

**T.C.  
ZİRVE ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**1982 ANAYASASI'NDA VESAYETİN YAPISI VE OLUŞUMU**

**YAKUP TALHA ELMALI**

**KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI  
YÜKSEK LİSANS TEZİ**

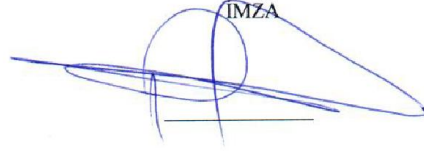
**TEZ DANIŞMANI  
YRD. DOÇ. DR. AYDIN İPEK**

**GAZİANTEP  
EYLÜL 2014**

T.C.  
ZİRVE ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE  
GAZİANTEP

Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans öğrencisi Yakup Talha ELMALI tarafından hazırlanan "1982 Anayasası'nda Vesayetın Yapısı ve Oluşumu" başlıklı Yüksek Lisans Tezi, 29/09/2014 tarihinde aşağıda isimleri bulunan jüri üyelerince kabul edilmiştir.

Prof. Dr. Recep GÜLŞEN  
Ana Bilim Dalı Başkanı

İMZA  


**Jüri Üyeleri:**

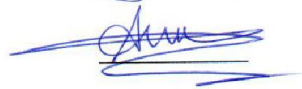
Doç. Dr. Abdullah DEMİR

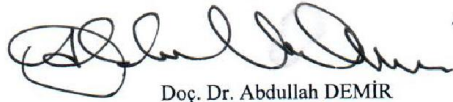


Yrd. Doç. Dr. Aydın İPEK (Tez Danışmanı)



Yrd. Doç. Dr. Alparslan GÖÇER





Doç. Dr. Abdullah DEMİR  
Enstitü Müdürü

T.C.  
ZİRVE ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE  
GAZİANTEP

Bu tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, materyal ve sonuçların tam olarak kaynağını gösterdiğimi ayrıca beyan ederim (Tarih: 40/10/2014)

Adı Soyadı: Yakup Talha ELMALI

İmzası: 

## ÖNSÖZ

Türk demokrasisi, daima bir denetimli serbestlik hali içerisinde olmuştur. Askeri, aydın ve sivil bürokrasinin çeşitli kurum ve mekanizmaları tarafından yeterince güvenilir bulunmayan demokrasi uygulamaları sürekli gözetim ve kontrol altında tutulmuştur. 1961 Anayasası'ndan günümüzdeki reform sürecinin başlarına kadar katı bir vesayet yapısı var olmuştur. Son yıllardaki reform çabaları ile bu vesayetçi yapının yapısal kalıpları aşılmaya çalışılmaktadır. Ancak sorunların doğru tespit edilemediği bir ortamda çözümlerin de yeterince doğru üretilemeyeceği açıktır. Bu bağlamda Türk demokrasisinin vesayet sorununun bütün boyutlarıyla eksiksizce ortaya konması gerekmektedir. Bu çalışma ile bu sorunun çözümüne bir nebze de olsa katkı sunulmak istenmiştir.

Sözün başında şunubelirtmek gerekir ki; Türkiye'de vesayetlin yükünü askerin üzerine yıkmak bir gelenektir. Vesayet konusu ele alınırken asker ve yargı bürokrasisinin dışında demokratik düzenin imkanlarınısuistimal eden diğer hususlara değinmekten kaçınılmaktadır. Askeri vesayet olmasa Türk demokrasisi çok ileri düzeyde bir demokrasi modeli olacakmış gibi bir yaklaşım vardır. Bundan dolayı da ne hükümetlerin anayasal yetkilerinin sınırlarını zorlayarak totaliterizme varan davranışları sorgulanmakta ne de yürütmenin başı sıfatıyla Cumhurbaşkanının tek başına sistemi kilitlemeye yetebilecek olan gücü sorgulanmaktadır. Çalışma, ölçeği dahilinde bu hususlara da parmak basan ve benzerlerinden farklılaşan yönüyle karşınıza çıkacaktır. Okuyucunun, bu çalışmayı incelerken demokrasi iddiasını en yüksek perdeden dile getiren çeşitli sivil iktidarların gün gelip demokrasinin en önemli ilkelerini ve kurumlarını ortadan kaldırdığını daunutmaması gerekmektedir.

Çalışmamı hazırlamamda emeği geçen başta tez danışmanım Yrd. Doç. Dr. Aydın İPEK olmak üzere herkese teşekkür ederim.

Yakup Talha ELMALI

Eylül 2014

## ÖZET

### 1982 ANAYASASI'NDA VESAYETİN YAPISI VE OLUŞUMU

Yakup Talha ELMALI

Zirve Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü

Kamu Hukuku Anabilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi, 108 sayfa, Eylül 2014

Tez Danışmanı: Yrd. Doç. Dr. Aydın İPEK

Türk toplumu tarihsel yapısı itibari ile devlet-ebed-müddet inancının yerleşik olduğu bir toplumdur. Bu inancın somut organı ise özellikle Osmanlı İmparatorluğu ile çeşitli biçimlerde devlet mekanizmasını elinde tutmuş olan bürokrasidir. İslam sonrası dönemde neredeyse bütün Türk devletlerinin “gaza” şuurundaki askerlerin eliyle kurulmuş olması köklü bir askeri bürokrasi geleneği yaratmıştır. Osmanlının son döneminde gerçekleştirilmeye çalışılan modernleşme çabaları da yine aynı bürokrasinin eli ile olmuştur. Devlet içindeki bu geleneksel tarihi rol kaçınılmaz bir şekilde askeri bürokrasiye üstün bir konum sağlamıştır. Bu konum Cumhuriyet Dönemi'nde de bir gelenek olarak varlığını sürdürmüştür.

Demokrat Parti'nin iktidara gelmesi ile bürokrasinin merkezikonumu sarsılırken taşıyıcı temsil eden farklı bir siyasi irade devletin merkezi güç sistemi içerisinde bürokrasinin üzerinde konumlanmış ve bu da yüzyıllardır süren dengelerin değişmesine yol açmıştır. Buradan zuhur eden rahatsızlıklara, Demokrat Parti'nin politik hataları da eklenince 1960'ta askeri müdahale gerçekleşmiştir. Bu müdahale ile taşra güçlerinin konumu zayıflatılmış, merkezi güçlerin sistem içerisindeki tarihten beri var olan zımni konumu anayasal olarak aleni hale getirilmiş, birçok kurum yaratılarak bürokrasinin devlet mekanizması içindeki ayrıcalıklı konumu açık bir şekilde deklare edilmiştir. 1982 Anayasası da bu konumu daha da pekiştirme çabası içerisinde olmuştur. 2000'li yıllarda ise dünyadaki ulus devlet sistemine ilişkin sorgulamaların da etkisiyle bürokratik vesayet konusu tartışmaya açılmıştır.

Türkiye'nin son on yılı bu tartışmaların yoğun bir şekilde yapıldığı ve çeşitli reformlarla özellikle askeri bürokrasinin şahsında cisimleşmiş olan bürokratik vesayetın konumunun geriletildiğı bir dönem olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bu çalışmada sivil siyasetin üzerindeki vesayet kavramı ele alınmıştır. Vesayetın kökleri, niteliğı, kurumsal yapısı, hukuksal statüsü incelenmiş ve son yıllardaki reformlar kapsamında vesayetın geldiğı nokta incelenmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Vesayet Rejimi, Askeri Vesayet, Bürokratik Vesayet, Adem-i Merkeziyet, Merkeziyetçilik.

## ABSTRACT

### STRUCTURE AND EVOLUTION OF TUTELAGE IN THE 1982 CONSTITUTION

Yakup Talha ELMALI

Zirve University, Graduate School of Social Science

Department of Public Law

Master Thesis, 108 pages, September 2014,

Supervisor: Yrd. Doç Dr. Aydın İPEK

Traditionally Turkish society has a belief of everlasting state. Tangible reflection of this faith is the bureaucracy system that held power in Ottoman Empire in different forms. In post Islam era almost all Turkish states were established by the military bureaucracy which has the religious war mentality. The efforts of the modernization during the last periods of the Ottoman Empire were due to the efforts of this bureaucracy. The traditional historical role inside the government inevitably gave an upper hand position to this bureaucracy. This superior position passed on and continued in the new Republican Period which indeed inherited culture and identities from the Ottoman era.

Once Democrat Party took power the bureaucracy's central position was challenged and political outskirts became the upper hand over the bureaucracy which shook the centuries long status quo. Their irritations derived from this new structure, coupled with Democrat Party's political mistakes and gave excuse to the military to take over the governance in 1960. With this takeover, political outskirts influence is downplayed and status quo historical de facto power was legitimized in the new constitution by declaring privileged position of the bureaucracy and creating several independent entities overseeing state mechanism. The 1982 Constitutional also tried to do similar arrangements about this privilege and further strengthened. Since 2000's with the political winds around the world questioning the status of nation states,

bureaucratic custody has been criticized. We experienced intense reforms, and arguments weakening the bureaucratic custody especially shaped on the military in the last decade in Turkey.

In this study, custody over civil politics is analyzed. Roots, attributes, structures, judicial status of the custody are investigated and its current position under the reforms in recent years is examined.

**Keywords:** Tutelage Regime, Military Tutelage, Bureaucratic Tutelage, Decentralization, Centralization.



## İÇİNDEKİLER

### KABUL VE ONAY SAYFASI ETİK BİLDİRİM FORMU

ÖNSÖZ.....	i
ÖZET.....	ii
ABSTRACT .....	iv
İÇİNDEKİLER .....	vi
KISALTMALAR .....	ix
GİRİŞ .....	1
1. VESAYET KAVRAMI VE VESAYET TÜRLERİ .....	9
1.1. Vesayet Kavramı .....	12
1.2. Askeri Vesayet .....	14
1.3. İdari Vesayet .....	15
1.3.1. İdari Vesayet Türleri.....	17
1.3.2. İdari Vesayet Organları .....	18
1.4. Yargısal Vesayet .....	19
1.5. Genel Olarak Bürokratik Vesayet Kavramına İlişkin Tartışmalar .....	20
1.5.1. Türkiye’de Bürokrasinin Doğması .....	22
1.5.1.1. Bürokratik Sınıflar (Ulema/Aydınlar, Ordu, Yargı) .....	23
1.5.1.2. Bürokrasinin İşlevi.....	26
1.5.2. Bürokrasinin Merkezi Bir Güç Olarak Konumlanması .....	28
1.6. Türkiye’de Vesayet Kurumunun Toplumsal Dayanakları .....	31

<b>2. 1982 ÖNCESİ TÜRK ANAYASALARINDA VESAYET KURUMU .....</b>	<b>35</b>
<b>2.1. Osmanlı ve Erken Dönem Cumhuriyet Anayasalarında Vesayet Kurumu ..</b>	<b>36</b>
2.1.1. 1921 Anayasası'nda İdari Yapı ve Vesayet .....	37
2.1.2. 1924 Anayasası'nda İdari Yapı ve Vesayet .....	38
<b>2.2. 1961 Anayasası'nda Vesayet Kurumu.....</b>	<b>39</b>
2.2.1. Askeri ve Bürokratik Vesayetin Kurumsallaşması .....	42
2.2.2. 1961 Anayasası'nda Vesayet Kurumları .....	45
2.2.2.1. Askeri Vesayetin Tesisine İlişkin Düzenlemeler.....	47
2.2.2.2. İdari Vesayetin Tesisine İlişkin Düzenlemeler .....	51
2.2.2.3. Yargısal Vesayetin Tesisine İlişkin Düzenlemeler .....	55
<b>3. 1982 ANAYASASI'NDA VESAYET KURUMU .....</b>	<b>58</b>
<b>3.1. 1982 Anayasası'nda Askeri Vesayet .....</b>	<b>59</b>
3.1.1. Askeri Vesayetin Kurumsal Yapısı ve Çıkış Garantileri .....	59
3.1.2. Bir Vesayet Kurumu Olarak Askeri Yargı .....	60
<b>3.2. 1982 Anayasası'nda İdari Vesayet.....</b>	<b>64</b>
3.2.1. Yetkilendirilmiş Cumhurbaşkanı.....	64
3.2.2. Merkezi Otoritenin Yerel Yönetimler Üzerindeki Vesayet Denetimi	68
<b>3.3. 1982 Anayasası'nda Yüksek Yargıya Dayalı Yargısal Vesayet .....</b>	<b>70</b>
<b>4. REFORMLAR SONRASINDA VESAYET SİSTEMİ VE GELECEĞİ.....</b>	<b>75</b>
4.1. Türkiye'nin Reform Tarihi .....	75
4.2. Yerel Yönetim Reformları: Gerekçesi, Mantığı .....	80
4.3. İdari Vesayeti Kaldırmaya Yönelik Reformlar .....	83
4.3.1. İl Yönetimi ve İl Özel İdaresi İle İlgili Düzenlemeler.....	85

<b>4.3.2. Belediyeler İle İlgili Düzenlemeler</b> .....	87
<b>4.3.2.1. Belediye Kanunu</b> .....	88
<b>4.3.2.2. Büyükşehir Belediye Yasası</b> .....	91
<b>4.4. Askeri ve Yargı Bürokrasisine İlişkin Düzenlemeler</b> .....	93
<b>4.4.1. Anayasa Mahkemesi İle İlgili Yapısal Reformlar</b> .....	93
<b>4.4.2. HSYK İle İlgili Reformlar</b> .....	95
<b>4.4.3. Askeri Yargı İle İlgili Reformlar</b> .....	96
<b>4.4.4. Askeri Bürokrasi İle İlgili Reformlar</b> .....	99
<b>4.5. Reform Sürecinde Vesayet Müessesesinin Geleceği</b> .....	100
<b>5. SONUÇ VE TARTIŞMA</b> .....	<b>102</b>
<b>KAYNAKÇA</b> .....	<b>109</b>
<b>ÖZGEÇMİŞ</b>	

**KISALTMALAR**

AB	: Avrupa Birliği
a.g.e.	: Adı geçen eser
AKP	: Adalet ve Kalkınma Partisi
AYİM	: Askeri Yüksek İdare Mahkemesi
AYM	: Anayasa Mahkemesi
AYYÖŞ	: Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı
CHP	: Cumhuriyet Halk Partisi
Çev.	: Çeviren
DDK	: Devlet Denetleme Kurulu
DP	: Demokrat Parti
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
Ed.	: Editör
GKB	: Genel Kurmay Başkanlığı
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KYTK	: Kamu Yönetimi Temel Kanunu
MGK	: Milli Güvenlik Kurulu
MİT	: Milli İstihbarat Teşkilatı
MSB	: Milli Savunma Bakanlığı

OYAK	: Ordu Yardımlaşma Kurumu
RTÜK	: Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
s.	: Sayfa
ss:	: Sayfa sayısı
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TESEV	: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı
TMMOB	: Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği
TRT	: Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu
TSK	: Türk Silahlı Kuvvetleri
TÜSİAD	: Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği
vediğ.	: Ve diğerleri
YAŞ	: Yüksek Askeri Şura
YSK	: Yüksek Seçim Kurulu
YÖK	: Yüksek Öğretim Kurulu

## GİRİŞ

Anayasalar, siyasal düşüncenin laikleşmesine paralel olarak ortaya çıkmıştır. Özellikle Ortaçağ'da tanrı iradesinin kralda cisimleşmesine karşı ortaya çıkan ve devletin kökenini tanrıda değil laik düşüncede arayan düşünürlerin bu süreçte önemli etkileri olmuştur. John Locke, Thomas Hobbes, Jean Jacques Rousseau gibi düşünürler, devletin kökenini tanrısal irade değil insan iradesiyle kurulan toplumsal sözleşmelere dayandırmışlardır. Zaman içerisinde toplumların söz konusu sözleşmelerle yetkilerini devlete devrettiği düşüncesi hakim olmaya başlamıştır. Bu görüşün Türkiye'de de güçlü bir şekilde benimsendiği görülmektedir<sup>1</sup>. Bu bakış açısı güçlü devlet, üstün devlet gibi anlayışlara yol açmış, kamu yararı ve devlet çıkarı gibi kavramlar etrafında bireyin ve toplumun çıkarlarının ötelenmesine neden olmuştur. Oysaki Cottey'in ifade ettiği gibi tarihsel tecrübeleri de göz önüne aldığımızda demokrasi, her ne kadar farklı toplumlarda farklı biçimlerde karşımıza çıksa da yöneticilerin seçimle iş başına gelmesi, güçler ayrılığı, yargısal denetim, hukuk devleti ilkesi gibi bazı olmazsa olmazları olan bir yönetim sistemidir. Dolayısıyla demokrasi, sadece toplumun yetkilerini devlete devretmesi değil devletin de belirli ilkelere göre hareket etmesi, bireysel ve toplumsal iradenin eksiksiz bir şekilde tecellisidir<sup>2</sup>.

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin (TBMM) köken geçmişi ilk Meclis-i Mebusan'ın açıldığı 31 Mart 1877 tarihine uzanır. Aradaki kısa süreli arızı kesintileri bir kenara bıraktığımız zaman Türk parlamenter demokrasisi özü itibarıyla kesintisiz bir şekilde uzun bir geçmişe sahiptir. Böylesine köklü geçmişine rağmen Türk parlamenter demokrasisi hala bir takım yapısal sorunlarını aşamamıştır<sup>3</sup>. Türkiye'de demokratik bir anayasa düzeni kurulmasının önündeki en önemli engel (geçmişten beri), asker-sivil ilişkileridir. Asker-sivil ilişkilerinin demokratik modelinde, askeri otoriteler, sivil otoritelere tabidir. Türkiye'de bunun tersi bir durum vardır. Gerek parlamento gerekse hükümet, benimseyip uygulayacakları politikalarda askeri

<sup>1</sup> Özbudun, E. (2013). Anayasa hukuku, s. 4, Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Yayınları, (Ed.): Özbudun, E. ve Yücel, B., Yayın No: 2692, Ankara.

<sup>2</sup>Cottey, A. (2010). AB üye ülkelerinde asker-sivil ilişkileri: demokrasi açısından kritik noktalar, s. 83, içinde Türk siyasetinde ordunun rolü: asker-sivil ilişkileri, güvenlik sektörü ve sivil denetim, ss: 82-86, HeinrichBöllStiftung Derneği Türkiye Temsilciliği, (Çev.): Bayram, S., 1. Baskı, İstanbul.

<sup>3</sup> Şahin, İ. (2013). Vesayet sistemi çökerken başkanlık sistemi, s. 118, *Yeni Türkiye Dergisi*, Sayı: 51, ss: 118-119.

otoritelerin icazetine ihtiyaç duymaktadır. Bu bakımdan Türkiye’de mevcut olan demokratik sistemi, vesayet demokrasisi olarak adlandırmak mümkündür<sup>4</sup>.

Modern dönemin devlet yapılarında bürokrasi, şu veya bu şekilde daima demokratik sistemle iç içe bir yapı olarak var olmuştur. Gelişmiş ülke deneyimleri uzun tarihsel süreçlere dayanırken Türkiye gibi toplumsal dönüşümün hızlandırıldığı ülkelerde bürokrasiyle ilgili deneyimler, hep bir takım sorunlar içermiştir<sup>5</sup>. Tek Parti döneminde, devlet yönetimi askeri-sivil bürokrasinin birlikteliğine dayandırılmıştır. Bu uygulama zaman içerisinde Türkiye’de bir geleneğin doğmasına yol açmıştır<sup>6</sup>. Türk bürokrasisi, mevcut sistemin kurucusu olmanın ayrıcalığı ile tarihsel süreç içerisinde özel bir konum kazanmıştır. Bunun yanında gerek sisteme özgü yapısal nedenlerle gerekse Türkiye’nin geçirdiği sosyo-kültürel ve siyasal dönüşümün kendine özgü gerekçeleri dolayısıyla sistem içerisinde koruyuculuk sıfatı kazanmıştır<sup>7</sup>.

Türkiye’nin kurucu asker-sivil bürokrasisi demokratik değerler karşısında öncelenen bir takım üstün çıkarlar nedeniyle kendisini devletin kurucu felsefesi gibi ideolojik ve siyasi değerlerle özdeşleştirmiştir. Bu sebeple Türk bürokrasisi tarihsel deneyiminin bir sonucu olarak kendisini toplumdan ziyade devlete karşı sorumlu hissetmiştir<sup>8</sup>. Özellikle Osmanlı’da ve devamında Cumhuriyet döneminde bürokrasi devletin üstünlüğü inancına göre hareket etmiştir<sup>9</sup>. Öte yandan Modern siyasi kurumlar ve siyasetin ilkelerinin bürokratik elitler tarafından yorumlanarak anlamlandırılması, toplumu modernleştirme görevini üstlenen bürokratik elitlerin vesayetinin önünü açmıştır. Özellikle 1961 ve 1982 Anayasaları ile getirilen birçok

<sup>4</sup> Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV), (2011). *TESEV Anayasa komisyon raporu Türkiye’nin yeni anayasasına doğru*, s. 28, Yazarlar: Erdoğan, M., Yazıcı, S., TESEV Yayınları, İstanbul.

<sup>5</sup> Peker, K., Yörükoğlu, F. ve Eryiğit, B. H. (2014). Türk demokrasisinin inşasında bürokrasinin rolü, s. 185, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 12(23), ss: 165-188

<sup>6</sup> Akıncı, A. (2014). Türkiye’nin darbe geleneği: 1960 ve 1971 müdahaleleri, s. 57, *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 9(1), Nisan, ss: 55-72

<sup>7</sup> Canpolat, H. ve Cangir, M. (2010). Değişen dünyada kamu yönetiminin geleceği ve Türkiye’nin reform gündemi: devletin daha fazla demokratikleşmesi, s. 39, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 466, Mart, ss: 25-45.

<sup>8</sup> Peker ve diğ., a.g.e., s. 186.

<sup>9</sup> İnalçık, H. (2004). Bürokrasi, batılılaşma, laikleşme, s. 61-62, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, Sayı: 50, ss: 61-71.

kurum ve mekanizma Türkiye’de vesayet sisteminin kurumsallaşmasına ve derinleşerek sistemin içine iyice yerleşmesine yol açmıştır<sup>10</sup>.

Türkiye’de, siyasetin hareket alanı, siyaset tarafından demokratik bir çerçevede inşa edilmemiştir. Türk siyasetinin temel yapıtaşları, anti demokratik müdahaleler ve bu müdahalelerin ürettiği kurumlarla inşa edilmiştir<sup>11</sup>. Osmanlının son döneminde İttihat ve Terakki Fırkası ile başlayan vesayet, 1946 yılına kadar Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) tarafından sürdürülen Tek Parti vesayeti şeklinde devam etmiştir. 1946’dan itibaren çok partili bir hal alan vesayet 1961 Anayasası ile kurumsallaştığı, 1982 Anayasası ile de iyice pekiştirildiği görülmektedir<sup>12</sup>. Demokrat Parti (DP) iktidarının arkasından hazırlanan 1961 Anayasası, tesis ettiği idari mekanizmalarla siyasetin hareket alanını daraltmıştır. Arkasından gelen 1982 Anayasası da mevcut durumu daha da pekiştirmiştir<sup>13</sup>. Vesayet, Türkiye’nin birçok toplumsal sorununun çözümünde kilit bir role sahiptir. Çünkü Türkiye’nin yıllardır köklü bir çözüm üretmediği azınlıklar sorunu, Kürt Sorunu (ve benzer şekilde Aleviler), başörtüsü, din ve vicdan hürriyeti, ifade hürriyeti gibi sorunların hemen hepsi vesayetçi engellemeler dolayısıyla çözülememektedir<sup>14</sup>.

1970’lerden itibaren dünya genelinde etkisini artıran küreselleşme, 1980’lerden itibaren dünyaya biçim veren güçlü bir akıma dönüşmüştür. Bu akımın getirdiği yeni değerler, kaçınılmaz bir şekilde geçmişin yerleşik değerlerini ve bu değerlerden beslenen bir takım anlayış ve kurumları da sarsmıştır. Bu süreçte en çok tartışılan konu olarak devlet, süreç içerisinde biçim değiştirmeye başlamış ve sürecin ilerleyen aşamalarında devlet, kaynak israfına yol açan bir bürokratik aygıt olarak görülmeye başlanmıştır<sup>15</sup>. 1980’li yıllardan itibaren Türkiye’de de çeşitli şekillerde uygulama alanı bulan Neoliberalizm ve Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı, bürokrasinin

<sup>10</sup> Şahin, s. 119.

<sup>11</sup> Ala, E. (2014). Yeni Türkiye’de siyaset ve yönetim (yeni Türkiye’de bürokrasi ve demokrasi), s. 157, Röportaj: Şenel, A., *Yeni Türkiye Dergisi*, Sayı: 56, ss: 156-161.

<sup>12</sup> Kaya, M. O. (2013). Vesayet demokrasisi ve Türkiye örneği, s. 491, *Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 15(2), ss: 491-538.

<sup>13</sup> Peker ve diğ., s. 184-185.

<sup>14</sup> Abant Platformu (2010). *Vesayet ve demokrasi konulu toplantının sonuç değerlendirme metni*, <http://www.abantplatform.org/Haberler/Detay/687/22%20Abant%20Platformunda%20Vesayet%20ve%20Demokrasi%20Tart%C4%B1%C5%9F%C4%B1ld%C4%B1>

<sup>15</sup> Canpolat ve Cangir, s. 26.



hareket alanını daraltırken siyasal demokrasiye hareket alanını genişletme imkanı sağlamıştır<sup>16</sup>.

Türkiye’de şu an yapılmaya çalışılan reform çalışmaları 1980’li yıllarda başlayan Neoliberal dönüşümün ikinci dalgası olarak tanımlanmaktadır. Bugüne kadar ekonomik sahada gerçekleştirilen dönüşümlerden sonra 2000’li yıllardan sonra yönetsel alanlara da sirayet eden bu dönüşüm çabaları genellikle politika transferi yoluyla gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır. Bu bakımdan bu reform çabaları, liberalizasyon akımının kamu yönetiminde gerçekleştirilmeye çalışılan ikinci dalgası olarak da adlandırılmaktadır<sup>17</sup>. Kamu yönetimindeki değişimleri dışsal zorunluluklara dayandıran görüşlere göre bu değişimler küresel sermayenin önündeki ekonomik ve siyasi engelleri kaldırmak için gerçekleştirilmektedir<sup>18</sup>.

Türkiye, 1839’dan beri siyasal sisteminde değişim arayışında olan bir ülkedir. İmparatorluk zamanında mutlak otoritenin tasarrufunda olan egemenliği kullanma yetkisi Cumhuriyet Rejimi’ne geçilen dönemde de eksiksiz bir şekilde “Egemenlik Kayıtsız Şartsız Milletindir” denmesine karşın bir türlü millete devredilememiştir. Temsili Demokrasi’nin doğası gereği iktidarın mutlak bir şekilde milletin kendi eliyle kullanımı teknik olarak mümkün değildir. Ancak çağdaş demokrasiler bağlamında günümüz Batı dünyasında millet/halk egemenliğinin ideale yakın şekilde inşa edildiği birçok demokrasi vardır. Buna karşın Türkiye’de bir takım yapısal sorunlar nedeniyle egemenliğin temsili demokrasi imkanları ölçüsünde dahi millete devri hiçbir zaman mümkün olmamıştır. 1946 yılından itibaren çok partili bir rejime sahip olan Türkiye’de egemenlik ve iktidarın kullanımında halk iradesinin üzerinde bir güç ve yetki kullanımı imkanına sahip olan birçok vesayet kurumunun varlığını görmekteyiz. Türkiye’nin anayasal sistemi ve anayasal sistemin mevcut bütün kurumlarında bu vesayetin izleri açık veya zımni bir şekilde görülebilir. Son yıllarda Türkiye’de çağdaş dünyanın demokrasi anlayışı ölçütlerine uygun bir yapısal

<sup>16</sup> Peker ve diğ., s. 183.

<sup>17</sup> Güler, B. A. (2003). *İkinci dalga: siyasal ve yönetsel liberalizasyon kamu yönetimi temel kanunu*, s. 1-4, içinde Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Gelişme ve Toplum Merkezi Tartışma Metinleri, Özel Sayı, Kamu Yönetimi Reform İncelemeleri: Mülkiye’den Perspektifler, ss: 1-34, No: 59, Baskı: Ankara Üniversitesi SBF Matbaası, Kasım, Ankara.

<sup>18</sup> Kırışık, F. (2013) Kamu yönetiminde küresel değişimler ve yeni sorun alanları, s. 286, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 38, Ekim, ss: 285-295.

dönüşüm arayışı vardır. Bu bağlamda Türkiye'deki vesayet müessesesi, objektif perspektifle ele alınması ve reforma tabi tutulması gereken hususların doğru bir şekilde tespit edilmesi gerekmektedir.

Övgüye değer yanları ile Türkiye'nin çağdaş demokrasiye ulaşmasında önemli bir adım olarak kabul edebileceğimiz son yıllardaki reformlar, diğer yandan da neoliberal politikalara ve küreselleşmeye eklenenebilen niteliği ile tartışmalı bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır. Bir bütün olarak ele aldığımızda Türkiye'nin Osmanlıdan miras bir bürokratik vesayet sorunu vardır. Henüz demokratik rüştünü ispat edememiş bir ülke olarak Türkiye, bu sorunu aşmakta oldukça geç kalmıştır. Öte yandan ise gerçekleştirilmeye çalışılan reformların içeriği ve soy kütüğüne ilişkin ciddi itirazların varlığı görülmektedir. Bu bağlamda Türkiye'nin bu tarihsel sorununun eksiksiz bir profilinin çıkartılarak yapılması gerekenlerin ne olduğuna ilişkin bir envanterin oluşturulması gerekmektedir. Bu envanterin çıkarılması sırasında gerçekleştirilen reformların da göz önüne alınarak nelerin başarılıp başarısızlığının hesabının yapılması gerekmektedir.

Bu çalışma, temel olarak bu tarihsel sorunun çözümüne ne gibi katkılar sunulabilir sorusu ile ortaya çıkmıştır. Önemi açık olan bu tartışmaya değer konunun bir bütün olarak ele alınarak büyük resmin oluşturulması ve çözüme katkı olabilecek akademik bilginin üretilmesi gerekmektedir. Bu konuda makale düzeyinde yapılmış birkaç noktasal tespit içeren çalışmanın dışında kapsamlı bir akademik çalışmanın olmadığı görülmüştür. Bu çalışma ile vesayet konusunun kurumsal yapısının çalışmanın sınırlılıkları kapsamında somut bir haritasının çıkartılması büyük önem taşımaktadır. Belirtilen noktalarda önemi vurgulanan bu çalışma ile geleceğe dönük yapılacak çalışmalar için bir katkı sunulması amaçlanmaktadır.

Bu çalışmada vesayet kavramsal analizi yapıldıktan sonra ülkemizdeki anayasal metinlerde görülen genel durum incelenecek, ardından 1961 Anayasası ve 1982 Anayasası, vesayet konusunda sebep sonuç ilişkileri gözetilerek ele alınacaktır. Mezkûr iki anayasadaki gizli veya açık, vesayeti ifade eden unsurlar, detaylı bir şekilde incelenecektir. Ayrıca çalışmada kamu yönetimine ilişkin reformlar ve 2010

anayasa referandumunu ve reformu kapsamında yapılan/yapılması düşünülen değişikliklerin vesayet ilişkileri üzerindeki etkileri incelenecektir.

Türkiye'nin anayasal yapısının ve buna bağlı olarak bir bütün olarak idari sisteminin çağın gereklerine uygun bir şekilde yenilenebilmesi için sistemin yapısal eksikliklerinin doğru bir şekilde tespit edilmesi gerekmektedir. Türkiye'nin bir vesayet demokrasisi olduğu şeklinde iddialar çok yaygındır ancak bu vesayetin içeriği, biçimi, kurumları, kurumsal yapısı gibi hususlara ilişkin ulaşılabilecek somut kaynaklar sınırlıdır. Bu bağlamda bu çalışmanın temel amacı Türkiye'nin yapısal bir sorunu olan vesayet müessesesinin tarihsel köklerini, kurumsal yapısını, anayasal sistemdeki yerini açık bir şekilde ortaya koyarak bu konuda somut bir envanter oluşturmaktır. Çalışma planı olarak idari, yargısal ve bürokratik (dolayısıyla askeri) vesayeti ele almaktadır. Hükümetlerin doğrudan yerel yönetimler üzerindeki partizanca eylemlerini içeren bir husus olduğu için hükümetlerin yerel yönetimler üzerinde uyguladığı çeşitli vesayet uygulamaları ve bir bütün olarak hükümet vesayeti bu çalışmada yüzeysel olarak ele alınmıştır.

Çalışmanın kendi ölçeği doğrultusunda belirli kısıtlılıkları vardır. Her şeyden önce çalışmanın temelini Türk anayasalarının içeriğinin oluşturduğu açıktır. Ancak bütün anayasaları olağan boyutları içerisinde bu çalışmanın içerisine alma imkanı yoktur. Anayasaların çalışmaya aktarılan içeriği, idari teşkilatın kısa özeti ve vesayetin ipuçlarını veren yönleri çalışmaya dahil edilmiştir. Diğer yandan vesayet kavramı başta uluslararası hukuk ve medeni hukuk olmak üzere birçok farklı alanda karşımıza çıkabilecek içeriği zengin bir kavramdır. Çalışmada vesayet kavramının demokrasi üzerindeki kontrol/denetim boyutu dışındaki bütün boyutları çalışma dışı bırakılmıştır. Ayrıca çalışmanın geneli içerisindeki alt başlıkların kesiştiği birçok konuya ilişkin detaylara da çalışmanın amaçları doğrultusunda bu çalışmada yer verilmemiştir.

Çalışma, anayasalarımızdaki vesayet ile ilgili hükümler karşılaştırılarak hazırlanmıştır. Bu bakımdan temel veri kaynağı Türk anayasaları ve bu anayasaların içeriği, biçimi hakkında değerlendirmeler yapan kitap, makale ve çeşitli bilimsel çalışmalardır. Çalışmanın amaçlarına ve içeriğine uygun olup da ulaşılan bütün

kaynaklardan yeterince yararlanılmaya ve elde edilen bilgi ve değerlendirmeler akademik atıf gösterme kurallarına uygun bir şekilde kullanılmaya çalışılmıştır. Araştırmanın doğrudan ulaşamadığı ancak içeriğindeki bilgi dolayısıyla kullanılması elzem görülen sınırlı sayıdaki kaynak ise aktarma yapılarak kullanılmış, metin içinde kaynak gösteriminde ise “aktaran” ibaresi ile durum belirtilmiştir.

Çalışma, Önsöz ve Girişde dahil olmak üzere toplam yedi bölümden oluşmaktadır. Giriş bölümünde çalışmanın ana hatları ortaya konmuştur.

Birinci bölümde vesayet kavramı ele alınmıştır. Vesayetın tanımı, türleri ve vesayeti uygulayan mekanizma olarak bürokrasi kavramları çalışmanın boyutlarına uygun genişlikte tartışılmıştır.

İkinci bölümde Osmanlı anayasaları ile erken dönem Cumhuriyet anayasalarındaki vesayet ele alınmıştır. Türkiye’deki modern kamu yönetimi sistemindeki yerel yönetim kuruluşlarının Osmanlıdan günümüze geçirdiği anayasal süreçlere değinilmiştir. 1961 Anayasası’na dahil edilerek anayasal dayanağa kavuşturulan vesayet kurumları tek tek ele alınmıştır. Ayrıca bu bölümde yerel yönetimlerin hangi gerekçelerle ortaya çıktığı, merkez karşısında ne şekilde konumlandıkları (ya da konumlandırıldıkları), görevleri, işlevleri, özerklik düzeyleri ve tüzel kişilikleri tek tek anayasalar bağlamında ele alınmıştır. Bu bölüm bir bütün olarak yerel yönetimlerin, merkezi otoritenin bahşedilmiş iradesiyle ortaya çıkmış ikincil örgütler olduğunu ortaya koyması bakımından önemlidir. Bu şekilde ortaya çıkmış bir yönetsel yapının da vesayet dışına çıkması doğal olarak zordur.

Üçüncü bölümde 1982 Anayasası’ndaki vesayet olgusu tarihsel süreç içerisinde ele alınmıştır. 1961 Anayasası ile kurumsallaştırılan vesayet sisteminin genişletilen ve güçlendirilen görünümüleri incelenmiştir. Üçüncü ve dördüncü bölümün ortak özelliği vesayetın günümüze kadar uzanan kurumsal yapısını ortaya koymasıdır. İki bölümün içeriği ile okuyucuya vesayet konusunda bir karşılaştırma yapma imkanı sunulmuştur.

Dördüncü bölüm ise, Türkiye'nin küreselleşme bağlamında dünyaya eklemlendiği son yıllarda gerçekleştirilen reformların vesayet sistemi üzerindeki etkisi incelenmiştir. Bu bölümde merkezi sistem ile yerel yönetimlerde yapılan köklü değişiklikler ele alınmış, vesayetın güncel durumu incelenmiş ve gerçekleştirilen reformlar bağlamında Türkiye'nin vesayet sistemi açısından gelecekteki durumunun tablosu çizilmiştir.

Son olarak beşinci bölüm ise çalışmanın elde ettiği bulguların tartışılarak sonuçların ortaya konulduğu bölümdür.

## 1. VESAYET KAVRAMI VE VESAYET TÜRLERİ

Bu bölümde vesayet kavramı ele alınmıştır. Vesayetın tanımı, türleri ve vesayeti uygulayan mekanizma olarak bürokrasi kavramları çalışmanın boyutlarına uygun genişlikte tartışılmıştır.

Türkiye’de vesayet kavramı çoğu zaman Türk Silahlı Kuvvetleri’nin (TSK) diğer siyasal kurumlarla ilişkisi bağlamında ele alınmaktadır. Ancak vesayet bir irade kısıtlama sorunudur. Sadece ordunun parlamento ve onun içinden çıkan hükümetlerin karar ve eylemlerinin kısıtlanması ile vesayeti açıklamak kesinlikle yetersiz bir açıklama olur. Çünkü Türkiye’de toplumsal iradenin tek temsil makamı parlamento ve onun yürütme organı hükümetler değildir. Parlamento ve hükümetler, anayasal düzen içerisinde tekil devletin teşkilatının üç ana erkenden ikisini oluşturmaktadır. Üçüncü erk ise yargıdır. Ancak bu üç erk, devlet tüzel kişiliğinin birer parçasıdır. Doğrudan devlet tüzel kişiliğinin içine dahil olmayıp toplumsal iradenin çeşitli şekillerde tecellisi olarak karşımıza çıkan ve yine birer anayasal kurum olan yerel yönetimler de Türk idari yapısı içinde uzun bir geçmişe sahiptir.

Türkiye’deki yerel yönetimler üzerinde var olan özel bir vesayet türünden bahsetmek gerekir. O da Koçak ve Ekşi’nin<sup>19</sup>aktardığı bilgilerden de açıkça görülen belediye başkanı ile seçildiği parti lideri arasında ortaya çıkan denge sorunudur. Verilere göre 1978 yılında kurulan Yerel Yönetimler Bakanlığı kendi partisinden (CHP) seçilip de bu bakanlığa bağlı olarak görev yapan aynı parti mensubu birçok belediye başkanı ile kavgalı durumdadır. Bunun yanında CHP’nin 1970’lerde başlattığı ve önemli başarıları görülen demokratik belediyecilik döneminde seçilip de başarılı olmuş kimi önemli belediye başkanları sırf parti içi dengeler bozulup da parti liderliği sarsılmasın diye tekrar aday olmamış ya da aday yapılmamışlardır. Bu durum tek bir partiye özgü değildir. Günümüzdeki yönetim reformlarının hemen

<sup>19</sup> Koçak, S. Y. ve Ekşi, A. (2010). Katılımcılık ve demokrasi perspektifinden Türkiye’de yerel yönetimler, s. 301-305, *Süleyman Demirel Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 21, Mayıs, ss: 295-307.

hepsinin başarısının arkasındaki parti olan Adalet ve Kalkınma Partisi'nde de (AKP) 2009 yerel seçimlerinde benzer bir durum meydana gelmiştir. Halk tarafından sevilen Şanlıurfa Belediye Başkanı Eşref Fakıbbaba ve Adana Belediye Başkanı Aytaç Durak, parti merkezi tarafından aday yapılmamışlar ancak her iki aday da başka partilerden aday olmuş ve çok yüksek oyla yeniden seçilmişlerdir<sup>20</sup>.

1989 seçimlerinde iktidardaki Anavatan Partisi kendilerinin dışında başka partilere oy veren yerlerin hizmet alamayacağını açık bir şekilde dile getirmiş ve siyasi propagandasını bu tehdit üzerine kurmuştur<sup>21</sup>.

Yerel yönetimler, mantık olarak halkın bulunduğu muhitteki ihtiyaçlarının doğrudan kendi kararları ile giderilmesine dayanır. Ortada açık bir şekilde halkın kendi kendini yönetmesi eylemi ve bunu sağlamak için de yerel seçmenlerin iradesi, bu irade ile oluşan yönetim birimleri ve bunların organları vardır. Merkezde toplanmış parlamenter iradenin yanında halkın bir de bu şekilde tecelli etmiş iradesinin ve bu iradenin hayat bulması için tesis edilmiş organların olması ülke yönetim yapısı içerisinde ikili bir irade yapısı ortaya çıkarmaktadır. İlk cümlede ifade edildiği gibi ordunun devletin diğer erkleri üzerindeki denetimi olan vesayet, özellikle kurumsal yapısıyla ve özel uygulamalarıyla çok kolay tespit edilebilen bir olgudur. Ancak özünde devletten ayrı bir irade ve bu irade bağlamında yerelin kendine özgü ihtiyaçlarına göre yapılmış farklı bir tüzel kişilik olan yerel yönetimler üzerindeki vesayet çok daha karmaşıktır. Bunun yanında bu vesayetin önemli bir kısmının yasal sistem içerisine gömülü vaziyette olması ve yönetimin tekliği gibi anlaşılabilir bir ilkenin arkasına gizlenmesi halkın merkezdeki iradesini temsil edenlerin halkın kendi evi olan yereldeki iradesinin denetlenmesini hatta susturulmasını kolaylaştırmaktadır. Yönetim tarihimizde örnekleri görüldüğü gibi halkın oyları ile seçilen parlamento içinden çıkan hükümetler, kendi kişisel siyasalarına uygun görmedikleri yerel seçilmişleri çeşitli kanun hükümlerine dayanarak kolaylıkla görevden alabilmektedir. Daha vahimi ise merkezde güçlü bir otorite kuran hükümetler yerel seçmenlere kendi partisi dışından bir partinin belediye

---

<sup>20</sup> Koçak ve Ekşi, s. 302.

<sup>21</sup> Koçak ve Ekşi, s. 303.

başkanlığını kazanması halinde hizmet alamayacakları tehdidi ile halkın iradesini daha tecelli etmeden susturabilmektedirler.

Merkezdeki yüksek irade ile yerel irade arasındaki ilişkilere dair bu ve benzeri örnekleri çoğaltmak mümkündür. Kısacası Türkiye’de tarihsel olarak ordu vesayeti kadar güçlü ikinci bir vesayet daha vardır. O da Ankara için seçilmiş olanların yerel için seçilmiş olanlar üzerindeki vesayetidir. Adını koymak gerekirse bu bir hükümet vesayetidir. Hükümetler, yasal idari teşkilat kanunlarından aldıkları güç ile yerel yönetimleri güçlü bir şekilde denetlemektedirler. Bunun yanında hükümetler ve birçok kere de partiler, yasaları merkezileşmiş “yüksek çıkarlar” adına suistimal ederek kendilerini seçen halkın kendi ilinde, ilçesinde ya da beldesindeki tercihlerini bile Ankara’dan bizzat kendileri biçimlendirmek istemekte, yerelde oluşan iradeyi denetim ve gözetim altında tutmakta, dahası kimi zaman da cezalandırmaktadır.

Türkiye’deki akademik çevreler için askeri vesayet üzerine çalışmak özellikle son yıllarda bir geleneğe dönüşmüş durumdadır. Bunda askeri vesayetin geriletmesinin verdiği cesaretin de önemli bir rolünün olduğu görülmektedir. Ancak akademik çevrelerin parlamento ve hükümetlerin yerel yönetimler üzerinde uyguladığı vesayeti ve bu vesayetin yasal dayanaklarını gözden kaçırdıkları görülmektedir. Kuşkusuz akademisyenlerin zaman zaman tarafsızlığını yitirebilmesinin de bunda önemli bir etkisi vardır. Askeri vesayetin haricindeki vesayet sistemi olarak yerel yönetimlere yönelik vesayet farklı şekillerde çalışılmaktadır. Yerel yönetimler üzerindeki vesayet de büyük ölçüde merkezi yönetimin denetimleri bağlamında ele alınmaktadır yani devletin denetimi, dolayısıyla hükümet vesayeti anlamında bir ele alış biçimi söz konusu değildir. Ancak doğrudan halkın iradesini manipüle etmeye yönelik vesayetçi uygulamalara ilişkin çalışma yoktur. Örnek vermek gerekirse seçim dönemlerinde hükümetlerin seçmenlerin karşısına çıkartılan “bizim partimizin adayı kazanamazsa hizmet alamazsınız!” şeklindeki vesayetçi anlayışlar, seçilmiş başkanların sudan bahanelerle görevden alınması, başarılı başkanların parti liderliğini tehdit etmesi ihtimali dolayısıyla tekrar aday yapılmaması (parti içi muhalefetin vesayet denetimine tabi



tutulması) gibi hususlara ilişkin çalışmalar yoktur. Bu gibi konular gazetelerin köşe yazısı boyutunda kalmaktadır. Türkiye'deki halk iradesini daha doğmadan ortadan kaldıran bir vesayet kültürü olarak hükümetlerin belleğine ve kültürüne yerleşmiş olan bu hususa ilişkin çalışmalara ihtiyaç vardır.

### 1.1. Vesayet Kavramı

Yaygın olarak özel hukuk alanında kendine yer bulan vesayet kavramı, akli yetileri gerektiği şekilde gelişmemiş kişilerin yerine ve adına olarak onların tasarruflarının yerine getirilmesi anlamına gelmektedir<sup>22</sup>. Vesayet temel olarak Medeni Hukuk alanında var olan ve kendi medeni haklarını kullanamayan kişilerin haklarının mahkeme tarafından tayin edilen kişi tarafından kullanılması ve korunması anlamına gelen bir kavramdır. Özünde medeni hukukta kendini idare edememe halleri için yaratılmış olan bu kavramın toplumun rasyonel (akılcı, akla dayalı) tercihleriyle ortaya çıkan yönetim organları üzerinde çeşitli şekillerde tesis edilmesi toplum ve bireylerin rasyonel düşünme ve karar alma yetilerine ilişkin bir şüpheyi ifade etmektedir<sup>23</sup>.

Uluslararası hukuk alanında vesayet rejimi ise kavram olarak Milletler Cemiyeti'nin Wilson Prensipleri çerçevesinde uluslararası hukukta uygulamaya çalıştığı manda rejiminin isim değiştirmiş halinden başka bir şey değildir. Adının bu şekilde değiştirilmesinin sebebi de manda rejiminin itibarını kaybetmiş olmasıdır. İçerik olarak da himaye etmeyi amaçlayan vesayet anlamına gelmektedir. Prensip olarak kendini yönetebilme şuuru ile alakalıdır. Bu yönüyle vesayet rejimi, kendini yönetememe durumunda ortaya çıkan himaye durumu olup vesayet ettiği kişi ya da şeyi kendi kendini yönetmeye hazır hale getirir<sup>24</sup>. Çünkü dünyanın her neresinde olursa olsun yöneticiler ve seçilmiş kişiler, ortalama olarak toplum içerisindeki en

<sup>22</sup> Kaya, M. O. (2013). Vesayet demokrasisi ve Türkiye örneği, s. 494, *Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 15(2), ss: 491-538.

<sup>23</sup> Akçakaya, M. (2000). Belediyeler üzerindeki vesayet çıkmazı, s. 190, *Sayıştay Dergisi*, Yerel Yönetimler Özel Sayısı, Sayı: 38, Temmuz-Eylül, ss: 189-210.

<sup>24</sup> Vesayet Rejimi kavramının anlamı, uluslararası hukuktaki kullanımı ve yeri konusunda daha geniş bilgi için Abadan, N. (1954). Vesayet rejimi, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 9(2), s. 289-311.

eğitimli, ne yaptığını en iyi bilen kişilerden oluşmaktadır. Rasyonel düşünme ve karar verme bakımından toplumun ortalamasının üzerinde yer alan kişilerin karar alma ve doğru şeyler yapma yetisine şüpheyle yaklaşmak farklı bir güvensizlikle ilgili olabilir. Kanımızca bu şekildeki bir bakış açısı sadece güvensizlikle de açıklanamaz. Bu büyük ölçüde elde edilmiş olan şeylerin (ve bunların devamlılığını sağlayan statükonun) paylaşılmak istenmemesi ile ilgilidir. Türkiye'deki siyasi vesayetinin de temelinde vesayetçi seçkinlerin devlet kurucu sıfatıyla elde ettiği tarihsel imkanlara ve ayrıcalıklara toplumun diğer kesimlerini ortak etmeme arzusu yatmaktadır ve bu arzu vesayet etme isteğinin temel güdüleyicisidir. Öte yandan çalışmanın içerisindeki tartışmalarda da görüleceği gibi toplumsal tercihlerle siyasetin içinde yer alan siyasal aktörlerin de çoğu zaman kendilerine verilen yetkileri kişisel hırs ve çıkarları için kullandıkları görülmektedir. Onların bu konudaki yanlış tutumları, kendilerine karşı duyulan şüphelere haklılık payı kazandırırken problemin çözülmez bir düğüme dönüşmesine yol açmıştır. Özellikle Adnan Menderes'in döneminde Meclis'te elde edilen çoğunluğun hükümet kanadında her şeye muktedirlik duygusu yarattığı ve bu çerçevede demokrasi kültürüne ters faaliyetlerin sıkça gerçekleştirildiği de görülmektedir.

DP, 1950 seçimleri öncesinde devleti küçülterek yerel yönetimleri güçlendireceği sözünü vermiş olmasına karşın iktidara geldikten sonra bu konudaki vaatlerini yerine getirmemiş ve eski sistemin merkezi hükümete sağladığı avantajlardan yararlanmaya devam etmiştir. Mesela 1950 seçimleri sonrasında eski Cumhurbaşkanı İsmet İnönü'nün fotoğrafını makam odasından kaldırmadığı için Malatya'nın seçilmiş belediye başkanını görevden almış ve belediye meclisini dağıtmıştır. Bu ve benzeri uygulamalar, Türkiye'de halkın belediye seçimlerinde çoğu zaman gönülsüz de olsa hükümet partisine destek vermesine yol açan geleneğin doğuşu olarak da kabul edilebilir<sup>25</sup>. Görüldüğü gibi merkezin yereli kendisine benzemediği için derdest etmesi sadece tek parti ya da bir ordu geleneği değildir. Ötekine tahammülsüzlük özü itibarıyla bir Türkiye geleneğidir. Bunun yanında bu tür uygulamalar anayasal sistem içerisinde açıkça gösterilebilir bir vesayet türü olmasa bile halk iradesi üzerindeki en etkili vesayettir. Çünkü bürokrasinin yasama

---

<sup>25</sup> Koçak ve Ekşi, s. 300-301.

ve yürütme üzerindeki vesayeti halkın doğrudan kendisine yönelik olmayıp, duyulan güvensizlik neticesinde halkın temsilcilerine yöneliktir. Oysaki hükümetlerin doğrudan halka yönelik uyguladığı bu vesayet, demokrasinin özünü daha doğmadan ortadan kaldıran bir vesayet türüdür<sup>26</sup>.

Türkiye’de vesayet rejimi iki temel ideolojik formülasyon üzerinde yükselmektedir. Bunlardan birincisi devlet merkezli modernleşme ve kalkınmayı amaçlayan devletçilik ideolojisidir. İkincisi ise anayasalara laik cumhuriyetçilik olarak girmiş olan seküler milliyetçiliktir. Seküler/laik milliyetçilik, yasama yetkisinin anayasanın metniyle sınırlandırılmasında ve buna bağlı denetim hakkının doğmasında önemli işlevler görmektedir<sup>27</sup>. Bu izahın haklılık payı oldukça yüksektir çünkü anayasanın mevcut halinde yer alan değiştirilemez hükümler laiklik ve milliyetçiliğe açık bir vurgu yapmaktadır. Yasama organının çıkardığı yasalar da Anayasa Mahkemesi (AYM) tarafından bu bağlamda ele alınarak bir nevi laiklik ve milliyetçilik süzgecinden geçirilmektedir.

## 1.2. Askeri Vesayet

Askeri vesayeti, devlet içinde mutlak bir özerklik, ordu içinde aşırı merkezileşmeyle kendini denetlettirmeme ve siyaseti sürekli denetleme olarak tanımlamak mümkündür<sup>28</sup>. Türkiye’deki askeri vesayetin oluşma sürecinin arkasında darbe ve muhtıralardan sonra kabul edilen anayasaların askere sunmuş olduğu (ya da sunmak zorunda kaldığı) yetki ve makamların büyük rolü vardır<sup>29</sup>. Askeri vesayetin Atatürk ya da İnönü dönemlerinde değil de Menderes döneminden sonra ve 1960 İhtilali ile kurumsallaşmasının nedenini bir ihtiyacın tezahürü olarak açıklamak mümkündür. Atatürk, zaten başkomutandır ve orduyu kendi kişisel isteğiyle siyasetin

<sup>26</sup> Bu konudaki çeşitli örnekler için (Koçak ve Ekşi, s. 305)’e bakılabilir.

<sup>27</sup> Kaya, s. 494-495.

<sup>28</sup> Bayramoğlu, A. (2010). Türkiye siyasi sisteminde ordunun rolü, devlet geleneği, geleceğe dair genel bir çerçeve, s. 13, içinde *Türk Siyasetinde Ordunun Rolü: Asker-Sivil İlişkileri, Güvenlik Sektörü ve Sivil Denetim*, ss: 11-16, HeinrichBöllStiftung Derneği Türkiye Temsilciliği, (Çev.): Bayram, S., 1. Baskı, İstanbul.

<sup>29</sup> TESEV, s. 28.

dışında tutmuştur. İnönü de Atatürk'ün yakın silah arkadaşıdır ve etkili bir askerdir<sup>30</sup>. Dolayısıyla ordunun İnönü döneminde de İnönü'ye rağmen bir şey yapması beklenemez. Bunun yanında ordu her iki lider döneminde de siyasetin dışında kalmış olsa bile bir şekilde bizatihi devletin kendisidir.

Ordunun yakın dönem Türk siyasi hayatı açısından pozisyonu ile ilgili genel bir değerlendirme yapmak gerekirse ilk söylenecek şey; Ordu, Batılılaşmanın taşıyıcısı ve devrimlerin uygulayıcısıdır. Ne zaman ki çok partili sistem dolayısıyla devlet içinde ordu haricinde ve ordudan farklı düşünen bir yönetici sınıf ve ideoloji ortaya çıkmış, sorun da o zaman başlamıştır. Çünkü orduya göre yeni yönetici odakların kendilerinin kaygılarına benzer kaygıları yoktur ve kurulmaya çalışılan rejim, yeni iktidar odakları yüzünden tehlikeye girmiştir. Ülkeyi yönetme imtiyazı elde eden yeni iktidar odakları ve sınıflarına karşı devrimlerin “güvenceye alınması” bir ihtiyaç olarak ortaya çıkmıştır. Bu ihtiyacın gerekliliğine duyulan inanç, 1960 sonrasında belirgin bir şekilde güvence mekanizmalarının yaratılmasına yol açmıştır. Bu güvence mekanizmalarının tamamı ise bir bütün olarak günümüzde sürekli tartışılan vesayet rejimini oluşturmaktadır.

### 1.3. İdari Vesayet

Yetki genişliği ile idari vesayet farklı kavramlardır. Yetki genişliği tek devlet prensibine dayanır. Ortada tek bir devlet tüzel kişiliği vardır. İdari vesayette ise devlet tüzel kişiliğinden farklı olarak tesis edilmiş yerel yönetimler ve bunlara ait tüzel kişilikler vardır. Devlet tüzel kişiliği, idari vesayet ile bu tüzel kişilikler üzerinde idarenin tekliği prensibi doğrultusunda bir takım hak ve yetkiler kullanır. Yetki genişliğinde adem-i merkeziyetin aksine tek bir tane devlet tüzel kişiliği vardır. Adem-i merkeziyette, devletin haricinde tüzel kişiliği olan çeşitli düzeylerde tüzel

<sup>30</sup> Bu konuda Özdağ, (2014). <http://www.21yyte.org/tr/arastirma/milli-guvenlik-ve-dis-politika-arastirmalari-merkezi/2014/07/09/7697/basbakan-erdogan-dogruyu-soyluyor-mu-inonunun-cumhurbaskanligina-secimi-ve-tsk-farkli-bir-goruste-oldugunu-da-belirtmek-gerekir>. Özdağ'a göre; Mareşal Fevzi Çakmak orduya sanıldığı kadar hakim değildir ve ordu, Atatürk'ün ölümünden sonra (Çakmak'ın tarafsız kalınması kararına rağmen) İnönü'nün yanında yer almıştır. Hatta Cumhurbaşkanlığı seçiminin yapıldığı 11 Kasım 1938 günü TBMM'nin bahçesinde kalabalık bir ordu mensubunun olduğu görülmektedir. Ordu, İnönü'nün seçimini tesadüfe bırakmak istememiştir.

kişilikler vardır. Öte yandan yetki genişliğinde görevler belirli bir hiyerarşik düzen içerisinde merkezden atanırken ademi merkezियette yerel işleri yönetmekle görevli olanlar seçimler yoluyla halk tarafından seçilirler<sup>31</sup>.

İdari vesayet, özünde bir denetimdir. Denetim, kamu kurum ve kuruluşlarının önceden kararlaştırılmış amaçlara uygun olarak hareket edip etmediğinin ölçülmesidir<sup>32</sup>. İdari vesayet, merkezi idareye, mahalli idarenin kararlarını bozabilme yetkisi olarak ifade edilebilir. Bunun temelinde mahalli idarelere tanınan yetkilerin devletin içinde birliği bozmaması anlayışıdır<sup>33</sup>. İdari vesayet, merkezi idarenin; yerel yönetimlerin eylem, işlem ve kararlarını denetleme yetkisidir<sup>34</sup>. Bir denetim kurumu olan Anayasa Mahkemesi'ne (AYM) göre ise vesayet, merkezi yönetimin yerel yönetimlerin icrai kararlarını onama, geri çevirme ve kimi ayrı durumlarda da değiştirerek onama yetkisi olarak tanımlanmıştır<sup>35</sup>. İdari vesayet ile ilgili belli başlı hususları aşağıdaki gibi özetlemek mümkündür<sup>36</sup>;

- ✓ Tekil devlet esastır ve idarenin bütünlüğü söz konusudur,
- ✓ İdari vesayet, idari yapı içerisinde ayrışmayı, farklılaşmayı ve kopmayı önlemektedir,
- ✓ İdari vesayetın uygulanması yasa koyucunun takdirine bırakılmamış olup doğrudan Anayasa'nın 127. maddesi tarafından düzenlenmiştir. Haliyle anayasal bir müessesedir,
- ✓ İdari vesayet, hukuka uygunluk denetiminin yanında yerindelik denetimini de içerir,
- ✓ Yerel yönetimlerin sahip olduğu mali ve idari özerklik, merkezi idarenin denetim yetkisine bir engel teşkil etmez,

<sup>31</sup> Çağdaş, T. (2011). Türkiye'de yerel yönetimlerde idari özerklik, s. 394, *Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 30(1), ss: 391-416.

<sup>32</sup> Bulgan, E. (2011). Mülki idare amirlerinin belediyeler üzerindeki denetim yetkisi ve sorunlar, s. 53, *İdarecinin Sesi Dergisi*, Ocak-Şubat, ss: 52-55.

<sup>33</sup> Onar, S. S. (1960). *İdare hukukunun umumi esasları*, s. 498-499, Cilt: I, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul.

<sup>34</sup> Akçakaya, s. 195.

<sup>35</sup> Bulgan, a.g.e.

<sup>36</sup> Can, H. H. (2011). Yeni mahalli idare yasalarında idari vesayet uygulamaları, s. 45, *İdarecinin Sesi Dergisi*, Mayıs-Haziran, ss: 44-48.

- ✓ İdari vesayet yetkisi; işlemler üzerinde onama<sup>37</sup>, iptal, erteleme, izin, tekrar görüşülmesini isteme, düzeltme gibi çeşitli şekillerde uygulanır,
- ✓ İdari vesayet makamının mahalli idarenin meclis kararını yargıya taşıması vesayet sayılmaz.

### 1.3.1. İdari Vesayet Türleri

İdari vesayet çeşitli şekillerde karşımıza çıkabilmektedir. Türk hukuk sisteminde yasal temelleri olan idari vesayet türlerini aşağıdaki şekilde sıralamak mümkündür<sup>38</sup>;

- ✓ Kararlar üzerindeki vesayet türleri,
- ✓ Eylem ve işlemler üzerindeki vesayet türleri,
- ✓ Organlar üzerindeki vesayet türleri,
- ✓ Çalışanlar üzerindeki vesayet türleri.

Belediyeler üzerindeki denetimini de benzer şekilde dörde ayırmak mümkündür. Bunlar siyasi denetim, yargısal denetim, idari denetim ve halkın denetimi şeklindedir<sup>39</sup>. Bunlardan ilk üçü merkezin denetim usulleri iken sonuncusu ise yerel seçmenlerin belediye üzerindeki denetimidir.

Kararlar üzerindeki idari vesayet denetimi türleri; onaylama, erteleme, bozma, idarenin yerine geçerek karar verme ve önceden izin alma şeklinde sıralamak mümkündür<sup>40</sup>.

Yerel yönetimlerin idari işlem ve eylemleri üzerindeki vesayet denetimi çeşitli teftiş organları ve mali bütçenin büyüklüğüne göre Sayıştay tarafından

<sup>37</sup> İdari vesayet yetkisi genel olarak olumsuz anlamlar çağrıştırdığı için çoğu zaman bir veto yetkisi gibi algılanmaktadır. Ancak bu yetkinin kullanımının önemli bir kısmının mahalli idarenin tesis ettiği idari işlemin onaylanarak geçerlilik kazanmasını sağlama şeklinde kullanıldığı unutulmamalıdır. Bu bakımdan vesayet yetkisi kapsamındaki bu onay, idari işlemin hukuken geçerlilik kazanabilmesi için kurucu bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır.

<sup>38</sup> Akçakaya, s. 196-197.

<sup>39</sup> Bulgan, s. 54.

<sup>40</sup> Akçakaya, s. 198.

gerçekleştirilen denetimlerdir. Yerel yönetimlerin organlarından olan belediye başkanı, belediye meclisleri, encümen gibi organlar üzerindeki denetimin önemli bir kısmı il valisinin kullandığı vesayet yetkileridir. Bu yetkiler çoğu zaman bu organların faaliyetlerini kısıtlayıcı bir etki yaratmaktadır. Personel üzerindeki denetim ise çoğu zaman merkezin kadro sınırlaması ve çalışacak personelin atanması şeklinde gerçekleşmektedir<sup>41</sup>.

Merkezi idarenin çok genelleyici bir yaklaşım olan norm kadro uygulaması, belediyelerin ihtiyaçlarını gerçekçi bir şekilde karşılayan bir uygulama değildir. Norm kadro uygulaması özünde merkezi idarenin belediyeler üzerindeki personel temelli bir vesayet uygulamasıdır. Ancak yerel idarelere kendi ihtiyaçları doğrultusunda kadro istihdam etme imkanı da vermemektedir<sup>42</sup>.

Yerel yönetimler üzerindeki mali denetim ise daha çok harcamalar ve kaynak kullanımı ile ilgilidir. Özellikle belediyelerin borçlanması, ihtiyaç duyduğu araçları alabilmesi gibi konularda merkezi idareden izin alınması gerekmektedir. Öte yandan belediyelerin çoğu zaman harcamalarını finanse edecek mali kaynaklardan yoksun olması onları zorunlu olarak merkezi idareye bağımlı hale getirmekte ve bu da vesayet denetiminin daha da ağırlaşmasına yol açmaktadır<sup>43</sup>.

### 1.3.2. İdari Vesayet Organları

İdari vesayet türlerinin uygulanması sırasında vesayet uygulama yetkisi olan kurum ve kuruluşları çeşitli idari makamlar ve kurumlar (valilik, bakanlık, bakanlar kurulu vb.), idari yargı organları, mali yargı organı (Sayıştay) ve Devlet Personel Başkanlığı olarak sıralamak mümkündür<sup>44</sup>. Çalışmanın detaylarında da görüleceği gibi söz konusu kurumlar, merkezin birer denetim ve hesap sorma organı olarak yerel yönetimler üzerinde kanunların kendilerine vermiş olduğu yetki ve görevler

<sup>41</sup> Akçakaya, s. 200-205.

<sup>42</sup> Sertesin, S. (2011). Yerel yönetim reformu kapsamında yerel yönetimlerin idari özerkliği, s. 6, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, *Politika Notu*, Ekim.

<sup>43</sup> Akçakaya, s. 206-207.

<sup>44</sup> Akçakaya, s. 197.

doğrultusunda denetimler uygulamaktadırlar. Bu denetimler büyük ölçüde hukuka uygunluk denetimi ile sınırlıdır. Ancak kimi zaman idarenin yerine geçerek karar almaya kadar varan uygulamalar da görülmektedir.

#### 1.4. Yargısal Vesayet

Anayasalardaki kuvvetler ayrılığı ilkesine göre anayasada sayılmış olan yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinden herhangi birisinin bir diğeri karşısında üstünlüğü yoktur. Ancak anayasadaki kuvvetlerin birbirinin görev alanına müdahale etmemesi ilkesi çoğu zaman yargı lehine sınırlayıcı bir araç olarak kullanılmaktadır. Bu kapsamda yasama ve yürütmeden çeşitli şekillerde birçok defa yargı lehine yetki devirlerinin yapıldığı görülmektedir. Bunun yanında bu durumdan güç alan yargı erkinin kendi kendine “*hikmeti kendinden menkul*” yetkiler ürettiği de görülmektedir<sup>45</sup>. Bu konuda özellikle yüksek yargı organlarının anayasal hükümleri yorumlarken yasama ve yürütmeyi kısıtlayıcı bir tavır içerisinde olmalarını örnek olarak vermek mümkündür. 2007 Cumhurbaşkanlığı Seçimleri sırasında çok tartışılan 367 Kararı buna somut bir örnek olarak gösterilebilir. Anayasayı yorumlayanlar, anayasa metninde açık bir hüküm olmamasına karşın 1961 Anayasası’na gönderme yaparak 1982 Anayasası’nın 96. ve 102. maddelerini mantık sınırlarını zorlayacak şekilde yorumlamışlardır<sup>46</sup>. Anayasa metninin bizzat kendi içeriğine göre değil de hükmü kalkmış, geçmiş bir anayasaya dayanılarak yorumlanması mevcut anayasanın fiilen yok sayılması anlamına gelmektedir. Ancak Türkiye’deki vesayetçi yapı, sistemin devamı için hukuku bu tür yollarla çiğnemekte bir beis görmemektedir.

Tarafsız bir yargı, yasama ve yürütme organlarına verilen yetkilerin hukuka uygun kullanılmasının en önemli garantisidir<sup>47</sup>. Her ne kadar siyasal demokrasilerde

<sup>45</sup> Aydın, N. (2013). *Bir vesayet kurumu: Yüksek Seçim Kurulu (seçim dönemlerinde radyo ve televizyon yayınları üzerindeki gölge)*, s. 323, içinde Genç hukukçular hukuk okumaları, Birikimler 4, ss: 323-332, (Ed.): Balcı, M., Haziran, İstanbul.

<sup>46</sup> Uluşahin, N. (2007). Cumhurbaşkanı seçiminin düşündürdükleri ya da hukukun siyasallaşması, s. 125-126, *Ankara Barosu Dergisi*, Yıl: 65, Sayı: 2, Bahar, ss: 18-30.

<sup>47</sup> TESEV, s. 21.



seçimlerle oluşan parlamentolar siyasal karar alma sürecinde tek yetkili olsalar da parlamentolar çoğunluk oyuna dayanarak anayasaya aykırı yasalar çıkartabilmekte, temel insan hak ve özgürlüklerini sınırlayabilmektedir. Demokrasilerde anayasa mahkemeleri, insan haklarını kısıtlayan veya ortadan kaldıran yasaların yapılabilme ihtimaline karşı bir hukuksal güvence olarak ortaya çıkmıştır. Temel hak ve özgürlüklerin bekçisi olarak ortaya çıkan anayasa mahkemeleri görevlerini yaparken görev sınırlarını aşarak yasama organlarının anayasaya uygun siyasal tercihlerini yok ederek siyaset mekanizmasının hareket alanını kısıtlayabilmektedir<sup>48</sup>.

### 1.5. Genel Olarak Bürokratik Vesayet Kavramına İlişkin Tartışmalar

Bürokrasi, nitelik itibarıyla doğrudan karar verme sürecine katılmayan fakat bu kararların hayata geçirilmesi için uygulanan politikaların belirlenmesinde ve hayata geçirilmesinde rol alan kişilerden oluşan bir yapıdır<sup>49</sup>.

Türkiye'nin siyasi tarihine bakıldığı zaman, toplum için neyin iyi ya da kötü olduğunun daha doğrusu kamusal yararın, bizatihi toplum tarafından belirlenmemiş olduğu ve toplumsal seçkinlerin tercihleri tarafından biçimlendirildiği görülür. Toplumsal seçkinler topluma uygun gördükleri kamusal yarar bileşimlerini kendileri seçmişler ve bunu yukarıdan aşağıya doğru topluma empoze etmeye çalışmışlardır<sup>50</sup>. Bürokrasinin, bu tarihsel deneyime dayanarak her durumdan bir vazife çıkarma geleneği yarattığını söylemek mümkündür. Aydın-asker bürokrasisinin kendisini devletin ve milletin üstünde ve devletlü olarak görmesi bizde bir gelenektir. Türk aydını ve özellikle asker bürokrasisi için Türk toplumunu dönüştürmek hikmeti kendinden menkul (suigeneris) bir hak ve görevdir.

<sup>48</sup> Hakyemez, Y. Ş. (2013). *Anayasal demokrasi içinde Türk Anayasa Mahkemesi'nin konumu*, 11-13, içinde Türk hukukçular platformu küreselleşen dünyada anayasal demokrasi konulu toplantı, s. 11-80, 19-20 Mayıs 2011, *Lefkoşa, Toplantı Kitabı*, (Ed.): Erdal, M., Yakındoğu Üniversitesi Yayınları, Kıbrıs.

<sup>49</sup> Demir, F. (2011). Bürokrasi-demokrasi ilişkisi ve bürokratların seçilmişlerce kontrolü sorunu, s. 63, *Celal Bayar Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 18(2), ss: 63-84.

<sup>50</sup> Keyman, E. F. (1998). Kamusal alan ve cumhuriyetçi liberalizm: Türkiye'de demokrasi sorunu, s. 68, *Doğu Batı Dergisi*, Kasım-Aralık-Ocak, ss: 57-72.

Osmanlı, klasik Ortaçağ Avrupası'ndaki askeri feodal yapının özelliklerine sahiptir. Ülke eyaletlere, eyaletler de sancaklara ayrılmıştır. Her ikisinin de başında özünde asker olan idareciler vardır. 17. yüzyılda tımar sisteminin bozulmasıyla merkezilik zayıflamıştır. 1808 Sened-i İttifak'ı<sup>51</sup>bu sürecin nihai belgesi olup, merkezi yönetim eyaletlerin nisbi özerkliğini kabul etmek zorunda kalmıştır. Ancak II. Mahmud, ayanların özerkliğini kağıt üzerinde tanımış olsa da kısa sürede taşrada merkezi otoritenin gücünü pekiştirmiş ve Osmanlıyı merkezi bir imparatorluk haline getirmiştir. Arkasından Tanzimat ile birlikte idari teşkilatta yenilikler yapılmaya başlanmış ve devam eden süreçte imparatorluğun teşkilat yapısı önemli ölçüde değişmiştir<sup>52</sup>.

1808 Sened-i İttifakı, Osmanlı'daki yerleşik rejimin dönüşüm sürecinin başlangıç noktasıdır. Bu tarihten itibaren padişahın mutlak otoritesi çeşitli vesilelerle aşındırılırken bu sürecin yürütücü aktörü olan dönemin bürokrasisi iktidarın bir parçası olarak ortaya çıkmıştır. Osmanlı'da 1839-1876 arasındaki yapısal dönüşümün temelinde, Batıda eğitim görmüş bürokrasi vardır. Osmanlı bürokrasisi, modernleşmeyi ve bu bağlamda halkı dönüştürmeyi bir ideoloji olarak benimsemiştir. Osmanlı'da aydın bürokratlar, Batı tipi modernleşmenin hem taşıyıcısı hem de takipçisi olmuşlardır<sup>53</sup>.

Osmanlı İmparatorluğunda bürokrasi, hükümdarın mutlak patrimoniyal gücünü temsil etmiştir. Bürokrasi genel olarak gücünü Sultan'ın mutlak otoritesinden almıştır. Osmanlı'da bürokrasinin temel kaygısı devlet ve devlet çıkarıdır. Bu sebepten dolayı halk daima ikinci planda kalmıştır<sup>54</sup>.

<sup>51</sup>Sened-i İttifak, Türk siyasi tarihinde ilk anayasal belge olarak kabul edilmektedir. Her ne kadar süreç içerisinde sonuçları itibarıyla merkezi otoritenin taşrada pekişmesine yaramış olsa da içeriğindeki ifadeler açısından Padişah'ın yetkilerine yönelik kısıtlama emarelerinin yer aldığı ilk belgedir.

<sup>52</sup>Lewis, B. (2009). *Modern Türkiye'nin doğuşu*, s. 519-522, 3. Baskı, Arkadaş Yayınları, Güncel İngilizce 3. Edisyon Çevirisi, (Çev.): Turna, B. B., Ankara.

<sup>53</sup>Peker ve diğ., s. 167-170, 179.

<sup>54</sup>İnalçık, s. 62.

### 1.5.1. Türkiye’de Bürokrasinin Doğması

Batıda bürokrasiler tarihsel olarak demokrasi ile yaşittirler. Gerek Batı demokratik değerlerinin oluşmasında gerekse feodal düzenin ortadan kaldırılıp merkezi ulus devletin doğmasında bürokrasinin önemli bir rolü olmuştur. Niteliği itibarıyla bürokrasi, Batı demokrasilerinin işlevsel ve önemli bir parçasıdır<sup>55</sup>.

Ordu ve bürokrasi, Türkiye’de yakın zamana ait bir olgu olmayıp en azından son iki yüz yıldır ulema ile birlikte geleneksel siyasi ve toplumsal düzenin dayandığı üç sütunu oluşturmaktadır. Ulema durağan bir yapı sergilerken ordu ve bürokrasi inanılmaz bir değişim ve gelişim göstermiştir. Buna yol açan en önemli faktör ise Osmanlı’nın Avrupa karşısındaki geriliğini ortadan kaldırmak için bir takım reformlara girişmesi ve bunların önemli bir kısmının ordu temelinde gerçekleştirilen yenilikler olmasıdır. Osmanlı, Avrupa’ya karşı durabilecek ordu temelinde dayanan modern bir devlete dönüşmek istemiş bu da yeni bir tür subay ve memur sınıfı yaratmıştır. Ordu ve bürokrasi, taşıdıkları milliyetçi değerler ve ülkenin savunulmasında üstlendikleri rollerin bir sonucu olarak halktan büyük bir kabul görmüş, halk içgüdüsel olarak onların imtiyaz ve otoritelerini tanımıştır<sup>56</sup>.

Türk toplumu söz konusu olduğunda bürokrasinin son iki yüzyıla ait bir kavram olduğunu düşünmek yanlıştır. Çünkü bürokrasinin öncü rolü Türklerin bozkır hakanlıkları döneminden beri vardır. Osmanlı’nın kuruluşundan beri açıklamak gerekirse Türk bürokrasisi üç ana döneme ayrılır ve temelinde hep batılılaşma vardır. Birinci dönem, yükselme döneminde batıdaki silah teknolojisinin ve savaş taktiklerinin ithal edildiği dönemdir. Örneğin 1444’deki Varna zaferi tabur cengi olarak bilinen batılılardan öğrenilen WagenburgTaktiği’nin<sup>57</sup> ve tüfeğin kullanılması sayesinde kazanılmıştır. İkinci dönem Viyana yenilgisi sonrası Osmanlıların harp teknolojisi yanında batı kültür ortamını da yakından tanımak için girişimlerde buldukları bir dönemdir. Üçüncü dönem ise Tanzimat sonrası ortaya

<sup>55</sup> Demir, s. 63-64.

<sup>56</sup> Lewis, s. 625.

<sup>57</sup> Wagenburg Taktiği, tarihte tabur cengi olarak da bilinen savaş taktiğidir. Ordunun taburlar şeklinde bölünmesi ve buna göre sıra düzen oluşturulmasına dayanır.

çıkan ve günümüze kadar uzanan bürokratik damardır<sup>58</sup>. Her üç jenerasyonun da Osmanlı imparatorluğundaki temel işlevi devleti dışsal gelişmelere göre değiştirmek, biçimlendirmek ve devletin bekasını sağlamaktır. Türk tarihi açısından ele alırsak bürokrasinin temel işlevi devletin ilelebet bekasını sağlamak olarak karşımıza çıkmaktadır.

### 1.5.1.1. Bürokratik Sınıflar (Ulema/Aydınlar, Ordu, Yargı)

Osmanlı'da bürokrasi sivil, askeri ve dini bürokratlar olmak üzere üç kesimden oluşmaktadır. Sivil ve askeri bürokratların batıcılığı İmparatorluğu kurtarmanın tek yolu olarak görmeleriyle pozitif eğitim ve laiklik öne çıkmaya başlamıştır. Pozitif eğitim ve laikliğin eğitim sisteminde ağırlığının artmasıyla Osmanlı'nın son döneminde batıcı ve laik görüşe sahip bir kuşak yetişmiştir. Ancak bu kuşağın askeri mekteplerden yetiştiğini görmekteyiz. Dolayısıyla Osmanlı'dan yönetimi devralıp Türkiye Cumhuriyeti'ni kuran kuşak olarak bu kuşağın askeri niteliği öne çıkmaktadır. Bu kuşak, kendinden önceki kuşaklardan farklı olarak patrimonyal otoritenin yerine milli iradeyi bir meşruluk kaynağı olarak koymuşlardır. Bu aydın nesil halk iradesini patrimonyal hükümdarın meşruluğunun yerine ikame ederek sistem üzerinde kendi denetim ve egemenliğini kurmuştur. Günümüzde ortaya bağımsız bir Türk Devleti ve Türk kimliği çıkmışsa bu esas itibarıyla bu kuşağın eseridir<sup>59</sup>. Bürokrasinin kendi içindeki dönüşüm sürecinde ise dini bürokrasi (özellikle Cumhuriyet döneminde) laiklik ile tasfiye edilmiş, onların yerini seküler aydınlar almıştır. Böylece Cumhuriyet Dönemi'nde aydın, sivil ve asker bürokrasisi üçlüsü doğmuştur.

Anayasal Devlet, kural olarak tarafsız devlettir. Hiçbir doktrin ya da söylemi diğerlerinden üstün tutamaz, birini diğeri karşısında yüceltmez. Türkiye'de yargının ve ordunun yozlaşmasının (öz görevlerinin dışına çıkarak toplumu baskı altına almaları) arkasında anayasanın tarafsızlığına gölge düşüren gerekçelerden yola

<sup>58</sup> İnalçık, s. 63-65.

<sup>59</sup> İnalçık, s. 62-63.

çıkılarak anayasanın bir bütün olarak ihlal edilmesi yatmaktadır<sup>60</sup>. Bu noktada hemen belirtmek gerekir ki Türkiye anayasal bir devlet olmasına karşın anayasalarımızda yer alan ve laikliği diğer düşünceler karşısında üstün tutan ve diğer düşünce ve ideolojileri laiklik karşısında sınırlayan yaklaşım özü itibarıyla anayasal devletin tarafsızlık ilkesi ile çelişmektedir. Anayasada bu düşünceyi üstün tutan bir yaklaşımın olması ordu ve yargı gibi kurumların genişlettikleri yorumlarla diğer toplumsal düşünce ve ideolojilere karşı düşmanlık derecesine varan bir tavır geliştirmelerine de anayasal bir zemin hazırlamakta hatta meşruiyet kazandırmaktadır. Aslında devlet (ya da kendini devlet sayan anayasa yapıcı darbe kökenli kurucu iktidarlar), bizatihi anayasadaki ideolojik yaklaşımı ile bu tarafsızlığı ilk ihlal eden kurumdur.

Kaya, 1960 Darbesini gerçekleştiren elitlerin bu darbeyi DP'den çok farklı düşüncede oldukları için değil DP'nin ekonomik iş bölümünde yeni sınıflara fırsat vermesinden dolayı gerçekleştirdiklerini ileri sürmektedir. DP, politikaları ile merkezi ekonomi elitlerinin karşısına Anadolu'dan gelen yeni ekonomik sınıfları çıkarmış ve sistem içerisinde yeni ekonomik güçlerin ortaya çıkması darbeye neden olmuştur. Bu ifadelerden de anlaşıldığı gibi ekonomik sınıflardaki hareketlilik çeşitli şekillerde siyasal sistemin yapısına da yansımaktadır. Nasıl ki batıda burjuvazinin doğması ile kralların otoritesi sınırlanmış ve kentli burjuvazinin sisteme ortak olduğu yapılar ortaya çıkmışsa Türkiye'de de benzer şekilde gücünü artıran sınıf sisteme ağırlığını koymak için meşru veya gayri meşru yollara başvurmuştur<sup>61</sup>.

Bunun yanında Türkiye'deki vesayet rejiminde askeri bürokrasi ile sivil elitlerin de önemli bir iş birliği içerisinde olduğu görülmektedir. Bu işbirliğinin en iyi bilinen örneklerinden bir tanesi Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği'nin (TÜSİAD) askerden aldığı işaret sonrasında verdiği ilanlarla Bülent Ecevit'in seçilmiş hükümetini istifa yoluyla düşürmesidir. Türkiye'de devletin yönetiminde geçmişten beri söz sahibi olan dört elit grubunun varlığından söz etmek mümkündür. Ordu ve çevresi askeri elitleri oluştururken, TÜSİAD ve benzeri iş çevreleri ekonomi

<sup>60</sup> Arslan, Z. (2002). Anayasal devlet ve siyasal tarafsızlık, s. 172, içinde *Liberalizm, devlet ve hegemonya*, ss: 148-174, Der: Keyman, E. F., Everest Yayınları, İstanbul.

<sup>61</sup>Kaya, s. 505.

elitlerini oluşturmaktadır. Büyük gazete, radyo ve basın kuruluşları medya elitlerini oluşturmaktadır. Anayasalarla kurumsallaştırılan Milli Güvenlik Kurulu (MGK), AYM, Danıştay, Sayıştay, Milli İstihbarat Teşkilatı (MİT) gibi kurum ve kuruluşlar ise bürokratik elitleri oluşturmaktadır<sup>62</sup>.

Bu konuda şunu söylemek de mümkündür; medyada yer alan kalem erbabı aydın kesimi oluşturmaktadır ve bunlar askeri elitlerle birlikte aydın-asker dayanışmasını temsil etmektedirler. Bunun yanında anayasal kurumların oluşturduğu bürokratik elitlerle birlikte hepsi birden asker-sivil bürokrasiyi oluşturmaktadır. Ancak şunu da hemen eklemek gerekir ki; medya elitleri de aynı zamanda ekonomi elitleri ile iç içe geçmiştir. Çünkü medya kuruluşlarının sahiplerinin çok önemli bir kısmı aynı zamanda TÜSİAD'ın önde gelen isimleridir. Bu konuda 28 Şubat Süreci'nde etkin rol oynayan Sabah, Milliyet ve Hürriyet gazetelerini örnek vermek mümkündür. Her üç gazetenin de patronu aynı zamanda ekonomik elitlerin en önde gelenleridir. Taraflar arasındaki ilişki ağlarını göz önüne alarak şemayı yeniden çizmek istediğimizde karşımıza medya-ekonomi işbirliği, medyadaki aydın kesimin askeri bürokrasi ile iç içe duruşu, asker bürokrasisinin anayasal kurumların oluşturduğu bürokratik sınıf ile iş birliği çıkmaktadır. Toplamda ise ekonomik elitlerin farklı şekillerde ilişkide olduğu ve desteklediği bir aydın-sivil-asker bürokrasisi şablonu çıkmaktadır. Türkiye'deki vesayet rejiminin kemik yapısı ise aydın-sivil-asker bürokrasi şeklinde olup çeşitli çıkar grupları ile farklı biçimlerde ilişki içerisindedir. Seçilmiş siyaset üzerindeki vesayet bu bağlamda asıl aktörü de 28 Şubat örneğinde görüldüğü gibi medya-ekonomi elitleri işbirliğidir. Bu iki kesimin talepleri asker bürokrasisin demir yumruğu ile hayata geçmektedir. Türkiye'de vesayet üzerinde geniş bir şekilde ele alınması gereken konulardan bir tanesinin de bu ilişki ağı olduğu açıktır.

Medyanın askeri vesayete yardımcılık rolü konusunda Ensaroğlu'nun "Medya, kamu adına güvenlik sektörünü denetlemekten çok, askerlerin talimatlarını topluma ileten bir işlev görüyor" vurgusu oldukça önemlidir<sup>63</sup>. Daha önce de dile

<sup>62</sup> Kaya, s. 498-499.

<sup>63</sup> Coşkun, V. (2011). *Yeni anayasada sivil-asker ilişkilerinin demokratik modeli*, s. 29, (Ed.): Yılmaz, M. ve Tekin, Y., Stratejik Düşünce Enstitüsü, SDE Analiz, Aralık, Ankara.

getirdiğimiz gibi medyanın önemli bir kısmının Türkiye'deki vesayet sisteminin bir parçası olan ekonomi elitlerinin mülkiyetinde toplanmış olması medyanın askerin yanında tavır almasının en büyük sebeplerinden birisidir.

### 1.5.1.2. Bürokrasinin İşlevi

Bürokrasi, sahip olduğu uzmanlık bilgisi ve teknik bilgi sayesinde devlet mekanizması içerisinde önemli görev ve işlevlerin gerçekleştirilmesinde önemli bir rol oynar<sup>64</sup>. Meslek uzmanlık bilgisi ve kurumsal ideoloji gibi iki güç kaynağı etrafında bir iktidar biçimine dönüşen bürokrasi, demokrasinin işleyebilmesi için bürokrasiye ihtiyaç duyulmasından dolayı modern demokrasilerde önemli bir problemin kaynağı durumundadır<sup>65</sup>.

Bilindiği kadarıyla Mustafa Kemal Atatürk modernleşmenin sağlanması için öncü rolün asker ve sivil bürokrasiye verilmesini arzu etmesine karşın bu uygulamanın gelenekselleşmesine de sıcak bakmamaktadır. Bu görev verilirken toplumda modernleşme ve demokrasi kültürü ilerledikçe bürokrasinin bu görevinin sona ermesi öngörülmüştür. Bunun yanında Atatürk'ün özellikle orduyu siyasetin dışında tutmaya çalıştığı da görülmektedir. Buna ek olarak daha 1923 yılındaki İzmir İktisat Kongresi'nde liberal temellerin benimsendiği de görülür<sup>66</sup>. Ancak daha sonraki yıllarda serbestleşme çabaları kapsamındaki başarısız çok partili hayat deneyimleri bu konudaki iyimserliğin yok olmasına yol açmıştır.

Gerek Osmanlı bürokrasisi gerekse Cumhuriyet bürokrasisi toplumu dönüştürme zorunluluğu dolayısıyla hayat bulmuş bürokratik yapılardır. Bir zorunluluğun eseri olarak kabul edilebilecek bu durum dolayısıyla henüz toplumda siyasal demokrasi geleneğinin oturmadığı bir ortamda bu kadroları şimdiki anlamıyla vesayetçi olarak görmek haksızlık olarak kabul edilmelidir. Cumhuriyet bürokrasisi

<sup>64</sup> Demir, s. 63.

<sup>65</sup> Peker ve diğ., s. 165.

<sup>66</sup> Eser, B., Baltacı, C. ve Arslan, M. (2012). Türk siyasal sistemine 1960 müdahalesi ve vesayetinin kurumsallaşması üzerine bir analiz denemesi, s. 73, *Süleyman Demirel Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi Dergisi*, Sayı: 25, Mayıs, ss: 69-97.

hem devletin kurumsal örgütlenmesini üstlenmiş hem de demokratik siyasal sistemin inşasında bir köprü görevi görmüştür<sup>67</sup>. Toplumda var olan demokratik talebe karşın varlığını sürdüren bürokratik egemenlik ile Cumhuriyet Dönemi'nin zorunlu inşacı yaklaşımını birbirinden ayrı tutmak, kavramları kendi dönemsel koşulları içerisinde analiz etmek adına daha insafli bir yaklaşım olacaktır.

Başta Amerika Birleşik Devletleri olmak üzere Batı tipi demokrasilerde bile bürokrasinin üzerinde yeterince güçlü bir kontrolün sağlanamadığı görülmektedir. Bu sorun geçmişten beri vardır. Bu bağlamda siyaset ve idare ayrımı geçmişi oldukça eski bir tartışma alanıdır. Amerika Birleşik Devletleri eski başkanlarından Woodrow Wilson'un 1887'deki İdarenin İncelenmesi adlı makalesi ile başlayan tartışmalar zaman içerisinde daha güçlenmiş, idare ile siyasetin birbirinden ayrılmasının gerekliliği daima sıcak bir tartışma olmuştur. Bu tartışmaların özellikle II. Dünya Savaşı yıllarından sonra arttığı görülmektedir. Bu tartışmalardaki temel problem, siyasetçileri bürokrasi karşısında serbestliğe kavuşturma problemidir. Kısa yoldan bir kestirimde bulunmak her ne kadar kolay görünse de siyasetçilerin seçimlik olması ve toplum için karar verecek olan siyasetçilerin en geç beş yıl sonra kararların uygulanmasında ve sorumluluğunun paylaşılmasında yer almayacak olmaları tartışmanın sanılandan daha kapsamlı olduğunu göstermektedir. Öte yandan demokratik değerlerin önemli bir kısmının bürokrasi eliyle yerleşmiş olması da bürokrasinin demokratik sistem içerisinde elimine edilmesini zorlaştırmaktadır. Çünkü bürokrasinin demokratik sistem içerisinde çıkarılması kaos ve düzensizlik getirir. Bundan dolayı demokrasi gibi bürokrasi de temel hak ve özgürlüklerin korunduğu ve vatandaşların kaliteli hizmet alabileceği bir toplum için bir gereklilik ve zorunluluktur<sup>68</sup>.

Klasik kamu yönetimi yapılanmasının temelini bürokratik kurallar oluşturur. Katı bir hiyerarşi kesin bir yetki ve görev paylaşımı, kurallara bağlanmışlık ve itaatkar memurluk esastır. Bürokrasi içerisinde zamanla bu yapıyı ve kuralları sürdürmek kamu yararı ilkesinin ve yapılan işin sonuçlarının önüne geçmiştir. Öyle

---

<sup>67</sup> Peker ve diğ., s. 177-178.

<sup>68</sup> Demir, s. 65-66, 80-81.



ki geleneksel kamu yönetimi yapısı içinde hizmeti geciktirse, aksatsa hatta engellese bile bu yapı ve kurallar esas kabul edilmektedir<sup>69</sup>.

### 1.5.2. Bürokrasinin Merkezi Bir Güç Olarak Konumlanması

Türkiye’de askeri elitler Sultan II. Abdülhamid’in hal edilmesi ile belirgin bir güç kazanmış ve bu durum Cumhuriyet’in kuruluşu ile de varlığını artırarak devam ettirmiştir. Çünkü askeri elitler devleti kuran kadro olma ayrıcalığına sahiptirler. Ayrıca devletin kurucusu Atatürk’ün de asker kökenli olması askerlerin siyasi sistem içerisinde belirgin bir şekilde güç sahibi olmalarına yol açmıştır<sup>70</sup>. Kemalizm ideolojisine tutunan çeşitli toplumsal kesimlere göre çağdaş ve demokratik değerlere sahip olmayan bir halkın kendi kendisini yönetmesi mümkün değildir. Türkiye’deki vesayet düzeninin temelinde de bu anlayış vardır. Ne yazık ki Atatürk’e atfedilen Kemalizm ideolojisi çeşitli toplumsal zümrelerin ülke egemenliğinin üzerindeki tekel gücünü sürdürmesinde bir manivela işlevi görmüştür ve görmektedir<sup>71</sup>. Cumhuriyet, siyasi kültürü ve yapısı itibarıyla Osmanlı kurumlarını ve bu kurumların önemli bir parçası olan merkeziyetçiliği de miras olarak devralmıştır. Cumhuriyet’in ilk yıllarında, dünyadaki siyasi kültürün ve merkeziyetçiliğin de etkisiyle Türkiye’de tek parti yönetiminde merkeziyetçiliğin güçlendiği görülmektedir<sup>72</sup>.

Cumhuriyet’in ilk yıllarındaki devrimler, asker-sivil bürokrasiye dayanılarak belirgin bir hiyerarşi içerisinde gerçekleştirilmiştir. Atatürk, kurduğu sistemin ve rejimin ayakta kalması için her ne kadar en çok orduya güvenmiş olsa da orduyu kesin bir şekilde siyasetin dışında tutmuştur. Bunun yanında egemenliği kullanma yetkisinin açık bir şekilde, milletin oylarıyla seçilen TBMM’de olmasını da sağlamıştır<sup>73</sup>. Ordunun Türkiye’deki vesayetçi konumu ile ilgili olarak Cumhuriyet’in ilk dönemlerinde atılan temeller ön plana çıkartılarak Tek Parti bu konunun başlıca

<sup>69</sup> Kırışik, s. 288.

<sup>70</sup> Kaya, s. 500.

<sup>71</sup> Coşkun, s. 6.

<sup>72</sup> Görmez, K. (2000). Demokratikleşme açısından merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri, s. 83, *Gazi Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Sayı: 4, ss: 81-88.

<sup>73</sup> Akıncı, s. 56.

sorumlusu olarak gösterilse de durum sanıldığından farklıdır. CHP ve İnönü, sanıldığının aksine orduyu yönetimin dışında tutmaya çalışmıştır. Ancak bu konuda Mareşal Fevzi Çakmak'ın varlığı 1944 yılına kadar mutlak bir engel oluşturmuştur. Çünkü Mareşal Çakmak'ın kişisel karizması bu dönemde her ne kadar ordunun önü kesilmek istense de orduya devlet içinde özel bir imparatorluk statüsü kazandırmıştır. Mareşal Çakmak döneminde ordu doğrudan Cumhurbaşkanı'na yani Atatürk'e bağlıdır. Atatürk'ün ölümünden sonra CHP, ordunun devlet içerisindeki statüsünü değiştirmek istemiş ancak Çakmak'ın direnişi ile karşılaşınca istediği düzenlemeyi tamamen yapamamıştır. CHP, ordu ile ilgili istediği düzenlemeyi ancak Çakmak 1944 yılında emekli olunca yapabilmıştır. O da ordu içinde yükselen muhalefet dolayısıyla sınırlı düzeyde kalmıştır. Bu tarihte yapılan değişikliklerle Genel Kurmay Başkanlığı (GKB), Savunma Bakanlığı'na bağlanmak istenmiş olmasına karşın Başbakan'a bağlanmıştır. CHP, bu konuda asıl hedefine 1949 yılında ulaşmıştır. Bu tarihte yapılan değişikliklerle Genel Kurmay Başkanı Milli Savunma Bakanı'na bağlanmış ve Türkiye'de ordunun konumu o dönemin demokratik ülkeleri ile eş değer düzeye getirilmiştir<sup>74</sup>. Türkiye'deki mevcut sistemde GKB, Milli Savunma Bakanlığı'na (MSB) değil Başbakan'a bağlıdır. Sistem içerisinde GKB asli bir organ iken MSB yardımcı organ konumundadır. Anayasaya ve ilgili kanunlara göre MSB'nin görevi GKB'nin ihtiyaçları doğrultusunda ikincil nitelikli işleri görmektir<sup>75</sup>.

GKB'nin statüsü ile ilgili ilk düzenleme 1920'li yıllarda Atatürk tarafından yapılmıştır. Atatürk'ün yaptığı ilk düzenlemede orduyu siyasetten uzak tutmak amacıyla GKB ile MSB aynı statüde tutulmuştur. 2 Mayıs 1920 tarihinde yapılan bu ilk düzenlemede aslında GKB diye bir makam yoktur. Bu düzenlemeden Erkan-ı Harbiye-i Umumiye Vekaleti yani Genel Kurmay Bakanı vardı. Silahlı Kuvvetler hiyerarşisinin tepesi bir bakanlık olarak düzenlendiği için doğal olarak meclise karşı bir sorumluluğu vardır ve MSB ile eşit statüdedir. 3 Mart 1924 tarihinde çıkarılan yasa ile bakanlık ortadan kaldırılmış Cumhurbaşkanı'na bağlı olarak GKB bağımsız

<sup>74</sup> Coşkun'un konuya ilişkin verdiği bu bilgi, Tek Parti yönetiminin Çakmak faktörü de diyebileceğimiz engel dolayısıyla orduya müdahale edemediğini göstermektedir ki istediği müdahaleyi ancak Çakmak'ın emekliliğinde yapabilmesi Tek Parti'nin ordunun vesayetçi konumunu beslediği ve güçlendirdiği yönündeki iddiaları çürütecek niteliktedir.

<sup>75</sup> Berksoy, B. (2013). Türkiye'de ordu, polis ve istihbarat teşkilatları: yakın dönem gelişmeler ve reform ihtiyaçları, s. 18, TESEV Yayınları, *TESEV Demokratikleşme Programı Siyasa Raporları Serisi*, (Ed.): Çınar, B., Nisan, İstanbul.

bir makam olarak ihdas edilmiştir. Böylece GKB MSB'nin statüsünden daha üst bir konuma kavuşmuş ve meclise karşı bağımsız bir kurum haline dönüşmüştür<sup>76</sup>.

GKB'nin statüsü ile ilgili ikinci önemli değişiklik 1944 yılında yapılmıştır. Çıkarılan 4580 sayılı yasa ile GKB'nin yetkileri kısıtlanmış ve Başbakana bağlı hale getirilmiştir. Bu konudaki asıl değişiklik ise 30 Mayıs 1949 tarihinde çıkarılan 5396 sayılı yasa ile GKB'nin yetkilerinin iyice kısıtlanarak MSB'ye bağlı hale getirilmesidir<sup>77</sup>. İnönü'nün çabalarıyla 1949 yılında Milli Savunma Bakanlığı'na bağlanan Genelkurmay Başkanlığı, 1961 Anayasası ile tekrar Başbakana bağlanmış ve statüsü (konumu) yükseltilmiştir. 1982 Anayasası ise mevcut statükoyu korumaya devam etmiştir. Merkezi yönetim içerisinde savunma ve askeri işleri düzenlemekle ilgili bir bakanlık olmasına karşın silahlı kuvvetlerin bu bakanlığa değil de Başbakana bağlı olması silahlı kuvvetlerin sistem içerisindeki statüsünü yükselten bir durumdur<sup>78</sup>. Bununla beraber Mareşal Çakmak'ın Genelkurmay Başkanı olduğu dönemlerde TSK'nın Başbakana da değil doğrudan Cumhurbaşkanına bağlı olması, ordunun ilk dönemlerdeki konumunun çok daha yüksekte olduğunu göstermektedir. Bu durumun iki sebebi olabilir. Birincisi ordunun çeşitli kaynaklarda da vurgulandığı gibi kurucu rolünden kaynaklanan ağırlığı, ikincisi ise Mareşal Çakmak'ın birçoğu (esasında) kendisinden alt rütbeli subaylıktan gelme sivillere kendini bağlı hissetmeyip doğrudan Atatürk'e bağlılık düşüncesi içerisinde olmasıdır.

Atatürk, her ne kadar bir Osmanlı askeri ve muzaffer bir komutan olsa da kafasındaki Türkiye için kısa sürede üzerindeki üniformasını çıkarmış ve halkının karşısına sivil bir devlet başkanı olarak çıkmıştır. Yeni imajı ile kutsal savaşın yiğitlik çağının geride kaldığı mesajını veren Atatürk, sanayi, hüner, tasarruf gibi ayağı yere basan burjuva meziyetlerinin ve halkın yaşam standartlarını yükseltecek kalkınma hedeflerini gerçekleştirmenin peşine düşmüştür<sup>79</sup>.

<sup>76</sup> Dursun, D. ve Yurtaş, F. (2006). Türkiye'de demokrasiye geçişlerde askerin elde ettiği çıkış garantisi olarak Milli Güvenlik Kurulu, s. 228-229, *Muhafazakâr Düşünce Dergisi*, Yıl: 3, Sayı: 9-10, Yaz-Güz, ss: 223-246.

<sup>77</sup> Dursun ve Yurtaş, s. 229.

<sup>78</sup> Coşkun, s. 18-19.

<sup>79</sup> Lewis, s. 391.

1950 yılına gelene kadar Türk siyasi hayatında çağdaş ve demokratik bir siyasal sisteme kavuşmak çok önemli bir amaç olmuştur. Gerek 1921 gerekse 1924 Anayasalarında zikredilen ulusal egemenlikle ilgili ilkeler bu niyeti açıkça ortaya koymaktadır. Buna karşın mevcut siyasal sistemin 1950 yılına kadar tek parti çatısı altında örgütlenmiş olması ve bürokratik kadroların, parti bürokrasisi ile iç içe geçmişliği, siyasal demokrasi konusundaki inisiyatif bürokrasinin baskın iradesine bırakmıştır<sup>80</sup>.

Lewis, Atatürk'ün zamanında yaygın bir kabul görmüş olan tek adamcı ve pederşahi hükümet tarzının O'nun ölümünden sonra O'nun kadar çaplı olmayan yöneticilerin elinde yozlaştığını ve Türkiye'de savaş yıllarının da etkisiyle yönetim düzeninin bozulduğunu ileri sürmektedir. Özellikle savaş yıllarında hükümet, iç ve dış güvenlik dolayısıyla askere ve polise dayalı bir yönetimle toplumu baskı altına almıştır. Bu bozulma ile devletin halk üzerindeki otoritesi baskıcı bir şekil almış ve toplumsal bir hoşnutsuzluğa yol açmıştır. Bu yıllardaki birikim ise sonraki yıllarda DP'nin önünü açan en önemli faktörlerden birisi olmuştur.<sup>81</sup>

## 1.6. Türkiye'de Vesayet Kurumunun Toplumsal Dayanakları

Türkiye, demokrasi karnesi bakımından dünya sıralamasında geçmişten beri oldukça gerilerde yer almaktadır. Demokratikleşme yönünde önemli reformların yapılmasına rağmen Türkiye'nin 2010 yılında bile dünya demokrasi liginde 89. sırada olduğunu ve kendisine yarı demokratik ülkeler kategorisinde yer bulduğunu görmekteyiz<sup>82</sup>. Ancak bu konuda şunu da eklemek gerekir ki; Türkiye'nin demokrasi sorunu sadece vesayet kurumlarından kaynaklanmamaktadır. Geçmişte DP döneminde seçilmiş iktidarın yaptığı ve demokrasiyi ortadan kaldıracı pek çok uygulamanın günümüzdeki sivil siyaset tarafından da yapıldığı görülebilmektedir. Türkiye'de vesayet kurumlarına karşı sivil siyasetin takdire değer bir mücadelesi

<sup>80</sup> Peker ve diğ., s. 184.

<sup>81</sup>Lewis, 2009: s. 406-407.

<sup>82</sup> Coşkun, s. 11.

olmasına karşın son yıllarda Türkiye’de toplumsal kutuplaşmanın arttığı ve sivil hükümetin demokratik uygulamalar konusunda vesayet kurumlarının demokrasiyi yok edici tavırlarına benzer tutumlar geliştirdiği de görülmektedir. Özellikle muhalefete bakış açısı konusunda Türkiye’deki sivil siyaset geleneği oldukça yetersizdir ve bu durum günümüzde de fazlasıyla devam etmektedir. Bu açıdan demokrasiyi sadece bir takım vesayet kurumları üzerinden ölçmeye çalışmak eksik olacaktır. Demokrasinin bizzat seçilmişler tarafından zedelendiği pek çok uygulamaya da rastlanmaktadır. Özetle demokrasi gerek bürokratik açıdan gerekse sivil toplum ve siyaset açısından tamamen bir kültür meselesidir. Türkiye’de bürokrasi kadar sivil siyasetin de demokrasi kültürünü öğrenmesi ve benimsemesi hususu, üzerine düşülmesi gereken önemli hususlardan yalnızca bir tanesidir.

Türkiye’de 1950’li yıllardaki demokrasi kültürü oldukça zayıf görünmektedir. Her ne kadar Tek Parti rejiminde eğitilmiş ve batıyla entegre olmaya hevesli bir nesil ortaya çıkmış olsa da kitlesel olarak Türkiye’de demokrasi kavramının doğru bir şekilde anlaşılmadığı açıktır. Bu konuda Lewis’in 14 Mayıs 1950 Seçimleri sonrası ile ilgili aktardığı bilgiler kayda değer ilginçliktir<sup>83</sup>;

“Seçimlerden sonraki atmosfer neredeyse kıyamet gibiydi. Ankara’daki Tacettin Camii’nde imam, Cuma namazında Allahsız Halk Partisi hükümetinden Türkiye’yi kurtardığı için şükrediyordu. Bursa yakınlarında bazı köylüler büyük arazileri parçalara ayırmaya başlamış, ne yaptıkları sorulduğunda da “artık demokrasi var” karşılığını vermişlerdi. İstanbul’un taksi şoförleri polisler burun kıvrıyor, talimatlarına uymayı reddediyordu. Hatta bizzat polisler bile hala ellerinde ne gibi bir yetki olduğundan emin görünmüyordu. [...]. Seyyar satıcılar sokakta “Demokrat Limonata” satıyor, tanınmış bir Türk tarihçisi seçimlerle ilgili olarak “Kan dökülmeden ülkenin önündeki bütün engelleri kaldıran Türk tarihinin en büyük devrimi” diye yazıyordu.

[...]. Ancak kısa süre sonra bir kez daha büyük bir altın çağ gelmediği ortaya çıktı. Köylüler, taksi şoförleri ve diğerleri, yani demokrasiye dair zihinlerinde aşırı bir gayretkeşlik gösteren herkes, kuru bir siyaset bilimi dersi almış oldu. Polisler tekrar canlandı ve eskiden olduğu gibi coplarını salladılar. O tarihçi de Türkiye’nin ilerleme ve özgürlük yolunda hala birkaç engel kalmış olduğunu yavaş yavaş anladı.”

Lewis’in aktardığı bu ilginç bilgilerden de anlaşılıyor ki, 1950 seçimleri birçok kişi tarafından abartılı bir şekilde yorumlanmıştır. Duruma bakılırsa sıradan halk Tek Parti’nin gitmesiyle sınırsız serbestliğin geleceğini sanmıştır. Ancak tarihçinin durumu hepsinden daha vahimdir. Toplumun aydınlatma mesuliyetindeki

<sup>83</sup>Lewis, s. 425-426.

bir bilim adamının “Türkiye’nin önündeki bütün engelleri kaldıran Türk tarihinin en büyük devrimi” şeklinde bir ifade kullanması aydın sıfatının söz konusu tarihinin kimliğinde ne hallere düştüğünü göstermesi bakımından kayda değerdir. Türkiye’deki aydın profili ve aydınlarımızın demokrasi kültürü bakımından yeterliliğine ilişkin dikkat çekici bir örnektir.

Bu arada batılılaşma yanlısı aydınların bu dönemde toplum ve DP tarafından oldukça sevimsiz karşılandıklarını da eklemek gerekir. Hatta seçmen desteğinin kesintisizliğinin Adnan Menderes’e “Halk arkamda olduktan sonra İstanbul aydınlarının sözü kaç para eder!” dedirttiği de görülmektedir<sup>84</sup>. Bu bakış açısı, Lewis’in sıradan halka ilişkin olarak işaret ettiği ölçsüzlük ve abartının katıksız bir şekilde Menderes’te de tezahür ettiğini göstermektedir. Sonuç olarak her ne kadar Tek Parti rejimi baskıcı, otoriter gibi sıfatlarla anılsa da bundan şikayetçi olan kesimlerin de serbestlikten ve demokrasiden yanlı çıkarmalarda bulunduğu ortadadır. Bu Türkiye’de o yıllardaki demokrasi kültürü eksikliğinin tipik bir yansımasından başka bir şey değildir.

DP’nin özellikle 1957’deki üçüncü seçim başarısından sonra iktisadi kaynakları yoğun bir şekilde kendi yandaşlarına dağıtmaya başlaması, desteğini artırmak için dini söylemlere ağırlık vermeye başlaması, otoriter politikalara yönelmesi devlet içinde huzursuzluğa yol açmış ve bu süreç 1960 Darbesi’ne giden yolu açmıştır<sup>85</sup>.

Türkiye’de asker sivil ilişkileri geleneksel bir şekilde kurumsal düzeyde ele alınmaktadır. Ancak Türkiye’de kökleşmiş ve toplumca benimsenmiş bir askeri kültürün var olduğu da görülmektedir<sup>86</sup>. Türkiye’de her ne kadar darbelerden sürekli şikayet edilse de toplumun (özellikle organize olmuş sivil toplum örgütlerinin) darbeler konusunda sanıldığı gibi düşünmediği de görülmektedir. Örnek vermek gerekirse; sivil toplumun 12 Eylül Darbesi’ne güçlü bir destek verdiği

<sup>84</sup> Dağ, H. (2014) Demokrasi mi, bürokrasi mi? II, <http://www.kentakademisi.com/demokrasi-mi-burokrasi-mi-2/1560/>

<sup>85</sup> Söğütü, İ. (2010). Cumhuriyet Türkiye’sinde modernleşme ve bürokratik vesayet, s. 62, *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 19(1), ss: 49-68.

<sup>86</sup>Cottey, s. 86.

görülmektedir<sup>87</sup>. Bunun yanında toplumun genelinin de darbeler karşısında sessiz (ve sinik) kaldığı ortadadır. Ayrıca darbecilere yönelik bir sorgulama ve hesap sormaya toplumun beklenildiği gibi sıcak bakmadığı da söylenebilir<sup>88</sup>. Bu bakımdan toplumda darbelerin meşru olduğuna ilişkin bir kültürel kodlamanın olduğunu söylemek mümkündür. Türkiye'deki askeri vesayetın sürekliliğini sadece ordunun zor kullanma gücüne indirgemek yanlış ve kolaycılığa kaçan bir düşüncedir. Coşkun, bu konuda bir rıza göstermenin gerekliliğine işaret etmektedir. Bu rıza ise iç ve dış düşman propagandası ile toplumun korkularının canlı ve taze tutulması ile sağlanmaktadır. Düşman tehdidi ile korkutulan toplumun gösterdiği toplumsal rıza askeri vesayete bir şekilde meşruiyet de sağlamaktadır.<sup>89</sup>

1980 sonrası dönemin önemli olaylarından birisi olan Susurluk Kazası sonrasında başlatılan soruşturma sürecinde milletvekillerinden bir komisyon oluşturulmuştur. Bu komisyon üyesi milletvekilleri iddialar üzerine subayları dinlemek istemiş, ancak dönemin etkili bir generali olan Teoman Koman'dan "Kim oluyormuş o milletvekili?" gibi bir cevap gelmiş ve milletvekilleri yaptıkları soruşturmayı istedikleri gibi derinleştirememişlerdir. Sonuçta ise bu olay gerektiği şekilde açıklığa kavuşturulamamıştır<sup>90</sup>. Halkın seçilmiş vekillerinin böylesine uygunsuz bir cevap ve tavır karşısında suskun kalmaları ve buna karşı herhangi bir girişimde bulunamamalarının tek bir açıklaması vardır. O da toplumun iliklerine kadar işlemiş olan siniklik ve asker korkusunun sivil siyasette de aynen var olmasıdır.

<sup>87</sup>Ensaroğlu, Y. (2010). Sivil toplumun ve siyasi partilerin talep ve rolleri, s. 59, TESEV Yayınları, *TESEV Demokratikleşme Programı Siyasa Raporları Serisiss*: 56-67

<sup>88</sup> Laçiner, Ö. (2010). *Orduların demokratik denetimi*, s. 37, içinde Türk siyasetinde ordunun rolü: asker-sivil ilişkileri, güvenlik sektörü ve sivil denetim, ss: 36-40, HeinrichBöllStiftung Derneği Türkiye Temsilciliği, (Çev.): Bayram, S., 1. Baskı, İstanbul

<sup>89</sup> Coşkun, s. 10-11.

<sup>90</sup> Laçiner, a.g.e.,s. 30-31.

## 2. 1982 ÖNCESİ TÜRK ANAYASALARINDA VESAYET KURUMU

Bu bölümde Osmanlı anayasaları ile erken dönem Cumhuriyet anayasalarındaki vesayet ele alınmıştır. Türkiye'deki modern kamu yönetimi sistemindeki yerel yönetim kuruluşlarının Osmanlıdan günümüze geçirdiği anayasal süreçlere değinilmiştir. 1961 Anayasası'na dahil edilerek anayasal dayanağa kavuşturulan vesayet kurumları tek tek ele alınmıştır. Ayrıca bu bölümde yerel yönetimlerin hangi gerekçelerle ortaya çıktığı, merkez karşısında ne şekilde konumlandıkları (ya da konumlandırıldıkları), görevleri, işlevleri, özerklik düzeyleri ve tüzel kişilikleri tek tek anayasalar bağlamında ele alınmıştır. Bu bölüm bir bütün olarak yerel yönetimlerin, merkezi otoritenin bahşedilmiş iradesiyle ortaya çıkmış ikincil örgütler olduğunu ortaya koyması bakımından önemlidir. Bu şekilde ortaya çıkmış bir yönetsel yapının da vesayet dışına çıkması doğal olarak zordur.

Osmanlı anayasaları ve erken dönem Cumhuriyet anayasaları, günümüzde tartıştığımız manada vesayetçi kurumlar yaratmamıştır. Bu anayasaların temel özelliği 1921 Anayasası'ndaki istisnalar hariç merkeziyetçi bir yapıya sahip olmalarıdır. Bu sebepten bu anayasaları anayasal sistemde yer alan ve hukuksal çerçevesi oluşturulmuş vesayet kurumları açısından değil merkeziyetçi yapı bağlamında ele almak daha doğru bir yaklaşım olacaktır. Coşkun'un da açıkça ifade ettiği gibi Türkiye'de her ne kadar vesayet, Cumhuriyet'in kuruluşundan bu yana var olmuşsa da vesayet müessesinin tarihini ve var oluş biçimini ikiye ayırmak mümkündür. 1960 öncesi dönemi fiili vesayet dönemi, 1960 sonrası ise kurumsal vesayet dönemi olarak karşımıza çıkmaktadır.<sup>91</sup>

1961 Anayasası öncesi Türk anayasacılığında kurumsal anlamda özellikle askeri vesayet türü bir vesayetçi tutum görülmemektedir. Karşımıza çıkan temel olgu merkeziyetçiliktir. Merkeziyetçilik ise güçlendirilmiş merkezin çevre üzerindeki denetimi şeklinde tezahür etmiştir. Bu çerçevede 1961 Anayasası öncesi dönemi

---

<sup>91</sup> Coşkun, s. 6.



merkeziyetçilik bağlamında tartışmak daha uygundur. Bu ayırtırmadan hareketle bu dönemin anayasal hareketleri içerisinde yerel yönetimlerin ne şekilde ele alındığı ve merkezin yerel yönetim kuruluşlarını ne şekilde değerlendirdiği tartışılmıştır. Merkezi güçlerin hükümet ve meclise yönelik vesayet denetimi 1961'den sonra ortaya çıkan bir olgu olduğu için bu bölümlerde tartışma dışı tutulmuş ve 1961/1982 anayasalarının incelendiği bölümlerde geniş bir şekilde tartışılmıştır.

## 2.1. Osmanlı ve Erken Dönem Cumhuriyet Anayasalarında Vesayet Kurumu

1876 Kanuni Esasi'si, illerin yönetimi konusunda yetki genişliği ve görev ayrımı prensibini getirmiştir. Osmanlı'nın son dönemlerinde (15 Mart 1913 tarihinde) çıkartılan İdare-i Umuriye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı, il özel idarelerinin kuruluş ve görevlerini düzenleyen geçici bir kanun olarak çıkarılmış ancak 1987 yılına kadar çeşitli değişikliklerle yürürlükte kalmıştır. Ancak kanunun başlangıçta il özel idarelerine verdiği görev ve yetkilerin önemli bir kısmının 1950'li yıllarda budandığı da görülmektedir<sup>92</sup>. Trablusgarp ve Balkan Savaşları'nın gölgesinde hazırlanan 26 Mart 1913 tarihli yasa kısmen otoriter bir yapıya sahiptir. Ancak bu yasa il yönetimi açısından çift karakterli bir teoriyi de idari sistem içerisine sokmuştur. Bir yandan merkezin doğrudan temsilcisi il genel idaresi diğer yandan ise adem-i merkeziyet birimi olarak tüzel kişiliği olan il özel idaresi sistemi geliştirilmiş ve bu yasa ile batı karakterli tüzel kişilik kavramı hukuken doğmuştur<sup>93</sup>.

Osmanlı döneminin merkeziyetçilik anlayışının 1921 ve 1924 Anayasalarında da kendini koruduğunu söylemek mümkündür<sup>94</sup>. Hatta bu merkeziyetçilik ilerleyen yıllarda çeşitli şekillerde daha da artmıştır. Öte yandan 1921 Anayasası, görünüm olarak adem-i merkeziyetçi bir yapıya sahipken, birçok bakımdan 1876 Anayasası'nı andıran 1924 Anayasası ise daha merkeziyetçi bir yapıya sahiptir. Kurtuluş Mücadelesi başarılı bir şekilde verilip ülke olağan yönetime geçtikten sonra ilan

<sup>92</sup> Çağdaş, s. 398.

<sup>93</sup> Lewis, s. 528.

<sup>94</sup> Güler, B. A. (2000). Yerel yönetimleri güçlendirmek mi? Ademi merkeziyetçilik mi?, s. 19, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 9(2), Nisan, ss: 14-29.

edilen 1924 Anayasası, her ne kadar parlamenter sisteme geçişe ilişkin önemli düzenlemeler öngörmüşse de güçler birliği ilkesinin aynen 1921 Anayasası'nda olduğu gibi korunduğu görülmektedir<sup>95</sup>.

Aşağıda anayasalarımızın yerel yönetimler bağlamındaki idari yapılanmaya ilişkin özellikleri ele alınmıştır. Anayasa devletin bütün teşkilatını biçimlendiren bir metin olmasına karşın, çalışmada merkezin vesayetinin tezahür ettiği yerel yönetim konusu ele alınmış ve devletin yasama, yürütme ve yargı gibi ana erkleri inceleme dışında tutularak idare kavramının içeriği yerel yönetimler konusu ile sınırlı tutulmuştur.

### **2.1.1. 1921 Anayasası'nda İdari Yapı ve Vesayet**

1921 Anayasası, terminoloji bakımından önceki yasal düzenlemelerden ayrılmaktadır. Çünkü ülke idari olarak illere, iller kazalara, kazalar da nahiyelere bölünmüş, sancaklar kaldırılmış, geçmişteki geniş ölçekli vilayet sistemi de kaldırılmış onun yerine eskinin sancaklarına eşdeğer vilayetler oluşturulmuştur<sup>96</sup>. 1921 Anayasası, dönemin kendine özgü koşullarının da etkisiyle milletin egemenliği ilkesinin bir yansıması olarak yasama ve yürütme yetkisini kayıtsız ve şartsız bir şekilde TBMM'ye vermiştir. Daha sonraki yıllarda özellikle İstiklal Mahkemeleri sürecinde TBMM'nin yargı yetkisini de kullandığı görülmektedir. Bu dönemde TBMM, güçler birliği ilkesinin net bir temsilcisi olmuş, yasama ve yürütme yetkilerini millet adına olmak üzere ortaksız bir şekilde tek başına kullanmıştır<sup>97</sup>.

Tamamı 23 maddeden oluşan 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun önemli bir kısmı idari yapı ile ilgilidir. Bu anayasa ile ülke idari yapılanması vilayetler, kazalar ve nahiyeler şeklinde ihdas edilmiştir. Yerel yönetimlere anayasalarımız içerisinde oldukça geniş bir özerklik veren bu anayasa, il özel idarelerinin özerk olduğunu

<sup>95</sup> Kırılmaz, H. ve Kırılmaz, S. K. (2014). Erken cumhuriyet dönemi Türk kamu yönetimi: Anayasal sistem, yönetim yapısı, bürokrasi ve reform uygulamaları, s. 29, 35, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 40, Nisan, ss: 25-44.

<sup>96</sup>Lewis, s. 529.

<sup>97</sup> Kırılmaz ve Kırılmaz, s. 27.

açıkça belirtmiştir. İllerde valiler yönetimin başı olarak tayin edilmiş, vali hem devletin genel işlerini yürütmekle vazifelidir hem de görevi açısından temsilidir. Yerel işlerle ilgili olarak ise genel idarenin görevleri ile yerel idarenin görevleri arasında bir uyumsuzluk çıkması halinde müdahale etmekle yükümlü kılınmıştır. Diğer yandan kazaların tüzel kişiliği yokken nahiyelerin tüzel kişiliği vardır<sup>98</sup>.

### 2.1.2. 1924 Anayasası'nda İdari Yapı ve Vesayet

1924 Anayasası, daha önceki anayasaların aksine yerel yönetimlerin görev ve yetkilerine açıkça değinmemiş ve yerel yönetimlerin tüzel kişiliklerinin olduğunu belirttikten sonra bunların yetki genişliği prensibine göre faaliyet göstereceğini belirtmiştir. Öte yandan idari yapı; iller, kazalar, nahiyeler ve köyler şeklindedir. Tüzel kişilik bakımından vilayetlerin tüzel kişiliği şehir adı altında ihdas edilmiş, kasaba ve köylerin tüzel kişilik sahibi oldukları belirtilmiştir. İlk defa yetki genişliği prensibi getirilerek vilayetlerin görev ayrımı ve tevsi-i mezuniyet (yetki genişliği) ile yönetileceğini belirtmiştir<sup>99</sup>.

1924 Anayasası, bir önceki anayasada yer alan görev ayrımını tanımlamamış, 1876 Anayasası'na dönüş sayılabilecek düzenlemeler getirmiştir. Buna göre illerin yönetimi yetki genişliği ve görev ayrımına göre yapılacaktır<sup>100</sup>. 1924 Anayasası'nda merkezle yerel yönetimlerin görev ayrımı konusunda açıklık yoktur. Anayasaya göre vilayetler hükmi şahsiyete (tüzel kişilik) sahiptir. Tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezaif (görev ayrımı) geçerlidir. Ancak ilk cümlede de söylendiği gibi görev ayrımı konusu çok fazla açık olmayıp merkezin yerel yönetimler üzerindeki ağırlığı artmış ve yerel yönetimler 1921 Anayasası'nda sahip olduğu özerkliği kaybetmiştir<sup>101</sup>.

Kısaca ele aldığımız Osmanlı anayasacılığında ve erken dönem Cumhuriyet anayasacılığında görüldüğü gibi merkezi otoritenin yerel yönetimler üzerindeki

<sup>98</sup> Özmen, A. (2012). Osmanlı'dan Cumhuriyet'e anayasalarda merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri, s. 173, *Uluslararası Sosyal ve Ekonomik Bilimler Dergisi*, 2(2), ss: 171-175.

<sup>99</sup> Özmen, s. 173.

<sup>100</sup> Güler, s. 19.

<sup>101</sup> Çağdaş, s. 403.

denetim ve vesayet yetkisi yer almakta, 1961 Anayasası'ndan itibaren karşımıza çıkan MBK, YAŞ (Yüksek Askeri Şura), AYM, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi (AYİM) gibi bürokratik vesayet kurumları bu anayasalarda yer almamaktadır. Bu bakımdan 1961 öncesi vesayet kavramını merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki idarenin birliği ilkesi çerçevesinde düşünmek yerinde bir bakış açısı olacaktır. Ancak asker ve aydın bürokrasisinin ilk bölümde bahsedildiği şekilde fiili bir vesayet yetkisinin olduğu da gözden uzak tutulmamalıdır. Ancak her şeye rağmen bu vesayet anayasal ve kurumsal bir niteliğe sahip olmayıp, bürokrasinin dönüştürücü ve devrimleri gerçekleştirici rolünün getirdiği fiili otorite durumu ile ilgili bir durum olarak karşımıza çıkmaktadır.

## 2.2. 1961 Anayasası'nda Vesayet Kurumu

1920-1950 arası devrimci kadroların ve dolayısıyla egemen CHP bürokrasisinin tek başına hüküm süren mutlak iktidarından söz etmek mümkündür. Ancak DP tecrübesinden sonra gelen bürokrasi, çok parçalı bir yapıya sahiptir. Bu çok parçalı yapı içinde bürokratik vesayet ve gözetimin daha da derinleştiğini görmek mümkündür. 1920-50 bürokrasisi muhalefetsiz olduğu için gözetim ve kontrolden çok, zihin dünyasında tasavvur ettiği devrimi gerçekleştirmeye odaklanmıştır. 1961 sonrasının bürokratik yapısı ise DP deneyimi dolayısıyla daha çok vesayet, kontrol ve denetime odaklanmış ve bunları sağlayacak kurumsal mekanizmayı yaratmaya çalışmıştır. Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu (TRT), üniversiteler, güçlendirilmiş yargı gibi kurumsal yapıların hepsinin amacı demokrasi tehlikesinden halkı ve devleti korumaktır.

DP'nin iktidara gelmesi, geleneksel bir şekilde devam eden ve toplumun yukarıdan aşağıya doğru bürokrasinin uygun gördüğü şekilde biçimlendirilmesi geleneğinin sona ermesi anlamına gelmektedir<sup>102</sup>. 1950-1960 dönemi vesayetçi bürokratik yönetim anlayışına karşı çevreden gelen siyasal seçkinlerin mevzi

<sup>102</sup> Söğütü, İ. (2010). Cumhuriyet Türkiye'si'nde modernleşme ve bürokratik vesayet, s. 60, *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 19(1), ss: 49-68.

kazandığı ve hareket alanının genişlediği bir dönemdir. 1950 Seçimleri, Türk siyasal hayatında demokrasi ve bürokrasi açısından geri dönüşü olmayan bir dönemin başlangıcıdır. Bu dönemde eski bürokratik kadrolar, önemli ölçüde tasfiye edilmiştir. DP'nin bürokrasi karşısındaki bu başarısının temelinde ortak özelliklere sahip çeşitli gurupların bir ittifak çatısı altında merkeze karşı seferber edilmesi vardır. Buna karşın eski bürokratik kadrolar tasfiye edilmiş olsalar bile, genel bürokratik karakteristiğinin radikal bir şekilde değiştiğini söylemek gerçekçi değildir<sup>103</sup>.

1950 seçimleri ile iktidara gelen DP, demokrasi kültürü konusunda özür derecesinde yetersizlikler sergilemiştir<sup>104</sup>. DP de selefi CHP gibi tek ve bölünmez bir egemenlik anlayışına sahip olmuştur. Bunun yanında bu egemenliğin sadece parti lideri tarafından kullanılacağı inancı hakim olmuştur. DP, inandığı egemenlik anlayışı doğrultusunda kendi içindeki muhalefet de dahil olmak üzere bütün muhalefeti susturmak istemiştir. DP'nin, iktidara gelmeden önce CHP'nin birçok tutumundan şikâyetçi olduğu bilinmektedir. Ancak iktidara geldikten sonra şikâyetçi olduğu tutumlardan daha fazlasını kendisi yaparak CHP'den daha baskıcı bir yönetim tarzı uygulamıştır. Özellikle Tahkikat Komisyonu gibi baskı araçlarıyla muhalefeti katı bir şekilde baskı altına almıştır<sup>105</sup>. DP, muhalefete karşı uyguladığı baskıda o kadar ileri gitmiştir ki hızını alamayıp kendi içindeki muhalefeti bile susturmuştur<sup>106</sup>. DP'nin muhaliflere karşı tavrı konusunda 1954 Seçimlerinde kendisine beklediği oy gelmediği için Kırşehir'in bir gecede il statüsünün elinden alınarak ilçe yapılması bariz bir örnektir. Ülke genelinde büyük bir oy ortalaması elde eden DP, bu ilde oyların % 43,5'ini yeni kurulmuş bir parti olan Osman Bölükbaşı'nın partisi Cumhuriyetçi Millet Partisi'nin alarak ildeki bütün milletvekili kontenjanını kazanmasını hazmedememiştir. Dolayısıyla DP'nin muhalefet konusunda birçok kere CHP'den daha tahammülsüz olduğu görülmektedir. Kırşehir,

---

<sup>103</sup> Peker ve diğ., s. 172-173.

<sup>104</sup> Akıncı, s. 69.

<sup>105</sup> Dursun, D. (2005). Türk demokrasisinde kurumsallaşma sorunu ve krizleri çözme yöntemi olarak askeri darbeler, s. 182-186, *Muhafazakâr Düşünce Dergisi*, Yıl: 1, Sayı: 3, Kış, ss: 175-196.

<sup>106</sup> Akıncı, s. 59

1957 yılında tekrar il yapılmış, bu karar üzerine şehirde bayram ilan edilmiş ve onlarca kurban kesilmiştir<sup>107</sup>.

Aslında 1961 Anayasası'nın geliştirdiği vesayet stratejisini çevrenin merkezi güçlerce çevrelenmesi olarak tanımlamak mümkündür. Çünkü Türk siyasetinde 1950'ye kadar iktidarın kullanımı aydın/sivil ve asker bürokrasi tarafından gerçekleştirilmiştir<sup>108</sup>. Bu güçler ile kent burjuvazisinin de ittifak içerisinde olduğu görülmektedir. Bunun yanında taşradaki yerel eşrafın da ileri gelenlerin meclise alınarak sisteme dahil edildiği görülmektedir. Ancak her şeye rağmen 1950'ye kadar olan dönemde yönetim merkezi güçler diye tanımlayabileceğimiz yerleşik güçlerin elinde olmuştur. DP'nin kazandığı 1950 Seçimleri, bu anlamda merkez-çevre ilişkilerinde tarihsel bir kırılmaya işaret etmektedir ve taşra olarak da adlandırılan çevre, oy gücü ile merkezi iktidarı devirerek ülkeyi yönetme fırsatını yakalamıştır. Bunun bir sonucu olarak da merkezi güçler topluma rağmen toplumu biçimlendirme imtiyazını kaybetmiş, yönettikleri ve iktidardan uzak tuttıkları çevresel güçler tarafından yönetimden uzaklaştırılmışlardır. 1961 Anayasası'nda yaratılan mekanizmaları bu bağlamda ele almak daha doğrudur. Çünkü yönetici elitler seçimlerin belirleyici olduğu demokratik bir sistemde yönetme ve topluma biçim verme imtiyazını kaybettiklerini ve bunu bir daha ele geçirme imkanlarının olmadığını (1950, 1954 ve 1957 seçimlerini çevre güçleri ezici çoğunlukla kazanmıştır) görmüşlerdir. Tecrübeyle sabit bir durum olarak buna çare olarak seçilmişlerin kullanabileceği gücün sınırlanması, budanması ve çeşitli kontrol mekanizmaları ile denetim altında tutulması doğal olarak en akıllıca çözümdür. Bu ise hukuki teamüllerin öngördüğü doğal yollardan iktidara gelme gücünü (ve toplumsal teveccühü) kaybetmiş olan merkezi güçleri, yükselen çevresel güçleri kuşatma altına almaya zorlamıştır. İşte tam da bu sebepten dolayı 1961 Anayasası'nın yarattığı ve daha sonraki anayasaların da tahkim ederek sürdürdüğü

<sup>107</sup>Özüçetin, Y. (2009). Çok partili hayata geçiş sürecinde Kırşehir (3), s. 326-328, 333, *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 2(8), Yaz, ss: 323-339.

<sup>108</sup> Bu iktidar kullanımını "*fiili bir ağırlığa sahip olmak*" olarak görmek daha doğrudur. Yukarıda 1961 Anayasası öncesindeki anayasalara ilişkin verilen kısa bilgilerden de açıkça görüldüğü gibi mezkur anayasaların hiçbirinde ne aydınların ne de asker veya sivil bürokratların iktidara ortaklığına ilişkin en ufak bir hüküm yoktur. Aksine egemenlik kayıtsız şartsız milletindir ve bu egemenliği kullanma yetkisi sadece ve sadece TBMM'dedir. Bundan dolayı bahsedilen bürokrasinin iktidarı kullanması ifadesini anayasal bir hak ve yetki olarak değil fiili bir etki şeklinde anlamak daha yerindedir. Mareşal Fevzi Çakmak'ın kişisel karizmasından gelen ağırlığı buna örnek olarak verilebilir.

mekanizmayı “*yerleşik merkezi güçlerin yükselen çevresel aktörleri çevreleme stratejisi*” olarak tanımlamak oldukça yerindedir.

### 2.2.1. Askeri ve Bürokratik Vesayetın Kurumsallaşması

1960 sonrasında siyasal yönetme ve yürütme gücünün tamamının halkın sadece belli bir kısmını temsil eden parti hükümetlerine bırakılması sık sık tartışma konusu olmuştur. Bu tartışmanın bir uzantısı olarak yönetme yetkisi ve yürütme gücünün tek başına herhangi bir iktidar partisine bırakılmamasına ve bu gücün bir kısmının seçim sisteminin dışında oluşan çeşitli idari organlara devredilmesine karar verilerek bunlar yürütmenin ortağı yapılmışlardır. Bunun mantığı halkın sadece bir kısmının seçtiği bir iktidarın yönetme gücünü parçalara ayırarak egemenliği daha geniş bir tabana yaymak olarak ifade edilmektedir. Bu bağlamda temelinde yürütmeye bağlı ancak bir takım özerklikleri olan kurumlar ihdas edilmiş ve bunlara verilen yetkilerin özerk bir şekilde kullanımı ile seçilmiş yöneticilerin yetkileri kısıtlanmıştır<sup>109</sup>.

1961 Anayasası, sınırlı ve vesayetçi bir demokrasi anlayışına sahiptir. Seçkinlere dayanan bir anlayışla ortaya çıktığı için siyasal demokrasiye duyulan güvensizlik anayasanın getirdiği kurumsal yapıya net bir şekilde yansımıştır. Bu bağlamda siyasal seçilmişlerin otorite kullanımını sınırlayacak ve bürokratik seçkinlerin yönetim mekanizmasında yer almasını sağlayacak çeşitli kurumlar tesis etmiştir<sup>110</sup>. DP'nin bir takım yanlış hareketlerinden beslenerek doğan 1961 Anayasası, yarattığı çeşitli müesseselerle siyasal seçilmişlerin önüne kalın bir duvar örmüştür. Yargıçlar, akademisyenler, sivil ve askeri bürokratlar siyasetin önüne çekilen setin temel bileşenleridir. Askeri bürokrasi MGK vasıtasıyla, sivil bürokrat seçkinler ise üniversiteler, TRT, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) gibi özerk kurumlar vasıtasıyla ulusal egemenliğin kullanılmasında yeni ortaklar olarak sisteme belirgin bir şekilde

<sup>109</sup> Eser ve diğ., s. 79.

<sup>110</sup> Erdem, F. H. ve Coşkun, V. (2009). *Askeri yargı ve askeri vesayet*, s. 5, SETA Analiz, Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı, Sayı: 9, Temmuz, Ankara.

dahil olmuşlardır. DP tecrübesi, 1961 Anayasası'nın böyle bir biçim almasında en önemli faktördür<sup>111</sup>. Yukarıda birkaç örneği dile getirilen ve 1950-60 arası döneme ilişkin tecrübelerin bürokrasinin gözünde siyasal demokrasiyi sakıncalı piyade konumuna düşürdüğünü söylemek mümkündür. Buna bağlı olarak da yeni kurumsal yapılanma ile demokrasi, bürokrasinin açık bir şekilde gözetimi altına alınmıştır.

Diğer yandan 1961 Anayasası, bireysel özgürlükleri oldukça genişleten bir anayasa olarak dikkat çekmektedir. Bu bakımdan oldukça ileri seviyedeki bir anayasa olarak kabul edilmektedir. Çünkü getirdiği ilkeler ve kurumlar yoluyla siyasal iktidarı önemli ölçüde kısıtlarken bireysel özgürlükler alanında önemli serbestlikler getirmiştir. Bunun yanında tek bir partinin tek başına iktidarı ele geçirmesini önlemek için çoğunluk sistemi yerine seçimlerin nisbi temsil sistemiyle gerçekleştirilmesi kuralını getirmiştir. Bu özelliklerinin bir sonucu olarak 1960-1980 arası dönem, Türk siyasi tarihinin çok seslilik bakımından en önemli dönemi olarak öne çıkmaktadır<sup>112</sup>. DP'nin bireysel özgürlüklere yönelik kısıtlayıcı politikaları (Tahkikat Komisyonu örneğinde olduğu gibi), 1961 Anayasası'nın bir tepki anayasası niteliği kazanmasına da yol açmış olmalıdır. Çünkü bu anayasada getirilen kurumsal yapılara ve hükümlere bakıldığı zaman bir önceki 10 yılın deneyimlerinin belirleyici olduğu görülmektedir. Bu bakımdan 1961 Anayasası'nı bir tepki anayasası olarak tanımlamanın bir sakıncası olmadığını düşünmekteyiz.

Bir diğer konu olan seçim sistemi meselesinde ise önceki seçim sisteminde bir seçim bölgesindeki çoğunluğu alan parti ildeki bütün milletvekilliklerini kazanabilmekte bunun sonucunda da farklı partilere ait % 55-%45 gibi iki oy oranı, TBMM'ye % 85-%15 şeklinde bir temsil olarak yansıyabilmektedir. Bu ise yarışı önde bitiren partinin parlamentoda ülkedeki oy oranının çok üzerinde bir temsil hakkı elde etmesini sağlamakta geride kalan parti ise aldığı oy oranının çok altında bir milletvekili sayısı ile temsil hakkı kazanması anlamına gelmektedir. Örneğin Devlet İstatistik Enstitüsü'nün verilerine göre 1954 Milletvekili Seçimlerinde % 57 oy alan DP, ülke genelinde toplam 504 milletvekili çıkarırken % 35 oy alan CHP

---

<sup>111</sup> Peker ve diğ., s. 173,

<sup>112</sup> Eser ve diğ., s. 80-81.



sadece 31 milletvekili çıkarabilmiştir<sup>113</sup>. Bu sonuçlara göre DP'nin aldığı % 1 oy TBMM'de % 10 ile temsil edilirken CHP'nin aldığı % 1'lik oy ise DP'nin temsil oranının onda biri (yaklaşık % 1) ile temsil edilmiştir. Hiç kuşkusuz ki demokrasilerdeki olması gereken temsil bu değildir. 1961 Anayasası'nın bu noktadaki düzenlemesi hiç kuşkusuz ki önceki dönemin deneyimlerini göz önüne alınarak yapılmış ve daha dengeli bir temsil için ülke demokrasisine yararlı da olmuştur.

Egemenliğin kullanımı konusunda 1921 ve 1924 Anayasaları TBMM'yi tek yetkili kılmışken, 1961 Anayasası milletin egemenliğini TBMM ile kim ya da ne olduğu oldukça muğlak olan “*yetkili organlar*” arasında bölüştürmüştür<sup>114</sup>. 1924 Anayasası'na göre TBMM, milletin yegane temsilcisi ve egemenliğin tek ve ortaksız kullanıcısıdır. 1961 Anayasası ise egemenliğin kullanılmasında değişiklikler yaratmıştır. İfade olarak 1924 Anayasası, egemenliğin kullanımı için TBMM'yi tek yetkili olarak gösterirken 1961 Anayasası ise “*Millet, egemenliğini anayasanın koyduğu esaslara göre yetkili organlar eliyle kullanır*” demiştir<sup>115</sup>. Anayasa, ülkedeki karar alıcıların karar alma sürecinde yaptıkları işlemlerin yegane meşruiyet kaynağıdır. Dolayısıyla anayasaya dayanmayan hiçbir yetki ve eylem meşru değildir. Anayasa içerik olarak kimin hangi yetkileri kullanabileceğini gösteren açık bir kurallar dizisidir. Bundan dolayı siyasal sistemin karar alma süreci ile anayasada yer alan kurallar arasında bir çelişki olmaması gerekmektedir<sup>116</sup>.

Yukarıdaki ifadelerdeki farklılığa bir nebze de olsa açıklık getirmek yerinde olacaktır. Yetkili organlar ifadesi muğlak bir ifadedir. Egemenlik kayıtsız şartsız milletinse ve TBMM de millet iradesinin tezahürü ise bu yetkiyi de kayıtsız şartsız bir şekilde bu iradenin tecelli ettiği organın kullanması gerekir. Ancak 1961 Anayasası, açık bir şekilde bunu ifade etmekten kaçınmış ve avam ifadesiyle etrafından dolanmıştır. 1961 Anayasası'nın bu etrafından dolanma üslubu açık bir şekilde egemenliğin kullanımını TBMM'nin dışına çıkarma çabasını göstermektedir.

<sup>113</sup> 1954 Yılı Seçim Sonuçları (1954 Oyların partilere göre dağılımı ve milletvekili sayıları), <http://www.secim-sonuclari.com/1954>, Erişim: 01.07.2014.

<sup>114</sup> Dursun, D. ve Yurttaş, F. (2006). Türkiye'de demokrasiye geçişlerde askerın elde ettiği çıkış garantisi olarak Milli Güvenlik Kurulu, s. 227-228, *Muhafazakâr Düşünce Dergisi*, Yıl: 3, Sayı: 9-10, Yaz-Güz, ss: 223-246.

<sup>115</sup> Dursun, 189-190.

<sup>116</sup> İpek, A. (2011). *Anayasa hukuku ders notları*, s. 180-181, Detay Yayıncılık, Eylül, Ankara.

Bu ifade ile daha önce TBMM'nin uhdesinde toplanmış olan devletin sahip olduğu egemenlik erkine anayasal zeminde yeni paydaşlar dahil edilmiştir. Türkiye'deki kurumsal vesayet bağlamında söz konusu olan husus tam da bu cümlede saklıdır. Bu cümle etrafında teşekkül ettirilmiş ne kadar kurum ya da kuruluş varsa bunların hepsini millet egemenliğinin yeni ortakları ve hepsini birden de vesayet kurumları olarak saymak oldukça yerinde bir yaklaşım olacaktır. Çünkü bütün demokrasilerde egemenliğin gerçek sahibi halk/millettir ve millet, kimi kendi adına yetkili kılmışsa bu egemenliği o kullanır. Millet yetkili kılmadığı kurum ve kuruluşlara milletin iradesine bakmaksızın bir darbenin gölgesinde şekil verilen kurucu iktidar ile yetki vermek o anayasayı hazırlayan kurucu iktidarın ilelebet kendi iktidarını sürdürme arzusunun olduğunu da gösterir. Zaten Türkiye'deki vesayet özünü de buradadır. Millet iradesinin üzerinde bir iradenin millete rağmen egemenlik sürdürme çabası tarihsel süreç içerisinde askeri vesayet ve bürokratik vesayet gibi biçimlerle karşımıza çıkmaktadır.

### 2.2.2. 1961 Anayasası'nda Vesayet Kurumları

Türkiye'deki vesayet demokrasisinin başlıca taşıyıcı unsurları olarak karşımıza üniversiteler<sup>117</sup>, yargı, medya ve ticaret burjuvazisi çıkmaktadır<sup>118</sup>. 1961 Anayasası, Cumhuriyet Senatosu, AYM, MGK gibi yapılarla iktidarın kullanımını sınırlandırmış ve seçilmiş yöneticilerin bu kurumlarla vesayet altında tutulmasını sağlamaya çalışmıştır. 1961 Anayasası'nın yarattığı bu yapılanmanın temel amacı siyasal demokrasiye duyulan güvensizlikten dolayı iktidarı kullanacak olan seçilmişlerin çevrelenip kuşatılarak gözetim altında tutulmasıdır. Sonuç olarak 1961 Anayasası, bu kurumlarla iktidarı kullanacak olan yöneticileri TSK'nın merkezde yer aldığı bir (paralel) iktidar bloğu ile vesayet altına almıştır<sup>119</sup>. Vesayet kullanımını için yaratılan kurumlara bakıldığı zaman aslında bunların önemli bir kısmının sivil

<sup>117</sup>Türkiye'de üniversitelerin özellikle darbe dönemlerinde asli görevlerinin dışına çıkarak darbeleri gerçekleştirenlerle işbirliğine gittikleri ve darbelerin meşrulaştırılmasında anayasal zemin hazırladıkları görülmektedir. (Kaya, s. 526).

<sup>118</sup> Kaya, s. 527

<sup>119</sup> Erdem ve Coşkun, s. 226.

nitelikli kurumlar olduğu görülmektedir. Ancak AYM gibi birçok sivil kuruma karşılık sistemin merkezinde TSK'nın yer alması sistemi askeri bürokrasiye dayalı bir vesayet sistemine dönüştürmektedir.

MGK, 1961 Anayasası ile yaratılan en önemli kurumlardan birisidir. Her ne kadar MGK'yı kuran yasal metinde MGK Kararları sadece bir tavsiye niteliğinde olsa da sivil yönetimin ordu iradesiyle çatışmaktan kaçınması, MGK'nın fiili olarak hükümetleri denetlemesinin önünü açmıştır<sup>120</sup>. Askerler, sözlü olarak sivil siyasal otoriteye tabi olduklarını söyleseler de siyasal gücü yetersiz gördüklerinde sisteme müdahale etme konusunda kendilerini yetkili görmüşlerdir<sup>121</sup>. Bunun yanında MGK kararlarının zaman içerisinde tavsiye niteliğinin çok ötesine geçtiği de görülmektedir. İfade olarak tavsiye niteliği öne çıksa da uygulamada fiili durumun bir emir halini aldığı görülmektedir. Bunun en açık örneğini 28 Şubat Süreci'nde gözlemlemek mümkündür. 28 Ocak 1997 tarihindeki meşhur MGK toplantısından sonra 18 maddelik bir karar listesi açıklanmıştır. Bu 18 maddelik liste için dönemin Deniz Kuvvetleri Komutanı Oramiral Güven Erkaya'nın "Bu listede yazarların tümünün uygulanmasını istiyoruz" şeklinde basın önünde dile getirdiği görüş, askerin açıkça sivil hükümete emrettiğini göstermektedir<sup>122</sup>.

MGK, 1961 Anayasası'nda ilk olarak Milli Savunma Yüksek Kurulu adıyla hükümete yardımcı bir kuruluş olarak tasarlanmıştır. İlk taslak metne göre kurula Cumhurbaşkanı, yokluğunda ise Başbakan<sup>123</sup> başkanlık edecektir. Bunun yanında kurulda askeri kesimden sadece Genel Kurmay Başkanı'nın yer alması ön görülmüştür. Fakat MBK, taslak metin önüne gelince çeşitli düzeltmeler yapmıştır. Buna göre kuvvet komutanları da kurula dahil edilmiş, kurulun adı ise MGK olarak değiştirilmiştir. Bunun yanında 1961 Anayasası ile GKB'nin yetkileri artırılmış ve bu yetkilerle sivil yönetim sürekli denetim altında tutulmak istenmiştir. Ayrıca 1961

<sup>120</sup> Coşkun, s. 15.

<sup>121</sup> Dursun ve Yurttaş, s. 226.

<sup>122</sup> Kaya, s. 507.

<sup>123</sup> Dursun ve Yurttaş, s. 232. MGK'yı kuran 5399 sayılı kanunun ilk halindeki hükümlere göre Başbakan'ın kurulun doğal üyesi olup olmadığı açık değildir. 1971 yılındaki anayasa değişikliği ile Başbakan açık bir şekilde üye olarak zikredilmiştir.

Anayasası ile GKB, MSB'ye bağlı olmaktan çıkarılarak doğrudan Başbakanla bağlanmıştır. Bu yapılar TSK, genel iradede bağımsızlaştırılmıştır<sup>124</sup>.

Devlet iktidarının paylaşılması ilkesi doğrultusunda 1961 Anayasası ile getirilen başlıca yapısal değişiklikleri aşağıdaki gibi saymak mümkündür<sup>125</sup>;

- ✓ Üniversitelere bilimsel ve idari özerklik verilmiştir,
- ✓ Radyo televizyon yayını özerk bir sisteme dönüştürülmüştür,
- ✓ Danıştay'ın yetkileri artırılmıştır,
- ✓ MSB'ye bağlı olan GKB tekrar Başbakanlığa bağlı hale getirilmiş ve yönetim yapısı içindeki konumu güçlendirilmiştir,
- ✓ Anayasal bir kurum olarak Askeri Yargıtay kurulmuş buna ek olarak kanunla da AYİM kurulmuştur,
- ✓ Milli Birlik Komitesi üyelerine tabii senatörlük verilmiş ve MGK ihdas edilmiştir,
- ✓ Bir fren mekanizması olarak AYM kurulmuştur<sup>126</sup>.

### 2.2.2.1. Askeri Vesayet'in Tesisine İlişkin Düzenlemeler

1960 Darbesi ile kapatılan DP'nin ardılı Adalet Partisi (AP)'nin yapılan ilk seçimlerde yüksek oranda oy alması, DP ideolojisinin ölmediğini ortaya koymuştur. Bu tekinsiz durumun canlılığını koruması, ordunun tetikte vaziyetini sürdürmesine ve yönetime nezaret etme görevine devam etmesine yol açmıştır<sup>127</sup>. 1961 Anayasasının temel hak ve özgürlükleri genişleten bir anayasa olsa da askerlerin sistemi kontrol edebilmesi için çeşitli mekanizmalar üretmiştir<sup>128</sup>. Tanör ve Yüzbaşıoğlu'na<sup>129</sup> göre askeri bürokrasi yönetimi sivillere devrederken onlara aynı

<sup>124</sup> Dursun ve Yurttaş, s. 228-232.

<sup>125</sup> Eser ve diğ., s. 79-80.

<sup>126</sup> AYM ilk kurulduğunda yapacağı anayasal denetimin şekil denetimi mi yoksa esasa ilişkin denetim mi olacağı konusunda açık bir hüküm yoktur. Ancak 1971 değişikliği ile bu konu açıklığa kavuşturulmuş ve AYM'nin sadece şekil yönünden denetim yapma yetkisi olduğu açıkça belirtilmiştir. (Eser ve diğ., s. 80.)

<sup>127</sup> Eser ve diğ., s. 78.

<sup>128</sup> Dursun ve Yurttaş, s. 227.

<sup>129</sup> Tanör ve Yüzbaşıoğlu, s. 22'den aktaran Peker ve diğ., 2014: s. 175.

zamanda ihtilal yapan kadroları güvence altına alan bir anayasa da vermiştir. Aynı zamanda askeri bürokrasi bu anayasanın kendi teminatı altında olduğu konusunda sivilleri tembihlemeyi de unutmamıştır. Koçak'a göre askerlerin darbelerden sonra getirdiği kendi çıkış garantilerini beş grupta toplamak mümkündür. Bunlar<sup>130</sup>;

- ✓ Vesayet yetkisi
- ✓ Mahfuz alanlar
- ✓ Seçim sürecinin yönlendirilmesi
- ✓ Askeri yönetime ait tasarrufların geri alınamaması veya iptal edilememesi
- ✓ Af ve bağışıklık yasaları şeklindedir.

1961 Anayasası ile anayasal bir kurum olarak tesis edilen MGK, en önemli çıkış garantisidir. 1971 ve 1982 deki eklemeler ile de çıkış garantileri çoğaltılmış ve askerinin sistem içindeki konumu daha da pekiştirilmiştir<sup>131</sup>. Türkiye'de askerler, demokrasiye yaptıkları her müdahaleden sonra kendileri için bir takım ayrıcalıklar yaratmışlar bunun yanında gerek yaptıklarının hesabının sorulmasının engellenmesi gerekse bu ayrıcalıkların korunması için çeşitli güvence mekanizmaları geliştirmişlerdir. Askerlerin 1961 Anayasası ile kendileri için getirdikleri ayrıcalıkları aşağıdaki şekilde sıralamak mümkündür<sup>132</sup>;

- ✓ MBK üyelerine Cumhuriyet Senatosu'nda tabii senatörlük verilmiştir,
- ✓ 1924 Anayasası ile Milli Savunma Bakanı'na bağlanmış olan Genelkurmay Başkanı,1961 Anayasası ile Başbakan'a karşı sorumlu hale getirilmiştir.
- ✓ MGK oluşturulmuştur.
- ✓ Anayasaya konan geçici bir madde ile MBK üyelerine ve emir komuta zincirindeki askerlere dokunulmazlık güvencesi sağlanmıştır.
- ✓ MBK döneminde kabul edilen hukuki tasarruflara yargı bağışıklığı sağlanmıştır.

<sup>130</sup> Koçak, s. 174'ten aktaran Peker ve diğ., s. 175.

<sup>131</sup> Dursun ve Yurttaş, s. 225.

<sup>132</sup> Coşkun, s. 7.

12 Mart 1971 Muhtırası sonrasında anayasada 1971 ve 1973 yıllarında yapılan değişikliklerle ise askeri otoritelere aşağıdaki yetki ve ayrıcalıklar sağlanmışır<sup>133</sup>;

- ✓ MGK Kararlarının etkisini artıracak şekilde “bildirir” ibaresi yerine “tavsiye eder” şeklinde emredici bir dil kullanılmışır.
- ✓ TSK’nın harcamaları Sayıştay denetiminin dışına ıkartılmışır<sup>134</sup>.
- ✓ Tabii hakim ilkesi, kanuni hakim ilkesine dnüşürlerek sıkıyönetim mahkemelerindeki anayasaya aykırılık sorunu giderilmeye alıılmışır.
- ✓ Sıkıyönetim mahkemelerinin yargı yetkisi gclendirilmiştir.
- ✓ Sıkıyönetim ilan sebepleri çoğaltılarak askeri otoritenin etki sahası genişletilmiştir.
- ✓ Devlet Güvenlik Mahkemeleri (DGM) kurularak askeri yargı gclendirilmiştir.
- ✓ AYİM kurularak askeri yargı alanı genişletilmiştir.

1971 muhtırasından sonra askeri otorite ile sivil otorite arasındaki ilişkileri düzenleyen yeni bir kurul oluşturulmuştur. 1972 yılında çıkartılan 1612 sayılı yasa ile YAş, GKB’ye yardımcı bir kuruluş olarak kurulmuştur. Esasında anayasa ile değil yasa ile kurulmuş olan YAş’ın kararları anayasanın 125. maddesinde değişiklik yapılarak yargı denetiminin dışına ıkartılmışır<sup>135</sup>. Öte yandan YAş’ın yetki ve görevlerini düzenleyen Kanun’a göre YAş’ın terfi ve tayinlerle ilgili bir yetkisi ve görevi yoktur. Ancak YAş, 926 sayılı TSK Personel Kanunu’na dayanarak bu konuda kendine yetki ve görevler yaratmıştır<sup>136</sup>. YAş örneğinde de görüldüğü gibi Türkiye’deki vesayetçi uygulamalarda kurumlar yetkiyi TMMM (yani milletten) alma gereği duymadan doğrudan kendi “nev-i şahsına münhasır” varlıklarından almaktadırlar. Bu ancak bu kurumsal yapının anayasada yer almasını isteyen anlayışın kendisini her şeyin üzerinde görerek kendisini her şeye yetkili ve hak sahibi

<sup>133</sup> Coşkun, s. 7-8.

<sup>134</sup> Oysaki demokratik meşruiyetin bir gereği olarak kamu kaynağı kullanan kurumların yaptıkları harcamaların ve faaliyetlerinin denetime açık olması gerekmektedir. (Canpolat ve Cangir, s. 42).

<sup>135</sup> Dursun ve Yurttaş, s. 234.

<sup>136</sup> Coşkun, s. 31.

saymasıyla mümkündür. Uygulamada olan da budur. Benzer örneklerini özellikle AYM'nin yargı uygulamalarında da görmekteyiz.

1972 yılında yapılan anayasa değişikliği ile MGK'nın statüsünü düzenleyen 111. maddede birtakım değişiklikler yapılmıştır. Buna göre daha önce 'kuvvet temsilcileri' şeklinde yer alan ibare, 'kuvvet komutanları' olarak değiştirilmiştir. Bunun yanında Genel Kurmay Başkanı'nın adı Başbakanın adının hemen arkasına yazılarak bakanların üstüne çıkartılmıştır<sup>137</sup>.

Askeri vesayetın bir parçası olarak askeri bürokrasinin ekonomik alandaki varlığına da değinmek gerekir. Doğrudan bir vesayet müessesesi olarak görmek belki haksızlık olur ancak 1961 Anayasası ile askeri bürokrasinin özellikle üst rütbelilerin ekonomik çıkarlarını önceleyen bir takım imtiyaz mekanizmaları oluşturduğunu görmekteyiz. Bu mekanizmanın adı Ordu Yardımlaşma Kurumu'dur (OYAK). Askeri bürokrasinin tepesindeki MBK, 1961 Anayasası ile bir takım garantiler ve vesayet araçları yaratmakla yetinmemiş, askerlerin "mütevazı geçim şartları"nı düzeltmek için anayasaya dayanarak 1961 yılında 205 sayılı yasayı çıkartmış ve OYAK'ı kurmuştur. Bu girişim, asker sınıfının ekonomik alanda da bir takım ayrıcalıklarını kurumsallaştırma çabasından başka bir şey değildir. Kuruluş kanunu gereği ordudaki subay, astsubay ve askeri memurlar kuruma üye olmak zorunda ve aidat ödemek zorundadır. Yedek subayların maaşlarından yasa gereği % 5 kesinti yapılmakta ancak yedek subaylar kurumun hiçbir hizmetinden hiçbir şekilde faydalanamamaktadır<sup>138</sup>. Bunun yanında muvazzafların maaşından yapılan kesintiler % 10'dur ancak herkes OYAK imkanlarından eşit olarak yararlanamamaktadır<sup>139</sup>. Kurum içi uygulamalar belirgin bir şekilde üst rütbelilerin mütevazı çıkarlarını maksimize etmeye yöneliktir. Kısacası 205 sayılı OYAK Yasası tarafından geçim

<sup>137</sup> Dursun ve Yurttaş, s. 235.

<sup>138</sup> Yedek Subayların askerliği bitince sivil hayata geçtikleri için OYAK ile de ilişkisi kesilmiş olmaktadır. Askerlikleri süresince maaşlarından yapılan kesinti ise rütbelilerin "mütevazı geçim şartlarını" iyileştirmek için OYAK'ın kasasında birikmekte ve subaylara emeklilik ikramiyesi olarak ödenmektedir.

<sup>139</sup> Akça, İ. (2010). Ekonomide askerin varlığı, askeri sermaye, s. 17, OYAK, içinde *Türk Siyasetinde Ordunun Rolü: Asker-Sivil İlişkileri, Güvenlik Sektörü ve Sivil Denetim*, ss: 17-27, HeinrichBöllStiftung Derneği Türkiye Temsilciliği, (Çev.): Bayram, S., 1. Baskı, İstanbul.

şartları mütevazı kişiler olarak ifade edilen üst rütbeli subaylar, OYAK Sistemi içerisinde “*primusinter pares*”tir<sup>140</sup>.

### 2.2.2.2. İdari Vesayetın Tesisine İlişkin Düzenlemeler

Günümüzde yerel yönetimler siyasal demokrasinin ayrılmaz bir parçası durumundadır. Bunun da ötesinde yerel yönetimlerin yapısı ve özerkliğe ilişkin bir takım hususlar ülkedeki mevcut demokratik sistemin niteliği açısından bir ölçü olarak görülmektedirler<sup>141</sup>. Demokrasinin gelişimiyle ilgili tartışmalarda yerel yönetimlere büyük bir önem atfedildiği görülmektedir. Bu tartışmalarda yerel yönetimler bir yandan toplumsal temsilin önemli bir aracı olarak görülürken diğer yandan yürütme gücünün demokratik sınırlar içerisinde kalmasını sağlayan bir araç olarak kabul edilmektedir<sup>142</sup>. Avrupa Birliği'nin (AB) yerel yönetimler hususuna vermiş olduğu önemin anlaşılabilmesi için uyum sürecinde ön plana çıkarılan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYYÖŞ) kriterleri örnek gösterilebilir.

Yerel yönetimler, belirli bir coğrafi alanda yaşayan insanların ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan, karar organları halk tarafından seçimlerle oluşturulan, görev ve yetkileri yasalarla belirtilen özel gelir ve bütçesi olan kuruluşlardır. Yerel yönetimler ilke olarak kendine özgü örgüt yapılarına ve tüzel kişiliğe sahiptirler<sup>143</sup>. Kökü Batı'da 12. yüzyıla kadar inen yerel yönetimler ile Türkiye'nin Batıdaki manası ile tanışması Tanzimat Dönemi sonrasına rastlar. Öte yandan Batı'da yüzlerce yılın birikimi ile sağlıklı bir tekâmülün eseri olarak sisteme yerleşen yerel yönetimler, bizde farklı bir anlayışla oluşturulmuş ve merkezin gözetiminde bir yapı olarak tesis edilmiştir<sup>144</sup>.

<sup>140</sup> “*Eşitler içinde birinci*” anlamında Latince söz.

<sup>141</sup> Özmen, s. 172.

<sup>142</sup> Görmez, s. 81.

<sup>143</sup> Urhan, V. F. (2008). Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması, s. 85, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 70, Temmuz-Eylül, ss: 85-102.

<sup>144</sup> Özmen, s. 171.



Kimi yönleriyle Osmanlının bir devamı olan Cumhuriyet, yönetim anlayışı bakımından Osmanlıdaki merkeziyetçiliği devralmış ve anayasalarında çeşitli düzeylerde yer vermiştir. Bu anlayışa bağlı olarak da Cumhuriyet yönetimi, büyük ölçüde yerel yönetimleri Osmanlıdan miras anlayışın bir uzantısı olarak merkezi yönetime destek veren yardımcı kuruluşlar olarak görmüştür<sup>145</sup>. Osmanlı'dan günümüze kadar gelen Türk idari sisteminin temel paradigması; merkezi idarenin asli ve genel yetkili olması, yerel idarenin ise ikincil ve merkezi idarenin oluşturduğu çerçevede hareket etmesi şeklindedir. Bu paradigma Cumhuriyet döneminin bütün anayasalarında korunmuş ve idari yapı buna göre tesis edilmiştir<sup>146</sup>.

Türkiye'de yerel yönetimler, aşağıdan yukarıya doğru bir irade ile değil yukarıdan aşağıya doğru patrimonyal devletin “irade-i şahanesi” ile ortaya çıkmıştır. Tarihçeye bakıldığı zaman gerileyen imparatorluğun dış müdahalelere uğradığı ve yerel yönetimlerin de bu müdahaleler sonucu ortaya çıktığı görülür. Yerel yönetimlerin ortaya çıkmasına yol açan ikinci faktör ise savaşlar ve göçler neticesinde kalabalıklaşan kentlerdeki mevcut yönetim yapılarının yetersizliğidir. Üçüncü faktör ise Tanzimat dönemi aydınlarının Batılı tarzda modern bir devlet yönetim yapısına geçilmesi yönündeki çabalarıdır. Ancak birkaç ticaretçi şehirde ortaya çıkan burjuvanın haricinde aşağıdan yukarıya yönelik açık bir talebin olmadığı görülmektedir. Devletin padişahın şahsiyetinde cisimleşmiş olması ve O'nun da kutsiyetinin olması O'na ve devlete yönelik toplumsal bir talebin oluşmasını engellemiştir. Sonuç olarak Batılı manadaki yerel yönetimler Batıdakinden farklı bir tarihsel süreçte ortaya çıkmış ancak bu ortaya çıkışta yerel yönetimler, yerelin kendi yönetim yapısı değil merkezin taşradaki yardımcı örgütleri olarak teşkilatlanmıştır. Bu anlayış günümüzde dahi varlığını sürdürmekte ve hükümetler yukarıda bahsini ettiğimiz şekilde yerel iradenin merkezde cisimleşmiş iradelerinin yereldeki uzantısı olarak hareket etmesini istemektedirler.

Türkiye, idari alandaki yasaların önemli bir kısmını Fransa'dan ithal etmiştir. Buna bağlı olarak da özellikle yerel yönetimlere ilişkin Bonapartist bir korumacılığın

---

<sup>145</sup> Özmen, s. 175.

<sup>146</sup> Canpolat ve Cangir, s. 42.

ithal edildiği görülmektedir<sup>147</sup>. Bonapartist yasalara uzun dönem boyunca sadakatle bağlı kalmış olan Fransa'dan ithal edilen yerel yönetim yasaları<sup>148</sup> doğal olarak temelindeki vesayetçi eğilimleri de Türkiye'ye taşımıştır. Yerel yönetimlerde sürdürülmek istenen vesayetin varlığına meşruiyet sağlamaya yönelik olarak ileri sürülen başlıca varsayımlar; yerel seçilmişlere yeterince güvenmeme, yerel hizmetlerin sunulmasında tarafsızlığı sağlama, ülke bütünlüğü ve kamu hizmetlerinin bir birlik içinde sunulması olarak sıralanabilir<sup>149</sup>.

1921 Anayasası, illere yerel işler bakımından özerklik vermiştir. İller için görev ayrımı ilkesi anayasada açıkça dile getirilmemiş olsa bile merkezi yönetim ile il yönetimi arasında görev ayrımı yapılmıştır<sup>150</sup>. 1921 Anayasası'na göre vilayetlerin özerkliği ve tüzel kişiliği vardır. Vilayetlerdeki vilayet meclisleri, iç-dış siyaset, savunma, adli ve askeri alanlar gibi bir takım ulusal politika alanlarının dışındaki bütün işlerde genel yetkili kılınmışlardır<sup>151</sup>. Bu husus oldukça dikkat çekicidir. Çünkü yetkinin içeriğine bakıldığı zaman vilayet meclislerinin belirli ve sayılmış konularda yetkilendirilmediğini aksine bazı konuların dışındaki bütün işlerde genel yetkili olduğunu görmekteyiz. Genel yetki prensibi esastır. Bu bakımdan 1921 Anayasası'nın bu konudaki yaklaşımı diğer anayasalara göre özel bir niteliğe sahiptir.

1961 Anayasası, yerel yönetim olarak 116. maddesinde il, belediye ve köyleri saymış ve bunların kamu tüzel kişiliği olduğunu belirtmiştir. 1961 Anayasası, illerin yönetimi açısından Osmanlıdan bu yana var olan görev ayrımı ilkesini ortadan kaldıran bir özelliğe sahiptir. Anayasa, 112. maddesinde belirttiği üzere "idare, kuruluş ve görevleri ile bütündür" ilkesini benimseyerek görev ayrımı ilkesini ortadan kaldırmış ve bu anayasal değişikliğe uygun olarak 1964 yılında İller İdaresi

<sup>147</sup>İlk il özel idaresi Fransa örnek alınarak 1864 yılında kurulurken Osmanlı'nın geleneksel eyalet sistemi kaldırılmış ve vilayet düzeni benimsenmiştir (Urhan, 2008: 85). 1864 tarihli yasa 1870'te kaldırılmış ve yerine İdare-i Umuriye-i Vilayet Nizamnamesi çıkarılmıştır. Her iki kanunda da il genel idaresine yer verilirken il özel idarelerine bir tüzel kişilik verilmemiştir. İl özel idareleri ilk defa 1913 tarihli Kanun ile tüzel kişilik kazanmıştır. (Palabıyık ve Yavaş, s. 36).

<sup>148</sup> 1930'da çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu, Fransa'nın 1884 tarihli Komün Kanunu'nu esas almıştır.

<sup>149</sup> Akçakaya, s. 191-192.

<sup>150</sup> Güler, 2000: s. 19.

<sup>151</sup> Çağdaş, s. 403.

Kanunu'nda değişiklik yapılarak görev ayrımı ilkesi kanundan çıkartılmıştır<sup>152</sup>. 1961 Anayasası'nın yerel yönetimlerle ilgili en önemli yanı, yerinden yönetim ilkesinin açık bir şekilde anayasada yer alması ve bu konuda açık bir anayasal güvencenin getirilmesidir. Bunun yanında yerel yönetimlere mali özerklik getirilmiş ve bu özerklik de anayasal güvence altına alınmıştır<sup>153</sup>.

1961 Anayasası, önceki anayasalardan farklı olarak idari yapı ile ilgili bir takım ilkeleri içermektedir. Bu anayasa ile ilk defa merkezi idare ve yerel idare kavramlarına önceki anayasalara göre daha güçlü bir vurgu yapılmıştır. Bunun yanında ilk defa hizmet bakımından yerinden yönetim kavramı ve kuruluşlarına yer verilmiştir. Bu çerçevede 120. madde ile üniversiteler, 121. madde ile Radyo ve Televizyon İdaresi ve 123. madde ile de Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları oluşturularak adem-i merkeziyet ilkesine anayasal bir nitelik kazandırılmıştır<sup>154</sup>.

1961 Anayasası öncesi uygulamalarda belediye başkanları doğrudan halk tarafından değil, halk tarafından seçilmiş olan meclis tarafından seçilmektedir. 1963 yılında çıkartılan 307 sayılı kanunla belediye başkanlarını seçme yetkisi meclise değil halkın bizzat kendisine verilmiştir. Bu yeni düzenleme ile birlikte belediye başkanları meclislere karşı değil doğrudan kendisini seçen halka karşı kendisini sorumlu hissetmeye başlamıştır. Bunun yanında belediye meclislerini fesih yetkisi Bakanlar Kurulu'ndan alınarak Danıştay'a verilmiştir<sup>155</sup>. Esasında 307 sayılı kanun vesayetçi bir uygulama olmayıp bilakis hükümetlerin belediyeler üzerindeki vesayetini kaldıran bir kanundur. Daha önceki yıllarda birçok uygulamada görüldüğü gibi hükümetler bakanlar kurulu kararıyla belediye meclislerini keyfi nedenlerle feshedebilirken bu yasa ile halkın tercihi olan meclisler hükümetlerin siyasi tercihlerinden korunmuş ve yaptıkları işlemlerin denetimi yargıya devredilmiştir. Ayrıca belediye başkanlarını halkı temsilen seçilmiş olan meclislerin değil de bizzat halkın seçmesi demokrasinin gerekleri açısından daha yerinde bir uygulamadır. Bu

---

<sup>152</sup> Güler, 2000: s. 20-21.

<sup>153</sup> Çağdaş, s. 404-405.

<sup>154</sup> Özmen, s. 174.

<sup>155</sup> Koçak ve Ekşi, s. 301.

da özü itibariyle yerel yönetimlerde halk iradesinin tecellisi açısından önemli bir gelişmedir.

1980 askeri darbesi her ne kadar demokrasiye yönelik doğrudan bir müdahale olsa da askeri yönetim döneminde çıkartılan belediye gelirleri yasası ile belediyelerin gelirleri artırılmış, mali özerklikleri güçlendirilmiş ve sivillerin yerel yönetimler için on yıllar boyunca yapamadığını askeri yönetim yapmıştır<sup>156</sup>.

Türkiye'deki yerel yönetimlerin ve bunlar üzerindeki idari vesayet olgusunun tarihini genel olarak özetleyecek olursak, ilk söylenecek şey Türkiye'deki yerel yönetimlerin batıdakine benzer bir yapıdan ziyade merkezin kendi taşra teşkilatına yaptığı yama şeklinde olmasıdır. Osmanlı İmparatorluğu, taşradaki kadrolarının (cezai işlerle görevli kadı ve ekibinin yetersiz kalması) yetersiz kalmasına bağlı olarak mevcut teşkilata yardımcı mahiyette yerel yönetimleri oluşturmuştur. Ortada bir adem-i merkeziyet ve özerk yapı yoktur. 1921 Anayasası kısmen farklılıklar içerse de bu anlayış Cumhuriyet döneminde de devam etmiş, yerel yönetimler çevresindeki taleplere şüpheyile yaklaşmış ve sürekli merkezin gözetiminde olması gerektiğine inanılmıştır. Bu süreçte en ilgi çekici gelişme ise yerel yönetimlerin bağımsızlığı için en önemli konu olan mali özerklik konusundaki yasal düzenlemeyi 1980 darbesi sonrasında askeri yönetimin çıkartmış olmasıdır.

### **2.2.2.3. Yargısal Vesayetın Tesisine İlişkin Düzenlemeler**

1950-1960 arası dönemde yaşanan çok partili siyasal deneyim, sivil toplumun henüz yeterince gelişmediği bir ortamda çoğunluk iktidarının yasama ve yürütmeyi tekeline alarak güçler dengesini bozmasına yol açmıştır. Bunun bir sonucu olarak güçler ayrılığı rejimi öne çıkmış ve anayasanın üstünlüğü temel ilke olarak kabul

---

<sup>156</sup> Koçak ve Ekşi, s. 302.

edilmiş ve bu üstünlüğün sürekliliğini sağlamak üzere AYM kurulmuştur. AYM'nin kurulmasıyla iktidarın eylemlerine karşı yargısal denetim güçlendirilmiştir<sup>157</sup>.

AYM ile birlikte Meclis'in anayasayı yorumlamasının önüne geçildiğini, anayasayı sonuç doğuracak şekilde yorumlama tekelinin AYM'ye geçtiğini söylemek mümkündür. Bu konuyu doğrudan vesayetçi olarak yorumlamak yanlışlıklara yol açabilir. Eğer kural olarak anayasa ve yasa yorumuna açıksa bunu yorumlama hakkı ve imkanının bir çıkar mücadelesinin odağı olan partiler ve onların yarattığı iktidarlarda değil, bütün kurumların dışındaki bir organda olması daha yerindedir. Siyasi çıkarlarını seçmenlerinin çıkarlarının üzerinde tutabilecek olan partilere ve onların içinden çıkan hükümetlere yasayı hazırlamanın yanında uygularken de yorumlama hak ve yetkinin verilmemesi demokrasinin sağlığı açısından kaçınılmaz bir zorunluluktur. Bu yorumlama ayrıcalığının modern devletlerde olduğu gibi bir yargı kurumuna verilmiş olması doğru bir durumdur. Ancak Türkiye'deki vesayet sisteminin bir uzantısı olarak tesis edilmiş olan AYM'nin bu yorumlama hak ve yetkisini birçok uygulamasında da görüldüğü gibi ne kadar tarafsız bir şekilde kullandığı tartışmalı bir durumdur. Zaten AYM'ye vesayetçi bir kurum imajını kazandıran da uygulamalarına ilişkin duyulan bu şüpheci. Bu bakımdan tartışılması gereken bu yorumlama ayrıcalığının AYM'de olması değil AYM'nin bu yorumlamada tarafgirliğe yol açan yapısıdır.

1961 Anayasası ile asker, adli yargının etki ve görev alanından çıkartılmıştır. Askeri yargı ve askeri yüksek yargı birer anayasal organ olarak ihdas edilerek askerlerle ilgili yargılamaları adli yargının yapmasının önüne geçilmiştir. Buna bağlı olarak da adli yargının yanında bir askeri yargının tesis edilmesiyle Türkiye'de çift başlı bir yargı sistemi ortaya çıkmıştır<sup>158</sup>. Adli yargıya paralel bir şekilde askeri yargının tesis edilmesi açık bir şekilde aynı zümreden kişilerce yargılanma arzusuna denk düşen bir uygulamadır. Türkiye'de hiçbir meslek grubu ya da sınıfın kendine ait bir yargı sistemi yoktur. Buna karşın askerlerin askeri yargı çerçevesinde

---

<sup>157</sup> Eser ve diğ., s. 81.

<sup>158</sup> Coşkun, s. 9-10.

örgütlenmiş, özel bir yargı sistemleri vardır. Bu durum açık bir şekilde anayasanın eşitlik ilkesine aykırılık teşkil etmektedir<sup>159</sup>.

1961 Anayasası, askeri yargının hukuksal ilkelere uygunluğu bakımından 1982 Anayasası'na göre daha üstün olarak kabul edilebilir. Çünkü her ne kadar 1961 Anayasası, askeri yargıyı adli yargıdan ayırmış olsa da askeri mahkemelerde görevli üyelerin çoğunluğunun hakim sıfatına sahip olmasını zorunlu kılmıştır. Askeri vesayet konusunda daha da ileri giden 1982 Anayasası ise bu şartı kaldırarak askeri mahkemelerin büyük ölçüde ordu içindeki emir komuta zincirinin bir parçası olmasına yol açmıştır<sup>160</sup>.

---

<sup>159</sup> Berksoy, s. 19.

<sup>160</sup> Coşkun, s. 21.

### 3. 1982 ANAYASASI'NDA VESAYET KURUMU

Bu bölümde 1982 Anayasası'ndaki vesayet olgusu tarihsel süreç içerisinde ele alınmıştır. 1961 Anayasası ile kurumsallaştırılan vesayet sisteminin genişletilen ve güçlendirilen görünüşleri incelenmiştir. Üçüncü ve dördüncü bölümün ortak özelliği vesayet günümüze kadar uzanan kurumsal yapısını ortaya koymasındır. İki bölümün içeriği ile okuyucuya vesayet konusunda bir karşılaştırma yapma imkanı sunulmuştur.

1982 Anayasası çıkış güvenceleri bakımından önceki darbe anayasalarından daha ileri seviyededir. Bu anayasa ile askeri bürokrasiye bir korumanın getirilmesinin yanında sistemin sekteye uğramaması için siyasal demokrasinin sınırları içinde olması gereken dış politika, sınırlar, iç politika, seçim sistemi gibi birçok alan askeri ve sivil bürokrasi arasında paylaştırılarak genel olarak siyasetin hareket alanı daraltılmış, bürokrasi için oldukça geniş bir hareket alanı yaratılmıştır. 1982 Anayasası ile ülkenin yönetimi açısından önemli olan birçok ulusal politika alanı MGK, Yüksek Öğretim Kurulu (YÖK), HSYK, YAŞ, Yüksek Seçim Kurulu (YSK), TRT, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK) gibi kurumların yetkisine bırakılmış, bunun yanında siyasal seçilmişlerin bu alanlarla ilgili yapacakları düzenlemeler başta Cumhurbaşkanı olmak üzere AYM'nin sürekli denetimine tutulmuş ve bürokrasinin vesayet gücü pekiştirilmiştir<sup>161</sup>.

1982 Anayasası 1961 Anayasası'nda var olan bürokratik yapıyı korumanın yanında ondan daha geniş bir şekilde hemen her alanı düzenlemeye çalışmış ve 1961'de kurumsallaşan bürokratik vesayeti daha da pekiştirmiştir. Görüldüğü gibi 1982 Anayasası, bir önceki anayasada tesis edilen vesayet kurumlarını bir yandan güçlendirmiş diğer yandan da bunları yetersiz bularak yanına birçok kurum eklemiştir. Bu yönüyle 1961 Anayasası'nda ifadesini bulan yetkili organların sayısı daha da artmış, siyasal demokrasinin kullanabileceği yetkilerin birçoğu parlamento

---

<sup>161</sup> Peker ve diğ., s. 175-176.

ve hükümetten bağımsız kurumlara devredilmiştir. Bu yönüyle 1982 Anayasası mutlak bir vesayetçi anayasa görünümüne sahiptir.

### 3.1. 1982 Anayasası'nda Askeri Vesayet

Anayasa koyucu olan Kurucu İktidar'ın<sup>162</sup>, 1961 Anayasası ile ortaya koyduğu kaygıları 1982 Anayasası'nın hazırlanması sırasında daha belirgin bir şekilde hissettiği anlaşılmaktadır. Bu endişenin yansıması olarak da askeri vesayetin en otoriter ve en devletçi yorumu esas alınmıştır. Bu çerçevede devlet iktidarı ile siyasi iktidar ayrımı daha net bir şekilde yapılmış ve vesayet, dolayısıyla devlet iktidarının sınırları siyasi iktidara karşı oldukça genişletilmiştir<sup>163</sup>. 1982 Anayasası ile MGK'daki bakanların bir kısmı kurul üyeliğinden çıkartılarak, kuruldaki sivil üye sayısı azaltılmıştır<sup>164</sup>.

#### 3.1.1. Askeri Vesayet Kurumsal Yapısı ve Çıkış Garantileri

1961 Anayasası ile yaratılan MGK'nın 1971 ve 1982 anayasal düzenlemeleri ile fiili durumunun günden güne güçlendirilmesi, MGK'yı sistem içerisinde fiili bir ikinci hükümet konumuna getirmiştir<sup>165</sup>. Askerler, 1961 Anayasası ile elde ettikleri ayrıcalıkları 1971 ve 1973 anayasa değişiklikleri ile daha da tahkim etmişler, 1982

<sup>162</sup> Farklı bir tartışmanın konusu olan bir konuyu da yeri gelmişken burada kısaca ifade etmek gerekmektedir. O da Türkiye'deki 1924 Anayasası hariç (bu anayasa da Osmanlı nizamı sonrası ilk anayasa olarak yine bir asli kurucu iktidar anayasasıdır) bütün anayasaların asli kurucu iktidarlar yani ya savaş ya da darbe gibi süreçlerin sonucunda ülkede egemenliğini silaha dayalı olarak tesis etmiş iktidarlar tarafından yapılmış olmasıdır. Asli kurucu iktidarların elinden çıkan anayasaların kaçınılmaz bir şekilde yürürlükteki toplumsal düzenin dışında bir dünya tasavvurunda bulunduğunu ve toplumsal tasavvuru anayasanın bünyesine birebir aktarmadıklarını görmekteyiz. Bu tip iktidarlarda devrimci karakter anlaşılabilir bir durumdur ancak belirli bir süre sonra bir normalleşmenin olması ve anayasayı yapan iktidar olarak halkın ortaya çıkması gerekmektedir. Fakat bunun Türkiye'de hiçbir zaman mümkün olmadığı görülmektedir. Türkiye'deki anayasal sistemin ve vesayet tartışmalarının ele alması gereken önemli konulardan birisi de bu husus olup asli kurucu iktidar-halk özdeşliğinin sorgulanması gerekmektedir. Son yıllardaki sivil anayasa tartışmalarını kıymetli yapan hususlardan birisi de ilk defa mevcut toplumsal dinamiklerin anayasanın yapımına kurucu unsur olarak dahil olabilme imkanına kavuşmuş olmasıdır.

<sup>163</sup> Erdem ve Coşkun, s. 9.

<sup>164</sup> Dursun ve Yurttaş, s. 240.

<sup>165</sup> Söğütü, s. 63.



Anayasası ile de bunlara ek olarak aşağıdaki ayrıcalıklarla kendilerini donatmışlardır<sup>166</sup>;

- ✓ Darbenin lideri Kenan Evren'i Cumhurbaşkanı yapmak için anayasanın halkoyuna sunulması ile cumhurbaşkanlığı seçimleri birleştirilmiş ve Orgeneral Evren'in cumhurbaşkanlığı dokunulmazlığına kavuşması sağlanmıştır.
- ✓ Cumhurbaşkanına verilen güçleştirici veto yetkisiyle dolaylı bir şekilde ordunun anayasayı denetlemesinin önü açılmıştır.
- ✓ Milli Güvenlik Konseyi, Cumhurbaşkanlığı Konseyi'ne dönüştürülmüştür<sup>167</sup>.
- ✓ TSK, Devlet Denetleme Kurulu'nun (DDK) denetleme yetkisi dışına çıkarılmıştır.
- ✓ MGK'da asker üyelerin sayısı sivil üyelerin sayısının üzerine çıkarılırken MGK'nın karar vermeye yetkili olduğu konuların kapsamı genişletilmiştir.
- ✓ YAŞ kararları, yargı yetkisinin kapsamı dışına çıkarılmıştır<sup>168</sup>.
- ✓ GKB'ye, YÖK'e üye atama yetkisi verilmiştir.
- ✓ Milli Güvenlik Konseyi dönemi yöneticilerine yargı bağışıklığı kazandırılmıştır.
- ✓ Milli Güvenlik Konseyi döneminde kabul edilen hukuki tasarruflara yargı bağışıklığı kazandırılmıştır.

### 3.1.2. Bir Vesayet Kurumu Olarak Askeri Yargı

<sup>166</sup> Coşkun, s. 8-9

<sup>167</sup> Milli Güvenlik Konseyi ile Milli Güvenlik Kurulu'nun birbiri ile karıştırılmaması gerekmektedir. Milli Güvenlik Konseyi, 1980 Darbesi sırasında darbenin üst komuta kademesini oluşturan beş orgeneralden oluşan bir konseydir. MGK ise daha sonra ortaya çıkmış olan anayasal bir kurumdur. Milli Güvenlik Konseyi üyeleri şunlardır: Başkan, Orgeneral Kenan Evren (Genel Kurmay Başkanı)'dir. Üyeler ise Kara Kuvvetleri Komutanı Orgeneral Nurettin Ersin, Hava Kuvvetleri Komutanı Tahsin Şahinkaya, Deniz Kuvvetleri Komutanı Oramiral Nejat Tümer ve Jandarma Genel Komutanı Orgeneral Sedat Celasun (www.tbmm.gov.tr). 1961 Askeri Darbesi ordu içindeki hiyerarşiye ters bir şekilde ve alt rütbeli subaylar tarafından gerçekleştirilirken 1980 Darbesi TSK'nın en rütbeli beş subayının koordinasyonu ile ve kesin bir emir-komuta zinciri ile gerçekleştirilmiştir. Bu yönüyle 1982 Darbesi, TSK'nın "resmen" bir eylemi olarak dikkat çekmektedir.

<sup>168</sup> Halbuki YAŞ'a bu ayrıcalığı sağlayan anayasa m. 125'e göre idarenin bütün işlem ve eylemi yargı denetimine tabidir. Ancak YAŞ için anayasanın aynı maddesi içerisinde böyle bir istisna yaratılmıştır.

Askeri yargının temel mantığı, askerlerin ordu disiplinini bozan davranışlarını yargılayıp cezalandırmaktır. Askerlerin silah arkadaşlarınınca yargılanması düşüncesi Ortaçağ feodal düşüncesine dayanan bir yaklaşımdır. Bu yaklaşımın temelinde Ortaçağ'da ayrıcalıklı insanların ancak kendi zümresi tarafından yargılanabilmesi mantalitesi vardır. Türk tarihinde askeri yargının özel bir yargı kolu olarak ortaya çıkması Sultan I. Murat döneminde kazaskerlik müessesesinin oluşturulduğu döneme uzanır. Özellikle Yeniçeriler, Osmanlı döneminde ayrı bir kanuna tabidir ve sivil kişilerden farklı yargılanmışlardır. Bu farklılık o kadar fazladır ki Yeniçerilere vezirlerin bile ceza verme yetkisi yoktur. 1826 yılında Yeniçeri Ocağı kaldırıldıktan sonra 1837 yılında askerlerin yargılanmasına ilişkin Kanunname-i Ceza-i Askeriye yasası çıkarılmıştır. Bu yasa ile suçta kanunilik ilkesi getirilirken askeri yargı alanı ile adli yargı alanı kesin çizgilerle birbirinden ayrılmıştır. Daha sonra başka düzenlemeler yapılmış, uygulamalar genel olarak 1960'a kadar köklü bir değişikliğe uğramadan devam etmiştir<sup>169</sup>.

Osmanlı'daki askeri yargılama rejiminin bir uzantısı olarak 1930 yılında çıkartılan 1631 sayılı Askeri Muhakeme Usulü Kanunu ve 1632 sayılı Askeri Ceza Kanunu ile askerlerin yargılanması kanun düzeyinde ele alınan bir konu haline getirilmiştir. Ancak 1961 Anayasası, yarattığı kurumlarla askeri yargıyı adli yargıya paralel olarak anayasal bir kurum olarak düzenlemiş ve adli yargının yanında ikinci bir yargı sistemi yaratmıştır<sup>170</sup>. 1961 Anayasası ile askeri yargı, anayasal bir organ olarak kurumsallaştırılmış ve tamamen adli yargının etki alanının dışına çıkarılmıştır. Bu yapılanma oluşturulurken belli koşullar altında sivillerin de askeri mahkemelerde yargılanmasının önü açılmış ve buna anayasal bir meşruiyet kazandırılmıştır<sup>171</sup>. Bu yapılanmada dikkat çeken bir husus vardır. O da askeri unsurların kendilerine ilişkin yargılamaları adli yargı alanının dışına çıkarırken nüfuzlarını daha da artırarak sivilleri bile askeri mahkemelerde yargılayacak kadar güç kazanmış olmalarıdır. Normalde sivil yargı ve dolayısıyla tabii hakim ilkesi evrensel bir ilke olarak her türlü yargıda geçerli olması gerekirken askeri unsurlar anayasal destekle kendilerini tabii hakim alanından çekip almışlar bunun yanında kendileri ile ilgili bir takım

<sup>169</sup> Erdem ve Coşkun, s. 4-6.

<sup>170</sup> Coşkun, s. 8.

<sup>171</sup> Erdem ve Coşkun, s. 8.

hususlarda sivillerin de yargılanması yetkisini kendi uhdelerine almışlardır. Bu bakımdan 1961 Anayasası, askeri bürokrasinin gücünü yargısal alanda şaşırtıcı bir şekilde genişlettiği bir anayasa olarak karşımıza çıkmaktadır.

1961 Anayasası, askeri yargı alanında getirdiği kurumsal düzenlemeler ile 1921 ve 1924 Anayasalarından kesin bir kopuşu ifade etmektedir. Getirdiği kurumlarla askeri yargı ve adli yargıyı birbirinden ayırmış ve Türkiye’de ikili bir yargı sisteminin doğmasına yol açmıştır. Bunun yanında Türkiye’de askeri yargı, “*askeri hizmetin gerekleri*” şeklinde formüle edilen oldukça muğlak bir temel üzerine inşa edilmiştir<sup>172</sup>. 1961 Anayasası, askeri yargı alanında Disiplin Mahkemeleri (1964’te ilk defa kurulmuş) ve Askeri Mahkemeler (1963’te ilk defa kurulmuş) şeklinde iki kurum yaratarak askeri yargı sistemini oluşturmuştur. 1982 Anayasası ise her iki yargı kurumunu da koruyarak sistemin devam etmesini sağlamıştır. Askeri mahkemelerin teşkilatlanma biçimine dikkat edildiği zaman ordu içerisindeki hiyerarşik teşkilatlanma sisteminin yapıyı biçimlendirdiği görülmektedir. Ayrıca askeri yargı sistemi içerisinde “Savcılık Makamı” adli yargıda olduğu gibi bağımsız bir kurum olarak örgütlenmemiş, emir komuta zincirine bağlı bir şekilde mahkemenin kurulduğu kıta ya da askeri birimin komutanına bağlı bir birim olarak ihdas edilmiştir. Gerek 1961 Anayasası’nda gerekse 1982 Anayasası’nda ilkesel olarak yargı bağımsızlığının kabul edildiği görülmektedir<sup>173</sup>.

1961’de kurulan askeri yargı sistemi 1982’de genişleyerek varlığını sürdürmüştür. Bu süreçte askeri yargının adli yargıdan ayrılmasının yanında sivil kişileri de kapsama alanına aldığı görülmektedir. Askeri yargının bu şekilde sivil kişilere kadar uzanmasının temel sebebi askerin siviller üzerindeki vesayetini sürekli hale getirmektedir. Askeri vesayetini pekiştirilmesi için 1961 Anayasası ile tesis edilen askeri yargı alanında 1982 Anayasası ile daha önce Danıştay kapsamında ele alınan askeri yüksek idari yargı yeni bir düzenleme konusu olmuştur. 1961 Anayasası’na göre askeri yüksek idari yargı Danıştay’ın görev alanına girerken 1982

<sup>172</sup> Erdem ve Coşkun, s. 10, 14.

<sup>173</sup> Ünsal, A. F., Arıman, Ş. G., Tunç, S. ve Orak, M. (2013). *Evrensel hukuk ölçeğinde askeri yargı sorunu ve çözüm önerileri*, s. 9-10, Rapor, Mazlumder Yayını, 01.12.2013. <http://www.mazlumder.org/yayinlar/detay/yurt-ici-raporlar/3/evrensel-hukuk-olceginde-yargi-sorunu-ve-cozum-onerileri/1101>, Erişim: 01.07.2014.

Anayasası, AYİM'ianayasal bir kurum olarak kabul etmiş<sup>174</sup> ve askeri işlerdeki idare hukuku konularını da tamamen adli yargı alanının dışına çıkarmıştır. Bu düzenleme ile doğrudan asker kişiler tarafından gerçekleştirilmiş olmasa bile asker kişileri ilgilendiren idari işlem ve eylemlerle ilgili uyuşmazlıkları da askeri yargının içerisine almıştır<sup>175</sup>.

Askeri mahkemelerdeki askeri hakimler her ne kadar hakim sıfatını taşıyalar da bütün özlük işlerinde askeri hiyerarşiye tabidirler. Bu bakımdan tarafsızlıkları ve tabii hakim ilkesine ne kadar bağlı olabilecekleri şüpheli bir durumdur. Bunun yanı sıra özellikle Disiplin Mahkemeleri'nde atanmış kadrolu ve hakimlik teminatına sahip tabii hakimlerin olmayışı açık bir şekilde anayasada yer alan “mahkemelerin bağımsızlığı ve hakimlik/savcılık teminatı” ilkelerine ters düşmektedir. Bunun yanında hakim sıfatına sahip olmayan subayların askeri mahkemelerde hakim olarak görev yapması ve yargılama yapması mahkemelerin bağımsızlığı ile açık bir şekilde ters düşen bir durumdur<sup>176</sup>.

Diğer anayasalara göre daha devletçi ve otoriter bir yorumu esas alan 1982 Anayasası, AYİM'in yetki ve görev alanını genişletmiştir. 1961 Anayasası'nın askeri yargı açısından temel özelliği askeri yargıyı sivil yargıdan ayrı bir kurumsallaşmaya tabi tutmasıdır. Ancak 1982 Anayasası, 1961 Anayasası'ndan bir adım daha ileri giderek askeri yargının görev alanını iyice genişletmiştir. Bunun yanında 1971 Muhtırasından sonra anayasada yapılan değişiklikle kurulan AYİM'in de görev alanı genişletilmiş ve askeri vesayet bir bütün olarak adli yargının yargı gücünün dışına çıkartılarak yargılamadan masun hale getirilmiştir<sup>177</sup>.

Türkiye'deki askeri sistemin parlamento tarafından denetimi üç şekilde yapılabilmektedir. Bunlardan birincisi savunma politikası kapsamındaki kanun ve tasarıların Milli Savunma Komisyonu'nda değerlendirilmesidir. İkincisi bütçe

<sup>174</sup>AYİM esasında 1982 Anayasası'ndan önce ortaya çıkmıştır. 1971 yılında, 1961 Anayasası'nın 140. maddesinde yapılan değişiklikle kurulan AYİM (kuruluş ve görevleri 1972 tarih ve 1602 sayılı kanunla düzenlenmiştir), askeri idari yargıda hem ilk derece hem son derece mahkemesi olarak tesis edilmiştir. 1982 Anayasası ise AYİM'in görev ve yetkilerini genişleterek sivillerin yapmış olduğu eylem ve işlemleri de kapsama alanına almıştır. (Erdem ve Coşkun, s. 13).

<sup>175</sup> Erdem ve Coşkun, 11-12.

<sup>176</sup> Erdem ve Coşkun, 11-12.

<sup>177</sup> Coşkun, s. 20.

denetimi, üçüncüsü ise sözlü ve yazılı soru önergesi, genel görüşme, meclis araştırması, gensoru ve meclis soruşturması yoluyla yapılan denetimdir. Ancak teknik olarak mevcut olan bu yolların kullanılma imkanları sınırlıdır<sup>178</sup>. Bir diğer önemli sorun ise Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak faaliyet gösteren ve Türkiye'deki tüm kamu kurum ve kuruluşları ile her türlü kamu teşekkülünü denetleyebilen DDK'nın, orduyu ve yargı organlarını denetleme yetkisine sahip olmamasıdır. Bunun yanında TBMM adına mali denetim yapmakla görevli olan Sayıştay'ın da ordu üzerindeki denetim yetkisi çok sınırlıdır<sup>179</sup>.

### 3.2. 1982 Anayasası'nda İdari Vesayet

1982 Anayasası çıkarıldığı günden 2010 yılına kadar çeşitli ölçelerde 16 değişiklik geçirmiştir. Buna karşın Türkiye, henüz toplumun tüm kesimlerine ulaşabilen ve uzlaştırıcı bir anayasaya kavuşamamıştır<sup>180</sup>. 1982 Anayasası'nda idari vesayetin içerisinde en dikkat çekici unsur çeşitli vesayet yetkileri ile donatılmış olan Cumhurbaşkanı'nın yetkileridir.

#### 3.2.1. Yetkilendirilmiş Cumhurbaşkanı

İdari vesayet konusunda 1982 Anayasası, 1961 Anayasası'na göre daha katı ve kapsamı daha net bir şekilde tayin eden bir niteliğe sahiptir. Bir yandan bu yetkinin kullanım biçimi ile ilgili bir yön tayin etmiş diğer yandan daha kapsayıcı ve merkeziyetçi bir takım hususlar getirmiştir<sup>181</sup>. Özellikle 2004 yılından sonra başlatılan reformlarla gerçekleştirilen birçok değişiklik ile askeri otoritelerin seçilmiş

---

<sup>178</sup> Berksoy, s. 23-24.

<sup>179</sup> Berksoy, s. 24.

<sup>180</sup> Coşkun, s. 4.

<sup>181</sup> Özmen, s. 174-175.

yönetimler üzerindeki etkileri zayıflatılmış olsa da Türkiye’de vesayet sorunu henüz çözülebilmemiş değildir<sup>182</sup>.

Türkiye’de vesayet müessesesi denince akla hemen geleneksel olarak ordu-parlamento ilişkileri gelmektedir. Ancak Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Makamı da özünde bir vesayet makamı olarak dizayn edilmiştir. Bu alanda henüz herhangi bir girişim söz konusu değildir. Askeri bürokrasi, yargı ve üniversite bürokrasisine yaptığı atamalar yoluyla Türk siyasal sisteminde belirleyiciliği en üst seviyede olan Cumhurbaşkanlığı Makamı, Türkiye’deki bürokratik yapının önemli bileşenlerinden birisidir. 2007 yılında yapılan anayasa değişikliği kapsamında Cumhurbaşkanı’nın halk tarafından seçilecek olması, bürokrasinin demokratikleşmesi açısından oldukça önemlidir.

Ayrıca 1982 Anayasası, Cumhurbaşkanı’na olağanüstü denebilecek yetkiler vermiştir. Gelişmiş parlamenter sistemlerde cumhurbaşkanlarının Türkiye’deki kadar gücü ve yetkisi yoktur<sup>183</sup>. Bunda kuşkusuz ki 1982 Anayasası’nın referanduma sunulması sırasında kendi cumhurbaşkanlığını da onaylatan Milli Güvenlik Konseyi Başkanı Orgeneral Kenan Evren’in de büyük rolü vardır. Anayasa ile Cumhurbaşkanı olağanüstü yetkilerle donatılmış bir denetim mekanizması olarak teçhiz edilmiş ve bu yolla da asker kökenli Cumhurbaşkanı üzerinden ordu, sistemi (özellikle veto yetkisiyle) denetlemek istemiştir. Burada şunu da düşünmek mümkündür. Başından itibaren Celal Bayar<sup>184</sup> hariç bütün cumhurbaşkanlarının asker kökenli olması ve bu geleneğin kesintisiz devam edeceğine dair duyulan güven de vardır. Kanımızca bu güvene dayalı olarak ordudaima kendi uhdesinde kalacağını düşündüğüve esasında somut bir vesayet kurumu olarak niteleyemeyeceğimiz Cumhurbaşkanlığı makamını özel yetkilerle donatarak sivil vesayet kurumlarına bir yenisini eklemiştir. Bu husus da Türk siyasetindeki vesayetinin tesisinde ele alınması gereken özel bir başlık niteliğindedir.

<sup>182</sup> Coşkun, s. 12.

<sup>183</sup> Söğütü, s. 64.

<sup>184</sup> Kurtuluş Savaşı’ndaki aktif görevleri sırasında Galip Hoca namıyla da anılan Celal Bayar, Atatürk’ün son Başbakanı olup aynı zamanda Atatürk döneminde devlet içinde ağırlığı devam eden nadir İttihatçılardandır. Bir asker olmasa da İttihat ve Terakki kökenli olması ve aldığı çeşitli görevler Bayar’ı sivil bir siyasetçiden çok asker bir siyasetçi yapmaktadır.

Yaptığı işlemlerden dolayı vatana ihanet suçundan başka hiçbir suçla suçlanamayacak ve yargılanamayacak olan Cumhurbaşkanı'nın 1982 AY'nın 104. maddesine göre yetkileri aşağıdaki gibidir<sup>185</sup>;

a) Yasama ile ilgili olanlar:

- ✓ Gerekli gördüğü takdirde, yasama yılının ilk günü Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde açılış konuşmasını yapmak, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ni gerektiğinde toplantıya çağırarak,
- ✓ Yasaları yayımlamak,
- ✓ Yasaları yeniden görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri göndermek,
- ✓ Anayasa değişikliklerine ilişkin yasaları gerekli gördüğü takdirde halkoyuna sunmak,
- ✓ Yasaların, kanun hükmündeki kararnamelerin, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün, tümünün ya da belirli kurallarının Anayasa'ya biçim ya da esas yönünden aykırı oldukları gerekçesi ile Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası açmak,
- ✓ Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesine karar vermek,

b) Yürütme alanına ilişkin olanlar:

- ✓ Başbakanı atamak ve istifasını kabul etmek,
- ✓ Başbakanın önerisi üzerine Bakanları atamak ve görevlerine son vermek,
- ✓ Gerekli gördüğünde Bakanlar Kurulu'na Başkanlık etmek ya da Bakanlar Kurulu'nu Başkanlığı altında toplantıya çağırarak,
- ✓ Yabancı devletlere Türk Devleti'nin temsilcilerini göndermek, Türkiye Cumhuriyeti'ne gönderilecek yabancı devlet temsilcilerini kabul etmek,
- ✓ Uluslararası antlaşmaları onaylamak ve yayımlamak,
- ✓ Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Türk Silahlı Kuvvetleri'nin Başkomutanlığını temsil etmek,
- ✓ Türk Silahlı Kuvvetleri'nin kullanılmasına karar vermek,

<sup>185</sup> Cumhurbaşkanlığı Makamı Resmi İnternet Sitesi, Görev ve Yetkiler, [http://www.tccb.gov.tr/sayfa/cumhurbaskanligi/gorev\\_yetki/](http://www.tccb.gov.tr/sayfa/cumhurbaskanligi/gorev_yetki/), Erişim: 01.09.2014.

- ✓ Genelkurmay Başkanı'nı atamak,
- ✓ Milli Güvenlik Kurulu'nu toplantıya çağırarak,
- ✓ Milli Güvenlik Kurulu'na Başkanlık etmek,
- ✓ Başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu kararıyla sıkıyönetim ya da olağanüstü hal ilan etmek ve kanun hükmünde kararname çıkarmak,
- ✓ Kararnameleri imzalamak,
- ✓ Sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebi ile belirli kişilerin cezalarını hafifletmek ya da kaldırmak,
- ✓ Devlet Denetleme Kurulu'nun üyelerini ve Başkanını atamak,
- ✓ Devlet Denetleme Kurulu'na inceleme, araştırma ve denetleme yaptırmak,
- ✓ Yükseköğretim Kurulu üyelerini seçmek,
- ✓ Üniversite rektörlerini seçmek,

c) Yargı ile ilgili olanlar:

- ✓ Anayasa Mahkemesi üyelerini, Danıştay üyelerinin dörtte birini, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Yargıtay Cumhuriyet Başsavcivekilini, Askerî Yargıtay üyelerini, Askerî Yüksek İdare Mahkemesi üyelerini, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu üyelerini seçmek.
- ✓ Cumhurbaşkanı, ayrıca Anayasada ve kanunlarda verilen seçme ve atama görevleri ile diğer görevleri yerine getirir ve yetkileri kullanır.
- ✓ Cumhurbaşkanı, vatana ihanetten dolayı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az üçte birinin önerisi üzerine, üye tamsayısının en az dörtte üçünün vereceği kararla suçlandırılır.
- ✓ Cumhurbaşkanı'nın, Anayasa ve diğer yasalarda Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır. Bu kararlardan Başbakan ve ilgili bakan sorumludur. Cumhurbaşkanı'nın resen imzaladığı kararlar ve emirler aleyhine Anayasa Mahkemesi dahil, yargı mercilerine başvurulamaz.

Yukarıda görüldüğü gibi Cumhurbaşkanı'nın olağanüstü sayılabilecek ve kullanıldığında bir demokratik sistemi tamamen kilitleyebilecek yetkileri vardır. Bu



yetkilerin içeriğine ilişkin herhangi bir düzenleme yapılmamış olması bu makamın aleyhte durumlar için korunmuş olma ihtimalini akla getirmektedir. Anayasal reform çalışmaları dahilinde yetkilerine yönelik kısıtlamalar yapılması gereken kurumlar listesinde bu makamın da mevcut olması gerekmektedir.

### 3.2.2. Merkezi Otoritenin Yerel Yönetimler Üzerindeki Vesayet Denetimi

Türkiye’de yerleşik olan mülki idare sınıfında hakim olan kültür, “devlet benim” şeklinde ifade edebileceğimiz ve kendini her şeyin üstünde gören bir anlayıştan beslenmektedir. Bunun yanında mülki idare kadrolarının toplumsal kültür tarafından da büyük bir saygınlıkla karşılanmaları, mülki idare mensuplarına kendilerini toplumun üstünde görmenin kapısını aralamıştır. Bunun yanında bu kadroların kendilerini resmi ideolojinin bekçileri olarak konumlandırmaları merkezin memuru olan mülki idare amirlerinin taşrada vesayetçi bir tutum benimsemelerine yol açmıştır<sup>186</sup>.

1982 Anayasası, idari teşkilat bakımından yetki genişliği kavramını diğer anayasalara nazaran daha güçlü bir şekilde tesis etmiş ve uygulamada denetimi öne çıkarmıştır<sup>187</sup>.Güler 1982 Anayasası’nda yerel yönetim kuruluşları olarak 1961’deki sistemin aynen benimsenmiş olduğunu ve il, belediye ve köylerin mahalli idareler olarak sayılarak, bunların kamu tüzel kişisi olduklarını belirtmiştir.Ayrıca 1961 Anayasası ile kaldırılan görev ayrımı ilkesi ile 1961 ve 1982 Anayasalarında yer alan “yerinden yönetim” ilkesinin aynı anlama geldiğini ileri süren görüşler olduğunu belirtmektedir. Ancak Güler’in kendisi, görev ayrımı ilkesinin üniter sistemlerden ziyade federal sistemlere daha uygun bir ilke olduğunu ileri sürerek bu görüşlere katılmamaktadır.<sup>188</sup>

Valilik kurumu ilk olarak 1800 yılında Fransa’da ortaya çıkmış ve çeşitli değişiklikler geçirerek günümüze kadar varlığını devam ettirmiştir. Fransa’da ortaya

<sup>186</sup> Esen, K. (2014). Mülki idare kültürü, s. 27-28, *Yöneticinin Sesi Dergisi*, Ocak-Şubat, ss: 26-31.

<sup>187</sup> Özmen, s. 174.

<sup>188</sup> Güler, s. 21-22.

çıkıldığı ilk zamanlarda merkezi idarenin taşradaki temel yapı taşıdır. Merkezin taşradaki uzantısı olan valilik kurumu zaman içerisinde il yönetiminin yürütme organı niteliğini kazanırken yerel yönetimler üzerinde de vesayet etme yetkisiyle donatılmıştır. Napolyon'un valiler için kullandığı "küçük ayaklı imparatorlar" benzetmesi, valilerin tarihsel rolünü ortaya koymasından önemlidir<sup>189</sup>.

1864 ve 1871 nizamnameleri ile Osmanlı yönetim sistemi içerisinde vilayet, liva, kaza, nahiyelerde meclisler kurulmuştur. Ancak bu yapılanmalar bir yerel yönetim organı oluşturma amacıyla değil, yereldeki merkezi örgütlere yardımcı olmaları amacıyla oluşturulmuştur<sup>190</sup>. Osmanlı Devleti'nde bugünkü il özel idarelerinin temelini oluşturan ilk idari birim Tuna Vilayeti için 8 Ekim 1864 tarihinde çıkarılan Tuna Vilayet Nizamnamesi ile kurulan Tuna Vilayeti Umum Meclisi'dir<sup>191</sup>.

1982 Anayasası, mahalli idareleri bir tüzel kişi olarak tesis etmiş olsa da yerel yönetimlerin yapılandırılması hususunda bariz bir şekilde idarenin bütünlüğü ilkesinden hareket ederek yerel yönetimler üzerinde güçlü bir idari vesayet tesis etmiştir. Bu yaklaşımın etkisini 1987 yılında çıkarılan İl Özel İdaresi Kanunu'nda da açıkça görmek mümkündür. Bu kanun 1913 tarihli İdare-i Umuriye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı'nın yerine çıkarılmış ve il özel idarelerinin organları olarak üç organa yer vermiştir: Vali, il genel meclisi ve il encümeni. Bunlardan vali, hem il özel idaresinin bir organıdır hem de seçimle oluşan il genel meclisinin başkanıdır<sup>192</sup>. Merkezi idarenin bir memuru olan valinin yerel yönetimin organları arasında yer alması, bir diğer organın ise başı olarak yetkilendirilmesi, açık bir şekilde merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki vesayet isteğine işaret etmektedir.

<sup>189</sup> Şengül, R. (2012). Fransa'da valilik kurumunun idari sistem içindeki konumu, s. 14-16, *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 2(2), Aralık, ss: 13-21.

<sup>190</sup> Koçak ve Ekşi, s. 298.

<sup>191</sup> Çağdaş, s. 398, 400.

<sup>192</sup> Çağdaş, s. 406.

### 3.3. 1982 Anayasası'nda Yüksek Yargıya Dayalı Yargısal Vesayet

1982 Anayasası'ndaki yargısal vesayeti bu dönemde başlamış bir vesayet olarak düşünmemek gerekir. 1982 Anayasası, vesayet karakteristiği olarak 1961 Anayasası'nda yaratılan kurumların tamamını bünyesinde anayasal bir varlık olarak devam ettirmiştir. Bunun yanında çeşitli kurumların görev alanlarını genişletirken yetkilerini de artırmıştır. Bu açıdan bir önceki anayasanın yargısal vesayetçi yapısı ile 1982 Anayasası, birebir örtüşmekte, ona yeni eklemeler yapmaktadır.

Türkiye'de, 1921 Anayasası, yargı kavramına hiçbir şekilde yer vermemiştir. Kısa süre sonra çıkarılan 1924 Anayasası'nda ise yargı erki ve yargı hakkı diye iki kavram söz konusudur. Yargı hakkı mahkemelere ait iken yargı erki yürütmeye aittir. 1961 Anayasası'nın getirdiği yeniliklerle ise askeri yargı, Yüksek Hakimler Kurulu ve AYM anayasaya girmiştir. Ancak gerek 1961 Anayasası'nda gerekse 1982 Anayasası'nda, ilkesel olarak yargı bağımsızlığının kabul edildiği görülmektedir<sup>193</sup>. 1982 Anayasası'nın getirdiği yargı düzeninde HSYK, yargı bağımsızlığını olumsuz etkileyen bir yapılanma olarak karşımıza çıkmaktadır. HSYK ile bir çeşit kendi kendini yönetim usulü getirilmiş ve Kurul'un kararlarına yargı yolu kapatılmıştır<sup>194</sup>. Türkiye'deki yargı sistemi içerisinde başta Yüksek Yargı'da olmak üzere güçlü bir kast sisteminin olduğunu söylemek mümkündür. 1961'de kurulan bu sistem 1982 Anayasası ile korunmuş ve 2010 Anayasa Referandumu'na kadar varlığını devam ettirmiştir<sup>195</sup>.

AYM'nin faaliyetlerine bakıldığı zaman geçmişte hak ve özgürlükler bağlamında çok değerli kararlara imza attığı görülebilmektedir. Askeri yargılamayla ilgili çeşitli kararlar, din ve vicdan özgürlüğü ile ilgili çeşitli kararlar bunlara örnek gösterilebilir<sup>196</sup>. Ancak aynı AYM'nin başörtüsü meselesinde toplumsal yaşamı mahkeme kararıyla düzenlemeye varacak yönde bir karar alması ve bunu çağdaş

<sup>193</sup> Ünsal ve diğ., s. 4.

<sup>194</sup> Özay, İ. H. (1991). Yargı güvencesi-bağımsızlığı ve Anayasa Mahkemesi, s. 110, *Anayasa Yargısı Dergisi*, Cilt: 8, ss: 103-116.

<sup>195</sup> İpek, s. 177.

<sup>196</sup> Bu konudaki çeşitli örnekler için Hakyemez (2013)'e bakılabilir.

yaşam kavramına atıfla yapması tartışmalara yol açmıştır<sup>197</sup>. Çağdaş yaşam kavramının tanımının mahkemece yapılması anlaşılması zor bir durumdur. Toplumsal yaşam, kültürel olgular bütünüdür ve bunun sınırlarının mahkemeler tarafından kesin çizgilerle çizilmesi toplumsal dokunun sosyolojik sınırları ile hiçbir zaman bağdaşmaz. Böylesi bir muğlaklığın olduğu bir alanda mahkemenin katı sınırlar çizmesi görev sınırlarını zorlamaktan başka bir anlama gelmemektedir. Bu durum da AYM'nin üzerine vazife olmayan konularda kendini yetkili saymasının bir örneğini oluşturmaktadır. Aşağıda görüleceği gibi aynı tavrı laiklik ile ilgili yaklaşımında da görmek mümkündür.

Türkiye'deki sistemin özellikle TSK'nın ve yargı kurumlarının en önemli vesayet araçlarından ve gerekçelerinden birisini oluşturan laiklik üzerine de bir şeyler söylemek gerekir. Türkiye'de laiklik, sürekli bir tartışma konusu ve gerginlik kaynağı olmuştur. Özellikle 1990'lı yıllardan itibaren muhafazakar siyasetin yükselmesi ve dinsel temaların kamusal alanda ve siyaset sahnesinde boy göstermesi sivil ve asker bürokrasisi ile CHP elitlerinde sürekliliği olan bir laiklik kaygısının oluşmasına yol açmıştır. Anayasada açık bir şekilde yer alan laiklik bu süreçte çeşitli şekillerde yorumlanmış ancak bu yorumların hepsi yükselen toplumsal taleplerin kısıtlanmasına hizmet edecek türden yorumlar olmuştur. TSK, laikliği devletin olmazsa olmaz bir kimlik bileşeni sayarak topluma müdahale için doğrudan bir gerekçe olarak öne çıkarmış, AYM de verdiği yargı kararlarında laikliğin tanımlanması ve korunmasında kendisini bir otorite olarak öne çıkarmıştır.

Günümüzde toplumun birçok kesimi tarafından benimsenmiş olan laiklik kavramı her ne kadar sık sık "*din ve devlet işlerinin birbirinden ayrı olması*" şeklinde özetlense de esasında dine karşı yansız olmak, dinsel gereklerin kişiselliği gibi daha geniş anlamlara sahiptir<sup>198</sup>. Buradaki en büyük sorunlardan bir tanesi laikliğin bahsedilen taraflarca ortak olarak kabul edilmiş bir tanımının olmamasıdır. Laiklik bu yönüyle kullanışlı bir araç olarak vesayet anlayışının ihtiyaçlarına göre yorumlanmış ve bu yaklaşım karşısında da toplum her zaman suçlanmıştır. Türkiye'deki çeşitli kurumlar kendini laiklik bekçisi olarak tanımlarken

<sup>197</sup> Hakyemez, s. 35-38.

<sup>198</sup> İpek, s. 120.

verili bir dogmadan yola çıkmakta ve bu veçheleri kendi bildikleri şekillerde yorumlayarak toplumu da bu yorumların içine sıkıştırmaya çalışmaktadırlar. Kendini bu yüksek göreve adanmış kurumların tanımlarına ve yorumlarına uygun hareket edememek adeta bir suç olarak kabul edile gelmiş ve toplum sürekli istim üzerinde tutulmuştur. Oysaki toplumlar değişkendir, sürekli değişirler ve gelişirler. Sosyal olanın da sosyolojik olanın da sınırını “*toplumsal olan*” belirler. Ancak Türkiye’de süreç tersinden işletilmiş, toplumsal olanın ne olup olmayacağı topluma bırakılmamış, laiklik üzerinden neyin toplumsal olabileceği neyin olamayacağı adeta bir klan<sup>199</sup> tarafından tayin edilmek istenmiştir. Bu klan tipik bir kast gibidir. Başta TSK olmak üzere yargının çeşitli kollarıyla birlikte hareket etmektedirler ve verili normlara (içeriğini ve nasıl bir şey olduğunu sadece kendilerinin bildiği ulvi gayeler) göre toplumu şekillendirmeye çalışmaktadırlar.

Bu konuda İpekde özellikle yüksek yargı mercilerinin laiklik yorumuna işaret etmektedir. Darbecilerin getirdiği laisizmin laiklik adı altında Türkiye’de kök salmasında yargı makamlarının önemli bir rolü olmuştur. Yüksek Yargı’nın kendi laiklik yorumunu toplumun üzerinde açık bir şekilde bir vesayet aracı olarak kullandığı görülmektedir. Laikliğin başta Yüksek Yargı olmak üzere devlet içinde kastlaşmış çevrelerce farklı şekillerde yorumlanması ve toplumun bu yorumlara uygun hareket etmeye zorlanması Türkiye’deki toplumsal ve siyasal yaşamda önemli sorunlara yol açmaktadır.<sup>200</sup>

Türkiye’deki laiklik tartışmalarında laiklik, temel insan haklarının üzerine çıkarılmış, laikliğin korunması adına insan hakları güvencesi (adeta) ortadan kaldırılmıştır. AYM de bu konuda verdiği kararlarla laikliğin yorumlanmasında militer anlayışa ortak olmuştur. AYM’nin katı yaklaşımına bağlı olarak laiklik, anayasada yer aldığı şeklinden daha katı ve kısıtlayıcı bir ilke olarak toplumun karşısına çıkarılmış ve askeri müdahaleleri yapanların endişelerine arka çıkan bir anlayış benimsenmiştir<sup>201</sup>.

<sup>199</sup> Klan benzetmesi İpek (2011)’e aittir ancak benzetmedeki haklılık payından dolayı burada aynen kullanılmasında bir sakınca görülmemiştir.

<sup>200</sup> İpek, s. 120.

<sup>201</sup> Hakyemez, s. 39.

Anayasada yer alan kural gereği AYM'nin anayasa değişikliklerini esas bakımından denetleme yetkisi yoktur. Ancak AYM, 2008 ve 2010 yılında yapılan anayasa değişikliklerini esasa girerek denetlemiş ve yetkisi olmadığı halde bu değişiklikleri iptal etmiştir. Bu noktada asıl tuhaf olan ise AYM'nin 2008 yılındaki iptal kararını 1980 yılında yürürlüğü ortadan kaldırılmış olan 1961 Anayasası'na dayanarak yapmış olmasıdır<sup>202</sup>. Oysaki kanunsuz suç ve ceza olmaz ilkesi hukukun en basit ve en temel ilkelerinden birisidir. Ancak AYM, var olduğunu iddia ettiği bir suçu mevcut mevzuata göre tanımlamakta sorun yaşayınca olmayan bir mevzuat metninden yola çıkarak suç üretmiştir. Bunun yanında yürürlükten kaldırılan bir yasa ve anayasa hükmünün bir hükme dayanak yapılamayacağı çok açık bir hukuk kaidesidir. AYM, 2008 yılındaki kararında olmayan bir yasaya<sup>203</sup> hem de mevcut anayasayı atlayarak dayanmış ve kendi varlığı ile çelişmiştir. AYM'nin asli görevi yürürlükteki anayasayı korumaktır. Ancak yürürlükteki anayasayı görmezden gelen AYM'nin doğrudan kendisi olmuştur. Aslında AYM bu hareketi ile kendi varlık sebebine aykırı hareket etmiş fakat hesap sorabilecek bir düzenlemenin olmamasından dolayı yanlış da olsa aldığı karar bütün ülkeyi bağlamıştır. AYM'nin bu hukuksuzlukları ile Osmanlı'daki "suçu işleyen kadıysa neyleyelim" deyişi adeta yeniden vücut bulmuştur.

Mayıs 2000'de göreve gelen 10. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'in 2007'de görev süresinin dolmasının ardından yeni Cumhurbaşkanı seçimi dolayısıyla çıkan "367 Krizi" yargı vesayetinin önemli örneklerindedir. Dönemin Yargıtay Onursal Başkanı Sabih Kanadoğlu, TBMM'de yapılacak seçim için oylamada en az 367 milletvekilinin (2/3 çoğunluk) hazır bulunması gerektiğini ileri sürmüştü, tartışma muhalefetin de bu görüşü desteklemesi ile AYM'ye taşınmıştır. Anayasaya göre AYM'nin konuyu esas bakımından görüşme yetkisi olmamasına karşın konuyu esastan ele almış ve görev alanını kendi kendine genişletmiştir. Cumhurbaşkanlığı seçimi bir parlamento kararıdır ve anayasaya göre milletvekillerinin dokunulmazlığı ile ilgili birkaç parlamento kararı hariç kesin bir şekilde AYM denetiminin dışındadır. Ancak AYM, kendi uygulamaları ile parlamento kararlarına kanun

<sup>202</sup> Hakyemez, s. 42-43.

<sup>203</sup> Hukukun evrensel ilkelerine göre yürürlükten kaldırılmış bir anayasa yok hükmünde kabul edilmelidir. Bu sebeple bu yargısal işlemin kurucu unsurunda sakatlık vardır ve mutlak butlanla maluldür.

niteliği yükleyerek bunları da incelemeyi gelenekselleştirmiş durumdadır. Bu meselede de olan budur. Görev alanına girmeyen bir konuyu “kanun” sıfatı vererek esastan incelemeye girmiş ve anayasayı aşarak kendi görevinin sınırını kendisi belirlemiştir<sup>204</sup>.AYM’nin bu tutumu Türkiye’de hukukun siyasallaşmasının önemli bir örneği olarak karşımıza çıkmaktadır. AYM, bu yaklaşımı ile siyaset üzerinde bir vesayet kurumu olarak hareket etmiş ve siyasetin biçimlenişine anayasaya aykırı yorumuyla şekil vermiştir. AYM’nin bu tavrı YAŞ’ın tayin ve terfilerde kendi kendini yetkili saymasının bir benzeri olarak dikkat çekmektedir.

---

<sup>204</sup> Uluşahin, s. 19-21.

#### 4. REFORMLAR SONRASINDA VESAYET SİSTEMİ VE GELECEĞİ

Bu bölümde Türkiye'nin küreselleşme bağlamında dünyaya eklemlendiği son yıllarda gerçekleştirilen reformların vesayet sistemi üzerindeki etkisi incelenmiştir. Merkezi yönetim ve yerel yönetimlerde yapılan köklü değişiklikler ele alınmış, vesayetin güncel durumu incelenmiş ve gerçekleştirilen reformlar bağlamında Türkiye'nin vesayet sistemi açısından gelecekteki durumunun tablosu çizilmiştir.

Türkiye'de bugüne kadar kapsamlı kamu yönetimi reformları yapılamamasının en önemli nedeni, kendisini demokratik meşruiyet gözetmeden koruma altına almış olan ve bir takım ayrıcalıkları uhdesinde toplamış olan bürokrasinin hiçbir zaman ciddi şekilde bu reformların kapsamına alınamamış olmasıdır. Türkiye'deki idari ve bürokratik sorunlar, bir takım teknik düzenlemelerle çözülecek kadar yüzeysel değildir. Her şeyden önce bu iki konu, tarihi kökleri derinde olan yapısal sorunlardır. Bu bakımdan bu iki konuya ilişkin kalıcı çözümler üretmenin yegane yolu, kendisine kuruculuk ve koruyuculuk misyonu atfeden bürokrasinin (ve bürokratik vesayetin) sağlıklı bir şekilde reformların kapsamına alınmasıdır<sup>205</sup>.

##### 4.1. Türkiye'nin Reform Tarihi

Bu bölümde 1982 Anayasası'ndaki vesayet olgusu tarihsel süreç içerisinde ele alınmıştır. Üçüncü bölüm ve dördüncü bölümün ikisi birden vesayetin başlangıçtan günümüze kurumsal yapısını ortaya koyan bölümlerdir. İki bölümün içeriği ile okuyucuya vesayet konusunda bir karşılaştırma yapma imkanı sunulmuştur.

---

<sup>205</sup> Canpolat ve Cangir, s. 39-44.



Osmanlıda reform hareketleri Fransız düşüncesinin de etkisiyle eşitlik, özgürlük gibi kavramlar temelinde gelişmiştir. Bu çerçevede iktidarın halka dayandırılması bir arayış olarak öne çıkmıştır<sup>206</sup>. Tanzimat reformlarının öncüsü aydınların ve bürokratların temel amacı Avrupa'daki merkezi imparatorluklar modelinde merkezi bir devlet yaratmaktır. Bu dönemin bürokrasisi için devletin bekası vazgeçilmez bir amaçtır<sup>207</sup>. Tanzimat reformları, bürokratik kadrolara önemli güvenceler sağlamıştır. Buna karşın fiilen siyasa yapma yetkisini elinde tutan bu kadrolar, ülkeyi yönetme işini tedricen padişahın elinden almış olsalar bile bunu geniş halk kitlelerine indirmekte başarılı olamamıştır. Dönemin bürokratik sistemi, beslendiği Batı kültürü ile reform süreçlerini yürütürken gerçekleştirdiği gelişme ve ilerlemenin sağladığı avantajlar zaman içinde başka bir istibdat rejimine dönüştürülmüş ve demokratik gelişmelerin önünde süreklilik arz eden bir engele dönüşmüştür. Osmanlı toplumsal yapısının yukarı yönlü bir tepkiçermeyen hareketsizliği, bürokrasinin iktidarı halktan esirgemesinin en önemli sebeplerinden birisidir<sup>208</sup>. Aslında konuya devam etmeden önce İnalçık'ın yukarıda bahsettiği devletin bekası kavramına ayrı bir vurgu yapma gerekliliğindediğinden gerekir. Devletin bekası Türk tarihinde köklü bir devlet ve teşkilat geleneği olarak çoğu zaman karşımıza “devlet-ebed-müddet” şeklinde çıkar. Temel düşünce kodları bu minvalde biçimlenmiş devlet erkanının ve bürokrasisinin meseleleri ele alış biçimi içerisinde devlet merkezli bir bakış açısının olması kaçınılmazdır. Bu Türk devlet sistemi içerisinde yerleşik bir kültürel kod şeklindedir. Bu bakımdan meseleye vesayete indirgenmiş bir suçlayıcılık ile bakmanın yanında bu kültürel kodların doğmasına ve yerleşik hale gelmesine yol açan tarihsel arka planın da hesap edilerek bakılmasında fayda vardır. Buna, Osmanlı öncesi bütün Türk devletlerinin geleneksel bir şekilde hükümdar çocukları arasında paylaştırılmasının bir sonucu olarak devlet içinde çıkan kardeş kavgalarının ve hiçbir Türk devletinin Osmanlı İmparatorluğu kadar uzun ömürlü olamamış olması ile ilgili çeşitli faktörleri de eklemek gerekir. Bu tarihsel mirasın bir parçası olarak devletin birliği ve bütünlüğünün (ve de üstünlüğünün) bir iman haline gelmiş olması gayet anlaşılır bir durumdur. Bu tarihsel

---

<sup>206</sup> Peker ve diğ., s. 169-170.

<sup>207</sup> İnalçık, s. 65.

<sup>208</sup> Peker ve diğ., s. 169-170.

arka planı görmezden gelmeden yapılacak çalışmalarla bürokrasinin devletleşmesini daha iyi anlamak da mümkün olacaktır. Ayrıca dünyanın en uzun ömürlü devletlerinin bürokratik devlet geleneğine sahip Pers, Bizans, Çin imparatorlukları gibi devletlerin olduğunun da hesaba katıldığı bir bakış açısıyla tartışmanın yeni boyutlar kazanması mümkündür. Bu konu çalışmanın sınırlılıklarını aşan zenginlikte ve bambaşka tartışmalara kapı aralayan bir konu olduğu için çalışma dışı tutulmuştur. Ancak aydın sorumluluğu gereği böyle bir gerçeğin varlığı ile ilgili olarak bir mim koymak da gerekmektedir.

Cumhuriyet bürokrasisi her ne kadar Osmanlı bürokrasisi gibi modernleşmenin seçkinler ve devlet eliyle aktarılacağını benimsemiş olsa da belirli konularda Osmanlı bürokrasisinden farklılık gösterir. Bir kere Osmanlı bürokrasisi; modernleşmeye pragmatist bakan, aktarmacı ve geleneksel olanla modernliği yan yana yaşatmaya çalışan düalist bir bürokrasidir. Buna karşın Cumhuriyet bürokrasisi Osmanlı bürokrasisinden farklı olarak modernliğin özüne inanan bütüncü bir modernlik anlayışına sahiptir. Modernleşme Batıda çok uzun bir evrimin sonucu olarak ortaya çıkmış bir olgu iken Türkiye’de aydınların ve devletin eliyle toplumun dönüştürülmesi şeklinde vücut bulmuştur. Türkiye’deki iç dinamiklerin bu dönüşümü kendiliğinden sağlayacak yeteneğe sahip olmaması ve halkın yeterince aydınlanmamış olması Türk modernleşmesine böylesine zoraki bir çehre kazandırmıştır<sup>209</sup>.

Kendini toplumu modernleştirmekle vazifeli kılan elitler, bir yandan modernliğin önünde engel olarak gördükleri sosyal yapılara müdahale ederken diğer yandan toplumda yeni bir kimlik inşası için dikey bir hiyerarşi yaratmaya çalışmışlardır. Bu kapsamda tek parti temelinde örgütlenme ve bürokratik kadroların parti ile iç içe geçmişliği demokrasi (ve modernleşme) mefhumunu bürokratik kadroların tek yanlı iradesine teslim etmiştir<sup>210</sup>. Bu dikey hiyerarşiyi yaratma çabası kaçınılmaz bir şekilde modernleşmeci elitlerin toplumla arasındaki mesafeyi genişletmiş ve zaman içinde elitler toplumdan oldukça uzağa savrulmuşlardır.

---

<sup>209</sup> Peker ve diğ., s. 171.

<sup>210</sup> Peker ve diğ., s. 172.

Osmanlı'da padişaha ait olan otoritenin paylaşılmasına yönelik çatışmalar Tanzimat'la ortaya çıkmıştır<sup>211</sup>. Kamu yönetiminde yapılanma sorunu kökü kamu yönetiminin ortaya çıkışına kadar giden eski bir sorundur. Günümüzde de yoğun bir şekilde tartışılan yeniden yapılanma ile kamu kurumlarının iç ve dış çevresel koşullara uyumlu ve vatandaşa yeterli, kaliteli hizmet sunabilen kurumlar haline gelmeleri için ne yapılması gerektiğine ilişkin olası cevaplar kastedilmektedir<sup>212</sup>.

Türkiye'de idarenin reforma tabi tutulması çalışmaları kapsamında 1960'tan sonra çeşitli çalışmalar yapılmıştır. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) bunların en ünlüleridir. Bunların yanında İdari Reform Danışma Kurulu Raporu'nun hazırlandığı ve 1978 yılında Yerel Yönetimler Bakanlığı'nın kurulduğu görülmektedir. Bunlardan KAYA Raporu 1980 sonrasına ait olup diğerleri 1980 öncesi idari reform çalışmalarıdır. 2000 sonrasında ise daha kapsamlı ve köklü bir reform çabası olarak Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK) Tasarısı karşımıza çıkmaktadır<sup>213</sup>. Bu bağlamda Türkiye'nin kamu yönetimi gündemi özellikle yerel yönetimlerle ilgili tartışmalar etrafında şekillenmektedir.

Son yıllarda gündemden düşmeyen yerel yönetim reformlarının en çok öne çıkan gerekçeleri; halka güven duymak, yerinden yönetimin üstünlüklerinden faydalanmak, Türkiye'nin Ankara'dan yönetilmediği gerçeğini kabul etmek şeklinde sıralanabilir<sup>214</sup>. Yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasının arkasındaki temel saik, bu kuruluşların günümüzün gelişmelerine uygun bir yapıya kavuşturularak halkın beklenti ve isteklerine duyarlı, daha kaliteli hizmet üreten, verimli ve etkin kurum ve kuruluşlara dönüştürülmesi isteğidir<sup>215</sup>.

Türkiye'deki yerel yönetimlerle ilgili yapılmak istenen reformlara yönelik olarak dile getirilen itirazlar içerisinde devletin bütünlüğü ile ilgili olarak öne sürülen kaygılar önemli bir yer tutmaktadır. Bu konuda ileri sürülen tezlere göre yerel

---

<sup>211</sup> Peker ve diğ., s. 177.

<sup>212</sup> Kırılmaz ve Kırılmaz, s. 26.

<sup>213</sup> Urhan, s. 87-89.

<sup>214</sup> Güler, 2000: s. 14

<sup>215</sup> Urhan, s. 86.

yönetimleri güçlendirmek devletin üniter yapısında bir bölünmeye yol açacaktır<sup>216</sup>. 1980'lerden itibaren dünya genelinde devlete biçilen rolün değiştiği ve devlet mekanizmasının biçimsel yapısının dönemin hakim ideolojisi Neoliberalizm'e göre yeniden ele alındığı görülmektedir. Küreselleşmeyle öne çıkan düşünceler, ekonomik ve siyasal alanda liberalizasyona gidilerek devletin sahip olduğu birçok yetki ve görevin sivil odaklara devredilmesini savunmaktadır<sup>217</sup>.

Türkiye'de geçmişten beri varlığını devam ettiren idari teşkilatta son yıllarda reformlar yapılmıştır. Bu reformların yanında 2006 yılında yeni bir idari birimin de teşkilat yapısına eklenildiğini görmekteyiz. Bu kurum, kamu hukuku tüzel kişisi mi özel hukuk tüzel kişisi mi olduğu tartışmalı bir durum olan Kalkınma Ajansları'dır. Bu ajansların kurulmasıyla geleneksel Türk idari yapısındaki örgütlenme modellerine benzemeyen oldukça farklı bir yönetim modeli de sisteme dahil edilmiştir. Her biri birden fazla ili içine alan bu yeni yönetim birimlerinin sayısı halihazırda 26 adete ulaşmış durumdadır. Kalkınma Ajansları yapı olarak ne merkezi idarenin hiyerarşisine bağlı bir taşra birimidir ne de yerel halk tarafından organları seçimle oluşturulan bir yerel yönetim kuruluşudur. Ancak kullandıkları mali kaynaklar üzerinde DPT'nin güçlü bir vesayet denetiminin olduğu da görülmektedir. Kalkınma Ajansları, merkezi idarenin bir uzantısı olmadığı gibi yerel seçimlerle de oluşan kurumlar değildir. Ancak nitelik olarak Türkiye'de oldukça fazla çeşidi bulunan hizmet bakımından yerel yönetim türünden bir örgütsel yapıdır<sup>218</sup>.

Mahalli idareler, niteliği itibarıyla halkın yönetime katılımını sağlamada merkezi idareye göre daha avantajlı bir yapıya sahiptir. Son yıllarda yapılan reformlar kapsamında halkın yönetime katılımını artırıcı çeşitli uygulamalar yerleşik bir hale getirilmeye çalışılmıştır. Halkın yönetime katılımını artırmak için kent konseyleri sistemi oluşturulmuştur. Bunun yanında kent konseylerinde alınan kararların belediyenin ilk toplantısında değerlendirmeye alınmasının kurala

<sup>216</sup>Sertesin, s. 2.

<sup>217</sup>Kayıkçı, S. (2007). Küreselleşmenin kamu yönetimi paradigmasına etkisi ve Türk kamu yönetimine yansımaları, s. 173, *Mülkiye Dergisi*, 31(256), Güz, ss: 165-186.

<sup>218</sup>Eroğlu, M., Kum, M. (2010). Türkiye'de kalkınma ajanslarının idari teşkilat içindeki yeri, s. 190-193, *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Sayı: 35, Ocak-Temmuz, ss: 175-198.

bağlanmış olması da halkın yönetimdeki etkinliğini artırıcı bir düzenleme olarak dikkat çekmektedir<sup>219</sup>.

Türkiye’deki idari reformların temel felsefesini ortaya koyan KYTK’nın diline bakıldığı zaman geçmişteki yönetsel reformlardan önemli farklılıklarının olduğu görülür. Türk idare sistemini dizayn eden metinlerde geleneksel olarak “idare/admnistration” kavramı kullanılırken bu tasarıda Türk idareciliği açısından bir ilk gerçekleşmiş ve “kamu yönetimi” ifadesi kullanılmıştır. KYTK, açık bir şekilde Anglo-Amerikan temelli Yeni Kamu İşletmeciliği düşüncesinden esinlenmiş bir reform tasarısıdır. Bu yönüyle de geçmişteki reform taslaklarından önemli ölçüde ayrılmaktadır<sup>220</sup>. Bu küçük ayrıntı, Türkiye’nin son on yılda geçirdiği dönüşümün felsefesindeki farklılığı ortaya koymasından önemlidir. Reformları, taşıdığı felsefe açısından değerlendirecek olursak, geleneksel Kara Avrupası temelli yönetsel kültürün terk edilerek Anglo-Sakson kültürün benimsendiğini ve idari teşkilata bu kültürün yerleştirildiğini görürüz.

#### **4.2. Yerel Yönetim Reformları: Gerekçesi, Mantiğı**

Günümüzde güçlü ve merkezi devlet anlayışının yerini yerel yönetimlerin öne çıktığı ve güçlendirilmesini savunan anlayışların aldığı görülmektedir<sup>221</sup>. Değişen dünya koşullarına bağlı olarak yetersizleşen kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması son yılların önemli gündemlerinden birisidir. Bu yeniden yapılandırma tartışmasında merkezi yönetimin sistem içerisindeki varlığının küçültülerek yerel yönetimlerin daha etkin ve aktif bir yönetim birimi haline getirilmek istendiği görülmektedir<sup>222</sup>. Son yıllardaki reformlar kapsamında Türkiye’de gerçekleştirilen belli başlı yasal ve kurumsal düzenlemeleri 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim Kanunu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 5449 sayılı Kalkınma

<sup>219</sup>Urhan, s. 93-94.

<sup>220</sup>Canpolat ve Cangir, s. 37.

<sup>221</sup>Sertesin, s. 2.

<sup>222</sup>Kırışik, s. 286.

Ajansları Kanunu ve 5393 sayılı Belediyeler Kanunu olarak sıralamak mümkündür<sup>223</sup>.

Türkiye’deki yerel yönetim reformlarının biçimlendirilmesinde ve içeriğinin oluşmasında iç dinamikler kadar AYYÖŞ’e uyum çabalarının da etkili olduğu görülmektedir<sup>224</sup>. Türkiye’de son yıllarda yapılmak istenen yerel yönetim reformlarının içeriğinin belirlenmesinde AB etkisi açıktır. Avrupa Konseyi tarafından 1988 yılında kabul edilen ve bugün AB’nin yerel yönetimler ile ilgili olarak standart çerçeveyi çizen AYYÖŞ, bu konudaki temel başvuru aracıdır. Öte yandan bu belge, AB’nin Türkiye’den üyelik sürecinde uyum sağlamasını istediği yerel yönetim kriterlerini de içermektedir. AB, bu belge ile yerel yönetimlerin idari özerkliği ile ilgili olarak bir takım kriterler belirlemiştir.

Bu kriterleri aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür<sup>225</sup>;

- ✓ Yerindenlik (Subsidiarite)<sup>226</sup>,
- ✓ Yerel yönetimlerin yetkilerinin zayıflatılmaması ve yönlendirilmemesi,
- ✓ Yerel yönetimlerin kendi örgütlenme yapılarına kendilerinin karar vermesi,
- ✓ Merkezin yerel yönetimler üzerindeki vesayet araçlarının kaldırılarak hukuki denetime ağırlık verilmesi,
- ✓ Yerel yönetimlere sorumluluklarla orantılı kaynak sağlanması,
- ✓ Gerektiğinde ulusal ve uluslararası birlikler kurulması.

Bu kriterler içerisinde özellikle “*yerel yönetimlerin kendi örgütlenme yapılarına kendilerinin karar vermesi*” maddesi sorunlu bir maddedir. Çünkü Türkiye’de her il özel idaresi, her belediye bir yerel yönetim kuruluşudur. Bu kriterin uygulanmasına izin verildiği takdirde her yerel idare kendi organlarının neler

<sup>223</sup> Bulgan, s. 54.

<sup>224</sup> Bulgan, s. 52.

<sup>225</sup> Sertesin, s. 3.

<sup>226</sup> Yerindelik kavramı ile yerindenlik kavramı karıştırılmamalıdır. Yerindelik yapılan bir işlemi hukuken yerinde/uygun olup olmadığı ile ilgilidir. Yerindenlik ise bir şeyin idaresinin kendi bulunduğu yerde yapılması olarak ifade edilebilir. İhtiyacın kendi ortaya çıktığı yerde giderilmesi anlamındadır. AB uygulamalarında subsidiarite olarak geçen kavramdır.

olacağını belirleme keyfiyetine sahip olacaktır. Böylesi bir keyfiyet ise önü alınamaz bir düzensizliğe yol açacaktır. Belediyeler örneğinden yola çıkarsak başkan, belediye meclisi ve encümen bütün belediyelerdeki organlardır. Bu kriterin uygulanması halinde kimi idare bu organlardan herhangi birisini ortadan kaldırabileceği gibi akla gelmedik idari organlar da yaratabilecektir. Ayrıca böyle bir keyfiyetin anlamı her yerel yönetimin kendi anayasasını yapabilmesi anlamına gelmektedir. Bu kriterin anayasaya bir hüküm olarak girmesi durumunda herhangi bir belediye kendi içerisinde bir silahlı kuvvet veya özel bir güvenlik birimi tesis ederse anayasanın, belediyeye kendi organlarını oluşturma yetkisi veren hükmü mü uygulanacaktır yoksa ulusal güvenliği tek elden düzenleyen hükmü mü uygulanacaktır. Böylesi bir kriterin kabulü doğal olarak anayasanın kendi içerisinde birbiri ile çelişen iki ayrı maddenin varlığına yol açacaktır. Bu bağlamda 1980 sonrası dönemin modasına uyarak üniter devlet kötüdür, eksikleri vardır kolaycılığına kaçarak bu şekilde de ülkedeki siyasal sistemi kökünden parçalayıp idari birimleri birbirinden ayırıştırarak düzeyde bir ilerencilik mantığı da akla uygun görünmemektedir.

Yerel yönetimlere sorumlulukları ile orantılı kaynak sağlanması olarak ifade edilen kriter de kısmen çelişkiler içermektedir. Bir yerel yönetim organına yüklenen sorumlulukların maliyetlerini karşılayacak ölçüde kaynak sağlanması kuşkusuz ki akla en uygundur. Ancak yerel yönetimlere kendi yönetim yapısını kurmak şeklinde bir özgürlük bahşeden AYYÖŞ'ün tekrar dönüp merkezi yönetimi yerel yönetimlere kaynak aktarmakla sorumlu kılması kendi içinde bir çelişkidir. İdarenin bütünlüğü ilkesi içerisinde yerel yönetimlere sorumlulukları düzeyinde kaynak aktarılması talebi esasında çok yerinde bir taleptir. Buna karşın idarenin bütünlüğünü ortadan kaldırmaya yönelik bir ilkenin ardından tekrar dönüp merkezi idareye mali kaynak aktarımı tavsiyesinde bulunmak ancak merkezi devlet düşmanlığı ile açıklanabilecek bir mantıktır. Bu açıdan AYYÖŞ kriterleri önemli konulara vurgu yapmasına karşın kendi içinde mantıksal tutarlılıktan yoksun görünmektedir.

### 4.3. İdari Vesayeti Kaldırmaya Yönelik Reformlar

Yönetimde bütünlüğün sağlanması, toplum yararını korumak ve kamu hizmetlerinde belirli bir standart düzeyine ulaşmak için dünyanın hemen her ülkesinde yerel yönetimler ile merkezi yönetim iç içe geçmiş durumdadır<sup>227</sup>. Anayasamıza göre vatandaşa sunulan hizmetler iki koldan yürütülmektedir. Bunlardan birincisi merkezi idare diğeri ise mahalli idarelerdir. Merkezi idare merkezdeki başbakan ve bakanlıklar ile taşradaki il, ilçe, bucak idarelerinden oluşan ve kendi içinde bir hiyerarşiye tabi örgütler silsilesidir. Merkezi idare bünyesindeki hizmetler hiyerarşi usulüne göre yerine getirilir. Mahalli idareler ise il, belediye ve köy şeklinde örgütlenmiş olup merkezin vesayet denetimi altında ilgili hizmetleri yerine getirirler<sup>228</sup>.

2003 yılından sonra yürürlüğe giren bir takım yasal düzenlemelerle idari vesayetin azaltılması amaçlanmıştır. Bu düzenlemelerle yerindelik denetiminin kaldırılması amaçlanmış ve hukuka uygunluk denetiminin tesis edilmesi sağlanmak istenmiştir. Bu kapsamda idari vesayete ilişkin aşağıdaki hususlarda önemli bir ilerleme kaydedildiğini söylemek mümkündür<sup>229</sup>;

- ✓ 5393 Sayılı Belediye Kanunu ile idarenin vesayet denetimi zayıflatılırken mülki idare amirinin mali hususlara ilişkin denetim yetkisi kaldırılmıştır, borçlanmayla ilgili hususlarda mülki idare amirinin yetkisi kaldırılırken bu yetki Bakanlığa devredilmiştir,
- ✓ 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile İçişleri Bakanı'nın il özel idaresinin bütçesini onaylama yetkisi kaldırılmıştır,
- ✓ Mülki idare amirlerinin idari vesayet kullanımı yerine mahalli idare kararlarını yargıya taşıma yetkisi kullanması benimsenmiştir,
- ✓ Belediye sınırları içerisindeki bazı yetkiler ise merkezi idareye devredilmiştir. Bu yerel yönetimler için bir olumsuzluk olarak karşımıza çıkmaktadır. Öte yandan yerel yönetimlerdeki kadro ihdas

<sup>227</sup> Akçakaya, s. 189.

<sup>228</sup> Bulgan, s. 53.

<sup>229</sup> Can, s. 46-47.



ve kullanımı ile ilgili bir takım yetkiler merkezi idareden yerel idareye aktarılmıştır.

1580 sayılı Belediye Kanunu kaldırılarak 2005 yılında 5393 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girmiştir. Yeni kanun belediyelerin kurulabilmesi için belirli bir ölçek şartı getirmiş bunun yanında belirli mesafeye sahip yerlerin belediye olamayacağını hüküm altına almıştır. Bu yapılarak hem mikro belediyelerin önüne geçilmiş hem de iç içe geçmiş belediye idareleri ortadan kaldırılmak istenmiştir. Kanun, büyük yerleşim yerlerini özendiren bir yapıya sahiptir<sup>230</sup>.

2000'li yıllardan itibaren temel hak ve özgürlüklere ilişkin yaklaşımların kamu yönetimindeki ağırlığının artmasıyla yeni örgütsel yapılar ortaya çıkmıştır. Temelinde küresel ekonomik ilişkilerin bir sonucu olarak ülkelerin ekonomisindeki yabancılık unsurunun artması olan bağımsız idari otoritelerin sayısı son yıllarda hızla artmıştır. Türkiye'de ilk olarak Sermaye Piyasaları Kurulu'nun kurulmasıyla ortaya çıkan bu idari birimlerin sayısı Radyo Televizyon Üst Kurulu, Muhasebe Standartları Kurulu, Telekomünikasyon Kurulu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu gibi kuruluşlarla hızla artmıştır. Büyük ölçüde devletin ekonomiye müdahalesini önlemek, ekonomideki serbestleşmeyi sağlamak ve temel hak ve özgürlükler bağlamında vatandaş haklarını korumak için ortaya çıkan bu kuruluşlar batıdan transfer edilmiş kuruluşlardır. Özellikle Dünya Bankası'nın bu kuruluşların yaratılmasında önemli bir rolünün olduğu görülmektedir. Bu kuruluşlar kural koyma ve ceza verme yetkisine sahiptir ancak idari teşkilat içerisinde tüzel kişilikleri yoktur<sup>231</sup>.

Küreselleşme ile birlikte değişen idari sisteme eklenen bağımsız idari otoritelerin geleneksel Türk kamu yönetiminde herhangi bir geçmişi yoktur. Bu kuruluşlar da tıpkı Kalkınma Ajansları gibi Türkiye'nin son birkaç on yılda tanıştığı kuruluşlardır. Özellikle üst kurullar, yetki ve bağımsız olarak hükümetler üstü bir görünüm arz etmektedirler. Bu kuruluşların ortaya çıkış felsefesinin arkasındaki

---

<sup>230</sup>Urhan, s. 90-91.

<sup>231</sup> Tatal, E. (2014). Bağımsız idari otoriteler Radyo ve Televizyon Üst Kurulu ve 6112 sayılı kanun, s. 27-30, *Adalet Dergisi*, Sayı: 48, ss: 26-47.

temel saik ise yabancı sermaye temelli gerekçeler olunca merkezi hükümetin içerideki vesayetinin yanında dış kaynaklı bir vesayet ile de karşı karşıya olduğu düşüncesinin doğmasına yol açmaktadır. Üst kurullar her ne kadar temel hak ve özgürlükler bağlamında izah edilse de kanımızca hükümetlerin ve meclisin egemenlik yetkisinin üzerinde tasarruflarda bulunma imkanları ile donatılan bu kuruluşların yeni bir vesayet türü olduğunu düşünmekteyiz. Üst kurullara yönelik eleştiriler çoğu zaman bağımsızlık kavramı üzerinden yapılmakta ve konunun ele alınış biçimiyle ilgili olarak bir kutuplaşma ortaya çıkmaktadır. Her ne şekilde ele alınırsa alınsın meclisin ve hükümetin güç alanının dışında kalacak her türlü irade bir vesayet unsurudur.

#### 4.3.1. İl Yönetimi ve İl Özel İdaresi İle İlgili Düzenlemeler

Türkiye’de anayasal olarak yerel yönetim yapısı 1876 Kanun-i Esasi’sinden beri vardır. Bu anayasada il özel idaresi ve belediye olarak karşımıza çıkan yerel yönetimler anlayışında illerin yerinden yönetim ilkesine göre yönetileceği ve belediye işlerinin seçimle iş başına gelecek belediye meclisleri tarafından yürütüleceği öngörülmüştür<sup>232</sup>. Ancak yerel yönetimlerin ortaya çıkması Kanun-i Esasi’den birkaç on yıl öncesine dayanmaktadır. Osmanlı İmparatorluğu’nun son dönemlerinde başlayan merkezileşme sürecinde tesis edilen yönetsel yapı içerisinde merkezi idare asli ve kurucu olarak kabul edilmiştir. Bu yapı içerisinde yerel yönetimler tali ve ikincil düzeyde yapılar olarak görülmüş ve kendisine verilen görevleri merkezi idarenin vesayeti altında yürütmekle görevli kılınmıştır<sup>233</sup>. 1876 Anayasası ile yönetimde ilk defa yetki genişliği ve görev ayrımı ilkeleri getirilmiştir<sup>234</sup>.

Kırım Savaşı sonrası Avrupalıların Osmanlı iç işlerine yoğun bir şekilde karışmaya başlamaları Osmanlı imparatorluğunu eyaletlerde ve merkezde bir takım

<sup>232</sup> Özmen, s. 172.

<sup>233</sup> Canpolat ve Cangir, s. 42.

<sup>234</sup> Palabıyık, H. ve Yavaş, H. (2005). Yerel yönetimlerde yeniden yapılanma sürüyor: 5302 sayılı İl Özel İdaresi kanunu, s. 36, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 3(2), ss: 29-35.

reformlar yapmaya zorlamıştır. 1864'te ilan edilen Vilayet Nizamnamesi bunların en önemlisidir. Buna göre imparatorluktaki eyalet sistemi kaldırılmış ve imparatorluk 27 vilayete bölünmüş her vilayetin başında merkez tarafından atanan birer vali getirilmiştir. Valilere geniş yetkiler verilmiştir. Vilayetler; sancaklara, sancaklar kazalara, kazalar ise nahiye ve köylere bölünmüştür. Bu sistem önemli ölçüde Fransız sisteminden alınmış bir sistem olarak imparatorluğun yeni bir siyasi yapı ile örgütlenmesini sağlamıştır. Ancak hemen eklemek gerekir ki bu yasa ülkenin her yerinde hemen uygulanmamış, pilot bölge olarak seçilen Tuna Vilayeti'nde uygulanmıştır. Tuna Valisi olarak atanan Mithat Paşa verilen görevde büyük bir başarı elde etmiş ve Tuna Vilayeti'nde düzen sağlanmış, ekonomi düzelmiş, bölge imar edilmiştir. Bu yasa, daha sonradan üzerinde çeşitli değişiklikler yapılmış olsa da Osmanlı il idaresinin temelini teşkil etmektedir<sup>235</sup>. Cumhuriyet döneminde çıkarılan çeşitli yasalarla il yönetimleri düzenlenmiş ve bu yapı günümüze kadar gelmiştir. Ancak genel yapı içerisinde merkezi otoritenin il yönetimi üzerinde güçlü bir idari vesayet sistemi kurduğu görülmektedir. Son yıllardaki reform tartışmaları içerisinde ele alınan konulardan bir tanesi de il yönetim yapısı ile ilgili düzenlemelerdir.

2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile valinin il genel meclisinin başı olması uygulaması kaldırılmıştır. Kanun'un 11. maddesine göre il genel meclisinin başkanları, meclisin kendi içerisinde seçilecektir<sup>236</sup>. 5302 sayılı kanun her ne kadar valilerin il genel meclisinin başı olması uygulamasına son vermiş olsa da valilerin il encümeninin başı olması kuralını koymuştur. Bunun yanında encümenin yarısının (beş üye vali tarafından diğer beş üye de il genel meclisinin kendi içinden ve meclis tarafından seçilecektir) vali tarafından seçilmesini hükme bağlamıştır. İl genel meclisine bir özerklik sağlanmış olsa da il encümeninin büyük ölçüde merkezin denetiminde olduğu görülmektedir. Çünkü üyelerin yarısını vali tek başına seçmekte ve aynı zamanda encümene başkanlık etmektedir<sup>237</sup>.

---

<sup>235</sup> Lewis, s. 522-528.

<sup>236</sup> Palabıyık ve Yavaş, s. 33; Çağdaş, s. 408.

<sup>237</sup> Palabıyık ve Yavaş, s. 33-34; Çağdaş, s. 409.

5302 sayılı kanuna göre vali il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğin temsilcisidir<sup>238</sup>. Bu durum, il özel idarelerinin beklenildiği şekilde özerkleştirilemediğini göstermektedir. Çünkü il özel idaresi özünde seçimle ortaya çıkan bir tüzel kişiliktir. Ancak organlarının tamamı seçimlerle ortaya çıkarsa gerçek manada özerkleşmiş olur. Bunun yanında halk iradesinin il seçim bölgesindeki tecellisi olması gereken il özel idaresinin tüzel kişiliğinin de bizatihi kendisi tarafından temsil edilmesi gerekir. Buna karşın tüzel kişiliğin temsili merkezin temsilcisi vali tarafından yerine getirilmektedir. Bunun anlamı ise merkeze karşı yerel yönetimi merkezin yine kendisinin temsil etmesidir. Dolayısıyla yerel yönetimin merkeze ve topluma karşı henüz kendi kendini temsil etme yeteneği yasalaşmamış durumdadır.

5302 sayılı kanun ile il genel meclisi kararları üzerindeki vali onayı kaldırılarak bu konudaki vesayete son verilmiştir. Buna karşın bu kararların yürürlüğe girebilmesinin “en geç beş gün içerisinde valiliğe gönderilme” şartına bağlanmış olması vesayetın başka şekillerde devam ettiğinin de bir göstergesidir<sup>239</sup>. Bunun yanında valinin hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını tekrar görüşülmek üzere meclise geri gönderme yetkisi vardır. Eğer ki meclis kararında ısrar ederse meclis kararı kesinleşir. Bu durumda valinin idari yargıya başvurma hakkı vardır<sup>240</sup>.

#### **4.3.2. Belediyeler İle İlgili Düzenlemeler**

Belediyeler ile ilgili reformları iki bölüm halinde ele almak mümkündür. Bunlardan birincisi genel olarak klasik belediyeciliği düzenleyen yasal yenilikler diğeri ise büyük şehir belediyelerini düzenleyen yasal düzenlemelerdir. Aşağıda her iki konuya ilişkin düzenlemeler ayrı ayrı ele alınmıştır.

<sup>238</sup> Palabıyık ve Yavaş, s. 33-34.

<sup>239</sup> Palabıyık ve Yavaş, s. 33; Çağdaş, s. 410.

<sup>240</sup> Palabıyık ve Yavaş, s. 33

#### 4.3.2.1. Belediye Kanunu

Günümüzde yerel yönetim teşkilatının en önemli unsuru olan belediyeler, Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemlerinde ortaya çıkmıştır. Daha önce kadılar, çeşitli beledi hizmetleri yürütürken 1854 yılında ilk belediye teşkilatı İstanbul Şehremaneti adıyla kurulmuştur. Daha sonra özellikle yabancıların mukim olduğu Galata ve Beyoğlu bölgesini içine alan yerlerde Paris örnek alınarak Altıncı Belediye Dairesi kurulmuş, 1868 yılında ise İstanbul şehri 14 belediyeye taksim edilmiştir. Hemen şunu da eklemek gerekir; Batılı anlamda ilk belediye Paris örneğinden hareketle kurulan Altıncı Belediye Dairesi'dir<sup>241</sup>.

Türkiye'de yerel yönetimlerle ilgili ilk örgütlenme belediyeçilik alanında olmuştur. Ancak belediyeçiliğin asıl gelişmesinin Cumhuriyet döneminde olduğu görülmektedir. Türk belediyeçiliğinin tarihi, Türkiye'nin modernleşme tarihi ile paralel bir seyir izlemiştir. Batılılaşmanın güç kazanması ile Türk idari sistemi de kendi içinde dönüşmeye başlamıştır. Günümüzde belediyeçilik, Türk kamu yönetiminin temel yapı taşlarından birisi haline gelmiştir<sup>242</sup>. Mesela 1930 tarihinde çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu, Cumhuriyet tarihinin en uzun ömürlü kanunlarından birisidir. Bu durum, Osmanlıdan bu yana elde edilen birikimlerin yansıtıldığı bu kanunun, uzun bir süre boyunca beklentileri karşılayabildiğini ortaya koymaktadır<sup>243</sup>.

1930 yılında çıkarılmış olan 1580 sayılı Belediye Kanunu, temelde belediyelere çok önemli görevler ve yetkiler vermiş olsa da daha sonradan yürütme teşkilatındaki değişimlere bağlı olarak ortaya çıkan bakanlıkların bu yetki ve görevlerin çok önemli bir kısmını devraldığı ve belediyelerin etki sahasının daraldığı görülmektedir. Söz konusu bakanlıklar ortaya çıkmadan önceki yıllarda belediyelerin imar, çevre, turizm gibi birçok temel konularda önemli yetkilerinin olduğu

<sup>241</sup>Urhan, s. 86; Çağdaş, s. 396.

<sup>242</sup>Elma, F. (2007). Türkiye'nin belediyeçilik deneyimi ve Azerbaycan belediyeçiliği, s. 169-170, *Kafkas Üniversitesi Dergisi*, Sayı: 20, ss: 168-178.

<sup>243</sup>Çiçek, Y. (2014). Geçmişten günümüze Türkiye'de yerel yönetimler, s. 59, *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 11(1), Nisan, ss: 53-64.

görülürken sonraki yıllarda bunların birçoğu söz konusu bakanlıkların uhdesine geçirilmiş ve belediyeler zayıflatılmıştır<sup>244</sup>. 5393 sayılı yeni yasa 1580 sayılı eski yasaya göre etkinlik, katılım, özerklik ve yerellik açısından birçok yeniliği bünyesinde barındırmaktadır. Buna karşın getirdiği yeniliklere rağmen bu yasanın bile uygulayıcı belediye başkanları tarafından yeterli ve tatmin edici bulunmadığı görülmektedir<sup>245</sup>.

2004 yılında TBMM tarafından kabul edilen 5215 sayılı yasa ile belediyeler genel yetkili anayasal organlar haline getirilmek istenmiştir. Ancak Meclisin kabul ettiği bu yasa dönemin Cumhurbaşkanı'nca anayasanın 126. ve 127. maddelerine aykırı bulunarak iade edilmiştir. Anayasanın ilgili maddelerindeki hükümlere göre belediyeler özel yetkili birimlerdir. Daha sonra TBMM, aynı kanunu 5393 Sayılı yasa olarak yeniden kabul ederek Cumhurbaşkanı'na göndermiş ve anayasal açıdan imzalamak zorunda kalan Cumhurbaşkanı, yasayı onayladıktan sonra AYM'ye iptal davası açmış ve ilgili yasa AYM tarafından anayasaya aykırı bulunarak iptal edilmiştir<sup>246</sup>. Ancak burada şunu ifade etmek gerekir ki; bir üst hukuk metni olarak Anayasa bu hususta kısıtlanmış bir çerçeve çizerken anayasanın belediyelere tanımadığı yetkileri yasalar yoluyla belediyelere kazandırmak hukuk tekniği bakımından yanlıştır. Bu açıdan yasal düzenlemeden önce anayasada bu konudaki kısıtlamanın kaldırılması gerekmektedir.

Belediyeler açısından mali özerklik konusu ilk defa 2005 yılındaki yasalarla yasal hükme bağlanmıştır. Hem 5393 Sayılı Belediye Kanunu hem de 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, belediyelerin mali özerkliğini ilk olarak yasal hüküm altına alan yasalardır<sup>247</sup>. Belediyelerdeki yapılanmayı düzenlemek üzere çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu, belediyelerin mali özerkliğe sahip bir kamu tüzel kişisi olduğunu açıkça belirtmiş ve belediye encümeni bir karar organı olmaktan çıkartılırken belediye meclislerinin karar organı olması hükme bağlanmıştır. 5393 sayılı yasaya göre belediye meclisi bir karar organı olup, meclisin aldığı kararı kaymakam görüşünü belirterek valiye gönderir ve vali onaylar. Belediye meclisinin

<sup>244</sup> Görmez, s. 83.

<sup>245</sup> Bulgan, s. 55.

<sup>246</sup> Canpolat ve Cangir, s. 43.

<sup>247</sup> Urhan, s. 91.

alacağı birçok karar için vali onayı aranmaktadır. Ayrıca belediyenin borçlanması için İçişleri Bakanı'nın onayına gerek vardır<sup>248</sup>. Bu durum, belediyeler üzerinde merkezi otoritenin idari vesayetinin sürdüğünü açık bir şekilde göstermektedir.

5393 sayılı yasa ile belediye meclisi kararlarının vali tarafından uygulanmasına son verilmiştir. Yeni yasa ile birlikte valilik, belediye meclisi kararının yedi gün içerisinde halka duyurulduğu bir makam haline getirilmiştir. Bunun yanında 1580 sayılı eski Belediye Kanunu'na göre belediyelerin resmi yazışmalarının valilik üzerinden yapılması gerekmektedir. Yeni kanunlarda belediyelerin valilik üzerinden yazışma uygulamasına son verilmiş ve belediyelerin resmi yazışmalarını doğrudan yapabilmesinin önü açılmıştır<sup>249</sup>.

AYYÖŞ'ün öngördüğü anlayış doğrultusunda son yıllardaki reformlarla yerel yönetimlerin donatıldığı yetki ve sorumlulukları aşağıdaki şekilde sıralamak mümkündür<sup>250</sup>;

- ✓ Kent bilgi sistemi ve coğrafi bilgi sisteminin oluşturulması,
- ✓ Şehir içi trafiğinin düzenlenmesi,
- ✓ Nüfusu 50.000'i geçen her belediyeye kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açma zorunluluğunun getirilmesi,
- ✓ Gıda bankacılığının kurulması,
- ✓ Gerekliğinde öğrencilere, sporculara çeşitli destekler yapılması, meclis kararıyla ödüller verilmesi,
- ✓ Kanunlarla başka kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen görevlerin yerine getirilmesi,
- ✓ Okul öncesi eğitim kurumları açılması<sup>251</sup>,
- ✓ Hizmetlerin öncelik sırasını belediyenin mali durumu belirleyecektir,
- ✓ Hizmetler vatandaşa en yakın yerde sunulacaktır ve yaşlılar, hastalar, özürllüler gözetilecektir,

<sup>248</sup> Çağdaş, s. 410-411.

<sup>249</sup> Urhan, s. 92.

<sup>250</sup> Urhan, s. 96-97

<sup>251</sup> Bu madde daha sonra AYM tarafından anayasaya aykırı olduğu gerekçesi ile iptal edilmiştir.

- ✓ Belediyelerin görev alanı sınırlarını kapsasa da meclis kararı ile mücavir alanlara da hizmet götürebilecektir,

Bunların yanında belediyelerin görevlerini yerine getirirken yararlanacakları ayrıcalıklar da 5393 sayılı Belediye Yasası ile düzenlenmiştir. Buna göre belediyelerin yararlanacakları ayrıcalıklar şunlardır<sup>252</sup>;

- ✓ İşyeri ruhsatlandırmasında yetki alanının genişletilmesi,
- ✓ Şehir içi trafiğin düzenlenmesinde tek yetkili olmaları,
- ✓ Turizm, sağlık, sanayi ve ticaret yatırımları ile birlikte eğitim kurumlarının, termal su, kanalizasyon gibi alt yapı çalışmalarının yatırımlarını faiz almaksızın 10 yıla kadar geri ödemeli olmak üzere yaptırabilmesi, bunlara ortak olabilmesi,
- ✓ Belediye mallarına karşı işlenecek suçların devlet malına karşı işlenmiş suç sayılması,
- ✓ 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerinin belediye taşınmazları için de uygulanması.

#### 4.3.2.2. Büyükşehir Belediye Yasası

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile bütçe de dahil olmak üzere Büyükşehir belediyelerinin işlemlerinin vali tarafından onaylanması uygulamasına son verilmiştir. 3030 sayılı eski Büyükşehir Belediye Kanunu'nda yer alan ilgililerin Büyükşehir Belediye Meclisi ve Büyükşehir Belediye Encümeni kararlarına karşı valiye itiraz etme uygulamasına son verilmiş ve valiler, bu kararlar konusunda itiraz makamı olmaktan çıkartılmışlardır. Valilerin denetimi hukukilik denetimi ile sınırlı bir denetim haline getirilerek Büyükşehir Belediyeleri üzerindeki merkezin vesayet yetkisi önemli ölçüde kısıtlanmıştır<sup>253</sup>.

---

<sup>252</sup>Urhan, s. 97-98.

<sup>253</sup>Urhan, s. 92.



5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile Büyükşehir Belediyelerinin yetki ve görevleri yeniden düzenlenmiştir. Buna göre Büyükşehir Belediyelerinin başlıca yetki ve görevlerini aşağıdaki şekilde sıralamak mümkündür<sup>254</sup>;

- ✓ Nazım imar planlarının yürürlüğe girmesinden itibaren bir yıl içinde uygulama imar planı ve parselasyon yapmak, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin yerine bu planları yapmak veya yaptırmak,
- ✓ Kanunların Büyükşehir belediyelerine verdiği görev ve hizmetlerle ilgili her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak,
- ✓ Coğrafi ve kent bilgi sistemini kurmak,
- ✓ Sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için binalar yapmak, bu hizmetler için kamu kurum ve kuruluşlarının binalarını onarmak ve gerektiğinde malzeme desteği sağlamak,
- ✓ Kültür ve tabiat varlıklarını korumak, bakım onarım ve gerekli tadilatları yapmak,
- ✓ Merkezi ısıtma sistemleri kurmak,
- ✓ İlçe ve ilk kademe belediyelerinin imar uygulamalarını denetlemek,
- ✓ Büyükşehir belediyesi sınırları içerisindeki nüfusa göre 5 ile 10 arasında başkan danışmanı görevlendirmek,
- ✓ Büyükşehir belediyesinin sermaye çoğunluğuna sahip olduğu işletmelere Büyükşehir belediyesinin sahip olduğu büfe, otopark gibi yerleri ihalesiz vermek,
- ✓ Büyükşehir dahilindeki belediyeler arasında ihtilaf çıkması durumunda Büyükşehir belediye meclisinin yönlendirici ve düzenleyici karar alabilmesi,
- ✓ Mücavir alan kapsamındaki köylerdeki nüfusa tekabül eden genel bütçe vergi paylarının Büyükşehir bütçelerine aktarılması.

Bütün iyileştirmelere karşın 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda da çeşitli vesayet hükümlerinin yer aldığı görülmektedir. Her şeyden önce belediye meclisi kararlarının kesinleştiği tarihten itibaren yedi gün içerisinde valiye

---

<sup>254</sup>Urhan, s. 98-99.

gönderilmediği takdirde yürürlüğe giremeyeceği belirtilmektedir. Bu bile tek başına bir vesayet durumunun varlığını ortaya koymaktadır<sup>255</sup>.

#### 4.4. Askeri ve Yargı Bürokrasisine İlişkin Düzenlemeler

MGK üzerinden güçlenerek varlığını sürdüren askeri vesayet rejiminin 2000'li yıllarda gücünü kaybederek çözülmeye başladığı görülmektedir. Özellikle AB müktesebatına uyum çerçevesinde MGK'nın yapısı sivilleştirilmiş ve yetkileri daraltılmıştır. Bunun yanında çeşitli kurumların bünyesinde yer alan askeri üyeliklere son verilmiştir. Ayrıca askerlerin sivil siyasete yönelik darbe teşebbüsü niteliğindeki eylemleri yargı konusu edilmiştir. Ordunun yargıdaki uzantısı olarak hareket eden AYM ve HSYK'nın yapısı dönüştürülmüştür. Sonuç olarak sivil siyasetin sistem içindeki rolü artırılmıştır<sup>256</sup>. 2010 Referandumu sonrası 1982 Anayasası'nın 149. maddesinde yapılan değişiklikle yargı zayıflatılmak istenmiştir. Bu kapsamda AYM'nin parti kapatma, hazine yardımından mahrum bırakma gibi konularda karar alabilmesi için gerekli olan salt çoğunluk kuralı kaldırılmış onun yerine 2/3 nitelikli çoğunluk kuralı getirilmiştir<sup>257</sup>. Bunlar ve benzeri çeşitli yapısal değişikliklerle son yıllarda Türk demokrasisinin yapışik ikizi haline gelmiş olan vesayet konusunda çeşitli iyileşmelerin gerçekleştirildiği görülmektedir. Bunları askeri otoritelerin hükümetler üzerindeki gücünde azalma, askeri yargı alanında çeşitli düzenlemeler ve anayasa yargısı konusundaki çeşitli iyileştirmeler olarak gruplamak mümkündür. Aşağıda bu yöndeki yapısal değişiklikler kısaca ele alınmıştır.

##### 4.4.1. Anayasa Mahkemesi İle İlgili Yapısal Reformlar

Reformlar kapsamında AYM'nin üye sayısı ve üyelerin seçilme biçimlerinde bir takım değişiklikler yapılmıştır. 2010 yılında yapılan anayasa referandumu ile üye

<sup>255</sup> Çağdaş, s. 411.

<sup>256</sup> Berksoy, s. 13.

<sup>257</sup> Eser ve diğ., s. 83.

sayısı 11'den 17'ye çıkartılmıştır. Yeni sisteme göre 17 üyenin 14'ünü Cumhurbaşkanı'nın (bir kısmını doğrudan bir kısmını dolaylı olarak, geri kalan 3 üyeyi ise TBMM seçmektedir) seçmesi karara bağlanmıştır. Ancak hemen belirtmek gerekir ki Cumhurbaşkanı'nın üye seçiminde bu kadar etkili olması açık bir şekilde mahkemeyi Cumhurbaşkanı'nın etkisine açık hale getirmektedir<sup>258</sup>.

Zaten bu konuda önemli eleştirilerin yapıldığı da görülmektedir. Bu eleştirilere göre AYM'de yapılan değişiklikler göreve ve kurumsal yapıya yönelik olmaktan ziyade kadrolaşmaya imkan veren değişikliklerdir. Geçmişte AYM'nin kurumsal yapısı ve görev alanına ilişkin önemli şikayetler dile getirilmiş olmasına karşın yapılan değişikliklerde bu konuya el atılmamış, üye sayısı artırılarak AYM'deki çoğunluk üzerinden siyasi hesaplar yapmak tercih edilmiştir<sup>259</sup>.

1982 Anayasası, bu ve benzeri yetkilerle Cumhurbaşkanı'yı yürütme içinde adeta ayrı bir erk olarak düzenlemiştir. Bunun yanında 1982 Anayasası'na göre AYM'nin bütün üyelerini Cumhurbaşkanı atamaktadır. Oysaki Cumhurbaşkanı'nı Yüce Divan sıfatı ile yargılayacak olan yargı makamı AYM'dir<sup>260</sup>. Yargı, yürütmenin üzerinde bir vesayet kurumu olarak biçimlendirilirken ilginç bir şekilde de Cumhurbaşkanı'nın gözetimi altına verilmiştir. Bu yaklaşımda daha önce de ifade edildiği gibi cumhurbaşkanlığı makamının daha uzun bir dönem askerlerin elinde kalacağı beklentisi olma ihtimali yüksektir. Çünkü o güne kadar Celal Bayar haricindeki bütün cumhurbaşkanları asker kökenlidir ve bunun böyle devam edeceğinin düşünülmüş olma ihtimali yüksektir. Türkiye'de güçlendirilmiş bir Cumhurbaşkanı vardır. Bu yüzden cumhurbaşkanlığı makamında oturan kişinin kimliği büyük bir önem kazanmaktadır. Ancak özellikle Yüksek Yargı'ya atanacak üyelerin seçiminde eleme işlemlerinin Danıştay, Yargıtay ve AYM gibi kast sisteminin temelini oluşturan organlarca yapılması atamayı yapacak Cumhurbaşkanı'nın önüne hep aynı tip üyelerin isimlerinin gelmesine yol açmaktadır. Bu sebeple üyelerin tamamını Cumhurbaşkanı seçse bile yaptığı işlem çoğu zaman

<sup>258</sup> Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği (TMMOB), s. 21; İpek, s. 257-258; Hakyemez, s. 68.

<sup>259</sup> TMMOB, s. 22-23.

<sup>260</sup> Özay, s. 114.

elemeyi yapan organların keyfiyeti içerisinde yetkisiz bir seçim yapmaktan öteye geçmemektedir<sup>261</sup>.

#### 4.4.2. HSYK İle İlgili Reformlar

Anayasa Reformu kapsamında HSYK'nın yapısı ile ilgili yapılan temel değişiklikleri aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür<sup>262</sup>;

- ✓ HSYK, üç daire halinde çalışacak ve üye sayısı 22 asıl 12 yedek üye olacaktır,
- ✓ Adalet Bakanı, Kurul'un başkanı olarak devam edecek ve Müsteşar da tabii üye olarak varlığını koruyacaktır,
- ✓ 4 üyeyi Cumhurbaşkanı doğrudan seçecektir,
- ✓ Yargıtay, Danıştay ve Türkiye Adalet Akademisi'nin göstereceği, her kuruma kendine ayrılmış kontenjanı kadar aday arasından 6 üye Cumhurbaşkanı tarafından seçilecektir,
- ✓ 7 üye nitelikleri anayasada sayılan adli yargı hakim ve savcılarınca seçilecektir,
- ✓ 3 üye nitelikleri anayasada sayılan idari yargı hakim ve savcılarınca seçilecektir,
- ✓ Kurul'un meslekten çıkarma cezalarına karşı yargı yolu açılacaktır.

Bu düzenlemelere dikkat edilirse Kurul'a üye seçme tabanı oldukça genişletilmiştir. Bu yolla Kurul'a tek elden üye seçme yerine farklı kanallardan üyelerin Kurul'a üye olabilmesine imkan veren bir sistem benimsenmiştir. Bu da Kurul'u tek bir merkezin kontrolündeki bir "odak" olma sıfatından uzaklaştırmaktadır. Bu yönüyle bu düzenlemeler demokratik tabanın genişliğini gözeten bir yapıya sahiptir ve belirli bir kastın parçası olma özelliği ortadan (teorik olarak da olsa) kalkmıştır.

<sup>261</sup> İpek, s. 177-178.

<sup>262</sup> İpek, s. 258-259.

Ancak HSYK'nın yapısındaki değişikliklerle ilgili eleştiriler de vardır. Buna göre HSYK ile ilgili yapılan değişiklikler temelde üye sayısına ve üyelerin seçilme şekline ilişkindir. Yeni yapıda üye sayısı 7'den 22'ye çıkarılmaktadır. Adalet Bakanı, Kurul'un başkanıdır ve bakanlığın müsteşarı Kurul'un doğal üyesidir. Geçmişte Cumhurbaşkanı, üyeleri gösterilen adaylar arasından seçerken yeni sistemde Cumhurbaşkanı'na tamamen kendi tercihine bağlı olarak üye atama yetkisi verilmiştir. Meslekten çıkarma cezaları hariç Kurul'un bütün kararları yargı kararına kapalı tutulmuş, Kurul'da bir Genel Sekreterlik oluşturulmuş ve Genel Sekreteri Adalet Bakanı'nın ataması kararlaştırılmıştır. Ayrıca Adalet Bakanı'na Kurul'u temsil yetkisi de verilmiştir. Reformlar kapsamında yapılan değişikliklerin özüne inildiği zaman olumlu anlamdaki gelişmenin üye sayısının artırılması olduğu görülmektedir. Diğer değişikliklerin tamamının Kurul içerisinde yürütmenin gücünü artırmaya yönelik olduğu görülmektedir. Bu da reform adı altında yapılanların vesayetçi yapıyı ortadan kaldırma çabasından çok iktidarın siyasal gücünü artırmaya yönelik olduğu şüphesi uyandırmaktadır<sup>263</sup>.

#### 4.4.3. Askeri Yargı İle İlgili Reformlar

Son yıllarda vesayetçi yapıyı ortadan kaldırmaya yönelik yapılan çalışmaların büyük ölçüde AB üyelik sürecinden etkilendiği de görülmektedir. Özellikle askeri yargı alanındaki reformlarda AB'nin beklentilerinin etkin olduğu görülmektedir<sup>264</sup>. Zaten vesayet konusundaki asıl iyileştirmelerin AB ile tam üyelik müzakerelerinin başlamasından sonra yapıldığını söylemek mümkündür. Bunun gerekçesini ise ordu karşısında daima zayıf bir görünüm sergileyen hükümetlerin bu müzakere sürecinde küresel ölçekli bir desteğe sırtını vermiş olması ile ülke içinde hükümetlere kitlesel ve sivil toplum desteğinin yoğun olması reformları gerçekleştirmeye çalışan hükümetlerin elini güçlendirmesi oluşturur. Bu dönemde devletin yargı erkinin de gözle görülür bir şekilde askerlerin karşısında konumlanarak hükümetlere destek vermiş olmasını göz ardı etmemek gerekir. Siyasal sistem içerisinde iç ve dış

<sup>263</sup> TMMOB, s. 22-23.

<sup>264</sup> Coşkun, s. 21.

destekler sayesinde oldukça güçlü bir konum elde etmiş olan hükümetler için bu reformları gerçekleştirmek sancılı olmuş ancak bu alanda şimdiye kadar başarılmamış bir ölçüde ilerleme kaydedildiği de görülmüştür. Bundan on sene önceki siyasal sistem ile günümüz siyasal sistemi kıyaslandığında Türk demokrasisinin vesayet konusunda eksikliklerine rağmen çok ciddi bir mesafe kat ettiğini görmek mümkündür.

Yargı alanında AYM'ye yönelik değişikliklerin yanında askeri yargı konusunda da çok önemli değişiklikler yapılmıştır. 2010 Anayasa Referandumundan sonra askeri yargıyı düzenleyen kanunlarda çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Buna göre bazı suçlar askeri yargının kapsamından çıkartılmış ve askerlere sağlanan koruma zırhı kaldırılmıştır. Bunun yanında askeri mahkemelerin sıkıyönetim dönemlerini de içerecek şekilde sivil kişileri yargılama yetkisi kesin olarak ortadan kaldırılmıştır. Bu düzenlemelere göre askeri mahkemeler ancak ve ancak savaş dönemlerinde sivil kişileri yargılayabileceklerdir<sup>265</sup>.

Son yıllardaki reform ve vesayeti ortadan kaldırma çabaları kapsamında askeri yargı alanında bazı önemli değişikliklerin olduğu görülmektedir. Bunları aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür<sup>266</sup>;

- ✓ 7 Ağustos 2003 tarihinde yapılan düzenleme ile halkı askerlikten soğutma suçu ile ilgili yargılama yetkisi askeri mahkemelerden alınarak sivil mahkemelere verilmiştir.
- ✓ 29 Haziran 2006 tarihinde yapılan düzenleme ile 17 değişik suç, askeri yargının yetki ve görev alanından çıkarılarak sivil yargı alanına devredilmiştir.
- ✓ 26 Haziran 2009 tarihindeki değişiklik ile ise sivil kişilerin askeri mahkemelerde yargılanması uygulamasına tamamen son verilmiştir. Bu tarihte yapılan değişiklikler içerisinde asıl önemli olan değişiklik ise asker kişilerin işlediği bazı suçların (bunlar nitelikli haller içeren çeşitli suçlardır) askeri yargı alanından alınarak sivil yargı alanına

<sup>265</sup> Berksoy, s. 20.

<sup>266</sup> Erdem ve Coşkun, s. 16.

devredilmesidir. Bu konuda özel yetkili ağır ceza mahkemeleri yetkili kılınmış ve adı sayılan suçları işleyen asker kişilerin yargılamasının bu özel yetkili ağır ceza mahkemelerinde yapılmasına karar verilmiştir. Dolayısıyla askeri mahkemeler artık bu sayılan suçlarla ilgili olarak ne sivil kişileri ne de asker kişileri yargılama yetkisine sahip değildirler<sup>267</sup>.

26 Haziran 2009 tarihinde yapılan bu son değişiklik askeri vesayetin yargı kolu açısından tarihi bir kırılmayı ifade etmektedir. Hatırlanacağı üzere 1961 Anayasası ile kurulan askeri yargı sistemi, 1982 Anayasası ile yetki alanını genişleterek sivilleri de yargılama yetkisine dahil etmiş ve asker kişilerin yanında adli yargının görev alanının bir kısmını da içine alacak şekilde yetki alanını genişletmiştir. 2009 değişikliği ise bu durumu tersine döndüren bir dinamiğin ortaya çıkması bakımından önemlidir. Bir yandan sivil kişilerin askeri mahkemelerde yargılanması uygulamasına son verilmiş öte yandan askeri yargının görev alanındaki (örtülü ve koruma altında olan) bazı suçları işleyen askerlerin yargılanması hususu, askeri mahkemelerin elinden alınarak sivil mahkemelere devredilmiştir. Bir yandan sivillerin askeri yargının görev alanından çıkartılması diğer yandan artık askerlerin de (belirli bazı suçlar için)sivil mahkemelerde yargılanacak olması, askeri vesayetin yargısal boyutunda önemli bir mevzi kaybı anlamına gelmektedir. Bu bakımdan 2009 değişikliği, vesayeti ortadan kaldırmaya yönelik olarak atılan adımlar içerisinde en kritik nitelikli değişikliklerden birisi olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu değişiklik ile askeri yargının sahip olduğu ayrıcalıkların önemli bir kısmı budanırken statüko ciddi bir darbe de almıştır. Ayrıca kısa süre önce gerçekleştirilen 2010 Anayasa Referandumu ile anayasanın 125. maddesinde değişiklik yapılmıştır. Bu değişiklikle YAŞ'ın terfi işlemleri ile kadrosuzluk nedeniyle emekliye ayırma hariç her türlü ilişkisi kesme kararına karşı yargı yolu açılmıştır.

Reformlarla askeri yargının yetki alanı önemli ölçüde daraltılırken, görev alanındaki bazı konular da sivil yargıya devredilmiştir. Geçmişte yasama ve yürütmenin yargısal vesayet altında olması söz konusu iken şimdiki durumda da

---

<sup>267</sup> Erdem ve Coşkun, s. 16.

yargının yasama ve yürütmenin vesayeti altına girmesi tehlikesi ortaya çıkmıştır<sup>268</sup>. Hangi şekliyle olursa olsun Türkiye'nin vesayet sorunu henüz tam anlamıyla çözülebilmemiş değildir. Ayrıca hükümetlerin düzenlemeleri yaparken yürütme lehine düzenlemelere öncelik vermesi ve Türkiye'deki sistemin özündeki sakatlıkları düzeltmekten çok kendi siyasaları için sorun olan noktalara odaklanmaları Türkiye'de vesayet tartışmalarının yakın zamanda sona ermeyeceğini göstermektedir.

#### 4.4.4. Askeri Bürokrasi İle İlgili Reformlar

2001 yılında MGK'nın yapısında Kopenhag Kriterleri'ne uyum doğrultusunda bazı değişiklikler yapılmıştır. Buna göre kuruldaki sivil üye sayısı artırılmıştır. Bunun yanında Bakanlar Kurulu'nun MGK kararlarını öncelikle dikkate alması kuralı kaldırılmıştır<sup>269</sup>.

12 Eylül 2010 tarihinde yapılan referanduma kadar Türk hukuk sistemi içerisinde gerek Kuvvet Komutanları'nı gerekse Genelkurmay Başkanı'nı fiilen yargılayabilecek bir kurum ve kişi olmamıştır. Hukuken bu mümkün görünse de teknik olarak bunun imkanı yoktur. Çünkü ilgili kanunda yargılamanın yapılabilmesi için mahkeme üyelerinin orgenerallerden oluşması gerekmektedir ve bu kişilerin hiç birisinin yargılanacak kişilerin astı veya en yakın amiri olmaması gerekmektedir. Tabii bir durum olarak ordu içindeki herkes Genelkurmay Başkanı'nın astıdır. Öte yandan kuvvet komutanları da kendi kuvvetine dahil bütün subay ve generallerin amiridir ve en üst rütbeli generallerden seçildikleri için geriye kalan bütün askeri personel kuvvet komutanlarının astı durumundadır. Durum böyle olunca teknikolarak

---

<sup>268</sup> TMMOB, s. 24.

<sup>269</sup> Dursun ve Yurttaş, s. 240.



yargılanmaları mümkün değildir. Halkoylaması ile yapılan anayasa değişikliği ile yargılama yapacak makam Yüce Divan sıfatı ile AYM olarak belirlenmiştir<sup>270</sup>.

#### 4.5. Reform Sürecinde Vesayet Müessesesinin Geleceği

2005 yılında çıkarılan yasalarla yerel yönetimler konusunda önemli reformlar yapılmış olmasına karşın valinin hala il özel idaresinin başı olması ve tüzel kişiliği temsil etmesi, il encümeninin başı olması, il encümeninin yarısını seçmesi, il genel meclisi gündemini etkileme imkanları, belediye meclis kararları için vali onayının zorunlu olması gibi hususlar idari vesayetin geniş bir şekilde sürdüğünü göstermektedir<sup>271</sup>.

Her ne kadar 12 Eylül 2010 Referandumu ile Türkiye'deki birçok vesayet uygulaması ortadan kaldırılmış ve pek çok kurumun vesayet yetkisi kısıtlanmış olsa da YSK'nın bu reformların dışında kaldığı görülmektedir. YSK kararlarına karşı herhangi bir başka mercie başvurulamaz hükmü aynen varlığını korumaktadır<sup>272</sup>. YSK, nitelik itibarıyla anayasa tarafından bir yüksek yargı organı olarak düzenlenmiştir. Üyelerinin yargıç sıfatı vardır. Ancak almış oldukları kararlar ve yapmış oldukları işlemler özü itibarıyla bir yargılama işlemi değil idare hukukundaki idari işlem türünden işlemlerdir. Bu bakımdan YSK kararları bir idari işlem gibi muamele görmelidir. Özü itibarıyla bir idari işlem olan YSK işlemlerinin yargı kararlarının dışında tutulması anayasanın 125. maddesindeki hükümlere aykırıdır. Böyle bir muafiyet YSK'nın hukuka açıkça aykırılık teşkil eden işlemlerinin taşıdığı hukuka aykırılığa karşın varlığını sürdürmesine yol açmaktadır. Bu konuda YSK'nın hukuka aykırılık unsuru taşıdığı için itiraz edilemeyip anayasal zorunluluktan dolayı cezası çekilen pek çok işleminin olduğu görülmektedir.

<sup>270</sup> Coşkun, bu kişilerin AYM tarafından yargılanmalarının onlara yüksek bir statü atfetmek anlamına geldiği için bunun doğru olmadığı, aksine daha alt mevkideki yargı makamlarınca yargılanmaları gerektiği savunulmaktadır. (Coşkun, s. 22).

<sup>271</sup> Çağdaş, s. 413.

<sup>272</sup> Aydın, s. 323.

Askerin sistem içerisindeki konumunun geriletılarak siyasete müdahale etmesini önlemek için Genelkurmay Başkanlığı, MSB'ye bağlanmalı ve bu bakanlığın altında bir kurum olarak düzenlenmelidir<sup>273</sup>. Anayasanın mevcut ilkelerine rağmen yürütmenin ve idarenin bazı işlemlerinin yargı bağımsızlığına sahip olduğu görülmektedir<sup>274</sup>. Anayasanın sağladığı bu ayrıcalığın çeşitli dönemlerde hükümetlerce kötü bir şekilde kullanıldığı görülmektedir. Bunun en bilinen örneği kimi memurların yargılanabilmesi için üst amirin izin vermesi şartının kanuni güvence altına alınmasıdır. Üst amir izin vermedikçe hakkında şüphe olan memurun durumu hiçbir zaman açıklığa kavuşmamaktadır. Güncel haberlerden bu konuya ilişkin birçok örnekle ilgili tartışmaya ulaşmak mümkündür.

Çalışmanın önceki bölümlerinde açıklanmaya çalışıldığı gibi demokrasinin yeterince anlaşılammışdaha doğrusu özümsememiş olmasından dolayı Türkiye'de vesayet kurumlarından kaynaklanan sorunların benzerlerini sivil siyasetin kendisinde de görmek mümkündür. Bu bakımdan Türkiye'deki temel sorunu herhangi bir kurum etrafında açıklamak eksik bir yaklaşım olacaktır. Türkiye'deki problemin temel kaynağı demokrasi kültürü ve batıdakine benzer aşağıdan yukarıya doğru bilinçli bir talep anlayışının olmamasıdır. Bu kültür yeterli olmadığı için toplum bildik vesayet kurumlarına da gerektiği şekilde sesini yükseltmemekte, sivil siyasetin demokratik iradeyi ters yüz eden uygulamalarına da gerektiği şekilde itiraz etmemektedir. Sonuç olarak vesayet bütünüyle ortadan kalkmamakta koşullara göre el değiştirmektedir.

---

<sup>273</sup> Coşkun, s. 20.

<sup>274</sup> Özay, s. 106.

## 5. SONUÇ VE TARTIŞMA

Bu bölümde çalışmanın elde ettiği bulgular tartışılarak elde edilen sonuçlar ortaya konulmuştur.

Türkler, Anadolu'ya geldikleri ilk zamandan 20. yüzyılın başına kadar sürekli mutlak otoriteye dayalı devletlerin yönettiği bir toplum olmuştur. Özellikle Osmanlı imparatorluğunun dünyanın en büyük merkezi imparatorluklarından biri olması ve 600 yılı aşkın bir zaman boyunca hüküm sürmüş olması, Türklerin devlet-toplum ve devlet-birey ilişkileri ile ilgili kültürel kodlarını köklü bir şekilde etkilemiştir. Kutsiyeti tartışılmaz olan sultanın otoritesi altındaki tebaalık hali yüzyıllar içerisinde Türklerin hem yönetim yapısına ilişkin algılarında hem de devlet-vatandaş münasebetlerine ilişkin algılarında derin izler bırakmıştır. Batıda siyasal sistemin devlet-vatandaş çatışması bağlamında biçimlendiği son üç yüz yıllık modern-ulus devlet döneminde Osmanlı imparatorluğunda bu yönde herhangi bir hareketlilik görülmemiştir.

Batıdakine benzer modernleşmenin çok geç bir dönemde o da 1839 Tanzimat Fermanı döneminde sayısı parmakla gösterilecek kadar az aydın tarafından başlatıldığını görmekteyiz. Gerek toplumsal yaşamda modernleşme gerekse mutlakıyetçi yönetime karşı daha fazla özgürlük isteğiyle yola çıkan sınırlı sayıdaki aydının zaman içerisinde dönemin askeri teşkilatlarının içerisinde örgütlenerek güç kazandıkları görülmektedir. Batıda yüzlerce yılın kademeli değişimi ile elde edilen gelişmelerin Türk toplumuna hızlı bir şekilde empoze edilmesinin gerekliliğine inanan Batıcı kadroların en çok etkilendikleri Fransa'dan tevarüs bir anlayış olan tepeden inme (jakoben) bir yaklaşımla süreci hızlandırarak toplumu kısa sürede modernize etmek istedikleri görülmektedir. Bu isteğin bir sonucu olarak gerek Osmanlının son döneminde gerekse Osmanlının mirasçısı Cumhuriyet'in kuruluş yıllarında topluma rağmen toplumun geliştirilmesi, aydınlatılması ve modernleştirilmesi sağlanmaya çalışılmıştır.

Temelinde İttihat ve Terakki Fırkası'nındönüşürücölüğüünün olduğu topluma rağmen toplumu ilerletme düşünceci, Cumhuriyet'in de temel yapı taşlarından biri olmuştur. Önemli ölçüde Kurtuluş Savaşı'nın muzaffer askerlerinden oluşan Cumhuriyet kadroları, sahip oldukları toplumsal meşruiyet ve dokunulmazlığın da verdiği güç ile Batıda iki üç yüzyıllık bir aşamalı gelişme ile ulaşılmış başarıları devrimler şeklinde Türk toplumuna aşılamaaya çalışmışlardır. Doğal olarak bu kadar geniş bir zamana ait birikimlerin topluma kısa sürede zerk edilmesi toplumsal dinamiklerin de zorlanmasına yol açmış, yer yer baskıcı bir hal almıştır.

Türkiye'nin modernleşme sürecinde ordu, Osmanlıdan bu yana devam eden tarihsel rolü dolayısıyla siyasal ve toplumsal yapının en üst katmanında yer tutmuş ve zaman içerisinde elde ettiği statükoyle kendi kendini bu göreve şartlandırmıştır. Bu statükoya bağlılık ve toplumun kendi kendini yönetebileceğine dair duyulan şüphe dolayısıyla ordu, sürekli toplumsal gelişmelerin kontrol odağı olmak ve toplum karşısındaki güçlü pozisyonunu korumak istemiştir. Bu çaba ise zaman içerisinde güçlü bir vesayet ilişkisine dönüşmüştür. Gerek Atatürk'ün sağlığında gerekse İnönü döneminde ordu siyasi hayata pek müdahil olmamışsa da DP'nin bir çevresel güç olarak gelip merkeze yerleşmesi ve merkezdeki dengeleri kendi lehine bozması ordunun tetikte bekleme durumunu etkilemiştir. DP'nin de henüz demokrasiyi yeterince sindiremediğini gösteren bir takım gelişmelerin neticesinde ordu kurduğu sisteme sahip çıkmak adına anayasal düzene 1960 yılında müdahale etmiştir. Ordu, bu müdahaleden sonra hem kendi konumunu sağlama alacak hem de olası bir ikinci DP girişimini sıkı sıkıya kontrol edecek mekanizmalar yaratmış ve geçmişte fiili olarak var olan vesayetini anayasal bir statüye kavuşturarak kurumsal bir yapıya büründürmüştür.

Ordu, 1960'daki müdahalesinin ardından yeni anayasanın olası tehditleri de gözetecek şekilde hazırlanmasına özen göstermiş, bu çabası içerisinde diğer bürokratik çevreler de orduya büyük destek vermiştir. Hiç kuşkusuz ki bu destekler içerisinde en önemli olanı üniversite çevrelerinin ordunun önüne ivedilikle bir anayasa taslağı koymasıdır. Üniversite çevrelerinin bu tavrı ordunun askeri müdahalesine de meşruiyet kazandırırken bilim ve hukuk çevrelerinden gelen

desteğin verdiği güçle ordu, giriştiği eylemin hesabının sorulmasının önüne geçecek bir takım çıkış garantileri ve ayrıcalıkları anayasal hale getirmiştir. Bunun yanında yürütme erkini parçalamak ve tek başına her hangi bir toplumsal yapının bu gücü kullanmasını önlemek için birçok yedek yürütme organı yaratmıştır. Başta MGK olmak üzere birçok yeni kurum yaratılmış ve bunların hepsine çeşitli yürütme güçleri anayasal bir sıfatla devredilmiş, seçilmişlerin yürütme gücü budanmıştır. Bu da yetmemiş, seçilmişlere bırakılan yürütme gücünün denetimi için çok güçlü bir yargı sistemi getirilmiştir.

Seçilmişlerin yasama ve yürütme yetkisini denetlemek için en başta AYM kurulmuş, bunun yanında askerlerin yargılanmasına ait işler, sivil yargının görev alanından çıkarılarak askerlerin ancak askerler tarafından yargılanabileceği bir askeri yargı sistemi yaratılmıştır. Askerler bunu yaparak kendilerini ancak kendi zümrelerinin yargılayabileceği bir sistem yaratmışlar ancak gerçekte ise kendileri için zımnî bir koruma kalkını oluşturmuşlardır. Askerler, bu girişimleri ile açık bir şekilde kendilerini sivillerin yargılamasının önüne geçmişler hatta bu da yetmemiş zaman içerisinde askeri yargının yetkilerini artırarak çeşitli hallerde sivillerin de askeri mahkemeler tarafından yargılanmasının önünü açmışlardır. Bu girişim ile sivil yargının yetki sınırları daraltılmış ve askeri yargının diğer alanlara nüfuz etmesi sağlanmıştır. Askeri yargı konusundaki bu genişleme, ülkedeki yargı yetkisini askeri kesimlerin kendi uhdesine almak istediklerini düşündürtecek düzeydedir.

1961 Anayasası ile hukuksal temellere oturtularak fiili durumdan hukuksal bir duruma dönüşen vesayet, 1971 Muhtırası ve 1980 Darbesi dönemlerinde daha da pekiştirilmiştir. 1982 Anayasası, düzenleyici bir anayasa olarak hemen her alanda düzenleme yapmış ve sivillerin yetki alanını olabildiğince daraltmıştır. Bir yandan MGK, GKB gibi kurumların yetkileri genişletilirken diğer yandan Askeri yargının teşkilatlanması, AYM ve HSYK gibi kurumlarla da yargısal denetim iyice güçlendirilmiştir. 1961 Anayasası'nda mevcut olan yürütme gücünü zayıflatan görünmez hükümetlerin gücü daha da pekiştirilmiş buna ek olarak daima askerlerin uhdesinde kalacağı düşünülen Cumhurbaşkanlığı Makamı güçlendirilerek yürütme

organı için doğrudan yürütmenin içinde güçlü bir veto ve vesayet makamı daha yaratılmıştır.

Merkezin yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimi açısından da 1982 Anayasası, mevcut geleneği bozmamış, mülki idarenin yerel yönetim organları üzerindeki denetimini güçlendirerek sürdürmesine imkan vermiştir. Bir bütün olarak ele aldığımız zaman 1982 Anayasası, her ne kadar nitelik olarak yürütmeyi güçlendiren bir anayasa olarak karşımıza çıksa da yürütme içerisinde güçlendirilen ana organ Cumhurbaşkanlığı Makamıdır. Yürütme dışı organlar olarak ise MGK ve GKB yetkileri ve etkisi artırılan organlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

Türkiye'deki vesayetın panoramasına topluca baktığımız zaman Osmanlı bürokrasisinin dönüştürücü rolünün topluma duyulan güvensizlikle beslenerek toplum karşısında pozisyon alan sınıfsal bir yapı gösterdiği görülmektedir. Toplumu dönüştürme işlevini üstlenmiş olan aydınlar, askerler ve sivil bürokratlar ile bunların destekçisi durumundaki ekonomi elitlerinin bir tarafta, toplumun ve toplumu temsil eden sivil siyasetin başka bir tarafta pozisyon aldığı görülmektedir. Birinci grubun 1950'li yıllara kadar ikinci grubu yönetsel mekanizmaların dışında tuttuğu ancak DP ile bu zincirin halkalarının koptuğu görülmektedir. Ancak DP'nin de göze görünür hataları dolayısıyla 1960 Darbesi'nin gerçekleştirildiğini ve taşların yeniden yerine oturtulduğunu görmekteyiz.

DP tecrübesini yaşayan vesayetçi sınıfların bu tecrübeden hareketle işi şansa bırakmamak için "toplumu denetim hakları" nı anayasal bir kimliğe kavuşturarak müesses nizamın devamını sağlamaya çalıştıkları görülmektedir. Bu çabanın 1971 ve 1980 askeri müdahaleleri ile daha da pekiştirilmiş bir yapıya kavuştuğu görülmektedir. Ancak özellikle 1990'lardan itibaren dünya genelinde ortaya çıkan küreselleşme dalgası, daha demokratik bir yönetim arayışı ve iletişim teknolojilerindeki gelişmelerle toplumun daha da bilinçlenmesi, vesayet sistemini kökünden sarsacak taleplerin güçlü bir şekilde dile gelmesine yol açmıştır. Bir yandan kamu yönetimi yapısı yeni anlayışlara göre reforma tabi tutulurken diğer yandan anayasal sistemin köşe taşlarını oluşturan vesayet kurumları sorgulanmaya başlanmıştır.

Küreselleşme ve bilgi toplumunun talepleri ile eş zamanlı olarak AB üyelik sürecinin de gündeme gelmesiyle Türkiye'deki geleneksel kamu yönetimi yapısı ve siyasal rejim güçlü bir muhalefet dalgası ile karşı karşıya kalmıştır. 2000'li yıllarda MGK'nın yapısındaki değişikliklerle başlayan dönüşüm AKP'nin iktidara gelmesi ile daha da hız kazanmıştır. Bu dönemde AB-Türkiye ilişkilerinin tarihindeki en iyi dönemini yaşaması ve AKP'nin toplumsal desteğinin daha da güçlenmesinin yanında çeşitli sivil toplum kuruluşlarından çok güçlü bir destek alması AKP hükümetlerinin soruna neşter vurma konusunda elini oldukça güçlendirmiştir. Bu bağlamda 2004 ve 2005 yıllarında KYTK Tasarıları çıkartılarak kamu yönetimi köklü bir reforma tabi tutulmak istenmiştir. Her ne kadar bu çaba dönemin koşulları içerisinde akamete uğramışsa da çok geçmeden İl Özel İdaresi Yasası, Belediye Yasası, Büyükşehir Belediye Yasası yeni baştan düzenlenmiş, kamu yönetiminin yapısı geniş bir şekilde yeni baştan dizayn edilmiştir. Bu çerçevede mülki idare eliyle kullanılan merkezi vesayetın önemli bir kısmı kaldırılmış, valilerin vesayet yetkisi önemli ölçüde kısıtlanmıştır. Bunun yanında belediyelerin mali yapıları güçlendirilirken mali özerklik artırılmıştır.

Reform sürecinde merkezi yönetimin içerisine yuvalanmış olan ve hepsi de anayasal güvencelere sahip olan birçok vesayet kurumunun yetkileri budanarak sivil siyasetin hareket alanı genişletilmiştir. Bu bağlamda MGK, GKB ve YAŞ'a ilişkin düzenlemelerle askerlerin sivil siyasete müdahaleleri büyük ölçüde ortadan kaldırılmıştır. Bu değişikliklerle askerlerin siyasetteki etkisi azaltılırken askeri yargıyla ilgili birçok değişiklik yapılmış, sivillerin askeri mahkemelerde yargılanması uygulaması ortadan kaldırılmış ve sivil yargının yetkisi genişletilerek bazı suçlar için askerlerin sivil mahkemelerde yargılanması yasal bir zemine oturtulmuştur. Özellikle bu düzenleme ayrı bir öneme sahiptir. Çünkü askerler geçmişte darbe anayasalarıyla kendi yargılarını tesis etmişler ve askeri vesayeti yargı dokunulmazlığına kavuşturmışlardır. Bu yüzden de vesayete ilişkin eylemleri hiçbir zaman tabii hakim ilkesi çerçevesinde yargılanamamıştır. Ancak yeni düzenlemelerle askeri mahkemelerde tabii hakim ilkesinin ağırlığı artırılırken bazı suçlar bakımından da tamamen tabii hakim ilkesine göre işleyen sivil yargı alanında hesap verecek olmaları bugüne kadar askerlere sivil yönetimlere karşı pervasızca hareket etme

imkanı veren yargı zırhını ortadan kaldırmıştır. Bu düzenlemelerle askeri vesayetin oldukça geriletildiğini söylemek mümkündür. Ancak henüz GKB'nin MSB'ye bağlanamamış olması önemli bir eksiklik olarak karşımıza çıkmaktadır.

AYM ve HSYK'nın yapısı değiştirilmiş, gerek üyelerin atanması gerekse karar yeter sayıları ile ilgili çeşitli düzenlemeler yapılarak yüksek yargının sivil siyasetin üzerinde baskı oluşturma imkanı kısıtlanmıştır. Özellikle üye sayısında artırıma gidilerek karar verme süreçlerinde dar bir kadro içerisinde katı kümelenmelerin oluşması önlenmek istenmiştir. Bunun yanında sivil yüksek yargıya askeri üye atanması uygulamasına son verilerek sivil yargı içerisindeki askeri uzantılar da ortadan kaldırılmıştır.

Birkaç paragrafta ortaya konulan başarılı ve iyimser tabloya karşın Türkiye'de vesayetin henüz bütün yönleriyle ortadan kalktığını söylemek mümkün değildir. Çünkü Türkiye'de geleneksel olarak sürekli tartışılan vesayet türü askeri vesayet ve valiler kanalıyla yürütülen idari vesayettir. Reformlar sürecinde bu konularda oldukça önemli iyileştirmelerin yapıldığı kabul edilse bile sorunun henüz yeterince doğru tespit edilemediği de görülmektedir.

Darbe geleneklerine karşı oluşan reaksiyoner düşüncenin bir uzantısı olarak askerlerin vesayetine ilişkin tartışmaların bu kadar yoğun bir şekilde öne çıkması ülkemizde çok bariz bir şekilde geçmişten beri var olan ve varlığını hala da sürdüren diğer vesayet unsurlarının gözden kaçmasına yol açmaktadır. Bunlardan ilki ve en önemlisi partilerin ve onların hükümetlerinin yerel yönetimler üzerinde uyguladığı vesayettir. Diğeri ise Cumhurbaşkanlığı Makamı bünyesinde toplanmış olan olağanüstü yetkililerdir. Her ne kadar son on yıl için Cumhurbaşkanı da hükümet de siyasal düşünce olarak aynı kökenden geldiği için Cumhurbaşkanının elindeki yetkilere ilişkin bir problem çıkmamışsa da hükümet ile Cumhurbaşkanının farklı siyasi görüşlere sahip olması durumunda Cumhurbaşkanının elindeki yetkilerle hükümetleri işlevsiz bırakabileceği aşikardır. 1990'lı yıllarda bunun birçok örneğini görmek mümkündür.



Hükümetlerin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisi ise hemen hiç ele alınmayan özel bir vesayet biçimi olarak karşımıza çıkmaktadır. Doğrusu literatürde bu hususu bir vesayet biçimi olarak ele alan çalışma da yoktur. Bu bakımdan bu çalışmada ileri sürülen bu düşünce herhangi bir çalışmaya ya da bilimsel bir araştırmaya dayanmamaktadır. Ancak fiili durum ortadadır. Türkiye’de iktidar partilerinin geçmişten beri yerel seçimler sırasında “bizim partimizin adayı seçilemezse hizmet alamazsınız” şeklinde alenen propaganda yaptığı görülmektedir. Bunun sayısız örnekleri vardır. Hatta siyasi tarihimizde Kırşehir’in iktidar partisine oy vermediği için ilçe yapılması ve Kırşehir’e bağlı Nevşehir ilçesinin Kırşehir’den kopartılarak il yapılması örneği vardır. Yerel demokrasi bu tür bir güç karşısında çaresiz bir durumdadır. Demokrasi yerelde başlar. Ancak iktidar partilerinin gücü ve bu tavrı demokrasiyi daha kaynağında kurutmakta, seçmeni kendilerine oy vermek zorunda bırakmaktadır. Türkiye’de askeri vesayeti tartışmanın kolaycılığı içerisinde demokrasiyi kaynağında kurutan bu güce karşı henüz bir tartışma bile yapılmamaktadır. Bu da olsa olsa Türkiye’de siyasetçilerin ve akademisyenlerin demokrasi kültüründeki eksikliklerle ilgili bir konudur. Çünkü demokrasi sadece parlamento düzleminde ele alınmaktadır. Bu bakış açısı hakim olunca da mevcut hükümet partilerinin seçmen iradesine ipotek koyan bu güçlerine ilişkin bir tartışma yapılmamakta, demokrasiyi geliştirmek adına bununla ilgili bir çözüm önerisi getirilmemektedir. Türkiye demokrasisini daha ileri taşıma adına ele alınması gereken hususların en başında geleni ise budur.

Sonuç olarak köklü bir geçmişi olan vesayet müessesesi son yıllardaki reformlarla 1961 Anayasası’ndan bu yana elde ettiği anayasal dayanaklarını önemli ölçüde kaybetmiştir. Askeri otoritelerin sivil siyaset üzerindeki gücü zayıflatılırken yargı reformları ile de tabii hakim ilkesi esaslı sivil yargının alanı genişletilmiştir. Diğer yandan merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisinde de önemli iyileştirmeler gerçekleştirilmiştir. Bu konudaki reformlar her ne kadar dış dünyadaki küreselleşme ile ilişkilendirilerek ağır eleştiriler ile karşı karşıya kalsa da demokrasinin yerelde gerçekleşme önceliği anlamında gerekli ve yerinde reformlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

**KAYNAKÇA**

- 1954 Yılı Seçim Sonuçları (1954 Oyların Partilere Göre Dağılımı ve Milletvekili Sayıları), <http://www.secim-sonuclari.com/1954>, Erişim: 01.07.2014.
- Abadan, N. (1954). *Vesayet Rejimi*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, 9(2), ss: 289-311.
- Abant Platformu (2010), *Vesayet ve Demokrasi Konulu Toplantının Sonuç Değerlendirme Metni*, 27.06.2010, <http://www.abantplatform.org/Haberler/Detay/687/22%20Abant%20Platformunda%20Vesayet%20ve%20Demokrasi%20Tart%C4%B1%C5%9F%C4%B1ld%C4%B1>, Erişim: 01.07.2014.
- Akça, İ. (2010). *Ekonomide Askerin Varlığı, Askeri Sermaye, OYAK*, ss: 17-27, içinde Türk Siyasetinde Ordunun Rolü: Asker-Sivil İlişkileri, Güvenlik Sektörü ve Sivil Denetim, HeinrichBöllStiftung Derneği Türkiye Temsilciliği, (Çev.): Bayram, S., 1. Baskı, İstanbul.
- Akçakaya, M. (2000). *Belediyeler Üzerindeki Vesayet Çıkmazı*, Sayıştay Dergisi, Yerel Yönetimler Özel Sayısı, Sayı: 38, Temmuz-Eylül, ss: 189-210.
- Akıncı, A. (2014). *Türkiye'nin Darbe Geleneği: 1960 ve 1971 Müdahaleleri*, Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 9(1), Nisan, ss: 55-72.
- Ala, E. (2014). *Yeni Türkiye'de Siyaset ve Yönetim (Yeni Türkiye'de Bürokrasi ve Demokrasi)*, Röportaj: Şenel, A., Yeni Türkiye Dergisi, Sayı: 56, ss: 156-161.

- Arslan, Z. (2002). *Anayasal Devlet ve Siyasal Tarafsızlık*, ss: 148-174, içinde Liberalizm, Devlet ve Hegemonya, Der: Keyman, E. F., Everest Yayınları, İstanbul.
- Aydın, N. (2013). *Bir Vesayet Kurumu: Yüksek Seçim Kurulu (Seçim Dönemlerinde Radyo Ve Televizyon Yayınları Üzerindeki Gölge)*, ss: 323-332, içinde Genç Hukukçular Hukuk Okumaları, Birikimler 4, Ed: Balcı, M., Haziran, İstanbul.
- Bayramoğlu, A. (2010). *Türkiye Siyasi Sisteminde Ordunun Rolü, Devlet Geleneği, Geleceğe Dair Genel Bir Çerçeve*, ss: 11-16, içinde Türk Siyasetinde Ordunun Rolü: Asker-Sivil İlişkileri, Güvenlik Sektörü ve Sivil Denetim, HeinrichBöllStiftung Derneği Türkiye Temsilciliği, (Çev.): Bayram, S., 1. Baskı, İstanbul.
- Berksoy, B. (2013). *Türkiye’de Ordu, Polis ve İstihbarat Teşkilatları: Yakın Dönem Gelişmeler ve Reform İhtiyaçları*, TESEV Yayınları, TESEV Demokratikleşme Programı Siyasa Raporları Serisi, Ed: Çınar, B., Nisan, İstanbul.
- Bulgan, E. (2011). *Mülki İdare Amirlerinin Belediyeler Üzerindeki Denetim Yetkisi ve Sorunlar*, İdarecinin Sesi Dergisi, Ocak-Şubat, ss: 52-55.
- Can, H. H. (2011). *Yeni Mahalli İdare Yasalarında İdari Vesayet Uygulamaları*, İdarecinin Sesi Dergisi, Mayıs-Haziran, ss: 44-48.
- Canpolat, H., Cangir, M. (2010). *Değişen Dünyada Kamu Yönetiminin Geleceği ve Türkiye’nin Reform Gündemi: Devletin Daha Fazla Demokratikleşmesi*, Türk İdare Dergisi, Sayı: 466, Mart, ss: 25-45.
- Çağdaş, T. (2011). *Türkiye’de Yerel Yönetimlerde İdari Özerklik*, Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 30(1), ss: 391-416.

- Coşkun, V. (2011). *Yeni Anayasada Sivil-Asker İlişkilerinin Demokratik Modeli*, Ed: Yılmaz, M., Tekin, Y., Stratejik Düşünce Enstitüsü, SDE Analiz, Aralık, Ankara.
- Cottey, A. (2010). *AB Üye Ülkelerinde Asker-Sivil İlişkileri: Demokrasi Açısından Kritik Noktalar*, ss: 82-86, içinde *Türk Siyasetinde Ordunun Rolü: Asker-Sivil İlişkileri, Güvenlik Sektörü ve Sivil Denetim*, HeinrichBöllStiftung Derneği Türkiye Temsilciliği, (Çev.): Bayram, S., 1. Baskı, İstanbul.
- Çiçek, Y. (2014). *Geçmişten Günümüze Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 11(1), Nisan, ss: 53-64.
- Dağ, H.(2014). *Demokrasi mi, bürokrasi mi II*, <http://www.kentakademisi.com/demokrasi-mi-burokrasi-mi-2/1560/>
- Demir, F. (2011). *Bürokrasi-Demokrasi İlişkisi ve Bürokratların Seçilmişlerce Kontrolü Sorunu*, Celal Bayar Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Yönetim ve Ekonomi Dergisi, 18(2), ss: 63-84.
- Dursun, D. (2005). *Türk Demokrasisinde Kurumsallaşma Sorunu ve Krizleri Çözme Yöntemi Olarak Askeri Darbeler*, Muhafazakâr Düşünce Dergisi, Yıl: 1, Sayı: 3, Kış, ss: 175-196.
- Dursun, D., Yurttaş, F. (2006). *Türkiye’de Demokrasiye Geçişlerde Askerin Elde Ettiği Çıkış Garantisi Olarak Milli Güvenlik Kurulu*, Muhafazakâr Düşünce Dergisi, Yıl: 3, Sayı: 9-10, Yaz-Güz, ss: 223-246.
- Elma, F. (2007). *Türkiye’nin Belediyecilik Deneyimi ve Azerbaycan Belediyeciliği*, Kafkas Üniversitesi Dergisi, Sayı: 20, ss: 168-178.
- Ensaroğlu, Y. (2010). Sivil toplumun ve siyasi partilerin talep ve rolleri, s. 59, TESEV Yayınları, *TESEV Demokratikleşme Programı Siyasa Raporları Serisiss: 56-67*

- Erdem, F. H., Coşkun, V. (2009). Askeri Yargı ve Askeri Vesayet, SETA Analiz, Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı, Sayı: 9, Temmuz, Ankara.
- Eroğlu, M., Kum, M. (2010). Türkiye’de Kalkınma Ajanslarının İdari Teşkilat İçindeki Yeri, Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Sayı: 35, Ocak-Temmuz, ss: 175-198.
- Esen, K. (2014). Mülki İdare Kültürü, Yöneticinin Sesi Dergisi, Ocak-Şubat, ss: 26-31.
- Eser, B., Baltacı, C., Arslan, M. (2012). Türk Siyasal Sistemine 1960 Müdahalesi ve Vesayetin Kurumsallaşması Üzerine Bir Analiz Denemesi, Süleyman Demirel Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi Dergisi, Sayı: 25, Mayıs, ss: 69-97.
- Görmez, K. (2000). Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri, Gazi Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Sayı: 4, ss: 81-88.
- Güler, B. A. (2000). Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi?, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 9(2), Nisan, ss: 14-29.
- Güler, B. A. (2003). İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetimsel Liberalizasyon Kamu Yönetimi Temel Kanunu, ss: 1-34, içinde Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Gelişme ve Toplum Merkezi Tartışma Metinleri, Özel Sayı, Kamu Yönetimi Reform İncelemeleri: Mülkiye’den Perspektifler, No: 59, Baskı: AÜ SBF Matbaası, Kasım, Ankara.
- Hakyemez, Y. Ş. (2013). Anayasal Demokrasi İçinde Türk Anayasa Mahkemesi’nin Konumu, ss: 11-80, içinde Türk Hukukçular Platformu Küreselleşen Dünyada Anayasal Demokrasi Konulu Toplantı, 19-20 Mayıs 2011, Lefkoşa, Toplantı Kitabı, Ed: Erdal, M., Yakındoğu Üniversitesi Yayınları, Kıbrıs.

- İnalçık, H. (2004). Bürokrasi, Batılılaşma, Laikleşme, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı: 50, ss: 61-71.
- İpek, A. (2011). Anayasa Hukuku Ders Notları, Detay Yayıncılık, Eylül, Ankara.
- Kaya, M. O. (2013). Vesayet Demokrasisi ve Türkiye Örneği, Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 15(2), ss: 491-538.
- Kayıkçı, S. (2007). Küreselleşmenin Kamu Yönetimi Paradigmasına Etkisi ve Türk Kamu Yönetimine Yansımaları, Mülkiye Dergisi, 31(256), Güz, ss: 165-186.
- Keyman, E. F. (1998). Kamusal Alan ve Cumhuriyetçi Liberalizm: Türkiye’de Demokrasi Sorunu, Doğu Batı Dergisi, Kasım-Aralık-Ocak, ss: 57-72.
- Keyman, E. F. (2002). Globalleşme Söylemleri, Özgürlük Sorunsalı ve Türkiye, ss: 199-213, içinde Liberalizm, Devlet ve Hegemonya, Der: Keyman, E. F., Everest Yayınları, İstanbul.
- Kırılmaz, H., Kırılmaz, S. K. (2014). Erken Cumhuriyet Dönemi Türk Kamu Yönetimi: Anayasal Sistem, Yönetim Yapısı, Bürokrasi ve Reform Uygulamaları, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı: 40, Nisan, ss: 25-44.
- Kırışık, F. (2013). Kamu Yönetiminde Küresel Değişimler ve Yeni Sorun Alanları, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı: 38, Ekim, ss: 285-295.
- Koçak, S. Y., Ekşi, A. (2010). *Katılımcılık ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Süleyman Demirel Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı: 21, Mayıs, ss: 295-307.
- Laçiner, Ö. (2010). Orduların Demokratik Denetimi, ss: 36-40, içinde Türk Siyasetinde Ordunun Rolü: Asker-Sivil İlişkileri, Güvenlik Sektörü ve Sivil Denetim, HeinrichBöllStiftung Derneği Türkiye Temsilciliği, (Çev.): Bayram, S., 1. Baskı, İstanbul.

- Lewis, B. (2009). Modern Türkiye'nin Doğuşu, 3. Baskı, Arkadaş Yayınları, Güncel İngilizce 3. Edisyon Çevirisi, (Çev.): Turna, B. B., Ankara.
- Onar, S. S. (1960). İdare Hukukunun Umumi Esasları, Cilt: I, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul.
- Özay, İ. H. (1991). Yargı Güvencesi-Bağımsızlığı ve Anayasa Mahkemesi, *Anayasa Yargısı Dergisi*, Cilt: 8, ss: 103-116.
- Özbudun, E. (2013). Anayasa Hukuku, *Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Yayınları*, (Ed.): Özbudun, E., Yücel, B., Yayın No: 2692, Ankara.
- Özdağ, Ü. (2014), Başbakan Erdoğan Doğruyu Söylüyor mu? İnönü'nün Cumhurbaşkanlığına Seçimi ve TSK, <http://www.21yyte.org/tr/arastirma/milli-guvenlik-ve-dis-politika-arastirmalari-merkezi/2014/07/09/7697/basbakan-erdogan-dogruyu-soyluyor-mu-inonunun-cumhurbaskanligina-secimi-ve-tsk>, Erişim: 01.06.2014.
- Özmen, A. (2012). Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Anayasalarda Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri, *Uluslararası Sosyal ve Ekonomik Bilimler Dergisi*, 2(2), ss: 171-175.
- Özüçetin, Y. (2009). Çok Partili Hayata Geçiş Sürecinde Kırşehir (3), *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 2(8), Yaz, ss: 323-339.
- Palabıyık, H., Yavaş, H. (2005). Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Sürüyor: 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 3(2), ss: 29-35.
- Peker, K., Yörükoğlu, F., Eryiğit, B. H. (2014). Türk Demokrasisinin İnşasında Bürokrasinin Rolü, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 12(23), ss: 165-188.
- Sertesin, S. (2011). Yerel Yönetim Reformu Kapsamında Yerel Yönetimlerin İdari Özerkliği, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, Politika Notu, Ekim.

- Söğütlü, İ. (2010). Cumhuriyet Türkiye'si'nde Modernleşme ve Bürokratik Vesayet, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 19(1), ss: 49-68.
- Şahin, İ. (2013). Vesayet Sistemi Çökerken Başkanlık Sistemi, Yeni Türkiye Dergisi, Sayı: 51, ss: 118-119.
- Şengül, R. (2012). Fransa'da Valilik Kurumunun İdari Sistem İçindeki Konumu, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 2(2), Aralık, ss: 13-21.
- Tanör, B. ve Yüzbaşıoğlu, N. (2006). 1982 Anayasası'na Göre Türk Anayasa Hukuku, Beta Yayınları, 8. Bası, Aralık, İstanbul.
- Tutal, E. (2014). Bağımsız İdari Otoriteler Radyo ve Televizyon Üst Kurulu ve 6112 Sayılı Kanun, Adalet Dergisi, Sayı: 48, ss: 26-47.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanakları,  
[http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MGK\\_/d01/c001/mgk\\_01001001.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MGK_/d01/c001/mgk_01001001.pdf), Erişim: 01.07.2014.
- Türkiye Cumhuriyeti, Başbakanlık, (2003). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 2, (Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı), Ekim, Ankara.
- Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV). (2011). *TESEV Anayasa Komisyon Raporu Türkiye'nin Yeni Anayasasına Doğru*, Yazarlar: Erdoğan, M., Yazıcı, S., TESEV Yayınları, İstanbul.
- Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği, (TMMOB). (2010). 1980'den 2010'a Geriye Gidişin Son Halkası Referandum: Kontrolsüz Güç Arayışında İktidarın Halk Oyunu, Elektrik Mühendisleri Odası Yayını, Yayın No: GY/2010/13, Ağustos, Ankara.
- Uluşahin, N. (2007). Cumhurbaşkanı Seçiminin Düşündürdükleri ya da Hukukun Siyasallaşması, Ankara Barosu Dergisi, Yıl: 65, Sayı: 2, Bahar, ss: 18-30.



Urhan, V. F. (2008). Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması, Sayıştay Dergisi, Sayı: 70, Temmuz-Eylül, ss: 85-102.

Ünsal, A. F.; Arıman, Ş. G.; Tunç, S.; Orak, M. (2013). Evrensel Hukuk Ölçeğinde Askeri Yargı Sorunu ve Çözüm Önerileri, Rapor, Mazlumder Yayını, 01.12.2013. <http://www.mazlumder.org/yayinlar/detay/yurt-ici-raporlar/3/evrensel-hukuk-olceginde-yargi-sorunu-ve-cozum-onerileri/1101>, Erişim: 01.07.2014.

## ÖZGEÇMİŞ

**1. Adı Soyadı** : Yakup Talha ELMALI

**2. Doğum Tarihi** : 06.03.1986

**3. Unvanı** : -

**4. Öğrenim Durumu** :Yüksek Lisans

Derece	Alan	Üniversite	Yıl
Lisans	Kamu Yönetimi	İstanbul Üniversitesi	2011
Yüksek Lisans	Kamu Hukuku	Zirve Üniversitesi	2014

**5. Akademik Unvanlar:**

**6. Yönetilen Yüksek Lisans ve Doktora Tezleri:**

**6.1. Yüksek Lisans Tezleri:**

**6.2. Doktora Tezleri:**

**7. Yayınlar:**

**7.1. Uluslararası hakemli dergilerde yayınlanan makaleler:**

**7.2. Uluslararası bilimsel toplantılarda sunulan ve bildiri kitabında (Proceeding) basılan bildiriler:**

**7.3. Yazılan Uluslararası kitaplar veya kitaplarda bölümler:**

**7.4. Ulusal hakemli dergilerde yayınlanan makaleler:**

**7.5. Ulusal bilimsel toplantılarda sunulan bildiri kitabında basılan bildiriler:**

**7.6. Diğer Yayınlar:**

**8. Projeler:**

**9. İdari Görevler:**

**10. Bilimsel Kuruluşlara Üyelikler:**

**11. Ödüller:**

**12. Son İki Yılda Verdiği Lisans ve Lisansüstü Düzeyindeki Dersler:**