


# Kamu Politikalarında Bir "Karar Vermeme" Örneği Olarak Dışişleri Bakanlığının Teşkilat Yasası Çalışmaları (1950-1983)<sup>1</sup>

Pınar Çağlayan<sup>2</sup> 

<b>Kamu Politikalarında Bir "Karar Vermeme" Örneği Olarak Dışişleri Bakanlığının Teşkilat Yasası Çalışmaları (1950-1983)</b>	<b>Studies on the Organisation Act of the Ministry of Foreign Affairs as a Case of "Non-Decision Making" in Public Policies (1950-1983)</b>
<b>Öz</b> Bu çalışmanın amacı, Dışişleri Bakanlığının 1950-1983 yılları arasında yürüttüğü teşkilat yasası çalışmalarının neden tamamlanarak yürürlüğe giremediğini bürokrasideki güç odakları arasındaki mücadeleyi ve politika alanına etkilerini "karar verme" sürecini ters bir okuma ile açıklayan "karar vermeme" kavramı çerçevesinde ele almak ve böylece Dışişleri Bakanlığının dış politikadaki etki düzeyini de belirleyen bürokratik yapıdaki konumsal güç noktasını tarihsel bir perspektifle değerlendirmektir.	<b>Abstract</b> The aim of this study is to examine why the organisation act of the Ministry of Foreign Affairs between 1950-1983 could not be completed and enacted within the framework of the concept of "non-decision-making" which explains the struggle between the power centres in the bureaucracy and its effects on the policy field through a reverse reading of the "decision-making" process, and thus to evaluate the positional power point in the bureaucratic structure that also determines the level of influence of the Ministry of Foreign Affairs in foreign policy from a historical perspective.
<b>Anahtar Kelimeler:</b> Dışişleri Bakanlığı, Karar Vermeme, Kamu Politikaları Analizi	<b>Keywords:</b> The Ministry of Foreign Affairs, Non-Decision Making, Public Policies Analysis

<b>Araştırma ve Yayın Etiği Beyanı</b>	Bu çalışma bilimsel araştırma ve yayın etiği kurallarına uygun olarak hazırlanmıştır.
<b>Yazarların Makaleye Olan Katkıları</b>	Çalışmanın tamamı yazar tarafından oluşturulmuştur.
<b>Çıkar Beyanı</b>	Yazar açısından ya da üçüncü taraflar açısından çalışmadan kaynaklı çıkar çatışması bulunmamaktadır.

<sup>1</sup> Bu çalışma yazarın araştırmacı olarak görev aldığı TÜBİTAK 1001 Programı kapsamındaki 121K198 numaralı ve "100. Yılında Dışişleri Bakanlığı Tarihi: Kurumsal Dönüşümü ve Türk Dış Politikasıyla Etkileşim Sürecinin İncelenmesi (1920-2020)" başlıklı projeden türetilmiştir.

<sup>2</sup> Dr. Öğr. Üyesi, Uşak Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü, [pinar.caglayan@usak.edu.tr](mailto:pinar.caglayan@usak.edu.tr)

## 1. Giriş

Tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de Dışişleri Bakanlığı dış politikanın en önemli uygulayıcı birimi olmasına rağmen gerek kurumsal yapısı gerekse mevzuatına ilişkin çalışmalar kamu politikaları ve dış politika analizinde oldukça az yer tutmaktadır.<sup>3</sup> Oysa ki İkinci Dünya Savaşı sonrası Türkiye’nin Soğuk Savaş Dönemi’nde Batı Blokunda yer almaya başlaması ve blok içi çok sayıda ittifak ve kuruluşu dahil olması ile birlikte Dışişleri Bakanlığı hem teşkilat yapısında önemli değişimler yaşamış hem de Türk bürokrasisinde daha geniş bir hareket alanına sahip olmaya başlamıştır. Özellikle Demokrat Parti’nin iktidara geldiği 1950 yılından 27 Mayıs Askeri Darbesi ile iktidardan düşürüldüğü 1960 yılına kadar olan dönem içerisinde Dışişleri Bakanlığı dış iktisadi ve ticari ilişkilerden ulusal güvenlik alanına kadar bürokraside diğer ilgili bakanlıklardan çok daha etkin bir konuma sahip olmuştur. Bu konuma yönelik bürokraside ortaya çıkan tepkiler ve 1960 sonrası bu tepkilerin belli bir güç odağı ile birleşmesi ile (ordunun bu etkiyi Demokrat Parti ve bilhassa sabık Dışişleri Bakanı Fatin Rüştü Zorlu’nun şahsında değerlendirmesi) dış iktisadi ve ticari ilişkilerdeki etkisinin yasal olarak azaltılmaya başladığı görülmektedir. Söz konusu yasal düzenlemelere karşı Dışişleri Bakanlığının 1950’li yıllarda başlattığı, ancak 1960’tan itibaren bürokratik bir mücadele simgesi haline dönüştürdüğü yeni teşkilat yasası çalışmaları, bürokrasideki güç mücadelesi çerçevesinde bir türlü tamamlanamamış ve 1983 yılına kadar Bakanlık yeni bir teşkilat yasası çıkaramamıştır. Bu süreç, güç ilişkileri çerçevesinde bazı grup veya toplulukların herhangi bir politika kararının ya da bir yasal düzenlemenin kendi çıkarlarına ters düştüğü yargısı ile hareket ederek, bu karar veya düzenlemenin uygulanmasını engellemesi olarak tanımlanan “karar vermeme” kavramı ile açıklanabilir.

1962 yılında yayınlanan Peter Bachrach ve Morton S. Baratz’ın “Two Faces of Power” (Gücün İki Yüzü) isimli çalışması sayesinde kamu politikaları analizinde önemli bir kavram olarak kullanılmaya başlanan “karar vermeme” kavramı, siyaset biliminde alınan kararlar kadar alınamayan kararların da bir araştırma değeri olduğunu ve güç ilişkilerindeki bazı kilit nokta ve dönemeçleri işaret ettiğini açıklamaktadır. Kavram özellikle Amerikan kamu politikalarında önemli bir teorik çerçeve oluşturmuş ve son yıllarda diğer ülkelerde yapılan politika analizlerinde de yol gösterici olmuştur. Türkiye’de ise bu kavramın çok az vaka çalışmasında kullanıldığı görülmektedir.<sup>4</sup>

Bu çalışmanın amacı, Dışişleri Bakanlığının 1950-1983 yılları arasında yürüttüğü teşkilat yasası çalışmalarının neden tamamlanarak yürürlüğe giremediğini bürokrasideki güç odakları arasındaki mücadeleyi ve politika alanına etkilerini “karar verme” sürecini ters bir okuma ile açıklayan “karar vermeme” kavramı çerçevesinde ele almak ve böylece Dışişleri Bakanlığının dış politikadaki etki düzeyini de belirleyen bürokratik yapıdaki konumsal güç noktasını tarihsel bir perspektifle değerlendirmektir. Bu noktada, çalışmanın iki temel argümanı bulunmaktadır. Çalışmanın ilk argümanı, 1950-1960 yılları arasındaki teşkilat yasası çalışmalarının bizatihi

<sup>3</sup> Dışişleri Bakanlığının kuruluşundan günümüze kurumsal tarihine odaklanan eski büyükelçilerden Kemal Girgin ve Ali Rıza Özcoşkun’un çalışmaları Dışişleri Bakanlığının kurumsal yapısındaki değişimlere ilişkin genel bir izlenim sağlamaktadır (Girgin, 2005; Özcoşkun, 2018). Bunların dışında, Hüseyin Sert’in doktora tezi ve doktora tezinden ürettiği üç farklı makalesi de Dışişleri Bakanlığının ve diplomatların teşkilat ve dış politika kararlarındaki etkileri üzerine farklı bakış açıları sunmaktadır (Sert, 2020; Sert, 2022; Sert, 2023). Mevzuata ilişkin çalışmalara örnek olarak ise Fırat Yıldız ve Evren Küçük’ün çalışması gösterilebilir (Yıldız ve Küçük, 2022).

<sup>4</sup> Literatür taraması sırasında sadece “karar vermeme” kavramını bilgilendirici bir formda ele alan Fatih Demir’in çalışmasına ve vaka analizinde kullanılmak üzere teorik bir çerçeve sunması amacı ile kavramı tartışan Fatma Eda Çelik ve Aslı Yılmaz Uçar’ın bildirisine ulaşılabilmektedir (Demir, 2011; Çelik ve Uçar, 2023).

Dışişleri Bakanlığının bürokrasideki ve dış politikadaki etkin konumu nedeniyle tamamlanamadığıdır. Başka bir deyişle, Dışişleri Bakanlığı etkin konumunu özellikle görev tanımının tam olarak belirtilmediği 1938 tarihli teşkilat yasasındaki elastikiyet sayesinde kazanmıştır. Ancak bu elastikiyet, 1960 yılından sonra bürokrasideki etkin karar alma kabiliyetinin yeni güç odakları nedeniyle azaltılması sürecinde artık Bakanlığın sorumluluk alanlarına zarar vermeye başlamıştır. Burada çalışmanın ikinci argümanı ortaya çıkmaktadır. 1960 yılından sonra Dışişleri Bakanlığı 1983 yılına kadar mümkün olduğunca geniş belirlenmiş görev tanımı başta olmak üzere, personel rejimindeki özgünlüğünü ve dış teşkilattaki başat konumunu tekrar kazanmak için teşkilat yasası çalışmalarını yürütmüş, ancak Maliye Bakanlığı, Ticaret Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı gibi diğer bürokratik kurumların müdahalesi ile karşılaştığı için bu çalışmalar tamamlanamamıştır. Bu noktada özellikle çalışmada Maliye Bakanlığının ilgili yasa taslağına ilişkin mütalaaları argümanı destekleyici bir veri olarak ele alınmıştır.

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Çalışmada öncelikle “karar vermeme” kavramının tanımı, temel özellikleri, kavrama yönelik tepki ve tartışmaları içeren teorik bir çerçeve sunulmuş ve ele alınan vaka ile ilişkisi üzerinde durulmuştur. Daha sonra çalışmada ele alınan tarihsel dönem bahse konu argümanlar ışığında iki farklı alt döneme ayrılarak incelenmiştir. Bu kapsamda, ilk aşamada Demokrat Parti'nin iktidarda olduğu 1950-1960 yılları arasında Dışişleri Bakanlığının teşkilat yasası çalışmaları ile Türk bürokrasisinde ve dış politikada kazandığı etkin konum birlikte ele alınmıştır. İkinci aşamada ise, 1960-1983 yılları arasındaki dönem yine teşkilat yasası çalışmaları ve özellikle Dışişleri Bakanlığının etki alanını daraltan dönemin yasal düzenlemeleri ile bu düzenlemelere karşı Dışişleri Bakanlığının karşı yasal girişimleri “karar vermeme” süreci çerçevesinde değerlendirilmiştir. Araştırma sırasında çoğunlukla bahse konu döneme ait TBMM/MM ve Cumhuriyet Senatosu toplantı tutanakları, hukuki düzenlemeler, Dışişleri Bakanlığının yayınları ve diplomat anıları gibi birincil kaynaklardan yararlanılmıştır.

## **2. Kamu Politikaları Çalışmalarında “Karar Vermeme” Kavramı**

Politika sahasında karar verici aktörlerin, bu kararları hangi etkiler ve koşullar altında aldıklarını inceleyen politika analizi, politika oluşturma süreçlerini açığa çıkarmak ve yürütülen politikaları nedenleri ve sonuçlarıyla birlikte anlamlandırabilmek için oldukça elverişli bir bilimsel çalışma alanı olarak ortaya çıkmaktadır (Usta, 2013: 83). Bu çerçevede politika analizinin kamu politikalarını içeren kamu politika analizi çalışmaları hükümetlerin politika ve uygulamalarının nasıl bir süreç içerisinde, hangi aktörlerin/kurumların müdahalesi ile ortaya çıktığını, bu politika ve uygulamaların sonuçlarının ne olduğunu ve hangi ekonomik, siyasal, sosyal ve kültürel güç odaklarının etkisi ile içeriğinin belirlendiğini analiz etmesi itibarıyla siyaset bilimi ve kamu yönetimi/politikaları sahasına yeni bir boyut katmıştır (Demir, 2011: 107). Kamu politikaları analizi temel olarak karar alma süreçlerine ve karar verici aktörlere odaklanmakta ve halihazırda uygulanan veya uygulanma kararı alınan politikaları analiz etmektedir. Söz konusu analizler, “karar verme” süreçlerini, bireysel (lider odaklı), kitlesel (kamuoyu, sınıf, örgüt vb. odaklı) ya da örgütsel/bürokratik (kurum odaklı) bazda incelerken, aynı zamanda karar vericilerin alınan karar üzerindeki tekil, çoğul veya karmaşık etkisini de ele almakta ve ekonomik, dini, sosyal, kültürel faktörlerin süreç içindeki rollerini değerlendirmektedir (Çavuş, 2008; Özcan, 2021; Allison & Harperin, 1972). “Karar verme” süreçleri ve mekanizmaları aracılığı ile siyaset biliminde kişi ve grupların gücü/otoritesi ve politik arenadaki etki düzeyleri arasındaki karmaşık ilişkileri ve etkileşimi açığa çıkarmayı

amaçlayan bu analiz çalışmalarının tek başına yeterli olmadığı ve politik aktörler arasındaki güç ilişkilerinin sadece verilen kararlar üzerinden değil, alınamayan kararlar üzerinden de okunması gerektiğine yönelik itiraz ise kamu politikaları analizine “karar vermeme” kavramını kazandırmıştır.

“Karar vermeme” kavramına geçmeden önce bu kavramın çıkış noktasını belirleyen, karar verme eyleminin topluluklar nezdindeki gerçekleşme koşullarına odaklanan ve Steven Lukes’in “gücün ilk yüzü” olarak nitelendirdiği (Lukes, 1997: 45) anlayışa kısaca değinmek gerekmektedir. “Who Governs” (Kim Yönetir?) isimli çalışmasında Robert Dahl, ABD’deki New Haven şehrinin yerel yönetiminde alınan kararlar örneği üzerinden bir yönetimin yekpare bir toplum yapısı içerisinde kararlarını vermediğini, bir toplum içerisinde farklılaşmış istekleri ve etki düzeyleri olan çeşitli topluluklar bulunduğunu ve bu toplulukların da toplum içinde eşitlik veya eşitsizlikler ile karşılaştığını ifade etmektedir. Bu çeşitlilik, yerel yönetimin kararlarını nasıl aldığı incelirken göz önünde bulundurulması gereken bir realitedir (Dahl, 1961: 3). Dahl ile aynı yaklaşıma sahip olan Nelson Polsby de karar süreçlerinde toplum içindeki tabakalaşmadan ziyade farklı grupların farklı zaman ve bağlamda kararlara nasıl etki edebildiği üzerine yoğunlaşılması gerektiğini ve toplumların “çoğulcu” bir bakış açısı ile analiz edilerek karar süreçlerine ve gücün tanımına ulaşılabileceğini ifade etmektedir. (Polsby, 1960). Peter Bachrach ve Morton S. Baratz ise özellikle Dahl’in toplumsal çeşitliliğe ilişkin realitesini bir ön kabul olarak ele alırken, bir topluluktaki bireyin ya da grubun, süreç içindeki gerçek kararlara katılmaktan ziyade kararsızlık sürecini desteklemeye daha güçlü bir şekilde katılması olasılığının göz ardı edilip edilemeyeceğine ilişkin bir sorudan yola çıkmışlar ve iktidarların “iki yüzü” olduğunu iddia etmişlerdir. Bu yaklaşıma göre araştırmacılar, “Kim yönetiyor?” ya da “Kimsenin gücü var mı?” gibi sorulardan ziyade işe incelenen kurumdaki belirli “önyargı hareketliliğini” araştırarak başlamalı ve topluluktaki hakim değerleri, mitleri, yerleşik siyasi anlayışı ve oyunun kurallarını analiz ettikten sonra, varsa hangi kişi veya grupların mevcut önyargıdan kazançlı çıktığını ve hangilerinin bu önyargıdan zarar gördüğünü dikkatli bir şekilde araştırmalı ve daha sonra, “karar almama” dinamiklerinin siyasi kurumları ne ölçüde ve nasıl etkilediğini incelemelidir. Araştırma sonucunda elde edilen veriler ise iktidarın kısıtlayıcı yüzü hakkındaki bilginin analizi ile değerlendirilmelidir (Bachrach ve Baratz, 1962: 952). Bu kapsamda, artık “karar vermeme” kavramının temel niteliklerini belirleme yoluna giden Bachrach ve Baratz, bahse konu çalışmalarını takiben “Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework” (Kararlar ve Kararsızlıklar: Analitik Bir Çerçeve) isimli çalışmalarını yayınlamışlardır (Bachrach ve Baratz, 1963). Bu çalışmalarında, karar verme ve karar vermemeyle ilişkin herhangi bir çalışma için gerekli olan bazı anahtar kavramların niteliklerini ve aralarındaki temel farklılıkları netleştirmeye ve bu kavramların vaka çalışmalarında nasıl daha sistematik ve etkili bir şekilde kullanılabileceğini göstermeye çalışmışlardır.

Bachrach ve Baratz, “madalyonun diğer yüzü” olarak gördükleri “karar vermeme” sürecini, yönetimde etki düzeyi olan topluluk, kişi veya grupların sahip olduğu değerler, kabul ettikleri rutinleşmiş kurallar, kendi aralarındaki mevcut güç ilişkileri ve güç araçlarının alınacak bir kararı manipüle etmesi veya engellemesi olarak tanımlar (Bachrach ve Baratz, 1963: 641). Bu noktada, karşımıza, bazı topluluk, kişi veya grupların bu manipülasyonu ve engeli nasıl ortaya çıkardığı sorusu çıkmaktadır. Yazarlara göre, manipülasyon ve engelin bir kararın alınması sürecinde uygulanan siyasi manevralar çerçevesinde ortaya çıktığı söylenebilir. Bu siyasi manevralar iki şekilde tezahür edebilir. İlk olarak siyasi sistem içerisinde veya etkin olan bir diğer karar verici grubun bir talebi daha dillendirilmeden susturulabilir ki bu gizli kalmış

meseleleri tespit edip analiz etmek oldukça güçtür. Ancak bazen “karar vermeme” sürecini başlatan topluluk, kişi veya grup bu engelleme girişiminde tam bir başarı sağlayamaz. O zaman da diğer siyasi manevra gündeme gelir ve kararın alınması açık veya gizli bir şekilde engellenerek bastırılmaya çalışılır (Bachrach ve Baratz, 1979: 7’den aktaran Demir, 2011: 111).

1960’lı yılların başında Bachrach ve Baratz’ın ortaya attığı “karar vermeme” kavramı elverişli bir akademik tartışmayı da beraberinde getirmiştir. Kavramın özellikle kamuoyu, baskı grupları ve sınıfsal hassasiyetlerin kararlara müdahalelerine odaklanmış olması, neo-elitistler, pluralistler ve neo-marksistlerin ilgisini çekmiş ve bahse konu gruplar tarafından “karar vermeme”nin nasıl tespit edileceği ve güce etkisi üzerinde durulmuştur. Kavramı destekleyen neo-elitistler, grupların güç oranlarının karar vermeme/tepki göstermeme sürecine odaklanırken (Harling, 1995), neo-marksistler de “karar vermeme”yi egemen sınıfların hegemonyası çerçevesinde işçi sınıfı üzerindeki güç kullanımının bir başka kanıtı olduğunu ileri sürmüşlerdir (Judge, 1995: 29).

Kavramı eleştiren pluralist Nelson Polsby’ye göre, “karar vermeme” kavramı, gerçekleşmemiş durumların (non-event), politika oluşturan olaylardan daha önemli bir politika oluşturduğunu öne sürmektedir. Ancak bu iddia, belirli bir inandırıcılığı ve çekiciliği olmakla birlikte araştırmaya gerçekten aşılabilir engeller sunan türden bir düşüncüyü getirmektedir. Gerçekleşmemiş durumların gerçekleşen olaylardan çok daha önemli olduğunu kabul ederek ve tam olarak hangi gerçekleşmeyen durumların toplumda en önemli olarak kabul edileceğini sorgulayarak uçurumun derinliklerine çok hızlı bir şekilde ulaşılma riski vardır. Ayrıca, meydana gelen her olay için sonsuz sayıda alternatif olmalıdır. O zaman hangi olay olmayanlar önemli olarak kabul edilmelidir? Tatmin edici bir cevap şu olabilir: Toplumdaki önemli sayıda aktör tarafından istenen ancak elde edilemeyen sonuçlar önemlidir. Tamamen tatmin edici olmayan bir cevap ise şu olabilir: Toplum sakinlerinin arzularına veya faaliyetlerine atıfta bulunmaksızın dışarıdan gözlemciler tarafından şart koşulan belirli olay dışı durumlar önemlidir. Bu cevap tatmin edici bir cevap değildir, çünkü dışarıdan bakanların gerçekleşmeyen tüm olası sonuçlar arasından kendilerinin önemli gördüğü, ancak toplumun önemsemediği bir grubu seçmesi açıkça uygunsuzdur. Bu yaklaşımın araştırma sonuçlarına hâle getirmesi muhtemeldir (Polsby, 1963: 96-97’den aktaran Lukes, 1997: 46). Raymond Wolfinger ise Polsby ile benzer şekilde, karar vermemenin tespitinin bilimsel/ampirik çalışmaya zarar verdiğini öne sürmektedir. Wolfinger’a göre, bir grubun harekete geçmemesi ya bir katılmama örneği ya da teorinin yanlış olduğunun kanıtı olabilir ve iki alternatif yorum arasında ayırım yapmanın bir yolu yoktur. Farklı grupların "nesnel" çıkarları genellikle apaçık olmaktan uzak olduğu için normatif bir teori aracılığıyla karar vermemenin tanımlanması, yalnızca çıkarların atfedildiği ideolojik perspektifi paylaşan kişiler için tatmin edici olacaktır. Bu sonuç, bazı “karar vermeme” savunucularına ters gelmeyebilir, ancak bir akademisyenin bulgularının kabul edilebilirliğinin okuyucularının siyasi tercihleri tarafından belirlenmediği ampirik bir siyaset bilimini tercih edenleri duraksatmalıdır (Wolfinger, 1971: 1078).

Kavramı olumlu ve olumsuz yanları ile ele alan Steven Lukes’e baktığımızda, Lukes’in “karar vermeme” kavramını gücün ilk yüzüne göre reformist bulmakla birlikte (Çelikkın, 2018: 172), karar verici üst düzey liderlerin davranışlarını ya da karar vermemelerini meşru kılan liberal bir gücün ikinci yüzüne sıkışmış bir anlayış olarak tanımladığı ve gücün kullanımını açıklama konusunda oldukça yetersiz bulunduğu görülmektedir (Lukes, 1997: 47). Bu noktada, “gücün ikinci yüzü” olarak “karar vermeme” kavramını ortaya koyan Bachrach ve Baratz’ın önemli bir kavramsal süreci başlattığını ve Steven Lukes’in “gücün üç yüzü” kavramını

(Gramscian yaklaşım) ortaya koymasında öncü olduğunu (Lukes, 1997), hatta Digeser'in "gücün dördüncü yüzü" (post-modern) olarak tanımladığı (Digeser, 1992) daha eleştirel ve radikal güç analizlerine ulaşmasının temelini attığını söylemek mümkündür.

Kavramı neo-elitist bir anlayışın ürünü olarak gören Richard M. Merelman'a göre (1968: 451-460), kavramı savunan neo-elitistler, karar vermemeye ilişkin güç alanının en karakteristik özelliğinin, az güce sahip olanların, çok güce sahip olanlardan gelecek tepkileri öngörerek ve onların tehditlerine karşılık vererek harekete geçmedikleri durumlar olduğunu öne sürmektedir. Ancak, karar vermeme durumlarının ne kadar yaygın olduğunun ve ortada bir karar veya sonuç olmadığından nasıl tespit edileceğinin belirsizliği neo-elitistleri de güç durumunda bırakmaktadır. Başka bir deyişle, her tür grup, çıkarları doğrultusunda bir kararın çıkmasını engelleyebilir. Tespit edilemeyen hangi grubun nasıl bir güç ile ne zaman ve ne düzeyde bir kararı engellediği ya da bastırmaya çalıştığıdır. Bu nedenle, gücün uygulanmasından kaynaklanan karar dışı durumların varlığından çok az sonuç çıkabilmektedir. Böylece, karar vermeme durumlarının yaygınlığını ve sonuçsuzluğunu kabul eden neo-elitistler, bu noktada çok şeye sahip olanların, yalnızca göreceli olarak çok az çıkarlarının olduğu konularda vazgeçmeleri gerektiğini iddia etmektedir. Öte yandan, az çıkarı olanların da görece çok çıkarları olduğunda vazgeçmeleri gerektiğinin de göz önünde tutulması gerektiğini belirten Merelman, "Bu çıkmazdan nasıl çıkılır?" sorusunda odaklanılması gereken noktanın verilemeyen karar değil, bir grubun istediğini elde etme becerisi olduğunu söyleyerek cevap vermektedir. Tüm bunların dışında Merelman'a göre, verilemeyen karar veya kararı engelleyen gruplara bu kadar odaklanması, güç argümanında bir başka eksikliğe yol açmaktadır. Bu durum, özellikle zorla ama aynı zamanda güç kullanarak karar vermemenin siyasi maliyetlerini göz ardı etmektedir. Bu tür maliyetler devlet kurumlarını, kamu görevlilerini ve elit kesimin üyelerini etkilemekte ve genel olarak, zorla karar almama yoluyla yönetimin altını oymaktadır. Böylece Merelman'ın tartışmanın rotasını karar vermemenin sonuçlarına ve kurumlara etkilerine doğru çevirdiği görülmekte ve bu noktada, karşımıza kurumsal veya siyasi değişim amacı ile yeni fikirlerin uygulanması, bu doğrultuda kararların alınması ve bu fikirlerin/kararların ilgili topluluk veya gruplar tarafından benimsenmesinin bir aracı olarak karar verme mekanizmalarının önemi çıkmaktadır.

Richard A. Smith'e göre, eğer toplulukları bir politikayı hiç düşünmemiş, reddetmiş veya benimsemiş olarak sınıflandırırsak, bu sınıflandırma çerçevesinde topluluklar arasında beliren farklılıkların göstergeleri, resmi kuruluşlar tarafından ortaya konmak istenen yeni programların ve yeniliklerin benimsenmesi sürecinde yol göstericidir. Çeşitli kurumsal özelliklerin yenilik sürecinin çeşitli aşamalarını farklı şekilde etkileyebileceğini ve bunun da yeni fikirlerin üretilmesi, yeni fikirlerin önerilmesi ve bu fikirlerin benimsenmesi şeklinde üç farklı şekilde kavramsallaştırdığını belirten Smith, karar vermemenin çok sayıda yeni fikir ve program üretme ve bunları resmi değerlendirmeye sunma kapasitesinin yüksek olduğu örgütlerin aynı zamanda bu önerilerin birçoğunu benimseme olasılığının daha düşük olabilme ihtimalinden doğabildiğini belirtir. Benzer şekilde, bir politikayı düşünmüş ancak benimsememiş olarak sınıflandırılan topluluklar, üretilen ve önerilen yeni fikirlerin azlığından değil, bu öneriler üzerinde anlaşmaya varma, bunları benimseme ve uygulama becerilerinin düşüklüğünden muzdarip olabilirler. Bu ikinci yetersiz, toplulukların siyasi yapısı, bu yapı içerisinde karar alma yetkisinin merkezileşme düzeyi ve topluluğun sosyal entegrasyonu ile ilgili olabilir (Smith, 1979: 148).

“Karar vermeme” kavramına en büyük eleştirisi, Bachrach ve Baratz'ın bahse konu çalışmalarını doğrudan ele alan ve eksiklerini ortaya çıkarmaya çalışan Geoffrey Debnam'dan gelmiştir. Debnam (1975) çalışmasında, Bachrach ve Baratz ile Robert Dahl'ın çalışmalarındaki sınırlılıklara değinmiş ve “karar vermeme” kavramının literatürdeki bir zayıflığa işaret etmek için meşru bir şekilde muhafaza edilse bile mevcut haliyle ampirik bir değeri olmadığı sonucuna varmıştır. Debnam'a göre, "Karar vermeme" kavramını öne sürenler tarafından kavram, boşluğu tanımlamak için kullanılsa da, boşluğun açıklaması olarak ileri sürülmemektedir. Onlara göre bu durum, gözlemcilerin, gücün yalnızca bir biçimi olduğu çeşitli ilişki çözme araçları arasında ayırım yapmamaları nedeniyle ortaya çıkmıştır. Ancak "kararsızlık", topluluk gücünün analizinde pratik bir değere sahip değildir, çünkü gizli kontrol ile önyargıların harekete geçirilmesi arasında yapılabilecek faydalı ayrımı maskeleyen ve karar alma analizi yoluyla zaten mevcut olmayan hiçbir şey sunmamaktadır. Böylesi gereksiz bir kısıtlama, gücün tanımlanmasında bağlamın önemini azalttığı gibi, gözlemcinin toplumu oluşturan ilişkileri şekillendiren güçleri anlaması ancak bu bağlamın bir kısmını yakalamasıyla mümkün olabilir. Bachrach ve Baratz ise, Debnam'a cevap olarak kaleme aldıkları çalışmalarında, Debnam'ın çalışmalarını yeterince iyi değerlendirmediklerini ve kavramı yanlış anladıklarını ileri sürmüşlerdir. Bachrach ve Baratz, kavramlarının iki temel özelliği olduğunu belirtmektedirler. Bunlardan ilki, kavramın dayandığı temel varsayım olan, gerçek anlamda istikrarlı bir yönetimde gücün, esas olarak karar verenler veya gündem belirleyenler tarafından değil, enerjilerini siyasi sürecin temelini oluşturan ve karakterize eden prosedürleri şekillendirmeye veya güçlendirmeye yönlendiren kişiler ve gruplar tarafından kullanıldığıdır. Bunun anlamı, diğer şeylerin yanı sıra, karar vermeyenlerin analizinin, gücün çok önemli bir değişken olduğu ve gücü incelerken, siyasi kurumların ve süreçlerin en temel yönlerini sürdürmek veya değiştirmek için kullanılıp kullanılmadığına veya nasıl kullanıldığına odaklanılması gerektiği varsayımlarına dayandığıdır. Güç bağlamında karar vermeme, siyasi mutabakatın genellikle statüko yanlıları tarafından şekillendirildiği, güç kaynaklarını kullandıkları ve kendi değer ve çıkarlarına yönelik meydan okumaları önlemek için faaliyet gösterdikleri şeklindeki ek varsayıma dayanmaktadır. Özellikle, kavram, "siyasi çıkar" tanımını, açık ve gizli şikayetleri ve gerçekte sorun haline gelmiş olan şeylere meydan okumaları içerecek şekilde genişletmiş ve böylece, siyasetin bir başka hayati alanı, gücün her iki yüzüne de odaklanan bir bakış açısıyla incelemeye açılmıştır. Önemli olan sağlam bir kavramsal çerçevedir ve Debnam'ın iddia ettiğinin aksine “karar vermeme” kavramı tam da bu çerçeveyi sağlamaktadır (Bachrach ve Baratz, 1975: 900-904).

Genel olarak “karar vermeme” kavramına yönelik eleştirilerin, alınamamış kararların somut belge içermemesi nedeniyle kanıtlanabilir olamayacağı, karar vericilerin aksine karar almayı engelleyici grupların bu engellemeyi hangi düzeyde ve nasıl yaptıklarının anlaşılamayacağı ve nihayetinde araştırmacıların kanıtlanamaz veriler üzerinde çalışırken bilimsellikten uzaklaşabileceği gibi argümanlar ekseninde yoğunlaştığı görülmektedir. Ancak Bachrach ve Baratz'ın da belirttiği gibi, herhangi bir konuda bir kararın alınması süreci tam da güç ilişkilerinin mücadele alanı içerisinde cereyan etmekte ve sürecin olumlu sonuçlanması kadar olumsuz sonuçlanması da çok sayıda veriyi araştırmacıya sunmaktadır. Burada önemli olan sonuçtan ziyade sürecin kendisidir. Söz konusu süreçte karar almayı engelleyici kişi veya grupların arkasında çok sayıda bilgi ve belge bırakabileceği (toplantı tutanakları, muhalif demeçler, eylemler vb.) göz ardı edilirken, etki düzeylerinin belirsizliği meselesinin karar vericiler için de her zaman geçerli bir belirleyici unsur olamayabileceği unutulmamalıdır.

“Karar vermeme” kavramının çok sayıda eleştiriye maruz kalmakla birlikte sosyal bilimlerin çeşitli alanlarında belirleyici bir kavram olarak kullanıldığı görülmektedir. Örneğin karar vermemenin değişimi etkileyen olumsuz anlamı, “tarihsel kurumsalcılık” olarak adlandırılan alanda çalışan araştırmacılar için de ele alınması gereken bir olgu olmuştur. Tarihsel kurumsalcılığı kurumlardaki değişimin ilgili kritik kavşakları ve dönemeçleri ile açıklayan bir alan olarak belirten araştırmacılar, değişimin kritik bir kavşağın gerekli bir unsuru olmadığını, eğer değişim yüksek bir belirsizlik durumunda mümkün ve mantıklıysa, ancak değerlendirilmiş ve nihayetinde reddedilmişse, o zaman bu ret durumunun, başka bir deyişle “karar vermeme” süreci yaşayan ve olumsuz noktalanmış değişim talebinin de incelemeye değer olduğunun altını çizmektedirler. Bu nedenle, *“tarihsel kurumsalcılar normalde kararları kilitleyen kritik dönemeçlere odaklanırken, kritik dönemeçler de karar vermeme kalıplarını kilitleyebilir. Bu nedenle, politika eylemsizliği, 'değişimsiz' kritik dönemeçler olarak adlandırabileceğimiz yola bağlı bir sonuç olabilir.”* (Friedrichs, 2022: 3)

Tarihsel kurumsalcılık dışında “karar vermeme” kavramı kavramsal/teorik tartışmaların ötesinde ve Bachrach ve Baratz’ın amaçladığı üzere, birçok araştırmacı için dikkate değer bir kavramsal çerçeve olarak vaka çalışmalarında kullanılmıştır. Bu çalışmalarda genellikle yasal reformlar ve yönetsel uygulamalar gibi konular ele alınmıştır. Bazı çalışmalarda, toplumdaki genel önyargı ve değerlerin kurumlardaki veya yerel yönetimlerdeki karar alma süreçlerini nasıl manipüle ettiği ve engellediği üzerinde durulurken (Smith, 1979; Friedrichs, 2022) bazı örneklerde ise yasal reform çalışmalarının çeşitli güç ilişkileri ve çıkar gruplarının etkisi altında nasıl etkilendiği “karar vermeme” kavramı temelinde çalışılmıştır. Bu noktada Paula Koskinen Sandberg’in Finlandiya’daki “eşit işe eşit ücret” politikasına etki eden grupları “karar vermeme” kavramı üzerinden açıkladığı çalışması örnek gösterilebilir. Sandberg çalışmasında, toplumsal cinsiyet eşitliği politikasında karar vermemenin, farklı ulusal bağlamlarda değişebilen çeşitli biçimler alabildiğini ve sadece Finlandiya’da değil, benzer dinamiklerin diğer ulusal bağlamlarda da politika yapımında görülebildiğini belirterek, bir başka örnek olarak İsveç’teki ebeveyn izninin yenilenmesi vakasını göstermiştir. İsveçli sosyal demokratların, ebeveyn izni sisteminde reform yapma konusunda rakip çıkarlar nedeniyle başarısız olduğunu ve buna da muhaliflerin sınıf temelli çıkarlarının sebep olduğunu iddia etmiştir. Çalışmasında ayrıca, Finlandiya’da eşit ücret politikasının şekillendirilmesinde işveren ve çalışan örgütlerinin rolünü, politikadaki değişiklikleri önlemek için örgütler tarafından kullanılan stratejileri ve politika sürecinin eşit ücret hedefleri üzerindeki etkilerini analiz etmiş, farklı paydaşların eşit ücret politikasını değiştirmek ya da değişmesini engellemek için ne tür stratejiler kullandığını ve bu stratejilerin eşit ücret politikası sonuçları üzerindeki etkilerini ortaya koymuştur (Sandberg, 2016).

Türkiye’de ise, “karar vermeme” kavramının çerçeve olarak alındığı ve vaka analizlerinde kullanıldığı çalışma sayısı oldukça azdır. Bu çerçevede, özellikle Fatma Eda Çelik ve Aslı Yılmaz Uçar’ın erken cumhuriyet dönemine ilişkin çalışması örnek gösterilebilir. Çelik ve Uçar çalışmalarında, Türkiye’nin 1920’li yıllardaki karar vermeme süreçlerini kanunlaşmayan kanun tasarıları ve dönemin basınında ele alınan yönetsel sorunları merkezi ve yerel yönetim düzeyinde incelemişler ve karar vermeme süreçlerini toplumsal ve siyasi çıkar grupları arasındaki çatışmalar bazında ele almışlardır (Çelik ve Uçar, 2023). Bu çalışmada da Dışişleri Bakanlığının kanunlaşmayan teşkilat yasası tasarısı incelenirken “verilemeyen karar”ın arkasındaki çıkar gruplarının izini sürmek için “karar vermeme” kavramından yararlanmanın elverişli bir kavramsal çerçeve oluşturacağı düşünülmüştür.



### 3. Çalışmanın Yöntemi

Bu çalışmada, araştırmancın teorik çerçevesini oluşturan “karar vermeme” kavramı, Türkiye’deki kamu politikaları analizi kapsamında Dışışleri Bakanlığının 1950-1983 yılları arasındaki teşkilat yasası çalışmaları örneği üzerinden ele alınmıştır. 1950 yılı Demokrat Parti’nin iktidara geldiği ve yasa çalışmalarının başladığı yıl olduğu için, 1983 yılı ise teşkilat yasasının yürürlüğe girdiği yıl olduğu için seçilmiştir. Söz konusu örnek olayda, karar vermeme sürecinin kurumsal/örgütsel düzeydeki temel engelleyici faktörleri esas alınmış ve bu noktada, iki bürokratik kurumun (Dışışleri Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı) ekonomik faktör (dış iktisadi konularda karar verici olma isteği) nedeni ile Dışışleri Bakanlığının teşkilat yasası taslağının ilgili dönemdeki yasallaşamama (karar vermeme) süreci değerlendirilmiştir. Bu noktada, “karar vermeme” sürecinin izlenmesi ve bu süreçteki güç ilişkilerinin etki düzeylerinin belirlenmesindeki zorluğun aşılması için iki temel kanıt kullanılmıştır. “Karar vermeme süreci”nin izlenmesinde, 1950-1980 yılları arasındaki TBMM ve Cumhuriyet Senatosu toplantı tutanaklarında yer alan Dışışleri Bakanlığı bütçe görüşmelerindeki ifadeler ile Dışışleri Bakanlığının yayınları kanıt olarak kullanılırken, bürokratik düzeydeki güç ilişkilerinin engelleyici etkisi Maliye Bakanlığının ilgili yasa taslağına yönelik mütalaaları çerçevesinde belirlenmeye çalışılmıştır. Ayrıca, dönemin tanıklıkları, yasal düzenlemeler ve ikincil kaynaklardan da yararlanılmıştır. Söz konusu materyallere nitel araştırma yöntemlerinden olan doküman analizi tekniğı uygulanmış, bu kapsamda ilgili belgelerde yer alan ve araştırma kapsamında veri olarak değerlendirilebilecek ifadeler toplanmış ve değerlendirilmiştir.

### 4. Demokrat Parti Dönemi ve Dışışleri Bakanlığının Bürokrasideki Gücü Bağlamında Teşkilat Yasası Çalışmaları

Dışışleri Bakanlığı, Türkiye’de dış politikanın yürütülmesindeki en önemli uygulayıcı kurum olmanın yanı sıra, Türk bürokrasisi içinde de başat bir rol üstlenmektedir ve bu rol daha Kurtuluş Savaşı döneminde 23 Nisan 1920’de Büyük Millet Meclisi’nin açılmasından sonra başlayan yeni hükümet çalışmalarında ilk kurulan bakanlıklardan olması ile ortaya çıkmıştır. O yıllarda halihazırda bürokratik kurumları ile varlığını sürdüren Osmanlı Devleti Hükümeti’nin Hariciye teşkilatına karşı kurulan ilk Hariciye Vekaleti aynı zamanda Milli Mücadele’nin uluslararası meşruiyetinin sağlanması sürecinde de aktif olarak çalışmıştır (İskit, 2020: 382; Girgin, 2005: 201-206). Çok kısıtlı bir kadro ile görevine başlayan ve Türkiye Cumhuriyeti’nin kurulmasından sonra hem Osmanlı Hariciyesinden gelen hem ihtiyaca binaen alınan yeni personel hem de teşkilat dışı yapılan diplomat atamaları ile kadro eksikliğini kapatmaya çalışan Hariciye Vekâletinin mevzuat çalışmaları ise 1927 tarihli “Hariciye Vekaleti Memurun Kanunu” ile başlamıştır. Hariciye personelinin özlük hakları, görev ve sorumluluklarını içeren bu düzenlemeyi Hariciye Vekaleti Katib-i Umumisi Numan Menemencioğlu’nun 1932 tarihinde yaptığı ilk meslek memuru alım sınavı izlemiştir. Bu sınav sistemi ve diplomat yetiştirme kültürü Dışışleri Bakanlığını Türkiye’deki diğer bakanlıklardan ayıran en önemli özelliğı olagelmiştir (Dikerdem, 1989: 127-128; Oran, 2002: 62). Bakanlığın ilk teşkilat yasası ise 14.01.1938 tarihli ve 3312 sayılı yasa olmuştur. Ancak yasanın içeriğine baktığımızda yine sadece bakanlık personelinin özlük hakları ve kadro yapısına ilişkin düzenlemeleri içerdiği ve Bakanlığın görev alanı ve sorumlulukları başta olmak üzere, merkez ve dış teşkilat yapısına ilişkin herhangi bir düzenleme içermediğı görülmektedir (Resmi Gazete, 1938: 9272-9273). Bu durum ilgili alanlara ilişkin büyük bir belirsizliğe ve yasal boşluğa neden olmakla birlikte, aynı zamanda Bakanlığın gerek dış ve iç politikada üstlendiğı görev ve sorumluluklarda gerekse teşkilat yapısında gerçekleştireceğı düzenlemelerde belirli bir esneklik sağlamıştır (Maliye

Bakanlığı, 1962: 245). Bu esnekliğin, özellikle dış politikada kayda değer bir görelî özerklik sağladığı düşünülse de (Oran, 2002: 55) iç politikadaki ve bürokrasideki değişimlerden daha fazla etkilenmesine neden olduğu görülmektedir.

Türkiye gerek iç gerekse dış politikadaki en önemli değişimini şüphesiz İkinci Dünya Savaşı sonrası ve bilhassa 1950 yılından itibaren yaşamıştır. İkinci Dünya Savaşı'nın sona ermesini takiben Nazizm ve Faşizm gibi ideolojilerin yenilmesi, Birleşmiş Milletler ittifakına dahil olan ve yüzünü Batı'ya dönen tek partili otoriter yönetimlerin de değişimini gerektirmiştir. Bu çerçevede Türkiye'deki tek parti yönetimi de hem söz konusu dış etki hem de savaş süresince açığa çıkan iç muhalefet nedeni ile 1945 yılından itibaren çok partili hayata geçiş sürecini başlatmıştır (Akıncı ve Usta, 2016: 277). 1950 yılında yapılan seçimler ise ilk defa CHP dışında bir partinin, Demokrat Parti'nin iktidara gelmesini sağlamıştır. Demokrat Parti'nin iktidarda kaldığı 1950-1960 yılları arasında Türk dış politikası Batı Bloku'na bağlı bir sistem içerisinde büyük bir değişim yaşamıştır.<sup>5</sup> Bu değişim şüphesiz Türk dış politikasının uygulayıcı kuruluşu Dışişleri Bakanlığının yapısını ve bürokrasi içerisindeki rolünü de etkilemiş ve değiştirmiştir.

II. Dünya Savaşı'ndan sonra Dışişleri Bakanlığında yaşanan en büyük değişiklik, Türkiye'nin Batı Bloku içindeki teşkilatlanma çalışmaları ve ABD'den alınan mali ve askeri yardımların idaresi ve koordinasyonununun 1946'dan itibaren yavaş yavaş Bakanlığa geçmesi ve Bakanlık içerisinde daha önce atıl bir şekilde çalışan Ekonomik İşler Dairesi'nin özellikle Bakanlık diplomatı Fatin Rüştü Zorlu'nun dairenin başına geçmesi ile aktif bir şekilde çalışmaya başlaması olmuştur. Önceki yıllarda, yabancı devletlerle iktisadi ve ticari ilişkilerden sorumlu olan birim Ticaret Bakanlığında Dış Ticaret Dairesidir. İkili ve çok taraflı ticaret anlaşmalarını imzalayan ve müzakereleri yürüten ise Ticaret Bakanlığı ile Maliye Bakanlığı ve Merkez Bankası temsilcilerinden oluşan bir heyettir (Dikerdem, 1989: 77). Türkiye'ye önemli miktarda yabancı sermayenin aktığı ve bu sermayenin nasıl yönetileceğine ilişkin kararları verecek bürokratik kuruluşların öne çıktığı bu dönemde Fatin Rüştü Zorlu'nun çabaları ile inisiyatif alan Dışişleri Bakanlığı bu tarihten itibaren Maliye ve Ticaret Bakanlıkları ile yetki mücadelesini 1960 yılına kadar önde götürmeyi başarmıştır.

Fatin Rüştü Zorlu'nun 21 Mayıs 1946'da Dışişleri Bakanlığı Ticaret ve İktisat Dairesine genel müdür olması ve Maliye ve Ticaret Bakanlıklarına rağmen Bakanlığın Ticaret ve İktisat Dairesi'nin ön plana çıkması sonrası asıl gelişme 1949 yılında Başbakanlığa bağlı Devlet Bakanlığı bünyesinde kurulan ve OECD ve dış ekonomik yardımlar konusunda görevli Milletlerarası Ekonomik İş Birliği Teşkilatının genel sekreterliği görevine de Fatin Rüştü Zorlu'nun getirilmesi olmuştur. Zorlu teşkilatın kadrosunu da yine Dışişleri Bakanlığı diplomatlarından oluşturmuş ve Bakanlığın bu alandaki hakimiyetini pekiştirmiştir (Gökmen, 1999: 2016). Artık ticari müzakereler için kurulan bütün heyetlere Dışişleri Bakanlığı temsilcileri başkanlık etmeye başlamış ve Zorlu, dış iktisadi ve ticari ilişkilerin yetkisini Dışişleri Bakanlığında toplamak için özel bir çaba göstermiştir. Ticaret ve Maliye Bakanlıklarının direnişlerine karşın bu çabasının karşılığını ise Demokrat Parti'nin iktidara geçmesi ve Başbakan Adnan Menderes'in desteği ile Bakanlıkta etkisinin daha da artması sonrası tam anlamıyla başarabilmiştir.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Türkiye'nin 1950'li yıllardaki iç ve dış politikasına ilişkin çok sayıda çalışma mevcuttur. Bunlardan en kapsamlı olanları arasında şu çalışmalar gösterilebilir: (Oran, 2002; Kaynar, 2019; Bağcı, 2019).

<sup>6</sup> Başbakan Adnan Menderes'in iktidara geldiği andan itibaren dış politika işlerini üzerine aldığı, Fatin Rüştü Zorlu ile çalışmalarını yürüttüğü, bu çerçevede 1957 yılına kadar Dışişleri Bakanlığı görevini yürüten Mehmet Fuat Köprülü'nün

Bu kapsamda, Demokrat Parti döneminde, Dışişleri Bakanlığı'nın merkez teşkilatı ile ilgili ilk önemli değişiklik, 1949 yılında Başbakanlığa bağlı olarak kurulan ve özellikle Amerikan mali yardımları ile ilgili iş ve işlemleri yürütmesi için teşkil edilmiş olan Milletlerarası İktisadi İş Birliği Teşkilatının "*Soğuk Savaş koşullarında Amerikan mali yardımlarının tamamen siyasi mahiyet arzemesi nedeni ile Dışişleri Bakanlığına bağlanmasının her bakımdan daha faydalı ve daha uygun olduğu*" gerekçesi ile 1952 yılında 5945 sayılı Yasa ile Dışişleri Bakanlığına bağlanmasına ilişkin düzenlemedir (Resmi Gazete, 1952: 3885-3886). Yasa ile Milletlerarası İktisadi İş Birliği Teşkilatı Dışişleri Bakanlığına bağlanmış ve teşkilatın görev alanına ilişkin çalışacak bakanlıklar arası bir komite kurulmasına karar verilmiştir. Bu kapsamda, aynı yıl Dışişleri Bakanlığında Milletlerarası İktisadi İş Birliği Teşkilatı Genel Sekreterliği kurulmuştur. 1952 yılında Milletlerarası İktisadi İş Birliği Teşkilatının Dışişleri Bakanlığına bağlanması sonrasında dış iktisadi konularda Dışişleri Bakanlığının artan rolü kadro tahsislerine de yansımıştır. Bu çerçevede, 7245 sayılı Kanunun birinci maddesi ile 3312 sayılı Kanuna ek maddeler konmuş ve Hariciye Vekâletinin merkez teşkilâtında istihdam edilmek üzere 4 iktisat müşaviri için kadro ihdas edilmiştir (Resmi Gazete, 1959: 21223-21224).

Zorlu'nun Dışişleri Bakanı olduğu dönemde (1957-1960 yılları arasında) ise, iktisat daireleri yeniden düzenlenmiştir. Bu dönemde, Dışişleri Bakanlığının dış iktisadi konulara ilişkin iki genel müdürlüğünde de değişikliklere gidildiği görülmüştür. Ticaret ve Ticari Antlaşmalar Dairesi Umum Müdürlüğünün şube sayısı (1953'e kadar adı Ticaret, Mali ve İktisadi Antlaşmalar ve Tatbikatları Dairesi Umum Müdürlüğü) 1959 yılında dörtten beşe çıkarılmış ve yeni kurulan şubenin ilgilendiği konular petrol ihrac ve ithal maddeleri ve istatistiki bilgi olarak belirlenmiştir. Milletlerarası Ekonomik İşler Dairesi Umum Müdürlüğünün şube sayısı ise üçten altıya çıkarılmış ve her şubenin ihtisas alanları çeşitlendirilmiştir. Zorlu, ayrıca Avrupa Ekonomik Topluluğu'na (AET) üye olmak için çalışmalar yürütmek üzere Haziran 1959'da bir komisyon oluşturmuş ve Bakanlığı AET ile ilişkilerde de yetkin kılmıştır (Uzun, 2015: 64-65).

Bu dönemde Dışişleri Bakanlığının iktisadi yatırımlarda hükümet nezdindeki itibarının da arttığı görülmektedir. Diplomat Mahmut Dikerdem'e göre, Dışişleri Bakanlığı Genel Sekreteri Melih Esenbel ve İktisadi İşbirliği Teşkilatı Genel Sekreteri Hasan Esat Işık kabinedeki bakanlarla eşit muamele görmeye başlamıştır. Tüm bunların dışında iç politikadaki iktisadi başarılarında da Dışişleri Bakanlığı temsilcilerinin görünürlüğü artmıştır. Örneğin temel atma törenlerine Dışişleri Ekonomi Dairesi Genel Müdürü'nün götürülmesi ve Başbakan'dan sonra temele ilk harcı atması gibi örnekler diğer ilgili Bakanlıklarda rahatsızlık yaratmaya başlamıştır (Dikerdem, 1989: 130-131). Diplomat Oğuz Gökmen'e göre ise, dış ve iç ekonomi/ticaret sahasında Dışişleri Bakanlığının bürokraside başat konuma yükselmesinin iki önemli sakıncası olmuştur. Bunlardan ilki teşkilat içindeki siyasi daireler ve 1952'de kurulan NATO Dairesi gibi dış politikadaki etkin dairelerin yerini ekonomi dairelerinin alması ve Bakanlığın asli görevlerinin arka plana atılmasıdır. İkincisi ise bürokraside Dışişleri Bakanlığı ve diğer ilgili Bakanlıklar arasında bir sürtüşme riskini doğurmuş olmasıdır (Gökmen, 1999: 230-231).

Ancak Dışişleri Bakanlığının 1950'den itibaren dış iktisadi konular başta olmak üzere, birçok alanda kurumsal olarak yeniden yapılandırılması ve Türk bürokrasisinde yetki ve sorumluluklarını artırmasının (Girgin, 2005; Özcoşkun, 2018) teşkilat yasasında herhangi bir dayanağı bulunmamıştır. Aslında, 1950-1960 yılları arasında iktidarda olan DP Hükümetlerinin Dışişleri Bakanlığının kurumsal yapılanmasına ilişkin olarak köklü herhangi bir değişiklik

---

geri planda kaldığı ve Fatin Rüştü Zorlu'nun teşkilatta sözünün geçtiği o dönem hakkında yazarların ortak kanaatidir. Bkz. (Dikerdem, 1989: 78; Avci, 2014: 81)

yapmadığı ve yeni bir teşkilat kanunu çıkarmak yerine, mevcut tek parti döneminden kalma 1938 tarihli ve 3312 sayılı Kanuna ek maddeler ve Bakanlık tarafından yayınlanan talimatnameler ile Dışişleri Bakanlığı teşkilatını yapılandırdığı görülmektedir. Bu durum özellikle TBMM'deki 1951-1952 yılı bütçe görüşmelerinde dillendirilmiştir. Muhalif milletvekilleri, Bakanlığın yeni bir teşkilat yasasına ihtiyacı olduğunu, dönemin koşullarındaki değişimin bunu gerektirdiğini ve çeşitlenen görev alanlarının hakkı ile yerine getirilebilmesi için (Milletlerarası İş Birliği Teşkilatı örnek gösterilmektedir) halihazırda bütçe ve kadrosunda büyük eksiklikler bulunan Dışişleri Bakanlığının yetersiz kaldığını belirterek, merkez ve dış teşkilatın sınırlarının belirgin olduğu kapsamlı bir yasa talebinde bulunmuşlardır (TBMM, 1951: 681; TBMM, 1952: 898). Dönemin Dışişleri Bakanı Fuat Köprülü ise eleştirilere verdiği cevapta, yeni bir teşkilat yasası üzerine çalışıldığını ve en kısa sürede *“yarınki Türkiye'nin hariciye temellerini kurabilecek bir kanun”* çıkarmayı hedeflediklerini belirtmiştir (TBMM, 1951: 697). Yeni bir teşkilat yasasının çıkarılmamış olması meclis komisyonlarında da zaman zaman eleştirilere konu olmuştur. Örneğin, 1958 yılında Dışişleri Bakanlığı merkez teşkilatı için yeni kadroların tahsisini içeren Kanun tasarısı Dışişleri Komisyonunda görüşülürken, Komisyonunda görevli Adana Milletvekili Hamza Eroğlu'nun tasarıya yönelik muhalefet şerhi bu eleştiri nedeni ile konmuştur. Eroğlu, şerhinde, *“Bütçe müzakerelerinde de belirttiğimiz gibi, D. P. Hükümeti 1951 yılında Hariciye Vekâleti Teşkilât Kanununu pek yakında getireceğinden bahsetmiştir. Aradan 7 sene geçtiği halde bir teşkilât kanunu getirmeyip sadece bu kanuna bir madde ilâvesini hedef tutan tadili ihtiyaca cevap içermediğinden reddini uygun görüyorum.”* diyerek yeni bir Hariciye Teşkilat Kanununun söz verildiği halde hala çıkarılmamış olmasını eleştirmiş ve bu nedenle bu tarz kanun tadilatlarının yetersiz olduğuna vurgu yapmıştır (TBMM, 1958: 3).

1953-1957 yılları arasında Dışişleri Bakanlığı bürokratlarının kanun tasarıları üzerine çalıştıkları, ancak bu tasarıların Hükümet'e ve sonrasında Meclis Genel Kurulu'na sunulmadığı anlaşılmaktadır (Maliye Bakanlığı, 1962: 191). 1957 yılından sonra, başka bir deyişle Fatin Rüştü Zorlu'nun Dışişleri Bakanı olmasından sonra teşkilat yasası çalışmalarına ara verilmiştir. Bunun en önemli nedeni, daha önce de belirtildiği üzere, 1938 tarihli mevcut teşkilat yasasının sağladığı elastikiyet ve bu elastikiyetin 1950-1960 yılları arasındaki iç politik yapı nedeniyle Dışişleri Bakanlığının görev alanını geniş tutmasını sağlaması olmuştur.

27 Mayıs 1960 yılında gerçekleşen askeri darbe sonrası Demokrat Parti'nin iktidardan düşürülmesi ve yeni askeri yönetimin Fatin Rüştü Zorlu'nun şahsında değerlendirdiği Dışişleri Bakanlığının dış iktisadi konulardaki etkin rolünün azaltılması isteği, bu rolden rahatsızlık duyan Maliye ve Ticaret Bakanlıklarını da harekete geçirmiş ve 1960 yılından itibaren Dışişleri Bakanlığının görev sahası Maliye, Ticaret Bakanlıkları ile 1961 Anayasası ile kurulan Devlet Planlama Teşkilatı lehine daraltılmaya çalışılmıştır. Bu girişime Dışişleri Bakanlığı da görev alanını genişletecek yeni yasal düzenlemeler ve teşkilat yasası çalışmaları ile cevap vermeye çalışmış, ancak teşkilat yasası çalışmaları özellikle ilgili Bakanlıkların müdahaleleri sonucu Meclis'e getirilememiştir.

## 5. 27 Mayıs Darbesi Sonrası Bürokrasideki Güç İlişkilerinin Değişimi Çerçevesinde Teşkilat Yasası Çalışmaları ve “Karar Vermeme” Süreci

Daha önce de söz edildiği üzere, 1952 yılında Milletlerarası İktisadi İş Birliği Teşkilatının Dışişleri Bakanlığına bağlanması özellikle milletlerarası siyasi, iktisadi ve askeri ilişkilerde hangi kurumun söz sahibi olacağı ya da kurumlararası koordinasyonun hangi kurum tarafından sağlanacağına ilişkin bir tartışmayı da beraberinde getirmiştir. 1950’li yıllarda Fatin Rüştü Zorlu’nun etkin yönetimi ve Dışişleri Bakanlığının dış ticaret ve ekonomi alanındaki baskın rolü diğer ilgili Bakanlıklar olan Maliye ve Ticaret Bakanlıklarında rahatsızlık yaratmıştır. Ayrıca, DP’ye muhalif kesimlerin Amerikan mali yardımlarının Dışişleri Bakanlığının sorumluluğu altında olmasının Bakanlığın Türkiye’nin iktisat politikalarına müdahale etmesine sebep olduğunu iddia etmeleri (Özcan, 2019: 103) Zorlu’nun ABD’nin yardımlarından komisyon aldığı söylentisi (Dikerdem, 1989: 140), 27 Mayıs Askeri Darbesi sonrası kurulan Milli Birlik Komitesinin ilk yasal düzenlemelerinden birinin Dışişleri Bakanlığının dış iktisadi konulardaki yetki alanını daraltmasına neden olmuştur. Diplomat Tansuğ Bleda’ya göre, buradaki amaç, 1950’li yıllarda DP’ye muhalif grupların bu teşkilat aracılığı ile dış ve iç iktisadi konularda Dışişleri Bakanlığının etkin rolüne ve Bakanlığın siyasi niteliğinin iktisadi uzmanlaşmayı baskıladığına yönelik eleştirilerine bir cevap vermektir (Bleda, 2000: 16).

Milli Birlik Komitesi tarafından 06.07.1960 tarihinde kabul edilen 13 sayılı Kanunun ilk maddesi ile 31.5.1949 tarih ve 5412 sayılı Kanunla kurulmuş bulunan Milletlerarası İktisadi İş Birliği Teşkilâtı Maliye Bakanlığına (Hazine Genel Müdürlüğü) bağlanmıştır (Resmî Gazete, 1960a: 1685-1686). Ancak, Kanun sadece iç politikadaki dış iktisadi ve ticari konuların Dışişleri Bakanlığından alınmasına sebep olmamış, özellikle Kanunun diğer maddeleri sonraki yıllarda yurtdışı teşkilatında yaşanan kurumlararası koordinasyon eksikliğini ve Dışişleri Bakanlığının dış hizmetlerdeki merkezi konumunu kaybetmesini de beraberinde getirmiştir (İskit, 2020: 385). İkinci maddede “*Milletlerarası malî müesseseler ve yabancı memleketlerin resmî malî müessese ve teşekkülleri ve finansman müesseseleri ile her türlü müzakere ve münasebetler Maliye Bakanlığı tarafından tanzim ve takibedilir.*” denilerek uluslararası bütün iktisadi ilişkiler Maliye Bakanlığına devredilmiştir. Üçüncü ve dördüncü maddelerde ise çok taraflı iktisadi ve ticari milletlerarası anlaşmalar ile iki taraflı ticaret anlaşmaları arasında bir ayrıma gidilmiş ve her türlü iktisadi ve ticari anlaşma ya Ticaret ve Maliye Bakanlığının ortak müzakerelerine ya da sadece Ticaret Bakanlığının sorumluluğuna bırakılmıştır. Böylece çok taraflı ve iki taraflı iktisadi ve ticari anlaşmalar üzerindeki Dışişleri Bakanlığının kontrolü ortadan kaldırılmıştır. Kanunun bir diğer önemli maddesi sekizinci maddedir. Bu maddede, “*Bu kanuna istinaden temsilcilik kurulan memleketlerdeki malî müşavirliklerle ticaret müşavir ve ataşelikleri (Maliye Bakanlığınca atanan) heyet başkanının emri altında temsilcilik bünyesi içinde vazife görür.*” denilerek Dışişleri Bakanlığının yurtdışı teşkilatı ile bu temsilciliklerin bağının koparıldığı görülmektedir. Dokuzuncu madde Hazine Genel Müdürlüğü ve Milletlerarası İş Birliği Teşkilatının, onuncu madde ise Ticaret Bakanlığı bünyesindeki Dış Ticaret Dairesi Başkanlığının görev ve yetkilerini düzenlemektedir. Görüldüğü üzere, Maliye ve Ticaret Bakanlıkları gerek iç gerekse dış iktisadi konularda Dışişleri Bakanlığının yurtdışı teşkilatına yönelik bilgi verme ya da koordinasyonunda çalışma gibi sorumluluklardan muaf tutulmuştur. Geçici 1 inci maddede ise, Dışişleri Bakanlığına bağlı olduğu dönemde Milletlerarası İktisadi İş Birliği Teşkilatı ile bağlantılı çalışan bütün personelin bu görevlerine son verildiği belirtilmektedir. Ayrıca, daha önce Dışişleri Bakanlığının başkanlığında bulunan bakanlıklar arası komitenin de ilga edildiği görülmüştür.

Milletlerarası İktisadi İş Birliği Teşkilatının Dışişleri Bakanlığında alınarak Maliye Bakanlığına bağlanması ve bütün dış ticari ve iktisadi ilişkiler ile anlaşmaların yürütülmesinin Maliye ve Ticaret Bakanlıkları uhdesine bırakılmasının dışında Bakanlığın yetkilerini daraltan bir diğer gelişme ise Avrupa Ekonomik Topluluğu ile yürütülen ilişkilerde cereyan etmiştir. 1961 yılında kabul edilen Anayasa ile kurulan ve yeni yönetimin planlı ekonomi anlayışı çerçevesinde faaliyetlerini yürüten Devlet Planlama Teşkilatının (DPT) temsilcileri, özellikle 1960'lı yılların sonlarında konu ile ilgili koordinasyonun Dışişleri Bakanlığında alınması için çalışmalar yürütmüşlerdir. 1968 yılında DPT, AET ile ilişkilerin yürütülmesindeki sorumluluğu Dışişleri Bakanlığında DPT'ye devreden bir kararnamenin hükümete imzalatılmasını sağlamıştır (Erhan ve Arat, 2002: 840).

Her ne kadar kısa süre içerisinde bu kararname yürürlükten kaldırılrsa da DPT'nin AET konusundaki üstünlüğü devam etmiştir. Örneğin 1974 yılında bakanlıklar arası ekonomik koordinasyonu sağlamak ve ekonomik konularda Bakanlar Kurulunun alacağı kararların hazırlanmasına ve hızlandırılmasına yardımcı olacak çalışmaları yapmak amacıyla Bakanlar Kurulu tarafından Bakanlıklar arası Ekonomik Kurul (BEK) ve Bakanlıklar arası Ekonomik Kurul Alt- Komitesi kurulmasına karar verilmiştir (Resmi Gazete, 1974: 1). Başbakan Yardımcısı başkanlığında kurulacak olan ekonomik kurulun üyelerinden biri Dışişleri Bakanlığı olarak belirlenirken, alt-komite ise DPT Başkanlığında Dışişleri Bakanlığı Genel Sekreterinin de dahil olduğu üyelerden oluşmaktaydı. Burada Dışişleri Bakanlığında ekonomi alanında önem verilmekle birlikte (özellikle AET ile yürütülen müzakereler konusunda) alanın aslen DPT'ye bırakıldığı görülmektedir. AET ile ilişkilerde bu dönemde Dışişleri Bakanlığı ve DPT arasındaki çatışan bakış açıları dikkate alındığında komitede DPT'nin ağırlığının daha fazla olduğu anlaşılmaktadır.

Bunların dışında Milli Birlik Komitesi, Dışişleri Bakanlığı personeline yönelik bazı düzenlemeler de ortaya koymuştur. 16 sayılı Kanun ile DP döneminde atanmış olan Dışişlerinin yurtdışı teşkilatındaki meslek memurlarının gerektiğinde merkeze alınabilmesine olanak tanıyan geçici bir düzenleme yapmıştır. 12.07.1960 tarihinde kabul edilen Kanunda *"Dışişleri meslek memuru olup yabancı memleketlerde vazife gören büyükelçiler, Dışişleri Bakanlığınca Avrupa, Asya, Amerika ve Orta - Doğu işleri ile veya Bakanlığın tesbit edeceği diğer işlerle meşgul olmak, bilgi ve görgülerinden istifade edilmek üzere, (yüksek müşavir) unvanı ile her zaman merkeze alınabilmeleri"* (Resmi Gazete, 1960b: 1721) mümkün hale getirilmiştir. Ayrıca 127 sayılı Kanun çerçevesinde (Resmi Gazete, 1960c: 2614-2615) yayımlanan atama kararları ile 14 adet emekli kurmay "müşavir" olarak çeşitli diplomatik misyonlara gönderilmişlerdir.

Dışişleri Bakanlığının merkez ve dış teşkilatı ile personeline ilişkin kısıtlayıcı ve müdahaleci düzenlemelere karşı Bakanlık temsilcilerinin cevabı doğrudan üç farklı yasa tasarısı hazırlamak olmuştur. İlk iki kanun tasarısının, Dışişleri Bakanlığının milletlerarası anlaşmalar ve milletlerarası münasebetlere ilişkin elinden alınan yetkilerin geri kazanılmasına ilişkin olduğu görülmektedir. Söz konusu kanun tasarılarından ilki *"Milletlerarası Andlaşmaların Onaylanması, Yayınlanması ve Yürürlüğü Hakkında Kanun Tasarısı"*, ikincisi ise *"Dış İktisadi Münasebetlerin İdaresi ve İktisadi Yardımlar Dairesinin Kuruluşu Hakkında Kanun Tasarısı"* ismini taşımaktadır (Maliye Bakanlığı, 1962: 87-89). Bu tasarılar da bütün milletlerarası anlaşmaların onaylanmadan önceki tüm aşamalarından Dışişleri Bakanlığının sorumlu olması (1. Tasarı, 6. Madde) ve ayrıca *"iktisadi, ticari, mali, sosyal ve kültürel mevzularda, yabancı devletlerle ve bilumum milletlerarası teşekkül ve müesseselerle, gerek yurt içinde, gerek yurt*

*dışında her türlü temas ve teşebbüslerin yapılması, bu devlet veya milletlerarası teşekkül ve müesseselerle her türlü anlaşmaların müzakeresi ve imzalanmasında*” Dışişleri Bakanlığının görevli kılınması (2. Tasarı, 1. Madde) talep edilmiştir. Bu kapsamda, 1963 yılında “*Milletlerarası Andlaşmaların Yapılması, Yürürlüğü ve Yayınlanması*”na ilişkin bir kanun tasarısı TBMM’ye getirilmiş ve 11.06.1963 tarih ve 244 sayılı “*Milletlerarası Andlaşmaların Yapılması, Yürürlüğü ve Yayınlanması ile Bâzı Andlaşmaların Yapılması İçin Bakanlar Kuruluna Yetki Verilmesi Hakkında Kanun*” ile yürürlüğe girmiştir (Resmi Gazete, 1963: 1-2). Kanunun 1961 yılında Dışişleri Bakanlığının hazırladığı ilgili tasarıya oldukça benzediği görülmektedir. Böylece, 13 sayılı Kanun ile iktisadi ve ticari andlaşmalar üzerindeki yetki ve bilgisi elinden alınan Dışişleri Bakanlığı 244 sayılı Kanun ile milletlerarası andlaşmalar üzerindeki kontrol ve yetkisini kısmen geri kazanmıştır.

Ancak asıl önemli gelişme 1969 senesinde yaşanmıştır. 1960-69 yılları arasında Maliye ve Ticaret Bakanlıkları başta olmak üzere, Dışişleri Bakanlığı dışındaki Bakanlıkların yurtdışındaki temsilcilerinin diplomatik misyonun bilgisi dışında milletlerarası ilişkileri yürütmeleri kurumlararası koordinasyonu ortadan kaldırırken, diplomatik misyonların temsil birliğini de elinden almış ve ikili ve çoklu uluslararası anlaşmalarda bir kargaşaya neden olmuştur (Avcioğlu, 1965: 9). Bu kapsamda, Dışişleri Bakanlığı bürokratlarının çabaları sonuç vermiş (MM, 1966) ve 05.05.1969 tarihinde 1173 sayılı “*Milletlerarası Münasebetlerin Yürütülmesi Hakkında Kanun*” yürürlüğe girmiştir (Resmî Gazete, 1969: 7-10). Kanunun ilk maddesinde yer alan, “*Milletlerarası Hukuk ve Anayasa gereğince Cumhurbaşkanının ve Başbakanın yetkileri saklı kalmak kaydıyla, Türkiye Cumhuriyeti’nin yabancı devletlerle, bunların temsilcilikleri ve temsilcileri ile, milletlerarası kurullarla, bunların temsilcilikleri ve temsilcileri ile, mütaakip bendler ve maddeler hükümleri saklı kalmak kaydıyla, temas ve müzakereleri Dışişleri Bakanlığı eliyle, ilgili bakanlıklarla işbirliği yapılmak suretiyle yürütülür.*” ifadesi ile Dışişleri Bakanlığı milletlerarası müzakerelerdeki birincil rolüne tekrar kavuşmuştur. Ancak Baskın Oran’a göre, 1960 yılından itibaren ortaya çıkan Dışişleri Bakanlığına yönelik “yetki aşınması” fiili olarak günümüzde de devam etmektedir ve Bakanlık, dış iktisadi ve ticari konularda 1950’lerde sahip olduğu başat role bir daha geri dönememiştir (Oran, 2002: 68).

Dışişleri Bakanlığı tarafından 1962 yılında hazırlanan üç kanun tasarısından sonuncusu ise yeni bir teşkilat düzenlemesine ilişkindir (Maliye Bakanlığı, 1962: 165-190). “*Dışişleri Bakanlığının Kuruluşu, Görevleri ve Memurları Hakkında Kanun Tasarısı*” adını taşıyan tasarının gerekçesi taslakta şöyle belirtilmektedir:

*“Dışişleri Bakanlığının teşkilat ve memurları hakkında 1927 yılından beri kabul edilmiş olan kanunlar modern manada bir teşkilat kanununun kapsamı gereken konuları tamamiyle içine almamış bulunduğundan ihtiyaçlara cevap vermekten uzaktı. Gerçekten, Bakanlığımızla ilgili 25 Haziran 1927 tarihli ve 1154 sayılı memurin kanunu ile 14 Ocak 1938 tarihli ve 3312 sayılı Teşkilat Kanununda bu bakımdan önemli boşluklar mevcuttur. Bu iki kanundan ayrı olarak 1941 yılından itibaren günün ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla çıkarılmış dokuz ek kanunla bu boşluklar kısmen doldurulmaya çalışılmıştır. Bununla beraber, bu dağınık metinler de, gerek toplu bir mevzuat ihtiyacına cevap vermediği, gerek belirli yöneltici fikirlerden ve sistemden mahrum olduğu için boşluklar ve eksiklikler tam manasıyla giderilmemiş ve toplu, sistemli ve ileri bir teşkilat kanununa olan ihtiyaç 1945 yılından beri Bakanlığımızca üzerinde durulan bir konu olmuştur. 1952-53 yıllarında zamanın Dışişleri Bakanı bu ihtiyacı Büyük Millet Meclisinde iki defa kesin olarak belirtmiş ve böyle bir kanunun “en kısa zamanda” çıkarılacağını vaad etmişti. Keza, 1953-1957 yıllarında bu konu ile ilgili kanun tasarıları üzerinde çalışılmış, fakat*

*bu tasarılar kesin bir şekil alamamıştır. Bakanlık, belirtilen ihtiyacı karşılamak amacıyla, 27 Mayıs 1960 devrimini takip eden günlerde geçmiş uzun yılların tecrübelerinin ışığı altında ve zamanımız ihtiyaçlarını da göz önüne alarak tam iki yıl süren etraflı ve titiz bir çalışma sonunda bu tasarımı hazırlamıştır.” (Maliye Bakanlığı, 1962: 191)*

Yasa tasarısının gerekçesinden de anlaşılacağı üzere, Dışişleri Bakanlığının 27 Mayıs Darbesi’nden hemen sonra tasarı için uzun süre çalıştığı ve özellikle görev ve yetki alanları, personele ilişkin özel hükümler ve yurtdışı temsilciliklerde Bakanlığın yetki alanları konularına önem verdiği görülmektedir. Tasarı 82 madde ve 11 adet geçici maddeden oluşmaktadır ve oldukça kapsamlı bir teşkilat ve personel yasası olarak hazırlanmıştır. En önemli maddesi ise, Bakanlığın görev ve yetkilerinin tanımlandığı ilk maddesidir. Bu maddeye göre,

*“Dışişleri Bakanlığı milletlerarası hukuku ve milli mevzuatı gözönünde tutarak:*

*a) Hükümetçe tayin edilen esaslar dairesinde dış münasebetleri yönetir;*

*b) Devletin ve vatandaşların yabancılar karşısındaki hak ve menfaatlerini korur ve geliştirir;*

*c) Yabancı devletler ve milletlerarası kurullar ile olan temsil işlerini yürütür;*

*d) Yabancı devletler ve milletlerarası kurullar ile yapılacak andlaşma, sözleşme ve her türlü anlaşmaları müzakere eder ve sonuçlandırır;*

*e) Yabancı devletlerdeki ve milletlerarası kurullardaki her türlü gelişmeleri ve bunlar arasındaki münasebetleri izler.” (Maliye Bakanlığı, 1962: 165)*

Bu noktada, Maliye Bakanlığının yasa taslağına ilişkin mütalaası, taslağın neden yasalaşmadığı ve böylece oluşan “karar vermeme” durumunun temel sebepleri konusunda oldukça yol göstericidir. Zira, teşkilat yasası çalışmalarına ilişkin Meclis’teki görüşmelerde “neden hala teşkilat yasasının çıkarılmadığına” yönelik sorulara ilgili dönemlerin Dışişleri Bakanlarının verdiği cevaplar, taslağın Başbakanlığa iletildiği, burada diğer bakanlıkların görüşlerinin alınması sonrasında tadil edildiği ve yeniden aynı sürecin yaşandığı ve bir türlü Meclis Genel Kuruluna getirilemediğini bize göstermektedir (Cumhuriyet Senatosu, 1962: 171). Örneğin 1968 yılındaki bir bütçe görüşmesinde dönemin Dışişleri Bakanı İhsan Sabri Çağlayangil, Teşkilât Kanununun Başbakanlığa sevk edildiğini, vekâletlerin mütalâası alınıp Yüksek Meclise Dışişleri Bakanlığınca sunulacağını ve Bakanlıkça kanunun tetkikinin tamamlandığını belirtmiştir (Cumhuriyet Senatosu, 1968: 1022). Ancak taslak Meclis Genel Kurulu’na getirilememiştir.

1960 yılından itibaren Maliye Bakanlığının, Dışişleri Bakanlığının dış iktisadi ilişkilerdeki sorumluluklarını devraldığı ve Dışişleri Bakanlığı ile konuya ilişkin bürokratik bir rekabete girdiğinden söz edilmişti. Bu çerçevede yasa tasarısına yönelik Maliye Bakanlığının mütalaasının özellikle Dışişleri Bakanlığının görev, yetki ve sorumluluklarını içeren ilk maddesinde yoğunlaştığı görülmektedir. “... teşkilat kanununda, vazife tayin edilirken çok dikkatli olmak lazımdır. Aksi takdirde mevcut mevzuatı aratacak bir sürtüşme unsuru idari hayata ilave edilmiş olur. Vazife tayininde takib edilecek metotta milletlerarası münasebetlerin tarihi seyri, hukuk nizamının vardığı merhaleleri, organizasyon tekniğinin prensiplerini göz önünde tutmak lazımdır. ..amme idaresi ve hizmeti mefhumu artık hudut kapısında durdurularak başka bir ekibe (hariciye mesleğine) devredilebilmek çağını geçirmiştir.” denilerek “idari sürtüşmeye” vurgu yapılan mütalaada, Dışişleri Bakanlığının tasarıda belirtilen görev ve sorumlulukları içeren ilk maddesine Maliye Bakanlığının itirazları şu maddeler altında toplanabilir:



- Siyasi işler dışında dış iktisadi ve ticari işlerle uğraşan memurun kifayetsiz kalması
- Önemli milli meselelerde diğer işler nedeni ile yeterli profesyonel reaksiyonun gösterilememesi
- İhtisas bakanlıklarına sorun çıkarılması
- İhtisas işlerinin deneyimsiz personele verilmesi
- Önemli dış siyasi konularda başarısızlık yaşanması riskini beraberinde getirmesi (Maliye Bakanlığı, 1962: 231-237)

Mütaalada, ayrıca, *“daha evvelki tasarılar verilen cevap ve mütalaaların Dışişleri Bakanlığınca nazarı dikkate alınmamış olması muvacehesinde şu prensip noktasının tekrarında fayda görülmüştür: Bu taslak, kabule imkan görülememiştir.”* ifadeleri yer almaktadır (Maliye Bakanlığı, 1962: 241). Görüldüğü üzere, bu ifadeden daha önceki tasarılar da Dışişleri Bakanlığının dış iktisadi ve ticari konularda yetkiyi kendisinde toplamak istediği ve Maliye Bakanlığının her defasında buna karşı çıktığı ve tasarının revize edilmesini istediği anlaşılmaktadır. Burada, 1960 yılı öncesinin mi yoksa 1960-62 yılları arasının mı kastedildiği belirsizdir. Ancak, teşkilat yasası çalışmalarının başladığının tespit edildiği 1951’den itibaren böyle bir “idari sürtüşme” varsa da yasaya yönelik “karar vermeme” durumunun 1960’tan sonra Dışişleri Bakanlığını daha fazla etkilediği ve dolayısı ile görev tanımında revizyona gitmeme konusunda direnç gösteren tarafın Dışişleri Bakanlığı olduğu sonucuna varılabilir.

Taslağın üçüncü maddesine yönelik mütalaa ise, mevcut teşkilat yasasının belirsizlikten kaynaklı esnekliğinden söz etmekte ve Dışişleri Bakanlığının mevcut teşkilat kanununun merkez teşkilatını istediği şekilde oluşturmasına, istediği dairelere bölmesine, istediğini ihdas etmesine, vazifeleri şu veya bu şekilde gruplandırmasına müsait olduğunu belirterek, Bakanlığın teşkilatlandırmadaki elastikiyetten ve onu değiştirmekteki mevcut yetkisinden vazgeçmeye niyeti olmadığına ve bugünkü teşkilata nazaran bir değişiklik düşünülmediğine göre 3 üncü maddenin gereksiz olduğuna değinmektedir (Maliye Bakanlığı, 1962: 245). Buradan da teşkilat yasasının çıkarılmasının asıl öneminin Bakanlığın görev ve yetki alanlarına ve daha sonra görüleceği üzere, personelin özgün konumu ve dış teşkilattaki temsil birliğine yönelik yasal düzenlemenin olduğu ortaya çıkmaktadır. Zira, mütaalada da belirtildiği gibi, Dışişleri Bakanlığı merkez ve dış teşkilatındaki yapılanmasını Bakanlık içi düzenlemeler ile 1938-1983 yılları arasında zaten dönemin ihtiyaçlarına göre belli aralıklarla yenilemiştir (Girgin, 2005; Özcoşkun, 2018).

Bu noktada, Dışişleri Bakanlığının görev tanımlarındaki belirsizliğin, söz konusu dönemde bir yetki karmaşası ortaya çıkardığından da söz etmek gerekmektedir. *“İdari sürtüşme”* teşkilat yasası taslağının kanunlaşmasına müsaade etmezken, bu karmaşanın bizatihi kendisi idari alanda sorunlara neden olmaktadır. Örneğin, TODAİE’nin 1966 tarihli *“Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu”*nda Dışişleri Bakanlığının görev, yetki ve sorumlulukları belirtildikten sonra şu görüşlere yer verilmiştir:

*“Dışişleri Bakanlığının kuruluş amacını kesin bir ifade halinde herhangi bir kanun metninde bulmak mümkün değildir... Görüldüğü gibi Dışişleri Bakanlığının görevleri çeşitlidir ve dağınık kaynaklarda gösterilmiştir. Yeni yapılacak bir kuruluş ve görev kanununda bu görevlerin çok daha derli toplu ve yetki çalışmalarına yol açmayacak şekilde gösterilmesi gerekir.... Görev ve yetkilerin kesin bir şekilde tespit edilmemiş olması, Bakanlığın öbür bakanlıklarla olan münasebetlerinde karışıklık ve tedahüllere yol açmaktadır. Bu karışıklık ve tedahüller, yalnız*

*öbür bakanlıklar ve dairelerle olan karşılıklı durumlar dolayısıyla değil, Bakanlığın kendi daireleri arasında da görülmektedir. Özellikle iktisadi ve ticari işler ile kültürel münasebetler konusunda görev karışımlarıyla sık sık karşılaşmaktadır.”(TODAİE, 1966: 167, 170)*

Maliye Bakanlığının tasarıda itiraz ettiği bir diğer konu devletin dış politikasının ve dış teşkilattaki diğer Bakanlıkların temsilcilerinin büyükelçi ile kuracağı hiyerarşik ilişkiye yöneliktir. Burada da, Maliye Bakanlığı, devletin genel dış politikasında, MGK Genel Sekreterliği, Maliye Bakanlığı Milletlerarası İktisadi İş Birliği Teşkilatı Genel Sekreterliği ve DPT gibi kurumlar ile Dışişleri Bakanlığının işbirliği yapması gerektiğinden (Maliye Bakanlığı, 1962: 248) söz etmekte, dış teşkilattaki diğer Bakanlık temsilcilerinin öncelikle kendi Bakanlıklarına karşı sorumlu olduklarından bahsetmektedir (Maliye Bakanlığı, 1962: 257). Dış teşkilatta 13 sayılı Kanun ile birlikte, Dışişleri Bakanlığının temsil birliğini kaybettiği ve ancak 1969 tarihli 1173 sayılı Kanun ile bu birliği yasal düzlemde kısmen yeniden kazandığı belirtilmişti. 1962 tarihli bu mütalaa, 13 sayılı Kanunun özellikle Maliye Bakanlığına sağladığı avantaja vurgu yapıldığının ve kendi çıkarları doğrultusunda tasarının yasalaşmasına engel çıkardığının bir göstergesidir.

Son olarak, mütalaa da, Dışişleri Bakanlığının personeline yönelik istisnai kadro ve derece tanımlanmasına itiraz edilmekte ve Bakanlığın memurlarının devletin bütün memurları ile aynı standartlarda ve derece-unvan karşılıklarında olması gerektiğine vurgu yapılmaktadır (Maliye Bakanlığı, 1962: 261-265). Mütalaanın bu itirazı oldukça önemlidir. Çünkü, 1964'ten itibaren teşkilat yasasının çıkmamasının bir diğer nedeninin, Başbakanlık tarafından, yasanın o yıllarda hazırlıkları süren Devlet Personel Kanunu çıktıktan sonra çıkarılması gerektiğinin Dışişleri Bakanlığına iletilmesidir. Örneğin, Dışişleri Belleteni'nin 1964 yılındaki ilk sayısında yeni bir Teşkilât Kanunu Tasarısının Devlet Personel Dairesinde bulunduğu ve bu kanunun hükümlerini çıkacak olan yeni Devlet Memurları Kanunu'nun hükümlerine uydurmak için (657 sayılı Kanun) de Bakanlık ile Devlet Personel Dairesi arasında müşterek çalışmalar yapıldığından söz edilmektedir (Dışişleri Bakanlığı, 1964: 84). Belleteni'nin 1965 yılındaki yayınında ise Dışişleri Bakanlığının yeni Teşkilât Kanununun ne safhada olduğunu soran bir gazeteciye Bakanın verdiği cevap yer almış ve Dışişleri Bakanının «*Bu kanunun çıkması daha önce Devlet Personel Kanununun çıkmasına bağlıdır. Şüphesiz bir an önce çıkmasını arzu ediyoruz. Her halde biz hazırlıklarımızı yapmış durumdayız*» dediği aktarılmıştır (Dışişleri Bakanlığı, 1965: 59). Ancak 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu 14.07.1965 tarihinde kabul edilmiş olmasına rağmen, Dışişleri Bakanlığı Teşkilat Kanunu çıkmamış, hatta 657 sayılı Kanun, Dışişleri Bakanlığının personel rejiminde (meslek memurlarının intibakları, kadro-unvan karşılıkları vb.) bazı sıkıntılar yaşamasına sebebiyet vermiştir.<sup>7</sup> Örneğin konuya ilişkin olarak 1972 yılında dönemin Dışişleri Bakanı Haluk Bayülken, Dışişleri Bakanlığı Teşkilat Kanunu çalışmaları konusunda şöyle bir demeç vermiş ve bu sıkıntılara dikkat çekmiştir:

*“Gerek Dışişleri Bakanlığının çalışmalarını, gerek memurlarımızın çalışma ve yaşama şartlarını büyük ölçüde kolaylaştıracak olan “Dışişleri Bakanlığı Kuruluşu ve Görevleri hakkında Kanun Tasarısı” hazırlanmış bulunmaktadır. Bakanlığın kuruluşunu, Personel Kanunumuzla aynı paralele koyabilmek amacıyla “Kanun kuvvetindeki Kararname”nin çıkışı beklenmektedir. Hazırladığını arzettiğim tasarı, üzerinde bu Kararnameye göre son rötuşlar yapıldıktan sonra en geç önümüzdeki Şubat ayında yüksek Meclislere sunulacaktır. 1327 sayılı “Devlet Memurları Kanunu” gereğince Bakanlığımızca yapılmış olan intibakların düzeltilmesi için*

<sup>7</sup> Devlet Personel Kanunu-Dışişleri Bakanlığı Teşkilat Yasası arasında kurulan bu ilişki, Meclis'teki görüşmelerde de gündeme gelmiştir. Bkz. MM, 1970: 364; Cumhuriyet Senatosu, 1969: 14; Cumhuriyet Senatosu, 1972: 134)

*sarfolunan çabalardan bugüne kadar maalesef olumlu bir sonuç almak mümkün olamamıştı. Ancak bu düzeltmeler konusunda Bakanlığımızda yürütülmekte olan çalışmaların sonuçlanmak üzere olduğunu memnuniyetle belirtmek isterim. İntibaklardan ileri gelen haksızlıklar en kısa zamanda nihayete erdirilecektir.”* (Dışişleri Bakanlığı, 1972: 68)

Söz konusu demeçten de anlaşılacağı üzere, 1972 yılına gelinmiş olmasına rağmen, hala bir “teşkilat yasası tasarısı”nın hazır hale getirildiğinden bahsedilmektedir. Diplomat Kamuran Gürün’ün anılarında, 1978 yılında dönemin Dışişleri Bakanı Gündüz Ökçün’ün kendisinden yeni bir teşkilat kanunu taslağı istediğinden söz edilmektedir (Gürün, 1995: 25). Ancak, teşkilat kanunu 1983 yılına kadar çıkarılamamıştır. 1980 Askeri Darbesi ile birlikte, Kanun taslaklarına yönelik diğer bakanlıkların mütalaalarının alınması sürecinin artık kullanılmadığı ve darbe sonrası kamu yönetiminde yapılan genel bir düzenlemenin sonucu olarak ortaya çıkan “Kanun Hükmünde Kararnemeler” çerçevesinde Dışişleri Bakanlığının bir teşkilat yasasına sahip olabildiği anlaşılmaktadır. 177 sayılı “Dışişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile nihayet Bakanlığın görev tanımının belirlendiği ve 1962 yılındaki bahse konu kanun taslağındaki görev tanımı başta olmak üzere teşkilat yapısı ve personel rejimine yönelik düzenlemelerin oldukça benzer olduğu görülmektedir (Resmi Gazete, 1983: 73). Dolayısı ile yasanın çıkabilmesi ancak bir darbe sonrası ve kanun hükmünde kararname uygulaması ile gerçekleşebilmiş ve bakanlıklar arası rekabetin “karar vermeme” süreci nihayete ermiştir.

## 6. Sonuç

Kamu politikalarında genel olarak iktidar ve güç odaklarının yönetime etkisi ve birbirleri ile ilişkileri karar verme mekanizmaları çerçevesinde incelenmekte ve bu incelemelerde yönetim düzeyinde alınan kararlar veri olarak ele alınmaktadır. “Karar vermeme” kavramı ise, sadece alınan kararların bu alanda incelenmesinin bütün güç ilişkilerini ve bu ilişkilerin yönetsel etkilerini açığa çıkarmakta yeterli olmadığını, alınamayan kararların da bu noktada önemli bir veri sağladığını ifade etmek için kullanılmaktadır. Böylece, Bachrach ve Baratz’in gücün ikinci yüzü olarak tanımladıkları “karar vermeme” durumu araştırmacılar için önemli bir kavramsal çerçeve sunmaktadır.

Bu çalışmada, “karar vermeme” kavramı çerçevesinde 1950-1983 yılları arasında üzerinde çalışılmasına rağmen Meclis Genel Kuruluna sunulamayan ve kanunlaşamayan Dışişleri Bakanlığının teşkilat yasası taslağına yönelik çalışmalar incelenmiş ve böylece dönemin bürokratik güç ilişkileri ve yönetsel etkileri ele alınmaya çalışılmıştır. Bu kapsamda, 1950-1960 yılları arasında Demokrat Parti iktidarında dönemin iç ve dış gelişmeleri neticesinde özellikle dış iktisadi ve ticari konularda yetkin konuma gelen Dışişleri Bakanlığının bürokratik düzeyde konu ile ilgili bakanlıklar olan Maliye Bakanlığı ve Ticaret Bakanlığı bir yetki paylaşımı rekabeti içerisine girdikleri ve bu dönemde Dışişleri Bakanlığının mevcut teşkilat yasasındaki esneklik (görev tanımının olmaması) sayesinde inisiyatifi ele geçirdiği görülmektedir. Ancak 1960 yılında gerçekleştirilen askeri darbe ve sonrasında yaşanan gelişmeler, Dışişleri Bakanlığının bahse konu alandaki inisiyatifini kaybetmesine neden olmuştur. Darbenin hemen akabinde yürürlüğe giren 13 Sayılı Geçici Kanun ile Dışişleri Bakanlığına bağlı olan ve dış iktisadi alandaki en yetkin kurum olan Milletlerarası İş Birliği Teşkilatı Maliye Bakanlığına bağlanmış ve bunun yanı sıra Maliye ve Ticaret Bakanlıklarına verilen iktisadi ve ticari anlaşma yapma yetkisi Dışişleri Bakanlığının dış temsilciliklerinin temsil birliğini ortadan kaldırmıştır. Dışişleri Bakanlığının yetkilerinin daraltılmasına yönelik bu hamleye cevabı ise, bütün dış hizmetleri bünyesinde toplayan bir teşkilat yasası taslağı hazırlaması olmuştur. Ancak bu yasa

taslağı, Maliye Bakanlığının başını çektiği bir bürokratik mücadele neticesinde 1980 Askeri Darbesi'ne kadar yasalaştırılmayarak bir "karar vermeme" sürecine maruz kalmıştır. 1983 yılında çıkarılan *"Dışişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname"* ise ancak 1980 askeri darbesi sonrası ortaya çıkabilmiş ve daha önceki detaylı görev tanımı bu kararnamede yer almıştır. Böylece bahse konu bürokratik güç mücadelesi askeri darbe gibi olağanüstü bir koşulda karar verici mekanizmanın değişmesi sonucu ortadan kalmıştır.

Sonuç olarak, 1950-1983 yılları arasındaki Dışişleri Bakanlığının teşkilat yasası çalışmalarının tamamlanamaması ve yasa taslağının yasalaşamaması, Türkiye'deki bürokratik düzeydeki güç ilişkilerinin etkisi çerçevesinde bir "karar vermeme" örneği olarak ortaya çıkmaktadır. Bu kapsamda, çalışmanın Türkiye'de alınamayan kararlar, çıkarılmayan yasa taslakları gibi "karar vermeme" durumunu yansıtan konuların daha fazla incelenmesi ve devletteki güç ilişkilerini daha kapsamlı bir analize tabi tutması noktasında literatüre katkı sağlaması umut edilmekte ve "karar vermeme" kavramının örnek vakalarla daha fazla çalışılmasının kamu politikaları analizi araştırmalarına önemli bir alan açacağı düşünülmektedir.

### Kaynakça

- Akinci, A., Usta, S. (2016), "Türkiye'de Çok Partili Hayata Geçişte Etkili Olan Dış Faktörlerin Değerlendirilmesi", Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C.21, S.1: 275-288.
- Allison, G. T., Halperin, M. H. (1972), "Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications". World Politics, N. 24: 40-79.
- Avcı, O. (2014), "Mehmet Fuat Köprülü'nün Dışişleri Bakanlığı", Kırklareli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, C.4, S. 2: 75-97.
- Avcıoğlu, D. (1965), "Türkiye'deki Amerikan Üsleri", Yön Dergisi: 139-140.
- Bachrach, P., Baratz, M. S. (1962), "Two Faces of Power", The American Political Science Review, V. 56, N. 4: 947-952.
- Bachrach, P., Baratz, M. S. (1963), "Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework", The American Political Science Review, V. 57, N. 3: 632-642.
- Bachrach, P., Baratz, M. S. (1975), "Power and Its Two Faces Revisited: A Reply to Geoffrey Debnam", The American Political Science Review, V. 69, N. 3: 900-904.
- Bağcı, H. (2019), Türk Dış Politikasında 1950'li Yıllar, Ankara: Orion Kitabevi.
- Bleda, T. (2000), Maskeli Balı, 2. Baskı, İstanbul: Doğan Kitap.
- Cumhuriyet Senatosu (1962), Tutanak Dergisi, D.1, C. 2, Toplantı 1, B. 31, 5.2.1962, Ankara: Cumhuriyet Senatosu.
- Cumhuriyet Senatosu (1968), Tutanak Dergisi, C. 45 T. 7, B. 31, 08.02.1968, Ankara: Cumhuriyet Senatosu.
- Cumhuriyet Senatosu (1969), Tutanak Dergisi, T. 8, C. 51, B. 29, 01.02.1969, Ankara: Cumhuriyet Senatosu.
- Cumhuriyet Senatosu (1972), Tutanak Dergisi, C. 3, T. 11, B. 32, 8.2.1972, Ankara: Cumhuriyet Senatosu.
- Çavuş, M. F. (2008), "Karar Verme, Karar Destek Sistemleri ve Yönetmelik", Akademik Bakış, S. 15: 1-18.
- Çelik, F. E., Yılmaz Uçar, A. (2023), "Erken Cumhuriyet Döneminde Yönetim Dair Karar Verememe", Özet Bildiri, 17. Ulusal Sosyal Bilimler Kongresi, Ankara: Türk Sosyal Bilimler Derneği.
- Dahl, R. (1961), Who Governs? Democracy and Power in an American City, London: Yale University.
- Debnam, G. (1975), "Nondecisions and Power: The Two Faces of Bachrach and Baratz", The American Political Science Review, V. 69, N. 3: 889-899.
- Demir, F. (2011), "Kamu Politikası ve Politika Analizi Çalışmalarının Teorik Çerçevesi", Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, S. 30: 107-120.
- Digester, P. (1992), "The Fourth Face of Power", The Journal of Politics, V. 54, N. 4: 977-1007.
- Dikerdem, M. (1989), Hariciye Çarkı, İstanbul: Cem Yayınevi.
- Dışişleri Bakanlığı (1964), Dışişleri Belleteni, S.1, Ankara: Dışişleri Bakanlığı.
- Dışişleri Bakanlığı (1965), Dışişleri Belleteni, S.6, Ankara: Dışişleri Bakanlığı.
- Dışişleri Bakanlığı (1972), Dışişleri Belleteni, S. 90, Ankara: Dışişleri Bakanlığı.
- Erdoğan Çelikkin, Z. (2018), "Steven Lukes'un Üç Boyutlu İktidar Yaklaşımı: Kararsızlık Üretimi ve Kamu Politikası Analizi Disiplini", Memleket Siyaset Yönetim (MSY), C. 13, S. 30: 161-194.
- Erhan, Ç., Arat, T. (2002), "AET'yle İlişkiler", (Ed. B. Oran), Türk Dış Politikası: Kurtuluş Savaşından Bugüne Olgular, Belgeler, Yorumlar (1919-1980), Cilt 1, 4. Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları: 808-854.

Friedrichs, J. (2022), "Ethnic Segregation in Schools: A Study of Non-decision Making", Journal of Education Policy, <https://www.tandfonline.com/loi/tedp20>, (Erişim Tarihi: 20.06.2023).

Girgin, K. (2005), Osmanlı ve Cumhuriyet Dönemleri Hariciye Tarihimiz (Teşkilat ve Protokol), Ankara: Okumuş Adam Yayınları.

Gökmen, O. (1999), Bir Zamanlar Hariciye: Eski Bir Diplomatın Hatıraları 1, İstanbul: Kaptan Ofset.

Gürün, K. (1995), Fırtınalı Yıllar: Dışişleri Müsteşarlığı Anıları, İstanbul: Milliyet Yayınları.

Harding, A. (1998), "Elite Theory and Growth Machines", (Ed. D. Judge, G. Stoker, H. Wolman), Theories of Urban Politics, London: Sage Publications: 35-53.

İskit, T. (2020), Diploması: Tarihi, Teorisi, Kurumları ve Uygulaması, 7. Baskı, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Judge, D. (1998), "Pluralism", (Ed. D. Judge, G. Stoker, H. Wolman), Theories of Urban Politics, London: Sage Publications: 13-34.

Kaynar, M. K. (Ed.) (2019), Türkiye'nin 1950'li Yılları, 3. Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları.

Koskinen Sandberg, P. (2016), "Non-Decision Making in The Reform of Equal Pay Policy: The Case of Finnish Gender Equality Legislation", Equality, Diversity and Inclusion: An International Journal, V. 35, N. 4:280-295.

Lukes, S. (1997), "Three Distinctive Views of Power Compared", (Ed. Michael Hill), The Policy Process: A Reader, Second Editon, New York: Routledge: 45-52.

Maliye Bakanlığı Hazine Genel Müdürlüğü ve Milletlerarası İktisadi İşbirliği Teşkilatı (1962), Dışişleri Hizmetleri ve Teşkilatlandırılması: Dışişleri Bakanlığınca Hazırlanan Tasarılar ve Bunlarla İlgili İncelemeler, Ankara: Maliye Bakanlığı.

Merelman, R. (1968), "On the Neo-Elitist Critique of Community Power", The American Political Science Review , V. 62, N. 2: 451-460.

MM (1966), 741 No'lu Komisyon Raporu, 2/243, 22.02.1966, Ankara: MM.

MM (1970), Tutanak Dergisi, D. 3, C. 5, T. 1, B. 86, 23.05.1970, Ankara: MM.

Oran, B. (2002), "TDP'nin Uygulanması", (Ed. B. Oran), Türk Dış Politikası: Kurtuluş Savaşından Bugüne Olgular, Belgeler, Yorumlar (1919-1980), Cilt 1, 4. Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları: 55-65.

Oran, B. (Ed), (2002), Türk Dış Politikası: Kurtuluş Savaşından Bugüne Olgular, Belgeler, Yorumlar (1919-1980), Cilt 1, 4. Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları.

Özcan, G. (2019), "Ellili Yıllarda Dış Politika", (Ed. M. K. Kaynar), Türkiye'nin Ellili Yılları, İstanbul: İletişim Yayınları: 97-134.

Özcan, G. (2021). Dış Politika Analizi. Küresel Siyasete Giriş: Uluslararası İlişkilerde Kavramlar, Teoriler, Süreçler. (Ed. E. Balta). İstanbul: İletişim Yayınları: 323-350.

Özcoşkun, A. R. (2018), Cumhuriyetin Kuruluşundan Bugüne Dışişleri Bakanlığı Teşkilat Yapısı (1920-2018), Ankara: Türk Diplomatik Arşivi Yayınları.

Polsby, N. W. (1960), "How to Study Community Power: The Pluralist Alternative", The Journal of Politics, V. 22, N. 3: 474-484.

Resmi Gazete (1938), Hariciye Vekaleti Teşkilat Kanunu, Kanun No. 3312, S. 3814, T. 21 Kanunusani 1938, s. 9272-9273.

Resmi Gazete (1952), Milletlerarası İktisadi İşbirliği Teşkilâtının Dışişleri Bakanlığına Bağlanması Hakkında Kanun, S. 8133, T. 12.06.1952: 3885-3886.

Resmi Gazete (1959), Hariciye Vekâleti Teşkilât Kanununa bir madde eklenmesi ve Devlet Memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülüne dair olan 3658 sayılı Kanuna bağlı (1) sayılı cetvelin 4665 sayılı kanunla değiştirilen Hariciye Vekâleti kısmına bazı kadrolar ilâvesi hakkında Kanun, Kanun No. 7245, S. 10151, T. 05.03.1959: 21223-21224.

Resmi Gazete (1960a), Milletlerarası iktisadi ve malî münasebetlerimizin tanzimi hakkında Geçici Kanun, Kanun No. 13, S. 10548, T. 11.07.1960: 1685-1686.

Resmi Gazete (1960b), Dışişleri Bakanlığı Kuruluşları hakkındaki 3312 sayılı Kanuna ek 5250 sayılı kanunda değişiklik yapılması ve bu kanuna bazı maddeler eklenmesi hakkında Geçici Kanun, Kanun No. 16, S. 10551, T. 14.07.1960: 1721.

Resmi Gazete (1960c), Atama Kararları, S. 10669, T. 01.12.1960: 2614-2615.

Resmi Gazete (1963), Milletlerarası Andlaşmaların yapılması, yürürlüğü ve yayınlanması ve bazı antlaşmaların yapılması için Bakanlar Kuruluna yetki verilmesi hakkında Kanun, Kanun No. 244, S. 11425, T. 11.06.1963: 1-2.

Resmi Gazete, Milletlerarası Münasebetlerin Yürütülmesi ve Koordinasyonu hakkında Kanun, Kanun No. 1173, S. 13201, T. 17.05.1969: 7-10.

Resmi Gazete (1974), Kararname: Bakanlıklararası Ekonomik Kurul (BEK) ve Bakanlıklararası Ekonomik Kurul Alt - Komitesi Kurulması Hakkında Karar, Karar Sayısı. 7/9084, S. 15094, T. 16.12.1974: 1.

Resmi Gazete (1983), Dışişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Karar Sayısı. KHK/177, S. 18251 (Mükerrer), T. 14.12.1983: 73-91.

Sert, H. (2018), Memory of an Institution: The Turkish Ministry of Foreign Affairs and Turkish Diplomats in the 1960-1980 Period, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Boğaziçi Üniversitesi, İstanbul.

Sert, H. (2020), "Bir Raporun Hikayesi: Türkiye'nin Batı ile İttifakında Dışişleri Bürokrasisinin Rolü ve Bakanlık İçerisi İtiraz Olarak "Üçüncü Dünyaçılık", SBF Dergisi, C. 75, S. 1: 97-125.

Sert, H. (2022), "İki Darbe Arasında: 1960-1980 Döneminde Genel Özellikleri ile Türk Dışişleri Bakanlığı", Yakın Dönem Türkiye Araştırmaları, S. 41: 31-75.

Sert, H. (2023), "When Diplomats Lead to a War: The Role of the Turkish Diplomatic Bureaucracy in the Military Intervention in Cyprus", Journal of Balkan and Near Eastern Studies, V. 25, N. 2: 257-277.

Smith, R. A. (1979), "Decision Making And Non-Decision Making In Cities: Some Implications For Community Structural Research", American Sociological Review, V. 44:147-161.

TBMM (1951), Tutanak Dergisi, D. 9, C. 5, T. 1, B. 50, Ankara: TBMM.

TBMM (1952), Tutanak Dergisi, D. 9, C. 13, T. 2, B. 48, Ankara: TBMM.

TBMM (1958), 32 No'lu Encümen Mazbataları, 1/207, Ankara: TBMM.

TODAİE (1966), Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu, Ankara: TODAİE.

Usta, A. (2013), "Kamu Politikaları Analizine Kuramsal Bir Bakış", Yasama Dergisi, I. 24: 78-102.

Uzun, F. (2015), Türk Dışişlerinde Fatin Rüştü Zorlu, Hacettepe Üniversitesi, Ankara: Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

Wolfinger, R. E. (1971), "Nondecisions and the Study of Local Politics", The American Political Science Review, V. 65, N. 4: 1063-1080.

Yaldız, F., Küçük, E. (2022), "Türk Dışişleri Bürokrasisinde Değişen Normlar: Kariyerdışı Büyükelçi Atamalarının Yasal Arka Planı", Amme İdaresi Dergisi, C. 55, S. 2: 89-118.

Extended Summary

**Studies on the Organisation Act of the Ministry of Foreign Affairs as a Case of "Non-Decision Making" in Public Policies (1950-1983)**

The aim of this study is to examine why the organisational law of the Ministry of Foreign Affairs between 1950-1983 could not be completed and enacted within the framework of the concept of "non-decision-making" which explains the struggle between the power centres in the bureaucracy and its effects on the policy field through a reverse reading of the "decision-making" process, and thus to evaluate the positional power point in the bureaucratic structure that also determines the level of influence of the Ministry of Foreign Affairs in foreign policy from a historical perspective. At this point, the study has two main arguments. The first argument of the study is that the organisational law studies between 1950-1960 could not be completed due to the effective position of the Ministry of Foreign Affairs in the bureaucracy and foreign policy. In other words, the Ministry of Foreign Affairs gained its effective position thanks to the elasticity in the Organisation Law of 1938, which did not specify the exact definition of its duties. However, this elasticity started to suffer after 1960 in the process of reducing the effective decision-making capability of the bureaucracy due to new power centres. Here the second argument of the study emerges. After 1960, the Ministry of Foreign Affairs worked on an organisational law until 1983 in order to regain its originality in the personnel regime and its dominant position in the foreign organisation, in particular the definition of its duties as broadly as possible, but these works could not be completed due to the intervention of other bureaucratic institutions such as the Ministry of Finance, the Ministry of Trade and the State Planning Organisation. At this point, especially in this study, the opinions of the Ministry of Finance on the relevant draft law are taken as supporting data for the argument.

The study consists of three parts. Firstly, a theoretical framework including the definition of the concept of "non-decision making", its basic characteristics, reactions and discussions on the concept is presented and its relationship with the case under consideration is emphasised. Then, the historical period covered in the study is analysed by dividing it into two different sub-periods in the light of the arguments in question. In this context, in the first stage, the organisational law studies of the Ministry of Foreign Affairs between 1950-1960, when the Democratic Party was in power, and the effective position it gained in the Turkish bureaucracy and foreign policy are discussed together. In the second stage, the period between 1960-1983 was analysed within the framework of the "non-decision-making" process, again with the studies on the organisational law and the legal regulations that narrowed the sphere of influence of the Ministry of Foreign Affairs and the counter-legal initiatives of the Ministry of Foreign Affairs against these regulations. During the research, primary sources such as the minutes of the meetings of the Grand National Assembly of Turkey and the Republican Senate, legal regulations, publications of the Ministry of Foreign Affairs, memoirs of diplomats and in-depth interviews with diplomats were utilised.

In addition to being the most important implementing institution in the conduct of foreign policy in Turkey, the Ministry of Foreign Affairs also assumes a leading role within the Turkish bureaucracy, and this role has already emerged during the War of Independence when it was one of the first ministries to be established in the new government that started after the opening of the Grand National Assembly on 23 April 1920. The biggest change in the Ministry of Foreign Affairs after World War II was the gradual transfer of the management and coordination of Turkey's organisation within the Western Bloc and the financial and military aid received from the USA to the Ministry from 1946 onwards and the Ministry's rise to a leading role in foreign economic and commercial matters. The 1938 law on the organisation of the Ministry of Foreign Affairs provided the Ministry with elasticity and this elasticity enabled the Ministry of Foreign Affairs to expand its field of duty due to the domestic political structure between 1950 and 1960.

After the 27 May 1960 military coup d'état, the Democrat Party was ousted from power and the new military administration's desire to reduce the effective role of the Ministry of Foreign Affairs in foreign economic issues, which was evaluated in the person of Fatin Rüştü Zorlu, prompted the Ministries of Finance and Commerce, which were uncomfortable with this role, to take action and since 1960, the field of duty of the Ministry of Foreign Affairs was tried to be narrowed in favour of the Ministries of Finance and Commerce and the State Planning Organisation established with the 1961 Constitution. The Ministry of Foreign Affairs tried to respond to this attempt with new legal arrangements and organisational law to expand its field of duty, but the organisational law could not be brought to the Parliament due to the interventions of the related Ministries. The 1983 Organisation Law is a standard text of the law enacted for all ministries after the 1980 military coup and it is observed that the previous detailed job descriptions are not included in this law either.

It is hoped that this study will contribute to the literature in terms of further analysing the issues reflecting the "non-decision-making" situation in Turkey, such as decisions that cannot be taken, draft laws that cannot be enacted, and subjecting the power relations in the state to a more comprehensive analysis, and it is thought that further study of the concept of "non-decision-making" with case studies will open an important field for public policy analysis research.