

# OLAĞANÜSTÜ HAL İŞLEMLERİ İNCELEME KOMİSYONU İŞLEMLERİNİN HUKUKİ NİTELİĞİ\*

Yrd. Doç. Dr. M. Artuk ARDIÇOĞLU\*\*

---

**Makalenin Geldiği Tarih:** 07.07.2017 **Kabul Tarihi:** 13.07.2017

\* Bu makale hakem incelemesinden geçmiştir ve TÜBİTAK-ULAKBİM Veri Tabanında indekslenmektedir.

\*\* Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesi.



## ÖZ

Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnameleri (OHAL KHK) ile doğrudan tesis edilen işlemlere karşı idari yargıda açılan davalarının usulden reddedilmesi üzerine, 685 sayılı OHAL KHK'si ile Olağanüstü Hal İşlemleri İnceleme Komisyonu kurulmuştur. Anılan Komisyonun görevi, yargı yolu kapalı olduğu kabul edilen bu işlemlere karşı yapılan başvuruları incelemek ve kabul veya reddi yönünde karara bağlamaktır. Komisyon kararlarına karşı da Ankara İdare Mahkemesinde dava açılabilir. Merkezi idare içinde yer alan Komisyonun alacağı kararlar, idari işlem mahiyetinde olduğundan, idari işlemin yetki, şekil, sebep, konu ve maksat unsurları yönünden incelenerek, Komisyon işlemlerinin hukuki niteliği belirlenmelidir. Bu belirleme, Komisyon kararlarının hukuka uygunluğunun sağlanması ve Komisyona başvurunun etkinliğinin değerlendirilmesindeki verileri de oluşturacaktır.

**Anahtar Kelimeler:** Olağanüstü Hal İşlemleri İnceleme Komisyonu, olağanüstü hal kanun hükmünde kararnameleri, olağanüstü hal işlemlerinin yargısal denetimi, idari başvuru, idari işlemin unsurları.

## THE LEGAL NATURE OF THE ACTS OF THE INQUIRY COMMISSION ON THE STATE OF EMERGENCY MEASURES

### ABSTRACT

Upon the rejection of the administrative lawsuits on procedural grounds which were initiated against acts established directly through the state of emergency decree laws, an Inquiry Commission was set up by such a decree law No 685. The scope of duty of the Commission consists of the examination of an application filed against these acts which are considered to lack of legal remedy and to accept or to reject such an application. Administrative lawsuits may be initiated against the decisions of the Commission before the Ankara administrative courts.

Decisions to be adopted by the Commission, as part of the central government, are considered as administrative acts and their legal nature must be assessed by way of an examination of the its elements, such as competence, form, reason, subject and aim. This assessment shall provide information for an evaluation of the lawfulness of the Commission's decisions and efficiency of the applications.

**Keywords:** The Inquiry Commission on the State of Emergency Measures, state of emergency decree law, judicial control of the state of emergency acts, administrative appeal, elements of the administrative act.

## I. Giriş

15.07.2016 da yaşanan darbe girişimi sonrasında Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu 20.07.2016 tarihinde “olağanüstü hal” (OHAL) ilan etmiş, olağanüstü hal ilanı da Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin 21.07.2016 tarihli kararı ile onaylanmıştır. OHAL ilanını takip eden dönemde ilki 22.07.2016 tarih ve 667 sayılı ve (bu çalışma tarihi itibarıyla) sonuncusu 05.06.2017 tarih ve 691 sayılı olmak üzere toplam 25 adet Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnamesi (OHAL KHK) yayımlanmıştır. Bu nitelikteki KHK’lerle; ceza yargılaması, kamu personeli, sivil toplum kuruluşları ve üniversiteler, askeri ve idari yapı başta olmak üzere sosyal ve ekonomik hayata ilişkin doğrudan düzenlemeler ve mevcut kanunlarda kapsamlı değişiklikler yapılmıştır.

Bu dönemde çıkarılan OHAL KHK’lerinin anayasaya aykırılığı iddiası ile açılan iptal davalarını, Anayasa Mahkemesi, iptali istenilen düzenlemelerin olağanüstü hal kapsamında çıkarılmış oldukları gerekçesiyle, içeriksel bir inceleme yapmaksızın Anayasa m. 148 hükmü uyarınca reddetmiştir.<sup>[1]</sup>

OHAL KHK’lerinin ekli listelerinde isimleri yer alan kişiler bir daha kamu hizmetinde istihdam edilmemek üzere kamu görevinden çıkarılmış, vakıf üniversiteleri, sağlık kuruluşları, gazete ve televizyonlar, dernekler, sendikalar gibi farklı statülerdeki kurum ve kuruluşlar kapatılmıştır.<sup>[2]</sup> Belirtilen hukuki sonuçlar da, başkaca bir idari işlem tesis edilmesine gerek olmaksızın, doğrudan KHK hükümleri ile doğmuştur. Bir dizi OHAL KHK’sinin ekli listelerinde, kişi veya kurum adlarına yer verilmek suretiyle tesis edilen bu işlemler, düzenleyici nitelikte olmamaları ve belirli bir kişi ve duruma ilişkin olmaları itibarıyla, yürütme organının idari fonksiyon içinde yapmış oldukları birel idari işlem

[1] 668 sayılı OHAL KHK’si ile ilgili karar: AYM, E. 2016/166 K. 2016/159 k.t. 12.10.2016, RG. 04.11.2016-29878. Aynı Resmi Gazete’de 669 sayılı OHAL KHK’si ile ilgili karar da yayımlanmıştır.

Anayasa Mahkemesinin OHAL KHK’lerini incelediği ve aksi yöndeki gerekçelerle iptal etmiş olduğu eski tarihli kararları ile anılan son kararlarının değerlendirilmesi ve farklı yöndeki görüşler için bkz.: Metin GÜNDAY, OHAL, İhraç KHK’leri ve Hukuki Durum, Ankara Barosu Dergisi, Yıl: 2017, Sayı: 1, s.32 vd.; Kemal GÖZLER, 15 Temmuz Kararnameleri, Ankara Barosu Dergisi, Yıl: 2017, Sayı: 1, s.59 vd.;

[2] Kamu görevinden çıkarılanlar ve kapatılan kurum ve kuruluşların genel dökümüne ilişkin Bilet’de yayımlanan 10 bölümlük yazı dizisi için bkz.: Feray SALMAN /Aysel ERGÜN, OHAL Düzenlemeler ve Uygulamalar. Ayrıca bkz.: Kerem ALTIPARMAK, Ölü Doğan Çocuk: 685 Sayılı KHK ile Kurulan OHAL Komisyonu, Ankara Barosu Dergisi, Yıl: 2017, Sayı: 1, s.69’da yer alan dipnotlar.

olmalarına rağmen, idari yargı mercilerince idari işlem sayılmamış; açılan davalar ilk inceleme aşamasında reddedilmiştir.<sup>[3]</sup>

İdari yargının bu yöndeki kararları ve Anayasa Mahkemesinin değişen yaklaşımı üzerine, artık iç hukukta başvurulabilecek bir yol bulunmaması nedeniyle, OHAL KHK'leri ile haklarının ihlal edildiğini iddia edenlerin Avrupa İnsan Hakları Mahkemesine (AİHM) bireysel başvuruda bulunabilme imkânı da doğmuştur. Avrupa organlarının da tavsiyeleri üzerine<sup>[4]</sup>, bu imkânın önüne bir set oluşturacak bir idari birim kuran ve başvuruyu düzenleyen 02.01.2017 tarih ve 685 sayılı Olağanüstü Hal İşlemleri İnceleme Komisyonu Kurulması

[3] İdari yargının bağımsızlığı ve etkinliği ile konjonktüre bağlılığı ve yargısal pasiflik açılarından özel olarak incelenmesi gereken bu yöndeki kararların ilk örneklerinde şu gerekçe ve hükümler yer almıştır: "...KHK'nın yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla ekli listelerde isimleri bulunan kişilerin kamu görevinden başka hiçbir işleme gerek kalmaksızın çıkarılacağı düzenlenmiş olup; anılan düzenleme uyarınca, davacının kamu görevinden çıkarılması üzerine incelenmekte olan dava açılmıştır. // Olayımızda; öğretmen olarak kamu görevi ifa eden davacı, ... 672 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Kamu Personeline İlişkin Alınan Tedbirlere Dair Kanun Hükmünde Kararname'nin "Kamu Personellerine İlişkin Tedbirlere" başlıklı 2.maddesinin 1.fıkrası uyarınca kamu görevinden hiçbir işleme gerek kalmaksızın çıkarılmıştır. Bu nedenle, anılan KHK ile kamu görevinden çıkarılan davacı hakkında, davalı idarece tesis edilmiş idari davaya konu olabilecek bir işlemin varlığından söz edilmesine olanak bulunmamaktadır.// Bu durumda, 672 sayılı KHK hükmü uyarınca kamu görevinden çıkarılan davacı hakkında KHK dışında başka bir idari işlem de olmadığından ve mahkememizin KHK'nın hukuki denetimini yapma yetkisi bulunmadığından, açılan bu davanın mahkememizce incelenme olanağı bulunmamaktadır.// Açıklanan nedenlerle, 2577 sayılı Kanun'un 14/3-d ve 15/1-b maddeleri uyarınca davanın incelenmesinin reddine..." (Trabzon İdare Mahkemesi, E. 2016/1113, K. 2016/1046, k.t. 08.09.2016); "... İdari yargı mercilerince, ancak idari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gereken idari işlemlerin hukuki denetimi yapılabilir.// Kanun hükmünde kararname ile yapılan bir tasarrufun iptali için açılmış bir davanın esasen incelenerek karara bağlanması hukuken olanaksızdır.// Uyuşmazlıkta davacı kamu görevinden, kanun niteliğini taşıyan hukuki bir düzenleme ile çıkarıldığından, ortada idari davaya konu olabilecek bir idari işlemin varlığından söz edilmesine olanak bulunmamaktadır. // Bu duruma göre, 672 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Kamu Personeline İlişkin Alınan Tedbirlere Dair Kanun Hükmünde Kararname'nin 2.inci maddesiyle kamu görevinden çıkarılan davacının, kamu görevinden çıkarılmasına dair tesis edilmiş idari davaya konu olabilecek bir idari işlem olmadığından, bu davanın ... reddine karar verilmesi gerektiği sonucuna varılmıştır." (Kayseri 1. İdare Mahkemesi, E. 2016/793, K. 2016/756), kararlar için bkz.:

[http://hhgm.meb.gov.tr/meb\\_iys\\_dosyalar/2016\\_09/29054157\\_olaganustu\\_hal\\_kapsaminda\\_alinan\\_tedbirlere\\_iliskin\\_kanun\\_hukmunde\\_kararname\\_ile\\_ihrac\\_edilen\\_kamu\\_gorevli\\_leri\\_hk\\_.pdf](http://hhgm.meb.gov.tr/meb_iys_dosyalar/2016_09/29054157_olaganustu_hal_kapsaminda_alinan_tedbirlere_iliskin_kanun_hukmunde_kararname_ile_ihrac_edilen_kamu_gorevli_leri_hk_.pdf)  
<https://burakgemalmaz.files.wordpress.com/2016/09/trabzon-im-e-2016-1113.pdf>

[4] Venedik Komisyonu'nun 12.12.2016 tarihli ve 865/2016 sayılı Görüşü, paragraf 220 vd.. Benzer yöndeki Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi'nin ad hoc alt-komitesi önerisi hakkında bkz.: ALTIPARMAK, Ölü Doğan Çocuk: 685 Sayılı KHK ile Kurulan OHAL Komisyonu, s.71.

Hakkında Kanun Hükmünde Kararname<sup>[5]</sup> çıkarılmıştır. AİHM, *Köksal*<sup>[6]</sup> başvurusu ile ilgili verdiği kararında, karar verdiği tarih itibarıyla prensipte, Komisyona başvurunun ve sonrasında kararlarına karşı idari yargıda dava açılabilmesinin, AİHM'ye başvuru öncesi tüketilmesi gereken bir iç hukuk yolu oluşturduğunu kabul etmiştir.

Bu çalışmada, anılan OHAL KHK'si ile kurulan Olağanüstü Hal İşlemleri İnceleme Komisyonu'nun (Komisyon) kararları idari işlemin yetki, şekil/usul, sebep, konu ve amaç unsurları yönünden incelenerek, Komisyon hakkında değerlendirme ve sonuçlara varılacaktır.

## II. Yetki Unsuru

İdari bir birimin idari işlem yapabilme güç ve yeteneğini gösteren yetki unsuru; **kişi, konu, yer ve zaman bakımında yetki** olmak üzere dört alt başlık altında incelenebilir.<sup>[7]</sup> Bu alt ayrımlar çerçevesinde Komisyon için aşağıdaki belirlemeler yapılabilir.

**Kişi bakımından yetki;** iki alt sorunun çözümlenmesini gerektirir. İlki, idari birimin varlığının, ikincisi karar alma yetkisi ile donatıldığının tespiti. Bu bakımdan ilk belirleme Komisyonunun kuruluşu ve oluşumuna, ikincisi ise iradesine bir hukuki sonuç bağlanmasına ilişkin olacaktır.

Komisyon, 685 sayılı Olağanüstü Hal İşlemleri İnceleme Komisyonu Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile kurulmuştur. Anılan OHAL KHK'si m. 1/2 uyarınca yedi üyeden oluşan Komisyon üyelerinin “...*üçü kamu görevlileri arasından Başbakan tarafından, bir üye Adalet Bakanlığının merkez teşkilatı ile bağlı ve ilgili kuruluşlarında çalışan hâkim ve savcılar arasından Adalet Bakanınca, bir üye mülki idare amirleri sınıfına mensup personel arasından İçişleri Bakanınca, birer üye Yargıtayda ve Danıştayda görev yapan tetkik hâkimleri arasından Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu tarafından belirlenir.*”

Komisyonun, idari teşkilat içinde, merkezi idarenin Başkent teşkilatında ve Başbakanlık bünyesinde faaliyet gösteren bir kamu kuruluşu olduğu söylenebilir. Bu belirlemeye düzenlemede yer alan, üyeler hakkında Başbakanlıkça idari soruşturma başlatılması veya soruşturma izni verilmesi (m. 4/1-e), üyelere ilgili kurumlarından aldıkları aylıklarına ek olarak Başbakanlıkça ilave ücret ödenmesi (m. 4/2), Komisyonun sekretarya hizmetlerinin Başbakanlık tarafından yerine

[5] RG. 23.01.2017-29957.

[6] B. No.: 70478/16 k.t. 12.06.2017.

[7] Metin GÜNDAY, **İdare Hukuku**, İmaj Yayınevi, 2011, s. 135 vd..

getirilmesi (m. 12/1) ve sekreteryada görevlendirilenlere her ay Başbakanlıkça ilave ücret ödenmesi (m. 12/2) ve daha önemli göstergeler olarak, başvurulara ve Komisyonun çalışmasına ilişkin usul ve esasların, Komisyonun teklifi üzerine Başbakanlık tarafından belirlenmesi ve ilan edilmesi (m. 13) ile Komisyon tarafından başvuruların alınmaya başlanacağı tarihin Başbakanlık tarafından ilan edileceğine (Geçici m. 1/2) ilişkin hükümler dayanak oluşturmaktadır. Ayrıca Komisyon kararlarına karşı açılacak davalarda, davalı olarak gösterilecek kamu kurum ve kuruluşlarına ilişkin özel düzenlemeler getirilirken, ayrıca Başbakanlığa husumet yöneltilmeyeceği hükmüne yer verilmesi, aslında Başbakanlığın Komisyon işlemlerine karşı açılacak davaların olağan davalısı olduğunu göstermekle aralarındaki hukuki ilişkiyi doğrulamaktadır.

Komisyon üyelerinin “*süreleri dolmadan herhangi bir nedenle görevlerine son verilme(yeceği)*” (m. 4/1-birinci cümle) güvence olarak düzenlenmiş, göreve son verme işleminin sebep öğeleri belirlenmiş ve bu konuda yetki Komisyona verilmiş olmakla beraber, fıkranın izleyen d ve e bentlerinde yer verilen göreve son verilme halleri<sup>[8]</sup> (özellikle Başbakanlığa verilen yetki) bu güvenceyi önemli ölçüde etkisizleştirmektedir.<sup>[9]</sup> Merkezi idarenin siyasi ve idari müdahalelerinden uzak tutulması amacıyla kurulan ve kurumsal ve işlevsel bağımsızlık tanınan idari kurumlara ilişkin düzenlemelerde yer verilmesi mutad olan “*Kurum görevini yaparken bağımsızdır. Hiçbir organ, makam, merci ve kişi Kurumun nihai kararını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez.*”<sup>[10]</sup> hükmüne benzer veya yaklaşan bir düzenlemeye de yer verilmemiştir.

Bu itibarla, kamu tüzel kişiliğine sahip olmayan Komisyonu, merkezi idarenin Başkent teşkilatında Başbakanlık hiyerarşisi içinde yer alan yardımcı bir kurul olarak tanımlamak yanlış olmayacaktır. Komisyonun görev ve yetki alanının tanımlı ve belirli olması ve geçici bir nitelik arz etmesi ise bu birimi, 685 sayılı OHAL KHK’sinin genel gerekçesinde yer aldığı gibi, *özel* bir idari birim olarak değerlendirmemizi gerektirebilecektir.<sup>[11]</sup>

[8] “d) 26/9/2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 302 nci, 309 uncu, 310 uncu, 311 inci, 312 nci, 313 üncü, 314 üncü ve 315 inci maddelerinde yazılı suçlar nedeniyle hakkında soruşturma veya kovuşturma başlatılması,

e) Terör örgütlerine veya Milli Güvenlik Kurulunca Devletin milli güvenliğine karşı faaliyette bulunduğu karar verilen yapı, oluşum veya gruplara üyeliği, mensubiyeti, iltisakı veya bunlarla irtibatı olduğu gerekçesiyle hakkında Başbakanlıkça idari soruşturma başlatılması veya soruşturma izni verilmesi.”

[9] Komisyonun her türlü etkiden bağımsız görev yapmasını engelleyebilecek düzenlemeler için bkz.: GÜNDAY, OHAL, İhraç KHK’leri ve Hukuki Durum, s. 37.

[10] Örnek, 07.12.1994 tarih ve 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun, m. 20/3.

[11] Yukarıda anılan Venedik Komisyonunun 865/2016 sayılı Görüşünde, başvuruları incelemek üzere kurulabilecek ve bağımsız ve tarafsız olması gereken bu *ad hoc* yapının, temel amaç



*Kişi bakımından yetki* değerlendirmesinde ikinci hususu oluşturan, iradesine hukuki sonuç bağlanma keyfiyeti, 685 sayılı OHAL KHK'sinde yer alan; "başvuruları değerlendirmek ve karara bağlamak" (m. 1/1), "aşağıdaki işlemler hakkındaki başvuruları değerlendirip karar verir" (m. 2/1), "inceleme sonucunda başvurunun reddine veya kabulüne karar verebilir" (m. 9/1), kararlarının uygulanmasına ilişkin 10 uncu madde ve "Komisyon kararlarına karşı ... iptal davası açılabilir" (m. 11/1) hükümlerinden çıkarılabilir. Alıntı yapılan maddelerde yer verilen **karar** ifadesinin idare hukukundaki karşılığı, idari karar, bireysel/birel idari işlemdir.<sup>[12]</sup> Komisyonun tek taraflı iradesine bağlanan hukuki sonuçlar (icrai etki), bunların idari işlem olarak tanımlanmasını gerektirmektedir. Komisyonun başvurunun reddi veya kabulü yönünde tesis etmiş olduğu kararları, Devlet tüzelkişiliği adına açıklanmış irade beyanlarını içeren idari işlemlerdir. Özetle, Komisyon, karar alma yetkisi ile donatılmış bir idari makamdır.

685 sayılı OHAL KHK'sinde yer alan düzenlemelerden, Komisyon kararlarının idari anlamda **kesin** olduğu sonucunu çıkarabiliriz. Aslında Komisyonun idari teşkilat içindeki yeri bakımından, Başbakanlık makamının hiyerarşisine tâbi olduğu söylenebilecektir. Ancak, kararların yargısal denetimine ilişkin getirilen hükümler ve *özel* yetkilerle donatılmış bir idari makam oluşu; Komisyon kararlarına karşı idari dava açılmadan önce, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu m. 11 kapsamında üst makama başvurabilme imkânının bulunmadığı sonucunu işaret etmektedir.

**Konu bakımından yetki**, idari makam olarak vasıflandırılan idari birimin hangi alanda idari işlem yapabileceği ile ilgilidir. Bir idari makamın kanunlarla

---

olarak her başvuru özelinde inceleme yapabilmesi, *due process* (hukuk devleti) temel ilkelerine riayet etmesi, somut olgu ve delilleri incelemesi, gerekçeli karar vermesi, eski halin iradesini sağlayıcı ve/veya gerektirmesi halinde uygun tazminat kararları verebilecek yetkilerle donatılması gerektiği belirtilmiştir. Ayrıca olağanüstü hal sonrasında Meclis tarafından Anayasaya ve Türkiye'nin uluslararası insan hakları alanındaki yükümlülüklerine uygun olarak yapılacak bir düzenleme ile, öngörülecek tazminatın sınır ve biçimlerinin de belirlenebileceği ifade edilmiştir (paragraf 220 ila 222). Bu Görüşte yer verilen hususlar ile 685 sayılı OHAL KHK'si ile Komisyonun oluşumu, inceleme usulü ve kararlarının tür ve sonuçlarına ilişkin hükümler arasında herhangi bir benzerlik bulmak mümkün değildir. Bu bakımdan ileride Komisyon işlemlerine ilişkin açıklamalarda bir karşılaştırma ve gönderme yapılmayacaktır. Konuya ilişkin ayrıntılı değerlendirme ve tespitler için bkz.: ALTIPARMAK, *Ölü Doğan Çocuk: 685 Sayılı KHK ile Kurulan OHAL Komisyonu*,

[12] İdari işlemlere ilişkin temel bilgiler için bkz.: Lutfi DURAN, **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul Üniversitesi Yayını, 1982, s. 384 vd.; GÜNDAY, **İdare Hukuku**, s. 123 vd.; Kemal GÖZLER, **İdare Hukuku**, Cilt I, İkinci Baskı, Ekin Basın Yayın Dağıtım, 2009, s. 685 vd.; Şeref GÖZÜBÜYÜK/Turgut TAN, **İdare Hukuku C I Genel Esaslar**, 9. Bası, Turhan Kitabevi, 2013, s. 369 vd.; Yahya Kazım ZABUNOĞLU, **İdare Hukuku**, Cilt I, Yetkin Yayınları, 2012, s. 303 vd.; Bahtiyar AKYILMAZ/Murat SEZGİNER/Cemil KAYA, **Türk İdare Hukuku**, 7. Baskı, Seçkin, 2016, s. 372 vd.;

tanımlanan görev alanı, onun yetkilerini kullanabileceği alanı da belirler. Bu itibarla Komisyonun görevleri, onun konu bakımından yetkisini belirleyecektir.

685 sayılı OHAL KHK'sinin "Komisyonun oluşumu" başlıklı 1 inci maddesi ve "Komisyonun görevleri" başlıklı 2 nci maddesiyle bu hukuki çerçeve çizilmiştir.

Birinci aşamada belirlenmesi gereken Komisyonun genel görev alanıdır. Bu da, m.1/1 uyarınca "Anayasanın 120 nci maddesi kapsamında ilan edilen ve 21/7/2016 tarihli ve 1116 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Kararıyla onaylanan olağanüstü hal kapsamında, terör örgütlerine veya Milli Güvenlik Kurulunca Devletin milli güvenliğine karşı faaliyette bulunduğu karar verilen yapı, oluşum veya gruplara üyeliği, mensubiyeti, aidiyeti, iltisakı veya bunlarla irtibatı olduğu gerekçesiyle başka bir idari işlem tesis edilmeksizin doğrudan kanun hükmünde kararname hükümleri ile tesis edilen işlemlere ilişkin başvuruları değerlendirmek ve karara bağlamak"tır. Komisyonun görev alanı bakımından, iki durumun birlikte gerçekleşmesi şarttır:

1- 21.07.2016 tarihinde ilan edilen TBMM tarafından onaylanan olağanüstü hal kapsamında olma,

2- Maddede yer alan sebeplere bağlı olarak hukuki sonucun doğrudan bir OHAL KHK'sinde yer alan işlemle tesis edilmesi.

Olağanüstü halin kapsamını da esas olarak üç karar belirlemektedir. Bunlardan ilki Mili Güvenlik Kurulu tarafından alınan 20.07.2016 tarihli tavsiye kararı<sup>[13]</sup>, ikincisi Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu tarafından 20.07.2016 tarihinde alınan olağanüstü hal ilan kararı<sup>[14]</sup> ve nihayet bu kararın Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından 21.07.2016 tarihinde onaylanmasına ilişkin karardır.<sup>[15]</sup> Ayrıca, Türkiye Cumhuriyetinin, Avrupa Konseyine sunmuş olduğu Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi m. 15 kapsamındaki derogasyon beyanları<sup>[16]</sup> ile olağanüstü hal ilan nedenleri ve bunlara karşı alınabilecek tedbirlerin konu bakımından kapsamı belirlenebilecektir. MGK kararı ve Avrupa Konseyine sunulan beyanlardaki ortak nokta, olağanüstü hal

[13] Bu kararın sadece basın bildirisine ulaşılabilir.

[14] [RG. 21.07.2016-29777](https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2929966&SecMode=1&DocId=2380676&Usage=2)

[15] [RG. 22.07.2016-29778](https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2930083&SecMode=1&DocId=2380796&Usage=2)

[16] 21.07.2016 tarihli beyan:

<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2929966&SecMode=1&DocId=2380676&Usage=2>

25.07.2016 tarihli ek beyan:

<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2930083&SecMode=1&DocId=2380796&Usage=2>

ilan nedeninin 15 Temmuz darbe girişimi, arkasında yer alan Fethullahçı Terör Örgütü ve Paralel Devlet Yapılanması (FETÖ/PDY) olduğudur. Olağanüstü hal ilanını gerektiren ve “ulusun varlığını tehdit eden genel tehlike” nedenlerinin ortadan kaldırılarak, tekrar olağan dönem hukukuna dönebilmek amacıyla, olağanüstü halin gerektirdiği zaruri tedbirler anayasal ve milletlerarası hukuktan kaynaklı sınırlar dâhilinde alınabilecektir.<sup>[17]</sup> Bu bakımdan olağanüstü hal kapsamında değerlendirilemeyecek bir tedbir, doğrudan bir OHAL KHK’si ile bile yapılmış olsa, Komisyonun konu bakımından yetki alanına girmediği kabul edilmelidir. Birinci şartın gerçekleştiğinin tespiti durumunda, ikinci şartın varlığı aranacaktır.

İkinci şart bakımından, 685 sayılı OHAL KHK’sinin “Komisyonunun görevleri” başlıklı 2 inci maddesi ile görev alanı tayin edilmiştir:

**“MADDE 2 – (1) Komisyon, olağanüstü hal kapsamında doğrudan kanun hükmünde kararname ile tesis edilen aşağıdaki işlemler hakkındaki başvuruları değerlendirip karar verir.**

a) Kamu görevinden, meslekten veya görev yapılan teşkilattan çıkarma ya da ilişik kesilmesi.

b) Öğrencilikle ilişik kesilmesi.

[17] OHAL KHK’lerinin konu bakımından sınırları konusunda bkz.: Selin ESEN, **Olağanüstü Hal Rejimi**, Adalet Yayınevi, 2008, s. 245 vd.; GÜNDAY, **OHAL, İhraç KHK’leri ve Hukuki Durum**, s.31 vd.; GÖZLER, **15 Temmuz Kararnameleri**, s.50 vd.. Anayasa Mahkemesi *Aydın Yavuz ve diğerleri* başvurusu (B. No.: 2016/22169, RG. 30.06.2017–30110) ile ilgili verdiği kararında, olağanüstü hal ilan nedeni olarak 15 Temmuz darbe teşebbüsünü temel olay ve FETÖ/PDY’yi ana neden olarak kabul etmekle beraber, Türkiye’nin içinde bulunduğu terör ortamının da (paragraf 37 vd.) darbenin oluşumunu hazırladığı ve bu bakımdan derogasyon bildiriminde yer alan “diğer terör saldırılarına” ibaresinin, darbe teşebbüsü ve FETÖ/PDY’nin yarattığı tehdit ve tehlikenin bertaraf edilmesinin ötesinde alınan tedbirlerin de olağanüstü hal kapsamında olduğu değerlendirmesini yapmaktadır (paragraf 212 vd.). Anayasa Mahkemesinin, olağanüstü hal ilan nedenlerini genişleten bu kabullerine katılmak mümkün değildir. Tek bir ara ifade, temel hak ve özgürlükler alanında bambaşka bir rejimin geçerli olacağı sonuçlar çıkarmak için yeterli olamayacaktır. İlan edilen olağanüstü hal kapsamında, darbe teşebbüsü ve terörle mücadele çerçevesinde alınan olağanüstü hal tedbirlerinin sebep unsuru olarak, FETÖ/PDY’ye aidiyet, irtibat ve iltisaklı oluş, 667, 667, 669 ve 670 sayılı OHAL KHK’lerinde yer alırken; 672 sayılı OHAL KHK’si ve sonrasında çıkarılanlarda sebep unsuru olarak “Terör örgütlerine veya Millî Güvenlik Kurulunca Devletin millî güvenliğine karşı faaliyette bulunduğuna karar verilen yapı, oluşum veya gruplara üyeliği, mensubiyeti veya iltisakı yahut bunlarla irtibatı olan” hükmü yer almış, amaç ve kapsam maddelerinde ifade değişikliğine gidilmiştir. Bu düzenlemelerdeki alan genişlemesinin anayasaya ve uluslararası hukuka uygunluğunu denetleyecek ve kararını alacak bir yüksek mahkemenin, başvuru konusu ile doğrudan ilgisi olmayan değerlendirmeleri, esas olarak sonraki kararlarında sergileyeceği yaklaşımın işaretlerini vermesi bakımından son derece önemlidir.

c) Dernekler, vakıflar, sendika, federasyon ve konfederasyonlar, özel sağlık kuruluşları, özel öğretim kurumları, vakıf yükseköğretim kurumları, özel radyo ve televizyon kuruluşları, gazete ve dergiler, haber ajansları, yayınevleri ve dağıtım kanallarının kapatılması.

ç) Emekli personelin rütbelerinin alınması.

(2) Olağanüstü hal kapsamında yürürlüğe konulan kanun hükmünde karar-namelerle gerçek veya tüzel kişilerin hukuki statülerine ilişkin olarak doğrudan düzenlenen ve birinci fıkra kapsamına girmeyen işlemler de Komisyonun görev alanındadır.

(3) Bu maddede belirtilen işlemlere bağlı olarak olağanüstü hal kapsamında yürürlüğe konulan kanun hükmünde kararnamelerde yer alan ilave tedbirler ile kanun yollarının açık olduğu işlemler hakkında ayrıca başvuru yapılamaz.”

Maddenin 1 inci fıkrasında dört bent halinde sayılan haller açık olmakla beraber, 2 ve 3 üncü fıkra hükümlerinin anlam ve kapsamı belirlenmeye muhtaçtır. OHAL KHK'lerinde yer alan hükümlerin *hukuki statü* mü, *ilave tedbir* kapsamında mı değerlendirilmesi gerektiğinin net çizgilerle ayrılabilir bir düzenlemeye kavuşturulmadığı söylenebilir. Bu nedenle *hukuki belirlilik* açısından sorunlu bir düzenleme olarak değerlendirilmesi mümkündür. Hâlbuki bu ayırım Komisyonun görev alanı bakımından son derece önemlidir; hukuki statü üzerinde sonuç doğuran bir düzenleme bağımsız bir başvuruya konu olabilmekteyken, ilave tedbir olarak değerlendirilenlerin varlığı, ana başvuru hakkında verilen karara bağlı olarak etkilenecektir.

Örneklendirmek gerekirse, kamu görevinden çıkarılanların; rütbe ve/veya memuriyetlerinin alınması, uhdelerinde bulunan her türlü mütevellî heyet, kurul, komisyon, yönetim kurulu, denetim kurulu, tasfiye kurulu üyeliği ve sair görevlerinin sona ermiş sayılması, silah ruhsatları, gemi adamlığına ilişkin belgeleri ve pilot lisanslarının iptal edilmesi, oturdukları kamu konutlarından veya vakıf lojmanlarından tahliye edilmeleri, pasaportlarının iptal edilmesi ve nihayet bir daha kamu hizmetinde istihdam edilememeleri hangi kapsamda değerlendirilecektir?

Doğrudan OHAL KHK'leri ile kamu görevinden çıkarılan kamu görevlilerinin “*varsa uhdelerinde taşımış oldukları büyükelçi, vali gibi unvanları ve müsteşar, kaymakam ve benzeri meslek adlarını ve sıfatlarını kullanama(yacakları) ve bu unvan, sıfat ve meslek adlarına bağlı olarak sağlanan haklardan yararlanama(yacakları)*” (672 sayılı OHAL KHK'si m. 2/3) hükmü *ilave tedbir* olarak görülürken; “667 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 3 üncü ve 4 üncü maddeleri kapsamında” çalıştıkları idari makamlarca, idari işlemlerle “*kamu görevinden çıkarılanlar(ın)*,”

uhdelerinde taşınmış oldukları büyükelçi, vali gibi unvanları ve yüksek mahkeme başkan ve üyeliği, müsteşar, hâkim, savcı, kaymakam ve benzeri meslek adlarını ve sıfatlarını kullanama(yacakları) ve bu unvan, sıfat ve meslek adlarına bağlı olarak sağlanan haklardan yararlanama(yacakları)” (670 sayılı OHAL KHK’si m. 4) hükmü **hukuki statüye** ilişkin bir işlem mi sayılacaktır?

Bu konuda şu şekilde bir ayırım önerilebilir: 1 inci fıkra kapsamındaki işlemler yanında, aynı kapsamdaki kişi ve kuruluşlar hakkında da doğrudan OHAL KHK’leri ile getirilen düzenlemeler *ilave tedbir* iken, yalnızca bu sayılanlar dışındaki gerçek ve tüzel kişilerin hukuki menfaatlerini etkileyen düzenlemeler *hukuki statülerine* ilişkindir.

Bu ikinci hale “*muvaazaalı devir işlemleri*” başlıklı şu hüküm örnek verilebilir: “20/7/2016 tarihli ve 2016/9064 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla ülke genelinde ilan edilen olağanüstü hal kapsamında yürürlüğe konulan kanun hükmünde kararname gereğince kapatılan özel öğretim kurum ve kuruluşları ile özel öğrenci yurtları ve pansiyonlarının faaliyetlerinin sürdürüldüğü dönemde üzerlerinde buldukları, mülkiyeti kapatılanların sahibi gerçek veya tüzel kişilere ait taşınmazlardan 1/1/2014 tarihi ile bahse konu yerlerin kapatılma tarihleri arasında üçüncü kişilere devri yapılmış olan ve üzerinde kapatılanlar tarafından aynı faaliyete kapatılma tarihi itibarıyla devam edilen taşınmazların devir işlemleri muvaazaalı kabul edilir ve tapuda ilgisine göre Hazine veya Vakıflar Genel Müdürlüğü adına her türlü kısıtlama ve taşınmaz yükünden ari olarak resen tescil edilir.” (675 sayılı OHAL KHK’si m. 12). Alıntı yapılan hüküm uyarınca mülkiyet hakları doğrudan kanun hükmünde kararname ile sona erdirilen gerçek veya tüzel kişiler *hukuki statülerine* ilişkin bu işlemlere karşı Komisyona başvurabileceklerdir.

Bu ayırım kapsamında, idari makamlarca kamu görevinden çıkarıldıkları için 1 inci fıkra kapsamında olmayan kişilerin hukuki menfaatlerini etkileyen ve doğrudan OHAL KHK’si ile yaratılan hukuki sonuçlar da *hukuki statülerini* etkileyen düzenlemeler olarak Komisyonun yetki alanına girecektir.

3 üncü fıkrada iki durum – *ilave tedbirler / kanun yollarının açık olduğu işlemler* – birlikte düzenlenmiş olmasına rağmen, farklı değerlendirilmeyi gerektirmektedir. *İlave tedbirler* hakkında ayrıca başvuru yapılmamasının nedeni, bunların hukuki sonuç doğurma kabiliyetinin, başvuru yapılan işlemin akıbetine bağlı olmasıdır. 685 sayılı OHAL KHK’sinin 2 nci madde gerekçesinde bu durum şu şekilde ifade edilmiştir: “Ancak, kanun hükmünde kararnamelerle düzenlemekle birlikte, doğrudan tesis edilen işlemlerin gerektirdiği ve varlığı söz konusun işlemin varlığına bağlı olan ilave tedbirler aleyhine ayrıca başvuru yapılamayacaktır.”

İlave tedbirler konusunda da iki durum söz konusudur: ilki, bunlara karşı tek başına, bağımsız bir başvuru yapılamaz; ikincisi, ayrıca bir başvuru yapılmakla beraber, başvuru yapılan işlem hakkında verilecek karar bunlar üzerinde de etkili olur. Birinci durum bu itibarla bir kısıtlama getirmektedir. İkinci durum ise, ilave tedbirlerin sebep ögesini oluşturan işlem hakkında yapılan başvurunun kabul edilmesi halinde, ilave tedbirlerin de hukuki sonuçlarının ortadan kalkmasını gerektirmektedir. Bu bakımdan bunlar ayrı bir başvuru olarak değerlendirilmemekte, Komisyonun konu bakımından yetkisine giren bir işlem hakkında verdiği karar, bu işlemin varlığına bağlı işlemler üzerinde de etkili olmaktadır.

3 üncü fıkrada yer verilen *kanun yollarının açık olduğu işlemler* ise, OHAL KHK'lerine dayanılarak ilgili idari makamlarca tesis edilen işlemler olup, Komisyonun konu bakımından yetki alanı dışındadır. Örneğin, 22.07.2016 tarih ve 667 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Alınan Tedbirlere İlişkin Kanun Hükmünde Kararname'nin<sup>[18]</sup> 4 üncü maddesi uyarınca, ilgili bentlerde yer alan kurum ve kuruluşlarca kamu görevinden çıkarılanlar hakkında Komisyonun karar verme yetkisi bulunmamaktadır. Bir başka örnek ise, doğrudan OHAL KHK'leri ile kapatılmayıp, ilgili bakanlıklarda bakan tarafından oluşturulacak komisyonun teklifi üzerine bakan onayı ile kapatılan özel ve vakıf sağlık kurum ve kuruluşları, özel öğretim kurum ve kuruluşları ile özel öğrenci yurtları ve pansiyonları, vakıflar, dernekler, vakıf yükseköğretim kurumları, sendikalar, federasyonlar ve konfederasyonların durumudur (667 sayılı OHAL KHK / 6749 sayılı Kanun m. 2/3). Bu idari işlemlere karşı ilgililer, idari yargıda dava açabildiklerinden ve davaları görülmekte olduğundan bu işlemlerin Komisyonun görev alanı dışında tutulduğu anlaşılmaktadır. Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu tarafından hakimlik ve savcılık mesleğinden çıkarılanların ise, Danıştay'da iptal davası açabilecekleri düzenlemesi getirilmiştir (m. 11/2, geçici madde 1/4).

*Yer bakımından yetki*, bir idari makamın yetkilerini kullanabileceği coğrafyayı belirler. Komisyonun yer bakımından yetkisi, tüm ülke çapında olup, ilgili kişinin nerede ve hangi kurumda çalıştığından bağımsız olarak, doğrudan OHAL KHK'leri ile kamu görevinden çıkarılması veya kurum ve kuruluşların kapatılması işlemlerine karşı yapılacak bütün başvuruları kapsamaktadır.

[18] RG. 23.07.2016- 29779. Bu Kararname TBMM tarafından değiştirilerek kabul edilmiştir (18.10.2016 tarih ve 6749 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Alınan Tedbirlere İlişkin Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabul Edilmesine Dair Kanun, RG. 29.10.2016- 29872).

**Zaman bakımından yetki**, bir idari makamın yetkilerini kullanabileceği zaman dilimi ile ilgilidir. Komisyon, sürekli bir idari birim olmayıp, görev süresi iki yıl ile sınırlıdır. Bu süre 685 sayılı OHAL KHK'sinin Resmi Gazete'de yayımlandığı tarih olan 23.01.2017 de işlemeye başlamıştır (m. 3/1). Komisyon üyelerinin seçilmesi için bir ay ve başvuruların alınmaya başladığının ilanı için altı ay olarak öngörülen süreler de riayet edilmemesi neticesinde, Komisyon iki yıllık toplam süresinin önemli bir bölümünü kullanamadan tüketmiştir (geçici madde 1 ve 2). İki yıllık sürenin dolması sonrasında, Bakanlar Kurulunun gerek görmesi halinde birer yıllık süreler ile Komisyonun görev süresi uzatılabilecektir (m. 3/1). Her halde Komisyonun ilk seçilen üyelerinin görevi 23.01.2019 tarihinde sona erecek, ancak aynı usullerle yapılacak üye belirlemede bunlar da seçilebilecektir. Maddede dikkat çeken düzenlemelerden biri, Komisyonun kendisine yapılan ve incelemekte olduğu başvuruları nihayetlendirmesinin bir zorunluluk olmayışı, iki veya bir yıllık görev süreleri biten Komisyonun faaliyetine devamının Bakanlar Kurulunun değerlendirmesinde olmasıdır. Bu değerlendirmeyi Bakanlar Kurulu, "gerek görme hali" gibi son derece geniş ve belirlenmeye muhtaç sebep unsuru kapsamında yapacaktır. Başvuruların tamamı hakkında Komisyonca henüz karar verilmeden, görev süresi uzatılmadığı takdirde, başvuruların akıbetinin ne olacağı belirsizdir. Konjonktüre ve Komisyon performansına bağlı olarak değişebilecek bu değerlendirmenin yargı denetimine açıklığı da bir güvence değildir. Bu düzenlemenin Komisyonun işlevsel ve kurumsal bağımsızlığını azalttığı açıktır.

Komisyonun zaman bakımından yetkisinin belirli bir süreyle sınırlandırılmasının yaratabileceği olumsuz bir diğer sonuç Komisyonun ret kararlarının, idari yargı mercilerince iptali halinde doğacaktır.

Özellikle 690 sayılı OHAL KHK'si ile yapılan değişiklikler ve eklenen hüküm ve maddeler bir dizi sorunu da beraberinde getirebilecektir. 685 sayılı OHAL KHK'si değişiklik öncesi halinde<sup>[19]</sup> idari işlemi tesis eden Komisyona karşı dava açmak mümkün iken, şimdiki halinde<sup>[20]</sup> Komisyon ret işleminin iptali davasının davalısı Komisyon değil, ek madde 1 de yer alan idari makamlar<sup>[21]</sup>

[19] **Yargı denetimi**

**MADDE 11 –** (1) Komisyon kararlarına karşı Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca belirlenecek Ankara idare mahkemelerinde iptal davası açılabilir.

[20] (1) Komisyon kararlarına karşı Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca belirlenecek Ankara idare mahkemelerinde **ilgilinin en son görev yaptığı kurum veya kuruluş aleyhine** iptal davası açılabilir. (**Ek cümle: 17/4/2017-KHK-690/54 md.**) Bu davalarda ayrıca Başbakanlığa husumet yöneltilemez.

[21] **Açılacak davalarda husumet**

**EK MADDE 1 – (Ek: 17/4/2017-KHK-690/55 md.)**

olacaktır. OHAL KHK'si içinde yer alan, kamu görevinden çıkarılma veya kurum ve kuruluşların kapatılması hukuki sonucunu doğuran idari işlemi iptali için açılan davada, çoğu kez hazırlık işlemi (kamu görevinden çıkarılma için kurum teklifi) dahi yapmamış bir davalının sahibi olmadığı bir işlemi (Komisyon ret kararı) nasıl ve ne şekilde savunacağına anlaşılabilirliği bir yana tutulsa bile, olası bir iptal kararını kimin, nasıl uygulayabileceği de belirsizdir.

Komisyonun yapılan başvuruların ve bunlardan yargıya taşınacakların niceliksel yoğunluğu dikkate alındığında, önemli bir bölümünün Komisyonun kurumsal varlığının sona ermesi sonrasında karara bağlanabileceği söylenebilir. Böylesi bir durumda veya Komisyonun faaliyetine devam etmesi halinde de, davalı olarak belirlenen idarenin, iptal kararını 685 sayılı OHAL KHK'si m. 10 kapsamında işlem yapmak üzere gecikmeksizin (2577 sayılı Kanun m. 28/1) Devlet Personel Başkanlığına göndermesi, davacıların atamalarının ise iptal edilen Komisyon ret kararı tarihinden itibaren geçerli olmak üzere onbeş gün içinde yapılması uygun çözüm olacaktır.

Komisyonun ön incelemeden ret kararlarına karşı açılan davaların iptal ile neticelenmesi halinde ise ikili bir ayırım yapmak gerekecektir. Komisyonun faaliyetine devam ettiği bir tarihte bu yönde bir kararın alınması durumunda, davalı idare kararı Komisyona gönderecek ve Komisyon da işin esası hakkında bir karar verecektir ki, bu kararın başvurunun reddi yönünde olması halinde

- 
- (1) Komisyon kararlarına karşı açılacak iptal davaları;
- a) Kamu görevinden, meslekten veya görev yapılan teşkilattan çıkarılan ya da ilişkisi kesilenlerce en son görev yapılan kurum veya kuruluş,
  - b) Devlet memurları ve işçiler dahil Türk Silahlı Kuvvetlerinden çıkarılanlarca Millî Savunma Bakanlığı,
  - c) Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı teşkilatlarından çıkarılanlarca İçişleri Bakanlığı,
  - ç) Öğrencilikle ilişkisi kesilen öğrencilerce Millî Eğitim Bakanlığı,
  - d) Kapatılan derneklerce İçişleri Bakanlığı,
  - e) Kapatılan vakıflarca Vakıflar Genel Müdürlüğü,
  - f) Kapatılan sendika, federasyon ve konfederasyonlarca Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı,
  - g) Kapatılan özel sağlık kuruluşlarınca Sağlık Bakanlığı,
  - ğ) Kapatılan özel öğretim kurumları, özel öğrenci yurt ve pansiyonlarınca Millî Eğitim Bakanlığı,
  - h) Kapatılan vakıf yükseköğretim kurumlarınca Millî Eğitim Bakanlığı,
  - ı) Kapatılan özel radyo ve televizyon kuruluşlarınca Radyo ve Televizyon Üst Kurulu,
  - i) Kapatılan gazete, dergi, yayınevi, dağıtım kanalı ve haber ajanslarınınca Basın-Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü,
  - j) Resen emekliye sevk edilmiş, kendi isteğiyle emekli olmuş, Emniyet Teşkilatı Disiplin Tüzüğü hükümlerine göre meslekten veya Devlet memurluğundan çıkarılmış ya da müstafi sayılmış olup rütbeleri alınan Emniyet Teşkilatı personeline İçişleri Bakanlığı, aleyhine açılır.



ilgilinin buna karşı dava açma hakkı olacaktır. Komisyonun zaman bakımından yetkisinin sona ermesi, yani görev süresinin bitmesi ve uzatılmaması durumlarında ise başvurunun esası hakkındaki değerlendirmeyi artık davalı idari kurumun yapacağını, başvurunun kabulü gerektiği yönündeki kararını ise Devlet Personel Başkanlığına bildireceğini kabul etmek gerekir. Başvurunun davalı idare tarafından reddi halinde ise ilgili bu karara karşı da iptal davası açabilmelidir. 685 sayılı OHAL KHK'sinde açıkça yer almayan bu ihtimaller ve çözümler, hukuk devleti ilkesi ve ilgililerin hak arama hürriyeti, adil yargılanma hakkı, kamu hizmetlerine girme hakkı gibi anayasal ilke ve kurallar gözetilerek idari yargı tarafından geliştirilmeye muhtaçtır. Kapatılan kurum ve kuruluşlar açısından ve 685 sayılı OHAL KHK'si kapsamında yapılacak diğer başvurular bakımından da, Komisyonun zaman bakımından yetkisinin sona ermesi sonrasında benzer çözümler geliştirilebilecektir.

Yetki unsuru konusundaki bu parçalı değerlendirmeleri bir araya getirdiğimizde; kolektif bir karar organı olan ve yedi kişiden oluşan, toplantı ve karar yeter sayısı dört olarak belirlenen Komisyonun, konu ve yer bakımından yetkilerinin genişliği ile zaman bakımından yetkisinin kısıtlılığının oluşturduğu ters orantı, başvuruları etkin ve süratli bir biçimde karara bağlama beklentisini karşılamaktan uzak olduğunu göstermektedir.

### III. Şekil Unsuru

Komisyonun alacağı kararların biçimine ve izleyeceği usule ilişkin ayrıntılı düzenlemelere 685 sayılı OHAL KHK'sinde yer verilmemiştir. “*Usul ve esaslar*” başlıklı 13 üncü maddesinde başvurulara ve Komisyonun çalışmasına ilişkin usul ve esasların, Komisyonun teklifi üzerine Başbakanlık tarafından belirleneceği ve ilan edileceği düzenlemesi yer almaktadır. Bu hüküm doğrultusunda 12.06.2016 tarihli Resmi Gazetenin mükerrer nüshasında, “*Olağanüstü Hal İşlemleri İnceleme Komisyonunun Çalışmasına İlişkin Usul ve Esaslar*” yayımlanmıştır.<sup>[22]</sup> Düzenleyici işlem mahiyetindeki bu idari işlem, doğrudan veya uygulama işlemleri ile birlikte idari davaya konu olabilecektir.

685 sayılı OHAL KHK'sinde yer alan düzenlemeler sınırlı olmakla beraber önemlidir. Bunların en başında Komisyonun incelemelerini dosya üzerinden yapması gelmektedir (m. 9)<sup>[23]</sup>. Başvuranlara dinlenilme hakkı tanınmadığı gibi,

[22] RG. 12.06.2017 – 30122 (Mükerrer). Bu çalışmada, “*Çalışma Usul ve Esasları*” olarak kısaltılarak kullanılmıştır.

[23] Çalışma Usul ve Esaslarında da başvuranların, sözlü ifade verme ve tanık dinletme taleplerinin dikkate alınmayacağı düzenlemesine yer verilmiştir (m. 14/3).

dosyaya erişim hakkı da tanınmamıştır. Komisyon, “bilgi ve belge talep etme yetkisi” başlıklı 5 inci maddesi uyarınca görev alanı ile ilgili her türlü bilgi ve belgeyi ilgililerden talep edebilecek (birinci fıkra), soruşturmanın gizliliğine ve Devlet sırlarına ilişkin ilgili mevzuat hükümleri saklı kalmak kaydıyla kamu kurum ve kuruluşları ile yargı mercileri, Komisyonun görevi kapsamında ihtiyaç duyduğu her türlü bilgi ve belgeyi gecikmeksizin Komisyona göndermek veya yerinde incelenmesine imkân sağlamak zorunda olacak (ikinci fıkra), ancak bunlar başvuranlarla paylaşılmayacaktır. Komisyonun bilgi ve belge talepleri, soruşturmanın gizliliği veya Devlet sırrı olduğu nedenleriyle karşılanamayabilecek, bu kapsamda sayılmayarak gönderilenler ise Komisyon incelemesinin gizliliği (m. 6) kapsamında değerlendirilebilecektir. Bu durumda Komisyona başvurunun etkili olmasını sağlayacak en önemli araç olan, başvuranın hakkındaki isnatları ve somut vakaları öğrenme ve bunlara karşı kendisini savunabilme imkânı ve hakkı tanınmamış olmaktadır.<sup>[24]</sup> Başvuranların, 09.10.2003 tarih ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu veya varsa avukatları marifetiyle 19.03.1969 tarih ve 1136 sayılı Avukatlık Kanunu m. 2/3 kapsamında dolaylı olarak dosya içeriğinin temin edebilecekleri söylenebilir. Ancak Bilgi Edinme Hakkı Kanununda gizliliğe ve devlet sırlarına ilişkin (m. 9, m. 16) hükümleri, uygulamada, bu başvuruların gerektiği gibi karşılanmasında ciddi engeller yaratabilecektir. Bu bakımdan yapılacak sarih bir düzenlemeyle başvuranlara dosyaya erişim hakkı tanınması, savunma haklarını etkin olarak kullanabilmeleri açısından elzemdir.

Komisyon kendisine yapılan başvuruları, aranan şartlara uygunluk bakımından ön incelemeden geçirecektir (m. 8). Aşağıdaki durumlarda, başvurular ön inceleme aşamasında reddedilecektir:

- i. Başvurunun süresi içinde yapılmaması.
- ii. Başvuru sahibinin konuyla ilgili hukuki menfaatinin bulunmaması.
- iii. Başvurunun Komisyonun konu bakımından yetki alanına girmemesi.
- iv. Başvurunun diğer şekil şartlarını taşımaması.

**Birinci şart** bakımından, Komisyonun başvuruları alma tarihinin ilan edildiği tarihten (m. 7/3, geçici madde 1/2) veya bu tarihten sonra çıkartılan kanun hükmünde kararname bakımından yayımlandıkları tarihten itibaren altmış günlük süre içinde yapılmayan başvurular reddedilecektir.

[24] Komisyon kararlarının esasını etkileyecek bu usule ilişkin sorunların, ceza hukuku ve insan hakları hukuku açısından ayrıntılı değerlendirmesi için bkz.: ALTIPARMAK, Ölü Doğan Çocuk: 685 Sayılı KHK ile Kurulan OHAL Komisyonu, s.77 vd.

685 sayılı OHAL KHK'sinin geçici birinci maddesinin üçüncü fıkrası ile farklı bir durum düzenlenmiş olup, şu şekildedir: “(3) Komisyonun görev alanına giren konularda daha önce herhangi bir yargı merciine başvurmuş veya dava açmış olanlar için de 7 nci maddedeki usul ve süreler uygulanır. **(Ek cümleler: 17/4/2017-KHK-690/56 md.)** Bu dosyalar hakkında yargı mercilerince karar verilmesine yer olmadığına ve tarafların yaptıkları masrafların üzerlerinde bırakılmasına dosya üzerinden kesin olarak karar verilir, vekâlet ücretine hükmedilmez. Bu dosyalar, yeni bir başvuru şartı aranmaksızın incelenmek üzere Komisyona gönderilir.” Fıkranın ilk cümlesi uyarınca, ilgililerin ayrıca bir başvuru yapmaları gerekliliği düzenlenmiş olmakla birlikte bu, açtıkları davalar reddedilmiş olanlar için geçerli olacaktır. Halen derdest olan davalar bakımından ise, ek cümle uyarınca, yargı yerleri tarafından “karar verilmesine yer olmadığına” karar verilecek ve dosyalar resen Komisyona gönderilecektir. Bu kararların kesin nitelikte olduğu düzenlendiğinden, istinaf kanun yoluna başvuru mümkün olmayacaktır. Aslında mahkemelerde görülmekte olan davalarda ne tür bir karar verileceğinin düzenlenmesi, yargı yetkisinin kullanımına açık bir müdahale oluşturmaktadır. Ancak Anayasa Mahkemesi, OHAL KHK'lerinin yargısal denetimini kategorik olarak kapatmış olduğundan, anayasaya aykırılığını tartışamayacaktır.

Ayrıca 685 sayılı OHAL KHK'sine daha sonra eklenen geçici madde 2 uyarınca<sup>[25]</sup>, farklı kurumlara 23.01.2017 tarihinden önce yapılan (ilgililerin çalıştıkları kurumlara, valiliklere, Başbakanlığa) başvuruların da Komisyona intikal ettirileceği düzenlemesine yer verilmiştir.

Mükerrer başvuruların dikkate alınmayacağı belirtilmekle beraber (m. 7/1-son cümle), ilgili yargı mercileri ve kurumlara doğrudan gönderme ödevi getirilmiş olmasına rağmen, gönderilmeme halinde başvuru yapılmamış olacağından; maddelere serpilmiş ve uygulama birlikteliği olmayan hükümler nedeniyle, 7 inci madde uyarınca başvuruların alınmaya başladığı tarihten itibaren altmış günlük süre içinde başvuru yapmayan ilgililerin hak kaybına uğramaları söz konusu olabilecektir.<sup>[26]</sup>

[25] **Komisyona intikal ettirilecek başvurular**

**GEÇİCİ MADDE 2 – (Ek: 17/4/2017-KHK-690/57 md.)**

(1) Bu Kanun Hükmünde Kararnamenin kapsamına giren konularda bu Kanun Hükmünde Kararnamenin yürürlüğe girdiği tarihten önce yapılmış olan başvurular, süre şartı hariç 7 nci maddedeki şartlara uygun olması halinde ilgili kurumlarca işleme alınmak üzere Komisyona intikal ettirilir.

[26] Nitekim, bu tür bir hak kaybını engelleyecek ve yeni başvurulara zemin hazırlayacak tarzda, Çalışma Usul ve Esasları m. 7/4 ile geçici madde 1 düzenlemelerine yer verilmiş ve ekinde yer alan başvuru formlarında, “Hakkındaki Adli/İdari Başvuru Bilgileri” başlıklı bir bölüm açılmıştır.

**İkinci şart**, başvuru sahiplerinin işlemin doğrudan muhatapları dışındaki gerçek ve tüzel kişiler de olabileceğini göstermektedir. Örneğin, kamu görevinden çıkarılan kişinin doğal olarak Komisyona başvurma hakkı olduğu gibi, bu kişilerin eşleri ve çocuklarının da, hukuki menfaatleri etkilendiği ölçüde, Komisyona başvuru hakkı olacaktır. Kapatılan kurum ve kuruluşlar bakımından da hukuki menfaatleri bulunanlar tarafından başvuru yapılabilecektir.

Ancak, Çalışma Usul ve Esaslarının “*başvuru sahipleri*” başlıklı 4 üncü maddesinde<sup>[27]</sup> başvuru yapabileceklere ilişkin belirlemelere yer verilmiştir. Bu düzenlemelere göre, kamu görevinden çıkarılanların kendileri, ölümleri halinde kanuni mirasçıları; kapatılan kurum veya kuruluşların kapatılma tarihi itibarıyla kurum veya kuruluşu temsile kanunen yetkili olanlar başvuru yapma hakkına sahiptir. Başvurular ya bu sayılanlar tarafından bizzat ya da kanuni temsilci veya vekil aracılığıyla yapılacaktır. Kapatılan kurum veya kuruluşlar için, üyelik veya başka sebeplere dayanılarak başvuru yapılamaz. Ancak, 685 sayılı OHAL KHK’sinde başvuru için “*hukuki menfaati bulunma*” (m. 8) yeterli görülmüş olup, bu tür kısıtlamalar getirilmemiştir. Bu bakımdan, ilgililerin temel hak ve hürriyetlerini ihlal ettiğini iddia ettikleri OHAL KHK’si işlemlerine karşı yaptıkları ve hukuken korunmaya değer menfaat kapsamındaki başvurularını engelleyen, hak arama hürriyetlerini de kullanamamaları sonucunu doğuran bu madde idarenin düzenleme yetkisi kapsamında değildir.<sup>[28]</sup> Başvurularının bu madde uyarınca, ön inceleme aşamasında Komisyonca reddi durumunda, bu red kararına karşı dava açılacağı gibi dayanağı olan bu düzenleyici işlemin de 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu m. 7/4 uyarınca iptali istenebilecektir.

[27] “**Başvuru sahipleri**

**MADDE 4 – (1)** Kamu görevinden, meslekten veya görev yapılan teşkilattan çıkarılanlar ya da ilişiği kesilenler ile öğrencilikle ilişiği kesilenler ve rütbesi alınan emekli personel şahsen, kanuni temsilcisi veya vekili aracılığıyla başvuru yapabilir.

(2) Kapatılan kurum veya kuruluşlar adına başvuru yapma yetkisi, kapatılma tarihi itibarıyla kurum veya kuruluşu temsile kanunen yetkili olanlara aittir. Yetkili olmayanlar, üyelik veya başka sebeplere dayanarak başvuru yapamaz.

(3) Kanuni temsilci veya vekil aracılığıyla yapılan başvurularda temsil belgesi veya vekâletnamenin inceleme sürecinde geçersiz hale gelmesi, başvurunun incelenerek karara bağlanmasını engellemez.

(4) Başvuru hakkındaki inceleme devam ederken başvuru sahibinin ölmesi halinde ilgilinin kanuni mirasçılarından yeni başvuru alınmasına gerek olmaksızın mevcut başvuru incelenerek karara bağlanır.

(5) Başvuru hakkı olan kişinin, başvuru süresi başlamadan veya başvuru süresi sona ermeden önce ölmesi halinde kanuni mirasçılardan biri mirasçılık belgesi ibraz etmek kaydıyla ölüm tarihinden itibaren altmış gün içinde başvuruda bulunabilir.”

[28] İdarenin düzenleme yetkisinin kapsam ve sınırları hakkında bkz.: K. Burak ÖZTÜRK, **İdarenin Düzenleme Yetkisinin Kapsamı**, Yetkin Yayınları, 2009, *passim*.

**Üçüncü şart,** Komisyonun konu bakımından yetkisine ilişkin olup, yukarıda tartışılmıştır.

Açıkça belirlenmeyen **dördüncü şart** ise, başvuruların yapılacağı yerler (valilik veya kamu görevlileri bakımından son görev yapılan yer, m. 7/1; ayrıca Çalışma Usul ve Esasları ile getirilen düzenleme uyarınca ceza infaz kurumları ve tutukevlerinde tutuklu ve hükümlü bulunanlar bakımından kurum müdürlüğü), başvuranların kimlik ve adres bilgileri ile ilgili olabileceği gibi, maddenin son cümlesinde yer alan düzenleme uyarınca Komisyon tarafından belirlenecek uygulama usul ve esasları ile getirilebilecek şekil şartlarına uygunluğu da içerebilecektir. Maddenin uygulanmasına ilişkin bu usul ve esaslar da düzenleyici işlem mahiyetinde olacaklarından, ilgililerince önceden ulaşılabilir olmak zorundadır ve bu düzenlemeye karşı da idari yargıya başvurma imkânı mevcuttur.

Komisyonla yapılan başvuruların ön inceleme aşamasında reddedilmesi de bir Komisyon kararı ile olacağından, m. 11 kapsamında olan bu yöndeki idari işlemlere karşı idari yargıda dava açılabilir.

Ön incelemenin düzenlendiği 8 inci maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisi, ilgili maddenin son cümlesi ile Komisyonla verilmiş olmasına rağmen, 13 üncü maddede düzenlenen yetki çerçevesinde Başbakanlık tarafından çıkarılan Çalışma Usul ve Esasları ile kapsamlı düzenlemeler getirilmiştir. Her ne kadar, başvurulara ilişkin diğer hususların Komisyonca belirlenip ilan edileceği hükmüne (m. 6/4) yer verilmiş olsa da, Başbakanlık tarafından çıkarılan bu düzenleme ile birçok başvurunun Komisyonun önüne dahi gelmeden, ön inceleme aşamasında reddedilmesi mümkün olabilecektir. Bu açık yetki sorunun yanı sıra, anılan düzenlemede; yukarıda açıklandığı üzere başvuru hakkına sahip olanları sınırlandıran (m. 4) ve bunu ön inceleme aşamasında gözetilecek ilave şart olarak yer veren (m. 10), başvuruların yapıldığı idari makamlara bu tür başvuruları Komisyonla göndermeme yetkisi tanıyan hükümler bulunmaktadır (geçici madde 1). Ayrıca idari makamlarca, başvuru formu ve gerekli belgelerde eksiklik olduğunun tespit edilmesi halinde de, başvuranlara bunları tamamlamak üzere onbeş günlük kesin süre verilecek, başvuru ancak bu eksiklik giderildikten sonra Komisyonla gönderilecektir (m. 8/4).

Çalışma Usul ve Esasları ile getirilen bu düzenlemelerin yaratabileceği hak kayıplarına karşı etkin bir iç hukuk yolu bulunup, bulunmadığı sorusu ise bir dizi yeni dava ve başvuru sarmalı yaratmaya namzet gözükmektedir. Özellikle Çalışma Usul ve Esasları ile somutlaşan ve başvurunun kabulü, ön inceleme ve esastan inceleme olmak üzere kurgulanan üç aşamalı işleyiş; idari yargı denetimine açık olan Komisyon kararının son aşamada verilen başvurunun esastan reddi veya kabulü kararları olduğu düşüncesini kuvvetle savunabilir

kılmakta, hatta az yukarıda yapılmış olan ön incelemeden red kararlarına karşı dava açılabileceği tespitini önemli ölçüde zayıflatmaktadır.

#### IV. Sebep Unsuru

İdari işlemlerde sebep unsuru, idareyi işlem yapmaya sevk eden hukuki veya maddi etkidir.<sup>[29]</sup> Komisyonun ön incelemeden ret işleminin sebep unsurunu, başvuru koşullarından birinin eksikliği oluşturacaktır. Bu sebep unsurunun yokluğu yönündeki Komisyon değerlendirmesi de idari yargının denetimine açık olacaktır. Başvuru koşullarının varlığını tespit etmesi halinde idari yargı mercii, Komisyonun ret yönündeki işlemi iptal edecek, Komisyon da bu iptal kararının gereği olarak başvurunun esası hakkında ret veya kabul yönündeki kararını verecektir.

Komisyonun başvurunun esası hakkında vereceği kararın sebep unsurunun ise farklı görünüşleri olacaktır. Bunlardan ilki başvuru konusu olan işlemin hukukiliği ve yerindeliliğine ilişkindir. Komisyon, idari bir organ olduğundan yerindelik değerlendirmesi de yapabilecektir.

Bu açıdan bakıldığında, kamu görevinden çıkarılanlar, kapatılan kurum ve kuruluşlar, öğrencilikle ilişkisi kesilenler, rütbeleri alınan emekli personel veya hukuki statülerine ilişkin işlem yapılan gerçek ve tüzel kişiler hakkında ilgili hukuki sonucu doğuran OHAL KHK'sinde yer alan sebep unsurunun incelenmesi gerekecektir.

Örneğin, 667 sayılı OHAL KHK'si m. 2 uyarınca ekli listelerde yer alan; özel sağlık kurum ve kuruluşlarının, özel öğretim kurum ve kuruluşları ile özel öğrenci yurtları ve pansiyonlarının, vakıf ve dernekler ile bunların iktisadi işletmelerinin, vakıf yükseköğretim kurumlarının, sendika, federasyon ve konfederasyonların kapatılmalarının hukuki sebebi, "*Milli güvenliğe tehdit oluşturduğu tespit edilen Fethullahçı Terör Örgütüne (FETÖ/DPY) aidiyeti, iltisakı veya irtibatı(nın)*" belirlenmesidir.

Komisyon öncelikle bu hukuki sebep unsurunun içine dâhil edilebilecek maddi olguları, bilgi ve belgeleri ilgili mercilerden talep edecektir. Bu soyut sebebi karşılayan somut verilerin bulunmaması halinde, Komisyon işleminin sebep unsurunu bu maddi olgu yokluğu oluşturacaktır. Somut verilerin olması, ancak bunların *aidiyet, iltisak veya irtibat* hukuki sebebini karşılamaya yeterli olmadığı değerlendirilmesi halinde ise maddi olgu yetersizliği, Komisyon kararının sebep unsurunu oluşturacaktır. Çalışma Usul ve Esasları m.12 de,

[29] GÜNDAY, *İdare Hukuku*, s. 152 vd..

Komisyonun ilgilinin en son görev yaptığı Bakanlıktan veya kurumdan başvuru konusu işlemle ilgili “bilgi, belge, bulgu, olgu ve kanaatlerini” de talep edebileceği düzenlemesine yer verilmiştir. Kanaat gibi subjektif bir kavramın yaratacağı belirsizliği gidermek için 4 üncü fıkraya<sup>[30]</sup> yer verilmişse de, başvurularla paylaşılmayan bu “*istihbari nitelikte olanlar dâhil tüm bilgi ve belgelerin*” sıhhati soru işareti oluşturacaktır.

Kamu görevinden çıkarmalarda ilgili OHAL KHK’lerinde iki farklı sebep unsuru yer almıştır. 668, 669 ve 670 sayılı OHAL KHK’lerinin 2 nci maddelerinde kamu görevinden çıkarma işleminin sebep unsuru “*Milli güvenliğe tehdit oluşturduğu tespit edilen Fethullahçı Terör Örgütüne (FETÖ/PDY) aidiyeti, iltisakı veya irtibatı ol(ma)*”dır. 672 ve sonrasında çıkarılan OHAL KHK’lerinde ise kamu görevinden çıkarma işleminin sebep unsuru “*Terör örgütlerine veya Milli Güvenlik Kurulunca Devletin milli güvenliğine karşı faaliyette bulunduğuna karar verilen yapı, oluşum veya gruplara üyeliği, mensubiyeti veya iltisakı yahut bunlarla irtibatı ol(ma)*”ya dönüşmüştür.

Komisyonca bu iki farklı sebep unsurunun, olağanüstü hal ilanını gerektiren nedenlerle ve bunların bertaraf edilmesi ile bağlantısını değerlendirmenin pek mümkün olmayacağı -bağımsızlığı sağlanmayan Komisyonun merkezi idare içinde Başbakanlık bünyesinde yer alan konumu nedeniyle—sonucuna varılabilir. Hatta Çalışma Usul ve Esaslarının “*Esastan inceleme ve karar*” başlıklı 14 üncü maddesi 2 nci fıkrasında yer verilen “*Komisyon, incelemelerini terör örgütlerine veya Milli Güvenlik Kurulunca Devletin milli güvenliğine karşı faaliyette bulunduğuna karar verilen yapı, oluşum veya gruplara üyeliği, mensubiyeti, aidiyeti, iltisakı veya bunlarla irtibatı yönünden yapar.*” hükmüyle bu sonucun Komisyon için baştan kabul edildiği anlaşılmaktadır. Ancak bu sonuca, genel olarak işlemin hukuka uygunluğunu denetleyecek olan yargı mercileri için varılamaz. Bu yargı mercileri; Ankara idare mahkemeleri, istinaf başvurusu üzerine Ankara Bölge İdare Mahkemesi, bireysel başvurular üzerine de Anayasa Mahkemesi ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi olacaktır. Belirtilen yargı mercileri, birinin eksik bıraktığı, olağanüstü halin kapsamı ve buna bağlı olarak alınan tedbirlerin niteliği belirlemesini, durumun kesinlikte gerektirdiği ölçüde kalıp/kalmadıklarını ve

[30] “Bilgi ve belge talep etme yetkisi

Madde 12 – (4) Bu madde kapsamındaki kurum ve merciler, başvurucuların terör örgütlerine veya Milli Güvenlik Kurulunca Devletin milli güvenliğine karşı faaliyette bulunduğuna karar verilen yapı, oluşum veya gruplara üyeliği, mensubiyeti, aidiyeti, iltisakı veya bunlarla irtibatı olduğu **kanaatinin** oluşmasına dayanak oluşturan, istihbari nitelikte olanlar dahil tüm bilgi ve belgeleri talep üzerine resmi yazıyla birlikte verilen süre içinde Komisyona iletir.”

hukuki sebep olarak yer verilenlerin ulusal ve uluslararası hukuka uygunluğu değerlendirilmesini yapacak ve buna göre kararını verecektir.

Komisyon işleminin sebep unsurunu etkileyebilecek önemli bir ayırım da, olağanüstü halin devamı ile ilgilidir. Olağanüstü hal tedbirleri, olağanüstü hal süresince geçerli olduğundan, olağanüstü hal kalktığı tarihten sonra normal hukuk düzeni kuralları uyarınca karar verilmesi gerekecektir. Danıştay İçtihadı Birleştirme Genel Kurulu Kararında<sup>[31]</sup> da benimsendiği gibi, 1402 sayılı Sıkıyönetim Kanunu'nda haklarında "... bir daha kamu hizmetlerinde çalıştırılmazlar" hükmü getirilen "sıkıyönetim komutanlarının istemleri üzerine işlerine son verilen memurların, diğer kamu görevlilerinin ve kamu hizmetlerinde görevli işçilerin, ilk kez kamu görevine girdikleri tarihte bu görev için yasa ve yönetmeliklerde öngörülen nitelikleri kaybetmemiş olmaları koşuluyla, işlerine son verildiği bölgede sıkıyönetim kalktıktan sonra, kurumlarınca eski görevlerine iade edilmeleri" gerekecektir. Kamu hizmetine girme Anayasa m. 70 de düzenlenmiş bir temel hak olduğundan ve hizmete alınmada görevin gerektirdiği niteliklerden başka bir ayırım gözetilemeyeceğinden, ilgili mevzuatları uyarınca kamu görevinde çalışmaya engel bir durumları olmadığı tespit edilenlerin başvurularının Komisyon tarafından kabulü gerekecektir. Ancak, kamu hizmetine hile ile girdiklerinin tespit edilmesi veya haklarında devlet memuru olmayı engelleyen bir ceza mahkûmiyeti bulunması gibi haller Komisyonun ret kararının sebep unsurunu oluşturacaktır.

Yukarıda yer verilen Danıştay kararındaki kabullerin aksine bir yaklaşım ve uygulama, 685 sayılı OHAL KHK'si ile getirilen düzenlemelerin, ilgililere bir başvuru yolu ve dolaylı bir dava imkânı tanımaktan çok, olağanüstü hal döneminde doğrudan OHAL KHK'leri ile yapılmış işlemlerin olağan dönemde de devamını sağlamaya yönelik olduğunu gösterir.

## V. Konu Unsuru

İdari işlemin konu unsuru, idari işlemlerle ortaya çıkan hukuki sonuçtur. Komisyonun ret kararının hukuki sonucu, ilgili OHAL KHK'si ile yaratılmış hukuki sonucun devam etmesidir. Bu durumda da hukuki sonucu devam eden OHAL KHK'si işlemine karşı değil, Komisyonun ret kararına karşı, 685 sayılı OHAL KHK'sinde husumet yöneltilebileceği düzenlenen idareler hasım gösterilerek Ankara İdare Mahkemesinde iptal davası<sup>[32]</sup> açılabilir (m. 11 ve

[31] DİBGKK. E.1988/6 K.1989/4 k.t. 07.12.1989.

[32] İlgili hükümde yer alan "iptal davası açılabilir" ibaresinden, idari yargıda yer alan dava türlerinden sadece bu dava açılabilir şeklinde bir anlam çıkarılamaz. Diğer dava türü olan,



ek madde 1). Ancak doğrudan iptali istenilen idari işlem olmamakla beraber<sup>[33]</sup>, Komisyonun ret yönündeki kararının hukuka uygun olduğunun yargı mercince kabul edilebilmesi için, Komisyon kararının sebep unsurunda yer alan OHAL KHK'si işleminin hukuk düzeni tarafından kabul edilebilir olduğunun tespiti gerekecektir. Zira OHAL KHK'si ile tesis edilen işlem, Komisyon kararının sebep unsurunda yer aldığından, hukuka uygunluk denetiminde ondan ayırt edilebilecek bir idari işlem değildir. Bir başka anlatımla, idari işlemin sebep ve konu unsurlarının iç içe geçtiği ve eski tabirle işlemin *esasına* dair bu durumda, OHAL KHK'sinin hukuka aykırılığı, Komisyon işleminin sebep unsurunu oluşturacak ve başvuru kabul edilecektir. Keza Komisyon, OHAL KHK'si ile yaratılan, kamu görevinden çıkarılma veya kurumun kapatılması yönündeki hukuki sonuçta bir hukuka aykırılık bulmaz ise başvuruyu reddedecektir. Bu nedenle, idari yargı yeri Komisyon kararına karşı açılan davayı incelerken ve red yönündeki iradenin konu bakımından hukuka uygunluğunu değerlendirirken, sebep unsurunda yer alan OHAL KHK'si işleminin hukuka uygunluğunu incelemek zorunda kalacaktır. İdari yargı yeri, Komisyon ile aynı yönde, OHAL KHK'si işlemini hukuka uygun bulursa, Komisyonun başvurunun reddi kararı da konu bakımından hukuka uygun olacağından davayı reddedecektir. Fakat idari yargı yeri, Komisyon ile aksi yönde, OHAL KHK'si işlemini hukuka aykırı bulursa, Komisyonun başvurunun reddi kararı konu bakımından hukuka aykırı hal almış olacağından dava konusu Komisyon kararını iptal edecektir. Zira Komisyonun, OHAL KHK'sinin hukuka aykırı olarak yarattığı sonucun devam etmesini sağlayacak yönde bir hukuki sonuç yaratan işlemi, konu bakımından hukuka aykırıdır. Kısacası, bu iki işlem ya birlikte hukuka uygun ya

---

tam yargı davaları, Türk idari yargı uygulamasında, idarenin mali sorumluluğuna ilişkin anayasal esas doğrultusunda, kişisel hakları ihlal edilenler tarafından maddi ve manevi zararların tazmini istemiyle açılan davalardır. Hak arama hürriyeti çerçevesinde, temel hak ve özgürlüklerin korunmasını sağlayan bu dava türünün kısıtlanması olağanüstü hal düzenlemeleri ile dahi mümkün değildir. Olağanüstü hallerde sadece yürütmenin durdurulması kararı verilmesini sınırlayıcı hükümler getirilebileceğini düzenleyen Anayasa m. 125/6 hükmü de gözetildiğinde, topyekûn bir dava türünün kullanılmayacağını söylemek mümkün değildir. Nitekim iptal davası açılmasını engelleyen bir OHAL KHK'si hükmü temelde bu gerekçe ile Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir (AYM, E. 2003/28 K. 2003/42 k.t. 22.05.2003, RG. 16.03.2004-25404). Bu konuda asıl ilginç tartışma tam yargı davasının mevcudiyetinden çok, kime karşı açılacağı noktasındadır. Zira düzenleme ile sadece iptal davalarına özgü husumete ilişkin özel düzenlemeler getirilmiştir. Tam yargı davasında ise, özel hüküm olmadığından, genel kurallar doğrultusunda Komisyona husumet yöneltebilecektir. Ancak tam yargı davası sonucunda mali bir ödeme söz konusu olacağından, bünyesinde örgütlendiği Başbakanlığa husumetin yönetilmesi daha yerinde olacaktır. Ayrıca bu son kabul, Komisyonun görev süresinin bitmesi ve/veya uzatılmaması durumunda, devam eden davalarda idare mahkemesince resen hasım mevkiinde değişiklik yapılmasını gerektirmemesi bakımından da uygun olacaktır.

[33] GÜNDAY, OHAL, İhraç KHK'leri ve Hukuki Durum, s. 38.

da birlikte hukuka aykırıdır. Bu nedenle de, idari yargı yeri kaçınılmaz olarak Komisyon işleminin merkezinde yer alan OHAL KHK'si işlemini incelemek durumundadır.

Komisyonun kabul kararının hukuki sonuçları ise başvuru konusuna göre değişmektedir. Bu husus, Komisyona başvurunun mahiyeti ve başvuranın hukuki menfaatini etkileyen ve OHAL KHK'si ile tesis edilen işlem üzerindeki etkileri ile ilgilidir.

Öncelikle söylenmesi gereken, Komisyona yapılan başvuruların, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu m. 11 kapsamında “*ihiyari başvuru*” olmadığı gibi, m. 14/3-b ve 15/1-e de düzenlenmiş olan “*zorunlu idari başvuru*” da olmadıklarıdır. Bu Komisyonun *özel* bir idari kurul olmasından kaynaklanmaktadır.

İhtiyari başvuru değildir, zira OHAL KHK'si ile tesis edilen işleme karşı dava açma imkânı tanınmamıştır<sup>[34]</sup> ve Komisyon da ne idari işlemi yapan makam (ki somut durumda bu, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kuruludur) ne de o makamın üst makamıdır.

Zorunlu idari başvuru<sup>[35]</sup> da değildir, çünkü Komisyona başvuru ilk işlemle, buna karşı dava açılması imkânı arasına yerleştirilmiş ve bu bakımdan tüketilmesi zorunlu bir idari aşama değildir. Yargısal denetimi mümkün olmadığı kabul edilen bir işlemin hukuki sonuçları üzerinde genelde sınırlı etkisi olabilecek, özel olarak getirilmiş yeni bir yoldur.

685 sayılı OHAL KHK'si bir bütün olarak değerlendirildiğinde, OHAL KHK'leri ile haklarında doğrudan işlem tesis edilen ilgililer tarafından Komisyona yapılacak bu başvurunun, 2577 sayılı Kanun m. 10/1 kapsamında, idari davaya konu olabilecek bir işlem tesis edilmesi için yapılacağı anlaşılmaktadır. Komisyonun karara bağlayacağı başvuru sayısı ile Komisyon yapısının orantısızlığı, altmış gün içinde bir netice alınmasını imkânsız kıldığından anılan maddenin ikinci fıkrasında yer alan “*zımni red*” müessesinin uygulanmayacağı düzenlemesine yer verilmiştir (685 sayılı OHAL KHK m. 7/2).<sup>[36]</sup>

Komisyon kararlarının, “*yetki ve usulde paralellik*” ilkesinin bir istisnasını mı oluşturduğu, yoksa yetkiye ilişkin özel bir düzenleme mi olduğu da belirlenmeye muhtaçtır. Ancak idare hukuku açısından bu belirlemenin yapılabilmesi için, iki işlemin de eş düzeyde olduğunun kabulü zorunludur. Bir olağan

[34] Bkz. yukarıda dipnot 3'te yer alan idari yargı karar örnekleri.

[35] Bu tür başvurular hakkında bkz.: K. Burak ÖZTÜRK, **Zorunlu İdari İtiraz**, Yetkin Yayınları, 2015, *passim*.

[36] GÜNDAY, **OHAL, İhraç KHK'leri ve Hukuki Durum**, s. 38.

veya olağanüstü kanun hükmünde kararname hükmünün, bir idari işlemle varlığına son verilmesi veya hukuki sonucunun değiştirilmesi norm düzeyleri açısından mümkün değildir. Bu imkânsızlık, kararname hükmünün daha sonra Meclis tarafından kanun haline dönüştürülmesi durumunda da doğal olarak geçerlidir. Ancak bu kabuller, kanun hükmünde kararname veya kanunun düzenleyici hükümleri bakımından geçerlidir. Zira bu durumda yürütme ve yasama organı, yasama yetkisinin kullanımı çerçevesinde bir işlem yapmış olup, idari makamların bunları kaldıran veya değiştiren tasarrufları fonksiyon gaspı oluşturacaktır. Ancak yürütme ve yasama organının yasama fonksiyonu içinde olmayan, idari fonksiyona ilişkin bir işlemi, kanun hükmünde kararname veya kanun biçimi altında yapması durumunda bu türden bir düzey farkı kalmamış olacaktır. Komisyonun görev alanına giren ve doğrudan OHAL KHK'leri ile tesis edilen işlemlerin de hukuki mahiyeti idari işlem olduğundan, Komisyon bunlar üzerinde etkili kararlar alabilecektir. Zira bu OHAL KHK'leri ile yaratılan ancak düzenleyici olmayan hukuki sonuçlar, idari fonksiyon çerçevesinde somut bir kişi veya duruma ilişkindirler.

Bu bakımdan bir OHAL KHK'si ile daha önceki bir OHAL KHK'si ile doğan hukuki sonuçların geri alınması veya değiştirilmesi “*yetki ve usulde paralellik*” ilkesinin bir uygulaması<sup>[37]</sup>, Komisyonun bir OHAL KHK'si ile doğan hukuki sonuç üzerinde etkili bir işlem yapması ise *özel* bir yetki kuralı olarak değerlendirilebilecektir.

Komisyonun başvurunun kabulü yönündeki kararının, ilk işlem üzerindeki etkisinin bir geri alma mı, kaldırma mı, değiştirme mi, düzeltme mi<sup>[38]</sup> yoksa başlı başına yeni bir işlem mi olduğu da, başvuru konularına göre farklı değerlendirmeyi gerektirmektedir.

Kamu görevinden çıkarma işlemine karşı yapılan başvurular hakkında Komisyonun vereceği kararın niteliği, bu kararın uygulanmasını düzenleyen

[37] Örnek; 15.08.2016 tarih ve 673 sayılı OHAL KHK'si,

**“Kapsamdan çıkarılan özel öğretim kurum ve kuruluşları**

*MADDE 1- (1) Ekli (I) sayılı listede yer alan özel öğretim kurum ve kuruluşları ile özel öğrenci yurdu, 22/7/2016 tarihli ve 667 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Alınan Tedbirlere İlişkin Kanun Hükmünde Kararname'nin eki (II) sayılı listeden çıkarılmıştır. 667 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 2 nci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi ile aynı maddenin ikinci fıkrası hükümleri, bu özel öğretim kurum ve kuruluşları ile özel öğrenci yurdu bakımından tüm hüküm ve sonuçlarıyla birlikte 23/7/2016 tarihinden geçerli olmak üzere ortadan kalkmış sayılır. Buna ilişkin işlemler ilgisine göre Maliye Bakanlığı veya Vakıflar Genel Müdürlüğü tarafından yerine getirilir.*

Kamu görevlileri bakımından ise, 03.10.2016 tarih ve 675 sayılı OHAL KHK'si m. 3 ve ekli listesi örnek verilebilir.

[38] GÜNDAY, **İdare Hukuku**, s. 170 vd..

685 sayılı OHAL KHK'sinin “Kararların uygulanması” başlıklı 10 uncu maddesi 1 inci fıkrasına bakılarak belirlenebilir. Hüküm şu şekildedir:

**“MADDE 10– (1) Kamu görevinden, meslekten veya görev yapılan teşkilattan çıkarılan ya da ilişkisi kesilenlere ilişkin başvurunun kabulü halinde karar Devlet Personel Başkanlığına bildirilir. Bu şekilde bildirilen personelin atama teklifleri; statüleri, unvanları ve yürüttükleri görevler itibarıyla başka kurumlarda görevlendirilmeleri mümkün olmayanlar hariç olmak üzere daha önce istihdam edildikleri kurumlar dışındaki kamu kurum ve kuruluşlarında eski statülerine ve unvanlarına uygun kadro ve pozisyonlara Devlet Personel Başkanlığı tarafından ikamet ettikleri il dikkate alınarak onbeş gün içinde yapılır. Bu fıkra kapsamında kamu görevine iade edilmesine karar verilenlerden, yöneticilik görevinde bulunmakta iken kamu görevinden çıkarılmış olanların atamalarında, yöneticilik görevinden önce buldukları kadro ve pozisyon unvanları dikkate alınır. Bu kapsamda yer alan personele ilişkin kadro ve pozisyonlar; atama teklifi gerçekleştirilen kamu kurum ve kuruluşları tarafından ilgililere ilişkin atama onaylarının alındığı tarih itibarıyla diğer kanunlardaki hükümlere bakılmaksızın ve başka bir işleme gerek kalmaksızın ihdas, tahsis ve vize edilmiş sayılır. İhdas, tahsis ve vize edilmiş sayılan kadro ve pozisyonlar 13/12/1983 tarihli ve 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameye ekli cetvellerin ilgili bölümüne eklenmiş sayılır.”**

Hükümün incelenmesinden anlaşılacağı üzere, kamu görevinden çıkarılma işlemi, bu işlemi tesis eden OHAL KHK'sinin yapıldığı tarihten itibaren tüm etki ve sonuçları (açıkta kaldıkları döneme ilişkin özlük ve parasal hak kayıpları gibi) ile geçmişe etkili olarak ortadan kaldırılmamaktadır. Bu anlamda Komisyon kararının, bir *geri alma* işlemi olmadığı açıktır. Eski görev yerlerine ve pozisyonlarına dönmeleri de öngörülmediğinden, tek başına bir *kaldırma* işlemi olarak da nitelendirilemez. Ancak ileriye yönelik sonuçlarını kaldıran ve yerine yeni bir işlem tesis eden *değiştirme* işlemi olarak değerlendirilebilir.<sup>[39]</sup> Bu anlamda iki işlemin bir araya geldiği *kombine* bir işlemdir. Komisyonun bu yeni işlemi bir tür *açıktan yeniden atama* şeklinde olacaktır.<sup>[40]</sup> Kararı uygulayacak olan Devlet Personel Başkanlığı tarafından atama teklifi, konu bakımından

[39] Geçmişe etkili sonuçları olmadığından *düzeltilme* işlemi olarak da nitelendirilemez.

[40] GÜNDAY, OHAL, İhraç KHK'leri ve Hukuki Durum, s. 38. Açıktan yeniden atama, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu m. 92 de düzenlenmiştir ve esas olarak, iki defadan fazla olmamak üzere memurluktan kendi istekleriyle çekilenler veya çekilmiş sayılanların istekleri halinde, belirli koşulların mevcudiyetine ve idarenin takdirine bağlı olarak tekrar memurluğa dönmelerine imkân tanıyan bir atama biçimidir. Bu bakımdan, sebep unsurlarında farklılık, ancak konu unsurunda bir benzerlik olduğu için “bir tür” olarak nitelendirilmiştir.

getirilen sınırlamalara<sup>[41]</sup> bağlı olarak yapılacak, atama teklifi gerçekleştirilen kamu kurum ve kuruluşlarının atama onayları ile de ilgililerin kamuda tekrar istihdamları sağlanabilecektir. Atama teklifi veya atama onayında oluşabilecek bir hukuka aykırılık da idari davaya konu olabilecektir. Bu işlemlere karşı açılacak idari davalarda ise görev ve yetki kuralları genel hükümlere göre belirlenecektir.

Kurum ve kuruluşların kapatılması işlemine karşı yapılan başvurular hakkında Komisyonun vereceği kabul kararının niteliği de yukarıda alıntı yapılan maddenin 2 nci fıkrasına bakılarak belirlenebilir. Hüküm şu şekildedir:

“MADDE 10 – (2) Kapatılan kurum ve kuruluşlara ilişkin başvurunun kabulü halinde ilgili kanun hükmünde kararname hükümleri, söz konusu kurum ve kuruluş bakımından tüm hüküm ve sonuçlarıyla birlikte söz konusu kanun hükmünde kararnamenin yayımı tarihinden geçerli olmak üzere ortadan kalkmış sayılır. Buna ilişkin işlemler ilgisine göre İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı veya Vakıflar Genel Müdürlüğü tarafından yerine getirilir.”

Hükümdeki ifadelerden açıkça anlaşılacağı üzere, Komisyonun kapatılan kurum ve kuruluşların başvurularının kabulü kararı bir *geri alma* işlemidir. Kapatma işlemi, yapıldığı OHAL KHK'sinin yayımlandığı tarihten itibaren tüm hüküm ve sonuçlarıyla hukuk âleminden silinmektedir. Bu kararlar birlikte kapatılan kurum ve kuruluş tekrar tüzel kişiliğine kavuşacak ve varsa taşınır ve taşınmaz mallarının iadesi gibi işlemler ilgili idareler tarafından yapılacaktır.

Komisyonun görev alanına giren, öğrencilikle ilişkin kesilmesi, emekli personelin rütbelerinin alınması ve gerçek veya tüzel kişilerin hukuki statülerine ilişkin olarak doğrudan OHAL KHK'leri ile düzenlenen işlemler hakkında yapılan başvuruların kabulü halinde bu kararların ne şekilde uygulanacağına dair bir düzenlemeye 10'uncu veya diğer maddelerde yer verilmemiştir. Komisyon kararının konu bakımından etkisini sınırlandıran bir düzenleme bulunmadığından, kabul kararının, başvuranın hak kayıplarını en aza indirecek sonuçları doğurması makul bir çözüm olacaktır. Bu da esas olarak, kabul kararının sebep unsuru ile bağlantılı olacaktır. Komisyonun kabul kararı, olağanüstü hal döneminde dahi yapılması hukuka aykırı olan bir OHAL KHK'si işlemi için *geri alma*, varlığını sürdürmesi için artık hukuki sebep kalmayan bir işlem için ise *kaldırma* hukuki sonucunu doğuracak yönde tesis edilecektir.

Ayrıca başvuru konusu yapılamayan *ilave tedbirler* de, Komisyonun kabul kararı ile *varlığına bağlı oldukları işlem* ortadan kalktığından, uygulanma kabiliyetini kaybedeceklerdir.

[41] Esas olarak eski kurumlarına ve yöneticilik görevlerine dönememeleri gibi.

## VI. Amaç Unsuru

İdari işlemlerde amaç unsuru, o idari işlem ile ulaşılmak istenilen gaye, hedeftir. Özel bir amacın öngörülmediği hallerde, idari işlemin genel amacının kamu yararını gerçekleştirmek olduğu kabul edilir. Amacın belirleneceği esas metin, anayasal sınırlar içinde kanun olup, bu amacı gerçekleştirmeyi yönelik düzenlemeler kademeli olarak idare tarafından da yapılabilecek ve en nihayetinde idare üst metinlerde beliren amacın somut olarak gerçekleşmesini mümkün kılacak idari işlemi yapacaktır. İdari işlemle hedeflenen ve somutlaşan amacın en üst metindeki amaç ile olan uyumu, işlemin hukuka uygunluğunu sağlayacaktır.

685 sayılı OHAL KHK'sinde, Komisyonun kurulması ve kararlarıyla ulaşılmak istenen amaca ilişkin bir düzenleme mevcut değildir. Ancak anılan OHAL KHK'sinin genel gerekçesinden, yardımcı bir kaynak olmak bakımından sınırlı etkisi kabul edilmekle birlikte, bu amacın belirlenmesi mümkündür. Genel gerekçede<sup>[42]</sup>, OHAL KHK'leri ile başta FETÖ/PDY olmak üzere terör örgütlerinin devlet ve toplum hayatından arındırılmasına dair tedbirler alındığı, muhtemel mağduriyetleri gidermek için özel bir idari komisyon oluşturularak, yargı yolu kapalı olan işlemlere karşı başvuru yolu getirildiği, Komisyon kararlarına karşı da yargı yolu açılarak, hukuk devleti, hak arama hürriyeti ve bu bağlamda yargıya erişim hakkının sağlandığı ifadelerine yer verilmiştir.

Genel gerekçenin bütününden ve bugüne kadar çıkmış olan OHAL KHK'leri uygulamalarından çıkarılacak sonuç, sadece kamuda çalışma ile sınırlı olmayan, toplumsal hayatın geneline sirayet eden bir *arındırma* politikasının varlığıdır. Arındırmanın muhatapları da başta FETÖ/PDY olmak üzere terör örgütlerinin mensupları ve bunların *legal görünümlü illegal* faaliyetleridir. Komisyon işlemlerinin amacı ise, *normalleşmenin sağlanmasıyla birlikte*, bu arındırma işlemleri sırasında oluşabilecek muhtemel mağduriyetleri gidermektir. Ancak bu arındırma politikasının hukuki zemini mevcut olmadığından, hukuki belirliliği de bulunmamaktadır. Komisyonun bu amaçla, hangi kriterlere bağlı olarak bu arındırmanın olağan dönemde de sürdürülmesi gerektiği, hangi hallerde sürdürmeye gerek kalmadığı ve bilakis sürdürülmesinin mağduriyet sonucunu doğurduğunu belirlemesi gerekecektir. Bu kriterlerin başvuru konusu işlem için kullanılan kriterlerle örtüşmesinin ve maddi olguların varlığı veya yeterliliğinin tespiti ile sınırlı tutulmasının, başvuranlar için hak arama hürriyetlerini kullanmalarında bir imkân yaratmayacağı açıktır. Daha da önemlisi bu kriterler, temel hak ve özgürlüklerin kullanımını olağan dönemde de doğrudan sınırlandırdığından, anayasal ilkeler uyarınca kanunla öngörülmek durumundadır.

[42] Bkz.: <http://www2.tbmm.gov.tr/d26/1/1-0811.pdf>

Kanun ile arındırma işleminin amacı, konusu, kapsamı, süresi, sebepleri, yetkiler, ilgililerin katılımı gibi esasa ve usule dair temel hususlar, Anayasa ve uluslararası hukukun kabul ve ilkelerine uygun olarak düzenlenebilecektir. Ancak bu sayede bir üst metin ile belirlenecek özel amacın, Komisyon kararının amacı ile uyumu sağlanabilecektir. Komisyonun teklif edeceği, Başbakanlık tarafından belirlenip ilan edilecek, başvurulara ve Komisyonun çalışmasına ilişkin usul ve esasların yer alacağı düzenleyici işlem (m. 13), bu içerikte konuları düzenleyebilecek düzeyde bir üst metin değildir. Nitekim Çalışma Usul ve Esaslarında yer verilen hükümler bu savı ispatlar niteliktedir.

## VII. Sonuç

685 sayılı OHAL KHK'si ile kurulan Komisyonun, kendisine yapılan başvurular hakkında vereceği kabul veya ret kararları, yetki, şekil, sebep, konu ve amaç unsurları yönünden bir dizi alt değerlendirme ve belirleme yapılmasını gerektiren idari işlemlerdir. Anılan düzenlemeyle, hukuk devleti ilkesi gereği aslında olağanüstü dönemlerde dahi kapatılması mümkün olmayan yargı yolu önündeki engeli kaldırmak için bir idari başvuru mekanizması getirilmiştir. Yargı yolu önündeki engel de, yargı kararlarıyla yaratılmıştır. İdari işlem niteliğinde olan ve doğrudan OHAL KHK'leri ile hukuki sonuç doğuran işlemlere karşı idari yargıda dava açılması mümkün görülmemiş ve bu idari işlemlerin geri alınması, kaldırılması veya değiştirilmesi konusunda yetkili kılınan Komisyona başvurulması öngörülmüştür.

Komisyonun yapacağı idari işlemin unsurlarına ilişkin yukarıda yapılan teorik değerlendirmelerin tartışılır olduğunu kabul etmek gerekir. Ancak bu zafiyet esas olarak, Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin ve toplumun karşılaştığı ve baş etmek zorunda olduğu ağır sosyal ve siyasal etkileri olan bu konunun kapsamlı ve bütünsel bir düzenlemeye kavuşturulmamış olmasından kaynaklanmaktadır. Hukuki belirsizliği, idari pratiğin doldurmasının kişiler açısından öngörülebilir bir güvence yaratmayacağı açıktır. Özellikle bu idari pratiğin temel hak ve özgürlükleri koruma noktasından uzakta gelişmesi durumunda, olağanüstü hal kapsamı dışındaki uygulamaları ve kararları kalıcı kılmak veya yargı önünde tartışılabilirliğini uzunca bir süre geciktirmekten öte bir işlevi de olmayacaktır.

**KAYNAKÇA**

AKYILMAZ, Bahtiyar/SEZGİNER, Murat/KAYA, Cemil; **Türk İdare Hukuku**, 7. Baskı, Seçkin, 2016.

ALTIPARMAK, Kerem; Ölü Doğan Çocuk: 685 Sayılı KHK ile Kurulan OHAL Komisyonu, **Ankara Barosu Dergisi**, Yıl: 2017, Sayı: 1.

DURAN, Lûtfi; **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul Üniversitesi Yayını, 1982.

ESEN, Selin; **Olağanüstü Hal Rejimi**, Adalet Yayınevi, 2008.

GÖZÜBÜYÜK, Şeref/TAN, Turgut; **İdare Hukuku C I Genel Esaslar**, 9. Bası, Turhan Kitabevi, 2013.

GÖZLER, Kemal; **İdare Hukuku**, Cilt I, İkinci Baskı, Ekin Basın Yayın Dağıtım, 2009.

GÖZLER, Kemal; 15 Temmuz Kararnameleri, **Ankara Barosu Dergisi**, Yıl: 2017, Sayı: 1.

GÜNDAY, Metin; **İdare Hukuku**, İmaj Yayınevi, 2011.

GÜNDAY, Metin; OHAL, İhraç KHK'leri ve Hukuki Durum, **Ankara Barosu Dergisi**, Yıl: 2017, Sayı: 1.

SALMAN, Feray/ERGÜN, Aysel; OHAL Düzenlemeler ve Uygulamalar , **Bianet**.

ÖZTÜRK, K. Burak; **İdarenin Düzenleme Yetkisinin Kapsamı**, Yetkin Yayınları, 2009.

ÖZTÜRK, K. Burak; **Zorunlu İdari İtiraz**, Yetkin Yayınları, 2015.

ZABUNOĞLU, Yahya Kazım; **İdare Hukuku**, Cilt I, Yetkin Yayınları, 2012.