

# Türk Dışişleri Bürokrasisinde Değişen Normlar: Kariyerdışı Büyükelçi Atamalarının Yasal Arka Planı<sup>1</sup>

Fırat YALDIZ\*  
Evren KÜÇÜK\*\*

**Öz:** Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluş sürecinden bugüne kadar 'büyükelçilik' her zaman önemli bir unvan ve görev olmuştur. Büyükelçilik görevinin Türk Dış Politikasına etkisini ve katkısını en üst seviyeye çıkarabilmek için, uluslararası ilişkiler sistemi ve uluslararası diplomasi hukuku ile uyumlu bir şekilde, uzmanlığa ve liyakate dayalı bir kariyer rejimi geliştirilmiştir. Dışişleri Bakanlığı mensupları için profesyonel bir kariyer olarak tasarlanan diplomatlık mesleğinin en üst basamağı olan büyükelçilik, aynı zamanda istisnai memuriyet olarak da görülmüş ve kariyerdışı büyükelçilik 'istisna' kavramının anlamına da uygun bir şekilde kullanılmıştır. Ancak, AK Parti iktidarı döneminde bu istisnai uygulama sayısal açıdan giderek artmış ve 10 yıl içerisinde 50'den fazla kariyerdışı büyükelçi atanmıştır. Türk dışişleri bürokrasisini etkileyen bu atamalar, iç hukukta da önemli ve çok sayıda yasal değişikliği ve düzenlemeyi beraberinde getirmiştir. Bu süreçte, bazı yasal düzenlemeler birden çok kez değişikliğe uğramıştır. Bu çalışmada, kariyerdışı büyükelçi atamalarına ilişkin yasal arka plana ve özellikle son yıllarda yapılan yasal değişikliklere odaklanılmaktadır. Bu doğrultuda, sadece yasalara ilişkin basit bir tarama yapmak yerine, bu yasal dönüşümün tarihsel ve siyasi koşullarla ilişkisi tartışılmaktadır.

**Anahtar Sözcükler:** Türk dışişleri bürokrasisi, diplomasi hukuku, büyükelçi atamaları, kariyerdışı büyükelçi, ulusal hukuk.

## ***The Changing Norms of the Bureaucracy of the Turkish Ministry of Foreign Affairs: Legal Background of Non-Career Ambassador Appointments***

**Abstract:** Since foundation of the Republic of Turkey, 'ambassador' has always been an important and valuable title and duty. In order to maximize the impact and contribution of ambassadorship to Turkish Foreign Policy, a career regime based on expertise and merit has been developed in accordance with the international relations system and international diplomacy law. The rank of ambassador, which is the highest level in the career of diplomacy, and designed as a profession for the members of the Ministry of

<sup>1</sup> Bu makale TÜBİTAK 1002 projesi (Proje No: 221K229) desteğiyle hazırlanmıştır.

\* Doç. Dr., Kastamonu Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü. ORCID: 0000-0001-5152-2050

\*\* Doç. Dr., Kastamonu Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü. ORCID: 0000-0003-0904-2453

Makale geliş tarihi : 05.05.2022

Makale kabul tarihi: 19.07.2022

*Foreign Affairs, is also seen as an exceptional civil service post, and the non-career ambassador was used as an exceptional practice in accordance with the meaning of the concept of 'exception'. However, during the AK Party government, this exceptional practice increased numerically and more than 50 non-career ambassadors were appointed within the last 10 years. This political choice of the Government, has had a significant impact on the Turkish Foreign Affairs Bureaucracy, and required amendments in the relevant legislation. During this period, some of them were amended multiple times. This study explores the legal background regarding the appointment system of non-career ambassadors and especially the legal changes made in recent years. Accordingly, this paper not only makes a review on legal background, but also discusses the relationship between legal transformation and the historical and political conditions.*

**Keywords:** *Bureaucracy of the Turkish Ministry of Foreign Affairs, diplomatic law, ambassador appointments, non-career ambassadors, national law.*

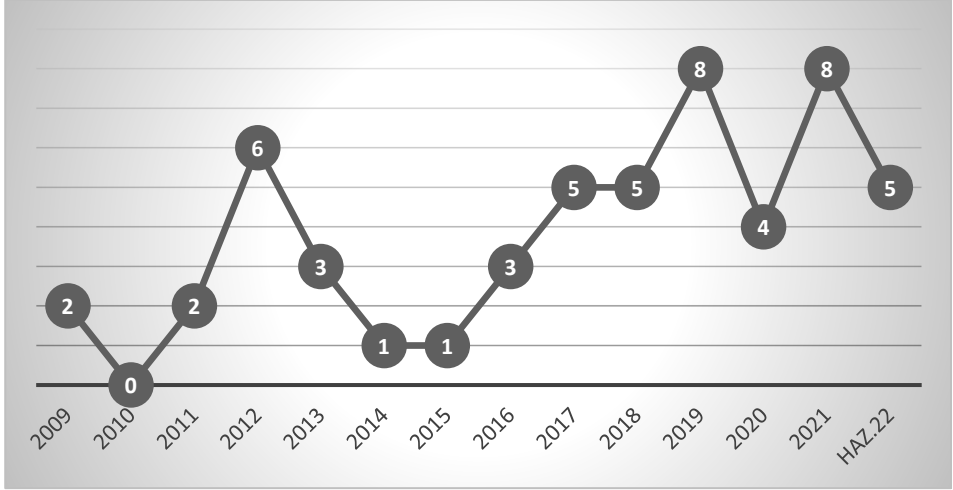
## Giriş

Türkiye’de, kariyer dışı büyükelçi atamaları son dönemlerde önemli bir tartışma konusu hâline gelmiştir. Bu tartışmalar, Türkiye Cumhuriyeti’nin kuruluş döneminden beri istisnai olarak uygulanmakta olan kariyer dışı büyükelçi atamalarının, Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti) iktidarı döneminde<sup>2</sup> giderek artması üzerine yoğunlaşmıştır. Kariyer dışı büyükelçi atamaları için 2009 yılı önemli bir kırılma noktasıdır. AK Parti iktidarı döneminde ilk defa bir misyon şefliğine (Vatikan Büyükelçiliği) kariyer dışı büyükelçi olarak Prof. Dr. Kenan Gürsoy atanmıştır (*Resmî Gazete*, 15.09.2009). 2009 yılından itibaren çıkarılan büyükelçi kararnamelerinin çoğunluğunda kariyer dışı başka atamalar da yer almış; 2009 yılında iki kariyer dışı büyükelçi atanırken, 2011 yılında iki, 2012 yılında altı, 2013 yılında üç, 2014 yılında bir, 2015 yılında bir, 2016 yılında üç, 2017 yılında beş, 2018 yılında beş, 2019 yılında sekiz, 2020 yılında dört, 2021 yılında sekiz kariyer dışı büyükelçi atanmıştır. Son olarak Nisan 2022’de beş yeni kariyer dışı büyükelçi atanacağı kamuoyuna yansımış, 2 Haziran 2022 tarihinde ise (*Resmî Gazete*, 02.06.2022) dört yeni kariyer dışı büyükelçi atanmıştır. (Bir kariyer dışı büyükelçinin atanma süreci devam etmektedir.) 2009 yılından günümüze kadar atanan toplam 53 kariyer dışı büyükelçiye (misyon şefi) ek olarak, AK Parti döneminde beş kişiye daha (misyon şefi olmadan) büyükelçi unvanı verilmiştir.

---

<sup>2</sup> AK Parti iktidarı döneminde ilk kez 2003 yılında Başbakan Başmüşaviri Prof. Dr. Ahmet Davutoğlu’na büyükelçi unvanı verilmiş (*Resmî Gazete*, 2003) fakat herhangi bir misyona gönderilmemiştir. 2003 yılından günümüze kadar ise toplam beş (kariyer dışı) kişiye herhangi bir misyonda görevlendirilmeksizin büyükelçi unvanı verilmiştir. Bu konu aşağıda ayrıntılı bir şekilde açıklanmıştır.

**Grafik 1.** Kariyerdışı Büyükelçi Atamaları (2002-Haziran 2022)<sup>3</sup>



TÜBİTAK tarafından desteklenen projemiz kapsamında yapılan araştırmaların bir parçası olan bu çalışmada, sadece kariyerdışı büyükelçilerin atanmasındaki yasal arka plana odaklanılmaktadır. Çalışmada yanıtı aranacak temel araştırma sorusu, kariyerdışı büyükelçi atamalarına ilişkin sürecin nasıl yönetildiği ve bu süreci etkileyen yasal ölçütlerin neler olduğudur? Bu soruya bağlı olarak, büyükelçi atamalarının niteliği ve niceliğine ilişkin şu alt sorulara yanıt aranacaktır: (1) AK Parti döneminde kariyerdışı büyükelçi atama ölçütlerinde yaşanan yasal dönüşüm ve değişimler nelerdir? (2) Büyükelçi atamalarındaki yasal dönüşümlerde hangi değişiklikler nasıl yapıldı? Araştırmanın hipotezi, Dışişleri Bakanlığı'nın büyükelçi atamalarında başvurulan ölçütlerin konjonktüre bağlı olarak bir değişim ve dönüşüm içinde olduğudur. Bu süreçte, Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşunun ilk dönemlerinde zorunlu olan kariyerdışı büyükelçi atamaları, kurumsallaşmanın hızlandığı dönemlerde bir istisna teşkil etmiş; günümüzde ise bu uygulama daha sık başvurulan bir yöntem hâline gelmiştir. Bu ma kalenin yazarları, kariyerdışı büyükelçi atamalarına kategorik olarak karşı olmamakla birlikte, daha önce istisnai bir durum olan kariyerdışı büyükelçi atamalarının giderek arttığını ve bunun genel bir uygulamaya doğru evrildiğini sayısal verilerle açıklamaktadırlar. Söz konusu atamalar 2010'dan itibaren yapılan yasal düzenlemelerle de desteklenmektedir. Kariyerdışı büyükelçi atamalarında meydana gelen sayısal artış, siyasi açıdan da eleştiri ve tartışma konusu hâline gelmektedir. Ancak bu güncel gelişme ve tartışmalar, bilimsel yöntemlerle, yasal ve siyasi arka plan bağlamında yeterince incelenmediği gibi, konuya ilişkin son derece sınırlı bir akademik literatür bulunmaktadır.

<sup>3</sup> Yazarlar tarafından hazırlanan bu grafikte *Resmî Gazete* verileri kullanılmıştır.

Diplomasi çalışmalarının Türkiye’de azlığını İskit şu şekilde açıklamaktadır: “diplomasi incelemelerinin sayısının azlığı, bu mesleğin bir anlamda içine kapalı bir kariyer niteliği dolayısıyla, meslek dışı olanların bu alana dokunmayı göze alamamalarıyla da açıklanabilir” (İskit: 2015). Diğer taraftan Dışişleri Bakanlığı Arşivinin 2020’lere kadar kapalı kalmış olması, diplomasi çalışmalarını güçleştirmiştir.

Türk Dışişleri Bakanlığı teşkilatı ve büyükelçiler hakkında yasal mevzuata yer veren ilk çalışmalardan biri emekli Büyükelçi Kemal Girgin’in, *Osmanlı ve Cumhuriyet Dönemleri Hariciye Tarihimiz* adlı yapıtıdır (Girgin, 2005). Dışişleri teşkilatının gelişimine ve geleneklerine ışık tutmayı amaçlayan çalışma, daha çok bilgi amacıyla hazırlanmış bir hizmet içi rapor niteliği taşımaktadır. Büyükelçi Ali Rıza Özcoşkun’un *Cumhuriyetin Kuruluşundan Bugüne Dışişleri Bakanlığı Teşkilat Yapısı (1920-2018)* adlı çalışması ise Dışişleri Bakanlığı ile ilgili tarihsel süreci, kurumsal gelişmeleri ve güncel durumu incelemektedir. Özcoşkun, Dışişleri Bakanlığı’ndaki görevi sırasında hazırlamış olduğu çalışmasında herhangi bir yorum veya çözümlenme yapmak yerine, teknik bilgi vermeyi tercih etmiştir (Özcoşkun, 2018). Gerek Girgin gerekse Özcoşkun, Dışişleri Bakanlığı’nın tarihini, yapısını ve Bakanlıkta meydana gelen değişimleri inceledikleri çalışmalarında, kariyer ve kariyerdışı büyükelçi ayırımı yapmamakta, konuya ilişkin herhangi bir açıklama veya tartışmaya da yer vermemektedirler. Türk büyükelçilerle ilgili en kapsamlı çalışmalar, kendisi de emekli bir büyükelçi olan Bilal N. Şimşir tarafından yapılmıştır. Şimşir, Atatürk dönemi büyükelçileri incelediği çalışmalarında, kariyer ve kariyerdışı büyükelçi vurgusu yaparak, büyükelçilerin özgeçmişlerine de yer vermektedir (Şimşir, 1996; Şimşir, 2006). Rona Aybay’ın *Tarih ve Hukuk Açısından Konsolosluk* başlıklı kitabı (2020), Türk diplomasisini tarihsel ve hukuksal boyutları ile inceleyen temel eserlerden biridir. Aybay, bu kitabında, iç hukuka değil, uluslararası diplomasi hukuku ve Türkiye ilişkisine odaklanmakta, konsolosluk işlemlerine ilişkin konuları ayrıntılı bir şekilde tartışmaktadır.

Her ne kadar diplomatların çoğunluğu, anılarında kariyerdışı atamalara doğrudan değinmemiş olsalar da bazı diplomatlar dışarıdan yapılan atamaların sakıncalı olduğunu vurgulamışlardır. Örneğin diplomat kökenli Ögütçü, anılarında kariyerdışı atamalara ilişkin endişesini şöyle dile getirmektedir (Ögütçü ve Ergun, 2021: 115):

... istisnai olmaktan çıkar, rutin hâle getirilir ise bu durum ciddi kayıplar yaşanmasına neden olabilir. Dış politika gaflarının, ülke menfaatlerinin yeterince iletilememesinin yanı sıra önlerinin kapandığını gören kariyer diplomatlarının şevki de kırılacak, kendilerine bakanlık dışında gelecek arayacaklardır. Taze kan gençleri bu mesleğe çekmek de giderek zorlaşacaktır.

Özdeş ise (2021: 562), kariyerdışı büyükelçi atamalarını ironik bir şekilde ele almaktadır:

Ağustos 2000’de Libya’ya bir hanım milletvekili başkanlığında bir TBMM heyeti geldi... Bir toplantıda ‘Ben başbakan olunca bütün büyükelçileri işadamı yapacağım. Sabancı’yı Japonya’ya, İshak Alaton’u İsrail’e, Rahmi Koç’u Amerika’ya atayacağım’ dedi. ‘Siz onu yapın, ben de neşteri alır gider Hacettepe Hastanesinde beyin ameliyatı yaparım. Öteden beri hevesim vardı zaten’ dedim.

Cankorel de (2014: 331), “Bakanlık dışından atanan büyükelçi sayısının son kırk yılda atanan sayıyı fazlasıyla geçmesi ve 2013’te kabul edilen yasa ile dışişlerinde genel müdür yardımcısı ve üstü yönetici görevlere dışarıdan atama yapabilmemesinin mümkün kılınmasını” ‘vahim’ bir durum olarak değerlendirmektedir.

Dikerdem (2013: 568) ise, sadece kariyer diplomatlardan değil kariyer dışından da nitelikli büyükelçilerin atanabileceğini belirtmekte ve “Cumhuriyet döneminde ve özellikle çok partili siyasî hayata geçişten sonra meslek dışından seçilen büyükelçiler bir, iki istisnası dışında pek başarılı olamamışlardır. Ama bu demek değildir ki, devleti temsil görevi yalnız profesyonel diplomatların harcıdır. Hayır, bence böyle bir sav yanlıştır” demektedir.

Kariyerdışı atamalar konusunda ilk ve özgün çalışmalar özellikle Amerika Birleşik Devletleri’nde (ABD) yapılmıştır. Nitekim Luce tarafından yazılan ve 1957 yılında *Foreign Affairs* dergisinde yayınlanan “The Ambassadorial Issue: Professionals or Amateurs?” başlıklı makale, konuyla ilgili akademik yazında öncü bir çalışma olmuştur. Luce, bu makalesinde kariyerdışı büyükelçi atamaları konusunda akla ilk gelen devlet olan ABD kariyerdışı büyükelçilerini değerlendirmiştir (Luce, 1957: 105-121). Güncel çalışmalar içerisinde ise, Calin ve Fitzpatrick tarafından 2013 yılında yazılan “Diplomatic Amateurs or Qualified Professionals? Profiling the American Ambassador” adlı çalışma dikkat çekicidir. Calin ve Fitzpatrick (2013: 387-402), bu makalelerinde ABD’nin kariyer ve kariyerdışı büyükelçilerine odaklanmaktadır. ABD’de kariyerdışı büyükelçi atamalarının özellikle yasal arka planını ele alan en güncel (2019) ve ayrıntılı makale, R. M. Scoville tarafından yazılan ve *Duke Law Journal*’da yayımlanan (2019: 71-196) “Unqualified Ambassadors” (Niteliksiz Büyükelçiler) başlıklı makaledir. ABD’de önemli bir tartışma konusu olan “Başkanın seçim kampanyasına katkıda bulunanların ve siyasetçilerin büyükelçi olarak atanmasına” odaklanan makalede, kariyerdışı büyükelçilerin kariyer büyükelçilerden önemli ölçüde daha az nitelikli olduğu iddia edilmektedir. Scoville, ABD’nin yurtdışındaki temsil kalitesini iyileştirmek için bu konudaki yasal düzenlemeler ve kurallar da dâhil olmak üzere, büyükelçi atamaları konusuna dikkat gösterilmesi çağrısında bulunmaktadır (2019: 195-196).

Konuya ilişkin akademik sınırlı yazına katkı sağlamayı amaçlayan bu çalışmada, Türk Dışişleri Bakanlığı’nın personel rejimi açısından dönüşümü ve kariyerdışı büyükelçi atamalarının niteliği, kamu yönetimi kuramları kapsamında,

özellikle bürokrasi kavramı ve uygulamaları üzerinden çözümlenmektedir. Bu noktada, siyaset biliminin bürokrasi konusundaki kuramsal tartışmalarına başvurulması, konuyu siyasî iktidarın bürokratik tercihleri bağlamında tartışabilmek için tercih edilmiştir. Nitekim yaşanan bu dönüşüm, siyaset (iktidar) ve bürokrasi ilişkisinin bir sonucu olarak değerlendirilebilir. Heywood (2013: 371), siyaset-bürokrasi ilişkisi bağlamında “Bürokratlar Nasıl Kontrol Edilebilir?” sorusuna 3 yanıt vermektedir: (1) siyasî hesap verme mekanizmalarının oluşturulması; (2) kamu hizmetinin siyasallaştırılması; (3) karşı-bürokrasilerin tesis edilmesi.

(1) Heywood, *siyasî hesap verebilirlik* açısından, bürokrasilerin dört ayrı hesap verme yöntemi olduğunu belirtmektedir (2013: 373-374): (a) yürütmeye, (b) yasamaya, (c) yargıya, (d) halka hesap verebilirlik.

(2) Açıkça (veya örtülü biçimde) işleyen siyasî atama sistemiyle gerçekleştirilen *kamu hizmetinin siyasallaştırılması*, üst düzey bürokrasiyi, siyasî iktidarın ideolojik duruşuna eklemeyerek siyasetçi ile kamu görevlisi arasındaki ayrımı belirsizleştirebilmektedir (Heywood, 2013: 374-375). Politize olmuş bir üst düzey bürokrasi, siyasî iktidara -tarafsız devlet memurlarına göre çok daha yüksek seviyede- sadakat ve teslimiyet göstermektedir. Ancak bu durumun önemli dezavantajları bulunmaktadır. Bürokrasinin siyasallaştırılması, profesyonel ve kalıcı kamu hizmeti fikrine zarar vermektedir. Bürokratlar, siyasî iktidar tarafından siyasî gerekçelerle tercih yapmaya ya da iktidarın ideolojik yaklaşımlarını paylaşmaya yönlendirildiklerinde, bürokratların atanmaları da siyasî üstlerininki kadar geçici hâle gelir. Bu durum, bilgi ve deneyimin birikmemesine ve bürokrasi yönetimindeki bir değişikliğin devletin devamlılığında çok önemli bir kırılmayla sonuçlanmasına neden olacaktır. Üstelik “kamu hizmetinde hem siyasî teslimiyetin hem de liyakatin (meritokrasinin) bir arada bulunması zordur” (Heywood, 2012: 374). Siyasallaşmış bürokraside, atamalar, yetenek ve eğitim yerine siyasî yakınlık ve kişisel sadakate dayalı olarak yapılmakla kalmaz, yüksek nitelikli (liyakatli) kadroların, görev alması/yapması daha zor hâle gelir.

(3) Sonuncu siyasî denetim mekanizması, siyasetçileri desteklemek ve/veya bürokrasiyi dengelemek üzere tasarlanan *karşı-bürokrasiler* oluşturulmasıdır (Heywood, 2013: 375-376). Bu sistemin en görünür olduğu durum, ‘dışarıdan’ siyasî danışman istihdamıdır. Karşı-bürokrasilerin amacı, amatör, geçici ve sayıca az olan siyasetçilerle onların uzman, daimî ve profesyonel görevlileri arasındaki ilişkiyi dengelemektir. Ancak, karşı-bürokrasilerin özellikle devlet birimlerinin ikiz hâle gelmesi ve yetki çatışmalarına neden olması gibi önemli dezavantajları da vardır. Bunun yanı sıra, siyasî denetim yöntemi olarak uygulanan karşı-bürokrasilerin, bazı devletlerde siyasî denetim sorununa neden olduğu örnekler bulunmaktadır. Son olarak, karşı-bürokrasiler, siyasetçilerin siyasî gerçeklikten kopması tehlikesini doğurmaktadır.

Bu kuramsal çerçeve doğrultusunda kariyerdışı büyükelçi atamaları konusuna odaklanan çalışmamızda, kariyerdışı Türk büyükelçilerinin hangi mevzuata göre atandıkları ve bu yasal düzenlemelerde -Cumhuriyetin ilk yıllarından günümüze kadar- ne tür bir norm değişikliği gerçekleştiği, siyasi bir karar ve uygulamaya dayanan bu sürecin yasal olarak nasıl dönüştüğü araştırılmaktadır. Bu araştırma, basit bir yasa tarama çabasının ötesine geçerek, ulusal hukukun dönüşümünü ve değişimini, siyasal gelişmelerle koşut olarak inceleyerek ve çözümlenerek yapılacaktır. Nitekim devletlerarası diplomatik ilişkileri düzenleyen uluslararası hukuk belgelerinde, devletlerin ve ulusal çıkarların temsilcisi olan *büyükelçi* önemli ve merkezi bir yere sahiptir. İşin doğası gereği devletlerini temsil eden büyükelçilerin nasıl seçileceği, yaş, cinsiyet, eğitim, yabancı dil bilgisi, liyakat, memuriyet kıdemi, vb. özelliklerinin neler olacağına ilgili devlet karar vermektedir. Türkiye Cumhuriyeti de, büyükelçi atama sürecine özel önem vermiş, büyükelçilik mesleğini bir uzmanlık alanı olarak görmüş ve bu bakış açısına uygun yasal düzenlemeler yapmıştır. Ancak valilik, Milli İstihbarat Teşkilatı çalışanları gibi başkaca görevlerin yanı sıra büyükelçilik de istisnai memuriyet kapsamına alınmıştır. Dolayısıyla, bu çalışma, Türkiye'nin dış politikasına ve diplomatik ilişkilerine etki eden kariyerdışı büyükelçilerin atanma süreçlerini, genel olarak istisnai memuriyet, özel olarak ise kariyerdışı büyükelçilik atanması üzerinden ve yasal düzenlemelere odaklanarak çözümlenme çabasıdır.

Bu bağlamda, birinci bölümde Türk diplomasisinin küresel gelişmeler ve uluslararası (diplomasi) hukuk(u) belgeleri ile uyumlu olarak dönüşüm süreci araştırılacaktır. 1920-2002 yılları arasında kariyerdışı büyükelçi atamalarının dayandığı yasal belge ve düzenlemelerin inceleneceği bu bölümde kariyerdışı büyükelçi atamalarının yanı sıra, kurumsal dönüşüme yönelik mevzuat kapsamında Dışişleri Bakanlığı'nda kariyerdışı üst düzey yöneticiler konusuna da değinilecektir. İkinci bölümde, AK Parti iktidarı (2002-2022) döneminde, kariyerdışı büyükelçi atamalarına yönelik yasal değişiklikler incelenecek ve büyükelçi unvanının dönüşümü, kariyerdışı büyükelçiliğin istisnailiğinin geldiği nokta ve büyükelçilik mesleğinin kaynaklarının çeşitliliği çözümlenecektir. Üçüncü ve son bölümde ise, konuya ilişkin ulusal mevzuata ilişkin bütüncül ve genel bir değerlendirme yapılacaktır.

## **Türk Diplomasisinin Oluşumu ve Yasal Arka Plan**

Uluslararası ilişkiler sisteminde, diplomatik ilişkileri düzenleyen en temel uluslararası hukuk belgesi Diplomatik İlişkiler Hakkında Viyana Sözleşmesi'dir. 18 Nisan 1961 tarihinde imzalanan ve 24 Nisan 1964 tarihinde yürürlüğe giren söz konusu sözleşmenin 14. maddesi, misyon şeflerini (1) Büyükelçiler, (2) Elçiler, (3) Maslahatgüzarlar olmak üzere üç hiyerarşik seviyede sıralamaktadır. Diplomatik İlişkiler Hakkında Viyana Sözleşmesi'nin bir diğer önemli hükmü de, bü-

yükelçilerin (ve diğer diplomatik kadro üyelerinin) prensip olarak gönderen devletin vatandaşı olması (m.8/1) ve kabul eden devletin rızası olmadıkça, bu devletin vatandaşı olmaması (m.8/2) gerektiğidir.<sup>4</sup> Türkiye, Diplomatik İlişkiler Hakkında Viyana Sözleşmesi'ne katılmayı 4 Eylül 1984 tarihinde uygun bulmuş ve Diplomatik İlişkiler Hakkındaki Viyana Sözleşmesine Katılmamızın Uygun Bulduğuna Dair (3042 sayılı) Kanun, 12 Eylül 1984 tarihinde, 18513 sayılı *Resmî Gazete*'de yayımlanmıştır.<sup>5</sup>

Diplomasi gelenekleri, örgütlenmesi ve hukuku, Avrupa'da ortaya konan diplomasi ilkeleri doğrultusunda küresel kabul görmüş ve Avrupalı bir diplomasi ortaya çıkmıştır. Osmanlı Devleti'nde de özellikle 18. yüzyıldan itibaren diplomasi alanında Avrupa merkezli gelişmeler yaşanmıştır. 1793'te ilk sürekli Büyükelçilik Londra'da açılmış ve Yusuf Ağâh Efendi ilk sürekli Osmanlı Büyükelçisi olarak atanmıştır. Böylece Osmanlı Devleti de sürekli temsil ve karşılıklılık esaslarına dayalı diplomasiyi uygulamaya başlamıştır. Özellikle Avrupa devletlerinde görev yapan Osmanlı Büyükelçileri, ikili ilişkilerin yürütülmesine ek olarak atan-

<sup>4</sup> AK Parti döneminde atanan kariyer dışı büyükelçiler arasında Türk vatandaşlığının yanı sıra Almanya, Belçika, ABD gibi başka devletlerin vatandaşlığı da olan büyükelçiler bulunmaktadır. Çifte vatandaşlığa sahip kişilerin kariyer dışı büyükelçi olarak atanması, siyasal bir eleştiri konusu hâline gelmiştir. Örnek vermek gerekirse, 24 Kasım 2020 tarihinde yapılan TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu görüşmelerinde, CHP Balıkesir Milletvekili Fikret Şahin "...bazı büyükelçilerimizin çifte vatandaş olduğunu biliyoruz. Ben merak ediyorum: Bu çifte vatandaşlıkla ilgili ülkeler ile ülkemiz arasında bir sorun olduğu zaman bu büyükelçilerin tavrı nasıl olacaktır? ... Büyükelçilerin çifte vatandaş olması doğru mudur?" sözleriyle bu durumu eleştirmektedir (*TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Tutanak Dergisi*, 2020: 119) Türk Vatandaşlığı Kanunu (m.3-b) çok (çift) vatandaşlık uygulamasını "Türk vatandaşının aynı anda birden çok vatandaşlığa sahip olması" olarak tanımlamakta ve Türk vatandaşlarına başka devlet(ler)in de vatandaşı olma hakkı vermektedir. Buna rağmen, çok (çifte) vatandaşlığa sahip kişilerin meslek memuru olarak Bakanlıkta çalışmaları uygun görülmemekte, sınavı kazanan çok vatandaşlığa sahip meslek memurlarının göreve başlarken Türk vatandaşlığının dışındaki vatandaşlıklarından çıkmaları gerekmektedir. Dolayısıyla çok (çifte) vatandaş kişilerin, Dışişleri Bakanlığı'nda üçüncü kâtip olamadıkları halde büyükelçi olabildikleri bir durum ortaya çıkmaktadır. 2011-2014 yılları arasında Somali Mogadişu Büyükelçisi olarak görev yapmış olan kariyer dışı Büyükelçi Cemalettin Kani Torun, büyükelçi olmadan önce 15 yıl boyunca Büyük Britanya'da yaşadığını ve Britanya vatandaşlığı da olduğunu; büyükelçi olarak atanması sürecinde bu konuyu ilişkin yasal ve siyasal açıdan bir sorun olmamasına rağmen, kendisinin Türkiye Cumhuriyeti büyükelçisinin başka bir devletin daha vatandaşı olmasını etik bulmadığını ve bu nedenle Büyük Britanya vatandaşlığından kendi rızasıyla çıktığını belirtmiştir (C. Kani Torun ile yapılan kişisel görüşme, Ankara, 24 Mayıs 2022).

<sup>5</sup> Uluslararası diplomasi hukuku konusunda bir diğer önemli uluslararası hukuk belgesi de 24 Nisan 1963 tarihli Konsolosluk İlişkileri Hakkında Viyana Sözleşmesi'dir. Türkiye, Konsolosluk İlişkileri Hakkında Viyana Sözleşmesi'ne katılmayı 20 Mayıs 1975 tarihinde uygun bulmuş ve Konsolosluk İlişkileri Hakkında Viyana Sözleşmesine Katılmamızın Uygun Bulduğuna Dair Kanun 29 Mayıs 1975 tarihinde, 15249 sayılı *Resmî Gazete*'de yayımlanmıştır. Söz konusu Sözleşme, bu makalenin odağında yer alan büyükelçilik konusunda bir hüküm içermemesi nedeniyle çalışmamızın kapsamı dışında tutulmuştur.

dıkları devletlerle ilgili bilgiler aktararak Osmanlı'nın Batılılaşma ve reform süreçlerinde rol oynamış, bir anlamda modernleşmenin de öncüleri arasında yer almıştır. 19. yüzyıla kadar Osmanlı Devleti'nin dış işleri, aynı zamanda devlet yazışmalarını yapmak ve kayıtları tutmak gibi başka görevleri de olan Reis-ül Kütütlük yönetiminde idare edilmekteydi. Reis-ül Kütütlük sisteminin, dönemin diplomatik ihtiyaçlarına ve koşullarına uygun olarak yapılandırılması çerçevesinde II. Mahmut döneminde, 1821 yılında Tercüme Odası kurulmuştur. 1836 yılında ise Reis-ül Kütütlük, Hariciye Nezareti'ne dönüştürülmüştür (mfa.gov.tr, 2022). Son Reis-ül Kütütlük Yozgatlı Ahmed Akif Efendi, devlet içerisindeki siyasî konumu da göz ardı edilmeyerek daha önceki vezirlik pâyesine eşdeğer olan “rütbe-i ûlâ” pâyesi ile ilk Umur-ı Hariciye Nazırı olmuştur. Cumhuriyet dönemi Dışişleri Bakanlığının teşkilat yapısı oluşturulurken, İstanbul Hükümeti nezdinde faaliyet gösteren Umur-ı Hariciyenin teşkilat yapısı esas alınmıştır (Özcoşkun, 2018: 6; Ahışhalı, 2007: 549). Ortaylı (2013), Osmanlı Devleti'nin diplomasi konusunda Avrupa'da yaşanan gelişmelerle uyumlu bir şekilde “milletlerarası düzeni ve diplomatik ilişkiler tarzını” benimsediğini belirtmektedir:

Avrupa tarihinde diplomatik esasları, milletlerarası ilişkilerin düzenlenmesini tayin eden iki tane büyük antlaşma vardır. Birincisi 1648 Vestfalya Antlaşması, ikincisi 1815'te cereyan eden beynelmil mahiyetteki Viyana Kongresi'dir. Osmanlı İmparatorluğu bu iki büyük kongreye de katılmadı. ... 1648'in getirdiği yeni milletlerarası düzeni ve diplomatik ilişkiler tarzını 1699 Karlofça Antlaşması'ndan sonra uyguladığımız gibi 1815'in getirdiği düzeni de Tanzimat dönemi boyunca kabul ettik ve 1856 Paris Antlaşması'ndan sonra Avrupa üyesi olarak biz de o sistemin içine girdik.

23 Nisan 1920'de Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin açılışının hemen ardından oluşturulan ilk Milli Hükümetle birlikte 2 Mayıs 1920 tarihinde Hariciye Vekâleti kurulmuştur. İlk Hariciye Vekili (Dışişleri Bakanı) Bekir Sami Bey olurken, Hikmet Bayur birkaç ay içinde Siyasi İşler Genel Müdürü (Umur-u Siyasiye Müdürü Umumisi), Suat Davaz da 1 Mart 1921'de ilk Hariciye Müsteşarı olarak atanmıştır (Girgin, 1999: 708; BCA, 30.18.1.1/3.21.6; BOA, HR.İM.). TBMM Hariciye Vekâleti, Milli Mücadele döneminde dış ilişkilerin artan yoğunluğuna ve önemine uygun bir şekilde başarıyla görev yapmış; İngiltere, Sovyet Rusya, Fransa, İtalya, Afganistan, Azerbaycan gibi birçok devletle diplomatik ilişkiler yürütmüş ve başta Lozan Barış Antlaşması olmak üzere birçok önemli anlaşmanın imzalanmasına katkı sağlamıştır (Yavuz, 2020: 218-232).

### **Kariyerdışı Büyükelçi Atamaları**

TBMM'nin 23 Nisan 1920'de açılması ile 2 Mayıs 1920'de kurulan Hariciye Vekâletinin ilk büyükelçiliği Moskova'da faaliyete geçmiş ve 21 Kasım 1920'de de kariyerdışı (General-Milletvekili) Ali Fuat (Cebeşoy) Paşa, Moskova Büyükelçisi olarak atanmıştır (BCA, 30.18.1.1/1.18.12). Dolayısıyla Türkiye'nin ilk büyükelçisi kariyerdışı (asker) bir büyükelçidir ve Cumhuriyetin ilk yıllarında da

kariyerdışı atamalar devam etmiştir. Bu dönemde, henüz yeni kurulan Türk Dış İşleri Bakanlığı'nda sınavla meslek memuru olarak göreve başlayan genç diplomatların, meslekten yetişerek büyükelçilik seviyesine yükselecek zamanının olmadığı, Osmanlı büyükelçilerinin çok az bir kısmının ise Türkiye Cumhuriyeti'nde büyükelçi olarak görevlendirildiği görülmektedir. Osmanlı Devleti'nden Türkiye Cumhuriyeti'ne geçiş döneminde görev yapan büyükelçilerin, mesleki kariyerlerine -başka bir çalışma konusu olabileceği için- bu makalede yer verilmemiştir.

Türk Dış İşleri Bakanlığı'nın kurumsal yapısı 1923 yılında Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulmasının ardından gelişmeye başlamıştır. Bu bağlamda, 17 Temmuz 1927 tarih ve 1154 sayılı Hariciye Vekâleti Memurin Kanunu konumuz açısından özellikle önemlidir. Söz konusu kanun, Dış İşleri Bakanlığı meslek memurlarının sınav, ilk atama, tayin ve terfi şartlarını, meslek memurları sınıflarını ve görev unvanlarını, idarî memurlar ve ihtisas memurlarına dair genel hükümleri, dış görev sürelerini ve izin, göreve son verme gibi özlük haklarına ilişkin birçok diğer konuyu da düzenlemektedir (*Resmî Gazete*, 17.07.1927). Bu kanunda (m.2/3) “Elçiler, hükümetçe görülecek lüzum üzerine meslek haricindeki zevattan dahi intihap edilebilirler.” denilerek, kariyerdışı elçilik görevine yönelik bir düzenlemeye de yer verilmiştir. 1927 Kanunu, Türkiye Cumhuriyeti devlet teşkilatı içinde dış işleri memuriyetini, dolayısıyla diploması mesleğini özel bir meslek ve kariyer olarak gören ve kurgulayan ilk önemli adımdır.

1927 yılında başlayan Türk diplomasinin profesyonelleşmesi çalışmaları doğrultusunda 1930'ların başında Dış İşleri Bakanlığı'nda Numan Menemenci-oğlu önderliğinde bir yapılanmaya gidilmiştir. Meslek memurluğuna giriş koşulları ve sınavlar düzenlenmiştir. Mesleğe girecek adayların bir yabancı dili iyi bilmeleri ve yüksekokul bitirmiş olmaları şartı getirilmiş (Dikerdem, 2013: 509) ve böylece meslek memurluğu usule bağlanmıştır.

5 Ocak 1930 tarihinde, Dış İşleri meslek sınavlarına yönelik 8630 sayılı Kararname (Hariciye Vekâleti Memurin Kanunu'na Göre Yeniden Tayin Edilecek Memurlarla İdare ve İhtisas Sınıfından Meslek Sınıfına İntisap Edecek Memurların Sınavlarına Dair Talimatname) yürürlüğe girmiştir. 9 madde ve 1 geçici maddeden oluşan söz konusu Kararname'ye göre (*Resmî Gazete*, 05.01.1930); (1) Sınavın, her yılın belirli dönemlerinde (Haziran, Eylül, Aralık ve Mart aylarında) yapılması, (2) Sınav için bir sınav komisyonu oluşturulması, (3) Sınava belirli bölümlerden (Hukuk, Mülkiye, Ulûmu Siyasiye, Ulûmu İçtimaiye ve İktisadiye, Fakülte derecesindeki Yüksek Ticaret Mektepleri veya Hariciye mesleği ile alakası bulunan mümasil yüksek mekteplerden birinden) mezun olanların girebilmesi ve (4) Sınavı geçip eğitime alınanların, eğitimin ardından Fransızca dilinden ayrıca bir sınava daha alınması hükme bağlanmıştır.

Aralık 1932’de açılan ilk sınava 5 kişi katılmış, bunlardan üçü (birinci olan Fatin Rüştü Zorlu, Adile Ayda ve Hikmet Hayrı) sınavı kazanmışlardır. Sınav komisyonun başkanlığını ise Genel Sekreter Büyükelçi Numan Menemencioğlu yapmıştır (Günver, 1999: 740-741).

25 Mayıs 1933’te ikinci bir Teşkilat Kanunu çıkarılmıştır. 14 Ocak 1938 tarihinde yürürlüğe giren ve uzun dönem yürürlükte kalacak olan 3312 sayılı (üçüncü) Hariciye Vekâleti Teşkilat Kanunu genellikle görev unvanları ve kadrolara dair hükümleri içermektedir (*Resmî Gazete*, 14.01.1938). Bu kanun da daha sonra çeşitli değişikliklere uğramıştır. Bu değişikliklerden biri, makamın takdiri ile diplomatlarının yerinin ivedilikle değişmesine olanak sağlayan ve sık sık başvuru olan 1941 yılında yürürlüğe giren 4037 sayılı Kanundur. 1942 yılında yürürlüğe giren ve Fransızca’yı temel yabancı meslek dili yapan kararname de bir diğer önemli düzenlemedir (BCA, 30.18.1.2/6.60.3; BCA, 30.18.1.2/98.48.4). Meslek giriş sınavları genelde yılda iki kez açılmış, İkinci Dünya Savaşı sonlarına kadar Fransızca tek yabancı dil iken savaştan sonra İngilizce ön plana çıkmıştır (Günver, 1999: 740). Cumhuriyet’in ilk yıllarından itibaren yapılan ve Dışişleri Bakanlığı teşkilatını, diplomatlık mesleğini ve niteliğini doğrudan etkileyen bu yasal düzenlemeler, sonraki hükümetler döneminde de uygulanmış; ilerleyen yıllarda da çeşitli değişiklikler yapılmış fakat büyük bir dönüşüme gidilmemiştir. Özellikle yasal düzenlemeler yapılırken Dışişleri Bakanlığı’nın gereksinimleri ve görüşleri doğrultusunda hareket edilmiştir.

14 Aralık 1983 tarihli ve 177 sayılı Dışişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Dışişleri Bakanlığı meslek memuru atanabilme koşulları (m.25), meslek memurlarının Büyükelçi olarak atanma koşulları (m.35) ve Müsteşar, Müsteşar Yardımcıları ve Bakanlık Sözcüsünün Büyükelçilik yapmış meslek memurları arasından atanacağı (m.33-a) hükme bağlanmıştır (*Resmî Gazete*, 14.12.1983). 18 Haziran 1984 tarih ve 206 sayılı Dışişleri Bakanlığının Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede ise (m.25) kariyer büyükelçilerin Büyükelçi unvanlarını merkezde de taşımaya devam edecekleri, kariyerdışı büyükelçilerin ise merkeze nakledildiklerinde Dışişleri Bakanlığı ile ilişkilerinin kesileceği, diğer kamu kurum ve kuruluşlarına mensup olanların merkeze döndüklerinde kurumlarına iade olunacakları hükme bağlanmıştır (*Resmî Gazete*, 18.06.1984). Söz konusu düzenleme 6 Temmuz 1994 tarih ve 4009 sayılı Dışişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun’da da (m.25) aynı şekilde yer almıştır (*Resmî Gazete*, 06.07.1994). Dolayısıyla kariyerdışı atanan büyükelçilerin, büyükelçi unvanları görev süreleri ile sınırlı tutulmuştur. Ancak aşağıda belirtildiği üzere, 2013 yılında yapılan bir yasal değişiklikle kariyerdışı büyükelçilerin (ve kariyerdışı Daimi Temsilci büyükelçilerin) merkeze döndüklerinde Dışişleri Bakanlığında çalı-

şabilmeleri, Bakanlıktaki görevleri süresince büyükelçi unvanını kullanmaya devam edebilmeleri ve Bakanlıkta yönetici kadrolarına atanabilmeleri olanaklı hâle getirilmiştir (*Resmî Gazete*, 02.08.2013).

17 Mayıs 1969 tarih ve 1173 sayılı Milletlerarası Münasebetlerin Yürütülmesi ve Koordinasyonu Hakkında Kanun'un "Dışişleri Bakanlığı memurları dışındaki memurların diplomatik temsilcilik şefliğine atanmaları" başlıklı 3. maddesinde kariyer dışı büyükelçi atamaları düzenlenmiştir (*Resmî Gazete*, 17.05.1969).

Yukarıda açıklanan bu özel kanunlara ek olarak, büyükelçilik görevi devlet memurlarına ilişkin genel yasal düzenlemelerde de istisnai memuriyet olarak görülmüş ve buna yönelik özel hükümlere yer verilmiştir. 30 Haziran 1939 tarihli ve 3656 sayılı Devlet Memurları Aylıklarının Tevhid ve Teadülüne Dair Kanun'un 6. maddesinde "Devlet memurluğuna ilk defa alınacak olanlardan ... elçilikler[e]..., [gerekli koşullara] tâbi tutulmaksızın ... memur tayini caizdir." ibaresi yer almaktadır (*Resmî Gazete*, 08.07.1939). 1965 yılında yürürlüğe giren ve hâlen yürürlükte olan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "İstisnai memurluklar" başlıklı 59. maddesinde "Büyükelçiliklere, Elçiliklere, Daimi Temsilciliklere,... kanunun atanma, sınavlar, kademe ilerlemesi ve dereceye yükselmesine ilişkin hükümleriyle bağlı olmaksızın... memur atanabilir." hükmü yer almaktadır. Kanunun diğer maddeleri uyarınca, 18 yaşını tamamlayan (m.40) ve ilkokul mezunu olan (m.41) her Türk vatandaşının (m.48) Büyükelçi olarak atanabileceği (*Resmî Gazete*, 23.07.1965) düzenlenmiştir.

### **AK Parti Döneminde (2002-2022) Kariyer Dışı Büyükelçi Atamaları**

Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan kısa bir süre sonra, 1927 yılından itibaren, büyükelçilik görevinin ve büyükelçilik unvanının Dışişleri Bakanlığı mensubu diplomatlara yönelik profesyonel bir unvan ve görev olmasına yönelik yasal düzenlemeler yapılmış, büyükelçiliğin kariyer bir meslek olarak ilerlemesi genel ve temel bir kural olarak kabul edilmiştir. Hem Dışişleri Bakanlığı'na ilişkin özel kanunlarda (1927), hem de devlet memurlarına ilişkin genel kanunlarda (1929) bunun dışındaki görevlendirmeler istisna<sup>6</sup> olarak öngörülmüş ve buna yönelik düzenlemeler yapılmıştır.

---

<sup>6</sup> Büyükelçilik atamalarının "istisnai" durumu, ilk kez 1929 yılında yürürlüğe giren 1452 sayılı Devlet Memurları Maaşatının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun'da yer alan "...elçilikler... bu kayıtlardan müstesna..." ifadesinde yer almaktadır. Bu kanunun yerine 1939 yılında yürürlüğe giren 3656 sayılı Devlet Memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun ise "... elçilikler, ... yazılı kayıtlara tâbi tutulmaksızın" ifadesi ile istisnai sözcüğünü kullanmadan aynı istisnai durumu devam ettirmektedir. 1965 yılında yürürlüğe giren ve hâlen yürürlükte olan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "İstisnai memurluklar" başlıklı 59. maddesinde büyükelçilik de sayılmaktadır.

AK Parti iktidarı ile büyükelçilik konusunda bir değişim yaşanmaya başlanmış, aşağıda ayrıntılı bir şekilde belirtildiği üzere gelenek ve uygulamalar zaman zaman terkedildiği gibi, yasal düzenlemeler de uygulamayı destekleyecek şekilde değiştirilmiştir. AK Parti iktidarı döneminde, 2010 yılında, bu konuya ilişkin yapılan ilk düzenleme büyükelçilerin temsil görevine ilişkindir. 24.06.1994 tarihli ve 4009 sayılı Dışişleri Bakanlığı'nın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun, 07.07.2010 tarihli ve 6004 sayılı Dışişleri Bakanlığı'nın Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun ile kaldırılmıştır (*Resmî Gazete*, 13.07.2010). Yürürlükten kaldırılan 4009 sayılı yasada büyükelçi, nezdinde görevli bulunduğu ülke veya ülkelerde "Türkiye Cumhuriyeti Devletini ve Cumhurbaşkanı" temsil ederken, 6004 sayılı yasada (m.12/2-a), "Büyükelçi, nezdinde görevli bulunduğu ve akredite edildiği ülkelerde Türkiye Cumhuriyeti Devletini, Cumhurbaşkanı ve Hükümeti temsil eder." ifadesi yer almıştır. Ana muhalefet Partisi Cumhuriyet Halk Partisi (CHP), 2010 yılında "hükümeti" sözcüğünün Anayasa'ya aykırı olduğu iddiasıyla Anayasa Mahkemesi'ne dava açmış, Anayasa Mahkemesi ise 29.12.2011 tarihli kararı ile büyükelçilerin hükümeti de temsil edeceğine ilişkin hükmün Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin reddine oybirliğiyle karar vermiştir (*Resmî Gazete*, 05.04.2012). 2018 yılında yürürlüğe giren ve ayrıntıları aşağıda belirtilen 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile (m.161/2-3) ise, Büyükelçilerin Türkiye Cumhuriyeti ve Cumhurbaşkanı temsil edeceği belirtilmiştir. 2018 yılında yapılan bu düzenlemede, Büyükelçilerin "hükümeti temsil edeceği" şeklinde ifade -Anayasa Mahkemesi'nin bu ibarenin Anayasa'ya aykırı olmadığına karar vermesine rağmen- çıkartılmıştır. Cumhurbaşkanlığı Sistemine geçilmesi ile Bakanlar Kurulu/hükümet kaldırılmış, büyükelçilerin Cumhurbaşkanı'nı temsil etmesi yeterli ve kapsayıcı bir tanım hâline gelmiştir.

10 Ekim 1984 tarihli ve 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'a, 29 Haziran 2011 tarihli ve 644 sayılı KHK (m.37-15) ile ek bir madde (ek madde-10) eklenmiştir. Buna göre, özel bilgi ve uzmanlık gerektiren konularda, dış ülkelerde veya uluslararası kuruluşlar nezdinde özel bir görevi ifa etmek üzere Başbakan tarafından özel temsilci görevlendirebileceği, bu şekilde görevlendirileceklere müşterek kararlar büyükelçi unvanı verilebileceği ve büyükelçilik unvanının özel temsilcilik görevi müddetince devam edeceği hüküm altına alınmıştır (*Resmî Gazete*, 04.07.2011).

Dışişleri Bakanlığı'nın genel ağ sitesinde (mfa.gov.tr) "1924 yılında 39 dış temsilcilığe sahip olan Türkiye Cumhuriyeti [nin], bugün itibarıyla [Nisan 2022]

144 Büyükelçilik, 13 Daimi Temsilcilik<sup>7</sup>, 94 Başkonsolosluk, 1 Konsolosluk Ajanlığı ve 1 Ticaret Ofisi olmak üzere toplam 253 misyona sahip” olduğu belirtilmektedir.<sup>8</sup> Söz konusu büyükelçiliklerin üçü (İsrail, Mısır ve Suriye) boş durumdadır; Filistin-Kudüs Başkonsolosluğunun başında ise -başkonsolosluk statüsünde olmasına rağmen- teamülen her zaman bir büyükelçi görevlendirilmektedir.

Türkiye'nin Büyükelçilik/Daimi Temsilciliklerine ilişkin sayısal veriler, kariyerdışı büyükelçi atamalarına yönelik tartışmalar açısından önemlidir. Buna rağmen, Dışişleri Bakanlığı'nın yıllık idari faaliyet raporlarında, kurumsal mali durum ve beklentiler raporlarında veya genel ağ sitesinde (mfa.gov.tr) ne Büyükelçilik/Daimi Temsilciliklere ne de kariyer ve/veya kariyerdışı büyükelçilere ilişkin resmi veriler yer almaktadır. Kariyerdışı büyükelçi atamalarına yönelik eleştiri ve tartışmalarda ileri sürülen sayısal veriler de tutarlılık göstermemektedir. Bu çalışma kapsamında yapılan ayrıntılı araştırma sonucunda ise (Haziran 2022 itibarıyla) durumun şöyle olduğu<sup>9</sup> tespit edilebilmiştir: Türkiye'nin aktif toplam 138 büyükelçiliğinin 27'sinde (yaklaşık %17) kariyerdışı büyükelçiler görev yapmaktadır. (AK Parti döneminde büyükelçi olarak görev yapmış, ancak şu anda görevde olmayan 26 kariyerdışı büyükelçi ataması daha bulunmaktadır.) Ayrıca Türkiye'nin toplam 12 Daimi Temsilciliğinin dördünde de (%30) kariyerdışı Daimi Temsilci/Büyükelçi görev yapmaktadır. Özetle, Türkiye Cumhuriyeti'nin aktif 150 Büyükelçi ve Daimi Temsilci/Büyükelçisinin yaklaşık %20'si kariyerdışı büyükelçidir. Bunlara ek olarak, AK Parti iktidarı döneminde herhangi bir misyona atanmayan 5 kişiye de<sup>10</sup> büyükelçi unvanı verilmiştir. Dolayısıyla, 2009 yılında başlayan kariyerdışı büyükelçi atamaları 2022 yılında toplam 58 kariyerdışı büyükelçiye (53 kariyerdışı aktif büyükelçi, 5 kariyerdışı büyükelçi unvanı) ulaşmıştır.

Siyasî bir tercihe dayanan bu atamalar, yasal düzenlemelere de -doğal olarak- yansımış ve 2011 yılından itibaren birçok yasa, KHK ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kariyerdışı büyükelçi atamalarına ilişkin yeni düzenlemeler, değişiklikler getirilmiştir. Üstelik 2011 sonrasında yapılan ve aşağıda ayrıntılı olarak açıklanan yasal düzenlemeler, yeni yasalarla tekrar değiştirilmiş ve ortaya karmaşık bir yasal çerçeve çıkmıştır. Sonuç olarak, büyükelçi atamalarına ilişkin en

<sup>7</sup> Dışişleri Bakanlığı'nın genel ağ sitesinde, 12 Daimi Temsilcilik sıralanmaktadır. UNEP ve UNCHS Daimi Temsilcilikler de, ayrı birer Daimi Temsilci tarafından yönetilen bağımsız birimler olmayıp, görevleri Kenya-Nairobi Büyükelçiliği tarafından yürütülmektedir.

<sup>8</sup> Dışişleri Bakanlığı'nın genel ağ sitesinde, 137 büyükelçilik sıralanmaktadır. Aradaki farkın, resmi genel ağ sitesinin güncellenmediğinden kaynaklandığı düşünülmektedir.

<sup>9</sup> Son olarak Nisan 2022'de 5 yeni kariyerdışı büyükelçi atanacağı kamuoyuna yansımış, 2 Haziran 2022 tarihinde ise (*Resmî Gazete*, 02.06.2022) 4 yeni kariyerdışı büyükelçi atanmıştır. (1 kariyerdışı büyükelçinin atanma süreci devam etmektedir.)

<sup>10</sup> Ahmet Davutoğlu, Gökhan Çetinsaya, Hasan Doğan, Mustafa Varank, İbrahim Kalın.

güncel yasal durum, beş farklı kaynaktan büyükelçi atanabileceğini öngörür hâle gelmiştir. Bu beş farklı kaynağın sadece biri kariyerdan gelen, Dışişleri Bakanlığı mensubu profesyonel diplomatların büyükelçi olabileceğini düzenlerken, dört farklı kaynak daha büyükelçi unvanı ve görevi ile ilişkilendirilmiştir. Özel Kalem Müdürü, özel temsilci, özel bir misyonla görevlendirilenler ve kariyerdışı büyükelçi/daimi temsilciler, bu yasal dönüşüm sürecinde yer almış ve sayısal olarak da azımsanmayacak bir oranda görev almaya başlamıştır.

Nitekim 18 Kasım 2018 tarihinde TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'nda yapılan toplantıda kariyerdışı büyükelçi atamaları konusunda eleştirilere yanıt veren Dışişleri Bakanı Çavuşoğlu güncel büyükelçisi sayısının 249 olduğunu belirtmiş ve “misyon olarak sürekli büyüyor. ... Ama ihtiyaca göre karar veriyoruz.” tümceleriyle (*TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Tutanak Dergisi*, 2019: 112) bu artışın bir gereksinimden kaynaklandığını ifade etmiştir. Çavuşoğlu tarafından sunulan veriler değerlendirildiğinde, kariyerdışı büyükelçi atamalarının, dış temsilciliklerin sayısal artışından kaynaklı bir gereksinim olmadığı görülmektedir.

### **Kariyerdışı Dışişleri Bürokratları**

Dışişleri Bakanlığı bürokrasisinin dönüşümü, bu çalışmanın odağında yer alan kariyerdışı büyükelçi atamaları ile sınırlı kalmamış, bakanlık bünyesinde görev yapan üst düzey kariyerdışı bürokratlar da atanmaya başlanmıştır. Birçok devlet kurumunda dışarıdan yönetici atamasına yönelik uygulamalar bulunmakla beraber, görevin özelliği ve uzmanlık niteliği nedeniyle Dışişleri Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Türk Silahlı Kuvvetleri gibi kurumlar, kurum dışından atamalara kapalı tutulmuştur (Cankorel, 2014: 331).

Bu bağlamda -tespit edebildiğimiz kadarıyla ilk kez- 1983 yılında Dışişleri Bakanlığı'nda sadece Dışişleri Bakanlığı mensubu meslek memurlarının üst düzey yönetici olarak görev yapabileceği yasal olarak hüküm altına alınmıştır. Bu yasal çerçeve kesintisiz bir şekilde 1983, 1984, 1994 ve 2010 yıllarında yapılan tüm düzenleme ve değişikliklerde korunmuş; 2018 yılında Cumhurbaşkanı Hükümet sistemine geçilmesinin ardından bu hükümler tamamen kaldırılmış, 2019 yılından itibaren ise Dışişleri Bakanlığı'na, başka kurumlardan (Dışişleri Bakanlığı meslek memuru olmayan) üst düzey yöneticiler atanmaya başlamıştır.

1983 yılında yürürlüğe giren Dışişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (KHK/177) ile (m.33) Müsteşar, Müsteşar Yardımcıları ve Bakanlık Sözcüsünün, Büyükelçilik yapmış meslek memurları arasından atanacağı hüküm altına alınmıştı. 1984 yılında yürürlüğe giren Dışişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (KHK/206) ile ise (m.45) Müsteşar ve Müsteşar Yardımcılarına ek olarak, Genel Müdürlerin, Genel Müdür Yardımcılarının, Müstakil Daire Başkanlarının, Bakan Özel Kalem Müdürü'nün (m.20), Bakan Özel Müşavirinin ve Müsteşar

Özel Müşavirinin (m.21) de Dışişleri Bakanlığı meslek memurları arasından atanacağı belirtilmiştir. 1994 yılında yürürlüğe giren 4009 sayılı Dışişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun (m.45) ile önceki KHK'lerde yer alan bu düzenleme korunmuştur. 2010 yılında yürürlüğe giren 6004 sayılı Dışişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun (m.13), Müsteşar, Müsteşar Yardımcıları, Genel Müdürler, Genel Müdür Yardımcıları Müstakil Daire Başkanları, Bakan Özel Kalem Müdürü, Bakan Özel Müşaviri ve Müsteşar Özel Müşavirinin meslek memurları arasından atanmasına yönelik hüküm genişlemiş ve Strateji Geliştirme Başkanı'nın da meslek memurları arasından atanacağı düzenlenmiştir. Ancak Cumhuriyetin kuruluşundan beri bir gelenek ve en az 35 yıldır bir yasal zorunluluk olan Dışişleri Bakanlığı üst yöneticilerinin meslek memurları arasından atanmasına yönelik düzenlemeler, olağanüstü hal (OHAL) döneminde,<sup>11</sup> 2 Temmuz 2018 tarihinde yürürlüğe giren 703 sayılı KHK (m.6/e) ile yürürlükten kaldırılmıştır. 9 Temmuz 2018 tarihinde Cumhurbaşkanlığı sistemine geçildikten<sup>12</sup> hemen sonra, 10 Temmuz 2018 tarih ve 3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (m.2) ile Büyükelçilerin ve Genel Müdürlerin Cumhurbaşkanı kararıyla atanabileceklerini hükme bağlamıştır (*Resmî Gazete*, 10.07.2018).

Nitekim 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinden kısa bir süre sonra, 11 Mayıs 2019 tarihinde Dışişleri Bakanlığı Personel (Yönetim Hizmetleri) Genel Müdürlüğüne, meslek memuru olmayan (Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nda görevli) bir Genel Müdür atanmıştır (*Resmî Gazete*, 11 Mayıs 2019). Dışişleri Bakanlığı dışından yapılan bu atamayı, başka meslek memuru olmayan üst düzey yönetici atamaları da takip etmiş, Destek Hizmetleri Genel Müdürü, Küresel ve İnsani Konular Genel Müdürü de Dışişleri Bakanlığı dışından atanmıştır. Bakanlığın iki diğer üst düzey yöneticisi olan Diploması Akademisi Başkanı ve Stratejik Araştırma Merkezi Başkanı da kariyerdışı bürokratlar olmakla

---

<sup>11</sup> Türkiye'de, 15 Temmuz 2016 tarihinde yaşanan darbe girişiminin ardından 20 Temmuz 2016 tarihinde olağanüstü hal (OHAL) ilan edildi ve (3 ay aralıklarla 7 kez uzatılan ve 729 gün süren) OHAL, 19 Temmuz 2018 tarihinde sona erdi. Bu sürede ilki 667 sayılı sonuncusu ise 697 sayılı olmak üzere toplam 31 adet OHAL KHK'sı yayımlandı. Konumuzla ilgili olan 703 sayılı KHK, OHAL KHK'ları arasında yer almamakla birlikte, OHAL döneminde (20 Temmuz 2016-19 Temmuz 2018), 2 Temmuz 2018 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

<sup>12</sup> Türkiye'de, 16 Nisan 2017 tarihli anayasa değişikliği referandumuyla "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi"ne geçiş yapıldı. 24 Haziran 2018 tarihinde yapılan cumhurbaşkanlığı seçiminde Recep Tayyip Erdoğan, yeni sistemin ilk Cumhurbaşkanı olarak seçildi ve 9 Temmuz 2018'de yemin ederek göreve başladı. OHAL ise, 19 Temmuz 2018 tarihinde sona erdi. 9-19 Temmuz 2018 tarihleri arasında OHAL'in devam ettiği 10 günlük sürede, yeni Cumhurbaşkanlığı sistemine göre Cumhurbaşkanlığı kararnameleri çıkarılmıştır.

beraber, bu iki Başkanlığın yasal çerçevesi, diğer Genel Müdürlüklerden farklıdır. 1983 ve sonrasındaki yasal düzenlemelerin hiçbirinde Dışişleri Bakanlığı meslek memurları arasından atama yapılacak birimler arasında sayılmamış ve geçmişte de bu birimlere meslek memuru olmayan yöneticiler atanmıştır.

Bu süreçte, 12 Temmuz 2013 tarih ve 6495 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (m.73) ile getirilen hüküm, konumuz açısından önemlidir. Bu düzenleme ile kariyerdışı büyükelçilerin (ve kariyerdışı Daimi Temsilci büyükelçilerin) merkeze döndüklerinde Dışişleri Bakanlığında çalışabilecekleri, Bakanlıktaki görevleri süresince büyükelçi unvanını kullanmaya devam edebilecekleri ve Bakanlıkta yönetici kadrolarına atanma dâhil meslek mensubu olanlar arasından büyükelçiliğe atananlarla aynı hükümlere tâbi olacakları ve aynı haklardan yararlanacakları hükme bağlanmıştır (*Resmî Gazete*, 02.08.2013). Bu kanunun yürürlüğe girmesi ile bazı kariyerdışı büyükelçiler,<sup>13</sup> merkeze dönmelerinin ardından Dışişleri Bakanlığı'nda görev almışlardır.

Kariyerdışı büyükelçilerin, görevleri sona erdikten sonra Dışişleri Bakanlığında çalışabileceklerine yönelik bu düzenlemeye, emekli diplomatlar tepki göstermiştir. Dışişleri eski Bakanları, emekli büyükelçiler ve başkonsoloslar tarafından yayınlanan bildiriye, bu düzenlemenin Dışişleri Bakanlığının kurumsal yapısını tahrip edebileceği, “keyfilik, kayırma ve lütf riskini” arttıracığı, mevcut personelin Dışişleri Bakanlığının güvenini ve çalışma şevkini kıracağı, dolayısıyla kamu yararını ve ulusal çıkarları zedeleyeceği iddia edilmiştir (*Hürriyet*, 21.07.2013).

## **Büyükelçi Unvanı Verilebilecek Görevlilere İlişkin Güncel Durum: Yasal ve Tarihsel Arka Plan**

Büyükelçi unvanına ilişkin yasal düzenlemeler, 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükmümet Sistemi'ne geçilmesinin ardından (KHK ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile) önemli şekilde değiştirilmiştir. İlk olarak 703 sayılı ve 02.07.2018 tarihli “Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” (m.6) ile 6004 sayılı Dışişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun'un adı “Dışişleri Bakanlığının Personeline İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun” olarak değiştirilmiştir. 703 sayılı KHK ile 6004 sayılı yasada toplam 53 ayrı değişiklik yapılarak, birçok madde ve fıkra değiştirilmiş veya kaldırılmıştır (*Resmî Gazete*, 09.07.2018).

---

<sup>13</sup> Örnek vermek gerekirse, Varşova Büyükelçisi Prof. Dr. Yusuf Ziya Özcan (Kişisel görüşme, Ankara, 17 Şubat 2022) ve Vatikan Büyükelçisi Prof. Dr. Kenan Gürsoy (Kişisel görüşme, çevrimiçi, 15 Mart 2022), büyükelçilik görevleri sona erdikten sonra Dışişleri Bakanlığında görev aldıklarını belirtmişlerdir.

6004 sayılı yasada yapılan bu büyük değişikliğin ardından oluşan boşluk ise, 10.07.2018 tarih ve 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (*Resmî Gazete*, 10.07.2018) ile düzenlenmiştir. (Bu kararnamenin birçok hükmü de, başka Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile değiştirilmiş veya kaldırılmıştır.)

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin değiştirilmiş son hali incelendiğinde, bu çalışmanın konusu olan kariyer dışı büyükelçi unvanı verilebilecek görevlilerin aşağıdaki şekilde düzenlendiği görülmektedir:

1. *Cumhurbaşkanı Özel Kalem Müdürüne* büyükelçi unvanı verilir (m.2/4).
2. Cumhurbaşkanı, özel bilgi ve uzmanlık gerektiren konularda, dış ülkelerde veya uluslararası kuruluşlar nezdinde özel bir görevi ifa etmek üzere *özel temsilci* görevlendirebilir. Bu şekilde görevlendirilecekler Büyükelçi unvanı verilebilir. Büyükelçilik unvanı özel temsilcilik görevi müddetince devam eder (m.4/1).
3. İdari İşler Başkanı, Cumhurbaşkanlığı Özel Kalem Müdürü, Başdanışmanlar, Danışmanlar ve Genel Müdürler, dış ülkelerde veya uluslararası kuruluşlar nezdinde, büyükelçi gibi akredite edilmeksizin, *özel bir misyonla* görevlendirilebilir. Bu şekilde görevlendirilecekler Cumhurbaşkanının onayı ile büyükelçi unvanı verilebilir. Büyükelçilik unvanı Cumhurbaşkanınca geri alınmadığı müddetçe devam eder (m.12/2).
4. (*Kariyer dışı*) *Büyükelçi ve Daimi Temsilciler* (Bakanlığa veya diğer kamu kurum ve kuruluşlarına mensup olanlar ile açıktan atananlar), büyükelçi unvanını kullanmaya devam ederler ve *meslek mensubu olanlar arasından büyükelçiliğe atananlarla* aynı hükümlere tâbi olurlar ve aynı haklardan yararlanırlar (m.161/2-d).

**Tablo 1.** 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ne göre Büyükelçi Unvanı Verilebilecek Görevliler

<b>Büyükelçi Unvanı Verilebilecek Görevliler</b>			
<i>Cumhurbaşkanı Özel Kalem Müdürü</i>	<i>Özel Misyonla Görevlendirilenler</i>	<i>Özel Temsilci</i>	<i>Büyükelçi ve Daimi Temsilciler</i>
	1. İdari İşler Başkanı 2. Cumhurbaşkanlığı Özel Kalem Müdürü 3. Baş Danışmanlar 4. Danışmanlar 5. Genel Müdürler		1. Kariyer Büyükelçiler 2. Kariyer dışı Büyükelçiler

## **Cumhurbaşkanı Özel Kalem Müdürü**

Tablo 1’de de görüldüğü üzere, kariyer büyükelçi ve kariyerdışı büyükelçi ayrımının ötesinde, büyükelçi unvanı alabilecek kariyerdışı dört farklı görev başlığı bulunmaktadır. Bu görevlerin ilki, Cumhurbaşkanı Özel Kalem Müdürü unvanıdır. 17.08.1983 tarih ve 2879 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilatı Hakkında Kanun’un 4. maddesinde personele ilişkin hükümler düzenlenmiştir. 20 Ocak 1992 tarih ve 92/18 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nde<sup>14</sup> (m.6 ve m.14) Cumhurbaşkanı Özel Kalem Müdürü’nün, kariyer büyükelçiler arasından atanacağı düzenlemesine yer verilmektedir. 1923 yılından günümüze kadar toplam 28 Cumhurbaşkanlığı Özel Kalem Müdürü görev yapmıştır (tccb.gov.tr, 2022). 1992 yılına kadar, Cumhurbaşkanlığı Özel Kalem Müdürü’nün kariyer büyükelçilerden olması bir gelenek iken, 1992 yılındaki Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile bu gelenek bir yasal düzenleme hâline gelmiş ve bu gelenek/yasal düzenleme 2014 yılına kadar sürmüştür. Nitekim 1923-1992 yılları arasında atanan 18 Cumhurbaşkanlığı Özel Kalem Müdürü’nün 13’ü<sup>15</sup> kariyer büyükelçiler arasından atanmış, 5’i ise büyükelçi unvanı olmaksızın Cumhurbaşkanlığı Özel Kalem Müdürü<sup>16</sup> olarak görev yapmıştır. 1992 yılından 2014 yılına kadar görev yapan Cumhurbaşkanlığı Özel Kalem Müdürlerinin tamamı kariyer büyükelçiler arasından<sup>17</sup> görevlendirilmiştir. 2014 yılında ise Hasan Doğan, büyükelçi unvanı verilerek Cumhurbaşkanlığı Özel Kalem Müdürü olarak atanmıştır. 2018 yılında yapılan düzenlemede (1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, m.2/4) yer alan “Cumhurbaşkanı Özel Kalem Müdürüne büyükelçi unvanı verilir” ifadesi ile hukuki olarak kariyerdışı kişiye büyükelçi unvanı verilmesini sağlamaktadır. Söz konusu tümce ile gelenek ve yasal düzenlemeler doğrultusunda kariyer büyükelçilerin görevlendirildiği Cumhurbaşkanı Özel Kalem Müdürünün artık kariyer büyükelçiler arasından atanmayacağı, kariyerdışı bir kişinin büyükelçi unvanı verilerek Cumhurbaşkanı Özel Kalem Müdürü olarak atanacağı -bir anlamda- varsayılmaktadır. Bu madde ile kariyer büyükelçi kökenli bir Özel Kalem Müdürü ataması yasal olarak engellenmemekle birlikte, ilke olarak kariyerdışı bir Özel Kalem Müdürü

---

<sup>14</sup> Bu çalışma kapsamında yapılan araştırmalarda 92/18 sayılı ve Hizmete Özel nitelikli Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’ne ulaşılammıştır.

<sup>15</sup> Süreyya Anderiman (1934-1945), Fikret Belbez (1951-1955), Faruk Berkol (1956-1960), Hüseyin Semih Akbil (1963-1965), Galip Balkar (1965-1969), Sulhi Dişlioğlu (1969-1972), Bülent Görkem (1972-1973), Candemir Önhon (1973-1976), Erdil Akay (1976-1980), Üstün Dinçmen (1980-1983), Baki İlkin (1983-1986), Ali Tmaz Tuysan (1987-1989), Nabi Şensoy (1989-1990).

<sup>16</sup> Hayati Bey (1923-1926), Hasan Rıza Soyak (1927-1934), Haldun Derin (1945-1951), Erdoğan Ulus (1961-1963), Engin Güner (1990-1991).

<sup>17</sup> Murat Özçelik (1992), Volkan Bozkır (1992-1996), Ender Arat (1996-1998), Rafet Akgünay (1998-2000), Tacan İldem (2000-2003), Sermet Atacanlı (2003-2007), Zergün Korutürk (2007-2008), Hüseyin Avni Karşlioğlu (2008-2011), Koray Ertaş (2011-2014).

atanacağı öngörülmekte; kariyer bir büyükelçinin Cumhurbaşkanı Özel Kalem Müdürü olarak atanmasına yönelik gelenek ve hatta kural ortadan kaldırılmaktadır.

### **Özel Bir Misyonla Görevlendirilenler**

10 Ekim 1984 tarihli ve 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükümünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'da (m.21) Başbakan Başmüşavirlerinin siyasî, ticarî ve ekonomik ilişkiler gereği dış ülkelerde veya uluslararası kuruluşlar nezdinde, büyükelçi gibi akredite edilmeksizin, *özel bir misyonla görevlendirilebilecekleri* ve bu şekilde görevlendirileceklere müşterek kararla büyükelçi unvanı verilebileceği, büyükelçilik unvanının ise başmüşavirlik görevi müddetince devam edeceği hükme bağlanmıştır (*Resmî Gazete*, 19.10.1984). Bu düzenlemenin ardından, herhangi bir misyon şefliğine atama yapılmadan başbakan başmüşavirlerine büyükelçi unvanı verilmeye başlanmıştır; ilk kez 29 Ağustos 1987 tarihinde Başbakan Başmüşavirleri Dr. Adnan Kahveci ile Prof. Dr. Ekrem Pakdemirli Başbakan tarafından görevlendirilmiş ve kendilerine Büyükelçilik unvanı verilmiştir. İlerleyen süreçte, bu tür görevlendirmeler devam etmiş ve Behruz Çinici, Ali Tigrel, Talat Halman, Güven Erkaya, Prof. Dr. Orhan Güvenen, Güneş Gürseler, Prof. Dr. Emre Gönensay, Namık Kemal Zeybek ve Vahit Erdem'e de Büyükelçilik unvanı verilmiştir. (*Resmî Gazete*, Sayı: 23218, 2 Ocak 1998; *Resmî Gazete*, Sayı: 23205, 19 Aralık 1997; *Resmî Gazete*, Sayı: 29167, 6 Kasım 2014; *Resmî Gazete*, Sayı: 21157, 29 Şubat 1992; *Resmî Gazete*, Sayı: 21130, 2 Şubat 1992).

Koalisyon Hükümeti döneminde 1996'da 1984 tarihli ve 3056 sayılı Kanun'un 21. maddesinde değişiklik yapılması gündeme gelmiştir. 1996'da Mesut Yılmaz Başkanlığındaki ANAYOL Hükümeti, Başbakan Başmüşaviri kadrosunda bulunanların yanı sıra "kültür, sanat, bilim ve sporda; yaratıcılık gücü ve yeteneği kanıtlanmış ve Türk toplumunun tanıtımında üstün hizmetleri olanların da siyasî, ticarî ve ekonomik ilişkiler gereği dış ülkelerde veya uluslararası kuruluşlar nezdinde, büyükelçi gibi akredite edilmeksizin, müşterek kararla büyükelçi unvanı verilerek özel bir misyonla görevlendirilebilmeleri imkânının sağlanması" için kanun tasarısı sunmuştur (*TBMM Tutanak Dergisi*, 08.05.1996). TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu söz konusu tasarımı genişleterek, iş, basın ve siyaset dünyasından gelen insanlara da bu unvanın verilmesini önermiştir. İktidar parti sözcüleri "Yaşar Kemal'e bu unvan verilse fena mı olur?" sözleri ile tasarımı savunmuşlardı. Devlet Bakanı Ersin Taranoğlu ise "getirdiğimiz tasarıyla, büyükelçilik payesine bir kriter getirilmiştir. Yani, mevcut olan kritersizlik kaldırılıp, bir kriter getirilmiştir. Dolayısıyla, burada bir afakilik, burada bir keyfilik, bir ulufe dağıtılması söz konusu değildir" sözleriyle istisnai bir memuriyet olan büyükelçiliğe ölçülü bir yaklaşım getirileceğini savunmuştur. İktidar ortağı ANAP adına konuşan bir diğer milletvekili Murat Başesgioğlu ise "artık, klasik hâle gelmiş

büyükelçilik faaliyetleri ve fonksiyonları içerisinde, bu yoğunlaşan dış ilişkilerimizi yürütmeye yardımcı olmak üzere... Bu şekilde bir tasarrufa ihtiyaç duymuştur... Hükümet, bunu gelişigüzel kullanmayacaktır.” diyerek söz konusu tasarımı savunmuştur. Ana muhalefet Partisi CHP adına konuşan Milletvekili Ercan Karakaş, “bu yasa, bu içeriğiyle gereksizdir, kargaşaya neden olacaktır, hatta keyfiliğe neden olacaktır” diyerek tasarıya olumsuz baktıklarını belirtmiştir (*TBMM Tutanak Dergisi*, 08.05.1996). Bir başka muhalefet partisi olan Refah Partisi (RP) adına söz alan Milletvekili İbrahim Ertan Yülek, “hiçbir hizmeti olmayan, belki vasıfları da sübjektif olarak tespit edilecek birisinin herhangi bir yere, devleti temsilen ve büyükelçi unvanıyla gönderilebileceği” gerekçesiyle tasarıya olumlu bakmadıklarını ifade etmiştir. RP Milletvekili Ali Oğuz “Bu, bir nasipsizliktir, basiretsizliktir; gelin, bunu yapmayın” diyerek parti olarak olumsuz oy vereceklerini ifade etmiştir. Söz konusu yasa tasarısına en ilginç itiraz, ANAP Bitlis milletvekili ve emekli Büyükelçi Kamran İnan’dan gelmiştir. İnan, “siyasî iktidarların kendi standartlarına uygun kimselere kırmızı pasaport ve büyükelçilik unvanıyla ulufe dağıtması” olarak gördüğü ve kendi partisi (ANAP) tarafından sunulan tasarıya karşı çıkmış ve aleyhte oy kullanacağını belirtmiştir. (*TBMM Tutanak Dergisi*, 08.05.1996). CHP, RP (ve hatta tasarımı sunan bazı ANAP) milletvekillerinin karşı çıkmaları üzerine, söz konusu tasarı “olgunlaştırılmak üzere” Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından geri çekilmiştir. Böylece tasarı, muhalefet partileri ve hatta diplomat kökenli iktidar partisi milletvekillerinin itirazı ile oylamaya sunulmadan geri çekilmiş, siyaset, basın, spor ve kültür alanında üstün hizmetleri olanlara büyükelçi unvanı verilmesi engellenmiştir.

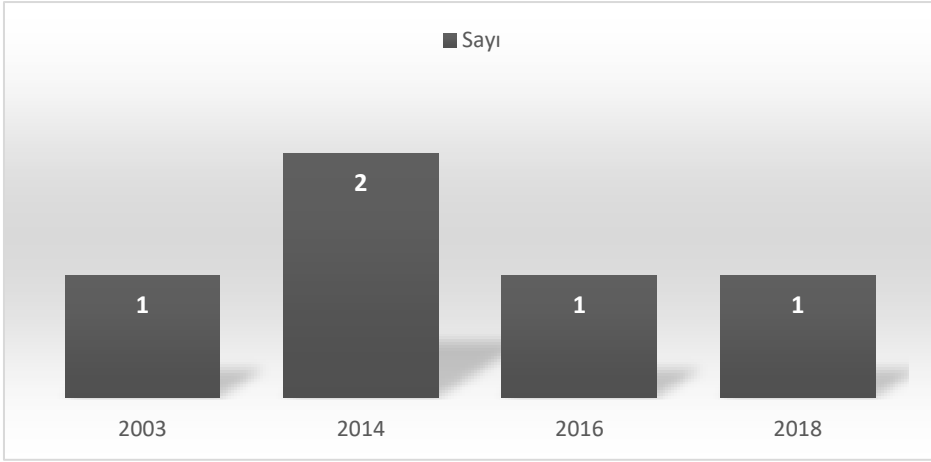
Büyükelçi unvanı kariyerdışı kişilere zaman zaman bir “onurlandırma” olarak da verilmiştir. Örneğin, 1997’de emekli Deniz Kuvvetleri Komutanı Oramiral Güven Erkaya, önce Başbakan Başmüşaviri olarak atanmış, ardından “Boğazlar’ın statüsü ve Ege konularında yabancılarla yapacağı müzakerelerde yardımcı olması için” Büyükelçi unvanı verilmiştir (*Resmî Gazete*, 02.01.1998). Dönemin Başbakan Yardımcısı Bülent Ecevit, konuya ilişkin açıklamasında kariyerdışı kişilere büyükelçi unvanı verilmesinin daha önce de yapılan bir uygulama olduğunu, hükümetin bu uygulamayı yaygınlaştırma amacında olmadığını ifade etmiştir (*Hürriyet*, 31.12.1997).<sup>18</sup> Nitekim atama gerçekleşikten sonra Ecevit, “devlete üstün hizmette bulunanlar için nadir olarak bu unvan verilir, ancak yaygın bir uygulama değildir” (*Cumhuriyet*, 31.12.1997) diyerek kariyerdışı atanmanın istisnai bir durum olduğunu vurgulamıştır.

AK Parti iktidarı döneminde ise ilk olarak 17 Ocak 2003 tarihinde Prof. Dr. Ahmet Davutoğlu’na, 6 Kasım 2014’te Prof. Dr. Gökhan Çetinsaya’ya, 19

<sup>18</sup> Kayseri milletvekili ve Refah Partisi Genel Başkan Yardımcısı Abdullah Gül, Güven Erkaya’nın Büyükelçi ve Başbakanlık Danışmanı yapılmasını “Bugünkü siyasi konjonktüre çok uygun. Bu hükümete de çok yakışmıştır.” tuncesiyle değerlendirmiştir. (*Hürriyet*, 31.12.1997).

Haziran 2016'da Mustafa Varank'a<sup>19</sup> ve son olarak 8 Kasım 2018'de Doç. Dr. İbrahim Kalın'a Büyükelçilik unvanı verilmiştir. 10.07.2018 tarih ve 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 12/2 maddesi ile İdari İşler Başkanı, Cumhurbaşkanlığı Özel Kalem Müdürü, Başdanışmanlar, Danışmanlar ve Genel Müdürlerin büyükelçi unvanı verilerek özel bir misyonla görevlendirilebileceği belirtilmiş ve -tespit edebildiğimiz kadarıyla- sadece Doç. Dr. İbrahim Kalın'a bu madde kapsamında büyükelçi unvanı verilmiştir (*Resmî Gazete*, 18/1/2003; *Resmî Gazete*, 06/11/2014). Bu madde ile zaten Büyükelçi unvanı verilerek görevlendirilen Cumhurbaşkanlığı Özel Kalem Müdürü'nün, bu görevine ek olarak özel bir misyonla da görevlendirilebileceği düzenlemiştir.

**Grafik 2.** 2002-2022 Yılları Arasında (Miyon Şefi Olmadan) Büyükelçi Unvanı Verilenler



Kaynak: *Resmî Gazete*

### **Özel Temsilci**

1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 4/1. maddesi ile Cumhurbaşkanının, özel bilgi ve uzmanlık gerektiren konularda, dış ülkelerde veya uluslararası kuruluşlar nezdinde özel bir görevi ifa etmek üzere ve büyükelçi unvanı vererek *özel temsilci* görevlendirebileceği belirtilmiştir. Çalışmamız kapsamında, kariyerdışı büyükelçi unvanı verilerek özel temsilci görevlendirilmesine ilişkin herhangi bir veriye ulaşamadık.

<sup>19</sup> Mevlüt Çavuşoğlu tarafından 19 Haziran 2016 tarihinde sosyal medya (twitter) hesabından yapılan "Cumhurbaşkanımız @RT\_Erdogan'ın onayıyla Büyükelçi ünvanı verilen Mustafa Varank kardeşimi tebrik ederim." şeklindeki paylaşım (<https://twitter.com/mevlutcavusoglu/status/744493929932914688>) ile Mustafa Varank'ın Büyükelçi olarak atandığı öğrenilmiştir. Yazarların yaptığı tüm ayrıntılı araştırmalara rağmen söz konusu atama *Resmî Gazete*'de bulunamamıştır.

Sonuç olarak, Dışişleri Bakanlığı'na ilişkin yasal arka planın 2010 yılından sonra sürekli olarak düzenlemeler yapılması, yapılan düzenlemelerin de değişikliğe uğraması güncel durumun son derece karmaşık olmasına neden olmuştur. Çalışmamız bağlamında odaklandığımız kariyerdışı büyükelçi unvanı ve atamaları da bu durumun bir sonucu olarak farklı yasal düzenlemeler, farklı yasal unvanlar, bu unvanlara ilişkin farklı yasal süreler ve süreçlerle çözümlenmesi zor bir hâle gelmiştir.

## Ulusal Mevzuata İlişkin Genel Değerlendirme

Tablo 2'de de görüldüğü üzere, Dışişleri Bakanlığı'na yönelik yasal süreçler iki farklı yasal düzlemde ortaya çıkmıştır: (1) Kanunlar, (2) Kararnameler.

Devlet memurlarına ilişkin genel kanunlarda, istisnai memuriyet konusu düzenlenmiş, Dışişleri Bakanlığı'na ilişkin düzenlemeler genellikle özel kanunlarda yer almıştır. Kararnameler ise, farklı tarihsel, kavramsal ve seviyelerde ilerlemiştir.

**Tablo 2.** 1920-2022 Yılları Arasında Yapılan Yasal Düzenlemeler

Yasal Düzenlemeler (1920-2002)	
1	17 Temmuz 1927 tarih ve 1154 sayılı Hariciye Vekâleti Memurin Kanunu
2	5 Ocak 1930 tarih ve 8630 sayılı Kararname (Hariciye Vekâleti Memurin Kanunu'na Göre Yeniden Tayin Edilecek Memurlarla İdare ve İhtisas Sınıfından Meslek Sınıfına İntisap Edecek Memurların Sınavlarına Dair Talimatname)
3	25 Mayıs 1933 tarihli Hariciye Vekâleti Teşkilat Kanunu
4	30 Haziran 1939 tarih ve 3656 sayılı Devlet Memurları Aylıklarının Tevhid ve Teadülüne Dair Kanun
5	14 Ocak 1938 tarih ve 3312 sayılı (üçüncü) Hariciye Vekâleti Teşkilat Kanunu
6	1941 yılında yürürlüğe giren 4037 sayılı Hariciye Vekâleti Teşkilat Kanunu
7	1942 yılında yürürlüğe giren ve Fransızca'yı temel yabancı meslek dili yapan kararname
8	1965 yılında yürürlüğe giren ve hâlen yürürlükte olan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu
9	17 Mayıs 1969 tarih ve 1173 sayılı Milletlerarası Münasebetlerin Yürütülmesi ve Koordinasyonu Hakkında Kanun
10	17.08.1983 tarih ve 2879 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilatı Hakkında Kanun

11	14 Aralık 1983 tarih ve 177 sayılı Dışişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname <sup>20</sup>
12	10 Ekim 1984 tarih ve 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun
13	1984 yılında yürürlüğe giren Dışişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (KHK/206)
14	6 Temmuz 1994 tarih ve 4009 sayılı Dışişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun
<b>Ak Parti Dönemindeki Yasal Düzenlemeler (2002-2022)</b>	
1	07.07.2010 tarih ve 6004 sayılı Dışişleri Bakanlığı Personeline İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun (Dışişleri Bakanlığı'nın Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun
2	29 Haziran 2011 tarih ve 644 sayılı KHK
3	12 Temmuz 2013 tarih ve 6495 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
4	2.07.2018 tarih ve 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname
5	10 Temmuz 2018 tarih ve 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi <sup>21</sup>
6	10 Temmuz 2018 tarih ve 3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (m.104/17), “Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz.” demektedir. 1927 yılından itibaren (1927, 1933, 1938, 1941, 1969, 1994, 2010) Dışişleri Bakanlığının kurumsal yapısı ve görevleri, kanunlarla düzenlenmiştir. Bu duruma rağmen, Dışişleri Bakanlığının sadece gelenekleri değil, yasal ve kurumsal yapısı da Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile değiştirilmiştir. Bu tercih ve uygulama, bu çalışmanın konusu olmamakla birlikte, yasal boyuta dikkat çekilmektedir.

<sup>20</sup> Kanun Hükmünde Kararnameler: TBMM'nin bir kanunla yetki vermesi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından belli konuları düzenlemek amacıyla çıkarılan yazılı hukuk kurallarıdır (sozluk.adalet.gov.tr/kanun).

<sup>21</sup> Cumhurbaşkanlığı kararnameleri: Kanunlarla düzenlenmemiş ve Anayasada kanunla düzenlenmesi öngörülmemiş olmak kaydıyla yürütme yetkisine ilişkin konularda ve ayrıca Anayasada belirtilen münhasır alanlarda, Cumhurbaşkanının doğrudan doğruya Anayasadan aldığı yetkiye dayanarak çıkardığı düzenleyici işlemlerdir (Atar, 2019: 242).

Bu örneklerden de görüldüğü üzere, Dışişleri Bakanlığı'nın kurumsal yapısı ve görevlerinin Anayasa m.104/17'ye rağmen Cumhurbaşkanlığı Kararnemeleri ile düzenlenmesi hukuki olarak tartışmalı bir zemin ortaya çıkarmaktadır. Bu (ana)yasal boyutun ayrıntılı olarak tartışılması önemli bir gerekliliktir. İkinci olarak ise, Dışişleri Bakanlığı ile ilgili değişiklik ve düzenlemelerin, TBMM'nin gündemine gelmeden/getirilmeden uygulanıyor olmasıdır. Cumhurbaşkanı Hükümet Sistemi'ne yönelik genel bir durum olan bu konu ve bu konuya ilişkin tartışmalar çalışmamızın bağlamı dışındadır. Ancak, 1996 yılında yaşanan örnek olayda da görüldüğü üzere, siyasî iktidar Dışişleri Bakanlığı (ve kariyerdışı büyükelçi unvanı) ile ilgili TBMM'ye sunduğu kanun tasarısını, meclis görüşmelerinin ardından geri çekmiştir. Ayrıca, Dışişleri Bakanlığı ile ilgili değişiklikler kanunlarla yapılmış, TBMM iradesi her zaman Dışişleri Bakanlığı'nın yasal işleminde belirleyici olmuştur. Dolayısıyla Dışişleri Bakanlığı'nın kurumsal yapısı, gelenekleri, yasaları TBMM iradesiyle korunmuş ve/veya değiştirilmiştir. Son yıllarda TBMM ve Dışişleri Bakanlığı ilişkisi kopmuş ve bu kopuş Dışişleri Bakanlığı'nın kurumsal yapısının (Büyükelçilik, Genel Müdürlük) köklü dönüşümüyle sonuçlanmıştır.

## **Sonuç**

Bu çalışmada, Türkiye'nin son dönem içinde bulunduğu kamu bürokrasisinin dönüşüm süreci, Dışişleri Bakanlığı bürokrasisi üzerinden incelenmiştir. İçişleri Bakanlığı, Milli Savunma Bakanlığı gibi birçok kurumda da karşılığı olan bürokratik yapının dönüşümü, Dışişleri Bakanlığı'na yönelik uygulamalar ve yasal düzenlemeler üzerinden çözümlenmiştir. Bu kapsamda, Dışişleri Bakanlığı bağlamında en önemli görev ve unvanların başında gelen büyükelçilik görevinin/unvanının dönüşümü önemli bir örnektir. Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan itibaren -hatta kuruluşundan önce- yapılanan Dışişleri Bakanlığı ve diplomasi mesleği profesyonel bir kariyer olarak görülmüş, kariyer diplomatlar ve kariyerdan yetişmiş büyükelçiler Türk dışişleri bürokrasisinde özel bir yer kazanmıştır. Ancak bu genel olguya rağmen, kariyerdışı büyükelçilerin de olabileceği ve dış politikaya değer katabileceği düşüncesiyle istisnai hükümler hem genel kanunlarda hem de özel kanunlarda yer almıştır. Bu düzenlemeler, Türkiye Cumhuriyeti tarihi boyunca, istisna olarak da uygulanmıştır. Bu istisnai uygulamanın ve büyükelçi unvan ve görevinin kariyerdışı kişilere verilmesi, geçmişte olduğu gibi günümüzde de siyasal bir tartışma konusu hâline gelmiştir.

Nitekim "Bürokratlar Nasıl Kontrol Edilebilir?" sorusuna Heywood'un verdiği yanıtlar bu dönüşümün kuramsal arka planını çözümlememize olanak sağlamaktadır. Dışişleri bürokrasisinin, mevcut uygulamalar, gelenekler ve yasal düzenlemelerin ötesinde dışarıdan atamalarla dönüşümünün sağlanması, bu dönüşümü destekleyecek yasal düzenlemeler yapılması özel bir önem taşımaktadır. İktidara yakın üst düzey bürokrat ve akademisyenlerin yanı sıra, iktidar partisi

bünyesinde aktif olarak görev almış eski siyasetçilerin de (milletvekilleri ve bakanlar) kariyerdışı büyükelçi olarak atanması, Türk kamuoyunda, medyada ve siyasî partiler arası tartışmalarda gündeme gelmiş, ancak bu dönüşümün yasal arka planı üzerinde yeterince durulmamıştır.

İstisnai bir memuriyet olan (ve bu çalışmada kategorik olarak karşı çıkılmadığı vurgulanan) kariyerdışı büyükelçi atamalarının yaygınlaşması ve sayının her geçen gün artması, gerek kamuoyunda gerek siyasette gerekse diplomatik çevrelerde eleştirilen bir konu hâline gelmektedir. Dışişleri Bakanlığı verilerine göre her geçen gün diplomat sayısı artmakta ve merkezde görev bekleyen yaklaşık yüz büyükelçi bulunmaktadır. Dolayısıyla kariyerdışı büyükelçi atamalarına, personel sayısı ve dış temsilcilik sayısı arasındaki oran nedeniyle gereksinim duyulmadığı görülmektedir. Diğer taraftan özellikle siyasetçilerin siyasî gerekçelerle büyükelçi olarak atanması, bundan sonraki hükümetler için de örnek bir uygulama olabilecektir. Nitekim bu çalışmada kariyerdışı büyükelçi atamalarında, siyasî tercihleri yansıtacak şekilde yasal düzenlemeler yapıldığı ayrıntılı bir şekilde incelenmiştir. Bu tercihi, özellikle 6004 sayılı yasa (m.12/2-a) ile getirilen “Büyükelçi ... Türkiye Cumhuriyeti Devletini, Cumhurbaşkanını ve Hükümeti temsil eder.” ifadesinde görmek mümkündür.

Bu yasal düzenlemelerin dikkat çeken bir diğer yönü de normlar hiyerarşisi bağlamındaki durumudur. Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında (m.104/17), “Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmaz.” hükmü yer almasına rağmen, kanunlarda yer alan kariyerdışı büyükelçi atamalarına ilişkin düzenlemeler, OHAL döneminde, KHK ve cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kaldırılmıştır. Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı sisteminde kariyerdışı büyükelçi atamalarına yönelik kanunların cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile değiştirilmesi hem bu düzenlemelerin Anayasa’ya uygunluğunun sorgulanmasına neden olmakta hem de bu konunun TBMM’de görüşülmesini ve tartışılmasını, TBMM iradesinin sürece dâhil edilmesini engellemektedir. Unutulmalıdır ki benzer girişimler Türk siyasal hayatında daha önce de yaşanmış, fakat 1996 yılındaki örnekte de görüleceği üzere meclis ve siyasî partiler ikna edilememiş ve dönemin siyasî iktidarı TBMM iradesine uygun şekilde hareket ederek, kanun tasarısını geri çekmek durumunda kalmıştır.

Kariyerdışı büyükelçi atamalarına dair tarihsel süreçte gelişen yasal düzenlemeleri inceleyen bu çalışmanın, konuya ilişkin yasal tartışmalara katkı sunması, karmaşık tarihsel ve yasal süreçlere kazandırmaya çalıştığı açıklık sayesinde, güncel duruma ilişkin araştırmalara kaynak olması amaçlanmaktadır.

## **Kaynakça**

### **Arşiv Kaynakları**

T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı, Başkanlık Cumhuriyet Arşivi (BCA) 30.18.1.1/3.21.6, 22 Mayıs 1921.

BCA, 30.18.1.1/1.18.12, 09.11.1920

BCA, 30.18.1.2/6.60.3, 11.12.1929.

BCA, 30.18.1.2/98.48.4, 05.06.1942.

T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı, Başkanlık Osmanlı Arşivi, (BOA), HR.İM. (Hariciye Nezareti İstanbul Murahhaslığı), 143/38, 18 Mayıs 1925.

### **Telif ve Resmi Kaynaklar**

Ahışhalı, R. (2007). “Reisülküttâb”. *Diyanet İslam Ansiklopedisi, Cilt: 34*. İstanbul: Türkiye Diyanet Vakfı Yayınları.

Atar, Y. (2019). “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi”. *Anayasa Yargısı Dergisi*, 36(1), 241-259.

Aybay, R. (2020). *Tarih ve Hukuk Açısından Konsolosluk*. İstanbul: Literatür Yayınları.

Calin, C. ve K. R. Fitzpatrick (2013). “Diplomatic Amateurs or Qualified Professionals? Profiling the American Ambassador”. *White House Studies*, 13(4), 387-402.

Cankorel, B. (2014). *Bir Dönem Biterken, Bir Diplomatın Seyir Defteri*. İstanbul: Kırmızı Kedi.

*Cumhuriyet*, 31.12.1997.

Dikerdem, M. (2013). “*Salon Verir Sokak Alırız*”. (Der. E. Z. Güler). İstanbul: Yazılama Yayınevi.

Girgin, K. (1999). “Cumhuriyet Döneminde Dışişleri Örgütünün Gelişimi”. *Çağdaş Türk Diplomasisi:200 Yıllık Süreç*. (Yay. Haz. İ. Soysal). Ankara: TTK Yayınları.

Günver, S. (1999). “Dışişleri Meslek Memurluğu”. *Çağdaş Türk Diplomasisi:200 Yıllık Süreç*. (Yay. Haz. İ. Soysal). Ankara: TTK Yayınları.

Gürsoy, Kenan. Kişisel görüşme, çevrimiçi, 15 Mart 2022.

Halman, T. S. (2018). *Akılın Yolu Bindir*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

Heywood, A. (2013). *Politics*. Fourth Edition. New York: Palgrave Macmillan.

*Hürriyet*, 31.12.1997.

İskit, T. (2015). *Diplomasi (Tarihi, Teorisi, Kurumları ve Uygulaması)*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

- Luce, C. B (1957). "The Ambassadorial Issue: Professionals or Amateurs?". *Foreign Affairs*, 36(1), 105-121.
- Ortaylı, İ. (2013). "200. Yılına Doğru Viyana Kongresi". *Milliyet Gazetesi*, 15 Eylül.
- Öğütçü, M. ve U. Ergun (2021). *Bir Başkadır Diplomatların Dünyası*. İstanbul: Destek Yayınları.
- Özcan, Yusuf Ziya. Kişisel görüşme, Ankara, 17 Şubat 2022.
- Özdeş, M. (2021). *Harici Bir Hariciyecinin Not Defteri*. İstanbul: Kaynak Yayınları.
- Özcoşkun, A. R. (2018). *Cumhuriyetin Kuruluşundan Bugüne Dışişleri Bakanlığı Teşkilat Yapısı (1920-2018)*. Ankara: Türk Diplomatik Arşivi Yayınları.
- Procès-Verbal of Conference between Austria, France, Great Britain, Prussia and Russia, signed at Aix-la-Chapelle, 9(21), November 1818.
- Règlement on the Precedence of Diplomatic Agents agreed between Austria, France, Great Britain, Portugal, Prussia, Russia, Spain and Sweden, signed at Vienna, 19 March 1815.
- Resmî Gazete*, 18 Nisan 1961 Tarihli Diplomatik İlişkiler Hakkındaki Viyana Sözleşmesine Katılmamızın Uygun Bulunduğuna Dair Kanun, Sayı: 185, 12.9.1984.
- Resmî Gazete*, 24 Nisan 1963 Tarihinde Viyana'da İmzalanan Konsolosluk İlişkileri Hakkında Viyana Sözleşmesine Katılmamızın Uygun Bulunduğuna Dair Kanun, Sayı: 15249, 29.5.1975.
- Resmî Gazete*, Anayasa Mahkemesi Kararı, Sayı: 28255, 5.4.2012.
- Resmî Gazete*, Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Sayı: 30473, 2.7.2018.
- Resmî Gazete*, Başbakan Başmüşaviri Prof. Dr. Ahmet Davutoğlu'na Büyükelçilik Unvanı Verilmesine Dair Karar, Sayı: 24997, 18.1.2003.
- Resmî Gazete*, Başbakan Başmüşaviri Prof. Dr. Gökhan Çetinsaya'ya Büyükelçilik Unvanı Verilmesine Dair Karar, Sayı: 29167, 06.11.2014.
- Resmî Gazete*, Başbakan Başmüşaviri Güven Erkaya'ya Büyükelçilik Unvanı Verilmesi Hakkında Karar, Sayı:23218, 02.01.1998
- Resmî Gazete*, Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, Sayı: 18550, 19.10.1984.
- Resmî Gazete*, Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Sayı: 28726, 2.8.2013.
- Resmî Gazete*, Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Sayısı:30474, 10.7.2018.
- Resmî Gazete*, Devlet Memurları Kanunu, Sayı: 12056, 23.07.1965

- Resmî Gazete*, Dışişleri Bakanlığının Bazı Mensuplarının Çeşitli Görevlere Atanmaları Hakkında Karar, Sayı: 27350, 15.09.2009.
- Resmî Gazete*, Dışişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun, Sayı: 27640, 13.07.2010.
- Resmî Gazete*, Hariciye Vekâlet i Teşkilât Kanunu, Kanun No: 3312, 14.01.1938.
- Resmî Gazete*, Kanun Hükmünde Kararname, Sayı: 27984, 4.7.2011.
- Resmî Gazete*, 17 Mayıs 1969 tarih ve 1173 sayılı Milletlerarası Münasebetlerin Yürütülmesi ve Koordinasyonu Hakkında Kanun, Sayı: 13201, 17.05.1969.
- Resmî Gazete*, Üst Kademe Kamu Yöneticileri İle Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Sayı: 30474, 10.07.2018.
- Resmî Gazete*, Devlet Memurları Aylıklarının Tevhid ve Teadülüne Dair Kanun, Kanun No: 3656, 30.06.1939.
- Resmî Gazete*, Türk Vatandaşlığı Kanunu, Kanun No: 5901, Sayı: 27256, 29.05.2009.
- Resmî Gazete*, Sayı: 23205, 19.12.1997.
- Resmî Gazete*, Sayı: 29167, 06.11.2014.
- Resmî Gazete*, Sayı: 21157, 29.02.1992.
- Resmî Gazete*, Sayı: 21130, 02.02.1992.
- Scoville, R. M. (2019). “Unqualified Ambassadors”. *Duke Law Journal*, 69(1), 71-196.
- Şimşir, B. N. (1996). *Bizim Diplomatlar*. Ankara: Bilgi Yayınları.
- Şimşir, B. N. (2006). “Cumhuriyetin İlk Çeyrek Yüzylında Türk Diplomatik Temsilcilikleri ve Temsilcileri (1920-1950)”. *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, 22(64-65-66), 15-90.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı, “Özel Kalem Müdürleri”, <https://www.tccb.gov.tr/ozelkalem/>, (8.03.2022)
- TBMM (1984.18.6.) *Tutanaklar*, Dönem: 19, Yasama Yılı: 3, Sayı: 632.
- TBMM (1996.5.8.) *Tutanak Dergisi*, Dönem: 20, Cilt: 5, Birleşim: 49.
- TBMM, *Plan ve Bütçe Komisyonu Tutanak Dergisi*, Dönem: 27, Yasama Yılı: 3.
- TBMM, *Plan ve Bütçe Komisyonu Tutanak Dergisi*, Dönem: 27, Yasama Yılı: 4.
- Torun, Cemalettin Kani. Kişisel görüşme, Ankara, 24 Mayıs 2022.
- Yavuz, R. (2020). “Millî Mücadele Dönemi ve Cumhuriyet Yönetimine Geçişte Türk Hariciye Teşkilatının Gelişimi”. *Akademik Bakış Dergisi*, 13(26), 215-243.
- Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı Tarihçesi, <https://www.mfa.gov.tr/turkiye-cumhuriyeti-disisleri-bakanligi-tarihcesi.tr.mfa> (07.03.2022).

<https://sozluk.adalet.gov.tr/kanun> (09.05.2022).