kapsamında performans denetimi raporlarının yönetime etkisini raporlara yönelik denetlenen kurumlardan, parlamentodan ve medyadan gelen ilgi, eleştiri ve tepkiler üzerinden değerlendirmek mümkündür. Türkiye’de 1996-2010 dönemi 14 yıllık performans denetimi uygulamasında tamamlanan 14 (Sayıştay’ca TBMM’ye gönderilmeyen 3 raporla birlikte 17) raporun hiçbiri, TBMM iç tüzüğünde gerekli değişiklik gerçekleştirilmediği için, bu raporlara özgü düzenlemeler çerçevesinde görüşülmemiştir. Raporlar, olması gereken yöntemlerle görüşülme de Sayıştay bütçesinin görüşülmesi döneminde ya da bu dönemde yayımlanıp TBMM’ye gönderilen raporların ilgili olduğu kurumlarla ilgili bütçe görüşmelerinde, görüşmeye konu olmuştur. Ayrıca, medyada yer alan yaygın haberler nedeniyle TBMM Genel Kurulu ve Komisyonlarda gündem dışı konuşmalarla ve bazı özel Komisyonların çalışmaları çerçevesinde raporların görüşmeye konu olduğu görülmektedir.

Performans denetimi raporlarının TBMM’de olması gerektiği zeminde görüşülmeye konu olmaması raporların hesap verebilirlik açısından uzun dönemli etkilerini olumsuz etkileyen bir faktördür. Bununla birlikte söz konusu raporların, denetlenen faaliyetlerin yürütenlerde, kamuoyunda, medyada, meslek örgütlerinde, akademik çevrelerde ve yasama denetimi kapsamında bazı TBMM Komisyon çalışmaları çerçevesinde önemli bir yansıma bulduğu görülmektedir. Öncelikle, denetlenen kamu faaliyetinden sorumlu kurum ve kuruluşlar, hesap verebilirlik ilkesi temelinde, raporlar aracılığı ile tespit edilen sorunların çözümüne katkı sağlamaya yönelik ve yönetimi iyileştirme adına, raporlara olumlu bir tepki ve ilgiyle yaklaşmışlardır. Örneğin, 2007 tarihli “Hastane Enfeksiyonları ile Mücadele” adlı rapor meclise sunulduktan sonra Türk Hastane Enfeksiyonları ve Kontrolü Derneği (HİDER), “hastane enfeksiyonlarını azaltarak toplum sağlığına ve ülke ekonomisine katkıda bulunmak” amacıyla, raporun konu ile ilgili profesyoneller için çok önemli bir yol gösterici konumda olduğunu belirterek raporun basımını üstlenmiş ve tüm hastanelere dağıtımını sağlamıştır (T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2000: 3).

⁷ Bu çalışmanın odağında 2010 öncesi performans denetimi uygulaması bulunmakla birlikte 2010 sonrası dönem ayrıca incelemeye değerdir.

Bununla birlikte 2009 yılında HİDER, düzenlediği toplantıya Sayıştay'ın söz konusu denetimi gerçekleştiren denetim ekibi yöneticisinin de katılımını ve sunumunu sağlamış, “Hastane Enfeksiyonları ile Mücadele” konulu performans denetimi raporunun bölgesel toplantılarda, ilgili, uygulayıcı çevrelerde görüşülerek, anlaşılmasına katkı vermiştir (Panel Notu, *Enfeksiyon Kontrol Mevzuatında Güncel Durum*, 2009). Diğer bir örnek, 2002 tarihli “İstanbul Depreme Nasıl Hazırlanıyor” ve “Bayındırlık ve İskan Bakanlığının Marmara ve Düzce Depremleri Sonrası Faaliyetleri” konulu raporlar TBMM'ye sunulmasının ardından Türk Müteahhitler Birliği tarafından, alanında uzman akademisyenin başkanlığındaki bir ekibe hazırlatılarak 2004 yılında “Deprem ve Kurumsal Yapılanma” (Karaesmen, Yakut ve Güngör, 2004: 13) adlı kitap olarak yayınlanmıştır.⁸ Performans denetimi raporları TBMM'de denetim sürecine uygun bir şekilde görüşme konusu olmamasına ve ülkemizde performans denetimi uygulamasının ilk örnekleri olmasına karşın, denetlenen faaliyetler ilgili kurumlardan, uzmanlardan ve meslek örgütlerinden olumlu tepki ve ilgi görmüştür. Bu durum, raporların “yönetimi iyileştirmek” kapsamında hesap verebilirliğe ve kamu yönetimine katkısını göstermesi bakımından önem taşımaktadır.

Raporların etkisinin görüldüğü önemli bir diğer alan, raporlara konu olan kamu faaliyetlerinin, TBMM'de özel olarak gündeme alınıp görüşülmesi ve denetim konusu ile ilgili komisyonların kurulmasıdır. Örneğin, “Deprem Riskinin Araştırılarak Deprem Yönetiminde Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu” ve “Devletin Hüküm ve Tasarrufu Altındaki Kıyılardan Halkın Kullanımının

⁸ Bu kitapta yer alan, Sayıştay'ın deprem afeti sonrası etkinlikleri ve ilgili raporlara ilişkin değerlendirmeler şu şekildedir: “1999 depreminden sonra büyük kamu harcamaları mecburiyeti ortaya çıkmış olup, Sayıştay, bunlarda maksada uygunluğun verimli biçimde oluştuğunu kontrol etme yolunda gereğini yerine getirmiştir. Sayıştay'ın deprem afeti sonrası etkinliklerine yeni ve gerçekçi bir rasyonelle ve soğukkanlı biçimde bakma tavrı içinde olduğu gözlemlenmektedir. Bu davranış, kamusal bir görevin yerine getirilmesinin yanı sıra, akılcı bir yan ikaz mekanizması yaratılmasına bir başlangıç oluşturma arayışına da işaret etmektedir. Bu, olumlu, kamu işleyişine çağdaşlık kazandırma yönü olan ve sorumluluk bilincini destekleyici bir arayıştır. Klasik bürokratik yaklaşımların ötesine geçen atılcı bir kamusal duruş biçimidir.” Bakınız: Erhan Karaesmen, Nalan Boyacı Yakut ve Endam Güngör, a.g.k., s. 144-145.

Mevzuata Aykırı Olarak Sınırlandırıldığını Belirterek Bu Sınırlamaların Kaldırılması ve Gerekli Önlemlerin Alınması Talebini İçeren Dilekçelere İlişkin Hazırlanan Alt Komisyon Raporu ile İlgili Komisyon” (TBMM İkinci Yasama Yılı 21.06.2012 tarihli Toplantı) adlı komisyonlar, TBMM’de özel olarak oluşturulan ve ilgili performans denetimi raporlarının görüşüldüğü komisyonlardır. İlgili Komisyon toplantısına Sayıştay Başkanlığı Performans Denetimi Grup Şefi ve Uzman Denetçileri de katılmış (TBMM 24.03.2010 tarihli Meclis Araştırması Komisyonu Deprem Riski Toplantısı); Komisyon üyelerine “İstanbul Depreme Nasıl Hazırlanıyor” adlı performans denetimi raporunun sunumu yapılmış ve komisyon üyelerinin soruları yanıtlanmıştır. Ayrıca, 2006 tarihli “Kıyıların Kullanımının Planlanması ve Denetimi” adlı raporun, Yasama Organının Yürütme Organını denetleme yollarından birisi olan meclis araştırması talebine dayanak olduğu görülmektedir. 22 Mayıs 2008 (23. Dönem 2. Yasama Yılı) tarihli Genel Kurul Tutanağında, “Gereğe” başlığı altında yer alan ifade şu şekildedir:

“... büyük bir ekonomik girdi yaratan kıyı alanlarımızın kıyı özellikleri gözetilmeden bilinçsizce kullanılması kıyılarda ciddi bir şekilde tahribata neden olmaktadır. Sayıştay Başkanlığının Kıyıların Kullanımının Planlanması ve Denetlenmesi başlıklı 03.10.2006 tarihli raporu da bu tespitleri doğrulamıştır. Sayıştay Başkanlığının söz konusu raporunda; Kıyı alanlarının planlanmasında koruma-kullanma dengesinin sağlanamadığı, kullanma amacının öne çıktığı (42. paragraf); Kıyılarımızda en fazla karşılaşılan ihlal şekilleri iskele, güneşlenme terasları veya diğer amaçlarla kıyıda doğal yapıyı bozan plansız, izinsiz dolgu yapımı ile yasal düzenlemelerle getirilen sınırlamaların aşıldığı (78 paragraf),... denilmiştir.” (T.B.M.M. Genel Kurul Tutanağı, 2016).

Tutanaklar incelendiğinde, bir grup milletvekilinin ilgili performans denetimi raporundan hareketle bir Meclis Araştırması açılmasını teklif ettiği anlaşılmaktadır. Son olarak raporların etkisinin en belirgin ve etkili biçimde görünür olduğu ve kamuoyunun gündemi haline geldiği alan ise medyadır. Yayınlanan performans denetimi raporlarının neredeyse tamamının yazılı ve görsel medyada geniş yer bulduğu, medya aracılığı ile kamuoyu gündemine getirildiği görülmektedir. Örneğin, 2002 tarihli “İstanbul Depreme Nasıl Hazırlanıyor”, 2004 tarihli “Ormanların Korunması”, 2005 tarihli “Sağlık Bakanlığına Bağlı

Hastanelerde Tıbbi Sarf Malzemesi ve Tıbbi Cihaz Yönetimi”, 2006 tarihli “e-Dönüşüm Türkiye Projesi Çerçevesinde Yürütülen Faaliyetler” ve 2007 tarihli “Hastane Enfeksiyonları ile Mücadele” konulu raporlar, basında şu şekilde yer almıştır: “Sayıştay’dan Tüylar Ürpertici Deprem Raporu (Hürriyet, 2 Mart 2002); Depreme Hazırlık Yok (Radikal, 18 Mayıs 2002); Sayıştay: 3B Uygulaması Yağmaya Dönüştü (Star, 25 Eylül 2004); Hindistan’dan Sonra En Pahalı İnternet Bizde (Hürriyet, 29 Ekim 2006); Sayıştay Teşhisi: Hastaneler Hasta (Sabah, 4 Aralık 2007) şeklindedir. Örnek haber başlıklarından da anlaşılacağı üzere, raporlar, hükümet faaliyetlerine ilişkin medyada önemli yer bulan eleştirel haberlere konu olmuştur. TBMM’de performans denetimi raporlarının görüşülmesine ilişkin düzenleme eksikliğine ve bu bağlamda raporların TBMM gündemine getirilme zorunluluğu olmamasına karşın bazı performans denetimi raporları, iktidar partisi milletvekillerinin çoğunlukta bulunduğu komisyonların kararlarıyla görüşme konusu yapılmış ve TBMM denetim mekanizmaları dahilinde gündeme getirilmiştir. Bu açıdan performans denetiminin temel amaçlarından biri olan “hesap verme sorumluluğunun gelişimine ve yönetimin iyileştirilmesine katkı sağlamak” şeklinde belirtilen amacı, 1996-2010 dönemi T.C. Sayıştay Başkanlığınca uluslararası uygulamalarla uyumlu bir şekilde hazırlanan performans denetimi raporları aracılığı ile gerçekleştirilmiştir. Bu kapsamda raporların kamu yönetimine katkısı bağlamında performans denetiminin iktisadi ve sosyal olmak üzere iki boyutu ön plana çıkmaktadır. Kamu faaliyetlerine ilişkin sorunların tespiti ve bu sorunların çözümüne katkıda bulunarak ülke ekonomisine katkıda bulunmak iktisadi boyutuna, aynı şekilde, can ve mal kaybını ortadan kaldırmaya ya da en aza indirmeye yönelik yapılan çalışmalar, performans denetiminin sosyal boyutuna karşılık gelmektedir. Bu bağlamda trafik kazalarını önleme, deprem, sel gibi afet risklerini en aza indirebilme ile hastane enfeksiyonları, COVID-19 gibi devletlerin gündemlerinde yer alan ve performans denetimine konu olan önemli toplumsal sorunların hem iktisadi hem de sosyal boyutu bulunmaktadır. Örneğin, deprem, sel gibi afetlerde birçok insanın hayatını kaybettiği ya da yaralandığı; afetler sonucu parçalanmış aileler ile yaşamının geri kalanını engelli olarak sürdürmek zorunda kalanların olayın sosyal boyutunu ortaya koyduğu ilgili raporlarda belirtilmiştir. Ayrıca, yaralıların tedavi süreçleri ve maliyetleri ile kaza sonrasında meydana gelen maddi hasar

miktarının ülke ekonomisini olumsuz yönde etkilemesinin olayın iktisadi boyutunu ortaya koyduğu ifade edilmiştir.

Performans denetimi raporlarının iktisadi ve sosyal boyutunun varlığına karşılık siyasi boyutu bulunmamaktadır. Gerek INTOSAI gerekse de İngiltere gibi iyi uygulama örneklerinde kabul gören performans denetimi kuramında “performans denetiminin politikayı eleştirmeyeceği, politik kararların yerindeliliğini sorgulayamayacağı” açıkça belirtilmiştir. Bu bağlamda denetimin hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesinde açık rolü bulunmamaktadır. Ancak, performans denetimi hesap verme sorumluluğunu güçlendiren bir faktördür. Kurumların kendileri performans ölçümü sonuçlarını faaliyet/performans raporlarıyla parlamentoya (yerel yönetimler kendi meclislerine) sunarak performans hesap verme sorunluluklarını yerine getirmektedir. Sayıştay ise performans denetimleriyle parlamentoya bağımsız, ek performans bilgisi sağlamak şeklinde hesap verme sorumluluğunun güçlenmesine katkı vermektedir (mali denetimler ile de mali hesap verme sorumluluğunu güçlendirir). Bu açıdan performans denetiminin siyasi boyutu bulunmamakla birlikte siyasi alanla bir ilişkisi kurulacak ise bu ilişkinin, denetim raporlarının sağladığı ek performans bilgisi yoluyla, yürütme ve yasama arasındaki performans hesap verme sorumluluğuna katkı bağlamında olabileceği görülmektedir. Buradan hareketle raporların siyasal alandaki etkisi, hesap verme sorumluluğu üzerinden kurulabilmektedir.

Bu konuya ilişkin Aucoin’in, hesapverebilirlik çerçevesinde Kanada Sayıştay’ının rolünü inceleyip değerlendirdiği çalışması, açıklayıcı ve yol gösterici niteliktedir. Buna göre hesapverebilirlik temelinde dış denetimin işlevi, iki amaca hizmet etmektedir. Birincisi, yürütme yetkisi verilenlerin, bu yetkiyi kendilerine verilen sorumluluklar doğrultusunda kullanmalarını sağlamak amacı taşıyan hukuka uygunluğun değerlendirilmesidir. Bu, kamu yararının gözetilerek, gücün kötüye kullanılmasını önlemeye yönelik ve kamusal amaca hizmet eden bir faaliyettir. Denetimin ikinci amacı ise, yönetimi iyileştirmeye ve geliştirmeye katkıda bulunmak için kamu yönetiminde performans değerlendirmektir. Denetimin olumlu yönü olarak ifade edilen bu faaliyetle, aynı yetki alanındaki diğer kuruluşların deneyimlerinden veya daha genel olarak diğer yetki alanlarındaki deneyimlerden öğrenilen derslere dayalı olarak eksikliklerin/yetersizliklerin belirlenerek ve bu eksikliklerin üstesinden gelmenin yolları önerilerek yönetimin

performansının artırılması amaçlanır. Bu bağlamda Aucoin, hükümet faaliyetlerinin 3E ve kalite unsurları temelinde performansının sorgulanmasında hesapverebilirliğin önemli bir araç olduğunu belirtmektedir. Bu kapsamda hükümetin hesapverebilirlik rolüyle ilgili olarak faaliyetleri eleştiri konusu yapılmakta ve hesapverebilirlik konusuyla ilgili tartışmaların merkezinde siyasi iktidar yer almaktadır. Hesapverebilirlik üzerinden siyasi iktidara yönelik gerçekleştirilen bu tartışmalarda performans denetimi raporları, muhalefet partileri ya da medya tarafından önemli bir araç olarak kullanılmaktadır. Bunun sonucunda, Aucoin'in belirttiği üzere Sayıştay, kamu hizmetindeki birçok kişi tarafından muhalefet ve medya güçlerinin bir ittifakı olarak görülmeye başlamıştır (Aucoin, 1998: 2-21). Kanada örneği üzerinden ortaya konulan bu durum, performans denetiminin siyasal iktidarlara neden istenmeyebileceğini göstermektedir. Türkiye'de performans denetimi raporlarının siyasal alana etkilerinin Kanada ile benzer olması ilgi çekicidir. Bu bağlamda raporların yönetime olumlu etkilerinin yanında siyasal iktidar açısından olumsuz olarak nitelendirilebilecek etkilerinin olduğu da anlaşılmaktadır. Performans denetimi raporlarından, "Kıyıların Kullanımının Planlanması ve Denetimi" adlı raporun, yasama organının, yürütme organını denetleme yollarından birisi olan Meclis Araştırması talebine dayanak olması; yani bir grup milletvekilinin ilgili performans denetimi raporundan hareketle bir Meclis Araştırması açılmasını teklif etmesi ve denetime ilişkin kamu faaliyetinin eleştiri konusu yapılarak medya aracılığıyla "Devlet Para İçin Kıyıları Yağmalatıyor (Milliyet, 4 Ekim 2006)" şeklinde gündeme taşınması, siyasal iktidarın istemeyeceği bir durumun örneğidir. Bununla birlikte yayımlanan performans denetimi raporlarının neredeyse tamamının yazılı ve görsel medyada geniş yer bulduğu, abartılı biçimde yansıtılmakla birlikte, medya aracılığı ile kamuoyu gündemine getirildiği görülmektedir.

Kanada örneğinde olduğu gibi Türkiye'de raporlar, hesapverebilirlik ve denetim mekanizmaları üzerinden, muhalefet partileri ve medya tarafından, hükümet faaliyetlerinin eleştiri konusu yapılarak kamuoyunun gündemine taşınmasında önemli bir araç olarak kullanılmıştır. Yine Kanada örneğine benzer şekilde Türkiye'de de Sayıştay, özellikle iktidar partisi üyeleri tarafından "muhalefet ve medya güçlerinin bir ittifakı" olarak görülmüştür. Bu bağlamda Şener'in belirttiği üzere, AKP milletvekillerinden bir üyenin bütçe görüşmeleri sırasında sürekli Sayıştay raporlarına

atıfla veren muhalefeti eleştirirken kullandığı ifade dikkat çekicidir (Şener, 2017: 10-11): “Muhalefet partilerinin tek istedikleri Sayıştay muhalefet etsin, onlar da hazır bunları alıp tekrarlasınlar. Sayıştay muhalefet odağı değil, muhalefete de yardımcı olan bir denetim organıdır (Sabah Gazetesi, 5 Ocak 2013).” Özetle, siyasal iktidar açısından istenmeyen bir durumun performans denetimi raporları aracılığı ile sürekli tekrarlanıyor olması ve Sayıştay’ın, performans denetimi raporları aracılığı ile muhalefete yardımcı olan bir denetim organı olarak görülmeye başlanması nedeniyle 2010 yılında 1996 tarihli performans denetimi uygulamasına son verilmiş ve hemen sonrasında bu denetimleri gerçekleştiren grup dağıtılmıştır.

2010 sonrası dönemde ise “performans denetimi” adıyla yürütülen çalışmalar⁹ bulunsa da bu çalışmaların INTOSAI PDUR ve uluslararası iyi uygulama örnekleriyle uyumlu bir şekilde yürütülmemesi nedeniyle gerek hesap verebilirliğin gelişimine gerekse yönetiminin iyileştirilmesine yönelik olması

⁹ Performans denetimi adı ile yürütülen bu yeni uygulamalar, 2015-2018 dönemine denk gelmektedir. Diğer bir ifadeyle gerek 2015 öncesi gerekse 2018 sonrası Kamu İdareleri Sayıştay Denetim Raporlarının içerisinde performans denetimi adı ile yer alan çalışmalara rastlanmamaktadır. Bu açıdan, kamu idarelerinin faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve kurumsal performansının incelenmesi suretiyle gerçekleştirilen, temelini idarelerin üreteceği performans bilgisinin oluşturduğu, 2010 yılı sonrası Türkiye uygulamasına özgü olan “performans bilgisi denetiminin” de günümüzde yıllık, rutin uygulamasından vazgeçildiğini söylemek mümkündür. Daha açık ifadeyle, performans bilgisinin denetimi de 2018 yılından beri gerçekleştirilmemektedir. Ancak bu, önümüzdeki yıllarda gerçekleştirilmeyeceği anlamına da gelmemektedir. Bunla birlikte Sayıştay’ın son yıllarda 1996-2010 dönemi performans denetimi çalışmalarına benzer bir metodolojiyle “Konu Denetimi” adıyla TBMM’ye sunulmayan bazı çalışmalar yaptığı ve Web sitesinin İngilizce sürümünde bu raporlara 1996-2010 dönemi performans denetimi raporlarıyla birlikte “Thematic Audit/Performance Audit Reports” adıyla yer verildiği görülmektedir. Bu olgular, Sayıştay’ın kurumsal olarak da 2010 mevzuat değişimiyle oluşan karmaşanın farkında olduğunu ve performans denetimi alanında Sayıştay’ın 1996-2010 döneminde oluşan performans denetimi birikimini sınırlı çerçevede de olsa canlı tutmak amacıyla çaba harcadığını göstermektedir. Bu bağlamda 1996 tarihli performans denetimi her ne kadar son verilen bir uygulama olsa da yeniden gündeme gelmesi muhtemel görünmektedir. “Plastik Atık Yönetimi Sayıştay Raporu” Konu denetimi kapsamında gerçekleştirilen denetim çalışmasının bir örneğidir.

gereken/beklenen katkıyı sağlayamadığı görülmektedir. Her ne kadar 2010 sonrasında 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nda "performans denetimi" adıyla tanımlanarak, stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporlarının kamu kurumlarınca, gerekliliklerine uygun şekilde hazırlanmasına katkı vermeyi amaçlayan uygunluk çalışmalarının da kamu kurumlarının performans hesap verme sorumluluklarını daha sağlıklı dokümanlarla/araçlarla yerine getirmelerine katkı verebileceği düşünülse de bu katkı, uluslararası standart ve uygulamalar çerçevesinde ele alınan ve 1996-2010 yıllarında Türkiye Sayıştay'ında da uygulanan performans denetiminin, performans hesap verme sorumluluğunun güçlendirilmesine yönelik katkısı niteliğinde değildir. Herşeyden önce, uluslararası standartlarda gerçekleştirilen performans denetimi çalışmaları parlamento ve kamuoyuna objektif, ek (kamu kurumlarının kendilerinin faaliyet raporlarıyla verdiklerinin dışında) performans bilgisi sunmaktadır. 6085 sayılı Kanun'la birlikte 2010 sonrası "performans denetimi" adıyla uygulanan çalışmalar ise ancak, kurumların sunduğu performans bilgisinin ilgili yönetmelik, rehber ve kurallara uygun şekil ve nitelikte sunulmasına katkı vermektedir. Dolayısıyla performans hesap verme sorumluluğunun işleyişine doğrudan bir katkısından söz edilememektedir.

Sonuç

Hesap verme sorumluluğu ile sorumluluk birbirleriyle yakın ve ilişkili kavramlar olmakla birlikte eş anlamlı değildir. Türkiye'de hesap verme sorumluluğu kavramı, kamu mali yönetimi reformları ile gündeme gelmesi bakımından yeni olmakla birlikte, parlamenter demokrasinin tohumlarının atıldığı yıllardan bu yana kamu yönetimi alanında, yetki devrinin ve örgütlülüğün olduğu hemen her alanda ve toplumsal yaşamımızda bulunan bir uygulamadır. Yeni olan, kavramsallaştırma, hukuki zeminlerde ele alınışı, bilinçli bir şekilde vurgu yapılışı ve araçlarının düzenlenişidir. Seçimlerle vatandaşın temsilcilerini seçmesi, vatandaş temsilcilerinden oluşan parlamentoların bütçe yapması, kanun yapması, yürütme organının bütçe uygulama sonuçlarını (parlamentolar adına yüksek denetim kurumları/Sayıştayların aracılığı ile) denetleyip onaylaması, yürütme organının bakanlara, bakanların bürokrasiye yetki devretmesi ve uygulama sonuçları hakkında rapor/açıklama istemesi hesap verme sorumluluğunun devlet yaşamında var olduğunu göstermektedir. Bu yetki devirleri

ve karşılığındaki açıklama/raporlamaların araçlarının kalitesi, düzeyi, niteliği hesap verme sorumluluğunun varlığına/yokluğuna değil düzeyine ilişkin fikir verebilir.

Geleneksel sorumluluk anlayışından farklı bir anlama işaret eden performans hesap verme sorumluluğu, İkinci Dünya Savaşı sonrası kıt olan kaynakların verimli, etkili ve tutumlu kullanımına yönelik mali hesap verme sorumluluğunun dışında hesap verebilirliğin yeni bir biçimi olarak 1940'lı yıllarda fikri düzeyde ortaya çıkmış, 1970'li yıllarda ise kavram olarak kullanılmaya başlanmıştır. Hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesine ve geliştirilmesine katkı sağlayan araçlarından biri olarak aynı dönemsel koşulların sonucu, aynı tarihlerde performans denetimi de gündeme gelmiştir. Performans denetiminin temel amacı, kamu faaliyetlerinin daha iyi yönetilmesine, iyileştirilmesine, geliştirilmesine ve hesapverebilirliğe katkı sağlamaktır. Bu amacın, özellikle hesapverebilirlik mekanizmaları devreye girdiğinde siyasal iktidarlar tarafından, olumsuz sonuçlar doğuran (her ne kadar böyle olmasa da takdir yetkisine müdahale şeklinde değerlendirilen; muhalefet partilerinin bir aracı olarak görülen), negatif yönlü bir etki olarak değerlendirildiği görülmüştür. Bu açıdan, performans denetiminin “yönetimi iyileştirme, hesap verme sorumluluğuna katkı sağlama” gibi pozitif yönlü etkileri neredeyse hiç gündem yapılmamış ya da alanyazında tartışılmamıştır. Daha çok siyasal iktidar açısından negatif sonuçlar doğuran/doğuracak olan etkilerle kamuoyunun gündemine taşınmış ya da taşınmaya çalışılmıştır.

Performans denetimi uygulaması, kamu yönetimine farklı aşamalarda ve farklı biçimlerde etki etmiştir. Denetimin her türünde olduğu gibi performans denetiminde de bu denetimin kendiliğinden var ve uygulanıyor olması, yönetimlerin kendi faaliyetlerinin de denetim konusu olabileceğini göz önüne alarak kurum faaliyetlerini gözden geçirme ve iyileştirmelerde bulunmasını sağlar. Bu pozitif yöneliş, denetim çalışmalarının başlangıcında ve yürütülmesi aşamalarında daha görünür hale gelir. Özellikle, denetimde odaklanılan konular ve denetim ekibinin konulara yaklaşım biçimi, denetim kriterleri üzerindeki çalışmalar, yönetimlerin de söz konusu alanları mercek altına almasına ve kısa dönemde mümkün olabilen gelişmeleri gerçekleştirmelerini sağlar. Nihayetinde uzun vadeli, sistematik etki, denetim raporunun yayınlanması, Parlamento'da görüşülmesi ve Sayıştay'ın performans denetimi raporu temel alınarak

parlamento komisyonu raporunun hazırlanmasıyla gelişir. Performans denetimi metodolojisi gereği rapor tavsiyelerinin ne denli hayata geçirilebildiği ileriki tarihlerde izleme raporuna konu olacağından yönetimler kendilerinden bekleneni gerçekleştirmek için çaba harcarlar. Türkiye’de TBMM iç tüzüğünde gerekli değişiklik gerçekleştirilmediği için, 1996-2010 dönemi Türkiye’de 14 yıllık performans denetimi uygulamasında tamamlanan 14 (Sayıştay’ca TBMM’ye gönderilmeyen 3 raporla birlikte 17) raporun hiçbiri, bu raporlara özgü düzenlemeler çerçevesinde görüşülmemiştir. Raporlar, olması gereken yöntemlerle görüşülme de ilgili bütçe görüşmelerinde, medyada yer alan yaygın haberler nedeniyle TBMM Genel Kurulu ve Komisyonlarında ve bazı özel Komisyonların çalışmaları çerçevesinde görüşmeye konu olmuş ve hesap verme sorumluluğunun gelişimi ile yönetimin iyileştirilmesine katkıda bulunmuştur.

Kaynakça

- Aucoin, Peter (1998), *Auditing for Accountability: The Role of the Auditor General*, (Canada: Canadian Cataloguing in Publication Data).
- Bayar, Doğan (2008), “Mali Sorumluluk Nedir?”, *Maliye Dergisi*, 154, s. 12-28.
- Bovens, Mark (2007), “Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework”, *European Law Journal*, 13 (4), s. 447–468.
- Bourn, John (2007), *Public Sector Auditing- Is It Value for Money?*, (England: John Wiley&Sons Ltd.).
- Coşkun, Arife ve Levent Karabeyli (2009), “Sayıştay Denetimi Bağlamında Hesap Verme Sorumluluğu”, *Bütçe Müdürlüğü (Der.) Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü Uluslararası Sempozyumu*, (Ankara:TBMM Basımevi): 457-481.
- Demirbaş, Tolga (2001), *Sayıştaylar Tarafından Gerçekleştirilen Performans Denetimleri ve Türk Sayıştay Uygulaması*, (Ankara: Sayıştay Araştırma İnceleme Çeviri Dizisi Yayınları:17).
- Drucker, Peter, *Yönetim*, (Çev. İlker Gülfidan), (İstanbul: Optimist Yayınları).

Hughes, Owen E., Kamu İşletmeciliği ve Yönetimi, (Çev. Buğra Kalkan, Bahadır Akın ve Şeyma Akın), (Ankara: BigBang Yayınları).

INTOSAI (2004), INTOSAI: 50 Years (1953-2003), (USA: Publication of INTOSAI).

INTOSAI, INTOSAI Implementation Guidelines For Performance Auditing, (Çev. M. Hakan Özbaran ve Sacit Yörüker), (Ankara: SAYDER Kitaplığı).

Kanada Sayıştayı, Performans Denetimi El Kitabı, (Çev. Sacit Yörüker), (Ankara: Sayıştay Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi Yayınları: 4).

Karaesmen, Erhan, Yakut Nalan Boyacı ve Endam Güngör (2004), Deprem ve Kurumsal Yapılanma, (Ankara: TMB Yayını No:13).

Kubalı, Derya (1999), Performans Denetimi, Kavram İlkeler, Metodoloji ve Uygulamalar, (Ankara: Sayıştay Yayınları - Cumhuriyetin 75'inci Yıldönümü Dizisi:11).

Mueller, Dennis C. (1984), "Public Choice: A Survey", Buchanan, James M. and Robert D. Tollison (Der.), The Theory of Public Choice-II, (USA: The University of Michigan Press): 23-67.

Mulgan, Richard (1997) 'The Processes of Public Accountability', Australian Journal of Public Administration, 56 (1), s. 25-36.

O' Regan, David (2004), Auditor's Dictionary -Terms, Concepts, Processes, and Regulations-, (USA: John Wiley & Sons. Inc.).

Pollitt, Christopher and Hikka Summa (1999), "Performance Audit and Public Management Reform", Christopher Pollitt vd. (Der.), Performance or Compliance, (New York: Oxford University Press): 1-10.

Power, Michael (1997), The Auditing Society, (England: Oxford University Press).

T.C. Sayıştay Başkanlığı (2000), Hastane Enfeksiyonları ile Mücadele Performans Denetimi Raporu, (Ankara: Bilimsel Tıp Yayınevi).

İnternet Kaynakları

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/09/5018_Sayili_Kanun.pdf (03.11.2022).

6085 Sayılı Sayıştay Kanunu, RG: 19.12.2010, 27790,
<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6085.pdf>
(25.10.2022).

Bovens, Mark and Paul Hard (2005), "Evaluation Public
Accountability",https://www.researchgate.net/publication/254886383_Evaluating_public_accountability (02.10.2022).

Online Etimoloji Dictionary (2022),
https://www.etymonline.com/word/accountable?ref=etymonline_crossreference (05.10.2022).

Panel Notu - Enfeksiyon Kontrol Mevzuatında Güncel Durum (2022),
<http://www.hider.org.tr/yeniden/mdoganayh%C4%B0ep%202009%20sivas.ppt> (26.05.2022).

TBMM, Deprem Riskinin Araştırılarak Deprem Yönetiminde
Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi

Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu,
<https://www.tbmm.gov.tr/MeclisArastirmasiKomisyonlari/DepremRiski-Anasayfa> (22.10.2022).

TBMM 2. Yasama Yılı 21.06.2012 tarihli Toplantı,
<https://www.tbmm.gov.tr/Tutanaklar/KomisyonTutanaklariDone mTutanaklari?Kodu=12&DonemKodu=24&YasamaYili=2> (22.10.2022).

TBMM 24.03.2010 tarihli Meclis Araştırması Komisyonu Deprem
Riski Toplantısı,
<https://www.tbmm.gov.tr/MeclisArastirmasiKomisyonlari/DepremRiski-Toplantilar> (22.05.2022).

TBMM Genel Kurul Tutanağı,
https://www5.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_g.birlesim_baslangic?P4=20169&P5=B&page1=17&page2=17
(22.10.2022).

EK 1

Tablo 1. 1996-2010 Dönemi Performans Denetimi Raporları ve Temel Bilgileri¹⁰

Sıra No	Raporun Adı/Konusu	Yılı	Amacı	TBMM'ye Sunulma Durumu
1	Karayolları Genel Müdürlüğü (KGM) Yol Yapım Bakım ve Onarım Faaliyetleri	1998	KGM'nin devlet ve il yollarında yürüttüğü periyodik bakım ve onarım faaliyetlerinin ne kadar iyi planlandığı ile verimli bir şekilde yürütülüp yürütülmediğinin incelenmesi	TBMM'ye sunulmuştur.
2	Kültür Bakanlığına Bağlı Müzelerin Faaliyetlerinin İncelenmesi	1998	Eski eserlerin idaresi ile ilgili düzenlemelerin yeterli olup olmadığının incelenmesi	TBMM'ye sunulmuştur.
3	Gemilerin Denizleri ve Limanları Kirlenmesini Önleme ve Kirlilikle Mücadele	2002	İlgili kurumların, "Gemilerin Denizleri ve Limanları Kirlenmesini Önleme ve Kirlilikle Mücadele" konusundaki faaliyetlerini ne ölçüde başarı ile yürüttüğünün incelenmesi	TBMM'ye sunulmuştur.
4	İstanbul Depreme Nasıl Hazırlanıyor?	2002	Muhtemel İstanbul depreminin zararlarını azaltmaya yönelik faaliyetlerin deprem zararlarını azaltmada ne kadar etkili ve yeterli olabileceği sorularına yanıt aramak	TBMM'ye sunulmuştur.
5	Bayındırlık ve İskan Bakanlığının Marmara ve Düzce Depremleri Sonrası Faaliyetleri	2002	Marmara ve Düzce depremleri sonrası faaliyetlerin ne kadar iyi yürütüldüğünü/performansını değerlendirmek	TBMM'ye sunulmuştur.
6	Ormanların Korunması Hakkında Sayıştay Raporu	2004	Orman koruma faaliyetlerinin daha verimli ve etkili bir şekilde yürütülmesini engelleyen	TBMM'ye sunulmuştur.

¹⁰ Bu bilgilere, Sayıştay resmi Web sitesinde yer alan "Raporlar" sekmesinde yer alan "Faaliyet Genel Değerlendirme Raporları" ve "Diğer Raporlar" adlı alt sekmelerden erişilmiştir. Bakınız:

<https://www.sayistay.gov.tr/reports;>

<https://www.sayistay.gov.tr/reports/category/15-diger-raporlar;>

[https://www.sayistay.gov.tr/files/949_2004_FR.pdf;](https://www.sayistay.gov.tr/files/949_2004_FR.pdf)

[https://www.sayistay.gov.tr/files/975_2010_FR.pdf;](https://www.sayistay.gov.tr/files/975_2010_FR.pdf)

https://www.sayistay.gov.tr/files/965_2013_FR_compressed.pdf (Erişim Tarihi: 14.10.2022).

*Hesap Verme Sorumluluğu Bağlamında
Performans Denetimi Raporlarının Kamu Yönetimine Etkisi*

			yasal ve idari düzenlemeler ile uygulamadaki risk teşkil eden hususların tespit edilerek gerekli tedbirlerin alınması	
7	Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün (VGM) Sorumluluğundaki Tarihi Eserlerin Korunması Hakkında Sayıştay Raporu	2004	Tarihi eserleri koruma faaliyetlerinin daha verimli ve etkili bir şekilde yürütülmesini engelleyen yasal ve idari düzenlemeler ile uygulamadaki risk teşkil eden hususların tespit edilerek gerekli tedbirlerin alınması	TBMM'ye sunulmuştur.
8	Sağlık Bakanlığı'na bağlı Hastanelerde İlaç, Tıbbi Sarf Malzemesi ve Tıbbi Cihaz Yönetimi	2005	Faaliyetlerin açıkça belirlenmiş hedefler doğrultusunda yürütülerek tutumluluğun ve verimliliğin artırılması, tıbbi cihazların ekonomik ve etkin kullanılması	TBMM'ye sunulmuştur.
9	e-Dönüşüm Türkiye Projesi Çerçevesinde Yürütülen Faaliyetler	2006	Toplumsal refahın artırılması ve yaşam kalitesinin yükseltilmesi, şeffaf ve etkin kamu yönetiminin oluşturulması, kamu hizmetleri sunumunun iyileştirilmesi	TBMM'ye sunulmuştur.
10	Kıyıların Kullanımının Planlanması ve Denetim	2006	Kıyılara ilişkin plan çalışmalarında karşılaşılan sorunların tespit edilerek çözüm önerileri geliştirilmesi, kıyıların doğal yapısının bozulmadan verimli bir şekilde kullanımının sağlanması ve kıyılardaki usulsüz kullanımların engellenmesi için gerekli önlemlerin tespit edilmesi	TBMM'ye sunulmuştur.
11	e-Devlete Geçişte Kamu Kurumları İnternet Siteleri	2006	eDTr projesi çerçevesinde gerçekleştirilen hizmetlerden beklenen faydanın sağlanmasına yönelik tedbirlerin alınmasını sağlamak	TBMM'ye sunulmuştur.
12	Hastane Enfeksiyonları (HE) ile Mücadele	2007	HE konusundaki faaliyetlerin verimliliğinin ve etkisinin artırılmasına, sürekliliğinin sağlanmasına katkıda bulunmak	TBMM'ye sunulmuştur.
13	Büyükşehir Belediyelerinde Altyapı Faaliyetlerinin Koordinasyonu	2008	Büyükşehirlerde altyapı hizmetlerinin koordinasyonunda etkinliğin artırılması ve kaynak israfının önlenmesi için gerekli önlemlerin alınmasını	TBMM'ye sunulmuştur.

			sağlamak	
14	Trafik Kazalarını Önleme Faaliyetleri	2008	Can ve mal kaybına neden olan trafik kazalarını önlemeye yönelik faaliyetlerin etkinliğinin süreklilik temelinde gerçekleşmesine katkıda bulunmak	TBMM'ye sunulmuştur.
15	Gıda Güvenliği	2011	Gıda denetim faaliyetlerinin insan sağlığına uygun daha sağlıklı ve etkin bir şekilde planlanmasına katkıda bulunmak	TBMM'ye sunulmamıştır.
16	İçme Suyu Yönetimi	2011	İçme suyu yönetiminin vatandaşların yeterli miktarda ve kaliteli içme suyu elde etmelerini sağlayabilecek şekilde planlı ve maliyet etkin biçimde yürütülmesine katkı sağlamak	TBMM'ye sunulmamıştır.
17	Tübitak Ar-Ge Destekleri	2011	Ar-Ge destek faaliyetlerinin etkinliğinin artırılmasına ve kaynakların verimli kullanılmasına katkıda bulunmak	TBMM'ye sunulmamıştır.

TÜRKİYE’NİN KENTSEL KORUMA POLİTİKASI

Hazal Ilgın BAHÇECİ BAŞARMAK*

Öz

Geçmişten günümüze Türkiye’de kentsel koruma politikaları, büyük ölçüde, kent fiziksel sorunları üzerinden ve fiziksel tarafı ağır basan imar planları kapsamında ele alınmış; kentlerin korunarak gelişmesi açısından farklı yaklaşımlar geliştirme çabasına girilememiş ve dolayısıyla bütünsel kent planlamasından uzak bir yapı süregelmiştir. 1960’lı yıllarda kentsel koruma alanına artan ilgiye karşın, özellikle 1970’li yıllardan itibaren kentsel planlamanın aynı tip planlara yönelmesi, giderek tek tipleşen kentleri yaratmıştır. Kentsel koruma politikalarının da “tek tip” koruma amaçlı imar planları kapsamında şekillenmeye başlamasına neden olan bu durum, bir yandan kentlerin tarihi ve kültürel değeri bulunan alanlarındaki tahribatın artmasına, diğer yandan da kentlerin diğer alanlarında yoğun bir imar baskısının ortaya çıkmasına neden olmuştur. Çalışmanın amacı, Türkiye’nin kentsel koruma politikasının gelişimini, tarihsel gelişme süreci içinde ele alarak incelemek ve değerlendirmektir. Bu çerçevede önce kentsel koruma ve kentsel koruma politikalarının önemine değinilecek, ardından kentsel korumanın dünyadaki gelişim seyri ele alınacak ve son olarak kentsel korumanın Türkiye’deki gelişimi ilgili yasal ve kurumsal çerçeve temelinde incelenecektir.

Anahtar kelimeler: Kentsel Koruma, Kentsel Koruma Politikası, Kent Kimliği, Kent Kültürü, Türkiye

* Doç. Dr., Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Adalet Yönetimi Bölümü, hazal.bahceci@hbv.edu.tr, ORCID No: 0000-0003-3967-0960.

URBAN CONSERVATION POLICY: THE CASE OF TURKEY

Abstract

From past to present, urban conservation policies in Turkey have been dealt with mostly through the physical problems of the city and within the scope of zoning plans with a predominant physical side; Efforts could not be made to develop different approaches in terms of the preservation and development of cities, and therefore, a structure far from holistic urban planning continued. Despite the increasing interest in the urban conservation area in the 1960s, the tendency of urban planning to the same type of plans, especially since the 1970s, has created cities that are becoming more and more uniform. This situation, which caused the urban conservation policies to be shaped within the scope of "uniform" conservation development plans, on the one hand, has led to increase the destruction in the areas historical and cultural values of cities, on the other hand, the emergence of intense zoning pressure in other areas of the cities. The aim of the study is to examine and evaluate the development of Turkey's urban conservation policy by considering it in the historical development process. In this framework, firstly, the importance of urban conservation and urban protection policies will be mentioned, then the development of urban conservation in the world will be discussed, and finally, the development of urban conservation in Turkey will be examined on the basis of the relevant legal and institutional framework.

Keywords: Urban Conservation, Urban Conservation Policy, Urban Identity, Urban Culture, Turkey

Giriş

Kentler, ortaya çıktıkları dönemin toplumsal yapılarını, kültürlerini, estetik kaygılarını ve yapım teknolojilerini yansıtan mimari katmanlardan oluşur. Bu katmanlar, ister tarihsel gelişim sürecinde zamana içinde kendiliğinden gelişsin, isterse de dış dinamiklere bağlı olarak yaşanan önemli kırılmalarla aniden değişsin, o kente ve o kentsel toplumsal yaşama ilişkin son derece önemli izler taşır ki, bu izler toplamda kültürel mirası oluşturur. Bu yüzden kentsel koruma kavramı ve buna yönelik oluşturulan politikalar, hem kent kimliğinin ve kent kültürünün korunarak herkes için sağlıklı bir kentsel toplumsal yaşamın sağlanması ve sürdürülmesi, hem de kent kimliğini ve kent kültürünü

oluşturan tarihi, kültürel, estetik değerlerin sonraki nesillere aktarımı açısından son derece önemlidir (Meydan Yıldız ve Bahçeci, 2018: 1178).

Koruma düşüncesi ve uygulamaları 19. yüzyıla kadar, kentlerin güzelliklerini kaybetmemesi ve kent yönetimlerinden habersiz değişikliklerin yapılmaması amacıyla konan kurallar ile yapıyı ayakta tutmak ve çeşitli ek değişikliklerle yapının işlerliğini sağlamak adına yapılan bakımlar üzerinden gelişmiştir. Kültürel miras ve korumaya yönelik anlayışın gelişmesi ve kentsel koruma uygulamalarının bilimsel bir uğraş haline gelmesi için ise 19. yüzyılı beklemek gerekmiştir (Sağiroğlu, 2016: 552). Bunun temel sebebi Sanayi Devrimi'nin yarattığı büyük nüfus hareketlerinin kentler üzerinde ortaya çıkardığı olumsuz etkilerin herkes tarafından yaşanması olmuş, takip eden süreçte II. Dünya Savaşı'nın neden olduğu kentsel yıkımlar ve küreselleşme sürecinde kentlerin birer meta olarak görülmeye başlanıp giderek tektipleşen formlar haline gelmesi gelişmeleri kentsel koruma uygulama ve politikalarının giderek daha fazla gündeme gelmesine neden olmuştur.

Türkiye'de 1950'li yıllarla birlikte başlayan hızlı kentleşme, başta büyük kentler olmak üzere hemen bütün kentlerde önemli değişiklikler yaşanmasına neden olmuştur. Kırdan oluşan işgücü fazlasının başını çektiği iten faktörlerinin karşısında, kentin daha çok iş ve daha iyi yaşam koşulları imkânlarını barındırması kısa bir süre içinde kitlesel bir göç hareketini başlatmıştır. Bu şekilde kentsel nüfusta yaşanan bu hızlı artış, bir yandan toplumsal ve ekonomik yapının değişmesinde önemli bir faktör olurken, diğer yandan da kentlerin makro-formları nüfus yoğunluğunun artan etkisiyle değişmeye başlamıştır. Özellikle büyük kentlerin hızlı bir biçimde büyümesine neden olan bu durum, bütünsel bir yaklaşımla ele alınan, kontrol edilebilir bir kentsel gelişme sürecini imkânsız hale getirmiştir (Ünlü, 2009: 146). Bu süreç, pek tabii, kentsel koruma düşüncesinin ve uygulamalarının gelişim seyrini de etkilemiştir. Dünya genelinde 19. yüzyıl sonlarında gelişmeye başlayan kentsel korumanın önemi, Türkiye'de 1960'lı yıllarla birlikte artmaya başlamıştır.

1. Kentsel Koruma ve Kentsel Koruma Politikalarının Önemi

Kentsel koruma, kentlerdeki tarihsel ve mimari niteliğe sahip olan alanların, yapıların ve doğal güzelliklerin her türlü yıkıcı, saldırgan ve zararlı eylemler karşısında koruma altına alınması, çeşitli şekillerde kullanımlarının sağlanarak bu alanların günümüzle bağlarının kurulması ve dolayısıyla, var olan değerlerinin en iyi şekilde korunup çağın ihtiyaçlarına hitap eden bir hale dönüştürülmesidir. Bu açıdan kentsel

koruma kavramı, bir yapının ya da bir alanın işlevini, yaşayan dinamik bir bütün olan kentsel alanda devreye sokma; ona işlerlik kazandırmayı da içerir (Can, 1993: 307). Dolayısıyla kentsel koruma, doğal ve kültürel fiziksel, ekonomik, sosyal, teknik ve bilimsel çabayı içeren işlemleri ifade eder.

Politika kavramı, çok genel bir ifadeyle, “insanların hayatlarını düzenlemek adına genel kurallar oluşturmak, bunları korumak ve yeri geldiğinde değiştirmek için gerekli faaliyetlerin tümü”nün karşılığıdır. Kentsel koruma politikası ise, geçmişten günümüze ulaşan kentsel dokuyu, çağdaş yaşamla bütünleştirmek ve bunu kentsel toplumsal yaşama yeniden kazandırmaya yönelik faaliyet ve çalışmaların tümüdür. “Kentsel koruma ile toplumların kültürel mirası ile maddi ve manevi değerlerinin devamlılığı sağlanırken, bu değerlerin gelecek kuşaklara aktarılması da mümkün olmaktadır” (Avcıoğlu, 2016).

Kentsel koruma alanları, kentsel ve bölgesel ya da mimari ile sanat tarihi açısından sahip oldukları kendilerine özgü özellikler sonucu ortaya çıkan çevrenin, ilgili dönemin sosyo-ekonomik ve sosyo-kültürel yapısını ve yaşam şeklini de barındıran, bu yüzden de doku bütünlüğü bulunan alanlardır. Bu çerçevede kentsel koruma, kent kültürünün korunması ve devamlılığının sağlanması için olmazsa olmazdır.

Kentsel korumanın kültürle olan ilişkisi onun, kültürel mirasın korunabilmesi ve geçmişten geleceğe aktarabilmesi noktasında da temel bir rol üstlenmesine neden olmaktadır. Kültürel mirasın, insan topluluklarının bir arada yaşayabilmesi açısından önemli olan toplumsal aidiyet bilincinin oluşması açısından üstlendiği temel rol ise kentsel korumaya yönelik girişimlerin değerini ortaya koymaktadır.

Bu çerçevede kentsel koruma politikalarının temel amacı, her bir kuşağın edindiği kültürel değer ve göstergelere yenilerini ekleyerek gelecek kuşaklara aktarılmasını sağlamaktır. Kentsel koruma politikalarının hedefi, kentsel alanda eskimeye yol açarak yok olmayı hızlandıran etmenleri denetim altına almak, korunan değerlerin bakımının sürdürülebilirliğini sağlamak ve gerektiğinde korunan değerleri uygun bir şekilde yeniden işlevlendirerek, toplum tarafından benimsenmesine katkıda bulunmaktır. Kentsel alanlardaki tarihi ve kültürel değerlerin geçmişten günümüze uzanan “tarihi belge” olma niteliklerinin ve/veya estetik açıdan sahip oldukları önemin gündeme getirilebilmesi ve bu yolla, tarihi çevrenin sembolik değer ve kolektif kimlik yaratmadaki rolünün vurgulanabilmesi kentsel koruma politika ve uygulamalarıyla mümkün olabilmektedir (Günay, 2016: 232).

Kentsel koruma politikalarının kapsamı zaman içinde genişlemiş ve “geçmişten gelen tarihi ve kültürel değeri olan anıtsal eserleri koruma”nın ötesine geçmiştir. Böylece çağdaş koruma anlayışı, sadece kentlerin sahip olduğu tarihi ve kültürel değeri olan yapılar toplamını değil; bir bütün olarak kente ve kentsel yaşama ait somut ve somut olmayan öğelerin de korunarak sosyal, ekonomik faaliyetler ile birlikte kentlerin özgün karakterlerinin ön plana çıkarılmasını gerektiren bütünsel bir yaklaşım şeklinde ortaya çıkmıştır.

“Koruma” kelimesinin “himaye”, “muhafaza” ve “savunma” gibi kelimelerle eş anlamlı olduğu düşünüldüğünde kentsel korumanın bir açıdan bir tepkiyi de ifade ettiği söylenebilir. Burada aslında, bir takım güçlerin karşısında tehdit altında olan değerlerin savunulması söz konusudur. O halde korumaya yönelik pratiklere geçebilmek için öncelikle ilgili değerlerin fark edilmesi ve belirlenmesi gerekmektedir. Bu noktada “neyin?”, “ne için?” “nasıl?” ve “kim/kimler tarafından?” korunacağına yönelik soruların cevaplarının, sağlıklı kentsel koruma politikaları oluşturmak için temel adımlar olduğu ifade edilmelidir.

“Neyin korunduğuna” yönelik sorunun cevabı kısaca; bir toplumun geçmişini şekillendiren ve geleceğini şekillendirecek olaylar zincirine bağlı olarak gelişen değerleri fiziki çevresinin bütününde veya parçalarında muhafaza eden her türlü yapı, doku veya organizma (Özen Turan, 2009: 26) şeklinde verilebilir. Bu bağlamda, zaman içinde insanın ürettiği ve kültürünün bir parçası olan hemen her unsuru ifade eden bir kavram haline gelen bütün mimari eserler ile tarihi dokular önemli değerler olarak kabul edilmektedir (Meydan Yıldız, 2021: 629). Bu noktada koruma olgusu temelde ince bir “seçme” işlemini de içerir. Seçme işlemini, ardından ilgili değerlerin ve bu değerleri korumanın sınırlarının yasal sistem aracılığıyla net bir şekilde belirlenerek genel ölçütlerin ortaya konması takip eder.

“Ne için korunmalı?” sorusu, korumanın amaç ve hedeflerinin belirlenmesine yararken, “Nasıl korunmalı?” sorusunun cevabı ise kentsel korumayı gerçekleştirirken ihtiyacımız olan politika yaklaşımlarının ve araçlarının belirlenmesi için önemlidir. “Kim/kimler tarafından?” sorusu ise koruma eyleminde hangi aktörün nasıl bir rol üstleneceğinin ortaya konmasını sağlar.

Kentsel koruma, içinde barındırdığı “kamusal çıkar/değer” anlamı ile 19. Yüzyıldan itibaren devlet odaklı yönetim modellerinin bir parçası olmuştur. Özellikle I. Dünya Savaşı'ndan sonra devletin öncülüğünde gerçekleştirilen kentsel koruma kampanyalarıyla kentsel koruma, hem ulusal hem de uluslararası ölçekte yasal ve yönetsel mevzuata ve plan uygulamalarına konu olmuş, devletin kentsel koruma uygulamalarına

müdahalesi kurumsallaşmıştır. Bu şekilde devlet, kentsel koruma eylemlerinin yönetimi, finansmanı ve uygulamasından başlıca sorumlu aktör haline gelmiştir. Günümüzde kentsel koruma politikaları genel olarak merkezi yönetim ve yerel yönetimler olmak üzere iki seviyede yönetilmektedir (Günay, 2016: 233).

Kentsel korumanın sağlanabilmesi için temel araçlar; kentsel, arkeolojik ve doğal sit alanlarının planlanmasını içeren koruma amaçlı imar planlarıdır (Meydan Yıldız ve Seçkin, 2019: 1298). Kentsel bir alanda koruma planının yapılabildiği uygulanabilmesinde; korunması gerekli tarihi, kültürel ve doğal mirasın varlığı, ilgili bölgede koruma bilincinin oluşturulması, hukuksal mevzuat ve idari yapılanma, finansal fon ve destekler, korumaya yönelik teknik bilgilendirme ve rehber çalışmalar önem taşımaktadır (Zülfikar, 2012: 11).

2. Kentsel Koruma Olgusunun Tarihi Gelişimi

Tarihsel süreç içinde kentsel koruma kavramı, kapsam ve içerik açısından sürekli değişime uğramıştır. Kentsel koruma; geçmişte sadece anıtsal değeri olan yapıların onarımı ve saklanması anlamını karşılarken zaman içinde, bir bölgenin anıtsal değeri olmayan eserleri de içerecek şekilde devamlılığının sağlanması şeklinde değerlendirilmeye başlanmıştır. Önceleri koruma kavramı, korunması gereken tek bir anıt (eski eser) olarak algılanırken, zamanla tarihi çevrelerin ve kentsel alanların korunması algısı gelişmiştir.

2.1. Dünya Genelindeki Gelişmeler

Anıtların değerli olduğunun fark edilmesi ve onarımları için harekete geçilmesinin başlangıcı İtalyan Rönesansı'na uzanmaktadır. Bu dönem hızlı bir yapı üretim sürecini de ifade etmekle birlikte esas olarak her alanda yeni düşüncelerin ortaya çıktığı ve davranışların yeniden şekillendiği bir dönemdir. Dönem içinde yaşanan bu hızlı değişim, tahribatın yanında duyarlılığı ve tepkiyi de beraberinde getirmiş, dönemin tarihçi, sanatçı ve mimarları korumaya yönelik aktif uygulamalara girişmişlerdir (Can, 1993: 307).

Sanayi devrimi sonrasında kent ve kentin hinterlandında iş olanaklarının artması kırdan kente göçü artırmıştır. Bu göç hareketlerinin kentlerin nüfusunda yoğun bir artışa neden olması kentsel alandaki ekonomik, çevresel, kültürel ve toplumsal değerlerin hızlı tüketimini de beraberinde getirmiştir (Meydan Yıldız, 2018: 262). Giderek hız kazanan kentler arası rekabetin de etkisiyle birlikte kentlerde, hızlı ve çarpık kentleşme ortaya çıkmış ve kentler, kendilerini kültürel mirasın göz ardı edildiği ve kent kimliğinin tahrip edildiği bir sürecin içinde

bulmuşlardır. Kentlerin özgünlüklerini yitirmeye başlaması ve tektipleşen formlar haline dönüşmesi bu sürecin bir ürünü olmuş ve takip eden dönemde kentsel korumaya olan ilgi bu sürece bir tepki olarak artmaya başlamıştır.

18. ve 19. yüzyıllarda mimari eserlere artan ilgi, 19. yüzyılın sonlarına doğru yapı ölçeğinde restorasyonun kaynağı olmuştur. Uzun yıllar müzecilik anlayışı ile koşut olarak gelişen kentsel koruma politikaları, geçmişte olduğu gibi yalnızca tarihsel değeri ve estetik görünüş özelliği nedeniyle müze parçaları olarak saklanan anıtsal eski eserlerin onarımı ve olduğu gibi saklanması klasik anlamıyla değil, geçmişin devamlılığını sağlayan bir politika olarak değerlendirilmeye başlanmıştır (Günay, 2016: 232).

20. yüzyıl başlarında gelişmeye başlayan “anıt eserlerin çevreleriyle birlikte korunması gerektiğine yönelik” anlayış, yüzyılın ikinci yarısında yerini sivil yapıların da korunması gerektiği”ne yönelik anlayışa bırakmaya başlamıştır. Söz konusu anlayışın gelişmesinde 1931’de İtalya’da anıt eserlerin restorasyonu konusunda temel birtakım ilkeler belirlemek için toplanan Eski Eserler ve Güzel Sanatlar Yüksek Kurulu’nun on bir maddeden oluşan “Restorasyon Kartası” (Carta Del Restauro) önemli bir rol üstlenmiştir (Ahunbay, 2005). Karta’nın 6. maddesi “Anıta ve geçirdiği dönemlere olduğu kadar çevresine de saygılı olunmalıdır. Anıtın çevresindeki yapılar yıkılarak uygunsuz bir biçimde yalnız bırakılmasına veya çevresinin niteliği, kütlesi, rengi, üslubu ile rahatsız edici yapılarla sarılmasına engel olunmalıdır” vurgusu yer almaktadır (İtalya Eski Eserler ve Güzel Sanatlar Yüksek Kurulu, 1931).

Dünyada koruma kavramının kentsel ölçeğe evrilmesinin başlangıcını, II. Dünya Savaşı sonrasında Avrupa kentlerinde ortaya çıkan büyük ölçekli tahribat ve yıkıma karşı ortaya çıkan tepkiler ve bu tepkilerle birlikte gelişen kentlerin yeniden yapılanması tartışmaları oluşturmaktadır (Dinçer, 2016a: 228). Bu kapsamda ilk uluslararası belge UNESCO tarafından 14 Mayıs 1954’te Lahey’de imzalanan “Silahlı Bir çatışma Halinde Kültür Mallarının Korunmasına Dair Sözleşme”dir (Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict). Başta I. ve II. Dünya Savaşı olmak üzere, savaşlar nedeniyle kültürel mirasın giderek daha fazla yok olma tehlikesiyle karşı karşıya kaldığının vurgulandığı Sözleşme’de, kültür eserlerinin hangi millete ait olduğu fark etmeksizin, bu eserlere yapılan saldırıların bütün insanlığın kaybı olduğuna dikkat çekilmiştir. Sözleşme’nin bir diğer dikkat çeken tarafı, kültür eserlerinin kapsamının oldukça geniş ele alınmasıdır. Sözleşme’nin 1. maddesi kültür eserlerini;

“a) Dinî veya lâik, mimari, tarihi anıtlarla sanat anıtları, arkeolojik değerlerdeki yerler, bütünü itibariyle tarihi veya artistik bir alâka arzeden yapı toplulukları, sanat eserleri, el yazmaları, kitap ve başkaca tarihi, artistik veya arkeolojik değer taşıyan eşya, keza yukarıda bildirilen servetlerden mürekkep bilim koleksiyonlarıyla, önemli kitap, arşiv röprodüksiyon koleksiyonları ve emsali gibi milletlerin kültür muameleklerinde büyük önemde yeri olan menkul ve gayrimenkul mallar,

b) Gerçek ve başlıca görevi (a) fıkrasında zikredilen menkûl kültür mallarını koruma veya teşhirden ibaret olan müze, büyük kitaplık, arşiv deposu gibi binalarla (a) fıkrasında açıklanan menkul kültür mallarının silahlı bir çatışma halinde korunmasına mahsus sığınaklar,

c) (a) (b) fıkralarında tarif edilen kültür mallarını büyükçe sayıda içine alan ve “anıt merkezleri” denilen merkezler” (UNESCO, 1954).

şeklinde ele almıştır¹. Bu yıllarda II. Dünya savaşı sonrası neredeyse tamamen yok olmuş ve eski bilgi ve belgeler aracılığıyla yeniden inşa edilen Varşova kenti ile savaş sonrasında yeniden planlanan ve bugün “çağdaş mimarlık müzesi” olarak da ün yapmış Rotterdam kenti, kentsel ölçekteki koruma ve planlama konularının kesişiminin önemli örneklerindedir (Dinçer, 2016a: 229).

Kentsel koruma için esas dönüm noktası 1950-1970 yılları arasındır. II. Dünya Savaşı sonrasında dünya genelinde kentlerin nüfuslarının tekrar artmaya başlaması, araç sahipliğinin yükselmesi ve sanayi ve hizmet binalarına duyulan ihtiyacın artması, birisi modern binaların henüz yasalarla koruma altında olmayan kent merkezlerine yapılması diğeri de kent çeperlerinde modern yerleşmelerin kurulması olmak üzere iki farklı yaklaşımı beraberinde getirmiştir. Kentsel yenileme (urban renewal) olarak gelişen ilk hareket, kent merkezlerinin tahribatına neden olduğundan, bu kentlerde yaşayanlar tarafından koruma hareketleri başlatılmıştır. İlk olarak Baht, Brüksel ve Paris kentlerinde başlayarak yayılan bu koruma hareketi, Europa Nostra'nın önderliğinde 1975 yılının Avrupa Mimari Miras Yılı olarak ilan edilmesiyle sonuçlanacaktır (Dinçer, 2016a: 230).

Kentsel korumanın tarihi gelişimi içinde 1964 tarihli Venedik Tüzüğü, tarihi yapıların korunması ve restorasyonu hakkında uluslararası bir çerçeve belirlemesi açısından ilk temel belgelerden

¹ Türkiye'nin 1965 yılında kabul ettiği bu sözleşme, Yugoslavya, Irak ve Afganistan'da yaşanan çatışmalarda tahrip edilen kültür varlıkları göz önüne alınarak 26 Mart 1999'da UNESCO tarafından yenilenmiştir.

birisidir. Venedik Tüzüğü'nün 15. maddesinde, arkeolojik alanlarda yeniden yapımın uygun olmadığı, yalnızca anastylosis² işleminin yapılabileceği ifade edilmektedir. Bunun yanı sıra 12. maddede “eksik kısımlar tamamlanırken, bütünle uyumlu bir şekilde bağdaştırılması ve tarihi tanıklığı yanlış bir şekilde yansıtmaması için, orijinalden ayırt edilebilecek bir şekilde yapılması gerektiği” belirtilirken 13. maddede, “yapılacak eklemelere ancak yapının ilgi çekici bölümlerine, geleneksel konumuna, kompozisyonuna, dengesine ve çevresiyle olan bağıntısına zarar gelmediği hallerde izin verilebilir” ifadesi yer almaktadır (Venedik Tüzüğü, 1964). Venedik Tüzüğü'nün en önemli sonuçlarından birisi ise “tarihi anıtlar ve sitlerin korunması ve değerlendirilmesine yönelik ilkeler, teknikler ve siyasetler geliştirmek ve ilgili her türlü araştırmayı desteklemek ve yönlendirmek” amacı ile “Uluslararası Anıtlar ve Sitler Konseyi” (ICOMOS) isimli uluslararası ve hükümetler dışı bir organizasyonun kurulmuş olmasıdır.

Venedik Tüzüğü ile dikkatlerin “bütünleşik koruma” anlayışına yönelmeye başlaması, 1975'te “Amsterdam Sözleşmesi”nin imzalanmasını beraberinde getirmiş; kentsel koruma bu şekilde, Avrupa genelinde, toplumsal ve ekonomik kalkınmayı destekleyen ve kentsel yeniden canlandırma uygulamalarını hızlandıran bir araç haline gelmiştir. Bu anlayış 1976'da “Birleşmiş Milletler Eğitim Bilim ve Kültür Örgütü”nün (UNESCO) on dokuzuncu yılı konferansında imzalanan “Nairobi Sözleşmesi” ile gelişmeye başlamıştır. Temelde bir Tavsiye Kararı olan bu Sözleşme, tarihi alanları oluşturan yapıların, mekânsal unsurların ve çevrenin önemini vurgulamıştır. Metinde tarihi alanların tahrip edilmesinin ekonomik kayıplara ve sosyal rahatsızlığa yol açabileceğini belirtilerek, tarihi alanların özgünlüğüne zarar veren duyarısız değişikliklerden kaynaklanabilecek zararlardan korunması çağrısında bulunulmuştur (UNESCO, 1976).

1975 yılında kabul edilen “Bruges Kararları: Tarihi Kentlerin Rehabilitasyonunu Düzenleyen İlkeler” ve 1982'de imzalanan “Tlaxcala Bildirgesi” olarak da bilinen “Küçük Yerleşimlerin Canlandırılması Sözleşmesi”, tarihi kentlerin korunması ve geliştirilmesi açısından kentsel koruma alanındaki ilk kurumsal çabaları ifade etmektedir. 1987'de ICOMOS Genel Kurulu'nda kabul edilen ve kısaca “Washington Tüzüğü” olarak adlandırılan “Tarihi Kentlerin ve Kentsel Alanların Korunması Tüzüğü” de kentsel koruma alanındaki önemli gelişmelerden birisidir. Kentler, kasabalar ve tarihi merkezler veya

² Mevcut fakat birbirinden ayrılmış parçaların bir araya getirilmesi.

mahalleler de dâhil olmak üzere irili ufaklı tarihi kentsel alanlar ve bunların doğal ve insan yapımı çevrelerinin korunmasıyla ilgili hükümler içeren Tüzük'te, bu alanların tarihe tanıklık eden önemli birer tarihi eser olmalarının yanında, tarihsel süreç içinde oluşan kentsel kültür öğelerinin değerlerini de somutlaştırarak ortaya çıkararak alanlar olduğu vurgulanarak, günümüzde bu tür birçok alanın, sanayileşmeyi izleyen kentsel gelişmenin etkisiyle tehdit altında olduğu, fiziksel olarak bozulmuş, zarar görmüş ve hatta tahrip edilmiş olduğuna dikkat çekilmiş ve bunun üstesinden gelebilmek adına bazı ilkeler ortaya konmuştur (ICOMOS, 1987).

Yukarıda sözü edilen tüm belgeler, tarihi çevreleri koruma ilkeleri ve kentsel koruma anlayışına getirdiği yenilikler sayesinde tarihi çevrelerin geliştirilmesi, yeniden işlevlendirilmesi ve çağdaş yaşama uyarlanması konusunda önemli katkılarda bulunmuşlar, bu belgelerin ortaya koyduğu ilke, amaç ve yöntemler önce Avrupa'da sonra tüm dünyada yayılarak hayata geçirilmeye başlanmıştır (Günay, 2016: 232).

Kentsel koruma düşüncesi 1990'lardan itibaren "çevre ve arkeolojik alanların korunması" şeklinde ele alınmaya başlanmıştır. Bu yönelimin gelişmesinde 1992 yılında Birleşmiş Milletler tarafından kabul edilen "Çevre ve Gelişim Hakkında Rio Deklarasyonu" önemli bir adım olmuş; bu gelişmeyi aynı yıl Avrupa Konseyi'nin kabul ettiği "Avrupa Arkeolojik Mirasının Korunması Sözleşmesi" takip etmiştir. Sözleşme'de "Avrupa arkeolojik mirasının, büyük yapılanma çalışmalarındaki artıştan olduğu kadar doğal tehlikelerden, yasadışı veya bilimsel nitelikten yoksun kazılardan yahut halkın yeterli bilgilendirilmemesinden dolayı ciddi bir şekilde tahrip tehdidi altında olduğu" kabulünden yola çıkılarak "Halen mevcut olmayan zorunlu idarî ve bilimsel denetim usullerinin ihdası ve arkeolojik mirası koruma endişesinin kentsel ve kırsal yapılanmalar ile kültürel kalkınma politikalarıyla bütünleşmesi gereği" (Avrupa Konseyi, 1992) vurgulanmıştır.

Yine Avrupa Konseyi tarafından 2000 yılında kabul edilen "Avrupa Peyzaj Sözleşmesi" de kentsel koruma alanının gelişiminde önemli katkıları olan bir belgedir. Sözleşmede "dünya ekonomisindeki değişikliklerin, tarım, orman, sanayi, maden üretimi ve ulaştırma, altyapı, turizm gelişmeleri ve şehir, bölge planlaması uygulamalarının peyzajların dönüşümünü hızlandırdığına" dikkat çekilerek, peyzajın bireysel ve toplumsal refahın anahtar öğelerinden birisi olduğu ve korunmasının, yönetiminin ve planlamasının toplumdaki herkese haklar ve sorumluluklar getirdiği" (Dinçer, 2016a: 231) ifade edilmiştir.

Dünya genelinde kültürel mirasın korunması ve geliştirilmesi konusunun geldiği nokta açısından son olarak yine Avrupa Konseyi tarafından kabul edilen, “Faro Sözleşmesi” olarak da bilinen “Avrupa Konseyi Toplum İçin Kültürel Mirasın Değeri Çerçeve Sözleşmesi”ne değinmek gerekmektedir. Sözleşmede, Avrupa Konseyi üyesi ülkelerin “ortak miras” olarak kabul ettikleri insan hakları, demokrasi ve hukukun üstünlüğüne saygı konuları üzerindeki idealleri korumak, bunlara yönelik ilkeleri geliştirmek, insanı ve insani değerleri çok disiplinli kültürel miras kavramının merkezine yerleştirmenin öncelik olarak görülmesi gerektiği belirtilmiştir. Sözleşmenin 1. maddesinin d fıkrasında “Kültürel mirasın barışçıl ve demokratik toplumun inşasında ve sürdürülebilir kalkınma ve kültürel çeşitliliğin geliştirilmesindeki rolü” vurgulanmış ve böylece gelinen noktada kültürel mirasın Avrupa Konseyi'nin daha geniş hedeflerine katkı sağlama potansiyeli ortaya konmuştur (Council of Europe, 2005).

2.2. Türkiye'deki Gelişmeler

Türkiye'de kentsel koruma düşüncesinin başlangıcı ve gelişimi Avrupa ülkelerindeki kadar eski tarihlendirilememektedir. Esas olarak 20. Yüzyılın başlarından itibaren önem kazanan kentsel koruma olgusu, 1950'li yıllardan itibaren yaşanan yoğun göç dalgası ve hızlanan kentleşmenin etkisiyle hızla tahrip olmaya başlayan kentlerin, kültürel, tarihsel ve toplumsal kimliklerinin korunması ve geliştirilmesi gerekliliğinin fark edilmesiyle zaman içinde daha gündeme gelmeye başlamıştır.

Türkiye'de kentsel koruma düşüncesinin gelişimi müzecilik anlayışının gelişimiyle paralel bir seyir izlemiş, bu anlayış zaman içinde anıtların korunmasına evrilmiştir. 1970'li yıllarda “sit olarak koruma” düşüncesi ön plana çıkmış, 1980'li yıllardan itibaren ise koruma bir yönetim ve kaynak ayırma meselesi olarak tartışılmaya başlanmıştır (Tatlıcan, 2006). Henüz kentleşme ve göçün yarattığı sorunlar çözülemeden, 1990'lı yıllardan itibaren yaşamaya başladığımız, 2000'li yıllarda doğrudan etkilerini gördüğümüz küreselleşme sürecinin ortaya çıkardığı yeni sorunlarla karşılaşan Türkiye kentleri, tüm dünyada olduğu gibi birer pazar nesnesi olarak yeniden tanımlanarak buna göre yapılanmak zorunda kalmışlar ve bu durumun yarattığı sorunlar kentlerin kimliklerinin yok olması tartışmalarını yeniden ve daha yakıcı şekilde gündeme getirmiştir. Bu çerçevede son dönemde kentsel koruma politikalarının önemi daha da artmış, uygulamalar farklı boyutlar kazanarak ve çeşitlenerek hayata geçirilmeye başlanmıştır.

2.2.1. Cumhuriyet Öncesi Dönem

Osmanlı İmparatorluğu döneminde korumanın tarihi, Hassa Mimarlar Ocağı'nın kurulmasıyla başlatılmaktadır. Saray ve İstanbul öncelikli olmak üzere, İmparatorluk genelinde her türlü resmi yapım ve onarım işini yürütmekle görevli olan Hassa Mimarlar Ocağı'nın öncelikli görevleri, “padişahların veya hanedan mensuplarının yaptıracağı binalar ile giderleri devlet hazinesinden ödenen her tür yapım ve onarım planlarını yapmak, keşif bedellerini hesaplamak ve projeleri kabul edildikten sonra inşaatı yürütmek” (Çekül Vakfi, 2010: 30) olup, vakıflar tarafından yaptırılacak çeşitli inşaat ve onarım işleri ile azınlıklara ait ibadethanelerin onarımlarının keşif ve denetimi de Ocak'ın görevleri arasındadır.

Osmanlı İmparatorluğu'nda tarihi ve kültürel değerlerin korunmasına ilişkin yasal düzenlemelere girilmeden önce bu eserlerin yasal durumlarını belirlemek için “Fıkıh” esaslarından faydalandığı bilinmektedir. Fıkıh kitaplarındaki hükümler vakıf mülkiyetindeki yapılar ile dini yapıların korunmasında etkili olmuş ancak, özel mülkiyetteki çok değerli eserler mülk sahipleri tarafından rahatça sökülüp bozulabilmiş ve yıkılabilmıştır (Zeren, 1991).

Osmanlı İmparatorluğu'nda tarihi ve kültürel değerlerin korunması konusunda bilinçli bir çabanın gelişmesi için 19. yüzyılın ikinci yarısını beklemek gerekmiştir. Bu süreç, Osmanlı'da eski eser kavramının ortaya çıkışına denk düşmekle beraber, temel saik, Sanayi Devrimi'ni takip eden süreçte Avrupalıların, Osmanlı İmparatorluğu sınırları içinde kazı yapmak istemeleri ve İmparatorluk'un da bunun hukuki alt yapısını hazırlama çalışmalarına girişmesi olmuştur.

Eski eserlerin korunması ile ilgili ilk yasal düzenleme, 9 Ağustos 1858 tarihinde çıkarılan Ceza Kanunu'nun 133. maddesi olmuştur. Bu maddede kutsal ve anıtsal yapıları tahrip edenlere para ve hapis cezası öngörülmüştür. Sadece kutsal ve anıtsal yapılara karşı girişilecek eylemleri cezalandıran bu hüküm, 1869 yılına kadar Osmanlı mevzuatına Eski Eser Hukuku ile doğrudan ilgili olarak giren tek hükümdür (Mumcu, 1969:47).

Eski Eserler hukukunun temelini oluşturan ilk kanun, 869 yılında çıkarılan “Asar-ı Atika Nizamnamesi”dir. Bu ilk yasal düzenlemenin amacı, arkeolojik kazı ve araştırma çalışmalarını denetlemek ve bazı taşınır kültür varlıklarına tanım getirmek olup bu düzenleme, 1874 yılında ikinci nizamnamenin yürürlüğe girmesiyle güncellenmiştir. Eski eserlerin devlet malı sayılması hükmünü getiren ikinci nizamname, taşınır eski eserler kadar mükemmel yapıların da

devlet tarafından korunması gerektiğini ortaya koyan daha geniş kapsamlı bir düzenlemedir. Takip eden süreçte 1881 yılında müze müdürü olan Osman Hamdi Bey'in özel uğraşları sonucu, “arkeolojik kazılar, mevzuat, taşınmazların korunması gibi birçok konuda kalıcı ve kurumsallaşmaya yönelik girişimlerde bulunulmuş ve 1884 yılında Yunan ve Roma kalıntılarını kapsayan eski eser tanımını, sanat değeri olan yapı, heykel gibi mimarlık ürünlerini de içine alacak şekilde genişleten” (T.C. Kültür Bakanlığı, 1991'den akt. Aktaş, 2015: 51) üçüncü “Asar-ı Atika Nizamnamesi” yürürlüğe girmiştir.

1889 yılında çıkarılan “Müze-i Hümayun Nizamnamesi” ile o zamana kadar çıkarılmış olan nizamnamelerdeki eksiklikleri gidermek, eski eserlerin müzelerde saklanması işlemini düzenlemek ve Türk Eski Eserler Örgütü'nü kurmak amaçlanmıştır.

Osmanlı İmparatorluğu döneminin korumaya ilişkin son yasal düzenlemesi 1906 yılında yayınlanan dördüncü Asar-ı Antika Nizamnamesi'dir. Türk-İslam sanatı, görsel sanatlar, menkul ve gayrimenkul eserlerinin de korumaya alınmasını öngören bu dördüncü nizamname 67 yıl boyunca yürürlükte kalmış ve Cumhuriyet döneminde de kullanılmaya devam etmiştir. 1914 yılında çıkarılan “Muhafaza-i Abidat Nizamnamesi”, sadece taşınmaz kültür varlıklarını kapsayan ilk düzenlemedir. Bu süreci, 1917 yılında İstanbul'da “Muhafaza-i Asarı Antika Encümeni Daimisi”nin kurulması izlemiştir; her ne kadar İstanbul'la sınırlı kalmış olsa da bu komisyon, “getirdiği çalışma yöntemleri bakımından, özellikle tespit ve tescil konularında önemli hizmetler sağlamıştır” (T.C. Kültür Bakanlığı, 1991'den akt. Aktaş, 2015: 51).

“Osmanlı'nın son dönemlerindeki imar hareketlerine koruma ve planlama açısından bakıldığında; anıtsal yapıların ve arkeolojik alanların korunmasına önem verilirken, sivil yapıların korunmasının göz ardı edildiği, bütünsel kent planı uygulamasının yerine yol düzenlemeleri ve yangın yeri planları, acil durumlarda tarihi merkezlerden uzak yeni mahallelerin kurulması ile yetinildiği görülmektedir” (Çekül Vakfı, 2010: 32).

Bu açıdan genel olarak, Cumhuriyet'in ilanından önce korumaya ilişkin düzenlemelerin tek yapı ölçeğinde bir koruma yaklaşımına sahip olduğu, kent ölçeğinde korumanın bu dönemde henüz gündeme gelmediği ifade edilmelidir. Dolayısıyla bu dönem, kentsel dokuların bütünsel bir şekilde korunamadığı için büyük ölçüde tahrip edildiği bir dönemdir.

2.2.2. Cumhuriyet Sonrası Dönem

1920 yılında Maarif Vekâleti içinde Hars Dairesi'nin kurulması, Cumhuriyet döneminde Kültür Bakanlığı'nın temellerini atan ilk yapılanma sayılabilir. 1926 yılında bu daire kapatılarak Kütüphaneler, Müzeler ve Güzel Sanatlar olmak üzere üç ayrı müdürlüğe dönüştürülmüştür (Dinçer, 2016b: 234).

Cumhuriyetin ilk dönemlerine Osmanlı geleneklerinden kopma ve çağdaşlaşma çabası ile birlikte, Türk tarihinin kültürel kökenlerini bulma çabaları ve Batı'dan esinlenen yeni mimarlık akımının da etkisiyle oluşmaya başlayan, mimari değerleri de kapsamına alan koruma anlayışı hâkim olmuştur. Bu çerçevede yeni rejimin yöneticileri, 1930-1935 yılları arasında yasalarda değişiklikler yaparak Osmanlı döneminden kalan mevzuatı değiştirmeye balmış ve yeni kurumsal düzenlemelere girişmiştir.

1930 yılında çıkarılan “1580 sayılı Belediye Kanunu”, “1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu” ve “2033 sayılı Belediye Bankası Kuruluş Kanunu”nun, Anadolu'da devlet işletmelerinin kurulduğu kentlerin ve diğer önemli yerleşmelerin yeni modele uygun olarak çağdaşlaştırılması amacı doğrultusunda, tarihi kent çekirdekleri üzerinden ana arterler açılması, bu ana arterlerin Cumhuriyet meydanları, hükümet konakları ve resmi kurum binalarının bulunduğu alana çıkması ve tarihi eserlerin bulunduğu bölgelerin etraflarının açık bırakılarak korunması motivasyonları ile 1/500 ölçekli uygulama planları hazırlanmıştır (Dinçer ve Akın, 1994).

Türk Tarih Kurumu, 1931 yılında Anadolu topraklarında yaşamış tüm uygarlıkların incelenmesi ve eserlerinin korunması amacıyla Mustafa Kemal Atatürk'ün talimatıyla kurulmuştur. 1933 yılında ise Anıtları Koruma Kurulu oluşturulmuştur. Aynı yıl kabul edilen “2290 sayılı Belediye Yapı ve Yollar Kanunu” ile, yapıların çevreleri ile birlikte bir bütün olarak korunması gerektiği vurgulanarak “nüfus projeksiyonu” kavramı ortaya atılmış ve bu şekilde planlamaya kent bütününde bakmak gerektiğine yönelik anlayışın temelleri atılmıştır. Ayrıca Kanun, eski eserlerin yoğun şekilde bulunduğu alanlarda özel bir planlama metodu kullanılması ve anıtsal nitelikli tarihi eserlerin etraflarında “yapı yaklaşma sınırı” olarak da adlandırılan on metre açıklık bırakılması gerektiğine yönelik hükümleriyle bütünsel kentsel koruma anlayışını pekiştirmiştir (Dinçer ve Akın, 1994).

1950'li yıllardan itibaren kırdan kente göç dalgasının başlamasıyla ortaya çıkan hızlı kentleşme sonucu yıkıma uğrayan eski eserleri koruma anlayışı daha çok ön plana çıkmaya başlamış, 1951'de “Gayrimenkul

Eski Eserler ve Anıtlar Yüksek Kurulu Teşkili ve Vazifelerinde Dair Kanun” yürürlüğe girmiştir. Kanun’la birlikte, “tarihi eserlerin korunması, onarımı, bakımı ve restorasyon işlerinde uyulması gereken ilkeleri belirlemek, bu ilkelerin uygulanabilirliğini kontrol etmek ve tarihi eserlerle ilgili her türlü konu ve uyuşmazlıkta görüş bildirmekle” görevli, merkezi ve yerel yönetimlerin üzerinde karar yetkisine sahip, tümüyle özerk “Gayrimenkul Eski Eserler ve Anıtlar Yüksek Kurulu” oluşturulmuştur. Bu kurul, tek yapı ölçeğinden kentsel alan korumasına geçişin tartışmaya açılmasında, koruma alanı ve tescilli binalar için özelliklerine uygun müdahale biçimlerinin uygulanmasına yönelik bakış açısının gelişmesinde ve nihayet, Türkiye’de bütünsel kentsel koruma fikrinin gelişmesinde önemli bir rol oynamıştır (Çekül Vakfı, 2010: 35).

1960’lı yıllar, dünyadaki gelişmelerin de bir yansıması olacak şekilde, devletin tarihi ve kültürel değeri olan eser ve anıtları korumakla yükümlü tutulması anlayışının gündeme geldiği yıllar olmuş; bu anlayış 1961 Anayasası’nın 50. maddesinde doğrudan yer almıştır. Bunun da bir sonucu olarak 1960’lı yılların sonlarında tarihi ve kültürel varlıkların kentsel ölçekte korunması meselesi, ilgili yasalarda yer almaya başlamıştır.

1963 yılına gelindiğinde, Turizm ve Tanıtma Bakanlığı’nın kurulmasına rağmen 1965 yılında kültür hizmetlerini yürüten birimlerin Kültür Müsteşarlığı çatısı altında örgütlenmesi gelişmesi yaşanmıştır. Kültür Bakanlığı’nın kurulması için ise 1971 yılını beklemek gerekecektir (Dinçer, 2016b: 234).

1967’de, 1964 tarihli “Venedik Tüzüğü”, “Gayrimenkul Eski Eserler ve Anıtlar Yüksek Kurulu” tarafından kabul edilmesi sürecin önemli bir dönüm noktası olmuş; Tüzük ’ün “estetik, etnolojik veya antropolojik açıdan istisnai düzeyde evrensel bir değere sahip olan, arkeolojik sitlerin de dâhil olduğu, insan tasarımı eserlerin veya doğayla insanın birlikte yarattığı eserlerin bulunduğu alanlar” şeklinde tanımladığı “sit alanı” kavramı kabul edilmiştir. Bu gelişmenin doğrudan etkisi ise ancak 1973 yılında “1710 Sayılı Eski Eserler Kanunu”nun yürürlüğe girmesiyle birlikte gözlemlenebilmiştir. Bu noktada, 1950-1970 arasında geçen dönemin, tarihi ve kültürel değere sahip eser ve anıtların imar hareketlerine feda edildiği bir dönem olduğunu da belirtmek gerekmektedir. 1956 yılında çıkarılan 6785 sayılı İmar Kanunu’nda eski eserleri koruma düşüncesinin benimsenmesine rağmen, uygulamada açık ifadeler sebebiyle olumsuz pek çok sonucun ortaya çıkması bu savın doğruluğunu ortaya koymaktadır.

1971-1989 yılları arasını kapsayan süre zarfında Kültür Bakanlığı ve Turizm Bakanlığı'nın birçok kez birleştirilip tekrar ayrılarak yeniden düzenlendiğini de not düşmek gerekmektedir (Dinçer, 2016b: 234).

1973 yılında çıkarılan “1710 sayılı Eski Eserler Kanunu”, yukarıda ifade edildiği üzere, sit alanlarını koruma altına almış ve sit alanlarını doğal, arkeolojik ve tarihi olmak üzere tasnif etmiştir. Tarih eserlerin devlet malı olduğunun vurgulandığı Kanun'un 7., 10., 11. ve 13. maddelerinde, “tarihi eserlerin yer aldığı ve etki alanında kalan alanların imar planlarının yapılması aşamasında Millî Eğitim Bakanlığı'ndan görüş alınması gerektiği” belirtilerek, “planın onay aşamasında bu görüşlerin değerlendirilmesi” zorunluluğu getirilmiştir. Ayrıca Millî Eğitim Bakanlığı'na “planı yapılmış olan alanlarda da gerekli görülen hallerde ve Gayrimenkul Eski Eserler ve Anıtlar Yüksek Kurulu'nun görüşleri doğrultusunda plan değişikliği önerisinde bulunma” yetkisi verilmiştir (1710 sayılı Eski Eserler Kanunu, 1973).

1710 sayılı Kanun'un getirdiği “sit” kavramı, koruma sınırlarının parsel düzeyinden alan düzeyine taşınmasını sağlayarak korumanın ölçeğini genişletmiştir. Kanun, doğal ve tarihi değerlerin korunması açısından yeni kavram ve açılımlar getirmesine rağmen, dönemin İmar Kanunu ve yönetmelikleriyle ilişkisinin kurulamaması ve gerekli yönetmeliklerle desteklenmemesi nedeniyle koruma alanındaki sorunlara beklenen çözümleri getirememiştir.

“Korunması gereken mimari yapılar önemli bir tarihi özelliğe ya da işleme ve süslemelerinden kaynaklı sanatsal değere sahip anıtsal yapılarla sınırlı kalmıştır. Koruma ile ilgili kuruluşlara doğrudan yetki ve sorumluluk verilmiş olmasına rağmen kuruluşlar arasında gerekli uyum sağlanamadığı için yetki kargaşası ortaya çıkmıştır” (Zeren, 1991).

Bu süreçte İller Bankası, belediyeler ve tapu kadastro daireleri 1710 sayılı Kanun'u imarın önünde önemli bir engel olarak gördüklerinden koruma ilkelerine uygun imar planları hazırlamaları şart koşulsa da, bu konuda ayak diremeyi sürdürmüşler ve uzun bir süre gerekli mekanizmaların oluşması yönünde engel teşkil etmişlerdir. Yine de 1973-1983 yılları arasında Türkiye'de koruma alanında en yetkili aktörün Gayrimenkul Eski Eserler ve Anıtlar Yüksek Kurulu olduğunu belirtmek gerekmektedir. Bir yandan müteahhide kat karşılığında verilen arsa spekülasyonları sonucu kentlerin dokusu hızla değişirken, diğer yandan da yeni Kanun ile özellikle kent dokularının korunması gündeme getirilmiş; eski evlerin yıkılması ve onarımının belirli düzenlemelere bağlanarak kent belleğini oluşturan fiziksel yapının korunması Gayrimenkul Eski Eserler ve Anıtlar Yüksek Kurulu kararları ile

sağlanmaya çalışılmıştır (Çekül Vakfı, 2010: 37-38). Bunun bir sonucu olarak 1976'da Gayrimenkul Eski Eserler ve Anıtlar Yüksek Kurulu'nun aldığı 8891 sayılı karar doğrultusunda “kentsel sit” kavramının 1710 sayılı Kanun'da belirtilen sit tanımı içinde kabul edilmesine hükmedilmiştir. İlgili karar ile kentsel sitin, “yaşanılan kentlerin belli bir devirde belli bir kesiminde homojen olarak sosyal, ekonomik, kültürel durumunu yansıtan, özellikler veya tarihi veya bilimsel veya artistik veya arkeolojik veya etnografik veya edebi veya efsanevi önemi bakımından korunmaları ve değerlendirilmeleri gereken yerler” şeklinde tanımlanmasıyla birçok yer kentsel sit alanı ilan edilmiş ve bu alanlardaki imar planlarının yürütülmesi durdurulmuştur. Plan uygulamaları durdurulan yerlerde hazırlanması beklenen “Sit Koruma-Geliştirme Planları” adı altındaki planlar uygulama aşamasına gelene kadar “Geçiş Dönemi Yapılanma Koşulları” adı altında geçici yönetmelikler hazırlanması gerekmiştir (Kejanlı vd., 2007: 188).

1980'li yıllar, uluslararası sözleşmelere katılımların ve dolayısıyla uluslararası koruma çalışmalarının arttığı yıllar olmuştur. 1972 yılında imzalanan Dünya Kültürel ve Doğal Mirasın Korunmasına Dair Sözleşme'nin 1982 yılında Türkiye tarafından kabul edilmesinin hemen ardından 1983 yılında, 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu yürürlüğe girmiştir. Bu Kanun'la “5805 sayılı Gayrimenkul Eski Eserler ve Anıtlar Yüksek Kurulu Kuruluş Kanunu” ve “1710 sayılı Eski Eserler Kanunu” yürürlükten kaldırılarak koruma konusunda yeni bir yasal çerçeve oluşturulmuş; korumadan sorumlu kuruluşların görev, yetki ve sorumlulukları yeniden belirlenmiştir.

Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu ile birlikte “bütün kültür ve tabiat varlıklarının devlet malı niteliğinde olduğu” kabul edilerek; kültür varlıkları, tabiat varlıkları, sit ve koruma kavramlarında yeniden tanımlamaya gidilmiştir. Böylece Kanun “eski eser” kavramının yerine “kültürel varlık ve kültürel miras” kavramlarını getirerek konunun daha geniş bir bağlamda yorumlanmasını sağlayarak, anıtsal yapıların yanı sıra sit alanları, ev ve mahalle korumacılığı gibi konuları gündeme getirmiştir. Bunun yanı sıra, Anıtlar Yüksek Kurulu'nun yerine korunması gereken taşınmaz ve doğal varlıklar ile ilgili hizmetlerin bilimsel bir şekilde devam ettirilmesi için Kültür ve Turizm Bakanlığı'na bağlı, merkezi Ankara'da olan Taşınmaz Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu ve bakanlık tarafından saptanacak alanlarda Taşınmaz Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Kurulları kurulması öngörülmüştür. Böylece 2683 sayılı Kanun'la 1951 yılından itibaren oluşturulan Gayrimenkul Eski Eserler ve Anıtlar Yüksek Kurulu ismindeki merkezi denetim örgütü, yerel boyuta taşınarak ikili bir denetim mekanizması oluşturulması sağlanmıştır. Bu Kanun'un koruma

konusunda getirmiş olduğu en önemli düzenleme ise kentsel sit ve koruma amaçlı imar planı kavramlarının Kanun’da yer almış olmasıdır.

1989 yılında Kültür Bakanlığı’nın kurulmasıyla birlikte koruma konusundaki yetkili merkezi idare Kültür Bakanlığı olmuştur. Bütün koruma nazım planları ve müdahale projelerinin, Bakanlık’ın belirlediği ilkeler ve bölge kurullarının onayı doğrultusunda gerçekleşmesi şartı getirilmiştir. Ayrıca, belediyeler de koruma nazım planları geliştirmek ve bu planları uygulayabilmek için bölge kurullarının onayından geçmekle yükümlü kılınmış, bu yapı, köklü değişikliklerin yürürlüğe girdiği 2000’li yıllara kadar geçerliliğini korumuştur (Çekül Vakfı, 2010: 39).

2000’li yılların başları, kentsel korumanın öneminin toplumun pek çok kesimi tarafından gerçekten anlaşıldığı ve bu çerçevede harekete geçildiği yıllar olmuştur. Dönemin ilk düzenlemesi, 2003 yılında 4848 sayılı Kanun ile Kültür ve Turizm Bakanlığı’nın kurulması olmuş; böylece 1989’dan 2003 yılına kadar sürdürülen iki ayrı bakanlık uygulaması son bulmuştur. 4848 sayılı Kanun’un amacı; “kültürel değerleri yaşatmak, geliştirmek, yaymak, tanıtmak, değerlendirmek ve benimsetmek, tarihî ve kültürel varlıkların tahribini ve yok edilmesini önlemek, yurdun turizme elverişli bütün imkânlarını ülke ekonomisine olumlu katkı sağlayacak şekilde değerlendirmek, turizmin geliştirilmesi, pazarlanması, teşvik ve desteklenmesi için gerekli önlemleri almak, kültür ve turizm konularıyla ilgili kamu kurum ve kuruluşlarını yönlendirmek ve bu kuruluşlarla işbirliğinde bulunmak, yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları ve özel sektör ile iletişimi geliştirmek ve işbirliği yapmak üzere Kültür ve Turizm Bakanlığının kurulmasına, teşkilât ve görevlerine ilişkin esasları düzenlemektir” şeklinde ortaya konmuştur (md. 1).

Kanun’a göre kültür varlıklarının korunmasından sorumlu olan birim, 1983 yılında yürürlüğe giren 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu kapsamında oluşturulan Kültür Varlıkları ve Müzeler Genel Müdürlüğü’dür. Bu müdürlüğün görevleri Kanun’un 9. maddesinde “arkeolojik araştırma ve kazıları düzenleyerek kültür varlıklarının korunmasını, değerlendirilmesini ve tanıtılmasını sağlamak, tahribini ve kaçırılmasını önleyici tedbirleri almak; müzeler, rölöve, restorasyon ve konservasyon hizmetlerini düzenlemek; ülke sınırları dışında kalan kültür varlıklarının karşılıklı kültürel anlaşmalarla korunmalarını sağlamak; kültür ve tabiat varlıklarının bakımı ve restorasyonunu sağlamak; Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu ve koruma kurullarının görevlerini yapmaları için gerekli ortamı hazırlamak; koruma kültürünün geliştirilmesini sağlamak; kültür

yatırımları ve girişimleri için gereken işlemleri düzenlemek” şeklinde tanımlanmıştır.

Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın kurulmasının ardından Bakanlık, kurumsal yapılanmasını tamamlamak ve korumanın önünü açacak yasal düzenlemeleri hayata geçirmek için öncülük etmeye başlamıştır. Buna koşut olarak bu dönemde Türkiye'nin AB'ye uyum sürecinde gerçekleştirdiği yapısal değişiklikler doğrultusunda yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması için çıkarılan kanunlarla belediye ve il özel idarelerinin yetki, görev ve sorumluluk alanları yeniden şekillendirilmiştir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi kanunlarıyla merkezi yönetim, bazı yetki ve sorumlulukları yerele devrederken, kentsel koruma da yerel yönetimlerin sorumluluk alanlarından birisi haline gelmiştir (Çekül Vakfı, 2010: 42).

2004 yılında 5226 sayılı Kanun ile 1983 yılındaki 2863 sayılı Kanun'un uluslararası normlara uygun hale getirilmesi amaçlanarak kurumsal yapı ve mevzuat açısından köklü değişikliklere gidilmiştir. Bu çerçevede Kanun'la, mevcut örgütsel yapı güçlendirilmiş, finansal düzenlemelere gidilerek kurum ve kuruluşlar için teşvik edici düzenlemeler ele alınmıştır. Bunun yanı sıra, koruma eyleminin sadece planlama ile sınırlandırılmasının ötesinde bir yönetim problemi olarak görülmesi için mevcut örgütsel yapıya yeni düzenlemeler getirilmiş; özellikle karar süreçlerinin hızlandırılmasına yönelik getirilen “kültür varlıkları”, “tabiat varlıkları”, “koruma amaçlı imar planı” ve “yönetim planı” gibi kavramların alan yönetimine entegre edilmesi sağlanmaya çalışılmıştır. Kanun'un getirdiği değişikliklerden ön plana çıkanlar şunlardır:

- “Koruma Amaçlı İmar Planı yeniden tanımlanmış; yapımı için İller Bankası bütçesine belediyelere aktarılmak üzere ödenek konması ve il özel idarelerinin de bu konuda bütçelerinden ödenek ayırmaları kurala bağlanmıştır.
- Büyükşehir belediyeleri, valilikler ve belediyeler bünyesinde kültür varlıkları ile ilgili işlemleri ve uygulamaları yürütmek üzere uzmanların görev alacağı koruma, uygulama ve denetim büroları (KUDEB) kurulması öngörülmüştür. Basit onarım izinleri ve sit alanlarındaki tescilli taşınmaz dışındaki parsellerdeki izinler KUDEB'lere bırakılmıştır.
- Kamu kurum ve kuruluşları, belediyeler, il özel idarelerine tescilli taşınmaz kültür varlıklarını kamulaştırma yetkisi verilmiştir.

- Yapılanma yasağı getirilen sit alanlarındaki özel taşınmazların, belediye ve il özel idarelerine ait taşınmazlarla takas edilebilmesine ve yapılanma hakları kısıtlanmış tescilli taşınmaz kültür varlıklarının, yapılanmaya açık aktarım alanı olarak ayrılmış bölgelere aktarılabilmesine olanak tanınmıştır.
- Belediye alanlarındaki kentsel sitler için taslak yönetim planları hazırlama ile denetleme kurullarının başkanlarını seçme görevi de belediyeye bırakılmıştır.
- Taşınmaz Kültür Varlıklarının Onarımına Yardım Sağlanması ve Katkı Payı için, belediyelerin topladıkları emlak vergisinin yüzde 10'unun il özel idaresi tarafından açılan bir hesapta birikmesi ve bu kaynağın kültür varlıklarının korunması amacıyla kamulaştırma, projelendirme, planlama ve uygulamada kullanılması öngörülmüştür.
- Bakanlık, özel mülkiyette bulunan kültür varlıklarının bakımı ve onarımı için, bundan böyle aynı ve nakdi yardım yapacak, Toplu Konut İdaresi de verilen kredilerin en az yüzde 10'unu, tescilli taşınmaz kültür varlıklarının bakım, onarım ve restorasyonu için kullanacaktır.
- Tescilli kültür varlıkları veraset ve intikal vergisinden, tapu harcından ve projeleri katma değer vergisinden muaf tutulmuştur. Kültür varlıklarının rölöve, restorasyon, restitüsyon projeleri, sokak sağlıklılaştırma, çevre düzenleme projeleri ve uygulamaları İhale Kanunu yerine Yapı Denetimi Hakkında Kanun'a bağlı olacaktır.
- Tescilli kültür varlıklarının rölöve, restorasyon ve restitüsyon projeleri ve uygulamalarında restoratör mimar veya mimar bulundurulması zorunlu hale getirilmiştir. I. grup taşınmaz kültür varlıklarındaki uygulamalarda kalem işleri, ahşap, demir, taş işleri ve restorasyon alanlarında uzman kişilerin çalıştırılması zorunlu kılınmış ve uymayanlar için cezai şart getirilmiştir.
- Sit ve koruma alanlarına izinsiz müdahaleler ve izinsiz inşaat ve onarımlarına verilecek cezalar artırılmıştır.
- Önceki yasalarda yer almayan “özen yeri” kavramı; ulusal ve uluslararası platformlarda eleştirilere konu olan “yönetim alanı ve yönetim planı” kavramları yasaya eklenerek tanımlanmıştır.
- Müze ve anıt eser kurulları yeniden düzenlenmiştir” (Çekül Vakfı, 2010: 43-45).

Bu süreci, 2007 yılında çıkarılan 5663 Sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 2009 yılında çıkarılan 5835 Sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ve 2013 yılında çıkarılan 6498 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununda

Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun düzenlemeleri takip etmiştir. 2013 yılında son halini almış olan 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'na bağlı olarak yürürlüğe girmiş 30 adet yönetmelik bulunmakta ve bu yönetmelikler koruma uygulamalarının sürdürülmesinde temel altyapıyı oluşturmaktadır. İlgili yönetmeliklerden 10 tanesi kentsel ölçekteki koruma alanlarıyla doğrudan ya da dolaylı olarak ilgilidir.³Bunun dışında Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu tarafından 1988 yılından bugüne alınan “İlke Kararları”, “bölge kurulları arasında uygulama birliği sağlayan ve kurulların karar alırken uymaları gereken genel koruma prensiplerini ortaya koyan” belgelerdir. Söz konusu ilke kararlarından bazıları yürürlükten kaldırılmış, bazıları ise iptal edilmiş olup bugün yürürlükte olan 62 adet ilke kararı bulunmaktadır (Kültür ve Turizm Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı, 2022).

2005 yılında çıkarılan “5366 sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun” ile yerel yönetimlere, “tarihi ve kültürel mirası korumak için kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri yapma, özelliğini kaybetmeye yüz tutmuş koruma alanlarını yenileme alanı olarak tanımlama ve planlama yapma yetkisi” verilmiştir. Kentsel sit alanlarında “yenileme” kavramı ilk kez bu Kanun'da kullanılmıştır. Kanun sadece “yıpranan ve özelliğini kaybetmeye yüz tutmuş; kültür ve tabiat varlıklarını koruma kurullarınca sit alanı olarak tescil ve ilan edilen bölgeler ile bu bölgelere ait koruma alanlarında” yürütülecek yenileme uygulamalarını düzenlemektedir. Yenileme alanının nasıl belirleneceği Kanun'un 2. maddesinde şu şekilde yer almıştır: “Yenileme alanları, il

³ Bu yönetmelikler; “Alan Yönetimi ile Anıt Eser Kurulunun Kuruluş ve Görevleri ile Yönetim Alanlarının Belirlenmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, Koruma, Uygulama ve Denetim Büroları, Proje Büroları ile Eğitim Birimlerinin Kuruluş, İzin, çalışma Usul ve esaslarına Dair Yönetmelik, Korunması Gerekli Taşınmaz Kültür Varlıklarının yapı Esasları ve Denetimine Dair Yönetmelik, Korunması Gerekli Taşınmaz Kültür ve Tabiat Varlıklarının Tespit ve Tescili hakkında Yönetmelik, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu ve Koruma Bölge Kurulları Çalışmaları ile Koruma Yüksek Kurulu'na yapılacak İtirazlara dair Yönetmelik, Kültür ve tabiat Varlıklarıyla İlgili Olarak Yapılacak Araştırma, Sondaj ve Kazılar hakkında Yönetmelik, Koruma Amaçlı İmar Planları ve Çevre Düzenleme Projelerinin Hazırlanması, Gösterimi, Uygulanması, Denetimi, Müelliflerine İlişkin Usul ve Esaslara Ait Yönetmelik, Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payına dair Yönetmelik, Plan yapımına Ait Esaslara dair Yönetmelik, Sit Alanlarında kalan Taşınmazların Hazine Taşınmazları ile Değiştirilmesi Hakkında Yönetmelik”tir.

özel idarelerinde il genel meclisi, belediyelerde belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ile belirlenir. İl özel idaresinde il genel meclisince, büyükşehirler dışındaki belediyelerde belediye meclisince alınan kararlar Bakanlar Kuruluna sunulur. Büyükşehirlerde ise ilçe ve ilk kademe belediye meclislerince alınan bu kararlar, büyükşehir belediye meclisince onaylanması halinde Bakanlar Kuruluna sunulur. Bakanlar Kurulu projenin uygulanıp uygulanmamasına üç ay içinde karar verir.”

2000’li yılların başlarında bunun gibi çıkarılan pek çok kanun, yerel yönetimlere kültürel mirasın korunmasına yönelik yeni yetki, görev ve sorumluluklar getirmiş; böylece merkezi yönetim korumaya yönelik yetkilerini, doğal, tarihi ve kültürel mirasın gerçek sahipleri olan yerelin temsilcisi belediyelerle paylaşma yoluna gitmiştir.

2008 yılında yürürlüğe giren “5737 sayılı Vakıflar Kanunu”nun 29. maddesinde, “vakıflara ait taşınır ve taşınmaz kültür varlıklarının, Vakıflar Genel Müdürlüğü ve ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile kullanıcılar tarafından korunacağı” hüküm altına alınmıştır. Kanun’un 28. maddesinde ise, “vakıflara ait taşınır ve taşınmaz kültür varlıklarının tespiti, envanterinin çıkarılması, korunması kamulaştırılması, değerlendirilmesi, onarımı, restorasyonu ve gerektiğinde yeniden inşası”na yönelik görev, yetki ve sorumlulukların Genel Müdürlük’te olduğu ifade edilmiştir (5737 sayılı Vakıflar Kanunu, 2008).

Kentsel koruma alanındaki son dönemde yapılan yasal düzenlemeler ise 2011 yılında çıkarılan “648 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname”, 2012 yılında çıkarılan “6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun” ve 2013 yılında çıkarılan “2383 sayılı kanunda 6498 sayılı Kanun kapsamında yapılan” değişikliklerden oluşmaktadır.

2011 yılındaki “648 sayılı KHK” ile “Doğal (Tabii) Sit Alanı”, “Taşınır Tabiat Varlıkları”, “Sokak Sağıklaştırma proje ve uygulamaları” kavramları yeniden düzenlenmiş ve ayrı başlıklar olarak kanuna eklenmiştir. Aynı KHK ile “tabiat varlıkları, doğal sit alanları ve bu alanlara yönelik koruma alanları ile ilişkili kanun kapsamında belirtilen iş, işlem ve kararlara yönelik yetki” Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’na verilmiştir. Bu hüküm, 1983’ten beri bu alanlardan sorumlu olan Kültür ve Turizm Bakanlığı’nın bu alanlardaki etkinliğinin azaltılmasının yetki karmaşasına neden olacağı, bütünsel bir kentsel koruma anlayışından uzaklaştığı, kültür ve doğanın birbirinin içinde

gelişen ve birbirini etkileyen olgular olduğu gerçeğinin göz ardı edildiğine yönelik pek çok eleştiriye maruz kalmıştır (Eskici Özten, 2012).

2012 yılında çıkarılan “6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun”un 7. maddesinde 1983 yılında yürürlüğe giren “2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu kapsamında olan yapıların riskli yapı tespitinin, yapı maliklerinin talebine istinaden yapılacağı” belirtilmiş, “riskli yapı tespitinin kesinleşmesinden sonra durumun ilgili kültür varlıklarını koruma bölge kuruluna bildirileceği” ve “bu kurulun alacağı karara göre uygulama yapılacağına” hükmedilmiştir. Ayrıca Kanun’un 18. maddesine göre “Uygulama alanında, 21/7/1983 tarihli ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu ile 16/6/2005 tarihli ve 5366 sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun kapsamında kalan alanlardan bulunması hâlinde, alanın sit statüsü de gözetilerek, Kültür ve Turizm Bakanlığının görüşü alınır. Kültür ve Turizm Bakanlığı görüşünü otuz gün içerisinde bildirir” (6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun, 2012).

Günümüzde Türkiye'nin kentsel koruma alanındaki yasal ve kurumsal çerçevesine bakıldığında, 2000'li yıllardan itibaren hem merkezi hem de yerel yönetimler düzeyinde daha etkili uygulamalara girildiği ifade edilebilmekle birlikte, süreç içinde yer alan aktörler arasında görev ve yetki paylaşımında hala bir karmaşanın olduğu ve aktörler ile kentlilerin sürece etkili şekilde katılmadıkları da not düşülmelidir. Şüphesiz mevzuattaki eksikliklerden çok uygulama sürecinde yaşanan olumsuzluklardan kaynaklanan bu durum, kentsel koruma politikalarını acil bütünsel bir şekilde yeniden ele almanın önemini ortaya koymaktadır.

Sonuç

Tarihi ve kültürel değerleri koruma kaygısının tarihini oldukça eskiye götürmek mümkündür. Tarihsel süreç içinde koruma kararlarının alınmasında korunmaya değer görülen anıt, mimari yapı ya da yerleşmelerin, büyük ölçüde dönemlerinin ekonomik, sosyal ve siyasal koşullarına göre belirlendiği bilinmektedir. Bunun yanı sıra, dönemin sanat ve estetik anlayışları da koruma müdahalelerinde etkili olmuş; koruma düşüncesi ve uygulamalarının gelişimi bu şekilde günümüze kadar ulaşmıştır.

Kentsel koruma politikaları, tarihi ve kültürel nitelik taşıyan alanların korunması, kent kimliğinin ve kent kültürünün devamlılığının

sağlanarak tarih bilincinin oluşturulması, ilgili alanların geliştirilerek kent bütünüyle ilişkilerinin kurulması ve sağlıklı bir kentsel toplumsal yaşamın inşası açısından son derece önemlidir. Bu noktada temel amaç, söz konusu alanların korunması yoluyla kent kültürü ve kent kimliğinin gelecek kuşaklara iletilmesi ve modern toplumun geçmişiyle bağlantı kurmasının sağlanmasıdır.

Tarihi ve kültürel değerlerin korunmasında Avrupa ülkelerinin girişimleri belirleyici olmuş ve Batı dünyası korumanın gelişimine öncülük etmiştir. Pek çok savaş ve toplumsal kırılma noktası yaşayan Avrupa'nın kentsel koruma düşüncesini sıkı sıkıya benimsemesi de zaman içinde gerçekleşmiştir. Örneğin koruma ilkeleri ve uygulamalarıyla önce Avrupa ülkelerine, ardından da dünyadaki pek çok ülkeye örnek olan İtalya'da, kentsel koruma anlayışının, ilkelerinin ve kurumsal yapılanmanın yerleşmesi için yüzyıllar süren bir mücadele yaşandığı bilinmektedir (Çekül Vakfı, 2010).

İlgili yasal ve kurumsal yapılanmaya bakıldığında Türkiye'de kentsel koruma kavramının geldiği noktanın, dünyadaki gelişmelere paralel bir şekilde, sadece “anıtları koruma”dan çıkarak sivil mimari değerleri, sit alanlarını ve kültürel ve doğal değerleri de kapsamaya evrildiği; tüm bunların daha geniş bir açıdan ele alınmasına yönelik ilerlemeler neticesinde mevzuat sistemine de yansıyan değişiklik ve gelişmelerin zaman içinde ortaya konduğu ifade edilmelidir. Buna bağlı olarak gelişen mevzuat, zaman içinde tek yapı ölçeğinden kentsel ölçeğe doğru evrilmiştir.

Türkiye'de koruma ile ilgili kurumsal ve hukuksal altyapının oluşumu esas olarak 20. Yüzyıla birlikte başlamış, “Gayrimenkul Eski Eserler ve Anıtlar Yüksek Kurulu”nun (GEEAYK) kurulmasıyla koruma konusunda kurumsallaşmanın ilk adımı atılmıştır. 1950'li yıllarda Türkiye kentlerinde göçe bağlı olarak yaşanan olağanüstü gelişmeler, kent planlamasının kapsamının genişletilmesini zorunlu kılmış ve akademik çevrelerde kentsel koruma gündeme gelmeye başlamıştır. 1970'li yıllara gelindiğinde koruma ölçeği önce sit alanı ölçeğine genişletilmiş, “Eski Eserler Kanunu” çıkartılarak, Türkiye'deki taşınmazların saptanması, belgelenmesi ve tescil edilmesi işlemleri yapılmaya başlanmıştır. 1980'li yıllarla birlikte, kentsel planlama ve korumada aktif rol üstlenecek bir kurumsallaşma çabasının başlamasıyla ise, kentsel koruma çalışmalarının uluslararası çalışmalarla paralellik gösterdiğinin işareti oluşur. Bu çerçevede çıkarılan “Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu” ve yine bu Kanun ile ortaya konan “Koruma Amaçlı İmar Planı” kavramı sayesinde sit alanlarının ayrı bir koruma planına sahip olması sağlanmıştır. 2000'li yıllar, kentsel

korumada aktif rol üstlenecek kurumsallaşmanın ve akademik çevrelerin bilimsel olarak uygulamaya katılmalarının arttığı, belediyelerin de uluslararası işbirliği ile kentlerin korunmasında öncü olmaya başladıkları dönemin başlangıcı olmuştur. Bu çerçevede kentsel koruma 2004 yılında çıkarılan 5226 sayılı Kanun ve takip eden süreçte çıkarılan pek çok kanun ile daha sağlam temellere oturtulmaya çalışılmıştır.

Bu gelişmeler ışığında Türkiye’de, kentsel koruma hareketinin 2000’li yıllara kadar dağınıklık ve karmaşık bir görünümünden kurtulamadığı ve hatta büyük ölçüde başarısız bir görünüm sergilediğini belirtmek gerekmektedir. Bu bağlamda sınırlı, sürekliliği olmayan ve tepeden inme girişimler kentte yaşayanlara koruma bilinci kazandıramamış ve zaten böyle bir hedef de konmamıştır. Bunun bir sonucu olarak Türkiye kentlerinde yaşanan tahribat, yıkım ve kayıplar karşısında yaşanan kurumlar arası eşgüdüm eksikliği, kaynakların yetersiz olması ve uzman kadroların hazırlıksız olması ve dolayısıyla kararlılık ve süreklilikten yoksun çabalar, Türkiye’de etkin ve etkili bir kentsel koruma politikasının yerleşmesini büyük ölçüde olanaksız kılmıştır.

Gelinen noktada, kentsel kimliğin ve kültürün sürdürülebilir kılınması için, başta kentin tarihi ve kültürel alanları olmak üzere, kentin bütünündeki fiziksel, ekonomik, sosyal ve kültürel tüm yapı ve değerlerin kapsayıcı politika ve stratejiler ile korunması gerektiği bir kez daha hatırlanmalıdır. Tarihi ve kültürel değerler ile bunların yakın çevreleriyle oluşturduğu dokuda, kentsel koruma uygulamalarında tek yapı ölçeğinden kentsel alan ölçeğine uygulamada da geçilmeli, alandaki doku fiziksel, toplumsal ve kültürel özellikleriyle bütünsel bir şekilde ele alınmalı ve bu şekilde korunmalıdır.

Kentsel koruma politikaları, kent belleğinin gelecek nesillere aktarılmasını sağlayacak en önemli araçtır. Kentsel koruma politikalarını oluşturma ve uygulama süreçlerinde kentin genelinde yaşanan değişim ve gelişmeler göz önünde bulundurulmalı ve ilgili politikalar buna göre şekillenmelidir. Bu çerçevede kentsel koruma konusundaki yetki görev ve sorumlulukların paylaşımında merkezi yönetimin tek aktör olması önemli sıkıntılar yaratma potansiyeline sahip olup bu alandaki sorumluluk mutlaka yerel yönetimleri de kapsamalıdır. Bunun yanı sıra, kentsel dokuya zarar verebilecek özellikteki yapıların inşası, koruma alanlarında alınacak planlama kararları ile engellenmelidir. Son kertede, Türkiye kentlerinde kentsel koruma alanında yaşanan sıkıntıların üstesinden gelebilmek için yasal ve kurumsal düzlemde gerçekleştirilecek bütünsel bir kentsel reform ve bu minvalde uygulanacak yenileme çalışmalarının hayata geçirilmesi gerekmektedir.

Kaynakça

- Ahunbay, Zeynep (2005), “Doğal ve Kültürel Mirası Koruma Alanında Geçerli Uluslararası Belgelerin Türkiye’deki Uygulamalara Yansımaları”. İlgı, P. Yüce Aşkun P. İ. vd. (Der.), *Korumada 50 Yıl* (İstanbul: MSGSÜ Yayınları): 9-24
- Aktaş, Mahfuz (2015), “Kentsel Koruma Alanlarındaki Yasal ve Kurumsal Değişikliklerin Tarihi Çevreye Etkisi – Karaköy Perşembe Pazarı Bölgesi Örneği”, *Yıldız Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Şehir ve Bölge Planlama Anabilim Dalı Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, İstanbul.
- Avcıoğlu, Safa (2016), “Tarihi Çevrelerde Kentsel Koruma ve Kentsel Yenileme Eğilimleri: Yasal ve Yönetimsel Çerçeve”, *Kent Araştırmaları Dergisi*, 20(7), s. 698-719.
- Avrupa Konseyi (1992), “European Convention on the Protection of the Archaeological Heritage” <https://rm.coe.int/168007bd25> (26.09.2022).
- Can, Cengiz (1993), “Kentsel Koruma Alanları ve Koruma Sorunları”, *Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Dergisi*, 36 (1-2), s. 307-314.
- Council of Europe (2005), “Framework Convention on the Value of Cultural Heritage for Society” <https://rm.coe.int/1680083746> (26.09.2022).
- Çekül Vakfı (2010), “Yerelden Ulusala Ulusaldan Evrensele Koruma Bilincinin Gelişim Süreci” <https://www.tarihiKentlerBirliği.org/wp-content/uploads/KorumaBilinci-Ekitap.pdf> (08.09.2022)
- Dinçer, İclal ve Oya Akın (1994), “Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kapsamında Koruma Planı ve İdari Yapısı”, 2. *Kentsel Koruma Yenileme ve Uygulama Kolokyumu*, İstanbul
- Dinçer, İclal (2016a), “Kentsel Koruma Kavramı ve Evrimi”, Ersoy, Melih (Der.), *Kentsel Planlama: Ansiklopedik Sözlük* (İstanbul: Ninova Yayıncılık): 228-232
- Dinçer, İclal (2016b), “Kentsel Koruma Kurumunun Ülkemizdeki Yapılanması”, Ersoy, Melih (Der.), *Kentsel Planlama: Ansiklopedik Sözlük* (İstanbul: Ninova Yayıncılık): 234-236
- Eskici Özten, Ayşen (2012), “Tarihi Konut Yapılarını ve Alanlarını Korumanın Ekonomik Etkilerinin Değerlendirilmesi Galata Örneği”, *İstanbul Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Doktora Tezi*, İstanbul.

- Günay, Zeynep (2016), “Kentsel Koruma Kavramı ve Politikaları”, Ersoy, Melih (Der.), *Kentsel Planlama: Ansiklopedik Sözlük* (İstanbul: Ninova Yayıncılık): 232-234
- ICOMOS (1987), “Tarihi Kentlerin ve Kentsel Alanların Korunması Tüzüğü” https://www.icomos.org/charters/towns_e.pdf (23.09.2022).
- İtalya Eski Eserler ve Güzel Sanatlar Yüksek Kurulu (1931), “Restorasyon Kartası” http://www.icomos.org.tr/Dosyalar/ICOMOSTR_tr0660878001536681682.pdf (23.09.2022).
- Kejanlı, D. Türkan ve Can Tuncay Akın, Aysel Yılmaz (2007), “Türkiye’ Koruma Yasalarının Tarihsel Gelişimi Üzerine Bir İnceleme”, *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 6 (19), s. 179-196.
- Kültür ve Turizm Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı (2022), “İlke Kararları” <https://teftis.ktb.gov.tr/TR-14322/ilke-kararlari.html> (04.10.2022).
- Meydan Yıldız, Seçil Gül (2021), “Yerel Yönetimler ve Kent Planlaması”, Önder, Ö., Sipahi, Esra Banu, Yaman, Murat (Ed.), *Yerel Yönetimler, Yönetim, Siyaset, Kent ve Güncel Tartışmalar*, (Ankara: Gazi Kitabevi): 609-630.
- Meydan Yıldız, Seçil Gül ve Gamze Seçkin (2019), “The Urban Planning Process and Sustainable Conservation In Amasra”, *International Social Mentality and Researcher Thinkers Journal*, 5 (23), s. 1298-1313.
- Meydan Yıldız, Seçil Gül ve Hazal Ilgın Bahçeci (2018), “Yozgat Kent Merkezinde Tarihi Çevrenin Değerlendirilmesi”, *III. Uluslararası Bozok Sempozyumu Bölgesel Kalkınma ve Sosyo-Kültürel Yapı*, s. 1177-1186.
- Meydan Yıldız, Seçil Gül (2018), “Sürdürülebilir Kentleşme: İnebolu (Kastamonu) Örneği”, Mengi, A. ve D. İşçioğlu (Der), *Kentsel Politikalar*, (Ankara: Palme Yayıncılık): 260-280.
- Mumcu, Ahmet (1969), “Eski Eser Hukuku ve Türkiye”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 26, (3-4), s. 45-78.
- Özen Turan, Sanem (2009), “Bütünleşik Kentsel Koruma ve Ekonomisi: Trabzon Kenti Modeli”, *K.T.Ü. Fen Bilimleri Enstitüsü Doktora Tezi*, Trabzon.
- Sağiroğlu, Özlem (2016), “Korumada Turizmin “Kurtarıcı” Rolü Üzerine”, *İdealkent Kent Araştırmaları Dergisi*, 7 (19), s. 550-586.

- UNESCO (1954), “Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict with Regulations for the Execution of the Convention”
https://en.unesco.org/sites/default/files/1954_Convention_EN_2020.pdf (26.09.2022).
- UNESCO (1976), “Recommendation concerning the Safeguarding and Contemporary Role of Historic Areas”
<https://www.icomos.org/publications/93towns7o.pdf> (23.09.2022).
- Ünlü, Tolga (2009), “Kentsel Dönüşüm Sürecinin Tasarlanması: Tarsus Tarihi Merkezi”, *Planlama Dergisi* (3-4), s. 145-57.
- Venedik Tüzüğü (1964),
http://www.icomos.org.tr/Dosyalar/ICOMOSTR_tr0243603001536681730.pdf (23.09.2022).
- Zeren, Nuran (1991), “Koruma Amaçlı İmar Planı Yapım ve Uygulama Sorunları”, *İTÜ Mimarlık Fakültesi Şehir ve Bölge Planlaması Bölümü, İTÜ Çevre ve Şehircilik Uygulama Araştırma Merkezi Proje No: 71/20*, İstanbul.
- Zülfikar, Çiğdem (2012), “Tarihi Kentsel Çevrenin Korunmasında Stratejik Planlama Yaklaşımı: Bakırköy-Yeşilköy Köyiçi Koruma Alanı Örneği”, *Kültür ve Turizm Bakanlığı, İstanbul II Numaralı Yenileme Alanları, Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulu Müdürlüğü, Uzmanlık Tezi*, İstanbul.
- 1710 sayılı Eski Eserler Kanunu (1973),
<https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/14527.pdf> (10.10.2022).
- 5737 sayılı Vakıflar Kanunu (2008),
<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5737.pdf> (10.10.2022).
- 6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun (2012),
<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.6306.pdf> (10.10.2022).

BELEDİYE İŞÇİLERİNİN HUKUKİ STATÜSÜNE DAİR SORUNLAR VE İSTİHDAMA YANSIMALARI

Sinan ÇINAR*

Öz

Kamu hizmetlerinin özelleştirildiği, güvencesiz çalışmanın yaygınlaştığı, içtihat ve mevzuatta memur eli ile yapılması gerektiği kabul edilen pek çok kamu hizmeti ve kamu görevinin işçiler eli ile yürütüldüğü günümüzde özellikle belediye işçilerinin kamu personel rejimi içerisindeki yeri tartışma konusu olmaya devam etmektedir. Bu çalışmada, özellikle son yirmi beş yılda uygulamaya konulan ve kamuda çalışma hayatını etkileyen yasal düzenlemeler ile yargı kararları birlikte değerlendirilerek, belediye işçilerinin özellikle idare ve ceza hukuku karşısındaki durumu tartışma konusu yapılacaktır. Bu yapılırken öncelikle işçiler eli ile yürütülen belediye görevlerinin niteliği belirlenmeye çalışılacak, sonrasında belediyelerdeki istihdam rejiminin genel hatları ortaya konulacak ve nihayetinde mahkeme kararları, öğretideki görüşler ve kurum görüşleri değerlendirilerek belediye işçilerinin personel rejimi içerisindeki yeri, görev ve sorumlulukları ile bu rejim içerisinde yaşadıkları hak kayıpları belirlenmeye çalışılacaktır. Bu hak kayıplarının engellenebilmesi için günümüzde yaşanan değişimler de göz önünde bulundurularak kamu hukukunun önemli kavramlarından biri olan kamu görevlisi kavramının yeniden tanımlanması gerekmektedir. Belediye işçilerinin “diğer kamu görevlisi” tanımı içerisinde yer almadığına yönelik içtihat ve kurum görüşlerinin değerler dizisinde yaşanan değişim dikkate alınarak tekrar değerlendirilmesi, asli ve sürekli kamusal hizmetleri yerine getiren şirket işçileri de dâhil olmak üzere belediye işçilerinin “diğer kamu

* Müfettiş, Çankaya Belediyesi, sinancinar@cankaya.bel.tr, ORCID No: 0000-0003-0834-5073.

görevlisi" tanımı içerisinde kabulü yaşanan hak kayıplarının önlenmesi adına daha doğru olacaktır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Görevlisi, İşçi, Belediye Şirket İşçisi, Diğer Kamu Görevlisi, Kamu Hizmeti

PROBLEMS RELATED TO THE LEGAL STATUS OF MUNICIPAL WORKERS AND THEIR REFLECTIONS ON EMPLOYMENT

Abstract

Today, the place of municipal workers in the public personnel regime continues to be a matter of debate, as public services are privatized, precarious work is widespread, and many public duties, which are accepted to be done by civil servants in the jurisprudence and legislation, are carried out by workers. In this study, the legal regulations and judicial decisions that have been put into practice in the last twenty-five years and affect the working life in the public sector will be evaluated together and the situation of municipal workers especially in the face of administrative and criminal law, will be discussed. While doing this, first of all, the nature of the municipal services/duties carried out by the workers will be tried to be determined, then the general lines of the employment regime in the municipalities will be revealed and finally; it will be tried to define the place of the municipal workers in the personnel regime by evaluating the court decisions, the views in the doctrine and the opinions of the state institutions. Considering the changes which are experienced today, it is thought that the concept of "public official", which is one of the important concepts of law, should be redefined in this context. Taking into account the above mentioned changes, it would be more accurate to re-evaluate the jurisprudence and institutional views which the definition of "other public servant" does not include municipal workers and it would be more appropriate to accept municipal workers who perform essential and continuous public services within the definition of "other public servant".

Keywords: Public Employee, Worker, Municipal Company Worker, Other Public Employee, Public Service

Giriş

Hukukta ölçüt kavramlardan biri olan kamu hizmeti son yıllarda kısaca özelleştirme olarak isimlendirilen değişik uygulamalar karşısında yeniden tanımlanmaya ihtiyaç göstermektedir (Tan, 1991: 223). Özelleştirme, bir yandan kamu hizmetlerinin kamu hizmeti olmaktan çıkarılması şeklinde, bir yandan da kamu hizmetlerinin özel kişiler eli ile yürütülmesi şeklinde karşımıza çıkmaktadır (Sever, 2013: 249). Buna koşut olarak kamu görevlisi kavramının da yeniden tanımlanması gerekmektedir. Zira mevzuata baktığımızda artık “memur” kavramı ile birlikte “kamu görevlisi”, “diğer kamu görevlisi”, “kamu personeli” vb. kavramların daha fazla yer aldığı görülmektedir.

1980’li yıllardan itibaren kamu personel rejiminde statüter yapı çözülmeye başlamış ve çözümlenin en fazla görüldüğü kesim de yerel yönetimler olmuştur (Albayrak, 2018: 196). Belediye personel sisteminde öncelikli olarak iş güvencesinin kaldırılmaya çalışıldığı ve neredeyse bütün kamu hizmetlerinin doğrudan hizmet alımı yöntemiyle gördürüldüğü bir yapı kurulmaya çalışılmıştır. Bu kapsamda belediye personel sisteminde yaşanan değişim belediye personel sisteminde çeşitli sorunların ortaya çıkmasına neden olmuştur (Yıldırım, 2019: 355).

Bununla birlikte, kanunlar arasında bir terim ve anlam birliğinin sağlanamamış olması uygulayıcılar açısından ciddi sorunlara neden olmaktadır (Dönmez, 2011: 96). Bu sorunların başında asli ve sürekli görevleri yerine getiren belediye işçilerinin 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun’un ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 13’üncü maddesi ile tanımlanan güvencelerden yararlanamamasıdır. Çalışmanın sorunsalı idare ve ceza hukukunda belediye işçilerinin tanımlanamaması ve bunun doğurduğu hak kayıplarıdır. Memurlar ile belediye işçileri arasında ön inceleme, soruşturma ve kovuşturma süreçlerinde yaşanan uygulama farklılıklarına bağlı olarak belediye işçileri aleyhine hak kayıpları yaşanmaktadır.

Nitekim belediyede görev alan memurlara, yerine getirdikleri kamu hukukuna tabi görevlerle ilgili olarak kişilerin ve idarenin uğradığı zararlardan dolayı doğrudan tazminat davası açılmazken belediye işçileri doğrudan tazminat davaları ile yüz yüze kalmaktadırlar.

Ayrıca belediyede görev yapan memurların görevleri sebebiyle işledikleri suçlardan dolayı yargılanabilmeleri özel soruşturma ve

kovuşturma usullerine tabi iken, belediye işçileri içtihat ve öğretinin genelinde “diğer kamu görevlisi” tanımı içerisinde kabul edilmediği için genel hükümlere tabi kılınmaktadır.

Yukarıda belirtilen sorunların temellerinin anlaşılabilmesi adına makalede öncelikle belediyelerde personel rejiminin tarihsel gelişim sürecine ve bu gelişime kaynaklık eden teorik alt yapıya değinilecek, sonrasında olgular nezdinde belediye işçilerinin üstlendikleri görevler ele alınacak, bu görevlerin niteliği belirlenmeye çalışılacak ve konuya ilişkin öğretinin yaklaşımı, yargı kararları ve kurum görüşleri üzerinde durularak belediye işçilerinin yaşadığı hak kayıplarının önlenmesi için çözüm önerisi getirilmeye çalışılacaktır.

1. Belediye Personel Rejimi ve Belediye İşçileri

1960’lı yıllara gelinceye kadar belediye personel sisteminin temel çizgileri 1580 sayılı Belediye Kanunu ile belirlenmiştir. Söz konusu Kanun’un 103’üncü maddesine dayanılarak çıkarılan “Belediye Memur ve Müstahdemleri Hakkında Nizamname” ile ikili bir istihdam yapısı düzenlenmiştir. Buna göre belediyelerde kamu hizmetlerini yerine getirmek için memurlar ile belirli görevleri yerine getirmek için müstahdemlerin istihdamı öngörülmüştür (Albayrak, 2020: 38).

1980’li yıllardan itibaren kamu personel rejimi içerisinde statüer yapı hızla çözülmeye başlamış ve çözümlenin en fazla görüldüğü kesim de yerel yönetimler olmuştur. Yerel yönetimlerde asıl ve sürekli hizmetlerin memurlar eliyle verilmesi gerekirken, memur sayısı sürekli biçimde azalmaya ve taşeron istihdamı yerleşmeye başlamıştır (Albayrak, 2018: 196).

2000/2001 ekonomik bunalımı ile 1980 sonrası yükselen kamu personel rejimindeki neoliberal yeniden yapılanma yeni bir aşamaya ulaşmıştır. Esneklik yönündeki yeniden yapılanmada asli ve sürekli görevlerin memur olmayan personel eli ile yürütülmesi eğilimi yerel yönetimlerde yaygınlaşmaya başlamıştır (Aslan, 2007: 41-42).

Belediyelerde, gördürülen yerel hizmetin asli ve sürekli olması niteliği, çalışanın statüsünü belirleyen bir ölçüt olmaktan çıkmıştır. Memur ve işçi statüsünün ayrı birer istihdam türü olarak yasalarca tanımlanmış olmasının da belediyeler açısından uygulamada bağlayıcılığı kalmamıştır (Sezen ve Karasu, 1999: 43, 50).

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun genel gerekçesinde de, neoliberal politikaların öğretilerine uygun bir biçimde, belediyelerin

mevcut teşkilât ve personel yapısının kentsel hizmetleri karşılamada yetersiz kaldığı belirtilerek etkin olmayan, katı ve hantal teşkilât yapısı ve personel istihdam usulleri etkili ve verimli hizmet sunmanın önündeki en önemli engeller olarak tanımlanmıştır (Belediye Kanunu Tasarısı, 2005).

Belediye Kanunu'nun genel gerekçesinde belirtilen tespite paralel olarak 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "*Belediyenin görev ve sorumlulukları*" başlıklı 14'üncü maddesi ile "*Belediyenin yetkileri ve imtiyazları*" başlıklı 15'inci maddesinde "*yapar veya yaptırır*", "*yapmak veya yaptırmak*", "*işletmek veya işlettirmek*", "*hizmet satın alma yoluyla yerine getirebilir*" ifadelerine yer verilerek kamusal hizmetlerin özelleştirilmesinin önü açılmıştır. Aynı Kanun'un 67'nci maddesinde de açıkça bu maddede belirtilen hizmetlerin ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürülebileceği düzenlenmiştir.

5393 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesinde "*Belediye ve bağlı kuruluşlarında, norm kadroya uygun olarak çevre, sağlık, veterinerlik, teknik, hukuk, ekonomi, bilişim ve iletişim, plânlama, araştırma ve geliştirme, eğitim ve danışmanlık alanlarında avukat, mimar, mühendis, şehir ve bölge plâncısı, çözümleyici ve programcı, tabip, uzman tabip, ebe, hemşire, veteriner, kimyager, teknisyen ve tekniker gibi uzman ve teknik personel yıllık sözleşme ile çalıştırılabilir*" hükmüne yer verilerek belediyelerde sözleşmeli personel çalıştırılabilmesine olanak tanınmıştır. Ayrıca 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 36'nci maddesinde yer alan hüküm ile hizmet yerlerinin tesisat bakımı ve işletilmesi, temizlenmesi vb. nitelikteki hizmetlerin ihale yoluyla gördürülmesinin önü açılmıştır.

Söz konusu düzenlemeler ile birlikte pek çok yerel kamusal hizmet özelleştirilmiş ve Tablo-1'deki verilerden de anlaşılacağı üzere belediyelerde asli ve sürekli olarak tanımlanan görevlerde dahi güvencesiz personel çalıştırma istisna olmayıp, temel tercih haline gelmiştir.

Bu süreç 2017 yılının sonunda farklı bir noktaya evrilerek, 24.12.2017 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile belediyeler, bağlı kuruluşları ve sermayesinin yarısından fazlası belediyeler ile bağlı kuruluşlarına ait şirketlerin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yapamayacağı düzenlenmiştir. Yine aynı düzenlemeyle belediyelerde, bağlı kuruluşlarında, sermayesinin yarısından fazlası belediyeler ile bağlı kuruluşlarına ait şirketlerde Kamu İhale

Kanunu ve ilgili yasal düzenlemeler kapsamında yükleniciler tarafından çalıştırılmakta olanlar belediye şirketlerine işçi statüsünde geçirilmişlerdir. 696 sayılı KHK, belediyeler ile belediye şirketleri arasındaki personel temin ilişkisini ihale ilişkisine dayalı özel hukuk ilişkisi olmaktan çıkararak, doğrudan doğruya kanun hükmünde kararname ile kurulmuş bir ilişki haline getirmiştir.

696 sayılı KHK ile birlikte belediyelerde sürekli (kadrolu) işçi, geçici işçi ve belediye şirket işçilerinden oluşan parçalı bir istihdam yapısı meydana gelmiştir. İşçi istihdamındaki bu parçalı yapı, belediye yönetimlerince de bilinçli bir şekilde tercih edilmiştir.

Belediyelerin bu tercihteki temel nedenlerden bir tanesi merkezi denetimden kurtulma ve istihdam politikasında serbestlik isteğidir (Albayrak, 2020: 43). Bununla birlikte şirket işçilerinin belediyeye maliyeti diğer çalışanlara oranla daha düşük olmakta ve işini her an kaybetme riski içinde bulunan bu kişiler, belediye yönetimi için daha kolay yönetilebilir bir çalışanlar grubunu oluşturmaktadırlar (Sezen ve Karasu, 1999: 39; Sezgin, 2006: 88). Söz konusu sebepler ile belediyeler norm olarak belirlenen memur ve işçi sayısının ortalama olarak %32'sini kullanmaktadır (Albayrak, 2020: 51).

Yukarıda belirtilen sebeplerle 2017 sonrasında belediyeler boş memur ve kadrolu işçi kadrolarını doldurmak yerine belediye şirketlerinde istihdam yaratmayı tercih etmişlerdir. Sayıştay raporlarına bakıldığında (Denizli BB Denetim Raporu 2021; Erzurum BB Denetim Raporu, 2021; Ceyhan Belediyesi Denetim Raporu, 2020; Çukurova Belediyesi Denetim Raporu, 2020; Altındağ Belediyesi Denetim Raporu, 2020; Muratpaşa Belediyesi Denetim Raporu, 2020; Bolu Belediyesi Denetim Raporu, 2020; Elazığ Belediyesi Denetim Raporu, 2020) boş kadro olmasına rağmen belediyelerce memur ve sürekli işçi istihdam edilmeyip, belediye personelinin çok büyük bir kısmının şirket işçilerinden oluşturulduğu açıkça görülmektedir.

Bununla birlikte kamusal istihdamının görünümü açısından ülke çapında (ve belediyelerde) bir kamu insan gücü planlaması yapılamamıştır. Hangi alanda, hangi nicelikte ve nitelikte kamu personeline gereksinim duyulduğu yönünde bir analiz çalışması da bulunmamaktadır (Kamuda İnsan Kaynakları Çalışma Grubu Raporu, 2018: 11). Belediyelerde de öncelikli görevlerinin neler olduğu göz önünde bulundurularak bu görevlerin hangi statüdeki

personel eli ile gördürüleceğine yönelik bir personel planlaması mevcut değildir.

Söz konusu düzenlemeler ve eksiklikler belediyelerdeki istihdam biçimleri üzerinde son derece etkili olmuş ve belediyelerde, şirket işçisi oranının son derece yüksek olduğu bir personel yapısı ortaya çıkmıştır. Bununla birlikte sunulan kentsel hizmetlerdeki çoğalma, 6360 sayılı Kanunla belediyelerin hizmet götürdüğü nüfus ve alanda da yaşanan ciddi artış öğreti, içtihat ve mevzuatta memur eli ile yapılması gerektiği kabul edilen pek çok görev ve hizmetin işçi eli ile yürütüldüğü bir gerçeklik yaratmıştır.

Tablo 1: Yıllar İtibariyle Belediyelerin Nüfusu ve Personel Sayıları

YIL	BELEDİYE NÜFUSU	KAMU GÖREVLİSİ		İŞÇİ		ŞİRKET İŞÇİSİ	HİZMET ALIMI
		Memur	Sözleşmeli	Sürekli	Geçici		
2015	73.739.101	97.918	8.407	69.487	4.972	21.003	268.588
2016	74.911.343	96.956	11.714	64.887	5.258	81.009	303.293
2017	75.988.625	96.575	12.535	62.849	5.296	99.871	300.572
2018	76.888.607	93.290	17.158	55.608	6.647	426.029	-
2019	78.360.074	92.468	17.670	53.442	4.176	421.532	-
2020	78.920.614	90.612	19.147	49.650	6.663	441.807	-
2021	80.101.564	92.270	22.057	45.570	3.220	488.604	-

Kaynak: TÜİK Adrese Dayalı Nüfus Kayıt İstatistikleri, Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporları, Strateji ve Bütçe Başkanlığı Kamu Sektörü İstihdam Verileri

Tablo-1’den de anlaşılacağı üzere yıllar itibariyle belediyelerde istihdam edilen memur ve sürekli işçi sayısında düzenli bir azalış trendi mevcut iken, belediye şirketlerinde istihdam edilen işçi sayısında ciddi bir artış yaşanmaktadır.

696 sayılı KHK ile yaşanan kısmi beledileştirme süreci, işçiler açısından somut normlar içermediği için işçiler açısından büyük bir belirsizlik oluşmuştur (Bayramoğlu, 2015: 132). Nitekim günümüzde belediye işçilerinin ve özellikle şirket işçilerinin karşı karşıya kaldığı tablo, düşük ücret ve güvencesiz istihdamdır.

Böylesi bir istihdam politikası sonucunda öğreti, içtihat ve mevzuatta memur eli ile yapılması gerektiği kabul edilen pek çok görev ve hizmetin şirket işçisi eli ile yürütülmesi kaçınılmaz olmakta ve uygulamada işçi eli ile yürütülen kamusal faaliyetlerde işçilerin statüsü tartışma konusu olmaktadır.

Öğretiye ve yüksek yargı kararlarına bakıldığında, konu ile ilgili mevzuat hükümlerinin farklı şekillerde yorumlandığı ve belediye işçilerinin zaman zaman yaptıkları iş dikkate alınarak kamu görevlisi olarak kabul edildiği, zaman zaman da statüsel yorum

yapılarak kamu görevlisi olarak kabul edilmedikleri görülmektedir. İşçilerin kamu görevlisi olarak kabul edilip edilmemesi, Anayasa'nın 129'uncu maddesiyle sağlanan güvencelerden yararlanıp yararlanamayacakları açısından belirleyici niteliktedir.

Burada öncelikle sorunun çekirdeğini açıkça ifade etmek gerekmektedir. Karşımızdaki temel sorun 1965 yılında yürürlüğe giren 657 sayılı Kanun ile yasal güvenceye sahip olan kamu görevlileri yerine güvencesiz istihdam yöntemleri ile çalıştırılan kişilerin ikame edilmesidir. Bu ikame süreci 1950'li yıllarda memurlar üzerinde kurulan siyasi baskı¹ mekanizmasına benzer bir mekanizmanın güvencesiz istihdam yöntemleri ile çalıştırılan işçiler üzerinde kurulmasına neden olmuştur.

Söz konusu süreçte idarenin, Anayasa Mahkemesi kararında² belirtildiği üzere nimet-külfet dengesine uygun olarak bir düzenleme ihdas etmesi gerekirken belediye işçileri açısından bu denge gözetilmeden 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kaleme alınmıştır.

Bugün uygulamada belediye işçilerine asli ve sürekli görevlerle ilgili olarak yetki ve sorumluluk verilirken bu yetki ve sorumlulukla dengeli bir güvence sisteminin oluşturulmadığı görülmektedir.

2. Belediyelerin Sunduğu Hizmetlerin Niteliği

Bu tartışmada belediyelerin sunduğu hizmetin niteliği belirlenmeden belediye işçilerinin kamu personel rejimi içerisindeki yerinin ve Anayasa'nın 129'uncu maddesi karşısındaki konumunun doğru bir şekilde tanımlanmasının mümkün olmayacağı düşünülmektedir.

Belediyelerin sunduğu hizmetlerin aslilik ve süreklilik ölçütü göz önünde bulundurularak niteliğinin belirlenmesi, belediye işçilerinin kamu personel rejimi içerisindeki yerinin tespitinde önem arz etmektedir. Bununla birlikte Anayasa ve ilgili kanunlarda kamu hizmetiyle birlikte asli ve sürekli görevlere ilişkin net bir tanımlama yapılmaması ve son 25 yılda hayata geçirilen neoliberal uygulamalar bu tanımlamayı oldukça zorlaştırmaktadır.

¹ Bkz. Birand, Mehmet Ali ve Bülent Çaplı, Can Dünder (2006), *Demirkırat Bir Demokrasinin Doğuşu* (İstanbul: Doğan Kitap); Öymen, Altan (2009), *Öfkeli Yıllar* (İstanbul: Doğan Kitap).

² AYM, E.2017/34, K.2017/24, 01.03.2017

Belediye hizmetlerinin niteliği belirlenmeye çalışılırken ilk adımda “kamu hizmeti” kavramı üzerinde durulacak, sonrasında “asli ve sürekli kamu hizmeti” kavramı irdelendikten sonra belediyelerin sunduğu hizmetin niteliği belirlenmeye çalışılacaktır.

Başta 1982 Anayasası olmak üzere birçok kanunda “kamu hizmeti” terimi kullanılmaktadır. Ancak kullanıldığı her yerde aynı anlam ve kapsama sahip olduğunu söylemek mümkün değildir. Denilebilir ki, mevzuatımızda kamu hizmeti tanımı yapılmamıştır. Yapılması da doğru ve isabetli olmayacağından beklenmezdi. Ama hep farklı anlamlarda kullanılmış olması da, doktrinin ve yargının işini zorlaştırmıştır (Gülan, 1998: 102).

Kamu hizmeti salt hukuki bir kavram olarak ele alınması mümkün olmayan, toplumsal kökleri olan, disiplinler arası bir kavramdır (Karahanoğulları, 2015: 28). Ekonomik alanda devletin dönüşümü ile birlikte kamu hizmeti kavramı da dönüşmektedir. Anayasa Mahkeme’sinin³ kamu hizmetini belirlemenin tek geçerli ölçütünün, onu kuranların iradesi olduğunu ifade etmesi bu durumun açık bir ifadesidir.

Karahanoğulları kamu hizmetini, kapitalist üretim biçimini sürdürmek için gerekli olan tarihsel ihtiyaçları karşılamak üzere yapılan faaliyetler olarak tanımlamaktadır (Karahanoğulları, 2015: 51). Öğretide kamu hizmeti, yasama organınca belirlenen idarenin kendisi veya denetim ve gözetimi altında kamu yararı amacıyla, belli bir zamanda ve belli bir yerde kendini hissettiren toplumsal bir ihtiyacın karşılanması için yürüttüğü düzenli ve sürekli faaliyetler olarak da tanımlanmaktadır (Atay, 2021: 552-555; Akyılmaz vd., 2019: 542).

İçtihatla kamu hizmetleri, devletin ve diğer kamu tüzelkişilerinin toplumun genel ortak gereksinimlerini karşılamak amacıyla yürüttüğü veya buyruğu ve sorumluluğu altında başkalarına yaptırdığı etkinlikler olarak tanımlanmaktadır.⁴

Bu tanımların ortak paydası toplumsal gereksinimlerin karşılanması amacıdır. Bir kamu hizmeti, ülke düzeyinde, tüm halkın gereksinmesine yanıt verebileceği gibi; belli bir yörede belli bir topluluğun gereksinmesini de karşılayabilir. Başka bir anlatımla, hizmetin ülkesel, yöresel veya toplumun bir kesimi için söz konusu olması onun kamu hizmeti olma niteliğini etkilemez. Nitekim Onur

³ AYM, E.1994/71, K.1995/23, 28.06.1995

⁴ AYM, E.1996/63, K.1997, 26.03.1997

Karahanoğulları, yerel yönetimlerin görevlerini, yerel kamu hizmetleri olarak değerlendirmektedir (Karahanoğulları, 2001: 28)

“Kamu hizmeti” kavramının gerek öğretide gerekse uygulamalarda devlet ve öteki kamu tüzel kişilerince genel idare esaslarına göre yürütülen hizmetler alanının dışına taşan ve yayılan bir kapsamı olduğu ve bunun da gittikçe genişlediği bir gerçektir.⁵

Burada konumuz açısından idari kamu hizmeti, sınai ve ticari kamu hizmeti ayrımı önem taşımaktadır. Zira 28.11.1975 tarih ve 15426 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 7/10986 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Anayasa Mahkemesi’nin 24.01.2007 tarih ve E.2005/95, K.2007/5 sayılı kararı bu ayrım üzerine inşa edilmiştir.

Öğretide, kuruluş ve işleyiş usulleriyle özel tüzel kişiler şeklinde ortaya çıktığı göz önünde bulundurularak, idari kamu hizmetlerinin yanında ticari ve sınai kamu hizmetleri kategorisi ortaya konmuştur (Karahanoğulları, 2015: 304). İdari kamu hizmetleri genel idare esaslarına tabi iken sınai ve ticari kamu hizmetleri ekseriyetle özel hukuk rejimine tabidir (Gözübüyük ve Tan, 2021: 564). Buradan hareketle belediyelerin idari kamu hizmetlerinin asli ve sürekli kamu hizmeti olduğu ifade edilebilir.

“Asli ve sürekli kamu hizmeti” kavramı, “kamusal mal” kavramı üzerinden de değerlendirilebilir. Kapitalist ideolojide piyasa başarısızlığı olarak tanımlanan durumlar kamu hizmetinin varlık nedenini oluşturur. Kamusal mallar da piyasa başarısızlığının nedenlerinden biri olup asli ve sürekli kamu hizmetinin konusunu oluşturmaktadır. Bu bağlamda belediyelerin yürüttüğü imar, kentsel alt yapı, sağlık, çevre koruma, zabıta, itfaiye hizmetleri asli ve sürekli kamu hizmeti olarak tanımlanabilecektir.

28.11.1975 tarih ve 15426 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 7/10986 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla, devlete verilmiş asli ve sürekli bir kamu hizmetini genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü kurumlar ve bu nitelikte olmayan kurumlar listelenmiştir (Sever, 2013: 252). Bu kararda belediyeler, genel idare esaslarına göre asli ve sürekli kamu hizmetlerini yürütmekle yükümlü kurumlar arasında sayılmıştır. Aynı kararda belediyelerin atölye, imalâthane, şantiye, fabrika, sınaî işletme türünden işyerleri (ticari ve sınai kamu hizmetleri) kapsam dışında tutulmuştur.

⁵ AYM, E.1994/71, K.1995/23, 28.06.1995

Mülga 1580 sayılı Belediye Kanun'un 15'inci maddesinde belediyelerin görevleri sayma usulü ile belirtilerek 82 adet görev tanımlanmıştır. Bu görevlerden 67'si (belediyelerin gelirlerine göre farklılık göstermektedir) zorunlu, 15'i ise ihtiyari görevler olarak tanımlanmıştır.

Mülga 1580 sayılı Kanun ve 7/10986 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı birlikte değerlendirildiğinde 1580 sayılı Kanun'un ihtiyari görevler arasında belirttiği görevlerin birçoğunun atölye, imalâthane, şantiye, fabrika, sınaî işletme türünden işyerleri (Sinema, otel, gazino, süthane, sergi ve panayır, un fabrikası, mezat salonu, inşaat malzemesi fabrikası, fırın, borsa, şehir bankası vb.) olduğu görülecektir. Bu kapsamda en azından “zorunlu belediye görevlerinin”, “idari kamu hizmeti” ve “asli ve sürekli kamu hizmetleri” ile bir kesişim kümesi oluşturduğunu söylemek mümkündür.

Ancak 1980 sonrası kamu yönetimi anlayışı ve kamu istihdam rejiminde yaşanan neoliberal eğilimli yapısal değişiklikler ile “idari kamu hizmetlerinin” ve “zorunlu belediye görevlerinin” sınırları daraltılarak söz konusu görev ve hizmetler piyasaya açılmaya başlanmıştır.

5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesi hükmü ve gerekçesi dikkate alındığında belirlenen görevlerden birinci paragrafta yer alanlar zorunlu görevler olarak tanımlanmaktadır (Görmez ve Yaylı, 2018: 337). Madde hükmünde, “*imar, su ve kanalizasyon gibi kentsel alt yapı, çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık, zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans, defin ve mezarlıklar, ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar, konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor, sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi*” hizmetleri zorunlu görevler olarak düzenlenmiştir. Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesinin gerekçesinde de, madde hükmünün başlangıç kısmında sayılan görevler “zorunlu görev ve yetkiler” olarak tanımlanmakta ve bu görevlerin asli görevler olduğu da belirtilmektedir. Madde hükmünün devamında sayılan görevler ise kanun koyucu tarafından belediyelerin ekonomik durumuna ve beldenin ihtiyaçlarına göre takdire dayalı olarak yapabileceği hizmetler olarak ifade edilmiştir (Belediye Kanunu Tasarısı, 2005).

Anayasa Mahkemesi'nin 24.01.2007 tarih ve E.2005/95, K.2007/5 sayılı kararında, “*Belediyelerin Anayasanın 127. maddesinde belirtilen mahalli müşterek ihtiyaçlardan Anayasanın*

128. maddesi kapsamı dışında kalanları sermaye şirketleri aracılığıyla yürütebileceği” hükmüne yer verilerek, 7/10986 sayılı Bakanlar Kurulu Kararına paralel bir biçimde sermaye şirketleri aracılığıyla yürütülmeye uygun nitelikteki görev ve hizmetlerin asli ve sürekli kamu hizmeti olarak nitelendirilemeyeceği belirtilmiştir.

Değerler dizisinde yaşanan değişimle birlikte belediyelerin sunduğu hizmetler açısından “zorunlu görev ve hizmetler” kavramının ve bununla ilintili olarak da “asli ve sürekli kamu hizmeti” kavramının alanı neoliberal politikalar etkisiyle daraltılmıştır. Böyle olmakla birlikte “*imar, su ve kanalizasyon gibi kentsel alt yapı, çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık, zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans, defin ve mezarlıklar, ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar, konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor, sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma*” görevlerinin zorunlu görevlerden olduğu, idari kamu hizmetleri kategorinde yer aldığı, bu açıdan bakıldığında belediyelerin sunduğu söz konusu hizmetlerin asli ve sürekli kamu hizmetlerinden olduğu açıktır.

Mevzuat hükümlerine aykırı olmakla birlikte, hâlihazırda belediyelerde yukarıda sayılan asli ve sürekli görevlerin büyük bir kısmı işçiler eli ile yürütülmektedir. Bu nedenle makalede tartışılacak konu hukuk kurallarına göre olması gereken değil siyasi, toplumsal ve ekonomik olgular çerçevesinde şekillenmiş olan belediye istihdam rejimi nedeniyle asli ve sürekli kamusal hizmetleri üstlenen işçilere kamu görevlilerine tanınan güvencelerin tanınıp tanınmayacağıdır.

3. Konuyla İlgili Mevzuatın Genel Görünümü

Belediye işçilerinin kamu personel rejimi içerisindeki statülerini, görev ve sorumluluklarını belirleyebilmek adına Anayasa, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu ve 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümleri ile gerekçelerini birlikte yorumlamak yararlı olacaktır. Bununla birlikte konuyu yasal açıdan tam anlamıyla kavrayabilmek adına 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu, Taşınır Mal Yönetmeliği, Devlet Memurlarının Şikâyet ve Müracaatları Hakkında Yönetmelik, Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarına İşçi Alınmasında Uygulanacak

Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümlerinin ilgili maddeleri de değerlendirmeye katılacaktır.

Konu ile ilgili başlıca hükümler Anayasa'nın 128 ve 129'uncu maddelerinde yer almaktadır. Söz konusu maddelere bakıldığında düzenlemelerin üst başlığının "Kamu hizmeti görevlileriyle ilgili hükümler" olduğu görülecektir. Anayasa'nın 128'inci maddesinin gerekçesine bakıldığında da özellikle memur ifadesinin kullanılmadığı, yerine "kamu hizmeti görevlileri" ifadesine yer verildiği görülecektir (Anayasa Tasarısı, 1982).

Anayasa'nın 129'uncu maddesinde memurlar ve diğer kamu görevlilerinin Anayasa ve kanunlara sadık kalarak faaliyette bulunmakla yükümlü oldukları belirtildikten sonra kamu hizmeti görevlilerine yönelik iki güvence düzenlenmiştir. Bunlardan ilki zararların tazminine yönelik olup "*memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat davalarının, kendilerine rücu edilmek kaydıyla ve kanunun gösterdiği şekil ve şartlara uygun olarak, ancak idare aleyhine açılabilir*" hükmü düzenlenmiştir. İkinci güvence ise memurlar ve diğer kamu görevlilerine yönelik yürütülecek ceza kovuşturması ile ilgili olup, söz konusu düzenlemede "*memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılması, kanunla belirlenen istisnalar dışında, kanunun gösterdiği idari merciin iznine bağlıdır*" denilerek kamu görevlilerinin yargılanmasında izin usulü benimsenmiştir.

657 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinde kamu hizmetlerinin; memurlar, sözleşmeli personel ve işçiler eli ile görüleceği düzenlenmiştir. Söz konusu kanun maddesinde sürekli işçi kadrolarında belirsiz süreli iş sözleşmeleriyle çalıştırılanlar sürekli işçi olarak tanımlanmıştır. Mevsimlik veya kampanya işlerinde ya da orman yangınıyla mücadele hizmetlerinde ilgili mevzuatına göre geçici iş pozisyonlarında altı aydan az olmak üzere belirli süreli iş sözleşmeleriyle çalıştırılanlar da geçici işçi olarak tanımlanmıştır. Aynı Kanun'un 5'inci maddesinde de kapsam dâhilindeki kamu kurumlarının, 4'üncü maddede belirtilen istihdam biçimleri dışında personel çalıştıramayacağı düzenlenmiştir.

657 sayılı Kanun'un 13'üncü maddesiyle Anayasa'nın 129'uncu maddesi ile düzenlenen tazmine yönelik güvence detaylandırılmıştır. Bu kanun hükmü ile kişilerin kamu hukukuna tabi hizmetlerle ilgili uğradıkları zararlardan ötürü bu görevleri

yerine getiren personel aleyhine doğrudan dava açmaları engellenmiştir.

Devlet Memurları Kanunu'nun 13'üncü maddesinin gerekçesine bakıldığında söz konusu hüküm ile sağlanan güvencenin sadece memurların görevleri nedeniyle değil, kamu hukukuna tabi bütün görevler sağlandığı görülecektir. Bu sebeple kanun metninde "Devlet memuru" deyimini yerine "personel" deyimini kullanıldığı belirtilmiştir (Devlet Memurları Kanunu Tasarısı, 1964). Gerekçenin devamında bu düzenleme ile getirilen teminatın, "Kamu hukukuna tabi hizmetlerle görevli personel" bakımından geçerli olduğu açıkça belirtilmiştir. Bu teminatın amacı da, kamu hukukuna tabi hizmetlerde görevli personelin, görevlerini ifa ederken, sürekli bir tazminat riski altında kalmalarını önlemek ve bu suretle kamu hizmetlerinin ağır görülmesi ihtimalini ortadan kaldırmak olarak ifade edilmiştir.

4483 sayılı Kanun ile de Anayasa'nın 129'uncu maddesinde belirtilen ikinci güvence detaylandırılmış, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevleri nedeniyle işledikleri suçlardan ötürü yargılanabilmeleri için izlenecek usul belirtilmiş ve Kanun'un 2'nci maddesinde "*Bu Kanun, Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürüttükleri kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri ifa eden memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlar hakkında uygulanır*" hükmüne yer verilerek kanunun kapsamı belirlenmiştir.

4483 sayılı Kanun'un genel gerekçesine bakıldığında etkili, verimli, süratli bir kamu hizmetinin sağlanması amaçlandığı görülmektedir (Memur ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun Tasarısı, 1999). Bu çerçevede, genel idare esasları uyarınca yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini kamusal yetki ve usuller kullanmak suretiyle yerine getiren kamu görevlilerinin bu görevleri nedeniyle işledikleri suçlar sebebiyle doğrudan ceza kovuşturmasına tâbi tutulmalarının, kamu hizmetinin işleyişinde aksamalara ve kamu otoritesinin saygınlığının zedelenmesine neden olabileceği belirtilerek; söz konusu risklerin önüne geçebilmek amacıyla memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevleri nedeniyle işledikleri suçlarla ilgili olarak adli makamların kovuşturma yapmasından evvel idarenin bir inceleme yapmasını ve bu incelemenin neticesine göre olayın adli mercilere iletilmesini düzenleyen bir sistemin geliştirildiği kanun gerekçesinde açıklanmaktadır.

Yukarıda belirtilen düzenlemelerin temel saikinin kamu hizmetinin aksamasını engellemek olduğu açıktır. Nitekim Yargıtay Ceza Genel Kurulunun 21.09.1999 tarih ve 208/205 sayılı, 11.06.1996 tarih ve 129/137 sayılı içtihatlarında da “*kamu görevlilerinin özel soruşturma yöntemine tabi tutulmalarının amacının kamu görevinin aksamadan yürütülmesini sağlamak*” olduğu belirtilmiştir. Bunu sağlamak amacıyla da 657 ve 4483 sayılı Kanunlar ile kamu hizmetini görenlere yukarıda belirtilen güvenceler sağlanmıştır. Düzenlemelerde kanun koyucu ısrarla ve bilinçli olarak memur tanımlamasını kullanmamakta, yerine “*kamu hizmeti görevlileri*”, “*personel*” veya “*memurlar ve diğer kamu görevlileri*” ifadelerini kullanmaktadır.

5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’nun 6’ncı maddesinde “*kamu görevlisi; kamusal faaliyetin yürütülmesine atama veya seçilme yoluyla ya da herhangi bir surette sürekli, süreli veya geçici olarak katılan kişi*” olarak tanımlanmaktadır. Kanunun gerekçesinde, “*kamu görevlisi kavramının benimsenmesiyle, kimlerin ceza kanunu uygulamasında memur sayılacağı konusundaki yersiz ve anlamsız tartışmalara, çeşitli kanunlarda yer verilen kazuistik hükümlere son verilmesi*” amaçlandığı belirtilmiştir. Söz konusu maddenin gerekçesine bakıldığında (Türk Ceza Kanunu Tasarısı, 2003) kanun koyucu tarafından 765 sayılı Türk Ceza Kanunu’ndaki “*memur*” tanımının doğurduğu sakıncaları aynen devam ettirecek nitelikte olan tanımın, tasarı metninden çıkarılarak; memur kavramını da kapsayan “*kamu görevlisi*” tanımına yer verildiği belirtilmektedir. Yapılan yeni tanımda, kişinin kamu görevlisi sayılması için aranacak yegâne ölçütün, kişinin yürüttüğü işin bir kamusal faaliyet olması olduğu açıkça ifade edilmiştir. Madde gerekçesinde, kamusal bir faaliyetin yürütülmesinin ihaleye dayalı olarak özel hukuk kişilerince üstlenilmesi durumunda, bu kişilerin kamu görevlisi sayılmayacağı da ifade edilmiştir.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu’nun 3’üncü maddesinde ise “*kamu görevlisi; bu Kanun kapsamında yer alan kurum ve kuruluşların kadro veya pozisyonlarında istihdam edilenlerden işçi statüsü dışında çalışanlar*” şeklinde tanımlanmıştır.

Devlet Memurlarının Şikâyet ve Müracaatları Hakkında Yönetmelik kendi kapsamı içerisinde “*diğer kamu görevlileri*” kavramını sayma usulü ile 15’inci maddesinde tanımlamıştır. Buna göre 657 sayılı Kanun’un ek geçici 12, 13 ve 14’üncü maddeleri kapsamına giren personel; ek geçici 9’ncü maddede sayılan

kurumlarda çalışan memurlar ile sözleşmeli ve geçici personel “diğer kamu görevlileri” tanımı içerisinde kabul edilmiştir. Söz konusu düzenlemelerde yer alan personellere bakıldığında tiyatro, opera, bale sanatçıları ve orkestra teknik personeli; belediye opera ve tiyatroları, şehir ve belediye konservatuvar ve orkestra çalışanlarının tamamı ile sermayesinin tamamı devlet tarafından verilmek suretiyle kurulan iktisadî teşekküllerin teşkilât ile idare ve murakabeleri hakkındaki 3460 sayılı Kanun hükümlerine tâbi teşekküller ve müesseseler, hususî kanunlarla kurulan bankalar ve teşekküllerle hususî surette teşekkül eden ve tediye edilmiş sermayesi iki milyon lira veya daha ziyade olan millî bankalar, devletçe veya mülhak veya hususî bütçeli idarelerce veya belediyelerce veya yukarıdaki bentlerde yazılı teşekkül ve bankalar tarafından sermayesinin yarısından fazlasına iştirak suretiyle kurulan teşekküller ve bunların aynı nispette iştirakleri ile vücut bulan kurumlar ve ticaret ve sanayi odaları ve borsalar veya satın alınıp belediyelere bağlanan müesseselerde çalışan memurlar ile sözleşmeli ve geçici personelin “diğer kamu görevlisi” tanımı içerisinde değerlendirildiği anlaşılmaktadır.

Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik kapsamında “*Kamu görevlisi; genel bütçeye dâhil daireler, katma bütçeli idareler, kamu iktisadi teşebbüsleri, döner sermayeli kuruluşlar, mahalli idareler ve bunların birlikleri, kamu tüzel kişiliğini haiz olarak kurul, üst kurul, kurum, enstitü, teşebbüs, teşekkül, fon ve sair adlarla kurulmuş olan bütün kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan tüm personel*” şeklinde tanımlanmıştır.

Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik maddelerine bakıldığında, bu Yönetmeliğin ekinde yer alan cetvellerde belirlenen memur ve sürekli işçi kadro toplamının aşamayacağına hüküm altına alındığı görülmektedir. Söz konusu Yönetmeliğin ekinde yer alan Ek-2’de ve ilgili cetvellerde belediyelerin içinde bulunduğu alt gruplar dikkate alınarak sürekli işçi kadrolarının norm kadro standartları belirlenmiştir. Aynı Yönetmeliğin ekinde yer alan Ek-4’de de kadro kütüklerine yer verilmiş olup, işçi kadro kütüğünde belirtilen sürekli işçi kadro unvanları usta, ustabaşı, işçi, aşçı, operatör, şoför, yağcı, temizlik işçisi olarak belirlenmiştir. Bu düzenleme neticesinde belediyelerde görev yapan sürekli işçilerin yukarıda belirtilen unvanlar dışında görevlendirilmemesi gerekmektedir. Böyle olmakla birlikte belediyelerin çıkardığı

çalışma usul ve esaslarına ilişkin yönetmelikler ile işçi kadro kütüğünde yer almayan unvanlar oluşturulmakta ve bu unvanlar altında işçiler istihdam edilmektedir. Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik ve eklerinde belediye şirket işçileriyle ilgili niteliksel ve niceliksel her hangi bir norm belirlememiş olduğundan, belediyeler personel giderleri, bütçe gelirlerinin %30'unu geçmemek kaydıyla istedikleri unvan ve sayıda belediye şirket işçisi istihdam edebilmektedir. Bu suretle belediye şirketleri tarafından mimar, mühendis, veteriner, öğretmen, psikolog, amir, birim sorumlusu vb. unvanlarla istihdam edilen işçiler, belediye yönetimlerinde asli ve sürekli kamu hizmetlerinde görevlendirilmektedir.

Kamu Kurum ve Kuruluşlarına İşçi Alınmasında Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik belediyeler, bunların bağlı kuruluşları, müessese ve işletmelerine sürekli veya geçici işçi alınmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemektedir. Yönetmelikte “işçi, kamu kurum ve kuruluşlarında bir iş sözleşmesine dayanarak, sürekli ya da geçici çalışan kişi”; “sürekli işçi, kamu kurum ve kuruluşlarında belirsiz süreli iş sözleşmesine göre çalıştırılan işçi”; “geçici işçi, kamu kurum ve kuruluşlarının mevsimlik ve kampanya işleri ile orman yangınıyla mücadele hizmetlerinde bir mali yılda altı aydan az olmak üzere vize edilecek geçici iş pozisyonlarında çalıştırılacak işçi” olarak tanımlanmıştır. İşçi olarak alınacaklarda aranacak şartları düzenleyen 4'üncü madde de 657 sayılı Kanun'un 48'inci maddesine paralel bir düzenlemeye gidilmiştir. Söz konusu madde hükmünde “İşçi olarak alınacaklarda; 2527 sayılı Türk Soylu Yabancıların Türkiye'de Meslek ve Sanatlarını Serbestçe Yapabilmelerine, Kamu, Özel Kuruluş veya İşyerlerinde Çalıştırılabilmelerine İlişkin Kanun hükümleri saklı kalmak kaydıyla Türk vatandaşı olmak, affa uğramış olsa bile Devletin güvenliğine karşı suçlar, anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlar, millî savunmaya karşı suçlar, Devlet sırlarına karşı suçlar ve casusluk, zimmet, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflas, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama veya kaçakçılık suçlarından mahkûm olmamak şartları aranır” düzenlemesine yer verilmiştir.

2018/11608 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar belirlenmiş olup, 4'üncü

maddesinin birinci fıkrası ile “Şirketlerde işe alınacaklarda; 2527 sayılı Kanun hükümleri saklı kalmak kaydıyla Türk vatandaşı olmak, affa uğramış olsa bile devletin güvenliğine karşı suçlardan, Anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlardan mahkûm olmamak, askerlik durumu itibarıyla; askerlikle ilgisi bulunmamak, askerlik çağına gelmemiş bulunmak, askerlik çağına gelmiş ise muvazaf askerlik hizmetini yapmış yahut ertelenmiş veya yedek sınıfa geçirilmiş olmak, güvenlik soruşturması ve/veya arşiv araştırması yapılmış olmak şartları aranır.” hükmü düzenlenerek belediye şirketi işçileri açısından da 657 sayılı Kanun’un 48’inci maddesine paralel bir düzenlemeye gidilmiştir.

Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği (Seri No: 99) hükümleri incelendiğinde Tebliğin 2’nci maddesinde “Asilde aranan şartlara sahip vekil memur bulunmadığı takdirde, hizmetin aksamadan yürütülebilmesi bakımından herhangi bir şekilde boşalmış veya boş bulunan bir görevin öncelikle varsa yardımcılarını yoksa asilde aranan şartlara en yakın personel tarafından tedviren gördürülmesi mümkün görülmektedir.” hükmünün yer aldığı görülecektir. Söz konusu düzenlemeyi belediyelerin çıkardığı çalışma usul ve esaslarına ilişkin yönetmelikler ve Kamu Denetçiliği Kurumu’nun 08.03.2022 tarih ve 2022/3219-S.22.4877 sayılı kararı ile 26.05.2021 tarih ve 2021/8069-S.21.12942 sayılı kararı eşliğinde değerlendirmek gerekir. Özellikle il ve ilçe belediyeleri, 5393 sayılı Kanun’un kendilerine verdiği yönetmelik çıkarmak yetkisine dayanarak belediye meclislerinde düzenledikleri çalışma usul ve esaslarına ilişkin yönetmelikler (Kütahya Belediye Başkanlığı Fen İşleri Müdürlüğü Görev ve Çalışma Yönetmeliği, 2022; Afyonkarahisar Belediye Başkanlığı Destek Hizmetleri Müdürlüğü Görev ve Çalışma Yönetmeliği, 2021; Kars Belediye Başkanlığı Fen İşleri Müdürlüğü Görev ve Çalışma Yönetmeliği, 2021; Kartal Belediye Başkanlığı Fen İşleri Müdürlüğü Görev ve Çalışma Yönetmeliği, 2019; Balçova Belediye Başkanlığı Fen İşleri Müdürlüğü Görev ve Çalışma Yönetmeliği, 2014) ile Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik kapsamında belirlenen kadro unvanlarının dışında “birim sorumlusu”, “bölüm sorumlusu”, “üst sorumlu”, “birim amiri”, “servis yetkilisi”, “alt birim yöneticisi” vb. adlarla organizasyon şemalarında yönetim kademeleri oluşturmaktadırlar. Belediye yönetimleri söz konusu yönetim kademelerine Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği (Seri No: 99) hükümlerine dayanarak “işçi” statüsündeki personeli yönetici olarak görevlendirmektedir (Gönen Belediyesi Denetim Raporu,

2017; Erzurum BB Denetim Raporu, 2021) Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yukarıda zikredilen tavsiye kararlarında, devlet memuru ve işçi personelin aynı anda görev yaptığı birimlerde belli şartlarda birim sorumluluğu görevinin işçi kadrosunda görev yapan personele verilebileceği yönünde karar vermesi, belediyelerde Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik kapsamı dışında oluşturulan yönetim kademelerine işçi personelin tedviren görevlendirilmesi uygulamasını yaygınlaştırmaya başlamıştır. Hatta İzmir Balçova Belediye Başkanlığı Fen İşleri Müdürlüğü Görev ve Çalışma Yönetmeliği'nin 9, 10, 11 ve 12'inci maddelerinde açıkça 4857 sayılı İş Kanunu kapsamında istihdam edilen kişilerin “Birim Sorumlusu” olarak görevlendirilebilecekleri belirtilmiştir (Balçova Belediyesi, 2014).

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 6'ncı maddesinde “*Taşınır kayıt yetkilileri, harcama yetkililerince, memuriyet veya çalışma unvanına bağlı kalmaksızın, taşınır kayıt ve işlemlerini bu Yönetmelikte belirtilen usule uygun şekilde yapabilecek bilgi ve niteliklere sahip personel arasından görevlendirilir.*”; Taşınır Mal Yönetmeliği Genel Tebliği'nin (Sıra No: 30) 3'üncü maddesinde “... kamu idarelerinde görevlendirilen taşınır kayıt ve kontrol yetkililerinin de kefalete bağlanarak aylık ve ücretlerinden 2489 sayılı Kanunun değişik 2'nci maddesinde belirtilen tutarda kefalet aidatı kesilmesi ve Kefalet Sandığı hesabına gönderilmesi zorunludur.” hükümleri düzenlenmiştir. Söz konusu düzenleme ile imza yetkisi olan taşınır kayıt yetkililiği görevine kadrolu işçiler getirilebilmektedir.

Hususi İdareler ve Belediyeler Kefalet Sandığı Nizamnamesi'nin 11'inci maddesinde “*Vilayetler hususi idareleriyle belediyelerde para ve menkul kıymetleri ve ayınları alıp veren ve elinde tutan ve bunların girmesinden ve çıkmasından ve saklanmasından mesul olan veznedar, tahsildar, ambar ve tevzi memurları, müteselsil kefalete bağlı olduğu gibi bu idarelere merbut müesseselerin aynı vaziyette bulunan diğer memur ve müstahdemleri dahi müteselsil kefalete bağlıdır.*” hükmüne yer verilerek devlet (Belediyeler dâhil) zararlarını tazmin mükellefiyeti sadece memurlara değil ücretlerinden kesinti yapılmak suretiyle işçilere de yüklenmiştir.

Görüleceği üzere mevzuatta tek bir “kamu personeli”, “kamu görevlisi”, “diğer kamu görevlileri” tanımına yer verilmemiştir. Her hukuki düzenlemede kendi uygulama alanına yönelik bir tanımlama

yapılmıştır. Bu durum işçilerin kamu personel rejimi içerisinde farklı statülere bürünmesine neden olduğu gibi uygulayıcılar açısından kafa karışıklığına da neden olmaktadır. Hukuki düzenlemelerdeki farklı tanımlamalar yargı mercilerinin de birbirleri ile çelişen kararlara imza atmasına sebebiyet vermektedir.

4. Öğretinin Konuya Bakışı

Öğretide Anayasa'nın 128 ve 129'uncu maddeleri çevresinde yoğunlaşan sorunlara yönelik ayrık görüşler olmakla birlikte ağırlıklı görüş işçilerin kamu görevlisi olarak tanımlanamayacağı yönündedir. Ancak bu noktada öğreti içerisinde yapılan “kamu görevlisi” tanımının idare hukuku ve ceza hukuku ayrımı içerisinde yapıldığı akılda tutulmalıdır.

Kemal Gözler; “geniş anlamda kamu görevlisi” kavramının kamu sektöründe kamu hukuku ve özel hukuka tabi olarak çalışan tüm personeli kapsadığını ifade ederken, idare hukukunda “kamu görevlisi” kavramının dar anlamda kullanılması gerektiğini, bu noktada kamu görevlisi kavramını; “kamu tüzel kişilerinde mesleki bir sıfatla ücretli bir iş yapan ve kamu hukuku rejimine tabi olan personel” şeklinde tanımlamakta ve dar anlamda kamu görevlisi kavramının içine memurlar ile idari hizmet sözleşmesiyle çalışan sözleşmeli personelin girdiğini ifade etmektedir. Gözler bir personelin kamu görevlisi sayılabilmesi için üç şartın birlikte sağlanması gerektiğini özellikle belirtmektedir. Bu üç şart; bir kamu tüzel kişisine bağlı olma şartı, istihdam edilme şartı ve bir kamu tüzel kişisine kamu hukuku bağı ile bağlı olma şartı. Bu açıklamaların doğal sonucu olarak Gözler işçilerin kamu görevlisi olmadığını ifade etmektedir (Gözler, 2019: 643-840).

Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer ve Cemil Kaya; “kamu görevlileri”, “kamu personeli”, “kamu ajanları” ve “kamu hizmeti görevlileri” kavramlarını aynı anlamda ve birbiri yerine kullanmaktadır. Akyılmaz, Sezginer ve Kaya kamu görevlilerinin kamu kesimindeki bir teşkilata bağlı olarak görev yapmalarını olmazsa olmaz şart olarak belirtmektedir. Akyılmaz, Sezginer ve Kaya işçileri geniş anlamda kamu görevlisi kavramı içerisinde kabul etmekte ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu kapsamında da kamu görevlisi olarak değerlendirilebileceğini belirtmektedirler. Bununla birlikte Akyılmaz, Sezginer ve Kaya'da işçilerin dar anlamda kamu görevlisi olarak kabul edilemeyeceklerini ifade etmekte ve yine bu noktada özel hukuk hükümlerine tabi olan işçilerin “diğer kamu

görevlisi” kapsamı içerisinde de değerlendirilemeyeceğini savunmaktadırlar (Akyılmaz vd., 2019: 661-750).

Birgül Ayman Güler; “kamu görevlisi” terimini, doğrudan bir kamu kurumunda personel olarak çalışanlarla, kamu otoritesini kullanarak iş gören kişileri kapsayan geniş bir içerikte kullanmakta; bununla birlikte kamu personeli teriminin, bir kamu kurumunda (seçimle değil) atama işlemiyle istihdam edilenleri anlattığını ifade etmekte ve kamuda istihdam edilen işçilerin de kamu personeli kavramı kapsamında sayılması gerektiğini belirtmektedir. Güler “diğer kamu görevlisi” kavramı içerisinde kuruluş ve işleyişi kendi yasaları ile belirlenen askeri, adli ve akademik meslek mensuplarının yer aldığını ifade etmektedir (Güler, 2020: 62-91).

Ender Ethem Atay; “geniş anlamda kamu görevlilerini”, hukuki durum ve yaptıkları görevin niteliğine bakılmaksızın kamu kesimi ile devletin tüm organlarında görev yapanların tamamı şeklinde tanımlarken; özel hukuk hükümlerine göre çalışanların dışında kalanları da “dar anlamda kamu görevlilerini” yani idare hukuku anlamında kamu görevlilerini oluşturacağını belirtmektedir. Atay, Anayasa’nın 128’inci maddesinde yer alan tanımlamada dar anlamda kamu görevlisi kavramına yer verildiği görüşündedir ve “diğer kamu görevlileri” ifadesinin, kamu kurum ve kuruluşlarında özel hukuk hükümlerine göre çalışanları değil, buralarda kamu hukuku hükümlerine bağlı olarak çalışanları kavradığı yorumunu yapmaktadır (Atay, 2021: 775-783).

Onur Ender Aslan; “genel idare esasını” memurlar ve diğer kamu görevlileri tarafından yerine getirilecek asli ve sürekli görevlerin yerine getirilmesinin ön koşulu olarak görmenin olanaklı olmadığını belirtmektedir. Bununla birlikte genel idare esası kapsamında yürütülen “asli ve sürekli” kamu hizmetlerinin memurlar ve diğer kamu görevlileri eli ile görüleceğini belirtmektedir (Aslan, 2007: 24). Onur Ender Aslan, “diğer kamu görevlisi” kavramı içerisinde kuruluş ve işleyişi kendi yasaları ile belirlenen, statü hukukuna bağlı askeri, adli ve akademik meslek mensuplarının yer aldığını ifade etmektedir (Aslan, 2012: 478).

İl Han Özay; Anayasa’da “diğer kamu görevlisi” olarak tanımlanan kategori içerisine sözleşmeli personellerin ve işçilerin girdiğini belirtmektedir (Özay, 2017: 206). Özay, bu ayrımın görevin sürekli, geçici, belli süreli olması gibi statü farklılıklarından kaynaklandığını belirtmekle beraber, memur olmayanlardan birçoğunun da kamu hizmeti alanında sürekli biçimde çalışmakta

olduğundan bu tür kümeleştirmelerin pratik hiçbir yararı olmadığını belirtmektedir.

Sait Güran; "... Madde 128 ve 129'daki "diğer kamu görevlileri" kavramı, herhalde kapsamına, kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan işçileri de almaktadır ki, 68 ve 76'da "işçi niteliği taşıyanlar" öteki kamu görevlilerinden, ancak açıkça belirtme yoluyla istisna edilmektedir." ifadelerine yer verdikten sonra 129'ncu maddenin tazminat davasına ilişkin 5'nci fıkrasındaki hükmün amacının, zarar gören vatandaşın menfaatini de korumak olduğunu belirterek, işçilerin "diğer kamu görevlisi" tanımı içerisinde yer aldığı görüşünü savunmuştur (Güran, 1984: 196-197).

Onur Karahanoğulları; kamu görevlisi kavramını, kamu hizmetinin işgücü gereksinimi karşılamak üzere kamu hukuku ilişkisi içinde idareye emek gücünü satan kişi şeklinde tanımlamakta ve idarenin çalıştırdığı işçileri, kamu hizmeti görevlisi olarak değerlendirmemekte, işçilerin idare ile kurdukları ilişkinin Anayasa'nın 128'inci maddesi kapsamında olmadığını belirtmektedir. Karahanoğulları'na göre "diğer kamu görevlileri" terimi memur olmayan ancak idareye kamu hukuku bağı ile bağlı olan çalışanları sınıflandırmak için kullanılan bir terimdir. İdari hizmet sözleşmesi ile çalışan sözleşmeli personel, üniversite öğretim üyeleri, araştırma görevlileri, askerler, hâkimler vb. hep kamu hukuku bağı ile çalışırlar ancak bunlar memur değil, kamu görevlisidir (Karahanoğulları, 2021: 8-10).

Hasan Gerçeker; 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu kapsamında "kamu görevlisi" tanımı yapılırken, kamu çalışanının kamu idaresi içerisindeki statüsünün değil, kamu çalışanının yürüttüğü görevin "kamusal faaliyet" niteliğinde olup olmadığının temel ölçüt olduğunu savunmaktadır. Gerçeker, bununla birlikte mahalli idarelerin kamu idaresini oluşturan parçalardan biri olduğunu belirterek belediyelerin de kamusal faaliyet yürüttüğünü ifade etmektedir. Gerçeker, bu kamusal faaliyete kamu hukuku usulünce iştirak eden kişilerinde "kamu görevlisi" kabul edilmesi gerektiğini ifade etmiştir. Bu kapsamda Gerçeker, Devlet Memurları Kanunu'nun 4'üncü maddesinde sözü geçenlerin hepsinin "kamu görevlisi" kapsamında düşünülmesi gerektiğini belirtmiştir (Gerçeker, 2020: 150-152).

İsmail Malkoç'a göre de ceza hukuku boyutuyla "kamu görevlisi" tanımına işçiler girmektedir. Ancak kamusal faaliyetin

yürütülmesine ihale yoluyla katılan kişi, kamu görevlisi sayılmamaktadır (Malkoç, 2007: 26).

5. Yargı Mercilerinde Konunun Ele Alınış Biçimi

Yukarıda belirtildiği üzere yürürlükteki kamu personel rejimini oluşturan Anayasa, yasal düzenlemeler ve ikincil mevzuat ile yaratılan karmaşık durum yargı kararları ile daha da içinden çıkılmaz bir hal almıştır. Aşağıda yer verilen yargı kararlarında görüleceği üzere işçilerin kamu görevlisi kabul edilip edilmeyeceği noktasında yüksek yargı organlarının kendi içinde ve birbirleri arasında görüş birliği bulunmamaktadır.

5.1. Anayasa Mahkemesi Kararları

Konuya ilişkin Anayasa Mahkemesi kararlarını iki grup altında toplamak mümkündür. İlk gruptaki kararlarda⁶ mahkeme, önüne gelen uyuşmazlıklardaki kamusal faaliyetin asli ve sürekli kamu görevi olup olmadığı hususuna yoğunlaşmakta; ruhsat ve yapı kullanma izni verme, proje onayı ve kabulü, yapıyı durdurma ve yıkım işlemleri, zabıta ve itfaiye gibi hizmetlerin asli ve sürekli kamu görevi olduğunu belirterek bu hizmetlerin kamu görevlisi olmayan kişilere gördürmesine yol açacak düzenlemelerin Anayasa'nın 128'inci maddesinin ihlali anlamına geleceğini hüküm altına almıştır. Anayasa Mahkemesinin kararlarında⁷ “denetim görevi” ile ilgili olarak çelişkili hükümler verilmiş olup, bazı kararlarda “denetim görevi” kamu görevlisi olmayanlarca yürütülebilecek görevlerden kabul edilirken, kimi kararlarda “denetim görevinin” ancak kamu görevlileri tarafından yürütülecek “asli ve sürekli kamu hizmeti” olduğu belirtilmiştir.

İlk gruptaki kararlara bakıldığında Anayasa Mahkemesinin idari işlemleri icrai ve hazırlık işlemleri olarak ayırdığı ve hazırlık işlemlerini asli ve sürekli kamu hizmeti olarak tanımlamadığı görülmektedir.

Anayasa Mahkemesinin ikinci grup kararlarında ise kimlerin kamu görevlisi olarak kabul edilebileceğine yönelik hükümler

⁶ AYM E.1985/11, K.1986/29, 11.12.1986; AYM, E. 2001/377, K. 2002/59, 26.6.2002; AYM E: 2001/383, K. 2003/92, 16.10.2003; AYM E.2019/27, K.2019/56, 26.06.2019; AYM E.2020/10, K.2020/67, 12.11.2020

⁷ AYM E. 2000/35, K. 2001/90, 24.5.2001; AYM E. 2001/383, K. 2003/92, 16.10.2003; AYM E. 2005/110, K. 2005/111, 29.12.2005; AYM E. 2007/2, K. 2011/13, 13.1.2011

mevcuttur. Bu kararlarda⁸ Anayasa Mahkemesi idare ile arasında herhangi bir statüer ilişki bulunmadığı için işçilerin kamu görevlisi olarak kabul edilemeyeceğine hükmederken, idare ile arasında statüer ilişki bulunmayan serbest meslek sahibi mali müşavirlerin kamu yetkisi kullandıkları için kamu görevlisi olarak kabul edilmesi gerektiği yönünde karar vermiştir.

Anayasa Mahkemesi kararlarına bakıldığında somut hukuki uyuşmazlıkların çözümünün ön planda tutulduğu, uyuşmazlıkların çözümünde ekseriyetle yürütülen hizmetin niteliği üzerinde durulduğu ve Anayasa'nın 128 ve 129'uncu maddelerinin yorumuna yönelik tutarlı ve sistematik bir yaklaşım geliştirilmediği görülmektedir. Ayrıca Mahkemenin neoliberal politikadaki gelişmeye paralel olarak içtihatlarında 128'inci madde hükmünü daha dar biçimde yorumlamaya yöneldiği de gözlemlenmektedir. Bu yönelim belediyeler özelinde asli ve sürekli kamu görevlerinde işçilerin görevlendirilmesi için bir dayanak oluşturmaktadır.

5.2. Yargıtay Kararları

Yargıtay kararları içerisinde konuya ilişkin birbirleri ile çelişen kararlar olmakla birlikte, kamu görevlisi deyimini tanımlanırken kullanılacak temel ölçütlerin belirlenmesi noktasında kerteriz alınacak önemli içtihatlar mevcuttur. Yargıtay kararları⁹ incelendiğinde bir personelin kamu görevlisi kabul edilebilmesi için görevlinin kamu namına yürütülen bir hizmeti yüklenmesi, hizmetin Anayasa ve yasalarda belirlenmiş usullere göre verilmiş bir siyasal karara dayalı olması ve ayrıca faaliyetin idareye ait güç ve yetkilerin kullanılması suretiyle gerçekleştirilmesi ve görevlinin görevi karşılığında devlet bütçesinden maaş, ücret, ödenek gibi her ne ad altında olursa olsun bir meblağı alması gerektiği hususunun ön plana çıkarıldığı görülmektedir.

Belirtildiği üzere işçilerin kamu görevlisi olarak kabul edilip edilmeyeceği hususunda Yargıtay kararlarında birbiriyle çelişen hükümler bulunmaktadır. Bazı kararlarda¹⁰ diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve

⁸ AYM E: 1986/5, K: 1987/7, 19.03.1987; AYM E: 1992/44, K: 1993/7, 09.02.1993; AYM E: 2013/84, K: 2014/183, 04.12.2014

⁹ YHGK E: 1980/4-1714, K: 1983/803, 14.9.1983; YCGK E. 2010/9-258, K. 2011/46, 12.04.2011

¹⁰ YHGK E. 2005/4-650, K. 2005/711, 07.12.2005; Yargıtay 9. HD E. 2008/29913, K. 2010/13853, 18.05.2010

yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenlenmesi gerektiği belirtilerek ve işçilerin iş sözleşmeleri ile işe alınmaları gerekçe gösterilerek “diğer kamu görevlisi” kavramı içerisinde değerlendirilemeyeceği belirtilmektedir. Buna paralel olarak bazı Yargıtay kararlarında¹¹ işçilerin Anayasanın 129’uncu maddesinde tanımlanan güvencelerden faydalanamayacağı da hüküm altına alınmıştır.

Bununla birlikte Yargıtay’ın işçilerin kamu görevlisi olarak kabul edilerek Anayasa’nın 129’uncu maddesi, 657 sayılı Kanun’un 13’üncü maddesi ve 4483 sayılı Kanun ile tanınan güvencelerden yararlanması gerektiği yönünde içtihatları¹² da bulunmaktadır. Bazı Yargıtay kararlarında¹³ da çalışanın İş Kanunu hükümlerine göre istihdam edilmiş olmasının, onun kamu görevlisi sayılmasına engel olmadığı belirtilmektedir. Söz konusu Yargıtay kararlarında, çalışanın kamu idaresinin emir ve talimatları, denetim ve gözetimi altında kamu hizmeti yürütmekte olması ve ifa ettiği kamusal hizmet nedeniyle az veya çok kamu gücünü kullanması kamu görevlisi olarak kabul edilmesi için yeterli görülmektedir.

Yargıtay kararlarında birbiri ile çelişen hükümler mevcut olmakla birlikte son dönem kararlara bakıldığında işçilerin kamu görevlisi olarak kabul edilebileceğine yönelik görüşe yönelimin nispeten arttığı görülmektedir. İşçilerin kamu görevlisi sayılıp sayılmayacağı, işçilerin Anayasa’nın 129’uncu maddesiyle tanımlanan güvencelerden yararlanıp yararlanamayacağı, yararlanacak ise hangi ölçütler çerçevesinde bu güvencelerden yararlanacağı ile tüm belediye işçilerinin bu güvencelerden yararlanıp yararlanamayacağı hususunda Yargıtay kararları önemli veriler içermektedir.

4483 sayılı Kanun’un kapsamının belirlenmesinde Yargıtay Ceza Genel Kurulunun 12.04.2011 tarih ve E. 2010/9-258, K. 2011/46 sayılı kararı ile 08.10.2020 tarih ve E. 2018/5-287, K. 2020/409 sayılı kararında belirtilen ölçütün esas alınması yerinde olacaktır. Söz konusu ölçüt, kişinin gördüğü işin bir kamusal hizmet/faaliyet olup olmamasıdır. Bu noktada öncelikle “kamu hizmeti” ve “genel idare esasları” kavramlarını tanımlamak

¹¹ YHGK E. 2005/4-650, K. 2005/711, 07.12.2005; Yargıtay 4. CD E. 2010/13771, K. 2010/11870, 16.06.2010

¹² YHGK E. 2012/4-831, K. 2013/393, 27.03.2013; Yargıtay 11. CD E. 2016/12361, K. 2018/654111.07.2018

¹³ YCGK E. 2018/5-287, K. 2020/409, 08.10.2020

gerecektir. Yargıtay kararlarında söz konusu kavramlar şu şekilde tanımlanmaktadır:

“Kamu hizmeti; geniş tanımıyla, devlet ya da diğer kamu tüzelkişileri tarafından ya da bunların denetim ve gözetimleri altında, ortak gereksinimleri karşılamak ve kamu yararı sağlamak için topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinliklerdir. Kamu hizmetlerinin büyük çoğunluğu sürekli faaliyetlerdir. Ancak, kamu hizmetinin niteliği ilgili hizmetin süresine değil, onun kamu ihtiyacına cevap vermesine bağlıdır. Bu husus kamu hizmetlerinin toplumsal değişikliklere paralel olarak değişmesini gerektirir, bu ise bazı kamu hizmetlerinin süreli veya geçici nitelikte olması sonucunu doğurur.”¹⁴

Genel idare esasları özetle kamu hukuku rejimini ifade etmektedir. Genel idare esasları; “*özel kesim veya özel hukuk kurallarına göre uygulanan kural ve usullerin karşısında bir kamusal yönetim biçimini anlatmaktadır. Gerek 1982 Anayasasının 128’inci maddesi, gerekse 657 sayılı Kanunun 4’üncü maddesinde özellikle kamu görevlilerinin statüsünü belirlemek için kullanılan genel idare esasları kamusal yönetim biçimini anlatmaktadır.*”¹⁵

Yargıtay Ceza Genel Kurulunun yukarıda zikredilen kararlarında belirtilen ölçütler dikkate alındığında belediye şirket işçileri de dâhil olmak üzere asli ve sürekli kamu görevlerinde görevlendirilen tüm belediye işçilerinin nimet-külfet dengesi de dikkate alındığında Anayasa’nın 129’uncu maddesinde tanımlanan güvencelerden faydalanması mümkün görünmektedir.

5.3. Danıştay Kararları

Danıştay kararları¹⁶ incelendiğinde Danıştay’ın, idare örgütüne ve hizmet kadrosuna sürekli biçimde girmiş ve onunla kaynaşmış, örgüte hiyerarşi bağı ile bağlanan ve kendilerine özgü statüleri bulunan, kamu hizmetinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerde yönetime kamu hukuku ilişkisi ile bağlı olarak çalışan kişilerin kamu görevlisi sayılabileceği yönünde yerleşmiş bir içtihadın olduğu görülmektedir.

¹⁴ YCGK E. 2014/12-120, K. 2014/291, 27.5.2014

¹⁵ YCGK E. 2014/12-120, K. 2014/291, 27.5.2014

¹⁶ Danıştay 1. D E. 1996/131, K. 1996/242, 19.12.1996; Danıştay 1. D E. 2000/29, K. 2000/59, 17.4.2000; Danıştay 15. D E. 2011/154, K. 2011/4488, 29.11.2011; Danıştay 12. D E. 2015/5512, K. 2017/293, 14.02.2017

Bununla birlikte bazı Danıştay kararlarında¹⁷ idareye kamu hukuku ilişkisi ile bağlı olmayan işçilerin yürüttüğü hizmetin niteliği ön planda tutularak kamu görevlisi olarak kabul edilmesi gerektiği ve bu kapsamdaki işçilerin de 4483 sayılı Kanun kapsamında değerlendirilmesinin mümkün olduğu belirtilmiştir.¹⁸

Belediye şirketlerinde çalışan işçilere yönelik verilen bir Danıştay kararında¹⁹ ise Türk Ticaret Kanunu kapsamında özel hukuk tüzel kişiliğini haiz belediye şirketlerinde işçi statüsünde çalışan kişilerin kamu görevlisi olarak kabul edilemeyeceği dolayısıyla, söz konusu kişilerin 4483 sayılı Kanun kapsamında olmadığı belirtilmiştir.

Danıştay kararlarına bakıldığında, oranca az olmakla birlikte bazı kararlarda işçilerin kamu görevlisi olarak kabul edilebileceğinin hüküm altına alındığı, bu kararlarda da işçinin, kamu tüzel kişiliği içerisinde yer alıp almadığı ve işçi eli ile yürütülen hizmetin niteliğinin tartışma konusu yapıldığı görülmektedir.

Danıştay kararları kapsamında konu değerlendirildiğin, 696 sayılı KHK'daki düzenleme nedeniyle sürekli işçi kadrolarına alınmayıp özel hukuk tüzel kişiliğini haiz belediye şirketlerinde istihdam edilmek zorunda bırakılan ve belediye personelinin büyük kısmını oluşturan belediye şirket işçilerinin, üstlendikleri görevden bağımsız olarak Anayasa'nın 129'uncu maddesinde tanımlanan güvencelerden yararlanamayacağı söylenebilir. Ancak bu değerlendirme yukarıda yer verilen Anayasa Mahkemesi kararında belirtilen nimet-külfet dengesi ölçütüne aykırı bir yorum olacaktır.

5.4. Sayıştay Kararları

Sayıştay kararlarında Anayasa'nın 128 ve 129'uncu maddesi çok fazla konu edilmemekle birlikte, az sayıdaki kararda da yapılan işin niteliği dikkate alınarak hangi işlerin işçiler eli ile yapılamayacağı yönünde hükümler kurulduğu görülmektedir. Örnek bir kararda²⁰ danışman, genel koordinatör, teknik koordinatör, mimar, mühendis, bilgisayar işletmenliği ve programcılığı

¹⁷ Danıştay 1. D E. 2009/963, K. 2009/1433, 21.10.2009; DİDDK E. 2007/282, K. 2011/295, 28.04.2011

¹⁸ Danıştay 1. D E. 2009/963, K. 2009/1433, 21.10.2009

¹⁹ Danıştay 1. D E. 2012/482, K. 2012/810, 09.05.2012

²⁰ Sayıştay Temyiz Kurulu K. 29971, 26.06.2008

görevlerinin memurlar eli ile yürütülmesi gereken asli ve sürekli nitelikteki görevler olduğu belirtilerek, bu görevlerin işçi statüsünde çalıştırılan kişilere yaptırılmasının Anayasanın 128’inci maddesi ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 4’üncü maddesi hükmüne aykırı düştüğü ifade edilmektedir.

6. Konuya İlişkin Kurum Görüş ve Kararları

Konuya ilişkin kurum görüş ve kararlarına bakıldığında ağırlıklı olarak işçilerin kamu görevlisi olarak kabul edilemeyeceği görüşünün hâkim olduğu görülmektedir. Bununla birlikte Kamu İhale Kurulu ve Kamu Denetçiliği Kurumu kararlarının diğer kurum görüş ve kararları ile çeliştiği, bazı kurum kararlarının ise yüksek yargı kararları ile uyumsuzluk gösterdiği ifade edilebilir.

3713 sayılı Terörle Mücadele Kanunu’nun 4131 sayılı Kanunla eklenen Ek 1’inci maddesinde yer alan kamu görevlileri deyiminin kapsamı konusunda düşülen duraksamanın giderilmesi amacıyla istişari düşünce istemine ilişkin Başbakanlığın 27.06.1996 günlü ve Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü B.02.0.KKG/174-168/2778 sayılı yazısına ekli İçişleri Bakanlığının 24.6.1996 günlü ve Personel Genel Müdürlüğü B.050.PGM.0.07.0000/7167 sayılı yazısında; “Şehit olan veya çalışamayacak derecede malul olan kamu görevlileri” tanımlanırken kamu hizmeti görenlerin “kamu görevlisi” olarak tanımlanması gerektiği belirtilmiştir.

Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü’nün 28.01.2011 tarih ve B.07.0.BMK.0.21.115595-1784 sayılı görüş yazısında şu ifadeye yer verilmiştir;

“... Görevlendirme yapılırken, görevlendirilecek personelin memuriyet veya çalışma unvanına bağlı çalışılması zorunluluğu bulunmamakla birlikte, 2489 sayılı Kefalet Kanununun 1 inci maddesinde, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (I) ve (II) sayılı cetvellerde yer alan kamu idareleri ile bu idarelere bağlı döner sermayeli kuruluşlarda para, menkul kıymet ve ayniyatı alıp veren ve elinde tutan; memur, sözleşmeli personel ve işçiler (geçici işçiler hariç) için müteselsil kefalet usulü kabul edilmiş olduğundan, geçici işçiler ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4/C maddesi kapsamında çalıştırılan geçici personelin taşınır kayıt ve kontrol yetkilisi olarak görevlendirilmesinin bu Kanun uyarınca da ‘mümkün bulunmadığı düşünülmektedir’ (BMKGM, 2011).

Söz konusu görüş kapsamında belediyelerde sürekli işçi kadrosunda yer alan işçiler taşınır kayıt yetkilisi olarak görevlendirilmektedir.

Devlet Personel Başkanlığı'nın 03.10.2018 tarih ve E.6480 sayılı görüş yazısında; işçilerin Anayasa'nın 128'inci maddesinde yer alan "diğer kamu görevlileri" tanımı içerisinde değerlendirilemeyeceği belirtilmiştir.

Kamu İhale Kurulu'nun 18.07.2018 tarih ve K: 2018/DK.D-187 sayılı kararında; "696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile statü ya da kadroya geçişi sağlanan ve geçici işçi niteliğinde olmayan personelin, ihale ve sözleşme sürecinde oluşturulacak komisyon ve teşkilatlarda görev alabileceğine", oybirliğiyle karar verilmiştir. Söz konusu karar doğrultusunda belediyelerde işçi statüsünde (belediye şirket işçileri dâhil) çalışan personel ihale, muayene ve kabul komisyonlarında görevlendirilmektedir.

Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü'nün 08.11.2021 tarih ve E-53773008-622.02-2098282 sayılı yazısında; sıfır atık yönetim sisteminin kurulması ve sistemin sürdürülebilirliğinin sağlanması amacıyla 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 20'nci maddesine tabi işçi statüsünde görev yapan personelin, çevre mühendisi olarak görevlendirilebileceği ifade edilmiştir.

Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü'nün 06.01.2022 tarih ve E-53773008-622.02-3742976 sayılı yazısında; 696 sayılı KHK'dan sonra uygulamaya geçirilen işçi statüsünde personel istihdamının, belediye şirketlerinin bazı mahallî müşterek kamu hizmetlerinin belediye teşkilatı dışında daha esnek ve verimli biçimde sunulması amacıyla getirildiği belirtilmiş, ancak bu personelin, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla yapacağı ve/veya yaptırabileceği asli ve sürekli hizmetleri görmek amacıyla destek personeli olarak çalıştırılmaları ötesine geçemeyeceği belirtilerek, taşınır kayıt yetkililerinin uhdesine bulunduğu görevlerin bir kısmını "imza" karşılığı yapmak zorunda olduğu, işçi statüsünde veya işçi kadrosunda bulunanlara imza yetkisi verilemeyeceğine yönelik atıfta bulunularak, 375 sayılı KHK'nın ek 20'nci maddesine tabi işçi statüsünde istihdam edilen personelin taşınır kayıt yetkilisi olarak görevlendirilmelerinin mümkün olmadığı yönünde görüş bildirilmiştir.

Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü'nün 18.01.2022 tarih ve E-53773008-622.02-2695050 sayılı görüş yazısında 375 sayılı

KHK'nın ek 20'nci ve geçici 24'üncü maddesine tabi işçi statüsünde istihdam edilen personelin gerçekleştirme görevlisi olamayacağı değerlendirilmiştir.

Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü'nün 19.07.2022 tarih ve E-53773008-622.02-4110934 sayılı görüş yazısında belediyelerce kurulan ya da ortak olunan şirketlerin; özel hukuk hükümlerine tabi olduğu ve genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinden olmadığı, anılan sermaye şirketlerinin bünyesinde özel hukuk hükümlerine göre istihdam edilen işçilerin kamu görevlisi sayılmasının mümkün olmadığı yönünde görüş bildirilmiştir.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun 08.03.2022 tarih ve 2022/3219-S.22.4877 sayılı kararı ile 26.05.2021 tarih ve 2021/8069-S.21.12942 sayılı kararında; memur ve işçi personelin aynı anda görev yaptığı birimlerde, birim sorumluluğu görevinin öncelikli olarak memurlara verilmesi gerektiği, bu görevi yürütmekte istekli memur bulunamaz ise Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği (Seri No:99) hükümleri kapsamında işçi kadrosunda görev yapan personele birim sorumluluğu görevinin verilebileceği yönünde karar verilmiştir.

Sonuç

Çalışmanın merkezine alınan sorun idare ve ceza hukukunda belediye işçilerinin statüsünün tanımlanmasında yaşanan belirsizlik ve bunun doğurduğu hak kayıpları olmakla birlikte sorunun çekirdeği yasal güvenceye sahip olan kamu görevlileri yerine güvencesiz istihdam yöntemleri ile çalıştırılan kişilerin ikame edilmesidir.

Yukarıda da ifade edildiği üzere hâlihazırda belediyelerde pek çok asli ve sürekli görev işçiler eli ile yürütülmektedir. Dolayısıyla mevcut olgular kapsamında tartışılması gereken konu işçiler eli ile asli ve sürekli kamu hizmetlerinin görülüp görülemeyeceği değil, asli ve sürekli kamusal hizmetleri gören işçilere kamu görevlilerine tanınan güvencelerin tanınıp tanınmayacağıdır. Bu çalışma belediye işçilerinin hukuki statüsünün ortaya konulması ve konunun işçiler lehine çözümü üzerine şekillendirilmiştir.

Tespiti yapılan soruna çözüm ararken bugün itibariyle belediye şirket işçileri ağırlıklı olmak üzere belediyelerdeki personel rejiminin ana unsurunun işçiler olduğunu ve işçilerin sadece yardımcı hizmetlerde görev almadığını; araştırma, planlama, programlama gibi asli ve sürekli kamu hizmetlerinin ifasında da

görev aldığını unutmamak gerekir. Öyle ki Anayasa Mahkemesinin asli ve sürekli kamu hizmeti olarak tanımladığı “proje onayı” ve “kabul işlemlerinde” belediye işçileri imza atarak, kamu gücü ve yetkisi kullanarak icrai işlemlerde bulunmaktadırlar. Diğer yandan belediye işçilerinin (belediye şirket işçileri dâhil) işe alımında 4857 sayılı İş Kanunu’nda yer almayı ilgili düzenlemelerle²¹ belirlenen ve işçilerin genel idare esaslarına göre istihdam edilmesi manasına gelebilecek özel şartların arandığı da göz önünde tutulmalıdır.

Öğreti ve içtihatla işçilerin kamu görevlisi sayılamayacağı yönünde genel bir kabul olup, bu kabul neticesinde kamu görevi gören belediye işçilerinin Anayasa, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun kapsamında kamu görevlilerine tanınan bazı güvencelerden yararlanmadığı gözlemlenmektedir.

Burada yasa koyucunun; Anayasa’nın 129’uncu, 657 sayılı Kanun’un 13’üncü maddesi ve 4483 sayılı Kanun’un tamamında kamu hizmetini güvence altına almak istediği gözden kaçırılmamalıdır. Zaten kanun gerekçelerinde bu saik açıkça yazıya dökülmüştür. Bu sebeple söz konusu mevzuat hükümlerinin lâfzî değil amaçsal yorum metodu kullanılarak kavranması yerinde olacaktır.

Anayasa Mahkemesinin kamu görevlisi tanımının hukuk kolları arasında farklılık göstermesinin normal olduğu yönündeki kararı²² dikkate alındığında, Anayasa’nın 129’uncu maddesinde tanımlanan güvenceler açısından sadece idare hukukunun kamu görevlisi tanımının esas alınması doğru olmayacaktır. Gerçekleştirilen hizmet kamu hukukuna tabi olup kamusal yetki kullanılıyor ve genel idare esaslarına göre yürütülüyor ise statüsüne bakılmaksızın bu hizmeti gerçekleştirilen personelin söz konusu yasal düzenlemeler ile tanınan güvencelerden yararlanması gerekmektedir. Bu kapsamda belediye işçilerinin sadece istihdam biçimlerine bakılarak kamu görevlisi olarak değerlendirilmemesi hakkaniyetli bir yaklaşım olmayacaktır.

²¹ Bkz. Kamu Kurum ve Kuruluşlarına İşçi Alınmasında Uygulanacak Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar

²² AYM E: 1994/47, K: 1994/70, 20.09.1994

Nitekim 657 sayılı Kanun'un 13'üncü maddesinin gerekçesinde söz konusu hüküm ile sağlanan güvencenin sadece memurların görevleri dolayısıyla değil, kamu hukukuna tabi tüm görevler için belirtilen güvencenin sağlanmasının amaçlandığı, bu sebeple kanun metninde "Devlet memuru" deyimini yerine "personel" deyimini kullanıldığı unutulmamalıdır.

Bu tanımlamalar neticesinde genel idare esasları kapsamında yürütülen kamu hizmetinin işçiler eli ile yürütülmesi halinde hizmetin gerekleri ve niteliklerinin değişmeyeceği açıktır. Dolayısıyla 08.10.2020 tarih ve E. 2018/5-287, K. 2020/409 sayılı Yargıtay Ceza Genel Kurulu kararında da belirtildiği üzere çalışanın 4857 sayılı İş Kanunu hükümleri çerçevesinde istihdam edilmiş olması, kamu görevlisi olarak kabul edilmesine engel de teşkil etmeyecektir. Çünkü burada belirleyici nokta, kamu personelinin genel idare esasları uyarınca bir kamu hizmetinin ifasında görev alması, kamu idaresinin hiyerarşik denetimi altında kamu hizmetini yürütmekte olması ve ifa ettiği kamu hizmeti nedeniyle az da olsa kamu gücü ve yetkisini kullanmasıdır. Kamu personel rejiminin yaşadığı dönüşüm ile işçilerin de kamu gücü ve yetkisi kullanarak kamu hizmeti sunduğu bugünkü gerçeklik içerisinde onlarca yıldır kullanılan kavramların, yeni koşullar karşısında yeni anlamlar olarak kullanılması kaçınılmazdır.

Belediyelerin kurumsal yapısı ve personel rejiminde yıllar içerisinde yaşanan değişiklikler sonucunda; 5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinde belirlenen görevlerden birinci paragrafta yer alan görev ve hizmetlerin genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerinden olduğu, 696 sayılı KHK ile belediyelerin ihale yolu ile personel çalıştırmasının önünün kapandığı, belediyeler ile belediye şirketleri arasındaki personel temin ilişkisinin ihale ilişkisi olmadığı, doğrudan doğruya kanun hükmünde kararname ile kurulmuş bir ilişki olduğu, bu ilişki sonucu görev yapan işçi personelin halk sağlığı (çevre mühendisliği, veterinerlik vb. görevler), proje onayı ve kabulü (mimarlık ve mühendislik vb. görevler), ihale ve sözleşme sürecinde oluşturulacak komisyon ve teşkilatlar (gerçekleştirme görevliliği) ile taşınır kaydı (taşınır kayıt yetkililiği) gibi imza yetkisi gerektiren, asli ve sürekli görevlerde yer aldığı, belediye işçilerinin (belediye şirket işçileri dâhil) işe alımında 4857 sayılı İş Kanununda yer almayıp ikincil mevzuatla düzenlenen ve işçilerin genel idare esaslarına göre istihdam edilmesi manasına gelebilecek özel şartların arandığı bir değerler dizisi içerisinde belediye işçilerinin

Anayasa'nın 129'uncu maddesinde düzenlenen güvencelere sahip kamu görevlileri içerisinde olduğu kabul edilerek ön inceleme, soruşturma ve kovuşturma süreçlerine bu bakış açısının yön vermesinin ve memurlar ile işçiler açısından uygulama farklılıklarının giderilmesinin gerekliliği ortadadır.

Buradan hareketle asli ve sürekli kamu görevlerinin işçiler eli ile yürütülmesinin idari bir tercih olduğu da göz önünde bulundurulduğunda, bu görevleri üstlenen tüm belediye işçilerinin 657 sayılı Kanun'un 13'üncü maddesi ve 4483 sayılı Kanun kapsamında değerlendirilmesinin, 4483 sayılı Kanun kapsamında yürütülen ön incelemelerde söz konusu personelin ön incelemeye dâhil edilmesinin hukuki ve vicdani bir gereklilik olduğu ortaya çıkmaktadır.

Kaynakça

- Akyılmaz, Bahtiyar ve Murat Sezginer, Cemil Kaya (2019), *Türk İdare Hukuku*, (Ankara: Savaş Yayınevi).
- Albayrak, Süha Oğuz (2020), "Yerel Yönetimlerde Personel Yönetimi", Eryiğit, Burak Hamza (Der.), *Yerel Yönetimler Teori, Uygulama ve Yeni Yaklaşımlar*, (Ankara: Nobel Yayıncılık): 37-77.
- Albayrak, Süha Oğuz (2018), "Norm Kadro Sistemini Bozan Bir Etken Olarak Belediye Şirketlerinde Personel İstihdamı", *Asos Journal*, 6 (73), s. 191-198.
- Aslan, Onur Ender (2007), *1982 Anayasasına Göre Kamu Personel Rejimi*, (Ankara: Seçkin Kitabevi).
- Aslan, Onur Ender (2012), *Devlet Bürokrasi ve Kamu Personel Rejimi*, (Ankara: İmge Kitabevi).
- Atay, Ender Ethem (2021), *İdare Hukuku*, (Ankara: Turhan Kitabevi).
- Bayramoğlu, Sonay (2015), *Toplumcu Belediye*, (İstanbul: Notabene Yayınları).
- Birand, Mehmet Ali, Bülent Çaplı ve Can Dünder (2006), *Demirkırat Bir Demokrasinin Doğuşu*, (İstanbul: Doğan Kitabevi).
- Dönmez, Burcu Demren (2011), "Türk Ceza Kanununda Kamu Görevlisi Kavramı", *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 94, s. 95-130.
- Gerçeker, Hasan (2020), *Türk Ceza Kanunu*, (Ankara: Seçkin Kitabevi).
- Görmez, Kemal, ve Hasan Yaylı (2018), *Yerel Yönetimler*, (Ankara: Orion Kitabevi).
- Gözler, Kemal (2019), *İdare Hukuku*, (Bursa: Ekin Yayınevi).

- Gözübüyük, Şeref ve Turgut Tan (2021), *İdare Hukuku*, (Ankara: Turhan Kitabevi).
- Gülan, Aydın (1998), “Türkiye’de Kamu Hizmetlerinin Gelişimi”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 56 (1-4) s. 97-107.
- Güler, Birgül ve Mustafa Kemal Öktem (1989), “Belediyelerimizde Personel Sistemi”, *Amme İdaresi Dergisi*, 22 (2), s. 25-39.
- Güler, Birgül Ayman (2020), *Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim*, (Ankara: İmge Kitabevi).
- Güran, Sait (1984), “Anayasanın 128. ve 129. Maddeleri Yönünden Kamu Görevlileri, Bakanların Durumu”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, 1, s. 193-200.
- Karahanoğulları, Onur (2001), “Kamu Hizmetinin Kurulmasında Yerel Yönetimlerin Yetkisi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 10 (4) s. 23-35.
- Karahanoğulları, Onur (2015), *Kamu Hizmeti*, (Ankara: Turhan Kitabevi).
- Karahanoğulları, Onur (2021), “Kamu Hizmetinin İşgücü: Kamu Personeli”, <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/ma-kaleler/kamuhizmetininisgucukamupersoneli.pdf> (Erişim Tarihi: 19.08.2022).
- Kamuda İnsan Kaynakları Çalışma Grubu Raporu (2018), (Ankara: Kalkınma Bakanlığı).
- Malkoç, İsmail (2007), *Açıklamalı-İçtihatlı 5237 Sayılı Yeni Türk Ceza Kanunu*, (Ankara: Malkoç Kitabevi).
- Öymen, Altan (2009), *Öfkeli Yıllar*, (İstanbul: Doğan Kitabevi).
- Özay, İl Han (2017), *Günüşğında Yönetim*, (İstanbul: Filiz Kitabevi).
- Sever, Çiğdem (2013), “Kamu Hizmetlerinde Biçimsel Ölçütte Çözülme ve Anayasa’nın 128.Maddesinin I. Fıkrası”, *Ankara Barosu Dergisi*, 3, s. 245-268.
- Sezen, Seriy ve Koray Karasu (1999), “Belediyelerde Kadro ve İstihdam Yapısı”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 8 (3), s. 20-54
- Sezgin, Engin (2006), “Belediye İstihdam Öyküleri: Belediye İstihdam Anketi Çalışma Gözlemleri”, *Emek Araştırma Dergisi*, 1, s. 87-94.
- Tan, Turgut (1991), “Anayasa Mahkemesi Kararlarında Kamu Hizmeti Yaklaşımı”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, 8, s.233-252.

Yıldırım, Cuma (2019), “Türkiye’de Belediye Personel Sisteminin Sorunları Üzerine Bir Analiz”, *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 35, s. 346-372.

İnternet Kaynakları

7/10986 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı (1975), <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/15426.pdf> (Erişim Tarihi: 12.08.2022).

Belediye Kanunu Tasarısı (2005), <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c090/tbmm22090123ss0944.pdf> (Erişim Tarihi: 22.08.2022).

Devlet Memurları Kanunu Tasarısı (1964), https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MM_/d01/c042/mm_01042129ss0977.pdf (Erişim Tarihi: 15.08.2022).

Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun Tasarısı (1999), <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d21/c017/tbmm21017021ss0198.pdf> (Erişim Tarihi: 16.08.2022).

Türk Ceza Kanunu Tasarısı (2003), <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c059/tbmm22059119ss0664.pdf> (Erişim Tarihi: 12.08.2022).

Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısı (1982), https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MGK_/d01/c007/mgk_01007118ss0450.pdf (Erişim Tarihi: 15.08.2022).

Afyonkarahisar Belediye Başkanlığı Destek Hizmetleri Müdürlüğü Görev ve Çalışma Yönetmeliği (2021), https://www.afyon.bel.tr/upload/tr/dosya/icerikyonetimi/729/DESTEK-HIZMETLERI-MUDURLUGU_15032021142116-4.pdf (Erişim Tarihi: 22.10.2022).

Balçova Belediye Başkanlığı Fen İşleri Müdürlüğü Görev ve Çalışma Yönetmeliği (2014), <https://kms.kaysis.gov.tr/Home/Goster/60213> (Erişim Tarihi: 21.10.2022).

Kars Belediye Başkanlığı Fen İşleri Müdürlüğü Görev ve Çalışma Yönetmeliği (2021), http://www.kars.bel.tr/kurumlar/kars.bel.tr/Mudurlukler/14_Fen_isleri.pdf (Erişim Tarihi: 22.10.2022).

Kartal Belediye Başkanlığı Fen İşleri Müdürlüğü Görev ve Çalışma Yönetmeliği (2019),

https://www.kartal.bel.tr/Dokumanlar/mudurlukler/FIM_Yonetmelik.pdf (Erişim Tarihi: 21. 10. 2022).

Kütahya Belediye Başkanlığı Fen İşleri Müdürlüğü Görev ve Çalışma Yönetmeliği (2022),
<https://www.kutahya.bel.tr/pdf/yonetmelikler/5.pdf> (Erişim Tarihi: 21.10.2022).

Altındağ Belediyesi Düzenlilik Denetim Raporu (2020),
<https://sayistay.gov.tr/reports/download/3762-ankara-altindag-belediyesi> (Erişim Tarihi: 16.09.2022).

Bolu Belediyesi Düzenlilik Denetim Raporu (2020),
<https://sayistay.gov.tr/reports/download/3807-bolu-belediyesi> (Erişim Tarihi: 16.09.2022).

Ceyhan Belediyesi Düzenlilik Denetim Raporu (2020),
<https://sayistay.gov.tr/reports/download/3754-adana-ceyhan-belediyesi> (Erişim Tarihi: 16.09.2022).

Çukurova Belediyesi Düzenlilik Denetim Raporu (2020),
<https://sayistay.gov.tr/reports/download/3755-adana-cukurova-belediyesi> (Erişim Tarihi: 16.09.2022).

Denizli Büyükşehir Belediyesi Düzenlilik Denetim Raporu (2021),
<https://sayistay.gov.tr/reports/download/4245-denizli-buyuksehir-belediyesi> (Erişim Tarihi: 12.11.2022).

Elazığ Belediyesi Düzenlilik Denetim Raporu (2020),
<https://sayistay.gov.tr/reports/download/3828-elazig-belediyesi> (Erişim Tarihi: 16.09.2022).

Erzurum Büyükşehir Belediyesi Düzenlilik Denetim Raporu (2021),
<https://sayistay.gov.tr/reports/download/4258-erzurum-buyuksehir-belediyesi> (Erişim Tarihi: 12.11.2022).

Gönen Belediyesi Düzenlilik Denetim Raporu (2017),
<https://sayistay.gov.tr/reports/download/2761-balikesir-gonen-belediyesi> (Erişim Tarihi: 16.09.2022)

Muratpaşa Belediyesi Düzenlilik Denetim Raporu (2020),
<https://sayistay.gov.tr/reports/download/3786-antalya-muratpasa-belediyesi> (Erişim Tarihi: 16.09.2022).

Araştırma Makalesi:

**OLAĞANÜSTÜ KOŞULLARDA TAHIL YÖNETİMİ:
MİLLİ KORUNMA KANUNU ÜZERİNDEN
KISA BİR DEĞERLENDİRME**

Güler ÜNLÜ*

Öz

Gıda güvenliği, günümüzün milli güvenlik meseleleri arasında sayılmakta ve pek çok bilim dalı tarafından yeniden popüler bir çalışma alanı haline gelmektedir. Gıdanın ve beslenmenin insanlık tarihinin başından bu yana ana maddesi olarak kabul edilen tahıllar, ziraat ve ekonominin ihtisas alanı olarak değerlendirilmiştir. Ancak, tahıl meselesi, aynı zamanda devlet yönetimine içkindir ve bir kamu politikası alanı olarak tarihte yerini almıştır. Tahıl yönetimi, üretimden tüketime kadar geçen tüm süreçler için önerilen bir kavram olmakla birlikte olağanüstü koşullarda bu yönetim alanı daha net çizgilerle görülebilmektedir. Bunun Cumhuriyet tarihindeki en yakın örneği İkinci Dünya Savaşı sırasında Milli Korunma Kanunu ile deneyimlenmiştir. Bu çalışma, 21. yy'ın ilk çeyreği itibariyle tarihsel öneminden hiçbir şey yitirmeyen tahıl yönetiminin unsurlarını Milli Korunma Kanunu çerçevesinde ortaya koymaktadır. Yakın dönem tarihimizdeki bu deneyimi değerlendirmek, günümüzde Rusya ve Ukrayna arasındaki savaş nedeniyle tahıl üzerinde yoğunlaşan sıcak gelişmeler bakımından da önemlidir.

Anahtar Kelimeler: Tahıl Yönetimi, Milli Korunma Kanunu, İkinci Dünya Savaşı, İaşe, İhtikar

* Ankara Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı
Doktora Öğrencisi, gulerunlu81@gmail.com, ORCID No: 0000-0002-4774-4897.

GRAIN ADMINISTRATION IN EXTRAORDINARY CONDITIONS: A BRIEF REVIEW ON NATIONAL PROTECTION LAW

Abstract:

Food security is considered among today's national security issues and is becoming a popular field of study by many disciplines. Grains, which have been accepted as the main ingredient of food and nutrition since the beginning of human history, have been evaluated as a specialization area of agriculture and economy. However, the grain issue is also immanent to the state administration and has taken its place in history as a public policy area. Grain administration is a concept recommended for all processes from production to consumption, and the importance of this field becomes more visible in extraordinary conditions. The closest example in the history of the Turkish Republic was experienced with the National Protection Law during the Second World War. This study reveals the elements of grain administration within the framework of the National Protection Law which has not lost its historical importance as of the first quarter of the 21st century. Evaluating this experience in our recent history is also important in terms of the latest developments intensified on grain due to the war between Russia and Ukraine.

Keywords: Grain Administration, National Protection Law, Second World War, Provisionalism, Profiteering

Giriş

Tahıl, yalnızca zirai olarak tanımlanan bir bitki olmanın ötesinde, insanoğlunun beslenmesinin kaynağı olmuş, bereketin ve güçlü devletin sembolü olarak kullanılmıştır. Beslenmenin temel hammaddesi olması nedeniyle tahıl ekim alanları diğer tarımsal ürünlere kıyasla daha yüksek seyretmiş, tahıl üretim ve ticareti, tarım ekonomisinin temel ilgi alanı olma konumunu muhafaza etmiştir.

Tarımın tarihsel olarak üstlendiği ekonomik, sosyal ve siyasi ilişkileri dönüştürme niteliği, tahıl üzerinden belirgin olarak gözlemlenmiş, özellikle olağanüstü koşullarda tahılın bu ayrıcalıklı konumu daha görünür hale gelmiştir. Tahılın pek çok farklı zaman diliminde rastladığımız bu hayati önemi, yakın tarihimizde İkinci

Dünya Savaşı döneminde de gözlemlenmekte ve 21. yy'ın ilk çeyreğinde geldiği nokta itibariyle tarihsel öneminden hiçbir şey yitirmediği görülmektedir. 2022 Şubat ayı sonu itibariyle başlayan Rusya-Ukrayna Savaşı ve tahılın dünya ekonomik ve siyasi ilişkilerinin pazarlık konusu edilmesi bunun en canlı göstergesi niteliğindedir. Zira tahıl yönetimi geçmişte bir dönemi işgal etmiş ve kendi dönemi içerisinde sona ermiş bir husus olmayıp bugün yaşadığımız olaylar itibariyle tüm canlılığını koruduğu anlaşılmaktadır.

Bu çalışmanın amacı, olağanüstü koşullar altında, ordu başta olmak üzere halkın temel gıdası olan ürünlerin (ekmek, un, makarna vb. gibi) hammaddesi olan tahılın bir politika alanı olarak nasıl şekillendiğini göstermek ve tahıla içkin bir yönetim dinamiğinin oluştuğunu mercek altına almaktır. Zira ve ekonomik özelliklerinin yanı sıra, tahıl aynı zamanda üzerinde ehemmiyetle çalışılması gereken bir yönetim alanıdır ve bu çalışmada Milli Korunma Kanunu üzerinden bu gereklilik ortaya konmakta, tahıl yönetiminin ayrıcalıklı bir politika alanı olarak değerlendirilmesi gerekliliğine dikkat çekilmektedir.

1. Tahıl Yönetimi ve İaşe Meselesi

Uygurlık tarihi içerisinde yerleşik yaşama geçişin temel sembollerinden biri olan tahıllar, tarımsal üretim kategorilerinin bitkisel kısmını oluşturmakta, buğday başta olmak üzere, arpa, mısır, yulaf, çavdar gibi taneli yapıdaki ürünleri kapsamaktadır. Avcılık-toplayıcılıktan, yerleşik yaşama geçilmesi ve zaman içinde tahılların bilinçli olarak insan gıdası ve hayvan yemi olarak üretilmeye başlaması değişen koşullar içerisinde üretimden tüketime kadar geçen süreçte bir planlama ve örgütlenme gerekliliğini de beraberinde getirmiştir. Hatta bazı kaynaklar devletlerin oluşumunda tahıl üretiminin önemine dikkat çekmekte ve tahıl üretim ve dağıtımındaki örgütlenme deneyiminin devletlilik haline geçişte önemli bir zemin oluşturduğunu vurgulamaktadır. Bu argümanları işleyen yazarlardan biri olan Scott, tahılların büyük miktarlarda üretilen temel besin niteliğinde olması, otorite tarafından vergi olarak kullanılabilir bir araç niteliğinde olması, uzunca bir süre depolarda muhafaza edilebilmesi, üretim yapılan tarlaların bir kadastro/sınır birimi olarak kullanılabilmesi gibi pek çok nedenle klasik devletin oluşumunda tahılların araçsallığına dikkat çekmekte ve özellikle buğday üretiminin insanların yoğun

kümelenmesine imkan sağladığını ortaya koymaktadır (Scott, 2021: 33-34).

Claessen ve Skalnik (1993: 289-290), devletin varlığını sürdürmesinde tarımsal üretimin devamlılığına dikkat çekmekte, zamanla üretim fazlasının ticaretinin yoğunlaşması neticesinde üreten ve tüketen kesim ayrımının ve dolayısıyla toplumsal katmanların belirginleştiğini ortaya koymaktadır.

Tahılın yüksek miktarlarda üretilebilmesi bu sürecin yönetilmesi gerekliliğini de beraberinde getirmektedir. Bu yönetme işi kendine ait bir örgütlenme ve gittikçe karmaşıklaşan bir ilişkiler ağına işaret etmektedir. Söz konusu örgütlenme ve ilişkiler bütünü “tahıl yönetimi” olarak kavramsallaştırmak yerinde bir tanımlama olacaktır.

Tahıl yönetimi, tarımsal üretimin baskın karakter olduğu pek çok ülkede devletin toprak üzerinde örgütlenmesinin, askeri ve mali gücün tesis edilmesinin de aracı olarak görülmektedir. Tarihte farklı ülkelerde farklı örnekler üzerinden okuyabileceğimiz bu sistem, Osmanlı’da tımar düzeni içinde yerini bulmaktadır.

Osmanlı’nın Miri Toprak Rejimi, yani tahıl üretimi yapılan toprakların tamamının devlete ait olması ve bu rejim altında uygulanan Çift-Hane sistemi, tahıl üretiminin ve üretici-devlet ilişkisinin temel karakterini oluşturmuş, devletin tahıl yönetimi üzerindeki baskın konumu yine bu sistemi temel alarak gelişmiştir. Üretim fazlasının devlet tarafından değerlendirilmesi, devlet-üretici-toprak ilişkisinin Osmanlı’daki özgün boyutuna işaret etmektedir.

Tahılın halk ve ordu için temel besin maddesi olması, tahılın bir kamu politikası alanı olarak siyasi, ekonomik ve sosyal işlevini güçlendirmiş, özellikle buğday ve buğdaydan elde edilen mamullere yönelik iş ve işlemler tam da bu nedenle bizzat devlet eliyle kontrol altında tutulmuştur.

Öte yandan Osmanlı’da provizyonizm (iaşecilik) üzerine kurulu olan üretici ve tüketici arasındaki denge arayışı, tahılın ve tahıldan elde edilen mamullerin ülkede bol ve ucuz olarak temin edilebilmesi anlayışı üzerine inşa edilmiştir (Genç, 1999). Tahıl, un ve ekmekte alınan tedbirlerin sonuçlarının başarılı olup olmadığı sıklıkla denetlenmiş, ekmek fiyatları, halkın hükümete olan memnuniyetinin kaynağını teşkil etmiştir. Örneğin vezirin tahıl stoklarını, ekmek fiyatlarını ve fırınların durumunu tespit etmek

üzere çıktığı teftiş, hükümetin iâşe politikasının sağlıklı uygulanıp uygulanmadığını ölçmenin bir yolu olarak değerlendirilmektedir (İnalçık, 2016: 217).

Tüm bu gelişmelerle birlikte, devlet, halk, tüccarlar, değirmenler nezdinde bir tahıl yönetim alanı oluşmuş ve bu yapı kendine özgü özellikleri ile birlikte Cumhuriyete devrolmuştur. Cumhuriyetin öncelikli politikası, bağımsızlık savaşından yeni çıkmış bir ulusun kaynaklarının üretime kanalize edilmesi ve ekonomik kalkınmanın tarım sektörü üzerinden gerçekleştirilmesi anlayışı üzerine şekillenmiştir. Cumhuriyetin ilk sınavlarından biri olan 1929 buhranı ve fiyatların dünya ile birlikte eş zamanlı hızlı düşüşü, tarımsal üretimin %85'ini oluşturan tahılları ve geçimini tarımdan sağlayan nüfusun %80'ini olumsuz etkilemiş, yeni bir iktisadi model arayışı çerçevesinde 1931 yılı itibariye Devletçilik ilkesi CHP'nin parti programına alınmıştır. Bundan sonraki süreç devletin tahıl piyasalarına müdahalesinin ekonominin ana karakteristiği haline geldiği bir döneme işaret etmektedir (Yıldırım, 2019: 30, 33).

Devletin müdahalesi, Osmanlı'daki un ve ekmeğin fiyatlarının kontrol altında tutulması gibi uygulamalardan ziyade, üreticinin gelirindeki düşüşü önlemek ve tarımsal üretimi ve dolayısıyla tarımsal sermayeyi daha fazla arttırmak biçiminde gerçekleşmiştir. Ziraat Bankası'nın buğday alımları ile başlayan bu süreç İkinci Dünya Savaşı öncesinde Toprak Mahsulleri Ofisi'nin kurulması ve devlet adına üreticiden tahıl alımlarının yapılmasına doğru değişim göstermiştir.

Ancak 1939 yılı, tahıl yönetim sisteminde kısıtlım yaşanan bir dönem olmuş, TMO'nun üreticiden alım yapma vazifesi, Osmanlı döneminde deneyimlenen halkın ve ordunun iâşesinin sağlanması adına pek çok görev ve sorumlulukla donatılmasına evrilmiştir. Bu nedenle 1939 yılından savaş bitene kadar geçen süreç, olağanüstü koşullarda tahıl yönetiminin esasları açısından bir örnek niteliğindedir.

2. İkinci Dünya Savaşı Süresince Tahıl Yönetiminin Esasları

Halkın ve ordunun beslenmesinin temel hammaddesi olan tahılın olağanüstü hallerde yönetilmesine ilişkin uygulamaların Cumhuriyet tarihinde en kapsamlısı İkinci Dünya Savaşı yıllarında yaşanmıştır. Bizzat savaşa girmemiş olmakla birlikte Türkiye

ekonomisi, savaşın getirebileceği pek çok senaryoyu deneyimlemiştir.

İkinci Dünya Savaşı'nın başladığı yıllar itibariyle Türkiye bir tarım toplumu olma niteliği taşımaktadır. Dolayısıyla savaş ekonomisinin getirdiği yük, tarımsal faaliyetler üzerinde kendini hissettirmiş, halkın ve ordunun beslenmesinin kesintiye uğramamasına yönelik tedbirler politik öncelik haline gelmiştir.

Savaşın başlaması ile birlikte aktif nüfusun önemli bir kısmının askere alınması, üretim-tüketim dengesini değiştirmiştir. Üretim azalmış ve savaş koşullarından kaynaklı olarak ithalat sekteye uğramış, hammadde ya da üretim girdisi temin etmek sorunlu hale gelmiştir. Tarımsal üretimdeki düşüşle birlikte artan enflasyon rakamları karşısında halkın beslenmesini garanti altına almak, savaş sürecindeki hükümetlerin ekonomik programlarının önceliği olmuştur. Özellikle buğday üretiminin yarı yarıya düşmesi, hem halkın işesi hem de ordunun beslenmesi için ilave bir buğday muhafaza etme gerekliliğini beraberinde getirmiştir (Boratav, 2015: 83, 85).

Şevket Süreyya, İkinci Dünya Savaşına girerken Türkiye'nin içinde bulunduğu koşullarda göze çarpan en önemli hususun tarım ve gıda ürünleri için depolama yetersizliği olduğunun altını çizmektedir. Bu dönemde savaş ekonomisine hazırlık için alınan tedbirler neticesinde üretim keskin bir şekilde azalmaya başlamış, tahıl ve gıda maddeleri yetersiz hale gelmiştir (Aydemir, 2011: 388).

Şevket Süreyya, savaş döneminde yurtiçi üretimdeki düşüşü, tercih edilen ekonomi politikasının bir sonucu olarak değerlendirmektedir. Savaş ortamının en belirgin çıktısı fiyatlar genel seviyesindeki artış olmuştur. Savaş başlarken Almanya ekonomisi için de o dönem uygulanmakta olan fiyatlarda tavan prensibi gündeme gelmiş ve bu yöntem Türkiye ekonomisi için de tercih edilmiştir. Karar alıcılara o dönem sunulan bir diğer politika önerisi ise, yüksek fiyatlara bakılmaksızın üretimi teşvik etmek adına enflasyonist ortama izin vermek, böylece tahıl üretiminin artması, fazlasının ihraç edilmesi köylü elinde sermaye birikiminin temin edilmesidir. Ancak, bu ikinci yöntem savaş koşulları içinde daha riskli olarak değerlendirilmiş ve ilk aşamada fiyatlar üzerinde sıkı denetim uygulayan politika tercih edilmiştir (Aydemir, 2011: 388-389).

Savaş başladığı dönemde görevde bulunan Refik Saydam Hükümeti, sıkı fiyat denetimlerini mücadele yöntemi olarak

belirlemiş, bu olağanüstü koşullarda olağanüstü tedbirleri hayata geçirebilmek üzere meclisten 1940 yılı Ocak ayında çıkarılan Milli Korunma Kanunu (MKK) ile birlikte gerekli icazeti almıştır.

3. Milli Korunma Kanunu

Savaşın başlamasından birkaç ay öncesinde idare içerisinde müdafaa ekonomisini konu alan bir rapor üzerinde çalışılmış ve savaşla birlikte ilgili rapor İktisat Vekaletine ve ardından Başvekalete iletilmiştir. Bu rapor temel alınmak suretiyle oluşturulan kanun çalışmaları Anayasaya uygunluk ve Hükümete geniş yetkiler tanınması yönüyle tartışılmış ve 1940 yılı itibariyle CHP Meclis Grubu tarafından üzerinde tartışılan hususları da dikkate alarak Milli Korunma Kanunu tasarısı hazırlanmıştır (Koçak, 2007: 371-373).

Kanunun gerekçesinden de anlaşılacağı üzere, içinde bulunulan savaş koşulları, hızla değişen olaylar karşısında farklı kanunlar çıkarılmasına imkan veremeyecek durumdadır ve Bakanlar Kuruluna geniş bir yetki alanı tanınması gerekliliği oluşmuştur. Kanun, Hükümete çeşitli alanlarda “emredici planlama” (Boratav, 2006: 322) yetkisi vermiş, İkinci Dünya Savaşı süresince ekonomideki düzenlemelerin dayanak noktasını oluşturmuş, savaş ekonomisi içerisinde üretim ve tedarik sorunları bu kanun kapsamında alınan kararlarla şekillendirilmiştir. Tahıl yönetimi çerçevesinde ele alındığında, yeni uygulamalar, vergilendirmeler, devlet tarafından ürüne el koyma, üretim kararını alma, tüketim miktarını sınırlama, fiyatlar genel seviyesini kontrol etme, spesifik görevlerin yeni kurulan yapılar yoluyla yürütülmesi gibi pek çok karar, Milli Korunma Kanunu kapsamında çıkarılmıştır.

26 Ocak 1940 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 3780 sayılı Kanunun ilk maddesinde, bu kanunu uygulamaya gerek duyulacak olağanüstü haller sıralanmış ve bu koşullarda Bakanlar Kuruluna ekonomik ve milli savunma hususlarında verilen görev ve yetkilere işaret edilmiştir. Kanunun geçerli olacağı olağanüstü haller; “genel ve kısmi seferberlik, devletin savaşa girmesi ihtimali ve Türkiye Cumhuriyeti’ni ilgilendiren yabancı devletler arasında savaş hali” şeklinde sıralanmıştır (Milli Korunma Kanunu, Md. 1).

Kanun altı fasıldan oluşmakta, genel ve müteferrik hükümler dışında, “teşkilat, iktisadi, mali ve ceza hükümler” başlıkları altında ana düzenlemelere yer vermektedir. Kanun uygulanacak genel

ilkeleri ortaya koymakla birlikte, alınacak detaylı tedbirler kanuna dayalı olarak çıkarılan kararlar ile hayata geçirilmiştir. Kararların farklı Bakanlıkların uhdesindeki işleri ivedilikle uygulama gerekliliğine istinaden ilgili Bakanlıklar arası işbirliğinin sağlanması Koordinasyon Heyeti aracılığıyla gerçekleştirilmiştir (Milli Korunma Kanunu, Md. 4).

MKK'nın iktisadi hükümler kısmında, iktisadi faaliyet kollarında üretimin devamlılığını sağlamak üzere alınacak tedbirlere yer verilmektedir. Halkın ihtiyacı ve milli savunma gerekliliklerine uygun olacak şekilde sanayi ve madencilik alanlarındaki üretimi denetleme, gerektiğinde üretimi planlama, üretimin miktar ve çeşidini tayin etme, bu alandaki istihdamı düzenleme, üretilen mamulü belirli bir kar ilave ederek satın alma, özel teşebbüslere kredi sağlama, ihtiyaç duyulan ürünlerde stok oluşturma, işletmelerin üretim kapasitelerini arttırmak üzere bunları birleştirme, tedbirlere uymayan veya yeterli üretmeyen işletmelere el koyarak bizzat işletme, çalışanların günlük çalışma süresini arttırabilme gibi yetkiler devlete verilmektedir (Md. 7-19).

Dış ticaretle ilgili olarak, ithal ya da ihraç ürünlerinin miktar ve fiyat seviyesinin düzenlenmesi, yasaklanması veya izin verilmesi hususlarında da devlete yetkiler tanımlanmaktadır (Md. 29). Savaşla birlikte yaşanan karaborsa, stokçuluk gibi faaliyetlerin yaygınlaşması neticesinde, fiyatların geçerli bir nedene dayanmaksızın yükseltilmesi, malın kalmadığı öne sürülerek saklanması, yüksek fiyattan satmak üzere stok tutulması, ihtiyaçtan fazla ürün bulundurulması gibi hususlar da kanun kapsamında alınmış ve yasaklanmıştır (Md. 32).

Milli Korunma Kanunu'nun önemli bir bölümü oluşturan sektörel düzenlemelerden biri de tarım olmuştur. Halkın ve ordunun beslenmesi noktasında hayati öneme sahip olan tarımsal üretimin devamlılığını sağlamak için alınacak tedbirler arasında, tarımsal işletmelerde zorunlu istihdam, tarım aletlerinden ücreti mukabilinde faydalanılması, tarımsal üretimin çeşit ve miktarının tayin edilmesi, ekilmeyen 500 hektardan geniş arazilerin devlet tarafından işletilmesi, 8 hektardan büyük arazilerde, alanın yarısına kadar olan kısımda tahıl yetiştirilmesinin zorunlu tutulması, her 4 hektar alan için bir çift öküzün mükellefiyetlerden istisna tutulması, her türlü zirai alet, makine, araç, ilaç ve tohumun parasız, ödünç, ariyet ya da kirası ödenmek suretiyle ihtiyaç sahiplerine dağıtılması, çiftçinin güçlendirilmesi amacıyla gerekli olması durumunda ödünç para verilebilmesi sayılmaktadır (Md 37-42).

Milli Korunma Kanunu, etkili olduğu 1940-45 yılları arasında beklenen etkileri alabilmek üzere devletin yetki alanlarını güçlendirmek, uygulandıkça karşılaşılan ve öngörülemeyen durumlar karşısında daha net bir çerçeve çizmek üzere çeşitli defa değiştirilmiş, bu değişiklikler neticesinde hükümetin istihdam etmeye yönelik düzenleme alanı genişlemiş, üretim miktarını kısma ya da tamamen yasaklama, işyerlerine asgari çalışma süresi belirleyebilme, her çeşit üründe azami satış fiyatı belirleme, belirli bir bölgede belirli bir ürünün ekilişini yasaklama, denetim imkanlarını genişletme, zirai iş yükümlülüğüne tabi olanların bu yükümlülüğü yerine getirmesini sağlama gibi konularda hükümetin eli güçlendirilmiştir (Koçak, 2007: 384-387).

4. Tahıl Yönetimine İlişkin Alman Önemli Kararlar

Savaş, salgın, isyan, afet, seferberlik gibi olağanüstü koşullarda hayatta kalma korkusunun ardından gelen ilk kaygı, kıtlık ve temel gıda ürünlerine erişebilmek olmuştur. Bu nedenle olağanüstü koşullarda öncelikle uzun süre depolanabilir gıda ürünlerini stoklama yoluna gitme eğilimi hakimdir. Nitekim İkinci Dünya Savaşı ikliminde un, makarna gibi ürünler ve bunların hammaddesi olan buğday başta olmak üzere temel gıda ürünlerini stoklama eğilimi baş göstermiştir.

Savaş ortamının Türkiye'nin tahıl yönetimi açısından iki büyük etkisi olduğu değerlendirilmektedir. Öncelikle sayısı yaklaşık bir milyon kişiyi aşan bir ordunun beslenmesi gerekliliği, diğeri de üretimden çekilerek askere alınan köylü nüfustur. Geride kalan üreticilerin ilave bir nüfusu beslemesi gerekliliği ortaya çıkmış, üstelik bu yalnızca ordu değil orduda kullanılan hayvan varlığının da beslenmesi için ilave bir tahıl talebini de beraberinde getirmiştir (Tekeli ve İlkin, 2016: 83). Bu durum karşısında alınabilecek tedbirler arasında hammadde üretimini arttırmak, fiyatları kontrol altında tutmak, stokçulukla mücadele, devlet eliyle üretim-dağıtım ve tüketimi sınırlamak yer almaktadır.

Gelişen koşullar karşısında tarımsal üretimin hızlı bir şekilde arttırılmasının mümkün olmaması, yurtiçinde arz açığı bulunan ürünün ithalat yoluyla tedarik edilmesini gerekli kılmaktadır. Ancak bir dünya savaşının yaşanmakta oluşu, dışardan tedariki mümkün kılmamış, yurtiçi ve yurtdışı ürün fiyatları eşzamanlı olarak yükselme eğilimini sürdürmüştür.

Olağanüstü koşullarda halkın asgari düzeyde gıdaya ulaşması ve ordunun iâşesi meselesinin sorumluluğu piyasaya bırakılmayacak kadar hayati bir mesele olduğundan, devletin olağanüstü yetkilerle donatılması kaçınılmaz olarak değerlendirilmiştir. Devlete kayda değer genişlikte bir yetki alanı vermek şüphesiz pek çok soruyu ve aynı zamanda yorumu da beraberinde getirmiştir. Ancak olağanüstü koşullar karşısında, temel gıda ürünlerinde üretim-tüketim dengesinin işleyişini kendi haline bırakma kararı almanın getireceği sonuçların, şüphesiz devlete bir savaş dönemi boyunca verilecek yetkinin getireceği yükten çok daha ağır olması muhtemeldir.

MKK kapsamında kurulan ve Maliye, İktisat, Milli Savunma, Ticaret, Münakalat ve Ziraat vekillerinden oluşan Koordinasyon Heyeti'nin tahıllara ilişkin aldığı kararlar da yukarıda söz ettiğimiz tedbirler kapsamında olmuş, tahıl ekimi yapılacak alanların tespit edilmesi, bazı ürünlerde zorunlu ekim yaptırılması, herkesin mevcut bulunan stoklarını devlete bildirmesi, tahılın satılma koşullarının belirlenmesi, ürünlere devlet tarafından el koyulabilmesi, askeri ihtiyaç için emniyet stokları tutulması, tahıl fiyatlarının tayin edilmesi gibi hususlarda kararlar alınmıştır (Kolaç, 2002: 17).

Savaş dönemi süresince Saydam ve Saraçoğlu hükümetlerinin her ikisinin de bu kontrolleri sağlamak üzere çeşitli müdahale yöntemlerine başvurduğu gözlemlenmektedir. Bilhassa tarımsal üretim boyutu dikkate alındığında hükümetleri tarımsal ürüne el koyarak, kırsal kesimden nakdi biçimde vergi toplayarak ve emek yükümlüğü getirerek talepte bulunmuşlardır (Pamuk, 1999: 156).

Bu süreçte Toprak Mahsulleri Ofisi (TMO), hükümetler tarafından iâşe işlerinin yürütülmesinde aktif bir kurum olarak değerlendirilmiştir. 1938 yılında kurulan TMO'nun asli görevleri *“Memlekette, büyük istihsal muntikalarında istihsal edilen buğday fiyatlarının, müstahsillerin satışlarında normalin altına düşmesini önlemek için İcra Vekilleri Heyeti kararı ile tespit edilecek yerlerde ve tayin edilecek fiyatlarla buğday mubayaa etmek ve bu suretle buğday piyasasını korumak ve tanzim etmek ve stok bulundurmak”* olarak sayılmaktadır (Toprak Mahsulleri Ofisi Kanunu, 1938, Md.2/A).

Tahılın alımı, depolanması, fiyat tespiti, okul, kamu kurumları ve orduya maliyeti üzerinden tahıl satışı, belediyeler tarafından ekmek üretiminde kullanılmak üzere buğday tedariki, tanzim

satışlar, yoksullara buğday temini gibi pek çok tedbir TMO eliyle hayata geçirilmiştir.

Öte yandan üretimin sürdürülmesini temin etmek üzere zirai kombinaların da yoğun çaba gösterdiği görülmektedir. Zirai kombinalar Türk tarım tarihinde 1937 yılında, çiftçiyi ekim yöntemleri, zararlılarla mücadele, nadas konularında bilgilendirme, tarımsal makineler ile köylüye hasat vb. alanlarda yardımcı olma amacıyla kurulmuş, çiftçinin bilhassa buğdayda üretim maliyetini düşürmek, faaliyetlerde esas alınmıştır (Tekeli ve İlhan,1988: 49). İkinci Dünya Savaşı ile birlikte bu yapıların görev alanı genişletilerek devletin büyük ölçekte üretim yapması, tohumluk kalitesinin artırılması ve köylüye ulaştırılması, tarımsal üretimde verimliliği arttıracak alet, makine ve hayvan temini, zararlılarla mücadele gibi çeşitli görevleri yerine getirmiştir (Yurtoğlu, 2018: 224).

MKK'nın üretimin artırılması hükümleri gereği, Ziraat Vekaleti'ne devletin boş kalan arazilerinde devlet namına ekim yapabilmesi imkanı tanınmıştır. Böylece kombinalardaki tarımsal makineler boş arazileri değerlendirmek üzere seferber edilmiş ve bu alanlarda devletin namı hesabına işletilmek üzere onüç işletme kurulmuş, savaş yıllarında tahılda oluşan arz açığını yönetme noktasında hükümete yardımcı olmuşlardır (Tekeli ve İlhan, 1988: 49).

Üretim artışının sağlanmasında Türk tarım tarihi açısından önemli kurumlardan bir diğeri olan Türkiye Zirai Donatım Kurumu'nun (TZDK) kuruluşu 1943 yılında MKK kapsamında gerçekleşmiştir. Tarımsal alet ve makine kullanımının sınırlı kaldığı Türk üreticisi için üretim araçları konusunda bilinçlendirme, girdilerin temini, satışı ve bu işlemleri yürütmek üzere gerekli teşkilatın kurulması, TZDK görev alanında yer almıştır (Resmi Gazete, 1 Şubat 1943, Sayı 5319, Karar No: 430).

4.1. Olağanüstü Koşullara Özgü Oluşturulan Yapılar

Mevcuttaki belli başlı kurumsal yapıların yanı sıra savaş koşullarının sevk ve idaresi amacıyla yeni bir örgütlenmeye gidildiği görülmektedir. Temelini MKK'dan alan yürütme ve yargısal alana ilişkin yetkileri olan bu yapı bir "olağanüstü hal yönetim yapılanması"dır ve tam olarak uygulanması durumunda devlete olağanüstü geniş yetkiler tanımaktadır. MKK'da yer alan Koordinasyon Heyeti'nin yanı sıra çıkarılan Kararlar ile ilave

kurumsal yapılar oluşturulmuştur. İaşe Müsteşarlığı, Fiyat Murakabe Komisyonları, Dağıtma Birlikleri, Ticaret Ofisi, Subaşı Teşkilatı, İstanbul Mahrukat Ofisi ve Milli Korunma Mahkemeleri yeni oluşturulan yapılar olarak addedilebilir.

Üretimi hızla arttırmanın mümkün olmadığı koşullarda hükümetler tüketim ve iaşe sorunları üzerine odaklanmışlardır. Milli Korunma Kanunu, bir planlama dahilinde uygulanmamış ve karşılaşılan sorunların çözümlenmesine yönelik kararlar uygulamada hakim olmuştur. Bu süre zarfında üç temel sorunun ele alınmış ve bunlar üzerinde yoğunlaşmıştır. Ele alınan sorun alanlarından ilki üretimi arttırma gerekliliğidir. Ancak savaş koşulları, artan tüketici nüfus ve azalan üretici sayısı dikkate alındığında bu sorunun çözümü yeterli ölçekte sağlanamamıştır. Üretimin arttırılmasının yanı sıra tüketimin kısılması da diğer bir seçenek olarak ele alınmıştır. Yasaklar ve kısıtlamaların halk üzerinde oluşturduğu baskı ve memnuniyetsizlik nedeniyle tüketimin kısıtlanması seçeneğinin zorda kalınmadıkça gündeme alınmadığı değerlendirilmektedir. Bir başka sorun alanı da özellikle ekonomiyi açmaza sokan ihtikarla mücadele meselesidir. Hükümetlerin gündemini en yoğun şekilde meşgul eden bu durum, aşırı fiyat artışlarının nedenlerinin tespiti ve büyük ölçüde buna yol açan araçlarla mücadele ekseninde şekillenmiştir (Tekeli ve İlkin, 2016: 111). Üretimdeki düşüş ve enflasyonun azaltılması, savaş koşullarında kolay olamayacağından yetkililer esasen sonucu yönetmek üzere çalışmıştır. Ancak böyle bir ortamda, bilhassa temel gıda maddelerinde pazarı yönetmek ciddi bir sorun alanıdır. Özellikle stokçuluğun ayyuka çıkması, ilave sert tedbirler alınmasını gerekli kılmıştır. Nitekim İnönü'nün 1942 yılı TBMM açılış konuşmasında, dönemin karaborsacılığına ithafen kullandığı *“bulanık zamanı bir daha ele geçmez fırsat sayan eski bataklık çiftlik ağası ve elinden gelse teneffüs ettiğimiz havayı ticaret metası yapmaya yeltenen gözü doymaz vurguncu tüccar ve bütün bu sıkıntıları politika ihtirasları için büyük fırsat sanan ve hangi yabancı milletin hesabına çalıştığı belli olmayan birkaç politikacı, büyük bir milletin bütün hayatına küstah bir surette kundak koymaya çalışmaktadır”* ifadeleri içerde ekonomik olarak mücadele edilen kesimlere işaret etmektedir (Boratav, 2015: 85-86).

Esasen ihtikarla (vurgunculukla) mücadele ve buna bağlı olarak artan fiyatlar, savaşın ilk yıllarından itibaren hükümet gündeminin ana konusu olmuş, 1940 yılı Haziran ayı başı itibariyle Ticaret Vekaleti'ne Milli Korunma Kanunu çerçevesinde tanınan fiyatları

denetleme yetkisi çerçevesinde “Fiyat Murakabe Komisyonları” il merkezlerinde oluşturulmuştur. Bu komisyonların başlıca görevi, Bakanlığın belirlediği ürünlerde görevli olduğu yöredeki toptan ve perakende satış fiyatlarını tespit etmek, bu fiyatlara uyulup uyulmama halini denetlemek ve uyulmaması durumunda adli organların yürüteceği soruşturmada görüş vermek olarak sayılmıştır. Komisyon, yürüteceği denetimlerde stok durumu başta olmak üzere her türlü bilgi ve belgeyi isteme, belirli emtiada fiyat tespit etme yetkisi ile donatılmıştır (Resmi Gazete, Sayı: 4530, 8 Haziran 1940, Karar No: 29). Hammaddesi tahıl olan ürünlerle ilgili olarak komisyonun un, bulgur, pirinç, makarna gibi temel gıda ürünlerinde satış yapılacak azami fiyatları açıkladığı görülmektedir.

Olağanüstü koşullara yönelik örgütlenmenin bir diğer aktörü İaşe Teşkilatı olmuş ve müsteşarlık düzeyinde örgütlenmiştir. Ticaret Vekaleti bünyesinde kurulan teşkilat, halkın iaşesi ile ilgili tüm ürünlerin yurtiçi ya da dışından temini, stoklanması, satılması gibi faaliyetlerden sorumlu tutulmuş, TMO başta olmak üzere diğer tüm kurumların organize edilmesi bu teşkilat üzerinden sağlanmıştır (Yıldırım, 2019: 67).

Tahıllar konusunda faaliyet gösteren bir başka yeni örgütlenme de Subaşı Teşkilatıdır. Tahıl başta olmak üzere üretilen tarımsal hammaddelerin üretim miktarlarının doğru bir şekilde tespit edilmesi için görevlendirilen subaşılar ve yardımcıları, köyün en iyi çiftçileri arasından işin ehillerinden seçilmişlerdir. (Resmi Gazete, Sayı: 5103, 11 Mayıs 1942, Karar No: 320)

Savaş koşullarına özgü bu yeni örgütlenme yapısı esasen Saydam Hükümeti'nin merkezîyetçi müdahale ve sıkı kontrol politikasını yansıtmaktadır. Ancak Refik Saydam'ın vefatını müteakip 1942 yılında kurulan Saraçoğlu Hükümetiyle birlikte bu merkezî yapının gevşediği ve fiyat kontrollerinde nispeten daha serbest bir politikaya geçiş yapıldığı, tedbirlerin de yerel otoriteye devredildiği gözlemlenmektedir. Bu yeni ekonomi politikası kapsamında yukarıda bahse konu üç teşkilat lağvedilmiş, bunların görevleri belediyeler ve köy ihtiyar heyetine intikal ettirilmiştir (Resmi Gazete, Sayı: 5167, 25 Temmuz 1942, Karar No: 370 ve 371).

4.2. Yüzde Yirmi Beş Uygulaması

Saydam ve Saraçoğlu Hükümetleri arasındaki uygulama farklılığına işaret eden politikalar arasında devletin tahıla el koyma

miktarı da yer almaktadır. Saydam döneminde üreticinin yemeklik, tohumluk ve yemlik tüketim için ihtiyacını ayırdıktan sonra geri kalan kısmı devlete teslim etmesi zorunlu tutulmuşken, Saraçoğlu Hükümeti ile birlikte çiftçiyi ürününü satışta nispeten serbest bırakan “yüzde yirmi beş” kuralının uygulandığı görülmektedir. 1942 yılında 366 sayılı “*Hububat Mahsulünden Muayyen Nisbetlerin Satın Alınması Hakkında Karar*” kabul edilerek üretilen tahılın öncelikle elli tona kadar olan bölümünün yüzde yirmi beşine, elli ila yüz ton arasındaki bölümün yüzde otuz beşine ve yüz tonun üzerindeki kısmın yarısına devlet tarafından el koyulması karara bağlanmıştır (Kolaç, 2002: 19-22). Sistem, kamu kurumları ve büyük şehirlerin işesi için kullanılacak hububatın devlet stoklarına girmesini temin etmek ve üreticinin bir kısım ürünü devlete ücreti mukabilinde satmasının ardından geri kalanını serbest piyasada değerlendirebilmesi, böylece çiftçinin gelir elde edebilmesi ve üretimin devam edebilmesi üzerine kurgulanmıştır.

Enflasyonist bir ortamda küçük üreticinin devlete satmadığı tahıl miktarı ancak kendi üretimi için yeterli gelmekle birlikte artan kısım olursa onu da devletten daha yüksek veren tüccara satma yolunu seçmektedir. Buna karşın büyük üreticilerin elinde kalan miktar daha yüksek olmakta, bu çiftçilerin ürünü depolama ve bekletme imkanı bulunmakta, artan fiyatlar karşısında daha yüksek fiyatla satma imkanı bulmaktadır. Nitekim kriz koşulları büyük üreticinin zenginleşmesinin altyapısını hazırlamaktadır (Pamuk, 1988: 102-105).

Saraçoğlu Hükümeti, savaş ekonomisi içerisinde ikinci alternatif olan yüksek enflasyon ortamında üretimin artacağı savına yönelik politikayı benimsemiştir. 1942-1943 yılları arasına buğday fiyatlarının %200 ve %120 arttığı, fiyatlar genel seviyesinin ise %90 ve %75 oranında yükseldiği değerlendirilmekte, bu rakamların savaş döneminin en yüksek enflasyon rakamları olduğu ifade edilmektedir (Boratav, 2015: 87). %25 kararının kabul edilmesiyle birlikte üreticinin eline geçen para artmış ancak tüccar karlarının daha fazla artması, tüketiciye olumsuz yansımıştır. Konya’da 30 kuruşa satılan buğdayın İstanbul’da 200 kuruştan satılmaya başladığı, unun kaçak olarak temin edilebildiği gazete haberlerinde yer almıştır (Boratav, 2006: 295-296).

Saraçoğlu’nun yönteminin uygulanmasının akabinde özellikle ürününü pazara doğrudan satabilen büyük çiftçi ile küçük çiftçiden mal toplamak suretiyle ürünü pazara yüksek fiyatla getiren tüccar gelirlerinde çok büyük artış gözlemlenmiştir. Bu dönemde CHP

içerisinde, fahiş fiyat artışlarını incelemek üzere bir komisyon oluşturulmuştur. Komisyonun raporu, İkinci Dünya Savaşı'nı bizzat deneyimlemekte olan ülkelerde enflasyon oranının %25'e kadar ulaştığını ancak Türkiye'de bu oranın %500'e kadar çıktığını ortaya koymaktadır (Boratav, 2006: 296). Söz konusu aşırı kazançları eritmenin, maliyeyi rahatlatmanın ve enflasyon artışını dizginlemenin bir yöntemi olarak olağanüstü vergilerin uygulanması gündeme gelmiştir. Esasen İkinci Dünya Savaşı'nın başlaması ile birlikte, hükümet ek kaynak sıkıntısını gidermek üzere pek çok vergi kaleminde önemli artışlar gerçekleşmiş olmasına karşın bu uygulamaya konan "Varlık ve Toprak Mahsulleri Vergisi" ekonomik, sosyal ve siyasi yönü ile çok tartışılmıştır. Varlık vergisi, savaş koşulları, hükümet politikası ve vergi mükellefleri yönüyle farklı bir alanın tartışma konusu olması nedeniyle bu çalışmada yer verilmemiştir.

4.3. Toprak Mahsulleri Vergisi

Savaş ekonomisinin ses getiren uygulamalarından biri 4 Haziran 1943'te kabul edilerek yürürlüğe giren Toprak Mahsulleri Vergisi olmuştur. Verginin amacı, varlık vergisi dışında kalan aşırı bir artış kaydeden tarımsal kazancın vergilendirilmesidir. Saraçoğlu hükümetinin benimsemiş olduğu ekonomi politikası çerçevesinde, devletin piyasadan ürün tedarik etme imkanının zorlaşması ve artan enflasyon karşısında piyasayı regüle etme maliyetinin her geçen gün artmasına yönelik bir tedbir olarak çıkarılmıştır. Vergi, temelde tahıl, bakliyat ve diğer bazı tarımsal ürünleri içermekle birlikte büyük şehirlerin ve ordunun beslenmesi noktasında esas olarak düzenlenmesi gereken alan tahıl olmuştur.

Milli Korunma Kanunu kapsamında fiyat açıklanarak alımı yapılan ürünlere vergi oranı %8 olarak uygulanmıştır. 1925 yılında kaldırılan Aşar'ın geri getirildiği algısına yol açan vergi, üreticide ürün saklama eğilimine yol açmış, hükümetin öngördüğü ölçüde stok oluşturmasına engel olmuştur. Verginin çiftçi üzerindeki olumsuz etkisini silmek ve aşar algısını ortadan kaldırmak üzere Saraçoğlu'nun gayret gösterdiği ifade edilmekle birlikte, yine de bu algının ortadan kalkması mümkün olmamıştır. Vergi toplama usulünde daha zahmetli bir yol izlenmiş ve bizzat devlet yetkilileri tarafından verginin toplanması usulü esas alınmıştır (Tekeli ve İlkin, 2016: 54).

Verginin toplanması, alınan ürünlerin depolanması ve nakde çevrilmesi meselesinden TMO sorumlu olmuş, üretici üzerindeki

olumsuz algıdan dolayı 1943 yılında üretim artmasına rağmen TMO alımları bir önceki yıllardakinden daha düşük gerçekleşmiştir. Hükümetin kararlılığını göstermek üzere vergi oranının %8'den %10'a çıkarılmasına karar verilmiştir (Resmi Gazete, Sayı 5693, 28 Nisan 1944). Vergi, 1946 yılı Ocak ayında 4840 sayılı Kanun'la kaldırılmıştır. (Resmi Gazete, Sayı 6216, 26 Ocak 1946). Verginin piyasa için üretim yapmayan küçük çiftçi üzerinde de bir yük oluşturduğu değerlendirilmektedir (Boratav, 2015: 88).

4.4. Ekmek Meselesi

Tahıl üretim ve fiyatlarının yanı sıra ülkede kriz açısından sembolik değeri olan ekmek üretim, tüketim ve fiyat politikasına ilişkin tedbirler de savaşın başından itibaren hükümetlerin gündeminde yer almıştır. Öncelikle buğday kullanımının öngörülebilirliğini sağlamak ve tüm ülkede kalitesini tayin etmek üzere tek tip ekmek üretilmesine yönelik karar alınmış ve ekmekte kullanılacak unun hangi tahıllardan hangi miktarda kullanılarak üretilbileceği alınan kararlarla belirlenmiştir. Buğdayın temel gıda ürünlerinde kullanımını garanti altına almak için ekmek, makarna, şehriye, peksimet vb. gibi gıda ürünleri dışında yer alan pasta, yufka, börek, tatlı gibi ürünlerin imalatına yasaklama getirilmiştir. Esas amaç, ülkedeki buğday stokunun kriz süresince ülke tüketimine yeterli gelmesidir. Bu nedenle buğdayın kullanım alanlarının sınırlanması gerekmiştir. Ekmeğe yönelik düzenlemeler arasında en ses getireni ekmeğin vesikaya bağlanması olmuştur. Diğer bir adıyla karne uygulamasına 1942 Ocak ayı itibariyle başlanmış, günlük kişi başı ekmek tüketimi yaş, yerleşim yeri, meslek gibi kriterlere göre sınıflandırılmış, hanelere karne üzerinden kupon dağıtılarak ekmeği temin edebileceği fırınlar gösterilmiştir. Karnenin nasıl düzenleneceğine ve kullanılacağına ilişkin ayrıntılı kurallara gidildiği görülmektedir. Karne uygulaması, savaşın sonlarında hafifletilmesine karşın savaşın bitmesinden sonra bir süre daha devam etmiş ve tamamen kaldırılması 1946 yılında olmuştur (Sönmez, 2011: 612, 617-621). Böylece ekmek karnesi uygulaması Türkiye Cumhuriyeti'nin "*yiyecek maddelerinde ilk tahdit*" uygulaması olarak hayata geçmiştir (Özbiç, 2015: 208).

Sonuç: Bugüne Notlar

On bin yıldan daha uzun bir geçmişe sahip olan tahıllar, bünyesindeki kadim bilgi yükünü bugüne kadar taşımış, insanoğlunun temel besini, siyasi ve ekonomik bir karar alanı olma

özelliğini muhafaza etmiştir. Olağanüstü koşullar ve beraberinde kıtlık ya da açlık riski, tahılları diğer bitkisel ürünlerden ayrıcalıklı bir konuma yerleştirmektedir. Dünya tarihine damgasını vurmuş olan felaketler, savaşlar, salgınlar karşısında alınan tedbirler tahılın bu ayrıcalıklı konumunun ispatıdır.

İkinci Dünya Savaşı, tahılın olağanüstü koşullarda nasıl yönetildiğinin küresel ölçekte bir sınavı niteliğindedir. Her ülke kendi iç dengelerine, üretim, tüketim ve ticaret durumuna göre bu alanda farklı tedbirler almış, krizi yönetme çabasına girmiştir. Devlet dışında bir aktörün altından kalkamayacağı bu kriz yönetimi Türkiye Cumhuriyeti'nde Milli Korunma Kanunu ve bu kanuna istinaden çıkarılan kararlar üzerinden gerçekleşmiştir.

Türkiye, savaşa bizzat girmemesine karşın, savaşın ekonomik yükünü taşımış, temel gıda ürünlerinde tedbirler alması gerekli olmuştur. Bu tedbirler, olağanüstü koşullarda temel gıda ihtiyacına yönelik politikaların ne olması ya da olmaması gerektiği noktasında ipuçları niteliğindedir. Bu nedenle savaş ihtimalinin ve temel gıda ihtiyacının baki olduğu bir dünyada karar alıcılar için önemli bir birikim teşkil etmektedir.

Milli Korunma Kanunu tedbirlerinden çıkarsadığımız üzere, tahılı yönetme işini dört ana kategoriye ayırarak inceleyebiliriz: Üretimi yönetmek, stoku yönetmek, fiyatı yönetmek ve tüketimi yönetmek. Bu dört kategori iç pazara yönelik tedbirleri kapsamakla birlikte dış ticaretin düzenlenmesine yönelik tedbirler stok ve fiyat yönetimi altında değerlendirilebileceğinden ayrı bir alan olarak tanımlanmasına gerek duyulmamıştır.

Olağanüstü koşullar karşısında üretimi yönetmek diğerlerine göre daha uzun bir süreç gerektirmekle birlikte üreticinin motivasyonunu sağlamak üzere politikaların uygulanmasından zorunlu ekim yaptırılmasına ya da devletin bizzat üretime müdahil olmasına kadar pek çok farklı yöntem tercih edilebilmektedir. Burada önemli olan tüketimi karşılayacak miktarda buğday, arpa, mısır vb. tahılın üretimini garanti altına almak olmaktadır. Stok yönetiminde, devletin, üreticinin, tüccar ya da sanayicinin stoklarının tespiti, tek elden yönetimi sağlamak üzere devlet stoklarının artırılması, fiyat artış beklentisi ile çeşitli kesimlerin stoklamaya gitmesinin önlenmesi, karaborsacılık ile mücadele gibi unsurlara yer verilmektedir. Fiyatların yönetilmesi noktasında, temel gıda ürünlerinin satış fiyatının tespit edilmesi, özellikle yüksek enflasyon dönemlerinde un, ekmek, bulgur, makarna gibi

temel gıda ürünlerindeki artışın sınırlı tutulması hedeflenmektedir. En nihayetinde bu üç tedbirin beklenen sonucu vermemesi ve krizin derinleştiği durumlarda tüketimi kısımaya yönelik tedbirlere de başvurulabilmektedir. Ekmek karnesi bu uygulamanın Türkiye Cumhuriyetinde yegane örneklerinden biri olarak tarihte yerini almıştır.

Milli Korunma Kanunu'nun uygulanması süresince gözlemediğimiz gibi tüm bu yönetim süreçlerinde alınacak kararın uygulanması yeni bir yönetsel yapılanma ihtiyacını da beraberinde getirmiş, mevcut kurumsal yapıların artan iş yükünün yanı sıra rutin olarak hükümet yetkisinde yer almayan ilave işlerin takibi noktasında ilave bir örgütlenme ihtiyacı hasıl olmuştur.

Bugün geldiğimiz noktada gıda güvenliği, açlık, üretimde sürdürülebilirlik, iklim değişikliği ve tarımsal üretim üzerindeki etkisi dünya gündeminin üst sıralarında yerini almış görünmektedir. Özellikle 2020 yılı ve sonrası tarımsal yönetim alanını milli güvenlik siyaseti ile eşdeğer bir seviyeye çıkarmıştır.

2020 yılını bir milat haline getiren nedir? İlk deneyim Çin'den dünyaya yayılan COVID-19 salgını ile yaşanmıştır. Küresel ölçekte görülen kapanmalar ve salgının öngörülemez bir duruma gelmesi pek çok ülkede uzun vadeli bir gıda tedarik planlamasını gerekli kılmış, uzun zamandır “bırakınız yapsınlar” politikası üzerine kurulu alanlarda devletin ağırlığı kendini yeniden hissettirmiştir. Bu alanlardan en önemlisi tüm dünyanın temel tüketim hammaddesi olan tahıllar olmuştur.

Öte yandan henüz salgın devam ederken tüm dünyada 2021 yılında ciddi bir tarımsal kuraklık yaşanmış, bölgesel ya da uluslararası entegrasyon söylemleri bir süre askıya alınmış, ulusal düzeyde devlet destekleri artmış, korumacı dış ticaret tedbirleri birer birer hayata geçirilmiştir. Tüm bu gelişmelere son noktayı 2022 yılı Şubat ayı sonunda başlayan Rusya-Ukrayna Savaşı koymuştur. Savaş kısa sürede dünya genelinde bir tahıl krizi niteliğine bürünmüş, 22 Temmuz 2022 itibarıyla imzalanan Tahıl Koridoru Anlaşması, uluslararası siyasi ilişkileri tahıl ticareti üzerinden dengeleyen bir belge niteliğine dönüşmüş, tahılın uluslararası bir politika alanı olarak ehemmiyetini bir kez daha ortaya koymuştur.

Uluslararası alandaki gelişmeler, ulusal alanda da tahıllar özelinde yeni kamusal tedbirleri gündeme getirmiş ve bu alanın tarihsel olarak bilhassa olağanüstü dönemlerle alınan tedbirlerle benzerlikler taşıdığını hatırlatmıştır. Savaş ihtimalinin ve temel gıda

ihtiyacının baki olduğu bir dünyada İkinci Dünya Savaşı süresince olduğu gibi olağanüstü tahıl yönetim sistemi ihtiyacı olacaktır. Bu nedenle tahıl yönetiminin tarihsel bağlantılarıyla birlikte bir kamu politikası olan tanınması ve çalışılması önem arz etmektedir.

Kaynakça

- Aydemir, Şevket Süreyya (2011), *Suyu Arayan Adam*, 23. Basım, (İstanbul: Remzi Kitabevi).
- Boratav, Korkut (2006), *Türkiye’de Devletçilik*, 2. Baskı, (Ankara: İmge Kitabevi).
- Boratav, Korkut (2015), *Türkiye İktisat Tarihi: 1908-2009*, 21. Baskı, (Ankara: İmge Kitabevi).
- Claessen, Henri J.M. ve Peter Skalnik (1993), “Sınırlar: Erken Devletin Başladığı ve Sona Erdiği Noktalar”, *Erken Devlet (Kurumlar, Veriler, Yorumlar)*, Henri J.M. Claessen ve Peter Skalnik (der.), (Çev. Alaeddin Şenel), (Ankara: İmge Kitabevi).
- Dikmen, M. Orhan (1940), “Milli Korunma Kanununda Yapılan Tadilat”, *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*, Cilt 2, <https://dergipark.org.tr/tr/pub/iuifm/issue/856/9496>, (10.09.2022).
- Genç, Mehmet (1999), “19.Yüzyılda Osmanlı İktisadi Dünya Görüşünün Klasik Prensiplerindeki Değişmeler”, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/254340>, (25.11.2021).
- İnalçık, Halil (2016), *Osmanlı İmparatorluğu’nun Ekonomik ve Sosyal Tarihi-I (1300-1600)*, (Çev. Halil Berktaş), (İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları).
- Koçak, Cemil (2007), *Türkiye’de Milli Şef Dönemi (1938-1945)*, Cilt 2, (İstanbul: İletişim Yayınları).
- Kolaç, Bedrettin (2002), “Türkiye’de Hububat Politikaları (1923-1950)”, *Türk Tarihi Araştırmaları*, <https://www.altayli.net/wp-content/uploads/2018/02/T%C3%9CRK%C4%90YEDE-HUBUBAT-POL%C4%B0T%C4%B0KALARI-1923-1950.pdf>, (16.12.2021).
- Milli Korunma Kanunu*, T.C. Resmi Gazete, 4417, 26 Ocak 1940.
- Özbil, Alev (2015), *Türkiye’de Savaş Ekonomisi Uygulaması Olarak Milli Korunma Kanunu (1940-1946)*, Yayınlanmamış

Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi, Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Enstitüsü.

- Pamuk, Şevket (1988), “İkinci Dünya Savaşı Yıllarında Devlet, Tarımsal Yapılar ve Bölüşüm”, *Türkiye’de Tarımsal Yapılar (1923-2000)*, Pamuk, Şevket ve Zafer Toprak (Der.), (Ankara: Yurt Yayınevi).
- Pamuk, Şevket (1999), “İkinci Dünya Savaşı Yıllarında İaşe Politikası ve Köylülük”, *75 Yılda Köylerden Şehirlere*, (İstanbul: Tarih Vakfı Yayınları).
- Scott, James C. (2021), *Tahula Karşı: İlk Devletlerin Derin Tarihi*, Akın Emre Pilgir (Çev.), 3. Baskı, Şubat 2021, (İstanbul: Koç Üniversitesi Yayınları: 196).
- Sönmez, Şinasi (2011), “İkinci Dünya Savaşı’nda Türk Hükümetlerinin Temel Gıda Maddelerinin Temini Konusunda Aldığı Tedbirler”, *Ankara Üniversitesi Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi*, Sayı: 47, s. 599-629.
- Tekeli, İlhan ve Selim İlkin (1988), “Devletçilik Dönemi Tarım Politikaları: Modernleşme Çabaları”, *Türkiye’de Tarımsal Yapılar (1923-2000)*, Pamuk, Şevket ve Zafer Toprak (Der.), (Ankara: Yurt Yayınevi).
- Tekeli, İlhan ve Selim İlkin (2016), *İktisadi Politikaları ve Uygulamalarıyla İkinci Dünya Savaşı Türkiye’si*, Cilt 2, 2. Baskı, (İstanbul: İletişim Yayınları).
- Toprak Mahsulleri Vergisi Kanunu*, T.C. Resmi Gazete, 5423, 7 Haziran 1743.
- Yıldırım, Seyfi (2019), *Toprak Mahsulleri Ofisi Tarihçesi 1938-2018*, (Ankara: Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğü Yayını).
- Yurtoğlu, Nadir (2018a), “II. Dünya Savaşı Dönemi ve Sonrasında Ziraî Kombinalar Tarihi Hakkında Bir İnceleme (1937-1949)”, *History Studies*, (10) 4, Haziran 2018, s. 219-242, https://www.researchgate.net/publication/326462090_II_Dunya_Savasi_Donemi_ve_Sonrasında_Zirai_Kombinalar_Tarihi_Hakkında_Bir_Inceleme_1937-1949 (07.03.2022).

**ALMANYA'DA KAMU YÖNETİMİ DİSİPLİNİNİN
TARİHSEL GELİŞİMİ VE NESNE SORUNU:
WEİMAR CUMHURİYETİ ÖNCESİ VE SONRASI**

İsmail Bahadır TURAN*

Öz

Almanya'da "Yönetim Bilimi" uzun bir geçmişe ve güçlü bir geleneğe sahiptir. Bu çalışmada, söz konusu geleneğin konumunu, burjuvazinin anayasal hareketlerle devlet iktidarına katılma çabaları kapsamında hukuk alanına kaybettiği ve yönetim alanına idare hukukunun egemen olduğu, aynı zamanda idare hukukundan ayrı yönetim bilimi oluşturma girişimlerinin sonuçsuz kaldığı Weimar Dönemi bağlamında gösterilecektir. Bu çerçevede ilk olarak kısaca yönetim bilimi geleneğinin kökenine değinilecek, ardından burjuvazinin devlet iktidarına katılma çabası kapsamında söz konusu geleneğin gerilemesi ve idare hukukunun yükselmesi açıklanacaktır. Aynı zamanda yönetim bilimi geleneği ile idare hukuku arasındaki nesneye dair gerilim ortaya konacak, son olarak da yönetim bilimi geleneğinin yeniden kurulma girişimleri ve bu girişimlerin sonuçsuz kalması irdelenecektir. Çalışma, yeni üretim tarzının varlığını açıkça gösterdiği, anayasal hareketlerin karşı konulmaz biçimde geliştiği 19. yüzyılın ikinci yarısı ile yönetim alanında sert bir kopuşu gösteren "Nasyonal Sosyalist Alman İşçi Partisi'nin (*Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei-NSDAP*) iktidarı ele geçirdiği 1933'e kadarki dönemi ele almaktadır. Bu bağlamda Alman yönetim bilimi geleneğini, kapitalist üretim biçiminin yeni sınıfı burjuvazinin, siyasi güce ortak olmak üzere hukuk alanını kullanarak gerilettiği ve söz konusu yönetim bilimi geleneğinin çeşitli canlandırma girişimlerine rağmen kaybolduğu gösterilmeye

* Dr., Bahçeşehir Kıbrıs Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, ibahadirturans@gmail.com, ORCID No: 0000-0002-9938-0175.

çalışılmıştır. Türkçe alanyazında nesne tartışmalarında ağırlık olarak ABD ve Fransa örnekleri kapsamlı biçimde çalışılmıştır. Ancak önemli bir yönetim geleneğine ve birikimine sahip Almanya'daki gelişmeler incelenmeden durmaktadır. Dolayısıyla Almanya'daki gelişmelerin bu doğrultuda serimlenmesinin Türkiye bakımından Kıta Avrupa'sı kaynaklı etkilenmeyi tamamlayıcı ve ABD etkisini açıklayıcı olabileceği değerlendirilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Yönetim Bilimi, Kamu Yönetimi, İdare Hukuku, Prusya, Weimar Cumhuriyeti

THE HISTORICAL DEVELOPMENT OF THE DISCIPLINE OF PUBLIC ADMINISTRATION IN GERMANY AND OBJECT PROBLEM: BEFORE AND AFTER WEIMAR REPUBLIC

Abstract

Administrative science has a long history and a strong tradition in Germany. This study shows that this tradition has lost its position to the law within the scope of the efforts of the bourgeoisie to participate in the state power through constitutional movements and the administrative law is dominant in the field of administration. Besides, it will also demonstrate that the attempts to create administrative science separate from the administrative law were inconclusive in the context of the Weimar Period. In this context, firstly, the origin of the Administrative Science tradition is briefly mentioned. After that the decline of the stated tradition and the rise of administrative law within the scope of the bourgeoisie's effort to participate in the state power is analyzed/examined. Finally, attempts to re-establish the tradition of management science and the failure of these attempts are examined. The study addresses the period between the second half of the 19th century, when the new mode of production clearly showed its existence and the constitutional movements developed irresistibly, to 1933, when the National Socialist German Workers Party (Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei-NSDAP) seized power, which showed a sharp break in the field of administration. In this context, it has been shown that, the bourgeoisie has regressed the German administrative science tradition by using law to share the political power, and this tradition has disappeared despite various revitalization attempts. The examples of the USA and France have been extensively studied In the Turkish literature in terms of object discussions. However, the

developments in Germany, which has an important administration tradition and experience, remain unexplored. Therefore, it is considered that exposing the developments in Germany can be complementary to the influence originating from Continental Europe and explaining the US influence in terms of Turkey.

Keywords: Administrative Science, Public Administration, Administrative Law, Prussia, Weimar Republic

Giriş

Kamu yönetimi disiplininin nesnesine dair tartışmalar Türkçe alanyazında ayrıntılı olarak çalışılmıştır. Bu çabalar sırasında özellikle yönetime dair bilgilerin sistemli olarak incelenmeye ve öğretilmeye başlanması, Osmanlı İmparatorluğu’nun Fransa’dan etkilenmesi ve bu doğrultudaki gelişim ortaya konmuştur. Aynı zamanda ABD’de yükselen kamu yönetimi anlayışı ve Türkiye’de disiplin üzerinde hâkim olması, aktarımcılık sorunu, disiplinin nesnesine dair tartışmalar ele alınmıştır (Çiner, 2008; Çiner, 2009; Güler, 1994; Güler, 2008; Güler, 2015; Karasu, 2004; Keskin, 2006; Keskin, 2008; Şaylan, 1978). Ancak önemli bir yönetim geleneğine ve birikimine sahip Almanya’daki gelişmelerin incelenmesinin, Türkiye bakımından Kıta Avrupa’sından kaynaklı etkilenmeyi tamamlayıcı ve ABD etkisini açıklayıcı olabileceği değerlendirilmektedir. Dolayısıyla bu çalışmada Almanya’daki nesne tartışmaları bağlamında Alman “Yönetim Bilimi” (*Verwaltungswissenschaft*) geleneğinin gelişimi ve nesne sorunu, tarihsel bağlamında ele alınacaktır.

Çalışma, idare hukukunun (*Verwaltungsrecht*) somutlaşmaya başladığı 1880’lerden başlayan, Weimar Cumhuriyeti’nin kurulduğu 1918 süreci üzerinden “Nasyonal Sosyalist Alman İşçi Partisi’nin (*Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei-NSDAP*) iktidarı ele geçirdiği 1933’e kadar uzanan zaman aralığını inceleme konusu yapmaktadır. NSDAP iktidarı Alman idare hukuku ve aynı zamanda yönetim bilimi geleneğinde ciddi bir kopuşu ifade etmektedir. Bu dönemde idare hukuku, liberal akımların uzantısı olarak görülmüş ve reddedilmiştir. Dolayısıyla bir kopuşu işaret etmesi nedeniyle NSDAP’nin iktidarı ele geçirdiği 1933 yılı ile çalışma sınırlandırılmıştır (Jasch, 2005: 709,710).

Bu çerçevede öncelikle Alman yönetim bilimi geleneği ortaya konulacak, yönetim biliminin nesnesi, idare hukukunun oluşumu ve yönetim alanını işgali analiz edilecektir. Çalışmanın temel sorusu söz konusu dönemde Alman yönetim biliminin nesnesinin ne olduğu ve nasıl değiştiğidir. Bu kapsamda idari görevlere alınacakların eğitimindeki dönüşüm ile güçlü Alman yönetim bilimi geleneğinin idare hukuku karşısında gerilemesinin yeni üretim biçimi ve buna bağlı olarak anayasacılık hareketleriyle ilişkili olup olmadığı incelenecektir. Aynı zamanda araştırma sorusu ile Almanya’da, benzer gelişmelerin görüldüğü ülkelere farklı bir tecrübe yaşanıp yaşanmadığı da araştırılmaktadır.¹

1. Yönetim Öğretisi Geleneği ve Hukuk

Almanca konuşulan topraklarda yönetime ilişkin bilginin üretimi oldukça uzun bir geleneğe sahiptir. Ancak bu tarihi geçmişe ayrıntılarıyla değinilmeyecektir. Bilindiği üzere Kameral-Polizey Bilim² (*Kameral-Polizeywissenschaft*) olarak adlandırılan geleneğin başlangıcı 14. yüzyıla uzanmaktadır. İlk olarak Antik Yunan ve Roma’daki kullanılışlarından farklı anlamıyla 14. yüzyılda yeniden ortaya çıkan Policey ya da Polizey’in nesnesi tümüyle prens ya da kralın kişiliğinde birleşmiş olsa da devlet ve devletin siyasi, iktisadi ve sosyal tüm görevlerinin idaresini kapsamaktadır (Turan, 2020: 128-146). Ardından Polizey’i de içeren Kameral Bilim ya da Kameral-Polizey Bilim birikimi, nesnesi olarak öncelikle prensin kişiliğinde birleşen devleti, süreç içerisinde de ayrı bir olgu olarak devleti seçmiştir (Turan, 2020: 148-212). Ancak 19. yüzyılın ikinci yarısından sonra yeni üretim tarzının gereksinim duyduğu yönetime dair bilgiyi üretecek biçimde Kameral-Polizey Bilimi tanımlama ve yeniden düzenleme çabaları başarısız olmuştur. Bu başarısızlığın temel nedeni, geç feodal üretim tarzının yönetsel bilgi birikimi olarak Kameral-Polizey Bilim’in giderek baskın hale gelen kapitalist üretim

¹ Almanca alanyazında Yönetim Bilimi (*Verwaltungswissenschaft*) ve Yönetim Öğretisi (*Verwaltungslehre*) arasında fark olup olmadığı tartışmalı bir konudur. Ancak çalışmada her ikisi aynı anlamda kullanılmıştır.

² Polizey düzenlemeler, yasalar dışında günlük yaşamın her alanına müdahale etmede yönetsel bir araç olarak kullanılan emimamelerdir. Polizey Bilim ise Kameral Bilim ile birlikte 15. yüzyıl ile 19. yüzyılın son çeyreğine değin yönetime dair bilginin toplandığı disiplindir. Ayrıntılı bilgi için bkz. İsmail Bahadır Turan (2020), *Kameralizm ve Devlet Bilimi*, (Ankara: Orion Kitabevi).

biçiminin gerekleriyle uzlaşamamasıdır. Kapitalist üretim biçiminin ihtiyaç duyduğu yönetime ilişkin bilgiyi oluşturmak üzere, devleti ve kurumlarını nesnesi yaparak inceleme iddiasıyla kurulmasına çalışan Devlet Bilimi de (*Staatswissenschaft*) parçalarına ayrılmış ve terk edilmiştir (Turan, 2020). Yönetim bilimi 1800’lü yılların sonunda ise asıl gerilemeyi idare hukukunun alana egemen olmasıyla yaşamıştır. Söz konusu gerileme genel olarak Batılı merkezlerde hemen hemen eşzamanlı olarak gerçekleşmiştir (Sadioğlu, 2018: 135-198). Bu aşamada ilk olarak önemli bir yönetim bilimi geleneğine sahip Almanya’da idare hukukunun yönetim alanına egemen olması tarihsel bağlamında açıklanmalıdır.

Almanya’da 19. yüzyıl, anayasal hareketlerin yanı sıra yönetim biliminin yükseldiği bir dönem olmuştur. Ancak 19. yüzyıl aynı zamanda idare hukukunun doğuşuna da tanıklık etmiştir. Diğer Avrupalı örneklerle karşılaştırıldığında Almanya’da *güçlü yönetim geleneği* ve *zayıf bilinçli bir toplum tarafından siyasi olarak düzenlenen devlet* düşüncesinden bahsedilmektedir. Bu farklılık, Almanya’da az sayıda devlet teorisyeni yetişmesine karşın Lorenz von Stein, Robert von Mohl, Rudolf von Gneist ve Otto Mayer gibi çok sayıda önemli yönetim bilimci ya da teorisyen çıkmasının nedeni olarak görülmektedir (Stolleis, 1992: 229). Gerçekten incelendiğinde anayasal ve parlamenter hareketlerin henüz yeterince gelişmediği ve yerleşik olmadığı Prusya’da, başka ifadeyle yaşamın her alanını düzenleyen, günlük hayatın akışını kontrol eden otoriter devlette, eylem olarak “yönetmek”, dolayısıyla “yönetim” kavramı merkezi konumdur. Buna uygun olarak akademik alanda da yönetim bilimi ve yönetime ilişkin öğrenim dalları önemlidir (Turan, 2020: 243-308). “Hukuk Devleti” (*Rechtsstaat*) anlayışı henüz başlangıç aşamasında, saf haliyle kavranmaktadır. Bir yanda polizey düzenlemelerle devletin amacı olarak tebaanın refahını ve esenliğini sağlamak için yaşamın her alanına müdahale eden monarkın yönetimini anlatan “Polis Devleti” (*Polizeystaat*) vardır. Bu “İdeal Polis Devleti”dir ve söz konusu yaklaşım başarılı da olmuştur. Ancak artık yükselen “üçüncü tabakanın” kendi iradesi ve eylemlerinde rahatsız edilmeme ihtiyacı bağlamında, tebaanın refahı ve esenliği yerine kamu yararı ve bireylerin özgür girişimlerinin eşgüdümü devletin görevi olarak öne çıkmaktadır. Böyle bir toplum düşüncesi de polis devleti kadar mekanik ve rasyonalisttir. Ancak polizeyler ile yönetilen devletler kadar otoriter değildir. Çünkü bu yaklaşım

devletin iradesine katılımı yani parlamenter bir anlayışı desteklemektedir. Bu bağlamda hukuk devleti anlayışı, devletin sadece bireylerin güvenliğinin sağlanmasıyla yükümlü olması ve devletin amacının enazlaştırılması fikrini sahiplenmiştir. Bu da “İdeal Hukuk Devleti” anlayışıdır. Bu iki ideal tip tam bir karşıtlık ilişkisi içerisinde dirler (Angermann, 1962: 101-104). Ancak gerçek yaşam, ideal tiplerin dışında gelişmektedir. Billurlaşmaya başlayan burjuvazinin devlet iktidarını kullanma çabaları olarak anayasal hareketler, polis devletini müdahaleci, zorba devlet olarak olumsuzlamaktadır. Diğer yandan bireylerin güvenliğinin garantisi olarak sınırlandırılan *saf haliyle* hukuk devleti de toplumsal yaşamı yönetecek durumda değildir. Çünkü yönetime dair sorunlara müdahaleyi görevleri dışında bırakmıştır (Angermann, 1962: 104). Dolayısıyla her iki düşüncüyü bir araya getirecek bir yaklaşıma ihtiyaç duyulmuştur. Bu yaklaşım Mohl tarafından “devlet bilimi” altında iki düşüncüyü uzlaştırmak olarak planlanmış, fakat girişim başarısızlıkla sonuçlanmıştır (Turan, 2020: 262-277). Bahsedilen gelişme ve hukuk devleti düşüncesi ile anayasal hareketlerin birlikte yükselişinin bir diğer etkisi yönetim hukuku ya da idare hukukunun doğuşu ve yönetim alanında egemenliğini kurmasıdır. Hukukun bu yükselişi, eğitim alanında da kendini göstermiştir (Sadioğlu ve Ömürgönülşen, 2011: 136,137).

Polizey-Kameral Bilim’in en gözde olduğu 18. yüzyılın son yirmi yılında yönetim bilimlerinin bütünlüğü içerisinde bazı alanlar daha görünür olmaya başlamıştır. Bu çerçevede “maliye” (*Finanzwissenschaft*), “iktisat” (*Nationalökonomie*) ve “Devlet Bilgisi” (*Staatslehre*) dışında orman bilimi, veterinerlik gibi teknik bilgi alanları giderek ayrı öğrenim dalları olarak ortaya çıkmışlardır (Turan, 2020: 243-309; Maier, 1966: 285-286). Dolayısıyla söz konusu dönemde “Polizey Hukuk”, üniversitelerin hukuk fakülteleri tarafından çekinceli de olsa öğrenim programlarına kabul edilmişlerdir. Bu gelişme de yönetim ya da idare hukukunun başlangıç noktasını oluşturmuştur (Stolleis, 1992: 230). Ancak vurgulanmalıdır ki Kameral-Polizey Bilim üniversitelerde ağırlıklı olarak öğretilmeye devam edilmiştir.

Diğer taraftan idare hukukunun yükselişine uyum sağlamak üzere 19. yüzyılın ortalarında Kameral-Polizey Bilim, Yönetim Bilimi adını almıştır. Bu bağlamda yönetim biliminin değişim ve yok oluş süreci 1850-1918 arasına yerleştirilebilir (Stolleis, 1992: 420). Söz konusu zaman aralığı aynı zamanda Alman topraklarına özgü Prusya önderliğinde Alman Birliği’nin kurulması ve anayasal

hareketlerle iç içedir. Dolayısıyla Almanya’da yönetim biliminin devlet olan nesnesini kaybetmesi ve yönetim alanını idare hukukuna terk etmek zorunda kalması bu çerçevede düşünülmelidir. II. Dünya Savaşı sonrasında yeni bir dünya düzeninde Alman alanyazında, bu büyük bilgi birikimine dayanılarak yönetim bilimini yeniden oluşturma çabası da ABD kamu yönetimi anlayışının baskısıyla başarılı olamamıştır (Bogumil ve Jann, 2020: 22-31; Hurni, 2014: 176-194; Wollmann, 1980: 9-48; Morstein-Marx, 1963: 11-48; Fritz vd., 2018: 104-128). Ayrı bir inceleme konusu olduğundan söz konusu gelişmeler bu aşamada çalışmada dışında bırakılmıştır.

2. İdare Hukuku’nun Yükselişi ve Yönetim Bilimi: Nesne Gerilimi

Prusya başta olmak üzere Alman prensliklerinde 19. yüzyılın ikinci yarısıyla birlikte giderek yükselen yeni üretim biçimi ve bunun toplumsal alana yansımaları olarak genellikle eğitilmiş, belirli bir gelir seviyesine sahip, daha önce aristokratların yer aldığı idari ve askeri görevleri üstlenen tabaka (*Bildungsbürgertum*) ile yeni sınıf yani burjuvazi, iktisadi ve toplumsal yaşamın düzenlenmesine katılmak, bu şekilde çıkarlarını gerçekleştirmek ve savunmak, dolayısıyla devlet gücünün kullanılmasında söz sahibi olmak istemektedirler. Söz konusu süreçte devlet, ordu gibi kurumlarda soylulara rakip olarak görev alan bu eğitilmiş gruplar (*Bildungsbürgertum*) ve burjuvazi olarak bu yeni sınıf, siyasi iktidarını kurabilmek için monarkın karşısında parlamentonun üstünlüğü ilkesini hayata geçirmeye çalışmaktadır. Akbulut (2003: 59)’un ifade ettiği üzere “Siyasal düzen içinde, ekonominin kapitalizm aracılığıyla baskın unsur olmaya başlamasıyla birlikte bu yeni ekonomik yapının gerektirdiği hukuki çerçeve, siyasi iktidarın niteliğini farklılaştırmış, bölmüştür”. Meşruteli monarşiler döneminde yürütme kralın iktidarı iken, önce aristokrat ardından burjuva ağırlıklı parlamento yani yasama organı ise iktisadi olarak egemen sınıfın iktidarındır (Akbulut, 2003: 59). Bu iki güç arasındaki gerilim ve çekişme, iktisadi olarak egemen sınıfın talebi doğrultusunda insanın devletli yaşamının her unsurunun/sorununun hukuk içerisinde çözülmesi sonucuna ulaşmıştır. Yeni üretim biçimi, öngörülebilirlik, düzen ve ülkenin her alanında, yargı, askeri güç, dil vb.nin türdeşliğini dayatmaktadır. Dolayısıyla yürütme ve yasama, tek bir odakta toplanmamalı, devlet işlerini iş birliği içerisinde götürmelidir (Özbudun, 1990: 142-143).

Yeni üretim biçiminin kökeninde yer aldığı siyasi güçteki yer değiştirmeler, yönetim alanını doğrudan etkilemiştir. İlk olarak soylular devlet gücünün taşıyıcısı olarak rollerini yeniden bulmak zorunda kalmışlardır. Çünkü belirtildiği gibi doğuştan gelen ayrıcalıklardan kaynaklanan yönetme haklarını artık eğitimli halk kesimleri (*Bildungsbürgertum*) ile paylaşmak durumundadırlar. İkincisi ise daha önce yerel ölçekte düzenlenen hizmetlerin giderek merkezi düzeyde yerine getirilmesi ya da merkezden yönlendirilmesidir (Langewiesche, 1989: 625-626). Bu ikinci gelişme de devletin görevlerinin kapsamını artırmış, pratik ya da akademik alanda olsun idari konularla ilgilenenlerin yükünü çoğaltmıştır. Almanya’da da benzer gelişmeler yaşanmıştır. Ancak Almanya açısından ayrıksı olan, Hessen, Baden gibi bazı prensliklerde anayasal monarşi varken Bavyera, Sachsen ve Prusya gibi başka Alman devletlerinde anayasanın bulunmamasıdır. Bu durum karşılaştırmaya olanak vermesi ve dolayısıyla konunun daha iyi anlaşılması açısından önemlidir. Devletin çözmesi gereken görevler artarken idare hukuku buna karşılık verememektedir. Dolayısıyla idari organlarda çalışacakların hukuk bilgisine sahip olması istenirken bir yandan eylem olarak yönetim diğer yandan hukuk alanında bir bağ kurulması amaçlanmıştır. Bu bağlamda idari yapının konumu ve eğitiminin ele alınması gerekir. Öncelikle devlet idaresinde çalışanların eğitimi konusu açıklanabilir.

Prusya’daki gelişmeler örnek niteliğindedir. Prusya’da 1806’dan sonra reformlarla serflik ve angarya kaldırılmış (*Oktoberedikt*) (*Regulierungsedikt*), yerel yönetimleri güçlendiren kentlere ilişkin düzenlemeler yapılmış (*Städtereform*), idari yapı ve sorumsuz bakanlık uygulaması değiştirilmiş (*Organisationsedikt*, *Kabinettsedikt*), iç, dış, maliye, adalet ve savaş bakanlıkları monarka karşı sorumlu olsalar da göreceli olarak serbest hareket edebilmeye başlamış, ticaret yapmayı kısıtlayan loncaların kaldırılarak iktisadi alan liberalleştirilmiş, soyluların belirli ayrıcalıkları kaldırılmıştır (Reese-Schäfer, 2019, 2019: 51-63). Söz konusu değişiklikler bağlamında Stein-Hardenberg reformları, mutlak monarşiyi geriletmiş ve hukuk devletini öne çıkarmıştır. Dolayısıyla hukukçuların, yönetim alanındaki tekelinin sebebi, bu reformlara dayandırılmaktadır (Norden, 1929: 108). Bu bağlamda ilk defa 1817’de idarede görev alacak personelden kapsamlı hukuk bilgisine sahip olmaları istenmeye başlanmıştır. Öte yandan 14 Şubat 1846 tarihli “İdaredeki Üst Düzey Yönetim Makamları İçin Yeterliliklere İlişkin Düzenleme”de (*Regulativ über die Befähigung*

zu den höhern Ämtern der Verwaltung) adayın “Devlet Bilimleri”ne aşına olması, iktisat bilimi, polizey bilim ve maliye biliminin ana ilkelerini bilmesi, en azından kameralistik yardımcı bilimlere dair genel bilgilere sahip olması istenmektedir. Ancak asıl bu tür görevlere aday olabilmenin koşulu, mahkemelerde çalışmak, “İkinci Hukuk Sınavı”nı (*zweite juristische Prüfung*) vermek gibi dolaylı ama hukuk eğitimi almayı zorunlu kılan hususlar olmuştur (PrGs 1846: 199-200). Hukuk ön eğitimine sahip olmak 1880’li yıllara değin asliye ve ceza mahkemelerinde oldukça geniş bir alanda genel bilgilere sahip olmak demektir. “Alman Devlet Hukuku” (*Deutsche Staatsrecht*) dersi 1844’te zorunlu hale getirilmiş olsa bile “Kamu Hukuku” (*Öffentliches Recht*), “Devlet Hukuku” (*Staatsrecht*) ya da idare hukuku olarak ayrılmamış, belirgin ve ciddi biçimde henüz ortaya çıkmamıştır. Anayasa olmaksızın devlet hukuku verimsiz ve siyasi açıdan risklidir. İdare hukuku ise sadece yönetmeliklerin toplamı olarak vardır ve “Birinci Hukuk Sınavı” (*erste juristische Prüfung*) adaylarından bu konuda bilgi sahibi olmaları beklenmemektedir. Çünkü bu ders akademik programlarda yer almamaktadır (Stolleis, 1992: 232). Ayrıca iktidarı kullananlar, dönemin siyasi sorunları ve devrimlerin arkasında “sapkın” başka ifadeyle sakıncalı liberal görüşler bulunduğuna inanmaktadırlar. Dolayısıyla siyasi açıdan sakıncalı görülen liberal bilgilerin öğretildiği “Genel Devlet Öğretisi” (*Allgemeine Staatslehre*) de sorunlu bir derstir. Bu kapsamda Prusya’da 1879 öncesinde yönetime ilişkin eğitimi tamamlayanların girdiği bitirme sınavında devlet bilimleri, polizey hukuk ve mali hukuk soruları yöneltilmektedir. Ancak 1879 sonrasında sadece “devlet hukuku ve idare hukuku” ile “devlet iktisadı ve politik iktisat” bitirme sınavı konuları olmuştur. Bu çerçevede Prusya’da kameral bilim giderek geri planda kalırken devlet görevlilerinin eğitiminde hukuk ağırlığı artmıştır.

Güney Almanya’da ise durum daha farklıdır. Çünkü 1559’da Tübingen’de kurulan “Collegium illustre”, 1774’te açılan ve 1784’te Heidelberg Üniversitesi bünyesine katılan “kurzpfälzische Akademie zu Lautern”, Marburg’ta 1789’da oluşturulan “Devlet İktisadı Enstitüsü” (*Staatswirtschaftliche Institute*) ve 1777’de Gießen’de, 1782’de Stuttgart’ta eğitime başlayan kameral-polizey bilim okulları ve bu okulların etkisi, Almanya’nın güneyinde devlet görevlilerinin eğitiminin hukuk etkisine girmesinin 19. yüzyılın sonlarına değin gecikmesini sağlamıştır (Turan, 2020: 167; Pechmann, 1972: 127; Stolleis, 1992: 233).

Eğitim alanında ve devlet görevlilerinden beklenen yeterliliklerin açıklanmasında kullanılan terminolojide de değişiklikler devam etmiştir. Bu bağlamda 1880'den sonra “Yönetim Öğretisi” (*Verwaltungslehre*) ve idare hukuku için ortak ve kapsayıcı bir kavram olarak “polizey bilim” kullanılmaya ve anlaşılmaya başlanmış, 1897'den itibaren de idare hukuku, polizey bilim adlandırmasını alandan uzaklaştırmıştır. Bavyera'da 1809'dan itibaren hukuk, polizey ve kameral bilgilerin ölçüldüğü ortak bir sınav yapılırken 1830'dan itibaren sınavda genel hukuk ve özel “Bavyera Devlet Hukuku” ile polizey bilim ve polizey hukuk konuları yer almaya başlamıştır. Ardından 1893-1910 arasında polizey bilim yerini, tam olarak karşılama da “Sosyal Hukuk” (*Sosyal Mevzuat*) (*Sozialgesetzgebung*) ve idare hukukuna bırakmıştır. Bu çerçevede asli-adli hukuk ağırlıklı ve akademik eğitim için yoğun pratik hazırlığa dayanan Prusya örneği, 19. yüzyılın son çeyreğinde diğer Alman prensliklerindeki gelişmeleri de biçimlendirici güç olmuştur. Ancak özellikle idari konulardaki eğitimde ağırlığı artan hukuki unsurlar, giderek büyüyen kamu hukuku alanıyla karıştırılmamalıdır. Çünkü hukuk eğitimi aslında hümanist ideallere dayanan genel bir eğitimle birleştirilmiş “Medeni Hukuk” ve “Ceza Hukuku” demektir. İdare hukuku ise üniversiteden çok pratik olarak alanda öğrenilebilecek ve içerisinde bulunulan prensliğin yasalarının bütünü olarak görülmektedir (Stolleis, 1992: 235). İdarede çalışacak görevlilerin eğitimi ve görevlere atamalarda yapılacak sınavlarda idare hukukunun ilk aşamada geri planda kalmasının sebepleri sadece yönetmelik, seçicilerin bakış açısı vb. ile açıklanamayacak kadar derindir. Bu durum, anayasaya sahip prenslikler ile sahip olmayanlar arasındaki farklarla açıklanabilir. Anayasaya sahip prensliklerde yönetime dair eğitimde kamu hukuku vurgusu yüksektir. Aksine anayasaya sahip olmayan prensliklerde ise idare monarkın üzerindedir ve yönetim, parlamentoyla ilişkilennememiştir. Dolayısıyla anayasanın olmadığı prensliklerde yeni sınıf burjuvazi ve liberaller daha çok medeni hukuk üzerinden öğrenilebilen/öğretilebilen kişisel özerklikler/haklara saygı ve hukuk devletini destekleyen/taşıyan bir eğitimi hayata geçirmeye yönelmişlerdir. 19. yüzyılın sonlarına doğru bilimsel alanda ilerlemesi ve nüfuz kazanmasıyla birlikte idare hukukuna daha olumlu yaklaşılmaya başlanmıştır. Bu gelişmede imparatorluğun kurulması ve daha muhafazakâr siyasi görüşlerin ağırlık kazanması özellikle etkili olmuştur (Stolleis, 1992: 236). Göz ardı edilmemesi gereken bir diğer husus ise idare hukukunun yönetimle ilgisinin iki temel işlev üzerinden kurulmasıdır. Buna

göre idare hukukunun yönetimle ilişkisinin ilki *parlamento kararlarını yerine getirmek*, diğeri ise *mahkemeler yoluyla yönetsel faaliyetlerin kontrolüdür*. Dolayısıyla anayasa ve parlamentonun olmadığı durumda bürokratik yapı bu boşluğu doldurmaktadır (Ossenbühl, 1979: 55). Yukarıda değinilen hususlar bağlamında memurların eğitiminin içeriğinin, anayasal hareketlere eş olarak değıştiğı ve giderek hukuk alanına kaydığı görölmektedir.

Anayasal monarşilerle birlikte aynı zamanda hukuk yaklaşımı da değışmiştir. Değışikliğin sebebi, bahsedildiğı üzere hukuk devleti anlayışının yükselmesidir. Çünkü Prusya gibi ilk aşamada anayasanın yani parlamentonun bulunmadığı prensliklerde/devletlerde, yükselen burjuvazi öncelikle iktisadi ve toplumsal alanın yeni üretim biçiminin gerekliliklerine uygun şekilde düzenlenmesini sağlamak, idari aygıtın müdahalelerini azaltmak ve yönlendirmek için hukuk devleti anlayışını kullanmıştır. Aynı zamanda yeni üretim biçimiyle birlikte sadece kameral-polizey bilim değil dar anlamıyla “kameral bilim” yani iktisadi ve mali konuları kapsayan teoriler de değışmektedir. Devletin görevleri ve harcama yapacağı, ilgileneceğı alanların kapsamı da daha önce görölmelik biçimde artmaktadır. Artık yeni sınıf, bu görevlerin yerine getirilmesinde ve harcamalarda, belirsizliğı önleyecek kurallara ihtiyaç duymaktadır (Turan, 2020: 148-309). Pozitivizmin artan etkisinin de idari görevlere atanacakların eğitimi ve akademik alandaki değışiklikler için önemli bir etken olduğu unutulmamalıdır. Feodal/Geç Feodal dönemin yönetsel bilgisini oluşturan kameral-polizey bilim bir ölçüde sanat ve pratik alana yaslanan bilgiler bütünü olarak görölmektedir. Yeni yükselen sınıf burjuvazi ise yönetsel alanın, monarkın iradesine ya da yeteneklerine/keyfilğine bırakılmamasını istemektedir. Dolayısıyla yönetim alanının değışmez olgulara bağlanma gerekliliğı anlayışı dönem açısından en uygun seçeneğı hukukta bulmuştur. Aynı şekilde politika ve etik öğretiler de keyfi olarak müdahale, pratik temelli ve bilim dışı bilgiler şeklinde görölmektedir. Akademik alanda istenen ise tecrübe ve gözleme dayanan yöntemler değil normatif öğretilerdir. Normatif ile ampirik sorular birbirinden ayrılmış, normatif olan hukuk öne çıkmıştır. Pozitivist hukuk bilimi bağlamında hukuk hiçbir açık alan bırakmaksızın toplumsal gerçeklikten bağımsız olarak normlar oluşturmuştur. Bu şekilde devletin tüm eylemleri hukuk ilişkileri içinde çözülmüş olmaktadır ve bu nokta, idare hukukunun egemenliğinin başlangıcı olmaktadır (Bogumil ve Jann, 2020: 18).

Ancak kameral-polizy bilim bir anda ortadan kaybolmamıştır. Önce yardımcı bilimler olarak kullanılmış, ardından da devlet bilimi bünyesinde kısmen de olsa ansiklopedik bilgiler yığını olarak yararlanılmaya çalışmış, ancak yeni çağla yok olmuştur (Turan, 2020: 195-243; Stolleis, 1992: 237).

3. Yönetim Öğretisini Canlandırma Çabası

Bu noktada Weberyen bürokrasinin nüvesi olarak görülebilecek olan, daha sonra yeni üretim biçimine geçişle beraber yasal-ussal bürokrasiye evrilen Prusya'daki ussal-monarşik bürokrasinin konumuna kısaca değinmek gerekir (Turan, 2020: 89-104). Prusya'da idari yapı ve memurlar, anayasanın yokluğunda kendilerini anayasa yerine koymakta ve buna göre hareket etmektedirler. Parlamentonun oluşumundan sonra bile bürokrasi, 19. yüzyılın son çeyreğine değin aynı şekilde faaliyet gösterme eğiliminde olmuştur. Çünkü parlamentoda halkın büyük bölümü temsil edilmemektedir ve parlamentonun yönetime katılma hakları oldukça sınırlıdır. İdarenin mahkemeler yoluyla kontrolü de 1880'li yıllara kadar ya hiç yoktur ya da son derece kısıtlı olarak mevcuttur. Dolayısıyla idarenin kontrolü, memurların etik kuralları gibi iç yöntemlerle sağlanmaya çalışılmıştır. Yönetimin eylemlerinin yasalara uygun olup olmadığına yine monarşik bürokrasinin kendisi karar vermektedir. Karar verici yönetim organları soyluların elindeyken, burjuva genel anlamıyla hukuk üzerinden bir denge sağlamaya çalışmaktadır. Kısaca soru, yönetim üzerindeki kontrolün genel hukuk alanı üzerinden mi sağlanacağı yoksa ayrı bir uzmanlık alanı yani idare hukuku üzerinden mi gerçekleştirilmesi gerektiğidir. Liberal kanat, adalet/hukuk sistemini yönetsel ve siyasi kararlarla boğmak istemezken, muhafazakâr kanat da idarenin eyleme geçme yeteneği ve esnekliğini, durağan bir hukuk kontrolüyle tehlikeye atmaktan kaçınmayı amaçlamaktadır. Dolayısıyla her iki kanat da yönetsel hukuku başka ifadeyle idare hukukunu tercih etmişlerdir. Çünkü aynı zamanda bu şekilde yargıçlar ve hukuki süreçlere, kısaca yönetime etki etmeyi hedeflemişlerdir (Stolleis, 1992: 238-243). Söz konusu etmenler doğrultusunda idare hukuku, giderek yönetim alanını işgal etmiştir. Öte yandan yönetsel yapıyı kontrol etme ve yönlendirme girişimlerinde hangi alanın/aracın kullanılacağı belirlenmesi olarak hukuk devleti ve idare hukuku gerilimi varlığını uzun süre korumuştur. 1900'lü yılların başında genel bir kabul gören hukuk devleti düşüncesi, idare hukukunun temeli olarak

algılanmaya başlanmıştır. Ancak uygulamada idare hukuku ile hukuk devleti arasındaki bağlantı, nihayetinde öznel kamu haklarının korunmasına dayanmaktadır. Dolayısıyla zamanla özerkliğini kazanan idare hukuku, yönetim alanında söz sahibi olmuştur (Stolleis, 1992: 409). Kısaca ifade etmek gerekirse kameral-polizey bilimin kayboluşu ve idare hukukunun alana egemen olması, 19. yüzyılda yaşanan Almanya'ya özgü gelişmeler bağlamında, yeni sınıf burjuvazinin çıkarlarını Prusya-Alman otoriter devletinde parlamento üzerinden sorumlu bir hükümet aracılığıyla değil hukuk devleti kapsamında gerçekleştirmesiyle ilintilidir (Bogumil ve Jann, 2020: 18).

Alman İmparatorluğu'nda 20. yüzyılın başında üniversitelerde verilen derslerde ve tanıtımlıklarda devlet yönetimi, hukuki açıdan ele alınmaktadır. Başka ifadeyle üniversitelerde sadece idare hukuku öğretilmektedir. Birkaç yerde “yönetim öğretisi” (*Verwaltungslehre*) gözükmektedir. Ancak çok belirsiz bir kavram olarak, kısaca açık biçimde nesnesi ile içeriği belirtilmeden rastlanabilmektedir (Gargas, 1903: 426). Burada dikkat çeken bir başka gelişme bulunmaktadır. 19. yüzyılın sonundan itibaren yönetim öğretisinin korunmasına ve yeniden yapılandırılmasına çalışılmıştır. Bu çabalardan bir kısmı yönetim öğretisini, idare hukukundan ayrı bir bilim dalı olarak kurma yönündedir (Turan, 2020: 262-309). Bu girişimin başını çeken Stein ve onun yolundan ilerlemek isteyen Inama-Sternegg, Ludwig Gumplowicz, yönetim öğretisini başlı başına bir disiplin olarak korumaya ve oluşturmaya çalışmışlardır. Örneğin Ferdinand Schmid de Leipzig Üniversitesinde yönetim öğretisi dersi vermekte ve bu derslerinde yönetim öğretisinin başlı başına bir bilim olarak öğretilmesini savunmaktadır. Stein'in öğretilerine yaslanan Schmid, nesne olarak devleti ve eylemlerini görmektedir (Schmid, 1909: 193-223). Çünkü yönetim ve idare hukuku arasındaki bağlantı doğal değildir. İdare hukukunun hukuk fakültelerinde öğretilmeye başlanması ve iktisat, maliye gibi devlet bilimi alt dalları/devlet bilimsel (*staatswissenschaftlich*) disiplinlerin parçalarına ayrılmasının sonucu, devletin yönetim işlerinin hukuk bakımından incelenmesi yani idare hukukunun yönetim öğretisinin yerini alması olmuştur. Jellinek de “Devlet Öğretisi” (*Staatslehre*) ve “Devlet Hukuku”nun (*Staatsrecht*) eş kılınmasını söz konusu dönemde sıkça yapılan bir hata olarak görmektedir. Burada “Yönetim Öğretisi”nin “Devlet Öğretisi”; “İdare Hukuku”nun da “Devlet Hukuku” içerisinde yer aldığı, dolayısıyla yönetim öğretisi ve idare hukuku karşıtlığını

içerdiği açıktır (Gargas, 1903: 427). Diğeri ise geniş anlamıyla “Yönetim Öğretisi” (*Verwaltungslehre*) hatta “Yönetim Bilimi” (*Verwaltungswissenschaft*) altında idare hukuku ve dar anlamıyla yönetim öğretisi dallarını bir araya getirme girişimidir. Bu sonuncu girişimde idare hukuku, hukuka uygunluğu nesnesi yaparken, dar anlamıyla yönetim öğretisi ya da “Yönetim Politikası” (*Verwaltungspolitik*) yönetimin eylemlerinin amaca uygunluğunu nesnesi olarak alacaktır (Gargas, 1903: 426-427; Stolleis, 1992: 420). Ancak her ne kadar anlamlı bir sınıflandırma olarak gözüксе de ciddi bazı sorunlar bulunmaktadır. Yönetim, toplumsal sorunların giderilmesi bağlamında “Sosyal Politika” olarak da görülebilir. O halde ilk olarak açıklanması gereken “Sosyal Politika” (*Sozialpolitik*) ile ne kastedildiğidir. Bahsedilen dönemde yeni sınıfların, özellikle geniş kitleleri kapsayan işçi sınıfının içerisinde bulunduğu şartların yönetilmesi öncelikli sorun olarak kabul edilmektedir. Dolayısıyla devletin eylemleri olarak yönetimin ana konusu, bu sınıfın şartlarını iyileştirmekle ilgili faaliyetler ve düşünceler bütünü olarak anlaşılmaktadır. Daha doğrusu yönetimin yönü, memnuniyetsiz sınıfların başlatacağı bir devrimi engellemenin yollarını bulmak ve uygulamak olarak görülmektedir. Dar anlamıyla yönetim öğretisi yani “yönetim politikasının” nesnesi budur. Ancak iktisat, maliye gibi diğer disiplinler zaten bu konuları ele almaktadırlar. Bu bağlamda “sosyal politika” içi boş bir disiplin olarak doğmuştur (Gargas, 1903: 426-428). Diğer sorun ise aslında yönetim öğretisi çatısı altındaki dar anlamıyla yönetim öğretisi ve idare hukuku arasındaki dengede yatmaktadır. Çünkü iktisadi sorunlar, iktisat ve maliye, sosyal sorunlar sosyal politika, hukuki problemler de idare hukuku tarafından incelenmektedir. Böylesi bir üst çatı altında disiplini toplama çabasında yönetim öğretisi, daha başlangıçta yok hükmündedir. Kısaca yönetim öğretisi, yönetim politikası değildir. Dolayısıyla bu yöndeki tüm çabalara rağmen idare hukuku giderek ön plana çıkmıştır. Kameral-polizey bilim öğrenimi 1850’lerden itibaren hızla etkisini yitirmiş, devlet görevlilerinin eğitiminde devlet bilimsel öğretiler yerini hukuk öğretilerine bırakmıştır (Stolleis, 1992: 420; Gargas, 1903: 428).

İki dünya savaşı arasındaki zamanda hukuk ağırlıklı yaklaşım devam etmiştir. Bu anlayışı gösteren söz konusu ara dönemdeki dikkat çekici bir durum ise Max Weber’in bürokrasi teorisini içeren “İktisat ve Toplum” (*Wirtschaft und Gesellschaft*) kitabının 1922’de yayınlanmasına rağmen dikkat çekmemesi ve öncelikle

tahakküm/iktidar sosyolojisi (*Herrschaftssoziologie*) olarak görülerek göz ardı edilmesi ve hukukçular için yönetim anlayışı bakımından hiçbir önem arz etmemesidir. Weber'in, temel oluşturan görüşleri ancak II. Dünya Savaşı sonrasında ABD aracılığıyla Almanya'ya taşınmıştır (Bogumil ve Jann, 2020: 20).

Alman yönetim bilimi, imparatorluğun kurulduğu 1871 ve I. Dünya Savaşı'nın başladığı 1914 arasında akademik anlamda dış gelişmelerden pek etkilenmemiştir. Yönetim alanında verilen eserlerde yabancı akademisyenlerden etkilenme ve Almanya dışındaki kaynaklardan yararlanma ya da tercüme etme yönünde çabalara rastlanmamaktadır. Demokratik yönelimleri bağlamında ABD'den ise sadece Anglo-Sakson hukuk ve yönetim sisteminin incelenmesi sırasında karşılaştırma/görüşleri pekiştirme amaçlı yararlanılmaktadır. Karşılaştırmalı çalışmalarda da Fransız, İngiliz, Leh, Çek vb. kaynaklara başvurulurken ABD çok sınırlı bir yer kaplamakta ve yalnızca liberal/demokratik özellikleri/yaklaşımları ve yerinden yönetim uygulamalarıyla olumlu örnek olarak anılmaktadır. Söz konusu dönemde özellikle bürokratik yapıların karşılaştırıldığı görülmektedir. Ancak Alman yazarlar, yabancı bilim insanlarına hemen hiç atıfta bulunmamaktadırlar. Bunun başlıca sebebi, Alman yazarların, kapsamlı yönetim bilimi geleneği ve birikimleri bağlamında diğer ülkelerdeki çalışmalara ilgi duymamalarıdır. Kısaca Alman yönetim bilimi açısından yabancı kaynaklar sadece ideal tiplerin karşılaştırmalarında yararlanılacak kaynaklardır ve öğrenilecek yeni bir husus sunmamaktadırlar. Weimar Cumhuriyeti'nde yani 1918-1933 arasında da durum farklı değildir (Hurni, 2014:65-68).

Weimar Cumhuriyeti'nin yıkılması ve Nazi rejiminin kurulması ile meşruiyetinin sağlanmasında idare hukukçuları ve devlet hukukçularının rolü ve sorumlulukları tartışmalıdır. Ancak bu düşünce ya da inanış, II. Dünya Savaşı sonrasında Almanya'da yönetim biliminin yönünün belirlenmesinde son derece etkili olmuştur (Stolleis, 2014: 107-110). Bahsedildiği üzere Leipzig Üniversitesinde yönetim bilimi ve istatistik dersleri veren Schmid gibi bazı yazarlar, yönetim öğretisinin üniversitelerde geri planda kaldığından ve idare hukukunun gözde olduğundan, özellikle modern yönetim öğretisinin babası Stein'in takipçisinin bulunmamasından yakınmaktadırlar (Schmid, 1909: 193-195). Stein'in yönetim alanlarını adalet, maliye, ordu vb. şeklinde bölümlenmesi hem Avusturya'da hem de Almanya'da idare hukuku çalışanlar tarafından kabul edilmiştir (Stein, 1869). Ancak yeni

idare hukuku öğreticilerince reddedilmektedir. Schmid, bu gelişmenin ağırlaşarak devam ettiğini görmektedir. Yönetim öğretisi biçimsel olarak nesnesi sürekli vurgulanarak ayakta tutulmaya çalışılsa da pozitivist idare hukuku içerisine katılarak karışık bir disipline dönüştürülmüştür. Öyle ki yönetim ve polizey dersleri, 1904-1906 arasında sadece dört dönemde, Berlin Üniversitesinde altı saat, Münih Üniversitesinde bir buçuk saat ve Heidelberg Üniversitesinde bir saat okutulmuştur. Muazzam bilgi birikimine rağmen yönetim öğretisinin bir kenara itilmesi büyük bir hatadır. Çünkü daha önce özel sektör, kilise ve dernekler tarafından yerine getirilenler ya da sanayileşme ve kentleşmeyle birlikte oluşan yeni görevler devlet tarafından üstlenilmektedir. Devlet, üretime hem merkezi hem de yerel düzeyde katılmakta, üstlendiği görevler giderek artmaktadır. Bu sorumlulukların üstesinden biçimsel ve sabit bir disiplin olarak idare hukukunun gelmesi olanaksızdır. Çünkü idare hukukunun doğasında eylem yoktur. Siyasi ve toplumsal gerçekliği kapsayan bir disiplin gereklidir. Bu da ampirik-siyasi disiplin olarak “Yönetim Öğretisi”dir (Schmid, 1909: 202-205, 219-220; Stolleis, 2002: 243). Ancak bilindiği üzere idare hukuku, alanda egemenliğini kurmuştur. Bu durum 1933’ten itibaren “Nazi Partisi” (NSDAP)’nin siyasi gücü ele geçirmesiyle tedrici olarak değişmiştir. Belirtildiği üzere NSDAP iktidarında idare hukuku reddedilen liberal fikirlerden kaynaklanmaktadır ve NSDAP ideolojisine taban tabana zıttır. Bu nedenle NSDAP, nasyonal sosyalist toplumu kurmak amacıyla lanetlenen liberal görüşler yerine yönetim öğretisi geleneğini ön plana çıkarmaya çalışmıştır. Ancak NSDAP’nin kullandığı araç olarak yönetim bilimi geleneği, eski Alman yönetim bilimi ya da yönetim öğretisi birikiminden tamamen farklıdır. Ancak söz konusu gelişmeler farklı bir çalışma konusudur.

Sonuç

Almanca konuşulan topraklarda feodal üretim biçiminin çözülmeye başlamasıyla birlikte siyasi gücün yeniden tek elde toplandığı dönemde bir ihtiyaç olarak Polizey adı altında yönetsel bilgiler üretilmeye ve bir araya getirilmeye başlanmıştır. Bu tarihlerden itibaren özellikle Brandenburg Dükalığı daha sonra Prusya’da kameral-polizey bilim olarak göz ardı edilemeyecek yönetsel bilgi üretilmiş ve sistemleştirilmeye çalışılmıştır. Bu bilgiler, yükselen yeni üretim biçiminin gereklerine uygun şekilde

yeniden düzenlenmek ve geliştirilmek istenmiş, yönetim bilimi ve alt dallarından biri olarak yönetsel öğreti alanları doğmuştur.

Alman prensliklerinde 19. yüzyılın ikinci yarısıyla birlikte giderek yükselen yeni üretim biçimiyle birlikte yeni sınıf yani burjuvazi, siyasi güce katılmak ve iktisadi-toplumsal yaşamın düzenlenmesine katılmak istemektedir. Ancak bu şekilde çıkarlarını gerçekleştirebilecek, iktisadi, siyasi ve toplumsal alanların çıkarları doğrultusunda düzenlenmesine katılabilecektir. Bunun yolu da anayasal hareketlerdir. Burjuvazi, yönetim alanını tekelinde bulunduran monark ve soylulara karşı parlamento ve hukuk devleti anlayışını kullanmaya başlamıştır. Ancak Almanca konuşulan topraklarda bu bağlamda iki farklı örnekle karşılaşılmaktadır: Anayasaya yani parlamentoya sahip olanlar ve olmayanlar. Anayasaya sahip olan prensliklerde yeni sınıf, parlamento aracılığıyla siyasi iktidarın kullanımına katılır ve idare hukuku gelişirken, anayasa olmayan prensliklerde hukuk devleti anlayışı üzerinden bu amaca ulaşılmaya çalışılmıştır. Dolayısıyla monark ve soyluların yetkilerinin hukuk aracılığıyla sınırlandırılması ve yönlendirilmesi girişimleri idare hukukunun yükselmesine yol açmıştır. Anayasa olmayan Prusya'da ise öncelikle hukuk devleti anlayışından bu amaçla yararlanılmış, parlamentonun kurulmasıyla birlikte bu kez idare hukuku, hukuk devleti anlayışı içerisinde belirginleşmiştir. Dolayısıyla yeni üretim biçiminin gereklerinin yerine getirilmesinde araç olarak "hukuk" görülmüş ve billurlaşan idare hukuku, güçlü bir geleneğe sahip olmasına rağmen yönetim bilimini yönetim alanından uzaklaştırmıştır. Hukuk devleti anlayışı ya da parlamento aracılığıyla hukuk ve dolayısıyla idare hukuku yönetim alanına egemen olmuştur. Aslında hukuk devleti ve idare hukuku arasında da ilk aşamada bir gerilim görülmüştür. Soru, yönetim üzerinde kontrolün genel hukuk üzerinden mi yoksa uzmanlık alanı olan idare hukuku üzerinden mi sağlanacağıdır. Liberal kanat, hukuk sistemini yönetsel ve siyasi kararlara boğarak yönetilemez hale getirmek istememiştir. Muhafazakâr kanat da idarenin eyleme geçme yeteneği ve esnekliğini durağan hukuk kontrolüyle tehlikeye atmak istememiştir. Bu doğrultuda idare hukuku tercih edilmiştir. Bu çerçevede yönetim öğretisini canlandırma çabaları da bir süre devam etmiştir. İdare hukuku, eyleme yönelik değildir. Dolayısıyla idare hukuku yerine yönetim öğretisini koyma düşüncesi, başka ifadeyle canlandırma fikri bir süre daha devam etmiştir. Ancak kapitalizme geçiş sürecinde burjuvazinin devlet iktidarına ortak

olma ve ele geçirme çabasında eyleme geçme anlamında yönetim öğretisi değil, hukuk yaklaşımı öne çıkarılmıştır. Çünkü amaç, monarkın iktidarını sınırlandırmaktır. Söz konusu yaklaşım üniversitelerdeki eğitim programlarında da görülmektedir. Devlet bilimi parçalarına ayrılmış, devletin yönetim işlerinin hukuk bakımından incelenmesi, idare hukukunun görevleri arasında kalmıştır. Devletin tüm işleri hukuk ilişkileri içerisinde çözünür olmuştur. İki dünya savaşı arasında da bu yaklaşım devam etmiştir. Ancak Almanya’da yönetsel alanda keskin bir felsefi ve yaklaşım değişikliğini işaret eden NSDAP’nin 1933’te iktidarı ele geçirmesiyle birlikte yönetim öğretisinin tekrar canlandırılması gündeme gelmiştir. Çünkü idare hukuku sakıncalı görülen liberal görüşlere aittir. Ancak NSDAP’nin Alman yönetim öğretisi geleneğini canlandırma girişimi hem kısa dönemli olmuştur hem de NSDAP’nin yönetim öğretilerine yaklaşımı söz konusu gelenekten bambaşka bir içeriğe sahiptir. Bu gelişmeler ise ayrı bir çalışma konusudur.

Kaynakça

- Akbulut, Örsan Ö. (2003), Siyasal İktidarı Kullanma Aracı Olarak Başbakan, *Amme İdaresi Dergisi*, 36 (1), s. 49-82.
- Angermann, Erich (1962), Robert von Mohl 1799-1875, Leben und Werken eines altliberalen Staatsgelehrten, (Neuwied: Hermann Luchterhand).
- Bogumil, Jörg, Werner, Jann (2020), *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Eine Einführung*, (Wiesbaden: Springer).
- Çiner, Can Umut (2009), Fransız Yönetim Düşüncesinin Gelişimi: Polis Biliminden Örgüt Bilimine, *Amme İdaresi Dergisi*, 42 (1), s. 1-22.
- Çiner Can Umut (2008), Güncel Fransız Yönetim Yazını, *MSY Dergisi*, 3 (8), s. 149-165.
- Gargas, Sigismund (1903), Verwaltungslehre und Verwaltungsrecht. Eine methodische Untersuchung, *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft / Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 59 (3), s. 423-433.

- Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preußischen Staaten (PrGS) Nr. 14, 14.02.1846, Regulativ über die Befähigung zu den höhern Ämtern der Verwaltung.
- Güler, Birgül Ayman (1994), Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi, *Amme İdaresi Dergisi*, 27 (4), s. 3-19.
- Güler, Birgül Ayman (2008), 1950'li Yıllarda Kamu Yönetimi Disiplini: Disiplinin Kuruluşu Nasıl Gerçekleşti? *MSY Dergisi*, 3 (7), s. 6-28.
- Güler, Birgül Ayman (2015), "Yönetim Bilimi ya da Kamu Yönetimi: Yöntembilimsel Özellikle Üzerine", Kartal, Filiz (Ed.), *Türkiye'de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları*, (Ankara: TODAİE Yayın No: 386): 9-44.
- Hurni, Pascal Yves (2014), *Die Deutsche Verwaltungswissenschaft und der Ideenimport aus den USA*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, (Bern: Universität Bern).
- Jasch, H. C. (2005), "Die Gründung der Internationalen Akademie für Verwaltungswissenschaften im Jahr 1942 in Berlin-Verwaltungswissenschaft als Herrschaftsinstrument und Mittel des geistigen Kriegsführung in nationalsozialistischen Staat". *Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft*, 58 (17), s. 709-721.
- Karasu, Koray (2004), "Kamu Yönetimi Disiplininin Kökenine İlişkin Bir Not", *II. Kamu Yönetimi Forumu*, 7-8 Ekim 2004, (Ankara: Hacettepe Üniversitesi Yayınları): 225-242.
- Keskin, Nuray Ertürk (2006), Türkiye'de Kamu Yönetimi Disiplininin Köken Sorunu, *Amme İdaresi Dergisi*, 39 (2), s. 1-28.
- Keskin, Nuray Ertürk (2008), Türkiye'de Yönetim Biliminin Gelişimi: 1870-1910, *Amme İdaresi Dergisi*, 41 (4), s. 1-25.
- Langewiesche Dieter (1989), Staat und Kommune. Zum Wandel der Staatsaufgaben in Deutschland im 19. Jahrhundert. *Historische Zeitschrift*, 248, s. 621-635.
- Maier, Hans (1966), *Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre (Polizeiwissenschaft)*, Ein Beitrag zur

Geschichte der politischen Wissenschaft in Deutschland, (Neuwied am Rhein-Berlin: Hermann Luchterhand).

- Morstein-Marx Fritz (1963), *Amerikanische Verwaltung: Hauptgesichtspunkte und Probleme*, (Berlin: Duncker & Humblot).
- Norden, Walter (1929), Zur Ausbildung der höheren Verwaltungsbeamten, *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 86 (1), s. 107-117.
- Ossenbühl, Fritz (1979), Die Quellen des Verwaltungsrechts, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Erichsen, Hans-Uwe ve Martens, Wolfgang (Ed.), (Berlin, New York: Walter de Gruyter): 55-119.
- Özbudun, Ergun (1990), *Türk Anayasa Hukuku*, (Ankara: Yetkin).
- Pechmann, Hubertus v. (1972), “Geschichte der Staatswirtschaftlichen Fakultäten”, *Die Ludwig Maximilian Universität in ihren Fakultäten*, Laetitia Boehmn, Johannes Spörl, (Berlin: Duncker&Humboldt), s. 127-184.
- Reese-Schäfer, Walter (2019), *Ideengeschichte als Provokation* Schriften zum politischen Denken, (Stuttgart: J.B. Metzler).
- Sadioğlu, Uğur ve Uğur Ömürgönülşen (2011), “Yerel Yönetim Personel Sistemlerinde Reform Çalışmaları: Alman ve Türk Deneyimlerinden Yansıyan Eğilimler ve Türkiye İçin Çıkarılabilecek Bazı Dersler”, *YDÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 4 (1), s. 129-171.
- Sadioğlu, Uğur (2018), “Alman Parlamenter/Yönetmel Federalizmi'nin Kamu Yönetimi Sistemi”, Demirkaya, Y. (Ed.), *Cumhurbaşkanlığı Yönetim Sistemi: Kamu Yönetiminde Değişim*, (İstanbul: Hiperlink): 135-198.
- Schmid, Ferdinand (1909), Über die Bedeutung der Verwaltungslehre als selbstständiger Wissenschaft, *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 65 (2), s. 193-223.
- Stein, Lorenz v. (1869), *Die Verwaltungslehre, Die vollziehende Gewalt, Erster Theil*, (Stuttgart: J. G. Cotta'schen Buchhandlung).

- Stolleis, Michael (1992), *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland. Zweiter Band. 1800-1914*, (München: C.H. Beck).
- Stolleis, Michael (2002), *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, Weimarer Republik und Nationalsozialismus*, (München: C.H. Beck).
- Stolleis, Michael (2014), *Öffentliches Recht in Deutschland. Eine Einführung in seine Geschichte 16.-21. Jahrhundert*, (München: C.H. Beck).
- Şaylan, Gencay (1978), “Yönetim Biliminin Evrenselliği ile İlgili Bazı Düşünceler”, *Amme İdaresi Dergisi*, 11 (2), s. 3-15.
- Turan, İsmail Bahadır (2020), *Kameralizm ve Devlet Bilimi. Alman Yönetim Düşüncesinin Tarihi: Kameral-Polizey Bilim'den Devlet Bilimi'ne*, (Ankara: Orion).
- Wollmann, Hellmut (1980), “Implementationsforschung-eine Chance für kritische Verwaltungsforschung?”, Wollmann Hellmut (Ed.), *Politik im Dickicht der Bürokratie. Beiträge zur Implementationsforschung*, (Opladen: Westdeutscher Verlag): 9-48.

Araştırma Makalesi:

**DİL VE YAPI:
OSMANLI-TÜRK MODERNLEŞME SÜRECİNDE
DİLSEL DÖNÜŞÜMÜN YAPISAL DÖNÜŞÜME ETKİSİ**

Cenk REYHAN*

Öz

Osmanlı-Türk modernleşme sürecinde modern bir dil ve terminoloji ve onunla içkin yeni bir yapı inşa edilmedi. Geleneksel meşrulaştırma söylemi Tanzimat Fermanı'ndan Cumhuriyet'in kuruluşuna değin, ekonomi-politik bilimin terminoloji ile ifade etmek gerekirse sürekli kendini "basit yeniden üretti". Buna karşılık, Kuva-yı Milliye dönemi ve bu dönemde toplanan yerel ve ulusal ölçekli kongre belgelerindeki dil ve anlam yapılarının içerik analizi yapıldığında yeni bir dil ve yeni bir terminolojinin gelişmekte olduğu gözlemlenebilmektedir. 1921 Anayasası'nda Türk devriminin mantığı, "egemenlik bilâ kayd ü şart milletindir" ifadesi ile "dil" e geldi. Takip eden dönemde, bu yeni "dil" ve terminoloji ile ilintili yeni bir siyasal/kurumsal "yapı" inşası kaçınılmazdı. Bunun anlamı dilin, yine ekonomi-politik bilimden ödünç aldığımız tabirle, kendini "geniş yeniden üretmesi" suretiyle yeni bir rejimi inşa etmesidir. Osmanlı-Türk aydını söz konusu olduğunda, gerek dillerinin kendi dünyalarının sınırlarını oluşturması, gerekse yeni kelime ve terminoloji oluşturmaktaki çekingenlikleri, yeni bir "dil" ve onunla içkin "yapı"nın inşa edilmesindeki başarısızlıkları dikkat çekicidir. Tüm geleneksel-yapısal tahakkümlere rağmen, yine de, "dil" sel ve bununla içkin bir şekilde "yapı" sal dönüşüm, yeni bir rejimin inşası ile sonuçlanan modernleşme sürecine karşılık gelmektedir. İncelemede, İmparatorluk'tan Cumhuriyet'e, Türkiye'de "dilsel

* Prof. Dr., Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Edebiyat Fakültesi, Tarih Bölümü, cenk.reyhan@hbv.edu.tr, ORCID No:0000-0001-6188-2738.

DOI: 10.56524/msydergi.1206333

Makale gönderim tarihi: 10 Kasım 2022

Makale kabul tarihi: 19 Kasım 2022

dönüşüm”ün “yapısal dönüşüm”e etkisinin tarihsel süreçlerini izleyeceğiz.

Anahtar Kelimeler: Dilsel Dönüşüm, Yapısal Dönüşüm, Yeni Osmanlılar, Jön Türkler, Monarşi, Teokrasi, Cumhuriyet

**LANGUAGE AND STRUCTURE: THE REFLECTION OF LINGUISTIC TURN
ON STRUCTURAL TRANSFORMATION
THROUGH THE OTTOMAN-TURKISH MODERNIZATION PROCESS**

Abstract

A modern language, terminology and a new structure immanent with them were not built in the Ottoman-Turkish modernization process. The traditional legitimation discourse had “simply reproduced” itself, a terminology from political economy, from the Tanzimat Edict until the establishment of the republic. On the other hand, if one looks through the content analysis of language and meaning structures in the Kuva-yı Milliye Period and local and national congress documents collected in this period, it can be observed that a new language and a new terminology had been developing. The logic of the Turkish revolution in the 1921 Constitution came to the “language” with the phrase “Sovereignty rests unconditionally with the nation.” In the following period, the construction of a new political/institutional “structure” related to this new “language” and terminology was inevitable. It means that language constructed a new regime by “expandedly reproducing” itself, again with a borrowed term from political economy. If one considers the Ottoman-Turkish intellectuals, their language forming the boundaries of their own world, their timidity in creating new words and terminology, and their failure to construct a new “language” and an inherent “structure” within it, are all remarkable. Despite all the traditional-structural dominations, the “linguistic” transformation and the “structural one” which is inherently in it, corresponds to the modernization process that results in the construction of a new regime. In this study, we will follow the historical process of the reflections of “linguistic turn” on “structural transformation” from the empire to the republic.

Keywords: Linguistic Turn, Structural Transformation, New Ottomans, Young Turks, Monarchy, Theocracy, Republic

Giriş

Gülhane Hatt-ı Hümayunu kudretli ve canlı geçmişe saygılı bir atıfla başlar, fakat devamla, İmparatorluğa iyi bir idarenin yararlarını sağlamak için açıkça “yeni kurumlar” kurulmasından söz eder (Lewis, 1993: 108). “Emr-i bi'l-ma'ruf nehy-i ani'l-münker” ilkesi (Çağrı, 1995: 138)¹ kapsamında, İslami dini inançta, zihniyette, gelenek ve göreneklerde esaslı değişiklik ve yenilikler yaptığı için özellikle “ma'rûf” ve “münker”in tariflerini veren dini eserlerde “şeriatı uygunluk ölçüsü” ön plana çıkarılmıştır.

Geleneksel İslami terminolojide yenilik, “bid'at”² (çoğulu, bid'a: sonradan çıkan adetler) (Yaran, 1992: 129) olarak kabul edilir, her “bid'at” bir günahdır ve her günah cehennem ateşine götürür. Bu anlayış içinde, Hz. Peygamber'e atfedilen bir sözle, “daha önceki reformlar, çok kez yeni bir şey olarak değil, eski uygulamaya bir dönüş olarak takdim edilmiştir. Bu geleneğin siyasal düsturunda, “müminlerin emiri”ne mutlak itaat her Müslüman üzerine farzdır. Bu anlayışın getireceği devlet-toplum ilişkisi “biat” kültürüdür: “Ulû'l-emre mutlak itaat.”³ Modern siyaset teorisinin temel kavramları olan demokrasi, parlamento, meclis, temsil, toplum sözleşmesi, doğal haklar vb.nin Osmanlı'daki karşılıkları da İslami söylem içinde kendisine meşruiyet alanı

¹ Cahiliye döneminde bir eylemin ma'ruf veya münker sayılmasının temel ölçüsü bu eylemin kabile geleneklerine uygun düşüp düşmemesi ile ilişkiliydi (Çağrı, 1995: 138). Kur'ân-ı Kerim'de ma'rûf ve münker kelimeleri dokuz ayette “ma'rûfu emretme, münkeri nehyetme” anlamına gelen ifade kalıplarıyla geçmektedir. Bu ayetlerde hangi davranışların ma'rûf, hangilerinin münker olduğu belirtilip bir tahsis yoluna gidilmemesi, ma'rûfun dinin yapılmasını gerekli gördüğü (vacip) veya tavsiyeye şayan bulunduğu (mendup), münkerin ise bunların zıddı olan söz ve davranışların tamamını kapsadığını göstermektedir (Çağrı, 1995: 139).

² Hz. Muhammed'den sonra ortaya çıkan, “şer'i bir delile dayanmayan” inanç, ibadet, fikir ve davranışlar hakkında kullanılan bir terimdir. Arapça'da “icat etmek, örneği olmaksızın yapıp ortaya koymak inşa etmek” anlamlarına gelen “bd'a” kökünden türeyen “bid'at”, “daha önce benzeri bulunmayıp sonradan ortaya çıkan (muhdes) şey” anlamına gelir (Yaran, 1992: 129).

³ “Ulû'l-emrin tayin edilme biçimi ve keyfiyeti ümmet ile imam arasındaki bir mukavele, yani “bey'at akdi”nin neticesidir. Ulû'l-emre itaat etme yükümlülüğünün illeti “velayet-i amme” olup, ulû'l-emrin bu velayet-i ammeden hissesi ise bey'at akdinin şartlarına tâbidir. İşte bu şartların hülâsası da Kanun-ı Esasi'dir.” (Elmalılı M. Hamdi Yazır, 2018: 24). (Elmalılı M. Hamdi Yazır, “İnneme't-Tâ'atu fi'l-Marûf”, *Tesisat*, 1324, sayı 124'ten aktarım.)

oluşturmaya çalışmış, bu durum tüm devrim sürecinde devam etmiştir (Bora, 2017: 26). Bu siyasal-düşünsel kültürde, “bid’at” olan bir eylemi “nehy” etmek anlamında, “bid’at”ın önemli bir belirleyiciliği vardır. Nitekim, Namık Kemal, kurulmasını istediği “meclis-i şura-yı ümmet” konusunda “bid’at”e düştüğü konusundaki eleştirilere karşı görüşünü İslami kavramlarla “icma-ı ümmetle yapılan şeyler bid’at değil, usul-ı dinden olur”⁴ (Namık Kemal, 1285/1868: 1) diyerek savunmuştur.

Hürriyet kahramanı Namık Kemal, modern kavramlara İslami karşılıklar üretmekteydi. Her ne kadar, “dinsel ilim/seküler bilim”, “fünun/fenler” vb.⁵ vurgusuyla 19. yüzyılın ortalarından ve özellikle 1908 Devrimi’nden itibaren, dini referanslardan arınmış bir literatür gelişmeye başladıysa da Osmanlı-Türk düşünce dünyasında İslami referans temel meşruiyet kaynağı olmaya devam ediyordu. Örneğin, II. Meşrutiyet döneminin pozitivist ve agnostik aydınlanma bile, mesela Haeckel’in materyalist monizmini, “vahdet-i vücut mesleğinin daha maddi, daha fenni bir şekle sokulmasından ibaret” (Baha Tevfik-Ahmed Nebil, 1911) diye sunarak İslamiyet’le telif etmeyi denemişlerdi (Bora, 2017: 26).⁶

Bid’at, Osmanlı-Türk siyasal düşünününü çağdaş siyasal düşünce uymayı güçleştiren bir yozlaşma içine sokmuştu. 1908 Devrimi’nin arkasından gelen siyasal bunalımın başlıca nedeni devlet ve din ayrımını amaç edinen yeni bir anayasal sistemin düşünülemez olmasıdır (Berkes, 2012: 430). Dil ve düşünüşteki bu anlayış Cumhuriyet rejiminin kuruluş arifesine değin sürdü. Nutuk’taki ifadeyle, devletin yönetimi, Cumhuriyet’ten söz edilmeksizin “hakimiyet-i milliye esasatı”na uygun olarak her gün Cumhuriyet’e doğru ilerleyen bir şekilde toparlanmaya çalışılıyordu. Fakat, bu

⁴ Krş. Reşat, 1285/1868: 1: “Hukuk-ı siyasiye ise ümmetin ef’al-i Hükümete nezaretidir. Bu nezaret usul-ı meşveretle hasıl olur.”

⁵ Mesela, Mecmua-yı Fünun vb. gibi dergiler, kurulan Darü’l-fünun/fenler evi vb. gibi kurumlar bunun bir göstergesidir. Encümen-i Daniş’in yerine Darü’l-fünun’un kurulması fikri de bu kurum ve derginin çevresinde ortaya çıktı (Berkes, 2012: 232). Encümen-i Daniş’in en faal üyesi olan Ahmed Cevdet Paşa muhafazakâr “ilim” zihniyetini; karşıtı, Cem’iyet-i İlmiye-i Osmaniye’nin reis-i kaimakam-ı evveli ve Cemiyet’in yayın organı Mecmua-yı Fünun’un kurucularından olan Tahir Münif Mehmed Efendi “fen” zihniyetini temsil ediyordu (Berkes, 2012: 236). Osmanlı idare ve hukuk yaklaşımlarındaki ikili karşıtlık bu alanda da kendini gösteriyordu.

⁶ Osmanlı sosyalistleri de, sosyalizmi İslam’la telif ederek anlatmaya çalıştılar (Bora, 2017: 26). Örnekler çoğaltılabilir.

fikir sarıh bir şekilde dile getirilemiyor, söylenmekten çekiniliyordu (Nutuk-Söylev, 1989, C. II: 1116).

Bu meşruyet anlayışı baskın bir şekilde Cumhuriyet'in kuruluş arifesine değin sürdü. "Nutuk"taki ifadeyle,

"Efendiler, saltanat devrinden, cumhuriyet devrine geçebilmek için, cümlelerin malumu olduğu veçhile, bir intikal süreci yaşadık. Bu devirde, iki fikir ve içtihat, birbirleriyle mütemadiyen mücadele etti. O fikirlerden biri, saltanat devrinin idamesi idi. Bu fikrin taraftarları sarıh idi. Diğer fikir, saltanat idaresine hitam vererek, idare-i cumhuriyeti tesis eylemekti. Bu bizim fikrimizdi. Biz fikrimizi, sarıh bir şekilde söylemekte mahzur görüyorduk" (Nutuk-Söylev, 1989, C. II: 1116).

Meşruyet yeniden tanımlanmayınca devrim sürecindeki çatışmalar da eski kavramsal çerçeve içinde kendine meşruyet bulabiliyordu. Mesela, "constitution/anayasa" kelimesinin Osmanlı-Türk dilindeki kelime karşılığı ne olabilirdi? Kanun-ı Esasi'nin ilanı döneminde bile, "usul-ı meşveret", "şura-yı ümmet" vb., anayasaya dair kelime ve deyimlerde ortak bir dil/dilbirliği, ileri sürülen terimlerin yerleşik anlamları yoktu. Cumhuriyet döneminin devraldığı siyasal yapı bu dil yapısı üzerine inşa edilmişti. Dilin sınırları yapının sınırlarını belirliyordu.

1. Kavramsal Çerçeve

"Dilimin sınırları, dünyanın sınırlarını belirler"
(Ludwig Wittgenstein)

Sorun belki de dilde kavramsal bir yenilenme, yeni kelime ve kavramlar aracılığı ile yeni düşünsel meşruyet alanları açmaktı (Titus, 1931: 45-68). Yeni Osmanlılardan cumhuriyetçi harekete değin meşrutiyetçi aydın hareketinin yapmaya çalıştığı ise, tam tersine, (Namık Kemal örneğinde görüleceği gibi) talep ettikleri yeni meşrutî ve parlamenter sistemi İslami fıkıh gelenekleri ile açıklamaktı, bu suretle bid'ate düşmemiş oluyorlardı. Osmanlı-Türk modernleşme sürecinde, Cumhuriyet dönemi cumhuriyetçi aydın hareketinin en fark yaratan, devrimci niteliği belki de dilin bu sınırlarını aşmak ve yeni bir terminoloji yeni bir dilsel yapı inşa etmek suretiyle yeni bir rejim inşasına girişmekti.

Bu bağlamda, incelememizin kapsamı açısından belirtmeliyiz ki,

1- “Dilimin sınırları, dünyanın sınırlarını belirler” (Wittgenstein, 2013: 133.5-6)⁷ cümlesindeki ifadeyle, Wittgenstein, her dilin, kendine bir sınırlı dünya çizmiş olduğunu belirtir. O halde, sınır yalnızca dilin içinde çizilebilir, sınırın ötesinde kalan anlamsız olur. Olay-olguları sözcükler yardımıyla adlandırmadığımız sürece, onları düşündüğümüzü söyleyemeyiz. (Düşünemediğimizi, düşünemeyiz; o zaman, düşünemediğimizi söyleyemeyiz de (Wittgenstein, 2013: 135.5-61).⁸ Gerçekte adlandırılmamış hiçbir şey düşünülmüş sayılmaz, dil ile dünya arasında ontolojik bir bağa vurgu yapan Wittgenstein’a göre, “dil bizzat kendinin sınırdır”.

Bu anlamda kullandığımız dil ve dil içindeki kavramlar hayatımızı sınırlandırabilir veya özgürleştirebilir. Bu durum, kavram havuzundaki negatif ya da pozitif anlam yüklü kelimelerle ilişkilidir. İncelememizde, Osmanlı dil ve düşünce (ve zihniyet) yapısında dilin bu negatif “sınırlılık” ve pozitif “genişleme-sınırları aşma” arasındaki mücadele takip edilebilecektir.

2- Bununla ilgili bir başka husus, kelime/sözcük ve kavram üretimidir. Wittgenstein dünyayı ancak adlandırabileceklerimiz ölçüsünde onu kendimizin kılabilceğimizi belirtir. Madem ki dilimiz sınırimızdır, o halde dilimizin sınırlarını genişletmek, dilin aşılamazlığını aşmak gerekir. Bunun anlamı “nomenclature/isimlendirme/adlandırma-terimlendirme”dir. Bir isimlendirme, herhangi bir bilgi alanında kullanılan bir isimler veya işaretler veya her ikisini içeren sistemdir. Bu tür sistemler, konuların daha net görülmesini veya ayrımların daha kolay

⁷ İncelemede bir bütün olarak Wittgenstein felsefesini izlemek amacıyla değiliz. Wittgenstein’ın “mantığın sınırları, dilin ve düşüncenin sınırlarıdır ve dilin ve düşüncenin sınırlarını aşan konularda mantıksal bir önerme oluşturmak olanaklı değildir” (Wittgenstein, 2013, 133: 5.6-5.61) önermesi temel sorunsalımızdır. Kaldı ki, Wittgenstein’ın birinci dönem felsefesindeki “dilin dünyayı resmettiği” önermesini -ki bu önermeye mesela Yeni Osmanlı düşünce yapısı ve zihniyet-anlam dünyası ile nasıl ilişkilendireceğiz?- ikinci dönem felsefesindeki “dil oyunları” kavramı ile terk eder.

⁸ Krş., Hadot, 2011: 36. “Dilin kendi kendisine sınır olduğu” (s. 33), dilin sınırlarından çıkamayacağımız bundan daha iyi söylenemez (Hadot, 2011: 32). Wittgenstein’a göre, mantığın sınırları, dilin ve düşüncenin sınırlarıdır, dilin ve düşüncenin sınırlarını aşan konularda mantıksal bir önerme oluşturmak imkânsızdır” (Wittgenstein, 2013: 133: 5.6-5.61.)

çizilmesini sağlıyorlarsa, bir alandaki bilim adamları için değerlidir (Titus, 1931: 45).

Belki de, dünyamızı sınırlayan, Fredric Jameson'ın ifadesiyle, bir yapısalcı tasarı, egemenlik aracı olarak "dil hapisanesi"nden (Jameson, 2019)⁹ çıkış yolu yeni ve özgürleştirici terminoloji ile yeni bir meşruiyet alanı açmak olabilirdi. İncelememizde, dildeki bu "mahkûmiyetin aşılması"na dair Osmanlı-Türk aydınının uyguladığı stratejiler takip edilebilecektir.

3- Toplum bir iletişim mübadelesi mekanizması (Aydın ve Emiroğlu, 2003: 883) ise, toplumsal görüngüler/olay ve olgular iletidirler; dil, iletileri dönüştüren koddur. Burada bu sistematik mekanizmayı ifade eden kavram "yapı"dır (Aydın ve Emiroğlu, 2003: 883). Bu kapsamda, incelememizde, "yapı" kavramı ile A. R. Radcliffe-Brown'ın yapı kavrayışını izliyoruz. Brown, "yapı" ile bir toplumun istikrarını koruyan kurum ve örgütsel biçimleri kastetmektedir (Aydın ve Emiroğlu, 2003: 883). Yapı, değişmez biçimde, güdülenmiş toplumsal eylemden ayrı bir şekilde varolur ama yine de bu eylemleri belirleyen bir etkiye sahiptir (Marshall, 2005: 805).¹⁰

İncelememizde, Yeni Osmanlı hareketinden cumhuriyetçi harekete uzanan Osmanlı-Türk modernleşme sürecinde, bu ilişkiyi birbiriyle içkin olarak değerlendirmekte, ama, bu ilişkiye "iradi eylem" yeteneğine sahip tarihsel-toplumsal "özne"leri de dahil etmekteyiz (Marshall, 2005: 228-229).

4- Elbette ki, Karl Marks ve Friedrich Engels'in "Alman İdeolojisi"nde belirttiği üzere, dil, söylem ve bilincin maddi koşullarca belirlendiği gerçeğini reddetmiyor; bu gelişimlerin

⁹ Bu terim, onu "ön-anlayış"lardan bağımsız olarak kavrayabilmek için dilin dışına çıkılamayacağını ve gerçekliğin sadece "ön-kavramlar"la inşa edilen dil aracılığıyla kavranabileceği düşüncesini anlatmak amacıyla kullanılmıştır. Bu düşünceye, post-yapısalcılar, aynı zamanda dilin bir sosyal kontrol aracı olduğu, yani dilin insanların düşüncelerini düzenleme şeklinin bir tür toplumsal düzenleme ve insanları kontrol amacına da hizmet ettiği yönündeki kendi düşüncelerini eklerler (Kotlu, 2007: 119). John B. Thompson'ın belirttiği gibi, "ideolojik iktidar yalnızca bir anlam meselesi değil, bir anlamın yerleşmesini sağlama meselesidir de" (Eagleton, 1996: 271).

¹⁰ İncelememiz açısından değerlendirildiğinde, "yeniden üretim" ile basit değil geniş (letilmiş) yeniden üretimi kastediyoruz. Bunun anlamı, ekonomi-politik bilimin "kapitalist üretim"e dair kullandığı terminolojiyi (Nikitin, 1990: 145-150) incelememize uygulayarak; "yapı"nın, özne tarafından, yeni bir "dil" ve "yapı" kurulması suretiyle "yeni bir siyasal rejim/sistem" olarak üretilmesidir.

Osmanlı tarihsel-toplumsal gerçekliğinde sosyo-ekonomik-politik gerçekliğinin bir yansıması olduğu görüşüne katılıyor, ve fakat, incelememizin kavramsal çerçevesi kapsamında, dikkatimizi sadece bu yansımaya çeviriyoruz: Bu bakımdan, maddi koşulların belirleyiciliği incelememizin kapsamının dışındadır.¹¹ Jameson’ın ileri sürdüğü, “bütün ideolojilerin temel jestinin tam olarak, pozitif bir değer yüklenen benlik ya da bildik -olanla, anlaşılabilirlik alanının dışına itilmiş benliğe ait- olmayan ya da yabancı olan arasında bu türden katı bir ikili karşıtlık kurmak” (Eagleton, 1996: 179)¹² olduğu fikri incelememizin içeriği ile ilişkilidir. İncelememiz, “bir sonul açıklama dizisinin seçimi” ile ilgili değildir. “Bu sonul dizi marksızmda sosyo-ekonomik dizidir, ya da üretim tarzının biçimidir; yapısalcılar içinse dilin kendisidir” (Jameson, 1997: 195).

Aslında Osmanlı aydınını bu toplumsal belirleyicilikler içinde değerlendirdiğimiz zaman, gerek insan zihninin değişmez yapıları bağlamında “dil kendi sınırını oluşturması”, gerekse “yeni kelime ve kavram oluşturmaktaki çekingенliği” daha anlaşılır olmaktadır. Bu durum, Cumhuriyet rejiminin yeni bir toplumsal belirleyicilik alanları ve meşruiyet tanımı oluşturmasına, yapının kendisini “fail

¹¹ Kaldı ki, dilin bir üstyapı kurumu olup olmadığı da tartışmalıdır. Bkz. Yaguello, 2001: 30-42. Nitekim Stalin de, 1950 yılında yayınladığı broşürde dilin bir üst-yapı kurumu olmadığını, hatta Rus devrimi örneğinde, dilin, üstyapıdan köklü bir biçimde ayrıldığını belirtir (Stalin, 2013); hatta, bu konuda, dile sınıfsal bir nitelik kazandırmaya çalışan (ki Stalin’e göre üstyapıdan köklü bir şekilde ayrılan dil belli bir sınıf tarafından değil, toplumun bütün sınıfları, yüzlerce kuşağın ortak çabaları sonucu yaratılmıştır), marksist Marr’la da, (Bakhtin gibi) ayrı düşer (Yaguello, 2001: 40). “Bakhtin Çevresi” olarak anılan düşünce okulunun önemli üyelerinden Voloşinov, kitabında sadece marksızmin dil felsefesinin değil, döneminin psikolojik yaklaşımlarını da eleştirel analizini yapmıştır. Voloşinov’a göre, “toplumun gerçek diyalektik üretilme süreci de altyapıdan başlayarak ortaya çıkan ve üstyapılarda tamamlanan bir süreçtir” (Voloşinov, 2001: 59).

¹² Marx ve Engels’in “Alman İdeolojisi”nde kabul ettikleri gibi, bilinç biçimlerini toplumsal belirleyicilerden sihirli bir biçimde muaf, özerk şeyler olarak görmek, onları, tarihsel bağlarından kopartarak birer doğal fenomene çevirmek demektir (Eagleton, 1996: 95). Eagleton’ın, “sözcükler kavramlara ‘karşılık gelir’ demek yerine, ‘bir kavrama sahip olmayı’, sözcükleri belirli tarzlarda kullanma kapasitesi olarak görme eğilimi”ni izleyerek; bir kavramın, “belirli bir ruh halinden çok, bir pratikle ilişkili olduğunu” açıklamasını da bu kapsamda aklımızda tutuyoruz (Eagleton, 1996: 269). Eagleton, Louis Althusser’in, kavramları toplumsal pratiklere indirgediğini eleştirir (Eagleton, 1996: 269).

özneler” aracılığı ile “geniş yeniden üretimi”ne değin sürer. Tüm geleneksel-yapısal tahakkümlere rağmen dilsel ve bununla içkin yapısal bir dönüşüm yeni bir rejimin inşası ile sonuçlanan modernleşme sürecine karşılık gelmektedir.

Aşağıda, Osmanlı-Türkiye dilsel dönüşümden yapısal dönüşüme siyasal rejimin dönüşümünün¹³ kuramsal-yapısal çerçevesini sunmaya çalışacağız.

2. Yeni Osmanlı Hareketi ve I. Meşrutiyet Döneminde Dil ve Yapı

*“Şartname-i hakikimiz olan şer’i şerif”
(Namık Kemal)*

Basın-yayın, mutlakiyet karşıtı ilerici düşünceler çevresinde bir kamuoyu oluşturma açısından, Türk devrim sürecinde öncelikli bir rol oynadı. Şinasi, Namık Kemal, Ali Suavi ve diğer ilerici yurtsever aydınlar 1860’lı yılların başında basın yoluyla kamuoyunda belirli bir düşüncenin oluşmasına çalıştılar. 1861 yılında kurulan “Cemiyet-i İlmiye-i Osmaniye”nin yayın organı olarak, Tanzimat’ın “ilim” yönünü temsil eden ve tanınmış birçok ilim adamı ve devlet ricali ile Joseph von Hammer, J. Redhouse gibi bazı yabancı bilginlerin üye olduğu. 1851’de kurulan, Encümen-i Daniş’in en faal üyesi olan muhafazakâr Ahmet Cevdet Paşa’nın karşısında, elçi kâtipliği ile bulunduğu Berlin’de ve daha sonra Tercüme Odası’nda Almanca, İngilizce, Fransızca öğrenen, Avrupa tabiat bilimlerine ve Fransız materyalist felsefesine ilgi gösteren, Tanzimat’ın “fen” yönünü temsil eden Münif Efendi’nin (1879’dan sonra Paşa) yönetiminde, (Berkes, 2012: 236)¹⁴ 1862’de yayınlanmaya başlayan “Mecmua-i Fünun”, Fransız Ansiklopedist hareketinin işlevine benzer bir yapıyı Osmanlı dil ve zihin yapısına taşıdı. Kitap telif ve tercüme yoluyla kamuoyu oluşturmak ve modern bilim ve kültürü yaymak için kurulan Cemiyet-i İlmiye-i Osmaniye’nin nizamnamesinde de buna dair ifade vardır:

¹³ Zira, Uygur’un (1994: 9), “dil”in sadece nesnelere bilmemizi sağlamakla kalmadığı, kendimizi de ötekileri de ancak dile getirdiğimiz ölçüde gün ışığına çıkarabildiğimiz ifadesini izlersek, “dile getirmek”, beni ve ötekini ifade etmenin de ölçütüdür. Aslına bakılırsa, kişinin neleri nasıl düşüneceği, kişiden önce toplumun dili tarafından belirlenmiştir. Osmanlı’dan Cumhuriyet’e değin evrilen dil ve düşünce yapısı da bu çerçevede değerlendirilebilir.

¹⁴ Türk kültür ve eğitim tarihinin önemli meseleleriyle ilgili daha sonraki bütün gelişmelerde bu iki zıt anlayışın tesiri görülmüştür (Berkes, 2012: 232).

“Cemiyet-i İlmiye-i Osmaniye, kitap telif ve tercümesi ve umuma ders i’tası, ve’l-hasil her türlü vesait-i mümkünine ile memalik-i mahruse-i şahanede intişar-ı ulûm ve fûnuna sa’yü ü ikdam edecektir” (md. 1)¹⁵ (Mecmua-ı Fünun, 1279: 2).

Dergi’de, dini ve politik sorunlardan bahsedilmeyecektir (md. 3). Bir kısmı Tercüme Odası ile Babıali kalemlerinde memur olarak çalışan, bir kısmı Mekteb-i Harbiyye ve Mekteb-i Bahriyye gibi Batılılaşmaya açık okullarda hocalık yapan dergi yazarları, ilerlemenin ilk ve en önemli şartı olarak gördükleri bilimi doğrudan doğruya gündelik hayatın içine dahil etmeye çalıştılar (Uçman, 2003: 270).¹⁶

Çağdaş pozitif bilim ve felsefe dili ilk kez “Mecmua-i Fünun”da tartışıldı. Dergi’de, Münif Paşa’nın yanı sıra, Ethem Paşa, Cemil Paşa, Reşit Paşazade Halil Bey, Kadri Efendi, Ohannes Efendi, gibi Avrupa’da eğitim görmüş ya da İstanbul’da Fransızca öğrenmiş kişilerin yazıları yayınlanıyordu. Gazete ve dergiciliğin atılım yılları olan 1860’lı yıllar aynı zamanda basın mevzuatının da düzenlendiği yıllardı. 1868’de “Matbuat Nizamnamesi” basına bazı kısıtlamalar getirdi, Birçok basın-yayıncı İstanbul’dan uzaklaştırıldı (Toprak, 2013: 79-80).¹⁷ Her şeye rağmen, giderek geniş bir okuyucu kitlesine ulaşan Osmanlı basın-yayın dünyası kamuoyu oluşturmaya devam etti.

Yeni Osmanlılardan Ali Suavi, Paris’te yayımlanan “Ulum” gazetesindeki makaleleriyle istibdadı şiddetle yermekte ve hatta

¹⁵ “Cemiyet-i İlmiye-i Osmaniye’nin Nizamnamesidir”, *Mecmua-i Fünun*, C. 1, S. 1, 1279, s. 2: “Cemiyet, ulûm ve maarife ve ticaret ve sanayie dair Mecmua-i Fünun unvanıyla beher mâh ibtidasında bir gazete çıkaracak (...)” (md. 2.)

¹⁶ Dergi, geniş bir okuyucu kitlesinin kolayca anlayabileceği bir dil kullanılması taraftarıdır. İleriye dönük olarak üzerinde durulan konulardan biri de yazı diliyle yazıda kullanılan “Arap alfabesi” meselesi oldu. Nitekim, Ahundzade Mirza Feth Ali’nin Sultan Abdülaziz’e sunduğu bir layihayla yazı dilinde kullanılan Arap harflerinin ıslahı meselesi gündeme geldi. Konu, Cemiyet merkezinde Ahundzade’nin de katıldığı bir toplantıda tartışıldıktan sonra, “Türkçe’nin Arap harfleriyle yazılmasının birçok sakınca doğurduğu ve bir ıslahın kaçınılmaz olduğu konusunda görüş birliğine varılmıştı” (Uçman, 2003: 270).

¹⁷ İslami nitelikteki “ilim” kelimesinin ötesinde Batı müspet bilimleri, fenleri ya da kelimenin çoğuluyla “fünun” kelimesi giderek bir okuyucu kitlesi oluşturdu. Mecmua-i Fünun, Rehber-i Fünun, Servet-i Fünun, Hazine-i Fünun Batı’daki “fen”lerin doğurduğu ilginin somut kanıtlarıydı. Osmanlı okuru aynı süreçte Batı’nın edebi türleriyle de tanışmaya başladı (Toprak, 2013: 79).

halkın egemenliğinden söz etmektedir (Ali Suavi, 1287: 1091).¹⁸ Şinasi, büyük Fransız devriminden ve bu devrimin felsefi ve siyasi kaynaklarından, bu devrimi hazırlayan filozofların görüşlerinden ilham aldığı yazılarında, o zaman için büyük önem taşıyan prensipleri savunmuş, özellikle özgürlük kavramı üzerinde durmuştu. Ziya Paşa, on sekizinci yüzyılın felsefi ve siyasi fikirlerinden ve özellikle J. J. Rousseau'nun fikirlerinden ilham alarak makaleler yazmıştı. Fertlerin özgürlük hakkı üzerinde durmuş, insanın yaratılış icabı ve beşerî toplumun ilerleme ve mutluluk vasıtası olan hürriyetin kanunlara bağlılık ile mümkün olabileceğine değinerek, devletin hukuka bağlı olma zorunluluğuna işaret etmiş, Osmanlı Devleti'nin yıkılmasını önleyecek tedbirler arasında bir anayasanın meydana getirilmesini, bir milletvekilleri meclisinin kurulmasını önermiş, şahsî hükümetle cumhuri hükümetin farklarını açıklamaya ve dolayısı ile Osmanlı siyasi sisteminin kötü yönlerini göstermeye çalışmıştı. Yeni Osmanlıların bir diğer önemli siması olup Montesquieu'nun "Kanunların Ruhı" adlı eserine değer veren (ve hatta bu eseri dilimize çevirdiği söylenen) ve keza birçok hususlarda J. J. Rousseau'nun düşüncelerinin de etkisi altında kaldığı şüphesiz olan Namık Kemal'in de, Fransız Devrimi'nin felsefi ve siyasi kaynaklarından ilham almak suretiyle yazdığı ve Londra'da yayınlanan "Hürriyet" ve İstanbul'da neşredilen "İbret" gazetelerindeki makaleleriyle, o dönemin sosyal, siyasi ve hukukî görüşleri üzerinde önemli etki yaptığı görülmektedir.¹⁹

Yeni Osmanlılar, Rousseau ve Montesquieu'yu doğrudan doğruya ya da ikincil kaynaklardan faydalanarak, okumuşlardı.

¹⁸ Ali Suavi, 1287: "Kim bilmez ki demokrasi müsavat usulünün en şer'i en ala hükümet olduğunu" s. 1091. (...) "Can Cak Russo diyor ki, eğer Allah adamları varsa bunlar demokrasi suretiyle hükümet olunurlar." s. 1093.

¹⁹ Namık Kemal'in "Hürriyet Gazetesi"nde yayınlanan yazılarının O'nun reformistliğinin gerçekte ne derece dinsel argümanlarla meşrulaştırıldığına dair bkz. Sungu,-1999: 777-857. Niyazi Berkes, Yeni Osmanlılar ideolojisinin gerçek ve tutarlı biricik temsilcisi olan Namık Kemal'in ilk kez olarak, çağdaş Batı uygarlığının felsefi temeli olan "tabii haklar" düşününe ulaşmış olduğunu tespit eder (Berkes, 2012: 289). Siyaset felsefelerinin bir aydınlanma devri öncesi felsefesi olduğunu vurgulayan Şerif Mardin, bu felsefenin, on yedinci değil on altıncı yüzyıl Avrupası ile yakın benzerlikleri olduğuna dikkat çeker. O'na göre, Yeni Osmanlıların fikirleri, daha çok Orta Çağ devletini savunanların yeni egemenlik teorisine karşı ileri sürdükleri teorileri, onların on altıncı ve on yedinci yüzyılın "ilericileri"ne karşı kullandıkları argümanları hatırlatan fikirlerdi (Mardin, 1996: 447).

Fakat bunun yanında, birçok farklı etkenler de düşüncelerini etkilemişti. Eski bir Osmanlı hükümler geleneği ve bu geleneği aktaran yazarlar, adalet kavramı, şeriat'ın cemaatteki özel yeri ve işlevi, yeniçeriler gibi Osmanlı yönetim yapısına özgü bazı unsurların toplumsal işlevi, tasavvuf gibi belirgin geleneklerin düşüncüyü şekillendirici etkisi, Ali Suavi'de, anlaşılması zor fakat inkâr edilemeyecek bir “halkçı”lığın izlerine rastlanıyordu (Mardin, 2019: 13).

Denilebilir ki, Yeni Osmanlılar, siyasi fikirlerini açıkladıkları yazılarında, geniş ölçüde İslam siyaset teorisinin lügatçesine başvurdular. Mesela, adalet, bi'at (itaat tarzı), icma'-i ümmet (umumi konsensüs), meşveret (istişare), gibi kelimeler kullandılar (Mardin, 1995: 95). Bu lügatte, İslami danışma ilkesi “meşveret = demokrasi”, meşveret meclisi demek olan “şûra = parlamento”, fakihlerin mutabakatını belirten “icma = demokratik rıza”, İslam'da hükümdarın meşru olabilmesi için halktan aldığı bağlılık sözü anlamındaki “biat = demokratik temsil/yetki devri”, İslami hukuk çerçevesinde yorum getirmeyi ifade eden “içtihat = parlamenter yasama”, insanlığın Allah'ın rabliğini kabulünü anlatan “ahd u misak = toplum sözleşmesi” kavramına dönüşüyordu (Bora, 2017: 25).²⁰

1876'da, teokratik bir yapı altında, Yeni Osmanlı hareketinin meşrutî hürriyet fikirleri gerçekleşmek üzere görünüyordu. Bunu yapacak olan anayasa, Avrupalı öğretmenlerinden öğrendikleri bütün hakları ve hürriyetleri vadetmiş ve bunu şeriat'ın bekçisi Sultan-Halife adına yapmıştı (Lewis, 1993: 172).

Namık Kemal İbret'teki bir makalesinde, Gülhane Hattı Hümayunu'nun bazılarının zannettiği gibi “Devlet-i Aliyye” için bir

“Şartname-i esasi” olmadığını, “şartname-i hakikimiz olan şer'i şerifin bazı kavaidini teyit” eden, Avrupa'nın fikrine muvafık “birkaç tedbir-i idareyi müeyyit bir beyannameden ibaret” (Namık Kemal, 1289: 1)²¹

²⁰ Yeni Osmanlılar kullandıkları kavramlarda İslami terminoloji ideolojik bir meşrulaştırma aracı oldu. Bu meşrulaştırmacılık sonraki dönemlerde de belirgin bir hegemonik söylem olarak varlığını sürdürdü. Yeni Osmanlıların fikirleri, “tabii hukuk” gibi, Batı'dan aldıkları fakat Şeriat'le uygunluk halinde ortaya koydukları, bir temel çerçeveye oturtulmuştu (Mardin, 1996: 13).

²¹ Aslına bakılırsa bu bakış açısıyla değerlendirilecek olursa; bid'at, “cumhuri-laik demokrasi”den “oy hakkı ve genel seçim”lere, “devlet kudretinin sınırlandırılmasına dair liberal doktrin”den, “doğuştan edinilen hak

olduğunu belirtir.

Aslında icat edilmiş bir gelenek olan Tanzimat-ı Hayriye, tarihsel motifler ve geçmişte denenmiş, kabul görmüş ideolojik kalıplar kullanılarak, bir “adaletname” geleneğinde yazılmış olsa da, oldukça radikal bir yeni düzenin belgesi olması dolayısıyla (Deringil, 2007: 27) başlı başına bir bi'dattı. Zira Sultanın kendi kendini sınırlaması (Tanör, 2008: 91) geleneksel Osmanlı siyasal kültüründe önceden bulunmayan, bilinmeyen; dolayısıyla, yasak/men-nehı uygulamalardandı. Ferman'ın hemen başında devletin şeriata merbutiyeti vurgulanmakta “kavanin-i şer'ıye tahtında idare olunmayan memalikin payidar olamayacağı” ilan edilmekteyse de, getirdiği hükümler; Müslüman ve gayrimüslim tebaanın kanun önünde eşitliği, ayırım gözetmeden hepsine can, mal ve ırz güvencesi, şariat düzeninden radikal bir kopmadır (Deringil, 2007: 28). Nitekim, bu kapsamda, “Nizam-ı Cedit” de, “Sened-i İttifak” da bid'attı (Berkes, 2012: 134, 138). Hatta, bizzat “Kanun-ı Esasi'nin şer'i şerife aykırı olduğu” da tartışılmıştır (Tunaya, 1991: 144). Osmanlı siyasal sisteminde dünyevi işlere dair her türlü yenilik, geleneğe aykırılık içermesi ve dinsel açıdan “nehı” ile sonuçlanması gibi bir durum ortaya çıkmış, sadece uygulanan değil, uygulanmayan şeyler de bid'at olmaya başlamıştı (Berkes, 2012: 137-138).²²

Ziya Gökalp'ten farklı olarak, Namık Kemal, yeni kelime türetmekten kaçındı, bu yüzden siyasal “nomenclature”de yenilikler getirmedi. İslam-Osmanlı geleneğinde bulunan işlemleri sadece yeni bir biçime sokarak, daima eski terimleri yeni anlamlar için kullandığından onlardaki yeni anlamlar eski sözcükler aracılığıyla yapılan tartışmalar içinde kayboldu (Berkes, 2012: 298).

kavramına dair doğal haklar”a vb. gibi modernitenin temel kurum ve kuruluşlarının hepsini kapsar. Moderniteye ait olan “ülke ve ulus” yerine geleneksele ait olan “ümme ve memalik/memleketler” kavramının olduğu bu söylemde; katı gelenekçi bir Müslüman, bir Türk cumhuriyeti için değil, ancak İslam ümmeti için anayasa tasarlayabilirdi. Bid'ate düşmemek için, Toynbee'yi izleyerek ifade edilirse, “Teşkilat-ı Esasiye Kanunu” da şöyle yazılabılırdı: Madde 1: İslam ümmeti teokratik bir toplumdur. Madde 2: İslami Hilafet'in kaim-i makamı Osmanlı Padişahıdır; İslam ümmetinin dili Arapça; mukaddes mekânları Mekke, Medine ve Kudüs'tür (Toynbee, 1998: 90, dn. 125).

²² Namık Kemal'in sorunu bu toplumsal-tarihsel zihniyet mirasının içinden konuşmaya devam etmesi, dil hapishanesinin sınırlarını aşamamasıydı.

Dilin sınırlarının dünyanın sınırlarını da belirlediği anlamda, II. Abdülhamit istibdat rejiminin edebiyat dilinde bol kullanılan itibarlı sözcüklerle kullanılmaktan kaçınılan tehlikeli sözcüklerin şöyle iki listesi yapılmıştır. Yüklendiği değerler açısından,

- İyi kelimelere örnekler:

Ubudiyet, sadakat, tevazu, tebaa-yı sadıka, ihsan-ı şahane, saye-i şahane, atfet-i hümayun, hilafet-meap, afiyet, nazım-ı umur-ı devlet, ihsan-ı bi-imtihan, asr-ı madelet-i hasr-ı hümayun, halife-i ru-yi zemin vb.

- Sakıncalı kelimelere örnekler:

Millet (yerine ümmet), hürriyet, murat (yerine mir'at), Reşat (yerine Neşat), Hamit (yerine Hamdi) vatan, isyan, zulüm, ihtilal, yıldız, hücre, anarşi, içtima, cemiyet, su-i kast, hal', meşveret, hafiye, konferans, miting, müsavat, adalet, istikbal, içtihat, cumhuriyet, jön Türk, esaret, nefiy, kıyam, fıkra, siyaset, ahrar vb. (Berkes, 2012: 350).

Hükümdarın maddi-manevi kişiliğinde şahsileştirilmiş mutlak-monarşik teokratik devlet tipi, söylemsel ve ideolojik bir çekişmeye girmeden, devletin baskı aygıtlarıyla birlikte bir toplum mühendisliği yapıyor, kullanılan kelime ve kavramlar dost-düşman kategorilerini belirlemeye yarıyordu. Yukarıdaki kelimelerle kurulan ilişki, sistem içi-biat; sistem dışı-bid'at zıtlığını belirleyen dil üzerine kurulan tahakküm ile “teba”nın düşüncelerini düzenleyip bir tür toplumsal düzenleme ve kontrol etme aracı olarak, araçsallık içeriyordu. Toplumun dilsizleştirilmesi, zihniyet ve düşünce yapısının dil hapishanesinde tutsak edilmesi Osmanlı-II. Abdülhamit istibdat rejiminin bekasını sağlamanın araçlarındandı. Dil ve düşüncenin sınırları dünyanın da sınırlarını belirleyecekti. Yeni Osmanlıların İslamcı anayasacılığının ve liberalizminin özlediği sistem, bu koşullar altında biçimlendi.

3. Jöntürk Hareketi ve II. Meşrutiyet Döneminde Dil ve Yapı

“Hilafet teşkilatı, devlet teşkilatından ibarettir”

(Ziya Gökalp)

II. Meşrutiyet döneminde, yeni Meclis-i Umumi'nin 17 Aralık 1908 günü açılışındaki söylevinde II. Abdülhamit, Anayasa'ya olan bağlılığını, “Memleketimizin Kanun-ı Esasi ile idaresi hakkında azmim kat'i ve lâyetegayyerdır (değişmezdir)” şeklinde, sıradan sözlerle geçitirdi. Padişah, Mabeyn Başkâtibi'nin önerdiği, Kanun-ı

Esasî ve meşrutiyete bağlılık belirtici formüldeki, “meşrutiyet” kelimesini kabul etmediği gibi, kararlaştırılanın aksine Mebusan önünde “Kanun-ı Esasi’nin hükümlerine and içtim” demekten de caydı. Bu güvenilmez tutum, gerek Meclis gerekse basın çevresinde kuşkuya yol açtı ve padişahı hedef alan eleştiriler yeniden yoğunlaştı. Meclisi-i Mebusan’ın “Cevap Arızası”nda, “Osmanlı milletinin azm-i umumisinin de kuvve-i sarime (darbe) ile sarsılmayacak derecede kat’i ve lâyetegayyer” olduğunu bildiren iğneli üslubu, saray ve çevresini rahatsız etti. Ayan Meclisi’nin cevap yazısında da, “hakimiyet-i milliyenin timsali olan meclisimiz” sözleriyle hakimiyeti milliyeden söz edilmesi ayrıca dikkat çekiciydi (Tanör, 2008: 184).²³

Dönemin, İttihat ve Terakki Partisi’nde, İslamcılar ve Batıcılar²⁴ yanında yavaş yavaş etkisini artıran Ziya Gökalp din ve devlet işleri sorunu üzerine bir muhtıra hazırladı. Muhtıranın asıl konusu din ve din adamları sorununun “diyanet” terimiyle kavramsallaştırdığı alanda tutmak yoluyla çözümdür. Bu kavramsallaştırmanın gerektireceği değişiklik şeyhülislamı politika dışına çıkarmak, şeriat mahkemelerini, evkaf idaresini ve nihayet bütün okulları şeyhülislamlığın yetkesinden ayırmaktı. En yüksek din otoritesi olarak onun asıl görevi “ifta” işlevi olduğundan, bu

²³ II. Meşrutiyet döneminde Osmanlı-Türk anayasal gelişmeleri açısından beş büyük yenilik ortaya çıktı. Bunlar: 1. İlk kez, Hükümet programı hazırlanıp kamuya sunulması, 2. Güvenoyu istemi ve güven oylaması sisteminin getirilmesi, 3. Güvensizlik oyu ile hükümetin düşmesi, 4. Hükümet programının meclisin güvenoyuna sunulması, 5. Hakimiyet-i milliyet kavramının resmen dile getirilmesi (Tanör, 2008: 187) olarak sıralanabilir.

²⁴ II. Meşrutiyet döneminde de bu kutuplaşma Tefik Fikret ile Mehmet Akif örneklerinde görülebilir. Jön Türklere göre, siyasi değişme olmuş fakat bu değişme toplumda hiçbir düzelmeye doğurmamıştı, öyleyse siyasi değişmeden daha derinlere, toplumun yapısına inmek gerekiyordu. Bozukluğun asıl sebebini batılılaşmanın samimi ve köklü olmamasında görenler, bütün hatayı samimiyetsiz dincilikte, riyalı politikacılıkta buluyordu. Bu görüşün başında Tefik Fikret vardı. Toplumsal bozukluğun esasını gelenekten ayrılımda, inançların kaybolmasında bulanlar batıcılığın yıkıcı bir hareket olduğunu ilan ediyorlardı. Bu görüşün başında da Mehmet Akif vardı. İki şair, iki dünya görüşünü, içinde buldukları bozuk düzene karşı iki ayrı kutuptan isyanı temsil ediyorlardı. Fikret, Sis, Rücu, Doksanbeşe Doğru, Han-ı Yağma, Tarih-i Kadim manzumeleriyle; Akif, Safahat’ın birçok şiiriyle bu şiddetli şikâyeti ifade etmekteydiler (Ülken, 1992: 160).

niteliği idare, maliye, adliye ve eğitim işlevleriyle uzlaşmaz bir işlevdi (Berkes, 2012: 458-459).²⁵

Ziya Gökalp, “İslam Mecmuası”nda, “İttihat ve Terakki Kongresi” başlığıyla yazdığı yazıda şöyle der:

“Umur-ı diyaniye ile umûr-ı kazaiyenin müstakilen ayrı nezaretlere tevdiinden husule gelecek fayda yalnız tevzi-i adalet nokta-i nazarından değildir. Bu tefrikten husûle gelecek en büyük menfaatimiz, diyanet nokta-i nazarından olacaktır” (Ziya Gökalp, 1332b: 994).

Ziya Gökalp’e göre, teceddüd yolunda ilk adımları atan Tanzimatçılar Osmanlılığı asri bir devlet haline koymaya çalışmışlar, fakat yanlış içtihatlarla devleti daha çok gayri asri bir hale getirdikleri gibi “İslami devlet şeklinden de büsbütün çıkarmışlardı.” Bundan dolayı, İttihat ve Terakki teceddüd yolunda selefî olan Tanzimat cereyanının körü körüne bir takipçisi değil, belki onun hatalarını arayıp bulmakla doğru yolun nerede olduğunu meydana çıkarmak göreviyle mükellefti (Gökalp, 1332a: 977-978). Ziya Gökalp, Tanzimatçıların, “Hilafet-i İslamiye ile devlet-i İslamiye’nin ayrı ayrı şeyler olduğuna zahib olmaları”nı hata olarak görür:

“Halbuki İslamiyet’te, halife, devletin riyaset-i siyasiyesini haiz olan zat olup hilafet teşkilatı, devlet teşkilatından ibarettir” (Gökalp, 1332a: 978).

Tanzimatçıların bir başka hatası da,

“İki nev hakk-ı kazanın mevcudiyetini zu’m [batıl zan] etmeleridir. Onlara göre, hilafet ile saltanat bir zatta müctemi’, fakat biri birinden ayrı iki müstakil kuvvet olduğu gibi hilafetin

²⁵ Bu muhtıra uyularak 1916’da başlayan başlıca reformlar şunlar oldu: 1. Şeyhülislamlığın kabineden çıkarılması, 2. Şeriat mahkemelerinin Şeyhülislamlık’tan alınarak Adalet Bakanlığı’na bağlanması, 3. Evkaf idaresinin Meşihat’ten ayrılarak devletin ayrı bir mali-ticari dairesi halinde dinden tamamıyla ayrılması ve kabine üyelerinden birinin yönetimi altına konması; cami, medrese gibi bütün din kurumlarının mali işlerinin yeni kurulacak Evkaf Bakanlığı’na verilmesi, 4. Bütün medreselerin Meşihat’ten alınarak Maarif Bakanlığı’na bağlanması. Bu tedbirler, din ve devlet ayrımı yönünde başlayan akımın bir parçasıdır. Bunlarla din, devlette, eğitimde, yasanada, adliyede, maliyede dünyasal yetkilerini yitiriyordu. Yetkileri ve fonksiyonları, Ziya Gökalp’in bulunduğu terimle “diyanet” alanına daraltılıyordu (Berkes, 2012: 459). Bu tedbirler, kendi alanlarında, Cumhuriyet döneminde gerçekleşecek olan devlet din ayrımının gelişmesinde (Berkes, 2012: 459) daha geniş bir ifade ile, toplumsal yaşamda ki sekülerleşme, siyasal hayatta ki laikleşme sürecinde önemli işlevler gördü.

başka hakk-ı kazası, saltanatın başka hakk-ı kazası olup birincisi hilafetin vekili olan Meşihat'e, ikincisi de saltanatın vekili olan sadarete mevdu' olmak lazım gelir" (Gökalp, 1332a: 978).

İşte Tanzimatçıların yukarıda beyan ettiğimiz hatalı içtihatları bu gibi bâtil telakkileri doğurarak devletimizi yavaş yavaş İslami bir devlet halinden çıkarmıştır" (Gökalp, 1332a: 978).

Ziya Gökalp, Tanzimatçıların hilafet ve saltanat kuvvetlerinin birbirinden ayrılması yönündeki taleplerini "hatalı içtihad" çerçevesinde bid'at geleneği içinden değerlendirip "batıl telakki" olarak yorumlamakta, bu kapsamda, ürettiği çözümde "hilafet teşkilatının, devlet teşkilatından ibaret olduğu" yönüyle, Atatürk dönemi din-devlet ayırımının zıttı olan bir sonuca ulaşmaktadır.

Türkiye'de ilk kez Yeni Osmanlılarca formüle edilen, hükümdarın, hareketlerinde halka karşı sorumlu olması gerektiğini Jön Türkler de yazıp söylüyorlardı.

Ahmet Rıza'nın temsil ettiği bir grup, Yeni Osmanlıların fikirlerini izleyerek, anayasa ve parlamentonun toplumsal gelişmenin doğrudan doğruya aracı olduğunu savunuyordu. Auguste Comte'un "pozitivizm"inin etkisindeki bu görüş, İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin çekirdeğini oluşturmaktaydı.

August Comte tarafından sistemleştirilen ve 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren bütün Avrupa'ya yayılan pozitivizmin iki temel kavramı "düzen" ve "ilerleme"dir. Bu kavramlara yüklenen anlam ile Osmanlı toplum ve devletinin şartları arasında görülen benzerlik uyarlamayı kolaylaştırmıştır. Pozitivizm, vurguladığı görüşlerle Osmanlı devlet ve toplumunun temel ihtiyaçlarına şartlarına denk düşen özellikler içeriyordu. Çünkü imparatorluk parçalanıyordu, birliğe ihtiyaç vardı. Uluslararası arenada ayakta kalmak gerekiyordu. Ayakta kalabilmesi için, toplumlar arası hiyerarşide yükselmek, yani ilerlemek elzemdi. "Birlik" (ittihat ya da düzen) ve "ilerleme" (terakki) vurgulanmalı, bu kavramlar devletin ve toplumun temel hedeflerine dönüştürülmeliydi. Pozitivizm imparatorluğun bu durumuna birebir tekabül ediyordu. Comte'un, "Order and progress" (düzen ve ilerleme) motto'su, Osmanlı İmparatorluğu'nda bir bürokrat elit sınıfın kurduğu örgütün, hızla işleyen bir süreç sonucunda adı ve hedefi haline geldi: İttihat ve Terakki (Arslan, 1995: 567).²⁶ Aslına bakılırsa, bilimi temel alması dolayısı ile, pozitif/olumluluk (deney ve gözlem gibi) içeren

²⁶ Pozitivizm, erken cumhuriyet döneminde, yeni rejimin de kurucu mottosu oldu. (Arslan, 1995: 567).

anlamında “pozitivizm” kelimesi, önceki felsefi akımların “negatif/olumsuzluk (teoloji ve metafizik gibi) içerdiğini de simgeleyen, yeni bir dil ve anlama da vurgu yapmaktadır.

Ahmet Rıza, meşrutiyetçi yapıyı, toplumsal ilerlemeyi gerçekten sağlayacak bir “düzen” kurulması olarak ele alıyordu. Ahmet Rıza'nın yazılarında iki tema belirgindir. Biri, bir uzmanlar zümresi olmadan hükümet etme ilminin gerçekleşmeyeceği, diğeri, bireylerin ihtiyaçlarının maddi dünya ile sınırlandığı görüşüdür. Ahmet Rıza, İslami dogmaya bir vahy-i ilahi olarak değer vermemekle beraber, onu sosyal bir harç olarak son derece önemli sayıyor, yapısı itibarıyla ilerlemeye Hristiyanlıktan daha elverişli buluyordu. Comte'un ölüm yıldönümü dolayısıyla yaptığı konuşmada, pozitivistlerin herhangi bir teolojik dini müdafaa etmiyorlarsa da insanlığın ilerlemesini muhtelif millet ve inanlardan doğan gayretlerin aynı noktaya varan bir muhassalası telakki ettiklerini söylüyordu (Mardin, 1989: 134-140).²⁷ Belki de Ahmet Rıza'nın Marksizme hiç ilgi duymamasının sebebi bu doktrinin dine hiç yer vermemiş olmasındandır (Mardin, 1989: 137).²⁸

Le Play (ve Edmond Demolins)'in etkisindeki Prens Sabahattin'e göre ise mutlakçı rejimin devrilmesi, “hayat tarzında” yapılacak ciddi değişikliklerle aynı zamanda olması halinde ancak elle tutulur bir sonuç alınabilirdi. Prens Sabahaddin, Osmanlı toplumunun o an içinde bulunduğu toplumsal pozisyon ile Le Play Fransası arasında paralellikler kurmakta ve ayrı bir toplum bozukluğu düzeltmek amacı ile geliştirilmiş sosyal teknikleri siyasal program zannederek (Mardin, 1989: 216) sorunların çözümünde Edmond Demolins'in “ilm-i içtima/science sociale” yöntemini önermekteydi. O'na göre, II. Abdülhamit'i alaşağı etmekle hiçbir zaman özgürlük ve bağımsızlığımızı kazanamayız, eğer biz yoksulluğumuzun ana nedenlerini bulmaz ve bunları ortadan

²⁷ Ahmet Rıza'ya göre, Tabiatın yardımı olmazsa hiçbir şey olmaz (Mardin, 1989: 134). Yeni Osmanlıların “tabii hukuk” ve “tabiat kanunu” kavramlarını bir varlığın görünümleri olarak görmelerinden farklı olarak, bu dönemde, iki kavramda bir farklılaşma meydana geldi. Yeni Osmanlıların bazen şeriat ile bazen de aklın kuralları ile bir tuttukları tabii hukukun yerine, maddi varlıklar aracılığı ile etki edici, objektif tabiat kanunları kavramı yerleşiyordu. Bu yönü ile düşüncede laikleşmenin bir yönü ortaya çıkmaktadır (Mardin, 1989: 135).

²⁸ “Zühd ü tekva perdesiyle fikir ve niyetini örten ve halkın cehlinden ve zaaf-ı kalbinden istifadeye çalışan mürayilere ve münafıklara karşı yönelen ve tekke şeyhlerine karşı cephe alan Rıza'ya göre, tekke şeyhleri ahlak ve efkârı fesada uğratan bir unsur olarak çalışıyorlardı” (Mardin, 1989: 135-136).

kaldırmazsak, bugünkü Abdülhamit'in yeri hiç bir zaman boş kalmaz; o gider, yerine bir başkası gelir!"di (Petrosyan, 1974: 272-274. Krş. Reyhan, 2008: 31-44).

Fen bilimlerindeki gelişmelerin sosyal bilimlere sistematik olarak yansması, önce Fransa'da ortaya çıktı ve fizik uzmanı olan Auguste Comte, tarihi ve sosyal olayları fizik bilimi kanunlarına göre kurgularken, maden mühendisi olan Le Play, jeoloji örneğine göre, sosyal olayları sistematize etti. Böylelikle 19. yüzyılın karışıklıkları içinde, birbirine karşıt iki akım doğdu. Bunlardan biri Comte'un yaklaşımlarını geliştiren ve yönteminde tarih, etnografya, istatistik ve iktisat yöntemlerini kullanan Durkheim okulu; diğeri, Le Play'in kuramlarını geliştiren Edmond Demolins'in, Türkçeye "İlm-i içtima" olarak çevrilen, "science sociale" görüşüdür. Özellikle monografi çalışmaları ile tanınan bu yöntem diğer takipçileri Hanri de Tourville Paul Descamps. gibi isimlerdir (Bayraktar, 1996: 52). Prens Sabahaddin, "ilm-i içtima/toplumbilim" yöntemi ile Osmanlı toplumunun, kuruluşundan o zamanki tarihi olayların gerçek sebeplerini ve bu sebeplerin meydana getirdiği sonuçları açıklamaya çalışır (Ege, 1977: 268).²⁹

Bilim, siyasal hayatın ana akımını temsil eden her iki görüş lider ve temsilcilerinin de temel vurgusu olarak dikkat çekmektedir: Bir grupta pozitivizm diğeri grupta science sociale.³⁰ Bu dönemde, Ahmet Şuayp, Rıza Tevfik, Mehmet Cavit tarafından kurulan "Ulum-ı İktisadiye ve İçtimaiye Mecmuası", Türkiye'de ilk defa tam anlamıyla felsefi denilebilecek bir hareket ortaya çıkardı. Mecmua'nın Programı'nda Osmanlı milletinin bütün iktisadi ve sosyal problemleri ile ilgili konular işlenecektir. Ulum-i içtimaiyeye

²⁹ "Science sociale programı" esasen Le Play Okulu'nun, Fransız toplumunun bunalımlarını çözmek amacı ile geliştirdiği, araştırma tekniğinden ziyade, sosyal tabakaların incelenmesinde kullanılan ve felsefeye dayanan bir yöntemdi (Sorokin, 1994: 90).

³⁰ Her ne kadar, Le Play ekolü "bireyselleştirici", Comte ekolü "genelleştirici" iki ayrı yönetime sahip (Toprak, 2013: 94), olsalar da, Osmanlı-Türk zihin yapısına yansması açısından, "hikmet-i içtimaiye"ci Ahmet Şuayb'ın "kurumların gerçek değişiminin, milletin kafa eğitiminin değişmesine bağlı olduğu" (Ülken, 1992: 162) görüşünü "ilm-i içtima"cı Prens Sabahaddin başka ifadelerle dile getiriyordu. Esaslı bir reformun her şeyden önce geniş boyutlarıyla toplumsal yapının değişmesine, onun da yeni bir eğitim sistemine bağlı olduğunu iddia ediyorlardı (Ülken, 1992: 162, dn. 51). Ahmet Şuayb ve Prens Sabahaddin ekolleri aynı sonuca farklı açıklamalarla ulaşıyorlardı.

gelince, Auguste Comte'un "hikmet-i içtimaiye" ve Le Play'in "ilm-i içtimai"ye dair açıkladıklarının son zamanlarda o kadar çok dikkate değer ilerleme kaydettiğine, şimdi hemen her konuya, her probleme dair araştırmalar yapılmakta olduğuna değinilir. Bugün felsefe, tarih, hukuk, ahlak, eğitim, sanat hakkındaki insan bilgisi tamamen değişerek büsbütün "başka bir afak ve say-ı tefekkürat" ortaya çıkarılmıştır. Bu değişiklikleri yapan "ulvi hakikatler telkin eden ilimdir". Devlet adamlarının reform hareketlerinde sosyal bilimler yol gösterici olmalıdır.³¹

İçtihat Dergisi'nde ve daha önce imzasız olarak Osmanlı Dergisi'nde çıkan yazılarında, Abdullah Cevdet, Osmanlı-Türk düşünce hayatında laikleşme politikasının ilk temellerini attı. Genel olarak diğer Jön Türk dergilerinden farklı olarak İçtihat Dergisi'nde Atatürk devrimlerinin öncülüğünü yaptığı sayılan birçok temaya rastlanır. Kadın haklarına verilen önem, saltanat kurumuna karşı duyulan kuşku, batı klasiklerinin derin anlamlarının anlaşılması sayesinde Batı'ya yaklaşılabilmesi, batılılaşmanın gereklerinden birinin fikir ve görüşleri temelinden değiştirmek olduğu ve evreni materyalist-biyolojik bir çerçeve içinde değerlendirme bu temaların başlıcalarıdır (Mardin, 1989: 168). Dikkat çekici bir husus, Abdullah Cevdet'in bütün "materyalizm"ine rağmen "maneviyatın beslenmesi"ne temel bir değer vermiş olmasıdır. Abdullah Cevdet'in Osmanlı okurlarının duygularını incitmemek için kullandığı yöntem, İslam fıkıh bilginlerinin sözlerinden hareket ederek materyalizme varmaya çalışmaktı. İslam fıkıh bilginlerinin de, tıpkı Cevdet'in etkisinde kaldığı Ludwig Büchner'in yaptığı gibi, felsefeyi paleontoloji, etnoloji, filoloji ve sosyoloji gibi bilim kollarının toplamı saymış oldukları sonucuna varıyordu. Böylece,

³¹ Ulum-ı İktisadiye ve İçtimaiye Mecmuası, Sayı 1, "Mukaddime ve Program" başlıklı yazıdan (s. 1-10) özet. Metnin çeviriyazısı için bkz. Seyitdanlıoğlu, 1996: 120-123. Program Ahmet Şuayb, Rıza Tevfik ve Mehmet Cavit imzaları ile yayımlanır. Bu yeni dergide, Dergi'nin kurucu yazarları, Ahmet Şuayb, Rıza Tevfik ve Mehmet Cavit daha önceden Servet-i Fünun Dergisi'nde da yazmış olmaları bu dergiyi Servet-i Fünun geleneğine bağlıyordu. Bu üç kurucunun arkasından, Satı, Bedii Nuri, Asaf Nef'i, Dr. Ethem Faik Nüzhet gibi genç yazarlar nesli bu geleneğe eklendi. Dergiyi Servet-i Fünun'a asıl ekleyen Ahmet Şuayb'dı. Pozitivist görüş burada gelişerek devam etti ve yeni yazı arkadaşlarıyla birlikte evrimcilik/tekâmüliye şeklini aldı (Ülken, 1992: 161. Krş. Toprak, 2013: 94-101).

İslam felsefesinin temelinin de bilimsel faaliyet olduğu anlaşılıyordu (Mardin 1989: 168-169).³²

Abdullah Cevdet, ancak, “üzerinde egemenliğin kişileştiği”, “ulusların yetkili yöneticisi” olması durumunda sultanın iktidarı ve yetkilerinin yasal olabileceğini yazıyordu. (Petrosyan, 1974: 270-271).³³

4. Ulusal Demokratik Devrim ve Cumhuriyet Döneminde Dil ve Yapı

*“Meclisi Âliniz aynı zamanda bir ‘meclisi müessesan’
salahiyetini haizdir”
(Gazi Mustafa Kemal Paşa)*

Modern Osmanlı siyasal düşüncesinde, Yeni Osmanlı hareketinden beri süregelen bid’at geleneği ve yeni kelime ve kavramlardan sakınma anlayışı devlet ve din ayırımı da imkânsız hale getirmişti. Nitekim, 1908 Devrimi’nin arkasından gelen siyasal bunalımın başlıca nedeni bu ayırımı amaç edinen yeni bir anayasal sistemin düşünülemez olmasıdır (Berkes, 2012: 430). Aksine, ulusal demokratik devrim döneminde devrimci bir dil ve kavram geliştirdi ve devrimin temel ilkesi oldu: ulusal egemenlik/hakimiyet-i milliye. Fakat, önceki dönemlerde olduğu gibi, meşrulaştırma aracı olarak bu devrimci ilkeyi de muhafazakâr mebuslar şer’an açıkladılar, şeriate uygun olduğunu belirttiler. Halbuki, aksine, bu ilke bütün devrim mantığının hareket noktası oldu ve devrimle bağdaşmayan kurumlar bu ilkedan çıkan sonuçlara dayanılarak yıkıldı. İnşa edilen yeni rejimde, ulusal egemenliğe uygunluk eski rejimin şeriate uygunluk tezinin yerine geçti. Bu yönü ile bu dil ve terminoloji demokratik-laik-cumhuri yapının kurucusu, teokratik-monarşik yapının yıkıcısı oldu.

Ulusal Bağımsızlık Savaşı döneminde, Erzurum ve Sivas Kongreleri ile Misak-ı Milli gibi üç önemli belgede; ahali, Osmanlılık ve Müslümanlık gibi geleneksel kriterlerle tanımlandı. Bircümle “anasır-ı İslamiye”yi birbirine bağlayan bağlar, “öz kardeşlik”, karşılıklı saygı ve fedakârlık duygusu/yekdiğerine karşı

³² Büchner’in bu felsefi tutumu Almanya’daki dini dogmaya karşı açtığı mücadelede kullanıyordu. Abdullah Cevdet de aynı yöntemi Osmanlı imparatorluğu için kullanıyordu (Mardin, 1989: 169).

³³ Örneğin, Ahmet Saip, tüm kötülüklerin kaynağı olarak gördüğü mutlakiyetçi rejimin yıkılıp yerine meşrutiyetçi rejim kurulmasını istiyordu (Saip, 1318: 61).

hürmet-i mütekâbile ve fedakârlık hissiyatı ile meşhun”, “saadet ve felakette iştirak-i tam” ve “mukadderatı hakkında aynı maksadı” taşımak olarak ifade edildi. Üç belgede de hemen hemen aynı ifadelerle, bu unsurların “hukuk-ı ırkıye ve ictimaiyelerine ve şerait-i muhitlerine (ırksal ve sosyal haklarına ve çevresel özelliklerine) tamamıyla riayetkâr” olunacağından söz edildi (Özbudun, 2012: 63-64). Bu ifadeler geleneksel Osmanlı dil ve anlam dünyasına vurgu yapmaktadır. Millet ve ordu, kurtuluş çareleri düşünürken yüzyılların kökleştirdiği dini ve geleneksel bağlarla bağlı oldukları için,

“Kendinden evvel makam-ı mualla-yı hilafet ve saltanatın halas ve masuniyetini düşünüyor. Halife ve padişahsız halasın manasını anlamak istidadında değil. Bu akideye muhalif, rey ve içtihat izhar edeceklerin vay haline! Derhal dinsiz, hain, merdut olur” (Nutuk-Söylev, 1989, C. I: 141).³⁴

³⁴ Mustafa Kemal Paşa Nutuk'ta, Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası'nın da, “Mustafa Kemal'in fırkası hilafeti lağvetti. İslamiyeti rahnedar ediyor. Sizi gâvur yapacak, size şapka giydirecektir diye bağırıyor muydu?” diye sorar (Nutuk-Söylev, 1989, C. II: 1184). Geleneğin dışındaki tüketim alışkanlıklarına dair “gâvur”luk ithamı önceki yüzyılda, eski padişahlardan farklı görünüş ve tutumuna ilişkin olarak Sultan II. Mahmut için de kullanılmıştı. “II. Mahmut, Mısırlı kıyafetini benimsedi ve sokağa bu kıyafetle çıkmaya başladı. Teşrifat kurallarını değiştirerek padişahın önünde eğilinmesini kaldırdı. Ulema ve nazırların huzurunda oturmalarına izin verdi. Yabancı diplomatları Osmanlı protokolüne göre değil, Avrupa protokolüne göre kabul etti. Devlet dairelerine portresini astırdı. Avrupa hükümdarları gibi doğum yıldönümlerini törenle kutlamayı gelenekleştirdi. Bu tutumu nedeniyle, mutaassıp halk kesimlerinde ‘gâvur padişah’ diye adlandırıldı.” (Evsile, 2006: s. 545. Krş. Berkes, 2012: 169-211). Aynı itham “Nizam-ı Cedit” reformlarında III. Selim için de kullanılmıştı. Nizam-ı Cedit'e yazılanlar kısa sürede içinde talimleri anlamsız bulmaya, ocakdaşlarının da telkinleri ile, “bu gavur işi, bize yaramaz” diyerek talimlerden kaçmaya başlamışlardı (Berkes, 2012: 119). Yeni Osmanlı hareketinde, Mithat Paşa'nın gâvur yanlısı olduğu, “cumhur rejimi” kurmak istediği, meclise Hıristiyanları sokarak şeriata aykırı kanunlar çıkartacağı, kadınların çarşaflarının çıkartılacağı gibi bir yığın söylenti dolaşıyordu. “Bütün müminler adına” imzasıyla yazılan bir bildiri, sözde “gizli”, gerçekte açıkça halk arasında dolaşüyor, Kanun-ı Esasi küfürle lanetleniyordu (Berkes, 2012: 323). II. Abdülhamit'in istibdat yönetimi döneminde, Mülkiye okulunda felsefe dersi verilmesi kararına karşı, ubudiyet gösterisi olarak, öğrenciler “bizi gâvur edecekler” gerekçesiyle boykotta bulunmuşlardı (Berkes, 2012: 378). Örnekler çoğaltılabilir. Bütün bu itham ve itirazlar, geleneksel bid'at kültürünün yarattığı dil ve düşüncenin, zihniyet ve anlam dünyasının sınırlarının dünyanın sınırlarını da belirlemesinin bir sonucuydu. Bu sınır yapının sınırlarını da belirliyordu.

II. Meşrutiyet döneminde de, sansür dairesinin eylemlerinden biri Reinhart Dozy'nin "İslam Tarihi" başlıklı eserinin Abdullah Cevdet tarafından yapılan çevirisinin yasaklaması idi. Bu çeviri üzerine, Mehmet Akif, Abdullah Cevdet'in "mülhid" olduğunu ilan etti:

"Demek isterim ki şahsını şimdiye kadar hiç görmediğim Abdullah Cevdet Efendi acaba mü'min-i muvahhid midir? Yoksa mülhid midir? sorup öğrenmek aklıma bile gelmemişti. Zaten bu seviyedeki adamların imanından bir şey kazanmayan Müslümanlık tabii ilhadından da asla müteessir olmaz" (Mehmet Akif, 1325: 409. Krş., Mardin, 1989: 167-168, Berkes, 2012: 470, dn.43).

Aslında sorun, meşruiyeti, mutlak-monarşik teokratik iktidarı eleştiren herkesi kapsayacak şekilde inşa edilmiş bir "dil hapishanesinin" içerisinde tutmakla ilişkilidir. Böylece iktidarın çerçevesini belirlediği kelime ve kavram havuzu/ideolojik alan aynı zamanda iktidarın zihin üzerinde kurduğu bir baskı aygıtına dönüşmektedir. Yapı, kendini sürekli basit yeniden üretmektedir. Mücadele alanı düşünsel bir bağlamın konusu olmaktan çıkıp yargısal bir bağlama dahil edilmektedir. Yeni Osmanlılardan Cumhuriyetin ilanına değin "usul-ı idare" düşüncesinin çerçevesini bu dil hapishanesinin sınırları belirledi. Nitekim, Abdülhamit'in isitibdat döneminde de rejime yalnız gâvurlar, Avrupa devletleri, dinsiz Con Türkler, Hıristiyan, Arap ve Ermeni ulusçuları düşmandı. Bu birbirinden farklı, birbirine karşıt, uzlaşamaz düşmanlar bir arada yan yana gösterildiği zaman, bunların her birini İslamiyet'in düşmanı ya da Osmanlılığın haini olarak göstermek çok kolaylaşır. Bu biçimsiz yan yana gelişlerden en çok zarar gören 19. yüzyılın sonlarına doğru başlayan "Jeune" Türkler akımı oldu. Onların, ideoloji anarşisi içine düşmelerinde bunun epey payı vardır (Berkes, 2012: 350).

Bir başka açıdan değerlendirildiğinde ise, kongrelere ait belgelerden, Türk ulusal demokratik devrim hareketini yöneten "iktidar bloku"nun yeni bir siyasal rejimin inşa sürecinde geleneksel dil ve anlam kalıp ve sınırlarını aşmaya yönelik bir terminoloji geliştirmeye başladığının ipuçlarını görmek mümkündür. Kongre belgelerindeki, "milletin azim ve kararı" (Amasya Tamimi, md. 1) ve "heyet-i milliyenin vücudu elzendir" (Amasya Tamimi, md. 1) bunun için "milli bir kongrenin serian in'ikadı" (Amasya tamimi, md. 1) "irade-i milliyeyi hâkim kılmak" (Erzurum Kongresi, md. 2 ve krş md 8) ve Erzurum Kongresi'nin, Sivas Kongresi'nde aynen

kabul edilen 8. maddedeki ifadeler³⁵ (Milli Egemenlik Belgeleri, 2015) geleneksel Osmanlı siyasal iktidar yapısının/meşruiyet kaynağının yeniden tanımlanmasına dair vurgu yapan devrimci bir duruma ve bunu tanımlayan bir dilsel dönüşüme karşılık gelmektedir.³⁶ Dildeki bu dönüşüm yapısal bir dönüşümüne evrilecek miydi? Dildeki dönüşümün yapısal dönüşümüyle içkin bir şekilde, 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'ndaki "Hakimiyet bilâ kayd ü şart milletindir." (md. 1) ifadesi bu dönüşüme dairdir. Bu ilke üzerine Meclis'te yoğun tartışmalar yaşanmıştı. Teşkilat-ı Esasiye'nin müzakere edilen maddelerinden 8. madde, "Teşkilat-ı Esasiye Kanunu Layihası" üzerine yürütülen tartışmalarda, "hakimiyet-i milliye bilâ kayd ü şart milletindir" denilmesi üzerine buna itirazlar yükseldi. Ankara mebusu Mustafa Kemal Paşa, halk egemenliğini kurucu meclis ile ilişkilendiren devrimci bir yorumla bu görüşlere cevap verdi:

"Bilâkaydüşart kelimesi ile başlayan cümle Meclisi Âlinizin salahiyetini ifadeye kâfi değildir. (...) Meclisi Âliniz aynı zamanda bir meclisi müessesan salahiyetini haizdir. Mevcut Kanunu Esasiyi kaldırır, yerine yenisini koyabilir. Binaenaleyh

³⁵ *Milli Egemenlik Belgeleri*, 2015, ilgili maddeler.

³⁶ Erzurum Kongresi, madde 8: Milletlerin kendi mukadderatını bizzat tayin ettiği bu tarihi devirde hükümet-i merkeziyemizin irade-i milliyeye tabi olması zaruridir.

Çünkü; İrade-i milliyeye gayr-ı müstenit herhangi bir heyet-i hükümetin indi ve şahsi mukarreratı milletçe muta' olmadıktan başka haricen de muteber olmadığı ve olamayacağı şimdiye kadar mesbuk efal ve netayic ile sabit olmuştur. Binaenaleyh; milletin içinde bulunduğu hal-i zücret ve endişeden kurtulmak çarelerine bi'zzât tevessülüne hacet kalmadan, hükümet-i merkeziyemizin Meclis-i Milli'yi hemen ve bila-ifate-i an toplaması ve bu suretle mukadderat-ı millet ve memleket hakkında ittihaz eyleyeceği bi'l-cümle mukarreratı Meclis-i Milli'nin murakabesine arz etmesi mecburidir (Milli Egemenlik Belgeleri, 2015: 21).

Sivas Kongresi madde 8: "8'inci madde aynen". *Milli Egemenlik Belgeleri*, 2015: 28.

Erzurum Kongresi madde 2: "Osmanlı vatanının tamamıyeti ve istiklâl-i millimizin temini ve makam-ı saltanat ve hilafetin masuniyeti için Kuva-yı Milliyeyi amil ve irade-i milliyeyi hakim kılmak esastır. *Milli Egemenlik Belgeleri*, 2015: 20.

Sivas kongresi madde 2: Camia-i Osmaniyenin tamamıyeti ve istiklâl-i millimizin temini ve makam-ı mualla-yı hilafet ve saltanatın masuniyeti için Kuva-yı Milliyeyi amil ve irade-i milliyeyi hakim kılmak, esas-ı katidir. *Milli Egemenlik Belgeleri*, 2015: 28.

bunu ifade etmezsek henüz mevaddının bir çoğu cari olan Kanunu Esasiye göre Kanunu Esasiyi tebdile cesaret bulamayız. (...) Meclisi Âliniz artık bu salâhiyetleri bir şahsa bırakmak istemiyor. Kendi yapmak ve tamamen üzerine almak istiyor. Binaenaleyh bunu ifade etmek lâzımdır. (Alkişlar) (...) (TBMM ZC, 1337: 321-339).

“Türkiye Devleti’nin dini, din-i İslamdır” ifadesi Kanun-ı Esasi’den (md. 11) mirastır ve 1921’de olmayan bu madde 1924 değişikliğinde ifade edilir. Bunun anlamı tekrar teokrasiye dönüş müdür?³⁷ Bununla ilişkili olarak, 1921 “Teşkilat-ı Esasiye Kanunu’nda, “hukuku esasiye”den sayılan “ahkâmı şeriyenin tenfizi” (T)BMM’ne aitliği vurgulanırken, aynı ifade 1924 Anayasası’nın 26. maddesinde de tekrarlanır: “Büyük Millet Meclisi ahkâmı şeriyenin tenfizi (...)” gibi vezaifi bizzat kendi ifa eder.³⁸ Anayasanın ikinci maddesi devlet yapısının dinselliğini vurgular: “Türkiye devleti’nin dini, dini İslamdır (...)” (md. 3).

Nitekim Mustafa Kemal Paşa, “Nutuk”ta, “Teşkilat-ı Esasiye Kanunu’nda Ukte Teşkil Eden Hususlar” başlığında bu iki maddeyi “ukte” olarak değerlendirir:

“Bu noktaları izah edeyim; 20 Kanunnusani 1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu’nun (7’nci) ve 21 Nisan 1924 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu’nun (26’ncı) maddesi Büyük Millet Meclisi’nin vezaifinden bahistir. (Nutuk-Söylev, 1989, C. II: 950).

Maddenin başında, Meclisin ilk vazifesi olmak üzere, (ahkâm-ı şer’iyenin tenfizi) vardır. İşte bunun nasıl bir vazife ve ahkâm-ı şer’iyeden maksadın ne olduğunu anlamakta tereddüte düşenler vardır. (...)

³⁷ Dinin devletten ayrılmasının ne demek olacağını “Sırat-ı Müstakim Dergisi” şu şekilde açıklar: “Din ile hükümet birbirinden ayrılırsa neler olur? Evvelen makam-ı hilafet İtalya’daki Papalık mevkiine iner, sonra da Türkiye’de ayrı bir saltanat teessüs eder. Yani bir memlekette iki hükümdar, iki hükümet peyda olur. Bunlar ise aralarında nüfuz ve salahiyeti kardeş payı üleşip de hoşça geçinemezler, çünkü mümkün olmaz. Her ikisinin de memlekette birçok taraftarları bulunur, artık dinle hükümet kavgaya başlar!” “Din ve Hükümet Ayrılırsa”, *Sırat-ı Müstakim*, 1327: 354.

³⁸ Saffet Efendiye göre, icrai ve teşrii kuvvetler TBMM’nde toplanmakla aydınlar içtihat kapılarından içeri girmişlerdir “İçtihat Kapıları”, *Hakimiyet-i Milliye*, 1342/1924, s. 3. Ayrıca şu iki yazı: “Türkler ve Kur’an-ı Kerim”, *Hakimiyet-i Milliye*, 1342/1924: 3; “Ehli Bedr ve Kuvayı Milliye”, *Hakimiyet-i Milliye*, 1342/1924: 3.

İkinci nokta, Efendiler, yeni Teşkilât-ı Esasiye Kanunu'nun ikinci maddesinin başında, “Türkiye Devleti'nin dini, din-i İslamdır.” cümlesidir.(...)

“Türkiye Devleti'nin resmi dili Türkçedir” dediğimiz zaman bunu herkes anlar. Hükümetle muamelat-ı resmîyede, Türk dilinin cari olması lüzumunu herkes tabî bulur. Fakat, “Türkiye Devleti'nin dini, din-i islâmdır” cümlesi aynı surette mi tefekkür ve kabul edilecektir. Bu, bittabi, izah ve tefsire muhtaçtır.” (Nutuk-Söylev, 1989, C. II: 952).³⁹

Kanun'un gerek 2. ve gerek 26. maddelerinde, gereksiz görünen ve yeni Türkiye Devleti ve cumhuriyet rejiminin “asri/çağdaş karakteri” ile bağdaşmayan terimler, inkılab ve cumhuriyetin o zaman için sakınca görmediği tavizler olarak değerlendiren Mustafa Kemal Paşa'ya göre, “millet, Teşkilat-ı Esasiye Kanunumuzda, bu zevaidi ilk münasip zamanda kaldırmalıdır!” (Nutuk-Söylev, C. II: 956)

Nitekim, İslam'ın hangi mezhebi olduğuna dair bir açıklama yoktur. Yeni ülke sınırları içinde kalanların, “içerdekiler”in “baskın dinsel yapısı”nın niteliğinden dolayı bundan kastedilenin “Sünni-hanefî” yorumu olduğunu belirtmek gereği duyulmamış olsa gerektir. Devlet açıkça bir dinsel-mezhepselliğe taraftardır; fakat, 75. madde bunu aşmayı içerir:

“Hiç bir kimse mensup olduğu din, mezhep, tarikat ve felsefi içtihadından dolayı muahaze edilemez. Asayiş, adabı muaşeretini umumiye ve kavanine mugayir olmamak üzere her türlü ayinler serbesttir.” (Krş. Kanun-ı Esasi md. 11).

1921 Anayasası'nın devrimci “ulusal egemenlik” ilkesi gereğince saltanat makamı kaldırılmışsa da hilafet makamı yerinde bırakılmış; monarşinin teokratik vasfına dokunulmamıştı.⁴⁰

³⁹ Cumhuriyetin ilanından sonra da yeni Teşkilât-ı Esasiye Kanunu yapılırken, “laik hükümet” teriminden dinsizlik anlamı çıkarmağa eğilimli olanlara ve bundan yararlanmak isteyenlere fırsat vermemek amacıyla, kanunun 2. maddesini anlamsız kılan bir terimin kullanılmasına göz yumulmuştur (Nutuk-Söylev, 1989, II: 955).

⁴⁰ Türkiye Büyük Millet Meclisinin Hukuku Hâkimiyet ve Hükümrâninin Mümessili Hakikisi Olduğuna Dair Heyeti Umumiye Kararı: Karar no. 308 1-2.11.1338/1922. Bu karar için bkz. *TBMM Zabıt Ceridesi*, C. 24, 18 Teşrinevvel 1338/18.10.1922, s. 314. Mustafa Sabri Efendi'ye göre, İslam devletinin özelliğinin bir gereği olarak bu iki makam birdir; birbirlerinden ayrılamazlar. Türk Devleti “hilafetin elinden siyasa gücünü almakla” bu

Demokratik bir düzenle bağdaşamayan bu müessesenin kaldırılışı da yine “ulusal egemenlik” esası ile gerçekleşti ve laik devlete geçme oluşunun başka bir safhası daha tamamlandı. Fakat, devrimci bir organın giriştiği bu hareket bazı muhafazakâr çevrelerin reaksiyonları ile karşılaştı⁴¹ (Tunaya, 1991: 144). Cumhuriyet böyle bir siyasi iklim içinde, TBMM’nde kabul ve ilan edildi.⁴² Devlet başkanlığı makamı olarak, padişahlık makamının karşıt kutbu olarak laik “reisicumhur” (cumhurbaşkanı) makamı kuruldu ve reisicumhurun TBMM üyeleri arasından bir dönem için seçilmesi kabul edildi (1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, md. 10,11).

Tanzimat’tan Cumhuriyet’e değin geleneksel düşünce yapısına eklenen yeni kavramsal açıklamalarla ilerleyen “dilsel dönüşüm”, geleneksel kurumlara eklenen yeni kurumların inşasıyla siyasal “yapısal dönüşüm”e de evrilmekte; Osmanlı-Türk devrim süreci, tedricen, teokratik-monarşik rejimden demokratik-cumhuriyet rejimine doğru ilerlemektedir.⁴³ Geleneksel bid’at geleneği dahilinde düşünüldüğünde, Gazi Mustafa Kemal Paşa’nın buna dair Nutuk’daki ifadesi şöyledir:

Nutuk-Söylev, 1989, C. II, s. 11-17: “Devlet yönetimini, cumhuriyetten söz etmeksizin, ulusal egemenlik ilkelerine uygun olarak her gün cumhuriyete doğru yürüyen bir biçimde derleyip toplamaya çalışıyorduk”.

devletin “İslam dininden çıkma suçunu işlediğini” ilan etti (Toynbee, 1998: 74).

⁴¹ Örneğin, Afyonkarahisar mebusu Mehmet Şükrü Efendi, Türkiye Büyük Millet Meclisi’ni halifenin hükümeti sayar ve halife tayininin de meclisin asli vazifesi olduğunu söyler. Lütfi Fikri, halifeye yazdığı bir açık mektupta kendisine, “ölüm tehlikesi bulunsa bile” yerinden ayrılmamasını, istifa etmemesini tavsiye eder (Lütfi Fikri, 1923, s. 1).

⁴² “Teşkilat-ı Esasiye Kanununun Bazı Mevaddının Tavzihan Tadiline Dair Kanun”, *TBMM Zabıt Ceridesi*, C 3, , Kanun No: 364, 1339/1923, s. 80. Ayrıca bkz. Resmi Ceride, 1342/1923, S. 40: 1.

⁴³ Mart 1920’de, İstanbul’un işgalini takiben, 3 gün sonra, Ankara’da toplanacak meclisle ilgili olarak, Mustafa Kemal Paşa şöyle der. “Ben ilk yazdığım taslakta “meclis-i müessisan” (kurucu meclis) terimini kullanmışım, amacım, toplanacak meclisin rejimi değiştirme yetkisini ilk anda elde etmesini sağlamaktı. Fakat bu terimin kullanılmasındaki amacı, gereği gibi açıklayamadığım için, ya da açıklamak istemediğim için, halkın alışık olmadığı bir terimdir diye Erzurum ve Sivas’tan uyarıldım. Bunun üzerine “salahiyeti fevkelâdeye malik bir meclis” (olağanüstü yetkileri olan bir meclis” terimini kullanmakla yetindim.” Nutuk-Söylev, 1989, I: 563.

TBMM, 1. dönemini bitirmiş, 1923 seçiminden sonra 2. dönemine girmişti. Dönemi açış nutkunda, Reisisicumhur Gazi Mustafa Kemal Paşa,

“İntisabı ile mutmain ve mesut bulunduğumuz İslam dininin işlerini, yüzyıllardan beri adet edinildiği gibi bir siyaset mevkiî vasıtası olmaktan kurtarıp yükseltmek bir gerçeğin müşahedesi oluyor”⁴⁴ (Hakimiyet-i Milliye, 1342: 1).

diyerek sürece dair ilk işareti verir.

Hilafet makamının Meclis’te tartışılması bile siyasal iktidarın kaynağının yeniden tanımlanması bağlamında Osmanlı siyasal geleneği açısından bid’ata karşılık gelse de, siyaset bilimi terminolojisi açısından devrimci bir duruma işaret etmektedir. “Hilafetle birlikte Şer’iye ve Evkaf Vekâletlerinin ilgası ve Tevhidi Tedrisat Kanunu Tasarısı”, 3 Mart 1924 tarihinde kabul edildi.⁴⁵ (Tunaya, 1991: 155) “Üç kanun” olarak bilinen bu kanunlardan Hilafetin ilgasına dair Kanunu’nun (Kanun No: 431) 1. maddesindeki,

“Halife hal’edilmiştir. Hilafet, hükümet ve cumhuriyet mana ve mefhumunda esasen mündemiç olduğundan hilafet makamı mülğadır” (md. 1).⁴⁶

ifadesi, makamın kaldırılmasının yine geleneksel bir söylem ile meşrulaştırıldığı izlenimi vermektedir, zira hilafet makamı hükümet ve cumhuriyet ile içkinleştirilerek monarşik bir teokrazi değil de cumhuri bir teokrasinin inşa edildiği izlenimi ortaya çıkmaktadır. Aslında aynı durum 1924 anayasasının 2. Maddesi için de geçerlidir. “Türkiye Devleti’nin dini, din-i İslamdır. Resmi lisanı Türkçedir

⁴⁴ *Hakimiyet-i Milliye*, 1924/1342, s. 1.

⁴⁵ “Dün Büyük Millet Meclisi, makam-ı hilafetin, Şer’iye ve Evkaf Vekâleti’nin ilgası hakkındaki kanunları kabul eyledi,” *Hakimiyet-i Milliye*, 4 Mart 1924. (Manşet haber)Meclis’in aynı gün kabul ettiği “üç kanun” şunlardır: 1. Kanun No.429: Şer’iye ve Erkan-ı Harbiye-i Umumiye Vekaletlerinin İlgasına Dair Kanun; 2. Kanun No.430: Tevhidi Tedrisat Kanunu; 3. Kanun No.431: Hilafetin İlgasına ve Hanedanı Osmaninin Türkiye Cumhuriyeti Memaliki Haricine Çıkarılmasına Dair Kanun. Kanunlardan birincisi, din ve siyasetin birbirinden ayrılmasına; ikincisi, eğitimin birliğine ilişkindi. Üçüncü kanunla, halifelik kaldırıldı. 3 Mart 1924 Meclis görüşmeleri için bkz. Genç, 1998.

⁴⁶ Cuma hutbelerinde halifeye değil cumhuriyete ve millete dua edildi. “Dün Camilerde Hutbe Nasıl Okundu?: Cumhuriyete ve Millete Dua Edildi”, *İkdam*, 1340/1924: 1.

(md. 2).⁴⁷ Bu çelişki, henüz devrim sürecinin başlangıç aşamasında olduğu göz önüne alındığında anlaşılabilir bir durumdur. Nitekim, yeni rejimle çelişen bu hüküm, 10.04.1928 tarih ve 1222 sayılı Anayasa değişikliği kanunu ile, Anayasadaki diğer dinsel referanslarla birlikte kaldırıldı. (Özbudun, 2012: 14.)⁴⁸ Dildeki dönüşüm yapıdaki dönüşümü belirleyip, sonraki yıllarda yeni bir dünya görüşü ve meşrulaştırma araçları ve “devrim kanunları” vasıtasıyla siyasi rejimi “laiklik”e doğru dönüştürecekti.⁴⁹

Tarihsel süreçte, geleneksel-dinsel dil yapısına dayalı teokratik-monarşik yapı ortadan kaldırıldı ve modern-laik dil yapısı aracılığı ile demokratik-cumhuri bir yapı inşa etti. Bu tarihten itibaren siyasetin temel belirleyici unsuru, tarihin bir ürünü olarak yüzyıllardır süregelen “bi’at”, “bid’at”, “hilafet”, “saltanat” vb. gibi kelime, deyim ve kavramların bulunduğu eski rejimin dil ve zihin dünyası, yerini on dokuzuncu yüzyılın ortalarından itibaren tedricen gelişmeye başlayıp yeni Cumhuriyet rejiminin yol haritasını belirleyen “hakimiyet-i milliye”, “ulusal irade”, “TBMM”, en sonunda “laiklik” vb. gibi kelime, deyim ve kavramların bulunduğu yeni dil (hatta yazı-alfabe ve gramer) ve zihin dünyasına bıraktı. Takip eden tarihsel süreçte bu iki dil ve zihin dünyası arasındaki çatışma Türk siyasi hayatının temel belirleyicisi oldu.

⁴⁷ “Teşkilat-ı Esasiye Kanununun Bazı Mevaddının Tavzihan Tadiline Dair Kanun”, *TBMM Zabıt Ceridesi*, C 3, , Kanun No: 364, 1339/1923: 80.

⁴⁸ Laiklik tadilatı olarak anılan bu değişmelere göre, “laiklik esas kanunlaştırılmıştır” (Tunaya, 1991: 169). Bu kanunla, 1924 Anayasası’nın 2, 16, 26 ve 28 maddelerindeki “devletin dinine taalluk eden” esaslar kaldırıldı. Bundan sonra, devlet teşri’ sahada teokratik esaslara bağlı olmadığı gibi, kanun koyarken bunları dini esaslara uydurmak mecburiyetinde olmayacaktır (Onar1966, C. 2: 718). Anayasada beş kez değişiklik yapıldı: 1928, 1931,1934, 1937 (iki kez) (Kili ve Gözübüyük, 2000: 120).

⁴⁹ Sonrasındaki süreç devrim ve karşı-devrim arasındaki mücadele şeklinde, Mustafa Kemal Paşa’nın Nutuk’taki ifadeleriyle, “inkılabın genişliği ve azameti karşısında eski hurafelerin ve müesseselerin birer birer yıkıldığını gören mutaassıp ve irticakâr unsurlar” (Nutuk-Söylev, 1989, C. 2: 1186) arasında geçecektir.

Sonuç

“Saltanat-ı seniye-i Osmaniye hilafet-i kübra-yı İslâmiyeyi haiz”dir
(1876, Kanun-ı Esasi md. 3)

“Hakimiyet bilâ kayd ü şart milletindir”
(1921, Teşkilat-ı Esasiye md. 1)

İncelememizde, yapısalcılığın temel amaçlarından biri olan “insan zihninin değişmez yapıları”nın değişim süreçlerini izledik. Başlığındaki vurgumuz bağlamında, tüm geleneksel-yapısal tahakkümlere rağmen Osmanlı zihin dünyası kapsamında, dilsel ve bununla içkin yapısal bir dönüşümün ana hatlarını ortaya çıkarmaya çalıştık.

Yeni Osmanlılardan Jön Türklere uzanan Osmanlı-Türk modernleşme sürecinde, Osmanlı aydın hareketinin teokratik-monarşiden talep ettiği yeni meşrutî ve parlamenter sistem İslami fıkıh ve gelenekler ile açıklandı. Bu süreçte siyasal sistemin yapısı yeniden tanımlanmayıp, modern bir dil ve kavram havuzu ve onunla içkin yeni bir rejim yerine Tanzimat Fermanı’ndan beri süregelen meşrulaştırma dil ve kavramları tekrarlandı, teokratik “İslam halifesi” ve monarşik “sülale-i âli Osmani”nin iktidar meşruiyeti sorgulanmadı. Saltanat ve hilafetin kaldırılması sürecindeki kutuplaşmanın da gösterdiği gibi, Cumhuriyet’in kuruluş döneminde de bu geleneksel düşünme ve konuşma geleneği devam etti. Halbuki Kuva-yı Milliye hareketinin başlangıcından itibaren, kongrelerdeki dil ve anlam yapılarının içerik analizi yapıldığında anlaşılacağı üzere yeni bir dil ve kavram havuzu yeni bir terminoloji oluşmaktaydı. 1921 Anayasası’nda Türk devriminin temel-belirleyici dilsel devrimi “egemenlik bilâ kayd ü şart milletindir” ifadesi dile geldi. Bu kavram ile ilintili bir kavram havuzu ve rejim-siyasal/kurumsal yapı inşası kaçınılmazdı. Egemenliğin kayıtsız şartsız millette ait olduğu ve icra kuvveti ve teşri salahiyeti milletin yegâne hakiki mümessili olan TBMM’de toplandığı bu yeni devlet rejiminde halifelik makamı ile teokratik-monarşinin yeri de doğal olarak tartışılmalıydı ve tartışıldı. Meclis’te bu kavramla ilgili leyhte ve aleyhte yoğun tartışmaların yaşanması bile dilsel devrimin etkisine dair ipuçları vermektedir. “İrâdi eylem” yeteneğine sahip tarihsel-toplumsal “özne”ler olan cumhuriyetin “fail” kurucuları, yeni ve modern bir “dil” inşa edip geleneksel dil ve dünyalarının sınırını aşarak yeni bir “yapı” kurmak suretiyle “yeni bir siyasal rejim/sistem” ürettiler.

Dilin aynı zamanda düşünceleri düzenleme ve davranışları kontrol etme aracı olduğu da dikkate alındığında, “şura” yerine “parlamento”, “meşveret” yerine “demokrasi”, “nizam-ı esasi” yerine “anayasa” gibi kelime ve kavramlar aracılığı ile dilin sınırları aşılıp yeni bir dünya inşa edilme süreci yaşandı; yapı, yeni Osmanlı hareketinden itibaren süregelen “basit yeniden üretim”in aşılması ile “geniş(letilmiş) yeniden üretildi”. Bu süreçteki tartışmalar dilin Osmanlı geleneksel sınırlarının da aşılması ve yeni bir terminolojinin oluşması sürecini anlatır. Bu bakımdan, geleneksel “dil hapishanesi”nden çıkarak dilde kavramsal bir yenilenme, düşünce dünyasındaki sınırlamaları aşacak yeni kelime, deyim ve kavramlar aracılığı ile yeni düşünsel meşruiyet alanları açmak ve bununla içkin olarak yeni-modern kurumsal yapılar oluşturmak işlevi Cumhuriyet devriminin ve devrimcilerinin temel tarihsel misyonu oldu.

Kaynakça

Gazete, Dergi, Risale, Yazma Eser

“Cemiyet-i İlmîyye-i Osmaniye’nin Nizamnamesidir”, *Mecmua-i Fünun*, 1 (1), Muharrem 1279/Temmuz 1862, s. 2-3.

“Din ile Hükümet Ayrılırsa”, *Sırat-ı Müstakim*, S. 178, 19 Kanun-ı Sani 1327/1 Şubat 1912, s. 354.

“Dün Camilerde Hutbe Nasıl Okundu?: Cumhuriyete ve Millete Dua Edildi”, *İkdam*, 8 Mart 1340/8 Mart 1924, s. 1.

Ahmet Saip, *Rehnuüma-i İnkılap*, Mısır, 1318.

Ali Suavi, “Demokrasi, Hükümet-i Halk, Müsavat”, *Ulum*, S. 18, 29 Muharrem 1287/1 Mayıs 1870, s. 1083-1108.

Hakimiyet-i Milliye, Nr. 1060, 2 Mart 1924/25 Receb 1342, s. 1.

Lütfi Fikri, “Huzur-ı Hazret-i Hilafetpenahiye; Açık Arıza”, *Tanin*, Nr. 387, 10 Teşrin-i Sani 1923, s. 1.

Mehmet Akif, “Açık Mektup: Ebuzziya Tevfik Efendi’ye”, *Sırat-ı Müstakim*, 78 (1325/1910), s. 409-410.

Milli Egemenlik Belgeleri (2015), [Ankara], TBMM Basımevi, Yazıcı, Sefer (Der.), TBMM Kütüphane ve Arşiv Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, Çeviri Hizmetleri Bölümü.

Namık Kemal, “Tanzimat”, *İbret*, Nr. 46, 4 Ramazan 1289, s. 1-2.

- Namık Kemal, “Usul-ı Meşveret Mektupları I”, *Hürriyet*, Nr. 12, 27 Cemaziyelevvel 1285 (14 Eylül 1868).
- Gazi Mustafa Kemal (Atatürk), *Nutuk-Söylev*, C. 1-2, (Söylevi Hazırlayanlar: İsmail Arar, Uluğ İğdemir, Sami N. Özerdim), Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları, 1989.
- Reşat, “El Hakku Ya’lû Velâ Yu’lâ Aleyh” *Hürriyet*, Nr. 1, 1 Rebiülevvel 1285 (29 Haziran 1868), s. 1-4.
- Şeyh Saffet Efendi “Ehli Bedr ve Kuvayı Milliye”, *Hakimiyet-i Milliye*, Nr. 1049, 12 Receb 1342/18 Şubat 1924, s. 3.
- Şeyh Saffet Efendi “Türkler ve Kur’an-ı Kerim”, *Hakimiyet-i Milliye*, Nr. 1064, 6 Mart 1924/29 Receb 1342, s. 3.
- Şeyh Saffet Efendi, “İçtihat Kapıları”, *Hakimiyet-i Milliye*, Nr. 1061, 26 Receb 1342/3 Mart 1924, s. 3.
- Ziya Gökalp(a), “İttihat ve Terakki Kongresi”, *İslam Mecmuası*, 27 Teşrinievvel 1332/8 Kasım 1916, S. 48, s. 975-978.
- Ziya Gökalp(b), “İttihat ve Terakki Kongresi”, *İslam Mecmuası*, 17 Teşrinisani 1332/30 Kasım 1916, S. 49, s. 987-994.

Araştırma ve Tetkik Eser

- Arslan, Hüsametdin (1995), “Pozitivizm: Bir Bilim İdeolojisinin Anatomisi”, *Türk Aydın ve Kimlik Sorunu*, Şen, Sabahattin (Der.), (İstanbul: Bağlam Yayınları): 541-583.
- Bayraktar, Bayram (1996), “Günümüzde Yeniden Değerlendirilmesi Gereken Bir Düşünür: Prens Sabahaddin Bey”, *Çağdaş Türkiye Tarihi Araştırmaları Dergisi*, , S. 6, s. 51-61.
- Berkes, Niyazi (2012), *Türkiye’de Çağdaşlaşma*, Kuyaş, Ahmet (Haz.), (İstanbul: Yapı Kredi Yayınları).
- Bora, Tanıl (2017), *Cereyanlar: Türkiye’de Siyasî İdeolojiler*, (İstanbul: İletişim Yayınları).
- Çağrıncı, Mustafa (1995), “Emir Bi’l-Ma’ruf Nehiy Ani’l-Münker, *TDV İslâm Ansiklopedisi*, İstanbul: Türkiye Diyanet Vakfı Yayınları, C. 11, s. 138-141.
- Deringil, Selim (2007), Osmanlı İmparatorluğu’nda “Geleneğin İcadı” “Muhayyel Cemaat” (“Tasarlanmış Topluluk”), ve Pan-İslamizm”, *II. Abdülhamit’ten Mustafa Kemal’e Devlet ve Millet*, Ünivar, Kerem (Der.), (İstanbul: İletişim Yayınları): 19-51.

- Eagleton (1996), Terry, *İdeoloji*, (Çev. Muttalip Özcan), (İstanbul: Ayrıntı Yayınları).
- Ege, Nevzat Nurettin (1997), *Prens Sabahaddin Hayatı ve İlmi Müdafaaaları*, (İstanbul: Güneş Neşriyat).
- Emiroğlu, Kudret ve Aydın, Suavi (2003), *Antropoloji Sözlüğü*, (Ankara: Bilim ve Sanat Yayınları).
- Evsile, Mehmet (2006), *Açıklamalı Dizin, Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri, I-III (Açıklamalı Dizin İle)*, (Ankara: Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları): 498-555.
- Genç, Reşat (1998), *Türkiye 'de Lâikleştirme Yasaları*, (Ankara: Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları).
- Hadot, Pierre (2011), *Wittgenstein'in "Tractatus Logico-Philosophicus"u Açısından Wittgenstein ve Dilin Sınırları*, (Çeviren: Murat Erşen), (Ankara: Doğu Batı Yayınları).
- Jameson, Fredric (2019), *Dil Hapishanesi: Yapısalcılığın ve Rus Biçimciliğinin Eleştirel Öyküsü*, (Çev. Mehmet H. Doğan, (İstanbul: Yapı Kredi Yayınları).
- Jameson, Fredric (1997), *Marksizm ve Biçim: Yirminci Yüzyılda Diyalektik Yazın Kuramları*, (Çev. Mehmet H. Doğan), (İstanbul: Yapı Kredi Yayınları).
- Kotlu, Emine (2007), *Yapısalcı ve Post-Yapısalcı Sosyal Teoride Dil (Sosyal Teoride Bir Model Olarak Dil)*, Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sosyoloji Anabilim Dalı, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi).
- Kili, Suna ve Şeref Gözübüyük (2000), "Teşkilatı Esasiye Kanunu ve Değişiklikleri", *Türk Anayasa Metinleri (Sened-i İttifaktan Günümüze)*, (İstanbul: Türkiye İş Bankası Yayınları): 120-141.
- Lewis, Bernard (1993), *Modern Türkiye'nin Doğuşu*, (Çev. Metin Kıratlı), (Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları).
- Mardin, Şerif (2019), *Jön Türklerin Siyasî Fikirleri 1895-1908*, (İstanbul: İletişim Yayınları).
- Mardin, Şerif (1996), *Yeni Osmanlı Düşüncesinin Doğuşu*, (Çev. Mümtaz'er Türköne, Fahri Unan, İrfan Erdoğdu), (İstanbul: İletişim Yayınları).
- Marshall, Gordon (2005), *Sosyoloji Sözlüğü*, (Çev. Osman Akınhay, Derya Kömürcü), (Ankara: Bilim ve Sanat Yayınları).

- Nikitin, P. (1990), *Ekonomi Politik*, (Çev. Hamdi Konur), (Ankara: Sol Yayınları).
- Özbudun, Ergun (2012), *1924 Anayasası*, (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları).
- Petrosyan, Yuriy Aşatoviç (1974), *Sovyet Gözüyle Jöntürkler*, (Çev. Mazlum Beyhan, Ayşe Hacıhasanoğlu), (Ankara: Bilgi Yayınevi Yayınları).
- Reyhan, Cenk (2008), *Türkiye’de Liberalizmin Kökenleri*, (Ankara: İmge Kitabevi Yayınları).
- Seyitdanlıoğlu, Mehmet (1996), “Maliye Nâzırı Cavit Bey ve Ülum-ı İktisadiyye ve İctimâ’iyye Mecmuası’nın Mukaddime ve Programı”, *Liberal Düşünce Dergisi*, 1 (1), s. 120-123.
- Sorokin, Pitirim Alexandrovitch (1994), *Çağdaş Sosyoloji Kuramlar* (Çev. M. Münir Reşit Öymen), C. 1, (Ankara: Kültür Bakanlığı Yayınları).
- Stalin, Josef V. (2013), *Marxizm ve Dil*, (Çev. S. Nuhoğlu), (İstanbul: Evrensel Yayınları).
- Sungu, İhsan (1999), “Tanzimat ve Yeni Osmanlılar”, *Tanzimat*, (İstanbul: Millî Eğitim Bakanlığı Yayınları), C. 2, s. 777-857.
- Tanör, Bülent (2008), *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, (İstanbul: Yapı Kredi Yayınları).
- Titus, Charles H. (1931), “A Numenclature in Political Science”, *American Political Science Review*, 25 (1), s. 45-60.
- Toprak, Zafer (2013), *Türkiye’de Popülizm (1908-1923)*, (İstanbul: Doğan Kitap Yayınları).
- Toynbee, Arnold J. (1998), *1920’lerde Türkiye Hilafet’in İlgası*, (Çev. Hasan Aktaş), (İstanbul: Yöneliş Yayınları).
- Tunaya, Tarık Zafer (1991), *İslamcılık Akımı*, (İstanbul: Simavi Yayınları).
- Uçman, Abdullah (2003), “Mecmüa-i Fünûn”, *TDV İslâm Ansiklopedisi*, C. 28, (Ankara: Türkiye Diyanet Vakfı Yayınları), s. 270-271.
- Uygur, Mermi (1994), *Dilin Gücü*, (İstanbul: Kabalcı Yayınları).
- Ülken, Hilmi Ziya (1992), *Türkiye’de Çağdaş Düşünce Tarihi*, (İstanbul: Ülken Yayınları).

Voloşinov, Valentin Nikolayeviç (2001), *Marksizm ve Dil Felsefesi*, (Çev. Mehmet Küçük), (İstanbul: Ayrıntı Yayınları).

Wittgenstein, Ludwig (2013), *Tractatus Logico-Philosophicus*, (Çev. Oruç Aruoba), (İstanbul: Metis Yayınları).

Yaguello, Marina (2001), “Fransızca Basıma Sunuş”, (Çev. Nilgün Tatal), Valentin Nikolayeviç Voloşinov, *Marksizm ve Dil Felsefesi*, (Çev. Mehmet Küçük), (İstanbul: Ayrıntı Yayınları): 30-42.

Yaran, Rahmi (1992), “Bid’at”, *TDV İslâm Ansiklopedisi*, C. 6, (İstanbul: Türkiye Diyanet Vakfı Yayınları): 129-131.

TBMM Zabıt Ceridesi, Resmi Ceride

“Teşkilat-ı Esasiye Kanununun Bazı Mevaddının Tavzihan Tadiline Dair Kanun”, *TBMM Zabıt Ceridesi*, C. 3, Kanun No: 364, 29 Teşrinievvel 1339/29.10.1923, s. 80.

Resmi Ceride, 24 Rebiülevvel 1342/4 Kasım 1923, S. 40, s. 1.

“Türkiye Büyük Millet Meclisinin Hukuku Hâkimiyet ve Hükümraninin Mümessili Hakikisi Olduğuna Dair Heyeti Umumiye Kararı”, *TBMM Zabıt Ceridesi*, C. 24, Kanun No: 308, 18 Teşrinievvel 1338/18.10.1922, s. 314-315.

“Teşkilâtı Esasiye Kanunu Lâyihası ve Encümeni Mahsus Mazbatası”, *TBMM Zabıt Ceridesi*, C. 7, 20.01.1337, s. 321-339.

Araştırma Makalesi:

YARI-MONARŞİDEN BAŞKANLIĞA TÜRKİYE’DE HÜKÜMET SİSTEMİNİN EVRİMİ

Abdullah METİN*
Serkan ÜNAL**

Öz

Bu çalışma Türkiye’nin 1876’dan bugüne hükümet sistemini araştırmaktadır. Türkiye’de hükümet sistemleri genelde darbeler ve liderlerin inisiyatifi ile değişmiş, cumhurbaşkanları ve başbakanların güç ilişkisine bağlı olarak karakter kazanmıştır. Bu çalışmada hükümet sistemleri literatürüne ek olarak, hükümet sistemlerini ortaya çıkaran tarihî arka plan, anayasalara yansıyan hukukî boyut ve siyasi arenadaki fiilî işleyiş göz önünde bulundurularak dört boyutlu perspektiften sistem okuması yapılmıştır. Bulgular Türkiye’nin hemen hemen tüm hükümet sistemlerini tecrübe ettiğini göstermektedir. Şöyle ki, Türkiye’de 1876’ya kadar monarşi, 1876-1920 arası yarı-monarşi, 1920-1923 arası meclis hükümeti, 1923-1960 arası karma sistem (kuvvetler birliği fonksiyonlar ayrılığı), 1961-2007 arası parlamenter sistem, 2007-2014 arası yarı-başkanlık (başbakanlı-başkanlık formu) sistemleri uygulanmıştır. Başkanlı-parlamenter sistem ise 1923-1950 ve 2014-2018 dönemlerinde fiilî olarak ortaya çıkmıştır. 2017’den itibaren ise başkanlık sistemi uygulanmaktadır. Muhalefetin sisteme yönelik eleştirileri ve yeni sistem önerileri Türkiye’de sistem arayışının devam edeceğini göstermektedir. Çalışma bu eleştiriler, vaatler ve arayışın değerlendirmesi ile neticelendirilmiştir.

* Dr. Öğretim Üyesi, Çankırı Karatekin Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, abmetin@gmail.com, ORCID No: 0000-0003-4426-6380.

** Dr. Öğretim Üyesi, Çankırı Karatekin Üniversitesi, Uluslararası İlişkiler, serkanunal@karatekin.edu.tr, ORCID No: 0000-0003-0235-5780.

Anahtar Kelimeler: Türkiye’de Hükümet Sistemi, Siyasal Sistem, Yarı-monarşi, Başkanlık Sistemi, Parlamenter Sistem

THE EVOLUTION OF TURKEY’S GOVERNMENT SYSTEM: FROM SEMI-MONARCHY TO PRESIDENTIALISM

Abstract

This study explores Turkey's experience of forms of government since 1876. In Turkey, forms of government have generally changed with coups and the initiative of the leaders and were shaped according to the power relationship between presidents and prime ministers. This study bases the forms of government on four dimensions; the related literature, the historical background, legal dimension, and actual power relations. The findings show that Turkey has experienced almost all forms. Namely, Turkey's form was monarchy until 1876, semi-monarchy between 1876-1920, assembly-government between 1920-1923, a mixed system (unity of powers, separation of functions) between 1923-1960, parliamentary between 1961-2007, semi-presidential (premier-presidential type) between 1961-2007. Also, president-parliamentary form appeared in the 1923-1950 and 2014-2018 periods. Since 2017, the presidential system has been implemented. Moreover, the opposition parties criticize the presidential system and insist on changing it to the parliamentary system. All these show that the pursuit of the ideal form of government for Turkey will continue. We concluded the study by discussing these claims, criticisms, and the pursuit.

Keywords: Turkey’s Government System, Political System, Semi-monarchical System, Presidential System, Parliamentary System

Giriş

II. Abdülhamid’in 1876’da Kanun-i Esasi’yi ilan etmesinden bugüne parlamento tecrübesine sahip olan Türkiye, geçen süre zarfında hemen hemen tüm hükümet sistemlerini uygulamıştır. İmparatorluktan ulus-devlete evrilen devlet yapısının yanında, lider merkezli siyasal kültür, bürokrasinin yapısı, askeri müdahaleler ve demokratik kazanımlar hükümet sistemi çeşitliliğine zemin hazırlamıştır. Bu çalışmanın amacı, 1876’dan itibaren Türkiye’de uygulanan hükümet sistemlerini ve

uygulanma dönemlerini siyasal sistemler literatürü çerçevesinde tespit etmektedir.

Modern devletlerde üç temel güç bulunmaktadır: Yasama, yürütme ve yargı. Literatürde hükümet sistemlerinin tanımlanmasında yargının rolüne değinen hiçbir yaklaşım tespit edilememiştir. O halde, hükümet sisteminin temelde yasama-yürütme ilişkilerine göre belirlendiğini söyleyebiliriz. Yasama ve yürütmenin bir makamda birleşmesi, birbirinden tamamen ayrılması ya da aralarındaki kısmî etkileşimlere bağlı olarak bir dizi hükümet sistemi tanımı geliştirilmiştir. Bu tanımlara geçmeden önce belirtmek gerekir ki, söz konusu yasama-yürütme ilişkisinin isimlendirilmesi üzerinde bir ittifak yoktur. Genelde kullanılan kavramlar şunlardır: Hükümet formu, hükümet sistemi, siyasal sistem, rejim ve teori. Türkçe literatürde teori hariç diğerlerinin yoğun olarak kullanıldığı görülmektedir. Siyasal sistem hükümet sistemini, devlet yapısını, devlet şeklini ve hatta seçim sistemini de içine alan daha geniş bir kavram olduğu için doğrudan hükümet sistemini nitelemek için kullanılması doğru değildir. Rejim ise yönetim ilkelerini ve devletin şeklini de içine alan ve ideolojik çağrışımları bulunan bir kavramdır. Rejimi “güç tatbikinin kuralları” (*rules for the exercise*), siyasal sistemi ise “gücün tatbiki” (*exercise of power*) olarak niteleyerek birincisini hukukî, ikincisini siyasî bir zemine oturtan bir yaklaşım (Bahro vd., 1998) da mevcuttur. Bu çalışmada ‘hükümet sistemi’ kullanımını tercih edilmiştir.

Hükümet sistemlerinin tanım ve tasniflerinin tarihi 19. yüzyıla uzanır. Bagehot 1867’de Britanya hükümet sistemini Amerika’nınki ile mukayese ettiği çalışmasında dört sistem ortaya koymuştur: Parlamenter, başkanlık, kalıtsal (*hereditary*) ve diktatörlük (s. 274). 20. yüzyılın ilk yarısında yazarlar (Laski, 1944; Price, 1943) hükümet sistemlerini parlamenter ve başkanlık üzerinden tartışmaya devam etmişler; yüzyılın ikinci yarısında bu çalışmalar hız kazanmış ve ortaya muazzam bir literatür çıkmıştır. Literatür genişlerken beliren yeni kategoriler ve alt kategorilerin bir kısmı akademik çevrelerde kabul görmüştür. Bu temel kategoriler şunlardır: Başkanlık (*presidential*), parlamenter (*parliamentary*), yarı-başkanlık (*semi-presidential*), başkanlı-parlamenter (*president-parliamentary*), başbakanlı-başkanlık (*premier-presidential*) ve meclis hükümeti (*assembly-government*). Meclis hükümetinin “meclise bağımlı” (*assembly-dependent*) ve “meclisten bağımsız” (*assembly-independent*) olarak iki alt kategorisi bulunmaktadır.

Literatürdeki başkanlık sistemine dair tanımları ve yorumları derlediğimizde (Lijphart, 1992: 2-3; Lijphart, 2012: 106-7, Mainwaring ve Shugart 1997: 449; Siaroff, 2003: 288; Gerring vd., 2009: 337; Linz,

1990: 52; Samuels ve Shugart, 2010: 4; Sartori, 1994: 106; Shugart, 2005: 325; Shugart ve Carey, 1992: 1; Munkh-Erdene, 2010: 330; Elgie ve Moestrup, 2016: 7; Skach, 2005: 13; Cheibub, 2007: 15) sistemin temel özellikleri şu şekilde belirmektedir: 1. *Yürütme tek başlıdır.* 2. *Başkan doğrudan ya da dolaylı olarak halk tarafından seçilir.* 3. *Başkan hem devletin hem de hükümetin başıdır.* 4. *Başkan bakanları tek taraflı atar; bakanlar başkana karşı sorumludur.* 5. *Başkanın görev süresi sabittir; başkan yasamaya karşı sorumlu değildir.* 6. *Başkan yasamayı feshedemez.* 7. *Bir kişi aynı anda hem yasama hem de yürütmede görev alamaz.* 8. *Başkan bazı yasama yetkilerine sahiptir.* 9. *Yasama doğrudan halk tarafından seçilir.*

Söz konusu maddeler başkanlık sisteminin olmazsa olmaz şartları değildir. Nitekim başkanlık sisteminin en başarılı uygulaması olarak kabul edilen ABD sisteminde dahi 4. ve 7. maddeler ihlal edilmektedir. Başkanlık sistemi olduğu kabul edilen diğer bazı örneklerde de bu maddelerin ihlallerine rastlanır; Gana, Senegal ve Zambia'da bakanların meclise karşı sorumlu olmaları gibi. Bu durumda başkanlık sisteminin saf bir halinin ve *sine qua non* özelliklerinin bulunup bulunmadığı tartışmalı hale gelmektedir. Yine belirtmek gerekir ki, hükümet sistemleri dar bir şekilde tanımlandığında bazı ülkeleri herhangi bir kategoriye dâhil etmek mümkün değildir. Bu sebeple, başkanlık sisteminin nispeten geniş bir çerçeveye oturması için şu özellikleri taşıması gerektiğini düşünüyoruz. 1. *Yürütme tek başlıdır.* 2. *Başkan halk tarafından seçilir.* 3. *Başkan bakanları atar ve görevden alır.* 4. *Yasama ve yürütme birbirini feshedemez.*

Dünyada en yaygın hükümet sistemi olan ve yasama ile yürütmenin yumuşak ilişkisine dayanan parlamenter sistemin literatüre (Elgie ve Moestrup, 2016: 8; Lijphart, 1992: 2-3; 2012: 106-7; Siaroff, 2003: 288; Verney, 1959: 23; Gerring vd., 2009: 337; Samuels ve Shugart, 2010: 4; Cheibub vd., 2015: 969; Cheibub, 2007: 15; Gerring vd., 2005: 571; Linz, 1990: 52; Müller vd., 2006; Sartori, 1994: 101, Stepan ve Skach, 1993: 3) yansıyan özellikleri şunlardır: 1. *Yürütme iki başlıdır.* 2. *Hükümet meclis içinden çıkar.* 3. *Kabine güvensizlik oyu ile düşürülebilir; yürütme yasamaya karşı sorumludur.* 4. *Bir kişi hem yürütme hem de yasamada görev alabilir.* 5. *Devlet başkanının yetkileri semboliktir.* 6. *Başbakan yasamayı feshedebilir.* 7. *Yasama doğrudan halk tarafından seçilir.*

Parlamenter sistemin istisnai durumları başkanlık sistemine göre daha azdır. Tanımlarda dikkat çeken noktalardan birisi devlet başkanının seçim usulünün belirtilmemesidir. Uygulamada devlet başkanı üç şekilde göreve gelmektedir: (Alt) meclis tarafından seçilme, seçiciler kurulu

(*electoral college*) tarafından seçilme ve tahtı devralma. Bu durumu da göz önünde bulundurarak sistemi kısaca şöyle tarif edebiliriz. 1. *Yürütme hukuken iki başlı görünse de hükümet başbakanın idaresindedir.* 2. *Devlet başkanı halk tarafından seçilmez.* 3. *Devlet başkanının yetkileri semboliktir.* 4. *Yürütme meclisin içinden çıkar ve ona karşı sorumludur.*

Yetkileri sembolik olduğu müddetçe devlet başkanının tahtı devralması ya da seçilmesi sistemin parlamenter olma durumunu değiştirmez. Fakat parlamentosu bulunan Ürdün, Lihtenştayn, Kuveyt, Monako, Svaziland gibi devletlerde tahtı devralan devlet başkanı başbakanı ve bakanları tek taraflı atama ve görevden alma ve hatta meclisi feshetme yetkilerine sahiptir. Bu ülkelerde devlet başkanının yetkileri parlamenter sistemlerin aksine sembolik değildir. Parlamenter sistemlerde siyasal gücü elinde bulunduran başbakan birinci adamdır. Adı geçen ülkelerde ise birinci adam monarktır; başbakan monarkın adamıdır ve gücünü parlamentodan değil monarktan alır. Parlamenter sistemden farklı işleyen bu sistemi *yarı-monarşi* olarak adlandırıyor ve şu şekilde tanımlıyoruz. 1. *Yürütme iki başlıdır.* 2. *Devlet başkanı kalıtsal monarktır ve gerçek yetkilere sahiptir.* 3. *Devlet başkanı kabineyi atar ve görevden alır.* 4. *Kabine hem devlet başkanına hem de meclise karşı sorumludur.* 5. *Devlet başkanı meclisi tatil edebilir ya da feshedebilir.*

Yaygın hükümet sistemlerinden bir diğeri Fransa ile özdeşleşmiş olan yarı-başkanlık sistemidir. Kavramı literatüre kazandıran Duverger (1980: 166) temel özelliklerini şu şekilde sıralamıştır: (1) *Devlet başkanı genel oy ile seçilir,* (2) *kayda değer yetkilere sahiptir,* (3) *karşısında yürütme ve hükümet gücünü elinde bulunduran ve parlamento muhalefet etmediği müddetçe görevlerinin başlarında kalabilen başbakan ve bakanlar vardır.* Bu tanımdaki ‘kayda değer yetkiler’ ifadesi birçok yazar tarafından muğlak bulunmuştur. Duverger’den sonra oluşan literatür ışığında (Samuels ve Shugart, 2010: 5; O’Neill, 1993: 197; Cheibub ve Limongi, 2014: 131; Elgie, 1999: 13; Munkh-Erdene, 2010: 330; Shugart, 2005: 331; Shugart ve Carey, 1992: 23; Stepan ve Skach, 1993: 3; Cheibub, 2007: 15) yarı-başkanlık sisteminin temel özelliklerini şöyle derleyebiliriz: 1. *Yürütme iki başlıdır.* 2. *Devlet başkanı halk tarafından seçilir.* 3. *Devlet başkanının görev süresi sabittir; yasamaya karşı sorumlu değildir.* 4. *Devlet başkanının önemli yetkileri vardır.* 5. *Devlet başkanı hükümetin oluşumunda ve göreve devam etmesinde yetkilere sahiptir.* 6. *Kabine meclis içerisinden çıkar.* 7. *Kabine meclise karşı sorumludur; güvensizlik oyu ile düşürülebilir.* 8. *Meclis ya da başkan hükümeti düşürebilir.*

8. madde Cheibub’ın ifadesidir ve destek bulmamıştır. Fakat bazı yarı-başkanlık sistemlerinde devlet başkanlarının hükümetin oluşumunda

ve görevden alınmasındaki rolü çok fazladır. Ayrıca ‘kayda değer yetkiler’in nasıl yorumlanacağı da tartışmalıdır. Yarı-başkanlık sistemlerinin uygulanmasında önemli farklılıklar olduğunu ve bu farklılıkların yeni kategoriler doğurma potansiyelini fark eden Shugart ve Carey (1992) yarı-başkanlık kavramını kullanmayarak iki kategori önermişlerdir: Başbakanı-başkanlık (*premier-presidential*) ve başkanlı-parlamenter (*president-parliamentary*). Başbakanı-başkanlık sistemini Duverger’nin yarı-başkanlık tanımına yakın bir şekilde tarif ederler: *Başkan genel oy ile seçilir, kayda değer yetkileri elinde bulundurur, ayrıca meclis güvenine tabi olarak yürütme işlevini yerine getiren bir başbakan ve kabine vardır.* Daha yenilikçi olan ikinci formu ise şu şekilde tanımlarlar: *Başkanlı-parlamenter sistem başkanın halk tarafından seçildiği, kabine üyelerini atadığı ve görevden aldığı, parlamento veya yasama güçlerini ya da her ikisini feshetme yetkisine sahip olduğu ve kabinenin parlamento güvenine tabi olduğu sistemlerdir.* Yazarlar, bu tasnif ile her ikisi de yarı-başkanlık kabul edilen ama farklı işleyen Fransa ve Rusya gibi sistemleri birbirinden ayırmışlardır. Nitekim kategori isimleri de gücün kimler arasında dağıldığını gösterecek şekilde özenle seçilmiştir. Başbakanı-başkanlık sisteminde yetkiler başbakan ile başkan arasında dağıtılmıştır. Başkanlı-parlamenter sistemde ise başbakan başkanın adamı olduğu ve dolayısıyla müstakil bir güç merkezi olmadığı için güç dengesi başkan ile parlamento arasındadır. Başkanın partisinin parlamentoda da baskın olduğu durumlarda başkanlı-parlamenter sistem otoriter yönetimlere kapı aralayabilmektedir.

Çalışmada değineceğimiz son sistem meclis hükümetidir. Verney (1959) bu sistemi tanıtırken 11 kriter sıralasa da özetle sistemi şöyle tarif edebiliriz: *Yürütme müstakil bir yetkiye sahip değildir, hükümet meclis tarafından atanır ve meclise karşı sorumludur.* Halk tarafından seçilmiş bir devlet başkanının olmadığı meclis hükümeti sistemini ise şu şekilde tanımlayabiliriz: *meclis tarafından atanan yürütme tek başlıdır, yasama organı aynı zamanda yürütme yetkilerine sahiptir ancak bu yetkileri bir kurula devreder. Bu kurul herhangi bir şekilde yasamayı feshedemez.* Meclis tarafından atanan hükümetin meclise karşı sorumlu olmadığı, aynı şekilde yürütmenin de meclisi feshedemediği noktasından hareket eden Shugart ve Carey (1992: 26) *assembly-independent* ismiyle yeni bir sistem önermişlerdir. Buna göre bu sistemde *halk tarafından seçilen bir devlet başkanı yoktur, hükümet meclis tarafından atanır ancak görevden alınmaz.* Buradan hareketle meclis tarafından atanan hükümetlerin yine meclis tarafından görevden alınabildiği Botsvana ve Kiribati gibi birçok ülkenin hükümet sistemini *assembly-dependent* olarak nitelendiriyor ve meclis hükümetinin bir alt formu olarak önerdiğimiz “meclis-bağımlı” (*assembly-dependent*) formu şu şekilde tanımlıyoruz: *yürütme tek*

başlıdır, devlet başkanı meclis tarafından seçilir, devlet başkanı ve kabine meclise karşı sorumludur. Bu çerçevede meclis hükümeti sistemini Shugart ve Carey tarafından önerilen meclisten-bağımsız assembly-independent ve bizim önerdiğimiz “meclise-bağımlı” (assembly-dependent) sistem olarak iki alt forma ayırmak mümkündür.

Bu çalışmanın amacı, yukarıda aktarılan güncel siyasal sistemler literatürü çerçevesinde Türkiye’nin 1876’dan itibaren hükümet sistemi tarihini incelemek ve mevcut sistemini yorumlamaktır. Hükümet sisteminin tespitinde anayasalar öncelikli metinler olmakla birlikte fiilî işleyiş de bir o kadar önemlidir. Öyle ki, anayasasında hükümet sistemini deklare eden bazı ülkelerin literatürde söz konusu kategoride yer almadığı görülebilmektedir. Örneğin Bulgaristan ve İzlanda anayasaları hükümet sistemlerini parlamenter olarak nitelemelerine rağmen ikisi de yarı-başkanlık -ilki başbakanı-başkanlık ikincisi başkanı-parlamenter-kategorisindedir. Bunun aksine, anayasal olarak herhangi bir kategoriye dahil edilemeyen ülkeler fiilî işleyiş göz önünde bulundurularak tasnif edilebilmektedir. Mesela Çin anayasal olarak meclis hükümetine yakındır, fakat başkanlı-parlamenter gibi işlemektedir. Bu durumları gözönünde bulundurularak çalışmada hükümet sistemleri; tarihî arka plan, hukukî boyut, fiilî durum ve literatür olmak üzere dört düzlemde incelenmiştir.

1. Yarı-monarşiden Başkanlığa Hükümet Sisteminin Evrimi

Türkiye’nin 1876’da başlayan anayasa serüveni ile birlikte hükümet sistemleri hukuki boyut kazanmıştır. Bu tarihten sonra hükümet sistemleri genelde darbeler ve liderlerin inisiyatifi ile değişmiş, cumhurbaşkanları ve başbakanların güç ilişkisine bağlı olarak karakter kazanmıştır. Bu çalışmada hükümet sistemlerini ortaya çıkaran tarihî arka plan, anayasalara yansıyan hukukî boyut, siyasi arenadaki fiilî işleyiş ve hükümet sistemlerine dair güncel literatür göz önünde bulundurularak dört boyutlu perspektiften Türkiye’de uygulanan hükümet sistemlerinin dönemsel nitelikleri tespit edilmiştir. Ortaya çıkan genel tablo şu şekildedir.

Tablo 1 : Türkiye’de Hükümet Sisteminin Tarihsel Değişimi

1876 Öncesi: Monarşi

1876 - 1920: Yarı-monarşi

1876 - 1878: Yarı-monarşi

1878 - 1908: Hukukî yarı-monarşi, fiilî monarşi

1908 - 1920: Yarı-monarşi

1920 - 1923: Meclis hükümeti

1923 - 1961: Kuvvetler birliği fonksiyonlar ayrılığı

1923 - 1950: Hukukî karma sistem, fiilî olarak başkanlı-parlamentar
1950 - 1960: Hukukî karma sistem, fiilî parlamenter

1961 - 2007: Parlamenter

2007 - 2017: Yarı-başkanlık

2007 - 2014: Hukukî başbakanlı-başkanlık, fiilî parlamenter
2014 - 2017: Hukukî başbakanlı-başkanlık, fiilî başkanlı-parlamenter

2017 Sonrası: Başkanlık

2017 - 2018 : Hukukî başkanlık, fiilî başkanlı-parlamenter
2018 - : Başkanlık

1.1. 1876-1920: Monarşi'den Yarı-monarşiye

Tarihî arka plan: Osmanlı Devleti Kanun-i Esasi'yi kabul ettiği 1876 yılına kadar hem devlet biçimi hem de hükümet sistemi olarak monarşi ile yönetildi. Padişah otoritesinin sınırlandığı ilk hükümleri içeren Sened-i İttifak (1808) ile padişahın tebaasına verdiği birtakım hakları ihtiva eden Tanzimat (1839) ve Islahat (1856) Fermanları monarşik hükümet sisteminde değişiklik öngörmeyen anayasal belgelerdi. Hükümet sistemini değiştiren ilk belge II. Abdülhamid tarafından 1876'da ilan edilen Kanun-i Esasi idi. Padişah, Osmanlı-Rus Savaşı gerekçesiyle 1878'de askıya aldığı anayasayı İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin baskıları neticesinde 1908'de yeniden yürürlüğe koydu. Abdülhamid'in indirilmesinden sonra yapılan 1909 anayasa değişiklikleri ile padişahın yetkileri azaltılırken Meclis-i Mebusan'ın yetkileri artırıldı. Birinci Dünya Savaşı sonuna kadar faaliyetlerine devam eden Meclis-i Mebusan, 1918 yılı sonlarında Sultan Vahdettin tarafından feshedildi. Millî Mücadele sırasında Anadolu ve İstanbul olmak üzere ikili bir siyasal yapı ortaya çıkarken, bu süreçte taraflar arasında gerçekleşen uzlaşma neticesinde 1920 başlarında yeniden toplanan Meclis-i Mebusan, İngilizlerin İstanbul'un işgalini şiddetlendirmeye başlamasının ardından faaliyetlerine ara verdiğini duyurdu. Büyük Millet Meclisinin (BMM) açılmasından 10 gün kadar önce Vahdettin tarafından tekrar feshedilen Meclis-i Mebusan'ın Ankara'ya gidebilen üyeleri BMM içinde çalışmaya devam etmiştir.

Hukukî Boyut: Kanun-i Esasi'nin kabul edilmesiyle birlikte Osmanlı Devleti devlet biçimi bağlamında mutlak monarşiden 'meşrutiyet' kelimesi ile ifade ettiğimiz anayasal monarşiye geçmiştir. Bu değişikliği beraberinde getiren gelişme anayasanın, Meclis-i Umumi olarak

adlandırılan ve üyeleri padişah tarafından atanan Meclis-i Ayan ile üyeleri seçimle belirlenen Meclis-i Mebusan’dan oluşan iki kanatlı bir parlamento öngörmüş olmasıdır. Kanun-i Esasi’nin öngördüğü hükümet sistemini tespit etmek için yasama-yürütme ilişkilerine bakmak gerekmektedir. Buna göre hem hilafet hem de devlet başkanlığı makamını temsil eden padişah, bakanları (vükelâ) atayıp görevden alma, yeniden seçim yapılması şartıyla Meclis-i Mebusan’ı feshetme (md. 7), Meclis-i Umumî’yi zamanından önce açma ve görev süresini kısaltıp uzatabilme (md. 45) gibi geniş yetkilere sahiptir. Devletin önemli iç ve dış meseleleri padişah tarafından atanan sadrazam başkanlığında toplanan kabinenin görev alanı içindedir ve kurulda alınan kararların izin gerektirenleri padişahın onayı ile yürürlüğe girmektedir (md. 27-28). Kabine üstlendiği görevler konusunda sorumlu iken (md. 30) anayasa padişaha herhangi bir sorumluluk yüklememektedir (md. 5).

Yasama organı olan Meclis-i Umumî’nin yetkileri son derece sınırlıdır. Kabine her konuda yasa ya da yasa değişikliği teklifinde bulunabilirken, Meclis-i Umumî üyeleri yalnızca kendi görev alanlarıyla ilgili konularda teklif sunabilir. Teklifler sadaret aracılığıyla padişaha iletilir, izin alınması durumunda Şura-yı Devlete (Danıştay) havale edilir. Şura-yı Devlet tarafından düzenlenen tasarı ilk olarak Meclis-i Mebusan’da, daha sonra Meclis-i Ayan’da detaylı bir şekilde görüşülür, her iki meclis tarafından salt çoğunlukla kabul edildikten sonra padişaha sunulur, onaylanması durumunda yasalaşır (md. 53-55). Padişah tarafından veto edilen bir tasarının, velev ki her iki meclisin oy birliği ile kabul edilmiş olsun, yasalaşması mümkün değildir. Üçte iki çoğunluk gerektiren anayasa değişikliği teklifleri için de aynı durum geçerlidir (md. 116). Padişah gerek yasa teklifi sürecinde izni alınan, gerekse meclislerden geçen tasarıları onaylayan makam olarak yasa yapım sürecinin de en önemli unsurudur. Öte yandan yasama konusunda daha ayrıcalıklı bir pozisyonu olan Meclis-i Ayan’ın Meclis-i Mebusan’dan gelen tasarıları inceleme, uygun bulması halinde onaylayarak sadaret makamına arz etme, sakıncalı görmesi durumunda ise yeniden düzenlenmesi için geri gönderme veya reddetme yetkisi vardır (md. 64). Yürütmenin bir unsuru olan Bakanlar Kurulu ile yasamanın bir unsuru olan Meclis-i Mebusan arasında anlaşmazlığa neden olan bir madde kurul tarafından kabul edilip de Meclis-i Mebusan tarafından çoğunluk oyu ile ve gerekçesi ortaya konularak ikinci kez reddedilirse padişah bakanları değiştirme ya da yeniden seçim yapılması şartıyla Meclis-i Mebusan’ı feshetme hakkına sahiptir (md. 35).

Kanun-ı Esasi yürütmenin başı ve yasama sürecinin en önemli unsuru olan padişahın gerçek siyasal yetkilere sahip olduğu, yürütme

yetkisini kendisine karşı sorumlu olan bakanlar kurulu eliyle kullandığı ve sistemin en önemli kişisi olarak öne çıktığı bir hükümet sistemi öngörmektedir. Yarı-monarşi olarak adlandırdığımız bu sistem halk tarafından seçilen bir meclisin (Meclis-i Mebusan) varlığı nedeniyle monarşiden farklılaşmakta, monarşik sistemlerle parlamenter sistemler arasında bir yerde konumlanmaktadır.

1909 değişiklikleri Meclis-i Mebusan'ın yetkilerini artırırken padişahın yetkilerini sınırlamıştır. Buna göre padişah, sadrazam ile kabinenin bir üyesi olan şeyhülislamı atamaya devam ederken öteki bakanların belirlenmesi sadrazama bırakılmış, padişahın Meclis-i Mebusan'ı feshedebilmesi Meclis-i Ayan'ın onayı şartlarına bağlanmış (md. 7), Meclis-i Mebusan'ın hükümeti veya üyelerini düşürebildiği gensoru uygulaması getirilmiş (md. 38), kabinenin Meclis-i Mebusan'a karşı sorumluluğu anayasa hükmü altına alınmış (md. 30), Meclis-i Umumi üyelerine her konuda kanun teklif edebilme hakkı tanınarak yasa yapım sürecinde Meclis-i Ayan'ın yukarıda sözü edilen görece avantajlı durumu ortadan kaldırılmış (md. 53), padişahın veto ettiği bir yasa tasarısının her iki meclis tarafından üçte iki çoğunlukla kabul edilmesi durumunda padişahın onayı olmadan yasalaşması hükmü kabul edilmiş (md. 54) ve Meclis-i Mebusan başkanının seçimi padişah devreden çıkarılarak tamamen meclise bırakılmıştır (md. 77). Söz konusu değişiklikler hükümet sistemini parlamenter sisteme yaklaştırmış olsa da yarı-monarşik olmaktan çıkarmamıştır. Öyle ki padişahın gerektiğinde bakanları görevden alma ve değiştirme yetkisi bakanların sadece Meclis-i Mebusan'a karşı değil, aynı zamanda padişaha karşı da sorumlu olmaya devam ettiklerini göstermektedir. Yine parlamenter sistemlerin en belirgin özelliklerinden biri olan siyaseten güçlü bir başbakan figürü de henüz ortada yoktur. Padişahın Meclis-i Mebusan'ı feshi Meclis-i Ayan'ın onayına bağlanmışsa da Meclis-i Ayan'ın tüm üyeleri yine padişah tarafından atanmaktadır. Padişahın Meclis-i Mebusan'ı feshi 1909'da zorlaştırılmış olsa da 1914 ve 1916'da 7. maddenin fesihle ilgili kısmında üç kez değişiklik yapılmış ve son değişiklik ile dört ay içinde seçim yapılmak şartıyla padişahın meclisi feshetmesi kolaylaştırılmıştır. Vahdettin bu maddeye dayanarak 1918 ve 1920 yıllarında Meclis-i Mebusan'ı iki kez tatil etmiştir. Oysa parlamenter sistemlerde devlet başkanının meclisi feshedebilmesi siyasi kriz durumları dışında ancak başbakanın isteği üzerine gerçekleşmektedir.

Filî Durum: Kanun-ı Esasi'nin öngördüğü yarı-monarşik hükümet sistemi anayasanın askıya alındığı 1878 yılına kadar fiilen uygulanmıştır. Bu tarihte padişahın süresiz olarak tatil ettiği Meclis-i Mebusan bir daha toplantıya çağrılmamış, bununla beraber Kanun-ı Esasi hukuken

yürürlükte kalmaya devam etmiş, hatta hiç toplanmayan Meclis-i Ayan üyelerinin maaşları ödenmiştir. 1908’e kadar devam eden bu süreçte fiilen monarşik hükümet sistemi uygulanmıştır. Padişahın 1908 yılında anayasayı yeniden uygulamaya koymasının ardından hukuki olarak devam etmekte olan yarı-monarşik hükümet sistemine fiilen de geri dönmüştür. Bu süreçte siyasal gücün merkezi Yıldız Sarayı olmuştur. Yarı-monarşik hükümet sistemlerinde siyasal gücü elinde tutan hükümdardır. Sadrazam, başbakan pozisyonunda görünse de padişahın emri altında iş görür. Dolayısıyla parlamenter sistemlerdeki gibi bir başbakan değildir. Siyasal gücün hükümdardan başbakana geçmesi halinde yarı-monarşik sistemler ortadan kalkar ve yerini parlamenter sisteme bırakır. 1909 değişiklikleri padişahın siyasal yetkilerini azaltmış olsa da önemli bir kısmını da korumuştur. Bu süreçte padişahın çok etkin bir siyasal figür olamaması İttihat ve Terakki gibi devrimci bir güç odağının varlığı yanında II. Abdülhamid’den sonra tahta çıkan Sultan Reşat’ın siyaseten ön planda olmayı tercih etmeyen pasif kişiliği ile de ilgilidir. Bu süreçte, özellikle tek başına iktidara geldiği 1913’ten itibaren siyasal güç İttihat ve Terakki’nin eline geçerken Mütareke döneminde padişah (Vahdettin) yeniden öne çıkmıştır. Bu çerçevede yarı-monarşik hükümet sistemi de saltanatın kaldırıldığı 1922 yılı sonlarına kadar fiilen devam etmiştir.

Yarı-monarşik hükümet sistemi yürütmenin iki başlı olduğu, saltanat usulü ile göreve gelen monarkın sembolik değil, kabineyi atama ve görevden alma, meclisi tatil ya da feshetme gibi gerçek yetkilere sahip olduğu hükümet sistemidir. Bununla beraber kabine hem devlet başkanına hem de yasama organına karşı sorumludur (Ankar, 2016, 2020; Metin ve Ünal, 2022). Kanun-ı Esasî’nin öngördüğü yarı-monarşik hükümet sisteminde yürütmenin başı olan padişah saltanat usulü ile göreve gelirken (md. 3), parlamenter sistemlerde olduğu gibi sembolik değil, bakanları atama ve görevden alma, meclisi feshetme, çalışma zamanını kısaltma ve uzatma gibi gerçek siyasal yetkilere sahiptir. İkili bir yapıda olan yürütmenin diğer unsuru, padişaha karşı sorumlu olan bakanlar kuruludur. Yarı-monarşik sistemler siyaseten güçlü bir hükümdar ve bu hükümdar tarafından belirlenen zayıf bir kabinenin varlığını gerektirir. Sistemin eksik kalan tek yanı kabinenin Meclis-i Mebusan’a karşı değil, yalnız padişaha karşı sorumlu olmasıdır. 1909 değişiklikleriyle tamamlanacak olan bu eksiklik, sistemi yarı-monarşi olmaktan çıkarmamaktadır. Yasamanın yürütmeyi denetlemesi bağlamında Meclis-i Mebusan üyelerinin kabine üyelerine soru sorabilme ve bakanların Divan-ı Âli’de (Yüce Divan) yargılanmalarına kadar gidecek bir süreci başlatabilme hakları varsa da ilkinde kabine üyelerinin cevaplarını erteleme hakları, ikincisinde ise padişahın onayı şartı vardı

(md. 31, 38). Padişahın geniş yetkilere sahip olması “Meşrutiyetle birlikte ne değişti?” sorusunu akıllara getirmektedir. Koçak’a (2009: 81) göre yeni anayasanın kabulüyle başlayan süreç siyasî iktidarı sınırlandıramadığı gibi, padişahın monarşi idaresi altındaki pozisyonunu anayasal bir kılıf içine almakla sınırlı kalmıştır. Padişahın merkezinde yer aldığı bu sistemde demokratik bir yasama organı ve yasa yapım sürecinden bahsedilemeyeceğinin altını çizen Tanör (2010: 141) bunun bir meşrutiyet sayılamayacağını, bununla beraber bir parlamenter sistem de olmadığını söylemektedir. Monarşi ile parlamenter sistem arasında yer alan ve literatürde bir boşluğa tekabül eden bu sistemi yarı-monarşik hükümet sistemi olarak adlandırıyoruz.

1.2. 1920-1923: Yarı-monarşi’den Meclis Hükümeti’ne

Tarihî Arka Plan: Mütarekenin imzalanmasından birkaç ay sonra Vahdettin tarafından feshedilen Meclis-i Mebusan Mustafa Kemal Paşa liderliğindeki Milli Hareket ile İstanbul Hükümeti arasında gerçekleşen uzlaşmanın ardından 1920 başlarında toplanmış, görev yaptığı kısa süre içerisinde Misak-ı Milli kararlarını kabul etmiş, Mart ayında da faaliyetlerini süresiz ertelediğini duyurmuştu. Buna neden olan gelişme İngilizlerin İstanbul’un işgalini şiddetlendirme kararını uygulamaya koyması, bu çerçevede Meclis-i Mebusan’a da baskın yapmasıydı. Vatanın kurtarılması noktasında İstanbul’da yapılabileceklerin sonuna gelinmesi BMM’nin Ankara’da açılmasının yolunu açtı. Meclis-i Mebusan baskınından kısa süre sonra harekete geçen Mustafa Kemal Paşa “olağanüstü yetkilere sahip” olarak tanımlanan BMM’nin açılış sürecini başlattı. Yeni meclisin üyeleri 66 bölgeden seçilecek beşer kişi ile 11 Nisan’da Vahdettin tarafından feshedilen Meclis-i Mebusan üyesi olup da Ankara’ya gelebilenlerden oluştu (TBMM Zabıt Ceridesi, 1920a: 2). Dönemin olağanüstü şartları bunu gerektiriyordu. Mustafa Kemal Paşa’nın 22 Nisan’da yayımladığı bir genelge ile “bütün mülki ve askeri makamların mercii” olarak gösterdiği (1997: 289) BMM’nin açılması yeni bir meclisten ziyade yeni bir devletin kurulmakta olduğunu göstermekteydi (Ünal, 2020: 121). Millî Mücadeleyi gerçekleştirecek olan bu meclis bir devlet hüviyeti taşıyacak ve meclis hükümeti sistemini benimseyecekti.

Hukukî Boyut: BMM açıldıktan bir gün sonra başkanlığa seçilen Mustafa Kemal Paşa aynı gün hükümetin nasıl oluşturulacağına dair teklifini Meclise sunmuştur. Buna göre (TBMM Zabıt Ceridesi, 1920b: 30-32) yürütme organı (İcra Vekilleri Heyeti), yasama organı olan ve üzerinde başka hiçbir güç bulunmayan BMM tarafından belirlenmektedir. Bakanlar (vekil) hem ayrı ayrı hem de toplu olarak meclise karşı

sorumludur, yine meclise karşı sorumlu olan meclis başkanı aynı zamanda hükümetin de başkanıdır. Bu çerçevede yürütme organı ile ilgili kanunun 2 Mayıs’ta kabul edilmesine kadar geçici bir yürütme organı oluşturulmuştur. 4 maddeden oluşan kanunun kabulü ve 3 ve 4 Mayıs’ta bakanların meclis tarafından seçilmeleri sonrasında 11 bakanlıktan oluşan yürütme organı Mustafa Kemal Paşa başkanlığında kurulmuştur. Aynı kanun bakanların meclis tarafından ayrı ayrı ve salt çoğunlukla seçileceğini de hükme bağlamıştır. Bakanların seçim usulü Meclis Başkanı Mustafa Kemal Paşa’nın istemediği isimlerin de bakan olabilmelerine imkân tanıyordu. Bu durumun önüne geçerek hükümet içerisinde uyumun temin edilmesi amacıyla kanunun ikinci maddesinde bir değişiklik yapılarak bakanların artık Meclis başkanının göstereceği meclis üyesi adaylar arasından yine meclis tarafından salt çoğunlukla seçilmesi usulü kabul edildi (TBMM Zabıt Ceridesi, 1920c: 300).

Meclis açıldıktan yaklaşık dokuz ay sonra kabul edilen 1921 Anayasası uygulanmakta olan hükümet sistemini teyit eden düzenlemeleri de içeriyordu. Buna göre yasama ve yürütme yetkisinin BMM’de toplandığı (md. 2), Türkiye Devleti’nin BMM tarafından yönetildiği ve hükümetinin BMM Hükümeti unvanını taşıdığı (md. 3), Meclisin bakanları yönlendireceği ve gerektiğinde değiştireceği (md. 8), Meclis tarafından seçilen ve meclis adına imza ve bakanlar kurulu kararlarını onaylama yetkilerine sahip olan Meclis başkanının hükümetin de başkanı olduğu ve yeni bir uygulama olarak İcra Vekilleri Heyeti’nin içlerinden birini başkan olarak seçeceği (md. 9) anayasal olarak hüküm altına alınmıştır. Yukarıda sözü edilen bakanların seçimine dair kanun 20 ay kadar uygulandıktan sonra İkinci Grup olarak anılan meclis içi muhalefetin girişimiyle ilk haline geri döndürülmüş, Anayasanın 9. maddesiyle açık bir şekilde çelişse de İcra Vekilleri Heyeti Reisi’nin de öteki vekiller gibi seçileceği hükme bağlanmıştır.

Fiilî Durum: BMM’nin açılmasıyla birlikte hukukî olarak uygulanmaya başlanan meclis hükümeti sistemi Cumhuriyet’in ilanına kadar fiilen de devam etmiştir. Yasama ve yürütme güçlerini bünyesinde toplayan BMM çok farklı toplumsal sınıflardan gelen üyelerini vatanın kurtarılması ortak gayesinde buluşturmuştur. Meclis açıldıktan bir gün sonra meclis başkanlığına seçilen Mustafa Kemal Paşa, bu görevi Cumhuriyet’in ilanı sonrasında cumhurbaşkanlığına seçildiği zamana kadar sürdürmüştür. Meclis başkanı aynı zamanda hükümetin de başkanı olduğu için Mustafa Kemal Paşa bu süreçte kurulan hükümetlerin doğal başkanı olmuştur. 1921 Anayasasının İcra Vekilleri Heyeti’nin aralarından birini başkan olarak seçmesini öngörmesi meclis başkanının hükümetin de başkanı olması hükmüne engel tekil etmemiştir. Bir devlet

başkanlığı makamı olmamakla birlikte bu işi fiilen üstlenen yine meclis başkanı Mustafa Kemal Paşa olmuştur. Millî Mücadele'nin birleştirici atmosferi nedeniyle ilk günlerde geri plana itilen kimi fikir ayrılıkları ilerleyen süreçte bölünmeleri de beraberinde getirmiş, Birinci Grup olarak bilinen Mustafa Kemal Paşa ve arkadaşlarının karşısında İkinci Grup adıyla meclis içi bir muhalefet ortaya çıkmıştır. 1922 yılı Temmuz ayında bakanların seçim usulünün ilk haline döndürülmesine İkinci Grup üyeleri öncülük etmiştir. BMM gerek bakanların seçilmesine dair kanunun ilk haline döndürülme süreci gerekse Mustafa Kemal Paşa'nın meclisin yetkilerini kullanmak amacıyla istediği Başkomutanlık Kanunu görüşmelerinde yetkilerini kullandırma konusunda son derece hassas olduğunu ortaya koymuş ise de Mustafa Kemal Paşa genel itibarıyla istediğini almayı başarmıştır. Mustafa Kemal Paşa başkanlığında kurulan ilk hükümetin ardından 1921 Anayasası ile ihdas edilen İcra Vekilleri Heyeti Reisliği'ni Fevzi Paşa, Rauf ve Fethi Beyler üstlenmişler, toplamda dört hükümet kurulmasına karşın bakanların seçim usulü nedeniyle çok sayıda bakan değişikliği yaşanmıştır. Bu hükümet sistemi sürecinde yasama organı olan BMM yürütmeyi de belirlemiş ve denetlemiştir. Anayasada yer verilmemiş olsa da 1920 yılı Eylül ayında özel bir kanunla kurulan İstiklâl Mahkemeleri eliyle yargı gücünü de bünyesinde toplayan BMM tam anlamıyla bir kuvvetler birliği anlayışını temsil etmiştir.

Meclis hükümeti sistemi yasama ve yürütme güçlerinin halk tarafından seçilmiş bir meclis tarafından kullanıldığı hükümet sistemidir. Bu sistemde müstakil bir kurum olmayan yürütmenin üyeleri meclis tarafından belirlenir ve meclise karşı sorumludurlar. Bununla beraber sistemde halk tarafından seçilmiş bir devlet başkanı yoktur. BMM tüm bu kriterleri bünyesinde toplamak suretiyle meclis hükümeti sistemini benimsemiştir. BMM, hükümet sistemlerinin tespitinde dikkate alınmayan yargı gücünü de uhdesinde bulundurmıştır. Meclis hükümeti sisteminin tarihsel süreçte İngiliz Uzun Parlamentosu, Fransız Milli Konvansiyonu, 1848 ve 1871 Fransız Kurucu Meclisleri ve Birinci TBMM tarafından uygulandığını ifade eden Özbudun (1985: 481) demokratik bir şekilde sistemi uygulamaya devam eden İsviçre'yi bir istisna kabul ederek bu sistemin olağanüstü dönemlerde uygulanan bir hükümet biçimi olduğunun altını çizmektedir. Benzer bir yaklaşım sergileyen Tanör (2010: 289) bu sistemin Mustafa Kemal Paşa'nın zihninde de bir ara rejim modeli olduğuna işaret etmektedir. Meclis hükümeti sistemi İsviçre örneğinde olduğu gibi meclis tarafından atanan hükümetin meclise karşı sorumlu olmaması yönüyle Shugart ve Carey (1992: 26) tarafından "meclise bağımlı" (*assembly-independent*) olarak isimlendirilmektedir. Biz de buradan hareketle meclis tarafından

belirlenen hükümetin meclise karşı sorumlu olduğu “meclisten bağımsız” (*assembly-dependent*) adıyla bir alt form önermekteyiz. Her iki kategoride meclis hükümeti sisteminin alt kategorileri olarak değerlendirilebilir. Bu çerçevede BMM’nin hükümet sistemi meclis hükümeti sisteminin bir alt formu olan “meclisten bağımsız” (*assembly-dependent*) kategorisine dahil edilmelidir.

1.3.1923-1961: Meclis Hükümeti ve Parlamentarizm Arasında Karma Bir Sistem

Tarihî Arka Plan: Meclis hükümeti sistemini benimseyen TBMM 1922’de saltanatı kaldırdı, 1923 yılında da Cumhuriyet’i ilan etti. Mustafa Kemal Paşa’nın yeni bir toplum inşası sürecinin en önemli aşamalarından olan Cumhuriyet’in ilanı ile sadece devlet biçimi belirlenmemiş, hükümet sistemi anlamında da bir değişim yaşanmıştır. Meclis hükümeti sisteminde bakanların meclis tarafından ayrı ayrı seçilmesi Mustafa Kemal Paşa ve çevresindekiler tarafından hoş karşılanmamış, kabine içindeki uyumun önünde ciddi bir engel olarak görülmüştü. Cumhuriyet’in ilanı öncesi süreçte de benzer gelişmeler yaşanmış, istifa eden Ali Fuat Paşa ile Ali Fethi Bey’in yerine Halk Fırkası Grubundan Sabit Bey ile Rauf Bey’i aday gösterme kararı alınmıştı. Adaylardan hoşnut olmayan Mustafa Kemal Paşa hükümetin istifası ile başlayan krizi bir fırsata çevirmek suretiyle Cumhuriyet’in ilanına giden süreci başlatmıştı. Mustafa Kemal Paşa’nın isteğiyle istifa eden hükümet üyelerinin hiçbiri yeni kabinede görev almayı kabul etmezken, teşkilatlı bir yapıda olmayan muhalefetin hükümet kurma çabaları bir sonuca ulaşmamıştı. Mustafa Kemal Paşa, İcra Vekilleri Heyeti’nin seçim usulüyle ilgili zorluğu bir hükümet krizine dönüştürmüş, krizden çıkış yolu olarak da Cumhuriyet ilan edilmişti. Görüldüğü üzere Cumhuriyet’in ilanı, İcra Vekilleri Heyeti’nin seçim usulünden duyulan rahatsızlığı ortadan kaldıran pragmatik bir çözüm olarak da düşünülmüştü. Bununla beraber cumhurbaşkanlığı ile başvekillik adlarını taşıyan iki yeni makam getirilmişti. Cumhuriyetin ilanından beş ay kadar sonra da 1924 Anayasası kabul edilmiştir. Sözü edilen değişiklikler hükümet sistemi anlamında da bir değişime neden olmuş ve meclis hükümeti sisteminden parlamenter sisteme doğru evrilen bir süreç doğurmuştur.

Hukuki Boyut: Cumhuriyet’in ilanı 364 sayılı Kanun’la 1921 Anayasası’nın kimi maddelerinin değiştirilmesi suretiyle gerçekleşmiştir. Anayasanın ilk maddesine “Türkiye Devleti’nin hükümet şeklinin cumhuriyet olduğu” eklenirken, Türkiye Devleti’nin BMM tarafından yönetildiği ve hükümetinin “Büyük Millet Meclisi hükümeti” adını taşıdığı şeklindeki 3. madde değişmemiştir. Türkiye Devleti’nin BMM

tarafından yönetildiğini bir kez daha tekrarlayan 4. madde Meclisin, hükümetin kısımlara ayırdığı yönetim şubelerini İcra Vekilleri Heyeti aracılığıyla yönetmesini hükme bağlar. Bir başka değişiklik TBMM'nin, üyeleri içinden seçeceği bir cumhurbaşkanlığı makamının ihdas edilmesidir (md. 10). Devlet başkanlığını üstlenecek olan cumhurbaşkanı gerekli gördüğünde bu sıfatla meclise ve İcra Vekilleri Heyeti'ne başkanlık eder (md. 11). Başvekil olarak anılan başbakanlık makamı da yeni maddeler arasındadır. Kabine de cumhurbaşkanı tarafından meclis üyeleri arasından seçilen başvekilin bakanlarını meclis üyeleri arasından seçtikten sonra cumhurbaşkanının bakanlar kurulunu meclis onayına sunmasının ardından kurulmaktadır (md. 12).

1924 Anayasası hükümet sistemi anlamında Cumhuriyet'in ilanı ile başlayan süreci genel itibarıyla teyit eder. Buna göre yasama ve yürütme güçleri BMM'de toplanırken (md. 5), yasama gücünü bizzat üstlenen Meclis (md. 6), yürütme gücünü kendi içinden seçtiği Cumhurbaşkanı ve onun atadığı İcra Vekilleri Heyeti eliyle kullanmakta, böylece hükümeti denetleme ve görevden alma yetkisini her zaman için elinde tutmaktadır (md. 7). Meclisin uhdesinden çıkarılan yargı gücü ise bağımsız mahkemeler tarafından kullanılmaktadır (md. 8). Yeni anayasa kabinenin kurulması sürecine de küçük bir değişiklik getirir. Buna göre, cumhurbaşkanı tarafından görevlendirilen başvekil bakanlarını meclis içinden seçtikten sonra cumhurbaşkanının onayı ile hükümet kurulmuş sayılır. Hükümetin bir hafta içerisinde programını meclise sunması ve güvenoyu alması şarttır (md. 44).

Gerek Cumhuriyet'in ilanı sürecinde gerçekleşen anayasa değişiklikleri gerekse 1924 Anayasası hükümleri meclis hükümeti sisteminden parlamenter sisteme doğru bir kayışa işaret etmektedir. Yargı gücü bağımsız mahkemelere bırakılmış olsa da yasama ve yürütmenin mecliste toplandığının ifade edilmesi meclis hükümeti sisteminden kopulmadığını, başbakanlık ve cumhurbaşkanlığı makamları ile hükümetin göreve gelme ve görevden ayrılma süreci ise sistemin parlamenter sistemlerdeki gibi işlediğini göstermektedir.

Fiilî Durum: Cumhuriyetin ilanı ile çerçevesi çizilen, 1924 Anayasası ile de desteklenen hükümet sisteminin en etkin siyasi figürü cumhurbaşkanıdır. Siyasal güç meclis hükümeti sisteminde meclisin elinde toplanırken cumhuriyetin ilanı sonrasında fiilen cumhurbaşkanına, yani Çankaya'ya geçmiştir. Esasında 1924 Anayasasına göre cumhurbaşkanı parlamenter sistemlerdeki cumhurbaşkanlarından farksızken *siyasal ve pratik gerçeklik* Atatürk ve İnönü'yü Milli Mücadele liderliği, parti genel ve ebedi başkanlığı ile kişisel karizma gibi yönleriyle etkin ve belirleyici bir konuma taşımış, 1925'ten itibaren

kurulan tek parti yönetimi 1930’lardaki kısa süreli Serbest Cumhuriyet Fırkası deneyimi dışında, meclisin tek partiye tabi olduğu bir yönetim anlayışını 1945’e kadar götürmüştür (Tanör, 2010: 315-317). Gerek Atatürk gerekse İsmet İnönü’nün cumhurbaşkanlığı süresinde hükümet cumhurbaşkanının kontrolünde kalmış, 1950’ye kadar başbakanlar ülkenin en güçlü siyasi figürü olan cumhurbaşkanlarının ‘meclisteki adamı’ gibi hareket etmiştir. Atatürk’ün cumhurbaşkanlığı süresince İsmet İnönü, Fethi Okyar ve Celal Bayar, İsmet İnönü’nün cumhurbaşkanlığı süresince de Celal Bayar, Refik Saydam, Şükrü Saracoğlu, Recep Peker, Hasan Saka ve Şemsettin Günaltay cumhurbaşkanlarından bağımsız bir politika izlememişlerdir. Bu sistem fiili olarak günümüzde Rusya Federasyonu ve Kamerun gibi ülkelerde uygulanmakta olan başkanlı-parlamenter sistem uygulaması ile örtüşmektedir. Bu sistemde siyasal olarak en güçlü kişi olan başkan, kabineyi atayıp görevden alabilirken ‘başkanın adamı’ rolünde olan başbakan mecliste ve kabinede başkanın politikaları doğrultusunda iş görmektedir. Bu sistem 1950’de Demokrat Parti’nin iktidara gelişine kadar devam etmiş, Menderes’in başbakanlığıyla birlikte değişmiştir. İktidarının ilk aylarında Arapça ezan yasağını kaldırmak isteyen Menderes, bu noktada fikir ayrılığı yaşadığı Cumhurbaşkanı Bayar’la girdiği mücadeleyi kazanarak istediğini almış, sonrasında da cumhurbaşkanından bağımsız bir politika izlemiştir. Partiyi ve dolayısıyla meclisi de kontrolüne alan Menderes siyasî güç dengesini başbakanlığa kaydırarak parlamenter sistemin Türkiye’de ilk kez fiilî olarak icra edilmesini sağlamıştır.

Cumhuriyet’in ilan süreci ve 1924 Anayasasının getirdiği hükümler gerek meclis hükümeti sistemi gerekse parlamenter sistem özelliklerini içinde barındırmaktadır. Bu çerçevede Tanör (2010: 284) Meclisin Cumhurbaşkanını sadece kendi üyeleri arasından seçmesini meclis hükümeti anlayışının tam olarak terk edilemediğinin bir işareti olarak değerlendirir. Özbudun (2004: 31-32) da sistemin sözü edilen iki hükümet sistemini andıran yanlarını sıralar: Anayasada milletin tek ve gerçek temsilcisinin BMM olduğunun, egemenlik yetkisini de millet adına tek başına kullandığının ifade edilmesi, yasama ve yürütme güçlerinin BMM’de toplanması, BMM’nin hükümeti denetleme ve görevden alabilmesi gücüne karşılık, kabinenin meclisi feshedememesi meclis hükümeti sistemini; yasama yetkisini bizzat üstlenen BMM’nin yürütme yetkisini Cumhurbaşkanı ve İcra Vekilleri eliyle kullanması, hükümet kurma sürecinin parlamenter sistemlerdeki gibi gerçekleşmesi ve hükümetin genel politikası bağlamında ortak sorumluluğa sahip olması parlamenter sistemi andıran özellikler arasındadır. Parlamenter sistem literatürü açısından bir hükümet sistemi değerlendirmesi

yapıldığında yürütmenin iki başlı olması, hükümetin doğrudan halk tarafından seçilen yasama organının içinden çıkması, kabinenin güvensizlik oyu ile düşürülebilmesi, yürütmenin yasamaya karşı sorumlu olması ve bir kişinin hem yürütme hem de yasamada görev alabilmesi yönüyle parlamenter sistemin özellikleri karşımıza çıkmaktadır. Cumhuriyetin ilanı sürecinde kabul edilen bir değişiklik cumhurbaşkanının gerektiğinde Meclise başkanlık edebilmesine imkân tanımaktayken (md. 11), 1924 Anayasası bunu özel merasimlerle sınırlamıştır. Bu durum da parlamenter sistemlerdeki sembolik cumhurbaşkanı imgesini pekiştiren bir değişiklik olmuştur. Parlamenter sistem kriterleri arasında yer alan yürütmenin esas itibarıyla başbakanın kontrolünde olması noktasına ise 1950 yılına kadar gelinmemiştir. 1923-1960 arası dönem meclis hükümeti ve parlamenter sistemin bir araya geldiği karma bir hükümet sistemidir. 1924 Anayasası meclis hükümeti sisteminden tam olarak kopamayan, bu nedenle parlamenter sistemin kimi araçlarına sahip olmasına rağmen parlamenter olarak kabul edilmesi de mümkün olmayan bir hükümet sistemi ortaya çıkarmıştır. Bu nedenle bir çok yazar bu durumu *kuvvetler birliği görevler ayrılığı* tabiri ile ifade etmeyi tercih etmiştir (Özbudun, 2004: 31; Tanör, 2010: 296).

1.4.1961-2007: Parlamenter Sistem

Tarihî Arka Plan: 1950’de CHP’den iktidarı devralan ve iktidarı boyunca askerî tehdidi hisseden Demokrat Parti 1960’da darbe ile indirildi. DP’yi ve başbakan Menderes’i hukuktan ve Kemalizm’den sapmakla, otoriterleşmekle itham eden askerî yönetim hak ve özgürlükleri genişleten, yasamanın yürütme üzerindeki denetimini güvence altına alan, yürütmenin baskın kuvvet olmasını engelleyen bir anayasa hazırlattı. Gözübüyük’e (2007: 139) göre, anayasanın taslağını hazırlayan İstanbul Bilim Komisyonu 1950-1960 döneminin tekrarlanmamasını teminat altına almaya çalışırken ölçüyü kaçırmış, güçsüz bir yürütme tasarlamıştır. Buna mukabil Ankara Komisyonu siyasete ve araçlarına güvenen daha dengeli bir taslak ortaya koymuştur. Neticede yürütme gücüne tereddüt ile yaklaşılan bir anayasa ortaya çıkmıştır. Anayasada yargı ve yasama organları “yetki” (md. 5 ve md. 7) yürütme organı ise “görev” (md. 6) olarak tanımlandı. Anayasa Mahkemesi ve Cumhuriyet Senatosu adında ikinci bir meclis kurularak yürütmenin denetimi sıkılaştırıldı. Çoğulculuğu esas alan fakat vesayet kurumlarını da tesis eden anayasa her ne kadar referandumda %61 evet oyu ile kabul edilse de hazırlanış süreci açısından demokratik kabul edilmemiştir (Tanör, 2010: 373).

1980 askeri darbesinin akabinde hazırlanan 1982 Anayasası parlamenter sistemi devam ettirmekle birlikte yürütmenin güçlendirilmesi noktasında bazı değişiklikler yapmıştır. Darbenin başındaki Kenan Evren ve ekibi 1980 öncesi siyasal ve toplumsal kargaşadan siyasi partileri ve hükümetleri sorumlu tutuyordu. 1961-1980 arasında sıkça karşılaşılan koalisyon hükümetleri kargaşanın yönetilmesini zorlaştırmaktaydı. Bu sebeple askerî kadro yürütmeyi doğrudan güçlendiren yeni bir anayasa hazırlattı. Ayrıca tek meclisli bir yapı getirmek ve yasama sürecini kolaylaştırmak suretiyle yürütmeyi dolaylı olarak da güçlendirdi (Gözübüyük, 2007: 235).

Hukukî Boyut: 1961 Anayasası her ne kadar yürütmeyi bir yetki değil görev olarak tanımlasa da kuvvetler ayrılığını ilk defa ortaya koyan anayasa olarak kabul edilir. Anayasa TBMM’yi Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu olmak üzere iki meclisli bir hale getirmiştir (md. 63). Anayasaya göre kanun teklif etmeye Bakanlar Kurulu ve TBMM üyeleri yetkilidir (md. 91). Yasama sürecinde Millet Meclisinde kabul edilen metin, Cumhuriyet Senatosunca değişiklik yapılmadan kabul edilirse, bu metin kanunlaşır. Cumhuriyet Senatosu, kendisine gelen metni değiştirerek kabûl ederse, Millet Meclisinin bu değişikliği benimsemesi halinde metin kanunlaşır. Millet Meclisi, Cumhuriyet Senatosundan gelen metni benimsemezse, her iki Meclisin ilgili komisyonlarından seçilecek eşit sayıdaki üyelere bir karma komisyon kurulur (md. 92). Bakanlar kurulu da Meclis tarafından kendisine verilen KHK çıkarma yetkisini kullanarak (md. 64- 1971 değişikliği ile) düzenleme yetkisine ortak olabilir.

Yürütme tarafına gelince, cumhurbaşkanı ve kabineden oluşan ikili bir yapı mevcuttur. Başbakan, Meclis üyeleri arasından cumhurbaşkanınca atanır. Bakanlar, TBMM üyeleri veya milletvekili seçilme yeterliğine sahip olanlar arasından Başbakanca seçilir ve Cumhurbaşkanınca atanır (md. 102). Hükümet göreve başlamadan önce güvenoyu almak zorundadır (md. 103). Yürütmenin diğer kanadı olan cumhurbaşkanı meclis tarafından seçilir, seçilen cumhurbaşkanının partisi ile ilişkisi kesilir, meclis üyeliği sona erer (md. 95). Veto yetkisine sahip olan cumhurbaşkanı (md. 93) göreviyle ilgili işlemlerinden sorumlu değildir (md. 98). Cumhurbaşkanına Cumhuriyet Senatosu Başkanı vekâlet etmektedir (md 100).

1961 Anayasası yürütmeyi denetlemeyi öncelerken, 1982 Anayasası yürütmenin güçlendirilmesini hedeflemiştir. Bu doğrultuda, Cumhuriyet Senatosu kaldırılarak parlamento tekrar tek meclisli hale getirilmiştir. Nispi temsil sistemi uygulanmaya devam etmekle birlikte %10 barajı getirilerek (Milletvekili Seçim Kanunu, 1983, md. 33) hükümet istikrarı

sağlanmaya çalışılmıştır. Ayrıca Cumhurbaşkanının yasama, yürütme ve yargıya dair seçme, atama ve onaylama gibi görevleri genişletilmiştir. Önceki anayasalarda farklı başlıklarda zikredilen cumhurbaşkanı görevleri tek bir maddede birleştirilerek (md. 104) güçlü cumhurbaşkanı imajı oluşturulmuştur.

Fiilî Durum: 1961 yılından itibaren Türkiye hukuki ve fiili olarak parlamenter sistemle yönetilmiştir. Her ne kadar sivil siyasete doğrudan ve dolaylı olarak çeşitli kurum ve vasıtalarla etki eden bir askeri vesayet mevcut olsa da bu durum hükümet sisteminin yapısını değiştirmemiştir. Parlamenter sistemde cumhurbaşkanlığı yapan Cemal Gürsel, Cevdet Sunay, Fahri Korutürk, Kenan Evren, Turgut Özal, A. Necdet Sezer ve Abdullah Gül devlet başkanının sembolik konumunu muhafaza etmişlerdir. Bazı istisnai durumlarda asker kökenli cumhurbaşkanları askeri vesayete yaslanarak, sivil kökenli cumhurbaşkanları da partilerinin eski genel başkanı olmaları sebebiyle siyasete müdahale etseler de başbakanlık makamı yürütmenin aktif ve sorumlu kanadı olarak kalmaya devam etmiş, başbakanlar bakanlar kurulunu ve hükümet programını kendileri belirlemişlerdir. 1961’de hükümetin sivillere devredilmesinden 2014 yılında fiilî yarı-başkanlığa geçene kadar toplam 36 hükümet kurulmuş, bunların ortalama ömrü 1,5 yıl olmuştur. Bu hükümetlerin sadece 12’sinin tek parti tarafından kurulması ve 24’ünün koalisyonlardan oluşması meclis etkinliğini artırırken hükümet istikrarını azaltmıştır. 1982 sonrası her ne kadar cumhurbaşkanı yetkilerini artırmak ve ülke seçim barajı getirmek suretiyle yürütme güçlendirilmeye ve devlet otoritesi tesis edilmeye çalışılsa da yürütme içinde *karşıt kutuplar* yaratıldığı için (Eroğul, 1996: 281) bu alanda başarılı olunamamıştır.

Literatür Işığında: 1961-2007 arasındaki sistem fiili olarak literatürdeki parlamenter sistem tanımına uygun şekilde işlemiştir. Hukukî olarak kuvvetler ayrılığını ilk tanımlayan anayasa kabul edilse de yürütmenin yetki değil görev olarak tanımlanması 1921 ve 1924 anayasalarının geleneğini sürdürdüğünü göstermektedir (Soysal 1969, 251). Bu yaklaşım parlamenter sistemde zaten yumuşak olan kuvvetler ayrılığının anayasal olarak da muğlaklaştırılmasına sebep olmuştur. Özbudun “kuvvetler ayrılığının çağdaş anlamının yasama ve yürütme arasındaki ayrılıktan çok yargı organının bu ikisi karşısındaki bağımsızlığını ifade ettiğini” ve “1961 Anayasasının yargı bağımsızlığını bütün güvenceleri ile gerçekleştirdiğini” (2004: 41) belirterek kuvvetler ayrılığının gerçekleştiğine işaret etmektedir. 1982 Anayasası ise kuvvetler ayrılığını parlamenter sistemde olabileceği kadar net tanımlaması ve rasyonelleştirilmiş parlamentarizm araçlarını kullanması ile sistemi daha sürdürülebilir hale getirmiştir. Gensorunun görüşülmesini

iki gün sonraya bırakan *serinleme süresinin (cooling-off period)* konulması (md. 99), güvensizlik oylamasında basit çoğunluğun değil salt çoğunluğun aranması (md. 99) ve yalnızca güvensizlik oylarının sayılması gibi hükümetin kurulmasını kolaylaştıran, görevden alınmasını zorlaştıran araçlar kullanılmıştır (Gözler, 2010: 624-7). Buradaki tek tartışma konusu 1982 anayasasında cumhurbaşkanına yargı ve bürokrasi atamalarında oldukça geniş yetkiler tanınması (Coşkun ve Davut, 2013) ve bazı idari işlemlerin karşı-imza olmadan gerçekleşebilmesi ya da karşı-imza kuralı noktasındaki muğlaklıktır (Duran, 1998). Anayasa yürütmenin cumhurbaşkanı kanadını daha fazla güçlendirmiş, muhalefet-iktidar arasında çekişmelere sebep olabilecek birçok atama yetkisini cumhurbaşkanına vermiştir (Özbudun, 2004: 62). Nispeten fazla olan bu yetkiler devlet başkanının sembolikliğine gölge düşürmekle birlikte, cumhurbaşkanının hükümetin kurulması, görevden alınması ve yasama sürecindeki tâli rolü göz önünde bulundurulduğunda sistemin parlamenter karakterinin değişmediği aşikârdır.

1.5.2007-2017: Parlamenter Sistemden Yarı-başkanlığa

Tarihî Arka Plan: Türkiye’nin parlamenter sisteme geçtiği 1961 yılından itibaren cumhurbaşkanı seçimi tartışmaların ve hadiselerin gölgesi altında gerçekleşti. Cemal Gürsel’in seçimi partilere genel seçimlere gitmenin bir ön şartı olarak dayatıldı, aday olmak isteyen Ali Fuat Başgil tehdit edilerek adaylıktan vazgeçirildi. Gürsel’in halefi Cevdet Sunay görev süresini uzatmak istedi fakat partilerin direnişiyle karşılaştı. Sunay’ın halefi Fahri Korutürk’ün görev süresi bittiğinde partiler yaklaşık 6 ay boyunca, 115 tur oylamaya rağmen cumhurbaşkanı seçilemedi. 1982’de Kenan Evren, meclis kapalı olduğu için, anayasa referandum sonucuna göre kendisini cumhurbaşkanı ilan etti. 1989’da Turgut Özal DYP ve SHP meclisi protesto ettiği için sadece ANAP vekillerinin oylarıyla cumhurbaşkanı seçildi. 2000 yılında Ahmet Necdet Sezer üçlü koalisyon desteğine rağmen üçüncü turda seçilebildi. 2007 yılı seçimleri öncesi hukukçu Sabih Kanadoğlu, cumhurbaşkanı seçilebilmek için birinci ve ikinci turda gerekli 367 (2/3 nitelikli çoğunluk) milletvekili oyunun aynı zamanda toplantı yeter sayısı olduğunu iddia etti. İddia CHP tarafından sahiplenildi ve muhalefet partileri 1. tur oylamaya katılmadı. AK Parti kanadı Özal’ın cumhurbaşkanı seçilmesini emsal gösterse de Anayasa Mahkemesi CHP’nin açtığı davayı kabul ederek 1. tur oylamayı iptal etti. 2007 milletvekili seçimleri sonrasına bırakılan 11. Cumhurbaşkanlığı Seçimi MHP’nin meclisi boykot etmeme kararıyla gerçekleştirilebildi ve Abdullah Gül Çankaya’ya çıktı. Ak Parti, tarihsel süreç içerisinde cumhurbaşkanlığı makamının bir vesayet aracı haline gelmesi ve seçimlerin krizlere gebe olmasını gerekçe göstererek

cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini öngören 2007 anayasa değişikliği yasasını mecliste kabul etti. Sezer yasayı veto edip meclise geri gönderdi. Mecliste tekrar kabul edilen yasayı Sezer onaylamak yerine referanduma götürme yolunu seçti. Anayasa değişikliği referandumda kısmî siyasal parti desteği ve geniş bir halk desteği (%69) ile kabul edildi. Uygulamanın Abdullah Gül'ün görev süresinin dolması ile yani 2014'te başlayacağı ilan edildi.

Hukukî Boyut: 2007 anayasa değişikliği referandumu sonucunda 101. maddede yapılan değişiklik ile cumhurbaşkanının meclis tarafından seçilmesi maddesi değiştirilerek, doğrudan halk tarafından seçilmesi kabul edilmiştir. 102. madde değişikliği ile iki turlu seçim sistemi benimsenmiştir. Değişiklik ile cumhurbaşkanının görev süresi beş yıla indirilirken, iki defa seçilebilme hakkı getirilmiştir. Anayasa değişikliği cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinde bir değişimi kapsamamıştır. Değişiklik ile meclisin görev süresi beş yıldan dört yıla indirilmiş (md. 77), dolayısıyla yasama seçimleri ile cumhurbaşkanlığı seçimlerinin aynı döneme getirilme ihtimali ortadan kaldırılmıştır.

Fiilî Durum: Anayasa değişiklikleri 2007 yılında cumhurbaşkanı seçilen Abdullah Gül'ün görev süresine dair kısa bir tartışmaya zemin hazırlamakla birlikte Gül görev süresini 7 yıl olarak tamamlamış ve 2014 yılında cumhurbaşkanı seçimleri gerçekleşmiştir. Cumhurbaşkanının ilk defa halk tarafından belirlendiği bu seçimi kazanan R. T. Erdoğan AK Parti genel başkanlığını ve başbakanlığı Ahmet Davutoğlu'na bırakarak Çankaya'ya çıkmıştır. Seçilmesinin akabinde "alışılmış değil, koşan ve terleyen bir cumhurbaşkanı" olacağını belirten Erdoğan, bu süreçte birlikte çalıştığı başbakanlar Ahmet Davutoğlu ve Binali Yıldırım'dan daha baskın bir rol oynayarak siyasette güç ibresini 64 yıl sonra tekrar Çankaya'ya kaydırmıştır.

Halkın seçtiği bir cumhurbaşkanı ile meclis güvenoyuna dayanan bir başbakanı barındıran bu iki başlı sistemi başkanlı parlamenter sistem (*parliamentary system with president*) olarak nitelendirenler (Erat, 2015, 50; Gönenç ve Kontacı, 2019: 4; Kükner, 2012) temelde cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin sistemi yarı-başkanlık olarak isimlendirmek için yeterli olmadığını iddia etmişlerdir. Oysa, Türkiye'deki literatürün başkanlı parlamenter sistem olarak nitelediği Bulgaristan (Hatipoğlu, 2017) ve Finlandiya (H. Kaya, 2012) gibi ülkeler birçok çalışmada yarı-başkanlık olarak kabul edilmektedir. Kanaatimizce Türkiye'deki sistem de iki yönüyle yarı-başkanlığa dönüşmüştür. Birincisi, 2007 değişiklikleri cumhurbaşkanının yetkilerini artırmasa dahi 1982 anayasası hâlihazırda cumhurbaşkanına önemli yetkiler vermiştir. İkincisi, cumhurbaşkanlığı makamı bariz bir şekilde sembolik olmaktan

çıkıştır. 2007-2014 arasındaki “cumhurbaşkanı Gül - başbakan Erdoğan” döneminde başbakanlıkta olan güç ibresi, 2014-2017 arasındaki “cumhurbaşkanı Erdoğan - başbakan Davutoğlu” (sonradan Binali Yıldırım) dönemlerinde cumhurbaşkanlığına kaymıştır. Yarı-başkanlık ile yönetilen ülkelerde başkanın gücünü ölçen nicel çalışmalar (Cheibub, 2007, 2008; Shugart & Carey, 1992; Frye, 1997; Hellman, 1996, 1997; Magni-Berton, 2013; Metcalf, 2000; Roper, 2002; Fortin, 2012; Siaroff, 2003) başkanın gücünün her ülkede farklı olduğunu göstermektedir. O halde yarı-başkanlık sistemi için giriş bölümünde belirtilen bazı temel özellikler ile iktifa etmemiz gerekmektedir. Nitekim 2007 değişiklikleri sonrası Türkiye’yi yarı-başkanlık olarak değerlendiren çalışmalar mevcuttur (Yavuz, 2008; Elgie, 2011: 1; Samuels ve Shugart, 2010: 258). Biz de Türkiye’nin yarı-başkanlığın bir formu kabul edilen başbakanlı-başkanlık sistemi olduğunu savunuyoruz. Aslında sistem fiilen cumhurbaşkanının daha baskın olduğu Rusya tipi başkanlı-parlamentar sistemine çağrışırsa da cumhurbaşkanının anayasal yetkilerinin eksikliği sistemi bu kategoride değerlendirmeyi engellemektedir. Kanaatimizce sistem değişikliğinin hissedilmemesinin sebebi mezkûr süreçte siyasal aktörlerin ve hâkim parti sisteminin değişmemesidir. 2015 Kasım seçimleri bir koalisyon hükümeti kurulması ya da muhalefetin iktidara gelmesi ile sonuçlansaydı -anayasal yetkilerinin kısıtlılığına rağmen- dönemin cumhurbaşkanı Erdoğan’ın baskın liderlik özellikleri sebebiyle yarı-başkanlık sistemi kendisini daha bariz hissettirebilirdi.

1.6.2017 Sonrası: Yarı-başkanlıktan Başkanlığa

Tarihî Arka Plan: Türkiye’de başkanlık sistemi tartışmaları 1980lerin sonunda Özal ve Demirel tarafından gündeme getirilmiştir. Özal Türkiye’nin çok etnikli yapısını ve cumhurbaşkanına hâlihazırda verilmiş geniş yetkileri gerekçe göstererek başkanlık sistemini teklif etmişti. Demirel ise cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini teklif etmekle birlikte cumhurbaşkanı ve hükümet arasında güç paylaşımı ve birlikte yaşama (*cohabitation*) ilkesine vurgu yaparak (İçener, 2015) başkanlığa değil yarı-başkanlığa, daha da özelden, başbakanlı-başkanlık kategorisine yakın durmuştur. Başkanlık tartışmaları Erdoğan ve ekibi, özellikle Burhan Kuzu, tarafından 2010’lu yıllarda tekrar canlandırıldı. AK Parti cephesine göre başkanlık sistemine geçişin temel sebepleri şunlardır: bürokrasinin hantal yapısı, atanmış bürokratların seçilmiş siyasilerin karar alma ve uygulama süreçlerini yavaşlatması, politika üretme ve uygulama süreçlerinin hızlandırılması ve hükümet istikrarının sağlanması. AK Parti 2015 yılı Haziran ve Kasım aylarında gerçekleştirilen yasama seçimlerinde başkanlık sistemini sürekli

gündemde tuttu. 2016 yılında istifa eden başbakan Davutoğlu'nun yerine gelen Binali Yıldırım da hükümetinin en önemli gündeminin başkanlık sistemi olduğunu belirtti. Ne var ki AK Parti anayasa değişikliğini ne mecliste tek başına yapabilecek ne de halkoyuna sunabilecek çoğunluğa sahipti. Muhalefet partileri sistem değişikliğine destek vermeye yanaşmadı. Hatta Çözüm Süreci'nin 2015'te sona ermesi sebebiyle HDP başkanlık sisteminin en şiddetli muhalifi oldu. Diğer taraftan, Çözüm Süreci'nin bitmesiyle yumuşayan AK Parti-MHP ilişkileri 15 Temmuz 2016 darbe girişiminden sonra daha sıkı bir iş birliğine dönüştü ve bu sayede anayasa değişikliğine giden yol açıldı. Uzun tartışma ve kampanyalardan sonra 16 Nisan 2017'de gerçekleştirilen anayasa değişikliği referandumu muhalefetin çoğunluğunun itirazına rağmen, MHP'nin ve oy oranı nispeten düşük bazı diğer partilerin destek vermesiyle %51,4 evet oyuyla kabul edilmiştir.

Hukukî Boyut: 2017 anayasa referandumu sonucunda 1982 Anayasasının 18 maddesinde değişiklik yapılmıştır. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi maddesine “doğrudan” ibaresi eklenmiştir (md. 101). Başbakanlık makamı kaldırılarak yürütme tek başlı hale getirilmiş, bakanlar kuruluna verilen yetkiler cumhurbaşkanına devredilmiştir (md. 8). Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanları tek taraflı atama ve görevden alma yetkisine sahiptir (md. 106). Ayrıca üst kademe kamu yöneticilerini ve bazı yargı mensuplarını tek taraflı atayabilecektir (md. 146, 159). Cumhurbaşkanı tarafından veto edilen kanunların meclis salt çoğunluğu tarafından kabul edilme şartı getirilerek veto yetkisi güçlendirilmiştir (md. 89). Cumhurbaşkanıya tek taraflı kararname çıkarma yetkisi tanınmıştır (md. 104). Değişikliğe göre, cumhurbaşkanlığı ve meclis seçimleri eşzamanlı gerçekleşecek ve görev süreleri beş yıl olacaktır (md. 77). Bu süre içerisinde cumhurbaşkanı ya da meclis seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Her iki durumda da diğer organın görev süresi sona erer (md. 116). Cumhurbaşkanının ikinci döneminde meclisin seçimleri yenileme kararı alması halinde cumhurbaşkanı bir kez daha aday olabilir (md. 116). Ayrıca Anayasa'nın 101. maddesinde yer alan “cumhurbaşkanı seçileninin varsa partisi ile ilişkisi kesilir” ibaresi kaldırılarak cumhurbaşkanın parti üyesi ve/ya genel başkan olabilmesine imkân tanınmıştır.

Füilî Durum: 2017 değişikliklerinin cumhurbaşkanın parti üyesi olmasına imkân veren maddesi referandumun akabinde yürürlüğe girdi ve mevcut cumhurbaşkanı Erdoğan önce AK Parti üyesi, kongre sonrasında da genel başkan oldu. 2018 yılında gerçekleşen genel seçimler ile yürürlüğe girdi. Cumhurbaşkanı Erdoğan bir cumhurbaşkanı yardımcısı atadı. Ayrıca bakan atamalarını yaparak kabinesini kurdu.

Yeni sistemle birlikte gelen ve siyasi kadrolardan oluşan politika kurulları da doğrudan cumhurbaşkanına bağlı olarak çalışmaya başladı. Geçen süre zarfında cumhurbaşkanının kararname yetkisini yoğun olarak kullandığı görülmektedir. Seçimlerde iktidar kanadı (AK Parti, MHP) Cumhur İttifakı, muhalefetin bir kısmı ise (CHP, İYİ Parti, Saadet, DP) Millet İttifakı olarak yarışmışlar, herhangi bir parti mecliste çoğunluğu alamamıştır. Yasama faaliyetlerinde partilerin ittifak bağlılıklarını devam ettirdikleri görülmektedir.

Çalışmanın girişinde başkanlık sistemlerine dair üretilen literatüre dayanarak sistemin temel özelliklerini şu şekilde sıralamıştık. *1. Yürütme tek başlıdır. 2. Başkan halk tarafından seçilir. 3. Başkan bakanları atar ve görevden alır. 4. Yasama ve yürütme birbirini feshedemez.* Türkiye’nin 2017 sonrası sistemi ilk üç maddeyi ihtiva etmektedir. Sistemi tartışmalı hale getiren ise son maddedir. Öyle ki, başkanlık sistemlerinde yasama ve yürütme birbirinden bağımsız şekilde kurulurlar, birbirlerini feshedebilmeleri de söz konusu değildir. Başkanlık sistemlerinin alamet-i farikalarından birisi katılıktır (Yazıcı, 2009, 214), yani devlet başkanının görev süresinin sabit olmasıdır. “Devlet başkanının görev süresi sabittir” ifadesi “devlet başkanı yasamaya karşı sorumlu değildir” şeklinde anlaşılırsa cumhurbaşkanının görev süresinin sabit olduğu düşünülebilir. Fakat meclisin alacağı muhtemel bir kararla görev süresinin sona ermesi görev süresinin sabit olmadığını, yani şartlara dayandığını göstermektedir. Yasama ya da yürütmenin seçim kararı alarak diğerinin görev süresine son vermesinin bir “fesih” olup olmadığı tartışmalıdır (Gözler, 2017b; Karatepe 2017). Çünkü seçim kararı alan organ diğer organın yanı sıra kendi görev süresini de bitirmekte, yani tek taraflı bir fesih kararı alamamaktadır. Her durumda, cumhurbaşkanının görev süresi sabit olmadığı için biz dördüncü maddenin Türkiye için geçerli olmadığını düşünüyoruz. Türkiye’deki sistemin başkanlık olmadığını savunan diğer bazı iddialar ise yürütmenin denetiminin zayıf olduğunu, cumhurbaşkanının çoğu atamayı tek taraflı yaptığını ve meclis etkinliğinin azaldığını gerekçe göstermektedirler. Oysa karşılaştırmalı siyasal sistemler literatüründe meclis etkinliği ya da yürütme denetimi gibi görece siyasal kriterler kategori geliştirmede kullanılmamıştır. Bütün bunları göz önünde bulundurarak ve farklılıklardan değil benzerliklerden hareket ederek Türkiye’nin hükümet sistemini mevcut kategoriler içerisinde başkanlık sistemine yerleştirmenin daha uygun olacağını düşünüyoruz.

Türkiye’nin başkanlık sistemi Cumhur İttifakı tarafından Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi olarak ilan edildi. Bu isimlendirme taraftar bulduğu gibi bazı eleştirilere de maruz kaldı (Eren 2017, Gözler

2017a). Biz bu isimlendirmenin sorunlu olduğunu düşünüyoruz. Türkiye’de devlet başkanı cumhurbaşkanı olarak isimlendirilmektedir. İngilizce literatürdeki *president* kelimesi Amerika ve Fransa gibi farklı hükümet sistemlerini uygulayan ülkelerde devlet başkanlarını ifade etmek için kullanılırken Türkiye’de birincisi başkan, ikincisi ise cumhurbaşkanı olarak nitelendirilmektedir. Bir dildeki kavramın kullanımının manasını anlayabilmek bazen o kavramı yabancı bir dile tercüme etmeyi gerektirir. Sistemin literatürde karşılığının olmaması Türkiyeli yazarları farklı tercümelere yönlendirmiştir. Literatürde *Presidential Government System*, *Presidential Governmental System* (Esen ve Kalağan 2020; Akkoyun, 2018; Yıldırım, 2020), *Precidency Government System* (Turan, 2018) *Presidential System of Government* (Yazıcı, 2018; Akçakaya ve Özdemir, 2018), *Presidential Government System of the Republic* (Akıncı, 2019), *Presidential System* (Yıldız, 2019) gibi kullanımlar sistemin İngilizcede literal bir karşılığının olmadığını ispatıdır. Bununla birlikte Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi kavramını makalelerin İngilizce özetlerinde *presidential system* olarak tercüme ederek tercüme tereddüdünü ortaya koyan çalışmalar (Yıldız, 2019; Al, 2020; Zengin, 2019) da mevcuttur.

Türkiye’deki sistem tartışmalarında dile getirilen ve hatta literatüre de yansıyan partili başkanlık sistemi (İngilizce’ye yanlış bir tercüme ile “*Party Presidential System*”; B. Kaya, 2017) ifadesinin de uluslararası literatürde karşılığı yoktur. Çünkü hemen her başkanlık sisteminde başkan bir parti tarafından aday gösterilir ve parti ile ideolojik ve organik bağları mevcuttur. Bir sonraki başkanın parti genel başkanı olmaması durumunda sistemin isminin değişmeyeceğinden hareketle, mevcut başkanın aynı zamanda genel başkanlığı yürütmesinin bir sistemi *partili* olarak nitelemeyi gerektirmediğini düşünüyoruz.

Kanaatimizce, Türkiye’de ittifakı tavsif eden *Cumhur ve sisteme isim olarak seçilen Cumhurbaşkanlığı ibaresi, sistem değişse dahi siyasî kültürün devamlılığına işaret eden bir kavram olarak referandumda halk kanaatlerini ya da siyasetin diğer bileşenlerini etkilemeye yönelik bir algı faktörü olarak düşünülmüştür. Literatürde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ya da Türk Tipi başkanlık sistemi isimli kategoriler yoktur. Her ülkenin kendi dilinde devlet başkanını isimlendirmesi yeni bir hükümet sistemi ortaya çıkarsa idi neredeyse dünyadaki devlet sayısı kadar hükümet sisteminden bahsediyor olurduk ki, bu durum siyaset biliminin ve karşılaştırmalı siyasetin metodolojik mantığına aykırıdır.*

Tartışma-Sonuç

Türkiye’de belli dönemlerde uygulanan hükümet sistemleri ya da Kanun-i Esasi’nin ilanından bugüne hükümet sisteminin kronolojik anlatımı birçok çalışmaya konu olmuştur. Diğer çalışmalardan farklı olarak, bu çalışma Türkiye’de uygulanan hükümet sistemlerini tarihi arka planlarına, anayasal değişikliklere ve pratikte ortaya çıkan yasama-yürütme ilişkilerine odaklanarak çok boyutlu bir şekilde ele almakta ve güncel siyasi sistemler literatürüne göre yeniden kategorize etmektedir. Çalışmanın bulgular göstermiştir ki, Türkiye monarşi, yarı-monarşi, meclis hükümeti, parlamenter, yarı-başkanlık ve başkanlık sistemlerini muhtelif dönemlerde tecrübe etmiştir. Ülkenin rejimi, liderlerin karakteri, cumhurbaşkanı-başbakan ilişkileri ve askerlerin müdahaleleri sebebiyle hükümet sisteminin işleyişi fiili olarak farklılıklar arz etmiştir.

2017 yılı itibariyle anayasal olarak başkanlık sistemine geçilmiş olmasına rağmen sistem tartışmaları sürmekte, Türkiye sistemini aramaya devam etmektedir. Başkanlık sistemi yasal düzenleme süreçlerini hızlandırması ve bürokratik hantallığa kısmen son vermesi ile belirlenen bazı amaçlara ulaşmayı sağlamıştır. Ne var ki, hükümet istikrarı konusunda vaatkar değildir. Başkanlık sistemlerinde devlet başkanının görev süresinin sabit olması ilkesine aykırı olarak mevcut Anayasa’nın meclise ve cumhurbaşkanına seçimleri yenileme yetkisi vermesi erken seçim ihtimalini ülke gündeminde tutmaktadır. Bu durum siyasette öngörülebilirliği azaltmaktadır. AK Parti’nin cumhurbaşkanlığı seçimini kazanmada ve meclis çoğunluğunu oluşturmada MHP’ye ihtiyaç duyması, dolayısıyla ittifak ya da koalisyon ihtimalini dışarıda bırakan güçlü bir başkanlık imajı yaratamaması sistem tartışmalarını canlı tutmuştur. Mevcut durumda iki parti arasında bir koalisyon değil ittifak söz konusudur. “Beka meselesi” üzerinden kurulan bu ittifakın -bir sonraki seçim sonuçlarına göre- koalisyona dönüştürülme talebi MHP cephesinde gündeme gelebilir. Diğer taraftan, Millet İttifakı hem bir ittifak hem de potansiyel bir koalisyon ortaklığı olarak kurulmuştur. Her iki ittifakın durumu göz önüne alındığında 2023 seçimleri sonucunda koalisyonlu başkanlık sisteminin uygulanması ihtimali yüksektir.

Bir partinin ya da ittifakın meclis çoğunluğunu elde edememesi durumunda başkanlık sisteminin nasıl işleyeceği merak konusudur. Cumhurbaşkanının ya da meclisin seçimleri yenileme kararı alabildiği yeni sistemde hükümet istikrarı parlamenter sistemlerdeki kadar tehdit altındadır. Hükümet istikrarı için meclisteki etkili parti sayısının azaltılması şart görünmektedir. Ne var ki bunun aksi adımlar atılmış, hâlihazırda %10 olarak uygulanan seçim barajı 6 Nisan 2022’de yürürlüğe giren seçim kanunu değişikliği ile %7’ye düşürülmüştür. Bu değişikliğin hâlihazırda yüksek olan parti parçalanmışlığını daha da

artırması muhtemeldir. Aynı değişiklik ile -2018 seçimlerinde uygulanan-ittifakların ortak liste ile seçime girmesi imkânı da kaldırılmıştır. Yeni sistemde ittifakın toplam oyunun seçim barajını aşması halinde ittifakı oluşturan tüm partiler barajı aşmış kabul edilecek ama milletvekili dağılımı her bir partinin kendi aldığı oy üzerinden yapılacaktır. Bu durumda, ittifakta yer alan partiler münferiden herhangi bir seçim bölgesinde milletvekili çıkaracak kadar güçlü değillerse mecliste temsil edilmeleri imkânsızlaşmaktadır. Temsilde adalet açısından olumsuz olan bu durum parti parçalanmışlığının artmasını önlemek adına olumludur.

Mevcut seçim barajı etkili parti sayısını azaltmakta yetersiz olduğu ve 2022 değişiklikleri de parti parçalanmışlığını artıracığı için dar bölge seçim sistemine geçilmesi gibi bir sistem değişikliği gereklidir. Ne var ki, dar bölge sisteminin Britanya örneğinde olduğu gibi tek turlu uygulanması durumunda muhalefet partileri, görece küçük partiler ve siyasetin bileşenlerinin önemli bir kısmı tarafından desteklenmeyecektir. Çünkü dar bölge sistemi büyük partilerin lehine işlemekte, görece küçük partileri meclis dışına itmektir. Sistem değişikliklerinin seçmen davranışlarını değiştirebildiğini unutmadan, Türkiye’deki mevcut seçmen davranışlarını göz önüne alarak tahmin yürütürsek, dar bölge seçim sisteminin iki-buçuk parti sistemini ortaya çıkarması muhtemeldir. AK Parti, CHP ve HDP eksenli oluşacak yeni parti sistemi tarihî temeller üzerinde yükselen ve Türkiye’nin sosyolojik ve ideolojik farklılığını yansıtan mevcut çok partili sistemi sonlandıracağı için kabul görme ihtimali zayıftır. Dar bölge seçim sisteminin Fransa örneğinde olduğu gibi iki turlu uygulanması durumunda ise hem yürütme istikrarı sağlaması hem de görece küçük partilere varlık alanı açması sebebiyle daha tercih edilebilir olacaktır.

Başkanlık sistemi meclisi tâli duruma getirmesi ve dolayısıyla alışılmış hükümet pratiklerini değiştirmesi gerekçeleriyle de muhalefet cephesinin tepkisini çekmiştir. Pratiklerdeki değişime merkez/mekân değişikliğinin eşlik etmesi, yeni devlet başkanlığının Çankaya’dan Beştepe’ye taşınması, sadece hükümet sisteminin değil rejimin de değiştiğine dair endişe uyandırmıştır. Belirtmek gerekir ki, 2017 anayasa değişiklikleri rejim değişimine işaret eden herhangi bir madde içermemektedir. Fakat Türkiye siyasetinde idari merkez değişikliklerinin genelde yönetim anlayışındaki bir değişiklikten kaynaklandığının da altını çizmek gerekir. Şöyle ki, 1856’da Topkapı Sarayı’ndan Dolmabahçe Sarayı’na geçiş, klasik Osmanlı yönetiminden modernleşme merkezli politika ve bunu tamamlayan bir siyaset anlayışına geçişi işaret ediyordu (Bir istisna olarak, Dolmabahçe’den Yıldız Sarayı’na geçişin sebebi II. Abdülhamid’in güvenlik kaygılarıydı). 1923’te başkent

İstanbul’dan Ankara’ya taşınması ve dolayısıyla idare merkezinin Yıldız’dan Çankaya’ya kayması ise yönetim anlayışından ziyade rejimin köklü bir değişimini haber veriyordu. Zaman içinde Çankaya Köşkü sadece cumhuriyet rejiminin değil aynı zamanda cumhuriyet rejiminin Kemalist yorum ve pratiklerinin de sembolü haline geldi. 2014’te idare merkezinin Çankaya’dan Beştepe’ye -ya da daha sembolik bir isimlendirmeye “Küllüye”ye- taşınması yönetim anlayışının yanı sıra Kemalist Cumhuriyet anlayışında da bir değişim yaşandığı zannını desteklemiş ve bu zan yeni sisteme gösterilen tepkinin şiddetini artırmıştır.

Sistem tartışmalarını canlı tutan muhalefet cephesinin ortak kanaati başkanlık sisteminden vazgeçilerek parlamenter sisteme dönülmesidir. Fakat bu dönüşün koalisyonlara, hükümet istikrarsızlıklarına, siyasi kutuplaşmalara ve anti-demokratik uygulamalara bir dönüş olmayacağını vurgulamak için *iyileştirilmiş, güçlendirilmiş, rasyonelleştirilmiş* ya da *demokratik* gibi sıfatlarla olumlu çağrışımlar yapan parlamenter model önerileri getirmektedirler. Bazı partiler cumhurbaşkanının meclis tarafından seçilmesini önerilerinde açıkça ifade ederken bazıları bu konuyu ilerde karara bağlanmak üzere tehir etmektedir. Seçmenlere verilmiş olan bir hakkın geri alınmasının anti-demokratik çağrışımlar yapacağı aşikârdır. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin devam etmesi halinde ise en iyi ihtimalle başbakanlı-başkanlık sistemine bir geçiş olacak, fakat devlet başkanı ve kabinenin farklı ideolojik aidiyetlerden oluştuğu durumlarda çatışmacı siyasi kültür birlikte bulunmayı (*cohabitation*) oldukça zorlaştıracaktır. Bu sebeple, parlamenter sistemi yeniden tesis etmek için 2017 anayasal değişikliklerinin lağvedilmesi yeterli değildir, aynı zamanda 2007 değişikliklerinin de lağvedilmesi ve yürütmeye muhtemel bir güç mücadelesinin önüne geçilmesi gerekir.

Kaynakça

- Akçakaya, Murat ve Abdülkadir Özdemir (2018), “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Siyasal İstikrar”, *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi*, 53 (3), s. 922-944.
- Akıncı, Berat (2019), “The Contribution of the Presidential Government System of the Republic with Specific Design To Turkey to Rationalize the Presidential System”, *Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi*, 9 (19), s. 2107-2125.
- Akkoyun, Turan (2018), “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Tarihi Değeri”, *Ombudsman Akademik*, 5 (9), s. 181-201.

- Al, Hamza (2020), “Başkanlık Sistemi Üzerine: Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Zayıf Halkası Parlamento”, *Bilgi*, 22 (1), s. 14-44.
- Anckar, Carsten (2016), “Semi-presidentialism, Semi-monarchism, and Monarchic Presidentialism: A Historical Assessment of Executive Power-sharing” içinde *The 10th ECPR General Conference*, Prague, 7-10 Eylül, 2016. Prague: Charles University in Prague. <https://ecpr.eu/Events/Event/PaperDetails/30190> (10.06.2022).
- Anckar, Carsten (2020), “Constitutional Monarchies and Semiconstitutional Monarchies: A global historical study, 1800-2017”, *Contemporary Politics*, 27, s. 23-40.
- Bagehot, Walter (1867), *The English Constitution*, (London: Chapman and Hall).
- Bahro, Horst ve Bernhard H. Bayerlein, Ernst Vesper. (1998), “Duverger’s Concept: Semi-Presidential Government Revisited”, *European Journal of Political Research*, 34, s. 201-224, <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00405>
- Cheibub, Jose Antonio (2007), *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, (Cambridge: Cambridge University Press).
- Cheibub, Jose Antonio ve Fernando Limongi (2014), “The Structure of Legislative-Executive Relations: Asia in Comparative Perspective”, *Comparative Constitutional Law in Asia*, R. Dixon ve T. Ginsburg (Ed.), (London: Edward Elgar Publishing).
- Cheibub, Jose Antonio ve Shane Martin, B. Erik Rasch (2015), “Government Selection and Executive Powers: Constitutional Design in Parliamentary Democracies”, *West European Politics*, 38 (5), s. 969-996. <https://doi.org/10.1080/01402382.2015.1045289>
- Coşkun, Şenol ve Şevki Davut (2013), “Cumhurbaşkanının Seçimi, Yetkileri ve Görevleri Açısından Fransa ve Türkiye’nin Karşılaştırmalı Olarak İncelenmesi”, *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, 3, s. 182-229
- Duran, Lütfi (1998), *Türkiye Yönetiminde Karmaşa*, (İstanbul: Çağdaş Yayınları).
- Duverger, Maurice (1980), “A New Political System: Semi-Presidential Government”, *European Journal of Political Research*, 8, s. 165-187. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1980.tb00569.x>
- Elgie, Robert (1999), “The Politics of Semi-presidentialism: Semi-presidentialism in Europe”, Robert Elgie (Ed.), (Oxford: Oxford University Press).

- Elgie, Robert (2001), “Semi-Presidentialism: An Increasingly Common Constitutional Choice”, *Semi-Presidentialism and Democracy*, Elgie Robert, Sophia Moestrup and Y. Wu (Ed.), (New York: Palgrave MacMillan).
- Elgie, Robert ve Sophia Moestrup (2016), “Semi-Presidentialism in Democracies, Quasi-Democracies, and Autocracies”, *Semi-Presidentialism in Caucasus and Central Asia*, Robert Elgie ve Sophia Moestrup (Ed). (New York: Palgrave Macmillan). https://doi.org/10.1057/978-1-137-38781-3_1
- Erat, Veysel (2015), “Türkiye’de Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesinin Hükümet Sistemi Üzerine Etkileri”, *Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Yönetim Bilimleri Dergisi*, 13 (25), s. 325-355.
- Eren, Abdurrahman (2017), “Başkanlık Sistemi 1- Genel Değerlendirme”, [http://www.kanuniesasi.com/2017/02/14/baskanlik-sistemi-1-genel-degerlendirme/\(4.11.2021\)](http://www.kanuniesasi.com/2017/02/14/baskanlik-sistemi-1-genel-degerlendirme/(4.11.2021)).
- Eroğul, Cem (1996), *Anatüzeeye Giriş*, 4. Baskı, (İstanbul: İmaj Yayıncılık).
- Esen, Erdi ve Gökhan Kalağan (2020), “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Merkezi İdarenin Dönüşümü”, *Vizyoner Dergisi*, 11, s. 260-277.
- Fortin, Jessica (2012), “Measuring Presidential Powers: Some Pitfalls of Aggregate Measurement”, *International Political Science Review*, 34 (1), s. 91-112. <https://doi.org/10.1177/0192512111421357>
- Frye, Timothy (1997), “A Politics of Institutional Choice: Post-Communist Presidencies”, *Comparative Political Studies*, 30, s. 523-552. <https://doi.org/10.1177/0010414097030005001>
- Gerring, John ve Strom C. Thacker, Carola Moreno (2005), “Centripetal Democratic Governance: A Theory and Global Inquiry”, *American Political Science Review*, 99 (4), s. 567-581. <https://doi.org/10.1017/S0003055405051889>
- Gerring, John ve Strom C. Thacker, Carola Moreno (2009), “Are Parliamentary Systems Better?”, *Comparative Political Studies*, 42, s. 327-359. <https://doi.org/10.1177/0010414008325573>
- Gönenç, Levent ve Ali Ersoy Kontacı (2019), “2017 Tarihli Anayasa Değişikliği Sonrasında Yasama - Yürütme İlişkileri”, *TBB Dergisi*, 145, s. 53-79.
- Gözler, Kemal (2010), *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, (Ankara: Ekin Yayınları).

- Gözler, Kemal (2017a), “Cumhurbaşkanlığı Sistemi mi, Başkanlık Sistemi mi, Yoksa Neverland Sistemi mi?”, <https://www.anayasa.gen.tr/neverland.pdf> (4.11.2021).
- Gözler, Kemal (2017b), “Fesih ve Seçimlerin Yenilenmesi Farklı Kavramlar Mıdır?” <https://www.anayasa.gen.tr/fesih-yenileme.html> (01.11.2021).
- Gözübüyük, Şeref (2007), *Anayasa Hukuku*, 15. Baskı, (Ankara: Turhan Kitabevi).
- Hatipoğlu, İbrahim ve Mehmet Faruk Korkmaz (2017), “Başkanlı Parlamenter Sistem Örneği Olarak Bulgaristan: Denge Denetleme Bağlamında Bir Analiz”, *III. Stratejik Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildiri Özeti Kitabı*.
- Hellman, Joel (1997), “Constitutions and Economic Reform in the Post-Communist Transitions”, Sachs, J. D. ve K. Pistor (Ed.), *The rule of law and economic reform in Russia*, (Colorado: Westview Press).
- İçener, Zeyneb Çağlıyan (2015), “Türkiye’de Başkanlık Sistemi Tartışmalarının Yakın Tarihi: Özal ve Demirel’in Siyasi Mülahazaları”, *Bilig*, 75, s. 313-340.
- Karatepe, Şükrü (2017), Şükrü Karatepe’nin Kübra Par’la Röportajı, *Habertürk*, 19 Aralık 2016, <http://www.haberturk.com/gundem/haber/1338199-cumhurbaskani-basdanismani-sukru-karatepe-baskanlik-sistemi-icin-4-ayri-model-hazirladik> (29.03.2017).
- Kaya, Burak (2017), “Türk Tipi Başkanlık Sistemi Önerisinden Partili Cumhurbaşkanlığı Sistemine”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 15 (30), s. 27-50.
- Kaya, Havvana Yapıcı (2012), “Başkanlı Parlamenter Sistem Bağlamında Fin Hükümeti Modeli”, *TAAD*, 3 (10), s. 611-646.
- Koçak, Cemil (2009), “Osmanlı/Türk Siyasi Geleneğinde Modern Bir Toplum Yaratma Projesi Olarak Anayasanın Keşfi: Yeni Osmanlılar ve Birinci Meşrutiyet”, Bora, T. ve M. Gültekingil (Ed), *Modern Türkiye’de Siyasi Düşünce: Tanzimat ve Meşrutiyet’in Birikimi*, (İstanbul: İletişim Yay.).
- Kükner, Bilgen (2012), “Hükümet Sistemi Seçeneklerinden ‘Başkanlı Parlamenter Sistem’ Seçeneği ve Türkiye Açısından Uygulanabilirliği”, *Ankara Barosu Dergisi*, (2), s. 277-304.
- Laski, Harold (1944), “The Parliamentary and Presidential Systems”, *Public Administration Review*, 4 (4), s. 347-359. <https://doi.org/10.2307/972898>

- Lijphart, Arend (1992), “Parliamentary Government and Presidential Government”, A. Lijphart (Ed.), *Parliamentary versus Presidential Government*, (Oxford: Oxford University Press): 31-47.
- Lijphart, Arend (2012), “*Patterns of Democracy: Performance in Thirty-Six Countries*”, 2. Baskı, (London: Yale University Press).
- Linz, Juan (1990), “The Perils of Presidentialism”, *Journal of Democracy*, 1(1), s. 51-69. <https://doi.org/10.1353/jod.1990.0011>
- Magni-Berton, Raul (2013), “Reassessing Duvergerian Semi-presidentialism: An Electoral Perspective”, *Comparative European Politics*, 11 (2), s. 222-248. <https://doi.org/10.1057/cep.2012.19>
- Mainwaring, Scott (1990), “Presidentialism in Latin America”, *Latin American Research Review*, 25 (1), s. 157-179
- Metcalf, Lee Kendall (2000), “Measuring Presidential Power”, *Comparative Political Studies*, 33, s. 660-685. <https://doi.org/10.1177/0010414000033005004>
- Metin, Abdullah ve Serkan Ünal (2022). “Classifying Forms of Government On A Global Scale”. *Asian Journal of Comparative Politics*, <https://doi.org/10.1177/20578911221127176>
<https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/20578911221127176>
(3.10.2022)
- Munkh-Erdene, Lhamsuren (2010), “The Transformation of Mongolia's Political System: From Semi-Parliamentary to Parliamentary?”, *Asian Survey*, 50 (2), s. 311-334. <https://doi.org/10.1525/as.2010.50.2.311>
- Müller, Wolfgang, Torbjorn Bergman ve Kaare Strøm (2006), “Parliamentary Democracy: Promise and Problems”, *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, (Oxford: Oxford University Press).
- O’Neil, Patrick (1993), “Presidential Power in Post-Communist Europe: The Hungarian Case in Comparative Perspective”, *Journal of Communist Studies*, 9 (3), s. 177-201
<http://doi.org/10.1080/13523279308415218>
- Özbudun, Ergun (1985), “Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti'nin Hukuki Niteliği”, *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, 1 (2), s. 475-503.
- Özbudun, Ergun (2008), *Türk Anayasa Hukuku*, 8. Baskı, (İstanbul: Yetkin Yayınları).

- Price, Don (1943), “Parliamentary and Presidential Systems”, *Public Administration Review*, 3 (4), s. 317-334. <https://doi.org/10.2307/972312>
- Roper, Steven (2002), “Are All Semipresidential Regimes the Same? A Comparison of Premier-Presidential Regimes”, *Comparative Politics*, 34 (3), s. 253-272. <https://doi.org/10.2307/4146953>
- Samuels David ve Matthew Shugart (2010), *Presidents, Parties, and Prime Ministers: How the Separation of Powers Affects Party Organization and Behavior*, (Cambridge: Cambridge University Press).
- Sartori, Giovanni (1994), *Comparative Constitutional Engineering*, (London: Macmillan Press), <https://doi.org/10.1007/978-1-349-22861-4>
- Shugart, Matthew ve John Carey (1992), *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, (Cambridge: Cambridge University Press).
- Shugart, Matthew. (2005), “Semi-presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns”, *French Politics*, 3, s. 323-351. <https://doi.org/10.1057/palgrave.fp.8200087>
- Siaroff, Alan (2003), “Comparative Presidencies: The Inadequacy of the Presidential, Semi-presidential and Parliamentary Distinction”, *European Journal of Political Research*, 42, s. 287-312. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00084>
- Skach, Cindy (2005), *Borrowing Constitutional Designs: Constitutional Law in Weimar Germany and the French Fifth Republic*, (New Jersey: Princeton University Press).
- Sosyal, Mümtaz (1969), *Anayasaya Giriş*, 2. Baskı, (Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları).
- Stepan, Alfred ve Cindy Skach (1993), “Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarianism Versus Presidentialism”, *World Politics*, 46 (1), s. 1-22. <https://doi.org/10.2307/2950664>
- Tanör, Bülent (2010), *Osmanlı - Türk Anayasal Gelişmeleri*, 19. Baskı, (İstanbul: YKY Yayınları).
- TBMM Zabıt Ceridesi, (1920a), Devre 1, İçtima 1, Cilt 1, (23.04.1336).
- TBMM Zabıt Ceridesi, (1920b), Devre 1, İçtima 2, Cilt 1, (24.04.1336).
- TBMM Zabıt Ceridesi, (1920c), Devre 1, İçtima 94, Cilt 5, (04.11.1336).

- Turan, Menaf (2018). “Türkiye’nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, *Social Sciences Research Journal*, 7 (3), s. 42-91.
- Ünal, Serkan (2020), “Birinci Meclisin Hükümet Sistemi”, *Karatekin Armağanı*, Osman Gümüştü , Ertan Beşe ve Emre Ş. Dölarlan, (Ed.), (Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık).
- Verney, Douglas (1959), *The Analysis of Political System*, (Compton Printing Works).
- Yavuz, Bülent (2008), 2007 Anayasa Değişikliğinin Doğurduğu Tereddütler ve Çözüm Yolları, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 12 (1-2), s. 1173-2114.
- Yazıcı, Serap (2009), *Demokratikleşme Sürecinde Türkiye*, (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları).
- Yazıcı, Serap (2018), “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Toplumsal Algının Bazı Değişkenlere Göre İncelenmesi”, *Turkish Studies*, 13/14, s. 233-252 <http://dx.doi.org/10.7827/TurkishStudies.13476>
- Yıldırım, Umut (2020), “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Eleştirileri: Türkiye’de Muhalefet Partileri Üzerinden Bir İnceleme”, *The Journal of Academic Social Science Studies*, 13 (79), s. 509-524.
- Yıldız, Abdülkadir (2019), “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanının Sorumluluğu Meselesi”, *Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 9 (1), s. 1-20.
- Zengin, Ozan (2019), “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve İdari Yapıya Etkisi”, *Emek Araştırmaları Dergisi*, 10 (15), s. 1-24.

YAYIN ETİĞİ İLKELERİ

I. Derginin Amacı

Literatüre bakıldığında siyaset ve yönetim olgusuna ilişkin çalışmaların başlıca sorunu, kuram ile uygulama arasındaki ilişkisizliktir. Genel akademik yaklaşım kuramsal çalışmayı, yazındaki -ve daha çok da İngilizce yazındaki- çalışmaları okuyup özetlemekle sınırlı kalmaktadır. Bir dizi makale, araştırma ya da kitabı gözden geçirip özetlemek işi kuramsal etkinlik olunca, ülkenin siyasi ve idari gerçekliğini araştırma işi, memlekete ait olguları hâlihazırda ortaya atılmış kuramların/modellerin cılız ışığında anlamlandırma çabasına eşitlenir. Bu, heyecansız ve renksiz bir test etme işidir; daha genel bir deyişle aktarma işlemidir. Oysa kuram ile uygulama bir bütündür. Araştırma soyuttan somuta yükselir; somut soyutlanır ve gerçeklik açıklanır. Heyecanlı iş, gerçekliği açıklama ve bu sayede yaşamı yeniden kurma gücü verecek genellemelere ulaşma işidir; daha genel bir deyişle yaratma işlemidir. Bu, üretilmiş kuram cümlelerini “alıp kullanmak”la değil, kuram cümlelerini “kurmak”la başarılabilir bir iştir. Başka modeller, kuramlar, okullar, ister güneyde ister kuzeyde üretilmiş olsun, ister antik ister çağdaş zamanlara ait olsun, kuramsal açıklama yeteneğimizin vazgeçilmez girdileri olarak çok değerlidirler. Bunları açıklama gücümüzün sınırlayıcılarına dönüştürmek, değerlerini teslim etmemek olur. MEMLEKET Siyaset Yönetim, araştırmacıların kuram-aktarıcı değil kuramcı olarak bir arada çalışabilecekleri bir alan yaratmayı amaçlamaktadır. Memleket Siyaset Yönetim hangi zamanda ve nerede olursa olsun, idari ve siyasi gerçekliğe ilişkin özgün sorular soran ve bu soruları derinlemesine araştıran çalışmaları yayımlamaktadır.

II. Etik Kurallar

MEMLEKET Siyaset Yönetim Dergisi, Dergi’de yayımlanacak yazıların yayın sürecinde; yazarlar, hakemler ve editörlerden **Committee on Publication Ethics (COPE)**, **Açık Erişim Dergiler Dizini (Directory of Open Access Journals, DOAJ)** gibi kuruluşlar tarafından belirlenmiş **Akademik Yayıncılıkta Şeffaflık İlkeleri ile En İyi Uygulamalar**'a bağlı kalmaları ve **Üniversitelerarası Kurul Bilimsel Araştırma**

ve Yayın Etiği Yönergesi'nde belirtilen “bilimsel araştırma ve yayın etiğine aykırı eylemler”de bulunmamalarını beklemektedir.

a) Açık Erişim: MEMLEKET Siyaset Yönetim Dergisi, açık ve bedelsiz akademik yayıncılık ilkesine bağlıdır. Yazarlardan makale işleme, gönderme ve yayımlanma sürecinde bir ödeme talep edilmez. Her makaleye yayımlanma tarihinden itibaren derginin internet sayfası üzerinden hiçbir kısıtlama ve gecikme olmaksızın tam metin olarak erişilebilir.

b) İntihal: Başkalarının özgün fikirlerini, metotlarını, verilerini veya eserlerini bilimsel kurallara uygun biçimde atıf yapmadan kısmen veya tamamen kendi eseri gibi göstermek.

c) Sahtecilik: Bilimsel araştırmalarda gerçekte var olmayan veya tahrif edilmiş verileri kullanmak.

d) Çarpıtma: Araştırma kayıtları veya elde edilen verileri tahrif etmek, araştırmada kullanılmayan cihaz veya materyalleri kullanılmış gibi göstermek, destek alınan kişi ve kuruluşların çıkarları doğrultusunda araştırma sonuçlarını tahrif etmek veya şekillendirmek.

e) Tekrar yayım: Bir araştırmanın sonuçlarını ya da bir yazının özgün fikirlerini aynen ya da büyük oranda içeren ve daha önce yayımlanmış bir yazının benzerini sunmak.

f) Dilimleme: Bir araştırmanın sonuçlarını, araştırmanın bütünlüğünü bozacak şekilde ve uygun olmayan biçimde parçalara ayırıp birden fazla yazıda sunmak.

g) Haksız yazarlık: Aktif katkısı olmayan kişileri yazarlar arasına dâhil etmek veya olan kişileri dâhil etmemek, yazar sıralamasını gerekçesiz ve uygun olmayan bir biçimde değiştirmek, aktif katkısı olanların isimlerini sonraki baskılarda eserden çıkartmak, aktif katkısı olmadığı hâlde nüfuzunu kullanarak ismini yazarlar arasına dâhil ettirmek, tez çalışmalarından üretilen makalelerde tez danışmanının ismine yazarlar arasında yer vermek,

h) Diğer etik ihlal türleri: 1) Destek alınarak yürütülen araştırmalar sonucu yapılan yayınlarda destek veren kişi, kurum veya kuruluşlar ile bunların katkılarını belirtmemek, 2) Henüz sunulmamış veya savunularak kabul edilmemiş tez veya çalışmaları, sahibinin izni olmadan kaynak olarak kullanmak, 3) Yayınlarında hasta haklarına riayet etmemek, 4) İncelemek üzere görevlendirildiği bir eserde yer alan bilgileri eser sahibinin açık izni olmaksızın yayınında kullanmak, 5) Bilimsel bir çalışma kapsamında yapılan anket ve tutum araştırmalarında katılımcıların açık rızasını almadan ya da araştırma bir kurumda yapılacaksa ayrıca kurumun iznini almadan elde edilen verileri yayımlamak, 6) Araştırmalarda, çalışmalara başlamadan önce alınması gereken izinleri yetkili birimlerden yazılı olarak almamak, mevzuatın veya Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası sözleşmelerin ilgili araştırmaya dair hükümlerine aykırı çalışmalarda bulunmak, 7) Araştırmacılar veya yetkililerce, yapılan bilimsel araştırma ile ilgili olarak muhtemel zararlı uygulamalar konusunda ilgilileri bilgilendirme ve uyarma yükümlülüğüne uymamak, 8) Bilimsel çalışmalarda, diğer kişi ve kurumlardan temin edilen veri ve bilgileri, izin verildiği lde ve şekilde kullanmamak, bu bilgilerin gizliliğine riayet etmemek ve korunmasını sağlamamak, 9) Anket, mülakat, odak grup çalışması, gözlem, deney, görüşme teknikleri kullanılarak katılımcılardan veri toplanmasını gerektiren nitel ya da nicel yaklaşımlarla yürütülen her türlü araştırmalar kapsamında Etik Kurul izni almamak.

YAZIM İLKELERİ

MEMLEKET Siyaset Yönetim (MSY) 2006 yılında yayın hayatına başlayan ulusal hakemli statüde bir dergidir. 2011 yılından itibaren yılda iki sayı çıkan Dergi, ULAKBİM TR Dizin Sosyal ve Beşeri Bilimler Veri Tabanı ve IBSS'de yer almaktadır.

MEMLEKET Siyaset Yönetim Dergisi yazarlardan, hakemlerden ve editörlerden yukarıda belirtilen etik ilkelere ek olarak aşağıda yer verilen sorumluluklara da uymasını beklemektedir.

I. Genel Kurallar ve Makale Değerlendirme Süreci

1. Yayın Kurulu makalenin derginin amaç ve yayın alanına uygun olmaması, etik ilkeler ya da yazar sorumluluklarına uyulmaması gibi durumlarda makaleyi hakemlere göndermeden ret kararı verebilir. Yayın Kurulu'nun makalenin kabulü konusunda hem içerik hem de biçim bakımından nihai karar hakkı saklıdır.

2. Yazılar, yayımlanmak üzere kabul edildiğinde MEMLEKET Siyaset Yönetim Dergisi işleme, çoğaltma, temsil, basım, yayım, dağıtım ve internet yoluyla iletim de dahil olmak üzere her türlü umuma iletim haklarına sahip olacaktır. Bununla birlikte yazar(lar)ın patent hakları, yazar(lar)ın gelecekte kitaplarında veya diğer çalışmalarında makalenin tümünü referans vermek kaydıyla ücret ödemeksizin kullanma hakkı, makaleyi satmamak koşuluyla kendi amaçları için çoğaltma hakkı gibi fikri mülkiyet hakları saklıdır.

3. Dergiye gönderilen yazı, daha önce hiçbir yerde yayınlanmamış ya da yayınlanmak üzere başka bir yere gönderilmemiş olmalıdır.

4. Dergiye gönderilen yazılardan yayınlanmayanlar yazara geri gönderilmeyecektir.

5. Dergiye gelen yazıların, yazım kurallarına uygun olması gerekmektedir. Yazım kurallarına uygun olmayan yazılar

Yayın Kurulu'nca hakem değerlendirme süreci başlatılmadan reddedilecektir.

6. Gelen yazılar, Ithenticate, Turnitin, intihal.net vb. programlara yüklenerek hem içerik hem de biçim kapsamında etik incelemesine tabi tutulacaktır. Etik kurallara uygun olmayan yazılar Yayın Kurulu'nca hakem değerlendirme süreci başlatılmadan reddedilecektir.

7. Yazı önerileri, kör hakem değerlendirme sistemine göre değerlendirmeye alınacaktır. Asgari iki hakem incelemesi sonucunda yazının yayımlanıp yayımlanmayacağına Yayın Kurulu karar verecektir. Yazılar Yayın Kurulu'na ulaştıktan sonra en geç üç ay içinde yazara olumlu ya da olumsuz yanıt verilecektir.

8. Yazardan düzeltme istenmesi durumunda, düzeltmenin en geç iki ay içinde yapılarak Yayın Kurulu'na ulaştırılması gerekmektedir.

9. Yazıların uzunluğu 8.000 sözcüğü geçmemelidir. Bu sınırı aşan yazılar Yayın Kurulu ve editör tarafından değerlendirilir.

10. Yazıların ilk sayfasında yazının başlığının Türkçe ve İngilizcesi ile birlikte 150 sözcüğü geçmeyen Türkçe ve İngilizce özeti ve yine Türkçe ve İngilizce 5 anahtar sözcüğün belirtilmesi gerekmektedir.

11. Yazarlar makalelerini gönderirken ayrı bir Word sayfasında unvanlarını, görev yaptıkları kurumları, haberleşme adreslerini, telefon numaralarını, e-posta adreslerini ve ORCID (Open Researcher ve Contributor ID) numarasını bildirmelidir. (<http://orcid.org>)

12. Yazarlara telif ücreti ödenmemektedir.

13. Yazılar, Dergipark üzerinden MEMLEKET Siyaset Yönetim Dergisi'ne gönderilmelidir.

14. Sayılar için temalar belirlenebilir ve temalı sayının editörlüğünü Yayın Kurulu içinden biri üstlenebileceği gibi dışardan uzman bir kişi de üstlenebilir.

15. Tema konusu olan sayılarda tema konusu olan makalelere öncelik verilir. Tema dışı makale gönderen yazar(lar) yazılarının daha sonraki sayılarda yayınlanabileceğini kabul ederler.

16. MEMLEKET Siyaset Yönetim Dergisi'nde bilimsel makalelerin yanı sıra "kitap incelemeleri"ne, sayı konuları ile ilişkili "belge çevirilerine" yer verilmektedir.

1. Yazarların Sorumlulukları

Yazarlar;

a) Sunulan makalenin yazar(lar)a ait özgün bir çalışma olduğunu,

b) Tüm yazarların bu çalışmaya fiilen katılmış olduklarını ve bu çalışma için her türlü sorumluluğu aldıklarını,

c) Tüm yazarların sunulan makalenin son halini gördüklerini ve onayladıklarını,

d) Makalenin başka bir yerde basılmadığını veya basılmak için sunulmadığını,

e) Makalede bulunan metnin, şekillerin ve dokümanların diğer şahıslara ait olan telif haklarını ihlal etmediğini,

f) Makalenin yayımlanması durumunda telif haklarını ücretsiz vermeyi,

g) Kör hakemlik kuralı çerçevesinde gizli kalması gereken hakemin kimliğinin tahmin edilmesi ya da öğrenilmesi durumunda vakit kaybetmeden editöre haber vermeyi taahhüt eder.

2. Hakemlerin Sorumlulukları

Hakemler;

- a) Nesnel ve tarafsız bir değerlendirme yapmalıdır.
- b) Yazarlarla, çalışmayla, kurumlarla veya varsa yapılan araştırmaya maddi destek sağlayanlarla çıkar çatışması ya da uyuşması içinde olmamalıdır. Olduğunu fark ettiğinde hakemlikten çekilmelidir.
- c) Gönderilen makaleyi değerlendirmeye yetkin olmadığı kanaatine sahip olduğunda ya da makul süre içinde değerlendirmeyi tamamlayamayacağını öngördüğünde hakemlikten çekilmelidir.
- d) Gizliliği ihlal etmemeli, makale değerlendirme sürecinde editör dışında makalenin yazarı(lar) ya da hakemleri olabileceğini tahmin ettiği kişilerle ya da konu ile ilgisi olduğunu düşündüğü üçüncü kişilerle makalenin kendisini ya da raporu paylaşmamalıdır.
- e) Değerlendirmesini tamamladığı ancak henüz yayımlanmayan bir makaleye ait herhangi bir veriyi kendi çalışmalarında kullanmamalıdır.

3. Editörlerin Sorumlulukları

Editörler;

- a) Bir makaleyi kabul etmek, reddetmek ya da düzeltilmesi için tekrar göndermek konusunda sorumluluğu Yayın Kurulu ile paylaşır.
- b) Dergide yayımlanmak üzere gönderilen makalelerin, özgün nitelikte bilimsel araştırmaların, derlemelerin, kitap incelemelerinin ya da belgelerin usulüne uygun olup olmadığını, etik kurallar, genel kurallar ve yazım kurallarına uygun olup olmadığını kontrol etmelidir.

c) Yazarlarla, çalışmayla, kurumlarla veya varsa yapılan araştırmaya maddi destek sağlayanlarla çıkar çatışması içinde olmamalıdır. Olduğunu fark ettiğinde editörlükten çekilmelidir.

d) Gizliliği ihlal etmemeli, ilgili yazar(lar), diğer editör(ler), Yayın Kurulu ya da hakemler dışında üçüncü kişilerle yazıyı paylaşmamalıdır.

e) Yayına kabul ettiği ancak henüz yayımlanmayan bir makaleye ait herhangi bir veriyi kullanmamalıdır.

f) Editör ve Yayın Kurulu tarafından belirlenen hakemlerin isimlerini yazarlardan saklamalıdır. Dergi editörünün ya da editörlerinin editörlük yaptığı sayıya gönderdiği makalenin hakemlik süreci Yayın Kurulu tarafından yürütülür. Yayın Kurulu üyelerinden birinin gönderdiği makalenin hakemlik süreci editör ile birlikte diğer Yayın Kurulu üyeleri tarafından yürütülür.

II. Yazım Kuralları

1. Yazı, Word formatında, 1.5 satır aralığında, ana bölümlerinde 12 punto; dipnot, özet, kaynakça, tablo, şekil gibi bölümlerinde ise 10 punto harf büyüklüğünde ve Times New Roman karakterinde yazılmalıdır.

2. Giriş ve sonuç bölümleri dışında birincil düzey başlıklar (1, 2, 3,...) ikincil düzey başlıklar (1.1., 1.2, 1.3.), üçüncül düzey başlıklar (1.1.1., 1.1.2, 1.1.3) biçiminde gösterilmelidir.

3. Yazıda, genel olarak kısaltmaları ile kullanılan kurum adları ilk kullanımda açık olarak yazılırken yanında parantez içinde kısaltması verilmeli, tekrar kullanımlarda ise sadece kısaltması kullanılmalıdır. Örneğin: Dünya Bankası (DB) 1994 tarihli raporuyla da yönetim kavramını geliştirmeye devam etmiştir. DB bu raporda daha çok...

4. Yazı içinde yer verilen kitap, kitapçık, dergi, rapor, film, belgesel adları, her bir sözcüğünün ilk harfi büyük olacak

şekilde italik olarak, makale adları ise tırnak içinde ve her bir sözcüğün ilk harfi büyük olacak şekilde normal yazılmalıdır.

5. Yazı içinde yer verilen tablo ve şekillerin her birine numara ve başlık verilme ve bu numaralı başlıklar 10 punto büyüklük ve bold olacak biçimde tablo ya da şeklin alt kısmına yazılmalıdır. Yazı içinde ilgili tablo ve şekillerden bahsedilirken de “Tablo-1’de görüldüğü üzere” ya da “Şekil-1’de gösterildiği gibi” şeklinde yazılmalıdır.

6. Yazı içinde yapılacak alıntılar birkaç cümleyi geçmiyorsa, eklenen ilgili paragrafın içine tırnak işareti içine alınarak eklenmelidir. Yapılan alıntı birkaç cümleyi geçen uzun bir alıntı ise bu durumda alıntı yine tırnak içinde olmak kaydıyla ayrı bir paragraf olarak yazılmalıdır. Böyle kullanıldığı durumlarda uzun alıntının büyüklüğü 10 punto yapılmalı ve bir tab tuşu girintisi içeriden yazılmalıdır.

7. Yazı içinde yapılacak yollamalar ayraç içinde gösterilecektir. Kaynakça da bu yollama sistemine uygun olarak hazırlanacaktır. Aşağıda farklı nitelikteki kaynakların metin içindeki yollamalarda ve kaynakçadaki yazılış biçimleri örneklerle gösterilmiştir:

a) Tek yazarlı kitaplar ve makaleler:

Metin içindeki yollamada (kitap):

(Güler, 2016: 18).

Aynı yazarın, aynı yıl birden fazla eserine yollama yapılması durumunda:

(Güler, 2016a: 18); (Güler, 2016b: 110).

Kaynakçada:

Güler, Birgöl Ayman (2016), *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi – Yapısal Uyarılama Politikaları 1980-1995*, (Ankara: İmge Yayınları).

Metin içindeki yollamada (makale):

(Alada, 2012: 15).

Kaynakçada:

Alada, Adalet Bayramoğlu (2012), “Erken Cumhuriyet Döneminde Bir Modernleşme Deneyimi: ‘Belediye’ ‘Mahalle’yi İkame Edebildi mi?”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 21 (1), s. 1-15.

b) İki yazarlı kitaplar ve makaleler:

Metin içindeki yollamada (kitap):

(Keleş ve Mengi, 2015: 34).

Kaynakçada:

Keleş, Ruşen ve Ayşegöl Mengi (2015), *İmar Hukukuna Giriş*, (Ankara: İmge Yayınları).

Metin içindeki yollamada (makale):

(Sezen ve Karasu, 1999: 28).

Kaynakçada:

Sezen, Seriy ve Koray Karasu (1999), “Belediyelerde Kadro ve İstihdam Yapısı”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 8 (3), s. 20-55.

c) İkidenden çok yazarlı kitaplar ve makaleler:

Metin içindeki yollamada (kitap):

(Akdoğan vd., 2013: 19).

Kaynakçada:

Akdoğan, Akif Argun, Aslı Akay, Mustafa Tamer ve Necla Kılınç (2013), *Türkiye’de Ulusal ve Yerel Planlama İlişkileri: Mersin İli Örneği*, (Ankara: TODAİE).

İkiden çok yazarlı makaleler de yukarıdaki örneğe göre kaynakçada yer alacak ve yollamalar da bu örneğe göre yapılacaktır.

d) Derleme yayınlar içinde yer alan makaleler:

Metin içindeki yollamada:

(Boratav, 2015: 56).

Kaynakçada:

Boratav, Korkut (2015), “Tarımsal Fiyatlar, İstihdam ve Köylülüğün Kaderi”, Oral, Necdet (Der.), *Türkiye’de Tarımın Ekonomi-Politiği: 1923-2013*, (Ankara: NoraBene Yayınları ve Bursa ZMO): 53-69.

e) Çeviri yayınlar:

Metin içindeki yollamada:

(Buharin, 2005: 37).

Kaynakçada:

Buharin, Nikolay, *Emperyalizm ve Dünya Ekonomisi*, (Çev. Uğur S. Akalın), (İstanbul: Bağlam Yayınları).

f) Kurum yayınları:

Metin içindeki yollamada:

(DPT, 1989: 145).

Kaynakçada:

DPT (1989), *Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı* (1990-1994), (Ankara).

g) İnternet kaynakları:

Metin içindeki yollamada:

(Özgentürk, 2009).

Kaynakçada:

Özgentürk, Işıl (2017), “Yeniden Köy Enstitüleri”, https://www.cumhuriyet.com.tr/koseyazisi/696793/Yeniden_Koy_Enstituleri.html (14.03.2017).

Metin içindeki yollamada:

(Dışişleri Bakanlığı, 2010).

Kaynakçada:

Dışişleri Bakanlığı (2010), <http://www.mfa.gov.tr/default.tr.mfa> (16.06.2010).

h) Bunların dışında adı uzun çeşitli resmi yayınlara ya da mevzuata metin içinde yapılacak yollamalarda, kısaltmalar kullanılmalıdır. Örneğin Üniversitelerarası Kurul Bilimsel Araştırma ve Yayın Etiği Yönergesi için ÜKBAYEY, Devlet Memurları Kanunu için DMK gibi.

ı) Kaynakçada biçim, ilk satır normal satır başlangıcı, ikinci satırdan itibaren bir tab tuşu girinti verilecek şekilde olmalıdır.

j) Yollamalar dışındaki açıklamalar için dipnot kullanılmalıdır.