

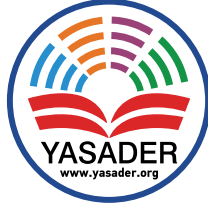
ISSN: 1306-6250 (BASKI)
ISSN: 1306-6269 (ONLINE)

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

YASAMA

D E R G İ S İ





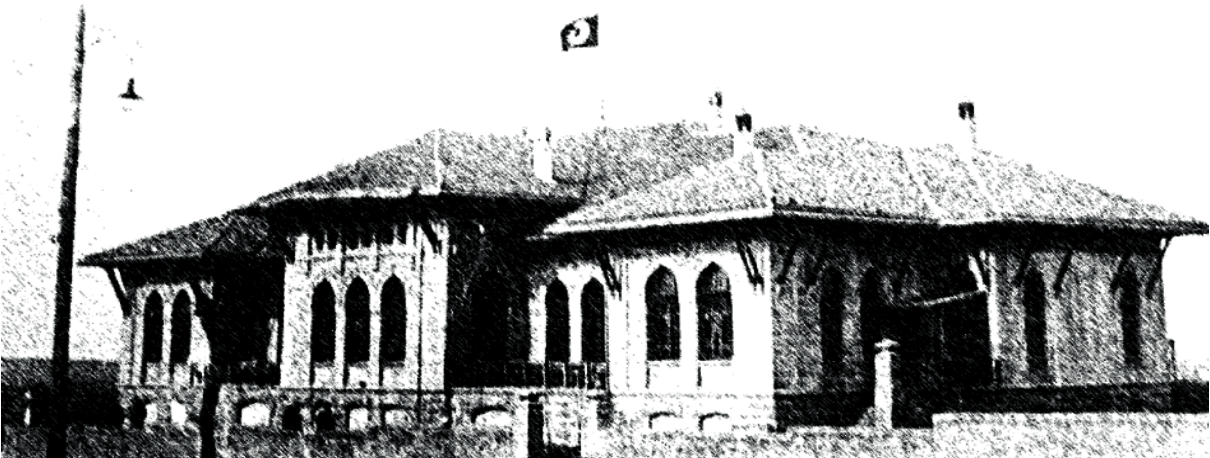
Yasama Derneği

YASAMA

D E R G İ S İ

Sayı: 49 | Ocak-Haziran 2024

www.yasader.org



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

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

Yasama Derneği Adına Sahibi

Bahadır YEŞİLİRMAK
Yasama Derneği Başkanı

Yasama Dergisi
Sorumlu Yazı İşleri Müdürü ve Editör
Dr. Günal SEYİT

Erişim: <http://www.yasader.org/yasama-dergisi>
E-posta: gunalseyit@gmail.com

Yasama Dergisi, Yasama Derneğinin süreli yayını olup ücretsizdir.

Dergiye yukarıdaki adresten PDF formatında ulaşılabilmektedir.

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

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

Dizgi
Fatma ÖZÇELİK

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

Sayı: 49 (Ocak-Haziran 2024)

Basım Tarihi: Eylül 2024

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

Yayın Türü
Yaygın Süreli

YASAMA DERGİSİ YAYIN VE ETİK İLKELERİ

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

10. Dergiye gönderilen bilimsel yazılar, editörlerin ön incelemesinden sonra ULAKBİM ölçütleri gereğince farklı kurumlardan olmalarına özen gösterilerek en az iki hakeme gönderilir. Hakemlerin her ikisinin de aynı görüşte olması halinde, Yayın Kurulu ya da yetkilendirdiği editör tarafından, hakem raporları doğrultusunda yazının basılmasına, yazardan düzeltme istenmesine veya geri çevrilmesine karar verilir. Hakem görüşlerinin farklı olması halinde üçüncü hakemin görüşüne başvurulur ve bu hakemin görüşü dikkate alınarak yazının basılmasına, yazardan düzeltme istenmesine veya geri çevrilmesine karar verilir. İki'den fazla hakem görevlendirilmesi durumunda çoğunluk görüşüne göre karar verilir. Makale değerlendirme aşamasında hakem görüşüne yazar tarafından itiraz edilmesi ya da hakemin öngördüğü düzeltmelerin yazarca reddedilmesi hâlinde başka bir hakem görüşüne başvurulması ya da makalenin doğrudan reddedilmesi yollarından hangisinin izleneceği Yayın Kurulunun takdirindedir. Yazar, makalesini, yayın kararı alınca kadar, editörlere bildirmek koşuluyla geri çekme hakkına sahiptir.
11. Dergiye gönderilen çalışmaların yazar-hakem ve hakem-yazar süreçlerinde gizlilik esastır. Editörler, yazarlar ile çıkar çatışması olmayan hakemleri, çalışmayı değerlendirmek üzere atamakla sorumludur.
12. Değerlendirme süreci için hakemlere verilen süre bir aydır. Hakemlerden gelen görüşler, editörler tarafından en geç iki hafta içerisinde incelenir. Yazarlardan düzeltme istenmesi durumunda, düzeltmenin, derginin yayın periyodu dikkate alınarak en kısa süre içinde Yayın Kurulu ya da editörlere ulaştırılması gerekmektedir. Hakemler bir çalışmanın düzeltmelerini inceleyerek uygunluğuna karar verebilecekleri gibi gerekliyse birden çok defa düzeltme talep edebilir. Dergiye gönderilen çalışmaların yayın değerlendirme sürecinin yaklaşık üç ay içerisinde sonuçlandırılması öngörülmektedir. Ancak, hakem ya da editörlerin yazardan düzeltme istedikleri tarih ile yazarın düzeltmeleri tamamladığı tarih arasındaki süre, bu süreye dâhil edilmez.
13. Dergide yer alan yazıların içeriklerinden yazarlar sorumludur.
14. Dergide yayınlanan yazılardan kaynak gösterilerek alıntı yapılabilir.
15. Dergiye gönderilen yazılar için, Yasama Derneği Yönetim Kurulunca aksi kararlaştırılmadıkça herhangi bir ücret ödenmez. Yasama Dergisi web sayfasında yayınlanacak ve basılacak çalışmalar için herhangi bir ücret veya masraf talep edilmez.
16. Yazarlar, yayınlanmış makalelerin telif haklarını, Yasama Derneğine devrettiğini kabul eder.
17. Makalelerde yer alması gereken resim, şekil vb. anlatımı destekleyici materyal için gerekli kişi ya da kurumlardan izin alınması yazarların sorumluluğundadır.
18. Yazarlar cinsiyet, ırk, dil, inanç, kültür, sınıf, yaş, görüş ve zümre gibi aidiyet ve kimlikler üzerinden ayrımcı bir dil kullanmamakla yükümlüdür.

19. Yazarlar, makalelerinde payları olan tüm kişileri belirtme yükümlülüğü taşırlar. Makalenin hazırlanmasında önemli derecede payları olan kişiler ortak yazar olarak belirtmelidir. Bir çalışma, yazarlarının tümünün rızası olmadan yayımlanamaz.
20. Editörler, derginin yayın ilkeleri ve etik ilkeleri kapsamında kişisel verilerin korunmasını sağlarlar, makalelerde insan ve hayvan haklarının korunmasına özen gösterirler, makaledeki çalışmaya konu olan katılımcıların açık onayının belgelendirilmesini önemserler, deneysel araştırmalarda veya anket içeren çalışmalarda etik kurul onayı olmadığında makaleyi reddederler.

© Yasama Derneği

ISSN: 1306-6250

e-ISSN: 1306-6269

YASAMA DERGİSİ HAKEMLERİ

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

Doç. Dr. Şafak EVRAN TOPUZKANAMIŞ	<i>Dokuz Eylül Üniversitesi</i>
Doç. Dr. Ali Ersoy KONTACI	<i>Ankara Üniversitesi</i>
Doç. Dr. Bülent ARPAT	<i>Bandırma Onyedli Eylül Üniversitesi</i>
Doç. Dr. Çiğdem AKMAN	<i>Süleyman Demirel Üniversitesi</i>
Doç. Dr. Levent MEMİŞ	<i>Giresun Üniversitesi</i>
Doç. Dr. Yasemin GÜLLÜOĞLU	<i>Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi</i>
Doç. Dr. Akın ÜNAL	<i>Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi</i>
Doç. Dr. Veysel DİNLER	<i>Hitit Üniversitesi</i>
Doç. Dr. Bülent YÜCEL	<i>Anadolu Üniversitesi</i>
Doç. Dr. Emre DEMİREL	<i>Hacettepe Üniversitesi</i>
Doç. Dr. Recep AYDIN	<i>Hitit Üniversitesi</i>
Doç. Dr. Fatma Didem SEVGİLİ GENÇAY	<i>Hacettepe Üniversitesi</i>
Doç. Dr. Oğuzhan ASLANTÜRK	<i>Aksaray Üniversitesi</i>
Doç. Dr. Onur KULAÇ	<i>Pamukkale Üniversitesi</i>
Doç. Dr. Serkan ACAR	<i>Ege Üniversitesi</i>
Doç. Dr. İsmail KÖKÜSARI	<i>Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi</i>
Doç. Dr. Servet ALYANAK	<i>Türkiye Adalet Akademisi</i>
Dr. Öğr. Üyesi İlhan SAĞSEN	<i>Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi</i>
Dr. Öğr. Üyesi Selim KANAT	<i>Süleyman Demirel Üniversitesi</i>
Dr. Öğr. Üyesi Mustafa ALTUNOK	<i>Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi</i>
Dr. Öğr. Üyesi Elvettin AKMAN	<i>Süleyman Demirel Üniversitesi</i>
Dr. Öğr. Üyesi Emrah FİRİDİN	<i>Karadeniz Teknik Üniversitesi</i>
Dr. Öğr. Üyesi Oğuzhan ERDOĞAN	<i>Burdur Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi</i>
Dr. Öğr. Üyesi Serkan GÜNDOĞDU	<i>Munzur Üniversitesi</i>
Dr. Öğr. Üyesi Canan ÇAKIR	<i>Gümüşhane Üniversitesi</i>
Dr. Öğr. Üyesi Abbas KILIÇ	<i>Atılım Üniversitesi</i>
Dr. Öğr. Üyesi Serdar YILMAZ	<i>Ankara Üniversitesi</i>
Dr. Öğr. Üyesi Gündüz Alp ASLAN	<i>Kocaeli Üniversitesi</i>
Dr. Öğr. Üyesi Murat ERDOĞAN	<i>Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi</i>
Dr. Mustafa BİÇER	<i>TBMM</i>
Dr. Mustafa ŞAHİN	<i>TBMM</i>
Dr. Gamze ÇELİK	<i>T.C. Cumhurbaşkanlığı</i>
Dr. Çağatay BALCI	
Dr. Handan KARAKAŞ DEMİR	<i>Harvard University</i>
Dr. Fatma Eda ÇELİK	<i>EPHE - PSL Université</i>

DANIŞMA KURULU

Prof. Dr. Erdal ONAR
İhsan Doğramacı Bilkent Üniversitesi

Prof. Dr. Hüsnu ERDEM
Dicle Üniversitesi

Prof. Dr. A. İlder TURAN
İstanbul Bilgi Üniversitesi

Prof. Dr. Ahmet Merih ÖDEN
Ankara Üniversitesi

Prof. Dr. Ö. Faruk GENÇKAYA
İstanbul Medipol Üniversitesi

Prof. Dr. Ergun ÖZBUDUN

Prof. Dr. Hasan TUNÇ
Uluslararası Kıbrıs Üniversitesi

Prof. Dr. Mehmet TURHAN
Çankaya Üniversitesi

Prof. Dr. Kemal GÖZLER

Prof. Dr. Hikmet KAVRUK

Doç. Dr. Şeref İBA
TBMM

YAYIN KURULU

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

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

Doç. Dr. Ozan ERGÜL
Atılım Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Doç. Dr. Belkıs KONAN
Ankara Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

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

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

Doç. Dr. Bülent YÜCEL
Anadolu Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

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

Dr. Mustafa BİÇER
TBMM

Dr. Mustafa ŞAHİN
TBMM

Dr. Gamze ÇELİK
T.C. Cumhurbaşkanlığı

49. SAYI HAKEMLERİ

Prof. Dr. Mehmet YETİŞ
Ankara Üniversitesi

Prof. Dr. Olgun DEĞİRMENCI
TOBB Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi

Prof. Dr. Ekrem Ali AKARTÜRK
Yeditepe Üniversitesi

Prof. Dr. Altay Tayfun ÖZCAN
Kütahya Dumlupınar Üniversitesi

Prof. Dr. Ömer Faruk GENÇKAYA
İstanbul Medipol Üniversitesi

Doç. Dr. Şafak EVRAN TOPUZKANAMIŞ
Dokuz Eylül Üniversitesi

Doç. Dr. Fatma Didem SEVGİLİ GENÇAY
Hacettepe Üniversitesi

Doç. Dr. Serkan ACAR
Ege Üniversitesi

Doç. Dr. Recep AYDIN
Hitit Üniversitesi

Doç. Dr. Onur KULAÇ
Pamukkale Üniversitesi

Doç. Dr. Çiğdem AKMAN
Süleyman Demirel Üniversitesi

Doç. Dr. Oğuzhan ASLANTÜRK
Aksaray Üniversitesi

Doç. Dr. Servet ALYANAK
Türkiye Adalet Akademisi

Dr. Çağatay BALCI

Dr. Handan KARAKAŞ DEMİR
Harvard University

Dr. Fatma Eda ÇELİK
EPHE - PSL Université

İÇİNDEKİLER

ARAŞTIRMA MAKALELERİ

Özlem ÖZTÜRK ATALAR

İdari Teşkilatlanmada Kanunilik İlkesi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri..... 13

Kürşat AKÇA

Türkiye Büyük Millet Meclisine Dilekçe ile Başvurma Hakkı51

Uğur ÜLGER - Ömer Faruk GENÇKAYA

Türkiye’de Siyasal Partilerin Kurumsallaşma Sorunu: Doğru Yol Partisi Örneği..... 89

Cengiz Topel ÇİFTÇİOĞLU

Havayolu Pilotlarının Cezai Sorumluluklarına Genel Bir Bakış 125

Osman KOCAMAN

Yapay Zekâ Uygulamalarının Kamu Yönetiminde Karar Almaya Etkisi 153

KRONİK

Kadir AKTAŞ

TBMM’de Haklarında Dokunulmazlığın Kaldırılması Kararı Verilen Üyeler..... 193

İDARİ TEŞKİLATLANMADA KANUNİLİK İLKESİ VE CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİ^{1 2}

THE PRINCIPLE OF LEGALITY IN ADMINISTRATIVE ORGANIZATION AND PRESIDENTIAL DECREES

Özlem ÖZTÜRK ATALAR³

ÖZET

Hukuk devleti ilkesinin bir izdüşümü olan kanunilik ilkesi, vatandaşlar açısından idarenin görev ve yetkileri ile faaliyetlerinin öngörülebilirliğini ve idarenin hukuka uygun hareket etmesini ifade etmektedir. Bununla birlikte, 9 Temmuz 2018 tarihinde yürürlüğe giren Anayasa değişikliği ile idarenin cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle de kurulabilmesi, idarenin kanuniliği ilkesinden taviz verilip verilmediği tartışmalarını da beraberinde getirmiştir. Bu makalede, idarenin kanuniliği ilkesi çerçevesinde idarenin cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurulmasında önem arz eden hususlar tartışılmıştır. Temel kabulümüz, normlar hiyerarşisi açısından kanun ile cumhurbaşkanlığı kararnamesi arasında, “kanun lehine eşitler arası birinci” ilişkisinin olduğudur. Çalışmanın sonucu ise, idarenin cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurulmasının “kanuni idare” ilkesine aykırılık teşkil etmeyeceğidir: Anayasa’ya göre idarenin şekli anlamda bir kanuna dayanması zorunluluğu bulunmamaktadır ve cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılması yasama yetkisinin devredildiği anlamına

1 Araştırma Makalesi

Makale gönderim tarihi: 03.04.2024

Makale kabul tarihi: 10.07.2024

2 Bu makale, Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Doktora Programı’nda, Doç. Dr. Yeliz Şanlı Atay tarafından yürütülen “İdarenin Kanuniliği İlkesi” dersi kapsamında hazırlanan çalışmadan türetilmiştir.

3 Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Doktora Öğrencisi,
Kamu Görevlileri Etik Kurulu Raportörü
E-posta: ozlemozturkatalar@gmail.com
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6474-0348>

gelmemektedir. Bununla birlikte, cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile her idare kurulamayacak ve idare ile doğrudan ilgili olan personelin özlük durumu, kişi hak ve özgürlüklerine etki eden idari yaptırımlar ve kolluk yetkisi gibi önemli bazı hususlar düzenlenemeyecektir.

Anahtar Kelimeler: İdarenin kanuniliği ilkesi, cumhurbaşkanlığı kararnamesi, konu bakımından yetki sınırları, idarenin teşkilatlanması.

ABSTRACT

The principle of legality, which is a projection of the principle of the rule of law, refers to the predictability of the duties and powers of the administration and its activities from the point of view of citizens and the administration's compliance with the law. However, the fact that the Constitutional amendment, which entered into force on July 9, 2018, could also establish the administration by presidential decree has brought with it discussions about whether the principle of legality of the administration has been compromised. In this article, the issues that are important for the establishment of the administration by presidential decree within the framework of the principle of legality of the administration are discussed. Our basic acceptance is that there is a "first among equals in favor of the law" relationship between the law and the presidential Dec Decrees in terms of the hierarchy of norms. The conclusion of the study is that the establishment of the administration by presidential decree will not constitute a violation of the principle of "legal administration": according to the Constitution, there is no obligation for the administration to be based on a law in the sense of its form and the issuance of a presidential decree does not mean that the legislative authority has been transferred. However, not every administration can be established by presidential decree, and some important issues such as the personal status of personnel directly related to the administration, administrative sanctions affecting personal rights and freedoms, and law enforcement authority cannot be regulated.

Keywords: *The principle of legality of the administration, presidential decree, limits of authority in terms of subject matter, organization of the administration.*

GİRİŞ

İdare, kamu hizmetlerini ifa etme görev ve yetkisini, örgütü aracılığıyla icra eder. İdarenin görevlerini yerine getirdiği örgütü “idare teşkilatı” olarak adlandırılmaktadır.⁴ Günümüzde, vatandaşların kamu hizmetlerine ilişkin taleplerinin karşılanması ve sürekli gelişen teknoloji ile birlikte ihtiyaçların daha hızlı ve verimli bir şekilde sunulması oldukça önem kazanmıştır.⁵ Bu durum, devletin yeni kamu kurum ve kuruluşları ile teşkilatlanması sonucunu doğurmaktadır.⁶

“İdare” kavramının farklı şekillerde açıklandığı veya kullanıldığı görülmektedir. ONAR’ın ifadesiyle, devletin idari teşkilatı, idare kuvvetinin (kamu gücü) teşkilatlanmasıdır.⁷ İdari rejimin unsurlarını “kamu gücü” (kamu yararının ve kamu düzeninin sağlanması amacıyla amme ihtiyaçlarının karşılanmasını temin eder), “idare fonksiyonu” (amme ihtiyaçlarının tatmininden ibarettir)⁸ ve “idare teşkilatı” oluşturmakta olup,⁹ kamu hizmetleri, kamu gücü ile ve idare teşkilatı vasıtasıyla görülmektedir.¹⁰

4 Metin GÜNDAY, *İdare Hukuku*, İmaj Yayıncılık, 11. Baskı, Ankara, 2017, s. 388.

5 Ülkemizde kamu hizmetlerinin daha etkin ve verimli bir şekilde sunulması amacıyla, birçok kamu hizmetinin elektronik ortamda sunulmasını amaçlayan “e-Devlet Kapısı” hakkındaki yönetmelikte (E-Devlet Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, RG, T. 03.09.2016, S. 29820), “e-Devlet hizmeti”: “*Hizmet süreçlerinin vatandaş odaklı olarak yeniden yapılandırılmasını da içerecek şekilde, kurumlar arası veri paylaşımı esasına dayalı olarak yürütülmesi için kurumlar tarafından, hızlı, güvenli, etkili, verimli, şeffaf ve hesap verebilir, temel hak ve özgürlüklere riayet edilerek ve mahremiyet gözetilecek şekilde elektronik ortama aktarılan her bir kamu hizmetini... ifade eder.*” şeklinde tanımlanmıştır (md. 4/1/c). Buna ilave olarak mezkûr Yönetmelik’in temel ilkeleri arasında, e-Devlet hizmetinin kullanıcı odaklı ve erişilebilir olması, kesintisiz ve kaliteli hizmet sağlanması, bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanımının yaygınlaştırılması ilkelerine yer verilmiştir.

6 Coğu yazar tarafından “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” şeklinde adlandırılan 9 Temmuz 2018 tarihiyle uygulanan sistem içinde yeni kurulan idarelerden bazıları şunlardır; Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi ve Yatırım Ofisi (1 Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, RG, T. 10.7.2018, S. 304741). Ayrıca faklı cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile çeşitli idareler (eski idarelerin benzeri veya birleştirilmesi şeklinde) kurulmuştur; Devlet Denetleme Kurulu (5 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, T. 15.7.2018, S. 30479), Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği (6 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, T. 15.7.2018, S. 30479), Savunma Sanayi Başkanlığı (7 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, T. 15.7.2018, T. 30479), Yüksek Askeri Şura (8 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, T. 15.7.2018, S. 30479), Devlet Arşivleri Başkanlığı (11 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, T. 16.07.2018, S. 30480), Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı (12 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, T. 16.7.2018, S. 30480), Strateji ve Bütçe Başkanlığı (13 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, RG, T. 24.7.2018, S. 30488), İletişim Başkanlığı (14 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, RG, T. 24.7.2018, S. 30488),

7 Sıddık Sami ONAR, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, İsmail Akgün Matbaası, C.1, 3. Baskı, İstanbul, 1966, s. 52.

8 a. k., s. 58; *Kolluk fonksiyonunun da temel hakları koruyucu hukuksal bir rejimle desteklenmesi ile birlikte, kamu hizmeti çerçevesinde değerlendirilmesinin isabetli olacağı kanaatindeyiz* (Onur KARAHANOĞULLARI, *İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler (Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme)*, Turhan Kitapevi, Ankara, 2022, s. 23).

9 ONAR, *İdare Hukukunun...*, s. 51.

10 ONAR, *İdare Hukukunun...*, s. 55.

Konumuz kapsamında “idare” ifadesiyle, yürütme organı içerisinde yer alan ve idari teşkilatın her bir birimini oluşturan idare kastedilmektedir. Bununla birlikte devlet tüzel kişiliği dışındaki diğer kamu tüzel kişilerinin kurulması da konu kapsamında yer almaktadır. İdare hukukunda idare kavramı, idarenin kuruluşu, personeli ve teşkilatlanması hususunu ifade eden “organik anlamda idare” (organik ölçüt)¹¹ ve idari eylem veya işlemleri ifade eden “fonksiyonel anlamda idare” (maddi/işlevsel ölçüt)¹² olmak üzere esas olarak iki anlamda kullanılmaktadır.¹³ Bu bağlamda, idari teşkilatlanma konusunda idare, organik anlamda idare¹⁴ olup, yürütme organı içinde kalan kurum ve kuruluşlar ile diğer kamu tüzel kişilerini ihtiva etmektedir.

İdarenin faaliyetlerini yürütebilmesi için teşkilatlanması gerekir. İdarenin kanuniliği ilkesi çerçevesinde teşkilatlanmanın kanun ile olacağı hukukumuzda kabul edilen bir kuraldır. Bununla birlikte, “9 Temmuz 2018 tarihi itibarıyla yürürlüğe giren yeni hükümet sisteminde bu teşkilatlanmanın nasıl olacağı” bu çalışmanın konusunu oluşturmaktadır.

İdarenin teşkilatlanması ile kastettiğimiz şey, *idarenin hukuksal kuruluş biçimidir*. Bu konudaki gelişmelere bakıldığında, 9 Temmuz 2018 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 21.01.2017 tarih ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile esaslı değişikliklerin yapıldığı görülmektedir. Bunun öncesinde, Anayasa’nın 123. maddesine yer alan “*İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanun ile düzenlenir.*” hükmü uyarınca, idari teşkilatın kurulması ancak kanun ile mümkündür. Yine Anayasa’nın mülga 113. madde hükmü uyarınca, bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görev ve yetkileri ile teşkilatı yalnız kanun ile düzenlenebilmekte idi. Bu nedenle Başbakanlık ile bakanlıkların ve bunların dışında teşkilatlanmış diğer kamu kurumlarının “kuruluş kanunları” olmak zorundaydı. Anayasa’nın 123. maddesinin eski metnindeki “kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak” ibaresi uyarınca, TBMM’nin Bakanlar Kuruluna kamu tüzel kişiliği kurma konusunda yetki vermesi mümkün idi. Ancak bu ihtimalde de Bakanlar Kurulu kendiliğinden ve sınırsızca bir düzenleme yapma yetkisini haiz değildi. Hangi idareyi kuracağı hususu başta olmak üzere yetki yasasında belirtilen hususlarla bağlıydı¹⁵. Örneğin, 11.10.2011 tarihli ve 664 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu teşkilatı kurulmuştur.¹⁶ Bu KHK’ya yetki veren 06.04.2011 tarihli ve 6223 sayılı Kanun ile de yapılacak düzenlemenin kapsam ve sınırları belirlenmiştir.

11 KARAHANOĞULLARI, *İdarenin Hukukla Kavranması...*, s. 25.

12 a.k., s. 25.

13 Kemal GÖZLER - Gürsel KAPLAN, *İdare Hukuku Dersleri*, Ekin Kitapevi Yayınları, 22. Baskı, Bursa, 2020, s. 10; Bu konuda üçüncü olarak, irade açıklayanın iş görme yöntemine/biçimine bakılarak bir değerlendirme yapılmasını ifade eden “biçimsel ölçüt” de kullanılmaktadır. Bahtiyar AKYILMAZ - Murat SEZGİNER - Cemil KAYA, *Türk İdare Hukuku*, Savaş Yayınevi, 15. Baskı, Ankara, 2022, s. 25.

14 GÖZLER - KAPLAN, *İdare Hukuku Dersleri...*, s. 10.

15 Anayasa Mahkemesi (AYM), Esas (E). 2013/47, Karar (K). 2013/72, Tarih (T). 06.06.2013, Resmi Gazete (RG), Tarih (T).12.07.2013. Sayı (S). 28705.

16 KHK ile Kurum yeniden yapılandırılmıştır.

9 Temmuz 2018 tarihi itibarıyla yürürlüğe giren Anayasa'nın 104. maddesi ile cumhurbaşkanına “cumhurbaşkanlığı kararnamesi (CBK) çıkarma yetkisi” tanınmıştır. Buna istinaden cumhurbaşkanı, CBK ile idare-teşkilat kurabilmektedir. Kamu tüzel kişiliği de “kanun” veya “cumhurbaşkanlığı kararnamesi” ile kurulabilmektedir (Any. md. 123). *Bu bağlamda çalışmanın amacı*, “cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile idarenin teşkilatlandırılması” yetkisinin kabulü ile ortaya çıkan hukuki sorunları *idarenin kanuniliği ilkesi* ışığında tartışmak ve bu yetkinin kapsam ve sınırlarını, temel hukuk ilkeleri, Anayasa Mahkemesi kararları ve doktrindeki görüşler doğrultusunda tespit etmek ve değerlendirmektir.

Çalışmanın odaklandığı temel sorunlar/sorular şunlardır: CBK ile idare kurulması *idarenin kanuniliği* prensibine aykırılık teşkil eder mi? İdarenin kanunla ve CBK ile kurulması aynı sonucu mu doğurur? Yürütme organının idareyi teşkilatlandırması gerekli midir? CBK ile idare/kamu tüzel kişiliği kurulmasının şartları nelerdir? Herhangi bir idare CBK ile kurulabilir mi? Kamu kurumunun görevlerini ifa eden kamu görevlilerinin durumu da CBK ile düzenlenebilir mi? İdarenin görevlerini ifa ederken temel hak ve özgürlüklere müdahale etmesi söz konusu olabilmektedir. Bu açıdan CBK ile bir düzenleme yapılabilir mi? Olağanüstü halde CBK ile idare kurulabilir mi?

Hipotezimiz, yürütmenin en temel görevlerini etkin bir şekilde ifa edebilmesi için idare kurma yetkisini haiz olması gerektiği, ancak bu yetkiyi belirli hukuki sınırlar çerçevesinde kullanabileceğidir. Böylece baştan ifade etmek gerekir ki yasamanın idare kurma yetkisinin her halde yürütmenin idare kurma yetkisine üstün olduğu açık kabulümüzdür. Çalışmanın planı şöyledir: (i) İdarenin kanuniliği ilkesi (ii) Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin anayasal sınırları kapsamında idari teşkilat kurulması, (iii) Kamu tüzel kişiliğinin kanun veya cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurulması, (iv) İdarenin kurulmasında önem arz eden diğer hususlar (Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için mahfuz alan var mıdır? Kadro cetveli ve yeni hükümet sisteminde cumhurbaşkanlığı kararnamesi stratejisi) ve sonuç.

1. İDARENİN KANUNİLİĞİ İLKESİ

1.1. Genel Olarak

İdarenin kanuniliği ilkesini açıklamaya “hukuk devleti” ve “kanunilik” (yasallık) ilkelerini açıklayarak başlamak gerekir. Hukuk devleti, devletin hukuk kuralları koyup ve bu kurallarla kendisinin de bağlı olmasını ifade etmektedir¹⁷. Liberal yazarlara göre, *hukuk devleti* anlayışı, kıta Avrupası (Özellikle Almanya ve Fransa) uygulaması olup, devletin hukuk kuralları ile kurduğu bir sistem çerçevesinde

17 Tahsin Bekir BALTA, *İdare Hukukuna Giriş*, Sevinç Yayinevi, Ankara, 1970, s. 77-78.

hareket etmesidir. Hukuk sisteminin varlığı devletin organlarının keyfi uygulamalarını önlemesi açısından vatandaşlara bir güvence sağlar. Buna karşın, Anglosakson (ABD ve İngiltere) uygulaması olan *hukukun üstünlüğü* ise, içtihat hukuku ile yapılandırılan ve “geçmişe yürümeme, öngörülebilir olma, tutarlılık” gibi ilkelere bağlılığı içeren bir anlam taşıdığı ifade edilmektedir.¹⁸ Elbette kavramlar-ilkeler önemlidir. Bununla birlikte, *hukuk devleti* ilkesi ancak iyi uygulayıcılar tarafından etkin bir şekilde uygulanabilecektir.

Anayasa'nın 2. maddesi uyarınca, Türkiye Cumhuriyeti bir hukuk devletidir. Anayasa Mahkemesi'ne göre, hukuk devleti, her türlü karar, işlem ve uygulamalarında hukuka uygun ve insan haklarına saygılı olan, hak ve özgürlükleri koruyan ve güçlendiren, hukuki güvenliği temin eden, Anayasa ve hukuk kuralları ile bağlı kalan ve yargı denetimine tabi olan devlettir.¹⁹ Hukuk devletinde, temel hak ve özgürlükler istisnai olarak sınırlandırılabilir.²⁰

“Kanunilik (yasallık) ilkesi”, “idarenin kanuniliği” veya “kanuni idare”, hukuk devleti olmanın bir gereği olarak *idarenin her türlü faaliyetinde hukuk ile bağlılığını ve idarenin kuruluşu ile görev ve yetkilerinin kanun ile düzenleneceğini*²¹ ifade etmektedir. Bu veçhile, “idarenin hukuk ile bağlılığı” ve “kanuna dayanma” ilkeleri kanunilik ilkesinin iki alt ilkesi veya izdüşümüdür. Doktrinde, ikinci alt ilke olan “kanuna dayanma ilkesi” hususunda, idarenin teşkilatlanmasının kanun ile olması kuralını içkin olan *organik anlamda kanunilik ilkesi* ve idarenin görev ve yetkilerinin kanun ile düzenlenmesi kuralını içkin olan *maddi anlamda kanunilik ilkesi* olmak üzere iki ayrı hukuki güvenceyi kapsadığı kabul edilmektedir.²² Böylece temel hak ve hürriyetlere etki edebilecek bazı davranışlarda bulunabilmek için idarenin kanuni bir yetkiye muhtaç olduğu²³ ve idarenin kanun ile kurulabileceği/teşkilatlanabileceği ve her türlü faaliyetini kanunlara uygun olarak yürüteceği aşikârdır.²⁴ Bu bağlamda, idarenin teşkilatlanması-kanunilik ilkesi ilişkisi çerçevesinde; “kanunilik ilkesi-kanuna dayanma ilkesi-organik anlamda kanunilik ilkesi” hukuka uygunluğun yol haritası olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kanunilik ilkesinin kabul edilmesinin temel gerekçesi, vatandaşların devlet kurumlarının keyfi tutum ve davranışlarına karşı korunmasıdır.²⁵ Terazinin bir

18 KARAHANOGULLARI, *İdarenin Hukukla Kavranması...*, s. 45.

19 AYM, E.2022/50, K. 2022/107, T.28.09.2022, p. 25, RG, T.27.12.2022, S.32056; DURAN, “Düzenleme Yetkisi...”, s. 39.

20 AYM, E.2018/137, K.2022/86, T.30.06.2022, p. 26, RG, T.12.01.2023, S.3207.

21 KARAHANOGULLARI, *İdarenin Hukukla Kavranması...*, s. 67.

22 D. Çiğdem SEVER, *Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında İdare Hukukunda Kanuna Dayanma İlkesi*, Turhan Kitapevi, Ankara, 2021, s. 4.

23 BALTA, *İdare Hukukuna Giriş*, s. 374-375.

24 GÜNDAY, *İdare Hukuku...*, s. 43; Turan YILDIRIM, “İdarenin Kanuniliği İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Sınırı”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, C.1, S.1, 2019, s. 293, https://anayasa.gov.tr/media/6105/turan_yildirim.pdf, Erişim Tarihi: 03.10.2023.

25 GÜNDAY, *İdare Hukuku...*, s. 45.

kefesinde *idarenin varlığının ve faaliyetlerinin kanuna dayanması* ve diğer kefesinde *idarenin geniş takdir yetkisi çerçevesinde hareket etmesi* vardır. Bu nedenle idarenin keyfiligi riskinin önlenmesi için kanunilik ilkesine sıkı sıkıya bağlı kalınması savunulabilecektir. Kamu yararı amacıyla kanunilikten ayrılma ilk bakışta faydalı görülse de güçlü bir sivil örgütlenme ile idarenin denetlenmesinin mümkün olmadığı, şeffaflık, hesap verebilirlik gibi etik ilkelerinin içselleştirilmediği toplumlarda, yasallık ilkesinin daha katı bir biçimde uygulanması yeğlenmelidir.²⁶ Kanunilik, hukuki belirliliği, hukuk kurallarının öngörülebilirliğini, vatandaşların devlete güven duymalarını, devletin de güven duygusunu zedeleyici uygulamalardan kaçınmasını işaret etmektedir.²⁷

Kanuni idare ilkesine ilişkin olarak Anayasa'nın 8. maddesinde “*Yürütme yetkisi ve görevi... kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.*” hükmü ve 123. maddesinde ise “*İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.*” hükmü yer almaktadır.

Yeni hükümet sistemi yürürlüğe girmeden önceki Anayasa Mahkemesi içtihadına göre, idarenin kanuniliği ilkesi, idarenin görev ve yetkilerinin, organlarının ve birimlerinin ve bu birimlerde istihdam edilecek personele ilişkin kadro ve unvanların kanunla düzenlenmesini gerektirir.²⁸ Hatta *kanunla düzenleme ilkesi*, düzenlenen konudan isim veya kurum olarak bahsedilmiş olması ile gerçekleşmiş olmayıp konunun çerçevesinin çizilmesi suretiyle kurallaştırılmasını gerektirmektedir. “Ancak uzmanlık gerektiren ve teknik konulara ilişkin ayrıntıların belirlenmesi yürütme organının takdirine bırakılabilir.”²⁹

Yeni sistemde CBK'lar ile idare kurulabileceği kabul edildiğinden, söz konusu içtihadın bu kapsamda geliştirileceği açıktır. Şöyle ki, CBK ile idarenin kurulmasına ilişkin düzenleme yapılabilmesinin kapsam ve sınırlarının belirlenmesi önemlidir. Burada en temel sınır idarenin kanuniliği ilkesinin kendisidir. Meğerki bir kanun ile bir idare kurulmuş olsun, aynı hususta CBK çıkarılması mümkün olmayacaktır. Diğer yandan Anayasa'da bir idarenin kanun ile kurulması düzenlenmiş³⁰ ise, bu konuda CBK ile düzenleme yapılamayacaktır. Çünkü bu hususlar kanuna tanınmış mahfuz alanı oluşturmaktadır.³¹

26 KARAHANOGULLARI, *İdarenin Hukukla Kavranması...*, s. 53.

27 AYM, E.2022/50, K.2022/107, T. 28.09.2022, p.30, RG, T. 27.12.2022, S.32056.

28 AYM, E.2013/47, K.2013/72, T.6.6.2013; RG, T. 12.07.2013, S.28705; AYM, E.2016/180, K.2018/4, T.18.1.2018, p. 17, RG, T. 07.02.2018, S.30325; AYM, E.2017/51, K.2017/163, T.29.11.2017, RG, T. 21.12.2017, S.30277.

29 AYM, E.2014/186, K.2014/188, T.17.12.2014, RG, T. 10.01.2015, S.29232.

30 Örneğin, üniversiteler (md. 130) ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları (md. 135) kanun ile kurulur.

31 Fatma Didem SEVGİLİ GENÇAY, “Kanun ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Karşılıklı Mahfuz Alanları Meselesi: Türkiye - Fransa Karşılaştırmalı Çalışma”, *İstanbul Kültür Üniversitesi Hukuk Fakültesi ve Kamu Hukukçuları Platformu VIII. Toplantısı*, 18 - 19 Ekim 2019-İstanbul, 2019, s. 29.

1.2. Kanun ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Hukuki Tahlili

Kanunilik ilkesi çerçevesinde CBK ile idare kurulmasını değerlendirmek için kanun ile CBK'nın (olağan dönem) karşılaştırılmalı olarak kısa bir hukuki tahlilini yapmak gerekir.³² Kanun, ONAR'ın ifadesiyle, konusu ne olursa olsun yasama organı tarafından usulü dairesinde çıkarılan ve cumhurbaşkanı tarafından ilan olunan bir hukuki tasarruftur.³³ Anayasa'nın 7. maddesi uyarınca, yasama yetkisi TBMM'ye aittir ve devredilemez. TBMM, Anayasa'ya aykırı olmamak kaydıyla, her konuyu *ilk elden* düzenleyebilir.³⁴ Anayasa'da cumhurbaşkanına tanınan CBK düzenleme yetkisi ile cumhurbaşkanı da *ilk elden* düzenleme yapabilmektedir. Oysaki 2017 Anayasa Değişikliği yürürlüğe girmeden önce Anayasa Mahkemesi kararlarında, “Yürütme organına düzenleme yetkisi veren kanun hükmünün Anayasanın 7. maddesine uygun olabilmesi için temel ilkeleri koyması, çerçeveyi çizmesi, sınırsız, belirsiz, geniş bir alanı yönetimin düzenlemesine bırakmaması gerekir.”³⁵ şeklinde değerlendirmeler vardır. Elbette bu değerlendirmeler klasik düzenleyici işlemler açısından geçerlidir. Ancak CBK ile düzenleme yapma yetkisi yürütme tasarrufu olmakla birlikte Anayasa Mahkemesinin yukarıda yer alan değerlendirmelerinden ayrık tutulmuştur.

Kanuni düzenleme olmadan veya yasama organının yetki vermesine ihtiyaç olmadan doğrudan Anayasa'ya dayanarak düzenleme yapılabilme niteliğinden³⁶ ötürü, CBK'nın normlar hiyerarşisinde idarenin diğer tüm düzenleyici işlemlerin üzerinde olduğu açıktır.³⁷ İdarenin kanuniliği ilkesi Fransa'da olduğu gibi,³⁸ yasama yetkisinin devredilmezliği argümanı üzerinden tartışılmaktadır. Doktrinde cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleme yapılabilen hususların yasama organının düzenleme alanına dâhil olmadığı, yürütmenin faaliyet alanına dâhil olduğu gerekçesi ile yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesinin istisnasını oluşturmadığı görüşü³⁹ ve ikinci olarak Anayasa'ya dayanarak bir alanı ilk elden düzenleme yetkisinin yasama yetkisi olduğu ve bu hususta CBK ile düzenleme yapılabilmesinin yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesinin istisnasını oluşturduğu yönünde görüş⁴⁰ mevcuttur. Kanaatimizce, yasama

32 Abdurrahman EREN, CBK'nın hukuki tahlilini yaparken şu kriterleri esas almıştır: (1) İlk elden düzenleme yapabilme, (2) Kanunları değiştirme/kaldırma gücü, (3) Anayasa yargısına tabi olma. “Anayasa Mahkemesinin Kanun Hükmünde Kararnamelere İlişkin İçtihadı Doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Değerlendirilmesi” *Anayasa Yargısı*, C: 36, S. 1, 2019, s. 1–72.

33 ONAR, *İdare Hukukunun...*, s. 358.

34 Lütfi DURAN, “Düzenleme Yetkisi Özerk Sayılabilir mi”, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, S.1-3, 1983, s. 35, <http://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/13762>, Erişim Tarihi: 01.10.2023.

35 AYM, E.2013/50, K.2015/38, T.01.04.2015, RG, T.15.04.2015, S.29327.

36 AYM, E.2019/31, K.2020/5 T.23.1.2020, p. 4-5, RG, T. 13.05.2020, S.31126.

37 Ergun ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları, 2017 Anayasa Değişikliklerine Göre Gözden Geçirilmiş 17. Basım, Ankara, 2017, s. 250-251.

38 SEVER, *Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında...*, s. 2.

39 Yeliz ŞANLI ATAY, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri”, *İNÜHFD*, S.10(2), 2019, s. 586, <http://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/858981>, Erişim Tarihi: 05.10.2023.

40 Yasin SÖYLER, *Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, Seçkin Yayınları,

yetkisinin devredilmezliği ilkesi gereğince, TBMM her konuda istediği zaman dzenleme yapabileceğinden ve yurutmeye münhasıran tanınmış bir yetki söz konusu olmadığından bu hususta da ilkenin⁴¹ bir istisnası söz konusu değildir.

Anayasa'da, CBK ile dzenleme yapılabilmesinin kapsam ve sınırları belirlenmiştir. Öncelikle belirtmek gerekir ki: Anayasa'daki cumhurbaşkanlığı kararnamesine ilişkin dzenlemeleri üç gruba ayırabiliriz:⁴²

(1) Anayasa md. 104/17'de dzenlenen ve Anayasa Mahkemesince ve doktrinde "konu bakımından yetki kuralları" olarak nitelenen cumhurbaşkanlığı kararnamesi çikarmanın temel sınırları:

"Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle dzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla dzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça dzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çikarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir." şeklinde dzenlenmiştir. Anayasa Mahkemesi, CBK'ların yargısal denetiminde öncelikle konu bakımından yetki kurallarına uygun olup olmadığının inceleneceğini ve içerik bakımından Anayasa'ya uygun olsa dahi konu bakımından yetki kurallarına uygun olmayan bir CBK'nın Anayasa'ya uygunluğundan söz edilemeyeceğini kabul etmektedir.⁴³

(2) Anayasa'da özel olarak cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile dzenleneceği belirtilen hususlara ilişkin kurallar:

Md. 104/9: *"Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle dzenler."*

Md. 106/11: *"Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle dzenlenir."*

Md. 108/4: *"Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle dzenlenir."*

Ankara, 2018, s. 80.

41 Türk Dil Kurumu tarafından, "istisna" kelimesi "kural dışılık" olarak tanımlanmaktadır. <http://sozluk.gov.tr/> Erişim Tarihi: 02.10.2023.

42 şANLI ATAY, "Cumhurbaşkanlığı Kararnemesinin...", s. 581.

43 AYM, E.2019/72, K.2023/229, T.28.12.2023, p. 13, RG, T. 28.02.2024, S.32474.

Md. 118/6: “*Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.*”

Md. 123/3: “*Kamu tüzelsiğiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur.*”

Anayasa Mahkemesi, Anayasa’da CBK’larla düzenleneceği açıkça öngörülen konulara ilişkin olarak CBK’larla düzenleme yapılabileceğini kararlarında belirtmektedir.⁴⁴

(3) Olağanüstü hallerde cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılabileceğini düzenleyen kural (md.119/6). Buna göre, “Olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanı, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, 104 üncü maddenin onyedinci fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Kanun hükmündeki bu kararnameler Resmî Gazetede yayımlanır, aynı gün Meclis onayına sunulur.”

İlk elden düzenleme yapma özelliği CBK’yı Anayasa’nın altında ve kanunlarla aynı seviyede konumlandırırken,⁴⁵ CBK hükümlerinin kanun ile çatışması halinde kanun hükümlerine üstünlük tanınmasına dair Anayasal kural (md. 104/17), CBK’nın kanunun altında bir norm olduğunu ortaya koymaktadır⁴⁶. Nitekim “çatışma” eşdeğer normlar arasındaki çelişmeyi ifade etmekte olup, “genel norm-özel norm” ve “önceki norm-sonraki norm” kriterleri referansında çözüme ulaşılabilir.⁴⁷ Buna ilave olarak ifade etmek isteriz ki normlar hiyerarşisinde “şeklî anlamda” olsa dahi kanunlar, Anayasa’dan sonra gelir ve diğer bütün hukuki tasarrufların (normların) üzerindedir.⁴⁸ Ancak bu konuda KELSEN’in bir normun geçerliliğini ve bağlayıcılığını üst normdan alması ile oluşan normlar hiyerarşisi teorisine dayanarak cumhurbaşkanlığı kararnamesinin “kanuna dayanma ve kanuna uygun olma” hususunda kanun ile ilişkilendirilememesi nedeniyle kanunun altında olduğunun kabul edilemeyeceği görüşü de mevcuttur.⁴⁹ Bu bağlamda, CBK ile bir idare kurulurken kanun ile yetki verilmesine lüzum yoktur.

Hukumumuzda, yasama organı, *yasama yetkisinin genelliği* prensibi gereğince, kanun çıkarmak suretiyle, herhangi bir sınırlandırma olmaksızın her konuyu, istediği kadar ayrıntılı düzenleyebilir. Bu fonksiyonun tek sınırı anayasaya aykırı

44 AYM, E.2019/105, K.2020/30, T.12.6.2020, p. 19; RG, T. 20.08.2020, S.31219; AYM, E.2021/85, K.2022/60, T. 01.06.2022, p 17; RG, T. 18.08.2022, S.31927; AYM, E.2019/72, K.2023/229, 28/12/2023, p. 16, RG, T. 28.02.2024, S.32474.

45 ŞANLI ATAY, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin...”, s. 589.

46 AKYILMAZ vd., *Türk İdare...*, s.43; M. Artuk ARDIÇOĞLU, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, *Ankara Barosu Dergisi*, C: 75, 2017, s. 49, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/541949>, Erişim Tarihi: 10.10.2023.

47 KARAHANOGULLARI, *İdarenin Hukukla...*, s. 79.

48 ONAR, *İdare Hukukunun...*, s. 358.

49 ŞANLI ATAY, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin...”, s. 587.

olmamaktır.⁵⁰ *Yasama yetkisinin asliliği* prensibi gereğince, yasama organı anayasadan aldığı yetki ile doğrudan doğruya düzenleme yapabilir.⁵¹ Anayasa, kanunlardan farklı olarak CBK'lar ile düzenleme yapılabilecek alanı sınırlandırmıştır. Anayasa'nın 8. maddesinde, yürütme yetkisi ve görevinin, cumhurbaşkanı tarafından, "Anayasaya ve kanunlara uygun olarak" kullanılacağı düzenlenmiştir. DURAN'a göre, yürütme 'görev' olmanın yanında 'yetki' niteliğini de kazanınca, düzenleme yetkisinin 'özerk' sayılması mümkün olabilecektir. Diğer bir ifadeyle, Anayasa veya kanunlarda bir dayanak olmadan, serbestçe düzenleme yapılabilecektir.⁵² Ancak bu özerk düzenleme yetkisi, kanunla düzenlenmemiş konularda ve anayasa ile yasalara aykırı olmamak şartıyla kullanılabilir. Nitekim Anayasa'da da yürütme yetkisinin kanunlara da uygun olarak kullanılacağı hüküm altına alınmıştır. DURAN, Turan GÜNEŞ'in, 1961 Anayasası'nda yürütmenin sadece bir "görev" olarak ifade edilmesi nedeniyle özerk düzenleme yetkisinden söz edilemeyeceği doğrultusundaki tezi üzerine bir değerlendirme yapmıştır.⁵³ Dolayısıyla, yürütme yetkisinin kullanımı çerçevesinde, CBK ile düzenleme yapma yetkisinin de bu kapsamda değerlendirilmesi ve CBK ile idare kurulmasının kabulü gerekir. Burada *geniş anlamda* idare kurulmasından bahsedilmekle birlikte, aşağıda yer verilen Fiyat İstikrarı Komitesinin kurulmasına ilişkin CBK hükmünün yargısal denetiminde, Anayasa Mahkemesince, kurulan idarenin ya kamu tüzel kişiliğinin olması ya da Cumhurbaşkanlığı veya bakanlık merkez veya taşra teşkilatı içinde yer alması gerekliliği değerlendirilmiştir.⁵⁴ Bu iki statüden birine sahip olmayan idarenin CBK ile kurulması kabul edilmemektedir. Buna göre, mevcut bazı idareler *aynı* statüleri ile kuruluş kanunları ilga edilerek CBK ile kurulamayacaklardır. Örneğin, Kamu Görevlileri Etik Kurulu mevcut statüsünde CBK ile kurulamayacak idareler arasındadır. Şöyle ki, Kurul, 25.05.2004 tarihli ve 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile kurulmuş olup kamu tüzel kişiliği bulunmamakta ve Cumhurbaşkanlığı veya herhangi bir bakanlığın merkez ya da taşra teşkilatına da dâhil değildir. Anılan Kanun'un 2. maddesinin 6. fıkrasında, Kurulun *sekretarya hizmetlerinin* Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığı⁵⁵ tarafından yürütüleceği düzenlenmiştir. Dolayısıyla, 5176 sayılı Kanun ilga edilip Kurulun *aynı* statüde kurulması mümkün olmayacak ya kamu tüzel kişisi olarak ya da mevcut bir teşkilata (Cumhurbaşkanlığı ve bakanlık) dâhil olarak kurulabilecektir.

50 AKYILMAZ vd., *Türk İdare...*, s.27.

51 Kemal GÖZLER, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, Ekin Kitapevi Yayınları, 13. Baskı, Bursa, 2021, s. 356-357.

52 DURAN, "Düzenleme Yetkisi...", s. 34.

53 a.k, s. 36.

54 AYM, E.2021/85, K.2022/60, T. 01.06.2022, RG, T. 18.08.2022, S.31927.

55 Bakanlığın adı 4.8.2018 tarihli ve 30499 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 15 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 1. maddesiyle "Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı" olarak değiştirilmiştir. Daha sonra, 21.04.2021 tarihli ve 31461 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 73 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 3. Maddesiyle, Bakanlık "Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı" ve "Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı" olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Hâlihazırda, Kurulun sekretarya hizmetleri, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından yürütülmektedir.

Anayasa Mahkemesi bu konudaki bir norm denetiminde,⁵⁶ 13.10.2020 tarihli ve 68 sayılı Sanayileşme İcra Komitesi Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 4. maddesinin 3. fıkrasının (e) bendinde yer alan “*Ülke için kritik öneme sahip şirketlerin ortaklık yapılarında, yurtiçi üretimin sürekliliğini ve ulusal güvenliği riske atabilecek değişikliklere ilişkin yapılacak işlemler konusunda karar almak*” hükmünün iptali istemi ile yapılan başvuruda; kurulan idarenin kamu tüzel kişisi veya mevcut idari teşkilat içinde yer alan bir idare olmadığı için CBK ile kurulamayacağını değerlendirmiştir. Bu itibarla, iptali istenen hükmün Anayasa'nın 123. maddesi bağlamında yalnız kanun ile düzenlenebileceği değerlendirilmiş ve CBK'nın 104. maddenin 17. fıkrasına aykırı olduğuna hükmedilmiştir. Anayasa Mahkemesinin idarenin kurulması hususunda Anayasal hükümleri dar yorumlamasının doğru olmadığı kanaatindeyiz. Zira Fransız Kamu Hukukçusu Leon DUGUÏT'in ileri sürdüğü gibi, “*Hükümet edenlerin emretmek hakları yoksa kamu hizmetlerini yürütmek, teşkilatlandırmak, düzenlemek vazifeleri vardır.*”⁵⁷ Dolayısıyla idareyi yürütme organının teşkilatlandırması yürütme organının temel fonksiyonu olmalıdır. Bununla birlikte, CBK'nın idareye yetki veren “*Ülke için kritik öneme sahip şirketlerin ortaklık yapılarında, yurtiçi üretimin sürekliliğini ve ulusal güvenliği riske atabilecek değişikliklere ilişkin yapılacak işlemler konusunda karar almak*” hükmünün “yürütme yetkisine ilişkin konular” kapsamında olmayıp “ulusal çıkarlara yönelik siyasi bir konu” olduğundan bahisle ancak kanun ile düzenlenebileceği kanaati ile bu konudaki Yüksek Mahkeme kararına iştirak etmekteyiz.

Kanunların ihtiva ettikleri hükümlerin özelliklerine göre “*şeklî-maddî kanun*” ayrımını da konumuz açısından hatırlamak gerekir. Şeklî kanun, yasama organı tarafından “kanun” adı altında yapılan tasarrufu ifade eder.⁵⁸ Bazı kanunlar objektif bir hukuk kuralı ihtiva etmez, genel ve soyut bir nitelik taşımaz ve bu nedenle sürekli olarak uygulanma özelliğini haiz olmayıp bir kere uygulamakla tükenirler.⁵⁹ Aslında bunlar *klasik anlamda bir kanun* değildir. Çünkü bir kural koymazlar. Örneğin, uluslararası bir anlaşmanın onaylanmasının uygun bulunması veya bir idarenin kurulması hakkındaki kanun şeklî kanundur. Maddî kanun ise “kanun” denilince ilk akla gelen kanunlardır. Bu nevi kanunlar, hukuk âlemine, bir şeyin yapılması ya da yapılmaması gibi yeni bir kural getirirler. Genel kural koyarlar, yürürlükte oldukları sürece ilgili herkesi bağlarlar.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini de ihtiva ettikleri hükümler açısından nitelendirdiğimizde şeklî-maddî CBK ayrımı söz konusu olabilecektir. İdari teşkilat kuran CBK'lar maddî bir kural içermemeleri yönü ile şeklî anlamda kanuna

56 AYM, E.2020/94, K.2022/61, T. 01.06.2022, RG, T.18.08.2022, S.31927; Kararın ilgili kısmı şöyledir: “*SAİK'in kuruluşu, görevleri ve üye yapısı dikkate alındığında merkezî idare içinde yer alan, kamu tüzel kişiliği bulunmayan ve Cumhurbaşkanlığı veya herhangi bir bakanlık teşkilatına dâhil olmayan kendine özgü bir idari birim olduğu anlaşılmaktadır...*”

57 Leon DUGUÏT, *Kamu Hukuku Dersleri*, Çev. Süheyy Derbil, İstiklal Matbaacılık ve Gazetecilik Kollektif Ort., Ankara, 1954, *Kamu Hukuku...*, s. 67.

58 a.k., s. 83; ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 221-222.

59 AKYILMAZ vd., *Türk İdare...*, s. 28

benzemektedirler. Diğer yandan, DUGUİT'e göre, devlet tasarruflarının maddi bakımdan incelenmesi demek hangi organdan sadır oldukları ihmal edilip "öz hukuki mahiyetlerinin ele alınması demektir." Şu hâlde, devletin herhangi bir organının kural ihtiva eden tasarrufu maddi anlamda yasama işlemi sayılmaktadır.⁶⁰ Bu bağlamda, kural ihtiva eden CBK tasarrufları maddi anlamda yasama işlemi mahiyetinde sayılabilecektir. Ancak aşağıda açıklandığı üzere, Anayasa'nın konu bakımından yetki hususundaki sınırları kapsamında, şekli kanun olsa dahi kanunun CBK'lara üstünlüğü söz konusudur⁶¹.

CBK'ların hukuki niteliği değerlendirilirken KHK'ların bir ölçü norm olarak kullanıldığı görülmektedir. Zaten Anayasa 2017 değişikliğinde "KHK" ibaresi geçen bazı maddelere (md. 148, 150, 151, 152 ve 153) bunun yerine "CBK" ibaresi konulmuştur.⁶² Anayasa'nın mülga 91. maddesi uyarınca, Meclis, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebilmekte idi. Çıkarılacak kararnamenin amacı, kapsamı, sınırları ve süresi yetki kanunu ile belirtilmekte idi. ONAR'a göre, yasama organının idareye kaide koymak hususunda ruhsat vermesi durumunda, idare tarafından yapılan işlem, aslında yasama fonksiyonunun bir tecellisi, diğer bir ifadeyle bir yasama tasarrufudur. Çünkü yetki verilmesi durumunda yapılan tasarruf kendisine yetki verilenin değildir, temsil ettiği kimsenindir.⁶³ Şu hâlde, CBK'lar anayasal dayanağı olan bir hukuki tasarruf olmakla birlikte yasama organının bir yetki vermesi söz konusu olmadığından CBK'ların -olağanüstü hâl döneminde çıkarılan CBK'lar hariç olmak üzere-⁶⁴ kanun niteliğinde veya değerinde olmadığını kabul etmek gerekir. Çünkü yasama yetkisi devredilemez bir yetkidir. Ayrıca KHK'lar ile mevcut kanunların ilga edilmesi veya kanun hükümlerinde değişiklik yapılması mümkün iken⁶⁵ CBK'lar ile kanunların değiştirilmesi veya ilga edilmesi mümkün değildir. Cumhurbaşkanının CBK çıkarma yetkisi yürürlüğe girmeden önce, Meclisin Bakanlar Kuruluna idare kurmak konusunda birçok defa yetki verdiği görülmektedir.⁶⁶ Hatta 2011 yılında bir bakanlığın kurulması da yine KHK ile yapılmıştır.⁶⁷ Nihayet yürütme organının idarenin teşkilatlanması hususunda yetkili olmasının, yürütme fonksiyonunun anayasal görev ve yetkilerini en etkili, verimli ve zamanında ifa etmesine hizmet edeceğini söylemek yanlış olmayacaktır.

60 DUGUİT, *Kamu Hukuku...*, s. 80.

61 Turan YILDIRIM, "Türkiye'nin İdari Teşkilatı: Genel Kuramlar ve Anayasal İlkeler", *İdare Hukuku*, On İki Levha Yayıncılık, 8. Baskı, İstanbul, 2022, s. 10.

62 YILDIRIM, "İdarenin Kanuniliği...", s. 15; Eren, "Anayasa Mahkemesinin...", s. 3.

63 ONAR, *İdare Hukukunun...*, s. 373.

64 Md.119/6 uyarınca, olağanüstü hâl döneminde çıkarılan CBK'lar kanun hükmündedir.

65 Örneğin, 703 Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname; 666 sayılı Kamu Görevlilerinin Mali Haklarının Düzenlenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname.

66 Örneğin, 11.10.2011 tarihli ve 664 sayılı Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname; 11.10.2011 tarihli ve 663 sayılı Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşların Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.

67 03.6.2011 tarihli ve 633 sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.

Yargısal Denetim: Kanunlar gibi CBK'ların da yargısal denetimi, iptal (soyut norm denetimi) ve itiraz (somut norm denetimi) yolu ile Anayasa Mahkemesi tarafından yapılmaktadır. Bu hususta iptal davası açabilme hakkı, CBK'nın Resmî Gazete'de yayımlanmasından itibaren altmış gün içinde olmak üzere, Cumhurbaşkanına, TBMM'de en fazla üyeye sahip iki siyasi parti grubuna ve üye tamsayısının en az beşte biri tutarındaki üyelere tanınmıştır (md. 150). Bir davaya bakmakta olan mahkeme, uygulanacak bir kanun veya CBK hükümlerini Anayasa'ya aykırı görürse veya taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık iddiasının ciddi olduğu kanısına varırsa, Anayasa Mahkemesinin bu konuda vereceği karara kadar davayı geri bırakır (md.152). Yargısal denetim, CBK'ların Anayasa'ya şekil ve esas bakımlarından uygunluğunun denetimidir. Bu bağlamda, Anayasa'ya aykırı olarak çıkarılan idarenin kurulmasına dair CBK'lar da iptal edilmeye mahkûmdur. Olağanüstü hâl döneminde çıkarılan CBK'lar ise -olağanüstü halde çıkarılan KHK'lar gibi- yargısal denetimden muaf tutulmuştur (md. 148).

Anayasa Mahkemesi tarafından yapılacak yargısal denetim kapsamında "Anayasaya uygunluk" yanında "kanunlara uygunluk" incelemesi de var mıdır? Bu konuda doktrinde, Anayasa Mahkemesinin CBK'lara yönelik yargısal denetim kapsamında kanunlara uygunluk açısından da inceleme yapabileceği görüşü hâkimdir.⁶⁸ Buna göre, KHK'ların Anayasa Mahkemesince denetiminde, Anayasa'da sadece "Anayasa'ya uygunluk" açısından denetim yapılacağı ifade edilmiş olmasına rağmen, Yüksek Mahkemece, yetki kanununda öngörülen kurallar açısından da uygunluk denetimi yapılması gerekçe gösterilmektedir.⁶⁹ Yine aynı sonuca farklı bir gerekçe ile de ulaşılmaktadır.⁷⁰ Şöyle ki: Anayasa'nın 8. maddesi uyarınca, yürütme yetkisi ve görevi Cumhurbaşkanı tarafından Anayasa'ya ve kanunlara uygun kullanılır. CBK çıkarmak yetkisi de yürütme görevi kapsamında olduğundan kanunlara uygun kullanılmalıdır. Buna ilave olarak, 104. maddenin 17. fıkrasında düzenlenen kurallar Anayasa ile kanunlara uygunluk çerçevesini çizmektedir. Bu hususta ifade edilmesi gerekir ki Anayasa'da CBK-kanun ilişkine ilişkin açık hükümler vardır. Buna göre, CBK ile kanunlarda farklı hükümler bulunması hâlinde, kanun hükümleri uygulanacaktır. Meclisin aynı konuda kanun çıkarması halinde CBK hükümsüz hale gelecektir. Şu hâlde, Anayasa Mahkemesinin bu hususları incelemesi için dava konusu CBK'nın maddi içeriği ile ilgili olan kanunları da incelemesi ve bu açıdan bir aykırılık olup olmadığı yönünde değerlendirme yapması gerektiği açıktır. Konumuz kapsamında idari teşkilat kurulmasına dair CBK'ların anayasa yargısınca incelenmesinde de bu hususlara riayet edilmesi gerektiğini

68 SÖYLER, *Yeni Başkanlık...*, s. 188-189.

69 Anayasa Mahkemesi kararlarında şu ifadelere yer vermiştir: "*KHK'ların Anayasa'ya uygunluk denetimi, kanunların denetiminden farklıdır. Anayasa'nın 11. maddesinde "Kanunlar Anayasaya aykırı olamaz."* denilmektedir. Bu nedenle kanunların denetiminde, onların yalnızca Anayasa kurallarına uygun olup olmadığı saptanır. KHK'lar ise konu, amaç, kapsam ve ilkeleri yönünden hem dayandıkları yetki kanununa hem de Anayasa'ya uygun olmak zorundadır." AYM, E.2017/141, K.2017/123, T.26.07.2017, p. 8, RG, T. 26.09.2017, S.30192.

70 EREN, "Anayasa Mahkemesinin...", s. 69.

değerlendirmekteyiz. Nitekim Anayasa Mahkemesi 23.01.2020 tarihli bir kararında, Anayasa'nın “*Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz*” hükmü çerçevesinde dava konusu CBK hükmünün düzenlediği konuda daha önceden çıkarılmış bir kanun olup olmadığının, var ise CBK ile kanunun açıkça düzenlediği bir konunun düzenlenip düzenlenmediğinin tespit edilmesi gerektiğini değerlendirmiştir.⁷¹

CBK'nın *normlar hiyerarşisindeki yerinin tespiti* konusunda; birinci görüşe göre, “ilk elden” düzenleme yapabilmesi nedeniyle, kanuni düzenleme bulunmayan hallerde CBK'nın adeta bir kanun niteliğini haiz olup, idarenin diğer tüm düzenleyici işlemlerin üzerinde olduğu kabul edilmektedir.⁷² Bu kapsamdaki diğer bir görüşe göre, CBK'lar, salt yasama veya yürütmeden sadır olmalarına bakılmaksızın, “Anayasal geçerlilik koşulları” esas alınarak bir değerlendirmeye tabi tutulmalıdır. Buna göre, herhangi bir yetki kanunu vb. olmadan, asli hukuki tasarruf olarak çıkarılan CBK'lar, maddi bakımdan genel ve soyut nitelikteki kuralları içermesi nedeniyle yasama işlemi niteliğini haizdir.⁷³ CBK'ların parlamento onayına ihtiyaç duyulmadan ve doğrudan cumhurbaşkanı tarafından çıkarılabilmesi, diğer bir ifadeyle öncesinde yetki kanununa ve sonrasında parlamento onayına tabi olmadan kural-kaide koyması,⁷⁴ kanuna eşdeğer olmasa da “aynı yasama gücüne sahip” özel nitelikli asli yasama işlemi olduğu sonucunu ortaya koymaktadır.⁷⁵ Dolayısıyla bu görüşe göre, CBK'nın, kanun ile aynı *nitelikte* olmadığı fakat aynı *etkiye sahip olduğu* kabul edilmektedir. KARAHANOGULLARI, CBK'ların yasa niteliğinde olmadığını ancak klasik anlamda bir yürütme işlemi de olmadığını, yürütmenin “kendine özgü”, “yasamsı” bir işlemi olduğunu ifade etmektedir.⁷⁶

İkinci görüşe göre, CBK'ların yürütme yetkisine ilişkin konular ile sınırlı olması kuralı, kanuna eşdeğer işlemler olmadığı ve yasaların altında olduğu sonucunu doğurmaktadır.⁷⁷ AKYILMAZ-SEZGİNER-KAYA, Anayasa'da CBK'ları konu bakımından sınırlandıran hükümlere istinaden CBK'ların normlar hiyerarşisinde kanunların altında olduğunu değerlendirmektedir.⁷⁸ Bu görüşe göre, Anayasa'da, kanun-CBK çatışmasının çözümüne ilişkin olarak düzenlenen “kanun hükümlerinin uygulanacağı” kuralı da kanunun CBK'nın üzerinde olduğunu göstermektedir.⁷⁹

71 AYM, E.2019/31, K.2020/5, T.23.01.2020, p.17, RG, T. 13.05.2020, S.31126.

72 ŞANLI ATAY, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin...”, s. 579-593.

73 Bülent YÜCEL, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Hakkında Bir Siyasal Niteleme: ‘Yasamasızlaştırma’ Sürecinin Son Halkası”, İstanbul Kültür Üniversitesi Hukuk Fakültesi ve Kamu Hukukçuları Platformu VIII. Toplantısı, 18-19 Ekim 2019-İstanbul, 2019, s. 23.

74 SEVGİLİ GENÇAY, “Kanun ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin...”, s. 6.

75 YÜCEL, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi...”, s. 24.

76 Onur KARAHANOGULLARI, “Devletin Kural Koymasında Yeni İşbölümü ve Devletin Örgütlenmesinde Yeni Biçim”, *Üstad Dergi*, S. 9, 2019, s. 43.

77 YILDIRIM, “Türkiye'nin İdari...”, s. 10-11; ARDIÇOĞLU, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, s. 48.

78 AKYILMAZ vd., *Türk İdare Hukuku*, s. 43.

79 SEVGİLİ GENÇAY, “Kanun ve Cumhurbaşkanlığı...”, s. 7.

ÖZBUDUN'un, CBK-KHK kıyası yöntemi ile ifade ettiği üzere, KHK'lar ile kanunlar değiştirilebilmekte ve hatta kaldırılabilenmekte olduğundan KHK kanun kuvvetindedir. Oysaki CBK'lar ile kanun hükümlerinin kaldırılması veya değiştirilmesi mümkün değildir. Bu nedenle, CBK'lar kanunların altında yer alan düzenleyici işlemlerdir.⁸⁰

Bununla birlikte, karşı görüşe göre, CBK'lar parlamento tarafından yetki veya onay verilmesi şartı olmadan çıkarıldıklarından, KHK'lardan daha bağımsız hukuki tasarruflardır.⁸¹ Anayasa'da düzenlenen yasak alanlar haricinde, KHK gibi düzenleme yapılabilmektedir, ancak KHK ile kanun hükmü değiştirilip kaldırılabilen iken CBK ile bunu yapmak mümkün değildir.⁸² Bütün bu farklı özelliklerinden dolayı CBK'lar, kendine özgü hukuki tasarruflar olarak değerlendirilecektir.⁸³ ARDIÇOĞLU'nun ifade ettiği üzere, CBK'ların idari yargı denetimine değil de Anayasa Mahkemesi denetimine tabi tutulması da kendine özgü bir yürütme işlemi olduğunu ortaya koymaktadır.⁸⁴

ONAR'ın hukuki tasarrufların uzvi (organik) ve şekli bakımından tahliline ilişkin düşünceleri çerçevesinde konuyu şu şekilde irdelenebiliriz: Hukuki tasarrufların tasnifi kapsamında, uzvi bakımından hukuki tasarruflar, bunları yapan organın (yasama, yürütme ve yargı) niteliğine göre hukuki nitelik kazanırlar. Buna göre, yasama organı tarafından yapılan kanun, yasama işlemi (teşriî tasarruf) olup normlar hiyerarşisinde anayasadan sonra gelir. Yürütme organı tarafından yapılan tasarruflar ise yürütme işlemi (icraî tasarruf) niteliğindedirler.⁸⁵ Bu bağlamda, ancak yasama organından sadır olan bir işlemin normlar hiyerarşisinde daha üstte olacağı savlanabilecektir.⁸⁶ Bununla birlikte, Anayasa'nın 119. maddesinin 6. maddesinin "açık" hükmü uyarınca, olağanüstü hallerde çıkarılan CBK'lar kanun hükmünde olacaktır. Böylece, normlar hiyerarşisinde kanunlar CBK'lara üstün iken olağanüstü hal CBK'ları da olağan dönemde çıkarılan CBK'lara üstün gelecektir.⁸⁷

Kanaatimizce, 2017 Anayasa değişikliği öncesinde, "başbakanın diğer bakanlar arasında eşitler arası birinci"⁸⁸ olarak kabul edildiği gibi, kanun ile CBK ilişkisinin de "kanun lehine eşitler arası birinci" olduğu kabul edilmelidir. Bu ifadenin "eşitler arası" kısmının iki gerekçesi bulunmakta olup bunlardan *birincisi*, yürütmeye ilişkin konularda şayet bir kanun (veya kanun değerinde olan KHK ya da milletlerarası andlaşma) mevcut değilse, CBK kanun fonksiyonunu haizdir ve Anayasa'dan sonra diğer bütün normların hiyerarşik olarak üzerindedir. *İkincisi ise*,

80 ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 250.

81 YÜCEL, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi...", s. 25.

82 ARDIÇOĞLU, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", s. 49.

83 YÜCEL, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi...", s. 25.

84 M. Artuk ARDIÇOĞLU, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", *Ankara Barosu Dergisi*, S. 3, 2017, s. 26.

85 ONAR, *İdare Hukukunun*, s. 350.

86 Yukarıda ifade edildiği üzere, bu argümanın tek başına CBK'ların hukuki nitelendirilmesinde kistas olamayacağını savunan yazarlar da mevcuttur. YÜCEL, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi...", s. 24.

87 GÖZLER- KAPLAN, *İdare Hukuku...*, 397; SEVGİLİ GENÇAY, "Kanun ve Cumhurbaşkanlığı...", s. 6.

88 Fatih ÖZKUL, "1982 Anayasasında Başbakan", *Hacettepe Hukuk Fak. Dergisi*, S. 3 (2), 2013, s. 79, <http://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/701424>, Erişim Tarihi: 02.10.2023.

yürütmeye ilişkin olmak ve birbiri ile çatışmamak kaydıyla⁸⁹, aynı konuya ilişkin birtakım hususların hem kanun hem CBK ile düzenlenebilmesidir. Örneğin, Sosyal Güvenlik Kurumunun kuruluşu, görev ve yetkileri 4 sayılı CBK ile personelinin özlük hakları ve belirli mali yükümlülüklerden muafiyetler 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumuna İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun’da düzenlenmiştir.⁹⁰ “*Kanun lehine...birinci*” olması ile kastedilen ise şudur: Yasama organı her zaman bir kanun çıkarmak suretiyle ilgili CBK’yı hükümsüz kılabilecekken bunun aksi mümkün değildir. Bu hükümsüzlük CBK’nın KHK ile çatışma halinde de vardır. Zira KHK’lar kanun gücünde tasarruflardır.⁹¹ Hatta kanun hükmünde olan milletlerarası andlaşmalar ile CBK hükümlerinin çatışması halinde andlaşma hükümlerine üstünlük verilecektir.⁹² Söz konusu çatışma, en azından kanun ile çelişen CBK’nın hükümlerinin mahkemelerce ve idarece uygulanmasına mâni olacaktır.⁹³ Ayrıca Anayasa ile yürütmeye sınırlı bir düzenleme yapma yetkisi verilmiştir. Diğer yandan Anayasa’da, cumhurbaşkanının yürütme yetkisini Anayasa’ya ve kanunlara uygun olarak kullanabileceği düzenlenmiştir (md. 7). Bu durum CBK’ların kanunlara uygunluğunu gerekli kılmaktadır.⁹⁴ Bu şart da kanunların CBK’lara üstünlüğünü işaret etmektedir.

2. CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİNİN ANAYASAL SINIRLARI KAPSAMINDA İDARİ TEŞKİLAT KURULMASI

Anayasa’ya göre idarenin örgütlenmesi merkezden yönetim (md. 126) ve yerinden yönetim (md. 127) ilkelerine dayanır. Bunların dışında, devlet tüzel kişiliği dışında ayrı bir kişilik olarak kurulan kamu tüzel kişilikleri de hizmet yönünden yerinden yönetim kurum ve kuruluşları veya kamu kurumlarıdır.⁹⁵

Anayasa Mahkemesine göre, aynı zamanda pozitif bir norm olan *hukuk devleti ilkesi* gereğince, devlet, her türlü eylem ve işlemlerinde hukuka uygun hareket eder,

89 Aslında kuralların çatışması eşdeğer olduklarında söz konusu olmaktadır. Üstlük-altlık ilişkisinde ise alt normun üst norma uygunluğu sağlanmalıdır. Bu doğrultuda bazı yazarlar Anayasa’daki kanun-CBK çatışmasının çözümüne ilişkin hükmü (aynı konuda kanun çıkarılması halinde CBK hükümsüz kalır) iki normun denkliğinin bir argümanı olduğunu savunmaktadırlar. KARAHANOĞULLARI, “Devletin Kural Koymasında...”, s. 45.

90 Kuruma ilişkin tüm düzenlemeler kanun ile yapılmışken 9 Temmuz 2018 tarihli RG’de yayımlanarak yürürlüğe giren 703 sayılı KHK ile belirli hükümleri ilga edilmiştir. Mülga hükümlere ilişkin olarak daha sonra 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenleme yapılmıştır.

91 AYM, E.2019/78, K.2020/6, T.23.01.2020, RG, T. 13.05.2020, S.31126.

92 AKYILMAZ vd., *Türk İdare Hukuku*, s. 44.

93 ŞANLI ATAY, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin...”, s. 590.

94 AKYILMAZ vd., *Türk İdare Hukuku*, s. 44.

95 Onur KARAHANOĞULLARI, *Genel İdare Hukuku: Kamu Hizmetinin Örgütlenmesi: İdari Teşkilat, Ankara, Mülkiye*, 2021, s. 6, “<http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/makaleler/teskilat-kamu-hizmetinin-orgutlenmesi.pdf>” Erişim Tarihi: 02.01.2024.

temel hak ve hürriyetleri koruyup güçlendirir, kendisini Anayasa ve diğer hukuk kuralları ile bağlı sayar ve yargı denetimine açık olur. Bu bağlamda, Anayasa’da CBK ile düzenleneceği öngörülen idarelerin, “kurulması, kaldırılması, görev ve yetkileri, teşkilat yapısı, merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması”, “bu konularla sınırlı olmak üzere” Anayasa’nın 123. maddesi çerçevesine CBK ile düzenlenebilecektir.⁹⁶ Çalışmamızın bu kısmında, CBK çıkarılmasının anayasal sınırları kapsamında idarenin teşkilatlanması hususunu değerlendireceğiz:

i. “Yürütme yetkisine ilişkin konularda cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılabilir.” Anayasa’nın 104. maddesi uyarınca, CBK ile “yürütme yetkisine ilişkin konular” kapsamında düzenleme yapılabilecektir. Yürütme yetkisine ilişkin konuların kapsamı doktrinde tartışılmakla birlikte, bu kriterin yasama yetkisinin aslilığı prensibi çerçevesinde dar yorumlanması gerektiği⁹⁷ ve yargı kararları ile vücut bulacağı kanaatindeyiz. Bu bağlamda, Cumhurbaşkanı, idarenin kurulması konusunda CBK çıkarma yetkisini kullanabilecektir.

ii. “Anayasa’nın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez.” Buna göre, CBK ile bir idare kurulurken, temel haklar, kişi hakları ve siyasal haklar ve ödevlere ilişkin kurallara ilişkin düzenleme yapılamayacaktır. Bu bağlamda, temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle, siyasi hak ve ödevlere “etki edebilecek nitelikte” olan düzenlemeler CBK ile değil *yalnız kanun ile* yapılabilecektir.⁹⁸ Örneğin, idare kanun ile yetki verilmiş olmadıkça zabıta müdahalelerinde bulunamaz. Bu konuda, özellikle 106. madde ile bakanlıkların kurulmasının CBK ile yapılabileceğinin özel olarak öngörüldüğü, 104. maddede öngörülen hususların genel düzenleme niteliğinde olduğu, bu nedenle bakanlıkların kurulmasında söz konusu sınırlara bağlı kalınması gerektiği yönünde bir görüşün mevcut olduğunu belirtelim.⁹⁹ CBK’lara ilişkin olarak değerlendirme yapılırken, anayasaların temel iki fonksiyonundan ilkinin devletin organlarını ve bunların birbirleri ile ilişkilerini düzenlemek ve ikincisinin devlet ve organları karşısında vatandaşların hak ve özgürlüklerini düzenlemek/güvence altına almak olduğu¹⁰⁰ düşünülmelidir. Bundan dolayı temel hak ve özgürlüklere ilişkin her hususun yasama organı tarafından kanun ile düzenlenmesi anayasanın varoluş esasına uygun olacaktır¹⁰¹.

96 AYM, E.2018/119, K.2020/25, T.11.06.2020, RG, T. 09.11.2020, S.31299.

97 AKYILMAZ vd., *Türk İdare...*, s. 33.

98 Tahsin Bekir BALTA’nın ifadesiyle, “İdare, idare edilenlerin özgürlüklerine ve öteki hak alanlarına dokunan bir davranışta bulunmaya, onlara kişisel ya da mali bir yüküm yüklemeye yalnız bir kanun kuralının buna cevaz verdiği hallerde ve koyduğu şart ve ölçü içinde yetkilidir. Bu hukuk devleti anlayışı ile birlikte özgürlüklere ve koruyucu temel haklara bağlılığın bir gereğidir.” *İdare Hukukuna Giriş*, s. 80.

99 Bu konudaki ayrıntılı tartışmalar için bkz. Yıldırım, Turan, s. 310-314.

100 GÖZLER, *Anayasa Hukukunun...*, 2021, s. 22.

101 DURAN, “Düzenleme Yetkisi...”, s. 39.

Anayasa'nın 119. maddesinde, olağanüstü durumlarda “temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile siyasi haklar ve ödevler” konusundaki sınırlamaya tabi olmaksızın CBK ile düzenleme yapılabileceği ve olağanüstü hallerde çıkarılan CBK'ların kanun hükmünde olduğu ve Resmî Gazete'de yayımlanarak aynı gün TBMM'nin onayına sunulacağı belirtilmiştir. Ancak bu hüküm öncesindeki fıkrada, “*Olağanüstü hallerde vatandaşlar için getirilecek para, mal ve çalışma yükümlülükleri ile 15. maddedeki ilkeler doğrultusunda temel hak ve hürriyetlerin nasıl sınırlandırılacağı veya geçici olarak durdurulacağı, hangi hükümlerin uygulanacağı ve işlemlerin nasıl yürütüleceği kanunla düzenlenir*” denilmektedir. Burada iki sonuç ortaya çıkmaktadır. Birincisi, olağan hallerde çıkarılan CBK'lar ile kişi hak ve özgürlükleri düzenlenemeyecektir.¹⁰² İkincisi, olağanüstü hallerde dahi vatandaşlar için yükümlülük getirilmesi, temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması veya geçici olarak durdurulması ancak *kanun ile* düzenlenecektir. Bununla birlikte, buraya kadar açıklanan hususlar çerçevesinde, olağanüstü hallerde, *olağanüstü halin ilan edilme sebebi ile sınırlı olmak üzere ve olağanüstü halin gerekli kıldığı nitelikte*¹⁰³ bir idare kurulması mümkün görünmektedir¹⁰⁴.

Personele ilişkin düzenleme: Bu konuda önem arz eden bir husus, idarenin hizmetlerini icra eden *kamu personelinin* durumuna ilişkin olarak CBK'lar ile düzenleme yapılıp yapılamayacağıdır. Çünkü personele ilişkin düzenleme yapmadan bir idarenin kurulması anlamsız olacaktır. İdarenin görevlerini icra eden personelidir. Nitekim Anayasa'nın 128. maddesinin 1. fıkrası uyarınca, “*Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.*” Ancak burada ortaya çıkan sorun kamu görevlilerinin özlük hakları ve statülerinin CBK ile düzenlenip düzenlenemeyeceğidir. Anayasa'nın 128. maddesinin 2. fıkrasının birinci cümlesinde yer alan “*Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir*” hükmü uyarınca, kamu görevlilerinin özlük haklarına ilişkin düzenleme yalnız kanun ile yapılabilecektir. Bu hüküm kamu görevlilerinin özlük haklarının düzenlenmesi hususunda anayasal bir teminat olarak değerlendirilebilecektir.¹⁰⁵ Kanun bir yasama işlemidir ve TBMM, devredilemez nitelikteki yetkisini Türk Milleti adına kullanır. Bu durum kişilerin özlük haklarının korunması açısından doğal bir teminatır. Diğer yandan, uygulamada TBMM tarafından kanunların kabulü ile cumhurbaşkanı tarafından CBK çıkarılması prosedürü karşılaştırıldığında, CBK'ların kanunlara kıyasla daha basit bir usulle ve kolaylıkla çıkarıldığı veya değiştirildiği görülmektedir.

102 YILDIRIM, “İdarenin Kanuniliği...”, s. 311.

103 GÖZLER, *Anayasa Hukukunun...*, s. 425.

104 İdare kuran Olağanüstü hak CBK'sının, olağanüstü halin ilan edilme sebebi ile sınırlı ve olağanüstü halin gerekli kıldığı nitelikte olup olmadığı, tıpkı Olağanüstü hal KHK'sı gibi, Anayasa Mahkemesince denetlenecektir. AYM, E.1990/25, K.1991/1, T. 10.01.1991; RG, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/1991/1?EsasNo=1990%2F25>, Erişim Tarihi: 12.11.2023.

105 YILDIRIM, “Kamu Personel Rejimindeki Değişim”, *İdare Hukuku*, On İki Levha Yayıncılık, 8. Baskı, İstanbul, 2022, s. 255-256.

Kamu görevlilerinin görev ve yetkilerinin CBK ile düzenlenip düzenlenemeyeceği konusunda Anayasa Mahkemesinin 24.02.2022 tarihli kararı önem arz etmektedir. Şöyle ki: 1 sayılı CBK'nın 227/B maddesinin 4. fıkrasına “*Teftiş Başkanlığının çalışma usul ve esasları, hazine ve maliye başmüfettişleri, müfettişleri ve müfettiş yardımcılarının görev, yetki ve sorumlulukları ile diğer hususlar Bakanlıkça çıkarılan yönetmelikle belirlenir.*” hükmü eklenmiştir. Anayasa Mahkemesi, hazine ve maliye başmüfettişleri, müfettişleri ve müfettiş yardımcılarının “memurlar ve diğer kamu görevlileri” kapsamında olduğu ve 128. madde uyarınca bunların “nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ile diğer özlük işlerinin” münhasıran kanun ile düzenlenen konulardan olduğu gerekçesi ile 104. maddenin 17. fıkrasına aykırı olduğuna ve hükmün iptaline karar vermiştir.¹⁰⁶

Anayasa Mahkemesi, kamu görevlilerine huzur hakkı ödenmesine (375 sayılı KHK'nın ek 29. maddesi kapsamında) ilişkin düzenlemelerin CBK ile yapılamayacağını; huzur hakkı ödemeleri mülkiyet hakkına (Any. md. 35) ilişkin olduğundan kanunla düzenleme yapılabileceğine hükmetmiştir.¹⁰⁷ Bu konuda TÜBA'nın başkanına ve konsey üyelerine 375 sayılı KHK'nın ek 29. maddesine göre huzur hakkı ödenmesini öngören 18.6.2019 tarihli (RG) ve 39 sayılı CBK'nın 12. maddesi ile Meslekî Yeterlilik Kurumunun teşkilat, görev ve yetkilerine ilişkin usul ve esaslarının düzenlendiği 15.7.2018 tarihli (RG) ve 4 sayılı CBK'nın 257. maddesindeki denetim kurulu, yönetim kurulu, danışma kurulu, tasfiye kurulu üyelikleri vb. görevler için huzur hakkı ödenmesine ilişkin hükümleri iptal etmiştir. Dolayısıyla, huzur hakkı gibi ekonomik değer ifade eden düzenlemelerin konu bakımında yetki kuralları çerçevesinde CBK için yasak alan oluşturduğu ifade edilebilecektir.

Üst düzey yöneticilerin atanması: Bir kamu kurumu kurulurken o kurumda hangi nitelikte ve statüde yöneticilerin görev yapacağı konusu önemlidir. Zira kurumun vizyonunun belirlenmesi ve misyonunun hayata geçirilmesinde liderlik rolü yapacak olan kamu görevlileri kurumun üst yöneticileridir. Anayasa'nın 104. maddesinin 9. fıkrasında “*Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler.*” hükmü yer almakta olup, CBK ile kurulan bir idarenin yöneticilerini cumhurbaşkanı atayacağı gibi bunların atanmalarına ilişkin usul ve esaslar da CBK ile düzenlenecektir. Personelin atanmasına ilişkin kısımda açıklandığı üzere, 128. maddesinin 1. fıkrasında kamu görevlilerinin *nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.* Şu hâlde bu hususta CBK ile düzenleme yapılmasının kanunilik ilkesinin bir istisnasını oluşturduğunu kabul etmek gerekir. Bununla birlikte, Anayasa'nın anılan hükümlerinin birlikte değerlendirilmesi ile üst kademe kamu yöneticilerinin özlük haklarına ilişkin hususların kanun ile düzenleneceği ve sadece “atama,

106 AYM, E.2019/96, K.2022/17, T.24.02.2022, RG, T. 26.05.2022, S.31847.

107 AYM, E.2018/123, K.2022/138, T. 9.11.2022, p. 161-166, RG, T.05.04.2023, S.32154; AYM, E.2019/90, K.2023/51, T. 22.03.2023, p. 47, RG, T. 02.08.2023, S.32267.

görevden alma ve atama usul ve esasları” konularının CBK ile düzenleneceği açıkça ifade edilebilecektir.¹⁰⁸

Anayasa Mahkemesi 23.01.2020 tarihli bir kararında, 1 sayılı CBK’da değişiklik yapılmasına dair CBK’nın ilgili hükümleri ile “bir koordinatör başhekimlik, buna bağlı başhekimlikler ile müdürlüklerin kurulması ve görev ve yetkilerinin” düzenlenmesi hususunda, kamu görevlilerinin “nitelikleri”, “atanmaları”, “görev ve yetkileri” “aylık ve ödenekleri” ile “diğer özlük işleri” yönünden düzenleme yapılmadığı, sadece Sağlık Bakanlığı bünyesinde bir idare (başhekimlik veya müdürlük) kurulmasına ve idareci görevlendirilmesine (koordinatör) izin verildiği ve kamu görevlilerinin değil idarenin görev ve yetkilerinin düzenlendiği gerekçesi ile CBK çıkarılmasının sınırlarına ve kamu görevlileri özlükleri hakkındaki düzenlemelerin kanunla yapılacağı kuralına bir aykırılık bulunmadığını değerlendirmiştir.¹⁰⁹

iii. *“Kanunda açıkça düzenlenen konularda cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz.”* Bu nedenle, Anayasa değişikliklerinin 9 Temmuz 2018 tarihinde yürürlüğe girmesini müteakiben, yürütme yetkisine ilişkin konularda cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılabileceği amacıyla, CBK’lar ile çatışabilecek olan kanunlar 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname¹¹⁰ ile yürürlükten kaldırılmıştır. Ancak tüm kanunların ilga edilmesi söz konusu olamayacağından, çatışma alanları her zaman mevcut olacaktır. Örneğin, 05.02.2019 tarihli (RG) ve 29 sayılı CBK ile *“Türkiye’nin tanıtımı konusunda yurt dışında yapılacak mal ve hizmet alımlarında, Bakanın onayı ile yüklenme tutarının tamamına kadar yükleniciye bütçe dışı avans olarak ön ödeme yapılabileceği”* hususu düzenlenmiştir. Bu konuda, 5018 sayılı Kanun’un 35. maddesinde açık bir hüküm bulunduğundan CBK’nın ilgili hükmü, Anayasa’nın 104. maddesinin 17. fıkrasına aykırı bulunarak iptal edilmiştir.¹¹¹ Kanunun ilgili maddesinde yer alan *“İlgili kanunların veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin bütçe dışı avans ödenmesine ilişkin hükümleri saklıdır.”* hükmü ile aslında bütçe dışı avans ödemesine ilişkin olarak CBK ile düzenleme yapılabileceği ifade edilmektedir. Ancak Yüksek Mahkeme, Anayasa’nın *kanunda açıkça düzenlenmiş konularda CBK çıkarılamayacağına* ilişkin hüküm dikkate alındığında, kanunla “belirli bir konuda CBK çıkarılabileceği” hususunda yetki verilmesinin söz konusu Anayasa’ya aykırılığı gidermeyeceğini değerlendirmiştir.¹¹² Bu konuda başka bir örnek de CBK ile il veya ilçe kurulmasının

108 ŞANLI ATAY, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin...”, s. 585.

109 AYM, E.2019/31, K.2020/5, T.23.01.2020, RG, T. 13.05.2020, S.31126 (28 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 2 ve 3. maddesinin iptali istemi hakkındaki karar).

110 RG, T. 09.07.2018, S. 30473 (3. Mükerrer).

111 AYM, E.2019/31, K.2020/5, T.23.01.2020, RG, T. 13.05.2020, S.31126; Barın, TAYLAN, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Uygulaması ve Hükümet Sisteminin Tahlili”, *YBHD*, S. 2022/2, 2022, s. 309.

112 AYM, E.2019/31, K.2020/5, T. 23.01.2020, p. 21, RG, T. 13.05.2020, S.31126.

bu konudaki 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun mevcudiyeti nedeniyle mümkün olmamasıdır. Mezkûr Kanuna göre, “İl ve ilçe kurulması, kaldırılması, merkezlerinin belirtilmesi, adlarının değiştirilmesi, bir ilçenin başka bir il’e bağlanması kanun ile yapılır.” (md. 2).

Bu konuda değinilmesi gereken bir diğer husus ise, kanun ile bir idarenin kuruluşuna ilişkin genel esaslar belirlenip idarenin kuruluşunun CBK’ya bırakılıp bırakılmayacağıdır. Yasama yetkisinin genelliği prensibi uyarınca, böyle bir kanun çıkarılabileceği ve Anayasa hükümleri çerçevesinde yürütmeye asli düzenleme yapma yetkisi verilmişken bunun daha azının evleviyetle geçerli olacağını değerlendirdiğimizden, bu usulün mümkün olacağı kanaatindeyiz.¹¹³

iv. “Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanacaktır.” Aslında usulüne uygun olarak ortaya çıkan bir hukuki tasarruf hangi organ tarafından yapılmış olursa olsun daha üstün makam ve organları dahi bağlar. Meğerki yetkili yargı organınca sakatlığı tespit olunup iptal edilmiş olmasın.¹¹⁴ Bununla birlikte Anayasa’da, TBMM’nin aynı konuda kanun çıkarması durumunda cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz kalacağı açıkça düzenlenmiştir.¹¹⁵ Kanunun CBK’ya üstünlüğünü ifade eden¹¹⁶ ve CBK’ları sınırlandıran bu hükümler çerçevesinde, CBK ile kanunlarda değişiklik yapılamayacağı açıktır¹¹⁷. “Hükümsüz kalma” ifadesinden ne anlaşılacağı da açıklanmaya muhtaçtır. Elbette aynı konuda hem kanun hem CBK ile düzenleme yapılmış ise, kanun uygulama bulacak CBK uygulanamayacaktır. O halde, CBK uygulanma kabiliyetini yitirmiş olacaktır. Ancak bu duruma rağmen CBK kendiliğinden yürürlükten kalkmayacaktır.¹¹⁸ Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılacak yeni bir CBK ile yürürlükten kaldırılabilir veya Anayasa Mahkemesince yapılacak bir denetim sonucunda iptal edilebilir. Bununla birlikte, CBK ile çatışan kanunun yürürlükten kaldırılması ihtimalinde CBK yine uygulanma kabiliyetini haiz olacaktır.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurulan bir idare kanun ile kaldırılabilir midir? DURAN’ın ifadesiyle, “Yasama organı, yeni çıkardığı kanunlarla ilgili tüm düzenleyici işlemleri hükümsüz ve etkisiz kılabilir.”¹¹⁹ Asli yasama yetkisi TBMM’ye aittir. O halde, TBMM, Anayasa’ya aykırı olmamak şartıyla her konuda

113 YILDIRIM, “İdarenin Kanuniliği...”, s. 308; YASİN, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin...”, s. 323.

114 ONAR, İdare Hukukunun..., s. 357.

115 Eşit derecedeki normların da birbirini hükümsüz kılabilceği gerekçesi ile bu kuralın CBK’nın kanunun altında olduğu anlamına gelmediğini savunan görüşe (ŞANLI ATAY, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin...”, s. 592) karşı, kanun ile CBK hükümsüz kılınabilirken CBK ile kanunu hükümsüz kılınması bir yana bir kanun hükmünün değiştirilmesinin bile söz konusu olmayacağı bu nedenle kanun-CBK eşit norm olmadığı ancak “eşitler arası birinci” olduğu söylenebilecektir.

116 EREN, “Anayasa Mahkemesinin...”, s. 29.

117 YASİN, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin...”, s. 320.

118 ARDIÇOĞLU, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi...”, s. 46.

119 EREN, “Anayasa Mahkemesinin...”, s. 41.

düzenleme yapabilecektir. TBMM, yasalarla yürütmeye ve idareye daha önce yetki verdiği konularda düzenleme yapmak suretiyle ilgili düzenleyici işlemleri hükümsüz kılabilir.¹²⁰ Anayasa'nın 104. maddesinin açık hükmü karşısında, aksini söylemenin mümkün olmadığı kanaatindeyiz.¹²¹ Böylece TBMM, asli yasama yetkisi çerçevesinde, bir kamu kurumunun kurulmasına dair CBK'yı hükümsüz kılabilir.¹²² Elbette hukuk düzeninin korunması ve idarenin devamlılığının sağlanması açısından bunun olağanüstü bir durum olduğunu kabul etmek gerekir. Böylece, Cumhurbaşkanının CBK çıkarma yetkisinin TBMM'nin yasama yetkisinin özerkliğine hanel getirmeyeceği söylenebilir. Nitekim Anayasa Mahkemesi, Anayasa'da açıkça CBK ile düzenleneceği öngörülen hallerde dahi CBK'nın özerkliğinin bulunmadığına hükmetmiştir.¹²³

v. *“Anayasa’da münhasıran “kanun” ile düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararname çıkarılmaz:”¹²⁴ Bazı idareler doğrudan doğruya kanun ile kurulabilir.”* Anayasa’da bazı konularda kural koyma yetkisi kanun tekeline bırakılmış olup, yalnız kanun ile kural konulabilmesi “münhasır yasallık” olarak adlandırılmaktadır.¹²⁵ Yürütmenin kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin yürürlükte olduğu dönemde, Anayasa Mahkemesi, Anayasa’da bir konunun kanun ile düzenlenmesi öngörülmüş ise, bu konuda düzenleme yapması hususunda yürütme organına genel ve sınırları belirsiz bir yetkinin verilemeyeceğine hükmetmiştir.¹²⁶ Aksi halde yürütme organının, kanun ile düzenlenmesi gereken bir konuda sınırları kanun ile belirlenmeden kanun hükmünde kararname ile bir düzenleme yapması kanunilik ilkesine aykırılık teşkil edecektir.

Anayasa, bazı idari kurum ve kuruluşların kanun ile kurulmasını öngörmüş olup, bu konuda yürütmeye bir takdir yetkisi tanımamıştır. Bu kapsamda, Kamu Denetçiliği Kurumu (md. 74), üniversiteler (md. 130), Türk Silahlı Kuvvetleri ve emniyet teşkilatına bağlı yükseköğretim kurumları (md. 132), kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları (md. 135), RTÜK (md. 133), Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu (md. 134), Diyanet İşleri Başkanlığı (md. 136) ve Ekonomik ve Sosyal Konseyin (md. 136) kuruluş ve görevleri ancak kanunla düzenlenebilir.

120 DURAN, “Düzenleme Yetkisi...”, s. 41.

121 YASİN, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin...”, 320.

122 Bunun aksi yönünde görüşler mevcuttur. CBK ile bir kamu tüzel kişiliği kurulması halinde sonradan kanun çıkarılmasının mümkün olmayacağı da savunulmaktadır. Hasan Tahsin FENDOĞLU, *Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları, 7. Baskı, Ankara, 2020, s. 687; YASİN, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin...”, s. 320.

123 AYM, E. 2013/47, K. 2013/72Ü T. 06.06.2013, RG, T. 12.07.2013, S.28705; YILDIRIM, “Türkiye’nin İdari...”, s. 7-8.

124 AYM, E.2017/51, K.2017/163, T.29.11.2017, RG, T. 21.12.2017, S.30277; AYM, E.2016/139, K.2016/188, T.14.12.2016, RG, T. 03.01.2017, S.29937; AYM, E.2013/47, K.2013/72, T.6.6.2013, RG, T. 12.07.2013, S.28705; AYM, E.2016/150, K.2017/179, T.28.12.2017, RG, T. 15.02.2018, S.30333.

125 KARAHANOĞULLARI, *İdarenin Hukukla...*, s. 83.

126 AYM, E.2016/125, K.2017/143, T.28.09.2017, RG, T. 23.01.2018, S.30310.

Diğer bir ifadeyle, cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile bu kurumlara/idarelere ilişkin düzenleme yapılması mümkün değildir. Yine Anayasa'nın 127. maddesi uyarınca mahalli idareler (il, belediye ve köy) de yalnız kanunla kurulabilir. CBK'nın Anayasal kırmızı çizgilerinden olan “*Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz.*” kuralı çerçevesinde, söz konusu alanlarda “münhasıran” TBMM'ye tanınan bir görev/yetki olduğu ve bu kurumların ancak kanun ile kurulabileceği açıktır. Anayasa Mahkemesi, Türkiye Adalet Akademisi'nin kurulması için çıkarılan 02.05.2019 tarihli (RG) ve 34 sayılı CBK ile Akademi'nin “hâkim ve savcılarının meslek içi eğitimlerini düzenlemek konusunda yetkili ve görevli kılınması” hükmünün, Anayasa'nın 140. maddesi ile hüküm altına alınan hâkim ve savcılarının *meslek içi eğitimlerinin* kanunla düzenleneceği kuralına açıkça aykırı olduğunu; hâkim ve savcılarının Akademi'de görevlendirilmesine ilişkin CBK hükmünün de aynı Anayasa maddesinde yer alan “*Hâkimler ve savcılar, kanunda belirtilenlerden başka, resmî ve özel hiçbir görev alamazlar.*” hükmüne aykırı olduğunu değerlendirmiş ve sonuç olarak münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken hususların CBK ile düzenlenmiş olması gerekçesiyle CBK'nın tümünü iptal etmiştir.¹²⁷

Merkezi idarenin kurulması hususundaki Anayasa'nın 126. maddesi uyarınca, merkezi idare, coğrafi ve ekonomik durum ile kamu hizmeti ihtiyaçları esas alınarak illere ayrılır; iller de aynı kriterler çerçevesinde alt birimlere ayrılır. Buna istinaden “il” ve illerin kademeli bölümlerinin (ilçeler) hangi usul ile kurulacağı kanun ile düzenlenmiştir: 10.06.1949 tarih ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 2/1/A maddesi uyarınca,¹²⁸ il ve ilçelerin kurulması “kanun” ile yapılacaktır. Bu bağlamda, CBK ile il veya ilçe kurulması veya kaldırılması mümkün değildir.¹²⁹ Ancak anılan kanunun kaldırılması veya ilgili hükümde “CBK ile kurulabileceği” şeklinde bir değişiklik yapılması halinde, CBK ile il ve ilçelerin kurulması mümkün olabilecektir. ARDIÇOĞLU'na göre, bu halde, il ve ilçelerin kurulması tipik bir düzenleyici işlem niteliğinde olmadığından CBK ile değil de Cumhurbaşkanı tarafından “genel karar” veya “birel işlem” ile de kurulabilecektir.¹³⁰

127 AYM, E.2019/72, K.2023/229, T. 28.12.2023, RG, T.28.02.2024, S.32474. Anayasa Mahkemesi, iptal kararı ile ortaya çıkacak hukuki boşluğun doldurulabilmesi amacıyla TBMM tarafından gerekli düzenlemelerin yapılması için iptal kararının Resmî Gazete'de yayımlanmasından başlayarak bir yıl sonra yürürlüğe girmesine hükmetmiştir (Anayasa, md. 153/3; 6216 sayılı Kanun md. 66).

128 “İl ve ilçe kurulması, kaldırılması, merkezlerinin belirtilmesi, adlarının değiştirilmesi, bir ilçenin başka bir il'e bağlanması kanun ile” yapılır.

129 ARDIÇOĞLU, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, s. 42.

130 a.k., s. 43.

3. KAMUTÜZELKİŞİLİĞİNİNKANUNVEYACUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMESİ İLE KURULMASI

Yerinden yönetim sisteminin uygulanması çerçevesinde devlet tüzel kişiliği dışında kamu tüzel kişilikleri kurulmaktadır.¹³¹ Bunlar mahalli idareler (yer bakımından yerinden yönetim kuruluşları) ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve üniversiteler (hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları) gibi kurum ve kuruluşlardır¹³².

Anayasa değişikliği ile kamu tüzel kişiliği kurma yetkisi hem yasama organına hem de yürütme organına tanınmıştır (md. 123/3). Bu durumda CBK ile kamu tüzel kişiliği kurulmasının kapsam ve sınırları ne olacaktır? Bu soruya öncelikle verilecek cevap, 104. maddenin 17. fıkrasında öngörülen temel kuralların kamu tüzel kişiliği kurulmasında da geçerli olacaktır.¹³³

CBK ile “her/istenilen” kamu tüzel kişisi kurulabilecek midir? Bazı kuruluşların kamu tüzel kişiliğe sahip oldukları Anayasa’da düzenlenmiştir. Bunların dışındaki kamu tüzel kişileri Anayasa’ya göre, kanun veya CBK ile kurulacaktır. Diğer bir ifadeyle, CBK ile devlet kamu tüzel kişiliği, mahalli idare olan kamu tüzel kişiliği ve Anayasa’da kanun ile kurulacağı öngörülen kamu tüzel kişilikleri “haricinde” bir kamu tüzel kişiliği kurulabilir.¹³⁴ Örneğin, üniversiteler, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve mahalli idareler CBK ile kurulamayacaktır. Nitekim Anayasa Mahkemesi de Anayasa’da kanunla düzenleneceği belirtilen alanlarda cumhurbaşkanının CBK çıkarma yetkisinin bulunmadığına hükmetmiştir.¹³⁵ Bununla birlikte, GÖZLER ve KAPLAN, bu durumun aksini savunmaktadır. Yazarlara göre, Anayasa’da *münhasıran kanun ile düzenlenecek* bir alan öngörülmemiştir. Çünkü Fransa’daki gibi “sadece kanun ile düzenlenecek konular sayılıp bunların dışındakilerin yürütme tarafından düzenleneceği” şeklinde bir anayasal hüküm mevcut değildir.¹³⁶

Aslında bir kurum/kuruluşunun kamu tüzel kişiliğe sahip olup olmadığı her zaman çok kolay anlaşılmamaktadır. Bu nedenle doktrinde kamu tüzel kişiliğinin belirlenmesi hususunda ölçütler bulunmaya çalışılmıştır.¹³⁷ GÜNDAY’a göre ölçütler

131 GÜNDAY, *İdare Hukuku*, s.471.

132 GÖZLER-KAPLAN, *İdare Hukuku...*, s. 83.

133 Anayasa Mahkemesi, 23.01.2020 tarihli bir kararında: “CBK’lar için getirilen sınırlamalar, Anayasada CBK ile düzenleneceği özel olarak belirtilen konular için de geçerlidir.” şeklinde bu hususu değerlendirmiştir. AYM, E.2019/31, K.2020/5, T. 23/01/2020, p.25, RG, T.13.05.2020, S.31126.

134 KARAHANOGULLARI, *Genel İdare Hukuku...*, s. 6.

135 AYM, E.2019/105, K.2020/30, T. 12.06.2020, p. 11, RG, T.20.08.2020, S.31219.

136 GÖZLER-KAPLAN, *İdare Hukuku...*, s. 390; Abdülsamet GÜLLER, *Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: Türkiye ve Fransa Mukayesesi*, (Doktora Tezi), Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2020, s. 283.

137 Bu konuda ayrıntılı tartışmalar için bkz. Turan YILDIRIM, “Türkiye’nin İdari Teşkilatı: Genel Kuramlar ve Anayasal İlkeler”, *İdare Hukuku*, On İki Levha Yayıncılık, 8. Baskı, İstanbul, 2022, s. 13-24.

şunardır; a) Kanun (veya CBK) ile kurulmuş olma, b) Üstün ve ayrıcalıklı yetkilerle donatılma, diğer bir ifadeyle kamu gücü kullanma, c) Mallarının kamu malı statüsünde olması ve gelirlerinin kamu gelirleri himayesinden yararlanması yani kamu gücü ile alınması, d) Görevlilerinin görevleri nedeniyle işledikleri veya kendilerine karşı işlenen suçlardan olayı Türk Ceza Kanunu yönünden kamu görevlisi sayılması. Bütün bu unsurların bir arada gerçekleşmesi haline söz konusu tüzel kişinin bir kamu tüzel kişisi olduğu sonucuna varılabilecektir. Bununla birlikte kamu iktisadi teşebbüsleri gibi bazı kamu tüzel kişilerinin üçüncü kişilerle ilişkilerinde özel hukuka tabi olmaları mümkündür.¹³⁸

Anayasa’da genel olarak kamu tüzel kişiliğinin kurulmasından bahsetmektedir. Kamu tüzel kişiliğini kuran CBK’nın kapsamının ne şekilde olacağı sorusuna tüzel kişiliğin unsurları çerçevesinde cevap verilebilecektir. Şöyle ki: CBK ile kamu tüzel kişiliğinin organları, görev ve yetkileri ve bütçesi gibi hususlar da düzenlenebilecektir. Anayasa Mahkemesinin kararlarında da belirtildiği üzere, 123. maddenin 3. fıkrasında yer alan “*kurulur*” ibaresi gereğince, CBK ile kurulan bir kamu tüzel kişiliğinin görev ve yetkileri ile yapısının “düzenlenmesi” yine CBK ile olacaktır. Aksi halde Anayasa’nın “kamu tüzel kişiliğinin CBK ile kurulabileceği” hükmü işlevsiz kalacaktır.¹³⁹

Bu konudaki uygulamaya bakıldığında, 2017 Anayasa değişikliklerinin 9 Temmuz 2018 tarihi itibarıyla yürürlüğe girmesi sonrasında, 4 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi 15 Temmuz 2018 tarihli Resmî Gazetede yayımlanmıştır. Anılan CBK, “ilk” kamu tüzel kişilerini kurması açısından önemlidir.¹⁴⁰ Düzenlemenin muhtevasına bakıldığında, kurulan kamu tüzel kişilerinin görev ve yetkileri, teşkilatı, bütçesi ve personellerine ilişkin kuralların yer aldığı görülmektedir.

Bu konuda diğer bir sorunsal, yürütme organınca CBK ile kurulan bir kamu tüzel kişiliğinin, yasama organınca kanun çıkarılması suretiyle kaldırılıp kaldırılamayacağıdır. Yukarıda CBK ile kurulan bir idarenin kanun çıkarılması suretiyle kaldırılıp kaldırılamayacağı hususunda yaptığımız değerlendirmeler bu hususta da geçerli olup kanun ile CBK hükümlerinin etkisiz kılınabileceği¹⁴¹

138 GÜNDAY, *İdare Hukuku*, s.77-79.

139 AYM, E.2019/105, K.2020/30; T.12.6.2020, RG, T. 20.08.2020, S.31219; AYM, E.2019/90, K.2023/51, T.22.03.2023, RG, T. 02.08.2023, S.32267.

140 Bunlar; Çanakkale Savaşları Gelibolu Tarihi Alan Başkanlığı, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Helal Akreditasyon Kurumu, Karayolları Genel Müdürlüğü, Meslekî Yeterlilik Kurumu, Millî Savunma Bakanlığı Akaryakıt İkmal ve NATO POL Tesisleri İşletme Başkanlığı, Yükseköğretim Kurulu, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Sosyal Güvenlik Kurumu, Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü, Türkiye Su Enstitüsü, Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu, Türkiye İlaç ve Tıbbî Cihaz Kurumu, Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığı, Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu, Türkiye İstatistik Kurumu, Türkiye Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü, Türkiye Sağlık Enstitüleri Başkanlığı, Türkiye Enerji, Nükleer ve Maden Araştırma Kurumu, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı ve Maden ve Petrol İşleri Genel Müdürlüğüdür.

141 YASİN, “Cumhurbaşkanlığı Kararnemelerinin...”, s. 320.

kanaatindeyiz. Böylece kanun koyucunun iradesinin CBK'nın doğal sınırı olduğu ifade edilebilecektir.¹⁴² Daha önce ifade edildiği üzere, Anayasa Mahkemesi, CBK ile kurulabilecek idarenin ya kamu tüzel kişiliğinin bulunmasını ya da mevcut idari teşkilat (Cumhurbaşkanlığı ve bakanlıklar) içinde bir idare olarak kurulmasını aramaktadır¹⁴³.

4. İDARENİN KURULMASINDA ÖNEM ARZ EDEN DİĞER HUSUSLAR

İdareye ilişkin birtakım konuların yasama organı tarafından düzenlenmesi zorunludur. Bunların başında idarenin temel hak ve özgürlüklere müdahalesini gerektiren hususlar gelmektedir. Anayasa'nın 13. maddesi uyarınca, kişilerin temel hak ve hürriyetleri ancak "kanunla" sınırlanabilir. Vatandaşların hak ve özgürlüklerine "dokunacak" nitelikte tedbirler gerektirmedikçe, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesine ilişkin hususları idarenin kendisi, Anayasal veya genel hukuk ilkeleri ile kanunlara bağlı kalmak kaydıyla düzenleyebilir.¹⁴⁴ Hatta şehircilik işleri, elektrik, ulaşım gibi yapıcı idari hizmetlere ilişkin konuların idare tarafından bu arada CBK ile düzenlenmesi daha isabetlidir. Çünkü tekniğe, yer ve zamana göre değişkenlik gösteren alanlarda ayrıntılı bir kanun çıkarmak isabetli olmayacaktır.¹⁴⁵ Bununla birlikte, idarenin kurulması konusunda CBK'lar için bir mahfuz alan olup olmadığı; diğer bir ifadeyle bazı idarelerin sadece CBK ile kurulması esasının Anayasa koyucu tarafından benimsenip benimsenmediği yazarlarca tartışılmaktadır. CBK ile idarenin kurulmasında önem arz eden diğer hususlar ise, *personel*, *kadro cetveli* ve *bütçe* gibi idarelerin yükümlü oldukları kamu hizmetlerini ifa edebilmeleri için gerekli olan bazı unsurların CBK ile düzenlenip düzenlenemeyeceğidir. Çalışmanın bu başlığı altında, anılan hususlar incelenmektedir.

4.1. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri için Mahfuz Alan Var Mıdır?

Mahfuz (özerk/özgü) alan, normlar hiyerarşisinde yer alan normlardan sadece biri tarafından düzenlenebilecek, diğerlerince düzenlenemeyecek alan/konu olarak kabul edilmektedir.¹⁴⁶ Örneğin yasama tarafından düzenlenemeyecek, sadece yürütmenin düzenleme yapmasının kabul edildiği alan, yürütmenin mahfuz

142 YILDIRIM, "İdarenin Kanuniliği İlkesi...", s. 300.

143 AYM, E.2021/85, K.2022/60, T. 01.06.2022, RG, T. 18.08.2022, S.31927; AYM, E.2021/88, K. 2021/105, T.30.12.2021, RG, T. 25.02.2022, S.31761.

144 Turan YILDIRIM, "İdari İşlemler", *İdare Hukuku*, On İki Levha Yayıncılık, 8. Baskı, İstanbul, 2022, s. 456-457.

145 BALTA, *İdare Hukukuna Giriş*, s. 81.

146 SEVGİLİ GENÇAY, "Kanun ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin...", s. 1.

alanıdır.¹⁴⁷ Buna göre hukukumuzda, anayasa koyucu tarafından CBK'lar için mahfuz alan yaratılmış mıdır? Sadece CBK ile düzenlenip kanun ile düzenlemeyecek alanlar mevcut mudur? Bu soru doktrinde tartışılmakta olup çalışmamız açısından, “bazı idarelerin sadece CBK ile kurulması anayasa koyucu tarafından kabul edilmiş midir?” Yoksa “Anayasa’da CBK ile kurulacağı öngörülen idareler kanun ile de kurulabilir mi?” sorularına cevap arayacağız.

Anayasa’da bazı idarelerin CBK ile kurulabileceği açıkça düzenlenmiştir. Buna göre (i) Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri (md.108)¹⁴⁸ ve (ii) Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevlerinin (md.118)¹⁴⁹ CBK ile düzenleneceği açıkça öngörülmüştür. (iii) Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulmasının da CBK ile yapılacağı hüküm altına alınmıştır (md. 106).¹⁵⁰ Bu konuda önemli bir husus da (iv) kamu tüzel kişiliğinin kurulmasıdır. Daha önce sadece kanun ile kurulabilen kamu tüzelkişiliği artık CBK ile de kurulabilmektedir (md. 123). (v) idarenin işleyişinde önemli olan üst düzey kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esasların CBK ile belirleneceği (md. 104) öngörülmüştür. Anayasa metninde bu beş hususun CBK ile düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

Madde metinlerinde “kanun ile de düzenlenebileceği” öngörülmediğinden, anayasa koyucunun bu hususlarda cumhurbaşkanına mahfuz bir yetki tanıyıp tanımadığı doktrinde tartışma konusu olmuştur. Bir görüşe göre, bu konularda sadece CBK ile düzenleme yapılacağı öngörülmüş olup kanun çıkarılmayacaktır. Diğer bir ifadeyle, bu beş hususta CBK ile düzenleme yapılacağı öngörüldüğünden CBK için mahfuz düzenleme alanı yaratılmıştır.¹⁵¹ GÖZLER’e göre, anayasa koyucunun madde metinlerinde “düzenlenebilir” ifadesi yerine “düzenlenir” şeklinde kural koyması, başka bir alternatif olmadığına yani bu konularda kanun ile düzenleme yapılamayacağına dalalettir.¹⁵² YILDIRIM’a göre, CBK, Anayasa’da sayılan

147 M. Ayhan TEKİNSOY, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Yürütmenin Mahfuz Düzenleme Yetkisi Açısından Değerlendirilmesi”, *İstanbul Kültür Üniversitesi Hukuk Fakültesi ve Kamu Hukukçuları Platformu VIII. Toplantısı*, 18 - 19 Ekim 2019-İstanbul, 2019, s. 6.

148 15.07.2018 tarihli ve 30479 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 5 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulmuştur.

149 15.07.2018 tarihli ve 30479 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 6 sayılı Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin Teşkilat ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulmuştur.

150 10.07.2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile tüm bakanlıklar kurulmuştur.

151 GÖZLER-KAPLAN, “İdare Hukuku...”, s. 392-393; Melikşah YASİN, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Türk İdari Teşkilat Hukukuna Etkileri”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, C.36, S.1, Ankara, 2019, s. 318, <http://www.anayasa.gov.tr/media/6102/meliksah-yasin.pdf>, Erişim Tarihi: 03.10.2023; Yavuz ATAR, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi”, *Anayasa Mahkemesi 56. Kuruluş Sempozyumu*, Ankara, 25 Nisan 2019, s. 3-5. <http://openaccess.ihu.edu.tr/xmlui/bitstream/handle/20.500.12154/768/Yavuz-Atar_AYM.pdf?sequence=1 &isAllowed=y> Erişim Tarihi: 02.10.2023; GÜLLER, *Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri...*, s. 254.

152 GÖZLER, *Türk Anayasa Hukuku*, 2018, s. 868.

birimlerin (DDK, MGK ve bakanlıklar) düzenlenmesi için “tek enstrümandır”. Hatta daha önce Anayasa’nın 107. maddesinde yer alan münhasır yetkili cumhurbaşkanlığı kararnamesinin düzenleme alanı genişlemiştir.¹⁵³ Yine bu kapsamdaki bir görüşe göre, anayasa koyucu tarafından, Devlet Denetleme Kurulu ile Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilat ve görevlerinin “kanun” ile düzenleneceğine dair kurallarda, “kanun” ibaresinin çıkarılıp yerine “CBK” ibaresinin getirilmesi, bu alanlardaki düzenleme yapma yetkisinin cumhurbaşkanına bırakıldığını göstermektedir.¹⁵⁴

Bizim de iştirak ettiğimiz ikinci görüşe göre, yasama yetkisi geneldir ve Anayasa’daki hükümlerin bu ilkenin ışığında düzenlendiği görülmektedir.¹⁵⁵ Bu nedenle, TBMM, Anayasa’ya aykırı olmamak kaydıyla her konuda düzenleme yapabilecektir. Buna ilave olarak hukuki tasarrufların normlar hiyerarşisindeki derecesine etki etmesi açısından, organik (uzvi) bakımdan tasnif çerçevesinde, yasama işleminin yürütme işlemine üstün olduğu açıktır.¹⁵⁶ Buna göre, yasama tasarrufu olan kanun, yürütme tasarrufu olan CBK’lara göre derece olarak üstün gelmektedir. Buna karşın, TEKİNSOY’a göre, CBK için mahfuz alan olup olmadığı tartışması, normlar hiyerarşisinden bağımsız bir tartışmadır. Çünkü CBK’nın mahfuz alanının olması için kanun gücünde olmasına gerek yoktur. Mahfuz alan bir norma tanınmış özel bir alandır ve bu normun hiyerarşideki yerinden etkilenmez.¹⁵⁷ Bununla birlikte TEKİNSOY da CBK ile ilgili anayasal hükümlerin CBK ile düzenleme yapılabilmesini mümkün kılmak için kabul edildiği, “düzenlenir” ibaresine bu amaçla yer verildiği, buna paralel olarak yasamanın genelliği ilkesi uyarınca, kanun ile düzenleme yapılabilmesi için Anayasa’da bunun belirtilmesine gerek olmadığı gibi gerekçelerle CBK için münhasır bir alan olmadığını savunmaktadır.¹⁵⁸

Kanaatimizce, yukarıdaki hususlarda CBK çıkarılabileceğinin ayrıca düzenlenmiş olması, Cumhurbaşkanına “sınırlı asli düzenleme yetkisi” verilmiş olmasını ifade etmektedir.¹⁵⁹ ÖZBUDUN’un da işaret ettiği gibi, eğer bu hususların sadece CBK ile düzenlenebileceği, kanun ile düzenlenemeyeceği yönünde bir kural konulmak istenseydi madde metninde “münhasıran” veya “ancak” gibi şart ifadeleri kullanılırdı.¹⁶⁰ CBK için münhasır alan tanınmasının başka bir usulü de Fransız Hukuku’ndaki gibi belirli bir normun alanını koruyucu hüküm getirilmesidir.¹⁶¹ Oysaki Anayasa’da CBK’nın düzenleme alanını koruyan bir hükme yer verilmemiştir. Aksine

153 YILDIRIM, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri...”, s. 318.

154 YÜCEL, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi...”, s. 25.

155 GÜLLER, *Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri...*, s. 282; 284.

156 ONAR, *İdare Hukukunun Umumi...*, s. 349.

157 TEKİNSOY, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin...”, s. 9.

158 TEKİNSOY, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin...”, s. 9-10.

159 AKYILMAZ, *Türk İdare Hukuku*, s. 38. Karşı görüşü savunan YÜCEL’e göre, “*CBK’ler, anayasayla sadece yürütmeye organının düzenleme yetki alanına bırakılan konularda çıkarılan, münhasır/özzerk düzenleme gücüne sahip yasama niteliğindeki asli işlemler olarak tanımlanabilir.*”

160 ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 251.

161 SEVGİLİ GENÇAY, “Kanun ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin...”, s. 2.

bazı hükümlerde sadece kanun ile düzenleme yapılabileceği açıkça ifade edilmiştir. Fransız Anayasası'nda, kanun ile düzenlenecek alanlar liste halinde sayılmış ve diğer konular yürütmenin mahfuz yetkisine bırakılmıştır.¹⁶² Buna ilave olarak, Anayasa'da "CBK ile düzenlenen bir konunun daha sonra kanunla düzenlenmesi halinde" kanunun uygulanacağı açıkça ifade edilmiştir (md. 104/17).

Sonuç olarak ifade edebiliriz ki Anayasa hükümlerini, bu arada CBK ile ilgili hükümleri, Anayasa'nın başlangıç metni, genel esas ve ilkeleri çerçevesinde ve esasında yorumlayabiliriz. O halde, Anayasa'nın 7. maddesinde yasama yetkisinin devredilemeyeceği ve 8. maddesinde yürütme yetkisinin kanunlara uygun olarak kullanılabilmesi sarıh iken kanun ile düzenlenemeyecek bir alanın kabulü mümkün olmayacaktır. Söz konusu hükümler uyarınca, kanun ile herhangi bir alan doğrudan doğruya düzenlenebilirken Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile "yürütme yetkisine ilişkin konular" düzenlenebilmektedir. Bu bağlamda, yasama organı kanun çıkarmak suretiyle, Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri ve bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması hususlarını düzenleyebilecektir. Hatta Anayasa'da özel olarak CBK ile düzenleme yapılabileceği öngörülen bu konularda kanun çıkarılması halinde artık CBK ile düzenleme yapılması mümkün olmayacaktır.¹⁶³

4.2. Kadro Cetveli

Bir idari teşkilatın olmazsa olmazlarından biri kadro cetvelidir. O halde "kadro ihdası" CBK ile yapılabilecek midir? Bu soruya Anayasa Mahkemesi kesin cevabı vermiştir. Şöyle ki: Bu konuda çıkarılan 2 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin¹⁶⁴ 5. maddesinde şöyle bir hüküm vardır: "*Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi kapsamına giren kurum ve kuruluşların kadroları Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle ihdas edilir.*" Söz konusu hükmün iptali istemi ile soyut norm denetimi kapsamında Anayasa Mahkemesine başvurulmuştur. Yüksek Mahkeme, öncelikle, dava konusu kural ile düzenlenen konunun *yürütme yetkisine ilişkin konular* kapsamında olup olmadığının ortaya konulması gerektiğini, kamu kurum ve kuruluşlarının kadrolarının ihdas edilmesinin bu kapsamda *değerlendirileceğini* çünkü kadro ihdasının "idarenin kuruluş ve görevlerinin belirlenmesinin bir parçasını oluşturduğunu"¹⁶⁵ belirtmek suretiyle söz konusu hükmün Anayasa'ya uygun olduğuna

162 SEVGİLİ GENÇAY, "Kanun ve Cumhurbaşkanlığı Kararnemelerinin...", s. 2.

163 AKYILMAZ, *Türk İdare Hukuku*, s.39; 42; YASİN, "Cumhurbaşkanlığı Kararnemelerinin...", s. 320.

164 10.7.2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

165 Bu konudaki eski bir AYM kararında şöyle denilmektedir: "*Bir kurumun kuruluşu deyince her şeyden önce o kurumu yürütecek personele ait kadrolar hatıra gelir. Zira kurumun temelinden çatısına kadar bütün örgütünün bu kadrolar teşkil eder. Personel kadroları mevcut olmayan bir kurum, henüz kuruluş haline geçmemiş demektir. Şu hâlde bir kurumu çalışır hale getirecek olan Personel kadrolarının, en küçüğünden en büyüğüne kadar, bütününi kuruluştan ayrı düşünmeğe imkân yoktur.*" denilmektedir (AYM, E. 1965/32, K. 1966/3, T. 04.02.1966, <http://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/1966/3?EsasNo=1965%2F32> Erişim Tarihi: 10.11.2023).

karar vermiştir. Kararda dikkat çeken bir değerlendirme şudur: kadro ihdası veya iptalinin yargı mensuplarının kadrolarına ilişkin olmaması gerekmektedir. Aksi halde bu durum yargı yetkisinin kullanılmasını etkileyecek ve yürütmeye ilişkin konuların dışında kalacaktır. Anayasa Mahkemesi, kadronun idarenin kuruluşu ve görevleri ile doğrudan ilgili olup, teşkilatının bir parçası olduğunu değerlendirmektedir.¹⁶⁶ Gerçekten de bir kurumun görevleri personeli tarafından yerine getirilir. Personel bir kurumun mütemmim cüzü gibidir. Zira kurumu çalışır hale getiren personelidir.¹⁶⁷ Hatta Diyanet İşleri Başkanlığı örneğinde olduğu gibi kanun ile kurulmuş bir idarenin kadro cetveli CBK ile düzenlenebilmektedir¹⁶⁸. Sonuç olarak, kurum ve kuruluşların kadro ihdası CBK ile düzenlenebilecek *yürütme yetkisine ilişkin konulardandır*.

İdarenin teşkilatı ile doğrudan ilgili olan ve görev ve yetkilerin ifasına hizmet eden personelin istihdam kuralları da CBK ile düzenlenebilecektir.¹⁶⁹ Örneğin, Türk Standardları Enstitüsünün (TSE) kuruluşuna ilişkin düzenleme 4 sayılı CBK'nın 549. ila 565. maddeleri ile yapılmıştır. Buna göre, TSE, tüzel kişiliği haiz ve Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının ilgili kuruluşu olup, özel hukuk hükümlerine tabi, özel bütçeli bir kamu kurumudur. CBK'nın 561. maddesinde TSE personeli konusunda düzenleme yapılmış ve 562. maddesinde "TSE Uzmanı" adıyla kariyer meslek ihdas edilmiştir.

4.3. Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Stratejisi

İdarenin işlemleri tek taraflı olup, kişilerin statülerini ve haklarını doğrudan etkilemektedir.¹⁷⁰ Bu halde, CBK ile temel hak ve hürriyetlere müdahale sonucunu doğuran düzenleme yapılamayacağından idare işlevsiz kalmayacak mıdır? Uygulamada bu konuya "puzzle yöntemi"¹⁷¹ olarak ifade edebileceğimiz bir çözüm bulunmuştur. CBK ile idareye ilişkin düzenleme yapılmış ancak kurum ve kuruluşların temel haklara "müdahale" niteliğindeki görev ve yetkilerinin korunması için bir strateji izlenmiştir. Şöyle ki, 703 sayılı KHK ile kurum ve kuruluşların "kuruluş" kanunlarının hükümlerinin büyük bir kısmı ilga edilmiş ancak kanun ile düzenlenmesi

166 AYM, E.2018/119, K.2020/25, T.11.06.2020, RG, T. 09.11.2020, S.31299.

167 AYM, E. 1965/32, K.1966/3, T.4.2.1966, RG, T.08.06.1966, S.12317, <http://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/1966/3?EsasNo=1965%2F32> Erişim Tarihi: 10.11.2023.

168 Diyanet İşleri Başkanlığı, 22.6.1965 tarihli ve 633 sayılı Kanun ile kurulmuştur. Kadro cetveli ise, 20 sayılı CBK ile düzenlenmiştir.

169 AYM, E.2018/123, K.2022/138, T. 09.11.2022, RG, T.05.04.2023, S.32154; AYM, E.2019/111, K.2023/63, T.05.04.2023, p. 243, RG, T.10.10.2023, S.32335.

170 GÖZLER-KAPLAN, İdare Hukuku..., s. 37.

171 TDK, "puzzle" kelimesini "*bakınız yapboz*" olarak açıklamaktadır. "Yapboz" (kesilmiş resim parçacıklarını birbirine uygun duruma getirerek resmi yeniden oluşturmaya dayanan bir tür çocuk oyunu; <http://sozluk.gov.tr/> Erişim Tarihi: 15.10.2023.) kelimesi, bünyesinde "-bozmak" fiilinden kaynaklanan bir olumsuzluğu barındırdığından, bu kelimenin kullanımından özellikle kaçınılmıştır. Zira bu *tabir* "farklı parçaları mantıksal bir şekilde birleştirmek suretiyle sorunu çözme" anlamında kullanılmıştır (Britannica, "Puzzle", <http://www.britannica.com/topic/puzzle>, Erişim Tarihi: 15.10.2023.).

gereken hususlar korunmuştur. Sonrasında CBK'lar ile kurum ve kuruluşlar yeniden kurulmuş ve ilga edilen hükümlerin yerine yenileri düzenlenmiştir. Örneğin, 703 sayılı KHK ile 2954 sayılı Türkiye Radyo ve Televizyon Kanunu'ndaki, kurumun kuruluşu, görevleri, organları ve mali hususlara ilişkin hükümler ilga edilmiş ancak *“temel ilkeler, yayın esasları, Cumhurbaşkanı ve siyasi parti açıklamalarının ve faaliyetlerinin yayınlanması, siyasi partilerin yayınları, milli güvenlik açısından yayınların menedilmesi, düzeltme ve cevap hakkı, muafiyetler, personelin özlük hakları ve disiplin hükümleri”* gibi temel hak ve özgürlüklere ilişkin olan ve temel hak ve özgürlüklere müdahale niteliğindeki hükümler ancak kanun ile düzenlenebileceğinden, CBK ile düzenlenemeyeceğinden, ilga edilmemiştir. Daha sonra 4 sayılı CBK ile Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumuna ilişkin olarak ilga edilen hükümlerin yerine yenilerinin konulması suretiyle gerekli düzenlemeler yapılmıştır. Yine (ilk kez) kurulacak kurum ve kuruluşların, birtakım görev ve yetkileri, idari yaptırımlar, personelinin özlük hakları veya mesleğe alınmaları gibi hususların düzenlenememesi nedeniyle işlevsiz kalması da *puzzle yöntemi* ile engellenmeye çalışılmıştır. TRT örneğinde mevcut bir kanun olduğundan bu iş daha kolay olmuştur: Kanun-CBK birlikte bir alanı düzenlemiştir. Tabiidir ki CBK, Kanun ile çatışmayan alanları düzenlemiştir. Bununla birlikte, bir görüşe göre, kamu tüzel kişiliğinin kanun ile kurulması halinde CBK ile ek düzenlemeler yapılamayacaktır.¹⁷² Hatırlayalım ki Anayasa Mahkemesi bu husustaki incelemesinde, ilgili CBK kuralının kanunun açıkça düzenlediği alana ilişkin olup olmadığını tespit etmektedir.¹⁷³

İdarenin kurulmasına ilişkin bazı konularda ise, “CBK ile mevcut kanunlara atf yapılması suretiyle düzenleme” usulünün benimsendiği görülmektedir. Örneğin, 13 sayılı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin “Uzman istihdamı”na ilişkin 24. maddesinde, Başkanlıkta 657 sayılı Kanun'un ek 41. maddesine göre “Strateji ve Bütçe Uzmanı/Uzman Yardımcısı” istihdam edileceği düzenlenmiştir. Böylece yeni bir kariyer meslek oluşturulup bunların özlük hakları gibi hususların mevcut kanunlardaki düzenlemelere atf yapılması suretiyle kanunilik ilkesinden sapılmamış olmaktadır.

Bu hususta önem taşıyan bir soru ise, CBK ile kurulan idarenin kaldırılması durumunda yine aynı CBK ile oluşturulan personel statülerinin ne olacağıdır? Yukarıdaki örnekte yer verilen Strateji ve Bütçe Başkanlığının bir CBK ile kaldırılması

172 YASIN, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin...”, s. 319.

173 “Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesi uyarınca yapılacak denetimde karşılaştırmaya esas olabilecek, daha önce çıkarılmış bir kanun olup olmadığının tespit edilmesi gerekir. Sonrasında ise -böyle bir kanun varsa- incelenen CBK kuralının kanunun açıkça düzenlediği konuyu düzenleyip düzenlemediği belirlenmelidir. Bu değerlendirme yapılırken önce ilgili kanunun CBK ile düzenlenen alanda hüküm ifade edip etmediğinin belirlenmesi, ardından da kanundaki düzenlemenin açık olup olmadığının tespit edilmesi gerekir. Bu bağlamda CBK kuralı olmasaydı, karşılaştırmaya esas alınan kanun hükmünün CBK ile düzenleme yapılan konuya uygulanacak olup olmaması, CBK kuralının kanun ile düzenlenen konuda çıkarılıp çıkarılmadığına dair bir gösterge olacaktır” AYM, E.2018/134, K.2021/13, T.03.03.2021, RG, T.16.06.2021, S.31513; AYM, E.2019/96, K.2022/17, T.24/02/2022, RG, T. 26.05.2022, S.31847.

-yapılır mı bilinmez ama teoride mümkündür- durumunda Strateji ve Bütçe Uzmanı ve Uzman Yardımcısı statüsünde olan kamu görevlilerinin durumu ne olacaktır? Hukuki güvenlik, hukuki belirlilik ilkeleri, memuriyet güvencesine dair ilgili Anayasa ve kanun hükümleri ile kazanılmış hak müessesesi bağlamında, ilgili kamu görevlilerinin hak kaybına uğratılmamaları gerekmektedir. Tıpkı, Başbakanlığın kapatılması sürecinde 703 sayılı KHK'nın 221. maddesi ile Başbakanlık Uzmanlarının, özlük haklarının korunması kaydıyla, pozisyonlarına eşdeğer kabul edilen unvanlardaki kadrolara atanmalarında olduğu gibi,¹⁷⁴ Strateji ve Bütçe Uzmanı ve Uzman Yardımcılarının da eşdeğer kadrolara atanmaları söz konusu olabilecektir.

Bu konuda sorulması gereken bir diğer soru, kanun ile kurulan bir idarenin ilgili CBK hükümleri ile bağlı kalıp kalmayacağıdır. 2 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin kapsamının belirlendiği 2. maddesinde, bu CBK'nın "5018 sayılı Kanunun ekli (I), (II) ve (IV) sayılı cetvellerinde yer alan idareler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle kurulan diğer idareler, fonlar ve kefalet sandıkları hakkında uygulanacağı" düzenlenmiştir. Buna göre, kanun ile kurulan idareler de bu CBK'nın hükümlerine uyacaktır. Anayasa Mahkemesinin, kanun-CBK çatışması hususundaki inceleme kriteri (yukarıda açıklanan) doğrultusunda ifade edilebilir ki kanun ile kurulan kurum ve kuruluşların genel kadro ve usulüne ilişkin olarak 2 sayılı CBK ile çatışan hükümleri yoksa CBK'nın ilgili hükümleri uygulanacaktır.

SONUÇ

Anayasa'nın 123. maddesinin 1. fıkrası uyarınca "İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir." Anılan hüküm ile ifadesini bulan idarenin kanuniliği ilkesi, idarenin, organlarının görev ve yetkilerinin kanunla düzenlenmesini gerekli kılmaktadır.¹⁷⁵ İdarenin kanuniliği ilkesinin amacı, hukuk devleti olmanın bir gereği olarak devletin kurumlarının yasama tarafından kurulması suretiyle vatandaşlar açısından idari faaliyetlerin öngörülebilirliğini sağlamak ve idarenin güçlü bir norm zeminine dayanmasını temin etmektir. Bu bağlamda, idarenin CBK ile düzenlenmesi, öngörülebilirliği sağlayacağı ve idarenin güçlü bir norm zemine dayanmasını temin edeceğinden ilkeye aykırı olmadığı ifade edilebilecektir. Böylece idarenin kanuniliği ilkesinin geniş yorumlanması gerekmektedir.

İdarenin teşkilatlanmasını düzenleyen kanunlar inşai nitelikte olup aynı zamanda şekli kanundur. Teşkilat kuran CBK'lar da aslında inşai kanunlara benzemektedir. Bu

174 Bu konuda "eşdeğer bir pozisyonun belirlenmesi" konusunda adalet ve liyakat ilkelerinin esas alınması gerekmekte olup, uygulamada bu konuda yapılan eleştiriler saklıdır.

175 AYM, E.2013/114, K.2014/184, T.4.12.2014, p. 18, RG, T.16.07.2015, S.29418.

nedenle yukarıda ifade edildiği üzere genel kanun tanımının dışındadırlar. Çünkü kural koymazlar. Diğer yandan DUGUIT'in ileri sürdüğü¹⁷⁶ idareyi teşkilatlandırma ve düzenlemenin yürütmenin görevi ve yetkisi olduğu düşüncesi bağlamında, yürütme organının idarenin teşkilatlanmasına ilişkin düzenleme yapması doğaldır.

CBK ile kurulabilecek idarenin, kamu tüzel kişiliği statüsü bulunmuyor ise, idari teşkilatın merkez veya taşra teşkilatı içinde yer alan ya da Cumhurbaşkanlığı ya da bakanlıklardan biri ile bağlı, ilgili, ilişkili statüde olan bir idare olması ve Anayasa'nın 104. maddesinin 17. fıkrasında öngörülen *konu bakımından yetki sınırlarına* uyulması gerekmektedir. Özellikle kişilerin temel hak ve özgürlüklerine müdahale edilmesine yol açacak şekilde düzenlemeler yapılamayacaktır. Ayrıca kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri *yalnız* kanunla düzenlenebilir.

Anayasa'nın özel olarak cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi veren maddeleri yürütmenin özerk düzenleme alanı olarak yorumlanamayacağından, idarenin teşkilatlanmasına ilişkin konular her halde yasama organınca düzenlenebilecektir.¹⁷⁷ Bütün bu kurallar çerçevesinde kalmak kaydıyla CBK ile idare kurulabilecektir.

176 "Hükümet edenlerin emretmek hakları yoksa kamu hizmetlerini yürütmek, teşkilatlandırmak, düzenlemek vazifeleri vardır." Duguit, Leon, s. 67.

177 YILDIRIM, "İdarenin Kanuniliği...", s. 298-299.

KAYNAKÇA

**Kitap, Makale ve Bildiriler*

ARDIÇOĞLU, M. Artuk “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, *Ankara Barosu Dergisi*, C: 75, 2017, s. 19-51, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/541949>, Erişim Tarihi: 10.10.2023.

AKYILMAZ, Bahtiyar- SEZGİNER, Murat- KAYA, Cemil, *Türk İdare Hukuku*, Savaş Yayınları, 15. Baskı, Ankara, 2022.

ATAR, Yavuz, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi”, *Anayasa Mahkemesi 56. Kuruluş Sempozyumu*, Ankara, 25 Nisan 2019, s. 1-15. <http://openaccess.ihu.edu.tr/xmlui/bitstream/handle/20.500.12154/768/Yavuz-Atar_AYM.pdf?sequence=1&isAllowed=y> s.e.t. 27.10.2023.

BALTA, Tahsin Bekir, *İdare Hukukuna Giriş*, Ankara, Sevinç, 1970.

BARIN, Taylan, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Uygulaması ve Hükümet Sisteminin Tahlili”, *YBHD*, S. 2022/2, 2022, s. 289-314.

DUGUİT, Leon, *Kamu Hukuku Dersleri*, Çev. Süheyp Derbil, İstiklal Matbaacılık ve Gazetecilik Kollektif Ort., Ankara, 1954.

DURAN, Lütfi, “Düzenleme Yetkisi Özerk Sayılabilir mi?” (Düzenleme Yetkisi), *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, Y. 4, S:1-3, 1983, s. 33-42, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/13762>, Erişim Tarihi: 01.10.2023.

EREN, Abdurrahman “Anayasa Mahkemesinin Kanun Hükmünde Kararnamelere İlişkin İçtihadı Doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Değerlendirilmesi”, *Anayasa Yargısı*, C: 36, S: 1, 2019, s. 1–72, https://www.anayasa.gov.tr/media/6110/abdurrahman_eren.pdf, Erişim Tarihi: 01.10.2023.

FENDOĞLU, Hasan Tahsin, *Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları, 7. Baskı, Ankara, 2020.

GÖZLER, Kemal, *Türk Anayasa Hukuku*, Ekin, 2. Baskı, Bursa, 2018.

GÖZLER, Kemal - KAPLAN, Gürsel, *İdare Hukuku Dersleri*, Ekin Kitapevi Yayınları, 22. Baskı, Bursa, 2020.

GÖZLER, Kemal, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, Ekin Kitapevi Yayınları, 13. Baskı, Bursa, 2021.

GÜLLER, Abdülsamet, *Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: Türkiye ve Fransa Mukayesesi*, (Doktora Tezi), Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2020.

GÜNDAY, Metin, *İdare Hukuku*, 11. Baskı, Ankara, İmaj Yayınevi, 2017.

KARAHANOĞULLARI, Onur, *Genel İdare Hukuku: Kamu Hizmetinin Örgütlenmesi: İdari Teşkilat*, Ankara, Mülkiye, 2021. <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/makaleler/teskilat-kamu-hizmetinin-orgutlenmesi.pdf>, Erişim Tarihi: 01.10.2023.

KARAHANOĞULLARI, Onur, *İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler*, Ankara, Turhan Kitapevi, 2011.

Onur KARAHANOĞULLARI, “Devletin Kural Koymasında Yeni İşbölümü ve Devletin Örgütlenmesinde Yeni Biçim”, *Üstad Dergi*, S. 9, 2019.

ONAR, Sıddık Sami, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, İsmail Akgün Matbaası, 3. Baskı, C. I, İstanbul, 1966.

ÖZBUDUN, Ergun, *Türk Anayasa Hukuku*, 2017 Anayasa Değişikliklerine Göre Gözden Geçirilmiş 17. Basım, Yetkin Yayınları, Ankara, 2017.

ÖZKUL, Fatih “1982 Anayasasında Başbakan”, *Hacettepe Hukuk Fak. Dergisi*, S: 3(2), 2013, s. 75–90, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/701424>, Erişim Tarihi: 02.10.2023.

SEVER, D. Çiğdem, *Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında İdare Hukukunda Kanuna Dayanma İlkesi*, Turhan Kitapevi, Ankara, 2021.

SEVGİLİ GENÇAY, Fatma Didem, “Kanun ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Karşılıklı Mahfuz Alanları Meselesi: Türkiye - Fransa Karşılaştırmalı Çalışma”, *İstanbul Kültür Üniversitesi Hukuk Fakültesi ve Kamu Hukukçuları Platformu VIII. Toplantısı*, 18 - 19 Ekim 2019-İstanbul, 2019.

SÖYLER, Yasin, *Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2018.

ŞANLI ATAY, Yeliz, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri”, *İNÜHFD*, S.10(2), 2019, s. 579-593, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/858981>, Erişim Tarihi: 05.10.2023.

YASİN, Melikşah “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Türk İdari Teşkilat Hukukuna Etkileri”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, C.36, S.1, Ankara, 2019, s. 318, <https://www.anayasa.gov.tr/media/6102/meliksah-yasin.pdf>, Erişim Tarihi: 03.10.2023.

YILDIRIM, Turan, “İdarenin Kanuniliği İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Sınırı”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, C.1, S:1, 2019, s. 293-314, https://anayasa.gov.tr/media/6105/turan_yildirim.pdf, Erişim Tarihi: 03.10.2023.

YILDIRIM, Turan, “Türkiye’nin İdari Teşkilatı: Genel Kuramlar ve Anayasal İlkeler”, *İdare Hukuku*, On İki Levha Yayıncılık, 8. Baskı, İstanbul, 2022.

YILDIRIM, Turan, “İdari İşlemler”, *İdare Hukuku*, On İki Levha Yayıncılık, 8. Baskı, İstanbul, 2022.

YÜCEL, Bülent, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Hakkında Bir Siyasal Niteleme: ‘Yasamasızlaştırma’ Sürecinin Son Halkası”, *İstanbul Kültür Üniversitesi Hukuk Fakültesi ve Kamu Hukukçuları Platformu VIII. Toplantısı*, 18-19 Ekim 2019-İstanbul, 2019.

TEKİNSOY, M. Ayhan, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Yürütmenin Mahfuz Düzenleme Yetkisi Açısından Değerlendirilmesi”, *İstanbul Kültür Üniversitesi Hukuk Fakültesi ve Kamu Hukukçuları Platformu VIII. Toplantısı*, 18 - 19 Ekim 2019-İstanbul, 2019.

**Anayasa Mahkemesi Kararları (RG’de Yayımlanma Tarihi Sırasıyla)*

AYM, E. 1965/32, K.1966/3, T.4.2.1966, RG, T.08.06.1966, S.12317, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/1966/3?EsasNo=1965%2F32>, Erişim Tarihi: 10.11.2023

AYM, E.2013/47, K.2013/72, T.6.6.2013, RG, T. 12.07.2013, S.28705.

AYM, E.2014/186, K.2014/188, T.17.12.2014, RG, T. 10.01.2015, S.29232.

AYM, E.2013/50, K.2015/38, T.01.04.2015, RG, T.15.04.2015, S.29327.

AYM, E.2013/114, K.2014/184, T.4.12.2014, p. 18, RG, T.16.07.2015, S.29418.

AYM, E.2016/139, K.2016/188, T.14.12.2016, RG, T. 03.01.2017, S.29937.

AYM, E.2017/51, K.2017/163, T.29.11.2017, RG, T. 21.12.2017, S.30277.

AYM, E.2016/180, K.2018/4, T.18.1.2018, p. 17, RG, T. 07.02.2018, S.30325.

AYM, E.2016/125, K.2017/143, T.28.09.2017, RG, T. 23.01.2018, S.30310.

AYM, E.2016/150, K.2017/179, T.28.12.2017, RG, T. 15.02.2018, S.30333.

AYM, E.2019/31, K.2020/5, T.23.1.2020, p. 4-5, RG, T.13.05.2020, S.31126.

AYM, E.2019/78, K.2020/6, T.23.01.2020, RG, T. 13.05.2020, S.31126.

AYM, E.2019/105, K.2020/30; T.12.6.2020, RG, T.20.08.2020, S.31219.

AYM, E.2018/119, K.2020/25, T.11.06.2020, RG, T.09.11.2020, S.31299.

AYM, E.2018/134, K.2021/13, T.03.03.2021, RG, T.16.06.2021, S.31513.

AYM, E.2021/88, K. 2021/105, T.30.12.2021, RG, T.25.02.2022, S.31761.

AYM, E.2019/96, K.2022/17, T.24/02/2022, RG, T.26.05.2022, S.31847.

AYM, E.2021/85, K.2022/60, T. 01.06.2022, RG, T. 18.08.2022, S.31927.

AYM, E.2020/94, K.2022/61, T. 01.06.2022, RG, T.18.08.2022, S.31927.

AYM, E.2022/50, K. 2022/107, T.28.09.2022, p. 25, RG, T.27.12.2022, S.32056.

AYM, E.2018/137, K.2022/86, T.30.06.2022, p. 26, RG, T.12.01.2023, S.3207.

AYM, E.2018/123, K.2022/138, T. 09.11.2022, RG, T.05.04.2023, S.32154.

AYM, E.2019/90, K.2023/51, T. 22.03.2023, p. 47, RG, T.02.08.2023, S.32267.

AYM, E.2019/111, K.2023/63, T.05.04.2023, p. 243, RG, T.10.10.2023, S.32335.

AYM, E.2019/72, K.2023/229, T.28.12.2023, p. 13, RG, T. 28.02.2024, S.32474.

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİNE DİLEKÇE İLE BAŞVURMA HAKKI¹

THE RIGHT TO APPLY WITH A PETITION TO THE GRAND NATIONAL ASSEMBLY OF TURKEY

Kürşat AKÇA²

ÖZET

Vatandaşların, idarenin sebep olduğu hak kayıplarını telafi etmek veya idareyi belli bir konuda adım atmaya sevk etmek için devlet organlarına dilekçe vermeleri kadim bir uygulamadır. Bu uygulama zamanla dilekçe hakkı olarak ülke anayasalarında teminat altına alınmıştır. Dilekçe hakkı, bir dilekçeyle bir yanda bireylerin kendi kişisel menfaat ve hak kayıplarını telafi etmeye diğer taraftan kamunun çıkarları için vatandaşların idareye katılmalarına olanak vermektedir. Dilekçe hakkı kapsamında dilekçeler her devlet organına verilebildiği gibi meclislere de verilebilmektedir. Yasama organı olarak meclislere verilen dilekçeler doğrudan devletin en üst kademesine ulaştığı için ayrı bir önem arz etmektedir. Bu sebeple meclislere dilekçe hakkı günümüzde birçok anayasada ayrı bir temel hak olarak düzenlenmiştir. 1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda da Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne dilekçe ile başvuru hakkı düzenlenmiş olup, usul ve esasları mevzuatta belirlenmiştir. Çalışmada Türkiye Millet Meclisi'ne dilekçe ile başvuru hakkının hukuki rejimi inceleme konusu yapılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Türkiye Büyük Millet Meclisi, Dilekçe, Dilekçe Hakkı, Dilekçe Komisyonu, Meclise Dilekçe ile Başvuru.

¹ Araştırma Makalesi
Makale gönderim tarihi: 08.03.2024
Makale kabul tarihi: 30.05.2024

² Dr. Öğr. Üyesi, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesi
E-posta: kursat.akca@inonu.edu.tr
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7439-9438>

ABSTRACT

It is an ancient practice for citizens to submit petitions to state organs in order to compensate for the loss of rights caused by the administration or to urge the administration to take action on a certain issue. Over time, this practice has been protected in the constitutions of countries as the right to petition. The right to petition allows individuals to redress their personal interests and loss of rights through a petition on the one hand, and citizens to participate in the administration in the public interest on the other. Within the scope of the right to petition, petitions can be submitted to any state organ as well as to parliaments. Petitions submitted to parliaments as legislative bodies are of particular importance as they directly reach the highest level of the state. For this reason, the right to petition the parliaments is regulated as a separate fundamental right in many constitutions today. The 1982 Constitution of the Republic of Turkey also regulates the right to apply to the Grand National Assembly of Turkey by petition, and its procedures and principles are set out in the legislation. In this paper, the legal regime of the right to apply to the Turkish National Assembly by petition is analysed.

Keywords: *Grand National Assembly of Turkey, Petition, Right to petition, Petition Committee, Application to the Parliament by Petition*

GİRİŞ

Günümüzde kabul gören modern hukuk devleti anlayışı, bireyin temel hak ve hürriyetler ile birtakım ödevlere sahip olmasını öngörürken, devletin de bu temel hakları korumasını, temel haklara alan açmasını, müdahale etmemesini ancak kamunun ve toplumun üstün menfaati söz konusu olduğunda anayasal çerçevede sınırlandırmasını kabul etmektedir. Ancak bu anlayışın ülkelerde mükemmelen tatbik edilebildiğini söyleyebilmek mümkün değildir. Özellikle üstün bir otorite olarak devletler, bireylerin temel hak ve hürriyetlerini kendilerine mevzuatta tanınan sınırların dışına çıkarak ihlal edebilmektedir. İşte buna çare olarak anayasal devletler, tarihî süreç içerisinde yargısal ve idari başvuru yollarını geliştirmişler ve bunların yanı sıra bağımsız kurullara ve uluslararası mecralara başvuru yolları gibi yeni birtakım mekanizmalar türetmişlerdir. Tüm bunlarla bireylerin, devletin haksız müdahalelerine karşı bu ihlallerinin kaldırılmasını, engellenmesini ya da bu ihlaller nedeniyle ortaya çıkan zararların tazmin edilmesi amaçlanmıştır. Bu amaç doğrultusunda ortaya çıkan hak arama yollarından biri de dilekçe hakkıdır.

Dilekçe hakkı genel olarak bireyin idareye yaptığı yazılı şikâyet ve talepleri ifade etmektedir. Buna göre bireyler özellikle yaşadıkları hak ihlallerinin idareye verdikleri bir dilekçe ile giderilmesini talep etmektedir. Çoğu zaman etkili sonuçlar doğuran dilekçe hakkı geçmişten günümüze birçok insan hakkı belgesinde kendisine yer bulmuştur. Günümüzde de bir temel hak olarak anayasalarda tanınmakta ve korunmaktadır.

Dilekçe hakkının muhatabı günümüzde genel olarak devlet, diğer bir ifadeyle idaredir. Dolayısıyla anayasalarda istisna edilmediği sürece bireyler, öngörülen usul ve esaslar çerçevesinde idareye dilekçe verilebilmektedir. Ancak dilekçe hakkının zaman içerisinde özel görünüşleri de olmuştur. Bunlardan belki de en önemlisi meclislere dilekçe ile başvurudur. Devletin kanun yapan ve üç temel kuvvetinden birini icra eden yasama organına verilen dilekçeler şüphesiz ayrı bir önem arz etmektedir. Zira meclislere verilen dilekçeler sadece idarenin hak ihlalini kaldırmaya yönelik sonuçlar doğurmamakta ayrıca yürütmenin üzerinde bir baskı oluşturabilmekte ve dilekçeler sayesinde düzenleyici işlemler ihdas edilebilmektedir. Bu önemli sonuçları sebebiyle meclislere dilekçe verilebilmesi kimi anayasalarda genel dilekçe hakkından ayrı bir hak olarak düzenlenmektedir. Çalışmada meclislere dilekçe verilmesine imkân tanıyan mezkûr hakka “meclise dilekçe ile başvuru hakkı” adı verilmiştir.

Meclislere dilekçe ile başvuru hakkı Türk anayasalarında da kendine yer bulmuştur. Yürürlükteki 1982 Anayasası’nda da genel dilekçe hakkının yanı sıra Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne (TBMM) dilekçe ile başvuru hakkı ayrı bir anayasal hak olarak düzenlenmiştir. Bu çalışma söz konusu hakkın hukuki rejimini konu edinmiştir. Çalışma sadece 1982 Anayasası’nda TBMM’ye dilekçe ile başvuru hakkını konu edindiğinden idareye yönelik genel dilekçe hakkının detaylarına girilmemiştir. Çalışmanın esasına girilmeden önce dilekçe hakkına ilişkin birtakım genel hususların aktarılması faydalı olacaktır.

1. DİLEKÇE HAKKI

Dilekçe hakkı; doğuşu tam olarak belirlenemeyen kadim haklardan birisidir³. Bireyin bir kamu kurumuna şikâyet, temenni, itiraz veya bir konu bildirme amaçlı yaptığı başvuruları ifade eden dilekçeler ve bunların sunulması zamanla ülkelerin anayasalarında teminat altına alınarak bir temel hak konumuna gelmişlerdir. Dilekçe hakkının muhatabı noktasında herhangi bir sınırlama söz konusu olmasa da günümüzde dilekçe hakkı daha çok kamu otoritelerine karşı kullanılmaktadır. Vatandaşlar kamu otoritelerine herhangi bir konuyu şikâyet etmekte; ortaya çıkan menfaat veya hak ihlalinin giderilmesini talep etmekte ya da geleceğe yönelik idareden birtakım adımlar atmasını istemektedirler⁴. Kamu otoritelerine sunulan tüm bu şikâyet, hak arayışı ya da talepler günümüzde dilekçe kavramıyla ifade edilmektedir. Dilekçeler, ülke hukuklarına bağlı olarak muhtelif şekil ve usul şartlarına tabi tutulabilmektedir. Diğer taraftan dilekçe kapsamına girecek ya da girmeyecek konular da yine ulusal mevzuatlarda tayin edilmektedir.

2. MECLİSLERE DİLEKÇE İLE BAŞVURU HAKKI

2.1. Genel Olarak

Dilekçe hakkı, yerel veya merkezî her türlü devlet otoritesine karşı kullanılabilir bir hak olup bu otoriterlerden birini de yasama organları yani meclisler teşkil etmektedir. Devletin üç temel kuvvetinden biri olan yasama kuvvetinin sahibi olan meclisler anayasa ve kanun gibi devletlerin temel hukuk normlarını ihdas etmekte, devletin temel politikalarını görüşüp karara bağlamaktadır. Dolayısıyla meclislere verilen dilekçelerin önemli ve etkili sonuçlar doğurması şüphesiz beklenen bir olgudur. Bundandır ki meclislere dilekçe verilmesi ve bundan etkili sonuçlar çıkacağına yönelik inanış ve uygulama oldukça eskilere dayanmaktadır. Örneğin İngiltere’de Parlamento’nun Avam ve Lordlar Kamarası şeklinde ayrılmaya başladığı ilk dönemlerde Avam Kamarası halkın genelinden dilekçeler kabul etmeye başlamıştır. Avam Kamarası kendisine verilen dilekçeleri müstakil bir komisyonda incelemiş ve önemli kararlar almıştır⁵. Bu uygulama, günümüze farklı kapsam ve şekillerde ulaşmayı başarmıştır⁶.

3 Sonia A. Palmieri, “Petition Effectiveness: Improving Citizens’ Direct Access to Parliament”, *Australasian Parliamentary Review*, Autumn 2008, Vol. 23(1), s. 121; Robin Handley, “Petitioning parliament”, *Federal Law Review*, (1993) 21, s. 290; Nikos Vogiatzisz, “The Past and Future of the Right to Petition the European Parliament”, *Yearbook of European Law*, Vol. 40, No. 1 (2021), s. 90; Servet Armağan, *Dilekçe Hakkı ve 1961 Anayasası*, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1972, s. 1-2.

4 Palmieri, “Petition ...”, s. 121.

5 Ali Fuat Başgil, *Vatandaşların Büyük Millet Meclisine Müracaat Hakkı*, Yeni Cezaevi Matbaası, Ankara, 1944, s. 8-9; Armağan, *Dilekçe Hakkı ve ...*, s. 7; Muhtar Çağlayan, “Vatandaşların Büyük Millet Meclisine Müracaat Hakkı”, *İdare Dergisi*, S. 250, 1950, s. 4.

6 Metin Kazancı, “Dilekçe Hakkı, Halkın istekleri ve Yönetim”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 32(1), 1977, s. 123.

Geçmişten günümüze uygulamaya bakıldığında meclislere dilekçe ile başvuru hakkının birtakım önemli sonuçlar doğurduğu görülmektedir. Bu sonuçlara bağlı olarak meclislere dilekçe ile başvuru hakkının birtakım fonksiyonları olduğunu söyleyebilmek mümkündür. Meclislere dilekçe ile başvuru hakkının ilk fonksiyonu **mevzuatta değişiklik yaptırma** fonksiyonudur. Meclisler yasama kuvvetinin icra edildiği organlar olduğundan bu organa sunulan dilekçeler sayesinde kanunların uygulaması görülebilmekte⁷ ve komisyonlar vasıtasıyla mevzuatta birtakım değişiklikler yapılabilmektedir⁸. Buna göre dilekçenin konusu bir kanunda değişikliği gerektiriyorsa bu durumda dilekçeyi inceleyen dilekçe komisyonu konuyu görüşmek üzere meclis genel kurullarına veya milletvekillerine göndererek onları harekete geçirebilmektedir. Diğer taraftan komisyonlar, konuyla ilgili yürütmeyi de bilgilendirmekte dolayısıyla yürütme vasıtasıyla dolaylı olarak kanunlaşma sürecine⁹ ya da yürütmenin konuyla ilgili idari nitelikteki düzenleyici işlemleri ihdas etmesine katkıda bulunabilmektedir.

Meclislere dilekçe ile başvuru hakkının bir diğer fonksiyonu **hak ihlalini giderme fonksiyonudur**. Meclislere sunulan dilekçelerde idarenin yapmış olduğu hak ihlalleri de incelenebilmektedir. Esasında meclislere dilekçe hakkının doğuşu bu fonksiyonu yerine getirmek için olmuştur. Vatandaşların verdikleri dilekçelere istinaden meclis komisyonu, hak ihlalini yapan organlardan bu işlemlerinin kaldırılmasını talep edebilmekte ya da hak ihlalden doğan zararın tazminini sağlayabilmektedir. Meclislere dilekçe ile başvuru hakkının hak ihlalini giderme fonksiyonunun etkisi günümüzde azalmıştır. Bunda iki sebep ön plana çıkmaktadır. İlk olarak günümüzde hak ihlallerini gidermeye yönelik olarak yargısal başvuru yolları, bireysel başvuru yolu, kamu denetçiliği, bağımsız idari kurumlara başvuru yolları gibi muhtelif hak arama yolları mevcuttur. Söz konusu başvuru yollarından daha etkin sonuçlar alabilmek mümkündür. Diğer bir sebep ise meclislere dilekçe ile başvuru hakkının kullanımı sonrasında bağlayıcı kararlar alınmamasıdır. Zira meclisler bağlayıcı kararlar alabilen üstün idari kurumlar olmadığı gibi birer yargı mercii de değildir. Meclislerin hak ihlallerini gidermede birer aracı olma, dikkatleri çekme veya uyarma gibi fonksiyonları olduğunu ilgili kurumların bunlara uyup uymamada serbest olduğunu ifade etmek gerekir. Ancak tüm bu handikaplara rağmen meclislere dilekçe hakkı günümüzde bir hak arama aracı olarak varlığını devam ettirmektedir.

Meclislere dilekçe hakkının bir diğer fonksiyonu **idareyi denetleme fonksiyonudur**. Meclislere sunulan dilekçeler çoğu zaman idarenin yanlış uygulamalarından kaynaklı olmaktadır. Meclislere sunulan dilekçelerle idarenin

7 Yasama Derneği, *Türkiye Büyük Millet Meclisine Bireysel Başvuru Yolları El Kitabı*, (Ed.: Habip Kocaman), Yasama Derneği Yayınları, 2016, Ankara, s. 31.

8 İsviçre ve Amerika Birleşik Devletleri gibi kimi ülkelerde vatandaşlar halk girişimi (teşebbüsü) denilen uygulamayla belirli bir yönde kanun çıkarılması için dilekçe verebilmektedir. Hatta kanun tasarılarını dahi kendileri hazırlayabilmektedir. Bkz., Anayurt, “1982 Anayasası ve ...”, s. 97.

9 Parlamenter sistemde Bakanlar Kurulu da kanun teklifi verebilmektedir. Dolayısıyla parlamenter sistemde dilekçe komisyonunun Başbakan ve ilgili bakanları bilgilendirmesi önem arz edebilmektedir.

söz konusu yanlış uygulamalarına ilişkin olarak idareden savunma veya bilgi alınabilmektedir. Şüphesiz burada idare kavramına yürütme de girmektedir. Nitekim uygulamada meclislere sunulan dilekçelere ilişkin olarak ilgili bakanlıklara da bilgi verilmekte ve onların da konuya ilişkin görüşleri beklenmektedir. Aynı şekilde meclis komisyonu idarenin diğer organlarından da dilekçeye konusuna ilişkin bilgi talep edebilmekte, gerektiğinde ilgili idari personellerin ifadelerini alabilmekte, yerinde inceleme veya keşif yapıp, bilirkişi ya da uzman görevlendirilebilmektedir. Buna karşılık idari organlar meclis komisyonlarının istediği her türlü bilgi ve belgeyi vermekle ve çağrılarına icabet etmekle yükümlü tutulmaktadır. Böylece meclislere sunulan dilekçelerle idarenin hesap verilebilirliğinin sağlanması ve idare üzerinde denetimin sağlanması mümkün olabilmektedir¹⁰.

Meclislere dilekçe hakkının yukarıda zikredilen fonksiyonlarına bağlı olarak **kamuoyunu aydınlatma fonksiyonu** olduğunu da ifade etmek gerekir. Gerçekten de meclislere verilen dilekçeler kimi zaman kamuoyunda da karşılık bulmaktadır. Özellikle toplumsal boyutu olan ve farklı platformlarda istenilen boyutta dikkat çekilemeyen kimi konular dilekçe hakkı vasıtasıyla kamuoyunun gündemine gelebilmekte, yazılı, görsel ve sosyal medyada tartışılabilmektedir. Buna mukabil vatandaşlar ve sivil toplum örgütleri de dilekçelere ilişkin, siyasi makamlar üzerinde baskı kurabilmekte, meclisteki diğer komisyonlar ve milletvekilleri de dilekçe konusuna ilişkin harekete geçebilmektedir. Bu noktada dilekçelerin ve bunlara ilişkin kararların dilekçe komisyonları tarafından halkın kolaylıkla erişebileceği vasıtalarla paylaşılması önem arz etmektedir.

Meclise dilekçe ile başvuru hakkının söz konusu fonksiyonlarının şüphesiz her ülkede olması, olsa bile her zaman etkin sonuçlar doğurması mümkün değildir. Buna rağmen meclise dilekçe ile başvuru hakkının öznel ve kamusal bağlamda doğuracağı olası sonuçlar bu hakkı idarenin diğer organlarına verilecek dilekçelerin doğuracağı sonuçlardan ayırmaktadır.

Meclislere dilekçe ile başvuru hakkının söz konusu fonksiyonlarının yanı sıra, hakkın kullanımının belirli bir süreye tabi tutulmaması, meclislerin her türlü bilgi ve belgeye rahatça ulaşabilmesi, tanık ve uzmanları vicahen dinleyebilmesi gibi hususlar da meclislere dilekçe ile başvuru hakkının önemini arttırmaktadır. Gerçi gelişen teknolojiyle birlikte idare ve birey arasındaki etkileşimin artması, hak arama yollarının çeşitlenmesi sonucu meclise dilekçe ile başvuru hakkının uygulaması azalmış ve bu hakkın etkinliği tartışılır hale gelmiştir¹¹. Ancak hakkın varlığı ve önemi ülke mevzuatlarında korunmaya devam edilmektedir. Günümüzde birçok anayasada meclislere dilekçe ile başvuru hakkı genel dilekçe hakkının yanında ayrı bir temel hak olarak düzenlenmekte, toplumsal ve siyasi değişimlere rağmen bu hakkın varlığına dokunulmamaktadır. Diğer taraftan uygulamada da hakkın önemli sonuçlar doğurduğuna şahit olunmaktadır.

10 Yaşar, “Anayasal Bir Hak ...”, s. 791.

11 Anayurt, “1982 Anayasası ve ...”, s. 95-96.

2.2. Meclislere Dilekçe ile Başvuru Hakkının Hak ve Hürriyetler İçerisindeki Yeri

Temel hak ve hürriyetlerin Jellinek tarafından yapılan ve günümüzde kişi hakları, sosyal ve ekonomik hak ve ödevler ile siyasi hak ve ödevler şeklinde benimsenen bir tasnifi bulunmaktadır. Bu tasnife göre kişi hakları devletin dokunmaması gereken ve bireyin doğuştan kazandığı hakları, sosyal ve ekonomik haklar devletin hakkın kullanımı için hareket geçmesi gerekli olan hakları ve siyasi haklar ise bireylerin kamu yönetimine katılımına imkân veren hakları ifade etmektedir.

Kadim bir hak olan dilekçe hakkı hem kişi hakkı hem de siyasi bir hak olma özelliğini bünyesinde barındıran karma özellikte bir haktır¹². Kişi hakkıdır zira kişi hak ihlali ya da menfaat ihlali yaşadığında bu ihlalin ortadan kaldırılması için dilekçe hakkını kullanabilmektedir. Diğer bir ifadeyle dilekçe hakkı insanlığın en önemli kişi haklarından biri olan hak arama hürriyetinin bir cüzü konumunda olmaktadır. Dilekçe hakkının siyasi yönü ise bireylerin devlet iradesine katılımına olanak vermesi sebebiyledir. Buna göre bireyler kamusal çıkarları ön plana çıkararak dilekçeyle idareyi şikâyet edebilmekte veya belli bir yönde hareket etmesini sağlayabilmektedir¹³. Ancak uygulamada ortaya çıkan sonuçları itibarıyla dilekçe hakkının teorik olarak tespit edilen bu karma niteliğinin ayrımını yapabilmek her zaman mümkün değildir. Zira çoğu zaman kişisel bir yakınma için verilen bir dilekçe kamunun genelini ilgilendirebilmekte ve doğurduğu sonuçlar herkesi etkileyebilmektedir.

Genel olarak dilekçe hakkı için ifade edilen bu açıklamaların meclise dilekçe ile başvuru hakkı için de geçerli olduğunu ifade etmek gerekir. Yukarıda da ifade edildiği üzere meclislere dilekçe ile başvuru hakkının hak ihlalini giderme, idareyi denetleme ve kamuoyunu aydınlatma gibi fonksiyonları bulunmaktadır. Buna göre kişiler hem kişisel bir hak arama aracı hem de kamuyu ilgilendirecek meselelerde adım atılması için meclislere dilekçe verebilmektedir. Dolayısıyla meclise dilekçe ile başvuru hakkı da kişisel ve siyasi hak olma niteliğini bünyesinde barındıran karma nitelikte bir haktır. Ancak kanaatimizce meclislere dilekçe ile başvuru hakkı günümüzde artık siyasi yönünün daha ağır bastığı bir hak konumuna evrilmiştir. Zira günümüzde etkin hak arama araçlarının sayısı bir hayli artmış durumdadır. Kişisel bir hak ihlali veya menfaat kaybı için Meclise dilekçe ile başvurulduğunda etkin ve bağlayıcı sonuçlar almak her zaman mümkün değildir. Buna karşın meclise kamusal meseleler için başvurulduğunda etkin sonuçlar alabilmek mümkündür. Zira başvuru makam devletin üç temel kuvvetinden biridir. Kamuoyunun aydınlatılması, şikâyet edilen idari makamın uyarılması veya gerekli mevzuatın çıkarılması meclislere dilekçe ile başvuru hakkının günümüzde dahi varlığını sürdüren önemli sonuçlarıdır.

12 Gizem Güner Yaşar, “Anayasal Bir Hak Olarak Dilekçe Hakkının Etkinliğinin Değerlendirilmesi”, *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 25/2 (2023), s. 792; Devleti yükümlülük atına sokup hareket geçmesini sağladığı ölçüde dilekçe hakkının sosyal hak (pozitif statü hakkı) yönünün de tezahür edeceğine ilişkin bkz., Ömer Anayurt, “1982 Anayasası ve 3071 sayılı Kanuna Göre Dilekçe Hakkı”, *İnsan Hakları Yıllığı*, S. 23, 2002, s. 98.

13 Çağlayan, s. 14; Anayurt, “1982 Anayasası ve ...”, s. 98.

Çalışmamızın bundan sonraki kısmında örnek ülke anayasalarında ve Türk Anayasa tarihinde meclise dilekçe ile başvuru hakkının görünümüne değinilecek, akabinde ise yürürlükteki 1982 Anayasası'nda TBMM'ye dilekçe ile başvuru hakkının hukuki rejimine detaylı bir şekilde yer verilecektir.

2.3. Meclise Dilekçe ile Başvuru Hakkı'nı Düzenleyen Örnek Ülke Anayasaları

Bugün birçok ülke anayasasında kamu otoritelerine dilekçe hakkı anayasal bir hak olarak koruma altına alınmıştır. *Constituteproject.org* adlı internet sitesinde paylaşılan dünya anayasaları verileri içerisinde 113 ülke anayasasının kamu otoritelerine dilekçe ile başvuru hakkını düzenlediği görülmektedir¹⁴. Bu anayasaların hepsinde meclislere dilekçe ile başvuru hakkı ayrı bir hak olarak düzenlenmemektedir. Ancak bu o ülkede meclise dilekçe verme hakkının tanınmadığı anlamına gelmemektedir. Nitekim kimi ülkeler ulusal düzenlemeleriyle anayasada açıkça öngörülmeven meclislere dilekçe hakkını kabul etmiştir. Örneğin; Romanya Anayasası'nın 51. maddesinde¹⁵ kamu otoritelerine dilekçe hakkı tanınmış olmasına karşın yasama organına dilekçe hakkı ayrı bir hak olarak tanınmamış ancak Romanya Parlamentosu İç Tüzüğü'nde konu düzenleme altına alınmıştır¹⁶. Bununla birlikte bu 113 ülke arasında açıkça Anayasası'nda meclise dilekçe ile başvuru hakkını tanıyan ülke anayasaları bulunmaktadır. Çalışmanın bu bölümünde tespit edebildiğimiz kadarıyla meclise dilekçe ile başvuru hakkını açıkça tanıyan bu ülke anayasalarındaki düzenlemelere yer verilmiştir.

Meclise dilekçe hakkını tanıyan anayasalardan biri Federal Almanya Anayasası'dır. Federal Almanya Anayasası'nda dilekçe hakkı bir temel hak olarak 17. maddede düzenlenmiştir. Madde hükmü şu şekildedir¹⁷: *Herkes, tek başına veya başkalarıyla birlikte toplu olarak, yetkili makamlara veya yasama meclislerine, yazılı olarak dilek ve şikâyetle bulunma hakkına sahiptir.* Hükümde dilekçelerin hem genel olarak idari makamlara hem de yasama meclislerine bireysel ya da toplu olarak sunulabileceği öngörülmüştür. Yasama meclislerine sunulacak dilekçelere ilişkin olarak Anayasa'nın 45c hükmünde ayrıca bir düzenleme ihdas edilmiştir. Federal Alman Anayasası m. 45c'nin ilk fıkrasında Federal Meclis'in 17'nci madde gereğince

14 https://www.constituteproject.org/constitutions?lang=en&key=petition&status=in_force, Erişim Tarihi: 26.04.2024; Bu konuda Avrupa Parlamentosu bünyesinde 2023 yılında yapılmış karşılaştırmalı bir çalışma bulunmaktadır. 44 ülkeyle yapılan anket sonucu Avrupa Parlamentosu üye ülkelerde kamu otoritelerine dilekçe ile başvuru hakkı ele alınmıştır. Bkz., Tiago Tibúrcio, *Rules, procedures and practices of the right to petition parliaments*, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs Directorate-General for Internal Policies European Parliament, 2023.

15 Romanya Anayasası'nın İngilizce metni için bkz., https://www.constituteproject.org/constitution/Romania_2003?lang=en#s364, Erişim Tarihi: 30.04.2024.

16 Romanya Parlamentosu İç Tüzüğü'nün İngilizce metni için bkz., Regulations of the Chamber of Deputies, <https://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=951&par1=0&idl=2>, Erişim Tarihi: 30.04.2024.

17 Deutscher Bundestag, Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası, (Çev.: Prof. Dr. Christian Rumpf ve Dr. Gökçe Uzar Schüller), Berlin, 2022, m. 17.

Federal Meclise verilen dilekçe ve şikâyetleri incelemekle yükümlü olan bir komisyon kurulması öngörülmüştür¹⁸. Böylece Anayasa, meclise dilekçe ile başvurmayı bir hak olarak ihdas etmesinin yanı sıra devlete de bu dilekçeleri işleme alma ve adım atma noktasında yükümlülük yüklemektedir. Komisyonun dilekçeleri nasıl gözden geçireceği ve ne gibi adımlar atacağı Federal Alman Anayasası m.45c'nin ikinci fıkrası gereği çıkarılan kanunlarla belirlenmiştir¹⁹.

İtalya Anayasası'nda, meclise dilekçe ile başvuru hakkı bir siyasi hak türü olarak 48. maddede düzenlenmiştir. Söz konusu düzenlemeye göre²⁰; *Her vatandaş, yasal tedbirleri talep etmek veya genel ihtiyaçlarını ifade etmek için Meclise dilekçe ile başvurabilir*. Düzenleme sadece meclise dilekçe ile başvuru hakkını düzenlemektedir. Genel olarak dilekçe hakkına ise yer verilmemiştir. Dolayısıyla İtalya Anayasası sadece meclise dilekçe ile başvuru hakkı anayasal bir hak olarak tanınmış bulunmaktadır.

Portekiz Anayasası'nda da “Siyasi katılıma ilişkin haklar, hürriyetler ve teminatlar” başlıklı II. Bölümde *Dilekçe hakkı ve halk adına yargıya başvuru hakkı* kenar başlıklı 52. maddede dilekçe hakkı düzenlenmiştir²¹. Hükümün ilk fıkrasında her vatandaşın, hakkını, Anayasayı, kanunları veya kamu çıkarlarını korumak için, egemen güçlere, özerk bölgelerin özyönetim organlarına veya herhangi bir makama bireysel olarak veya başkalarıyla topluca dilekçe, açıklama, hak iddiası veya şikâyet başvurusu yapma hakkına ve ayrıca makul bir süre içerisinde bu başvurusunun değerlendirme sonucunun kendisine bildirilmesi hakkına sahip olduğu düzenlenmiştir. Düzenlemede yer alan egemen güçler kavramından meclise de dilekçe ile başvurulabileceği anlaşılmaktadır. Nitekim Anayasa m. 178/f.3'te Cumhuriyet Meclisi bünyesinde yer alan komisyonlara ilişkin düzenlenmelere yer verilmiş olup bu komisyonlar arasında dilekçe komisyonu da zikredilmiştir. Hükme göre; “*Meclise gönderilen dilekçeler; bu amaçla oluşturulan ve söz konusu konuyla ilgili olan diğer komisyonlardan cevap isteyebilecek ve her durumda bir vatandaşın tanıklığına başvurabilecek olan bir komisyon tarafından ele alınır*”²². Dolayısıyla Portekiz Anayasası da meclise dilekçe ile başvuru hakkını anayasal bir hak olarak düzenlemiş ve konuyla ilgili meclis

18 “(1)Federal Meclis, 17. madde gereğince Federal Meclise verilen dilekçe ve şikâyetleri incelemekle yükümlü olan bir komisyon kurar. (2) Komisyonun, şikâyetleri gözden geçirme yetkilerini bir federal yasayla düzenlenir.” Bkz., Deutscher Bundestag, *Federal Almanya*, m. 45c.

19 Bu bağlamda Federal Meclis (Bundestag) bünyesinde kurulmuş olan dilekçe komisyonuna ilişkin olarak Dilekçe Komisyonunun Yetkileri Hakkında Kanun (Gesetz über die Befugnisse des Petitionsausschusses) örnek olarak gösterilebilir. Bkz., https://www.bundestag.de/ausschuesse/a02_Petitionsausschuss/petitionsausschuss_befugnisse-867800, Erişim Tarihi: 27.02.2024.

20 İtalya Anayasası'nın Adalet Bakanlığı tarafından yapılan Türkçe bir çevrisine erişmek için bkz., Adalet Bakanlığı, *Avrupa Birliği üyesi bazı ülkelerin anayasaları: Avusturya, Belçika, Danimarka, Fransa, Almanya, İrlanda, İtalya, Hollanda, Polonya, Portekiz, İspanya*, <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/items/887fd8aa-210e-432b-ba78-6b88ce67fc88>, s. 319-353, Erişim Tarihi: 27.02.2024.

21 Portekiz Anayasası'nın Adalet Bakanlığı tarafından yapılan Türkçe bir çevrisine erişmek için bkz., Adalet Bakanlığı, *Avrupa Birliği ...*, s. 441-531, Erişim Tarihi: 27.02.2024.

22 Adalet Bakanlığı, *Avrupa Birliği ...*, s. 499.

bünyesinde bir komisyon kurulacağını anayasal teminat altına alarak tıpkı Federal Alman Anayasası'nda olduğu devletin dilekçelere karşı adım atması noktasında bir yükümlülük getirmiştir.

İspanya Anayasası'nda²³ dilekçe hakkı genel bir hak olarak 29. maddede düzenlenmiştir. Bunun yanı sıra meclise dilekçe ile başvuru hakkı ise ayrı bir müstakil maddede 77. maddede düzenlenmiştir. “Meclislere dilekçeler” kenar başlığını taşıyan madde hükmü şu şekildedir²⁴: “1. Meclislere, her zaman yazılı olarak, bireysel veya toplu dilekçe ile başvurulabilir; vatandaşların bizzat başvurusu gelerek yasaktır. 2. Meclisler, aldıkları dilekçeleri hükümete gönderebilirler. Meclisin istemesi halinde, Hükümet dilekçe içeriğiyle ilgili olarak açıklama yapmakla yükümlüdür”. Madde hükmünde vatandaşlara bireysel ya da toplu olarak meclise dilekçe vermeleri bir hak olarak tanınmış olup, hükümete gerektiğinde dilekçe ile ilgili açıklama yükümlülüğü getirilmesi dilekçe hakkına bir denetim fonksiyonu yüklediğini de göstermektedir.

Danimarka Anayasası'nın 54. maddesinde Danimarka Parlamentosu olan Folketing'e dilekçe verilebileceği düzenlenmektedir²⁵. Ancak Danimarka Anayasası meclise verilecek dilekçelerin ancak Parlamento üyeleri vasıtasıyla olacağını düzenlemiştir. Böylece Danimarka Anayasası meclise dilekçe ile başvuru hakkını oldukça kısıtlı bir şekilde kabul etmiştir.

Yukarıdaki ülke anayasalarının dışında Mısır Anayasası (m. 138), Eritre Anayasası (m. 32/f.11), İran Anayasası (m. 90), Kenya Anayasası (m. 190), Lihtenştayn Anayasası (m. 42), Maldivler Anayasası (m. 99), Yeni Zelanda Anayasası (m. 9), Saint Lucia Anayasası (m. 112/f.3), Güney Afrika Anayasası (m. 56/d), Tonga Krallığı Anayasası (m. 8), Zimbabwe Anayasası (m. 149) gibi anayasalarda da açıkça meclislere dilekçe ile başvuru hakkı düzenleme altına alınmıştır²⁶.

Yukarıda zikredilen ülke anayasalarında meclislere dilekçe ile başvuru hakkının kullanımı, usulü ve sonuçları ülke mevzuatlarında (kanun ya da meclis iç tüzüğü) düzenlenmektedir. Ancak mezkûr anayasa hükümlerinde meclise dilekçe ile başvuru hakkına ilişkin olarak birtakım şart ve sınırlamalara da rastlanmaktadır. Örneğin kimi ülke anayasalarında dilekçelerin mutlaka yazılı olması gerektiği (örneğin; İran, İspanya, Mısır Anayasası) ve kimi ülke anayasalarında (örneğin; Portekiz ve İran Anayasası) dilekçelerin makul ya da belirli bir sürede yanıtlanması gerektiği hüküm altına alınmıştır. Mezkûr anayasalarda meclislere dilekçe hakkının sahipleri konusunda da düzenlemelere rastlanabilmektedir. Örneğin; meclise dilekçe

23 İspanya Anayasası'nın Adalet Bakanlığı tarafından yapılan Türkçe bir çevrisine erişmek için bkz., Adalet Bakanlığı, *Avrupa Birliği* ..., s. 533-583, Erişim Tarihi: 27.02.2024.

24 Adalet Bakanlığı, *Avrupa Birliği* ..., s. 555.

25 Danimarka Anayasası, https://www.constituteproject.org/constitution/Denmark_1953?lang=en#s133, Erişim Tarihi: 30.04.2024.

26 Söz konusu ülke anayasalarında dilekçe hakkına ilişkin düzenlemelerin İngilizce metni için bkz., https://www.constituteproject.org/constitutions?lang=en&key=petition&status=in_force, Erişim Tarihi: 01.05.2024.

ile başvuru hakkını düzenleyen ülke anayasalarından İspanya, İtalya, Eritre, Portekiz, Zimbabwe gibi ülke anayasalarında bu hakkın sadece vatandaşlara tanınacağı düzenlenirken; Mısır, Almanya, İran, Kenya, Yeni Zelanda, Güney Afrika gibi ülkelerin anayasalarında ise hak herkese tanınmıştır. Dolayısıyla meclise dilekçe ile başvuru hakkını sadece vatandaşlarına tanıyan ülkeler açısından bu hakkın siyasi bir hak olarak görüldüğü, diğer ülkeler açısından ise kişi hakkı olarak görüldüğü ifade edilebilir. Gerçekten de bakıldığında hakkı vatandaşlarına tanıyan Portekiz ve İtalya gibi ülke anayasalarında meclise dilekçe ile başvuru hakkı siyasi haklar ve ödevler kataloğu altında ihdas edilmiştir.

2.4. 1876 Kanuni Esasi'den 1961 Anayasası'na Türk Anayasalarında Meclise Dilekçe ile Başvuru Hakkı

2.4.1. Kanuni Esasi

Türk Anayasacılık tarihinin ilk yazılı anayasası olarak kabul edilen Kanuni Esasi dilekçe hakkına 14. maddede yer vermiştir²⁷. Maddede, Osmanlı tebaasından olan bir veya birkaç kişinin, gerek kendilerini gerekse toplumu ilgilendiren mevzuata aykırı bir konudan dolayı ilgili kuruma ya da Meclisi Umumi'ye dilekçe verebileceği düzenlenmiştir²⁸. Kanuni Esasi'nin meclise dilekçe hakkını da içine alan bu hükmünün, günümüz düzenlemeleriyle karşılaştırıldığında oldukça modern ve yeterli bir düzenleme olduğu görülmektedir.

Heyet-i Umumiye'nin iki meclisinden biri olan Hey'eti Mebusan'ın Nizamname-i Dahili'sinde "Encümenlerin Teşekkül ve Vazifeleri" başlığı altında dilekçe komisyonunun kurulması da öngörülmüştür²⁹. Kurulan bu komisyonla birlikte anayasal hüküm hayata geçirilerek vatandaşların komisyona sundukları dilekçeler incelenerek sonuçlandırılmıştır. Kanuni Esasi döneminde 1909 Anayasası değişiklikleri sonrasında meclislere dilekçe hakkının etkinliği artırılmıştır. Özellikle vatandaşların mağduriyetlerinin artmasının mevcut rejime zarar vereceği düşünülerek dilekçe konusuyla ilgili bakanlar dinlenmiş hatta kimisi hakkında bakanlığının düşürülmesi için teklifler verilmiştir³⁰.

27 Kanuni Esasi'nin 14. maddesi şöyleydi: "*Tebaa-i Osmaniyede bir veya birkaç kişinin gerek şahıslarına ve gerek umuma müteallik olan kavanin ve nizamata muhalif gördükleri bir maddeden dolayı işin merciine arzuhal verdikleri gibi Meclisi Umumiye dahi müdde-i sıfatı ile imzalı arzuhal vermeğe ve memurinin ef'alinden iştikâye selahiyetleri vardır.*" Bkz., Şeref Gözübüyük, *Açıklamalı Türk Anayasaları*, Turhan Kitabevi, 6. Bası, Ankara 2007, s. 12.

28 Meclisi Umumiye Heyet-i Ayan ve Heyet-i Mebusan'dan oluşan iki meclisli bir parlamentoydu. Dolayısıyla iki meclise de dilekçe verilebileceği anlaşılmaktadır. Nitekim her iki meclis iç tüzüklerinde buna imkân tanımıştır. Bkz., Armağan, *Dilekçe Hakkı ve ...*, s. 35.

29 TBMM Basın ve Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı, *TBMM Dilekçe Hakkı*, (Ed.: Ömer Ekşi), TBMM Basımevi, Eylül 2005, s. 13.

30 Yasama Derneği, *Türkiye ...*, s. 30; Armağan, *Dilekçe Hakkı ve ...*, s. 35.

Kanuni Esasi’de öngörülen meclise dilekçe ile başvuru hakkı 1920 yılında kurulan TBMM bünyesinde de devam ettirilmiştir. Buna göre TBMM bünyesinde birtakım encümenler (komisyonlar) kurulmuş olup bunlar arasında İstida Encümeni’ne de (Dilekçe Komisyonu) yer verilmiştir. İstida Encümenleri verilen dilekçeleri özel defterlere geçirip akabinde karara bağlayarak Haftalık Mukarrerat Cetveli’nde ilan etmiştir³¹.

2.4.2. 1921 Anayasası

1921 Anayasası olağanüstü döneme ait bir geçiş anayasası olduğundan dilekçe hakkı başta olmak üzere temel hak ve hürriyetlere ilişkin düzenlemelere yer verilmemiştir. 1921 Anayasası’nda olmayan düzenlemeler için Kanuni Esasi hükümleri uygulanmıştır. Dolayısıyla dilekçe hakkına ilişkin Kanuni Esasi’nin 14. madde hükmü bu dönemde de cari olmuştur³².

2.4.3. 1924 Anayasası

Türkiye Cumhuriyeti’nin kurulmasında sonra yürürlüğe giren 1924 Anayasası’nda TBMM’ye dilekçe ile başvuru hakkına yer verilmiştir. Konuya ilişkin Anayasa’nın 82. maddesi şu şekildedir³³: “*Türkler gerek kendileri, gerek kamu ile ilgili olarak kanunlara ve tüzüklere aykırı gördükleri hallerde yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne tek başlarına veya toplu olarak haber verebilir ve şikâyetinde bulunabilirler. Haber veya şikâyeti alan makam kişi ile ilgili başvuruların sonucunu dilekçeye yazılı olarak bildirmek ödevindedir.*” Bu düzenlemeyle birlikte tıpkı Kanun-i Esasi de olduğu gibi dilekçe hakkı bir temel hak olarak tanınmıştır. Buna göre hak sahipleri bireysel veya toplu olarak kendilerini ya da toplumu ilgilendiren mevzuata aykırı işlem ve eylemlere ilişkin olarak TBMM’ye ihbar ve şikâyet³⁴ bulunmak üzere dilekçe verebilecekleri düzenlenmiştir.

Söz konusu hak sadece Türklere yani Türkiye Cumhuriyeti Vatandaşlarına tanınmış olup yabancılara bu hak tanınmamıştır³⁵.

31 TBMM Basın ve Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı, *TBMM ...*, s. 14.

32 Armağan, *Dilekçe Hakkı ve ...*, s. 36; Anayurt, “1982 Anayasası ve ...”, s. 101.

33 Söz konusu hüküm 1924 Anayasası’nda 1945 yılında yapılan Türkçeleştirme hareketi neticesinde benimsenen metindir. 1952 yılında Demokrat Parti hükümeti zamanında hüküm yine eski haline döndürülmüştür. Metnin orijinal hali şu şekildedir: “*Türkler, gerek şahıslarına, gerek âmmeye müteallik olarak kavanin ve nizamata muhalif gördükleri hususatta merciine ve Türkiye Büyük Millet Meclisine müferriden veya müçtemian ihbar ve şikâyetinde bulunabilirler. Şahsa ait olarak vuku bulan müracaatın neticesi müstediye tahriren tebliğ olunmak mecburidir.*” Bkz., Gözübüyük, *Açıklamalı ...*, s. 70.

34 İhbar, vatandaşların kanuna veya nizama muhalif gördükleri bir hal ve vaziyeti vazifeli ve salahiyetli resmî bir makama veya doğruca Büyük Millet Meclisine bildirmesi olup bireyin menfaati değil ammenin menfatı gözetilir. Şikâyet ise kanuna aykırı olarak yapılan herhangi bir muameleden zarara gören vatandaşın vazifeli resmî bir makama müracaatla hakkını alması veya zararının tazmin edilmesini istemesini ifade etmektedir. Bkz., Çağlayan, s. 12; Benzer yönde bkz., Başgil, *Vatandaşların ...*, s. 14-15; Anayurt, “1982 Anayasası ve ...”, s. 101.

35 O dönem doktrinde kamuyu ilgilendiren meselelerde yabancılara da dilekçe verebileceği yorumu yapılmıştır. Bkz., Başgil, *Vatandaşların ...*, s. 16.

1924 Anayasası'nın Kanuni Esasi'den farklı olarak getirdiği yenilik ise dilekçe hakkını kullananlara dilekçelerinin sonuçlarının yazılı olarak bildirileceğinin öngörülmesidir. Böylece hakkının kullanımının etkinliğinin artırılması amaçlanmıştır.

1924 Anayasası'ndaki bu düzenlemeye paralel olarak 1927 tarihli TBMM Dâhili Nizamnamesi'nde de Arzuhal Encümeni yani dilekçe komisyonu kurulmuştur. Arzuhal Encümeni vatandaşların TBMM'ye verdikleri dilekçeleri inceleyip karara bağlamıştır³⁶. Zaman içerisinde artan dilekçeler karşısında ek dilekçe komisyonları da kurulmuş ve iş yükü azaltılmaya çalışılmıştır. Bu dönemde Arzuhal Encümeni'nin verdiği kararlar ilgili bakanlık ve devlet organları açısından bağlayıcı hale gelmiştir. Öyle ki TBMM 1939 yılında, Arzuhal Encümeni kararlarını tatbik etmeyenler hakkında meclisin bu kararları tatbik ettirmeye zorlayabileceğine yönelik bir karar almıştır³⁷. Yine bu dönemde Arzuhal Encümeni'ne verilen dilekçelere ilişkin Meclis Genel Kurulu kararları resmi gazetede ve kanunlar dergisinde yayınlanmıştır³⁸.

Bu dönemde verilen dilekçelerde isim, soy isim ve adres bilgilerinin varlığı şart koşulmuştur. Dilekçeler, Dilekçe Komisyonu'na ulaştıktan Arzuhal Encümeni tarafından görüşleri alınmak üzere ilgili bakan ya da diğer komisyonlara gönderilmiş ve bu görüşler doğrultusunda karar tesis edilmeye çalışılmıştır.

2.4.4. 1961 Anayasası

1961 Anayasası'nda dilekçe hakkı 62. maddesinde “Dilekçe Hakkı” kenar başlığı ile düzenlenmiştir. Hükme göre;

“Vatandaşlar, kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, tek başlarına veya topluca, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisine yazı ile başvurma hakkına sahiptir.

Kendileriyle ilgili başvuruların sonucu, dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirilir.”

Hüküm 1924 Anayasası'yla oldukça benzerlik arz etmektedir. Hükümde genel olarak dilekçe hakkı ve özel bir türü olarak TBMM'ye dilekçe ile başvuru hakkı düzenlenmiştir³⁹.

36 Arzuhal Encümeni'nin dilekçeleri inceleme süreci hakkında detaylı bilgi için bkz., Çağlayan, s. 15 vd..

37 “Dahili nizamnamenin 57 nci maddesinin son fıkrası mucibince katileşen Arzuhal encümeni mukarreratının infaz edilmemesi halinde mebusların nizamnamedeki usul yol ile murakabe vazifelerini yaparak kanun hükümlerinin tatbikini aramaları mümkün ve tabii olmasına göre tereddüde mahal bırakılmıyacak bir vuzuhta olan Dahili nizamnamenin bu maddesi hükmünün tefsirine mahal görülmemiştir.” Bkz. https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc020/karartbmmc020/karartbmmc02001132.pdf, Erişim Tarihi: 04.03.2024.

38 Yasama Derneği, *Türkiye ...*, s. 30.

39 1961 Anayasası döneminde TBMM'ye dilekçe ile başvuru hakkına ilişkin olarak istatistikler için bkz., Kazancı, “Dilekçe Hakkı”, s. 125 vd.

1961 Anayasası'nda TBMM'ye dilekçe ile başvuru hakkı siyasi hak ve ödevler arasında düzenlenmiştir. Böylece hak, vatandaşın devlet yönetimine katıldığı bir aktif-statü hakkı olarak öngörülmüştür. Siyasi hakların genel uygulaması bu hakların sadece vatandaşlara tanınıp yabancılara tanınmaması yönündedir. Nitekim 1961 Anayasası'nda da önceki anayasalarda olduğu gibi yabancılara dilekçe hakkı tanınmamıştır.

1961 Anayasası kapsamında dilekçe hakkının münferit olarak kullanılabilmesi gibi müşterek dilek ve şikâyeti olan vatandaşlar tarafından topluca kullanılabilmesi düzenlenmiştir. Diğer taraftan dilekçe hakkının mutlaka yazıyla kullanılacağı öngörülmüş olup sözlü örneğin telefonla başvuru imkânı tanınmamıştır.

1924 Anayasası'nın getirdiği bir yenilik olan dilekçe sonuçlarının sahiplerine yazı ile bildirilmesi usulü 1961 Anayasası'nda da aynıyla benimsenmiştir.

1961 Anayasası'nın bu hükmünü uygulamasını göstermek amacıyla 1963 yılında 140 sayılı kanun yürürlüğe girmiştir. Bu kanun sadece TBMM'ye sunulacak dilekçelere ilişkin düzenlemeler içermekte olup diğer organlara verilecek dilekçelere ilişkin hüküm barındırmamaktadır⁴⁰. Söz konusu kanunla birlikte TBMM'ye sunulan dilekçelerin TBMM Dilekçe Karma Komisyonu⁴¹ tarafından inceleneceği hüküm altına alınmıştır. Bu kanuna göre mezkûr komisyonun Başkanlık Divanı ve Komisyon Genel Kurulu'ndan müteşekkil olduğu düzenlenmiştir.

Başkanlık Divanı daha çok dilekçelerin dilekçe hakkı kapsamındaki konulara⁴² ilişkin olup olmadığını ve dilekçe hakkı kapsamında aranan şekil şartlarını⁴³ taşıyıp taşımadıklarını incelemiştir⁴⁴. Buna ilişkin yaptığı inceleme sonrası kanuna herhangi bir aykırılık görmezse dilekçeyi görüşmek üzere Komisyon Genel Kurulu'na havale edeceği yine kanunda öngörülen bir diğer husus olmuştur.

40 Anayurt, "1982 Anayasası ve ...", s. 101.

41 140 sayılı Kanunu m. 1'de TBMM Dilekçe Karma Komisyonu'nun Cumhuriyet Senatosundan yedi üye ile Millet Meclisinden on sekiz üye ile kurulacağı öngörülmüştür.

42 140 sayılı Kanun'da hangi konularda TBMM'ye dilekçe verilemeyeceği m. 5'te ihdas etmiştir: *Buna göre; Dilekçe Karma Komisyonu Başkanlık Divanı, Karma Komisyona gelen dilekçeleri, icabında ilgili bakanlığın da görüşünü almak veya bir temsilcisini çağırarak suretiyle inceleyerek:*

I - Dilekçe,

a) Adli, idari veya askeri kaza mercilerinden birinin veya Uyuşmazlık Mahkemesinin veyahut Anayasa Mahkemesinin kararına konu olan; veya

b) Yukarıdaki (a) fıkrasında bahis konusu kaza mercilerinden birinde incelenmekte olan; veya

c) Halli, yukarıdaki (a) fıkrasında zikredilen kaza mercilerinden birinin kararına bağlı bulunan hususlardan şikâyete dairse; veya

d) Kanun teklif veya tasarısına konu olmayı gerektiriyorsa, dilekçenin görüşülemeyeceğini;

II - Dilekçe, son kararı almaya yetkili - Yüksek Hâkimler Kurulu dâhil olmak üzere - bir idari merci tarafından henüz kesin bir karara bağlanmamış bir hususa aitse, dilekçe sahibi veya sahiplerine, Karma Komisyonca yapılabilecek bir işlem olmadığı ve yetkili idari mercie başvurusu lüzumunun bildirilmesi gerektiğini karara bağlar.

43 140 sayılı Kanun m. 3/f.1'e göre *Dilekçelerde, sahibi veya sahiplerinin imzası bulunmak, iş ve unvanı gösterilmek ve sahiplerinden en az birinin ikametgâhi belirtilmek gerekir.*

44 O dönem doktrinde bu inceleme aşamasına dilekçelerin ön incelenmesi denilmiştir. Bkz., Armağan, *Dilekçe Hakkı ve ...*, s. 104.

140 sayılı Kanun'da Başkanlık Divanı'nın verilen dilekçede mevzuata aykırılık tespit etmesi durumunda ise dilekçeyi reddedeceği ve bu ret kararının TBMM üyelerine bildirileceği ve TBMM üyelerinin de bu karara 10 gün içerisinde itiraz edebileceği düzenlenmiştir. Eğer itiraz olursa bu durumda itiraza konu dilekçenin Komisyon Genel Kurulu'nda görüşüleceği de hüküm altına alınmıştır.

140 sayılı Kanunu'nda Komisyon Genel Kurulu'nun kendisine gelen dilekçeleri esas bakımından inceleyeceği karara bağlanmış olup bu kararlara karşı da TBMM üyelerinin otuz gün içerisinde itiraz edebileceği öngörülmüştür. Eğer Komisyon Genel Kurulu'nun kararına bir itiraz olursa Kanun'a göre bu durumda Komisyon Genel Kurulu'nun konuya ilgili otuz gün içerisinde bir rapor hazırlayarak bu raporu Cumhuriyet Senatosu Başkanlığı'na sunacağı, Cumhuriyet Senatosunun konuyla ilgili bir karar vereceği, bu kararın yedi gün içerisinde tekrar Dilekçe Komisyonu Genel Kurulu'nda görüşülüp Millet Meclisi'ne sunulacağı hüküm altına alınmıştır. Kanuna göre Millet Meclisi'nin konuyla ilgili kararları kesindir.

140 sayılı Kanun'da dilekçe hakkının işleyişi oldukça karmaşık ve uzun bir prosedüre tabi tutulmuştur. Özellikle Cumhuriyet Senatosunun vereceği kararda herhangi bir süre öngörülmemiş olması sürecin daha da fazla uzama ihtimalini beraberinde getirmiştir. Diğer taraftan dilekçe verenlere, dilekçeyi verdikten sonra çıkan sonuçlara ilişkin olarak herhangi bir itiraz hakkı tanınmamış bu konuda inisiyatif ve takdir milletvekillerine bırakılmıştır.

140 sayılı Kanunda Komisyon Genel Kurulu kararlarına itiraz olmaması durumunda bu kararın; itiraz olması durumunda ise Millet Meclisi tarafından verilecek kararların kesin olduğu düzenlenmiştir. Bu kesinleşen kararların ilgililere ve bakanlıklara bildirileceği hüküm altına alınmıştır. Kendisine kararın gönderildiği bakanlık konuya ilişkin herhangi bir adım atmaz ya da atılan adım Komisyon Genel Kurulu tarafından yeterli bulunmazsa bu durumda Komisyon Genel Kurulunun kendi görüşünü de ekleyerek konunun mecliste görüşülmesini talep edeceği öngörülmüştür.

3. 1982 ANAYASASI DÜZENİNDE TBMM'YE DİLEKÇE İLE BAŞVURU HAKKI

Önceki anayasalarda olduğu gibi 1982 Anayasası'nda TBMM'ye dilekçe ile başvuru hakkı düzenlenmiştir. Çalışmada öncelikle Anayasa ve diğer mevzuattaki düzenlemelere akabinde TBMM Dilekçe Komisyonu'nun dilekçeleri inceleme aşamasına ve nihayetinde uygulamaya yer verilmiştir.

3.1. Mevzuattaki Düzenlemeler

TBMM'ye dilekçe ile başvurma hakkının yasal dayanakları, Anayasa, 3071 Sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun ve TBMM İç Tüzüğü'dür.

3.1.1. Anayasa

1982 Anayasası'nın *Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı* kenar başlığını taşıyan 74. maddesinin ilk fıkrasında TBMM'ye dilekçe ile başvurma hakkı düzenlenmiş bulunmaktadır. Söz konusu hüküm şu şekildedir: “*Vatandaşlar ve karşılıklılık esaslı gözetilmek kaydıyla Türkiye’de ikamet eden yabancılar kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikayetleri hakkında ... Türkiye Büyük Millet Meclisine yazı ile başvurma hakkına sahiptir.*”

Söz konusu düzenleme ile birlikte TBMM'ye dilekçe ile başvurma hakkı anayasal bir temel hak olarak düzenlenmiş bulunmaktadır. 1982 Anayasası'nda bu düzenleme hükmün gerekçesindeki ifadeyle⁴⁵ 1961 Anayasası'ndan aynen alınmış olsa da birtakım farklılıklar barındırmaktadır. *İlk farklılık olarak* dilekçe hakkının bireysel olarak kullanılabilmesinin yanında topluca kullanılmasından bahsedilmemesi *gösterilebilir*. Diğer farklılık ise TBMM'ye dilekçe hakkının yabancılara tanınmasıdır. Esasında bu 1982 Anayasası'nın bir yeniliğidir. Bu yenilik hükmün ilk halinde olmamakla birlikte 2001 yılında yapılan değişiklikle⁴⁶ *hükme eklenmiştir*. Bu değişiklik ile TBMM'ye dilekçe ile başvuru hakkı sadece vatandaşlara değil aynı zamanda Türkiye’de ikamet eden yabancılara da tanınmıştır.

Anayasa'nın 74. maddesi vatandaşlar ve yabancılara TBMM'ye dilekçe ile başvuru hakkını tanıırken diğer taraftan TBMM'ye de dilekçeye cevap verme yükümlülüğünü getirmektedir. Nitekim hükmün ikinci fıkrasında “*kendileriyle ilgili başvuruların sonucu, gecikmeksizin dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirilir*” hükmü yer almaktadır. Anlatım bakımından oldukça sorunlu⁴⁷ olan bu hükümle TBMM'ye dilekçe ile başvuranlara bu başvurularının sonucunun gecikmesizin yazılı olarak bildirileceği düzenlenmiştir. Kanaatimizce bu düzenleme olmasa dahi devletin dilekçelere cevap verme yükümlülüğünün varlığını kabul etmek gerekir. Ancak 1961 Anayasası'nda olduğu gibi 1982 Anayasası'nda bu husus açıkça vurgulanmıştır. Diğer taraftan bu cevabın yazılı olacağı ve gecikmeksizin verileceği de ifade edilmiştir. Hükmün ilk halinde olmayan ve 2001 yılı Anayasa değişiklikleri ile eklenen “gecikmeksizin” ifadesinden ne anlaşılması gerektiği açık olmayıp konunun son fıkra gereği kanun koyucuya bırakıldığı anlaşılmaktadır.

45 Danışma meclisinin 82. maddeye ilişkin gerekçesinin ilk cümlesi şu şekildedir: “*Vatandaşın en tabii hakkı olan Dilekçe Hakkı 1961 Anayasasındaki şekli ile aynen alınmıştır.*” Bkz., Yunus Emre Yılmazoğlu - İsmail Emrah Perdecioğlu, *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli)*, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Mart 2021, s. 413.

46 4709 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun, Kabul Tarihi: 3.10.2001;

47 Hüküm şu şekilde ihdas edilebilirdi: “*Türkiye Büyük Millet Meclisine yazı ile başvuranlara, başvurularının sonucu gecikmeksizin yazılı olarak bildirilir.*”

Anayasa'nın 74. maddesinde TBMM'ye dilekçe ile başvurma hakkına ilişkin bir diğer hüküm son fıkrada yer almaktadır. Aynı maddede yer alan kamu denetçisine başvurma ile bilgi edinme hakkını⁴⁸ da kapsayan bu son hükme göre TBMM'ye dilekçe ile başvurma hakkının kullanılma biçimi kanunla düzenlenecektir⁴⁹.

3.1.2. 3071 Sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun

1982 Anayasası'nın 74. maddesinin yaptığı atıfla dilekçe hakkının kullanılma biçimine ilişkin olarak 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun⁵⁰ ihdas edilmiştir⁵¹. Bu kısa kanunda Anayasa'da öngörülen dilekçe hakkının kimler tarafından nasıl kullanılacağı, dilekçe hakkı kapsamında incelenmeyecek dilekçeler ile dilekçelerin TBMM tarafından incelenip yanıtlanması gibi konular düzenlenmektedir⁵².

3.1.3. TBMM İç Tüzüğü

Anayasa ve 3071 sayılı kanunların yanı sıra TBMM İç Tüzüğü'nde de dilekçe hakkına ilişkin önemli düzenlemeler bulunmaktadır. Tüzük'te *Dilekçelerin İncelenmesi ve Karara Bağlanması Esas ve Usulleri* başlıklı yedinci kısımda (m. 115-120) dilekçe hakkının TBMM tarafından nasıl inceleneceğine ilişkin usul ve esaslar düzenlemiştir. Bu kapsamda hükümde; dilekçeleri inceleyecek TBMM Dilekçe Komisyonu, dilekçelerin incelenme usulü ve karar alma süreci, Komisyon kararlarına itiraz gibi hususlar detaylı bir şekilde yer almaktadır⁵³.

48 Anayasa'nın 74. maddesi'nde 2010 yılında önemli değişiklikler yapılmıştır. Kamu Denetçiliği ve Kamu Denetçiliğine Başvuru hakkı yeni bir anayasal hak olarak bu madde hükmüne derç edilmiştir.

49 Maddenin ilk halinde TBMM'ye dilekçe ile başvuru hakkına ilişkin olarak üçüncü fıkrada sadece "*Bu hakkın kullanılma biçimi kanunla düzenlenir*" hükmü yer almaktaydı ancak kamu denetçisi ve bilgi edinme hakkının eklenmesiyle beraber bu hüküm 2010 yılında değişikliğe uğramış mezkûr hakları da kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Anayasa m. 74/son hükmü şu şekildedir: "*Bu maddede sayılan hakların kullanılma biçimi, Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluşu, görevi, çalışması, inceleme sonucunda yapacağı işlemler ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir.*"

50 3071 Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun, Kabul Tarihi: 1/11/1984, Resmî Gazete Tarihi: 10/11/1984.

51 Kanunun amacı 1. maddede şu şekilde ifade edilmiştir: "*Bu Kanunun amacı, Türk vatandaşlarının ve Türkiye'de ikamet eden yabancıların kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, Türkiye Büyük Millet Meclisine ve yetkili makamlara yazı ile başvurma haklarının kullanılma biçimini düzenlemektir.*"

52 3071 sayılı Kanun, 1961 Anayasası döneminde yürürlüğe giren 140 sayılı kanundan farklı olarak sadece TBMM'ye değil idarenin diğer organlarına sunulan dilekçelere ilişkin düzenlemeler de içermektedir.

53 TBMM İç Tüzüğü'ndeki söz konusu düzenlemeler 1982 Anayasası'nın yürürlüğe girişinden beri var olan düzenlemeler değildir. 1996 yılına kadar TBMM İç Tüzüğü'nde dilekçe hakkına ilişkin olarak herhangi bir düzenleme olmadığından, 3071 sayılı Kanunu geçici madde 1 ile bir çözüm üretilmiştir. Hükme göre Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nde gerekli değişiklikler yapılmaya kadar, 1961 Anayasası döneminde var olan 140 sayılı Türk Vatandaşlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine Dilekçe ile Başvuruları ve Dilekçelerin İncelenmesi ile Karara Bağlanmasının Düzenlenmesine Dair Kanun'un Dilekçe Komisyonunun çalışma esas ve usullerine ilişkin hükümlerinin uygulanmasına devam edilmesi öngörülmüştür. TBMM İç Tüzüğü'ne 1996 yılında mezkûr hükümler eklenince 3071 sayılı kanundaki geçici madde 1 hükmü de kaldırılmıştır.

3.2. TBMM'ye Dilekçe İle Başvuru Hakkı'na Sahip Olanlar

1982 Anayasası'nda TBMM'ye dilekçe ile başvuru hakkı siyasi hak ve ödevlerden biri olarak düzenlenmiştir. Aktif statü hakları olarak siyasi hakların sadece vatandaşlara tanınması öngörülür⁵⁴. Nitekim Anayasa'nın 74. maddesi bu hakkı vatandaşlara yani Türkiye Cumhuriyeti'ne doğuştan veya sonradan vatandaşlık bağı ile bağlı olan herkese tanımıştır. Vatandaşlar arasında özellikle memurlara yönelik olarak çıkarılan kanun veya yönetmeliklerle dilekçe hakkının kullanımına ilişkin farklı düzenlemeler yapılabilmektedir⁵⁵. Ancak bu düzenlemelere bakıldığında daha çok memurların görev aldıkları idareye verecekleri dilekçelere ilişkin düzenlemeler söz konusu olup memurların (askerler de dâhil) TBMM'ye dilekçe ile başvurmaya ilişkin herhangi bir düzenleme ya da engel yer almamaktadır.

TBMM'ye dilekçe hakkı vatandaşlara tanınmış olmakla birlikte 2001 yılında Anayasa'da yapılan değişiklikle birlikte bu hak Türkiye'de ikamet eden yabancılara da tanınmıştır. Esasında bu değişiklikle hak sahiplerinin genişletildiği izlenimi olsa da hakkın kullanımının daraltıldığı görülmektedir. Zira 2001 yılından önce yabancılara TBMM'ye dilekçe ile başvurularında uygulamada herhangi bir yasak ve engel olmamasına rağmen değişiklikle birlikte sanki bu yasak varmış da yabancılara bu hak tanınmış sonucu doğmaktadır⁵⁶. Dolayısıyla yabancılar şartlı bir şekilde TBMM'ye dilekçeye başvuru hakkında yararlanacaktır. Yabancılara TBMM'ye dilekçe ile başvurabilmesi için Türkiye'de ikamet ediyor olmaları ve karşılıklılık ilkesinin gözetilmesi gerekmektedir. Buna göre şayet ilgili mevzuat uyarınca bir yabancı Türkiye'de ikamet etmiyorsa TBMM'ye dilekçe ile başvuru hakkını kullanamayacaktır. Bu durum Türkiye'de ikamet etmeyen, geçici bir süreliğine bulunan yabancılara özellikle haksız sınır dışı edilme gibi durumlarda mağduriyetinin giderilmesinde alternatif bir yol olarak dilekçe hakkının kullanılmasına mani olacaktır. Paralel şekilde sınır dışı kararları gibi acil durumlarda TBMM Dilekçe Komisyonunun ilgili idari birimlerden bilgi alması, onları kararından döndürmesi de mümkün olmayacaktır⁵⁷. Yabancılara TBMM'ye dilekçe ile başvuru hakkının bir diğer şartı ise karşılıklılık ilkesinin aranmasıdır. Karşılıklılık diğer adıyla mütekabiliyet ilkesi en az iki devlet arasında uygulanan ve bir ülkenin diğerinin vatandaşlarına aynı mahiyette hakları tanınması şeklinde tanımlanmaktadır⁵⁸. Dolayısıyla TBMM Dilekçe Komisyonu,

54 Mustafa Erdoğan, *Anayasa Hukuku*, Orion Kitabevi, 7. Baskı, 2011, s. 217; Münici Kapani, *Kamu Hürriyetleri*, Yetkin Yayınları, 7. Baskı, Ankara, 2013, s. 6; Çağlayan, s. 13.

55 Bu kanun ve yönetmelikler ile ilgili maddelerinden bazıları için bkz., 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu (m. 21); 211 Sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanunu (m. 26-31); Devlet Memurlarının Şikayet Ve Müracaatları Hakkında Yönetmelik.

56 Bu değişiklik doktrinde eleştirilmektedir. Bkz., Erdoğan Teziç, *Anayasa Hukuku*, Beta Yayınevi, 21. Bası, 2017, s. 289; Kemal Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, Ekin Yayınevi, 4. Baskı, 2021, s. 446.

57 Anayasa Mahkemesi'ne bireysel başvuru yolunda sınır dışı edilenlerin başvurularında Anayasa Mahkemesi re'sen veya talep üzerine tedbir karar alarak sınırdışı kararını bir süre icrasını erteleyebilmektedir.

58 Süleyman Dost, "Milletlerarası Hukukta Mütekabiliyet İlkesi", *S.D.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.5, S.2, Yıl 2015, s. 7.

bir yabancından gelen dilekçeyi şayet Türkiye’de ikamet ediyor olsa bile vatandaşı olduğu ülkede Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarına dilekçe hakkı verilmiyorsa reddedecektir. Örneğin Romanya’da kamu otoritelerine dilekçe hakkı yalnızca vatandaşlara tanınmıştır⁵⁹. Dolayısıyla bir Romanya devleti vatandaşı Türkiye’de TBMM’ye dilekçe veremeyecektir. Buna karşılık yukarıda aktarıldığı üzere Federal Almanya’da dilekçe hakkı herkese tanındığından Türkiye’de Federal Almanya Cumhuriyeti vatandaşları TBMM’ye dilekçe verebilecektir. Doktrinde dilekçe hakkı gibi kapsayıcı olması gereken bir hakkın karşılıklılık esasına tabi tutulması eleştiri konusu olmuştur⁶⁰. Kanaatimizce de yabancılara dilekçe hakkı gibi devlet ile birey arasında bir köprü vazifesi gören bir hakkın yabancılar açısından karşılıklılık ilkesine bağlanması isabetli değildir. Sonuç olarak 2001 yılında anayasa değişikliği ile Anayasa’ya eklenen ikamet ve karşılıklılık şartının yabancılar açısından hakkın kullanımını zorlaştırdığını ifade etmek gerekir.

TBMM’ye dilekçe ile başvurma hakkını kullanmada üzerinde durulması gereken ve tartışmalı olan konulardan biri 1982 Anayasası’nda topluca TBMM’ye dilekçe verilmesine ilişkin bir düzenleme olmaması sebebiyle toplu dilekçe verilip verilemeyeceğine ilişkindir⁶¹. Doktrindeki tartışmalara girmeden topluca dilekçe vermek açıkça yasaklanmadığı için dilekçelerin topluca verilmesinde bir mani olmadığını kabul etmek gerekir⁶². Nitekim maddenin görüşülmesi safhasında bu konu gündeme gelmiş ve topluca dilekçe verme açıkça reddedilmeyerek konunun kanunlarla tespit ve tayin edilmesi öngörülmüştür⁶³. Dolayısıyla vatandaşlar ve yabancılar münferit olarak TBMM’ye dilekçe ile başvurmaları mümkün olduğu gibi topluca da başvuru yapabilirler.

Tüzel kişilerin TBMM’ye dilekçe ile başvuru hakkına sahip olup olmadıklarına ilişkin mevzuatta açık bir yasak bulunmamaktadır. Dolayısıyla tüzel kişilerin de dilekçe ile TBMM’ye başvurabileceklerini kabul etmek gerekir. Nitekim uygulamada da derneklerden, sendikalardan, siyasi partilerden ve şirketlerden başvuru yapılmakta ve bunlar kabul edilmektedir. Tüzel kişiler adına başvuruyu tüzel kişinin yetkili temsilcisinin yapması gerekecektir. Kamu tüzel kişilerin ise başvuru yapabilmelerine olumlu yaklaşmak pek mümkün gözükmemektedir. Zira TBMM’ye dilekçe ile başvuru hakkı daha çok idarenin eylem ve işlemlerine karşı yapılmaktadır. İdarenin hem hak sahibi hem de aleyhinde şikâyetle bulunulan konumda olması düşünülemez⁶⁴.

59 Romanya Anayasası’nın 51. Maddesinin ilk fıkrası şu şekildedir: “Vatandaşlar, kamu makamlarına yalnızca dilekçeyi imzalayanlar adına dilekçe gönderme hakkına sahiptir.” Bkz., https://www.constituteproject.org/constitution/Romania_2003?lang=en#s364, Erişim Tarihi: 26.04.2024.

60 Doktrinde Anayurt, yabancılardan toplumsal meselelere ilişkin dilekçelerinde karşılıklılık esasının aranmasını, bireysel dilekçelerinde ise aranmamasını savunmaktadır. Bkz., Anayurt, “1982 Anayasası ve ...”, s. 106.

61 Konu hakkındaki tartışmalar için bkz., Anayurt, “1982 Anayasası ve ...”, s. 103-105.

62 Teziç, *Anayasa Hukuku*, s. 288; Yaşar, “Anayasal Bir Hak ...”, s. 810.

63 Anayurt, “1982 Anayasası ve ...”, s. 104-105.

64 Armağan, *Dilekçe Hakkı ve ...*, s. 67; Anayurt, “1982 Anayasası ve ...”, s. 107.

3.3. Dilekçe Hakkının Kapsamı

Anayasa'nın 74. maddesi TBMM'ye dilekçe ile başvuru hakkının, hak sahiplerinin kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında söz konusu olabileceğini düzenlemiştir. Burada anayasa koyucu dilek ve şikâyet ifadelerini kullanmıştır. Anayasa'da yer alan dilek kavramı; hak sahibinin kendileri ve kamu ile ilgili olarak gerçekleştirilmesini istedikleri bir eylem veya işlemi ifade etmektedir. Şikâyet ise daha çok kamunun birtakım eylem veya işleminin hukuka uygun olmadığı, hak ihlaline sebep olduğu veya bir menfaat kaybına sebep olduğunun bildirilmesi ve/veya ortaya çıkan olumsuz sonucunun kaldırılmasının talep edilmesine yönelik olmaktadır⁶⁵. Bu açıklamalardan şikâyetlerin geçmişte yapılmış olan veya hâlihazırda etkisi devam eden durumlara ilişkin olduğu; dilek kavramının ise henüz gerçekleşmemiş geleceği yönelik beklentileri ifade ettiği söylenebilir.

Anayasa'da geçen "kendileriyle" ve "kamu ile ilgili" kavramlarına da değinmek gerekir. Şayet bir dilekçe hak sahibinin öznel durumuyla ilgiliyse bu durumda dilekçenin kendisiyle ilgili olduğu anlaşılır. Ancak sadece hak sahibini ilgilendirmiyor bunun yanında toplumun diğer kesimlerini ilgilendiren bir dilekçe söz konusuysa kamu ile ilgili bir dilekçenin varlığından söz edilir. Ancak bu ayrımın her zaman net bir şekilde yapılabileceğini söylemek mümkün değildir. Zira öznel nitelikte kimi başvurular kamusal alanı da ilgilendirebilmekte, olası sonuçları diğer kişileri de etkileyebilmektedir. Örneğin; idarenin hafriyat alanı olarak belirlediği bir bölgenin yakınında oturan kişinin bundan rahatsızlığına ilişkin şikâyeti kendisini ilgilendirdiği gibi o bölgede oturan diğer kişileri de etkileyeceğinden kamusal nitelik arz edecektir.

Hak sahiplerinin kendileri ve kamu ile ilgili dilek ve şikâyetlerinin konu kapsamına ilişkin olarak Anayasa'da herhangi bir sınırlama olmasa da 3071 sayılı Kanun'da hakkın kapsamında birtakım sınırlamalar getirilmiştir. Buna göre TBMM'ye verilecek dilekçelerden;

a) Belli bir konuyu ihtiva etmeyenler,

b) Yargı mercilerinin görevine giren konularla ilgili olanlar,

c) 4 üncü maddede gösterilen şartlardan herhangi birini taşımayanlar, inceleme konusu yapılmayacaktır. 3071 sayılı kanunda yer alan bu konu sınırlamasının anayasaya aykırı bir yönünün olmadığını ifade etmek gerekir. Öncelikle belirli bir konu ihtiva etmeyen ya da hangi konuyu ihtiva ettiği anlaşılabilen karmaşık, zorlama ve soyut dilekçelerin bu hakkın konusuna dahil edilmesi makul bir yaklaşımdır. Yargı kararları aleyhine ise gidilebilecek başvuru yolları mevzuatta belirlendiğinden TBMM'ye doğrudan yargı kararları için başvurmanın kabul edilebilir bir yanı bulunmamaktadır. Zira TBMM'ye dilekçe ile başvuru bir istinaf ya da temyiz başvurusu değildir. Son bentte ise Kanun'un 4. maddesinde dilekçede bulunması öngörülen birtakım şekli hususların varlığı aranmıştır ki özellikle dilekçeye verilecek cevabın muhataba

65 Başgil, *Vatandaşların ...*, s. 5; Armağan, *Dilekçe Hakkı ve ...*, s. 1, 77-79; Anayurt, "1982 Anayasası ve ...", s. 107.

ulaşması ve dilekçe içeriğine ilişkin olarak ilgili makamlardan alınacak bilgi ve belgelerde kimlik bilgilerine gereksinim duyulması gerçeği karşısında bu kaydın da isabetli olduğunu söyleyebiliriz.

3071 sayılı Kanun'da yer alan bu düzenlemelerin yanı sıra TBMM İç Tüzüğü'nde de birtakım düzenlemeler bulunmaktadır. TBMM İç Tüzüğü'nün 116. maddesine göre inceleme konusu yapılmayacak dilekçeler şunlardır:

1. Belli bir konuyu ihtiva etmeyen,
2. Yeni bir kanunu veya bir kanun değişikliğini gerektiren,
3. Yargı mercilerinin görevine giren konularla ilgili olan veya haklarında bu merciler tarafından verilmiş bir karar bulunan,
4. Yetkili idarî makamlarca verilen kesin cevap suretini ihtiva etmeyen,
5. Kanunun dilekçede bulunmasını zorunlu gördüğü şartlardan herhangi birini taşımayan

TBMM İç Tüzüğü'ndeki bu hüküm dilekçe hakkının konusunu 3071 sayılı kanundan daha fazla daraltmıştır. Buna göre İç Tüzük'le, yeni bir kanunu veya bir kanun değişikliğini gerektiren dilekçeler ile yetkili idarî makamlarca verilen kesin cevap suretini ihtiva etmeyen dilekçeler kapsam dışı bırakılmıştır. Böylece şayet bir dilekçe yeni bir kanunun yapılmasını gerektiriyorsa bu durumda dilekçe reddedilecektir. Diğer taraftan İç Tüzük'le TBMM'ye dilekçe ile başvuru hakkının kullanılabilmesi için mutlaka idareden bir cevap suretinin alınması aranmaktadır. Ne Anayasa'da ne de Kanun'da yer alan bu şartın hukuka aykırı olduğunu ifade etmek gerekir⁶⁶. TBMM İç Tüzüğü bu şartla birlikte TBMM'ye dilekçe ile başvuruyu ikincil bir konuma getirmiştir.

Son olarak temel hak ve hürriyetlerin kötüye kullanılması yasaklayan Anayasa'nın 14. maddesi⁶⁷ hükmünün dilekçe hakkı için de geçerli olduğunu kabul etmek gerekir. Buna göre şayet TBMM'ye sunulan dilekçeler devlet organlarını ya da üçüncü kişileri karalayıcı, hakaret edici veya rencide edici ifadeler içeriyorsa ya da dilekçe ideolojik bir propaganda aracı olarak kullanılıyorsa bu durumda dilekçelerin reddedebileceğini kabul etmek gerekir⁶⁸.

66 TBMM İç Tüzüğü'ndeki bu düzenlemeye rağmen olumlu bir şekilde uygulamada idareden alınmış bir cevap suretini içermeyen dilekçeler de işleme konulmaktadır. Bkz., Yasama Derneği, *Türkiye ...*, s. 38.

67 1982 Anayasası m. 14 hükmü şu şekildedir:
*"Anayasada yer alan hak ve hürriyetlerden hiçbiri, Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü bozmayı ve insan haklarına dayanan demokratik ve lâik Cumhuriyeti ortadan kaldırmayı amaçlayan faaliyetler biçiminde kullanılamaz.
 Anayasa hükümlerinden hiçbiri, Devlete veya kişilere, Anayasayla tanınan temel hak ve hürriyetlerin yok edilmesini veya Anayasada belirtilenden daha geniş şekilde sınırlandırılmasını amaçlayan bir faaliyette bulunmayı mümkün kılacak şekilde yorumlanamaz.
 Bu hükümlere aykırı faaliyette bulunanlar hakkında uygulanacak müeyyideler, kanunla düzenlenir."*

68 Benzer yönde bkz., Armağan, *Dilekçe Hakkı ve ...*, s. 80-82; Anayurt, "1982 Anayasası ve ...", s. 113-114.

3.4. TBMM'ye Dilekçe Hakkı ile Başvurunun Usul ve Esasları

3.4.1. Dilekçelerde Aranan Zorunlu Unsurlar

3071 sayılı Kanun'da dilekçelerin içeriğinde bulunması gereken birtakım bilgiler aranmaktadır. Kanunu'nun 4. maddesinde dilekçede; dilekçe sahibinin adı-soyadı ve imzası ile iş veya ikametgâh adresinin bulunması gerektiği ifade edilmiştir⁶⁹. TBMM İç Tüzüğü'nde dilekçenin içeriğine ilişkin herhangi bir düzenleme yer almamaktadır. Buna göre dilekçede 3071 sayılı Kanun'da yer alan şartları sağlayan dilekçeler kabul edilecektir. Ancak belirtmek gerekir ki TBMM'nin internet sitesinde 3071 sayılı Kanun'da aranan şartların yanı sıra uyulması gereken birtakım şartlar sıralanmıştır⁷⁰. Kanaatimizce 3071 sayılı Kanun'daki şartlar dışında öngörülen mezkûr şartların bir zorunluluk olarak öngörülememesi, diğer bir ifadeyle bu şartları sağlamayan dilekçelerin şekil eksikliği sebebiyle reddedilmemesi gerekir.

Yukarıda ifade edilen içeriğe dair zorunlu bilgiler TBMM Dilekçe Komisyonu'nun web sayfasında paylaşılan matbu dilekçede⁷¹ ve aynı web sayfasında yer alan e-dilekçe ekranında⁷² hazır bir şekilde bulunmaktadır. Böylece başvuru sahiplerinin bilgilerini eksik girip hak kaybı yaşamaması en aza indirgenmiştir. Ancak başvuru bizzat kendisi dilekçeyi hazırlayıp başvuracaksa bu durumda zorunlu bilgilerin varlığına dikkat etmesi gerekmektedir.

Bu aşamada TBMM'ye toplu dilekçe sunulması konusuna da değinmek gerekir. Şayet müşterek bir talep ve şikâyet söz konusu ise vatandaşlar ve yabancılar toplu olarak da TBMM'ye dilekçe verebilirler. Bunu birden fazla imzalı dilekçeyi bir araya getirerek yapabilecekleri gibi bir dilekçe altına toplu imza atarak da yapabilirler. Toplu dilekçelerde her bir imza atanın kimlik bilgilerinin dilekçede yer alıp almayacağı meselesi mevzuatta düzenlenmiş değildir. Kanaatimizce imza atanlardan sadece

69 Belirtmek gerekir ki dilekçe hak sahibi adına bu hakkı vekili kullanacaksa bu durumda vekil bilgilerinin de dilekçe de yer alması gerekecektir. TBMM'nin internet sitesindeki e-başvuruda vekil için ayrı bir başvuru ekranı bulunduğunu da eklemek gerekir.

70 TBMM Dilekçe Komisyonu'nun sayfasında aranan şekil şartları şu şekilde sıralanmıştır:
- Dilekçenin Adı Soyadı;
- Dilekçenin İmzası; Tarih;
- Açık anlaşılabilir adresi (İkametgah veya İş);
- Dilekçenin belli bir konuyu içermesi ve konu kısmına dilekçenin özünün kısaca yazılması;
- Dilekçenin istek ve şikâyetlerinin öz ve anlaşılabilir olması;
- Dilekçeye konulan ekler resmi belge ise aslı yerine fotokopisinin konulması;
- İdari yolların tüketilmiş olması;
- Dilekçe konusunun yargı mercilerinin görev alanına girmemesi veya haklarında bu merciler tarafından verilmiş bir karar bulunma.

Bkz., <https://www.tbmm.gov.tr/ihtisas-komisyonlari/Icerik/ihtisaskomisyonlaridilekce-yazili-basvuru/dilekce-komisyonu/f72877d1-b46e-037b-e050-007f01005610>, Erişim Tarihi: 06.03.2024.

71 Matbu dilekçeye erişim için bkz., <https://www.tbmm.gov.tr/ihtisas-komisyonlari/Icerik/ihtisaskomisyonlaridilekce-yazili-basvuru/dilekce-komisyonu/f72877d1-b46e-037b-e050-007f01005610>, Erişim Tarihi: 06.03.2024.

72 E-dilekçe ekranı için bkz., <https://edilekce.tbmm.gov.tr/>, Erişim Tarihi: 06.03.2024.

bazıları için sonuç doğurabilecek başvurular söz konusu olabileceği için her bir imza sahibinin kimlik bilgilerinin dilekçede yer alması gerekmektedir.

3.4.2. Dilekçelerin Sunulması/Gönderilmesi

1982 Anayasası ve 3071 sayılı Kanun'da dilekçe hakkının ancak yazı ile kullanılacağı belirtilmiştir. Buna göre telefonla veya sözlü başka yollarla dilekçe hakkının kullanılabilmesi mümkün değildir. Hak sahibi TBMM'ye iletmek üzere talep ve dileklerini yazılı bir metne dökmek zorundadır. Bu yazılı metne ilişkin olarak mevzuatta bir şekli zorunluluk öngörülmemekle birlikte TBMM internet sitesinde matbu bir başvuru dilekçesi bulunmaktadır. Hak sahibi, dilerse bu matbu dilekçeyi doldurabileceği gibi mevzuatta yazan unsurların yer alması şartıyla kendisi de dilekçe hazırlayabilir. İkinci ihtimalin önünde herhangi bir yasal engel bulunmamaktadır.

İster matbu dilekçe olsun ister hak sahibi tarafından hazırlansın dilekçelerin dili mutlaka Türkçe olmak zorundadır. Türkçe dil şartı Anayasa'da yer almamakta, konu 3071 sayılı Kanun'da düzenlenmektedir. 3071 sayılı Kanun'un 3. maddesinin ikinci fıkrasında yabancılar için getirilen bu zorunluluk şüphesiz vatandaşlar için de geçerlidir. Kanaatimizce Türkçe'nin zorunlu dil olarak aranması isabetli olmamıştır. Zira yabancılar için aranan bu zorunluluk yabancıların bu hakkın kullanımını zorlaştıracaktır⁷³. Diğer taraftan vatandaş olup da Türkçesi, dilekçe hakkının kullanımı için yeterli olmayan kişiler için de bu hakkın kullanımının zayıflayacağını ifade etmek gerekir.

Türkçe olarak hazırlanan dilekçelerin TBMM Dilekçe Komisyonu'na verilmesi gerekmektedir⁷⁴. Dilekçelerin komisyona nasıl teslim edileceğine dair mevzuatta herhangi bir düzenleme yer almamaktadır. Komisyonun internet sayfasında başvuruların şu yollarla yapılabileceği düzenlenmiştir⁷⁵:

- Posta yolu ile,
- Faks yolu ile,
- Elektronik ortamda,
- Şahsen başvurmak suretiyle,
- Milletvekilleri vasıtasıyla,

73 Benzer yönde bkz., Anayurt, "1982 Anayasası ve ...", s. 116-117.

74 Dilekçe hakkı sahibi şayet dilekçenin muhatabı noktasında bir hataya düşerek yanlış makama dilekçeyi gönderdiyse 3071 sayılı Kanun'un 5. maddesi gereği bu durumda kendisine hataen dilekçe gelen makam, dilekçeyi ilgili makama göndermesi gerekmektedir. Buna göre TBMM Dilekçe Komisyonu'na gönderilmesi gereken dilekçe başka bir idari makama gönderilmişse dilekçe TBMM Dilekçe Komisyonu'na; Dilekçe Komisyonu'na hataen gelen dilekçe ise Komisyon tarafından ilgili idari makama gönderilecektir.

75 <https://www.tbmm.gov.tr/ihitas-komisyonlari/lcerik/ihitas-komisyonlaridilekce-calisma-usulu/dilekce-komisyonu/f72877d1-b46e-037b-e050-007f01005610>, Erişim Tarihi: 06.03.2024.

- TBMM Başkanı tarafından havale edilerek,
- Diğer komisyonlar aracılığıyla.

Görüleceği üzere TBMM Dilekçe Komisyonu dilekçelerin sunulması noktasında oldukça geniş bir imkân tanımıştır. Buna göre dilekçe, Komisyon'a yazılı bir şekilde ulaştırılabileceği gibi elektronik ortamdan da ulaştırılabilecektir. TBMM'nin internet sitesinde yer alan e-dilekçe sayfasıyla hak sahibi; kimlik ya da e-devlet sistem bilgileriyle giriş yaparak web ortamında da dilekçelerini doldurup TBMM'ye gönderebilmektedir. Bu imkânının hakkın etkin kullanımına olumlu bir katkı sağlayacağını ifade etmek gerekir.

TBMM'ye sunulan dilekçeler açısından mevzuatta herhangi bir süre sınırlaması öngörülmemiştir. Dolayısıyla hak sahipleri diledikleri zamanda dilekçe ile şikâyet ve taleplerini TBMM'ye iletebilirler. Bu dilekçe hakkını diğer hak arama yollarından ayıran önemli bir özelliktir.

3.5. Dilekçelerin İncelenme ve Karar Süreci

TBMM'ye verilecek dilekçeler TBMM Dilekçe Komisyonu tarafından incelenip karara bağlanmaktadır. İncelemenin usul ve esasları ilgili mevzuatta belirlenmiştir.

3.5.1. Dilekçeleri İnceleyecek Makam: TBMM Dilekçe Komisyonu

TBMM Dilekçe Komisyonu, TBMM İç Tüzüğü m. 20'de sıralanmış ihtisas komisyonlarından birisidir⁷⁶. Komisyonun yegâne amacı TBMM'ye sunulan dilekçeleri görüşüp karara bağlamaktır⁷⁷. Komisyonunda parti grupları temsil edilmekte

76 İlgili hükme göre TBMM Komisyonları şunlardır:

1. Anayasa Komisyonu;
2. Adalet Komisyonu;
3. Millî Savunma Komisyonu;
4. İçişleri Komisyonu;
5. Dışişleri Komisyonu;
6. Millî Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor Komisyonu;
7. Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonu;
8. Çevre Komisyonu;
9. Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu;
10. Tarım, Orman ve Köyişleri Komisyonu;
11. Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji Komisyonu;
12. Türkiye Büyük Millet Meclisi Hesaplarını İnceleme Komisyonu;
13. Dilekçe Komisyonu;
14. Plan ve Bütçe Komisyonu;
15. Kamu İktisadî Teşebbüsleri Komisyonu;
16. İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu.

77 TBMM Dilekçe Komisyonu'nun bir diğer görevi ise 6238 sayılı Kamu Denetçiliği Kanunu gereği İnsan Hakları Komisyonu ile bir karma komisyon oluşturarak Kamu Baş Denetçisi adaylarını TBMM'ye sunmak üzere belirlemek, kamu denetçilerini seçmek ve Kamu Denetçiliği kurumunun raporlarını

olup, komisyon üyeleri parti gruplarının Meclisteki sandalye oranına göre TBMM Genel Kurulu tarafından belirlenmektedir⁷⁸.

TBMM Komisyonu, dilekçeleri iki farklı organla incelemektedir. Bunlardan ilki Başkanlık Divanı diğeri Komisyon Genel Kurulu'dur. 3071 sayılı Kanun'un 8. maddesi gereği TBMM Dilekçe Komisyonu incelemesini 60 gün içinde tamamlamak zorundadır.

3.5.2. Komisyon Başkanlık Divanı'nın İncelemesi

Dilekçe TBMM Dilekçe Komisyonu'na geldikten sonra Dilekçe Komisyonunu Başkanı, Başkanvekili, Sözcü ve Kâtibinden oluşan Başkanlık Divanı, komisyona gelen dilekçeleri, yukarıda detayları aktarılan dilekçe hakkının kapsamı dâhilinde olup olmadığını inceler⁷⁹.

Bu inceleme neticesinde şayet dilekçe; kapsam bakımından mevzuata uygunsu esası hakkında karar verilmek üzere Komisyon Genel Kurulu'na sevk edilir⁸⁰.

Şayet Başkanlık Divanı dilekçe hakkının kapsamına girmeyecek bir konuda bir dilekçe verildiğini tespit ederse bu durumda TBMM İç Tüzüğü 116. madde gereği dilekçelerin görüşülemeyeceğine yani dilekçenin reddine karar verilir. Komisyon Başkanlık Divanı, bu kararlarını bastırır ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerine dağıtır. Dağıtım tarihinden itibaren onbeş gün içinde itiraz olunmayan Başkanlık Divanı kararları kesinleşir ve durum dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirilir. Kanaatimizce bu aşamada TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı'nın kararına karşı itiraz yetkisinin sadece milletvekillerine tanınmış olması isabetli değildir. Ne 3071 sayılı Kanun'da ne de TBMM İç Tüzüğü'nde hak sahibine itiraz hakkı tanınmamaktadır. Kanaatimizce burada dilekçe sahiplerine de itiraz hakkı tanınmalı ve hak sahibine dilekçenin dilekçe hakkı kapsamına girdiği yönündeki iddiasını sunmasına olanak verilmelidir. İtiraz yetkisinin sadece milletvekillerinin takdirlerine bırakılıyor oluşu dilekçe hakkının etkinliğini zayıflatmaktadır.

TBMM'ye sevk etmektir. Bkz., 6238 sayılı Kanun m. 3, 11.

78 TBMM İç Tüzüğü m. 20 gereği dilekçe komisyonunun kaç üyelikten oluşacağı Danışma Kurulunun teklifi üzerine Genel Kurulca işaret oyuyla belirlenir. TBMM Dilekçe Komisyonu'nun sandalye sayısı belirlendikten sonra TBMM İç Tüzüğü m. 21 gereği siyasî parti grupları, üyelikler için adaylarını belirleyerek Başkanlığa bildirirler. Siyasî parti gruplarınca bildirilen adayların isimlerini gösterir listelerin Genel Kurulca, işaret oyu ile onaylanması suretiyle seçim tamamlanmış olur.

79 Buna "İlk İnceleme Aşaması" da denilmektedir. Bkz., TBMM Basın ve Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı, *TBMM ...*, s. 22.

80 Uygulamada geçmişte Komisyon Başkanlık Divanı'nın Komisyon Genel Kurulu yerine geçerek esas hakkında karar verdiği dönemler de olmuştur. Öyle ki 17 ila 22. yasama dönemlerinde Başkanlık Divanı'nca reddedilmeyen dilekçelerin tamamı Komisyon Genel Kurulu'na gönderilmeden yine Başkanlık Divanı'nca karara bağlanmıştır. Bu yönde tespit ve değerlendirmeler için bkz., Soner Çakar, "Komisyon Genel Kurulu ve Meclis Genel Kurulu Süreci", *Bir Parlamenter Denetim Yolu Dilekçe Komisyonu Çalıştayı*, TBMM Basımevi, Ankara 2017, s. 71.

Komisyon Başkanlık Divanı; görüşülemeyeceğini karara bağladığı dilekçelerden, kanun olarak düzenlenmelerinde toplumsal yarar gördüklerinin birer örneğini Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına ve bilgi için Cumhurbaşkanlığına gönderir. Buna göre Komisyon Başkanlık Divanı, bir dilekçeyi dilekçe hakkı kapsamında olmadığı gerekçesiyle reddetse bile dilekçe konusunun bir kanun yapımını gerektirdiğine inanıyorsa konuyu raporuyla birlikte TBMM Başkanlığına ve Cumhurbaşkanlığına gönderebilecektir. TBMM Başkanlığının, Başkanlık Divanının kendisine gönderdiği bilgilendirme neticesinde ne gibi bir adım atacağına ilişkin mevzuatta bir düzenleme bulunmamaktadır. Kanaatimizce Meclis Başkanlığı konuyu ilgili komisyonlara havale edebileceği gibi dilerse konu ile ilgili Mecliste bir görüşme yapılmasına da karar verebilir. 1982 Anayasası'nda kanun teklif etme yetkisi sadece milletvekillerine ait olduğundan, milletvekilleri re'sen ya da Cumhurbaşkanı'nın istemiyle reddedilen dilekçe hakkının konusuna ilişkin olarak kanun teklifi verebilirler⁸¹. Böylece dilekçe hakkının bir kanunun oluşuna zemin hazırlama durumu söz konusu olacaktır. Diğer taraftan Mecliste yapılacak görüşmeler de dilekçenin konusuna ilişkin olarak kamuoyunun bilgilendirilmesine katkı sunacaktır. Ancak belirtmek gerekir ki TBMM Komisyon Başkanlık Divanı tarafından reddedilip de kanun yapımında toplumsal yarar gören dilekçelere ilişkin TBMM'ye ve Cumhurbaşkanı'na gönderilen bilgilendirmelerin herhangi bir bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Muhataplar bu bilgilendirmeler neticesinde harekete geçip geçmemekte tamamen serbesttirler.

Şayet Komisyon Başkanlık Divanı'nın dilekçenin görüşülmeyeceğine ilişkin kararına onbeş gün içerisinde TBMM üyeleri tarafından bir itiraz olursa dilekçeler; Komisyon Genel Kuruluna sevk edilir ve bu kurulca incelenir. TBMM üyeleri bu itirazlarıyla reddedilen dilekçelerin dilekçe hakkı kapsamında olduğunu iddia edebilir ve dilekçenin yeniden görüşülmesini talep edebilirler.

3071 sayılı Kanun m. 8/f.2'de Dilekçe Komisyonu'nun, görevleri ile ilgili olarak, kamu kurum ve kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile özel kuruluşlardan her türlü bilgi ve belgeyi almak, ilgilileri çağırıp bilgi almak, idari denetimin yapılmasını istemek, birliki görevlendirmek ve yerinde inceleme yapmak yetkisine sahip olduğu düzenlenmektedir. Bu yetkilerin Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı tarafından kullanılmasına bir engel bulunmamaktadır. Nitekim uygulamada Başkanlık Divanı yerinde inceleme gibi madde hükmünde yer alan tedbirlere başvurduğu görülmektedir⁸². Mezkûr madde hükmünde ayrıca komisyonun her türlü talebinin ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile kamu personelleri tarafından yerine getirileceği düzenlenmektedir.

81 Komisyon Başkanlık Divanı dilekçe konusunun kanun yapılmasında toplumsal yarar görmese de TBMM üyeleri her zaman dilekçe konusuna ilişkin kanun teklifi verebilirler.

82 27. dönem TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı'nın 3071 Sayılı Kanun m. 8/f.2 gereği yapmış olduğu yerinden incelemeler komisyonun web sayfasında paylaşılmıştır. Bkz., <https://www.tbmm.gov.tr/ihtisas-komisyonlari/lcerik/ihtisaskomisyonlaridilekce-baskanlik-divani-calismalari/dilekce-komisyonu/f72877d1-b46e-037b-e050-007f01005610>, Erişim Tarihi: 23.02.2024; TBMM Başkanlık Divanı'nın yapacağı tüm bu işlemler Komisyon Başkanı'nın imzasıyla yapılır ve hak sahibine de konuyla ilgili bir bilgilendirme yazısı gönderilir. Bkz., Yasama Derneği, *Türkiye* ..., s. 39.

Son olarak yukarıda da ifade edildiği üzere 3071 sayılı Kanun'un 8. Maddesi gereği TBMM Dilekçe Komisyonu dilekçeleri altmış gün içerisinde sonlandırmakla yükümlüdür. Ancak uygulamada henüz başkanlık divanı aşamasında bu süreler; ilgili organ ve kişilerden beklenen cevapların gecikmesi ve karar cetveli hazırlanması sürecinin uzaması nedeniyle aşılmaktadır⁸³.

3.5.3. Komisyon Genel Kurulu'nun İncelemesi

Komisyon Genel Kurulu'nun önüne dilekçeler yukarıda ifade edildiği üzere iki ihtimalde gelmektedir:

- Başkanlık Divanı'nın dilekçenin dilekçe hakkı kapsamında olmadığı kararı sonrası itirazla gelen dilekçeler,

- Başkanlık Divanı'nın esas hakkında karar vermesi için gönderdiği dilekçeler.

İlk ihtimalde Komisyon Genel Kurulu öncelikle dilekçenin, dilekçe hakkı kapsamında olup olmadığını inceleme konusu yapar (TBMM İç Tüzüğü m. 117/f.2). Dilekçe inceleme konusu kapsamında değilse dilekçenin görüşülmeyeceğine karar verilir yani reddedilir. Dilekçe inceleme konusu kapsamında ise artık esas hakkında karar verilmesi aşamasına geçilir.

Yukarıda ifade edilen ihtimallerden hangisi neticesinde olursa olsun Komisyon Genel Kurulu'na gelen dilekçeler Komisyon Genel Kurulu başkanınca Kurul'un gündemine alınır⁸⁴. Komisyon Genel Kurulu, gündemine aldığı dilekçelerle ilgili olarak hem 3071 sayılı Kanun m. 8/f.2⁸⁵ gereği hem de uygulamada benimsenen birtakım tedbirlere başvurabilir. Buna göre Kurul, alt komisyon kurulmasına⁸⁶, geçici uzman/bilirkişi görevlendirilmesine, yerinde inceleme yapılmasına, Sayıştay Başkanlığından inceleme yapılmasının istenmesine ve idari denetim yaptırılmasına karar verebilir⁸⁷. Ayrıca Dilekçe Komisyonu dilekçe konusu ile ilgili olarak, kamu kurum ve kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile özel kuruluşlardan her türlü bilgi ve belgeyi alabilir ya da ilgilileri çağırıp bizzat bilgilerine başvurabilir. Dilekçe Komisyonunun bu yetkileri kullanması durumunda kamu kurum

83 Yasama Derneği, *Türkiye ...*, s. 39.

84 <https://tbmm.gov.tr/Komisyon/Dilekce-CalismaUsulu>

85 TBMM İç Tüzüğü m. 8/f.2'de TBMM dilekçe komisyonunun dilekçelerle ilgili birtakım işlem veya eylemlere başvurabileceği düzenlenmiştir. Dilekçe komisyonu ifadesi kullanılsa da bunun Dilekçe Komisyonu Genel Kurulu'nu da kapsadığından şüphe yoktur. İlgili madde hükmü şu şekildedir: *Dilekçe Komisyonu, görevleri ile ilgili olarak, kamu kurum ve kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile özel kuruluşlardan her türlü bilgi ve belgeyi almak, ilgilileri çağırıp bilgi almak, idari denetimin yapılmasını istemek, bilirkişi görevlendirmek ve yerinde inceleme yapmak yetkisine sahiptir.*

86 Alt komisyon kurulması TBMM Dilekçe Komisyonu'nun uygulamada sıklıkla başvurduğu bir uygulamadır. Alt komisyonlar üç komisyon üyesinden oluşmaktadır. Alt komisyonlar görevlendirildikleri konulara ilişkin olarak rapor hazırlayıp, bu raporları Komisyon Genel Kurulu'na sunmaktadır. Bkz., Yasama Derneği, *Türkiye ...*, s. 40.

87 <https://tbmm.gov.tr/Komisyon/Dilekce-CalismaUsulu>

ve kuruluşları ile kamu personeli, talep edilen bilgi ve belgeyi vermek, idari denetimi yapmak ve yerinde inceleme için gerekli tedbirleri almakla yükümlüdür (3071 sayılı Kanun m. 8/f.2).

Komisyon Genel Kurulu dilekçe/dilekçeler için karar vermek üzere bir toplantı tarihi belirleyebilir⁸⁸. Toplantılara komisyon başkanı başkanlık eder. Söz konusu toplantıya uzmanlar, bilirkişiler ve dilekçe konusuyla ilgili idari personel çağrılabilir. Çağrılan bu kişilere Komisyon Genel Kurulu üyeleri soru sorabilir onların bilgilerini alabilirler⁸⁹. Uygulamada özellikle toplumsal boyutu olan ve geneli ilgilendiren konuları ihtiva eden dilekçelere ilişkin toplantı yapıldığı görülmektedir⁹⁰. Hatta zaman zaman uygulamada Komisyon Genel Kurulu'na sadece toplumsal boyutu olan dilekçelerin gönderildiği diğer dilekçelerin ise Başkanlık Divanı'nca karara bağlandığı görülmektedir⁹¹. Ancak Komisyon Genel Kurulu, Başkanlık Divanı'nca reddedilmeyen bireysel veya toplumsal bütün dilekçeleri görüşmek zorundadır. Dolayısıyla söz konusu uygulama açık bir şekilde mevzuata aykırıdır.

Yapılan toplantı/toplantılar, sunulan görüşler ve elde edilen bilgi ve belgeler ışığında Komisyon Genel Kurulu dilekçe hakkında genel kurul toplantısına katılanların salt çoğunluğu ile karar alır⁹². Karar bir rapor halinde hazırlanır ve Komisyon Genel Kurul üyelerinin imzasına sunulur. Komisyon Genel Kurulu üyelerinden karara çekimser veya muhalif kalan ya da farklı gerekçelerle olur veren milletvekilleri karara serh düşebilirler⁹³.

Komisyon Başkanlık Divanı, Komisyon Genel Kurulunca alınan kararları bastırır, bütün milletvekillerine dağıtır ve gereği için Cumhurbaşkanı yardımcılarını ile bakanlara gönderir⁹⁴. TBMM'nin her üyesi Komisyon Genel Kurul kararına, kararın dağıtım gününden itibaren 30 gün içinde gerekçeli bir yazıyla itiraz edebilir (TBMM İç Tüzüğü m. 119/f.1). Aksi halde, dilekçe hakkındaki karar kesinleşmiş olur. Kesinleşen karar dilekçe sahibine ve ilgili Cumhurbaşkanı yardımcılıkları ile bakanlıklara bildirilir. Burada görüldüğü üzere TBMM İç Tüzüğü; tıpkı Başkanlık Divanı kararlarında olduğu gibi Komisyon Genel Kurul Kararları'na karşı da sadece milletvekillerine itiraz hakkı tanımış, dilekçenin sahibine itiraz hakkı vermemiştir. Dilekçe sahibinin ret kararına ilişkin olarak kendini savunmasına ve kararda isabetsizlik olduğunu ispatlamasına olanak verilmesi daha doğru bir yaklaşım olurdu.

88 TBMM Basın ve Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı, *TBMM ...*, s. 23.

89 TBMM Basın ve Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı, *TBMM ...*, s. 23; Yasama Derneği, *Türkiye ...*, s. 40.

90 Yasama Derneği, *Türkiye ...*, s. 40.

91 Bu konuda bkz., Çakar, *Komisyon*, s. 73.

92 Yasama Derneği, *Türkiye ...*, s. 40.

93 TBMM Basın ve Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı, *TBMM ...*, s. 24; Yasama Derneği, *Türkiye ...*, s. 40-41.

94 Uygulamada bu işi Komisyon Başkanlık Divanı değil, Komisyon Başkanı yapmaktadır. Bkz., <https://tbmm.gov.tr/Komisyon/Dilekce-CalismaUsulu>.

Ayrıca belirtilmesi gereken bir diğer husus süre hususudur. 3071 sayılı Kanun'un 8. maddesi dilekçelerin incelenme süreçlerinin 60 gün içerisinde tamamlanmasını öngörürken uygulamada henüz Başkanlık Divanı aşamasında bu sürelerin aşıldığı yukarıda ifade edilmişti. Aşılan bu sürelere Komisyon Genel Kurulu ve aşağıda aktarılan TBMM Genel Kurulu aşamaları da dâhil edilirse sürelerin oldukça uzayacağı açıktır. Bu durum, dilekçe hakkının etkinliğinin azalmasına ve vatandaşların Komisyon'dan beklentilerinin kaybolmasına neden olacaktır. Dolayısıyla uygulamada, Kanun'daki altmış günlük süreye riayet edilmesi ve İç Tüzük'teki otuz günlük itiraz sürelerinin kısaltılması faydalı olacaktır.

Komisyon Genel Kurulu kararlarına otuz gün içinde itiraz söz konusu olursa, Komisyon Genel Kurulu itiraz tarihinden itibaren otuz gün içinde bir rapor düzenleyerek bunu Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na sunar.

3.5.4. TBMM Genel Kurulu Aşaması

TBMM Genel Kurulu'na sevk edilen dilekçe ve komisyon raporu hakkında Genel Kurul'da genel usulde bir görüşme yapılır. Komisyon raporunun görüşülmesinden sonra, dilekçe hakkında TBMM Genel Kurulu karar verir⁹⁵. Karara ilişkin nitelikli bir karar çoğunluğu öngörülmediğinden adi çoğunluk yeterli olacaktır. TBMM'nin kararları kesindir. Kesinleşen karar; dilekçe sahibine, ilgili Cumhurbaşkanı yardımcılıkları ve bakanlıklara bildirilir (TBMM İç Tüzüğü m. 119/f.3).

3.5.5. Kesinleşen Kararların Sonucu

Dilekçeler ister Komisyon Genel Kurulu'nda kesinleşmiş olsun isterse TBMM'de kesinleşmiş olsun TBMM İç Tüzüğü'nün 120. maddesi gereği Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanlar kendilerine kesinleşen kararların bildirilmesinden itibaren otuz gün içinde, kesinleşen kararlar hakkında yaptıkları işlemi/işlemleri Komisyon Başkanlığına yazıyla bildirirler⁹⁶. Komisyon Genel Kurulu, bunlardan gerekli gördüklerini özellikle yapılan işlemi veya verilen cevabı yeterli bulmadıklarını Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nda görüşülmesini isteyebilir⁹⁷. Bu takdirde, Komisyon Genel Kurulu kendi görüşünü belirten bir rapor hazırlayarak Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunar ve yukarıdaki TBMM'de yapılacak görüşmeye ilişkin prosedür tekrarlanır⁹⁸.

95 TBMM Genel Kurul gündeminde bulunan ancak yasama döneminin sona ermesi nedeniyle görüşülemeyen raporlar ise TBMM Başkanlığı'na Komisyona yeniden havale edilir. Bkz., <https://tbmm.gov.tr/Komisyon/Dilekce-CalismaUsulu>.

96 TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı kararlarına itiraz olmaması sebebiyle kesinleşen kararların herhangi bir sonucu olmamaktadır.

97 TBMM İç Tüzüğü'nde açıkça yer almasa da Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanlar süresi içinde gerekli bildirim yapmazlarsa da bu durum Dilekçe Komisyonu tarafından görüşülmek üzere TBMM'ye sevk edilebilir.

98 TBMM Basın ve Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı, *TBMM ...*, s. 24.

3.6. TBMM Dilekçe Komisyonu'nun Kararlarının Bağlayıcılığı ve Denetimi

TBMM Dilekçe Komisyonu yukarıda da anlatıldığı üzere kendisine gelen dilekçelere yönelik olarak Bakanlıklar ve Cumhurbaşkanlığı Yardımcıları da dahil olmak üzere konuyla ilgili idari organları uyarmakta, harekete geçirmekte ya da bilgilendirmektedir. Kimi ihtimallerde ise TBMM Dilekçe Komisyonu'nun istemiyle dilekçe konusu TBMM Genel Kurulu'nda görüşülebilmektedir. Ancak tüm bunlar TBMM Dilekçe Komisyonu'nun bağlayıcı kararlar alması anlamına gelmemektedir. Komisyonun kararlarına veya taleplerine uyup uymamak, hak ihlallerini gidermek veya dilekçe konusuna ilişkin bir kanun çıkarmak idarenin ve TBMM Genel Kurulu'nun takdirinde bir konudur⁹⁹. Benzer şekilde TBMM Dilekçe Komisyonu'nun yürütme üzerindeki denetim fonksiyonu da yürütmenin komisyonun kararlarına uyduğu ölçüde sonuç doğuracaktır. TBMM Dilekçe Komisyonu Meclis bünyesinde var olan idari bir birimdir. Yasamanın bünyesinde kurulmuş olması Komisyonu yasama organı yapmaz. Şayet bu idari birimin bağlayıcı kararlar aldığı bir düzen oluşursa bu durumda TBMM Dilekçe Komisyonu yürütmenin ve hatta TBMM Genel Kurulu'nun üzerinde bir süper güç konumuna gelmesi söz konusu olacaktır. Herhangi bir bağlayıcı karar alamayan TBMM Dilekçe Komisyonu'nun kararlarına karşı yargısal denetime gitmek de mümkün değildir¹⁰⁰.

TBMM Dilekçe Komisyonu, bir yargı mercii de değildir. Her ne kadar tanık dinleme, bilirkişi/uzman görevlendirme, yerinde inceleme gibi birtakım yargısal nitelikte sayılabilecek eylemlerde bulunsa da Komisyon; nihayetinde mahkeme gibi yargılama işlemi yapmamakta ve hukuka aykırı işlem veya eylemlere yönelik bağlayıcı kararlar almamaktadır¹⁰¹.

Her ne kadar TBMM Dilekçe Komisyonu dilekçeye ilişkin olarak bağlayıcı kararlar alamasa da 3071 sayılı Kanun m. 8/f.2'de öngörülen tedbirler, ilgili idari organlar açısından bağlayıcı niteliktedir. Buna göre örneğin, TBMM Dilekçe Komisyonu idareden bir bilgi veya belge isterse ya da bir idari personeli tanık olarak dinlemek isterse idari merciler, bu taleplere uygun cevap vermekle yükümlü tutulmuştur. Bu yükümlülüğe riayet etmeyen idare organları ve personeller için ne gibi tedbirlere başvurulacağı 3071 sayılı Kanun'da düzenlenmese de idare ve ceza mevzuatındaki genel hükümler işletilebilecektir.

99 Armağan, *Dilekçe Hakkı ve ...*, s. 129; Kazancı, "Dilekçe Hakkı ...", s. 146.

100 Benzer yönde bkz., Anayurt, "1982 Anayasası ve ...", s. 123-124.

101 Nitekim Danıştay'da TBMM Dilekçe Komisyonu'nun bir yargı makamı olmadığını şu şekilde ifade etmiştir: "Anayasanın 132. maddesi hükmüne göre ancak yargı yerlerinden verilen kararların infaz mecburiyeti olmasına binaen bir yargı organı olmayan TBMM Dilekçe Karma Komisyonunca verilen kararın mahkeme ilamı olarak ad ve kabulüne imkân bulunmadığı ..." Bkz., Danıştay 10. Dairesi, Esas: 1965/3257, K. 1967/2355, Karar Tarihi: 09.11.1967 (Akt: Armağan, *Dilekçe Hakkı ve ...*, s. 128).

3.7. TBMM'ye Dilekçe ile Başvuru Hakkının Uygulamada Görünümü

TBMM'nin Dilekçe Komisyonu'nun uygulamadaki görünümüne ilişkin olarak tek veri kaynağını TBMM Dilekçe Komisyonu'nda paylaşılan veriler oluşturmaktadır. Dolayısıyla çalışmada TBMM'ye dilekçe hakkının uygulamadaki etkinliği bu veriler üzerinden ele alınmıştır. Komisyon'un internet sayfasında en son, 27. Yasama Dönemi'ne ilişkin tafsilatlı bilgiler paylaşılmıştır. Aynı sayfada hâlihazırda devam eden 28. Yasama Dönemi'ne ilişkin ise herhangi bir veri paylaşılmamıştır¹⁰². TBMM Dilekçe Komisyonu'na sunulan dilekçelerin güncel sayısı ve içeriklerini sürekli bir şekilde internet sitesi üzerinden paylaşılması hakkın etkinliğini takip etmek adına faydalı olacaktır.

Her ne kadar TBMM'nin internet sitesinde 28. Yasama Dönemi'ne ilişkin bir veri paylaşımı olmasa da TBMM Dilekçe Komisyonu'nun 28. Yasama Dönemi'ne ilişkin olarak medyaya paylaştığı birtakım bilgiler bulunmaktadır¹⁰³. Buna göre 28. Yasama Döneminin başlangıcı olan 15 Mayıs 2023 tarihinden 13 Mart 2024 tarihine kadar yani yaklaşık 10 aylık süre içerisinde Meclise 7 bin 186 dilekçe verilmiştir. Komisyon bu 10 aylık süre zarfı içerisinde önceki dönemden gelen dilekçelerle beraber toplam 14 bin 811 dilekçe hakkında karar vermiştir. Bu aşağıda paylaşılacak önceki dönem verileri ile karşılaştırıldığından oldukça yüksek bir sayıdır. Bu bize TBMM'ye dilekçe hakkının her geçen yıl daha çok kişi tarafından tercih edildiğini göstermektedir. Başkanlık Divanı'nın karar verdiği 14 bin 811 dilekçeden kaçının reddedildiği ya da TBMM Dilekçe Komisyonu Genel Kurulu'na sevk edildiğine dair ise herhangi bir bilgi paylaşılmamıştır. Meclise sunulan dilekçelerin konu başlıkları ise çevre yönetimi, çalışma hayatı ve emeklilik, adalet hizmetleri, askeri işlemler, şehircilik (konut-barınma), eğitim hizmetleri, sosyal hizmetler, mahalli hizmetler, sağlık hizmetleri ile vergi ve mali hizmetler konuları gibi birbirinden farklı alanlardan olmuştur. En çok dilekçe ise il bazında İstanbul, Ankara, İzmir ve Bursa'dan verilmiştir. Dilekçelerin yüzde 88'i elektronik posta, yüzde 5'i posta, geri kalanı ise elden, faks ve milletvekilleriyle ulaştırmak suretiyle meclise sunulmuştur. Bu ise e-dilekçe ile TBMM'ye başvurunun artık yaygınlaştığı ve hakkın kullanımında olumlu bir etkiye bulunduğunu göstermektedir. 28. Yasama Dönemi'ne ilişkin paylaşılan bu veriler sınırlı da olsa bize TBMM'ye dilekçe ile başvuru hakkının günümüzde de etkin bir şekilde kullanıldığını göstermektedir. Bunun yanında bu etkin kullanımın önemli sonuçları da doğmaktadır. Örneğin; 28. Yasama Dönemi'nde TBMM Dilekçe Komisyonu'na verilen bir dilekçede vakıf üniversitelerinde akademisyen maaşların devlet üniversitelerinden düşük olduğu şikâyetinde bulunulmuş, bunun üzerinde komisyon durumu Yüksek Öğretim Kurulu'na (YÖK) iletmiştir. YÖK de bunun üzerine ilgili üniversitelerde inceleme başlatmıştır¹⁰⁴.

102 28. Yasama Dönemi TBMM Dilekçe Komisyonu'nun 11 Temmuz 2023 tarihinde bir toplantı yapıldığı ve bu toplantıda ise komisyon dönem açılışının yapıldığı ve komisyon sözcüsünün seçildiği anlaşılmaktadır. Bkz., https://www5.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari_goruntule?pTutanakId=3152, Erişim Tarihi: 26.04.2024.

103 <https://www.aa.com.tr/tr/politika/tbmm-dilekce-komisyonuna-28-yasama-doneminde-7-bini-askin-basvuru-yapildi/3163086>, Erişim Tarihi: 01.05.2024.

104 <https://www.ntv.com.tr/egitim/yok-inceleme-baslatti-vakif-universitelerine-dusuk-maas-uyarisi.zofKUUgVUq0WjFIZfYtrw>, Erişim Tarihi: 02.05.2024.

TBMM internet sitesinde 28. Yasama Dönemine ilişkin güncel veriler paylaşılmaya da eski dönem verilere ulaşmak mümkündür. İnternet sitesindeki verilere göre 17. Yasama Dönemi'nde 4548; 18. Yasama Dönemi'nde 4300; 19. Yasama Dönemi'nde 4147; 20. Yasama Dönemi'nde 2313; 21. Yasama Dönemi'nde 3187; 22. Yasama Dönemi'nde 12312; 23. Yasama Dönemi'nde 9112; 24. Yasama Dönemi'nde 35009¹⁰⁵; 25. Yasama Dönemi'nde 908; 26. Yasama Dönemi'nde 16028 dilekçe TBMM Dilekçe Komisyonu'na verilmiştir¹⁰⁶.

TBMM Dilekçe Komisyonu'nun internet sayfasında 27. Yasama Dönemi'nde yani 25 Haziran 2018 - 10 Ocak 2023 tarihleri arasında verilen dilekçeler detaylı bir şekilde aktarılmıştır¹⁰⁷. Buna göre bu dönemde toplam 26 bin 131 dilekçe verilmiştir. Bu sayılara önceki dönemden devralınan 6 bin 58 dilekçe eklenince, toplamda 32 bin 189 dilekçe, 27. Yasama Dönemi Dilekçe Komisyonunun önüne gelmiştir. Bu dilekçelerden 24 bin 595'i Başkanlık Divanı'nca karara bağlanıp kesinleşmiştir. Bu bize dilekçelerin önemli çoğunluğunun (yaklaşık dörtte üçü) dilekçe hakkı kapsamında olmadığını göstermektedir.

Başkanlık Divanı'nın verdiği kararlardan sadece dördüne milletvekilleri tarafından itiraz edilmiştir. Bu itirazlardan üçünde Komisyon Genel Kurulu, kararı değiştirmeyen birinde konuya ilişkin olarak Çevre Şehircilik Bakanlığı ile Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı müfettişlerince idari denetim yapılmasının istenmesine karar vermiştir¹⁰⁸. Ancak bir hususu belirtmek gerekir ki Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı'nın kararlarına karşı yapılan kimi itirazların Komisyon Genel Kurulu tarafından görüşülüp karara bağlanması oldukça uzun sürmüştür. Örneğin; 17.01.2014 tarihli ve 9825 sayılı Başkanlık Divanı Kararı'na yapılan itiraz ancak 20 Kasım 2019 tarihinde görüşülüp karara bağlanabilmiştir. Ancak bu uzun süreler sonraki kararlarda rastlanmadığı ve kısa süreler içinde Komisyon Genel Kurulu'nun karar verdiği görülmektedir¹⁰⁹. Meclise dilekçe ile başvuru hakkının amaçlanan fonksiyonları yerine getirebilmesi için Komisyon Genel Kurulu'nun en kısa süre içerisinde itirazları değerlendirmesi yerinde olacaktır.

27. Yasama Dönemi'nde dilekçelerin esası hakkında karar veren TBMM Dilekçe Komisyonu Genel Kurulu, 1041 dilekçe hakkında karar vermiş olup bu kararlar kesinleşmiştir¹¹⁰. TBMM Dilekçe Komisyonu Genel Kurulu'nun her dilekçe

105 24. yasama dönemi TBMM Dilekçe Komisyonu istatistiklerine erişim için bkz., Yasama Derneği, *Türkiye ...*, s. 44-45.

106 <https://www.tbmm.gov.tr/ihhtisaskomisyongelendilekce-gelen-basvurular/dilekce-komisyonu/f72877d1-b46e-037b-e050-007f01005610>, Erişim Tarihi: 07.03.2024.

107 <https://www.tbmm.gov.tr/ihhtisaskomisyongelendilekce-gelen-basvurular/dilekce-komisyonu/f72877d1-b46e-037b-e050-007f01005610>, Erişim Tarihi: 07.03.2024.

108 Yapılan itirazlar ve kararlar için bkz., <https://www.tbmm.gov.tr/ihhtisaskomisyongelendilekce-gelengenerelkurulcalismalari/dilekce-komisyonu/f72877d1-b46e-037b-e050-007f01005610>, Erişim Tarihi: 23.02.2024.

109 Örneğin; TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı'nın 11.03.2021 tarihli bir kararına yapılan itiraz, Komisyon Genel Kurulu tarafından 14.07.2021 tarihinde görüşülüp karara bağlanmıştır. Bkz., <https://www.tbmm.gov.tr/ihhtisaskomisyongelendilekce-gelengenerelkurulcalismalari/dilekce-komisyonu/f72877d1-b46e-037b-e050-007f01005610>, Erişim Tarihi: 23.02.2024.

110 <https://www.tbmm.gov.tr/ihhtisaskomisyongelendilekce-gelen-basvurular/>

için toplantı yapmadığı TBMM internet sitesindeki verilerden anlaşılmaktadır. Buna göre TBMM Dilekçe Komisyonu Genel Kurulu, yukarıda da ifade edildiği üzere sadece toplumsal boyutu olan ve genellikle arz eden dilekçeler için toplanmıştır¹¹¹. Diğer dilekçeler için ise toplantısız karar verdiği anlaşılmaktadır. Komisyon Genel Kurulu Kararlarına karşı, milletvekillerinin itiraz etmediği ve bu sebeple dilekçeye ilişkin hususların TBMM’ye sevk edilmediği de müşahede edilen bir diğer husustur.

27. Yasama Dönemi’nde yapılan başvuruların yaklaşık yüzde seksen dördü TBMM internet sitesi üzerinden e-dilekçe yoluyla, yüzde on biri ise posta yoluyla yapılmıştır. Yukarıda ifade edildiği üzere e-dilekçenin sağladığı elektronik ortamda başvuru ve takip imkânı şüphesiz dilekçe hakkının kullanımını cazip hale getirmekte ve kolaylaştırmaktadır.

Mevzuatta yer almamasına rağmen toplu imzaya uygulamada başvurulmaktadır. 27. Yasama Dönemi’nde dilekçelerden 15 bin 607’si tek kişinin imzasını taşımaktayken, 10 bin 383 dilekçeye toplu imza yoluyla 383 bin 85 kişi imza atmıştır. Bu bize toplu imzaların Komisyon’a verilen dilekçeler arasında önemli bir yer tuttuğunu göstermektedir. Mevzuatta açıkça yer almasa da Komisyon’un bunları işleme alması olumludur.

TBMM Dilekçe Komisyon Başkanlığı web sayfasında 27. Yasama Dönemi’nde verilen dilekçelerin konu dağılımlarını ve bunların dilekçe sayıları ile toplamdaki oranlarını ise şu şekilde paylaşmıştır: Adalet ve Güvenlik 5234 (%20,02); Öteki İstek ve Dilekler (Şikâyetler) 4799 (%18,36); Personel İşlemleri 2663 (%10,09); İhbar ve Şikâyetler 2001 (%7,65); Kişi Özgürlük ve Hak Talepleri 1686 (%6,45). Genel konu başlıkları bunlar olmakla birlikte web sayfasında dilekçelerin konusuna ilişkin daha detaylı verilere ulaşılamamıştır.

TBMM Dilekçe Komisyonu dilekçeleri incelerken 3071 sayılı Kanun’unun m. 8/f.2 hükmünde kendisine verilen yetkileri sıklıkla uygulamıştır. Örneğin; TBMM Başkanlık Divanı dilekçelerin incelenme aşamasında yerinde incelemeler yapmış¹¹²; Komisyon Genel Kurulu ise dilekçelere hakkında karar verebilmek adına alt komisyonlar kurulmasına, muhtelif kamu kurum ve kuruluşlarından bilgi ve belge

[dilekce-komisyonu/f72877d1-b46e-037b-e050-007f01005610](https://www.tbmm.gov.tr/ihhtisas-komisyonlari/f72877d1-b46e-037b-e050-007f01005610), Erişim Tarihi: 23.02.2024.

111 Bu husus TBMM Dilekçe Komisyonu web sayfasında şu şekilde ifade edilmiştir: “... toplumsal boyutu olan ve genellikle arz eden dilekçeler birleştirilerek Dilekçe Komisyonu Genel Kurulu (DKGK) marifetiyle incelenmektedir.” <https://www.tbmm.gov.tr/ihhtisas-komisyonlari/Icerik/ihhtisaskomisyonlaridilekce-genel-kurul-calismalari/dilekce-komisyonu/f72877d1-b46e-037b-e050-007f01005610>, Erişim Tarihi: 23.02.2024; TBMM Dilekçe Komisyonu Genel Kurulu’nun birleştirdiği dilekçeler için yapmış olduğu toplantılar ve tutanakları için bkz. <https://www.tbmm.gov.tr/ihhtisas-komisyonlari/Icerik/ihhtisaskomisyonlaridilekce-27-donem-kararlari/dilekce-komisyonu/f72877d1-b46e-037b-e050-007f01005610>, Erişim Tarihi: 23.02.2024.

112 27. Dönem TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı’nın yapmış olduğu yerinden incelemeler için bkz., <https://www.tbmm.gov.tr/ihhtisas-komisyonlari/Icerik/ihhtisaskomisyonlaridilekce-baskanlik-divani-calismalari/dilekce-komisyonu/f72877d1-b46e-037b-e050-007f01005610>, Erişim Tarihi: 23.02.2024.

alınmasına, bilirkişi ve uzmanların çağrılıp dinlenmesine ve yerinde incelemeler yapılmasına karar vermiştir¹¹³.

Tüm bu verilerin yanında 27. Yasama Dönemi'nde reddedilen ve Komisyon Genel Kurulu'nun toplantı yapmadan karar verdiği dilekçelere ilişkin olarak Komisyon web sayfasında bir veriye ulaşılamamıştır.

Yukarıdaki veriler TBMM'ye dilekçe ile başvuru hakkının vatandaşlar tarafından etkin bir şekilde kullanıldığını göstermektedir. Dilekçelerin fazlalığı Komisyon'un iş yükünü arttırmakta ve Komisyon Genel Kurulu'nun her bir dilekçe için toplantı yapmasına imkân vermemektedir. Buna rağmen TBMM Dilekçe Komisyonu özellikle son yıllarda önemli işler yapmaktadır. Toplumun genelini ilgilendiren ve Komisyon Genel Kurulu'nun toplantı yaptığı durumlarda alanında uzman kişiler çağrılmakta ve Genel Kurul'a sunumlar yapmakta, dilekçe sahipleri dinlenmekte ve dilekçe konusu enine boyuna tartışılmaktadır. Yapılan bu sunumlar ve tartışmalar neticesinde önemli çıktılar alınmakta ve bu çıktılar bir rapor halinde Cumhurbaşkanı yardımcılıklarına ve bakanlıklara gönderilmektedir. 27. Yasama Dönemi TBMM Dilekçe Komisyonu başkanlarından Mihrimah Belma Satır, *Obezite ile Mücadele Yöntemleri ve Cerrahi Uygulamadaki Malpraktis İddialarına* ilişkin verilen dilekçeler için yapılan bir Komisyon Genel Kurulu toplantısında TBMM Dilekçe Komisyonu'nun etkinliğini şu sözlerle ifade etmiştir¹¹⁴: "... *Burası Dilekçe Komisyonu, Türkiye Büyük Millet Meclisinde denetim faaliyeti yapan bir Komisyon. Belki geçmişte buraya geldiniz, sunum yaptınız ama bu kadar detaylı görmemiş olabilirsiniz. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle birlikte Dilekçe Komisyonunun etkinliği artmıştır. Özellikle bizim yazdığımız alt komisyon raporlarıyla eskiden bakanlar eğer ilgilenirse onun gereğini yerine getiriyorlardı. Bazılarıyla da ilgilenilmeyip orada sünen altında kalabiliyordu. Türkiye'nin gerçekleri bunlar. Ama şimdi bizim verdiğimiz raporlar, Cumhurbaşkanlığı Yardımcısıyla görüşülüyor ve Cumhurbaşkanlığı makamı tarafından takip ediliyor. Yani biz raporumuzda "Sağlık Bakanlığı şunu şunu yapmalı" "Millî Eğitim Bakanlığı şunu şunu yapmalı" diye yazdığımız zaman onun takibini Cumhurbaşkanlığı yapıyor. Buradaki raporumuzun önemini anlatmak için bu kadar detaylı anlattım. Biz de bu anlamda çok uğraşıyoruz, iyi bir rapor çıkarırsak bundan sonrası için hem sağlık sektörümüze hem sağlık turizmimize hem hastalarımıza hem gelecek nesillerimize faydalı olur diye düşünüyoruz.*

113 27. Dönem TBMM Dilekçe Komisyonu Genel Kurulu'nun dilekçelere ilişkin kullandığı yetkiler ve bunların tutanakları için bkz., <https://www.tbmm.gov.tr/ihhtisas-komisy onlari/Icerik/ihhtisaskomisy onlaridilekce-toplantilar-ve-yerinde-incelemeler/dilekce-komisy onu/f72877d1-b46e-037b-e050-007f01005610>, Erişim Tarihi: 23.02.2024; Ayrıca bkz., <https://www.tbmm.gov.tr/ihhtisas-komisy onlari/Icerik/ihhtisaskomisy onlaridilekce-genel-kurul-calismalari/dilekce-komisy onu/f72877d1-b46e-037b-e050-007f01005610#>, Erişim Tarihi: 23.02.2024.

114 Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu Obezite ile Mücadele Yöntemleri ve Cerrahi Uygulamadaki Malpraktis İddialarının Araştırılması ve Alınabilecek Önlemlerin Belirlenmesi Alt Komisyonu Tutanakları, 24.06.2020, https://www5.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisy on_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2551, Erişim Tarihi: 06.03.2024.

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Meclislere dilekçe ile başvuru hakkı Kanun-i Esasi'den günümüze değin bir geçiş dönemi Anayasası olan 1921 Anayasası hariç tüm anayasalarda ihdas edilmiştir. Aynı şekilde 1982 Anayasası'nda siyasi hak ve ödevler kataloğu altında düzenlenmiş bulunmaktadır. Söz konusu hakkın düzenlendiği 74. maddeye göre vatandaşlar kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında TBMM'ye dilekçe ile başvuru yapabileceklerdir. Söz konusu hükümde geçmiş dönem anayasalarından farklı olarak yabancılara da bu hakkı tanımıştır. Anayasa'daki bu düzenlemelerin uygulamasını göstermek üzere 3071 sayılı Kanun ve TBMM İç Tüzüğü'nde de konuya ilişkin hükümler düzenlenmiştir.

Çalışmada söz konusu mevzuat hükümleri çerçevesinde TBMM'ye dilekçe ile başvuru hakkının hukuki rejimi ortaya konmaya çalışılmıştır. Bu kapsamda kimlerin dilekçe vereceği, dilekçelerin içeriği ve şekli, bunların sunulması ile dilekçelerin değerlendirme süreçleri ele alınmıştır. TBMM İç Tüzüğü'nde dilekçelerin kapsamı bakımından getirilen sınırlandırmalar, TBMM Dilekçe Komisyonu kararlarına dilekçe sahibinin itiraz edememesi ve uygulamada Dilekçe Komisyonu'nun kendisi için öngörülen sürelerle riayet etmemesi gibi hususlar eleştirilmiştir.

TBMM'ye dilekçe ile her yasama döneminde binlerce dilekçe verilse de bu dilekçeler neticesinde bağlayıcı sonuçlar alınamamaktadır. Ancak bağlayıcı sonuçlar alamaması TBMM'ye dilekçe ile başvuru hakkının etkinliğini azaltmamaktadır. Dilekçe Komisyonu aldığı kararlarla muhtelif konularda kamuoyunun dikkatini çekeabilmekte ve yürütme üzerinde bir baskı oluşturabilmektedir. Özellikle son yıllarda TBMM Dilekçe Komisyonu'nun etkin çalışmalarıyla birlikte Komisyon Genel Kurulu'nun toplumun genelini ilgilendiren sınırlı dilekçeler için de olsa aldığı kararlar ve hazırladıkları raporlar bakanlıklara ve Cumhurbaşkanı yardımcılara gönderilmekte ve dilekçe konusu hakkında bir sonuca ulaşmak için çaba gösterilmektedir. Bu durum TBMM'ye dilekçe ile başvuru hakkının yürütmeyi denetleme ve kamuoyunu aydınlatma fonksiyonunun kısmen yerine getirdiğini göstermektedir. TBMM'ye verilen dilekçelerin doğrudan bir kanuni düzenlemeye zemin hazırladığına uygulamada rastlanmamıştır. Ancak bu durum yasama organını ve hükümetin konuya ilişkin dilekçelere kayıtsız kalacağı anlamına gelmemektedir. Özellikle son yıllarda TBMM'ye dilekçe ile başvuruların artması ve TBMM Dilekçe Komisyonu'nun bu konuda etkin çalışmalarına bağlı olarak ilerleyen süreçte dilekçelerin yasama sürecine etki etmesi ve kanuni düzenlemelerin önünü açması oldukça muhtemel görülmektedir.

Sonuç olarak TBMM Dilekçe Komisyonu'nun olabildiğince fazla dilekçe için toplantılar yapıp karar alması ve raporlar hazırlaması, bu raporları idareye ve yürütmeye göndermesi, dilekçelere ilişkin idarenin ve yürütmenin attığı adımları ciddiyetle takip etmesi, kanun yapımını gerektiren dilekçeler için diğer komisyonlar ve TBMM Başkanlığı ile sıkı bir irtibat halinde olması, dilekçe hakkının etkinliğini gelecekte daha fazla arttıracaktır.

KAYNAKÇA

Adalet Bakanlığı, *Avrupa Birliği Üyesi Bazı Ülkelerin Anayasaları: Avusturya, Belçika, Danimarka, Fransa, Almanya, İrlanda, İtalya, Hollanda, Polonya, Portekiz, İspanya*, <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/items/887fd8aa-210e-432b-ba78-6b88ce67fc88>.

Anayurt, Ömer, “1982 Anayasası ve 3071 sayılı Kanuna Göre Dilekçe Hakkı”, *İnsan Hakları Yıllığı*, S. 23, 2002.

Armağan, Servet, *Dilekçe Hakkı ve 1961 Anayasası*, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1972.

Başgil, Ali Fuat, *Vatandaşların Büyük Millet Meclisine Müracaat Hakkı*, Yeni Cezaevi Matbaası, Ankara, 1944.

Çağlayan, Muhtar, “Vatandaşların Büyük Millet Meclisine Müracaat Hakkı”, *İdare Dergisi*, S. 250, 1950.

Çakar, Soner, “Komisyon Genel Kurulu ve Meclis Genel Kurulu Süreci”, *Bir Parlamenter Denetim Yolu Dilekçe Komisyonu Çalıştayı*, TBMM Basımevi, Ankara 2017.

Deutscher Bundestag, *Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası*, (Çev.: Prof. Dr. Christian Rumpf ve Dr. Gökçe Uzar Schüller), Berlin, 2022.

Dost, Süleyman, “Milletlerarası Hukukta Mütakabiliyet İlkesi”, *S.D.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.5, S.2, Yıl 2015.

Erdoğan, Mustafa *Anayasa Hukuku*, Orion Kitabevi, 7. Baskı, 2011.

Gözler, Kemal, *Türk Anayasa Hukuku*, Ekin Yayınevi, 4. Baskı, 2021.

Gözübüyük, Şeref, *Açıklamalı Türk Anayasaları*, Turhan Kitabevi, 6. Bası, Ankara 2007.

Kapani, Münci, *Kamu Hürriyetleri*, Yetkin Yayınları, 7. Baskı, Ankara, 2013.

Kazancı, Metin, “Dilekçe Hakkı, Halkın İstekleri ve Yönetim”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 32(1), 1977.

Palmieri, Sonia A., “Petition Effectiveness: Improving Citizens’ Direct Access to Parliament”, *Australasian Parliamentary Review*, Autumn 2008, Vol. 23(1).

Handley, Robin, “Petitioning parliament”, *Federal Law Review*, (1993) 21.

TBMM Basın ve Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı, *TBMM Dilekçe Hakkı*, (Ed.: Ömer Ekşi), TBMM Basımevi, Eylül 2005.

Teziç, Erdoğan, *Anayasa Hukuku*, Beta Yayınevi, 21. Bası, 2017.

Tibúrcio, Tiago, *Rules, Procedures and Practices of the Right to Petition Parliaments*, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs Directorate-General for Internal Policies European Parliament, 2023.

Vogiatsiz, Nikos, "The Past and Future of the Right to Petition the European Parliament", *Yearbook of European Law*, Vol. 40, No. 1 (2021).

Yasama Derneği, *Türkiye Büyük Millet Meclisine Bireysel Başvuru Yolları El Kitabı*, (Ed.: Habip Kocaman), Yasama Derneği Yayınları, 2016, Ankara.

Yaşar, Gizem Güner, "Anayasal Bir Hak Olarak Dilekçe Hakkının Etkinliğinin Değerlendirilmesi", *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakóltesi Dergisi*, 25/2 (2023).

Yılmazoğlu, Yunus Emre - Perdecioğlu, İsmail Emrah, *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli)*, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Mart 2021.

TÜRKİYE'DE SİYASAL PARTİLERİN KURUMSALLAŞMA SORUNU: DOĞRU YOL PARTİSİ ÖRNEĞİ^{1,2}

THE INSTITUTIONALIZATION PROBLEM OF POLITICAL PARTIES IN TURKEY: THE CASE OF THE TRUE PATH PARTY

Uğur ÜLGER³ - Ömer Faruk GENÇKAYA⁴

ÖZET

Bu çalışmada Doğru Yol Partisi (DYP) kurumsallaşma teorileri açısından değerlendirilerek partinin ömrünü devam ettirememesinin nedenleri araştırılmıştır. Çalışmada Randall ve Svâsand'ın parti kurumsallaşmasına dair yaklaşımı kullanılmış; DYP sistemlilik, değer aşılama, karar verme özerkliği ve somutlaşma özellikleri açısından incelenmiştir. Sistemlilik kavramı partinin kökeniyle, finansal kaynaklarıyla, kayırmacılık ilişkileriyle, liderlik ve hizip yapısıyla ilgilidir. Değer aşılama kavramı örgütün araçsallaştırılmadan kendisi için değerli hale gelmesini anlatmaktadır. Karar verme özerkliği, partinin karar alma süreçlerini dışarıdan bağımsız bir biçimde gerçekleştirip gerçekleştirmediğini incelemektedir. Somutlaşma ise partinin kamusal tahayyülde diğer örgütlerden ayırt edilebilir biçimde var olmasıdır. DYP'de parti içi hiziplerin idare edilemeyerek tasfiye edilmesi, parti üyeleri ve seçmen üzerinde değer aşılama konusunda başarısız olunmasına neden olmuş ve seçmen kayganlığını artırmıştır. Geçmişte Adalet Partisi döneminde seçmenle kurulan kayırmacılık

1 Araştırma Makalesi

Makale gönderim tarihi: 22.05.2024

Makale kabul tarihi: 16.08.2024

2 Bu çalışma KAYSEM 12 Kırıkkale'de Uğur Ülger tarafından sunulan bildirinin geliştirilmiş halidir.

3 Dr. Öğr. Üyesi, Gaziantep Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü

E-posta: ugurulger@gantep.edu.tr

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3677-393X>

4 Prof. Dr., İstanbul Medipol Üniversitesi, İnsan ve Toplum Bilimleri Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü

E-posta: omer.genckaya@medipol.edu.tr

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

ilişkilerinin DYP döneminde kurulamamış olması da bu noktada etkindir. Ayrıca parti içi politika tutarsızlığı ve Anavatan Partisi ile ideolojik sınırların bulanıklaşması somutlaşmayı zorlaştırmıştır. Sonuç olarak DYP, seçmen ve üyeleri üzerindeki anlamını ve değişen koşullara uyum sağlayabilme yeteneğini kaybetmiştir.

Anahtar Kelimeler: Doğru Yol Partisi, Siyasi Partiler, Siyasi Parti Kurumsallaşması, Merkez Sağ, Türk Siyasal Hayatı.

ABSTRACT

In this study, the True Path Party (DYP) was evaluated in terms of institutionalization theories to seek to uncover the factors behind its failure to endure. In the study, Randall and Svásand's approach to party institutionalization was adopted and DYP was examined in terms of systemness, value infusion, decisional autonomy, and reification features. The concept of systemness is related to party origins, financial resources, leadership, faction structure, and clientelism. The concept of value infusion implies the fact that the organization becomes valuable for itself without being instrumentalized. Decisional autonomy examines whether the party can carry out decision-making processes independently or not. Reification means that the party exists in the public imagination in a way that is distinguishable from other organizations. In this respect, the liquidation of internal party factions caused failure in value infusion over party members and voters. The fact that the clientelistic relations established with the voters during the Justice Party period in the past could not be achieved during the DYP period was also a factor at this point. In addition, policy inconsistency within the party and the blurring of ideological boundaries with the Motherland Party impeded reification. In conclusion, DYP lost its ability/capacity to adapt the changing conditions.

Keywords: True Path Party, Political Parties, Political Party Institutionalization, Central Right, Turkish Politics.

GİRİŞ

“Geniş” tanımı çerçevesinde, siyasi partinin öteki kurumlar gibi kurulan, gelişen ve sona eren -bir başka deyişle- fani bir olgu olduğu ileri sürülmektedir.⁵ 1950 sonrasına ilişkin veriler ışığında, yerleşik demokrasilerdeki ortalama parti ömrünün 43 yıl olduğu hesaplanmıştır.⁶ Öte yandan 21 demokratik ülkede 1968’den sonra kurulan partilerin %40’ının 2016 yılı itibarıyla varlıklarının sona erdiği belirtilmektedir.⁷ Partilerin varlıklarının sona ermesinin diğer partilerle birleşme ya da kapanmaları ile ilişkili olduğu ileri sürülmektedir.⁸ Türkiye’de 1923’ten 2016’ya değin toplam 330⁹ ve bu çalışmanın tamamlandığı tarihte faal olan 139 siyasi partinin %90’ından fazlasının 2000’li yıllarda kurulduğu görülmektedir.¹⁰ Türkiye’de siyasi partilerin ömürlerinin kısa olmasının başlıca nedenleri arasında parti kapatma rejimi ve özellikle 12 Eylül 1980 askeri müdahalesinden sonra tüm partilerin kapatılmasının¹¹ etkili olduğu açıktır. Öte yandan, her iki kutupta ve özellikle sağ bloktaki bölünmenin ve parti içi ayrışmaların da parti sistemindeki devingenliği artırdığı söylenebilir.¹² Toplumsal temele dayalı olmayan seçkin temelli partilerin seçim başarısızlıklarının ya da parti birleşmelerinin öteki demokratik ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de partilerin kısa ömürlü olmasına ve kurumsallaşamamaları varlıklarının sona ermesine¹³ neden olduğu söylenebilir.

1982 Anayasası ve 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu uyarınca yeni partilerin kurulması Milli Güvenlik Konseyi’nin denetiminde gerçekleşmiştir.¹⁴ Siyasal yasakların

-
- 5 Mogens N. Pedersen, “Towards a New Typology of Party Life Spans and Minor Parties”, *Scandinavian Political Studies*, C. 5, S. 1.
 - 6 Dan Kopf, “The Typical Political Party Only Lasts 43 Years”, <https://qz.com/1100542/the-average-political-party-only-last-32-years>, Erişim Tarihi: 05.05.2024.
 - 7 Nicolle Bolleyer vd. “Political Party Mortality in Established Party Systems: A Hierarchical Competing Risks Approach”, *Comparative Political Studies*, C. 52, S. 1.
 - 8 Bolleyer vd., “Political Party Mortality...”, s. 37.
 - 9 TESAV, “Cumhuriyet Döneminde Kurulan ve Kapanan Siyasal Partiler,” http://www.tesav.org.tr/wp-content/uploads/2017/03/3.1923ten_Bu_Yana_Kurulan_ve_Kapatilan_Siyasi_Partiler.pdf, Erişim Tarihi: 04.05.2024.
 - 10 Bu tespiti yaparken çeşitli nedenlerle kapatılıp yeniden açılan partilerin göz önüne alınması gerekir. Eylül 1980 askeri müdahalesinden sonra tüm partiler kapatılmış; yeni Anayasa ve Siyasal Partiler Yasasına göre yeni partiler kurulmuş daha sonra 1992’de kapatılan partilerin yeniden açılmasına yönelik değişiklikler yapılarak Cumhuriyet Halk Partisi, Milliyetçi Hareket Partisi gibi partilerin yeniden açılması sağlanmıştır. Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı, <https://www.yargitaycb.gov.tr/icerik/1093/siyasi-parti-genel-bilgileri12>, Erişim Tarihi: 05.05.2024.
 - 11 Siyasal partiler, önce faaliyetten men edilmiş, daha sonra 16 Ekim 1981 tarih ve 2533 sayılı Kanunla feshedilmiştir. 1982 Anayasasının Geçici 4. maddesi uyarınca 11 Eylül 1980 tarihinde iktidar partisi ve ana muhalefet partisi durumunda bulunan siyasi partilerin genel merkez yöneticileri on yıl süre ile siyasi faaliyetten yasaklanmışlardır. T.C. Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi, “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Yürürlükten Kaldırılmış Hükümleri”, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/5.5.2709.pdf>, Erişim Tarihi: 05.05.2024.
 - 12 Ergun Özbudun, *Türkiye’de Parti ve Seçim Sistemi*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2011.
 - 13 Nicolle Bolleyer, *New Parties in Old Party Systems: Persistence and Decline in Seventeen Democracies*, Oxford University Press, Oxford, 2013, s. 129, 216.
 - 14 Anıl Bıçak, *12 Eylül Sonrasında Siyasal Yasaklar Süreci ve 1987 Halk Oylaması*, Librakitap, İstanbul,

1987 Anayasa referandumunu ile kalkmasından sonra 1981’de feshedilen siyasi partilerin 1992’de yeniden açılması ile siyasal yaşam normalleşmesini sürdürmüştür.¹⁵ İzleyen dönemde Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) ve Milliyetçi Hareket Partisi (MHP) yanında bazı partiler yeniden kurulsa bile bunların birçoğu eski güçlerine sahip olamamış ya da varlıklarını sürdürememiştir.

Askeri müdahaleler, parti içi hizipleşmeler ve özellikle lider odaklı parti yapıları nedeniyle Türkiye’de merkez sol ve sağda başat partilerin sürekli değiştiği görülmektedir. 2001 yılında kurulan ve 2002’den bu yana - 2024 yerel seçimlerindeki sapmaya karşın - kriz dönemlerinde bile seçimleri kazanıp, 28. dönem TBMM’de Cumhur İttifakının büyük partisi olan Adalet ve Kalkınma Partisi’nin (AK Parti) geleceği ise seçim başarılarına karşın lider odaklılık ve otoriterlik nedeniyle belirsiz görülmektedir.¹⁶

Türkiye’de parti ve parti sistemi kurumsallaşmasına ilişkin çalışmalar sınırlıdır. Genellikle Huntington’un parti kurumsallaşmasını ölçmeye ilişkin geliştirdiği yaklaşımın kullanılmasına karşın, parti kurumsallaşmasını farklı kuramlardan yararlanarak açıklayan çalışmalar da bulunmaktadır. Bu çalışmalarda, hem siyasi partiye dışarıdan gelen (parti kapatmaları, darbeler, krizler) etkilerin,¹⁷ hem de partinin kendisinden kaynaklanan sorunların kurumsallaşmada etkili olduğu vurgulanmaktadır.

Türkiye’deki siyasi partilerin kurumsallaşmasını inceleyen çalışmalarda, partilerin toplumsal kökleri ve örgütsel gelişimi,¹⁸ özerklik ve sistemlilik boyutlarından alternatif bir model (değişim modeli) geliştirilmesi,¹⁹ parti örgütlenmesinin gücü, toplumdaki parti kökleri ve partilerin meşruiyeti gibi kurumsallaşmanın farklı boyutları²⁰ ile örgütlülük, üye sayısı, uzun kronolojik yaş, düzenli lider değişimi, istikrarlı seçmen desteği gibi boyutlar²¹ incelenmiştir. En çok vurgu yapılan konular merkezileşmiş liderlik yapısı ve parti içi demokrasi eksikliği²² olmakla birlikte, yüksek

2022, s. 65-88.

15 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu’nun 96. maddesinde 3821 sayılı Kanun’un 8. maddesiyle yapılan değişiklik 3 Temmuz 1992’de yürürlüğe girmiştir,

16 Şebnem Yardımcı-Geyikçi - Hakan Yavuzylmaz, “Party (de)institutionalization in Times of Political Uncertainty: The case of the Justice and Development Party in Turkey”, *Party Politics*, C. 28, S. 1.

17 Betül Tanta - Abdulvahap Akıncı, “Huntington’un Uyarlanabilirlik Ölçütü Bağlamında Türk Siyasi Partilerinde Kurumsallaşma: CHP, MHP ve AKP”, *Akademik Bakış Dergisi*, S. 66; Mustafa Bölükbaşı. “Measuring the Level of Party Institutionalization in Turkey”. *SİYASAL: Journal of Political Sciences*, C. 31, S. 2.

18 Şebnem Yardımcı-Geyikçi, “Party Institutionalization and Democratic Consolidation: Turkey and Southern Europe in Comparative Perspective”, *Party Politics*, C. 21, S. 4.

19 Arda C. Kumbarcıbaşı, “Models of Party Institutionalization and Problems of Democratic Consolidation”, *Mediterranean Politics*, C. 25, S. 2.

20 Berna Öney - Torsten J. Selck, “Exploring the Level of Party System Institutionalization and Party System Type in Turkey”, *Turkish Studies*, C. 18, S. 2.

21 Mustafa Bölükbaşı, “Measuring the Level of Party Institutionalization in Turkey”, *SİYASAL: Journal of Political Sciences*, C. 31, S. 2.

22 Bölükbaşı, “Measuring the Level...” s. 312, 313; İsmail Şükür. “Adalet ve Kalkınma Partisi’nin

üye sayısının, coğrafi olarak yaygın örgütlülüğün, nesnel yaşın ve lider değişimlerinin siyasi partilerin kurumsallaşma düzeyini artırdığı belirtilmiştir.²³ AK Parti üzerinde yapılan bir çalışmada otoriterleşme ve parti kurumsallaşması arasında karşılıklı ve olumsuz bir ilişki olduğu belirtilmiştir.²⁴ Otoriter politikalar siyasal belirsizliklere neden olurken, partinin siyasal belirsizliklere karşın iktidarda kalabilme çabası ise otoriterleşme eğilimlerini artırmıştır. Böylece, parti, kendi ideolojik çizgisinin dışına çıkarak bir tür kimlik krizine girmiştir. Bu tür kimlik krizleri partinin, seçmen zihninde somut bir biçimde yer edinmesini engelleyebilmektedir. Bir başka çalışmada siyasal sistemdeki belirsizlikler, karar verme özerkliği ve parti içi demokrasi kurumsallaşma konusunda önemli etkenler arasında sayılmıştır.²⁵

Bu çalışmada, Türkiye’de merkez sağ geleneğin -1960 ve 1980 askeri müdahaleleri ile kapatılan partiler Demokrat Parti (DP) ve Adalet Partisi (AP)-mirası ve sürekliliği iddiasıyla 1983’te kurulmuş olan Doğru Yol Partisi’ne (DYP) odaklanılmıştır. DP mirasından “pay kapma” yarışı merkez sağ partiler içerisinde dün olduğu gibi bugün de popülerliğini korumaktadır. Bu çalışmada DYP’nin ele alınmasının nedeni DP’den bu yana merkez sağda köklü bir siyasi geleneğe sahip olduğu varsayımdır. Buna bağlı olarak, DP-DYP sürekliliğine ilişkin varsayımlar aşağıda yeri geldikçe değerlendirilecektir. 1980 sonrası siyasette önemli bir yere sahip olan Anavatan Partisi (ANAP), DYP çizgisine benzer siyasi yönelimlere sahip olsa da kuruluşunda 1980 öncesindeki siyasi geleneği reddederek dört eğilimi (sol, sağ, milliyetçi ve dindar) birleştirme savında bulunmuştur.²⁶

Merkez sağda süreklilik iddiasına sahip bir parti olarak DYP’nin kurumsallaşmasının incelenmesi, AK Parti ve İYİ Parti de dâhil olmak üzere, siyasi yelpazenin merkezindeki - kurulu ya da henüz kurulma aşamasındaki - partiler yönünden önemli ipuçları elde edilmesini sağlayacaktır. Bu çalışmada DYP, Randall ve Svâsand’ın kurumsallaşma kuramı²⁷ çerçevesinde sistemlilik, değer aşılama, karar verme özerkliği ve somutlaşma özelliklerine odaklanarak incelenmiştir. Temel varsayım partilerin ömrünün kurumsallaşma düzeyine bağlı olarak geliştiğidir.

Aşağıda ilk önce siyasi partilerin kurumsallaşma süreçlerine ilişkin bir yazın incelemesi ile temel kavramsal ve kuramsal tanımlar yapılmış, daha sonra DYP’nin

Siyasi Partilerin Doğuş Teorileri, Tipolojileri ve Kurumsallaşmaları Açısından Değerlendirilmesi”, *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*. C. 3, S. 3; Muhammet Şibli Adalı - Ahmet Mithat Odabaş, “Doğuş Teorileri, Parti Tipolojileri ve Kurumsallaşma Yaklaşımı Açısından Refah Partisi”. *Educational & Social Science Journal*. C. 8, S. 5, s. 386.

23 Bölükbaşı, “Measuring the Level...” s. 319.

24 Yardımcı-Geyikçi – Yavuzylmaz, “Party (de)institutionalization...” s. 81.

25 Kumbarcıbaşı, “Models of Party...” s. 220, 240.

26 Ersin Kalaycıoğlu, “The Motherland Party: The Challenge of Institutionalization in a Charismatic Leader Party”, *Political Parties In Turkey*, (Ed.: Barry Rubin - Metin Heper), Frank Cass, London, 2002, s. 41-62.

27 Vicky Randall - Lars Svâsand, “Party Institutionalization in New Democracies”, *Party Politics*, C. 8, S. 5.

kuruluşundan kapanışına kadar geçen süre (1983-2007)²⁸ incelenmiş ve DYP'nin kurumsallaşmaya ilişkin sorunları değerlendirilmiştir.

1. SİYASİ PARTİLERİN KURUMSALLAŞMASINA İLİŞKİN KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Tüm partilerin varlıklarını sürdürebilmek üzere belirli bir dereceye kadar kurumsallaşması ve dolayısıyla tüm uzun ömürlü partilerin varsayım olarak kurumsallaşmış olması gerektiği ileri sürülmektedir.²⁹ Kurumsallaşma bir örgüt, kurum ya da uygulamanın kalıcı hale gelmesini ve kabul görmesini anlatmaktadır.³⁰ Bu çıkarımdan hareketle, kurumsallaşamayan örgüt ya da uygulamaların, kendilerini ortaya çıkaran koşulların değişmesiyle ortadan kalktığı söylenebilir. Sonuç olarak, her bir kurum ancak belli koşullarda ve ortamda varlığını sürdürebilmektedir.³¹ Bununla birlikte, bir kurum ya da uygulamanın kurumsallaşma düzeyi arttıkça değişen koşullara *uyum sağlayabilme yeteneği* ya da *kapasitesi* artmaktadır.³² Başka bir deyişle, kurumsallaşamayan yapılar dış etkilere karşı güçsüz olup, aşağıda verilen Peronist Parti istisna örneğinde olduğu gibi dışarıdan gelen etkiler sonucunda değişim gösterebilir. Uyum sağlamada kurum kendi bütünlüğünü olabildiğince koruyarak yeni koşullara göre kendini tanımlarken, bu değişim de kurumsal yapının niteliğinde farklılıkların oluşmasına yol açmaktadır.

Parti kurumsallaşmasını tanımlayan çeşitli göstergeler tanımlanmıştır: uyum sağlama,³³ karmaşıklık, tutarlılık,³⁴ özerklik,³⁵ sistemlilik;³⁶ rutinleşme,³⁷ partinin yasama sürecinde etkinliği;³⁸ varlığını sürdürme,³⁹ ilişki ağları ve istikrarlı etkileşim

28 27 Mayıs 2007'de Doğru Yol Partisi'nin Demokrat Parti adını alarak feshedilmesinden bir gün sonra aynı isim ve logoyla kurulan parti bu çalışmada incelenmemiştir.

29 Angelo Panebianco, *Political Parties: Organization and Power*, Cambridge University Press, Cambridge, 1988, s. 54.; Ayrıca bkz. Bolleyer, *New Parties...*, s. 173.

30 Scott Mainwaring - Mariano Torcal, "Party System Institutionalization and Party System Theory After The Third Wave of Democratization", *Handbook of Party Politics*, (Ed.: Richard S. Katz - William Crotty), Sage Publications, Wiltshire, 2006, s. 206.

31 Adam Przeworski, "Institutions Matter?", *Government and Opposition*, C. 39, S. 4, s. 529, 530.

32 Philip Selznick, *Leadership in Administration*, Harper and Row, New York, 1957.

33 David Arter - Elina Kestilä-Kekkonen, "Measuring the Extent of Party Institutionalisation: the Case of a Populist Entrepreneur Party", *West European Politics*, C. 37, S. 5.

34 Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, New Haven and London, 2006.

35 Panebianco, *Political Parties...*; Huntington, *Political Order...*

36 Randall - Svåsand, "Party Institutionalization..."; Panebianco, *Political Parties...*

37 Youngjae Jin, "Testing Political Party Institutionalization: A Theory and Practice", *Journal of Political and Military Sociology*, C. 23, S. 1; Robert Harmel - Lars Svåsand, "Party Leadership and Party Institutionalization: Three Phases of Development", *West European Politics*, C. 16, S. 2.

38 Jin, "Testing Political Party..."

39 Robert Harmel vd., *Institutionalisation (and De-institutionalisation) of Right-wing Protest Parties*,

kalıpları.⁴⁰ Ayrıca, partinin yaşı ve yerleşik parti hâkimiyeti endeksi (established party domination, EPD) de kullanılan unsurlardandır. Bunlardan ilki, belirli bir parlamento seçimlerinde oyların en az %3’ünü alan partilerin ortalama yaşına bakarken, ikincisi, seçimlerde siyasi partilere verilen toplam oyların zaman içinde kademeli olarak artan oranını ifade etmektedir.⁴¹ Parti kurumsallaşması ile ilgili farklı yaklaşımların üzerinde birleştiği ortak unsular olarak örgüt içindeki ayrıntılı yapılar, yoğun ilişki ağları ve istikrarlı etkileşim kalıpları önem taşımaktadır.⁴²

Huntington’a göre kurumsallaşma, örgüt ya da yöntemlerin değer ve istikrarlılık kazanmasıdır.⁴³ Kurumsallaşma konusunda az çok kabul görececek bir tanıma ulaşmak olanaklı olsa da siyasi partilerin kurumsallaşmasını ölçmek üzere herkes tarafından kabul edilen bir yaklaşım bulmak görece zordur.⁴⁴ Örneğin Mainwaring ve Torcal’ın çalışması siyasi parti sistemlerinin kurumsallaşmasını⁴⁵ ölçmek için yeterince ayrıntılı olmasına karşın, siyasi partilerin kurumsallaşması ile siyasi parti sisteminin kurumsallaşması arasındaki sınırı bulanık bırakmıştır. Sonuç olarak temsili demokrasinin temsil işlevi büyük oranda siyasi partiler aracılığıyla yerine getirilmektedir.

Siyasi parti sistemlerinin kurumsallaşmış olması ile demokrasinin yerleşikliği arasında bağlantılar olsa da zorunlu bir ilişki bulunmamaktadır;⁴⁶ ancak siyasi partilerin kurumsallaşmış olması demokrasinin yerleşme olasılığını artırabilmektedir. Güney Asya ülkeleri üzerinde yapılmış bir araştırmaya göre, Filipinler ve Tayland’daki siyasi sorunların temel nedeni parti sisteminin kurumsallaşamamış olmasıdır.⁴⁷ Kurumsallaşma eksikliği seçim sonuçlarının belirsizleşmesine, partiler arasındaki seçmen kayganlığının artmasına neden olmakta ve sistem

Rowman and Littlefield, London/New York, 2018.

40 Fernando Casal Bértoa - Zsolt Enyedi, *Party System Closure: Party Alliances, Government Alternatives, and Democracy in Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2021, s. 149.

41 Casal Bértoa - Enyedi, *Party System Closure...*, s. 150-152.

42 Bértoa – Enyedi, *Party System...*, s. 149.

43 Huntington, *Political Order...*, s. 12.

44 Siyasi partiler yazınında, siyasi parti sistemlerinin kurumsallaşması daha yoğun bir şekilde ele alınmış ve en çok şu iki noktaya vurgu yapılmıştır: Partiler arası rekabetin istikrarlı olması ve toplum içerisinde derinlere dayanan parti kökleri. Mainwaring - Torcal, “Party System Institutionalization...”, s. 204.

45 Siyasi parti sistemlerinin kurumsallaşması ile ilgili farklı yaklaşımlara ilişkin olarak bakınız, Wooseok Kim, “Measuring Party System Institutionalization in Democracies, *Party Politics*, 2023, <https://doi.org/10.1177/13540688231211241>.

46 Aim Sinpeng, “Party Banning and the Impact on Party System Institutionalization in Thailand”, *Contemporary Southeast Asia*, C. 36, S. 3, s. 4; Matthias Basedau - Alexander Stroh, “Measuring Party Institutionalization in Developing Countries: A New Research Instrument Applied to 28 African Political Parties”, *GIGA Working Papers*, S. 69, 2008, s. 23; Şebnem Yardımcı Geyikçi, “Party Institutionalization and Democratic Consolidation: Turkey and Southern Europe in Comparative Perspective”, *Party Politics*, C. 21, 2015, s. 535.

47 Andres Ufen, “Political Party and Party System Institutionalization in Southeast Asia: Lessons For Democratic Consolidation in Indonesia, the Philippines and Thailand”, *The Pacific Review*, C. 21, S. 3, s. 345.

karşıtı siyasetçilerin iktidarı ele geçirebilme olasılığını artırmaktadır. Ayrıca, parti kurumsallaşmasının olmadığı sistemlerde seçim sonuçlarının sorumluluğunu üstlenecek aktörler de bulunmamaktadır.⁴⁸ Kurumsallaşma bazı durumlarda ise parti yapılarının katılaşmasına neden olabilmekte ve toplumsal kutuplaşma ile birlikte yürüyebilmektedir.⁴⁹ Türkiye’de bugün yaşanan seçmen kutuplaşmasını da siyasi parti sisteminin kurumsallaşmasıyla ilişkilendiren çalışmalar bulunmaktadır.⁵⁰

Kurumsallaşma alanında yapılan temel çalışmalardan biri olan ve aynı zamanda siyasi partilere de uygulanabilecek bir ölçüt geliştiren Huntington, kurumsallaşmanın seviyesini uyum sağlayabilme (adaptability), karmaşıklık (complexity), özerklik (autonomy) ve tutarlılık (coherence) unsurları ile ölçmüştür.⁵¹ Huntington uyum sağlayabilmeyi iki boyutta ele almıştır. Bunlardan ilki partinin kronolojik yaşıdır. Burada örgütün kuruluşundan başlayarak hesaplanan yaşı ele alınmaktadır. İkinci boyut ise nesilsele ömürdür. Bu boyutta önemli olan ilk nesil liderlerden (kurucu liderlerden) sonra lider değişiminin gerçekleşip gerçekleşmediğidir.⁵² Temel sorun farklı nesil liderler tarafından yönetilen parti örgütlerinin bu değişime uyum sağlayıp sağlayamayacaklarıdır. Huntington’ın aksine uyum sağlayabilmeyi kurumsallaşmanın unsurları arasına koymayan yaklaşımlar da bulunmaktadır. Bu yaklaşımlar uyum sağlamayı kurumsallaşma sürecinin nedeni olmaktan öte sonucu olarak ele almaktadır.⁵³

Karmaşıklık, örgütün yönetsel organlarının ve alt örgütlenmelerinin sayıca çokluğunu anlatmaktadır. Huntington, örgütsel karmaşıklığın dayanıklılığı artırdığını ve tiranlık gibi bireye odaklanmış kurumların kısa ömürlü olduğunu vurgulamaktadır.⁵⁴ Ancak güçlü bir örgütsel yapı, bazı durumlarda uyum sağlayabilme yeteneğini azaltabilmektedir. Levitsky’nin Arjantin’deki Peronist Parti’yi incelediği araştırmasına göre, 1940’larda kurulan Parti, karizmatik lideri Juan Peron öldükten sonra da varlığını sürdürebilmiştir.⁵⁵ Bunun nedeni, partinin zayıf bir örgütsel/bürokratik yapıya sahip olmasına karşın, tarihsel olarak toplumda derin köklerinin bulunmasıdır. Partinin yeni lideri Carlos Menem döneminde partinin geleneksel sosyo-ekonomik projelerinden sapmalar olsa da geniş kesimlerde parti aidiyeti sürmüş, parti program ve politikalarında değişiklikler gerçekleştirilebilmiştir. Bu örnekte, parti örgütü güçsüzlüğünden dolayı dışarıdaki değişikliklere direnememiş ve

48 Mainwaring - Torcal, “Party System Institutionalization...”, s. 221.

49 Ufen, “Political Party and...”, s. 345.

50 Yardımcı-Geyikçi, “Party Institutionalization...”, s. 535.

51 Huntington, *Political Order...*, s. 12.

52 Sovyetler Birliği’nde yaşanan dönüşüme bakıldığında Lenin’den sonra Stalin’in gelmesi nesil içi bir değişimken, Stalin’den sonra Khrushchev’in yönetime gelmesi ise nesiller arası bir değişimdir. Huntington, *Political Order...*, s. 13-15.

53 Randall - Svåsand, “Party Institutionalization...”, s. 15.

54 Huntington, *Political Order...*, s. 18-20.

55 Steven Levitsky, “Institutionalization and Peronism: The Concept, the Case and the Case for Unpacking the Concept”, *Party Politics*, C. 4, S. 77, s. 78, 82, 85.

yeni koşullara göre kendisini değiştirmeye çalışmıştır.

Siyasi partilerin geleceği yalnızca dış koşullara değil aynı zamanda partinin iç dinamiklerine de bağlıdır. Huntington bu noktada partinin özerkliğine vurgu yapmaktadır. Özerkliğin önemi bir kurumun belli bir toplumsal grup ya da başka bir kurumun kaderine bağlı olmamasıdır.⁵⁶ Kurumun başka bir kişi ya da kişilerin kendi hedeflerini geliştirmek üzere bir araç olarak kullanılması özerkliğe aykırıdır. Ancak özerklik belli hareketlere dayanan kitle partileri yönünden tartışmalı bir konudur. Örneğin, bu ölçüt, uzun zaman işçi örgütleri ile güçlü bağları olan İngiliz İşçi Partisi’nin eksik kurumsallaştığı sonucuna ulaştırabilmektedir.⁵⁷ Levitsky’nin incelemiş olduğu Peronist Parti de sendikal hareketler ile benzer bağlara sahiptir.⁵⁸ Ayrıca, özerkliğe yapılan vurgu, partinin çevreden ve toplumdan yalıtılmış hale gelmesi gibi bir tehlike de içerebilmektedir.⁵⁹

Levitsky kurumsallaşmayı “değer aşılama” (value infusion) ve “davranış kalıplaşması” (behavioral routinization) olarak iki ayrı ölçüt çerçevesinde ele almaktadır.⁶⁰ Levitsky’e göre bir örgütün bu ölçütlerden herhangi birine göre kurumsallaşması olanaklıdır. Yukarıda söz edildiği gibi Peronist Parti’nin yalnızca değer aşılama bakımından kurumsallaşabilmişken, davranış kalıplaşması bakımından kurumsallaşamamış olması partinin uyum sağlayabilme yeteneğini ortadan kaldırmamıştır.

Değer aşılama, herhangi bir hedefin gerçekleştirilmesi gibi bir amacın ötesinde, örgütün kendisi için değerli hale gelmesidir. Bu husus özerklikle de ilişkilidir. Bu bağlamda, siyasi aktörler örgütün sürekliliğine öncelik vermeye başlamaktadır. Davranış kalıplaşması ise davranışın düzenli ve tahmin edilebilir bir hale gelmesini anlatmaktadır.⁶¹ Davranış kalıplaşması Huntington’ın yaklaşımındaki tutarlılık kavramını anımsatmaktadır. Ancak davranış kalıplaşması gibi bir unsur siyasi partinin ya da herhangi bir örgütün esnekliğini ve bu yüzden de toplumsal değişikliklere uyum sağlayabilme yeteneğini azaltıcı etkide bulunabilmektedir.

Levitsky’nin yaklaşımı örgüte ve liderliğe ilişkin tartışmaları dışarıda bırakmıştır. Ayrıca, bir partinin değer aşılama konusunda başarısız olmasına karşın, yalnızca davranış kalıplaşması nedeniyle kendisini sürdürüp sürdüremeyeceği sorgulamaya açıktır.

Siyasi partilerin kurumsallaşması konusunda Basedau ve Stroh’un kullandıkları

56 Huntington, *Political Order...*, s. 20.

57 Randall - Svâsand, “Party Institutionalization...”, s. 11, 12.

58 Levitsky, “Institutionalization and Peronism...”, s. 78, 82, 85.

59 Randall - Svâsand, “Party Institutionalization...”, s. 15.

60 Levitsky, “Institutionalization and Peronism...”, s. 79.

61 Levitsky, “Institutionalization and Peronism...”, s. 79, 80.

ölçüt, toplumsal taban, özerklik, örgütsel büyüklük, tutarlılık unsurlarını⁶² ele almaktadır.⁶³ Bu konuda yapılacak daha kapsamlı bir yazın taramasında farklı yaklaşımlar da bulmak olanaklıdır. Ancak bu çalışmada temel birkaç yaklaşımdan örnek verilmek istenmiş, siyasi partilerin kurumsallaşması konusunda yeni bir yaklaşım geliştirilmesi değil, var olan bir yaklaşım ile belli bir siyasi partinin incelenmesi hedeflenmiştir. Çalışmada kurumsallaşmanın ölçülebilmesi amacıyla Randall ve Svâsand’ın geliştirmiş olduğu yaklaşım kullanılmıştır. Bunun nedeni, Randall ve Svâsand’ın yaklaşımının uyum sağlayabilme, örgüt, özerklik ve toplumsal tabana ilişkin vurgular içermesinin yanında, tartışmalı olan özerklik ve örgüt boyutlarında daha temkinli ve ayrıntılı olmasıdır. Randall ve Svâsand dört kavramı içeren aşağıdaki şemayı oluşturmuştur:

Tablo:1 Parti Kurumsallaşmasının Unsurları

	İç	Dış
Yapısal	Sistemlilik	Karar Verme Özerkliği
Davranışsal	Değer Aşılama	Somutlaşma

Kaynak: Randall - Svâsand, “Party Institutionalization...”, s. 12, 13.

Şema, örgüt içi ve dışına odaklanan iki farklı boyutta ele alınmaktadır. Örgüt içine odaklanan ilk kavram olan “sistemlilik” (*systemness*), partiyi yapısal olarak oluşturan ilişkilerin düzenliliğini ve yoğunluğunu anlatmaktadır. Düzenlilikten kastedilen, örgüt içi ilişkileri belirleyen gelenek ya da anlaşmaların varlığıdır.⁶⁴ Bu kavram partinin bürokratik yapısını incelemek amacı ile kullanılmaktadır. Çalışmada DYP’nin sistemliliği incelenirken, Randall ve Svâsand’ın çalışmasına koşut olarak partinin kökenine, kaynaklarına, liderliğine, hizip yapısına ve kayırmacı özelliklerine odaklanılmıştır.

Levitsky ve Selznick’ten ödünç alınmış olan değer aşılama kavramı, herhangi bir hedefin gerçekleştirilmesi gibi bir amacın ötesinde, örgütün kendiliğinden bir değere sahip olmasını anlatmaktadır.⁶⁵ Bu amaçla partinin seçmen tabanı ve parti üyelerinin tavırları incelenerek partinin kendisi için değerli hale gelip gelmediğine ilişkin yorumlar yapılmıştır.

Yukarıda da söz edildiği gibi tartışmalı bir kavram olan “özerklik” kavramı

62 Basadeau - Stroh, “Measuring Party...”.

63 Özerklik kavramı yukarıda tartışılmıştı, tutarlılık ise Levitsky’nin davranış kalıplaşmasına dair yaptığı vurguya benzerdir. Örgütsel büyüklük de Huntington’ın karmaşıklaktan bahsederken örgüte yaptığı vurguyu içermektedir.

64 Randall - Svâsand, “Party Institutionalization...”, s. 13.

65 Levitsky, “Institutionalization and Peronism...”, s. 79.

yerine, örgüte ilişkin kararların alınma sürecinde partinin sahip olduğu özerkliği anlatmak üzere “karar verme özerkliği” (decisional autonomy) kavramı kullanılmıştır. Karar alma sürecine yapılan vurgu ile partinin sendika ya da farklı sivil toplum örgütleri ile ilişkilerinin mutlak bir biçimde kurumsallaşmayı engelleyici bir etki doğurmadığı vurgulanmaktadır. Somutlaşma (reification) ise partinin kamusal tahayyülde diğer örgütlerden ayırt edilebilir bir biçimde var olmasıdır ve siyasal aktörün davranışlarının çerçevesini oluşturur. Bu unsur, partinin tarihsel konumuna ve temsil etmeye çalıştığı sembolik değerlere bağlıdır,⁶⁶ ancak partinin işlevinden bağımsız değildir. Tüm örgütler genel olarak belli bir işlevi yerine getirmek amacı ile kurulmaktadır. Örgütün sahip olduğu işlev ortadan kalkarsa örgüt bir varoluş krizine girebilmektedir. Böyle bir durumda, örgütün yeni bir işlev edinebilmesi, yeni koşullara uyum sağlayabilmesi önemlidir.⁶⁷ Uyum sağlayabilme yeteneği de yukarıda sayılan sistemlilik, değer aşılama, karar verme özerkliği ve somutlaşma ile ilişkilidir.

2. DOĞRU YOL PARTİSİ’NİN KURUMSALLAŞMASI

DYP’nin kökeninde yer aldığı ileri sürülen DP, 1950’de büyük bir seçmen desteğiyle iktidara gelerek merkez sağda bir kült oluşturmuş, ancak 1960 askeri darbesiyle kapatılmıştır.⁶⁸ Daha sonra merkez sağda kurulan birçok parti DP’nin siyasi mirasını sahiplenmiş ve partinin devamı olduğunu iddia etmiştir.⁶⁹ AP, DP’nin siyasi mirasına sahip çıkmak iddiasıyla 11 Şubat 1961’de Ragıp Gümüşpala başkanlığında kurulmuştur.⁷⁰ Süleyman Demirel 1964 yılında genel başkan seçilmiştir. Kuruluşunda bir darbenin etkisi olan AP’nin kapatılışı da başka bir darbe ile olmuştur. 12 Eylül 1980 Darbesi sonrasında mevcut siyasi partilerin tümünü kapatan kararlar alınmış, birçok siyasetçi siyasi yasaklı durumuna düşmüştür.⁷¹ Arkasından, 23 Haziran 1983’te Demirel’in dışarıdan desteklemesiyle, DP ve AP’nin siyasi mirasını sahiplenebilmek adına DYP kurulmuştur.⁷² Siyasi yasaklı olduğundan bu partinin üyesi olamayan

66 Randall - Svåsand, “Party Institutionalization...”, s. 11, 14, 23.

67 Huntington, *Political Order...*, s. 15.

68 Cem Eroğul, *Demokrat Parti Tarihi ve İdeolojisi*, Yordam Yayınları, İstanbul, 2013. DYP’deki gelişmeleri de içeren bir başka çalışma için bakınız, M. Serhan Yücel, *Demokrat Parti*, Ülke Kitapları, İstanbul, 2001. Başbakan Adnan Menderes, Maliye Bakanı Hasan Polatkan ve Dışişleri Bakanı Fatin Rüştü Zorlu Yüksek Adalet Divanı tarafından idam cezasına çarptırılarak 16 Eylül 1961’de idam edilmiştir ve birçok parti yöneticisi siyasi yasaklı olmuştur.

69 Sedef Bulut, “27 Mayıs 1960’tan Günümüze Paylaşılmalı Demokrat Parti Mirası”, *SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, C. 19.

70 Bu konuda ayrıntılı bir çalışma için bkzn.: Salih Akkaş, *Adalet Partisi ve İdeolojisi*, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1989.

71 242 siyasetçi 10 yıl, 481 siyasetçi ise 5 yıl olmak üzere toplam 723 kişiye siyasi yasak getirildi. T.C. Resmi Gazete, 29.04.1983 (2. Mükerrer Sayı), https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18032_2.pdf, Erişim Tarihi: 05.05.2024.

72 DYP’nin kuruluşunda sivil yönetime geçilinceye kadar Silahlı Kuvvetlerin politikalarını yürütmek üzere kurulan Milli Güvenlik Konseyi beş kez sunulan listede toplam 88 kurucu üyeden 57’si ve Genel Başkan Ahmet Nusret Tuna veto edilerek, kuruluş listesinin onaylanması geciktirilmiş ve partinin 1983 seçimlerine katılması engellenmiştir. Beşinci kez sunulan 91 kişilik kurucular listesinde 32 kişinin onaylanmasıyla kuruluş tamamlanmıştır. Hüseyin Çavuşoğlu, *Türk Siyasal Yaşamında Doğru Yol Partisi*, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tarih

Demirel, yasakların kalktığı 1987'den cumhurbaşkanı olduğu 1993 yılına kadar DYP'nin genel başkanlığını yapmıştır. Demirel'in yasaklı olduğu dönemde Ahmet Nusret Tuna, Yıldırım Avcı ve Hüsamet Cindoruk genel başkanlık görevinde bulunmuşlardır. Demirel'in cumhurbaşkanlığı sonrasında ise genel başkanlık görevi, 2002 yılına kadar Tansu Çiller tarafından, 2002'den DYP'nin hukuki varlığının sona erdiği 27 Mayıs 2007 tarihine kadar ise Mehmet Ağar tarafından yürütülmüştür. 2007'de DYP'nin hukuki varlığının sona ermesi ve isminin Demokrat Parti olarak değiştirilmesinden sonra aynı isimle Çetin Özaçıkgoz tarafından yeniden kurulmuştur; ancak bu parti çalışmanın kapsamı dışında bırakılmıştır.

DYP, kuruluşundan itibaren AP'nin Anadolu'daki seçmen kitlesini oluşturan kırsal nüfus, çiftçi ve küçük esnafi çekerek merkez sağın lider partisi olmaya çalışmıştır. Demirel'in 1980 sonrasında kurulan yeni siyasi partilere yönelik tepkisi bu durumu göstermektedir: “Tapulu arazime gecekonduyu yaptırmam”.⁷³ DYP, mirasına sahip çıkmaya çalıştığı çizginin birçok özelliğini taşımasına karşın; seleflerine göre daha muhafazakârdı ve daha fazla dışlayıcı söyleme sahipti.⁷⁴ Bu durumun nedeninin 1980 sonrası Türkiye siyasetinde gözlemlenen sağa kayma olduğu söylenebilir.

Askeri darbenin siyasi partileri kapatmasından sonraki seçimlerde AP'nin oylarının önemli bir bölümü ANAP'a yönelmiş; DYP, ANAP ile merkez sağ oyları için rekabet etmiştir. Bu dönemde merkez solda da bölünmeler gerçekleşmiştir. Bölünmelerin etkisiyle 1990'lı yıllarda seçimlere katılan hiçbir partinin tek başına iktidar olabilecek kadar oy alamadığı, koalisyon hükümetleri ile yönetilen bir süreç yaşanmıştır.⁷⁵ Süreci istikrarsızlaştıran toplumsal, ekonomik ve siyasal nedenler yanında, liderler arasındaki kutuplaşma ve gerilimler de koalisyon hükümetlerinin kısa süreli olmasına yol açmıştır. 28 Şubat sürecinin de bu istikrarsızlığı artırdığı söylenebilir.⁷⁶ 2002 yılında yapılan seçimlerde bir önceki seçimleri kazanan Demokratik Sol Parti (DSP), MHP, DYP ve ANAP'ın da içinde olduğu partiler seçmen tabanlarını önemli oranda kaybederken, iki partili bir parlamento yapısı ortaya çıkmıştır.

DYP'nin ömrünün sonlanmasını dış gelişmelere uyum sağlayamamasına ve kurumsallaşamamasına bağlamak olanaklıdır. DYP'nin kurumsallaşması Randall ve Svâsand'ın yaklaşımına göre öncelikle partiyi yapısal olarak oluşturan ilişkilerin düzenliliğini ve yoğunluğunu anlatan sistemlilik çerçevesinde değerlendirilecektir.

Anabilim Dalı Karşılaştırmalı Tarih Programı, İzmir, 2009, s. 25-30.

73 Hüseyin Çavuşoğlu, “Süleyman Demirel'in Siyasal Hayatı ve Kişisel Özellikleri”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C. 21, S. 3, s. 1047.

74 Feride Acar, “The True Path Party, 1983-1989”, *Political Parties and Democracy in Turkey*, (Ed.: Metin Heper - Jacob M. Landau, I. B. Tauris & Co Ltd, Londra, 1991, s. 198.

75 Ersin Kalaycıoğlu, “Elections and Governance”, *Politics, Parties, and Elections in Turkey*, (Ed.: Sabri Sayarı - Yılmaz Esmer), Lynne Rienner Publishers, Inc., Londra, 2002.

76 Mustafa Erdoğan, *28 Şubat Günlüğü Post-Modern Darbenin Anatomisi*, Orion Yayınları, Ankara, 2012.

2.1. Sistemlilik Açısından DYP

Sistemlilik konusunda öncelikle partinin örgüt yapısı ele alınacaktır. DYP’nin AP’den kalma örgütsel mirasın kolaylaştırıcı etkisiyle, ülke çapında yayılmış bir örgütlülüğe ulaştığı söylenebilir. Üstelik bu örgütlülük yalnızca kâğıt üzerinde değildir. Örgütler parti kongre ve toplantılarına etkin olarak katılmıştır. Örneğin Birinci Büyük Divan Toplantısı’na Kurucular Kurulu üyeleri, 67 il, 565 ilçe başkanı katılmıştır.⁷⁷ Bu durum, parti örgütlenmesinin görece bir başarı sağladığı ve ülkenin büyük bir bölümüne yayılabildiğini göstermektedir. Ancak sistemlilik kavramı yalnızca partinin örgütsel büyüklüğü ve örgütler arası ilişkiler düzeyinde ele alınan bir kavram değildir. Bu nedenle partinin kökenine, kaynaklarına, liderlik yapısına, parti içi hiizlere ve kayırmacılığa da odaklanmak gerekmektedir. DP’nin toplumsal tabanının, merkez-çevre ayrımı dikkate alındığında, çevreyi kapsadığı söylenebilir.⁷⁸ AP ve DYP de büyük oranda çevrenin partisi (kırsal alan) olma rolünü üstlenmiştir. Bu rol görece bir milliyetçi muhafazakârlığı da içeren ekonomik liberalizm vurgusuyla pekiştirilmiştir.⁷⁹ Ancak ekonomik liberalizmin kurallarına sıkı sıkıya bağlı kalındığı söylenemez. Gerek DP gerekse AP, devlet koruması ve desteğiyle ekonomik refah elde etmeye çalışan kitleleri de kapsamıştır. Böyle bir geleneğin devamı olduğu iddiasındaki DYP de kuruluşundan itibaren seçmen kitlesinin beklentileri nedeniyle, serbest piyasa vurgusu konusunda ANAP’ın gerisinde kalmıştır. Hatta DYP’nin ANAP’a yönelik eleştirilerinde kısmen “sosyal demokrasi” vurgusuna rastlamak olanaklıdır. Özellikle, 1991 seçimleri öncesindeki parti vaatlerinin (“gerçek piyasa ekonomisi”) yanında toplumsal yardım ve refaha ilişkin ayrıntılı bir liste de sunulmuştur.⁸⁰ Siyasal yelpazede ANAP’ın güç kaybetmesi yanında güçlenen muhafazakâr Refah Partisi ve milliyetçi eğilimlere yanıt olarak Çiller döneminde milliyetçi muhafazakâr oyları kazanmak amacıyla partinin ideolojik olarak daha fazla “sağa” kaydığı görülmektedir. Çiller döneminin parti kökeniyle uyumsuz olmasına neden olan temel konu Demirel’in aksine, Çiller’in serbest piyasaya daha fazla vurgu yapmasıdır. Ancak devletçi bir ekonomiyi savunma ve sosyal demokrasi vurgusu, DP-AP-DYP çizgisinin temel ilkeleri olmadığı ve koşulların getirdiği pragmatik taktiksel bir yönelim olduğundan dolayı parti sistemliliğini etkileyecek temel bir uyumsuzluk söz konusu değildir. Bu nedenle, ekonomi politikaları çerçevesinde DYP’nin görece daha sağda yer alsa da kendi kökeniyle büyük oranda uyumlu olduğu söylenebilir.

Sistemlilik konusunda ele alınacak ikinci unsur finansal kaynaklardır. Siyaset, parti toplantılarını ve seçim kampanyalarını da kapsayan her aşamada mali kaynak gerektiren bir süreçtir. Bu nedenle, bir siyasi partinin varlığını ve faaliyetlerini asgari düzeyde dahi olsa sürdürebilmesi için belli gelir kaynaklarına sahip olması

77 Çavuşoğlu, *Türk Siyasal Yaşamında Doğru...*, s. 33.

78 Şerif Mardin, “Türk Siyasasını Açıklayabilecek Bir Anahtar: Merkez-Çevre İlişkileri”, *Türkiye’de Politik Değişim ve Modernleşme*, (Der.: Ersin Kalaycıoğlu - Ali Yaşar Sarıbay), Alfa, İstanbul, 2000.

79 Ümit Cizre Sakalhoğlu, “Liberalism, Democracy and the Turkish Centre-Right: The Identity Crisis of The True Path Party”, *Middle Eastern Studies*, C. 32, S. 2, s. 146, 148.

80 Cizre Sakalhoğlu, “Liberalism, Democracy...”, s. 146, 148.

gerekmektedir.⁸¹ 1985 tarihli DYP tüzüğünün parti kaynaklarına ilişkin bölümü incelendiğinde partinin gelir kaynakları - 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu (Madde 61) ile uyumlu bir biçimde - şöyle sıralanmıştır: Partiye giriş aidatı; üyelik aidatı; milletvekili aday adaylarından alınacak özel aidat; parti milletvekillerinden alınacak milletvekili aidatı; partiye ait flama, rozet vb. ürünler ile partiye ait yayınların satış bedellerinden elde edilen gelirler; üye kimlik kartları, parti defteri, makbuz ve kâğıtlarının sağlanması karşılığında elde edilecek gelirler; parti tarafından düzenlenecek balo, konser ve eğlence faaliyetlerinden elde edilen gelirler; parti mal varlığından sağlanacak gelirler; kanuna uygun olarak sağlanacak gelirler.⁸² Bunlara ek olarak, ön koşul sağlandığında verilen devlet yardımları da partinin gelir kaynakları arasındadır.

Türkiye’deki siyasi partilerin mali kaynaklarıyla ilgili en temel sorunlarından bir tanesi üye aidatlarının toplanamıyor olmasıdır.⁸³ Bu nedenle, devlet yardımları siyasi partilerin gelirleri içindeki en büyük paya sahiptir. Siyasi partilere verilen devlet yardımları hem partilerin hem de parti sistemlerinin kurumsallaşmasına katkı yapmaktadır. Devlet yardımı, bu yardımı alabilecek kadar temsil oranına sahip olan büyük partilerin varlıklarını sürdürebilmelerine olanak sağlarken, “kartel partileri” küçük ve potansiyel rakip partilerin bu yardımdan yararlanmasını engelleyebilmektedir.⁸⁴ Bu nedenle devlet yardımı alabilme yeterliliğini kaybeden partinin finansman konusunda zor duruma düşeceği söylenebilir.

Siyasi partilere devlet yardımı konusunda 1987’de yapılan bir düzenlemeye göre TBMM’de grubu bulunan partilere ve - 1988’de yapılan eklemeye - %10 barajını geçememekle birlikte milletvekili seçimlerinde geçerli oyların en az %7’sini alan partilere de yardım yapılması kabul edilmiştir.⁸⁵ DYP’nin seçim sonuçları göz önüne alındığında, partinin, 1987’den itibaren 2002 seçimleri de dâhil olmak üzere düzenli devlet yardımı alabildiği görülmektedir. Ancak devlet yardımlarına bağımlı olmak siyasi partiler üzerinde olumsuz bir etkiye de sahiptir. Devlet yardımlarının varlığı parti ve tabanı arasındaki bağı zayıflatan bir işlev görmekte ve parti yönetimlerini merkezileştirerek parti içi demokrasiye zarar verebilmektedir.⁸⁶ Devlet yardımları sayesinde parti organlarının ya da üyelerinin ekonomik desteklerine olan gereksinim azalmakta ve parti içerisinde lider ve çevresinin tahakküm kurabilmesi kolaylaşabilmektedir.

81 Ömer Faruk Gençkaya, “Siyasi Partilere ve Adaylara Devlet Desteği Bağışlar ve Seçim Giderlerinin Sınırlandırılması”, *Siyasi Partilerde Reform*, (Der.: Ali Çarkoğlu), TESEV, İstanbul, 2000, s. 129-134.

82 *Doğru Yol Partisi Tüzük ve Program*, s. 59-61, <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/bitstream/handle/11543/604/198602186.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, Erişim Tarihi: 20.10.2018.

83 Ömer Faruk Gençkaya, “Milletvekilleri ve Parti Örgütü İlişkileri Saha Araştırması”, *Siyasi Partilerde Reform*, (Der.: Ali Çarkoğlu), TESEV, İstanbul, 2000, s. 250.

84 Ömer Faruk Gençkaya, “Türkiye’de Siyasetin Finansmanı”, *Türkiye’de Siyasal Yaşam, Dün, Bugün, Yarın*, (Der.: Mehmet Kabasakal), Bilgi Üniversitesi Yayınevi, İstanbul, 2016, s. 415-446.

85 2014 yılında yapılan değişiklikte oyların en az %3’ünü alan siyasi partilere devlet yardımı yapılması benimsenmiştir. Gençkaya, “Türkiye’de Siyasetin...”, s. 422, 424.

86 Gençkaya, “Siyasi Partilere ve...”, s. 195.

Sistemlilik konusunda odaklanılacak üçüncü unsur ise liderliktir. Bazı durumlarda güçlü bir lider, parti içi yönetimin merkezileşmesini sağlayarak kurumsallaşmaya olumlu etkide bulunabilmektedir.⁸⁷ Panebianco’ya göre ise karizmatik liderlik bir partinin kuruluş aşamasında olumlu etkilere sahip olabilse de değer aşılama süreci ile çelişebilmektedir.⁸⁸ Bunun nedeni, partinin kendisi için değerli hale gelmekten öte, liderinin kendi hedeflerine ulaşabilmek amacıyla kullandığı kişisel bir araca dönüşebilmektedir.⁸⁹ Ayrıca, karizmatik liderler ancak kısa dönemli stratejiler konusunda etkilidir.⁹⁰ Uzun vadede partinin ömrü karizmatik liderinin siyasi ömrü ile sınırlı olabilmektedir.⁹¹ Türkiye’de Cem Uzan’ın liderliğinde öne çıkan Genç Parti’nin parti liderinin siyasetten ayrılması sonrasında Türkiye siyasetinden silinmesi bunun açık bir örneğidir.⁹²

Parti liderinin sahip olduğu karizmanın etkisi incelenirken önemli unsurlardan bir tanesi karizmanın kökenidir. Karizma, Weber’in anlattığı gibi lidere atfedilen olağanüstü yeteneklerden kaynaklanabilmektedir. Bazı durumlarda ise karizma, lidere atfedilen olağanüstü niteliklerden değil, liderin belli sorunlar karşısında çözüm getirebilme, kurtarıcı olabilme yeteneğinden kaynaklanmaktadır. Tucker bu karizma türünü “durumsal karizma” (situational charisma) olarak adlandırmaktadır.⁹³ 1980 öncesinin kargaşasına ve ekonomik darboğazına karşı çözüm olabilecek teknisyen bir bürokrat olarak algılanan Turgut Özal, durumsal bir karizmaya sahip olmuştur.⁹⁴ DYP’ye bakıldığında ise AP döneminden başlayarak Demirel’in seçmenlerin ve halkın gözünde iç ve dış politikadaki duruşuyla belli bir karizma oluşturduğu,⁹⁵ buna karşılık Çiller’in oportünist bir lider olduğu ileri sürülmektedir.⁹⁶ Ancak Çiller döneminde de parti içerisindeki farklı kliklere karşın DYP, bir kişi partisi görünümündedir.⁹⁷ Bu ise Çiller’in karizmasından ziyade parti yapısının lideri öne çıkaran özelliklerinin ürünüdür.

Güçlü siyasi liderler Türkiye siyasetinin en görünür özelliklerindedir.

87 Yardımcı-Geyikçi, “Party Institutionalization...”, s. 535.

88 Panebianco, *Political Parties...*, s. 53.

89 Ulla Fionna, “The Trap of Pop-Charisma for the Institutionalization of Indonesia’s Post-Suharto Parties”, *Asian Journal of Political Science*, C. 24, S. 1, s. 126, 127.

90 Fionna, “The Trap of...”, s. 137.

91 Mainwaring - Torcal, “Party System Institutionalization...”, s. 216, 217.

92 Hasan Bahadır Türk, *Şirket ve Parti Genç Parti ve Yeni Siyaset*, İletişim Yayınları, Ankara, 2008.

93 Robert C. Tucker, “The Theory of Charismatic Leadership”, *Philosophers and Kings: Studies in Leadership*, C. 97, S. 3, s. 741-744, 753.

94 Kalaycıoğlu, “The Motherland...”, s. 42, 43, 47.

95 Vafa Samadova, *Karizmatik Lider Çerçevesinde Süleyman Demirel*, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta, 2019.

96 Ayşe Küçük, “Türk Siyasetinde ‘Oportünist’ Lider Örneği Olarak ‘Tansu Çiller’”, *Sosyal, Beşeri ve İdari Bilimler Temel Alanında Akademik Çalışmalar*, (Ed. Ahmet Erkasap), Artikel Akademi, İstanbul.

97 Mehmet Ertan, “Türkiye’de Siyasal Merkezin Dönüşümü: 1990’larda Merkez Sağın Bölünmesi ve Düşüşü”, *Mülkiye Dergisi*, C. 45, S. 4, s. 980.

Her ne kadar “milli şef” sıfatı çok partili hayata geçişle birlikte bırakılmış olsa da sorgulanamaz lider anlayışı sürmüş, benzer bir gelenek DP-AP çizgisinde de görülmüştür.⁹⁸ Güçlü siyasi liderlerin varlığı parti içi demokrasi açısından arzu edilir bir durum değildir; ancak güçlü siyasi liderliğin varlığı ile parti örgütünün merkezileşmesi de sağlanabilmektedir.⁹⁹

Hem Demirel döneminde hem de Çiller döneminde, parti içinde lider tahakkümü olduğu rahatlıkla görülebilir. Üye kayıtlarının güncellenmemesi, seçim çevrelerinde ön seçim yapılsa bile sonuçlara ve parti tüzüğüne uyulmaması gibi unsurlar parti içi demokrasiyi olumsuz etkilemektedir.¹⁰⁰ ANAP, DYP, DSP, CHP, MHP ve RP üyeleri ile 1999’da yapılan bir araştırmanın sonuçlarına göre en çok ANAP üyeleri, hemen sonrasında ise DYP üyeleri kendi partilerinde lider hâkimiyeti olduğunu belirtmiştir.¹⁰¹ Merkezileşmiş parti yapısı, devlet yardımları ve patronaj ilişkileri aşağıda daha ayrıntılı olarak anlatılacağı üzere parti içi demokrasiyi etkisiz kılabilir. Partilerde lider tahakkümünün kurulmasında etkili olan unsurlardan bir tanesi de liderlerin kendilerini desteklemeye yetecek yeterlilikte delegenin seçilmesini sağlayabilmesidir. Bu durum liderlerin başarısız olsa bile yeniden seçilebilmesini garanti altına almaktadır.¹⁰² Bu nedenle Türkiye’deki siyasi partilerde lider değişimi nadir görülmektedir. Liderlerin başarısız olduğu durumlarda bile koltuklarını koruyabilmesi ve parti içi demokrasi eksikliği, parti içindeki muhalifleri -hedeflerini gerçekleştirebilmek amacıyla- partiden ayrılmak zorunda bırakabilmektedir. DYP’deki lider tahakkümünün lider karizmasından ziyade, parti içi demokrasi eksikliğinden kaynaklandığı ileri sürülmektedir.¹⁰³ AP’de bir yandan parti içinde Saadetin Bilgiç gibi lider oligarşisine karşı çıkan milletvekillerinin bulunması ve AP’nin iktidarda bulunduğu 1970 yılı bütçe görüşmelerinde kırk bir AP milletvekilinin muhalefet partisi milletvekilleri ile birlikte tutum alıp, bütçeye ret oyu vermeleri Demirel’in parti içindeki hakimiyetini olumsuz etkilemiştir.¹⁰⁴ Parti

98 İlter Turan, “Türk Siyasi Partilerinde Lider Oligarşisi: Evrimi, Kurumsallaşması ve Sonuçları”, İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, S. 45, 2011, s. 8.

99 Yardımcı-Geyikçi, “Party Institutionalization...”, s. 535.

100 Yusuf Yetim, *Doğru Yol Partisi’nde Parti İçi Demokrasi*, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

101 Ali Çarçoğlu vd., “Türkiye’de Yeni Bir Sistemine Doğru: Siyasi Partiler Kanunu Parti Örgütleri ve Parti İçi Demokrasiden Beklentiler”, *Siyasi Partilerde Reform*, (Der.: Ali Çarçoğlu), TESEV Yayınları, İstanbul, s. 88.

102 Pelin Ayan Musil, *Authoritarian Party Structures and Democratic Political Setting in Turkey*, Palgrave Macmillan, New York, 2011, s. 33.

103 Cizre Sakalhoğlu, “Liberalism, Democracy...”, s. 145, 147. Demirel’in karizmatik bir lider olmadığı, Türk siyasetindeki yarım asırlık etkisinin 1971 Muhtrası ve 12 Eylül 1980 Darbesiyle yaratılan mağduriyetten kaynaklandığı da belirtilmektedir. Turan, “Türk Siyasi Partilerinde...”, s.16.

104 “Süleyman Demirel’in Siyasi Hayatı”, *Milliyet*, 17.06.2015, <http://www.milliyet.com.tr/suleyman-demirel-in-siyasi-hayati-istanbul-yerelhaber-841983/>, Erişim Tarihi: 21.10.2018. AP içerisinde bir grup önde gelen milletvekili tarafından başlatılan ve sonrasında Demokratik Parti’nin kuruluşuna yol açan bu hareketin ayrıntılı incelenmesi için bkz. Hüseyin Çavuşoğlu, *Türk Siyasal Yaşamında Demokratik Parti (1970-1980)*, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2005.

içinde güçlü kimliklerin ve hiziplerin bulunmasını,¹⁰⁵ öte yandan Türk siyasetindeki parçalanmışlık ve seçmen oynaklığının en fazla sağ partiler arasında olduğunu da göz önüne almak gerekmektedir.¹⁰⁶ Bununla birlikte, 1983 sonrasında siyasi iktidarı elinde bulunduran ANAP’a karşı merkez sağı yeniden örgütlemesi ve 1991 seçimlerinde birinci parti konumuna gelmesi Demirel’in çeyrek asırlık güçlü bir lider görüntüsünü doğrulamaktadır. “Çoban Sülü” ve “Kurtar bizi, Baba!” sloganları bu konumun simgeleri olarak anımsanmaktadır. Demirel’in cumhurbaşkanlığı döneminde 1996’da gerçekleşen DYP V. Büyük Kongresi’nde, Demirel’i simgeleyen bir fotr şapkanın karşısında “Seni seviyoruz. Gölge etme, başka ihsan istemez” sözleri¹⁰⁷ ise bir vefa ve özerklik talebinin göstergesi olarak değerlendirilebilir.

Siyasi parti yapısının lider tahakkümüne uygun yapısı sayesinde Çiller de -kısa süreli de olsa- parti içinde merkezi bir güç elde etmiştir. Ancak bu liderlik sorgulanamaz bir karizmaya sahip değildir. 27 Mart 1994 seçimleri sonrasında Çiller, ANAP’tan istifa eden Güneş Taner’e ekonomiden sorumlu devlet bakanlığı teklif etmiş, ancak Cindoruk’un, Taner’in DYP’ye geçmesi durumunda, kendisi ve çevresindeki milletvekillerinin istifa edeceğini bildirmesi Çiller’i bu hareketinden vazgeçirebilmiştir.¹⁰⁸ Deneyimli olmayan Çiller, parti gücünü kendi elinde toplarken, aşağıda parti içindeki hiziplerden söz ederken anlatıldığı gibi kendisine muhalif olanları tasfiye etmiştir. Bu noktada Çiller’in geleneksel siyasal elitlerden tek farkı “kadın” ve “sarışın” olmasıydı.¹⁰⁹ Mehmet Ağar’ın da karizmatik bir lider olmadığı ve sıklıkla parti içi muhalefetin eleştirilerinin hedefi olduğu¹¹⁰ söylenebilir.¹¹¹ İlerleyen dönemlerde bu isimlerin Türkiye siyasetindeki ağırlıklarını kaybetmesi seçmen nezdinde de bir karizmaya sahip olmadıklarını göstermektedir.

Parti liderliği konusunda başka bir unsur partinin nesilsel yaşıdır. DYP bu çerçeveden incelendiğinde ilk nesil liderlerinden sonra lider değişimi yaşadığı için bu konuda başarılıdır. Örneğin Çiller, partinin kurucu liderlerinden olmadığı halde Demirel’in yönlendirmesiyle genel başkanlık görevine seçilebilmiş ve üstelik bu göreve seçilmesinden sonra partiyi bir süre ayakta tutabilmiştir.¹¹² Bu durumda, hem nesilsel yaş hem de liderlik açılarından incelendiğinde DYP’nin kurumsallaşmasına engel olacak bir özellik görülmemektedir.

105 Sedef Bulut, “27 Mayıs 1960’tan Günümüze Paylaşılmalı Demokrat Parti Mirası”, *SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, C. 19.

106 Yaşar Pınar Özmen, “Türk Parti Sisteminde Parçalanmışlık ve Seçimsel Dalgalanmalar”, *Akademik Hassasiyetler*, C. 5, S. 9. s. 17-35.

107 Çavuşoğlu, *Türk Siyasal Yaşamında Doğru...*, s. 229, 230.

108 Çavuşoğlu, *Türk Siyasal Yaşamında Doğru...*, s. 116

109 Yavuz Gökmen, *Sarışın Güzel Kadın*, Doğan Yayınları, İstanbul, 1999.

110 “DYP’li Muhaliflerden Ağar’a Ağır Eleştiri”, *Hürriyet*, <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/dypli-muhaliflerden-agara-agir-elestiri-322168>, Erişim Tarihi: 20.10.2018.

111 Ahmet Nusret Tuna, Yıldırım Avcı ve Hüsamettin Cindoruk ise Demirel’in siyasi yasaklı olduğu dönemde Demirel gölgesinde ve onun vekâletinde genel başkan oldukları için onların liderlikleri tartışılmamıştır.

112 İlkay Demirkürek, *1980 Sonrası Değişimin Işığında Kadın ve Liderlik Olgusu: Tansu Çiller Örneği*, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2011.

Parti sistemliliği incelenirken ele alınacak dördüncü unsur parti içi hiziplerdir. Parti içi hizipler çoğu zaman parti kurumsallaşmasına engel oluşturan yapılar olarak görülmekle birlikte, bazı durumlarda olumlu işlevler görebilir. Örneğin, parti içi hizipler toplumsal dönüşümlerin yaşandığı süreçlerde partinin uyum sağlayabilme yeteneğini artırabilmektedir. Yeni kurulan bir partide ise parti içi hizip, partinin kendisinden daha kuvvetli olabilmekte ve partinin toplumsal tabanının oluşumuna katkı sağlayabilmektedir.¹¹³ DP-AP sürekliliği incelendiğinde, bu partilerin en azından ilk başta, çevrenin partisi olarak farklı hizipleri içlerinde barındırdığı görülebilir. Özellikle İslamcı ve aşırı milliyetçi sağ 1950'ler ve 1960'larda DP-AP sürekliliğinde birer hizip olarak var olmuştur. 1970'lerden sonra bu hiziplerin kendi partilerini kurarak partiden ayrıldıkları görülmektedir. 1980 darbesinin siyaseti sıfırlayan etkisi ile ANAP farklı eğilimleri (AP, CHP, MHP, MSP) birleştirerek sivrilmıştır. Bu dönemde ANAP içindeki çeşitli hizipler en azından ilk başlarda partinin popülerliğini artırmıştır. Ancak eski liderlerin yeni partiler kurarak ya da kurdurarak siyasete geri dönmesi ile ANAP farklı eğilimleri birleştirebilme özelliğini kaybetmiştir. Önce sosyal demokrat ve merkez sağ oyları azalmış, Mesut Yılmaz'ın genel başkanlığı döneminde ise aşırı milliyetçi sağ ve İslamcı sağ kapsayabilme yeteneği ortadan kalkmıştır. 1991 sonrasında ANAP ile DYP merkez sağ oylar için rekabet eden iki parti haline gelmişlerdir.¹¹⁴

1983'de kurulan DYP İslamcı, sosyal demokrat ya da aşırı milliyetçi sağ kapsamayı başaramadığı gibi merkez sağdan aldığı oylar için bile ANAP ile rekabet etmek zorunda kalmıştır. Ancak bu durum DYP içinde hizip bulunmadığı anlamına gelmemektedir. DYP içinde rekabet eden üç farklı hizip oluşmuştur. Bunların birincisi Tansu Çiller'in öncülük ettiği liberal yenilikçiler, ikincisi Hüsamettin Cindoruk'un öncülük ettiği muhafazakâr yenilikçiler, üçüncüsü ise mevcut durumu korumak isteyen devletçi ve merkezizetçi İsmet Sezgin'in öncülük ettiği gruptur. Bu hiziplerin ayrılığının temelinde yalnızca lider çekişmesi değil, özelleştirmeler, laik eğitim ve demokrasiye ilişkin tartışmalar da yer almaktadır.¹¹⁵

DYP'deki parti içi hiziplerin varlığı parti kurumsallaşmasını olumsuz anlamda etkilemiştir. Bunun nedeni, parti liderinin hiziplere karşı otoriter tepkiler vermesi ve hiziplerin parti içinde bir arada kalabilme olasılığının ortadan kalkmasıdır. Özellikle Çiller dönemi, hiziplerin partiden ayrıldığı bir dönem olmuştur. Takım çalışmasına yatkın olmayan Çiller, iç ve dış politikadaki her fırsatı değerlendirerek, hatta Mesut Yılmaz gibi rakipleri ile işbirliği yaparak gücü elinde tutmaya çalışırken karşısındaki olası tehditleri ortadan kaldırmaya çalışmıştır.¹¹⁶ Çiller'in hizipler karşısındaki tutumu kendisine karşı çıkan grubun liderini ihraç edip, onun takipçilerini ise partinin üst

113 Randall - Svåsand, "Party Institutionalization...", s. 20.

114 Huri Tursan, "Pernicious Party Factionalism as a Constant of Transition to Democracy in Turkey", *Democratization*, C. 2, S. 1, s. 173, 177.

115 Tursan, "Pernicious Party...", s. 179.

116 Barış Kesgin, "Tansu Çiller's Leadership Traits and Foreign Policy", *Perceptions*, C. XVII, S. 3, 2012, s. 39, 42.

düzeylerine taşımak biçiminde olmuştur.¹¹⁷ Örneğin, Çiller’in politikalarından mutsuz olan ve parti içinde yenileşme arayışına girmiş olan Cindoruk ve ekibi tasfiye edilmiştir.¹¹⁸ Hiziplerin tasfiye edilmesi aşağıda belirtildiği gibi partinin değer aşılama sürecine de olumsuz anlamda etki yapabilmektedir. Cindoruk ve ekibi partiden ayrılarak 1997’de Demokrat Türkiye Partisi’ni kurmuştur.

Sistemlilik konusunda incelenecek unsurlardan sonuncusu ise kayırmacılıktır. Kayırmacılık, maddi menfaatlerin “bize oy verdin mi” gibi bir soruyu temel alarak seçimlerde destek karşılığında dağıtılmasıdır.¹¹⁹ Orta sınıf ya da sanayi işçilerinin kayırmacılık politikalarından pek etkilenmeyeceği ve topluluğun ya da kendi sınıflarının yararını gözeterek oy vereceği varsayılmaktadır. Göçmenlerin, yerinden edilmiş köylülerin ve yoksulların ise kayırmacılık ilişkilerine daha açık olduğu bilinmektedir.¹²⁰ Örgütsüz sanayi işçilerinin kayırmacılığa yönelmesinin yanında, orta sınıflar içinde de kariyerini siyasi kayırmacılığa borçlu olanlar bulunabilir. Ancak ekonomik gelişme ile seçmenler arasındaki yoksulların oranının azalması ve orta sınıfın oranının artması ile kayırmacılık ilişkileri azalmaktadır.¹²¹

Kayırmacılık ve korumacılık ilişkileri Türkiye demokrasisinin pekişmesini engelleyen önemli nedenlerden biridir.¹²² Türkiye siyasetindeki kayırmacılık ilişkilerini DP dönemine kadar götürmek olanaklıdır. Benzer ilişkiler DP’nin ardılları AP ve DYP’de de sürmüştür. Merkez sağın iktidar olduğu dönemlerde, tek parti CHP’sinin devlet merkezli siyasetinin yerini parti merkezli siyaset almıştır. Bu süreçte siyasi seçkinler kamu politikası yapıcılar olarak devlet seçkinlerinin yerini almaya başlamıştır.¹²³ DP’ye katılan seçkinler daha önceden CHP’ye katılmamış ya da CHP’den ayrılmış, çoğu girişimci hırslara sahip taşralı tüccarlardır. İktidara gelince bu ilişkileri kendi tabanını yaymak amacıyla kullanan DP’nin 1950’lerdeki seçim başarıları korumacılık ve himaye ilişkilerinin seçim başarısında etkin bir biçimde kullanılabileceğini göstermiştir.¹²⁴ Kayırmacılık ve korumacılık ilişkileri DP’nin seçim başarısına olumlu anlamda katkı yapmış olsa da parti, bu ilişkiler nedeniyle kurumsallaşma sorunu yaşamıştır.¹²⁵

117 Ümit Cizre, “From Ruler to Pariah: The Life and Times of the True Path Party”, *Political Parties in Turkey*, (Ed.: Barry Rubin - Metin Heper), Frank Cass, London, 2002, s. 95.

118 Suavi Aydın - Yüksel Taşkın, *1960’ın Günümüze Türkiye Tarihi*, 3. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2015, s. 393.

119 Susan C. Stokes, “Political Clientelism”, *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, (Ed.: Carles Boix - Susan C. Stokes), Oxford University Press, New York, 2007, s. 605, 606.

120 Martin Shefter, *Political Parties and the State The American Historical Experience*, Princeton University Press, New Jersey, 1994, s. 23.

121 Sabri Sayarı, “Interdisciplinary Approaches to Political Clientelism and Patronage in Turkey”, *Turkish Studies*, 2014, s. 2.

122 Sayarı, “Interdisciplinary Approaches...”, s. 10.

123 Metin Heper - E. Fuat Keyman, “Double-faced State: Political Patronage and the Consolidation of Democracy in Turkey”, *Middle Eastern Studies*, C. 34, S.4, s. 261.

124 Sayarı, “Interdisciplinary Approaches...”, s. 5, 6.

125 Sabri Sayarı, “Political Patronage in Turkey”, *Patrons and Clients in Mediterranean Societies*, (Ed.:

1960 darbesi sonrasında yaşanan süreçte kayırmacılığa göreli bir ara verilmiş, ancak Demirel'in iktidara gelmesi ile kayırmacılık Türkiye siyasetine geri dönmüştür. Demirel popülist politikaları ile iş çevreleri ve işçileri aynı anda memnun etmeye çalışmıştır.¹²⁶ AP'nin 1980 öncesindeki seçim başarılarının temelinde partinin örgütlü yapısı ve toplum içinde geniş köklere sahip olması yatmaktadır. Partinin örgütlenmesi geniş halk tabanına yayılabilmesi nedeniyle kırdan kente göç edenler üzerinde koruyucu, kayırmacı ilişkiler geliştirebilmiştir. Kente göç edenin kalacak bir yer edinmesi, yasal mercilerle ilgili sorunlarının giderilmesi, hatta evlendirilmesi gibi konularda yerel AP temsilcileri önemli roller oynayabilmiştir.¹²⁷ Ancak 1980 darbesi ile yaşanan süreç AP'yi ortadan kaldırdığı gibi onun kent örgütlenmelerini de dağıtmıştır. 1983'te DYP tekrar kurulmuş olsa bile uzun bir süre iktidardan uzak kalmak kayırmacılık ve korumacılık ilişkilerinin yeniden kurulabilmesine engel olmuştur. Üstelik 24 Ocak 1980 ekonomik kararları sonrasında izlenen ekonomi politikalarının Özal liderliğindeki ANAP ile özdeşleşmesi de bu noktada etkili olmuştur.¹²⁸ Ayrıca 1990'larda kent yoksullarının yaşadığı bölgelerde İslamcı örgütlerin dayanışma ağları etkili olmuş ve kayırmacılık ilişkileri Refah Partisi (RP) lehine kurulmuştur.¹²⁹ Bununla birlikte, Özal döneminin ekonomik politikalarından memnun olmayan kesimlerin temsilcisi olmaya çalışan DYP, işçi ve köylülere yönelik söylemler geliştirse de¹³⁰ eski etkisine ulaşamamıştır. Özetle AP'nin, seçmeni belli bir ideolojik çekicilikten öte kayırmacılık politikaları ile harekete geçirmesi, bir toplumsal harekete dayanmaması, DYP'nin kurulmasından sonra AP'nin eski gücüne erişilememesinin başlıca nedenleri arasındadır.

2.2. Değer Aşılama Açısından DYP

Değer aşılama herhangi bir hedefin gerçekleştirilmesi gibi bir amacın ötesinde, örgütün kendisi için değerli hale gelmesini anlatmaktadır. Bu bağlamda siyasi aktörler örgütün sürekliliğine öncelik vermeye başlamaktadır. Partili üyeler, örgütün sürekliliğinde kendilerinin kişisel bir payı olduğunu düşünmekte ve örgüt, özgün hedeflerinden saptıktan ya da bu hedeflere ulaştıktan sonra dahi örgütü korumayı sürdürmektedir. Bu nedenle değer aşılama konusunda başarılı partiler program ve politikalarını değişen koşullara göre değiştirebilmekte ve varlıklarını sürdürmektedirler.¹³¹

Ernest Gellner - John Waterbury, Duckworth, London, 1977, s. 106.

126 Heper - Keyman, "Double-daced State...", s. 264.

127 W. B. Sherwood, "The Rise of the Justice Party in Turkey", *World Politics*, C. 20, S. 1, 1967, s. 54, 57.

128 Feride Acar, "The True Path Party, 1983-1989", *Political Parties and Democracy in Turkey*, (Ed.: Metin Heper - Jacob M. Landau), I. B. Tauris& Co Ltd, Londra, 1991, s. 191; Tursan, "Pernicious Party...", s. 179.

129 Jenny B. White, *Türkiye'de İslamcı Kitle Seferberliği Yerli Siyaset Üzerine Bir Araştırma*, Birinci Baskı, Oğlak Bilimsel Kitapları, İstanbul, 2007.

130 Çavuşoğlu, *Türk Siyasal Yaşamında Doğru...*, s. 87.

131 Levitsky, "Institutionalization and Peronism...", s. 79, 84.

Kitle partileri gibi geniş bir toplumsal hareketle birlikte tanımlanan partiler değer aşılama sürecinde daha başarılıdır.¹³² Herhangi bir toplumsal hareket ile organik bağlantısı olmayan DYP’de değer aşılamanın yetersiz olacağı varsayılabilir. DP-AP sürekliliğinde, toplumsal taban oluşturabilmek amacıyla kayırmacı ilişkileri araç olarak kullanabilmiştir. Önceki bölümün sonunda açıklanan nedenlerle DYP benzer ilişkileri yeniden kuramamıştır. Bu nedenle parti, AP’nin eski tabanına ve oy oranlarına erişememiştir. Bu durum, partinin eski tabanında değer aşılamanın yeterince gerçekleşmemiş olduğunu göstermektedir. Kayırmacılık uzun dönemli bir sadakat ve parti aidiyeti değil, partinin belli çıkarlar nedeniyle araç olarak görüldüğü kısa vadeli başarılar sağlamaktadır.¹³³

Parti örgütü ve parti tabanı incelendiğinde, DYP’nin üyelerine değer aşılama sürecindeki yetersizliği, partinin ilk yıllarından başlayarak gözlemlenmektedir. 1985’te gerçekleşen DYP Birinci Kongresi’nde genel başkan adaylarından bir tanesi, Demirel ve ekibi tarafından beklenmeyen bir isim olan Mehmet Yazar olmuştur. DYP’nin mevcut genel başkanı Yıldırım Avcı’nın Yazar karşısında başarısız olmasından çekinen Demirel ve ekibi, Cindoruk’un genel başkan adayı olmasını sağlamıştır. Cindoruk değil de Yazar’ın genel başkan seçilmesi durumunda Demirel ve ekibi tarafından başka bir parti kurulması planlanmıştır.¹³⁴ Genel başkanlık seçimini kaybeden Yazar ise daha sonra Hür Demokrat Parti adında başka bir parti kurmuştur. Hem Yazar’ın genel başkan seçilme durumunda Demirel ve ekibinin yeni parti kurmayı planlanması, hem de genel başkanlık yarışını kaybeden Yazar’ın partiden ayrılarak kendi partisini kurması iki tarafın da DYP’ye araçsal bir gözle baktığını, DYP’nin kendi kurucularının gözünde dahi değerli hale gelemediğini göstermektedir. Yukarıda açıklandığı gibi parti içerisindeki önemli kişilerin partiden ayrılması ya da partiden ayrılma tehdidini pazarlık aracı olarak kullanması daha sonraki dönemlerde de gerçekleşen olaylardandır. 1996’da partiden tasfiye edilen Cindoruk, 1997’de Demokrat Türkiye Partisi’ni kurmuştur. Ancak, belirtmek gerekir ki siyasi partilerde liderlik yarışını kaybeden lider adaylarının partiden ayrılarak farklı siyasal oluşumlarda yer alması salt değer aşılama ile ilişkili değildir. Siyasi partilerde “başarısız” liderlerin kendi konumlarını garanti altına alabilmesi ve parti içi muhalif gruplara dışlayıcı bir tutum takınılması, muhaliflerin farklı siyasal oluşumlara geçmesini zorunlu kılabilir.

Parti üye sayılarını incelemek de parti örgütündeki değer aşılama hakkında önemli fikirler verebilmektedir. DYP’nin üye sayısı 18 Nisan 1999 genel seçimleri öncesinde üç milyon üç yüz seksen bine ulaşırken, üye sayılarının daha sağlıklı belirlenebilmesi amacıyla partinin 2000 yılında başlattığı kampanyada yalnızca altı

132 Randall - Svâsand, “Party Institutionalization...”, s. 21.

133 A.g.e., s. 22.

134 Çavuşoğlu, *Türk Siyasal Yaşamında Doğru...*, s. 53, 63.

yüz bin üye kaydını yenilemiştir.¹³⁵ Üye sayısındaki büyük düşüş parti üyelerinin parti aidiyeti konusunda önemli bir göstergedir.

Parti kurucuları üzerinde bile değer aşılama başarılamayan DYP'nin 1991'e kadar yükselen oy oranlarının da sonraki seçimlerde eridiği görülmektedir. DYP, 1991 seçimleri sonrasında SHP koalisyonuyla iktidara gelmiş olmasına karşın, partinin aldığı oyları artıramamıştır. Seçmen desteğini pekiştiremeyen partinin 2002 yılında baraj altında kalmış olması ve lider değişimiyle bile oy oranını artıramaması kapatılmasına giden sürecin basamaklarını oluşturmuştur.

Tablo 2: Yıllara göre DYP'nin Genel Seçimlerde Aldığı Oy Oranları

	1987	1991	1995	1999	2002
DYP	%19,1	%27,0	%19,2	%12,0	%9,5

Kaynak: <https://kutuphane.tuik.gov.tr/pdf/0014767.pdf> , s. 4.

2.3. DYP'de Karar Verme Özerkliği

Siyasi parti kurumsallaşması tartışmalarının odaklandığı unsurlardan bir tanesi de özerklik meselesidir. Özerklik boyutunda esas önemli gösterge, partinin karar aşamalarındaki görece özerkliğidir. Böylece parti, temel kararlarını dış bir etmenin zorlaması olmadan alabilmektedir.

Karar verme özerkliği iki boyutta incelenebilir. Birincisi partinin, kendisinin dışındaki başka bir kurum ya da grubun kendi amaçları doğrultusunda kullandığı bir alt örgüte dönüşüp dönüşmediğiyle ilgilidir. Çünkü böyle bir durumda partinin değil ancak bağlı bulunduğu kurum veya grubun devamlılığı esas amaç haline gelmeye başlamaktadır. Bu da siyasi partinin kurumsallaşması açısından olumsuz bir durumdur.

DYP, Demirel'in çevresindeki bir kadro tarafından kurulmuştur. Tabandan gelen bir talepten ziyade belli figürlerin girişimiyle kurulmuş olmasından dolayı daha çok bir kadro partisi görünümündedir. Bununla beraber -yukarıda da bahsedildiği gibi- ülke genelinde bir örgütlülüğe ulaşabilmiştir. Bu çerçeveden bakınca, DYP tam anlamıyla bir kitle partisi olmadığı için, genellikle liberal ekonominin gerekliliklerine uymakla birlikte kendisini hiçbir toplumsal sınıfın partisi olmakla sınırlamamış, farklı grupları seferber etmeye yönelik olarak pragmatik bir politika izlemiştir. Bu pragmatizm, AP'den gelen bir mirastır. Hem AP hem DYP döneminde genel olarak üst burjuvazinin çıkarlarını savunan bir politika izlenmekle birlikte farklı sınıflar da seferber edilmeye çalışılmıştır. Hatta siyasal süreçlere koşut bir biçimde farklı

135 "DYP'de Üye Sayısı 600 Bine Düştü", *Hürriyet*, <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/dypde-uye-sayisi-600-bine-dustu-39203073>, Erişim Tarihi: 07.05.2024.

politikalar da izlenebilmiştir. Örneğin 1970’lerde daha milliyetçi tutumlar izlenirken 1990 sonrasında cumhuriyetçi tavırlar ağır basmıştır. 12 Eylül darbesine karşı ise -hem 1960 darbesine yönelik refleksten hem de 12 Eylül’de AP’nin kapatılmasından dolayı- liberal eleştiriler getirilmiştir.¹³⁶ Bu noktada partinin, belli bir sınıfın partisi olmaktan ziyade pragmatik bir biçimde farklı grup veya ideolojik eğilimlere hitap edebildiği görülmektedir.

AP’nin siyasal stratejilerinden biri Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) içerisinde güç sahibi olmaktır. Bu noktada TOBB yöneticilerinin seçilmesinde etkin bir rol oynamaya çalışılmış ve başarılı olunmuştur. Ancak AP ve TOBB arasındaki ilişki AP’nin TOBB’u araç olarak kullanması şeklinde olduğu için karar verme özerkliği ile çelişen bir durum değildir. 1980 sonrasında ise ANAP ve DYP, TOBB içerisinde etkin olmak için mücadele edecektir.¹³⁷

1980 sonrasında kimlik siyasetinin yükselişiyle birlikte dini cemaatlerin siyasal alandaki etkisi de artmıştır. DYP de cemaatlerle ilişki kurabilmiştir. Örneğin 1980 öncesinde Nurcular ve Süleymancılar AP’yi desteklemiş, 1990’larda da DYP Nurcular, Süleymancılar ve Nakşilerden destek alabilmiştir.¹³⁸ Ancak cemaatlerle kurulan ilişki de partinin cemaatlerin bir alt kurumu haline dönüşeceği oranda sıkı bir ilişki değildir. 1994’teki laiklik mitingi veya 28 Şubat sürecindeki tutum bu durumu açıkça göstermektedir.

Karar verme özerkliğinin ikinci boyutu partinin kurucu lideri ve merkez politikaları ile ilgilidir. Bu noktada parti liderliğinin, kurucu liderlerden sonra el değiştirip değiştirmediğine bakılmaktadır.¹³⁹ Yukarıda da vurgulandığı gibi Çiller’in genel başkan olması bu noktada olumlu etkiye sahiptir. Ancak Demirel’in durumu tartışmalıdır. Parti, siyasal yasaklı olduğu dönemde Demirel tarafından kurdurulmuş ve ana politikaları Demirel’in dışarıdan müdahaleleriyle şekillenmiştir. Bu noktada parti örgütünün en azından ilk başlarda Demirel’in bir aracı konumunda bulunduğu belirtilmelidir. İkinci bir nokta ise Demirel’in cumhurbaşkanlığı döneminde partiye müdahale etme girişimleridir ki, parti merkezi Demirel’e direnebilmiştir. En azından ilk başlarda, Demirel nedeniyle partinin karar verme özerkliği sorgulanabilir olsa da bu sorun, siyasi yasakların kalkmasıyla birlikte ortadan kalkmıştır.

Karar verme özerkliği salt parti merkezinde liderin konumuyla değil aynı zamanda parti merkezi ve taşra teşkilatları arasındaki ilişkiyle de ilgilidir. Taşra teşkilatlarının merkezden özerk bir biçimde kendi kararlarını alabilmeleri,

136 Tamil Bora, *Cereyanlar Türkiye’de Siyasi İdeolojiler, İletişim Yayınları*, 2017, s. 542.

137 Hüseyin Çavuşoğlu, “Anavatan Partisi ile Doğru Yol Partisi’nin Karşılaştırmalı Analizi”, *Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, C. 9, S. 1, s. 25-27.

138 Çavuşoğlu, “Anavatan Partisi...”, s. 27.

139 Fortuna Musella, Michelangelo Vercesi, “Definitions and Measures of Party Institutionalization in New Personal Politics: The Case of the 5 Star Movement”, *2 Vgl Polit Wiss*, S. 13, s. 230.

kendi taleplerini merkeze yöneltebilmeleri önemlidir.¹⁴⁰ Taşra teşkilatlarının bu tür faaliyetleri buldukları bölgelerdeki değer aşılamanın artmasına da yol açabilmektedir. Yukarıda da vurgulandığı gibi Türkiye’deki siyasi partilerde lider ve çevresinin kontrolü baskındır ve DYP de bir lider partisi görünümündedir. Taşranın ayrı politikalar izlemesi veya karar alabilmesi söz konusu değildir. Çoğu durumda yerel yönetim adayları dahi merkezden belirlenmektedir.

Sonuç olarak DYP’in karar verme özerkliğinin dış bir grup veya örgüt tarafından tehdit edilmediği, bizzat Demirel’in varlığının bazı durumlarda bu özerkliğe zarar verdiği görülmektedir. Ancak bu durum geçici nitelik taşımıştır. Ayrıca, parti merkezi ve taşra arasındaki ilişkilerde de karar verme özerkliği yoktur. Bu noktalar parti kurumsallaşmasına zarar verici etkilerde bulunmuştur.

2.4. Somutlaşma Açısından DYP

Somutlaşma, partinin kamusal tahayyülde diğer örgütlerden ayırt edilebilir biçimde var olmasıdır. Bu yönüyle siyasal aktörün davranışlarının çerçevesini belirlemektedir ve partinin tarihsel kökeniyle ilişkilidir.¹⁴¹ Her ne kadar DP-AP geleneğinin mirasçısı olarak görülme konusunda bir sorun yaşamasa da DYP, 1990’larda ANAP ile benzeşmeye başlamıştır. Ayrıca ANAP’ın sosyal demokrat, milliyetçi ve İslamcı oyları kaybetmesinden sonra iki parti merkez sağ oylar için mücadeleye başlamış ve aralarındaki sınırlar bulanıklaşmıştır.¹⁴² Her ne kadar -en azından ilk başlarda- ANAP kent merkezlerinde, DYP ise kırsaldaki muhafazakâr kesimler üzerinde daha başarılı olsa da,¹⁴³ bir süre sonra parti liderlerinin (Çiller ve Yılmaz) cinsiyeti dışında iki parti arasında gözle görülür bir fark kalmamıştır. Böyle bir durumda seçmenin düşüncesinde iki partinin de somutlaşamayacağı açıktır. ANAP’ın dört eğilimi birleştirebilme özelliğini kaybetmesiyle ANAP, DYP’den ayrılamaz bir duruma düşmüş ve kimlik krizine girmiştir.¹⁴⁴ Benzer bir kriz DYP’de de yaşanmıştır.

DYP’nin somutlaşmasına engel olan ideolojik belirsizlik yalnızca ANAP ve DYP arasındaki ideolojik sınırların bulanıklaşmasından kaynaklanmamaktadır. Partinin tutarlı bir siyasi çizgiye sahip olmaması da bu konudaki sorunlardandır. Kamuoyunda somutlaşabilmek için parti politikalarında görece bir tutarlılık gerekmektedir. Aksi halde, siyasi partinin seçmen gözünde belli bir siyasi eğilim ya da ideoloji ile somutlaşması olanaksızlaşmaktadır. Bu durum, davranışın düzenli ve de öngörülebilir bir hale gelmesini anlatan “davranış kalıplaşması” kavramı çerçevesinde incelenmektedir.¹⁴⁵

140 Mari-Liis Jakobson vd., “Institutionalization of Transnationalizing Political Parties: The Case of the Conservative People’s Party of Estonia”, *Comparative Migration Studies*, C. 9, S. 40, s.55.

141 Randall - Svâsand, “Party Institutionalization...”, s. 11, 14, 23.

142 Tursan, “Pernicious Party...”, s. 179.

143 Simten Coşar - Aylin Özman, “Centre-Right Politics in Turkey After the November 2002 General Election: Neo-Liberalism with a Muslim Face”, *Contemporary Politics*, C. 19, S. 1.

144 Kalaycıoğlu, “The Motherland...”, s. 56, 59.

145 Levitsky, “Institutionalization and Peronism...”, s. 80.

DYP’nin siyasi ömrü incelendiğinde, toplumsal değişimlerden ve lider değişimlerinden dolayı parti siyasetinin belli bir ilkesel bütünlüğe sahip olmadığı görülmektedir. Aynı liderin genel başkanlığında, çok kısa zaman sürelerinde bile zıt politikalar izlenebilmiştir. Bu konudaki en önemli sapma genel başkanlığın Demirel’den Çiller’e geçmesi ile gerçekleşmiştir.¹⁴⁶ Partinin uyumsuz politikalarına örnek olacak en önemli örnek bireysel hak ve özgürlüklere ilişkin tutum değişikliğidir. Demirel döneminde siyasi katılım önündeki engelleri kaldıracak değişikliklerin yapılacağı vaat edilmişken, hem SHP-DYP koalisyonu döneminde hem de Çiller’in genel başkanlığı döneminde devlet, birey, insan hakları, Kürt sorunu, sivil toplum ve demokratikleşme konusunda özgürlük karşıtı ve muhafazakâr bir tutum sergilenmiştir.¹⁴⁷ Örneğin DYP’nin 1980 darbesi sonrasında ortaya çıkan vesayet kurumlarına karşı temkinli olmasına karşın, İslamcılara ve Kürt hareketlerine karşı devleti koruma rolünü üstlendiği görülmektedir. Çiller, Cumhurbaşkanı Demirel ve Genel Kurmay Başkanı Doğan Güreş’in sert tepkisinden sonra Kürt sorunu ile ilgili çözüm karşıtı bir tutum edinmiştir. Bu tutum değişikliğiyle Millî Güvenlik Kurulu ve güvenlik güçlerinin rolünün arttığı, demokratik standartlardan taviz verildiği bir süreç yaşanmıştır.¹⁴⁸

DYP’nin RP ile ilişkileri de tutarsızlık göstermiştir. DYP 1995 seçimlerinde RP’ye yönelik yoğun eleştiriler yönelmiş, ardından da bu partiyle koalisyon kurmuştur.¹⁴⁹ Öte yandan, darbelerden şikâyetçi olmuş bir siyasi sürekliliğin (DP-AP-DYP) liderlerinden biri olan Demirel, 28 Şubat sürecinde Silahlı Kuvvetlerin hassasiyetlerine öncelik veren bir tutum takınmıştır.¹⁵⁰

DYP’deki tutum değişikliğine 1995 seçimlerinde milliyetçi vurgunun artması ve partinin sağa daha fazla kayması eşlik etmiştir. Bu durum, yalnızca DYP’ye özgü bir durum değil, Türkiye siyasetinde yaşanan bir değişimdir. Değişimin nedenlerinden biri Soğuk Savaş sonrasında Türkiye’nin rolünün yeniden tanımlanması,¹⁵¹ diğeri ise 1980 Darbesi sonrasında kurulan siyasal ve ekonomik düzenin etkileridir. 1980 Darbesi sol hareketlerin bastırılmasını sağlarken dolaylı bir biçimde de olsa yeni hareketlerin gelişmesine ortam sağlamıştır. Bu aktörlerden ikisi uluslararası etkilere açık bir İslami hareket ve Kürt hareketidir.¹⁵² Ayrıca, ANAP’ın serbest piyasa politikaları merkez

146 John Murray Brown, “Tansu Çiller and the Question of Turkish Identity”, *World Policy Journal*, C. 11, S. 3, 1994, s. 55.

147 Coşar - Özman, “Centre-Right Politics...”, s. 60.

148 Aydın - Taşkın, *1960’ın Günümüze...*, s. 383, 389.

149 Ömer Çaha vd., “18 Nisan Seçimleri: Kaybedenler ve Kazananlar”, *Liberal Düşünce*, C. 4, S. 14, s. 60.

150 Erkan Yüksel, *Medya Güvenlik Kurulu; 28 Şubat Sürecinde Medya, MGK ve Siyaset Bağlantısı*, Anadolu Üniversitesi İletişim Bilimler Fakültesi Yayınları, Eskişehir, 2004, s. 28-29, 55-56, 83.

151 Kesgin, “Tansu Çiller’s...”, s. 30.

152 Aydın - Taşkın, *1960’ın Günümüze...*, s. 344. Bu bağlamda, ABD’nin komünizme karşı Yeşil Kuşak kuramı ve Ortadoğu’ya yönelik politikalarının bir aracı olarak ayrılıkçı Kürt hareketini desteklemesi önem taşımaktadır. Turan Yavuz, *ABD’nin Kürt Kartı ABD-Kürt İlişkilerinin Perde Arkası*, Otopsi, İstanbul, 2003.

sağın toplumsal yapısında kayganlık yaratırken, beyaz yakalı işçilerin gelirinde yaşanan önemli düşüşle birlikte bu kesimlerin rahatsızlığını artırmış ve korunma gereksinimi duyan yurttaşların otoriter bir rejime ikna edilmesi kolaylaşmıştır.¹⁵³ Bu süreçte hem merkez sağın hem merkez solun oy oranları gerilemiştir. Örneğin 1991 seçimlerinde %51 olan merkez sağ partilerin oy oranları 1995'te %39 ve 1999'da %25'e gerilemiştir.¹⁵⁴ Merkez sağ ve solun oy oranlarının toplamı 1991'de %82,7 iken 1999'da %56,1'e düşmüştür.¹⁵⁵ Merkez sağın oy kaybını aşırı sağın yükselişi izlemiştir. Aşırı sağın yükselişe geçtiği bu dönemde, DYP milliyetçi oylara yönelerek sağa kayışını hızlandırmıştır. Bu ideolojik kayış milliyetçilik ve dini temalara odaklanmayla gerçekleşmiştir. “Vatan”, “bayrak”, “kan”, “ezan” gibi söylemlere yapılan vurgu artmıştır.¹⁵⁶ Ağar döneminde ise dinî konuların daha da öne çıkarıldığı söylenebilir. AK Parti döneminin en hassas tartışmalarından olan laiklik konusunda, Ağar, laiklik meselesinin önemli olmadığını¹⁵⁷ belirterek partinin böyle bir karıştığa sahip olmadığını göstermiştir. Sağa kayışın hızlandığı bu dönemde AK Parti'ye yöneltilen eleştiriler dini konulara odaklanmış, başörtüsü sorunu ve imam hatip sorunu temel noktalar olmuştur. İmamların kadroya alınmasının DYP döneminde olduğu vurgulanarak dini değerlerin koruyucusu olan bir parti görüntüsü çizilmeye çalışılmıştır.¹⁵⁸ Hâlbuki DYP, 1994'te yükselen siyasal İslam'a karşı laiklik mitingi düzenlemiştir.¹⁵⁹

DYP'nin serbest piyasa konusundaki tutumunda da değişiklikler olmuştur. DP-AP-DYP çizgisinin ekonomik liberalizm ile ilişkisi çoğu zaman belirsizlik içermiştir. Ekonomik liberalizme dair vurgulara ek olarak devletçi politikalar da izlenebilmiştir. 5 Nisan 1994 kararlarında görüleceği gibi Çiller döneminde serbest piyasacı duruş giderek baskın hale gelmiştir.¹⁶⁰ Devletçi politikalardan dönüş, partinin kökeniyle tam bir uyumsuzluk olarak sunulamayacak olsa da ANAP ile sınırların belirsizleşmesini artırmış, daha önce ANAP'ı sosyal demokrasi konusunda eleştiren parti, ANAP ile aynı noktaya gelmiştir.¹⁶¹ Sonuç olarak, partinin bireysel hak ve özgürlükler, serbest piyasa ekonomisi ve öteki partilerle olan ilişkilerinde yaşanan tutarsızlıklara ek olarak ANAP ile ideolojik sınırların belirsizleşmesi partinin kamuoyunda somutlaşmasını engellemiştir.

153 Cizre, “From Ruler to Pariah...”, s. 90.

154 Çaha vd., “18 Nisan Seçimleri...”, s. 48.

155 Sabri Sayarı, “Changing Party System”, *Political Parties and Elections in Turkey*, (Ed.: Sabri Sayarı - Yılmaz Esmer), Lynne Rienner Publishers, London, 2002, s. 19.

156 Cizre Sakallıoğlu, “Liberalism, Democracy...”, s. 153.

157 “Ağar: Gündem Laiklik Değil”, *Yeni Şafak*, 23.12.2003, <https://www.yenisafak.com/gundem/agar-gundem-laiklik-degil-2709095>, Erişim Tarihi: 21.10.2018.

158 Çavuşoğlu, *Türk Siyasal Yaşamında Doğru...*, s. 254.

159 “Çiller'in Laiklik Dönüşü”, *Milliyet*, 20.02.1997, <http://www.milliyet.com.tr/1997/02/20/siyaset/ciller.html>, Erişim Tarihi: 19.10.18.

160 Kalaycıoğlu, “The Motherland...”, s. 51.

161 Cizre Sakallıoğlu, “Liberalism, Democracy...”, s. 155.

DYP’nin ANAP ile önemli oranda benzeşmesi siyasi partiler hakkındaki yasa ile de ilgilidir. 2820 sayılı Siyasal Partiler Kanunu siyasi partileri tek tip bir örgütlenmeye zorlayarak ideolojik farklılıkları çerçevesinde farklı örgüt yapıları kurmalarını engellemiştir. Örneğin kadın ve gençlik kolları kurulmasına ilişkin yasak 1999 yılına kadar yürürlükte kalmıştır.¹⁶² Böylece hem siyasi partilerin birbirlerinden farklılaşması zorlaşmış hem de kitlelerin seferber edilmesinde önemli roller oynayan kadın ve gençlik kollarının yokluğu değer aşılama sürecini zorlaştırmıştır.

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Bu çalışmada parti kurumsallaşması DYP örneği üzerinden irdelenmiştir. Kurumsallaşmış bir partinin yeni koşullara uyum sağlayabilme ve ayakta kalabilme olanağı daha az kurumsallaşmış ya da kurumsallaşamamış bir partiye göre daha yüksektir.¹⁶³ Sadece bu yargıdan hareketle bile DYP’nin kurumsallaşma sorunu yaşadığı sonucuna ulaşılabılır.

Çalışmada çeşitli kuramsal yaklaşımlardan yararlanılmakla birlikte Randall ve Svâsand’ın kurumsallaşma yaklaşımı temel alınmış ve DYP sistemlilik, değer aşılama, karar verme özerkliği ve somutlaşma özellikleri üzerinden incelenmiştir.

Sistemlilik kavramıyla anlatılmak istenen partinin sahip olduğu ilişkilerin düzenli bir biçimde yürütülüp yürütülmediğidir. Bu kavram partinin kökenini, kaynaklarını, liderliğini, hizip yapısını ve kurduğu kayırmacılık ilişkilerini içermektedir. Değer aşılama kavramı ise partinin veya örgütün herhangi bir amaca ulaşmak adına bir araç olarak kullanılmasından öte kendisi için anlam ve önem taşımasıdır. Karar verme özerkliği, parti içi kararların verilmiş sürecinde partinin bir dış etmene bağlı kalmamasını içerdiği için değer aşılama kavramıyla ilişkilidir. Somutlaşma ise partinin seçmen tahayyülünde belirgin bir biçimde yer edinebilmesini ve diğer parti ve örgütlerle anlamlı sınırlara sahip olmasını gerektirmektedir.

Tüm bu unsurlar çerçevesinde incelendiğinde, DYP’de sistemliliğin bir parçası olarak incelenen parti içi hiziplerin idare edilememesi ve partiden tasfiye edilmesi, parti üyeleri ve seçmenler üzerinde değer aşılama konusunda başarısız olunmasına neden olmuş ve seçmen kayganlığını artırmıştır. Bu durum parti liderinin otoriterleşmesi, lider merkezli hale gelmesiyle yakından ilgilidir. Seçmen kayganlığının artmasındaki unsurlardan bir diğeri ise DYP’nin sefeli durumundaki AP’nin seçmen ile kurmuş olduğu ilişkinin kayırmacı politikalara dayanması ve 1980 sonrasında kayırmacı ilişkilerin -DYP tarafından- devam ettirilememesi nedeniyle seçmenin farklı siyasal oluşumlara yönelmesidir. Bu durum seçmen üzerinde değer aşılamanın yeterince gerçekleşmediğini göstermektedir. Ayrıca, parti içi politika tutarsızlığı partinin somutlaşabilmesini engellemiştir. Lider değişiklikleri veya aynı liderin yönetimi altındayken bile birbirine zıt veya uzak politik açıklamalar partinin seçmen nezdindeki

162 Çarkoğlu vd., “Türkiye’de Yeni Bir...”, s. 106.

163 Randall - Svâsand, “Party Institutionalization...”, s. 14, 15.

ayırt edilebilirliğini azaltmıştır. Üstelik partinin piyasa mekanizmasına önem veren söylemleri ve ANAP'ın kendi içinde geçirdiği dönüşümler, ANAP ve DYP arasındaki kimlik ve ideolojik sınırların bulanıklaşmasına yol açmış, partinin kurumsallaşmasını engelleyerek değişen toplumsal, ekonomik, siyasal koşullara uyum sağlayabilme yeteneğini sınırlamıştır.

Türkiye'de parti kurumsallaşması ile ilgili önceki çalışmaların sonuçları göz önüne alındığında farklı unsurların parti kurumsallaşmasını etkilediği görülmektedir. Partilerle ilgili yasal düzenlemeler yanında, lider otoriterleşmesi¹⁶⁴ gibi parti sisteminin özellikleri ile seçim sistemi de partilerin kurumsallaşmasını etkilemektedir. Gelecekte yapılacak çalışmalarda aynı dönemde farklı partilerin benzer yaklaşımlarla ele alınması ve karşılaştırılmasının yanında, ikincil olarak tanımlanabilecek aday belirleme usulleri, siyasi partilerin finansmanı, seçim başarısı ve demokratik sistemin vazgeçilmez unsurları olarak oynadıkları rollerin -özellikle yasama ve yürütme mekanizmalarında- incelenmesi de daha bütüncül bir değerlendirmeye katkı sağlayacaktır.

164 Ömer Faruk Gençkaya - Mehmet Kabasakal, "Türkiye'de Otoriter Liderliğin Pekişmesinde Seçim Sistemi ve Aday Belirleme Yönteminin Rolü", *Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. C. 26, S. 1, 109-123. <https://doi.org/10.33707/akuiibfd.1357616>.

KAYNAKÇA

“Ağar: Gündem Laiklik Değil”, *Yeni Şafak*, 23.12.2003, <https://www.yenisafak.com/gundem/agar-gundem-laiklik-degil-2709095>, Erişim Tarihi: 21.10.2018.

“Çiller’in Laiklik Dönüşü”, *Milliyet*, 20.02.1997, <http://www.milliyet.com.tr/1997/02/20/siyaset/ciller.html>, Erişim Tarihi: 19.10.18.

“DYP’de Üye Sayısı 600 Bine Düştü”, *Hürriyet*, <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/dypde-uye-sayisi-600-bine-dustu-39203073>, Erişim Tarihi: 07.05.2024.

“DYP’de Üye Sayısı 600 Bine Düştü”, *Hürriyet*, <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/dypde-uye-sayisi-600-bine-dustu-39203073>, Erişim Tarihi: 07.05.2024.

“DYP’li Muhaliflerden Ağar’a Ağır Eleştiri”, *Hürriyet*, <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/dypli-muhaliflerden-agara-agir-elestiri-322168>, Erişim Tarihi: 20.10.2018.

“Siyasi Partiler Kronolojisi”, *T24*, <http://t24.com.tr/haber/siyasi-partiler-kronolojisi,19432>, Erişim Tarihi: 20.10.18.

“Süleyman Demirel’in Siyasi Hayatı”, *Milliyet*, <http://www.milliyet.com.tr/suleyman-demirel-in-siyasi-hayati-istanbul-yerelhaber-841983/>, Erişim Tarihi: 21.10.2018.

Acar, Feride. “The True Path Party, 1983-1989”, *Political Parties and Democracy in Turkey*, (Ed.: Metin Heper - Jacob M. Landau), London: I. B. Tauris& Co Ltd, 1991.

Adalı, Muhammet Şibli, Ahmet Mithat Odabaş, “Doğuş Teorileri, Parti Tipolojileri ve Kurumsallaşma Yaklaşımı Açısından Refah Partisi”. *Educational & Social Science Journal*. C. 8, S. 5.

Akkaş, Salih *Adalet Partisi ve İdeolojisi*, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1989.

Arter, David, Elina Kestilä-Kekkonen, “Measuring the Extent of Party Institutionalisation: the Case of a Populist Entrepreneur Party”, *West European Politics*, C. 37, S. 5.

Ayan Musil, Pelin, *Authoritarian Party Structures and Democratic Political Setting in Turkey*, New York: Palgrave Macmillan, 2011.

Aydın, Suavi, Yüksel Taşkın, *1960’tan Günümüze Türkiye Tarihi*, 3. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2015.

Basedau, Matthias, Alexander Stroh, “Measuring Party Institutionalization in Developing Countries: A New Research Instrument Applied to 28 African Political

Parties”, *GIGA Working Papers*, S. 69, 2008.

Bértoa, Fernando Casal, Zsolt Enyedi, *Party System Closure: Party Alliances, Government Alternatives, and Democracy in Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2021.

Bıçak, Anıl, *12 Eylül Sonrasında Siyasi Yasaklar Süreci ve 1987 Halk Oylaması*, Librakitap, İstanbul, 2022.

Bolleyer, Nicolle, *New Parties in Old Party Systems: Persistence and Decline in Seventeen Democracies*, Oxford University Press, Oxford, 2013.

Bolleyer, Nicolle, Patricia Correa, Gabriel Katz, “Political Party Mortality in Established Party Systems: A Hierarchical Competing Risks Approach”, *Comparative Political Studies*, C. 52, S. 1.

Bora, Tanıl, *Cereyanlar Türkiye’de Siyasi İdeolojiler*, İletişim Yayınları, 2017.

Bölükbaşı, Mustafa, “Measuring the Level of Party Institutionalization in Turkey”. *SİYASAL: Journal of Political Sciences*. C. 31, S. 2.

Brown, John Murray, “Tansu Çiller and the Question of Turkish Identity”, *World Policy Journal*, C. 11, S. 3, 1994.

Bulut, Sedef, “27 Mayıs 1960’tan Günümüze Paylaşılmayan Demokrat Parti Mirası”, *SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, S. 19.

Cizre Sakallıoğlu, Ümit. “Liberalism, Democracy and the Turkish Centre-Right: The Identity Crisis of The True Path Party”, *Middle Eastern Studies*, C. 32, S. 2.

Cizre, Ümit. “From Ruler to Pariah: The Life and Times of the True Path Party”, *Political Parties in Turkey*, (Ed.: Barry Rubin - Metin Heper), Frank Cass, London, 2002.

Coşar, Simten, Aylin Özman, “Centre-Right Politics in Turkey After the November 2002 General Election: Neo-Liberalism with a Muslim Face”, *Contemporary Politics*, C. 19, S. 1.

Çaha, Ömer, Ömer Demir, İbrahim Dalmış, “18 Nisan Seçimleri: Kaybedenler ve Kazananlar”, *Liberal Düşünce*, C.4, S.14, 1999.

Çarçoğlu, Ali, Tarhan Erdem, Mehmet Kabasakal, “Türkiye’de Yeni Bir Parti Sistemine Doğru: Siyasi Partiler Kanunu Parti Örgütleri ve Parti İçi Demokrasiden Beklentiler”, *Siyasi Partilerde Reform*, (DrI.: Ali Çarçoğlu), İstanbul: TESEV, 2000.

Çavuşoğlu, Hüseyin, “Anavatan Partisi ile Doğru Yol Partisi’nin Karşılaştırmalı Analizi”, *Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, C. 9, S. 1.

Çavuşoğlu, Hüseyin, *Türk Siyasal Yaşamında Demokratik Parti (1970-1980)*, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2005.

Çavuşoğlu, Hüseyin, *Türk Siyasal Yaşamında Doğru Yol Partisi*, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tarih Anabilim Dalı Karşılaştırmalı Tarih Programı, İzmir, 2009.

Çavuşoğlu, Hüseyin. “Süleyman Demirel’in Siyasal Hayatı ve Kişisel Özellikleri”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C. 21, S. 3, 2016.

Demirkürek, İlkey, *1980 Sonrası Değişimin Işığında Kadın ve Liderlik Olgusu: Tansu Çiller Örneği*, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2011.

Doğru Yol Partisi Tüzük ve Program, <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/bitstream/handle/11543/604/198602186.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, Erişim Tarihi: 20.10.2018.

Erdoğan, Mustafa, *28 Şubat Günlüğü Post-Modern Darbenin Anatomisi*, Orion Yayınları, Ankara, 2012.

Eroğul, Cem, *Demokrat Parti Tarihi ve İdeolojisi*, Yordam Yayınları, İstanbul, 2013.

Ertan, Mehmet, “Türkiye’de Siyasal Merkezin Dönüşümü: 1990’larda Merkez Sağın Bölünmesi ve Düşüşü”, *Mülkiye Dergisi*, C. 45, S. 4, s. 980.

Fionna, Ulla, “The Trap of Pop-Charisma for the Institutionalization of Indonesia’s Post-Suharto Parties”, *Asian Journal of Political Science*, C. 24, S. 1.

Gençkaya, Ömer Faruk, “Milletvekilleri ve Parti Örgütü İlişkileri Saha Araştırması”, *Siyasi Partilerde Reform*, (Drl.: Ali Çarkoğlu), İstanbul: TESEV, 2000.

Gençkaya, Ömer Faruk, “Siyasi Partilere ve Adaylara Devlet Desteği Bağışlar ve Seçim Giderlerinin Sınırlandırılması”, *Siyasi Partilerde Reform*, (Drl.: Ali Çarkoğlu). TESEV, İstanbul, 2000.

Gençkaya, Ömer Faruk, “Türkiye’de Siyasetin Finansmanı”, *Türkiye’de Siyasal Yaşam Dün, Bugün, Yarın*, (Drl.: Mehmet Kabasakal), İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2016.

Gençkaya, Ömer Faruk, Mehmet Kabasakal, “Türkiye’de Otoriter Liderliğin Pekışmesinde Seçim Sistemi ve Aday Belirleme Yönteminin Rolü”, *Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. C. 26, S. 1, 109-123. <https://doi.org/10.33707/akuiibfd.1357616>.

Gökmen, Yavuz, *Sarışın Güzel Kadın*, Doğan Yayınları, İstanbul, 1999.

Harmel, Robert, Lars Svåsand, “Party Leadership and Party Institutionalization: Three Phases of Development”, *West European Politics*, C. 16, S. 2.

Harmel, Robert, Lars Svåsand, Hilmar Mjelde, *Institutionalisation (and De-institutionalisation) of Right-wing Protest Parties*, Rowman and Littlefield, London/ New York, 2018.

Heper, Metin, E. Fuat Keyman. “Double-faced State: Political Patronage and the Consolidation of Democracy in Turkey”, *Middle Eastern Studies*, C. 34, S. 4.

Huntington, Samuel P., *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, New Haven and London, 2006.

Jakobson, Mari-Liis, Tõnis Saarts, Leif Kalev, “Institutionalization of Transnationalizing Political Parties: The Case of the Conservative People’s Party of Estonia”, *Comparative Migration Studies*, C. 9, S. 40.

Jin, Youngjae, “Testing Political Party Institutionalization: A Theory and Practice”, *Journal of Political and Military Sociology*, C. 23, S. 1

Kalaycıoğlu, Ersin, “Elections and Governance”, *Politics, Parties, and Elections in Turkey*, (Ed.: Sabri Sayarı - Yılmaz Esmer), Lynne Rienner Publishers, Inc., Londra, 2002.

Kalaycıoğlu, Ersin. “The Motherland Party”, *Political Parties In Turkey*, (Ed.: Barry Rubin - Metin Heper), Frank Cass, Londra, 2002.

Kesgin, Barış. “Tansu Çiller’s Leadership Traits and Foreign Policy”, *Perceptions*, C. XVII, S. 3, 2012.

Kim, Wooseok “Measuring Party System Institutionalization in Democracies”, *Party Politics*, 2023, <https://doi.org/10.1177/13540688231211241>.

Kopf, Dan, “The Typical Political Party Only Lasts 43 Years”, <https://qz.com/1100542/the-average-political-party-only-last-32-years>, Erişim Tarihi: 05.05.2024.

Kumbaracıbaşı, Arda C., “Models of Party Institutionalization and Problems of Democratic Consolidation”, *Mediterranean Politics*, C. 25, S. 2.

Küçük, Ayşe, “Türk Siyasetinde ‘Opportünist’ Lider Örneği Olarak ‘Tansu Çiller’”, *Sosyal, Beşeri ve İdari Bilimler Temel Alanında Akademik Çalışmalar*, (Ed. Ahmet Erkasap), Artikel Akademi, İstanbul.

Levitsky, Steven. “Institutionalization and Peronism: The Concept, the Case and the Case fo Unpacking the Concept”, *Party Politics*, 1998, C. 4, S. 77.

Mainwaring, Scott, Mariano Torcal, “Party System Institutionalization and Party System Theory After The Third Wave of Democratization”, *Handbook of Party Politics*, (Ed.: Richard S. Katz William Crotty), Sage Publications, Wiltshire, 2006.

Mardin, Şerif, “Türk Siyasasını Açıklayabilecek Bir Anahtar: Merkez-Çevre İlişkileri”, *Türkiye’de Politik Değişim ve Modernleşme*, (DrI.: Ersin Kalaycıoğlu - Ali Yaşar Sarıbay), Alfa, İstanbul, 2000.

Musella, Fortuna, Michelangelo Vercesi, “Definitions and Measures of Party Institutionalization in New Personal Politics: The Case of the 5 Star Movement”, *2 Vgl Polit Wiss*, S. 13.

Öney, Berna, Torsten J. Selck, “Exploring the Level of Party System Institutionalization and Party System Type in Turkey”, *Turkish Studies*, C. 18, S. 2.

Özbudun, Ergun, *Türkiye’de Parti ve Seçim Sistemi*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2011.

Özmen, Yaşar Pınar, “Türk Parti Sisteminde Parçalanmışlık ve Seçimsel Dalgalanmalar”, *Akademik Hassasiyetler*, C. 5, S. 9.

Panebianco, Angelo, *Political Parties: Organization and Power*, Cambridge University Press, Cambridge, 1988.

Pedersen, Morgens N., “Towards a New Typology of Party Life Spans and Minor Parties”, *Scandinavian Political Studies*, C. 5, S. 1.

Przeworski, Adam, “Institutions Matter?”, *Government and Opposition*, C. 39, S. 4.

Randall, Vicky, Lars Svâsand, “Party Institutionalization in New Democracies”, *Party Politics*, 2002, C. 8, S. 5.

Samadova, Vafa, *Karizmatik Lider Çerçevesinde Süleyman Demirel*, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta, 2019.

Sayarı, Sabri, “Political Patronage in Turkey”, *Patrons and Clients in Mediterranean Societies*, (Ed.: Ernest Gellner - John Waterbury, Duckworth, London, 1977.

Sayarı, Sabri, “Interdisciplinary Approaches to Political Clientelism and Patronage in Turkey”, *Turkish Studies*, C. 15, S. 4.

Sayarı, Sabri, “The Changing Party System”, *Political Parties and Elections in Turkey*, (Ed.: Sabri Sayarı - Yılmaz Esmer), Lynne Rienner Publishers, Londra, 2002.

Selznick, Philip, *Leadership in Administration*, Harper and Row, New York, 1957.

Shefter, Martin, *Political Parties and the State The American Historical Experience*, Princeton University Press, New Jersey, 1994.

Sherwood, W. B., “The Rise of the Justice Party in Turkey”, *World Politics*, C. 20, S. 1, 1967.

Sinpeng, Aim, “Party Banning and the Impact on Party System Institutionalization in Thailand”, *Contemporary Southeast Asia*, C. 36, S. 3, 2014.

Stokes, Susan C., “Political Clientalism”, *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, (Ed.: Carles Boix - Susan C. Stokes), Oxford University Press, New York, 2007.

Şükür, İsmail, “Adalet ve Kalkınma Partisi’nin Siyasi Partilerin Doğuş Teorileri, Tipolojileri ve Kurumsallaşmaları Açısından Değerlendirilmesi”, *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*. C. 3, S. 3.

T.C. Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü, *Milletvekili Genel Seçimi 2002*, <https://kutuphane.tuik.gov.tr/pdf/0014767.pdf>, Erişim Tarihi: 10.05.2024.

T.C. Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi, “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Yürürlükten Kaldırılmış Hükümleri”, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/5.5.2709.pdf>, Erişim Tarihi: 05.05.2024.

T.C. Resmi Gazete, 29.04.1983 (2. Mükerrer Sayı), https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18032_2.pdf, Erişim Tarihi: 05.05.2024.

Tanta, Betül, Abdulvahap Akıncı, “Huntington’un Uyarlanabilirlik Ölçütü Bağlamında Türk Siyasi Partilerinde Kurumsallaşma: CHP, MHP ve AKP”, *Akademik Bakış Dergisi*. S. 66.

TESAV, “Cumhuriyet Döneminde Kurulan ve Kapanan Siyasi Partiler,” http://www.tesav.org.tr/wp-content/uploads/2017/03/3.1923ten_Bu_Yana_Kurulan_ve_Kapatilan_Siyasi_Partiler.pdfErişim Tarihi: 04.05.2024.

Tucker, Robert C., “The Theory of Charismatic Leadership”, *Philosophers and Kings: Studies in Leadership*, C. 97, S. 3, 1968.

Turan, İlder, “Türk Siyasi Partilerinde Lider Oligarşisi: Evrimi, Kurumsallaşması ve Sonuçları”, *İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, S. 45.

Türk, Hasan Bahadır, *Şirket ve Parti Genç Parti ve Yeni Siyaset*, İletişim Yayınları, Ankara, 2008.

Tursan, Huri, “Pernicious Party Factionalism as a Constant of Transition to Democracy in Turkey”, *Democratization*, C. 2, S. 1.

Ufen, Andres, “Political Party and Party System Institutionalization in Southeast Asia: Lessons For Democratic Consolidation in Indonesia, the Philippines and Thailand”, *The Pacific Review*, C. 21, S. 3.

White, Jenny B., *Türkiye’de İslamcı Kitle Seferberliği Yerli Siyaset Üzerine Bir Araştırma*, Birinci Baskı, Oğlak Bilimsel Kitapları, İstanbul, 2007.

Yardımcı Geyikçi, Şebnem, “Party Institutionalization and Democratic Consolidation: Turkey and Southern Europe in a Comparative Perspective”, *Party Politics*, C. 21.

Yardımcı-Geyikçi, Şebnem - Yavuzylmaz, Hakan, “Party (de) institutionalization in Times of Political Uncertainty: The case of the Justice and Development Party in Turkey”, *Party Politics*, C. 28, S. 1.

Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı, <https://www.yargitaycb.gov.tr/icerik/1093/siyasi-parti-genel-bilgileri12>, Erişim Tarihi: 05.05.2024.

Yavuz, Turan, *ABD’nin Kürt Kartı ABD-Kürt İlişkilerinin Perde Arkası*, Otopsi, İstanbul, 2003.

Yetim, Yusuf, *Doğru Yol Partisi’nde Parti İçi Demokrasi*, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Yücel, M. Serhan, *Demokrat Parti*, Ülke Kitapları, İstanbul, 2001.

Yüksel, Erkan, *Medya Güvenlik Kurulu; 28 Şubat Sürecinde Medya, MGK ve Siyaset Bağlantısı*, Anadolu Üniversitesi İletişim Bilimler Fakültesi Yayınları, Eskişehir, 2004.

HAVAYOLU PİLOTLARININ CEZAI SORUMLULUKLARINA GENEL BİR BAKIŞ¹

AN OVERVIEW OF CRIMINAL LIABILITIES OF AIRLINE PILOTS

Cengiz Topel ÇİFTÇİOĞLU²

ÖZET

Son yıllarda hava taşımacılığının gelişmesiyle birlikte hızlı bir ilerleme kaydeden sivil havayolu taşımacılığının ülkemizde çok büyük bir önem kazanması sebebiyle, havayolu pilotlarının cezai sorumlulukları daha da büyük bir önem kazanmış bulunmaktadır. Zira, hiç arzu edilmemekle birlikte, alınan tüm önlemlere rağmen hava aracı kazaları meydana gelmektedir. Sivil hava araçları kazaları konusunda, her ülke kendi ulusal mevzuatına göre tespit yapmaktadır. 14.10.1983 tarihli ve 2920 sayılı Türk Sivil Havacılık Kanunu'nun 10. maddesi ile devamında yer alan maddelerinde de bu konu Türk Hukuku bakımından düzenlenmiştir. Sivil havacılığımızdaki kaza istatistikleri ile uluslararası sivil havacılıktaki kaza istatistikleri karşılaştırıldığında, ülkemizde diğer batı ülkelerine göre daha fazla uçak kazası meydana geldiği görülmektedir. Nitekim, 1974 yılından bugüne kadar ulusal havayolu şirketlerimize ait uçaklarda 13 büyük kaza gerçekleşmiştir. Bu çalışmada, hava aracı kazaları, hava aracı kazalarında yer bakımından yetki ve hava aracı kazalarının soruşturma usulü konuları ana hatlarıyla ortaya konulup esasen hava aracı kazalarında pilotların cezai sorumlulukları anlatılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Uçak kazası, havayolu taşımacılığı, pilot, soruşturma usulü, cezai sorumluluk.

1 Araştırma Makalesi

Makale Gönderim Tarihi: 18.08.2024

Makale Kabul Tarihi: 02.09.2024

2 Dr. Öğr. Üyesi, Nuh Naci Yazgan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Ceza ve Ceza Muhakemesi Hukuku Anabilim Dalı

E-posta: drcengiztopelciftcioglu@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-1956-6924>

ABSTRACT

Since civil airline transportation, which has made rapid progress with the development of air transportation in recent years, has gained great importance in our country, the criminal responsibilities of airline pilots have gained even greater importance. Because, although it is not desired at all, aircraft accidents do occur despite all the precautions taken. Regarding civil aircraft accidents, each country makes determinations according to its own national legislation. This issue is regulated in terms of Turkish Law in the 10th and subsequent articles of the Turkish Civil Aviation Law No. 2920 dated 14.10.1983. When the accident statistics in our civil aviation are compared with the accident statistics in international civil aviation, it is seen that more plane accidents occur in our country than in other western countries. As a matter of fact, there have been 13 major accidents on planes belonging to our national airline companies since 1974. In this study, the issues of aircraft accidents, jurisdiction in terms of location in aircraft accidents and investigation procedure of aircraft accidents are outlined and the criminal responsibilities of pilots in aircraft accidents are explained.

Keywords: *Airplane accident, airline transportation, pilot, investigation procedure, criminal liability.*

GİRİŞ

Nispeten yeni bir hukuk dalı olan ve esas itibarıyla uluslararası özellik taşıyan hava hukukunun, hava taşımacılığının gelişmesine ve havacılığın teknik ilerlemesine bağlı olarak kapsamı ve önemi hızla artmaktadır. Bu nedenle sivil havacılığın dünyada artan önemiyle birlikte son yıllarda ülkemizde de hızla gelişmesi sebebiyle sivil hava taşımacılığının hukuki sorunlarının ele alınıp değerlendirilmesi büyük önem arz etmektedir.³ Konunun uluslararası özelliği sebebiyle, en başta bir kısmı Uluslararası Sivil Havacılık Örgütü bünyesinde olmak üzere, uluslararası alanda yapılan çalışmalar bulunmakla beraber, ülkemizde konuyla ilgili bugüne kadar yapılmış geniş kapsamlı ve süreklilik gösteren bir çalışma bulunmamaktadır. Bu bakımdan, ülkemizde, Türkiye Havayolu Pilotları Derneği (TALPA) tarafından İstanbul’da 22-23.10.2010 tarihlerinde düzenlenen TALPA Hava Hukuku Konferansında, hava hukukunun çeşitli ülkelerden gelen uzmanların iştirakiyle tartışılması, önemli bir gelişmenin başlangıcını oluşturmuştur.⁴

Türk Hukukunda, havayolu pilotlarının cezai sorumluluğu, esas olarak 2920 sayılı Türk Sivil Havacılık Kanunu’nda (TSHK) düzenlenmiştir. Burada, cezai sorumluluk (criminal liability), suç oluşturan fiili işleyen bir kişinin, fiili işlediği sırada ortaya çıkan kastından veya taksirinden sorumlu tutulabilmesine imkân sağlayan ve ceza hukukuna özgü bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır.⁵ Sivil havacılık alanında, güvenli taşımacılık konusunda pilotlar dışında hava taşıyanının, hava kontrolörlerinin, hava meteoroloji görevlilerinin, uçak imalatçısının veya yer araç bakım servisi mensuplarının da cezai sorumlulukları gündeme gelebilmektedir. Hatta, bazen, üçüncü kişilerin dahi hava trafik güvenliğini kasten veya taksirle tehlikeye düşürmeleri mümkündür.⁶ Bu çalışmanın sınırları gereği, esasen havayolu pilotlarının cezai sorumlulukları üzerinde durulmuş, ancak yeri geldikçe, belirtilen diğer kişilerin sorumluluklarına da işaret edilmiştir.⁷

1. KONUYA İLİŞKİN KAVRAM VE İLKELER

Hava hukuku, havacılık faaliyetinden doğan özel surette düzenlenmiş hukuk kurallarının tamamı olarak tanımlanabilir. Bu tanım çerçevesinde, bir

3 Gazali Çiçek, *Türkiye’de Sivil Havacılığın Yeniden Yapılanması: DHMİ Örnek Olayı*, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2004, s.1-3.

4 Yaşar Öztürk, *Hava Hukuku*, 1. Baskı, Samsun 2010, s.43-44.

5 Timur Demirbaş, *Ceza Hukuku Genel Hükümler*, Seçkin Yayınevi, 18. Baskı, Ankara, 2023, s.71.; Bahri Öztürk - Mustafa Ruhan Erdem, *Uygulamalı Ceza Hukuku ve Güvenlik Tedbirleri Hukuku*, Seçkin Yayınevi, 23. Baskı, Ankara, 2023, s.27-28; Cengiz Topel Çiftcioglu, “Türk Ceza Kanunu’nda Taksir”, *Ankara Barosu Dergisi*, S.3, 2013, s.318.

6 Durmuş Tezcan, “Havayolu Pilotlarının Cezai Sorumluluklarına İlişkin Bazı Gözlemler”, *İKÜ CEHAMER Fasikül Aylık Hukuk Dergisi*, C.4, S.26, s.8-9.

7 Esasen bu makede, bir monografik eserin çalışma konusu olabilecek havayolu pilotlarının cezai sorumlulukları ana hatlarıyla, Türk Sivil Havacılık Kanunu ve Türk Ceza Kanunu kapsamında incelenmiştir.

kuralın hava hukuku kuralı sayılabilmesi için hava seyrüseferinden doğan ilişkiyi düzenlemek amacıyla konulmuş olması gerekir.⁸ Hava hukukunun ulusal boyutu yanında uluslararası boyutu da vardır. Ulusal hukuk mevzuatımızın uluslararası konvansiyonlarda (andlaşmalarda) öngörülen kurallarla uyum içerisinde olması gerekir.⁹

Hava hukukunun hem özel hukuk yönü hem de kamu hukuku yönü vardır. Bu nedenle bu hukuk dalı, “uluslararası kamu hava hukuku” ve “uluslararası özel hava hukuku” olmak üzere iki ayrı alt disipline ayrılmaktadır.¹⁰

Türkiye Cumhuriyeti’nin egemenliği altında bulunan kara ülkesinin üzerindeki hava sahası ile Türk karasuları üzerindeki hava sahası, Türk Cumhuriyeti Devleti’nin hava sahasını oluşturmaktadır. Hava aracının seyrüsefer ettiği bu hava sahasında Türkiye Cumhuriyeti Devleti’nin tam ve münhasır egemenlik hakkı bulunmaktadır.¹¹ Bu bakımdan, Türk hava sahası içerisindeki hava araçları kazalarında Türk Sivil Havacılık Kanunu’nun 10 ve devamında yer alan maddeleri başta olmak üzere ulusal mevzuat hükümleri uygulanır.¹²

Sivil Hava Araç Kazaları Soruşturma Yönetmeliği (SHY-13)’e göre, hava aracı kavramı, havalanabilen ve havada seyredilme kabiliyetine sahip her türlü aracı ifade eder¹³ (m.3/1-f). Bu kavram, Sivil Hava Aracı Kaza veya Ciddi Olaylarını Araştırma ve İnceleme Yönetmeliği’nde (HKY-13) de havanın dünya yüzeyine karşı tepkimesi haricinde, atmosferde havanın tepkimesinden destek sağlayabilen herhangi bir makine olarak tanımlanmıştır (m.4/1-k).¹⁴

Hava aracı kazası kavramı ise Sivil Hava Araç Kazaları Soruşturma Yönetmeliği (SHY-13)’te “uçuş hareketi esnasında, kişilerin tali nedenlerle ve/veya kendi kendini veya birbirlerini yaralamaları veya uçuş ekibi ve yolcular için ayrılan yerler dışında saklanarak kaçak seyahat edenlerin yaralanmaları hariç olmak üzere, hava aracı içinde veya hava aracından kopan parçalarda dahil olmak üzere hava aracının herhangi bir parçasının çarpmasıyla veya hava basıncına maruz kalmak suretiyle çok ağır derecede

8 Durmuş Tezcan, *Hava Hukuku Ders Notları*, DEÜHF, İzmir, Tarihsiz, s.1.

9 Öztürk, *Hava Hukuku*, s.26-27.

10 Tezcan, *Hava Hukuku Ders...*, s.1-2.

11 Melda Sur, *Uluslararası Hukukun Esasları*, Beta Yayınevi, 16. Baskı, İstanbul 2022, s.113; Reşat Volkan Günel, *Uluslararası Hukuk Açısından Açık Semalar Antlaşmaları Sürecinde Sivil Havacılık Düzeninin Dönüşümü*, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), İstanbul Kültür Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul 2010, s.10.

12 Şafak Herdem - Esin Yüce, “Türk Sivil Havacılık Kanunu’nun Eksiklikleri”, www.tayyareci.com, s.1, Erişim Tarihi: 10.03.2024.

13 Tezcan, *Hava Hukuku Ders...*, s.3.

14 10.11.1985 tarihli ve 18924 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Sivil Hava-Araç Kazaları Soruşturma Yönetmeliği (SHY-13), 08.11.2022 tarihli ve 32007 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Sivil Hava Aracı Kaza veya Ciddi Olaylarını Araştırma ve İnceleme Yönetmeliği (HKY-13) ile yürürlükten kaldırılmıştır.

yaralanması, motor ve aksesuarlarda meydana gelen arıza ve hafif hasarlar hariç olmak üzere hava aracının fiziksel yapısının veya performansının ve uçuş karakteristiğinin menfi yönde etkilendiği ve bunların değiştirilmesi veya tamirini gerektirecek derecede hasar ve arızalanması, hava aracının kaybolması veya enkaza ulaşılamayacak bir yere düşmesi ile sonuçlanan olaylar” olarak tanımlanmıştır (m.3/1-g). Ancak, Sivil Hava Aracı Kaza veya Ciddi Olaylarını Araştırma ve İnceleme Yönetmeliği (HKY-13)’te ise bu kavramın tanımı kısmen değiştirilerek “herhangi bir hava aracının operasyonu ile ilişkili olan, insanlı hava aracı halinde, herhangi bir kişinin söz konusu hava aracına uçuş amacıyla bindiği an ile bu tür tüm kişilerin söz konusu hava aracından indiği an arasında gerçekleşen veya insansız hava aracı halinde, söz konusu hava aracının uçuş gerçekleştirmek amacıyla harekete hazır olduğu an ile söz konusu hava aracının ilgili uçuşun sonunda tamamen durduğu ve birincil tahrik sisteminin kapatıldığı an arasında gerçekleşen olaylar” olarak ifade edilmiştir (Yön. m.4/1-s).¹⁵ Her iki yönetmelik karşılaştırıldığında, 10.11.1985 tarihli Yönetmelik’te (SHY-13) yapılan tanımların 08.11.2022 tarihli Yönetmelik’te (HKY-13) yapılan tanımlara göre daha bütüncül ve anlaşılır bir nitelik taşıdığı ve uluslararası konvansiyonlarla daha uyumlu olduğu görülmektedir.¹⁶

Yine kaza soruşturması kavramı, eski Yönetmelik (SHY-13)’e göre, “hava aracı kazalarının önlenmesi, can ve mal güvenliğinin sağlanması amacıyla; kazalara ait bilgilerin toplanması, kıymetlendirilmesi, kaza sebeplerinin belirlenmesi, sonucun karara bağlanması, gerekli tavsiye ve tekliflerin tespit edilmesi için yürütülen her türlü faaliyet ve işletmeleri” ifade eder (m.3/1-m). Ancak, yeni Yönetmelik’te (HKY-13) bu kavram doğrudan tanımlanmamıştır.

Nihayet, kaza sebebi kavramı da eski Yönetmelik (SHY-13)’e göre “kaza veya olaya yol açan aksaklık, eksiklik, eylem, hadise, şartlar veya kazaların birleşimini” ifade eder (m.3/1-d). Bu kavram da yeni Yönetmelik’te (HKY-13) doğrudan tanımlanmamıştır.

2. HAVA ARACI KAZALARINDA PİLOTLARIN CEZAI SORUMLULUĞU

2.1. Genel Olarak

1982 Anayasası’nın 38. maddesinin birinci fıkrasıyla Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin 7. maddesinin birinci fıkrasında, “suçta ve cezada kanunilik ilkesi” düzenlenmiştir. Bu ilkeye göre, sadece kanunda açıkça düzenlenmiş bulunan suçlar

15 Ayrıca, yeni Yönetmelik (HKY-13) “ciddi olay” kavramını getirmiştir. Yönetmelikte bu kavram, “oluşan durum itibarıyla kaza ihtimalini içeren ancak sonucunda ölüm, yaralanma veya uçuş performansını etkileyecek nitelikte hasar oluşmadığından dolayı kaza olarak sınıflandırılmayan olaylar” olarak tanımlanmıştır (m.4/1-f).

16 Tezcan, *Hava Hukuku Ders...*, s.3 vd.

bakımından kişilerin sorumluluğu cihetine gidilebilir.¹⁷ Bu kural, hiç kuşkusuz havayolu pilotlarının cezai sorumluluğu bakımından da geçerlidir.¹⁸

Son yıllarda, sivil hava taşımacılığının ülkemizde, dünyada olduğundan daha hızlı bir şekilde gelişmesi, havayolu pilotlarının cezai sorumluluğunun önemini de artırmıştır. Bu bakımdan, havayolu pilotlarının cezai sorumluluğunun kapsamını belirlemek gerekmektedir. Türk Hukukunda, havayolu pilotlarının cezai sorumluluğuna ilişkin düzenlemeler, başta 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu (TCK) olmak üzere, 2920 sayılı Türk Sivil Havacılık Kanunu'nda yer almaktadır.¹⁹ Ancak, sivil havacılık alanında güvenli taşımacılık konusunda sadece pilotların cezai sorumluluğu bulunmayıp pilotların yanında uçak kazasına sebep olan veya sebep olma riski bulunan eylemleri gerçekleştiren hava taşıyanın,²⁰ hava trafik

17 Çetin Arslan - Murat Kayanççek, *Suçta Tekerrür*, Seçkin Yayınevi, 1. Baskı, Ankara 2009, s.38 vd.

18 Demirbaş, *Ceza Hukuku...*, s.128 vd.

19 Türk Sivil Havacılık Hukukunu düzenleyen tek kanun 2920 sayılı Türk Sivil Havacılık Kanunu'dur. Bu Kanun'da havayolu pilotlarının cezai sorumluluğuna ilişkin normatif düzenlemeler bulunmaktadır. Ancak, havayolu pilotlarının cezai sorumlulukları sadece bu Kanun'da yer alan hükümlerle sınırlı değildir. Zira ileride ayrıntılı olarak açıklandığı üzere, 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 5. maddesinde yer alan "Bu Kanun'un genel hükümleri, özel ceza kanunları ve ceza içeren kanunlardaki suçlar hakkında da uygulanır." hükmü uyarınca Türk Ceza Kanunu'nda öngörülen suçlar bakımından da havayolu pilotlarının cezai sorumluluğu söz konusu olabilir (M. Tarık Gülerüz - H. Silanur Binici, "Havayolu Pilotlarının Cezai Sorumluluğuna Dair Değerlendirmeler", *Kokpit'ten Bakış Dergisi*, Y.9, S.42, s.32).

20 Taşıyıcı firmaların borçlarından biri de, yolcuyu gideceği yere kadar sağ salim götürme borcudur. Bu da yolcunun güvenliği ile ilgili tüm önlemlerin alınmasını ve bu konudaki kurallara uyulmasını gerektirir. Taşıyıcının sağ salim ulaştırma borcu, yolcunun hava aracında bulunduğu süre içinde söz konusu olmaktadır. Bu süre içinde bir kazanın meydana gelmesi halinde taşıyıcının sorumluluğu gündeme gelmektedir. Bu konuya ilişkin düzenleme, TSHK m.120'de yapılmıştır. Bu maddede; "Yolcunun ölümü veya herhangi bir cismani zarara uğraması halinde, bu zarara sebebiyet veren kaza, hava aracında veya iniş biniş sırasında meydana geldiği takdirde, taşıyıcı sorumludur" hükmü bulunmaktadır. 1929 tarihli Varşova Konvansiyonu ile bu konvansiyonu değiştiren 1955 tarihli Lahey Protokolü'nün 17. maddesinde de benzer bir düzenleme bulunmaktadır (Günel, *Uluslararası Hukuk Açısından...*, s.177-178). Buna göre, TSHK ve Varşova Konvansiyonu ile bu konvansiyonu değiştiren Lahey Protokolü, taşıyıcının kaza nedeniyle sorumlu tutulabilmesi bakımından üç aşama öngörmüştür. İlk aşamayı, kazanın hava aracında meydana gelmesi oluşturmaktadır. Bu aşama, yolcunun hava aracına alındığı andan itibaren, sözleşmenin yerine getirilmesinden sonra hava aracından çıktığı ana kadar geçen süreyi içine almaktadır. İkinci aşamayı ise biniş işlemleri oluşturmaktadır. Biniş işlemleri için başlangıç anı, yolcunun hava alanı binasından içeri girme anıdır. Zira biniş işlemlerinin başlayabilmesi için yolcunun hava alanı binasından içeri girmesi gerekmektedir. Bu nedenle, taşıyıcının sorumluluğunun başlayabileceği en erken zaman dilimi, yolcunun bina içine girmesidir. Biniş işlemleri açısından yolcunun, zararın meydana geldiği anda hava aracına binmek amacıyla hareket etmesi ve bunun için gerekli olan hareketleri yapması gerekir. Üçüncü aşamayı da iniş işlemleri oluşturur. İniş işlemi de, sadece hava aracının kapısından çıkarak, merdivenlerden inmek ile sınırlı bir işlem değildir. Burada da peş peşe ve birden fazla eylemin bulunduğu bir bütünlük söz konusudur. Burada, taşıma sözleşmesinin tam ve gereği gibi ifasından sonra, yolcunun, taşıyıcının egemenlik alanından çıkarak, kendi serbest iradesi ile hareket edebileceği bir noktaya gelmesi halinde iniş işlemleri tamamlanmaktadır. Ayrıca, taşıyıcının kaza nedeniyle sorumluluğunun doğabilmesi için, meydana gelen kaza sonucunda bir zararın ortaya

kontrolörlerinin,²¹ hava meteoroloji görevlilerinin, uçak imalatçısının ve yer araç bakım servislerindeki mensupların ve hava aracı işleteninin²² de cezaî sorumlulukları bulunmaktadır.²³ Hatta, üçüncü kişiler tarafından hava trafik güvenliğinin kasten veya taksirle tehlikeye düşürülmesi halinde bu kişilerin de cezaî sorumlulukları gündeme gelebilmektedir.²⁴ Söz gelimi, bir uçağın, kargo kapısındaki bir arıza sebebiyle düşmesi ve uçak personeli ile beraber yolcuların vefat etmesi halinde; pilotla beraber bütün uçuş personeli de hayatını kaybettiğinden ve ölüm üzerine TCK m.64/1'de kamu davasının düşürülmesine karar verileceği hükmüne yer verildiğinden pilot ve uçuş personeli hakkında bu sebeple soruşturma yapılamayacaktır.²⁵ Böyle bir durumda, sadece, hava taşıyanının,²⁶ hava trafik kontrolörlerinin, hava meteoroloji

çıkması gerekir. Zararın bulunmadığı bir durumda, tazminattan söz edilemez. Zarar maddi ve manevi olarak meydana gelebilir. Bu çerçevede taşıyıcı firmanın hukuki sorumluluğu yani tazminat sorumluluğundan söz edilir (Onur Güntürk, "Uçak Kazalarında Taşıyıcının Sorumluluğu", www.airkule.com, s.1, Erişim Tarihi: 10.03.2024). Ancak taşıyıcı firmanın tazminat sorumluluğu dışında, hava aracı kazasının oluşumun da kendisine izafe edilebilecek TCK hükümlerine göre suç oluşturan bir kusur veya ihmalinin bulunması halinde cezaî sorumluluğu da TCK hükümlerine göre devreye girebilir (Çiftcioğlu, Cengiz Topel, *Açıklamalı Uygulama Örnekleriyle Savcılık Kurumunun Hukuki Statüsü Bağlamında Cumhuriyet Savcısının Kovuşturmaya Yer Olmadığına Dair Kararı ve Kararın Denetimi*, Seçkin Yayınevi, 3. Baskı, Ankara, 2017, s.110-112).

- 21 Hava trafik kontrolü faktörünün hava aracı kazalarında en önemli sebeplerden biri olduğunu göz ardı etmemek gerekir. Zira, hava trafik kontrolörlerinin sayısal yetersizliği ve dinlenme saatlerinin yetersizliği gibi sebeplerden doğabilecek, hava trafik kontrolörlerinin anlık hatası sonucu hava aracı kazaları meydana gelebilmektedir. Bunun sonucu olarak da hava trafik kontrolörünün söz konusu hava aracı kazasının meydana gelmesindeki kusur ve ihmal durumuna göre TCK hükümleri uyarınca cezaî sorumlulukları söz konusu olabilmektedir (Öztürk, *Hava Hukuku*, s.202).
- 22 Hava aracı kazalarında, hava aracını işletenin de cezaî sorumluluğu bulunmaktadır. Buna göre, havayolu işletmecilerinin ve uçak sahiplerinin uçuş güvenliğini sağlayabilmek için tüm önlemleri alması ve uçuş otoritelerinin uçuş güvenliği için yaptıkları tüm düzenlemelere tam olarak uyması gerekli olup bu durumun da uçuş otoritelerince denetlenmesi icap eder (Tezcan, "Havayolu", s.8-10).
- 23 Zira, hava aracı kazalarında kaza sebepleri olarak; uçaktan kaynaklanan sebepleri (dizayn hatası, bakım eksikliği gibi), pilot hatalarını (uygun olmayan uçuş teknikleri, aşırı güven, dikkat eksikliği, yorgunluk, ilaç etkisi altında olma, kural ihlalleri gibi), hava trafik kontrolör hatalarını ve hava alanı hatalarını (yapım, işletme ve bakım gibi) saymak mümkündür. Bu nedenle, hal ve şartlara göre, havayolu pilotu dışında diğer kişilerin de cezaî sorumlulukları söz konusu olabilmektedir (a.k., s.8-10).
- 24 Nitekim, Fransa'da yaşanan bir olayda; Orly Hava Limanında hava araçlarının inişi esnasında, pilotların gözlerini kamaştırıcı lazeri kokpite yönelten üçüncü kişi yakalanmış ve altı ay hapis cezasına mahkûm edilmiştir (Ekin Topatan, "Havayolu Pilotlarının Cezaî Sorumluluğu", www.ezintopatan.av.tr, s.1, Erişim Tarihi: 10.03.2024).
- 25 Esasen pilot ve uçuş personeli hakkında ölmüş olmaları sebebiyle kovuşturmaya yer olmadığı kararı verilecek, ancak pilot ve uçuş personelinin ölmüş olduğu göz ardı edilerek açılmış bir dava bulunması halinde ise kamu davasının düşürülmesine karar verilecektir (Çiftcioğlu, *Kovuşturma...*, s.151-152.).
- 26 Bu konuda, Saks v. Air France, 470 U.S. 392, 1985 tarihli Saks Kararı önemlidir. Bu kararda, Paris'ten Los Angeles şehrine gerçekleştirilmekte olan bir uluslararası uçuş sırasında, uçak inerken meydana gelen hava basıncı değişikliği sonucu duyu yetisi kaybına uğrayan Valerie H. Saks adlı yolcu tarafından taşıyıcı Air France şirketine dava açılmıştır. Uyuşmazlık Eyalet Mahkemesi önünde tartışılırken, bu uyuşmazlık öncesi verilmiş olan eski tarihli iki karara dayanan mahkeme normal seyrinden sapmayan ve olağan şekilde uçuşunu tamamlayan Air France açısından kaza

görevlilerinin ve uçak imalatçısının cezai sorumlulukları üzerinde durulabilecektir.²⁷

Öte yandan, hava araçlarının inişi sırasında, pilotların gözlerini kamaştıran ve pisti görmelerini tehlikeye düşüren davranışlara sebebiyet veren üçüncü kişilerin de TCK m.179 ve m.180'e göre cezai sorumlulukları gündeme gelecektir.²⁸

Yine, TSHK'nın "Denetleme" başlıklı 27/1. maddesi, "Türk sivil hava araçları ile faaliyette bulunan tüm kamu kurum ve kuruluşları ve gerçek ve özel hukuk tüzel kişileri Sivil Havacılık Genel Müdürlüğünün hava seyrüsefer güvenliğini sağlamak amacıyla yapacağı veya yaptıracığı teknik denetime tabidirler." hükmüne yer vermiş olup aynı maddenin son fıkrasında da bu konuda "Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü tarafından görevlendirilen teknik denetçiler, denetimlerde; hava aracının uçuşa elverişli olmaması, mürettebatın o hava aracı tipi için gerekli nitelikleri taşımaması veya uçuşu yürütecek fiziksel ya da zihinsel kapasiteye sahip olmaması, operasyonun can ve mal emniyeti için tehlike oluşturması, tespit edilen eksiklik veya bulguların can ve mal emniyeti ile uçuş emniyetini doğrudan ilgilendirmesi durumlarında işletmecinin ya da yeterlik belgesi gerektiren personelin uçuş operasyonunu ve/veya işletmecinin faaliyetini durdurmaya yetkili olduğu" belirtilmiştir.

Ayrıca, TSHK'nın "İdari önlem" başlıklı 98/1. maddesinde, "can ve mal güvenliğinin korunmasına yönelik kurallara aykırı davrandıkları iddiasıyla haklarında soruşturma veya kovuşturma başlatılmış bulunan sivil havacılık personelinin yeterlik belgelerini, soruşturma veya kovuşturma sonuçlanıncaya kadar tedbir amaçlı geri almaya, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığının yetkili olduğu" düzenlemiş bulunmaktadır.²⁹

söz konusu olmayacağından hareketle hava yolu şirketini sorumlu tutmamıştır. Bu kararın temyizi üzerine, uyuşmazlık Temyiz Mahkemesi önüne gelmiştir. Temyiz mahkemesi, kaza kavramının kazazede olan davacı bakış açısıyla ele alınması gerektiğini, "normal seyirinde işletilme" gibi sonradan yaratılan prensiplerin uygun olmayacağını ileri sürmüştür (İlyas Gölcüklü, Montreal Sözleşmesi Uyarınca Taşıyıcının Uluslararası Yolcu Taşıma Sözleşmesinden Doğan Sorumluluğu, On İki Levha Yayıncılık, 1. Baskı, İstanbul 2015, s.70 vd.). Amerikan Yüksek Mahkemesi, uluslararası konvansiyonların, havayoluyla yapılan taşıma işine ait risklerin ve hava araçlarına ilişkin tehlikelerin tümünü kapsayacak şekilde taşıyıcının sorumluluğunun düzenlenmesi amacıyla yönelik olarak hazırlandığını ve bu yönde tarihsel gelişim gösterdiğini de dikkate alarak, olayın kaza olarak nitelendirilip nitelendirilemeyeceği noktasında değerlendirmenin esnek bir şekilde yapılması gerektiğini belirtmiş ve dava konusu olayı hava taşımacılığının karakteristik riskleri kapsamında ele alarak olayın kaza niteliği taşıdığı sonucuna ulaşmıştır. Uygulamada, Saks Kararı olarak bilinen bu karar, kaza kavramını geniş bir biçimde yorumlaması ve bir olayın kaza olarak nitelendirilebilmesi için olayın hava taşımacılığının karakteristik riskleri arasında yer alması gerektiği hususuna dikkat çekmesi sebebiyle, son derece büyük önem arz etmektedir. Bu olayda, taşıyıcı şirketin sadece tazminat sorumluluğu gündeme gelmiş ve bu sorumluluğun kapsamı üzerinde durulmuştur (Tuba Birinci Uzun, "Hava Yoluyla Yapılan Uluslararası Taşımalarda Sağlıklı Bir Yolcuya Koronavirüs 'Covid-19' Bulaşması Halinde Taşıyıcının Sorumluluğu", *Yaşar Hukuk Dergisi*, C.2, S.2, 2020, s.4).

27 Öztürk, *Hava Hukuku*, s.201-202.

28 Topatan, "Havayolu Pilotlarının...", s.1.

29 Tezcan, "Havayolu", s.14.

Türk Hukukunda, havayolu pilotlarının doğrudan cezai sorumluluğunu gerektiren suçların incelenmesine geçmeden önce, bu konuda asıl yetkilinin, asıl sorumlunun kim olduğunun belirlenmesi gerekir. Buna göre, “sorumlu kaptan pilot, hava aracının can ve mal güvenliğini sağlayacak surette sevk ve idaresinden birinci derece sorumlu olup olağanüstü durumlarda gereken önlemleri almaya yetkilidir” (TSHK m.100). Ancak, Kanun’da, sorumlu kaptan pilotun kim olacağı açıkça düzenlenmemiştir. Bu durumda, genel kuraldan hareket edilerek bir uçakta bir pilot bulunması halinde uçağın kaptanı bu pilot sayılır; şayet uçakta birden fazla pilot bulunmakta ise anılan hükme göre hava aracının işleteni bu pilotlardan hangisinin baş pilot ve dolayısıyla kaptan pilot ve hangisinin onunu yardımcısı olduğunu belirlemek zorundadır. Bir uçak kaptanı belirlenmemişse veya uçak kaptanı ya da onun yardımcısının, görevlerini yerine getirememesi hâlinde ise bu iki pilottan en kıdemli olanın kaptan pilotluğu üstleneceği kuralı havacılıkta kabul görmektedir. Nitekim, 22.01.1960 tarihli Uçak Kaptanının Görevlerine İlişkin İsviçre Tüzüğü’nde bu kurala yer verilmiştir.³⁰ Zira, sorumlu kaptan pilota TSHK m.100, m.101 ve m.102’de bazı önemli yetkiler verilmiştir. Ayrıca, TSHK m.92/1’de kaptan pilotun sivil hava araçlarının kullanımına ilişkin sivil havacılık kurallarının uygulanmasından da sorumlu olduğu belirtilmiştir. Kaptan pilot, bu kurallara ancak güvenlik gerekçesiyle ve zorunlu hallerde uymayabilir (TSHK m.92/3).

Nihayet, havayolu pilotlarının cezai sorumlulukları bakımından TCK’nın 5. maddesine işaret etmekte fayda bulunmaktadır.³¹ Zira, TCK’nın genel hükümleri, TSHK’da düzenlenen suç ve cezalar için de geçerlidir. Nitekim, TSHK’da yer alan cezai konulardaki değişiklikler, özel kanunlarla TCK arasında bu uyumu sağlamak üzere çıkarılan 23.01.2008 tarihli ve 5728 sayılı Temel Ceza Kanunlarına Uyum Amacıyla Çeşitli Kanunlarda ve Diğer Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile gerçekleştirilmiştir.³²

Genel nitelikteki bu açıklamalardan sonra, Türk Hukukunda havayolu pilotlarının cezai sorumluluğuna işaret etmek gerekmektedir. Bu konuda TCK’da düzenlenen taksirle öldürme, taksirle yaralama, kasten veya taksirle trafik güvenliğini tehlikeye sokma suçları başta olmak üzere; bizzat uçak pilotu tarafından işlenmesi, yani pilotun bizzat bu suçların faili olması dışında, doğrudan havayolu pilotlarının cezai sorumluluğunu ilgilendirmeyen uçak kaçırma, kişiyi hürriyetinden yoksun bırakma ve mala zarar verme suçları ile 2920 sayılı Türk Sivil Havacılık Kanunu’nda düzenlenen suçlara değinmekte fayda bulunmaktadır.³³

30 Topatan, “Havayolu Pilotlarının...”, s.1; Tezcan, “Havayolu”, s.14 vd.

31 TCK m.5’te, “Bu Kanunun genel hükümleri, özel ceza kanunları ve ceza içeren kanunlardaki suçlar hakkında da uygulanır.” hükmüne yer verilmiştir.

32 Hüseyin Bilgin - Barış Çelik, “5728 Sayılı Kanun ile Birlikte İdari Yargının Görev Alanındaki Değişiklikler Üzerine Bir İnceleme”, *TBB Dergisi*, S.2, Y.2009, s.1-2.

33 Öte yandan, uçağı bizzat sevk ve idare eden kaptan pilotun ve yukarıda anılan diğer kişilerin uçağı kasten çarpması veya benzeri bir eylemde bulunması yoluyla kasıtlı bir suç işlemeleri ihtimali zayıf görünmekle birlikte; hava olayları veya kazaları sonucunda insanların hayatını kaybetmesi veya

2.2. Türk Sivil Havacılık Kanunu'nda Düzenlenen Havayolu Pilotlarının Ceza Sorumluluğunu Gerektiren Eylemler

2.2.1. Suç Oluşturan Eylemler

2.2.1.1. TSHK m.141'e Göre Altı Aydan Üç Yıla Kadar Hapis Cezası ile Cezalandırılan Suçlar

Bu suçlar, TSHK'nın 7., 36., 91., 92. ve 94. maddeleri ile 93. maddenin (b), (c), (e) ve (g) bentlerinde düzenlenen suçlardır.³⁴ Buna göre;

- i. Uçuş Yasakları ve Sınırlamalarına Riayetsizlik (m.7),
- ii. Kısıtlayıcı Tedbirlere riayetsizlik (m.36),
- iii. Kalkış ve İniş Kurallarına Riayetsizlik (m.91),
- iv. Uçuş Rotalarına Riayetsizlik (m.92),
- v. İnme Mecburiyetlerine riayetsizlik (m.94),

vi. Uçuş sırasında uyulması gereken bazı yasaklara riayetsizliğin ağır halleri (m.93/b, c, e, g) de sayılmıştır. Bunlar; akrobatik uçuş veya benzeri hava gösterileri yapmak (m.93/b); zirai mücadele dışında yere herhangi bir madde atmak, dökmek veya boşaltmak, yangınla mücadele uçakları hariç yerden herhangi bir madde almak (m.93/c); herhangi bir madde veya nesneyi çekmek veya uçağın nizami kullanılma şeklinin dışında taşımak (m.93/e); silah, cephane, her nevi harp malzemeleri, patlayıcı, yanıcı, tahrip edici ve aşındırıcı madde, zehirli gaz, nükleer yakıt, radyoaktif madde, can ve mal güvenliği yönünden tehlikeli olduğu saptanmış her nevi katı, sıvı ve gaz halinde madde taşımak (m.93/g) suçlarından ibarettir.

2.2.1.2. TSHK m.141'e Göre İki Aydan İki Yıla Kadar Hapis Cezası ile Cezalandırılan Suçlar

Bu suçlar, TSHK'nın 31. ve 32. maddeleri ile 9. maddesinin birinci fıkrası ve 93. maddesinin (a), (d), (f) ve (h) bentlerine aykırı davranışta bulunma suçlarıdır.³⁵ Buna göre;

yaralanmaları durumunda olayın özellikleri ve olaya yol açanların başta kaptan pilot olmak üzere diğer kişilerin doğrudan kast veya olası kastla hareket etmeleri halinde TCK'nın kasten öldürme (m.81-82), kasten öldürmenin ihmali davranışla işlenmesi (m.83), kasten yaralama (m.86-87) ve kasten yaralamanın ihmali davranışla işlenmesi (m.88) suçlarından sorumlu olmaları da mümkündür (Öztürk, *Hava Hukuku*, s.117). Bu arada, kaptan pilot ve diğer kişilerin hava olayları ve kazaları sonucunda yol açıkları somut olay kapsamında bir suç işlemeleri durumunda ceza soruşturması yetkili ve görevli Cumhuriyet Savcılığı tarafından başlatılır ve soruşturma dosyasındaki delil durumuna göre haklarında yetkili ve görevli mahkemede kamu davası açılır (Çiftcioğlu, *Kovuşturma...*, s.150-151).

34 Topatan, "Havayolu Pilotlarının...", s.1.

35 Topatan, "Havayolu Pilotlarının...", s.1; Öztürk, *Hava Hukuku*, s.121.

- i. Kabotaj hakkının ihlali (m.31),
- ii. İzinsiz hava gösterisi veya yarışma yapılması veya bunlara hava araçlarıyla katılma (m.32),
- iii. Yabancı ülkelere giden veya yabancı ülkelerden gelen hava araçları bakımından gümrüklü havaalanlarının kullanılması yükümlülüğü (m.9/1),
- iv. Tehlike ve zorunlu durumlar hariç paraşütle atlamak (m.93/a),
- v. Fotoğraf çekme yasağı olan yerlerin fotoğrafını çekmek (m.93/d),
- vi. Her türlü reklam ve propaganda niteliğinde faaliyette bulunmak (93/f),
- vii. Görülen hizmetin ve içinde bulunulan durumun gerektirdiğinin dışında yayın ve haberleşme yapmak (m.93/h) suçlarından ibarettir.

2.2.2. Kabahat Oluşturan Eylemler

2.2.2.1. Bin Türk Lirasından On Bin Türk Lirasına Kadar İdari Para Cezası Gerektiren Kabahatler

Bu kabahatler, TSHK'nın 11., 18., 19., 26., 28., 29., 54., 58. ve 89. maddeleri ile 9. maddesinin üçüncü, 95. maddesinin birinci ve 102. maddesinin ikinci fıkrasına aykırı eylemler olarak belirlenmiştir.³⁶ Buna göre;

- i. Araştırma ve soruşturmanın selametle yürütülmesini engelleyecek işler yapmama ve delillerin aynen muhafazasını sağlama yükümlülüklerine uymamak (m.11),
- ii. Ticari amaçla faaliyette bulunmak için Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığından izin alma yükümlülüğüne uymamak (m.18),
- iii. Taşıma yapma faaliyetinde bulunmak için Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığından işletme ruhsatı alma yükümlülüğüne uymamak (m.19),
- iv. Talep edildiğinde ücret karşılığında posta taşıma yükümlülüğüne uymamak (m.26),
- v. Denetim için istenilen teknik ve ekonomik bilgileri verme yükümlülüğüne uymamak (m.28),
- vi. Taşımayı ilgilendiren genel şartlar ve tarifelerde izin verilmesinden sonra yapılacak değişiklikleri Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığına tasdik ettirme yükümlülüğüne uymamak (m.29),
- vii. Türk sivil uçak siciline tescil edilen hava aracını, daha önce kayıtlı bulunduğu sicilden sildirme yükümlülüğüne uymamak (m.54),

36 Tezcan, "Havayolu", s.6; Öztürk, *Hava Hukuku*, s.122.

viii. İlgili yönetmelik hükümlerine göre belirlenmiş milliyet ve tescil işaretlerinden başkasını taşıyama ve başka bir devletin siciline tescil olunmama yükümlülüğüne uymamak (m.58),

ix. Hava aracı belgelerinin bulundurulması ve taşınması ile ilgili (merkezi sicile kayıtlı olma ve tescil belgesini taşıma, milliyet ve tescil işaretlerini taşıma, uçuşa elverişlilik belgesini taşıma, mürettebata ait belgeleri bulundurma, telsiz tesisatı ruhsatnamesini taşıma, sigorta poliçesini bulundurma, kanun ve yönetmelikler gereğince tayin olunan sair belgeleri bulundurma) yükümlülüklerine uymamak (m.89).

x. Belirlenmiş bulunan gümrüklü hava alanlarından başka bir yere zorunluluk nedeniyle iniş yapıldığı halde durumu derhal duyurma ve hava aracını, yolcuları ve yükü ile birlikte güvence altına alma yükümlülüğüne uymamak (m.9/3),

xi. Pilotlar ile diğer personel için Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığında yeterlik belgesi alma ve bu belgeleri belirli süreler içinde yenileme yükümlülüğüne uymamak (m.95/1),

xii. Hava aracında işlenen suç veya kabahatlere ilişkin bildirim ve rapor verme yükümlülüğüne uymamak (m.102/2) kabahatlerinden ibarettir.

2.2.2.2. Beş Yüz Türk Lirasından On Bin Türk Lirasına Kadar İdari Para Cezası Gerektiren Kabahatler

Bu kabahatler, TSHK'nın 23., 24. ve 25. maddeleri ile 57. maddesinin son fıkrasına aykırı eylemler olarak belirlenmiştir.³⁷ Buna göre;

i. Ruhsatın asılması yükümlülüğüne uymamak (m.23),

ii. Ruhsata uyma zorunluluğuna uymamak (m.24),

iii. Tarife belirleme, duyurma ve onaya sunma yükümlülüğüne uymak (m.25),

iv. Sicil kayıtlarında meydana gelen değişiklikleri süresi içinde sicile ve kayıt belgesine işleme yükümlülüğüne uymamak (m.57/2) kabahatlerinden ibarettir.

2.2.2.3. Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığınca Sivil Havacılığı Düzenlemek Amacıyla Alınacak Önlemlere Uymayanlara Verilecek Beş Yüz Türk Lirasından On Bin Türk Lirasına Kadar İdari Para Cezası Gerektiren Diğer Kabahatler

Bu kabahatler, bu Kanun'un 143. maddesinin birinci fıkrasının (a) ve (b) bentlerinde belirtilmemiş olup da Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü'nün sivil havacılığı düzenlemek amacıyla alacağı önlemlere uymamak sonucunu doğuran eylemlerden ibarettir.

Çerçeve kanun olarak adlandırılan bu tür düzenlemeler idareye kanunun

37 Tezcan, "Havayolu", s.6.

verdiği bir yetki kapsamında sınırlı düzenleme yapma imkânı sağlar. Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı bu yetkiyi sadece sivil havacılığı düzenlemek amacıyla, mevcut düzenlemelerin dışında kalan durumlarda Resmi Gazete’de yayımlayarak yürürlüğe koyabilir.³⁸ Ayrıca, bu Bakanlık, pilotlar da dahil olmak üzere, haklarında soruşturma veya kovuşturma başlatılmış bulunan sivil havacılık personeline görevden uzaklaştırma tedbiri uygulayabilir (m.98).

2.3. TCK’da Doğrudan Havayolu Pilotlarının Cezai Sorumluluğunu İlgilendiren Suçlar

2.3.1. Taksirle Öldürme ve Taksirle Yaralama Suçları

TCK m.22/2’ye göre, taksir, dikkat ve özen yükümlülüğüne aykırılık dolayısıyla, bir davranışın suçun kanuni tanımında belirtilen sonucu öngörmeyerek gerçekleştirilmesidir. Ancak, kişinin öngördüğü sonucu istememesine rağmen sonucun meydana gelmesi halinde de bilinçli taksir durumundan söz edilir.³⁹ Taksirle insan öldürme, failin ölüm sonucuna yönelik doğrudan kastı veya olası kastı bulunmaksızın objektif özen yükümlülüğüne aykırı hareket etmesi sebebiyle öngörülebilir ve önlenebilir ölüm sonucunu öngörmediği için gerçekleşen ölüm sonucundan dolayı sorumlu tutulmasıdır (TCK m.85). Taksirle yaralama suçu da failin yaralama sonucuna yönelik doğrudan kastı veya olası kastı bulunmaksızın, objektif özen yükümlülüğüne aykırı hareket etmesi sebebiyle öngörülebilir ve önlenebilir yaralama sonucu öngörmediği için gerçekleşen yaralama sonucundan dolayı sorumlu tutulmasıdır (TCK m.89). Bu suçların fail tarafından bilinçli taksirle işlenmesi halinde taksirli suçla ilişkin ceza üçte birinden yarısına kadar artırılır. TCK m.22/3’te bu duruma işaret edilerek bilinçli taksir “failin öngördüğü neticeyi istememesine karşın neticenin meydana gelmesi” şeklinde tanımlanmıştır. Buna göre bilinçli taksir, failin suç tanımına uyan hukuka aykırı eyleme iradi bir hareketle sebebiyet vermesi ve öngörülebilir neticeyi de öngörmesine karşın istememiş olması hali olarak kabul edilmiştir.⁴⁰

38 Öztürk, *Hava Hukuku*, s.119-123.

39 Y. 12.CD., T.26.03.2019, E.2019/1342, K.2019/4065 sayılı kararında, “Kaza mahallinden 70 metre önce yol çalışması sebebiyle hız sınırının 50 km olduğunu işaret eden trafik levhası bulunmasına rağmen mağdurun ‘hız göstergesine baktığında saatte 90-100 km hızla gidiyordu ama daha sonra aracın daha da hızlandığını fark ettim’ şeklindeki beyanından da anlaşılacağı üzere mahal şartlarının iki katı bir hızla istihap haddini de aşarak seyrettiği anlaşılan sanık hakkında bilinçli taksir şartlarının oluştuğunun ve dolayısıyla TCK’nın 22/3. maddesinin uygulanması gerektiğinin gözetilmemesinin hukuka aykırı olduğuna” hükmetmiştir (Demirbaş, *Ceza Hukuku Genel...*, s.431).

40 Tezcan vd., *Teorik ve Pratik Ceza Özel Hukuku*, Seçkin Yayıncılık, 21. Baskı, Ankara 2023, s.183-185; Veli Özer Özbek vd., *Türk Ceza Hukuku Özel Hükümler*, Seçkin Yayıncılık, 18. Baskı, Ankara 2023, s.195-196; Sevinç Arslan Hızal, “Tıbbi Müdahalelerde Olası Kast ve Bilinçli Taksirin Ayırımı”, *Ceza Hukuku Dergisi*, Y.7, S.18, 2012, s.248; Cengiz Apaydın, “Taksirle Öldürme Suçu”, *Ceza Hukuku Dergisi*, S.1, Temmuz 2011, s.17-18; Çiftcioğlu, “Türk Ceza Kanunu’nda Taksir”, s.335-336.

Öte yandan, Uluslararası Havayolu Pilotları Dernekleri Federasyonu (International Federation of Air Line Pilots' Associations, 'IFALPA') Hukuk Komitesi, uzun zamandır pilotların uçuş sırasındaki kasti olmayan eylemleri ve ihmalleri sonucu meydana gelebilecek olan kazalardan dolayı cezai sorumluluklarının kaldırılması ve herhangi bir cezai takibata maruz kalmamalarının sağlanması ve bu kapsamda, ulusal mevzuatlarda gerekli değişikliklerin yapılması için çalışmalar yürütmektedir.⁴¹ Buna göre, özellikle uçuş güvenliği ve ileride olması muhtemel kazaların önlenmesi için kazaların soruşturması yapılırken kaza sebeplerinin sağlıklı biçimde saptanabilmesi amacıyla pilotların maruz kalabilecekleri soruşturma ve cezalandırılma tehdit ve korkusundan uzak ve kendilerini suçlamaları sonucunu doğuracak beyanlarını çekinmeden ve korkmadan yapabilmelerini sağlayabilmek için pilotların kasti olmayan eylemleri ve iradi hataları sebebiyle cezai sorumluluklarının kaldırılması talep edilmektedir.⁴²

2.3.2. Uçak Kaçırma, Kişiyi Hürriyetinden Yoksun Kılma, Mala Zarara Verme ve Trafik Güvenliğini Kasten veya Taksirle Tehlikeye Sokma Suçları

TCK'da düzenlenen uçak kaçırma (m.223), kişiyi hürriyetinden yoksun kılma (m.109) ve mala zarar verme (m.151- 152) suçları, bizzat uçak pilotu tarafından işlenmesi, yani pilotun bizzat bu suçların faili olması dışında, doğrudan hava pilotlarının ceza sorumluluklarını ilgilendiren suçlar arasında yer almamaktadır. Buna karşın, trafik güvenliğini kasten veya taksirle tehlikeye sokma (m.179-180) suçları pilotlar bakımından önem arz edebilir. Kanun koyucu, trafik güvenliğinin kasten tehlikeye sokma suçu yanında bu eylemin taksirle işlenmesi halini de ayrıca cezalandırmış bulunmaktadır.⁴³ Bu kasıtlı eylemlerden bazıları (m.179/1), üçüncü kişiler tarafından işlenebilen eylemler olarak düzenlenmiştir. Buna göre, "hava ulaşımının güven içinde akışını sağlamak amacıyla konulmuş her türlü işareti değiştirerek, kullanılamaz hale getirerek, konuldukları yerden kaldırarak, yanlış işaretler vererek; geçiş, varış, kalkış veya iniş yolları üzerine bir şey koyarak ya da teknik işletim sistemine müdahale ederek, başkalarının hayatı, sağlığı veya malvarlığı bakımından bir tehlikeye sebep olma eylemleri" bir suç olarak tanımlanmıştır.

Bu kasıtlı eylemlerden bazıları (m.179/2) da pilotlar tarafından işlenebilen eylemler olarak düzenlenmiştir.⁴⁴ Pilotun, "hava ulaşım aracını, kişilerin hayat, sağlık veya malvarlığı açısından tehlikeli olabilecek şekilde sevk ve idare etmesiyle" bu suç oluşmaktadır. Ayrıca bu suç, pilotun "alkol veya uyuşturucu madde etkisiyle ya da başka bir sebeple emniyetli bir şekilde araç sevk ve idare edemeyecek halde olmasına rağmen araç kullanması" halinde de oluşur (m.179/3).

Ayrıca, deniz veya demiryolu ulaşımı yanında, havayolu ulaşımında da,

41 Öztürk, *Hava Hukuku*, s.114.

42 a.k., s.115.

43 Özbek vd., *Türk Ceza Özel...*, s.775-778.

44 Demirbaş, *Ceza Hukuku...*, s.596.

“kişilerin hayatı, sağlığı veya malvarlığı bakımından bir tehlikeye taksirle sebep olan pilot veya bir başka kimse” de TCK m. 180’de düzenlenmiş olan suç işlemiş olacaktır.

3. HAVA ARACI KAZALARINDA YER BAKIMINDAN YETKİ

Ceza kanunlarının yer bakımından uygulanmasını gösteren kurallar iç hukuk kuralları olup her devlet kendi cezalandırma yetkisinin kapsam ve sınırlarını bizzat belirlemektedir.⁴⁵ TCK m.8 ve devamında yer alan maddelerinde bulunan hükümler; fiilin işlendiği yer ve fail ve mağdur bakımından yabancılık unsuru taşıyan olaylara hangi hallerde Türk soruşturma ve kovuşturma makamları tarafından TCK’nın uygulanabileceğini tespit etmektedir. Yabancı ülkelere ait ceza kanunu, ancak Türk Hukukunun izin verdiği hallerde ve izin verdiği oranda uygulanabilir. Buna göre, yer bakımından yetki konusunda; ülkesellik, kişisellik, gerçeklik veya korunma ve evrensel yetki ilkesi olmak üzere dört ilke bulunmaktadır.⁴⁶

Ülkesellik ilkesi, suç işleyen veya suçtan zarar gören kişinin vatandaşlığına bakılmaksızın, fiilin işlendiği yerdeki devletin ceza kanunlarının o fiil hakkında uygulanmasını ifade eden bir ilkedir.⁴⁷ Buna karşın, kişisellik ilkesi ise suç nerede işlenirse işlensin, devletin ceza kanunlarının vatandaşını takip edeceği, buna göre suçu yabancı ülkede işleyen (fail) vatandaşın veya yabancı ülkede bir suçta maruz kalan (mağdur) vatandaşın olması halinde yurt dışında işlenen bu suçlar bakımından failin veya mağdurun vatandaşı bulunduğu devlete yargılama ve cezalandırma yetkisi tanıyan bir ilkeyi ifade etmektedir.⁴⁸ Gerçeklik veya korunma ilkesi ise devletin iç ve dış güvenliğine, varlığına ve bütünlüğüne karşı işlenen suçlarda suçun işlendiği yere ve failin veya mağdurun vatandaşlığına bakılmaksızın devletin kendisini yetkili görmesinden hareket eden bir ilkedir.⁴⁹ Nihayet, evrensel yetki ilkesi ise insanlığın ortak kültür değerlerine yönelik olarak işlenen bir suçun insanlık yararına cezasız kalmaması bakımından ülkesellik, kişisellik ya da gerçeklik veya korunma ilkesi boyutuyla yetkili sayılmayan bir devletin salt adaleti sağlamak amacıyla suç nerede ve kim tarafından ve kime karşı işlenmiş olursa olsun bu suçu yargılamak konusunda kendisini yetkili kılmasını ifade eden bir ilkedir.⁵⁰ TCK’da “Türkiye’de işlenen suçlar hakkında Türk kanunları uygulanır.” hükmüne yer verilmek suretiyle, yer bakımından uygulamayla ilgili temel ilke olarak ülkesellik ilkesinin benimsendiği anlaşılmaktadır

45 Veli Özer Özbek vd., *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler*, Seçkin Yayıncılık, 14. Baskı, Ankara 2023, s.138; İzzet Özgenç, *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler*, Seçkin Yayıncılık, 19. Baskı, Ankara 2023, s.1101-1102.

46 Demirbaş, *Ceza Hukuku*..., s.184; Durmuş Tezcan vd., *Uluslararası Ceza Hukuku*, Seçkin Yayıncılık, 7. Baskı, Ankara 2023, s.93 vd.

47 Öztürk-Erdem, *Uygulamalı Ceza*..., s.73; Özgenç, s.1101; Hakan Hakeri-Yener Ünver, *Ceza Muhakemesi Hukuku*, Adalet Yayınevi, 21. Baskı, Ankara 2024, s.55.

48 Tezcan vd., *Uluslararası*..., s.109; Özbek vd., *Türk Ceza Genel*...s.151.

49 Öztürk-Erdem, *Uygulamalı Ceza*..., s.91; Demirbaş, *Ceza Hukuku*..., s.190; Cengiz Topel Çiftcioğlu, “Vatandaş Tarafından Yurt Dışında İşlenen Suçların Yurt İçinde Soruşturulması ve Kovuşturulması”, *TBB Dergisi*, S.106, Yıl:2013, s.134.

50 Tezcan vd., *Uluslararası*..., s.147-148; Demirbaş, *Ceza Hukuku*..., s.191.

(TCK m.8/1). Ancak, bu ilkenin yol açtığı bazı sakıncaları ortadan kaldırmak amacıyla TCK'da işaret edilen hallerde kişisel, gerçeklik veya korunma ilkesi ve evrensellik ilkesi de uygulama imkânı bulabilmektedir. Böylece, TCK'da esas olarak yarı mülkîlik sisteminin kabul edildiği görülmektedir.⁵¹

Ceza Muhakemesi Kanunu'nun (CMK) 12. maddesi ile devamında yer alan maddelerinde yer itibarıyla yetki kuralları düzenlenmiştir.⁵² Buna göre, CMK m.12/1 uyarınca, davaya bakmak yetkisi, suçun işlendiği yer mahkemesine aittir. Deniz, hava ve demiryolu taşıtlarında veya bu taşıtlarla işlenen suçlarda yetki ise, CMK m.15'te düzenlenmiştir. Buna göre; suç, Türk bayrağını taşıma yetkisine sahip olan bir gemide veya böyle bir taşıt Türkiye dışında iken işlenmişse, geminin ilk uğradığı Türk limanında veya bağlama limanında bulunan mahkeme yetkilidir. Türk bayrağını taşıma hakkına sahip olan hava taşıtları ile demiryolu taşıtları hakkında da aynı kural uygulanır (CMK m.15/2). Ülke içerisinde deniz, hava veya demiryolu taşıtlarında ya da bu taşıtlarla işlenen suçlarda, bunların ilk ulaştığı yer mahkemesi de yetkilidir. Çevreyi kirletme suçu, yabancı bayrağı taşıyan bir gemi tarafından Türk karasuları dışında işlendiği takdirde de suçun işlendiği yere en yakın veya geminin Türkiye'de ilk uğradığı limanın bulunduğu yer mahkemesi yetkilidir (CMK m.15/3-4).

Öte yandan, hava aracı kazalarında yer bakımından yetki konusunda, 14.09.1963 tarihinde Tokyo'da imzalanan ve TBMM'de de 17.04.1975 tarihinde kabul edilip onaylanan ve 08.12.1975 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Uçaklarda İşlenen Suçlar ve Diğer Bazı Eylemlere İlişkin Tokyo Konvansiyonundan da söz etmek icap eder. Bu Konvansiyonun 3(1) maddesine göre, uçağın tescilli bulunduğu devletin, uçak içinde işlenen suçlarda yargı yetkisine sahip olduğunu belirtmek gerekir. Yine bu Konvansiyonun 4. maddesine göre, uçağın sicilinde kayıtlı bulunmadığı bir taraf devletin, uçakta işlenen bir suç dolayısıyla, ancak o suçun sonuçları kendi ülkesinde gerçekleşmişse; o suç söz konusu taraf devletin bir vatandaşı tarafından veya o devlet vatandaşına karşı ya da o devlette daimi ikametgâhı bulunan bir kişi tarafından veya bu kişiye karşı işlenmişse; o suç taraf devletin güvenliğini tehlikeye düşürüyorsa; yine o suç taraf devlette yürürlükte bulunan uçakların uçuşu veya manevrasına ilişkin kural veya nizamların bir ihlali niteliğinde ise ve nihayet çok taraflı bir uluslararası anlaşma gereğince taraf devlete düşen bir yükümlülüğü yerine getirmek amacıyla bu yetkinin kullanılması gerekli ise, ceza yetkisini kullanmak maksadıyla uçuş halindeki bir uçağa müdahalede bulunabileceğini de vurgulamak icap etmektedir.

51 Özbek vd., *Türk Ceza Genel...*, s.139; Demirbaş, *Ceza Hukuku...*, s.184; Öztürk-Erdem, *Uygulamalı Ceza...*, s.85; Çiftcioğlu, *Yurt İçinde*, s.116-118.

52 Bahri Öztürk vd., *Nazari ve Uygulamalı Ceza Muhakemesi Hukuku*, Seçkin Yayıncılık, 17. Baskı, Ankara 2023, s.200-201; Cumhur Şahin-Neslihan Göktürk, *Ceza Muhakemesi Hukuku*, Seçkin Yayıncılık, 5. Baskı, Ankara 2022, s.120.

4. HAVA ARACI KAZALARINDA SORUŞTURMA USULÜ

Sivil hava araçlarının sebep olduğu veya karıştığı her türlü kazanın sebeplerini ve oluş şeklini açıklığa kavuşturmak ve sivil havacılıkta can ve mal güvenliğinin sağlanması açısından ve bu tür kazaların tekrarına engel olmak amacıyla, her sivil hava aracı kazasının ayrıntılı teknik inceleme ve soruşturması, hem ülkemizde hem de uluslararası sivil havacılık sözleşmesini onaylamış olan tüm ülkelerde yapılmakta ve söz konusu inceleme ve soruşturma sonucunda düzenlenen rapor, ilgili devletlerin sivil havacılık otoritelerine ve Uluslararası Sivil Havacılık Örgütüne (International Civil Aviation Organization, 'ICAO') gönderilmektedir.⁵³

Hava hukuku alanında havayolu pilotlarının cezaî sorumluluklarını da ilgilendiren başka bir konu ise “just culture” (culture juste) konusudur. Ceza hukukunda açıkça işaret edilmeyen bu tür işletmecilik kusuru konusunun havacılık güvenliği öğretilerine girmesine rağmen, içeriği tam olarak belirginleştirilmemiştir.⁵⁴ Bazılarına göre sorun, bir uçak kazasından sonra, hatanın sebebini bulmak ve geleceğe yönelik önlem almak amacıyla açılan teknik soruşturma bulgularının bu araştırmadan bağımsız yürütülmesi gereken adli soruşturma ile birbirine karıştırılmasından doğmaktadır. Öğretilerde yüklenen değişik anlamlarına rağmen, adalet kültürü olarak çevrilebilecek olan “just culture”, adaletin gerçekleştirilmesinde kamu güvenliğinin mutlak üstünlüğünü sağlamak bir yana, havacılık yönetiminin eksikliği ile bireysel sorumluluk arasında denge kurmayı hedefleyen bir kavramdır.⁵⁵ Zira, işletmecilik eksikliği nedeniyle, görevlileri mahkûm etmek her zaman mümkün olmamaktadır. Bu, esasen amirlere veya astlara yüklenebilecek bir durum da değildir; işletmecilik siyasetiyle ilgilidir. Bunun için bu tür kusurların ortadan kaldırılması amacıyla, yargı ile havacılık sektörünün birlikte hareket ederek kazalara neden olabilecek teknik kusurları önceden önlemeye yönelik bir iş birliği yapması gerekir.⁵⁶

Türk hava sahasında ve ülkesinde meydana gelen sivil hava aracı kaza soruşturmaları, TSHK'nın 12. ilâ 14. maddeleri ile bu Kanun çerçevesinde çıkarılmış olan 08.11.2022 tarihli Sivil Hava Aracı Kaza veya Ciddi Olaylarını Araştırma ve İnceleme Yönetmeliği (HKY-13) hükümlerine göre yapılmaktadır.⁵⁷

Uluslararası sivil havacılığın emniyetli ve düzenli bir şekilde geliştirilebilmesi ve uluslararası hava taşıma hizmetlerinin fırsat eşitliği temeline oturtulabilmesi, sağlam ve ekonomik olarak işletilebilmesi için 07.12.1944 tarihinde Chicago Konvansiyonu olarak bilinen, “Uluslararası Sivil Havacılık Andlaşması” ABD'nin Chicago kentinde imzalanmıştır.⁵⁸ Bu andlaşma ile yeknesak uluslararası sivil havacılık kuralları,

53 Öztürk, *Hava Hukuku*, s.205; Tezcan, “Havayolu”, s.9.

54 Tezcan, “Havayolu”, s.10.

55 a.k., s.10.

56 Öztürk, *Hava Hukuku*, s.205-207.

57 a.k., s.208-212.

58 Çiçek, *Türkiye’de Sivil Havacılığın...*, s.6-7.

standartları, ilke ve prensipleri belirlenmiş, daha sonra da bu andlaşmaya Ekler (Annex) çıkarılmıştır. Chicago Andlaşması 04.04.1947 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Daha sonraları ise Andlaşmanın 54(l) maddesi uyarınca Ekler (Annex) hazırlanmış ve Andlaşma'ya eklenerek 91. maddedeki usul ve kurala uygun olarak yürürlüğe konulmuştur. 13 numaralı Ek (Annex 13) de, sivil hava aracı kazalarının soruşturulması ve soruşturma raporunun hazırlanması usulü ve diğer esaslarını belirlemek amacıyla hazırlanmış ve üye devletlerce kabul edilerek yürürlüğe girmiştir.⁵⁹

Böylece, Chicago Konvansiyonu ve ekleri, TBMM'de 05.06.1945 tarihinde 4749 sayılı Kanun ile kabul edilerek onaylanmış ve Anayasamızın 90. maddesinin beşinci fıkrasında yer alan "Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası andlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesi'ne başvurulamaz." hükmü uyarınca ulusal mevzuatımıza dahil edilmiştir.

Chicago Konvansiyonuna ek olarak çıkarılan ve yürürlüğe giren ve daha sonraları yapılan değişikliklerle birlikte yürürlükte olan ICAO Annex 13, ülkemizde sivil hava aracı kazalarının soruşturulmasını düzenleyen hukuk kaynaklarından birincisini oluşturmuştur.⁶⁰

Ülkemizde sivil havacılığın hukuki altyapısını oluşturan düzenlemelerin ilki olan TSHK'nın 10. ilâ 14. maddelerinde, ICAO Annex 13'e paralel hükümlere yer verilmiş ve bu Kanun'a uygun olarak çıkarılan 10.11.1985 tarihli (SHY-13) Yönetmeliği de sivil hava aracı kazalarının soruşturulma usul ve esaslarını tanzim eden ikinci düzenleme olmuştur. (SHY-13), ICAO Annex 13'deki hükümleri aynen benimsemiştir. Ancak, bu Yönetmelik, 08.11.2022 tarihli Sivil Hava Aracı Kaza veya Ciddi Olaylarını Araştırma ve İnceleme Yönetmeliği (HKY-13) ile yürürlükten kaldırılmıştır. Bu suretle, (HKY-13) Yönetmeliği, sivil hava aracı kazalarının soruşturma yöntemini tanzim eden üçüncü düzenlemeyi oluşturmuştur.

Dünya genelinde, ICAO Annex 13'ün içerdiği standart ve tavsiyelerde belirtilen uygulama ve usullere göre, kaza araştırma ve incelemeleri yapılmakta, sonuçlandırılmakta ve ICAO ile kazayla ilişkili devletlere nihai kaza raporu gönderilmektedir. Ayrıca, bu raporda yer alan bulgu ve tavsiyeler yayınlanmakta ve yeni muhtemel felaketlerin önlenmesi için tavsiyeler âkit devletlere bildirilmektedir.⁶¹

TSHK m.12'de, "kazanın nedenlerini ve oluş şeklini açıklığa kavuşturmak ve sivil havacılıkta can ve mal güvenliğinin sağlanması bakımından tekrara engel olmak amacıyla yönelik her sivil hava aracı kazası ile ilgili olarak teknik bakımdan araştırma ve inceleme yapılır" hükmüne yer verilmiştir. ICAO Annex 13'ün, "Soruşturmanın

59 Günel, *Uluslararası Hukuk Açısından...*, s.80-81.

60 Günel, *Uluslararası Hukuk Açısından...*, s.92-93; Öztürk, *Hava Hukuku*, s.210-211.

61 Öztürk, *Hava Hukuku*, s.205; Günel, *Uluslararası Hukuk Açısından...*, s.94-95; Tezcan, *Hava Hukuku Ders...*, s.5.

Amacı” başlıklı 3(1) maddesinde “Bir kaza veya olayın soruşturulmasının tek amacı kaza ve olayların önlenmesi olacaktır. Bu faaliyetin amacı suçlamanın veya sorumluluğun paylaşılması değildir.” denilmektedir.⁶² TBMM tarafından usulüne uygun olarak onaylanan ve Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe konulan Chicago Konvansiyonu ve Ekleri, kanun hükmünde olduğundan, ICAO Annex 13’ün 3(1) maddesinin açık hükmü karşısında; sivil hava aracı kaza raporunun, kazanın oluşumunda suç veya sorumluluk oranlarını belirleyici bir niteliği bulunmamaktadır.⁶³

Kaza soruşturma raporunun amacı ve konusu ile ilgili olarak belirtilen nitelikleri sebebiyle, bu kaza raporunun, cezai veya hukuki soruşturma ve davalarda kazanın oluşumunda yer alan veya katkıda bulunan kişi veya kuruluşların, kusur veya sorumluluk oranları yönünden delil olarak kullanılması mümkün değildir. Ancak, kazanın oluşumu ve sebeplerine ilişkin olarak yapılan saptamalar bakımından delil olarak değerlendirilebileceği açıktır. Kazanın oluşumuyla ilgili olarak suçlanan veya dava edilenlerin kusur ve sorumluluk dağılımının, uzman ve tarafsız bilirkişiler tarafından yapılması gerekir.⁶⁴ Bu konuda Yargıtay Hukuk Genel Kurulu bir kararında, “yerel mahkemenin toplanan deliller çerçevesinde o günkü hava koşullarının, uçağın cins ve özelliklerinin, bakım durumunun, uçuş öncesinde ve uçuş sırasında alınması gereken önlemlerdeki herhangi bir eksikliğin uçağın düşmesine etkisi olup olmadığı, kazanın pilotaj hatasından ileri gelip gelmediği, sonuç olarak, uçağın düşmesinde davalı kuruma yüklenebilecek bir kusurun bulunup bulunmadığı yönlerinden, konusunda uzman ve taraflarla ilgisi bulunmayan bilirkişilerden oluşturulacak bir kurumdan rapor alınmaksızın, somut durum itibarıyla tarafsız sayılması mümkün bulunmayan, Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu’nun 276/2. maddesi hükmü anlamında resmi bilirkişi sıfatı da taşımayan Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı Sivil Havacılık Genel Müdürlüğünce düzenlenmiş Hava Aracı Kazası Nihai Raporu benimsenmek suretiyle hüküm kurulması yanlış olup; bu yöne işaret eden ve Hukuk Genel Kurulu’nca da benimsenen Özel Daire bozma kararına uyulmak gerekirken, önceki kararda direnilmesi usul ve yasaya aykırıdır.” sonucuna varmıştır.⁶⁵ Yargıtay Hukuk Genel Kurulunun bu kararında açıkça; hava aracı nihai kaza raporuna göre, uçağın düşmesindeki kusur saptaması ve diğer sebepler yönünden; konusunda uzman ve taraflarla ilgisi bulunmayan bilirkişilerden rapor alınması gerektiğine işaret edilirken, Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanan raporun bu niteliği taşımadığı belirtilmektedir.⁶⁶

62 Sefa İnan, “Uçak Kazalarının İnceleme Usulleri ve Kaza İnceleme Organizasyonları”, www.airlinehaber.com, s.1, Erişim Tarihi: 11.03.2024.

63 Öztürk, *Hava Hukuku*, s.207.

64 Şahin-Göktürk, *Ceza Muhakemesi...*, s.2020-221; Öztürk vd., *Nazari ve Uygulamalı Ceza...*, s.354-355

65 Y. HGK., T. 13.11.2002, E. 2002/13-793, K. 2002/909 (Öztürk, *Hava Hukuku*, s.213).

66 Uygulamada, soruşturma sürecinde, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı’nın oluşturduğu Kaza Soruşturma Kurulu, hava olayı veya kazasıyla ilgili teknik bilgileri, radar scope printleri, kara kutu olarak da adlandırılan CVR ve FDR kayıtları, elde edilen materyallerin durumunu gösteren fotoğrafları, kroki ve çizimleri, pilot ve ilgili diğer personele ilişkin bilgi ve kayıtları, hava aracının

ICAO Annex 13'ün 5(4) maddesiyle; araştırma otoritesinin (kurulunun), araştırmanın yapılmasında, bu Ek'in hükümlerine uygun olarak bağımsız ve tarafsız olması gerektiğine işaret edilmiştir.

Yine Annex 13'ün 5(10) maddesinde, kaza soruşturmasıyla görevlendirilen kişi veya kurulun, adli makamlarla koordinasyon içinde olması ve delillerin hızlı şekilde kayıt altına alınmasıyla analizi konusunda özenli davranması gerektiği hükmüne yer verilmiştir. Adli makamların kaza soruşturmasında, Soruşturma Kuruluna yardımı, tanıkların celbi ve dinlenmesi, delillerin toplanması gibi hususlar da TSHK m.13'te düzenlenmiştir. Buna göre Kurul, bu durumlarda görevli Cumhuriyet Savcılığı ile işbirliği yapabilecek ve Cumhuriyet Savcısı aracılığıyla gerekli delilleri toplayabilecek, ifade vermekten kaçınan kişilerin ifadesinin alınmasını sağlayabilecekler.⁶⁷

5. ISPARTA'DA MEYDANA GELEN UÇAK KAZASININ DEĞERLENDİRİLMESİ

30.11.2007 tarihinde (...) Özel Havayolu Şirketinin İstanbul-Isparta seferini yapan (...) Havayolları Şirketinden kiraladığı yolcu uçağı, Süleyman Demirel Hava Limanına inişe geçtiği sırada Keçiborlu Türbetepe mevkiinde düşmüş ve kazada yedisi mürettebat olmak üzere toplam elli yedi kişi yaşamını yitirmiştir.

Kazayla ilgili olarak Isparta Ağır Ceza Mahkemesinde dönemin Sivil Havacılık Genel Müdürü (...), Genel Müdür Yardımcısı olan (...), yolcu uçağını kiraya veren (...) Havayolları Şirketi Genel Müdürü (...)’nın da aralarında bulunduğu sanıklar hakkında, “taksirle birden fazla kişinin ölümüne sebebiyet verme” suçundan kamu davası açılmıştır.

Isparta 1. Ağır Ceza Mahkemesinde yapılan yargılama sırasında,⁶⁸ mahkeme heyetine sunulan ikinci bilirkişi raporunda; (...)Özel Havayolu Şirketi yönünden yapılan değerlendirmede, “Kısa süreli kiralama olarak bilinen subcharter sözleşmelerinde operasyonun sorumluluğu, kontrolü ve güvenliğinin kiraya verende olduğu, düşen uçağın bakım ve onarımındaki eksiklik ve arızalardan ve ayrıca iddia edildiği gibi ölen

kayıtları, COA (certificate of analysis - analiz raporu) ve teknik bakım kayıtları, hava aracı ile kule arasındaki radyo konuşma bant çözümleri ve benzeri materyal ve bilgileri toplar. Dolayısıyla, Kaza Kırım Ekibi de denilen Kurul tarafından toplanan bu deliller, Cumhuriyet Başsavcılığı dosyasında değil, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığının oluşturduğu Kurul’un dosyasında bulunmaktadır. Her ne kadar Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığınca yerine getirildiği belirtilen bu hizmetlerin bizzat takibini yapan ve Bakanlığın bağlı kuruluşu olan Türk Sivil Havacılık Genel Müdürlüğünün, Türk Sivil Havacılığının kolluk görevini üstlendiği ifade edilebilirse de yukarıda sözü edilen delillerin muhafazasının, Cumhuriyet Başsavcılığınca yapılması ve bu delillerin, kamu davası sonuna kadar adli emanette bulundurulması soruşturmanın selameti bakımından daha uygundur (a.k., s.123).

67 Çiftcioğlu, *Kovuşturma...*, s.63-64.

68 Hava aracı kazalarında kusur tespiti yapılırken tespate esas alınan bilgi ve bulguların nelerden ibaret olduğunun ortaya konulması amacıyla, bu başlık altında ele alınan yargı kararlarında sadece sanıkların kusur oranlarının belirlenmesinde esas alınan bilgi ve bulgular üzerinde durulmuş ve bu kapsamda özellikle sanıkların kusur dağılımlarını sebepleriyle birlikte açıklayan bilirkişi raporları ön plana çıkarılmıştır.

pilotların eğitiminde bir eksiklik söz konusu ise bundan subcharter'in kiraya vereni, yani olayda (...) Havayolları Şirketinin sorumlu olduğu" belirtilerek; (...) Havayolları Şirketi yönünden yapılan değerlendirmede "Sivil havacılık mevzuatında yer alan uçuş güvenliği ile mal ve can emniyetini koruyucu kurallara uyulmuş olsaydı, elli yedi kişinin hayatını kaybetmesine sebebiyet veren bu acı ve müessif kazanın meydana gelmeyeceğine" işaret edilmiştir. Pilotlar yönünden yapılan değerlendirmede ise kaza yapan uçakta CVR (kokpit ses kayıt cihazı), FDR (uçuş verileri kayıt cihazı) ve EGWPS (geliştirilmiş yere yakınlık uyarı cihazı) sistemlerinin gayri faal durumda olduğu ve ayrıca flapların da arıza nedeniyle çalışmaz durumda olduğu vurgulanarak söz konusu raporda, "Bu cihazlar ve özellikle EGWPS çalışıyor durumda olsa idi kazanın önlenmesinin kesinlikle mümkün olabileceği, kaldı ki bu kadar bakım noksanı ve arızası bulunan uçağın başka aletlerinin de çalışıp çalışmadığının bilinmediği; ölen pilotların sadece ve sadece bakım noksanı ve arızalı olduğunu bildikleri bir uçakla uçmaya zorlandıkları için olayın ve zararlı sonucun gerçekleşmesinde tali kusurlu oldukları" sonucuna varılmıştır.

Yine raporda, bilirkişi heyeti, uçakla ilgili belirtilen tüm eksik ve hatalardan sonra sanıklarla ilgili kusurları; "Asli kusurlular: (...) Havayolları Şirketi Genel Müdürü (...), Teknik Müdürü (...), Sivil Havacılık Genel Müdürü (...) ve hissedar (...); Tali kusurlular: Eğitim Müdürü (...), Bakım Müdürü (...), olay günü Sivil Havacılık Genel Müdür Yardımcısı olan (...) olarak belirledikten sonra; Kusuru bulunmayanları da (...) Havayolları Şirketinden (...), Uçak Mühendisi (...), Teknisyen (...), (...), (...), hava trafik kontrolörü (...), (...), (...) Havayolları Şirketi Yönetim Kurulu Başkanı (...), (...) Özel Havayolu Şirket Yöneticisi (...), Genel Müdürü (...) ve Genel Müdür Yardımcısı (...)” olarak açıklamıştır.

Öte yandan, taksirle birden fazla kişinin ölümüne neden olma suçundan dört şüpheli hakkında ek kovuşturmaya yer olmadığına kararı veren Keçiörlü Cumhuriyet Başsavcılığının 26.02.2009 tarihli ve 580 Sor. sayılı bu kararına karşı yapılan itirazı reddeden Burdur Ağır Ceza Mahkemesinin 29.05.2009 tarihli ve 570 D. İş sayılı kararına karşı da kanun yararına bozma yoluna gidilmiş ve Yargıtay 9. Ceza Dairesi yapmış olduğu inceleme sonucunda vermiş olduğu kararda, "Kaza raporuna göre uçuş ekibinin yetersiz ve eğitimlerinin eksik olması gibi eksikliklerin yanında, yere yakınlık alarm sistemi cihazının arızalı olması gibi teknik eksikliklerin de olduğu dikkate alındığında, mevcut eksiklikler ile kaza arasında illiyet bağının olduğu, şüphelilerin eylemlerinin taksirle birden fazla kişinin ölümüne neden olma olarak kabul edilmesinin gerektiği; olayda yazılı şekil şartı yerine getirilerek uçak subcharter kira anlaşmasının yapılmış olması, hukuki sorumluluğu paylaşmak olarak kabul edilse bile, bu anlaşmanın cezaî sorumluluğu bertaraf edemeyeceği; ayrıca sözleşmenin kazadan bir gün önceye ait adi yazılı şekilde olmasının muvazaa yönünden araştırılmasının gerektiği; yolcuların biletleri satın aldığı şirketin uçakla ilgili yaptığı alt sözleşmelerin yolcuları bağlamayacağı, hukuki sorumlulukta rücu kabul edilse bile, cezaî yönden rücutunun mümkün olmadığına gözetilmemesinin hukuka aykırı olduğunu" belirterek Burdur Ağır Ceza Mahkemesinin kararının bozulmasına hükmetmiştir.⁶⁹ Yargıtayın bu kararı kanımızca da isabetlidir.

69 Y. 9. CD., T.10.03.2019, E.2010/2357, K.2010/2913 (www.uyap.gov.tr, Erişim Tarihi: 11.03.2024).

Nihayet, Isparta 1. Ağır Ceza Mahkemesinde yapılan yargılama sonunda, 29.11.2007 tarihinde İstanbul-Isparta seferini yapmak üzere saat 22.55'te Atatürk Havalimanından elli yolcu ve yedi kişilik uçuş ekibiyle birlikte uçuşa başladığı, saat 23.22'de uçağın alçalmaya hazır olduğunun rapor edilmesi üzerine kulinin uçuş ekibinden dinlemede kalmasını istediği, uçağın 8.000 feet irtifaya alçaltıldığı, 23.35'te pilotların Isparta Hava Limanından iniş izni talep ettiği, ancak bu görüşmeden sonra kule ile uçak arasında herhangi bir irtibatın gerçekleşmediği; uçağın öngörülen süre zarfında Isparta Hava Limanına inmemesi üzerine acil durum ilan edildiği ve yapılan araştırmalar neticesinde uçağın Keçiborlu İlçesinde Türbetepe mevkiindeki dağlık alana çarptığının anlaşıldığı ve meydana gelen kaza sonucunda yolcu ve uçuş ekibinden oluşan toplam elli yedi kişinin öldüğü olayda, hava aracı kazası nihai raporunda ve diğer raporda belirtilen pilotlara verilen eğitimin yeterli olup olmadığı ve sanıkların kusurlarının bulunup bulunmadığı yönünden yapılan değerlendirme sonucunda bazı sanıklar hakkında taksirle birden fazla kişinin ölümüne neden olma suçundan beraat kararının verildiği, daha sonra, verilen bu karara karşı temyiz yoluna başvurulması üzerine Yargıtay 12. Ceza Dairesinin bu hükmü onadığı ve Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığının da onama kararına karşı itiraz yoluna başvurduğu, Yargıtay Ceza Genel Kurulunun da itiraz üzerine yapmış olduğu inceleme sonunda verdiği kararda özetle; "Yargıtay 12. Ceza Dairesinin 07.03.2016 tarihli ve 14323/3470 E-K sayılı, sanık (...) hakkında taksirle birden fazla kişinin ölümüne neden olma suçundan verdiği beraat hükmüne yönelik onama kararının kaldırılmasına ve Isparta 1. Ağır Ceza Mahkemesinin 06.01.2015 tarihli ve 117/1 E-K sayılı, sanık (...) hakkında taksirle birden fazla kişinin ölümüne neden olma suçundan verdiği beraat kararının da olayda sanık (...)’nın kusurlu olması sebebiyle (mahkumiyet kararı verilmesi gerekirken beraat kararı verilmiş olması dolayısıyla) hukuka aykırı olduğu gerekçesiyle bozulmasına" hükmetmiştir.⁷⁰

70 Y. CGK., 05.03.2019 T. E.2016/1130, K. 2019/162 sayılı kararında özetle, "Sanıklar (...) yönünden değerlendirmede; Sanık (...)’nın, inceleme dışı sanık (...) ile yaptığı görüşmeler neticesinde 2007 yılı Mart ayı içerisinde (...) A.Ş.’nin hisselerinin bir kısmını satın alıp söz konusu şirketin büyük hisseli ortağı olarak yönetim kurulu üyesi olması, savunmalarında şirketin mali ve ticari durumunu kontrol ettiğini, şirkete ortak olduğunda şirket envanterinde bulunan uçakların türünü, yaşlarını, şirketin genel müdüründen eğitim müdürüne kadar tüm personelin yeterlilik durumlarını araştırıp Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü nezdinde onaylı olup olmadıklarını kontrol ettiğini, Sivil Havacılık Genel Müdürlüğünce yapılan denetleme raporlarını inceleyerek şirkete girmeyi kabul ettiğini, şirket personelinin SHGM nezdinde onaylı kişilerden olduğunu, inceleme dışı sanık (...) ile (...) A.Ş.’ye uçak kiralaması konusunda görüşme yaptıklarını söylemesi, inceleme dışı sanık (...)’nın; (...) A.Ş.’nin kontrolünün sanık (...) da bulunduğunu, (...) A.Ş.’nin uçak kiralama ile ilgili görüşmelerde adı geçen ile muhatap olduğunu, EGPWS cihazının Eritre’de meydana gelen arızasından sanık (...)’nın haberinin bulunduğunu beyan etmesi, inceleme dışı sanık (...)’nın; şirketi fiilen yönetenin, sözleşme görüşmelerini yapıp tüm bağlantıları sağlayan ve bütün denetim ile operasyonları gerçekleştirenin sanık (...) olduğunu ifade etmesi, (...), kaza yapan uçakta bulunan ve dosyadaki teknik raporlardan da olay tarihinde arızalı olduğu anlaşılan CVR ve UFDR cihazları ile birlikte motor ateşleme, APU, CSD, PMC ve MCDU arızalarının sürekli yinelediğinin, bu arızaların giderilme işlemlerinin genelde kâğıt üzerinde kaldığının belirlenmesi, hava aracı kazası nihai raporunda kaza yapan uçakta bulunan kokpit ses kayıt (CVR), uçuş bilgi kayıt (UFDR) cihazları ile geliştirilmiş yere yakınlık alarm sisteminin (EGPWS) arızalı olduğunun, şirket dokümanlarında EGPWS cihazının arızalı olması durumunda

pilotların kullanabileceği herhangi bir usulün geliştirilmediğinin ve eğitimlerinin bu önemli hususu kapsamadığının, kontrollü uçuşa yere çarpma kazalarını önleme amacıyla yönelik arazi farkındalığı uyarısının şirket dokümanlarında ve verilen eğitimlerde yer almadığı için pilotların arazi farkındalığı uyarısını açma ve arazi görüntülerini bir şekilde kazanma alışkanlığının özellikle gece uçuşlarında kazandırılmadığının, (...), 06.11.2009 tarihli bilirkişi raporunda; (...) A.Ş.'nin, Ticari Hava Taşıma İşletmeleri Yönetmeliği'nin 38., Ticari Hava Taşıma İşletmeleri Bakım Sistemi Yönetmeliği'nin 8. ve Onaylı Bakım Kuruluşları Yönetmeliği'nin 18. maddelerini ihlal etmesi dolayısıyla 2/3 oranında kusurlu olduğunun belirtilmesi, 20.02.2012 tarihli bilirkişi raporunda; pilotların eğitimleri bakımından ciddiyet eksikliği olduğunun, eğitim fişlerinin usulüne göre doldurulmadığının, pilotların eğitim alırken günde uçması gereken saat sürelerinin aşıldığı veya mevzuata aykırı olarak MCC eğitiminin tip eğitimi içerisinde yapıldığının tespit edilmesi, yine 19.03.2013 havale tarihli bilirkişi raporunda; sanık (...)’nin söz konusu şirketteki konumu ve fiili durumu gereğince kaza yapan uçağın her türlü teknik kusurlarını ve SHGM tarafından yapılan denetlemeler sonucu belirlenen tüm arıza ve bakım noksanlıklarını bilmesine rağmen, düşen (...) tescil işaretli uçağın subcharter sözleşmesi ile (...) A.Ş.’ye kiralanmasında belirleyici durumda olması nedeniyle asli kusurlu bulunması, (...), bu şekilde sanık (...)’nin üzerine düşen dikkat ve özen yükümlülüğünü ihlal edip öngörmesi gereken bir neticeyi öngörmediği, kusurlu davranışları ile meydana gelen uçak kazası arasında uygun illiyet bağının bulunduğu kabul edilmelidir. (...) Sanıklar (...) ve (...) yönünden değerlendirmede; (...) 20.02.2012 tarihli bilirkişi raporunda Wet-lease anlaşması dönemi için (...) A.Ş.’nin söz konusu uçağı belirli bir seviyede de olsa teknik ve operasyonel olarak gözetim imkânına, dolayısıyla uçak hakkında subcharter anlaşmasının başlangıcında bir ön bilgiye sahip olduğunu, hukukçu bilirkişi (...)’nin, hem kiralananın hem de kiraya verenin uçağın emniyetinin sağlanması bakımından yükümlülüklerinin bulunduğunu, sanıklar (...)’nin EGPWC cihazı gibi uçakta var olan eksikliklerin kontrolünün yapıp yapılmadığını denetlemekle yükümlü ve bu yükümlülüklerini ihmal etmeleri nedeniyle kazanın meydana gelmesinde tali kusurlu olduklarını; diğer hukukçu bilirkişi (...)’nin ise (...) A.Ş.’nin subcharter sözleşmesi nedeniyle kaza tarihinde sadece ticari, (...) A.Ş.’nin ise teknik, idari ve operasyonel sorumluluğunun bulunduğunu, söz konusu sözleşmenin başka bir içerikte hazırlanmasının mümkün olmadığını, aksine bir yorumun hukuki güvenlik ilkesini zedelediğinden diğer kanaate katılmadığını, (...), sanıklar (...), (...) ve (...)’nin, sorumlulukları ve yükümlülükleri gereğince subcharter sözleşmesi uyarınca kiradadıkları uçağın teknik durumunu kontrol edip, genel durumuna ilişkin eksikler ile arızalı olan parçaların (...) A.Ş. tarafından giderilip onarılmasından sonra söz konusu uçağı kiralayarak uçuş gerçekleştirmeleri gerekirken bu konuda gerekli dikkat ve özeni göstermedikleri, bu hâliyle öngörülmesi mümkün olan bir neticeyi öngöremedikleri ve davranışları ile meydana gelen netice arasında nedensellik bağının bulunduğunun ve kazanın oluşumunda kusurlu olduklarının kabulü gerekmektedir. (...) Sanık (...) hakkında hava aracı kazası nihai raporunda ve diğer raporlarda belirtilen pilotlara verilen eğitimlerin yeterli olmadığına ilişkin bulguların, denetime imkân verecek şekilde doğru belirlenip belirlenmediğinin tespiti bakımından eksik araştırma ile hüküm kurulup kurulmadığı; (...), bu bulguların, denetime imkân verecek şekilde doğru belirlenip belirlenmediğinin tespiti bakımından araştırılması gereken herhangi bir husus olmadığı anlaşıldığından, eksik araştırmaya dayalı hüküm kurulmadığı kabul edilmelidir. (...) sanık (...)’ya atılı taksirle birden fazla kişinin ölümüne sebebiyet verme suçunun sabit olup olmadığına ilişkin uyumsuzluk konusu bakımından yapılan değerlendirmede ise; (...) 20.02.2012 tarihli bilirkişi raporunda; pilotların eğitimleri bakımından ciddiyet eksikliği olduğunun, eğitim fişlerinin usulüne göre doldurulmadığının, pilotların eğitim alırken günde uçması gereken saat sürelerinin aşıldığı veya mevzuata aykırı olarak MCC eğitiminin tip eğitimi içerisinde yapıldığının tespit edilmesi, 19.03.2013 havale tarihli bilirkişi raporunda; sanık (...)’nin pilotların eğitimlerinin verilmesini sağlama ve bu eğitimlerin gereği gibi yapıp yapılmadığını denetlemekle yükümlü olduğundan tali kusurlu bulunması karşısında; düşen uçağı kullanan pilotlara verilmesi gerekli olan simülâtör ve hat uçuş eğitimleri ile kontrollü uçuşa yere çarpma kazalarını önlemeye yönelik eğitimlerinin eksik verildiği, eksik verilen eğitimler nedeniyle kazada ölen pilotların, yayınlanmış alçalma planlarındaki usulleri doğru uygulamadıkları, hava aracının bulunduğu coğrafi konumu ve arazi yapısını doğru takdir edemedikleri, karşılıklı çapraz kontrolü sağlamakta ve alet işaretlerini takdir etmede yetersiz

SONUÇ

Günümüzde havacılık sektöründe büyük teknolojik gelişmeler yaşanmıştır. Bu konuda ciddi yeni yatırımlar yapılmaktadır. Yapılan bu yeni yatırımlar kapsamında farklı boyutlarda ve oldukça iddialı tasarımlarla yeni uçaklar üretilmektedir. Uçak imalatçılarının mükemmel havayolu ulaşım araçları üretme çabaları ve yatırımlarının yanında, dünyanın değişik yerlerinden gelen uçak kazası haberleri de hafızalardaki yerini korumaktadır. Bu nedenle, uçuş güvenliğinin, hava aracındaki konforun çok ötesinde bir önemi bulunmaktadır. Bu bakımdan, meydana gelen hava aracı kazalarında, kazaların sebepleri iyice araştırılmalı ve kazalara yol açan bu sebeplerin ortadan kaldırılması için gerekli gayret ve çabalar gösterilmelidir. Bu alanda, bir kaza veya olayın incelenmesinin öncelikli hedefi kazaların ve olayların önlenmesi olmalıdır. Bu incelemelerin esas amacı suç ve sorumluluk yüklemek olmamalıdır. Bu itibarla, hava aracı kazalarında pilotların kasti olmayan eylemlerinden dolayı cezai sorumlulukları ya çok azaltılmalı ya da tamamen kaldırılmalıdır. Zira, pilotluk mesleğinin doğası gereği taşıdığı yüksek tehlike ve riskler göz önüne alındığında, bu meslek mensuplarının hem TCK'da hem de TSHK'da düzenlenen suçlar bakımından üstlendikleri sorumlulukların oldukça geniş kapsamlı olduğu söylenebilir.

Türkiye'de bugün itibarıyla, meydana gelen sivil hava aracı kazalarının soruşturulması Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığının görevlendirdiği havacılık alanında uzmanlığı kabul edilmiş kişilerden oluşan bir Kaza Soruşturma Kurulu tarafından yapılmaktadır. Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığının oluşturduğu bu Kurulun yaptığı soruşturmanın havacılıkta güvenliğin sağlanması amacına yönelik olduğu düşünülebilirse de bu Kurul'a ilişkin mevzuatın yeniden ele alınarak değiştirilmesi ve bu görevin mutlaka tarafsız ve bağımsız bir Kurula verilmesi gerekmektedir. Zira, havayolu şirketlerine lisans ve uçabilirlik sertifikası veren ve ayrıca bu şirketler üzerinde denetim yetkisi bulunan otorite ve Kurullar, bu şirketler kazaya karıştıklarında, bu şirketlere karşı yeterince tarafsız davranamayabilecek ve meydana gelen bu kazalarla ilgili olarak yürütülen soruşturma ve kovuşturmalarda delil olarak kabul edilebilecek raporları düzenlemede yetersiz kalabileceklerdir. Bu nedenle, suç yeri itibarıyla yetkili Cumhuriyet Başsavcılığının, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığınca oluşturulan ve Kaza Kırım Ekibi olarak da adlandırılan Kaza Soruşturma Kurulu tarafından hazırlanan Kaza Kırım Raporu'ndan yararlanarak, başta havayolu pilotu olmak üzere, ayrıca havayolu pilotu yanında işlenen soruşturma konusu suça kastlı veya taksirli eylemleriyle sebep olma ihtimali bulunan hava taşıyanı ile hava kontrolörleri, hava meteoroloji görevlileri, uçak imalatçısı veya yer araç bakım servisi mensupları gibi diğer kişileri de aynı suç kapsamında soruşturması isabetli olacaktır.

kalmaları nedeniyle uçağın yayınlanmış usullere uygun uçmasını sağlayamadıkları, planlama hatası yaparak seyirüsefer cihazlarına yanlış veri girdikleri, aletli uçuş kurallarına sadık kalmadıkları, (...) A.Ş.'nin Eğitim Müdürü olan sanık (...)nın, pilotlara verilmesi gereken eğitimlerin gereği gibi yapılması hususundaki denetim görevini yerine getirmede gerekli dikkat ve özeni göstermediği, öngörülmesi mümkün olan bir neticeyi öngöremediği, davranışları ile meydana gelen netice arasında nedensellik bağı bulunduğu ve kazanın oluşumunda kusurlu olduğu kabul edilmelidir. (...)” sonucuna varmıştır (www.uyap.gov.tr, Erişim Tarihi: 11.03.2024). Y. CGK'nın bu kararı kanımızca da isabetlidir.

KAYNAKÇA

Kitaplar

Arslan, Çetin - Kayançişek, Murat, *Suçta Tekerrür*, Seçkin Yayınevi, 1. Baskı, Ankara 2009.

Çiftcioğlu, Cengiz Topel, *Açıklamalı Uygulama Örnekleriyle Savcılık Kurumunun Hukuki Statüsü Bağlamında Cumhuriyet Savcısının Kovuşturmaya Yer Olmadığına Dair Kararı ve Kararın Denetimi*, Seçkin Yayınevi, 3. Baskı, Ankara 2017.

Demirbaş, Timur, *Ceza Hukuku Genel Hükümler*, Seçkin Yayınevi, 18. Baskı, Ankara 2023.

Gölcüklü, İlyas, *Montreal Sözleşmesi Uyarınca Taşıyıcının Uluslararası Yolcu Taşıma Sözleşmesinden Doğan Sorumluluğu*, On İki Levha Yayıncılık, 1. Baskı, İstanbul 2015.

Hakeri, Hakan - Ünver, Yener, *Ceza Muhakemesi Hukuku*, Adalet Yayınevi, 21. Baskı, Ankara 2024.

Özbek, Veli Özer - Doğan, Koray - Bacaksız, Pınar, *Türk Ceza Hukuku Özel Hükümler*, Seçkin Yayıncılık, 18. Baskı, Ankara 2023.

Özbek, Veli Özer - Doğan, Koray - Meraklı, Serkan - Bacaksız, Pınar - Başbüyük, İsa, *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler*, Seçkin Yayıncılık, 14. Baskı, Ankara 2023.

Özgenç, İzzet, *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler*, Seçkin Yayıncılık, 19. Baskı, Ankara 2023.

Öztürk, Bahri - Erdem, Mustafa Ruhan, *Uygulamalı Ceza Hukuku ve Güvenlik Tedbirleri Hukuku*, Seçkin Yayınevi, 23. Baskı, Ankara 2023.

Öztürk, Bahri - Tezcan, Durmuş - Erdem, Mustafa Ruhan - Sırma Gezer, Özge - Saygılar, Yasemin Filiz - Alan, Esra - Özaydın, Özdem - Erden Tütüncü, Efser - Tok, Mehmet Can, *Nazari ve Uygulamalı Ceza Muhakemesi Hukuku*, Seçkin Yayıncılık, 17. Baskı, Ankara 2023.

Öztürk, Yaşar, *Hava Hukuku*, 1. Baskı, Samsun 2010.

Sur, Melda, *Uluslararası Hukukun Esasları*, Beta Yayınevi, 16. Baskı, İstanbul 2022.

Şahin, Cumhur - Göktürk, Neslihan, *Ceza Muhakemesi Hukuku*, Seçkin Yayıncılık, 5. Baskı, Ankara 2022.

Tezcan, Durmuş - Erdem, Mustafa Ruhan - Önok, Rıfat Murat, *Uluslararası Ceza Hukuku*, Seçkin Yayıncılık, 7. Baskı, Ankara 2023.

Tezcan, Durmuş, *Hava Hukuku Ders Notları*, DEÜHF, İzmir Tarihsiz.

Tezcan, Durmuş - Erdem, Mustafa Ruhan - Önok, Rıfat Murat, *Teorik ve Pratik Ceza Özel Hukuku*, Seçkin Yayıncılık, 21. Baskı, Ankara 2023.

Makaleler

Apaydın, Cengiz, “Taksirle Öldürme Suçu”, *Ceza Hukuku Dergisi*, S.1, Temmuz 2011.

Arslan Hızal, Sevinç, “Tıbbi Müdahalelerde Olası Kast ve Bilinçli Taksirin Ayırımı”, *Ceza Hukuku Dergisi*, Y.7, S.18, 2012.

Bilgin, Hüseyin - Çelik, Barış, “5728 Sayılı Kanun ile Birlikte İdari Yargının Görev Alanındaki Değişiklikler Üzerine Bir İnceleme”, *TBB Dergisi*, Sayı:2, Yıl:2009.

Birinci Uzun, Tuba, “Hava Yoluyla Yapılan Uluslararası Taşımalarda Sağlıklı Bir Yolcuya Koronavirüs (Covid-19) Bulaşması Halinde Taşıyıcının Sorumluluğu”, *Yaşar Hukuk Dergisi*, C.2, S.2, 2020.

Çiftcioğlu, Cengiz Topel, “Vatandaş Tarafından Yurt Dışında İşlenen Suçların Yurt İçinde Soruşturulması ve Kovuşturulması”, *TBB Dergisi*, Sayı:106, Yıl:2013.

Çiftcioğlu, Cengiz Topel, “Türk Ceza Kanunu’nda Taksir”, *Ankara Barosu Dergisi*, S.3, 2013.

Güleryüz, M. Tarık - Binici, H. Sılanur, “Havayolu Pilotlarının Cezai Sorumluluğuna Dair Değerlendirmeler”, *Kokpit’ten Bakış Dergisi*, Y.9, S.42, 2017.

Güntürkün Onur, “Uçak Kazalarında Taşıyıcının Sorumluluğu”, www.airkule.com, Erişim Tarihi: 10.03.2024.

Herdem, Şafak - Yüce, Esin, “Türk Sivil Havacılık Kanunu’nun Eksiklikleri”, www.tayyareci.com, Erişim Tarihi: 10.03.2024.

İnan, Sefa, “Uçak Kazalarının İnceleme Usulleri ve Kaza İnceleme Organizasyonları”, www.airlinehaber.com, Erişim Tarihi: 11.03.2024.

Tezcan, Durmuş, “Havayolu Pilotlarının Cezai Sorumluluklarına İlişkin Bazı Gözlemler”, *İKÜ CEHAMER Fasikül Aylık Hukuk Dergisi*, C.4, S.26, Ocak 2012.

Topatan, Ekin, “Havayolu Pilotlarının Cezai Sorumluluğu”, www.ekintopatan.av.tr, Erişim Tarihi: 10.03.2024.

Tezler

Çiçek, Gazali, *Türkiye’de Sivil Havacılığın Yeniden Yapılanması: DHMİ Örnek Olayı*, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2004.

Günel, Reşat Volkan, *Uluslararası Hukuk Açısından Açık Semalar Antlaşmaları Sürecinde Sivil Havacılık Düzeninin Dönüşümü* (Yayımlanmamış Doktora Tezi), İstanbul Kültür Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul 2010.

YAPAY ZEKÂ UYGULAMALARININ KAMU YÖNETİMİNDE KARAR ALMAYA ETKİSİ¹

THE EFFECT OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE APPLICATIONS ON DECISION-MAKING IN PUBLIC ADMINISTRATION

Osman KOCAMAN²

ÖZET

Karar alma, içsel faktörlerin (insanın psikolojik, zihinsel ve bilişsel düzeyi vb.) yanı sıra çeşitli dışsal faktörlerin (teknolojik ilerleme, kararın türü, veri setlerinin varlığı ve güvenilirliği vb.) oldukça belirleyici olduğu bir ortamda yapılan bir eylemdir. YZ (Yapay Zekâ) teknolojileri, kamu sektöründe farklı uygulama alanlarında sergilediği yüksek performans ile oldukça rağbet gören trend teknolojilerden biri haline gelmiş ve buna bağlı olarak kamu yönetiminde geleneksel karar alma süreci kapsamlı bir değişim ve dönüşüme uğramıştır. YZ tabanlı çözümler, kamu yönetiminde karar alma sürecinde karşılaşılan çeşitli güçlüklerin üstesinden gelmeyi kolaylaştırmasının yanı sıra bu süreçte maliyet, hız, etkinlik, doğruluk, güvenilirlik vb. açısından sağladığı avantajlardan dolayı yaygın başvurulan bir araç haline gelmiştir.

Bu çalışma, alanyazın incelemesi ve farklı ülke uygulamalarından yararlanmak suretiyle YZ tabanlı teknolojilerin kamu yönetiminde karar alma sürecindeki rolünü ve etkilerini ele almaktadır. Çalışmada, YZ tabanlı teknolojilerin kamusal karar alma süreçlerinde operasyonel ve rutin karar alma sürecinde bürokratik örgütleri kısmen ya da tamamen mekanikleştirme, çeşitli seviyelerde kamu çalışanları üzerindeki yükü

1 Araştırma Makalesi

Makale gönderim tarihi: 03.11.2023

Makale kabul tarihi: 08.07.2024

2 Yasama Uzmanı, TBMM; Doktora Öğrencisi, Hacettepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Kamu Yönetimi Bilim Dalı

E-posta: osman.kocaman@tbbm.gov.tr

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4892-9068>

ve insan kaynaklı hataları azaltmanın yanı sıra karar alıcıların öngörü kabiliyetlerinin artırma şeklinde kritik işlevlere sahip olduğu görülmüştür.

Anahtar Kelimeler: Karar alma, karar alma modelleri, kamu sektöründe yapay zekâ

ABSTRACT

Decision-making is an action taken in an environment where internal factors (psychological, mental and cognitive level of the human being, etc.) as well as various external factors (technological progress, type of decision, existence and reliability of data sets, etc.) are highly decisive. AI technologies have become one of the most sought-after trending technologies with their high performance in different application areas in the public sector; and accordingly, the traditional decision-making process in public administration has undergone a comprehensive change and transformation. AI-based solutions have become a widely used tool due to their advantages in terms of cost, speed, effectiveness, accuracy, reliability, etc., as well as facilitating overcoming various difficulties encountered in the decision-making process in public administration.

This study discusses the role and effects of AI-based technologies in the decision-making process in public administration by making use of the literature review and different country applications. In the study, it has been observed that AI-based technologies have critical functions such as partially or completely mechanizing bureaucratic organizations in the operational and routine decision-making process in public decision-making processes, reducing the burden on public employees at various levels and human-induced errors, as well as increasing the predictive capabilities of decision-makers.

Keywords: *Decision making, decision making models, artificial intelligence in public sector.*

GİRİŞ

Karar alma davranışı, karar alıcının pozisyonuna, karar türüne ve konusuna göre değişen bir eylemdir. Bahse konu davranış üzerinde bir yandan yaş, cinsiyet, eğitim düzeyi gibi karar vericininin kişisel özellikleri belirleyicidir. Diğer yandan, karar alma davranışı üzerinde kararın türü, kararın karmaşıklığı/basitliği, kararlar ilgili veri mevcudiyeti ve bu verilerin güvenilirliği gibi çok sayıda faktör etkilidir. Gerek bireysel gerekse örgütsel düzeyde karar alıcılar, karar alma sürecinde çeşitli zorluklarla karşı karşıya kalmaktadır. Her karar alma davranışının bir fayda ve maliyeti vardır. Hatta alınan her kararın, alternatif bir maliyeti vardır, dolayısıyla alternatif maliyetler görmezden gelinemez.

Günümüzde yaşanan büyük ve kapsamlı teknolojik değişim, ekonomik ve sosyolojik değişimleri beraberinde getirmiştir. Küreselleşme, kentleşme, turizm, uluslararası ticaret hacminde yaşanan artış, çeşitli sebeplere bağlı olarak yaşanan kitlesel göç hareketleri, teknolojiye yaşanan ilerlemeler vb. doğrudan ya da dolaylı olarak kamu sektörü üzerinde çeşitli etkiler yaratmıştır. Bu etkilere bağlı olarak kamu idarelerinin sunmuş olduğu hizmet sayısında niceliksel ve niteliksel anlamda ciddi bir artış göze çarpmaktadır. Doğal olarak kamusal hizmetlerin hem coğrafi anlamda hem de niceliksel anlamda genişlemesine bağlı olarak kamu sektörünün karar alma yöntemlerinde değişiklik kaçınılmaz hale gelmiştir.

Klasik karar alma yaklaşımları geçmişte ortaya çıkan bazı ihtiyaçların karşılanmasında oldukça işlevsel olmuştur. Bununla birlikte klasik karar alma yöntemlerinin artan talep ve beklentileri karşılayamadığı ve çeşitli sorunlara çözüm üretmekte eksik ve yetersiz kaldığı görülmüştür. İlave bir husus olarak kamu idareleri karar alma sürecinde maliyet, verimlilik, hızlı ve kaliteli hizmet sunumu, birçok kamusal hizmetin dijital olarak sunulması, e-devlet uygulamaları, vatandaş memnuniyeti gibi ilke ve kavram setleri kamu sektöründe yaygınlaşmıştır. Kamu sektörünün kendisi de yaşanan bu dönüşüme ve değişime paralel olarak dönüşmüştür.

Bireysel kararlardan şirket kararlarına, devletlerden uluslararası örgütlere kadar farklı aktörler tarafından çeşitli katmanlarda ve seviyelerde değişik önem derecesine haiz farklı mahiyette çok sayıda karar alınmaktadır. Hem bireysel düzeyde hem de örgütsel düzeyde doğru ve isabetli kararların alınma olasılığını artıran ve destekleyen çeşitli faktörler vardır. Bu kapsamda, karar alma eyleminin doğruluk ve verimlilik düzeyi, karara ilişkin verinin mevcudiyeti, verilerin erişilebilirliği, verilerin uyumu ve verilerin güvenilirliği vb. birçok faktörle yakından ilişkilidir. Günümüzde, karar verme eylemi geçmişe kıyasla daha çok veriye, kanıta ve bilgiye dayalı olarak yapılan bir eyleme dönüşmüştür. Diğer yandan, bilgi iletişim teknolojilerinde yaşanan gelişmelere paralel olarak farklı paydaşlar tarafından farklı tür ve içerikte büyük miktarda veri üretilmesi karar alma eylemini giderek zorlaştırmaktadır. Bireylerin gündelik hayattaki kararlarından kamu politikası yapım sürecine kadar farklı düzeylerde bu veriler, karar alma süreçlerinde kullanılırken veri ve bilgi artışına bağlı olarak karar alma süreçleri daha karmaşık hale gelmiştir.

Teknolojide yaşanan gelişmeler, insanın karar alma sürecindeki benzersiz ve imtiyazlı konumunu elinden almak suretiyle onu tek yetkili ve karar verici aktör olma konumundan çıkarmıştır. Bir taraftan karar alma sürecinde insanın rolü azalırken, YZ (Yapay Zekâ) sistemlerinin bu süreçte rolü, ağırlığı ve belirleyiciliği artmıştır. Sonuç olarak, karar alma süreci insan ile YZ'nin müşterek yürüttükleri bir sürece evrilmiş ve insanoğlu bu imtiyazı bir bakıma makineler ile gönüllü ya da gönülsüz olarak paylaşmak zorunda kalmıştır.

Karar verme davranışı tarih boyunca ve yakın döneme kadar dünya üzerinde insana özgü bir eylem olarak görülmüştür. Teknolojide yaşanan ilerlemeler karar alma sürecindeki insanın sahip olduğu eşsiz ve rakipsiz hegemonya gücüne meydana okumaya başlamıştır. Kamu yönetimi de hayatın her alanını kuşatan ve dönüştüren bu değişimden nasibini almıştır. YZ tabanlı çözümler ve uygulamalar, büyük verilerin analizinden kamusal hizmetlerin sunumuna, politika tasarımından uygulanan politikaların ölçümü, analizi ve değerlendirilmesine kadar karar alma süreçlerinde sıklıkla başvurulan önemli bir araç konumuna yükselmiştir.

Bu çalışma üç bölümden oluşmakta olup birinci bölümde karar verme davranışı çervesinde temel kavramlar ve tanımlar yapılarak karar türleri ve karar verme modelleri incelenmiştir. İkinci bölümde YZ'nin tarihsel gelişimi ve YZ türleri ele alınmıştır. Üçüncü ve son bölümde ise YZ tabanlı teknolojilerin kamu yönetiminde karar alma sürecinde kullanım alanları ve etkileri farklı ülke uygulama örnekleri yardımıyla incelenmiştir. Sonuç ve öneriler kısmında ise YZ teknolojilerinin kamu karar alma sürecindeki rolü ve etkilerine ilişkin genel bir değerlendirme yapılmıştır.

1. KARAR ALMA, KARAR SÜREÇLERİ, KARAR TÜRLERİ VE KARAR ANALİZİ

Karar, alternatif eylemler kümesinden bir eylemin seçimidir. İyi bir karar, beklenen faydayı en üst düzeye çıkaran eylemler olarak karakterize edilir.³ Karar verme, açık bir eylem niyetidir.⁴ Bireysel perspektiften karar verme, belirlenen kişisel hedeflere ulaşmak için alternatifler arasından seçimde bulunmadır.⁵ Murray (1986), örgütsel bağlamda karar verme kavramını, örgütsel hedefler doğrultusunda eylem yollarının seçildiği bir süreç olarak tanımlamaktadır.⁶ Bir diğer tanıma göre, yetkili biri tarafından önemli olarak addedilen bir konuya ilişkin sonuç üreten bir seçim yapmak

3 Jon Doyle-Richmond H. Thomason, "Background to qualitative decision theory", *AI Magazine*, Volume 20, s. 56; Keith Nitta, "Decision Making", *Encyclopedia Britannica*, 19 Nisan 2023, <https://www.britannica.com/topic/decision-making>. Erişim Tarihi: 26.06.2023.

4 Henry Mintzberg, *The Structuring of Organisations*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1979, s. 58.

5 Robert Denhardt, Janet V. Denhardt, Maria P. Aristigueta, *Managing Human Behavior in Public and Nonprofit Organizations*, Third Edition, SAGE. 2013, s. 132.

6 Michael A. Murray, *Decisions: A comparative critique*, Marshfield, MA: Pitman, 1986, s. 10.

için bir sürecin uygulandığı zamandır.⁷ Gerek bireysel gerekse örgütsel karar verme sürecinde ortak nokta, kararların belirlenen bir amaç doğrultusunda alınmasıdır. Zira alternatiflerin söz konusu olmadığı bir ortamda karar alma eyleminin gerçekleşmesi mümkün değildir.

Simon (1997), karar verme eylemini yönetimin kalbi olarak nitelendirir.⁸ Simon (1960), karar vermeyi yönetmekle eş anlamlı olarak görür ve yalnızca alternatifler arasındaki seçim eylemine değil, tüm karar sürecine gönderme yapar. Karar verme, karar vermek için fırsatlar aramak, olası eylem yolları bulmak ve bu eylemler arasından seçim yapmak olmak üzere üç ana aşamadan oluşur.⁹ Karar verme sürecinin ilk aşaması istihbarat faaliyeti olarak adlandırılmıştır. İkinci aşama tasarım faaliyeti olup eylem yolları icat etmek, geliştirmek ve analiz etmek olarak adlandırılır. Üçüncü aşama ise seçim faaliyeti olup mevcutlar arasından belirli bir eylem yöntemi seçmektir.¹⁰

Karar alma gerek bireysel yaşamın gerekse örgütsel yapıların vazgeçilmez fonksiyonlarından biridir. Bazı kararların alınması son derece basit, hızlı ve kolaydır. Buna karşılık, bazı kararların alınması ise kararın karmaşıklığı, alınma süreci, seçeneklerin belirlenmesi ve seçilen alternatiflerin uygulanması gibi nedenlerden dolayı son derece zordur. Üstelik sorunların benzersizliği ve her kararın kendine özgü niteliği de kararları zorlaştıran faktörlerdir.¹¹ Kararların zorluk sebepleri arasında karmaşıklık, belirsizlik, çoklu hedefler ve rakip bakış açıları olmak üzere dört faktör sayılabilir.¹² Karar verme işlemi kamu ve özel sektörde farklılık gösterir. Örneğin, karar vermedeki prosedürel adımlar aynı olsa da karar verme kriterleri farklıdır.¹³ Yine, kamu kesiminde alınan bir karar yaratacağı sonuçlar itibarıyla doğrudan ya da dolaylı olarak belli bölgelerle sınırlı olabilir, yaş ya da belli meslek gruplarına ilişkin olabileceği gibi o ülkedeki yurttaş ve yurttaş olmayan herkesi etkileyebilir. Hatta bir devlet tarafından alınan bazı kararların etki ve sonuçları ulusal sınırları aşarak küresel düzeyde de kapsamlı ve çok boyutlu sonuçlar doğurabilmektedir. Karar alıcının küresel düzen içindeki askerî, ekonomik, teknolojik ve siyasi vb. liderliğine, gücüne ve rolüne bağlı olarak aldığı kararların yaratacağı etkiler de değişebilmektedir.

7 Paul C. Nutt, "Decision aiding search during decision making", *European Journal of Operational Research*, 160, s. 851.

8 Herbert A. Simon, *Administrative Behavior A Study of Decision Making Processes in Administrative Organizations*. Fourth Edition, The Free Press, 1997, s. xi.

9 Herbert A. Simon, *The new science of management decision*. First Edition. Harper & Brothers Publishers, 1960, s. 1.

10 a.k., s. 2.

11 Robert T. Clemen, Terence Reilly, *Making Hard Decisions with Decision Tools*, 3rd Edition, South-Western, Cengage Learning, 2013, s. 9.

12 a.k., s. 3.

13 Michael A. Murray, "Comparing Public and Private Management: An Exploratory Essay", *Public Administration Review*, 35(4), s. 368.

Karar verme süreçlerine ilişkin incelemeler yaklaşık üç yüz yılı aşkın bir süredir ekonomi, finans, tıp, askeriye ve sibernetik gibi çeşitli disiplinlerin katkılarıyla gelişmektedir.¹⁴ Karar teorisi ve karar analizi metodolojisi biyolojik, bilişsel ve sosyal bilimlerde büyük etkiler yaratmıştır.¹⁵ Karar analiz teorilerinin mikroekonomi, finans, kamu politikası, tıp alanında sağladığı olağanüstü başarılarla rağmen, geleneksel karar teorisi araçlarının, YZ'nin karar verme sürecindeki rolünü desteklemek için tam olarak yeterli olmadığını kanıtlamıştır.¹⁶

Mintzberg, Raisinghani ve Theoret'e (1976) göre, karar verme sürecindeki adımlar yedi farklı faaliyete dayanır. Karar vermenin tanımlama aşamasında karar sürecini başlatma ihtiyacının algılandığı tanıma rutini ve karar durumunun değerlendirildiği tanı rutini; çözümlerin geliştirilmesi kapsamında arama rutini ve ısmarlama çözümler geliştirmek için tasarım rutini; seçim aşaması için hazır çözümlerin taranması, bir çözümün değerlendirilmesi ve karar sürecinde yer almayan kişiler tarafından yetkilendirilmesi olmak üzere üç rutinden oluşur.¹⁷ Diğer taraftan, Hickson ve arkadaşları (1986) tarafından geliştirilen modelde karar süreci, karmaşıklık ve politiklik olmak üzere iki boyutla karakterize edilir. Yazarlar, karar konusunun karmaşıklığının nadirliği, doğurduğu sonuçların ciddiyeti, kararın gelecekteki kararlar için parametreleri ne ölçüde belirlediği ve ilgili çıkarların çeşitliliği olmak üzere farklı boyutlarda ölçülebileceği iddiasındadır.¹⁸

Literatürde karar süreçleri, 1) programlanmış kararlar¹⁹ (genellikle tekrarlayan ve sıradan) ve 2) programlanmamış kararlar²⁰ (nadiren ortaya çıkan), jenerik veya benzersiz²¹, rutin veya rutin olmayan²² ve belirli veya belirsiz²³ olmak üzere farklı kategoriler altında incelenmiştir. Örgütsel karar süreçlerinde düzenli aralıklarla verilen standartlaştırılmış kararların yanı sıra düzensiz olarak yapılan yapılandırılmamış kararlar da vardır. Karar süreçleri işlevsel alanlarına göre, yeni ürün kararları, yatırım kararları, personel alım kararları vb. sınıflandırılırken, organizasyondaki önem dereceleri açısından ise operasyonel, idari ve stratejik olarak kategorize edilmiştir.²⁴

14 Arnaldo Oliveira, "A Discussion of Rational and Psychological Decision-Making Theories and Models: The Search for a Cultural-Ethical Decision-Making Model Decision-Making Theories and Models", *Electronic Journal of Business Ethics and Organization Studies*, Vol. 12(2), s. 12.

15 Doyle & Thomason, Background to qualitative decision theory, s. 55.

16 a.k., s. 55.

17 Henry Mintzberg, Duru Raisinghani, & André Théorêt, "The Structure of 'Unstructured' Decision Processes" *Administrative Science Quarterly*, 21(2), s. 266.

18 David J. Hickson vd., *Top Decisions: Strategic Decision-Making in Organizations*, First Edition, Jossay-Bass Publishers. 1986, s. 53-54.

19 Simon, *The new science of management decision*, s. 5.

20 a.k., s. 5.

21 Peter F. Drucker, The Effective Decision. *Harvard Business Review*, <https://hbr.org/1967/01/the-effective-decision>

22 Henry Mintzberg, *The Structuring of Organisations*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1979, s. 59.

23 Frances J. Milliken, "Three Types of Perceived Uncertainty about the Environment: State, Effect, and Response Uncertainty", *The Academy of Management Review*, 12(1), s. 140.

24 Mintzberg, *The Structuring of Organisations*, s. 59.

Kamu kurumlarında stratejik, taktiksel ve operasyonel olmak üzere üç tür karar vardır: Stratejik kararlar, uzun dönemde neyin başarılmak istediğinin niyetini tanımlar. Bu kapsamda yer alan ulusal kalkınma planı ve hükümet planı ile uyumlu politika kararları genellikle bakan düzeyinde politikacılar tarafından verilir. Taktiksel kararlar, stratejik kararlarla belirlenen uzun vadeli vizyonu orta vadeli ve yıllık bir stratejiye dönüştürmek için alınan kararlardır. Bahse konu kararlar da yine politik aktörler tarafından verilir ancak bu süreçte üst düzey bürokrasi ile sıkı bir ilişki söz konusudur. Son olarak operasyonel kararlar, belirlenen strateji ve planları hayata geçirmek için genellikle memurlar tarafından alınan günlük kararlardır.²⁵ Farklı karar türleri, farklı organizasyon seviyelerinde bulunur. Organizasyonun üst kademesinde yer alan bazı kararlar stratejik kararlar olarak adlandırılır. Düşük riskli kararlar daha az kesinlik içerir ve bir dereceye kadar yetki devrine izin verir. Programlanmamış kararlar genellikle organizasyonun en üst düzeyinde bulunurken, programlanmış kararlar ise alt seviyelerde bulunur.²⁶

Karar analizi, sistematik düşünme için rehberlik sunar, ancak körü körüne kabul edilmesi gereken bir alternatif üretme iddiasında değildir.²⁷ Bunn'a (1984) göre, karar analizinin temel varsayımı, karar vericinin sezgisinin yerini almak, onu sorunla yüzleşme yükümlülüklerinden kurtarmak ya da karar vericinin analiz tarzına rakip olmak değil, sorunun doğasını örneklemek için karar vericiyi tamamlamak ve onunla çalışmaktır.²⁸

Karar analizi süreci aşağıda belirtilen yedi adımdan oluşur:²⁹

1. Karar durumunu tanımlamak ve hedefleri anlamak,
2. Alternatifleri belirlemek,
3. Sorunu, belirsizliği ve tercihleri modellemek,
4. En iyi alternatifi seçmek,
5. Duyarlılık analizi yapmak,
6. Daha fazla analizin gerekli olup olmadığına karar vermek,
7. Kararı uygulamak.

25 Sandra Naranjo Bautista, *Three types of decision-making in the public sector*, 2022.

26 Denhardt vd., *Managing Human...*, s. 124-125.

27 Clemen-Reilly, *Making Hard Decisions with Decision Tools*, s. 7.

28 Derek W. Bunn, *Applied Decision Analysis*, McGraw-Hill, 1984, s. 8.

29 Clemen-Reilly, *Making Hard Decisions with Decision Tools*, s. 9.

1.1. Karar Verme Modelleri

Karar verme süreci tek bir yaklaşım perspektifinden açıklanamaz. Karar vermenin karmaşıklığı ve bu süreci etkileyen çok sayıda faktör ve parametre bulunmasından dolayı çok sayıda yaklaşım geliştirilmiştir. Bu yaklaşımlar, karar vermede farklılıkları açıklamak, mevcut yaklaşımların eksikliklerine ve zayıflıklarına karşı alternatif üretmek amacıyla tepki niteliğinde ortaya çıkmış ve farklı bakış açılarıyla zenginleştirilmiştir. Örneğin, Scott ve Bruce (1995), (a) alternatiflerin kapsamlı bir araştırması ve mantıksal değerlendirmesi ile karakterize edilen rasyonel karar verme tarzı; (b) önsözlerle güvenme ile karakterize edilen sezgisel karar verme tarzı; (c) başkalarından tavsiye ve yönlendirme arayışı ile karakterize edilen bağımlı karar verme tarzı; (d) karar vermekten tamamen kaçınma ile karakterize edilen kaçınma karar verme tarzı olmak üzere dört farklı karar verme modeli önermiştir.³⁰ Sezgisel ve bağımlı ya da kaçınmacı karar verme tarzı gibi karar verme modelleri, günlük olarak daha sık kullanılmalı ve çoğunlukla yatkınlığa dayanması anlamında temel ve birincil olarak görülürken, rasyonel karar verme anlayışı daha gelişmiş bir karar verme modelidir.³¹

Bu çalışmada, karar verme modelleri kapsamında genel hatlarıyla 1) rasyonel karar verme modeli, 2) sınırlı (artırmacı) karar verme modeli ve 3) karma tarama modeli, 4) çöp kutusu modeli ile 5) hükümet politikası ve örgütsel süreç modellerine değinilecektir.

1.1.1. Rasyonel Karar Verme Modeli

“Rasyonellik” kavramı birçok farklı manaya gelmektedir. Kavram, “akıllı” ya da “başarılı” sözcükleri ile eşdeğer olup, istenilen sonuçları olan eylemleri tanımlamak için kullanılır. Diğer kullanımlarda, bir eylemin gerçekleştirildiği ruh ya da değerlere işaret etmektedir. Rasyonellik, seçim yapmak için özel ve tanıdık bir prosedür sınıfı olarak tanımlanır. Prosedürel anlamda rasyonel bir prosedür iyi sonuçlara yol açabilir veya tersi de geçerli olabilir.³² Simon’a (1997) göre rasyonellik, her seçimin kesin sonuçları hakkında eksiksiz ve ulaşılamaz bir bilgi anlamına gelir. Gerçekte insan, eylemini çevreleyen koşullar hakkında parçalı bir bilgiye sahiptir ve mevcut koşulların bilgisinden gelecekteki sonuçları çıkarmasına izin verecek yasalar hakkında farkındalığı haizdir.³³ Oliveira (2007), rasyonellik kavramını “seçim ve değer arasındaki uyumluluk” olarak tanımlamıştır. Bu nedenle rasyonel davranış, seçilen alternatifini vurgulamak yerine seçim sürecine odaklanan sonuçların önemini arttırmaya çalışır.³⁴

30 Susanne G. Scott- Reginald A. Bruce, “Decision-Making Style: The Development and Assessment of a New Measure”, *Educational and Psychological Measurement*, 55(5), s. 820.

31 Uzonwanne, “Rational Model of Decision Making” s. 2.

32 James G. March, *Primer on decision making: How decisions happen*, The Free Press, 1994, s. 1-2.

33 Herbert A. Simon, *Administrative Behavior A Study of Decision Making Processes in Administrative Organizations*, Fourth Edition, The Free Press, 1997, s. 94.

34 Oliveira, *A Discussion of Rational and Psychological Decision-Making ...*, s. 13.

Rasyonel model, bireylerin ve grupların karar vermede rasyonel davrandıklarını varsayar. Rasyonel davranmak, insanların herhangi bir durumda aldıkları değeri maksimize etmeye çalıştıkları anlamına gelir. Klasik “ekonomik adam” argümanı, insanların mevcut tüm alternatifleri göz önünde bulundurmalarını ve aldıkları değerleri en üst noktaya çıkaran seçimler yapmalarını önerir.³⁵ Rasyonel modelin dayandığı bazı temel varsayımlar vardır. Karar vericilere, bir problem ve bu problemin çözüm yollarına ilişkin bir hedef sunulur ve bunu yaparken, karar vericiler sorunun olası çözümü hakkında mevcut tüm olası bilgileri toplar.³⁶ Araştırmalar, rasyonel modelin çoğu politika yapıcının ve yöneticinin sahip olmadığı bir rasyonellik seviyesini varsaydığından dolayı gerçekçi olmadığını göstermektedir. Karar vericiler, tamamen rasyonel olmaktan ziyade pragmatik olmaya daha meyillidir, ideal ya da en iyi çözümlerin değil, “tatmin edici” çözümler peşindedir.³⁷ Dye (2017), rasyonel karar vermenin ve rasyonel politika oluşturmanın önündeki engelleri şu şekilde sıralamıştır:³⁸

- ✓ Birçok çelişen fayda ve maliyetin karşılaştırılmaması ya da ölçülememesi,
- ✓ Politika yapıcıların, toplumsal hedeflere odaklanmaktan ziyade kendi çıkarlarını azamileştirmeye dönük çalışmalara odaklanmaları,
- ✓ Büyük yatırımların, politika yapıcıların önceki kararlarla öngörülen alternatifleri yeniden gözden geçirmelerine engel teşkil etmesi,
- ✓ Politika alternatiflerinin sonuçlarını bilmek için gerekli bilgilerin toplanmasında türlü engellerle karşılaşılması,
- ✓ Mevcut disiplinlerin her bir politika alternatifinin tüm faydalarını ya da maliyetlerini anlamak için yeterli olmaması,
- ✓ Politika yapıcıların çeşitli maliyetleri ve faydaları doğru bir şekilde hesaplamak için yeterli zekâyâ sahip olmaması.

1.1.2. Sınırlı Rasyonelîte ve Artırmacı Model

1940’larda örgüt teorisyenleri, rasyonel karar vermenin gerçekleşmesi için gerekli olan iki varsayıma meydan okumaya başladılar. İlk varsayım, bilginin asla mükemmel olmadığı ve bireylerin her zaman kusurlu bilgilere dayanarak karar aldıklarıdır. İkincisi, bilgi toplama maliyetlerinin artması ve güçlüğünden dolayı

35 Robert Denhardt, Janet V. Denhardt, Maria P. Aristigueta, *Managing Human Behavior in Public and Nonprofit Organizations*, s. 133.

36 Thomas A. Birkland, *An Introduction to the Policy Process Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*, Fifth Edition, Routledge, 2019, s. 467.

37 Ronald Mackaya-Douglas Horton, “Expanding the use of impact assessment and evaluation in agricultural research and development”, *Agricultural Systems*, 78, 2003, s. 147.

38 Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, Fifteenth Edition, Pearson, 2017, s. 13.

bireylerin olası tüm alternatifleri değerlendiremedikleridir.³⁹ Karar verme konusunda yapılan çalışmalar, tüm alternatiflerin bilinmediğine ve tüm sonuçların dikkate alınmadığına işaret etmektedir. Karar vericiler, alternatiflerden birkaçını dikkate alır ve alternatiflerin tüm sonuçlarından ziyade bazılarını odaklanır. Karar vericiler eksik ve tutarsız hedeflere sahiptir ve “beklenen değerleri” veya “riski” dikkate almak yerine, başka kriterler icat ederler. “Mümkün olan en iyi” eylemi hesaplamak yerine, “yeterince iyi” bir eylemin peşindedirler.⁴⁰

Herbert Simon, *Administrative Behavior (1997)* adlı kitabında, rasyonel modele yönelik sistemli eleştiriler getiren ilk önemli kişilerden biridir. Simon, insanların mevcut tüm bilgileri tam olarak ele alamayacaklarını, tüm seçenekleri bulmaya çalışmadıklarını, ekonomik insanın varsayımlarına uymak için gereken karar verme becerisine sahip olmadıklarını ve sonuca götüren her seçeneğin rasyonel olarak kabul edilemeyeceği iddiasında bulunmuştur. Yöneticiler, ilgili ve en önemli olarak kabul edilen faktörlerinden sadece birkaçını dikkate alır. Dikkatin sınırları her şeyin aynı anda ele alınmasına izin vermemesi nedeniyle tek seferde bir ya da birkaç problemle uğraşır.⁴¹ Simon’a göre, karar verme süreçleri zihinsel süreçlerin hızı, temel aritmetik becerisi vb. ile sınırlı olabilir. İkincisi, birey kendi değerleri ve karar vermede onu etkileyen amaç anlayışı ile sınırlıdır. Üçüncüsü, birey işiyle ilgili şeyler hakkındaki bilgisinin kapsamı ile sınırlıdır.⁴² Amaçlar-araçlar, değerler-kararlar ve gerçekler-değerler arasında keskin ve mutlak ayrımlar yapılması rasyonel yaklaşıma yönelik bir diğer eleştiridir.⁴³ Keza, rasyonel modelin mevcut seçim kapsamını sınırlayan siyasi değişkenler yelpazesini ihmal ettiği, olası tüm seçenekleri göz önünde bulundurmada özgür olmadığı konusunda eleştirilere muhatap olmuştur.⁴⁴ Son olarak, yaklaşımın ütöpik olarak görülmesi bir diğer eleştiri konusudur. Amaçların net olmaması, sistematik değerlendirmeden mahrum olması ve modelin reel dünyayı temsil etmediği yönünde çeşitli eleştiriler sıralanmıştır.⁴⁵

Artırmacı (*incrementalism*) yaklaşım, 1950’lerde Amerikalı siyaset bilimci Charles E. Lindblom tarafından politika yapımının değeri en üst düzeye çıkaran bir kararlar sonuçlanan rasyonel bir analiz süreci olarak algılanmasına bir tepki olarak geliştirilmiştir. Bahse konu yaklaşım, kamu yönetiminde kararların tek bir birey tarafından değil politika oluşturma sürecine dahil olan birçok aktörün mevcudiyetine vurgu yapar ve politika yapıcılarının toptan değişikliklerden ziyade ilave değişikliklere odaklanarak geçmiş politikalara dayanacakları tahmininde bulunur. Bu yaklaşım, iç

39 Keith Nitta, “Decision Making”, *Encyclopedia Britannica*.

40 James G. March, *Primer on decision making: How decisions happen*, s. 1-2.

41 Herbert A. Simon, *Administrative Behavior A Study of Decision Making Processes in Administrative Organizations*, s. 119.

42 Simon, *The new science of management decision*, s. 45-46.

43 Gilbert Smith-David May, “The Artificial Debate Between Rationalist and Incrementalist Models of Decision Making”, *Policy & Politics*, 8(2), s.149.

44 a.k., s. 149.

45 a.k., s. 149.

ve dış politika yapımının yanı sıra kamu bütçelemesini açıklamak için uygulanmıştır.⁴⁶ Lindblom, karar alma pozisyonunda bulunanların, politikaların sonuçlarını tahmin etmede tekrarlanan hatalardan kaçınmak için yeterince bilgi sahibi olmadıkları, iyi bir politika yapıcının bir dizi artırmacı değişiklikler yapması durumunda ciddi hatalardan kaçınacağını görüşündedir. Ayrıca, geçmiş politika adımlarının benzer adımların olası sonuçları hakkında bilgi verdiğini, karar vericinin bir sonraki adıma geçerken önceki tahminlerini test etme yeteneğine sahip olduğunu ve geçmiş bir hatayı hızlıca düzeltilebileceğini belirtir.⁴⁷

Birkland (2019), bazı sorunların çözümünün cesur kararlar gerektirmesi ve bazı hedeflerin artırmalı adımlarla karşılanamaması olmak üzere artırmacılık teorisinin iki temel sorununa dikkat çeker.⁴⁸ Artırmacılık, mevcut programların/politikaların ve harcamaların bir temel olarak kabul edilmesi ve dikkatin yeni politikalarla mevcut programların üzerinde yoğunlaşması bakımından muhafazakârdır.⁴⁹ Dror (1964), istikrarlı koşullar altında değişim yavaş olduğundan rutin en iyi politika olduğu ve toplumun herhangi bir yeni sorunla karşılaşmaması durumunda artırmacı politikaların yararlı olacağı görüşündedir. Ancak şartların dinamik bir şekilde değiştiği ve artan sorunlar karşısında bu yaklaşımın çaresiz kalacağını, politika oluşturma sorununu “rasyonel-kapsamlı” ve “birbirini izleyen sınırlı karşılaştırma” yöntemleri arasında bir seçim olarak ifade etmenin yanıltıcı olacağını⁵⁰, ataletin teşvikine ve statükonun devamına yol açmasından dolayı da tehlikeli olacağını belirtir.⁵¹ Artırmacı yaklaşım ilişkin olarak çeşitli kesimler tarafından⁵²; 1) yeterince proaktif ve hedef odaklı, 2) artışların küçük olması ve pazarlıkların örgütlü seçkinleri kayırmasından dolayı oldukça muhafazakâr olması, 3) sınırlı bir dizi karar bağlamında kullanışlı olması, 4) analiz yapmaya oldukça dirençli olması şeklinde bazı değerlendirmeler yapılmıştır.

1.1.3. Karma Tarama Yöntemi

Etzioni, gerek rasyonel karar alma gerekse artırmacı karar alma yaklaşımlarının sınırlı ve kusurlu olmalarından dolayı her iki modeli sentezlemek suretiyle karma tarama (*mixed-scanning*) olarak adlandırdığı melez bir üçüncü karar alma yöntemi önermiştir. Karma tarama modeli, (a) temel yönleri belirleyen yüksek düzeyli ana politika oluşturma süreçlerini, (b) temel kararlara hazırlanan ve ulaşıldıktan sonra

46 Michael T. Hayes, “Incrementalism”, *Encyclopedia Britannica*, 3 Haziran 2013. <https://www.britannica.com/topic/incrementalism> Erişim Tarihi: 20.05.2023.

47 Lindblom, Charles E., “The Science of Muddling Through” *Public Administration Review*, 19(2), s. 86 <https://doi.org/10.2307/973677>

48 Birkland, *An Introduction...*, s. 466.

49 Dye, *Understanding Public Policy*, s. 15.

50 Yehezkel, Dror, “Muddling Through-‘Science’ or Inertia?” *Public Administration Review*, 24(3), s. 154

51 a.k., s. 156.

52 Weiss, Andrew-Woodhouse, Edward, “Reframing Incrementalism: A Constructive Response to the Critics”, *Policy Sciences*, 25(3), s. 258. <http://www.jstor.org/stable/4532259>

bunları çözen artımlı olanları birleştiren bir modelin ortaya konmasıdır.⁵³ Yazara göre rasyonel model, modelin gereksinimleri ile karar vericilerin kapasiteleri arasında bir eşitsizlik olması nedeniyle eksiktir.⁵⁴ Karar vericiler, sonuçlar hakkında gerekli bilgileri toplamak için yeterli imkândan ve zamandan mahrumdur.⁵⁵ Karar verici, tüm alternatiflerin kapsamlı bir değerlendirmesini yapmak yerine, mevcut politikalardan kademeli olarak farklı olan politikalara odaklanır, nispeten az sayıda politika alternatifi göz önünde bulundurulur ve her politika alternatifi için, yalnızca sınırlı sayıda önemli sonuç değerlendirilir.⁵⁶

Etzioni, temel kararlar ile sıradan kararlar arasında ayrıma gider. Kamu politikalarına ilişkin olarak büyük ve önemli kararlarda rasyonel karar alma modelinin, temel politika kararları sonrasında verilecek kararlarda ise artırıcı modelin uygulanmasını önerir. Artırmalı kararların ancak temel kararlar tarafından belirlenen bağlamlar dahilinde alınabileceğine vurgu yapar. Karma tarama yöntemi, temel kararlarda gerekli olan ayrıntıları sınırlayarak rasyonalizmin gerçekçi olmayan yönlerini törpüler ve artırmacılığın muhafazakâr eğiliminin üstesinden gelmeye yardımcı olur.⁵⁷ Bahse konu model, alınan kararların en başından etkili olması ve koşulların daha istikrarlı olması durumunda yeterlidir, ancak koşulların hızlı değişmesi durumunda daha az uygundur.⁵⁸

1.1.4. Çöp Kutusu Modeli

Michael Cohen, James March ve Johan Olsen tarafından rasyonel karar verme sürecine bir alternatif olarak geliştirilen⁵⁹ çöp kutusu modelinde seçim akışı, problem akışı, çözüm akışı oranı ve katılımcılardan enerji akışı olmak üzere dört akış bulunur.⁶⁰ Model, kuruluşların tutarlı, paylaşılan hedeflere sahip olmadan nasıl seçimler yaptığını ve kuruluş üyelerinin bu karar alma süreçlerine nasıl dahil olduklarını açıklamaya çalışır.⁶¹ Çöp kutusu modelindeki sorunlar, örgütün içinden ya da dışından dile getirilen sorunlar ve endişelerdir; çözümler, problemleri arayan cevaplardır. Katılımcılar, mevcut zamanlarına ve enerjilerine göre bu konulara dikkat eden örgüt üyeleridir. Seçim fırsatları, karar almayı gerektiren tüm durumlardır.⁶² Bu modele göre, belirtilen dört element çoğu zaman ilgisizdir ya da gevşek bir şekilde birleşmiştir ve yalnızca

53 Amitai Etzioni, "Mixed-Scanning: A 'Third' Approach to Decision-Making", *Public Administration Review*, 27(5), s. 385. <https://doi.org/10.2307/973394>

54 a.k., s. 385.

55 a.k., s. 386.

56 a.k., s. 386.

57 a.k., s. 389-390.

58 a.k., s. 391.

59 Michael D. Cohen, James G. March, & Johan P. Olsen, "A Garbage Can Model of Organizational Choice" *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1-25. <https://doi.org/10.2307/2392088>

60 a.k., s. 3.

61 Leonardo Liberman, "Garbage Can Model of Decision Making", *Encyclopedia of Management Theory*, (Ed.: Eric H. Kessler) Volume One, Sage: Los Angeles, pp. 307-310.

62 Cohen vd., "A Garbage...", s. 3.

zamanın belirli bir noktasında aynı anda mevcut olurlar. Bir çöp kutusunda olduğu gibi, problemler ve çözümler tesadüfen içeri atılır ve birbirleriyle bağlantı kurar, bu da karar verme sürecini rastgele karşılaşmaların bir işlevi haline getirir. Model, çözümlerin, problemlerin ve katılımcıların birbirleriyle rasyonel olarak değil, sadece tesadüfi eşzamanlı olarak meydana gelmeleriyle bağlantılı olduklarını vurgular. Karar verme sonuçları, farklı olay akışlarının rastgele bir birleşiminin sentezi olan, net bir başlangıcı ve sonu olmayan kaotik bir süreç olarak görülür.⁶³

Einsiedel (1983), rasyonel model ile çöp kutusu modeli arasındaki temel farkları şu şekilde sıralamıştır⁶⁴: Rasyonel model, karar sürecindeki adımların belirli bir hiyerarşiye göre sıralandığını varsayar. Oysa çöp kutusu modelinde böyle bir gereklilik yoktur. Katılımcıların uzmanlığı hangi sorunların ele alınacağını, mevcut seçim fırsatlarını ve hangi çözümlerin seçileceğini belirleyebilir. İki yaklaşımın ayrıştığı bir diğer nokta, çöp kutusu modelinin bir geri bildirim döngüsü varsaymamasıdır. Rasyonel modele göre, bir çözümünün içeriği kesin olarak bilinmezken, çöp kutusu modeli çözümün içeriğini öngörmektedir. Son olarak, rasyonel model, kaynakları karar sürecinde bir araç ve pasif unsurlar olarak görür, buna mukabil çöp kutusu modeli ise kaynakları, seçimlerin pratik ve önemli belirleyicileri olarak görür.

Çöp kutusu modeli ilk olarak karar verme konusunda kuruluşların günlük operasyonlarında karar verme davranışının anlaşılmasına önemli katkıda bulunmuştur. Model, rasyonel seçim modellerinin uygulanamadığı örgütlerde karar alma sürecini anlamlandırmaya çalışır. Örgütsel karar vermede görünüşte tesadüfi ve çelişkili davranışların bazılarını açıklayabilmesi modelin bir diğer önemli katkısıdır. Son olarak, örgütlerdeki karar vermeyi sadece bireysel bir zihinsel süreç olarak değil, kolektif bir fenomen olarak ele alır. Karar verme eyleminde bireysel odaklılıktan örgütsel düzeyde bir karar verme sürecine geçmesi yaklaşımın bir diğer güçlü yönüdür.⁶⁵

1.1.5. Hükümet Politikası ve Örgütsel Süreç Modeli

Graham Allison, *Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis (1969)* ve *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis (1971)* adlı eserleriyle ABD ile eski Sovyetler Birliği arasındaki Ekim 1962 çatışmasını açıklamak için hükümet siyaseti modeli (genellikle bürokratik politika modeli olarak da adlandırılır) ve örgütsel süreç modeli olmak üzere iki yeni karar alma yaklaşımı geliştirmiştir. Allison, önemli bir hükümet kararını analiz etmek için rasyonel model (Model I), örgütsel model (Model II) ve hükümet politikası modeli (Model III) olmak üzere

63 Liberman, "Garbage Can...", s. 308.

64 Albert A. Einsiedel Jr, "Decision-making and problem solving skills: the rational versus the garbage can model of decision-making", *Project Management Quarterly*, 14(4), 1983, 52-57. <https://www.pmi.org/learning/library/decision-making-problem-solving-model-5721> Erişim Tarihi: 26.06.2023.

65 Liberman, "Garbage Can...", s. 309.

üç farklı yaklaşımın kullanılabilceği görüşündedir.⁶⁶ Allison yukarıda söz edilen çalışmasında Küba Füze Krizi'ni üç model çerçevesinde analiz eder ve ABD ile Sovyetler Birliği'nin aldığı kararlara ilişkin üç farklı yorum sunar. Allison, satranç maçı izleyen birini tanımlamak suretiyle bir örnek üzerinden analizde bulunmuştur. Başlangıçta çoğu gözlemci, bir satranç oyuncusunun taşları maçı kazanma hedefi doğrultusunda stratejik bir şekilde hareket ettirdiği varsayımında bulunmuştur. Bu varsayım doğrultusunda hedefe odaklanma ve bu hedefe varmak için uygulanan stratejiler ve taktikler, rasyonel modellerle tutarlıdır. Ancak bir başka gözlemci aynı maça bakıp oyuncuların tek tek bireyler olmadığı ve oyunun, yarı bağımsız örgütlerin gevşek bir ittifakı tarafından yürütüldüğü sonucunu çıkarabilir. Her biri kendi taşlarını bazı standart çalışma prosedürlerine göre hareket ettirir. Bu görüş, örgütsel süreç modelinin (Model II) varsayımlarıyla tutarlıdır. Bir başka gözlemci (Model III) ise satranç maçını, ayrı hedefleri olan ancak bireysel taşlar üzerinde ortak güce sahip, kolektif pazarlık süreci boyunca çalışan bir dizi farklı oyuncunun sonucu olduğu varsayımında bulunabilir.⁶⁷

Bürokratik siyaset modeline göre, dış politika kararları siyasi sonuçların ya da hükümette çeşitli pozisyonlarda oturan bireysel liderler arasındaki pazarlıkların ürünüdür. Bu sonuçlar, farklı politik tercihlere sahip oyuncuların mücadele ettiği rekabetçi bir oyunun karakteristiği olan bir dış politika sürecinden ortaya çıkmaktadır. Karar vericilerin politika pozisyonları büyük ölçüde örgütsel rolleri tarafından belirlenir.⁶⁸ Hükümet siyaseti modeli (Model III), bir siyasi çatışma modelidir. Bu modeldeki kararlar, devlet başkanı, üst düzey yöneticiler/bürokratlar, yasa koyucular ve diğer ilgili taraflar arasındaki rekabet ve müzakerenin bir sonucudur.⁶⁹ Diğer yandan, örgütsel süreç modeli (Model II) ve bürokratik siyaset modelinin (Model III) getirdiği yeni perspektifler göz önüne alındığında, Allison'un devletlerin rasyonel, üniter aktörler olarak davrandığı yönündeki egemen varsayımına meydan okuduğu söylenebilir.⁷⁰

2. YAPAY ZEKÂ TANIMI, ORTAYA ÇIKMASI VE GELİŞİMİ

Zekâ (*intelligence*) kavramı, akıl yürütme, yeni fikirler geliştirme, algılama ve öğrenme yeteneği olarak tanımlanmaktadır. Akıllı aracı (*agent*) ise çevresini algılayan, ondan öğrenen ve onunla akıllıca etkileşime giren bir sistemdir. Belirli görevleri gerçekleştirmek üzere tasarlanmış bir dizi program olan yazılım araçları ve

66 Graham T. Allison, *Essence of Decision Explaining the Cuban Missile Crisis*, Little, Brown and Company, 1971, s. 4-5.

67 a.k., s. 7.

68 Christopher M. Jones, *Bureaucratic Politics and Organizational Process Models*, *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*, s. 1-2 <https://oxfordre.com/internationalstudies/internationalstudies/view/10.1093/acrefore/9780190846626.001.0001/acrefore-9780190846626-e-2> Erişim Tarihi: 26.06.2023.

69 Thomas A. Birkland, *An Introduction to the Policy Process Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*, s. 469-470.

70 Christopher M. Jones, *Bureaucratic Politics and Organizational Process Models*, s. 3.

çeşitli görevlerin icrasında kullanılacak programlanabilir bir sistem olan fiziksel araçlar (robot) şeklinde iki kategori altında toplanabilir:⁷¹

Yapay zekâ (*artificial intelligence*) nispeten yeni bir çalışma alanı olmasına rağmen, kavramın tarihi geçmişi antik döneme kadar uzanmakta ve Aristoteles'in mantıksal akıl yürütme kavramını icat etmesiyle başladığı söylenmektedir. Mantık dilini sonlandırma çabası Leibniz ve Newton ile devam etmiş ve on dokuzuncu yüzyılda George Boole tarafından bilgisayar devrelerinin temeli atılarak Boole cebiri geliştirilmiştir.⁷² 1950'de matematikçi Alan Turing, makinelerin düşünüp düşünemeyeceği sorusunu gündeme getirmek suretiyle bilgisayar makineleri ve zekâsına ilişkin bir çalışmaya imza atmıştır.⁷³ 1956'da başlatılan Dartmouth Yaz Araştırma Projesi, YZ'yi bir araştırma disiplini olarak başlatan olayın miladı,⁷⁴ John McCarthy ise "yapay zekâ" kavramının mucidi olarak kabul edilmektedir.⁷⁵

YZ'nin arkasında yatan temel düşünce, bir bilgisayar programının/makinenin, insan zekâsına denk ya da ondan yüksek bir zekâyâ sahip olabileceği fikridir. YZ'nin en iyi tanımının ne olduğuna ilişkin tartışmalar bugün hala yapılmaktadır. Bazıları bir insanın yapabileceği bir şeyin bir makine tarafından yapılabilmesini yeterli görürken, bazı kişiler ise YZ'nin rasyonel düşünebilmesini gerçek ölçüt olarak değerlendirmektedir.⁷⁶ *Oxford English Dictionary* YZ kavramını, bilgisayarların/makinelerin akıllı davranış sergileme ya da simüle etme kapasitesi olarak tanımlarken,⁷⁷ *Cambridge Dictionary* kavramı "dili anlama, resimleri tanıma, problem çözme ve öğrenme yeteneği gibi insan zihninin sahip olduğu bazı niteliklere sahip makinelerin nasıl üretileceğinin incelenmesi" şeklinde tarif etmektedir.⁷⁸ Sözlük tanımlarına bakıldığında, ilk tanımda insan aklının taklit edilmesi ve simüle edilmesi gibi daha dar ve basit bir tanımlama tercih edilirken, ikinci tanımda ise YZ ile ilgili çok daha kapsamlı ve ayrıntılı bir çerçeve çizilmiştir.

Avrupa Komisyonu YZ kavramını, çevrelerini analiz ederek ve belirli bir hedef doğrultusunda belli bir özerklikle hareket geçerek akıllı davranış sergileyen sistemler olarak tanımlamaktadır. YZ sistemlerinin tamamen yazılım tabanlı olabileceği (sesli

71 Itisha Gupta-Garima Nagpal, *Artificial Intelligence and Expert Systems*, Mercury Learning and Information, 2020, s. 2-3.

72 Gupta-Nagpal, *Artificial Intelligence...*, s. 2.

73 Alan M. Turing, "Computing machinery and intelligence", *Mind*, 59, s. 433.

74 Dartmouth University, "Artificial Intelligence Coined at Dartmouth", 2023, <https://home.dartmouth.edu/about/artificial-intelligence-ai-coined-dartmouth> Erişim Tarihi: 29.06.2023.

75 James Moor, "The Dartmouth College Artificial Intelligence Conference: The Next Fifty Years", *AI Magazine*, Volume 27, Number 4, s. 87.

76 History Computer, *The Complete Guide to Artificial Intelligence*, 2021. <https://history-computer.com/the-complete-guide-to-artificial-intelligence/> Erişim Tarihi: 28.06.2023.

77 *Oxford English Dictionary*, https://www.oed.com/dictionary/artificial-intelligence_n?tl=true Erişim Tarihi: 05.07.2023.

78 *Cambridge Dictionary*, <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/artificial-intelligence> Erişim Tarihi: 05.07.2023.

asistanlar, yüz tanıma sistemleri vb.) ya da donanım cihazlarına gömülebileceğine (gelişmiş robotlar, otonom araçlar vb.) işaret edilmiştir.⁷⁹ YZ sistemlerinin rasyonel olup olmadıklarına ilişkin soru, daha büyük sistemlerin bileşenleri olarak gömülü olmalarından dolayı rasyonel oldukları şeklinde cevaplandırılmıştır. YZ'nin rasyonelliğe sistemin içine gömüldüğü ortamı sensörler sayesinde algılayarak, akıl yürüterek, karar vererek ve bazı aktüatörler vasıtasıyla buna göre hareket ederek çevreyi değiştirmek suretiyle yapacağı ifade edilmiştir.⁸⁰

Dilek, Çakır & Aydın (2015) tarafından YZ, (a) zekânın özünü keşfetmeyi ve akıllı makineler geliştirmeyi amaçlayan bir bilim; (b) bazı zekâları uygulamadan çözülemeyen karmaşık problemleri çözmek için yöntemler bulma bilimi olarak şeklinde tanımlanmıştır.⁸¹ YZ, örüntü tanımadan yapay yaşama kadar birçok farklı alana ayrılmış olup otomatik programlama, vaka tabanlı akıl yürütme, karar verme, doğal dil işleme, örüntü ve konuşma tanıma gibi insan becerilerini simüle eden oldukça kapsamlı bir disiplindir.⁸² Russell ve Norvig (2021), YZ kavramını insanca düşünmek, insanca davranmak, rasyonel düşünmek ve rasyonel davranmak olmak üzere kavramı dört kategoriye ayırmıştır.⁸³ 1956 yılında ilk ortaya çıkışından bugüne kadar geçen zaman diliminde YZ sistemleri, makine öğrenimi (derin öğrenme vb.), makine akıl yürütme (planlama, zamanlama ve akıl yürütme vb.) ve robotik (kontrol, algı, sensörler ve diğer tekniklerin siber-fiziksel sistemlere entegrasyonu) gibi çeşitli yaklaşım ve teknikleri ihtiva eder.⁸⁴

YZ'nin tarihsel gelişimine yönelik ilgi lineer bir çizgiden ziyade dalgalı bir seyir izlemiştir. YZ'nin zaman içinde geçirmiş olduğu tarihsel evrim mevsimsel metaforlar kullanılarak tasvir edilmiştir. Alana ilişkin ilgi azlığı kış mevsimi olarak, gösterilen rağbet artışı ise yaz mevsimi olarak nitelendirilmiştir.⁸⁵ YZ teknolojisinde

79 European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Artificial Intelligence for Europe, Brussels, 237 final. 2018a, s. 1. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0237&from=EN> Erişim Tarihi: 10.07.2023.

80 European Commission, The European Commission's High-Level Expert Group On Artificial Intelligence A Definition of AI: Main Capabilities and Scientific Disciplines. Brussels, 2018b, s. 2 https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/ai_hleg_definition_of_ai_18_december_1.pdf Erişim Tarihi: 21.06.2023.

81 Selma Dilek, Hüseyin Çakır, & Mustafa Aydın, "Applications of artificial intelligence techniques to combating cyber crimes: A review", *International Journal of Artificial Intelligence & Applications*, 6 (1), s. 23. <https://doi.org/10.5121/ijaia.2015.6102>

82 Gupta-Nagpal, *Artificial Intelligence...*, s. 6.; Shiva Shrivastava, "Artificial Intelligence and Expert System: Intelligent Library", *International Journal of Innovation and Research in Educational Sciences*, Volume 5, Issue 4, s. 476.

83 Stuart Russell-Peter Norvig, *Artificial intelligence: A Modern Approach*. Fourth Edition, Global Edition, Pearson. 2021, s. 2-3.

84 European Commission, The European Commission's High-Level Expert..., s. 7.

85 OECD, *Artificial Intelligence in Society*, OECD Publishing, Paris, 2019, s. 20. <https://doi.org/10.1787/eedfee77-en> Erişim Tarihi: 25.06.2023.

1957-1974 yılları arasında geçen süre bir gelişme dönemi olarak değerlendirilmektedir. Bu tarihsel kesitte bilgisayar teknolojisi hem daha fazla bilgi depolayabilme kapasitesine ulaşmış hem de daha hızlı ve erişilebilir hale gelmiştir. Ayrıca, makine öğrenimi algoritmaları gelişmiş ve insanlar karşılaştıkları sorunlar karşısında hangi algoritmayı uygulayacakları konusunda daha iyi bir düzeye ulaşmıştır.⁸⁶ 1980'lerde YZ çalışmalarında, algoritmik araç setinin genişletilmesi ve fon artışına bağlı olarak yeniden canlanma görülmüştür. John Hopfield ve David Rumelhart, derin öğrenme tekniklerini popülerleştirirken, Edward Feigenbaum, insan karar verme sürecini taklit eden ve endüstrilerde yaygın olarak kullanılan uzman sistemleri tanıtmıştır. 1982-1990 yılları arasında YZ'yi geliştirmek amacıyla Japon hükümeti tarafından uzman sistemlere ve diğer ilgili girişimlere tahsis edilen tutar 400 milyon ABD dolarına ulaşmıştır.⁸⁷

Yarım asırdan fazla süren çalışmalar sonucunda YZ ile ilgili iki genel araştırma yaklaşım öne çıkmaktadır. Bunlardan birincisi, geleneksel araştırma metodu olup insan beyninin simülasyonundan yapay bir zekâ sistemi inşa etme girişimidir. Bu anlayış, bilgisayar bilimi, psikoloji, davranış bilimi ve sinirbilimde multidisipliner keşiflere dayanır. İkinci araştırma yaklaşımı ise, makinelerin sahip olduğu üstün aritmetik hassasiyet ve veri işleme yeteneklerinin, büyük veri ve derin öğrenme algoritmalarına dayalı makine öğreniminin avantajı olarak alınmasıdır. Bu yaklaşım, Google, Amazon, Alibaba gibi şirketler tarafından internet tabanlı ticari lojistik içinde hızla geliştirilmiştir.⁸⁸

YZ, yetenek ve işlevlerine göre iki ana başlık altında sınıflandırılmaktadır. Sahip oldukları yeteneklerine göre, zayıf/dar YZ, genel/güçlü YZ ve süper zekâ şeklinde üç ana başlık altında toplanır. Zayıf/dar YZ, yalnızca belirli özel bir görev için eğitilen ve belirlenen sınırlamaların dışında performans gösteremeyen YZ türüdür. Dar YZ, bağlamı anlama yeteneğinden yoksundur ve belirli karmaşık durumlarla başa çıkma yeteneklerinde bir sınırlama söz konusudur.⁸⁹ Akıllı ev cihazlarını kontrol etmek ya da merkezi bir veri tabanından alınan genel sorulara cevap vermek zayıf YZ türünün bazı örnekleridir. Alexa, Google Asistan, Siri ve Cortana, otonom otomobil örneklerinde olduğu gibi daha kapsamlı bir hizmet sunmak için birkaç zayıf YZ bir araya

86 Rockwell Anyoha, *The History of Artificial Intelligence*, 2017. <https://sitn.hms.harvard.edu/flash/2017/history-artificial-intelligence/> Erişim Tarihi: 12.06.2023.

87 Rockwell Anyoha, *The History of Artificial...*

88 Xiaoxin Zhu, Guanghai Zhang & Baiqing Sun, "A comprehensive literature review of the demand forecasting methods of emergency resources from the perspective of artificial intelligence", *Natural Hazards* 97, 2019, s. 2. <https://doi.org/10.1007/s11069-019-03626-z>

89 Ed Oswald, What is artificial intelligence? Here's everything you need to know, 2019. <https://www.digitaltrends.com/cool-tech/what-is-artificial-intelligence-ai/> Erişim Tarihi: 16.07.2023; JavaTpoint, Types of Artificial Intelligence, 2011-2021a. <https://www.javatpoint.com/types-of-artificial-intelligence> Erişim Tarihi: 16.07.2023; James E. Baker, Laurie N. Hobart, Matthew Mittelsteadt, *An Introduction to Artificial Intelligence for Federal Judges*. Federal Judicial Center. 2023, s. 9. https://permanent.fdlp.gov/gpo195237/An_Introduction_to_Artificial_Intelligence_for_Federal_Judges.pdf Erişim Tarihi: 18.07.2023.

getirilebilir.⁹⁰ Genel YZ ise, herhangi bir görevi insan gibi yerine getirebilen bir zekâ türüdür. Kendi başına bir insan gibi düşünebilecek ve insandan daha akıllı bir sistemin inşası buradaki ana fikirdir.⁹¹ Süper YZ ise, makinelerin, insan zekâsını aşabileceği ve bilişsel özelliklere sahip herhangi bir görevi insandan daha iyi bir şekilde ifa edebileceği bir aşamaya işaret etmektedir.⁹² İşlevlerine göre YZ⁹³; 1) Reaktif makineler (geçmiş hafızaya sahip değildir ve geçmiş bilgileri gelecekteki eylemler için kullanamaz. 1990’larda Garry Kasparov’u yenen IBM satranç programı gibi). 2) Sınırlı Bellek (YZ sistemlerinin müstakbeldeki kararlar için geçmiş deneyimleri kullanması). 3) Zihin Teorisi (YZ’nin insanların duygularını, düşüncelerini anlayabilmesi ve onlarla sosyal etkileşime girebilmesi). 4) Öz-farkındalık (kendi bilincine ve hissiyatına sahip YZ türü olup insan gibi bir makine tasarımıdır).

YZ’nin yükselişi, makineler ve insanlar arasında değişen bir iş bölümü sunan yeni bir insan-makine ortak yaşamını gerektirmektedir. Bu ilişki biçimi, makinelerin sıradan görevlerle ilgilenmesi gerektiğini, insanların ise daha yaratıcı işlere odaklanmalarını sağladığını göstermektedir. YZ, insanların karmaşıklığın üstesinden gelmelerine yardımcı olsa da, insan karar vericilerin rolü, karar vermenin belirsizliği ve insanların bu belirsizlik ile başa çıkmadaki sezgileri tartışılmaz olmaya devam etmektedir. Makineler, kararların sonuçlarını değerlendirmek ve kolaylaştırmak için bilinçaltı karar sezgisel yöntemleri gerektiğinde insanlara bağımlıdır.⁹⁴

2.1. Yapay Zekâda Kullanılan Yaygın Teknikler

2.1.1. Uzman Sistemler

Uzman sistemler (US), belirli sorunlara çözüm önerisi ya da tavsiye de bulunabilen ve insan zekâsıyla karşılaştırılabilir düzeyde öneriler getirebilen sistemlerdir.⁹⁵ Bu sistemler, çeşitli derecelerde akıl yürütmeye, yeni problemlerin çözümünde ve tahminde bulunmada yaratıcıdırlar.⁹⁶ Uzman sistemler, belirli bir alanda uzman bilgi ve deneyime sahip insan yargı ve davranışını simüle eden bir bilgisayar programıdır. Anılan sistemler, bilgi tabanlı sistemler, bilgi tabanlı uzman sistemler

90 Ed Oswald, *What is artificial intelligence? Here's everything you need to know.*

91 JavaTpoint, Types of Artificial Intelligence; Chethan Kumar GN, Artificial Intelligence: Definition, Types, Examples, Technologies, 2018. <https://chethankumargn.medium.com/artificial-intelligence-definition-types-examples-technologies-962ea75c7b9b> Erişim Tarihi: 20.07.2023.

92 Zulaikha Lateef, Types Of Artificial Intelligence You Should Know, 2022, <https://www.edureka.co/blog/types-of-artificial-intelligence/> Erişim Tarihi: 22.07.2023.; JavaTpoint, Types of Artificial Intelligence.

93 Chethan Kumar GN, *Artificial Intelligence: Definition, Types, Examples, Technologies*, s. 1.

94 Mohammad Hossein Jarrahi, “Artificial intelligence and the future of work: Human-AI symbiosis in organizational decision making”, *Business Horizons*, Volume 61, Issue 4, s. 8.

95 Peter. J.F. Lucas- Linda C. van der Gaag, *Principles of Expert Systems*. Utrecht, The Netherlands. 2014, s. 1, <https://www.cs.ru.nl/~peterl/proe.pdf> Erişim Tarihi: 30.07.2023.

96 Philip Judson, *Knowledge-based Expert Systems in Chemistry Artificial Intelligence in Decision Making*. 2nd Edition, Royal Society of Chemistry, 2019, s. 4.

ve kural tabanlı sistemler olarak da bilinir ve uygulamalı YZ olarak kabul edilirler.⁹⁷ Ancak Judson (2019), uzman sistemi bilgiye dayalı sistemlerden ayırır. Bilgiye dayalı sistemler, verilerdeki kalıplardan kuralları keşfetme girişiminde bulunmaz, sadece insan uzmanlar tarafından belirlenen kuralları uygularlar.⁹⁸

US'ler, hastalık teşhisi, finansal tavsiye, ürün tasarımı gibi insan uzmanlığı gerektiren alanlarda yaşanan sorunlara çözüm üretmek amacıyla geliştirilmiştir. Günümüzde bu sistemlerin kahir ekseriyeti sınırlı sorun alanları için kullanılmakta olup yüksek bir performans için büyük miktarda bilgiye ihtiyaç duymaktadır.⁹⁹ US'in başarısı, esas olarak sezgisel bilgi ve teknikleri temsil etme ve bunları bilgisayarlar için uygulanabilir hale getirme yeteneklerinden kaynaklanır. Keza, bu sistemler, yeni bilgileri mevcut bilgiyle esnek bir şekilde bütünleştirme imkânı sunar.¹⁰⁰ US'ler, bilgi tabanı ve bilgi tabanında temsil edilen ve her bir özel duruma uygulanan algoritmalarından oluşan çıkarım motoru (*inference engine*) olmak üzere iki temel bileşenden oluşur.¹⁰¹

Simon (1997), US'ler gibi tekniklerin bazı orta yönetim karar alanlarında yaygın bir şekilde kullanıldığını ve bilgisayarların karar verme süreçlerini ve organizasyon tasarımlarını değiştirdiğini¹⁰² ve karar verme sürecinde insanlara destek sağlayacak US'lerin tasarlanabileceğini¹⁰³ belirtmiştir. Günümüzde US'ler; sağlık hizmetleri, kimyasal analiz, kredi yetkilendirme, kurumsal planlama, petrol ve mineral arama, otomobil tasarımı ve üretimi ve hava trafik kontrolü gibi oldukça geniş bir yelpazede farklı alanlarda kullanılmaktadır.¹⁰⁴

2.1.2. Sinir Ağları

Sinir ağı yaklaşımının temel amacı, insan beynine benzer şekilde karşı karşıya kaldığımız sorunlara çözüm üretebilecek bir hesaplama sisteminin üretilmesidir. Sinir ağları (*neural networks*), biyolojik nöronların paralel mimarisine dayanır.¹⁰⁵ Başka bir ifade ile bir sinir ağı, beyni simüle etme girişimidir. Sinir ağı teorisi, biyolojik nöronların belirli temel özelliklerinin çıkarılabileceği ve simülasyonlara uygulanabileceği fikrine dayanır.¹⁰⁶ Sinir ağları, derin öğrenme algoritmaları için kullanılır. Söz konusu ağlar,

97 Gupta-Nagpal, *Artificial Intelligence*..., s. 24

98 Philip Judson, *Knowledge-based Expert Systems in Chemistry Artificial Intelligence in Decision Making*, s. 4.

99 Peter. J.F. Lucas- Linda C. van der Gaag, *Principles of Expert Systems*, s. 1.

100 a.k., s. 2-3.

101 a.k., s. 5; Gupta & Nagpal, *Artificial Intelligence and Expert Systems*, s. 24.

102 Simon, *Administrative Behavior* ..., s. 21.

103 a.k., s. 27.

104 Ting Huang, *The History of Artificial Intelligence*, University of Washington, 2006, s. 10. <https://courses.cs.washington.edu/courses/csep590/06au/projects/history-ai.pdf> Erişim Tarihi: 24.07. 2023.

105 Gupta-Nagpal, *Artificial Intelligence*..., s. 243.

106 Anil Sharma, (t.y). *Introduction to Artificial Intelligence & Expert Systems*, Excel Books Private Limited, s. 10.

insan beyninin düğüm katmanları aracılığıyla birbirine bağlanabilirliğini taklit ederek eğitim verilerini işler. Her düğüm girdilerden, ağırlıklardan, bir eşikten ve bir çıktıdan meydana gelir. Çıktı değeri belirli bir eşiği aşarsa düğümü tetiklemek suretiyle verileri ağdaki bir sonraki katmana iletir. Sinir ağları bu haritalama işlevini denetimli öğrenme aracılığıyla öğrenir.¹⁰⁷

Yapay Sinir Ağı (*Artificial Neural Network-ANN*), doğrusal olmayan karmaşık problemlerin üstesinden gelebilmek için biyolojik sistemden esinlenen bir sistem olup paralel olarak çalışan birbirine bağlı bir dizi yapay nörondan meydana gelir.¹⁰⁸ Yapay sinir ağı, beyin hesaplama potansiyelini yeniden oluşturma/İNŞA etme girişimi olarak nitelendirilmesine rağmen, kimse gerçek bir beyin kadar karmaşık bir şeyi simüle ettiği iddiasında değildir. İnsan beyninin on ila yüz milyar arasında nörona sahip olduğu tahmininden yola çıkılarak tipik bir Yapay Sinir Ağı'nın (YSA) binden fazla yapay nörona sahip olması mümkün görünmemektedir.¹⁰⁹ Sinir ağları, algoritmaları kullanmak suretiyle ham verilerdeki gizli modelleri ve korelasyonları tanıyabilir, sınıflandırabilir, kümeleyebilir, öğrenebilir ve geliştirebilir.¹¹⁰

İlk sinir ağı 1943 yılında Warren McCulloch ve Walter Pitts tarafından tasarlanmış ve elektrik devrelerini kullanılarak basit bir model oluşturulmuştur. Bahse konu model, beyindeki biyolojik süreçler ve sinir ağlarının yapay zekâya uygulanması olmak üzere iki alanda sinir ağı araştırmasına öncülük etmiştir. İlerleyen süreçte Kunihiko Fukushima'nın 1975'te ilk gerçek ve çok katmanlı sinir ağını geliştirmesiyle birlikte YZ araştırmaları hız kazanmıştır. Sinir ağları bilgisayarla görme, konuşma tanıma, video oyunları oynama ve tıbbi teşhis gibi çeşitli görevleri desteklemiştir.¹¹¹

2.1.3. Genetik Algoritmalar

Algoritma, "bir işlem dizisini tanımlayan iyi tanımlanmış kurallar ve yönergeler kümesidir".¹¹² Genetik Algoritma (GA), Darwin'in evrim teorisinden esinlenen bir araştırma yöntemi olup dünyadaki yaşamın çeşitliliğinden ve adaptasyonundan sorumlu uyulanabilir bir sistem olduğu fikrine dayanır.¹¹³ GA, biyolojik evrimi

107 OECD, *Artificial Intelligence in Society*, s. 28; IBM Cloud Education, *Supervised Learning*, 2020. <https://www.ibm.com/cloud/learn/supervised-learning> Erişim Tarihi: 26.07. 2023.

108 Ning Chen, Wenjing Liu, Ruizhen Bai, An, Chen, "Application of computational intelligence Technologies in emergency management: a literature review", *Artif Intell Rev.* 52, s. 2136. <https://doi.org/10.1007/s10462-017-9589-8>

109 Anil Sharma, (t.y). *Introduction to Artificial Intelligence & Expert Systems*, s. 10.

110 SAS, *Artificial Neural Networks*, 2023. https://www.sas.com/en_us/insights/analytics/neural-networks.html Erişim Tarihi: 05.08.2023.

111 SAS, *Artificial Neural Networks*.

112 Ali Ghaheri, Saeed, Mohammed Naderan & Sayed Shahabuddin Hoseini, "The Applications of Genetic Algorithms in Medicine", *Oman Medical Journal*, 30(6), s. 406.

113 Vijini Mallawaarachchi, *Introduction to Genetic Algorithms-Including Example Code*, 2017. <https://towardsdatascience.com/introduction-to-genetic-algorithms-including-example-code-e396e98d8bf3> Erişim Tarihi: 13.08.2023.; Darrell Whitley, "Generation Genetic Algorithms: A User's Guide and Tutorial", *Handbook of Metaheuristics*, Michel Gendreau, Jean-Yves Potvin,.

taklit eden doğal bir seleksiyon sürecine dayanan hem kısıtlı hem de kısıtlanmamış optimizasyon problemlerini çözmek için kullanılan bir yöntemdir.¹¹⁴ GA'lar, aramayı çözüm alanında daha iyi performans gösteren bölgeye yönlendirmek için geçmiş verilerle sağlanan rastgele aramanın akıllı bir biçimde kullanılmasıdır. Basit bir deyişle, bir problemi çözmek için ardışık neslin bireyleri arasında “en uygun olanın hayatta kalmasını” simüle ederler.¹¹⁵

GA'ların uygulama alanı oldukça geniş olup akustik alanında sonar yansımaları ve aktif gürültü kontrol sistemlerinin tasarlanmasında, havacılık alanında süperonik uçak tasarımında, hisse senetlerinin gelecek fiyat performansını tahmin etmek için finansal piyasalarda, telekomünikasyon ağlarında en uygun yönlendirme yollarının bulunmasında veri madenciliği ve desen tanımda da kullanılabilir.¹¹⁶ Ayrıca, görüntü işleme, kümeleme, yazılım mühendisliği, doğal dil süreci gibi çeşitli uygulamalarda kullanılmaktadır.¹¹⁷

2.1.4. Bulanık Mantık

Bulanık mantık 1930'larda Jan Lukasiewicz tarafından ortaya çıkarılan bir uygulamadır. Klasik mantık sadece 1 (doğru) ve 0 (yanlış) olmak üzere iki değerle çalışırken, Lukasiewicz doğruluk değer aralığını 0 ile 1 arasındaki aralıktaki tüm gerçek sayılara genişletmiştir. Belirli bir ifadenin doğru ya da yanlış olma olasılığını temsil etmek için bu aralıktaki bir sayı kullanmıştır.¹¹⁸ 1965 yılında Lotfi Zadeh “Fuzzy Set” adlı makalesini yayımlayarak olasılık teorisi üzerindeki çalışmayı resmi bir matematiksel mantık sistemine genişletmiş ve bulanık terimleri temsil etmek için kullanılan bu yeni mantığa bulanık mantık adını vermiştir.¹¹⁹ Bulanık mantık, doğal dil sorgularına izin veren matematiksel kurallar ve işlevler sağlar. Ayrıca, mutlak doğru ve mutlak yanlış arasındaki ara değerleri hesaplamak için bir araç sunar ve ortaya çıkan değerler 0,0 ile 1,0 arasında değişir. Bulanık mantık, grinin siyah/beyaz ve doğru/yanlış arasındaki tonlarını hesaplar.¹²⁰ Bulanık mantığın en basit şekilde yaklaşık akıl yürütmenin bir mantığı olduğu söylenebilir. Bu nedenle, (a) doğru, çok

(Eds.) International Series in Operations Research & Management Science Volume 272, pp. 245-275, Springer, 2019, s. 246.; Atul Kumar, Genetic Algorithms, 2023. <https://www.geeksforgeeks.org/genetic-algorithms/> Erişim Tarihi: 18.08.2023.

114 C.G., Papanicolaou, I.C. Papantoniou, “Optimum design of textile-reinforced concrete as integrated formwork in slabs”, s. 264 Triantafyllou, Thanasis (Edit). *Textile Fibre Composites in Civil Engineering*, Woodhead Publishing, 2019, Pages 245-274. <https://doi.org/10.1016/B978-1-78242-446-8.00012-4>.

115 Kumar, Genetic Algorithms.

116 A. Chatterjee, (t.y.). Applications of Genetic Algorithm, s. 13. <https://home.iitk.ac.in/~utsav/ChE645pdf.pdf> Erişim Tarihi: 21.08.2023.

117 Bushra Alhijawi, Arafat Awajan, “Genetic algorithms: theory, genetic operators, solutions, and applications”, *Evolutionary Intelligence*, s. 9. <https://doi.org/10.1007/s12065-023-00822-6>

118 Gupta-Nagpal, *Artificial Intelligence and Expert Systems*, s. 271.

119 a.k., s. 271.

120 a.k., s. 271.

doğru, az ya da çok doğru, daha doğru, doğru olmayan vb. bulanık değerler, (b) kesin olmayan doğruluk tabloları ve (c) geçerliliği kesin olmayan çıkarım kuralları gibi özellikler bahse konu mantığın ayırt edici özellikleridir.¹²¹

3. YAPAY ZEKÂ VE KAMU YÖNETİMİNDE KARAR VERME

Bilgi yığınları, insan karar vericilerin bilişsel yeteneklerinin ötesinde bir hızda işlenmesini gerektirmektedir. Son yıllarda, üstün niceliksel, hesaplamalı ve analitik yeteneklere sahip YZ teknolojilerinin, karmaşık görevlerde ortalama insan yeteneklerini aşmış olduğu görülmektedir. Algoritmik karar verme büyük verilerle birleştiğinde, karmaşıklıkla başa çıkmak için veri analitiği konusunda insanlara oldukça etkili yöntemler sunmuştur. YZ, büyük miktarda veri analizi sürecinde avantajlı bir araç haline gelmiş¹²² ve yarı özerk karar verici gibi hareket etme düzeyine yükselmiştir.¹²³ YZ sistemleri genel olarak insan davranışını tekrarlamak ya da taklit etmek, doğru ya da en iyi kararı vermek için hataları asgariye indirmek amacıyla tasarlanmıştır.¹²⁴

Karar verme açısından insan karar verme süreçleri ile YZ arasındaki temel fark, ikincisinin bir insanın beklemeyeceği çözümler üretmesidir. İnsan beyni, bilişsel sınırlamalar ve zaman kısıtından kaynaklı olarak sahip olduğu bilgileri tam anlamıyla analiz edemez. Oysa YZ'nin hesaplama gücü insanların göz önünde bulundurmadığı potansiyel çözümlerin analizine olanak tanır.¹²⁵ Karar verme sürecinde insan karar vericiler ve YZ arasındaki ortaklık, a) karar vermenin farklı yönleriyle başa çıkmak için iş birliği yapma, b) karmaşık bazı kararların alınmasına insan katılımını zorunlu kılma şeklinde ortaya çıkabilir. Bu nedenle, insanlar ve YZ karmaşık karar vermede müşterek bir rol oynayacaktır.¹²⁶

İnsanların ve makinelerin birlikte çalıştığı durumlarda en yüksek performans düzeyine ulaştıkları görülmüştür. İşbirlikçi zekâ sayesinde, iki taraf birbirinin tamamlayıcı güçlü yönlerini aktif olarak geliştirir. YZ'nin örgüt çalışanlarının daha iyi kararlar almalarına ve yaratıcılığı artırmalarına yardımcı olabileceğine inanılmaktadır.¹²⁷ Geçmişte yönetsel karar alım sürecinin merkezinde daha çok insan karar alıcı yer alırken, günümüzde artık birçok idari artık otomatik olarak alınmaktadır.

121 L.A., Zadeh, "Fuzzy logic and approximate reasoning", *Synthese*, 30, s. 407. <https://doi.org/10.1007/BF00485052>

122 Jarrahi, "Artificial intelligence and the future of work: Human-AI symbiosis...", s. 5.

123 Thomas H. Davenport, & Julia Kirby, "Just How Smart Are Smart Machines", *MIT Sloan Management Review*, 57, s. 21.

124 Bernd W. Wirtz, Jan C. Weyerer & Carolin Geyer, "Artificial Intelligence and the Public Sector-Applications and Challenges", *International Journal of Public Administration*, 42:7, s. 604. DOI: [10.1080/01900692.2018.1498103](https://doi.org/10.1080/01900692.2018.1498103)

125 Scherer, Matthew U., "Regulating Artificial Intelligence Systems: Risks, Challenges, Competencies, and Strategies", *Harvard Journal of Law & Technology*, Vol. 29, No. 2, s. 346. <https://ssrn.com/abstract=2609777> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2609777>

126 Jarrahi, "Artificial intelligence and the future of work: Human-AI symbiosis...", s. 6-7.

127 James Wilson, Paul R. Daugherty, "Collaborative Intelligence Humans and AI are joining forces", *Harvard Business Review*, 2018. <https://hbr.org/2018/07/collaborative-intelligence-humans-and-ai-are-joining-forces> Erişim Tarihi: 24.08.2023.

Yakın gelecekte, algoritmalar ve YZ tabanlı teknolojiler tarafından sosyal ve ekonomik karar verme durumu “algoritmik toplum” olarak adlandırılmıştır.¹²⁸ Otomatik karar verme sistemleri terimi, karar verme sürecinde insanlara yardımcı olan ya da onların yerini alan teknolojidir. Bu sistemler çok farklı disiplinlerden yararlanır ve regresyon, kural tabanlı sistemler, tahmine dayalı analitik, çeşitli YZ türleri gibi teknikler birbirleriyle kombinasyon halinde kullanılır.¹²⁹ Karar verme için YZ tabanlı sistemler, uzman sistemler, bilgi tabanlı sistemler, akıllı karar destek sistemleri, akıllı yazılım ajan sistemleri, akıllı yönetici sistemleri gibi farklı isimler kullanılmaktadır.¹³⁰

YZ tabanlı araçların hükümetlerin karar vermesini, uygulamasını ve etkileşimini desteklemek için kullanımı “algoritmik yönetim” olarak adlandırılmaktadır.¹³¹ YZ’nin, hükümetlerde artan kullanımı sayısız fırsatların önünü açmakta ve bu kapsamda kamu sektöründe geleneksel hizmet sunumu, politika oluşturma ve uygulama biçimlerinin hızla değişebileceği,¹³² ABD’de federal hükümet düzeyinde dolandırıcılık tespiti, düzenleyici karar verme ve sivil katılımı geliştirmek için kullanıldığı,¹³³ hükümetlerin işleyiş şeklini dönüştürmede ve kamusal hizmet sunumunun geliştirilmesinde önemli rol oynayacağı,¹³⁴ karar vermeyi geliştiren, verimlilik üreten ve kamu sektöründe yeniliği teşvik eden “eyleme geçirilebilir” iç görü sağladığı¹³⁵ belirtilmiştir. İlâveten YZ sistemleri, karar alıcılara ilgili kriterlerin belirlenmesinde daha doğru, tutarlı, uygun maliyetli ve zamanında karar vermede yardımcı olma potansiyeline sahiptir.¹³⁶

128 Dominique Hogan-Doran, “Computer says ‘no’: automation, algorithms and artificial intelligence in Government decision-making”, *The Judicial Review*, s. 2.

<https://www.vicbar.com.au/file/5405/download?token=TOCpKk5v>

129 Petra Molnar, Technological Testing Grounds, EDRI and Refugee Law Lab, Brussels, 2020, s. 11. <https://edri.org/wp-content/uploads/2020/11/Technological-Testing-Grounds.pdf>. Erişim Tarihi: 25.08.2023.

130 Yanging Duan, John S. Edwards & Yogesh K. Dwivedi, “Artificial intelligence for decision making in the era of Big Data—evolution, challenges and research agenda”, *International Journal of Information Management*, Volume 48, s. 67. <https://doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2019.01.021>

131 David Freeman Engstrom, Daniel E. Ho, Catherine M. Sharkey, Mariano-Florentino Cuéllar, Government by Algorithm: Artificial Intelligence in Federal Administrative Agencies. NYU School of Law, Public Law Research Paper No. 20-54, 2020, s. 9. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3551505>

132 Anneke Zuiderwijk, Yu-Che Chen, Fadi Salem, “Implications of the use of artificial intelligence in public governance: A systematic literature review and a research agenda”, *Government Information Quarterly*, Volume 38, Issue 3, s. 1. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101577>.

133 Engstrom vd., Government by Algorithm: Artificial Intelligence in Federal Administrative Agencies, s. 9-10.

134 Laura Montoya, Pablo Rivas, Government AI Readiness Meta-Analysis for Latin America and The Caribbean, IEEE International Symposium on Technology and Society (ISTAS), 2019, s. 1. [doi: 10.1109/ISTAS48451.2019.8937869](https://doi.org/10.1109/ISTAS48451.2019.8937869)

135 Terasa M. Harrison & Luis Felipe Luna-Reyes, “Cultivating Trustworthy Artificial Intelligence in Digital Government”, *Social Science Computer Review*, 40(2), s. 494. <https://doi.org/10.1177/0894439320980122>

136 Hogan-Doran, “Computer says ‘no’: automation, algorithms and artificial intelligence...”, s. 1.

Sistemlerin otomatikleştirilmesi, idari karar alma sürecine farklı biçimlerde yardımcı olabilir.¹³⁷

- ✓ Kararı vermek,
- ✓ Karar önermek,
- ✓ Kullanıcıyı gerçekler, mevzuat ve politika hakkında yönlendirmek,
- ✓ Karar vericiye ilgili mevzuat ve politika konusunda yararlı yorumlar sağlamak,
- ✓ Bireyler ya da iç karar vericiler için ön değerlendirmeler sunmak.

Kamu sektöründe YZ tabanlı teknolojiler, gerek kamu politikalarının planlanmasında gerekse uygulanmasında alınan kararları ve ilgili yönetim mekanizmalarını iyileştirmek amacıyla bilişsel bilgi işlem ve makine öğreniminin tasarlanmasını, oluşturulmasını, kullanılmasını ve değerlendirilmesini ihtiva eder. Devlet kurumları, YZ ve bilişsel bilgi işlem sayesinde, heterojen sistemlerdeki büyük miktarda farklı veriyi eş zamanlı olarak işleyerek ve öğrenerek işgücünün yeteneklerini artırmalarına ve otomasyon sayesinde kamu personelini olgunlaşmış görevlerden kurtarmalarına izin verecektir.¹³⁸

YZ, kamu kesiminde veri analizinden tahmine dayalı analitik, kolluk hizmetleri, Kovid-19 salgınıyla mücadele ve siyasi seçim kampanyaları gibi oldukça farklı alanlarda uygulanmaktadır.¹³⁹ Engstrom ve arkadaşları (2020), ABD’de federal hükümette YZ’nin kullanımını beş hükümet görevine göre sınıflandırmıştır.¹⁴⁰

1) *Uygulama*: Uygulama/denetim gerektiren hedefleri tanımlama ya da önceliklendirme gibi mevcut düzenlemelerin uygulanmasıyla ilgilidir.

2) *Düzenleyici araştırma, analiz ve izleme*: YZ’nin politika yapıcılarının karar verme yeteneklerini artırmak ve kanıta dayalı hale getirmek için veri toplama, izleme ve analiz etme gibi politika oluşturma süreçlerine yardımcı olmasıdır.

137 a.k., s. 3.

138 Kevin C. Desouza, Delivering Artificial Intelligence in Government: Challenges and Opportunities, IBM Center for The Business of Government. 2018, s. 11. <https://www.businessofgovernment.org/sites/default/files/Delivering%20Artificial%20Intelligence%20in%20Government.pdf> Erişim Tarihi:27.08.2023.

139 Leesa Lin-Zhiyuan Hou, Combat COVID-19 with artificial intelligence and big data. 2020, s. 3. <https://researchonline.lshrm.ac.uk/id/eprint/4657724/1/Combat%20COVID19%20with%20artificial%20intelligence%20and%20big%20data.pdf> Erişim Tarihi: 28.08.2023; David Valle-Cruz, Asdrubal López Chau and Rodrigo Sandoval-Almazán. “How much do Twitter posts affect voters? Analysis of the multi-emotional charge with affective computing in political campaigns.” DG.O2021: *The 22nd Annual International Conference on Digital Government Research*, 2021, s. 1.

140 David Freeman Engstrom, Daniel E. Ho, Catherine M. Sharkey, Mariano-Florentino Cuéllar, Government by Algorithm: Artificial Intelligence in Federal Administrative Agencies, s. 10.

3) *Karar verme*: YZ sistemleri, vatandaşlara fayda sağlama ya da hakların tanınmasına yardımcı olmak için kullanılır.

4) *Kamu hizmetleri ve katılımı*: YZ çözümleri, hizmet sunumunu desteklemek veya halkla iletişimi ve katılımı kolaylaştırmak için kullanılır.

5) *İç yönetim*: YZ, insan kaynakları, satın alma ya da diğer kamu hizmetleri gibi görevlerde yönetime yardımcı olmak için kullanılır.

YZ ve diğer akıllı teknolojiler, tahmine dayalı analitik konusunda; (a) olasılık ve veri odaklı istatistiksel çıkarımlarla yeni fikirler üretebilme, (b) insan karar vericilerin yeni bilgi kümelerini etkili bir şekilde toplamalarını ve buna göre hareket etmelerini sağlayan faktörler arasındaki ilişkileri tanımlayabilme konusunda yardımcı olabilir.¹⁴¹ Rutin görevlerin büyük verilerde kodlanabildiği durumlarda, algoritmalar, onları insanlardan daha iyi gerçekleştirebilir. Ancak bu algoritmalar, yeni durumları değerlendirmek için gereken kavramsal anlayıştan ve akıl yürütmeden yoksundur. YZ sistemleri, analitik bir karar verme yaklaşımını desteklerken, sağduyulu durumları anlama konusunda daha az yeteneklidirler.¹⁴²

US'ler, örgütsel düzeyde iki farklı rolü yerine getirmek için geliştirilebilir: Bu rollerden biri, tavsiye vermek ya da bir soruna çözüm önermek gibi bir destek rolüdür. İkinci rolü ise, kararı vermede ikame/yerine geçme rolüdür. Destek rolünde sistem, uzman olmayanları ya da uzmanları desteklemek için tasarlanabilir. Yani, karar vermede asli rol sahibi olanlar insanlardır. Sistem, onların yerine geçmez sadece onlara yardımcı olur. Değiştirme rolünde ise nihai kararı veren sistemdir. Uzman sistem, bir uzmanın yerini almak veya daha önce çalışan bir asistanın/uzman olmayan bir kişinin yerini almak için kullanılabilir.¹⁴³

3.1. Yapay Zekânın Kamu Yönetiminde Karar Vermeye Etkisi

YZ, geleneksel politika oluşturma ve karar verme faaliyetlerini tamamlamaya yardımcı olur. Makine öğrenimi algoritmaları, karar vericilere bilgi sağlamaktan çok daha fazlasını yapabilir. Bazı durumlarda, veri tabanlı kararları geliştirme ve teşvik etme potansiyeline sahiptir.¹⁴⁴ Edwards ve Robins (2000), YZ'nin rollerini stratejik, taktiksel ve operasyonel olmak üzere üç örgütsel karar verme düzeyinde incelemiştir. Yerini alma rolündeki uzman sistemler, operasyonel ve taktiksel karar seviyelerinde etkilidir, ancak stratejik karar düzeyinde etkisi sınırlıdır. Destek rolündeki uzman

141 Jarrahi, "Artificial intelligence and the future of work: Human-AI symbiosis...", s. 4.

142 James Guszca, Harvey Lewis, and Peter Evans-Greenwood, *Cognitive collaboration: Why humans and computers think better together*, Deloitte University Press, 2017, s. 16.

143 J. S. Edwards, Y. Duan, & P. Robins, "An analysis of expert systems for business decision making at different levels and in different roles", *European Journal of Information Systems*, 9 (1), s. 38. <https://doi.org/10.1057/palgrave.ejis.3000344>

144 Charlotte Van Ooijen, Barbara Ubaldi, Benjamin Welby, "A data-driven public sector: Enabling the strategic use of data for productive, inclusive and trustworthy governance", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 33, OECD Publishing, 2019, s. 39. <https://doi.org/10.1787/09ab162c-en>

sistemler, kullanıcıların her üç karar verme düzeyinde de daha iyi kararlar almasına yardımcı olabilir, kullanıcı açısından zaman tasarrufu sağlamaz, ancak yerine geçme rolündeki uzman sistem, karar vermenin verimliliğini artırır.¹⁴⁵ Ayrıca, aynı çalışmanın bulguları, yapılandırılmış ya da yarı yapılandırılmış kararlar için YZ'nin insan yerine kullanılabileceğini, ancak stratejik düzeyde yapılandırılmamış kararlar için karar destek aracı olarak kullanılmasının daha faydalı olacağını göstermektedir.¹⁴⁶ Kamu sektöründe YZ teknikleri, operasyonel görevlerin ve alt düzey karar vermenin otomasyonu, desteklenmesi ve geliştirilmesi amacıyla giderek artan bir şekilde kullanılmaktadır. Buna karşın, üst düzey işlevlerin desteklenmesi ve özellikle politika oluşturmak amacıyla kullanımı son derece sınırlıdır.¹⁴⁷

Devlet, kamusal hizmetleri bürokratik örgütler aracılığıyla halka sunar. Bürokrasi bir anlamda devletin vatandaş ile temas noktasıdır. Kamusal hizmetlerin sunumunda doğrudan vatandaşlarla etkileşime giren ve bu süreçte önemli ölçüde takdir yetkisine sahip olan kişiler sokak düzeyi bürokratlar (SDB) olarak adlandırılmaktadır. Öğretmenler, yargıçlar, sosyal hizmet uzmanları, kolluk kuvvetleri, sağlık çalışanları ile hükümet programlarına erişim sağlayan diğer kamu çalışanları tipik sokak düzeyi bürokratlardır.¹⁴⁸ SDB'ler, kamu yararı sağlayıcısı ve kamu düzenini koruyucusu olarak siyasi tartışmaların odağında yer alır. SDB'ler, yurttaşların, devlet ile olan anayasal ilişkileri bakımından zımnen arabuluculuk görevi ifa eder. Bahse konu bürokratlar bir yandan yurttaşların, devlet yardımlarına ve yaptırımlarına uygunluğunu belirlerken¹⁴⁹, diğer yandan, çeşitli kurumlar tarafından sağlanan yardımların ve yaptırımları miktarını ve kalitesini belirleme noktasında önemli ölçüde takdir yetkisine sahiptir.¹⁵⁰ SDB'ler, hizmet sunumunun niteliği, programlanamayan ve makinelerce yerine getirilemeyen insan yargısını gerektirmesi nedeniyle takdir yetkisine sahiptir.¹⁵¹

Bovens ve Zouridis (2002), bilgi ve iletişim teknolojilerinin (BİT), kamu kurumlarının değişimin/dönüşümünün arkasındaki itici güç olduğu ve rutin görevlerin icrasında BİT'in giderek daha merkezi hale geldikçe, sokak düzeyi bürokrasinin ekran düzeyi bürokrasiye (*screen level*) hatta sistem düzeyi (*system level*) olarak adlandırılan bir aşama olan kişiden bilgisayara etkileşimlere doğru değiştiği iddiasındadır. Pencere/gişe memurlarının (*window clerks*) yerini web siteleri alırken, ileri bilgi ve uzman

145 Edwards vd., "An analysis of expert systems for business decision making...", s. 44.

146 a.k., s. 37-38.

147 Euripidis Loukis, Manolis Maragoudakis, Niki Kyriakou, "Economic Crisis Policy Analytics Based on Artificial Intelligence", Lindgren, Ida., Janssen, M., Lee, H., Polini, A., Pedro, M., Bolívar, R., Scholl, H. R., Tambouris, E. (Eds.) *Electronic Government 18th IFIP WG 8.5 International Conference*, EGOV San Benedetto Del Tronto.. Vol 11685, Springer, Cham. 2019, s. 262. https://doi.org/10.1007/978-3-030-27325-5_20

148 Michael Lipsky, *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, 30th Anniversary Expanded Edition, Russell Sage Foundation, New York, 2010, s. 3.

149 a.k., s. 4.

150 a.k., s. 13-14.

151 a.k., s. 15.

sistemler ise, vaka yöneticileri ve karar verme memurlarının rolünü üstlenmektedir.¹⁵² BIT aracılı takdir yetkisinin başlıca faydalarından biri bürokratik davranışın standartlaştırılmasıdır. Standardizasyon, sorumlulukların devrine özgü ahlaki tehlike riskinin yanı sıra memurlara sağlanan takdir derecesini azaltır, karar vermeyi ve sonuçları da iyileştirebilir.¹⁵³ Bilgi yönetim sistemleri ve dijital karar ağaçları, idari takdir yetkisinin kapsamını büyük ölçüde azaltmış ve birçok karar artık bilgisayara programlanmıştır.¹⁵⁴

Karar vermenin tam ya da kısmi otomasyonu, makinelerin insanların yerini almasını önleme meselesi değil, verilerin ve ilgili araçların kullanımını yönetme meselesidir. Bilgisayarlar tarafından yapılan analiz ve kararlar, erişebildikleri verilere dayanarak yapılır. Bu nedenle, etik hususlar yalnızca verileri yorumlarken değil, aynı zamanda veri seçerken, toplanırken ve üretilirken de geçerlidir.¹⁵⁵ Veri paylaşımı ve analitiği otomatik olarak kamusal değer yaratırken, karar vermede sınırlı rasyonellik ve kurumsal faktörler de dikkate alınmalıdır. Sadece doğru zamanda doğru bilgiye sahip olmak otomatik bir şekilde doğru karara yol açmaz. Çünkü, insan karar verici, doğru kararı almak için yasal hak, yetenek, etik, inanç, motivasyon ya da siyasi destekten yoksun olabilir.¹⁵⁶

Ahn ve Chen (2022) tarafından yapılan çalışmanın bulguları, kamu sektöründe çalışanların YZ'nin kamu sektöründe çalışanların iş verimliliğini ve niteliğini artıracığı, kamu personelini sıradan ve rutin görevlerden kurtaracağı konusunda yüksek bir beklentiye sahip olduklarını göstermiştir. Kamu çalışanları, YZ teknolojilerinin özellikle karar verme/problem çözme yeteneği, otomasyon ve örutü eşleştirme boyutları açısından oldukça yararlı olduğunu belirtmişlerdir. Bununla birlikte, çalışanlar, YZ teknolojilerinin takdir yetkilerini ellerinden alması, azınlığa karşı önyargıları şiddetlendirmesi, demokrasi üzerindeki belirsiz etkisi, etik ve ahlaki yargılarda bulunma kabiliyetine ilişkin konularda ise endişeli olduklarını göstermiştir.¹⁵⁷ YZ, bir yandan hükümetleri olumlu yönde dönüştürme potansiyeline sahiptir. Diğer yandan ise geleneksel hükümet karar alma süreçlerine meydan okumakta ve demokratik değerler için bir tehdit teşkil etmektedir.¹⁵⁸

152 Mark Bovens, Stavros Zouridis, "From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology Is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control", *Public Administration Review*, 62(2), s. 175.

153 Justin Bullock, Matthew M. Young, Yi-Fan Wang, "Artificial intelligence, bureaucratic form, and discretion in public service", *Information Polity* 25, 2020, 491–506. DOI 10.3233/IP-200223

154 Bovens-Zouridis, "From Street-Level to System-Level Bureaucracies...", s. 177.

155 Van Ooijen vd., "A data-driven public sector...", s. 40.

156 a.k., s. 9.

157 Michael J. Ahn, Yu-Che Chen, "Digital transformation toward AI-augmented public administration: The perception of government employees and the willingness to use AI in government", *Government Information Quarterly*, Volume 39, Issue 2, s. 8. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101664>

158 Terasa M. Harrison & Luis Felipe Luna-Reyes, "Cultivating Trustworthy Artificial Intelligence in Digital Government", s. 494.

3.2. Kamu Sektöründe Karar Verme Sürecinde Yapay Zekâ Uygulama Örnekleri

YZ'nin en önemli faydalarından biri, kamu görevlilerinin iş yapma şeklini değiştirmesidir. YZ tabanlı teknolojiler ve otomasyon, tekrarlayan idari görevleri yerine getirecek, federal çalışanlar üzerindeki yükü ve insan hatasını azaltacaktır. Ayrıca, hükümetin düşük değerli işten katma değerli işe geçmesine yardımcı olma potansiyeline sahiptir.¹⁵⁹ Misuraca ve van Noordt (2020) göre, hükümetlerde en sık görülen YZ tipolojileri; a) sohbet robotları veya dijital asistanlar, b) büyük sosyoekonomik verilerdeki kalıpların tanınması ve görselleştirilmesi yoluyla veri tabanlı tahminler ve simülasyon sağlamaya odaklanmış olan uygulamalardır.¹⁶⁰

YZ teknolojileri/uygulamaları vatandaş güvenini temin etme potansiyeline sahiptir. Bu sistemlerle SDB'lerin çalışmalarına "dijital takdir yetkisi" getirmenin devlet/kamu hizmetlerinin adaletsiz, verimsiz veya çarpık sunumunun potansiyel olarak azaltılabileceği ve böylece vatandaşların hükümete olan güveninin artabileceği iddia edilmiştir.¹⁶¹ İlave olarak YZ tabanlı teknolojik çözümler, SDB'lerin karar sürecini kısmen ya da tamamen otomatikleştirerek onlara kayda değer zaman ve para tasarrufu sağlayabilir ya da kaynakları daha verimli kullanmalarını mümkün kılabilir. Örneğin, vergi dairesi, sahip olduğu kaynakları bireysel vergi raporlarını manuel bir şekilde işlemek yerine, zimmete para geçirme suçunu kontrol etmek için tahsis edebilir.¹⁶²

Kovid-19 salgını öncesinde, YZ teknolojisi birçok hükümet tarafından refah planlarından suçla mücadeleye kadar çeşitli işlevler için kullanılmıştır. Keza, makine öğrenimi algoritmaları, hastalıkların yayılmasını kontrol etmek ve benzer semptomları olan hastaları tanımlamak ve ısı haritaları aracılığıyla suç işlenmesini tahmin etmek için hükümetleri desteklemiştir.¹⁶³ Kolluk hizmetleri, kamu sektöründe YZ'nin en büyük uygulama alanlarından biridir. Bu kapsamda polis teşkilatı tarafından bahse

159 Whitehouse, Executive Office of The President Office of Management and Budget, 2018, s. 5. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2018/08/M-18-23.pdf> Erişim Tarihi: 30.08.2023.

160 Gianluca Misuraca, Colin van Noordt, AI Watch Artificial Intelligence in public services overview of the use and impact of AI in public services in the EU, Joint Research Center, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020, s. 81. https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC120399/jrc120399_misuraca-ai-watch_public-services_30062020_def.pdf Erişim tarihi: 30.08.2023.

161 Yogesh Kumar Dwivedi, Hughes Laurie, Ismagilova Elvira vd., "Artificial Intelligence (AI): Multidisciplinary perspectives on emerging challenges, opportunities, and agenda for research, practice and policy", *International Journal of Information Management*, s. 26. <https://doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2019.08.002>

162 Peter Andre Busch & Helle Zinner Henriksen, "Digital Discretion: A Systematic Literature Review of ICT and Street-level Discretion", *Information Polity*, 23(1), s. 4. <https://doi.org/10.3233/IP-170050>

163 Sheshadri Chatterjee, Sangeeta Khorana, Hatice Kizgin, "Harnessing the Potential of Artificial Intelligence to Foster Citizens' Satisfaction: An empirical study on India", *Government Information Quarterly*, Volume 39, Issue 4, s. 1-2. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101621>.

konu teknolojik sistemler; a) gelecekteki suç faaliyetlerini ya da öngörücü polislik olarak adlandırılan şeyi tahmin etmek, b) geçmişte işlenen suçlar arasındaki temel ilişkiler üzerinden muhtemel bir “suç deseni” kurmak, c) yeni bilgiler üretmek için yüz tanıma tabanlı sistemler olmak üzere üç farklı alanda kullanılır.¹⁶⁴

Dear’a (2019) göre, YZ teknolojileri karar verme davranışını savunma ve güvenlik alanında daha erken müdahale için tahmine dayalı analitiğin kullanılmasını mümkün kılmaya, daha iyi performans sergilemek suretiyle insanları döngünün dışına itme, tavsiye verme ve karar vericileri kararlarını dayandırdıkları zihinsel modeller hakkında daha açık olmaya zorlamak suretiyle karar vermeyi dört alanda güçlendirebilir.¹⁶⁵ Örneğin, YZ’nin İsveç’in Trelleborg belediyesinde, 2016’dan beri sosyal yardım kararlarını otomatikleştirmek için kullanılması oldukça başarılı uygulamalardan biridir. Trelleborg belediyesi, çeşitli sosyal yardım uygulamalarını ele almak için Robotik Süreç Otomasyonu’nu ilk kullanan belediye olup hâlihazırda otomatik karar verme sistemi ile evde bakım, hastalık yardımları, işsizlik yardımları ve vergiler için yapılan başvurular işlenmektedir.¹⁶⁶ Yine, eğitim sektörü de YZ tabanlı teknolojilerin yaygın şekilde uygulandığı sektörlerden biridir. Bu kapsamda, eğitim sürecinde YZ’den etkilenmesi olası kilit alanlar arasında öğrenci ödevlerinin gözden geçirilmesi, not değerlendirme ve öğrencilere geri bildirim sağlanması gibi farklı idari görevler sayılabilir.¹⁶⁷ Keza, YZ, robotları bilişsel ve karar verme yeteneklerinin yanı sıra diyalog ve konuşma yetenekleriyle donatır, öğretim ve pedagojik araçlar olarak kullanılmalarını sağlar.¹⁶⁸

YZ, kamu harcamaları bütçe tahsisini desteklemek, harcamaların olası sosyoekonomik etkilerini incelemek için bir araç olma potansiyeline sahiptir.¹⁶⁹ YZ tekniklerinin, çok katmanlı algılayıcı ve çok amaçlı genetik algoritmaları kullanmak suretiyle harcama tahsisine yardımcı olabileceği, algoritmik yaklaşıma ve veri analizine dayanarak kamu harcamalarının tahsisi hakkında karar vermek için bir alternatif sunduğu sonucuna ulaşılmıştır. Algoritmaların ve YZ’nin bütçe ödenek dağılımı hakkında karar vermek için kullanılan diğer analitik teknikleri tamamlama ya da değiştirme potansiyeline sahip olduğuna vurgu yapılmıştır.¹⁷⁰ YZ

164 Justin Bullock, Matthew M. Young, Yi-Fan Wang, *Artificial intelligence, bureaucratic form, and discretion in public service*, s. 496.

165 Keith Patrick Dear, “Artificial Intelligence and Decision-Making”, *The RUSI Journal*, 164(5–6), s. 18.

166 Gianluca Misuraca, Colin van Noordt, AI Watch Artificial Intelligence in public services Overview of the use and impact of AI in public services in the EU, s. 43.

167 Lijia Chen, Pingping Chen, Zhijian Lin, “Artificial Intelligence in Education: A Review”, *IEEE Access*, Vol. 8, s. 75271. doi: [10.1109/ACCESS.2020.2988510](https://doi.org/10.1109/ACCESS.2020.2988510)

168 a.k., s. 75272.

169 David Valle-Cruz, Vanessa Fernandez-Cortez, Jose Ramon Gil-Garcia, “From E-budgeting to smart budgeting: Exploring the potential of artificial intelligence in government decision-making for resource allocation”, *Government Information Quarterly*, Volume 39, Issue 2, s. 4. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101644>

170 a.k., s. 12.

tabanlı algoritmalar kullanılarak kamu bütçesinin gelir ve gider kalemlerine ilişkin projeksiyonlar hazırlanabileceği gibi, bütçenin eğitim, sağlık, enerji, tarım, sosyal yardımlar vb. farklı sektörler arasında dağılımının yanı sıra ekonomik ve kurumsal bazda tahsisatına ilişkin tahminler de yapılabilir. Yine, bütçenin gelir tahmini yönünde ve vergi toplama sürecinin çeşitli kademelerinde kullanılabilir. Benzer şekilde geçmiş dönem milli gelir rakamlarına ilişkin verilerden yararlanarak gelecekte orta ve uzun döneme ilişkin büyüme ve milli gelir gerçekleştirmelerine ilişkin doğruluk oranı son derece yüksek projeksiyonlar sağlayabilir.

Son olarak, YZ algoritmalarının doğası gereği politik olan bütçe sürecine bir dereceye kadar rasyonellik getirebileceği, YZ'nin kamu sektöründe veri analizi için bir araç haline gelebileceği ve daha iyi karar vermeye destek sağlayabileceği ileri sürülmüştür. Keza, anılan teknikler yenilikçi yaklaşımları ortaya çıkarmanın yanında karar vericiler için yeni fikirlerin ilham kaynağı olabilir.¹⁷¹

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

YZ teknolojileri, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde hem özel sektörde hem de kamu sektöründe giderek artan bir şekilde kullanılmaktadır. Bahse konu teknolojilerin kullanımı yaygınlaşırken uygulama alanındaki artan çeşitlilik de dikkat çekicidir. Karar alma sürecinde insanların karar alma davranışlarını kolaylaştırıcı bir işleve sahip olmasından dolayı YZ sistemleri kamu sektörünün farklı karar kademelerinde sıklıkla başvurulan bir teknoloji haline gelmiştir.

Dünya çapında yaşanan dijitalleşme dalgası, kamu yönetimlerini hizmet sunum yöntemlerinde olduğu gibi geleneksel karar alma süreçlerinde de kapsamlı bir değişime zorlamıştır. Bu kapsamda, kamu sektöründe YZ tabanlı çözümler, verimlilik, hız, düşük maliyet ve bürokratik yükü azaltma vb. sağlamış olduğu çeşitli avantajlardan dolayı yaygın bir şekilde tercih edilmektedir. Ayrıca, YZ sistemleri, insan karar alıcıların daha doğru karar almalarını desteklemek için tasarlanan, karar alma sürecini kısmen ya da tamamen otomatikleştiren uygulamalardır. YZ'nin, karar alma sürecinde insan karar alıcıların işlerini kolaylaştırıcı, operasyonel ve rutin karar sürecinde önemli bir araç haline geldiği ve onun yerini aldığı bu çalışmanın önemli bulgularından biridir.

Bu çalışmanın bulgularından biri, YZ'nin personel, zaman ve bütçe tasarrufu sağlamak suretiyle, karar alıcıların gündelik kararlardan ziyade stratejik kararlara odaklanmasını olanaklı kılmıştır. Yine, YZ uygulamalarının, bürokrasinin belirli gün ve saatlerde hizmet vermesinden kaynaklı kısıtları ortadan kaldırıcı ve yurttaş memnuniyeti artırıcı bir işlevi vardır. Ancak, bu teknolojiler aynı zamanda eğitim seviyesi görece düşük toplum kesimleri ve belirli yaş grupları ile bu teknolojilere aşina olmayan toplum kesimleri için ise çeşitli dezavantajlar da yaratacaktır.

171 a.k., s. 12.

Kamu sektöründe idari takdir yetkisi çeşitli kamusal hizmetlerin sunumunda yaygın biçimde kullanılmaktadır. Ancak, bahse konu yetkinin kamu yararı ilkesine aykırı bir şekilde kullanımı, bazı kesimler ve çevreler lehine haksız ve hakkaniyetsiz çeşitli ekonomik, sosyal, hukuksal avantajlar yaratabilmektedir. YZ tabanlı uygulamaların, idari takdir yetkisinin bazı alanlarda kötüye kullanımını dizginlemek suretiyle aslında toplumsal ve sosyal adaleti destekleyici bir rol oynaması çalışmanın bir diğer önemli bulgusudur.

YZ teknolojisi, insanın biyolojik ve zihinsel kısıtlarından kaynaklı sınırlamaların etkisini azaltıcı hatta ortadan kaldıracı bir işleve sahiptir. YZ, kamu sektöründe karar alma eylemi bağlamında karar alıcıların öngörü kabiliyetlerini artırır. Bu da kamu sektöründe kalite ve verimlilik artışı ile sonuçlanır. Yine, YZ uygulamalarındaki çeşitliliğin artması, kamu yönetiminde karar verme ile ilişkili alanlarda YZ tabanlı çözüm artışını beraberinde getirecektir. Diğer yandan, karar alma sürecinin en önemli girdileri arasında yer alan veri ve veri toplanmasındaki hukukilik, etik, meşruiyet, rıza ve güvenilirlik gibi faktörlerin göz ardı edilmesi ya da ihmal edilmesinden kaynaklı sorunların da YZ tabanlı karar alma üzerinde ciddi etkileri olacaktır.

YZ tabanlı uygulamaların karar alma sürecinde kullanılması yönetici elitlerin ve karar vericilerin yaklaşımlarına ve tercihlerine bağlıdır. YZ teknolojileri müstakil bir iradeye sahip olmayan, tamamen insan karar vericinin ve algoritma geliştiricinin belirlediği sınırlar çerçevesinde üstün kabiliyetlerle donatılan teknolojik yazılımlardır. Karar alma sürecinde karar alıcılar, alınan kararların doğurduğu sonuçlara göre çeşitli ödül ve yaptırımlarla karşı karşıya kalabilmektedir. Alınan kararın türü, karar alıcının kamusal organizasyon ve hiyerarşideki konumu ve etkinliği hakkında bizlere önemli ipuçları sunar. Genel olarak stratejik kararların alınmasında üst kademe yöneticileri söz sahibi ve belirleyici iken, rutin kararların alınması büyük ölçüde alt kademe çalışanlarına bırakılmaktadır.

Siyaset sahnesi özellikle dış politika alanı, aktörlerin yoğun müzakerelerine dayanan, çetin ve yorucu diplomatik pazarlıklar ihtiva eden, belli konularda karşılıklı tavize dayanan oldukça esnek ve dinamik bir zeminde yürütülen bir dizi süreçten oluşmaktadır. Keza, ülkeler dış politikada belirledikleri çeşitli hedefler çerçevesinde ulusal menfaatlerini önceleyen ve bunları korumaya dönük stratejik kararlar da almaktadır. YZ teknolojisi veriye dayalı olarak tanımlanan çeşitli algoritmalar ve sınırları keskin bir hat içinde çizilen alanda karar alma yetisiyle sınırlandırılmıştır. Dolayısıyla YZ tabanlı çözümlerin rasyonel karar alma modeli kapsamındaki kararlar için yardımcı olacağı ancak örgütsel süreç modeli karar alma modeli için ise uygun olmayacağı değerlendirilmektedir. Zira siyasal karar vericilerin sahip oldukları iktidar gücünün en mücessem tezahürlerinden biri karar alma gücüdür. Bu nedenle, siyasal karar alıcıların stratejik kararların alınması sürecinin YZ teknolojileri ile müşterek yürütülen bir sürece evrilmesine razı olmayacakları, iktidar ve irade paylaşımı yönünde bir tercihi kolay kolay kabul etmeyecekleri değerlendirilmektedir. YZ tabanlı teknolojilerin stratejik önemi haiz politik karar alma süreçlerinde karar-destek aracı olarak kullanılabileceği ancak nihai karar alıcı olarak kullanılamayacağı düşünülmektedir.

Kamu sektöründe YZ tekniklerinin üst düzey stratejik politika oluşturmak amacıyla kullanımı son derece sınırlı olmasına karşın operasyonel görevler ve alt düzey karar verme sürecinde ilgili idarelerce giderek artan bir şekilde kullanıldığı görülmektedir. Bu bağlamda, YZ'nin kamu yönetiminde karar verme süreçlerinde operasyonel ve rutin karar alma sürecinde yaygın kullanımı, bürokratik örgütleri tamamen veya kısmen mekanikleştirme, yakın ve uzun vadede orta ve alt kademelerde çalışan birçok kamu çalışanını işlevsiz ve etkisiz insan kaynağı konumuna indirme riskini içinde barındırmaktadır.

KAYNAKÇA

Ahn, Michael J., Chen, Yu-Che, “Digital transformation toward AI-augmented public administration: The perception of government employees and the willingness to use AI in government”, *Government Information Quarterly*, Volume 39, Issue 2. 2022. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101664>

Alhijawi, Bushra, Awajan, Arafat, “Genetic algorithms: theory, genetic operators, solutions, and applications”, *Evolutionary Intelligence*, 2023, pp.1-12. <https://doi.org/10.1007/s12065-023-00822-6>

Allison, Graham T., *Essence of Decision Explaining the Cuban Missile Crisis*. Little, Brown and Company. 1971.

Anyoha, Rockwell, The History of Artificial Intelligence, 2017. <https://sitn.hms.harvard.edu/flash/2017/history-artificial-intelligence/> Erişim Tarihi: 12.06.2023.

Bautista, Sandra Naranjo, Three types of decision-making in the public sector, 2022. <https://bettergovs.org/2021/10/three-types-of-decision-making-in-the-public-sector/> Erişim Tarihi: 24.06.2023.

Birkland, Thomas A., *An Introduction to the Policy Process Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. Fifth Edition, Routledge, 2019.

Bovens, Mark & Zouridis, Stavros, “From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology Is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control”, *Public Administration Review*, 62(2), 2002, 174–184.

Bullock, Justin, Young, Matthew M., Wang, Yi Fan, “Artificial intelligence, bureaucratic form, and discretion in public service”, *Information Polity*, Vol. 25, No. 4, 2020, pp. 491-506.

Bunn, D, *Applied Decision Analysis*. McGraw-Hill, 1984.

Busch, Peter Andre & Henriksen, Helle Zinner, “Digital Discretion: A Systematic Literature Review of ICT and Street-level Discretion”, *Information Polity*, 23(1), 2018, 3-28. <https://doi.org/10.3233/IP-170050>

Cambridge Dictionary, Artificial intelligence. <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/artificial-intelligence> Erişim Tarihi: 05.07.2023.

Chatterjee, A. (t.y). Applications of Genetic Algorithm <https://home.iitk.ac.in/~utsav/ChE645pdf.pdf> Erişim Tarihi: 21.08.2023.

Chatterjee, Sheshadri., Khorana, Sangeeta., Kizgin, Hatice, “Harnessing the Potential of Artificial Intelligence to Foster Citizens’ Satisfaction: An empirical study on India”, *Government Information Quarterly*, Volume 39, Issue 4, 2022, pp. 1-13. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101621>.

Chen, Ning., Liu, Wenjing., Bai, Ruizhen., Chen, An, “Application of computational intelligence Technologies in emergency management: a literature review”, *Artif Intell Rev.*, 52: 2019, 2131-2168. <https://doi.org/10.1007/s10462-017-9589-8>

Chen, Lijia, Chen, Pingping, Lin, Zhijian, “Artificial Intelligence in Education: A Review”, in *IEEE Access*, Vol. 8, 2020, pp. 75264-75278. doi: 10.1109/ACCESS.2020.2988510

Clemen, Robert T., Reilly, Terence, *Making Hard Decisions with Decision Tools*, 3rd Edition, South-Western, Cengage Learning, 2013.

Cohen, Michael D., March, James G., & Olsen, Johan P., “A Garbage Can Model of Organizational Choice”, *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1972, 1–25. <https://doi.org/10.2307/2392088>

Dartmouth University, Artificial Intelligence Coined at Dartmouth, 2023, <https://home.dartmouth.edu/about/artificial-intelligence-ai-coined-dartmouth> Erişim Tarihi: 29.06.2023.

Davenport, Thomas H., & Kirby, Julia, “Just How Smart Are Smart Machines”, *MIT Sloan Management Review*, 57, 2016, 21-25.

Dear, K. “Artificial intelligence and decision-making”, *The RUSI Journal*, 164(5–6), 2019, 18–25.

Denhardt, Roberti., Denhardt, Janet V., Aristigueta, Maria P., *Managing Human Behavior in Public and Nonprofit Organizations*. Third Edition, SAGE. 2013.

Desouza, Kevin C., *Delivering Artificial Intelligence in Government: Challenges and Opportunities*. IBM Center for The Business of Government, 2018. <https://www.businessofgovernment.org/sites/default/files/Delivering%20Artificial%20Intelligence%20in%20Government.pdf> Erişim Tarihi: 27.08.2023.

Dilek, Selma, Çakır, Hüseyin & Aydın, Mustafa, “Applications of artificial intelligence techniques to combating cyber crimes: A review”, *International Journal of Artificial Intelligence & Applications*, 6(1), 2015, 21–39. <https://doi.org/10.5121/ijaia.2015.6102>

Doyle, Jon & Thomason, Richmond H., “Background to qualitative decision theory”, *AI Magazine*, Volume 20, 1999, pp. 55-80.

Dror, Yehezkel, “Muddling Through-‘Science’ or Inertia”, *Public Administration Review*, 24(3), 1964, 153–157. <https://doi.org/10.2307/973640>

Drucker, Peter F. “The Effective Decision”, *Harvard Business Review*, 1967. <https://hbr.org/1967/01/the-effective-decision>

Duan, Yanging, Edwards, John S., & Dwivedi, Yogesh K. “Artificial intelligence for decision making in the era of Big Data—evolution, challenges and research agenda”, *International Journal of Information Management*, Volume 48, 2019, 63–71. <https://doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2019.01.021>

Dwivedi, Y. K., Hughes, L., Ismagilova, E., Aarts, G., Coombs, C., Crick, T., Duan, Y., Dwivedi, R., Janssen, M. vd., “Artificial Intelligence (AI): Multidisciplinary perspectives on emerging challenges, opportunities, and agenda for research, practice and policy”, *International Journal of Information Management*, 2019. <https://doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2019.08.002>

Dye, Thomas R., *Understanding Public Policy*, Fifteenth Edition, Pearson. 2017.

Edwards, J. S., Duan, Y. & Robins, P., “An analysis of expert systems for business decision making at different levels and in different roles”, *European Journal of Information Systems*, 9 (1), 2000. 36–46. <https://doi.org/10.1057/palgrave.ejis.3000344>

Einsiedel Jr., Albert A., “Decision-making and problem solving skills: the rational versus the garbage can model of decision-making”, *Project Management Quarterly*, 14(4), 1983, 52–57. <https://www.pmi.org/learning/library/decision-making-problem-solving-model-5721> Erişim Tarihi: 26.06.2023.

Engstrom, David Freeman.; Ho, Daniel E., Sharkey, Catherine M. and Cuéllar, Mariano-Florentino. *Government by Algorithm: Artificial Intelligence in Federal Administrative Agencies*. NYU School of Law, Public Law Research Paper No. 20-54, 2020. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3551505>

Etzioni, Amitai, “Mixed-Scanning: A ‘Third’ Approach to Decision-Making”, *Public Administration Review*, 27(5), 1967, 385–392. <https://doi.org/10.2307/973394>

European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Artificial Intelligence for Europe, Brussels, 237 final. 2018a. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0237&from=EN> Erişim Tarihi: 10.07.2023.

European Commission, The European Commission’s High-Level Expert Group On Artificial Intelligence A Definition of AI: Main Capabilities and Scientific Disciplines. Brussels, 2018b. https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/ai_hleg_definition_of_ai_18_december_1.pdf Erişim Tarihi: 21.06.2023.

Ghaheri, Ali, Shoar, Saeed, Naderan, Mohammed, & Hoseini, Sayed Shahabuddin, “The Applications of Genetic Algorithms in Medicine”, *Oman Medical Journal*, 30(6), 2015, 406–416. <https://doi.org/10.5001/omj.2015.82>

Gupta, Itisha & Nagpal, Garima, *Artificial Intelligence and Expert Systems*. Mercury Learning and Information, 2020.

Guszcza, James, Lewis, Harvey, Evans-Greenwood, Peter, *Cognitive collaboration: Why humans and computers think better together*. Deloitte University Press, 2017.

Harrison, Terasa M., & Luna-Reyes, Luis Felipe, “Cultivating Trustworthy Artificial Intelligence in Digital Government”, *Social Science Computer Review*, 40(2), 2022, 494–511. <https://doi.org/10.1177/0894439320980122>

Hayes, Michael T., “Incrementalism”, *Encyclopedia Britannica*. 2013. <https://www.britannica.com/topic/incrementalism> Erişim Tarihi: 20/05/2023.

Hickson, David. J., Butler, R. J., Cray, D., Mallory, G. R., and Wilson, D. C. *Top Decisions: Strategic Decision-Making in Organizations*, First Edition. Jossay-Bass Publishers. 1986.

History Computer, *The Complete Guide to Artificial Intelligence*, 2021. <https://history-computer.com/the-complete-guide-to-artificial-intelligence/> Erişim Tarihi: 28.02. 2023.

Hogan-Doran, Dominique, “Computer says ‘no’: automation, algorithms and artificial intelligence in Government decision-making”, *The Judicial Review*, 2017, pp.1-39. <https://www.vicbar.com.au/file/5405/download?token=TOCpKk5v>

Huang, Ting, *The History of Artificial Intelligence*. University of Washington, 2006. <https://courses.cs.washington.edu/courses/csep590/06au/projects/history-ai.pdf> Erişim Tarihi: 24.07. 2023.

IBM Cloud Education, *Supervised Learning*, 2020. <https://www.ibm.com/cloud/learn/supervised-learning> Erişim Tarihi: 26.07. 2023.

Jarrahi, Mohammad Hossein, “Artificial intelligence and the future of work: Human-AI symbiosis in organizational decision making”, *Business Horizons*, Volume 61, Issue 4, 2018, pp.577-586.

Jones, Christopher M., “Bureaucratic Politics and Organizational Process Models”, *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*, 2020. pp. 1-26 <https://oxfordre.com/internationalstudies/internationalstudies/view/10.1093/acrefore/9780190846626.001.0001/acrefore-9780190846626-e-2> Erişim Tarihi: 26.06.2023.

Judson, Philip, *Knowledge-based Expert Systems in Chemistry Artificial Intelligence in Decision Making*. 2nd Edition, Royal Society of Chemistry, 2019.

Kumar, Atul, *Genetic Algorithms*, 2023. <https://www.geeksforgeeks.org/genetic-algorithms/> Erişim Tarihi: 18.08.2023.

Kumar GN, Chethan, Artificial Intelligence: Definition, Types, Examples, Technologies, 2018. <https://chethankumargn.medium.com/artificial-intelligence-definition-types-examples-technologies-962ea75c7b9b> Erişim Tarihi: 20.07.2023.

Lateef, Zulaikha, Types Of Artificial Intelligence You Should Know. 2022. <https://www.edureka.co/blog/types-of-artificial-intelligence/> Erişim Tarihi: 22.07.2023.

Lieberman, Leonardo, “Garbage Can Model of Decision Making”, *Encyclopedia of Management Theory*, (Ed.: Eric H. Kessler) Volume One, Sage: Los Angeles. pp. 307-310. 2013.

Lin, Leesa, & Hou, Zhiyuan, Combat COVID-19 with artificial intelligence and big data. 2020. <https://researchonline.lshtm.ac.uk/id/eprint/4657724/1/Combat%20COVID19%20with%20artificial%20intelligence%20and%20big%20data.pdf> Erişim Tarihi: 28.08.2023.

Lindblom, Charles E., “The Science of Muddling Through”, *Public Administration Review*, 19(2), 1959, 79–88. <https://doi.org/10.2307/973677>

Lipsky, Michael, *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. 30th Annivesary Expanded Edition, Russell Sage Foundation, New York, 2010.

Loukis, Euripidis, Maragoudakis, Manolis, Kyriakou, Niki, “Crisis Policy Analytics Based on Artificial Intelligence” Lindgren, Ida., Janssen, M., Lee, H., Polini, A., Pedro, M., Bolivar, R., Scholl, H. R., Tambouris, E. (Eds.) *Electronic Government 18th IFIP WG 8.5 International Conference*, EGOV San Benedetto Del Tronto.. Vol 11685. Springer, Cham. 2019. https://doi.org/10.1007/978-3-030-27325-5_20

Lucas, Peter. J.F., Gaag, Linda C. van der, *Principles of Expert Systems*. Utrecht, The Netherlands. 2014. <https://www.cs.ru.nl/~peterl/proe.pdf> Erişim Tarihi: 30.07.2023.

Mackaya, Ronald., Horton, Douglas, “Expanding the use of impact assessment and evaluation in agricultural research and development”, *Agricultural Systems*, 78, 2003, 143–165.

Mallawaarachchi, Vijini, Introduction to Genetic Algorithms-Including Example Code, 2017. <https://towardsdatascience.com/introduction-to-genetic-algorithms-including-example-code-e396e98d8bf3> Erişim Tarihi: 13.08.2023.

March, James G., *Primer on decision making: How decisions happen*. The Free Press. 1994.

Milliken, Frances J., “Three Types of Perceived Uncertainty about the Environment: State, Effect, and Response Uncertainty”, *The Academy of Management Review*, 12(1), 1987,133–143. <https://doi.org/10.2307/257999>

Mintzberg, Henry, Raisinghani, Duru & Théorêt, André, “The Structure of ‘Unstructured’ Decision Processes”, *Administrative Science Quarterly*, 21(2), 1976, 246–275. <https://doi.org/10.2307/2392045>

Mintzberg, Henry, *The Structuring of Organisations*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1979.

Misuraca, Gianluca, van Noordt, Colin, AI Watch Artificial Intelligence in public services Overview of the use and impact of AI in public services in the EU, Joint Research Center, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020. https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC120399/jrc120399_misuraca-ai-watch_public-services_30062020_def.pdf Erişim tarihi: 30.08.2023.

Molnar, Petra, Technological Testing Grounds, EDRi and Refugee Law Lab, Brussels, 2020. <https://edri.org/wp-content/uploads/2020/11/Technological-Testing-Grounds.pdf>. Erişim Tarihi: 25.08.2023.

Montoya, Laura, Rivas, Pablo, Government AI Readiness Meta-Analysis for Latin America and The Caribbean, *IEEE International Symposium on Technology and Society (ISTAS)*, Medford, MA, USA. 2019, pp. 1-8. [doi: 10.1109/ISTAS48451.2019.8937869](https://doi.org/10.1109/ISTAS48451.2019.8937869)

Moor, James, “The Dartmouth College Artificial Intelligence Conference: The Next Fifty Years”, *AI Magazine*, Volume 27, Number 4, 2006, pp.87-91.

Murray, Michael A., “Comparing Public and Private Management: An Exploratory Essay”, *Public Administration Review*, 35(4), 1975, pp.364–371. <https://doi.org/10.2307/974538>

Murray, Michael A., *Decisions: A comparative critique*. Marshfield, MA: Pitman. 1986.

Nitta, Keith. “Decision making”. *Encyclopedia Britannica*, 19 Nisan 2023. <https://www.britannica.com/topic/decision-making>. Erişim Tarihi: 26.06.2023.

Nutt, Paul. C., “Decision aiding search during decision making”, *European Journal of Operational Research*, 160, 2005, pp.852-876.

OECD, Artificial Intelligence in Society, OECD Publishing, Paris, 2019. <https://doi.org/10.1787/eedfee77-en> Erişim Tarihi. 25.06.2023.

Oliveira, Arnaldo, “A Discussion of Rational and Psychological Decision-Making Theories and Models: The Search for a Cultural-Ethical Decision-Making Model Decision-Making Theories and Models”, *Electronic Journal of Business Ethics and Organization Studies*, Vol 12:2, 2007, pp. 12-17.

Oswald, Ed, What is artificial intelligence? Here’s everything you need to know, 2019. <https://www.digitaltrends.com/cool-tech/what-is-artificial-intelligence-ai/> Erişim Tarihi: 16.07.2023.

Oxford English Dictionary, “Artificial intelligence”. https://www.oed.com/dictionary/artificial-intelligence_n?tl=true Erişim Tarihi: 05.07.2023.

Papanicolaou, C.G., Papantoniou, I.C., Optimum design of textile-reinforced concrete as integrated formwork in slabs. Triantafillou, Thanasis (Edit). *Textile Fibre Composites in Civil Engineering*, Woodhead Publishing, 2019, Pages 245-274. <https://doi.org/10.1016/B978-1-78242-446-8.00012-4>.

Russell, Stuart, & Norvig, Peter, *Artificial intelligence: A Modern Approach*. Fourth Edition, Global Edition, Pearson. 2021.

SAS, Artificial Neural Networks, 2023. https://www.sas.com/en_us/insights/analytics/neural-networks.html Erişim Tarihi: 05.08.2023.

Scherer, Matthew U., “Regulating Artificial Intelligence Systems: Risks, Challenges, Competencies, and Strategies”, *Harvard Journal of Law & Technology*, Vol. 29, No. 2, Spring 2016, pp.354-400. <https://ssrn.com/abstract=2609777> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2609777>

Scott, Susanne G.-Bruce, Reginald, A. “Decision-Making Style: The Development and Assessment of a New Measure”, *Educational and Psychological Measurement*, 55(5), 1995, 818–831, <https://doi.org/10.1177/0013164495055005017>

Sharma, Anil (t.y). *Introduction to Artificial Intelligence & Expert Systems*, Excel Books Private Limited.

Shrivastava, Shiva, “Artificial Intelligence and Expert System: Intelligent Library”, *International Journal of Innovation and Research in Educational Sciences*, Volume 5, Issue 4: 2018, 476-478,

Smith, Gilbert & May, David, “The Artificial Debate Between Rationalist and Incrementalist Models of Decision Making”, *Policy & Politics*, 8(2), 1980, 147-161. <https://doi.org/10.1332/030557380782629005>

Simon, Herbert, A., *The new science of management decision*. First Edition. Harper & Brothers Publishers. 1960.

Simon, Herbert A., *Administrative Behavior A Study of Decision Making Processes in Administrative Organizations*. Fourth Edition. The Free Press. 1997.

Turing, Alan M., “Computing machinery and intelligence”, *Mind*, 59, 1950, pp.433-460.

Uzonwanne, Francis C., “Rational Model of Decision Making”, içinde Farazmand, A. (Ed.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Springer, Cham, s. 1–6, 2016. https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5_2474-1

Valle-Cruz, David, Lopez-Chau, Asdrubal, Sandoval-Almazan, Rodrigo, How much do Twitter posts affect voters? Analysis of the multi-emotional charge with affective computing in political campaigns. *The 22nd Annual International Conference on Digital Government Research*. New York, NY, USA, 2021. <https://doi.org/10.1145/3463677.3463698>

Valle-Cruz, David, Vanessa Fernandez-Cortez and José Ramón Gil-García. “From E-budgeting to smart budgeting: Exploring the potential of artificial intelligence in government decision-making for resource allocation”, *Government Information*, Q. 39, 2021. 101644.

Van Ooijen, Charlotte, Ubaldi, Barbara, Welby, Benjamin, A data-driven public sector: Enabling the strategic use of data for productive, inclusive and trustworthy governance, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 33, OECD Publishing, 2019. <https://doi.org/10.1787/09ab162c-en>

Weiss, Andrew & Woodhouse, Edward, “Reframing Incrementalism: A Constructive Response to the Critics”, *Policy Sciences*, 25(3), 1992, pp.255–273. <http://www.jstor.org/stable/4532259>

Wilson, James, Daugherty, Paul R., “Collaborative Intelligence Humans and AI are joining forces”, *Harvard Business Review*, 2018. <https://hbr.org/2018/07/collaborative-intelligence-humans-and-ai-are-joining-forces> Erişim Tarihi: 24.08.2023.

Whitehouse, Executive Office of The President Office of Management and Budget, 2018. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2018/08/M-18-23.pdf>

Whitley, Darrell, Generation Genetic Algorithms: A User’s Guide and Tutorial içinde Gendreau, Michel, Potvin, Jean-Yves. (Eds.). *Handbook of Metaheuristics*, International Series in Operations Research & Management Science Volume 272, pp. 245-275, Springer, 2019.

Wirtz, Bernd W., Weyerer, Jan C. & Geyer, Carolin, “Artificial Intelligence and the Public Sector-Applications and Challenges”, *International Journal of Public Administration*, 42:7, 2019, pp.596-615. DOI: [10.1080/01900692.2018.1498103](https://doi.org/10.1080/01900692.2018.1498103)

Zhu, Xiaoxin, Zhang, Guanghai & Sun, Baiqing, “A comprehensive literature review of the demand forecasting methods of emergency resources from the perspective of artificial intelligence”, *Natural Hazards* 97, 2019, pp.65–82. <https://doi.org/10.1007/s11069-019-03626-z>

Zadeh, L.A., “Fuzzy logic and approximate reasoning”. *Synthese* 30, 1975, pp.407–428 <https://doi.org/10.1007/BF00485052>

Zuiderwijk, Anneke, Chen, Yu-Che, Salem, “Fadi Implications of the use of artificial intelligence in public governance: A systematic literature review and a research agenda”, *Government Information Quarterly*, Volume 38, Issue 3, 2021, pp. 1-19. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101577>.

KRONİK

TBMM'DE HAKLARINDA DOKUNULMAZLIĞIN KALDIRILMASI KARARI VERİLEN ÜYELER MEMBERS OF THE TURKISH GRAND NATIONAL ASSEMBLY FACING THE WITHDRAWAL OF IMMUNITY

Kadir AKTAŞ¹

Aşağıdaki listede Birinci Meclisten günümüze dokunulmazlığı kaldırılan milletvekilleri, bunlara isnat edilen suçlar, yapılan kovuşturmaların neticesi, milletvekillerinin partilere göre dağılımı ve mensubu olduğu partinin iktidardaki veya muhalefetteki durumu (siyasal durumu) özet olarak yansıtılmıştır. Tutanaklar üzerinden yapılan taramalarda Meclisi Mebusan döneminde yasama dokunulmazlığının kaldırılmasının ertelenmesine dair uygulamalara² rastlanılmakla birlikte dokunulmazlığın kaldırılması işlemine rastlanılmamıştır. Birinci Meclisteki 1924 Anayasası öncesi uygulamalar Kanunu Esasiye (m.79) göre yapılmıştır. Aşağıdaki listedeki bilgiler öncelikle Meclis tutanaklarından taranarak elde edilmiştir. Ayrıca, 1924 ila 1960 yıllarındaki dokunulmazlığı kaldırılanların listesine Meclis Yıllıklarındaki Dahili Nizamnamelerin notları kısmından ulaşılabilmektedir.³

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

2 Berat Mebusu İsmail Kemal Beyin dokunulmazlığının kaldırılmasına dair Divanı Örfi Başkanlığının talebinin görüşülmesine ve dokunulmazlığının kaldırılması talebinin reddine dair bkz; Meclisi Mebusan Zabıtları, 1. İçtima, 66., 67. ve 81. Birleşim, C. 3, 21-22.4, 1325, 14.5.1325 (1909); Savunma için bkz, 1. İçtima, 77. Birleşim, C. 3, 9 Mayıs 1325 (1909), s.600; Mazbata ve ilk görüşme için bkz; 1. İçtima, 80. Birleşim, C.3, 13 Mayıs 1325 (1909), s.702-717; Karar görüşmesi için bkz, 1. İçtima, 108. Birleşim, C.5, 25.6.1325, S.267-277, Erişim: https://www5.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_dergisi_pdfler_mmb.meclis_donemleri?v_meclisdonem=0

3 *Meclis Yıllıkları (1929-1957)*, TBMM Yayınları, TBMM Açık Erişim Sistemi, <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/home>; Ticaret Bakanlığı sırasında Yavuz zırlıhısının tadilatına ilişkin Fransız firmasıyla yapılan sözleşme hükümlerinin hazırlanmasında görevini kötüye kullandığı gerekçesiyle İhsan Eryavuz Bey Meclis tahkikatına tabi tutulmuştur. Yine Ticaret Bakanlığı görevini yürüttüğü dönemde un ve ekmeğin fiyatlarının belirlenmesinde görevini kötüye kullandığı gerekçesiyle Ali Cenani Bey Meclis tahkikatına tabi tutulmuştur. Kimi kaynaklarda bu kişilerin aynı zamanda dokunulmazlıklarının da kaldırıldığı belirtilmiştir. Dokunulmazlığın kaldırılması Meclis tahkikatının

Çalışmadaki milletvekiline isnat edilen suçun ‘siyasi veya adi suç’ nitelemesi, isnat edilen suçun soyut niteliğine göre saptanmıştır. Yoksa, suçun ciddiliği anlamında siyasi bir saikle veya siyasi bir amaçla işlendiği veya suçlamanın bu saiklerle yapıldığı tespitine dayalı değildir. Dolayısıyla salt siyasi bir saikle yapılan, ancak soyut olarak adi suç niteliğindeki isnat halleri, analizimizde adi suç olarak nitelenmiştir. Diğer bir deyişle yapılan suçlamanın ve kaldırma işleminin siyasi saik ve sebeplerle yapıldığına ilişkin bir analiz veya tespit bu çalışmada bulunmamaktadır.

Doktrindeki genel yaklaşım Devletin egemenlik alametlerine ve organlarının saygınlığına karşı, Devletin varlığına ve birliğine karşı işlenen suçların siyasi suç kavramı içerisinde ele alındığı yönündedir. Çalışmada siyasi suç nitelemesi bu genel yaklaşım doğrultusunda yapılmıştır.⁴

20.05.2016 tarihli ve 6718 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile 154 milletvekiline dair 810 dosya için yasama dokunulmazlığı kaldırılmıştır. Anayasaya eklenen geçici madde ile maddenin kabul tarihine değin yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına ilişkin dosyaları bulunan milletvekilleri için Anayasanın 83. maddesinin ikinci fıkrasının birinci cümlesi hükmünün uygulanmayacağı yani bu dosyaların Anayasanın dokunulmazlık korumasına dair hükmüne tabi olmayacağı belirtilmiştir. Söz konusu düzenlemeyle oluşan sonuç, aynı mahiyette olmasına karşın dokunulmazlığın kaldırılması usulüyle alınmış bir karar olmadığı için bu düzenlemeden etkilenen milletvekillerine aşağıdaki tabloda yer verilmemiştir.⁵

Birleşik kararlar tefrik edildiğinde **TBMM’de hakkında dokunulmazlığı kaldırma kararı verilen** üye sayısı 51’dir. Tabii bu üyelerin bazıları hakkında verilmiş, farklı dosyalardan birden çok aynı veya farklı tarihli meclis kararları da olabilmektedir. Diğer bir ifadeyle dokunulmazlığın kaldırılması karar sayısı, dokunulmazlığı kaldırılması kararı verilen üye sayısından daha fazladır. Bu durumlar

içinde bir işlem olması ve tutanaklardan yapılan işlemin mahiyetinin açıkça anlaşılması nedeniyle bu iki bakan hakkında yapılan işlem Meclis soruşturması kapsamında değerlendirilmesi gerekmektedir. Meclis Yıllıklarında yer alan Dahili Nizamname Notlarında da İhsan Eryavuz Dokunulmazlığı kaldırılanlar arasında değil Meclis Soruşturmasına tabi tutulanlar arasında sayılmıştır. *TBMM Yıllıkları*, “Dahili Nizamname ve Notlar” D. 10, 1.11.1958, TBMM Açık Erişim Sistemi, s. 93 ve 95; Mazbata ve görüşme için bkz. TBMM Zabıt Ceridesi, 3. Dönem, Cilt 2, İçtima 1, 26.1.1928 tarihli 36. Birleşim, s.61-96, <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d03/c002/tbmm03002036.pdf>; TBMM Zabıt Ceridesi, D. 3, C.3, İçtima 1, 14.4.1928 tarihli 61. Birleşim, s.133-138, <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d03/c003/tbmm03003061.pdf>; Dokunulmazlık işlemi tespiti için bkz. Nadir Latif İSLAM, *Türkiye’de Gensoru ve Meclis Tahkikatı*, Kardeş Matbaası, Ankara, 1966, s.50.

4 Siyasi suç kavramı analizi için bakınız, Murat SEVİNÇ, *Türkiye’de Milletvekillerinin Dokunulmazlıkları*, Kırilangıç Yayınevi, Ankara, 2004, s.144; Kanunlarda geçen siyasi suçlar için bakınız, Köksal BAYRAKTAR, *Siyasal Suç*, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1982, s.106

5 Kanun için bkz; <https://www5.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6718.html>; Bilgi için bkz; Özcan ALTAY, Beyhan KAYATEKİN, “Türkiye’de Yasama Dokunulmazlığı”, TBMM ARMER, 2016, Erişim: https://armer.tbmm.gov.tr/webortak/arastirma/KYSB_R_18167_Turkiyede_ve_AB_Ulkelerinde_Yasama_Sorumsuzlugu_ve_Dokunulmazligi.pdf

dipnot şeklinde ayrıca belirtilmiştir.

Haklarında dokunulmazlığının kaldırılması kararı verilmekle birlikte, itiraz başvurusu üzerine Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen 5 karar (9 üyeye dair) düşüldüğünde **dokunulmazlığı kaldırılan üye sayısı 43'dür.**

Bu çalışmadaki listenin ilk hali TBMM Uygulaması Anlatımıyla Yasama Dokunulmazlığı kitabımızda yayımlanmıştır. Gelişen süreçte ulaşılan yeni veriler çerçevesinde sözkonusu listenin güncellenmesine ve tekrar yayımlanmasına ihtiyaç duyulmuştur.⁶

6 Kadir AKTAŞ, *TBMM Uygulaması Anlatımıyla Yasama Dokunulmazlığı*, Adalet Yayınevi, Ankara, 2009.

Sıra	Adı Soyadı	Tarihi	Dönem ⁷	İsnat Edilen Suç ve Niteliği	Partisi ⁸	Kovuşturma Sonucu	Siyasi Konumu
1	Nazım Resmor Tokat ⁹ Mehmet Şükrü Afyonkara- hisar Şeyh Servet Akdağ Bursa	21.3.1921	1	Gizli Komünist Fırkası Teşkil Etmek suretiyle hükümeti kaldırmak (Siyasi)	Halk Zümresi	Mahkûm ¹⁰ Beraat ¹¹ Beraat ¹²	Muhalef (grup)

7 Yasama dönemlerinin numaralandırılmasına, 1961 Anayasası döneminde tekrar (1) den başlanmış, 1982 Anayasası döneminde ise, 1961 Anayasası döneminde dönem numaraları hiç kesintiye uğramamış gibi devam ettirilmiştir.

8 Milletvekilinin dokunulmazlığı kaldırıldığı sıradaki partiyle olan üyelik ilişkisini ifade eder.

9 Kanunu Esasının 79. Maddesine göre işlem görmüştür. İstiklal Mahkemesinin müzakeresi üzerine dokunulmazlığı kaldırılması usulü işletilmiştir. Yapılan açıklamalardan olayın BMM'nin ilk uygulaması olduğu anlaşılmaktadır. Dokunulmazlığın kaldırılması mazbatasını Meclisin 3. Şubesi tarafından hazırlanmıştır. Nazım bey hakkında hazırlandığı anlaşılana mazbataya Genel Kurul görüşmesi sırasında diğer iki mebusun da (Mehmet Şükrü ve Şeyh Servet Efendi) kabul edilen önerge ile eklendiği anlaşılmaktadır. 3. Şubece yapılan inceleme sırasında savunma için mebusların davet edilmediği anlaşılmaktadır. 3. Şube tarafından inceleme kapsamında mahkemenin gönderdiği evrakların incelendiği ve bazı mebusların bilgisine / tanıklığına başvurulduğu anlaşılmaktadır. Genel Kurul görüşmeleri sırasındaki şube sözcüsünün açıklamasından casusluk ithamının da yapıldığı anlaşılmaktadır. Şube sözcüsü Şevket Bey Mahkemece yapılan suç isnadını "ahali arasında nifak ve şikak, Hükümeti Milliyeyi taklibe saî ve ecanibten para (alarak) ve asi Ethem'le harekâtı isyaniyede alâkadar olmak" ifadeleriyle açıklamıştır. Görüşmeler sırasında özellikle Şube Sözcüsünün açıklamasından, Kanunu Esasının vatani hıyanet ithamıyla milletvekilliğin düşürülmesine dair 48 inci maddesi kapsamında işlemden kaçınıldığı anlaşılmaktadır. Görüşmeler sırasında verilen önergenin kabulüyle, tutuklanmaması ve meclis faaliyetlerine katılmalarına engel olmamak şartıyla mebusların dokunulmazlığı kaldırılmıştır. Bu kısmi kaldırma işlemi yegâne istisnai örnektir. Genel Kurulda sadece Nazım Bey savunma yapmıştır. Verilen önergenin kabulüyle 3 mebusun birlikte ve tek oylamayla dokunulmazlığı kaldırılmıştır. TBMM Gizli Celse Tutanakları, 1. Dönem, 2. Cilt, 10. Birleşim, 21 Mart 1337 (1921), s.14-26, Erişim: <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/GZC/d01/CILT02/gcz01002010.pdf>; Taha AKYOL, *Atatürk'ün İhtilal Hukuku*, Doğan Kitap Yayıncılık, 2012, İstanbul, s.111.

10 İstiklal Mahkemesinin Kanunu Ceza-i Umuminin 46 ncı maddesi delaletiyle ve Hıyaneti Vataniye Kanununun 2. maddesi mucibince 15 yıl kürek cezasına mahkûmiyete dair tezkeresinin okunmasıyla, kararın kesin olduğu ve milletvekilinin isminin defterden silindiği belirtilerek, milletvekilliği sona erdiği Başkanca açıklanmıştır. TBMM Tutanakları, İstiklal Mahkemesi Tezkeresi, 1. Dönem, 2. Cilt, 32. Birleşim, 12.5.1337 (1921), s.285, <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d01/c010/tbmm01010032.pdf>

11 a.k.

12 a.k.

Sıra	Adı Soyadı	Tarihi	Dönem ⁷	İsnat Edilen Suç ve Niteliği	Partisi ⁸	Kovuşturma Sonucu	Siyasi Konumu
2	Osman (Özgen) Bey Lazistan ¹³	28.1.1922		Görevi suiistimal-İhtilas (Rusya'dan alınan teçhizatın tesliminde) (Adi)	-	-	-
3	Tahsin Bey Maraş	?.?.1925	2	Adam Öldürmeye Teşvik (Adi)	Cumhuriyet Halk Partisi (CHP)	Mahkûm ¹⁴	Tek Parti
4	Ali Rıza Bebe Cebelibereket	2.2.1928	3	Meclis Veznesinde görevi suiistimal ve ihtilas TCK M.64, 203 (Adi)	CHP	Beraat ¹⁵	Tek Parti

13 BMM 4. Şubesinin, Osman beyin mahkemeye sevkine dair mazbatası normal çoğunlukla kabul edilmiştir. Oylamanın Kanunun Esasının 48. Maddesine göre ve sülûsulla yapılmasına dair teklifler işleme alınmamıştır. Yine Osman Bey hakkındaki değerlendirmenin mahkeme yerine kurulacak 15 kişilik Divanı Ali tarafından yapılmasına dair öneriler reddedilmiştir. Görüşmeler sırasında bu önerilerin konusunun Kanuni Esasi kapsamında olmadığı ve işleme alınmaması gerektiği kimi mebuslarca dile getirilmiştir. Genel Kuruldaki görüşmeler sırasında Osman beyin savunma hakkına riayet edilmiştir. Mazbatadan, 4. Şubece gerekli belgelerin toplanarak incelendiği ve Osman beyin ifadesine başvurulduğu anlaşılmaktadır. Önceki Nazım Bey hakkındaki uygulamadan farklı olarak Mazbatada mahkemeye sevk yönünde öneri yer almıştır. Mazbatadan ve görüşmelerden, Osman Bey hakkındaki isnadın bir mahkemenin talebi üzerine yapıldığına dair bir veriye rastlanılmamıştır. Yani mahkemeye sevk kararının bir adli makamın talebine konu olup olmadığı tutanaklardan anlaşılamamaktadır. Daha çok icra makamlarını bildirimleri üzerine dosyanın Meclisin gündemine taşındığı anlaşılmaktadır. Açıkça belirtilmemekle ve adli merci talebi görülmemekle birlikte yapılan işlemin mahiyetinden, Osman beyin dosyasının Kanunu Esasi'nin 79. maddesine göre yasama dokunulmazlığının kaldırılması kapsamında değerlendirildiği anlaşılmaktadır. TBMM Gizli Tutanakları, 28.1.1338 (1922), B.151, s. 651-667, <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/GZC/d01/CILT02/gcz01002151.pdf>; Seda Dunbay, *Türk Parlamento Tarihinde Yasama Sorumsuzluğu ve Dokunulmazlığı*, XII Levha Yayıncılık, 2013, s. 93.

14 Meclis Tutanaklarında yer alan ve Genel Kurulda okunan Ankara İstiklal Mahkemesinin 5.4.1926 tarihli tezkeresinde, Meclişçe alınan teşrii masuniyetinin kaldırılması kararı üzerine yapılan yargılama sonucunda Maraş Mebusu Tahsin Bey'e adam öldürmeye teşvik suçundan dolayı on sene kürek cezası verildiği belirtilmiştir. Meclis Tutanaklarından Tahsin Bey'in dokunulmazlığının kaldırıldığı görüşmelere ilişkin başka bir veriye ulaşılamamıştır. TBMM Zabıt Ceridesi, D. 2, C.1, İçtima 3, 84. Birleşim, T. 7.4.1926, s.69, <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d02/c024/tbmm02024084.pdf>; Ayrıca, Meclis Yıllıklarında yer alan Dahili Nizamnamenin notları kısmında dokunulmazlığının kaldırılan milletvekilleri arasında Tahsin Bey'de yer almaktadır. Kaynak için bkz. *TBMM Yıllıkları*, "Dahili Nizamname ve Notlar" Devre 10, 1.11.1958, TBMM Açık Erişim Sistemi, 1957, s. 95, <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/home>; *TBMM Anayasa ve Dahili Nizamname*, TBMM Matbaası, I.B, 25 Ekim 1961, s.118; Rauf ORBAY, *Siyasi Hatıralar*, Özgün Yayınevi, İstanbul, 2.Baskı, 2005, s.638

15 Meclis İdare Amiri görevini yürütürken vuku bulan Meclis veznesinde işlenen görevi suiistimal ve ihtilas suçuna adı karışmış, dokunulmazlığının kaldırılmasını kendisi de talep etmiştir. TBMM Zabıt Ceridesi, 3. Dönem, Cilt 2, İçtima 1, 39. Birleşim, S.136; Suçlama için bakınız, TBMM Zabıt Ceridesi, D. 3, C.2, İçtima 1, 40. Birleşim, S.182 ve 39. birleşim tutanağına ekli 3/62 no.lu Başvekalet Tezkeresi, Muhtelif Encümen Mazbatası; Ali Rıza Bey'in yargılanması beraatla neticelenmiştir. *TBMM Anayasa ve Dahili Nizamname*, s.118

Sıra	Adı Soyadı	Tarihi	Dönem ⁷	İsnat Edilen Suç ve Niteliği	Partisi ⁸	Kovuşturma Sonucu	Siyasi Konumu
5	Fikret Onuralp Bilecik	13.2.1928	3	Fesat Karıştırma Suretiyle İrtikaba Teşebbüs, TCK, M.205 ve 61 (Adi)	CHP	Mahkûm ¹⁶	Tek Parti
6	Ali Saip Ur-savaş Urfa	18.10.1935	5	Cumhurbaşkanı Atatürk'e Suikast Yapmak İçin Silahlı Cemiyet Kurmak (Siyasi)	CHP	Beraat ¹⁷	Tek Parti
7	Refet Ülgen Urfa	30.1.1942	6	Görevi Suiistimal Suçu (Adi) ¹⁸	CHP	Beraat ¹⁹	Tek Parti
8	Hasip Ahmet Aytuna Tokat	30.1.1942	6	Resmi Kayıt ve Defter Üzerinde Tahrifat Suçu (Adi)	CHP	Beraat ²⁰	Tek Parti
9	Reşad Aydınli Denizli	30.11.1949	8	Asılsız İhbarda Bulunmak, İftira Suçu ²¹ (Adi)	Bağım-sız	Af nedeni-yle düştü ²²	Bağım-sız
10	Sadık Aldoğan Afyonkara-hisar	24.3.1950	8	Hükümetin Manevi Şahsiyeti Alenen Tahkir Etme ve Cumhurbaşkanı Aleyhinde Lisanen Tecavüzde Bulunma Suçu TCK.M.158-159 (Siyasi)	Millet Partisi (MP)	-	Muha-lefet

16 Fikret Onuralp'in dokunulmazlığı, Sabık Ticaret Bakanı İhsan Bey'in suç ortağı olduğu gerekçesiyle kaldırılmıştır. Yüce Divan yargılaması sonucu İhsan Beyin iki yıl mahkumiyetine, Fikret Bey'in ise dört ay mahkumiyetine ve 100 Lira da para cezası ödemesine hüküm verilmiştir. Milletvekilliği sıfatı kalkmıştır. İSLAM, *Türkiye'de Gensoru...*, s.54; Suçlama için bakınız, *TBMM Zabıt Ceridesi*, D. 3, C.2, İctima 1, 44. Birleşim, S.182 ve 44. birleşim tutanağına ekli 3/68 no.lu Başvekalet Tezkeresi, Muhtelif Encümen Mazbatası.

17 Yargılanma sonucu beraatla neticelenmiştir. *TBMM Anayasa ve Dahili Nizamname*, s.118

18 Türk Maarif Cemiyeti Reisliği görevi sırasında cemiyetçe düzenlenen piyangoda yolsuzluk yapıldığı suçlamasıyla karşılaşmıştır. *TBMM Zabıt Ceridesi*, D. 6, C.21, İctima 1, 30. Birleşim, s.122 ve 30. birleşim tutanağına ekli 70 sayılı Başvekalet Tezkeresi, Muhtelif Encümen Mazbatası.

19 Yargılanma sonucu beraatla neticelenmiştir. *TBMM Anayasa ve Dahili Nizamname*, s.118

20 Aytuna hakkında, Ankara sorgu hâkimliğince yapılan ilk tahkikat neticesinde 17.2.1942 tarihinde muhakemenin men'ine karar verilmiştir. *TBMM Anayasa ve Dahili Nizamname*, s.118

21 Aydınli, Millet Partisi Milletvekilleri Sadık Aldoğan, Osman Bölükbaşı ve Fuat Arna hakkında Cumhurbaşkanına suikastta bulunacaklar (TCK 171. maddesine uygun fiilde bulunma) ihbarında bulunarak iftira fiilini işlediği suçlamasından dolayı dokunulmazlığı kaldırılmıştır. İlginç olan Aydınli bu fiili işlerken MP Milletvekilidir. *TBMM Zabıt Ceridesi*, T. 30.11.1949, 11. Birleşim, s.232-252, <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d08/c021/tbmm08021011.pdf>

22 Aydınli hakkında yürütülen yargılama, çıkarılan af kanunu kapsamında görüldüğünden, henüz esasa dair bir karar verilmeden, mahkemece düşme kararıyla sonuçlanmıştır. Süleyman İnan, "1949'da İnönü ve Bayar'a Suikast İddiası: Reşad Aydınli Olayı", *Çağdaş Türkiye Tarihi Araştırmaları Dergisi*, Sayı: 11, 2005, s.222, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/233279>

Sıra	Adı Soyadı	Tarihi	Dönem ⁷	İsnat Edilen Suç ve Niteliği	Partisi ⁸	Kovuşturma Sonucu	Siyasi Konumu
11	Hüseyin Cahit Yalçın Kars	18.4.1952	9	TBMM'yi Tahkir ve Tezyif Etme Suçu, TCK. M.159 (Siyasi)	Halkçı Parti (HP)	Beraat ²³	Muhalefet
12	İbrahim Us Kars ²⁴	2.7.1956	10	Başbakana ifa ettiği hizmetinden dolayı hakaret etme suçu TCK.M.273 (Siyasi)	CHP	-	Muhalefet
13	Sırrı Atalay Kars	2.7.1956	10	Hükümetin manevi şahsiyetini tahkir etme, TCK.M.159 (Siyasi) ²⁵	CHP	-	Muhalefet
14	Osman Ali Şiroğlu Kırşehir	2.7.1956	10	Hükümetin manevi şahsiyetini tahkir etme, TCK.M.160 (Siyasi)	Cumhuriyetçi Millet Partisi (CMP)	-	Muhalefet
15	Kâmil Kırkoğlu Malatya	2.7.1956	10	Başbakana ifa ettiği vazifesinden dolayı hakaret etme suçu TCK.M.273 (Siyasi)	CHP	-	Muhalefet
16	Osman Bölükbaşı Kırşehir ²⁶	24.6.1957	11	Başbakana ifa ettiği vazifesinden dolayı hakaret etme suçu TCK.M.273 (Siyasi)	CMP	Beraat ²⁷	Muhalefet
17	Nuri Beşer Zonguldak (MM Üyesi)	12.2.1962	1	Devletin askeri kuvvetlerini tahkir ve tezyif suçu (Subay eşlerine hakaret) TCK.M.160 (Siyasi)	AP	Mahkûm ²⁸	İktidar

23 Sorğu yargıçlığında kamu davası ortadan kaldırılmıştır. *TBMM Yıllıkları*, s. 95,

24 *TBMM Zabıt Ceridesi*, T. 2.7.1956, B.84, S.34- 40, <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d10/c013/tbmm10013084.pdf>

25 Ayrı dosyalardan iki defa dokunulmazlığı kaldırılmıştır. (3/328) esas numaralı dokunulmazlığının kaldırılmasına dair tezkere iki ayrı milletvekilinin (Osman Alişiroğlu ve Sırrı Atalay) 5 ayrı yerde yaptıkları konuşmaları nedeniyle sunulmuş, Karma komisyon söz konusu tezkereyi fiilleri ve şahısları itibarıyla ayrı ayrı karara bağlamış, Genel Kurulda da Komisyon raporunun içindeki herbir karar ayrı ayrı görüşmeye açılıp oylanmıştır. Komisyon raporunun herbir kararı ayrı birer rapor niteliğinde hazırlanmıştır. Yani birleşik olarak havalesi yapılan tezkere Komisyonunda tefrik edilerek 5 ayrı komisyon raporuna konu edilmiştir. TBMM Zabıtları, Muhtelit Encümen Mazbatası, Sıra Sayısı 251, <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d10/c013/tbmm10013084.pdf>

26 TBMM Zabıtları, T.24.6.1957, B.85, s. 519, <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d10/c020/tbmm10020085.pdf>

27 Bölükbaşı, 1957 yılında yapılan seçimlerde tekrar milletvekili seçilerek dokunulmazlığına kavuşmuş, yapılan yargılama da beraatla neticelenmiştir. Ali Fuat BAŞGİL, *27 Mayıs İhtilali ve Sebepi*, Yağmur Yayınevi, İstanbul, 1966, s.106

28 Beşer, Ankara Ağır Ceza Mahkemesince yapılan yargılama neticesinde, 5.6.1962 tarihinde, TCK'nın 159/1-2 ve 173/son maddeleri istinaden bir sene ağır hapis ve dört ay Tatvan'da emniyet nezaretinde sürgün cezasına çarptırılmış ve bu hüküm infaz edilmiştir.

Sıra	Adı Soyadı	Tarihi	Dönem ⁷	İsnat Edilen Suç ve Niteliği	Partisi ⁸	Kovuşturma Sonucu	Siyasi Konumu
18	Mustafa Deliveli Hatay Üyesi (Senatör)	29.03.1966	2	Kıromit şirketine yolsuz kredi açtırma ve döviz tahsisinde bulunma suçu (Adi)	AP	-	İktidar
19	Sabahaddin Orhon Giresun Üyesi (Senatör)	20.4.1967	2	1567 sayılı Türk Parasını Koruma Kanununa Muhalfelet (Adi)	AP	-	İktidar
20	Çetin Altan İstanbul (MM Üyesi)	20.7.1967	2	Komünizm Propagandası ve Ülke Bütünlüğüne Tehdit TCK. M.142,482,273 ve 191 (Siyasi) ²⁹	TİP	AYM İPTAL ³⁰ Yargılamaya geçilememiştir.	Muhalfelet
21	Mucip Ataklı Ekrem Acuner Suphi Karaman Sezai Okan M. Şükran Özkaya (Senatörler) ³¹	12.12.1968	2	Demokrasi prensiplerine aykırı olanak Devletin tek bir fert veya zümre tarafından idare edilmesini hedef tutan cemiyet kurmak ve bu cemiyetin faaliyetlerini tanzim, sevk ve idare etmek	Tabii Üyeler ³²	AYM İPTAL ³³	Tabii Üyeler

29 Altan'ın dokunulmazlığının kaldırılmasına neden olan "Bornova Savcısı Lütfen Dinleyin" başlıklı yazısı, 28.09.1966 tarihinde Akşam gazetesinde yayımlanmıştır. *TBMM Tutanak Dergisi*, D.2, C.21, YY.2, SS.332, T.28.06.1967.

30 Meclisin kararı AYM tarafından iptal edilmiştir. AYMK, E. 1967/22, K. 1967/22, K.T.02.08.1967, <https://www.anayasa.gov.tr/tr/kararlar/yasama-dokunulmazligi-ve-milletvekilliginin-dusmesi/>.

31 Beş senatör hakkında düzenlenen bir tezkere, Karma Komisyonunda ve Genel Kurulda birlikte görüşülmüş ve bir birleşik karar alınmıştır. Genel Kurulda -erteleme yönündeki komisyon raporu reddedilerek- her bir üye için ayrı olmaya yapılmaksızın birlikte oylamayla karar alınmıştır. Beş Tabii Üye hakkındaki birleşik Senato kararı isnadın ciddi olmadığı gerekçesiyle beş üyenin her biri bakımından Anayasa Mahkemesince iptal edilmiştir. Mahkeme ayrı ayrı oylama yapılmamasını ise olayın özelliklerini dikkate alarak (milletvekillerinin iradesini etkileyen) iptali gerektirecek kadar ağır bir usul eksikliği olarak görmemiştir. AYMK, E. 1968/69, K. 1969/1, T. 2.01.1969, <https://anayasa.gov.tr/media/6822/1969-1-nrm.pdf>; Fatih TUĞLUOĞLU, "1960'larda Bildirilerle Darbe Tartışmaları: Milli Devrim Ordusu Örneği", *Atatürk Yolu Dergisi*, <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/1971953>

32 Millî Birlik Komitesi Başkanı ve üyeleri ile eski Cumhurbaşkanları, yaş kaydı gözetilmeksizin Cumhuriyet Senatosunun tabii üyesidirler.

33 Karar isnadın ciddi olmadığı gerekçesiyle iptal edilmiştir. AYMK, E. 1968/69, K. 1969/1, T. 2.01.1969, <https://www.anayasa.gov.tr/tr/kararlar/yasama-dokunulmazligi-ve-milletvekilliginin-dusmesi/>

Sıra	Adı Soyadı	Tarihi	Dönem ⁷	İsnat Edilen Suç ve Niteliği	Partisi ⁸	Kovuşturma Sonucu	Siyasi Konumu
22	A. Celal Sungur Yozgat (MM Üye)	8.4.1968	2	Milli Müdafaya Hıyanet, TCK.M.136-3/31/33/173-3 (Siyasi)	CHP	Beraat ³⁴	Muhalefet
23	Ali Karahan Hakkâri (MM Üyesi)	21.10.1968	2	- İrk mülahazası ile milli duyguları yok etmeğe veya zayıflatmağa matuf bulunan cemiyetler kurmaya tevessül etmek (Önceden Hüküm Giydiği İçin) TCK M.141-4 - Devlet İdaresindeki Toprakların Bir Kısmını Ayırmak, TCK M.125 - 648 Sayılı Siyasi Partiler Kanununa Muhalefet (Siyasi)	Yeni Türkiye Partisi (YTP)	-	Muhalefet
24	Ekrem Acuner (Senatör) ³⁵	2.7.1971	3	Silahlı isyana teşvik, tahrik, teşebbüs, sosyal bir sınıfın diğer sosyal sınıflar üzerinde tahakkümünü tesis etmeye yönelik cemiyet kurmak TCK.M.146 (Siyasi)	Tabii Üye	AYM İPTAL Beraat ³⁶	Tabii Üye
25	Cemal Madanoğlu (Senatör)	3.8.1971	3	Anayasayı tağyir ve tebdil, TBMM'yi ıskata ve vazifesini yapmaktan men'e cebren teşebbüs gayesiyle gizlice ittifak kurmak. (Siyasi)	Tabii Üye	Beraat ³⁷	Tabii Üye

34 Ohaberbu Web Sitesi, "Ajanlıktan yargılanan ilk CHP'li vekil Enis Berberoğlu değil!", <https://malumhaber.wordpress.com/2017/01/11/ajanliklanan-ilk-chpli-milletvekili-enis-berberoglu-degil/>

35 Acuner hakkındaki Senato kararı isnadın ciddi olmadığı gerekçesiyle iptal edilmiştir. *AYMK*, E.1971/37 K.1971/66, T. 15/7/1971, <https://anayasa.gov.tr/media/6823/1971-66-nrm.pdf>

36 Askeri savcılıkça yapılan soruşturma sonucunda sanığa isnat edilen suçun 18.5.1974 tarihinde yürürlüğe giren 1803 sayılı Af Kanununun 1/A maddesi kapsamına girdiği gerekçesiyle kovuşturmayaya yer olmadığına karar verilmiştir.

37 Cemal Madanoğlu ve Osman Köksal'ın kovuşturması I. Ordu ve Sıkıyönetim Komutanlığı Askeri Mahkemesinin 2.10.1974 tarihli kararıyla beraatla sonuçlanmıştır. Ertuğrul ALATLI, *09 Mart 1971 Anti-Emperyalist Baasçı Darbe Girişimi*, Alfa Yayınları, İstanbul, 2002, s.229

Sıra	Adı Soyadı	Tarihi	Dönem ⁷	İsnat Edilen Suç ve Niteliği	Partisi ⁸	Kovuşturma Sonucu	Siyasi Konumu
26	Osman Köksal (Senatör)	3.8.1971	3	Anayasayı tağyir ve tebdil, TBMM'yi iskata ve vazifesini yapmaktan men'e cebren teşebbüs gayesiyle gizlice ittifak kurmak (Siyasi)	Kontenjan Üyesi (Cumhurbaşkanınca Atanan)	AYM İPTAL ³⁸ Beraat	Kontenjan Üyesi
27	Kudret Bayhan Niğde Üyesi (Senatör)	24.02.1973	4	Yurtdışından baz morfin ihraç etme suçu (Adi)	CKMP	Mahkûm ³⁹	Muhalefet
28	Orhan Doğan ⁴⁰ Şırnak	2.3.1994 ve 3.3.1994	19	Devletin istiklalini tenkise veya birliğini bozmak veya Devletin hakimiyeti altında bulunan topraklardan bir kısmını Devlet idaresinden ayırmak TCK M.125 (Siyasi)	DEP	Mahkûm ⁴¹	Muhalefet
29	Sırrı Sakık Muş	2.3.1994 ve 3.3.1994	19	TCK M.125 (Siyasi)	DEP	Mahkûm ⁴²	Muhalefet

38 Köksal hakkındaki Senato kararı isnadın ciddi olmadığı gerekçesiyle Anayasa Mahkemesince iptal edilmiştir. *AYMK*, E. 1971/41, K. 1971/67, T. 19.08.1971, <https://anayasa.gov.tr/media/6824/1971-67-nrm.pdf>

39 Bayhan, yurt dışı seyahati sırasında bindiği arabada baz morfin bulunması nedeniyle Fransız Hükümetince tutuklanmış, Fransız yargısınca yapılan yargılama sonucunda 15 yıl mahkûmiyet cezası verilmiştir. *AYMK*, T. 25.07.1974, E. 1974/29 K. 1974/33, <https://anayasa.gov.tr/media/6825/1974-33-nrm.pdf>

40 Leyla Zana, Ahmet Türk 4'er dosya için, Orhan Doğan, Mahmut Alınak 3'er dosya için, Sırrı Sakık, Hatip Dicle, 2'şer dosya için ayrı ayrı dokunulmazlığın kaldırılması kararı alınmıştır. 18. Dönem itibarıyla alınan TBMM kararları için bkz: TBMM Kararları Sorgu Web Sayfası, https://www5.tbmm.gov.tr/develop/owa/td_v2.sorgu_ekrani

41 Dokunulmazlığı kaldırılan DEP milletvekillerinin kovuşturmaları mahkûmiyetle neticelenmiştir. Hatip Dicle, Selim Sadak, Orhan Doğan ve Leyla Zana'nın bölücü örgüt üyeliği ve bölücü faaliyette bulunmadan 15 yıl hapis cezasına mahkûmiyet cezası Yargıtay'ca onanmış, ancak 10 yıl hapis infazından sonra AİHM kararı gereği anılan kişiler için yeniden yargılama yolu açılmıştır. Yeniden yargılama sonucu mahkûmiyet kararları onanmış ayrıca TCK'da yapılan lehe düzenlemeler dikkate alınarak cezalar 7 yıl 6 aya indirilmiştir. Bu cezalar Yargıtay'ca da onanmıştır. Ahmet Türk'ün aynı suçtan 15 yıl hapis cezası ise Yargıtay'ca bozulmuştur. Bunun yanında DEP milletvekillerinin Yargıtay'ca onaylanan ikinci mahkûmiyet kararıyla 1 yıl 2'şer ay hapis cezasına çaptırıldığı da anlaşılmaktadır. bkz, Eyyüp DEMİR, *DEP'len BDP'ye Kürt Dejavirusu Dokunulmazlık*, Orion Yayınları, s.155-157; Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, İkinci Daire, Leyla Zana ve Diğerleri Davası, Başvuru No: 2932/04; Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, İkinci Bölüm, Dicle ve Sadak / Türkiye Davası, (Başvuru No. 48621/07, <https://hudoc.echr.coe.int/tur>

42 Mahmut Alınak ve Sırrı Sakık bölücü terör propagandası suçundan 3 yıl 6 ay hapisle cezalandırılmasına

Sıra	Adı Soyadı	Tarihi	Dönem ⁷	İsnat Edilen Suç ve Niteliği	Partisi ⁸	Kovuşturma Sonucu	Siyasi Konumu
30	Mahmut Alınak Şırnak	2.3.1994 ve 3.3.1994	19	TCK M.125 (Siyasi)	DEP	Mahkûm	Muhalfeft
31	Hatip Dicle Diyarbakır	2.3.1994 ve 3.3.1994	19	TCK M.125 (Siyasi)	DEP	Mahkûm	Muhalfeft
32	Leyla Zana Diyarbakır	2.3.1994 ve 3.3.1994	19	TCK M.125 (Siyasi)	DEP	Mahkûm	Muhalfeft
33	Ahmet Türk Mardin	2.3.1994 ve 3.3.1994	19	TCK M.125 (Siyasi)	DEP	Mahkûm ⁴³	Muhalfeft
34	Selim Sadak Şırnak	3.3.1994	19	Hükümetin Manevi Şahsiyetini ve Devletin Emniyet Kuvvetlerini Alenen Tahkir ve Tezyif Etmek (Siyasi)	DEP	AYM İPTAL ⁴⁴ Mahkûm	Muhalfeft
35	Hasan Mezarıcı İstanbul	3.3.1994	19	Atatürk Aleyhine İşlenen Suçlar Hakkındaki Kanuna muhalfeft etme (Siyasi)	RP	Mahkûm ⁴⁵	Muhalfeft
36	M. Kemal Açar Elâziğ	21.7.1998 ve 11.12.1997	20	-Görevi Kötüye Kullanma, -Cürüm İşlemek İçin Silahlı Teşekkül Meydana Getirmek, -Tutuklu Sanığın Gizlenmesine Sebep Olma. (Adi)	DYP	Mahkûm ⁴⁶	Muhalfeft

karar verilmiştir. Eyyüp DEMİR, *DEP'ten BDP'ye...*, s.155-156.

- 43 Ahmet Türk'ün (Sırrı Sakık ve Mahmut Alınak ile beraber) aldığı 1 yıl 2'şer ay hapis cezası Yargıtayca onanmıştır. Eyyüp Demir, age, s.157; Ahmet Türk'ün yargılama sonucu iki yıl hapis cezası aldığına ilişkin bkz; Euronews Haber Sitesi, "Ahmet Türk portresi", 20.8.2019, <https://tr.euronews.com/2019/08/20/ahmet-turk-portresi-cezaevlerinden-cozum-sureci-aktorlugune-siyasi-hayat-dep-hadep-pkk>
- 44 Selim Sadak'a yapılan suçlama, yasama dokunulmazlığının kaldırılmasını gerektirir nitelikte (ciddilikte) olmadığı gerekçesiyle Selim Sadak'ın dokunulmazlığının kaldırılmasına ilişkin TBMM kararı iptal edilmiştir. *AYMK*, T. 21.3.1994 E.1994/18 K. 1994/37, <https://anayasa.gov.tr/media/6840/1994-37-nrm.pdf>
- 45 Atatürk'ün manevi şahsiyetine hakaret suçundan 1 yıl hapis cezası mahkûmiyeti hakkında; "Hasan Mezarıcı cezaevinden çıktı", *Hürriyet Gazetesi*, 6.6.2001, <https://www.hurriyet.com.tr/gundem/hasan-mezarici-cezaevinden-cikti-38376480>
- 46 Cürüm işlemek için silahlı teşekkül oluşturmak suçundan 5 yıl hapis cezası mahkûmiyeti için bkz: "Mehmet Açar tahliye oldu", *Hürriyet Gazetesi*, 30.4.2013, <https://www.hurriyet.com.tr/gundem/mehmet-agar-tahliye-oldu-23162279>

Sıra	Adı Soyadı	Tarihi	Dönem ⁷	İsnat Edilen Suç ve Niteliği	Partisi ⁸	Kovuşturma Sonucu	Siyasi Konumu
37	Sedat Edip Bucak Şanlıurfa	11.12.1997	20	-Cürüm İşlemek İçin Silahlı Teşekkül Meydana Getirmek, -Tutuklu Sanığın Gizlenmesine Sebep Olma, -6136 Sayılı Ateşli Silahlar ve Bıçaklar Kanununa Muhalefet (Adi)	DYP	Mahkûm ⁴⁷	Muhalefet
38	M. Kemal Akyurt Denizli	21.7.1998	20	Emniyeti Suiistimal (Avukatlık Hizmeti Nedeniyle) (Adi)	DYP	Beraat ⁴⁸	Muhalefet
39	Kahraman Emmioğlu Gaziantep	21.7.1998	20	Teşekkül Halinde Kaçakçılık (Adi)	RP	Beraat ⁴⁹	Muhalefet
40	Sema Pişkinsüt Aydın	21.7.1998	20	Görevi Kötüye Kullanma TCK M.240 (Adi)	DSP	Beraat ⁵⁰	İktidar
41	Mustafa Kalemli Kütahya	7.10.1998	20	-Görevi Kötüye Kullanma TCK M.240 (Adi)	ANAP	Beraat ⁵¹	İktidar
42	Ömer Bilgin Isparta	21.7.1998 ve ⁵² 8.10.1998	20	-İhaleye Fesat Karıştırma -Zimmet -Görevi Kötüye Kullanma -Evrakta Sahtekarlık -Sahte Evrak Tazimi (Adi)	DYP	Beraat ⁵³	Muhalefet

47 Suç işlemek amacıyla kurulan örgüte üye olarak katılmak, hiyerarşik yapıya dahil olmadan örgüte bilerek ve isteyerek yardım etmek' suçlarından 1 yıl 15 gün hapis cezasının kesinleştiği bilgisi için bkz; *Habertürk* Gazetesi, Yargıtay tarafından Susurluk cezası onanan Sedat Bucak milletvekili olabilir mi?, 22.06.2007, <https://www.haberturk.com/gundem/haber/26869-bucak-kaldirim-operasyonu-siyasi-komple>

48 Beraat haberi için bkz.: "DYP'li Akyurt'a Beraat", *Hürriyet* Gazetesi, 18.12.1998, <https://www.hurriyet.com.tr/gundem/dypli-aykurta-beraat-39053538>

49 Emmioğlu daha sonraki süreçte TÜPRAŞ yönetim kurulu üyeliği yaptığından, kamu göreviyle bağdaşmayan suçlamadan beraat ettiği anlaşılmaktadır.

50 "Pişkinsüt beraat etti", *Hürriyet* Gazetesi, 24.10.1998, <https://www.hurriyet.com.tr/gundem/piskinsut-beraat-etti-39044372>

51 Şartla salıverme kanunu kapsamında yargılamaya devam edilmediği ve kesin hükme bağlanmasının ertelenmesine karar verildiği anlaşılmaktadır. "Meclis koltukları' davası sanıklarına af", *Hürriyet* Gazetesi, 07.11.2001, <https://www.hurriyet.com.tr/gundem/meclis-koltuklari-davasi-saniklarina-af-38278695>

52 21.7.1998 tarihinde 8 ayı dokunulmazlığı kaldırılmış; 1 dosya içinde 8.9.1998 tarihinde dokunulmazlığı kaldırılmıştır.

53 Tüm dosyalardan beraat ettiği bilgisi için: Ömer Bilgin ile 7.2.2024 tarihli sıfahi söyleşi; Görevini kötüye kullandığı iddiasından beraat ettiği haberi için bkz; "Eski TURBAN Müdürü Bilgin beraat

Sıra	Adı Soyadı	Tarihi	Dönem ⁷	İsnat Edilen Suç ve Niteliği	Partisi ⁸	Kovuşturma Sonucu	Siyasi Konumu
43	Murat Karayalçın Samsun	21.7.1998 ⁵⁴	20	-Görevi Kötüye Kullanma, -2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu'na Muhalefet, -Usulsüz Memur Alımı, -Müteahhitleri Zarara Uğratma, (Adi)	CHP	Beraat ⁵⁵	Muhalefet
44	Mustafa Bayram Van	21.7.1998	20	-Kasten Adam Öldürme, -Müessir Fiil, -6136 Sayılı Kanuna muhalefet	ANAP	Mahkûm ⁵⁶	İktidar ⁵⁷
		27.03.2001	21	Kasten Adam Öldürmek, Silahla Yaralama, Kavgada Silah Boşaltma, 6136 Sayılı Kanun'a Muhalefet Ve Ölümle Biten Kavgaya Katılmak 2863 Sayılı Kültür Ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununa Muhalefet (Tablo Kaçakçılığı) Zorla Senet İmzalamak (Adi)	Bağımsız ⁵⁸	-	Bağımsız
45	Tuma Çelik Mardin	7.10.2020	27	Nitelikli cinsel saldırı (Adi)	HDP	- ⁵⁹	Muhalefet
46	Semra Güzel Diyarbakır	1.3.2022 ve 1.3.2022	27	Silahlı Terör Örgütüne Üye Olma (Siyasi)	HDP	- ⁶⁰	Muhalefet

etti", *Hürriyet Gazetesi*, , 12.6.2001, <https://www.hurriyet.com.tr/gundem/eski-turban-muduru-bilgin-beraat-etti-39248332>

54 Aynı Birleşimde 15 ayrı dosyadan 15 defa dokunulmazlığı kaldırılmıştır.

55 Görevi kötüye kullandığı suçlamasından beraat ettiği haberi için; "Karayalçın beraat etti", *Milliyet Gazetesi*, 1.6.1999, <https://www.milliyet.com.tr/siyaset/karayalcin-beraat-etti-5248015>

56 2011 yılında karara bağlanan ve "Suç örgütü kurmak ve yönetmek, ihaleye fesat karıştırmak" suçlarından milletvekilliği sonrası açılan davada 28 yıl 4 ay hapis cezası almıştır.

57 (1) Tezkere ANAP'lı iken; (2) Tezkerede Bağımsız iken gelmiş, Milletvekilinin 20. ve 21. Dönemde 2 defa dokunulmazlığı kaldırılmıştır.

58 Fazilet Partisinden seçilip istifa etmiştir.

59 Yargılama devam ediyor.

60 Aynı birleşimde iki ayrı dosyadan dokunulmazlığı kaldırılmıştır. Yargılama devam ediyor.

KAYNAKÇA

Aktaş, Kadir, *TBMM Uygulaması Anlatımıyla Yasama Dokunulmazlığı*, Adalet Yayınevi, Ankara, 2009.

Akyol, Taha, *Atatürk'ün İhtilal Hukuku*, Doğan Kitap Yayıncılık, 2012, İstanbul.

Alatlı, Ertuğrul, *09 Mart 1971 Anti-Emperyalist Baasçı Darbe Girişimi*, Alfa Yayınları, İstanbul, 2002.

Altay, Özcan - KAYATEKİN, Beyhan, “Türkiye’de Yasama Dokunulmazlığı”, TBMM ARMER, 2016.

Erişim: https://armer.tbmm.gov.tr/webortak/arastirma/KYSB_R_18167_Turkiyede_ve_AB_Ulkelerinde_Yasama_Sorumsuzlugu_ve_Dokunulmazligi.pdf.

Anayasa Mahkemesi Kararları, Kararlar Bilgi Bankası, <https://anayasa.gov.tr/media/6822/1969-1-nrm.pdf>.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, İkinci Daire, *Leyla Zana ve Diğerleri Davası*, Başvuru No: 2932/04, <https://hudoc.echr.coe.int/tur>

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, İkinci Bölüm, *Dicle ve Sadak / Türkiye Davası*, (Başvuru No. 48621/07, <https://hudoc.echr.coe.int/tur>

Başgil, Ali Fuat, *27 Mayıs İhtilali ve Sebepleri*, Yağmur Yayınevi, İstanbul, 1966.

Bayraktar, Köksal, *Siyasal Suç*, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1982.

Demir, Eyyüp, *DEP'ten BDP'ye Kürt Dejavusu Dokunulmazlık*, Orion Yayınları.

Dunbay, Seda, *Türk Parlamento Tarihinde Yasama Sorumsuzluğu ve Dokunulmazlığı*, XII Levha Yayıncılık, 2013.

Euronews, “Ahmet Türk portresi”, 20.8.2019, <https://tr.euronews.com/2019/08/20/ahmet-turk-portresi-cezaevlerinden-cozum-sureci-aktorlugune-siyasi-hayat-dep-hadep-pkk>

Hürriyet Gazetesi, “Hasan Mezarıcı Cezaevinden Çıktı”, 6.6.2001, <https://www.hurriyet.com.tr/gundem/hasan-mezarici-cezaevinden-cikti-38376480>

Hürriyet Gazetesi, “Mehmet Ağar Tahliye Oldu”, 30.4.2013, <https://www.hurriyet.com.tr/gundem/mehmet-agar-tahliye-oldu-23162279>

Habertürk Gazetesi, “Yargıtay tarafından Susurluk cezası onanan Sedat Bucak milletvekili olabilir mi?”, 22.06.2007, <https://www.haberturk.com/gundem/haber/26869-bucak-kaldirim-operasyonu-siyasi-komple>

Hürriyet Gazetesi, “DYP’li Aykurt’a Beraat”, 18.12.1998, <https://www.hurriyet.com.tr/gundem/dypli-aykurta-beraat-39053538>

Hürriyet Gazetesi, “Pişkinsüt Beraat Etti”, 24.10.1998, <https://www.hurriyet.com.tr/gundem/piskinsut-beraat-etti-39044372>

Hürriyet Gazetesi, “Meclis Koltukları’ Davası Sanıklarına Af”, 07.11.2001, <https://www.hurriyet.com.tr/gundem/meclis-koltuklari-davasi-saniklarina-af-38278695>

Hürriyet Gazetesi, “Eski TURBAN Müdürü Bilgin Beraat Etti”, 12.6.2001, <https://www.hurriyet.com.tr/gundem/eski-turban-muduru-bilgin-beraat-etti-39248332>

İnan, Süleyman, “1949’da İnönü ve Bayar’a Suikast İddiası: Reşat Aydın’ın Olayı”, *Çağdaş Türkiye Tarihi Araştırmaları Dergisi*, Sayı 11, 2005, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/233279>

İslam, Nadir Latif, *Türkiye’de Gensoru ve Meclis Tahkikatı*, Kardeş Matbaası, Ankara, 1966.

Meclisi Mebusan Zabıtları, <https://www.tbmm.gov.tr/kutuphane-tutanaklara-erisim>

Meclis Yıllıkları (1929-1957), TBMM Yayınları, TBMM Açık Erişim Sistemi, <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/home>.

Milliyet Gazetesi, “Karayalçın Beraat Etti”, 1.6.1999, <https://www.milliyet.com.tr/siyaset/karayalcin-beraat-etti-5248015>

Orbay Rauf, *Siyasi Hatıralar*, Özgün Yayınevi, İstanbul, 2.Baskı, 2005.

Ohaberbü Web Sitesi, “Ajanlıktan yargılanan ilk CHP’li vekil Enis Berberoğlu değil!”, <https://malumhaber.wordpress.com/2017/01/11/ajanliklanan-ilk-chpli-milletvekili-enis-berberoglu-degil/>

Sevinç, Murat, *Türkiye’de Milletvekillerinin Dokunulmazlıkları*, Kırılmaç Yayınevi, Ankara, 2004.

TBMM Tutanakları, <https://www.tbmm.gov.tr/kutuphane-tutanaklara-erisim>.

TBMM Gizli Celse Tutanakları, <https://www.tbmm.gov.tr/kutuphane-tutanaklara-erisim>

TBMM Yıllıkları, “Dahili Nizamname ve Notlar” Devre 10, 1.11.1958, TBMM Açık Erişim Sistemi, 1957, <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/home>..

TBMM Anayasa ve Dahili Nizamname, TBMM Matbaası, 1.B, 25 Ekim 1961.

Tuğluoğlu, Fatih, “1960’larda Bildirilerle Darbe Tartışmaları: Milli Devrim Ordusu Örneği”, *Atatürk Yolu Dergisi*, <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/1971953>.

İDARİ TEŞKİLATLANMADA KANUNİLİK İLKESİ VE
CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİ
Özlem ÖZTÜRK ATALAR

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİNE DİLEKÇE İLE BAŞVURMA
HAKKI
Kürşat AKÇA

TÜRKİYE'DE SİYASAL PARTİLERİN KURUMSALLAŞMA SORUNU:
DOĞRU YOL PARTİSİ ÖRNEĞİ
Uğur ÜLGER - Ömer Faruk GENÇKAYA

HAVAYOLU PİLOTLARININ CEZAI SORUMLULUKLARINA GENEL
BİR BAKIŞ
Cengiz Topel ÇİFTÇİOĞLU

YAPAY ZEKÂ UYGULAMALARININ KAMU YÖNETİMİNDE KARAR
ALMAYA ETKİSİ
Osman KOCAMAN

KRONİK

TBMM'DE HAKLARINDA DOKUNULMAZLIĞIN KALDIRILMASI
KARARI VERİLEN ÜYELER
Kadir AKTAŞ

YASADER
www.yasader.org

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