

**1962 ANAYASASI YÖNÜNDE YÜRÜTME GÖREVI VE
YETKİSİNİN NİTELİĞİ
(GÜÇLÜ DEVLET YA DA GÜÇLÜ YÜRÜTME)**

Doç. Dr. Turgut TAN*

**I. 1961 ANAYASASI VE YÜRÜTME -GÖREVI- KONUSUNDA
ELEŞTİRİLER**

1961 Anayasası döneminde üzerinde durulan bir kaç ana konudan biri olan «yürütmenin güçlendirilmesi», batı demokrasilerinde son yarım yüzyılda, «anayasa hukukunun gündeminde sürekli olarak üzerinde durulan bir konu olma özelliğini» de taşımaktadır (1). Dolayısıyla, 1962 Anayasası'nda yürütmenin nasıl güçlendirildiğini incelemeyi önce, 1961 Anayasası'nda yürütme görevi-ne ilişkin tartışmalara kısaca değinmekte yarar vardır.

1961 Anayasası'nda egemenliğin düzenleniş biçimi yürütme organını zayıflatıcı nitelikte görülmüyordu. Bu görüşe göre, «egemenliği Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin tekelinden çıkarmak ve «başka organlar»ca da kullanılabilir hale getirmek, ilk bakışta yalnız parlamento'ya yönelmiş bir «zayıflatma» çabası olarak görülmekteyse de, bundan asıl zarar gören parlamento'daki çoğunluğa dayalı yürütme organı oluyor-du (2).

Öte yandan, 1961 Anayasası'nın «otokratik idarenin yürütme kuvvetinden geldiği gözününe alınarak, hakiki bir parlamenter rejimin işlemesine engel olacak bir takım kaideler» koyduğu (3), bu anlamda bir «tepki» niteliği taşıdığı (4) da ileri sür-

(*) AÜSBF Öğretim Üyesi.

(1) E. Teziç, «Batı Demokrasilerinde «Yürütme»nin Üstünlüğü ve Yeni Kurumlar Dengesi, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, yıl : 1, sayı : 2, 1960, s. 91.

(2) M. Soysal, Dinamik Anayasa Anlayışı, Ankara, 1969, s. 45.

(3) O. Aldıkaçtı, Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası, 4. Baskı, İstanbul, 1982, s. 171.

(4) M. Özyörük, İdare Hukuku Dersleri 1972 - 1973, s. 71, (çözeltme).

rülüyordu. Aynı şekilde, 1961 Anayasasının «yasama - yürütme ilişkilerini, ağırlığı parlamentoya veren bir düzene dayandırmak- istediği» (5) hatta başında yargı olan bir kuvvetler triyarsisi oluşturduğu da (6) ileri sürülen görüşler arasındadır.

Yürütmenin «görev» olarak düzenlenmesi konusunda da değişik yorumlarla karşılaşılmaktadır. Duran'a göre, «Türkiye Cumhuriyeti siyasi ve hukuki sisteminde kural -işlem yapma yetkisi, ilkel ve genel olarak yalnız yasama meclislerine aittir. Yürütme ve idare ise, sadece türevsel, bağlı ve istisnai bir düzenleme yetkisine sahiptir» (7). Buna karşılık, Kırcalı'ya göre, «Yürütme fonksiyonuna «görev» demenin fiili bir önemi ve anlamı yoktur. Yasama ve yargı fonksiyonları yetki ise, yürütme fonksiyonu da en az onlar kadar yetki olmalıdır. 1961 Anayasası'nda yürütme organı varlığını ve bu varlığın gerektirdiği orijinal yetkiyi doğrudan «anayasadan almaktadır» (8).

Yürütmenin görev olarak düzenlenişine parsel olarak bir yandan «Anayasasının öngördüğü tüzük ve yönetmelik çıkarma yetkisi, mutlaka bir kanundan varlığına bağlı bulunduğundan, esli ve genel bir düzenleme yetkisi niteliği» taşımayacağı (9), öte yandan da, «idare kanunundan aldığı görevi kendisi düzenler kanunundan aldığı yetkileri nasıl kullanacağını, esasa ve şekle ilişkin şartları belirterek kendisi tanımler, Bunu tüzükler yönetmelikler ve diğer düzenleyici tasarruflarla yapar. Konulacak normların soyutluk ve genellik dereceleri itibarıyla bu vazifenin sınırları tam olarak tespit edilemese bile, böyle «mümkün» bir düzenleme alanının varlığı, devlet hayatının zarureti sebebiyle, söz götürmez» (10) görüşü savunuluyordu.

1971 yılındaki Anayasa değişiklikleri sırasında, yürütmeyi güçlendirmeye yönelik bazı düzenlemeler yapılmıştır. Örneğin,

(5) T.Z. Tunçay, Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku, 4. Bası, İstanbul, 1980, s. 432.

(6) M. Özyörük'ün «Anayasa ve Seçim Sistemi» seminerindeki konuşması için bkz. Tercüman Gazetesi, 2 Mayıs 1982.

(7) L. Duran, İdare Hukuka Dava Notları, İstanbul, 1982, s. 390.

(8) «Yürütme organı da, Anayasamız kurduğu yetkili organlardan biri olarak, millet adına egemenlik kullanmaktadır. Yürütme organının görevlerini kanunlar çerçevesinde yerine getirmesi, onu yastımadan tihremiş hale getirmez, sadece yetkilerinin kanunlarla sınırlanacağını gösterir». M. Kırcalı, 1961 ve 1961 Anayasalarında İdarenin Kuruluşu (Bir Karşılaştırma), Türk İdare Dergisi, sayı : 341, 1973, s. 19 ve

(9) Duran, op. cit., s. 389.

(10) Özyörük, op. cit., s. 73.

kanun kuvvetinde kararname müessesesinin kabul edilmesi, vergi ödevine ilişkin olarak Bakanlar Kuruluna tanınan yetkiler bu cümleden sayılabilir.

Danıştay da, özellikle 70'li yıllarda verdiği bazı kararlarında «kamu yararının gerektirdiği hallerde, idarenin genel nitelikte düzenleme yetkisine sahip olduğu hukukun genel ilkelerindedir» (11) diyerek; «idarenin genel ve asli düzenleme yetkisi» bulunduğu görüşünü benimsiyordu (12). Danıştaya göre, idarenin bir alanı düzenleyebilmesi için «mutlak surette bu hususta yetki tanıyan bir metnin varlığı zorunlu» değildir (12a); «yasal metin olmasa dahi idarenin genel düzenleme yetkisi içinde düzenlemelerde bulunması zorunluğu» vardır (13). Hatta Danıştay, Bakanlar Kurulunun «Türkiye üzerinden karayolu transit taşımaları ile Türkiye'de transit eşyanın taşınması esaslarına ilişkin Kararı ile TIR'lardan «geçiş ücreti» alınmasını «Devletin egemenlik hakkı ve idarenin genel düzenleme yetkisi»ne dayandırmıştır (14).

Ancak, Yürütmenin yeterince güçlü olmadığı yönündeki eleştiriler 1971 Anayasa değişikliklerinden sonra da devam etmiştir. Herşeyden önce, 1971 değişikliğinin yasama yetkisi ve yürütme görevini ve bunların karşılıklı ilişkilerini düzenleyen temel ilkelerde değişiklik yapmadığı, yalnızca yürütmenin düzenleme yetkisini bir ölçüde genişlettiği ileri sürülmüş (15); anayasa değişikliklerine rağmen yürütmenin güçsüz olduğu görüşü savunulmaya devam etmiştir (16). Bu görüşe göre, yürütme organının «münhasıran yasama ile kendisine verilen sahalarda faaliyete mecbur etmek ve bu sahalarda bile yapacağı idari işlemleri bir çok hükümlerle sınırlama yoluna gitmek, yürütme organının «icra kuvvetini» zayıflatmaktadır» (17).

-
- (11) DDK., 28.4.1972, E. 968/709 - K. 972/364, AİD., c. 5, sayı: 4, s. 201.
(12) DDK., 5.5.1972, E. 970/453 - K. 972/385, AİD., c. 5, sayı: 3, s. 193.
(12a) DDK., 28.4.1972, E. 968/709 - K. 972/364, AİD., c. 5, sayı: 5, s. 501.
(13) DDK., 5.4.1974, E. 972/358 - K. 974/437, Duran, op cit., s. 392.
(14) DDK., 25.3.1977, E. 976/92 - K. 977/160, Danıştay Dergisi, sayı: 18, 19, s. 246.
(15) L. Duran, Kanun Hükmünde Kararname, AİD., c. 8, sayı: 2, s. 3.
(16) O. Aldıkaçtı, Y. Karayalçın ve M. Özyörük'ün «Anayasa ve Seçim Sistemi Semineri»ndeki konuşmaları, Tercüman Gazetesi, 26 - 27 Nisan ve 2 Mayıs 1980.
(17) S. Armağan, 1961 Anayasası ve Bakanlar Kurulu, İstanbul, 1978, s. 173.

II. 1982 ANAYASASINDA YÜRÜTME «GÖREVİ VE YETKİSİ»

1961 Anayasası'nda yürütmenin yeterince güçlü olmayışı yeni anayasanın hazırlayıcıları tarafından da büyük bir eksiklik olarak kabul ediliyordu. Nitekim, Devlet Başkanı Orgeneral Kenan Evren, yeni anayasayı Devlet adına resmen tanıtma programı gereğince yaptıkları konuşmalar sırasında bu konuya değinerek, «Hele Devletin ve günlük hayatın bütün yükünü sırtında taşıyan yürütmenin, arz ettiği bütün hayati ehemmiyetine rağmen, arka plana itilmiş ve işlemez hale gelmiş olması, 1961 Anayasası'nın belki de en büyük ve tashih kabul etmez zaafını teşkil etmiştir... 12 Mart'ta yapılan ve belirtildiği gibi yarısından fazla bir hacme varan değişikliklere rağmen, yürütme organının ve yetkilerinin zaafı sürüp gitmiştir» (18) demektedir.

Yeni anayasada bu düşünceler doğrultusunda yürütmeyi güçlendirici bazı düzenlemeler getirilmeye çalışılmıştır. Nitekim, anayasanın yürürlüğe girmesinden sonra öğretide ve yargı kararlarında, anayasanın bu özelliğine dikkat çekilmekte ve bazı düzenlemeleri de bu temel düşünce ışığında yorumlanmaya çalışılmaktadır. Prof. Gözübüyük 1961 Anayasası'nda yürütmenin, «yasamanın koyduğu sınırlar içinde yerine getirilen bir görevi» olmasına karşın, 1982 Anayasası'nda «yetki ve görev» olduğuna dikkat çekerek, «böylece yürütme biraz daha güçlenmiştir» demektedir (19).

Öte yandan, Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, bakanların kamu görevlisi kapsamına girip girmediklerini tartıştığı bir kararında, «1982 Anayasası'nın 1961 ve hatta 1924 Anayasalarına karşı güçlü Devlet ve otoriter idare kavramlarına daha fazla önem verdiği ve özellikle yürütmeyi yasama ve yargı karşısında daha da güçlendirdiği tartışmasızdır. Anayasanın bir çok maddeleri bu temel düşünceye uygun olarak değiştirilmiş ve yeniden düzenlenmiştir. Hal böyle olunca anayasa yapıcının idarenin bütün organları gibi en üst merci bakanları da geniş yetkilerle mücehhez kıldığını söylemek yanlış olmayacaktır. Çoğu zaman belli bir konuda temel Devlet felsefesini ve özelden hükümet (Bakanlar Kurulu) karar ve tasarruflarını uygulamak durumunda kalan bakanı bu uygulamadan doğan zararların so-

(18) 1 Kasım 1982 İzmir Konuşması. TC. Devlet Başkanı Org. Kenan Evren'in Yeni Anayasayı Devlet Adına Resmen Tanıtma Programı Gereğince Yaptıkları Konuşmalar, Ankara, 1982, s. 87.

(19) Ş. Gözübüyük, Yönetim Hukuku, S Yayınları, Ankara, 1983, s. 2.

rumluluğu ile karşı karşıya bırakmak, yukarıda açıklanan temel felsefe ve ilke ile açık bir çelişki meydana getirir». Yargıtaya göre anayasanın 129/5. maddesinde düzenlenen ve getirilen temel felsefe bakanı «gereken cesur kararları alabilme iradesinden uzaklaşmaktan kurtarmak» istemiştir. Dolayısıyla, bakanları «kamu görevlileri» kapsamı içine sokmak, «Türk İdare Sistemine, 1982 Anayasası'nın güçlü devlet ve etkili yürütme felsefesine ve nihayet işbu anayasa ile reddedilen geçmiş dönemin üzücü uygulamalarından dönülmesi ilkesine son derece uygun düşecektir» (20).

1982 Anayasası'nın temel özelliklerinden biri de yürütmeyi yalnızca görev olarak değil, aynı zamanda yetki olarak düzenlemesidir. Yeni anayasa kuvvetler ayırımına ilişkin temel yaklaşımını başlangıç bölümünde, «Kuvvetler ayırımının, devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyip, belli devlet yetkilerinin kullanılmasından ibaret ve bunlarla sınırlı medeni bir işbölümü ve işbirliği olduğu ve üstünlüğün ancak anayasa ve kanunlarda bulunduğu» şeklinde açıklamaktadır.

Ancak, yürütmenin aynı zamanda «yetki» olarak düzenlenmesinin gerekçesinde «yürütme yasamaya tabi bir organ olmaktan çıkarılmış, her iki kuvvetin devlet faaliyetlerinin düzenlenmesinde eşitlik ve denklik içinde işbirliği yapmalarını öngören parlamenter hükümet sistemi bütün gerekleriyle uygulamaya konmuştur» denilmekle beraber; hemen arkasından, yürütmenin bir görev olmaktan çıkarıldığı «gerekli yetkilere sahip ve kanunların kendisine verdiği görevleri yerine getiren bir kuvvet» olarak düzenlendiği de belirtilmektedir.

Yeni anayasada yürütmenin yalnızca «görev» değil, aynı zamanda «yetki» olarak da düzenlenmesinin anlamı üzerinde kısaca durmakta yarar vardır. 1961 Anayasasında (m. 8) yürütme «kanunlar çerçevesinde» Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirilen bir görev olarak düzenlenirken; 1982 Anayasasında (m. 8) Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından «Anayasaya ve kanunlara uygun olarak» kullanılan ve yerine getirilen yürütme «yetkisi» ve «görevi» denilmektedir.

Bununla beraber, yürütmenin yeni anayasadaki düzenleniş biçiminden hareket ederek, yürütmenin yasaya bağlı olmama-

(20) Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, 14.9.1983, E. 980/4-1714, K. 980/803, Yargıtay Kararları Dergisi, c. IX, sayı: 11, 1983, s. 1591 vd.

sının kural olduğu, «idarenin kanuniliği» ilkesinin de ortadan kalktığı ve tüzük ve yönetmeliğin de «kanuna bağlı istisnai düzenleyici işlem türleri» olduğu görüşüne (21) katılmak olanaklıdır.

Aslında, yeni anayasa da «idarenin kanuniliği» ilkesine bağlılığı sürdürmektedir. Nitekim, anayasa «idare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir» (m. 123) genel kuralını koyduktan sonra; tüzükler (m. 115), yönetmelikler (m. 124), merkezi idare (m. 126), mahalli idareler (m. 127) ve kamu hizmeti görevlileri ile ilgili genel ilkeleri (m. 128) düzenlerken de hep yasal düzenlemeden söz etmektedir. Bütün bu düzenlemeler yeni anayasada da «yürütmenin yasamanın türevi olduğu kuralı(nın) büyük ölçüde» korunduğunu (22) göstermektedir.

Bununla beraber, yeni anayasada yürütmenin doğrudan anayasadan kaynaklanan bazı yetkileri de bulunmaktadır. Örneğin, olağanüstü hal ve sıkıyönetim sırasında kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi (m. 121 ve 122) ile Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluş, teşkilat ve çalışma esasları ile personel atama işlemlerini düzenliyen Cumhurbaşkanlığı kararnamesi (m. 107). Yeni anayasada aynı zamanda «yetki» olarak düzenlenen yürütmenin ne ölçüde güçlendirildiğinin ortaya konulabilmesi için, yürütmeyi oluşturan Cumhurbaşkanlığı ile Bakanlar Kurulunun ayrı ayrı incelenmesinde yarar vardır.

A. CUMHURBAŞKANININ YETKİLERİ

1932 Anayasası parlamenter sistem içinde Cumhurbaşkanını güçlendirmeye yönelik bazı düzenlemeler getirmiştir. Devlet Başkanı Orgeneral Kenan Evren, yeni anayasayı tanıma konuşmaları sırasında bu konuya değinerek, «muhalafet - iktidar arası ciddi çekişmelere ve huzursuzluklara yol açabilecek olan yet-

(21) Anayasa Taslağının açıklanmasından sonra Prof. Tezic bu yorumu yaparken, yürütmenin «görev» olmasının tek anlamının da kanun hükmünde kararname dışındaki düzenleyici işlemlerle yasalarla değişiklik yapılamaması ve bunlara aykırı yeni hükümler getirilmemesi olduğunu belirtmektedir. E. Tezic, Egemenliğin Kullanılmasında Yetkili Organlar, Milliyet Gazetesi, 14.8.1982, s. 2.

(22) Gözübüyük, op.cit., s. 2.

kiler, Cumhurbaşkanına tanınmıştır. Bunun dışında da muhakak Cumhurbaşkanına verilmesi gereken yetkiler vardır ki, esasen onları başka makama da vermek doğru olmaz, mümkün de değildir» demektedir (23).

Anayasa (m. 104) Cumhurbaşkanının devletın başı sıfatı ile «Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözeteceği kuralını getirmiştir. Anayasa, bu genel çerçeve içinde, Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini ayrıntılı biçimde düzenlemiştir. Bu cümleden olarak, Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemler önem kazanırken, anayasa değişikliklerine ilişkin yasaları gerekli gördüğünde halkoyuna sunmak, olağanüstü hal ve sıkıyönetim ilanı ile bu dönemlerde kanun hükmünde kararname çıkarabilmek için Bakanlar Kuruluna başkanlık yapmak gibi bazı yeni ve önemli yetkiler de tanınmıştır. Bu görev ve yetkiler anayasada (m. 104) topluca sayıldığından biz bazılarını ele alıp değerlendirmeye çalışacağız.

1. TBMM Seçimlerinin Cumhurbaşkanınca Yenilenmesi

Bilindiği gibi, 1961 Anayasası (m. 108) bu yetkiyi düzenlerken 1960 öncesi dönemin de etkisi ile, yürütmeyi yasama karşısında çok güçlü kılmaktan kaçınmak istemiş ve kullanılmasını güç koşullara bağlamıştı. Bu durum öğretide, parlamenter sistemin işleyişi ve organlar arası denge açısından eleştirilmişti. (24).

Yeni anayasa (m. 116) bu konuda daha işler bir mekanizma getirmiştir. Buna göre, Bakanlar Kurulunun göreve başlar-ken güven oyu alamaması ve gensoru veya görev sırasında güven istemi üzerine güvensizlikle karşılaşp düşmesi hallerinde veya başkanın istifası üzerine (45) gün içinde yeni bakanlar kurulunun kurulamaması veya kurulduğu halde güven oyu alamaması üzerine Cumhurbaşkanı, TBMM başkanına danışarak, seçimlerin yenilenmesine karar verebilecektir.

(23) «Yürütme güçlendirilmelidir fikri ve zarureti herkesçe kabul edildiğine ve yürütmenin doruğunda Cumhurbaşkanlığı ve Hükümet bulunduğuna göre, güçlendirilmesi kastedilen bunlardan hangisidir? Bunların aynı zamanda ikisi birden mi güçlendirilmelidir, yoksa tarafsız Cumhurbaşkanı mı, yahut taraflı hükümet mi?» 1 Kasım 1962 İzmir Konuşması, Aynı Kitap, s. 88.

(24) Tunaya, op. cit., s. 412 - 413; Aldıkaçtı, op. cit., s. 342.

Görüldüğü gibi, kolay işletilebilir hale getirilen seçimlerin yenilenmesi mekanizması ile parlamenter sistemin gerektirdiği yasama - yürütme dengesi daha iyi kurulurken, yetkisi kolay kullanılabilir hale getirilen Cumhurbaşkanı da eskiye göre güçlenmiş olmaktadır.

2. TBMM'nde Açış Konuşması

Yeni Anayasa ile getirilen bir yenilik de Cumhurbaşkanının «gerekli gördüğü takdirde, yasama yılının ilk günü Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde açış konuşmasını» yapmasıdır (25). Bu yeni hükmün ilk uygulaması 7 Aralık 1983 tarihinde olmuştur. Cumhurbaşkanı TBMM'nde yaptıkları konuşmada iç ve dış politikada önemli gördüğü bazı ülke sorunlarını yasama organı üyelerinin bilgilerine sunduğu gibi; yapılması gereken bazı işlere de üyelerin dikkatlerini çekmiştir. Örneğin, Anayasanın bazı maddelerinde çıkarılması öngörülen yasaların bu yasama yılı içinde çıkarılması gereği, Toprak ve Tarım Reformu Kanunu üzerinde titizlikle çalışılması; rüşvetle mücadele ve ihracattaki formalitelerle, bürokratik engellerin azaltılması Cumhurbaşkanının üzerinde durduğu konulardan bazılarıdır (26).

3. Bakanlar Kuruluna Başkanlık

Yeni Anayasa bazı önemli kararların Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunca alınmasını öngörmüştür. 1961 Anayasası'nda (m. 87) da Cumhurbaşkanının «gerekli gördükçe» Bakanlar Kuruluna başkanlık yapabileceği öngörülmüş, fakat uygulamada pek işletilmemişti. Hatta, bu yol işletilmek suretiyle, önemli konular görüşülürken Cumhurbaşkanının Bakanlar Kuruluna katılıp «onu yönlendirmede etkile-yici» olabileceği savunulmuştu (27).

1982 Anayasası bunu cumhurbaşkanlarının gerek gördükçe işletebilecekleri bir mekanizma olmaktan çıkarmış ve olağanüstü hal ilanı (m. 119, 120), sıkıyönetim ilanı (m. 122) kararları ile

- (25) «Mecliste açış konuşması yapacak, bazı dilekleri olacaktır. O dilekleri Meclise iletmek isteyecektir. Onun için konuşma yapacaktır». Devlet Başkanının 1 Kasım 1982 İzmir Konuşması, Aynı kitap s. 89.
- (26) Cumhurbaşkanı Sayın Kenan Evren'in Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Yasama Görevine Başlaması Dolayısıyla Yaptıkları Konuşma, 7.12.1983.
- (27) L. Duran'ın konuşması, «Cumhurbaşkanlığı ve Türkiye'nin Beklentileri», Milliyet Gazetesi, 23 Mart 1980.

her iki halde kanun hükmünde kararname çıkarma (m. 121 ve 122) gibi önemli kararların alınmasında zorunlu kılmiştir.

Anayasaya göre, şiddet olaylarının yaygınlaşması ve kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması sebepleriyle olağanüstü hal ilanı ile sıkıyönetim ilanından önce Milli Güvenlik Kurulunun görüşünün alınması zorunlu; Cumhurbaşkanının başkanlık yaptığı ve gündemini düzenlediği Milli Güvenlik Kurulunun «Devletin varlığı ve bağımsızlığı, ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği, toplumun huzur ve güvenliğinin korunması hususunda alınmasını zorunlu gördüğü tedbirlere ait kararların» Bakanlar Kurulunca öncelikle dikkate alınması hükmü (m. 118) bir arada düşünüldüğünde; Bakanlar Kurulunu başkanlığı altında toplayan Cumhurbaşkanının bu şekilde «Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetme» görevi doğrultusunda Bakanlar Kurulunu etkileme ve yönlendirme olanağı bulacağı açıktır. Cumhurbaşkanının başkanlığı altında toplanan Bakanlar Kurulunun aldığı kararların konusu dikkate alındığında yeni Anayasanın Cumhurbaşkanını bunalım dönemlerinde kriz çözücü nitelikte gördüğü de anlaşılmaktadır.

4. Cumhurbaşkanının Seçme ve Atama Yetkileri

1961 Anayasasından farklı olarak, yeni Anayasa Cumhurbaşkanına tek başına kullanabileceği bazı seçme ve atama yetkileri verdiği gibi, ayrıca, yasalarla da bu tür yetkiler verilebileceğini öngörmüştür. Cumhurbaşkanına Anayasa ile verilen seçme ve atama yetkilerinden bir bölümü üst düzey bazı yöneticiler (28) ile yargı organları üyelerine (29) ilişkindir. Öte yandan, bazı yasaların da Cumhurbaşkanına seçme ve atama yetkileri verdiği (30) görülmektedir. Bu tür seçme ve atama işlem-

(28) Rektörleri seçip atamak (m. 130/6); Yükseköğretim Kurulu üyelerinden bir bölümünü atamak (m. 131/2); Devlet Denetleme Kurulu üyelerini ve Başkanını atamak (m. 108).

(29) Anayasa Mahkemesi üyelerini seçmek (m. 146/2); Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ile Başsavcı Vekilini seçmek (m. 154/4); Danıştay üyelerinden dörtte birini seçmek (m. 155/3); Askeri Yargıtay üyelerini (m. 156/2), Askeri Yüksek İdare Mahkemesinin hakim sınıfından olmayan üyelerini seçmek (m. 157/2); Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu üyelerini seçmek (m. 159/2).

(30) 2954 sayılı Türkiye Radyo Televizyon Kanunu (m. 6); 2876 sayılı Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Kanunu (m. 5) ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu (m. 53).

leri Cumhurbaşkanının kararı olarak, özel bir karar sayısı ile Resmi Gazete'de yayınlanmaktadır.

Cumhurbaşkanının «karar» adı altında yaptığı işlemler yanında, yeni bir işlem türü olarak «Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri» de dikkat çekmektedir. Anayasa (m. 107), «Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu; teşkilatı ve çalışma esasları, personel atama işlemleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir» hükmünü getirmekte; 2879 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilat Kanunu (m. 2) da, «Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi» deyimini kullanmaktadır. Nitekim, «Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi» çıkarılarak, «Cumhurbaşkanlığı Kararı» olarak Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

5. Cumhurbaşkanının Sorumsuzluğu İlkesi Karşısında Tek Başına Yapabileceği İşlemlerin Durumu

Yeni Anayasada (m. 105) «Cumhurbaşkanının, Anayasa ve diğer kanunlarda Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri» denilmesine ve Danışma Meclisi tarafından kabul edilen Tasarıda bu işlemlerin neler olduklarının tek tek sayılmasına karşın; Millî Güvenlik Konseyi tarafından kabul edilen metinde bu hükme yer verilmemiş, değişiklik gerekçesinde de, yeni düzenlemede Cumhurbaşkanının tek başına imzalıyacağı kararların ayrıca sayılmasında zorunluluk görülmediği belirtilmiştir (31).

Danışma Meclisi'nce kabul edilen Anayasa Tasarısında (m. 113) «Cumhurbaşkanının Anayasanın ilgili maddelerinde gösterilen şartlara uyarak tek başına imzalıyacağı kararları» şöyle belirlenmişti :

a) Yasama ile ilgili olanlar :

TBMM'ni gerektiğinde toplantıya çağırarak,

Kanunların, kanun hükmünde kararnamelerin, TBMM içtüzüğünün tümünün veya belirli hükümlerinin Anayasa'ya şekil ve esas bakımından aykırı oldukları gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası açmak,

Anayasa Mahkemesi'nden iptal kararının yeniden incelenmesini istemek,

(31) Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Komisyon Raporları ve Madde Gerekçeleri, Millet Meclisi Vakfı, Ankara, 1983, s. 167.

TEMM seçimlerinin ertelenmesini istemek,

TEMM seçimlerinin yenilenmesine karar vermek.

b) Yürütme alanına ilişkin olanlar :

Başbakanı atamak,

Gerekli gördüğü hallerde Bakanlar Kurulunu toplantıya çağırarak,

Türk Silahlı Kuvvetleri'nin kullanılmasına karar vermek,

Millî Güvenlik Kurulunu toplantıya çağırarak,

Sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebiyle belirli kişilerin cezalarını hafifletmek veya kaldırmak,

İdam cezasını müebbed ağır hapis cezasına çevirmek,

Üniversite rektörlerini seçmek.

c) Yargı ile ilgili olanlar :

Anayasa Mahkemesi üyelerini, Danıştay üyelerinin dörtte birini, Cumhuriyet Başsavcısı ve vekilini, Askerî Yargıtay üyelerini, Askerî Yüksek İdare Mahkemesi üyelerini, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu tabii üyeleri dışındaki üyelerini seçmek.

Yeni Anayasanın uygulamasında seçme ve atama işlemlerinin Cumhurbaşkanınca tek başına yapılmasına (32) karşın; örneğin Anayasadaki (m. 104/b) «sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebi ile belirli kişilerin cezalarını hafifletmek veya kaldırmak» yetkisi kullanılarak yapılan işlemler Başbakan ile Adalet Bakanı tarafından da imzalanmaktadır (33).

1982 Anayasası (m. 105), «Cumhurbaşkanının, Anayasa ve diğer kanunlarda Başbakanın ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır, bu kararlardan Başbakan ve ilgili bakan sorumludur» ilkesini getirmiştir (34).

(32) Örneğin, 2883 sayılı Yasaya (m. 53) göre Taşınmaz Kültür ve Tabiat Varlıkları Yüksek Kuruluna üç temsilci üye seçimi kararı (83/30) ve 2547 sayılı Yasaya (m. 6/b-5) göre YÖK üyeliğine atama kararı (83/31). Bkz. R.G., 29.9.1984, sayı : 18382, s. 42.

(33) 84/29970 sayılı karar. R.G./25.4.1984, sayı : 18382, s. 7-8.

(34) Madde gerekçesinde, «parlamentar sistemde sorumsuz olan bir kişiye yetki verilemez. Bundan dolayı Devlet Başkanının kararlarının uygulanabilmesi için Türkiye Büyük Millet Meclisi önünde işlemin sorumluluğunu kabul edip savunacak «birinin» bulunması gerekir. Bu da Başbakan ve ilgili bakandır» denilmektedir.

Nitekim, Anayasanın (m. 107) Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilatı ve çalışma esasları ile personel işlemlerinin «Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi» ile düzenleneceğini öngörmesine karşın, 2879 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilat Kanununun yürütülmesi görevinin Cumhurbaşkanına değil de yürütmenin sorumlu kanadı olan Bakanlar Kuruluna verilmiş olması anlamlıdır.

Bununla beraber, kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan personelin Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinde çalıştırılabilmesi ve genel olarak personelin çalıştırılma esaslarının Cumhurbaşkanlığı işlemi ile düzenlenmesi; ayrıca, Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı seçme ve atama işlemleri, yeni Anayasaya göre Cumhurbaşkanının idare alanında yapabileceği işlemlerin çeşitliliğini göstermektedir.

Dolayısıyla, yürütmenin sorumsuz kanadını oluşturan Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemlerin genişliği yanında, Anayasanın «Cumhurbaşkanının resen imzaladığı kararlar ve emirler aleyhine Anayasa Mahkemesi dahil yargı mercilerine başvurulamaz» (m. 105) ve «Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler ...yargı denetimi dışındadır» (m. 125) hükümlerini getirmesi yeni Anayasanın eleştiriye açık bir yönünü oluşturmaktadır (35).

Cumhurbaşkanına tanıyan seçme ve atama yetkileri incelendiğinde bunların yargı organları üyeleri ile tarafsız çalışması istenen kamu kurumlarının yönetim organlarına ilişkin oldukları görülmektedir. Dolayısıyla, Anayasanın Devletin tarafsız başına bu yetkiyi tanıyarak söz konusu organların tarafsız çalışmalarını güvenceye almak istediği anlaşılmaktadır.

1981 Anayasası döneminde Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemlerin yargı denetimine tabi olup olmadıkları sorunu ortaya çıkmış ve Danıştay'ın bir kararı ile kısmen açıklığa kavuşturulmuştu. Danıştay, Cumhurbaşkanının kontenjan senatörü ataması işlemine karşı açılan bir davada verdiği kararında, «Her ne kadar Anayasa'nın 72'nci maddesinin son fıkrasında

(35) «1982 Anayasası ile Cumhurbaşkanının bazı atama ve seçme işlemlerini tek başına yapabilmesi ile Cumhurbaşkanının hükümetin sorumsuz kanadını oluşturması ilkesini bağdaştırmaktaki güçlük Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemlerin yargı denetimi dışında tutulması ile sağlanmıştır. Bu çözüm yolunun hukuk devleti ilkesi ile bağdaştığı söylenemez». Gözübüyük, op. cit., s. 53.

Cumhurbaşkanınca seçilecek üyelerin nitelikleri belirlenmiş ve bu nitelikleri bulunmayan kişilerin atanması durumunda da yargısal denetim olmayacak mıdır? sorusu akla gelebilir ise de, Devletin başı ve bu sıfatla Türkiye Cumhuriyetini ve Milletini Birliğini temsil Anayasa'yı savunacağına ve sayacağına yemin eden Cumhurbaşkanı'nın Anayasa'da öngörülen koşullara uymıyacağı düşünülemez» diyerek davayı reddetmiştir (36). Danıştay, bu işlemi idari dava konusu olmayacak, bu niteliği ile Danıştay'da dava edilemeyecek bir işlem kabul ettiği için görev yönünden red yoluna gitmiştir (37).

Cumhurbaşkanının yürütmenin sorumluluk taşıyan Bakanlar Kurulu ile ilişkilerinde sorun yaratabilecek bir konu, Devlet Denetleme Kuruluna ilişkin olarak ortaya çıkmaktadır. Zira, Anayasa (m. 108) göre, «İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanının isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri» yapacaktır.

2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun (m. 6), Kurul raporlarının Cumhurbaşkanının onayı alındıktan sonra «gereği yapılmak üzere» Başbakanlığa ve diğer ilgili kuruluşlara gönderileceğini ve Başbakanlıkça da sonuç hakkında Cumhurbaşkanlığına bilgi verileceğini öngörmektedir. Raporların uygulanması sonuçsuz kaldığı, gereği yapılmadığı zaman, Cumhurbaşkanı ile Başbakanın ilişkilerinin nasıl gelişeceği, üzerinde durulması gereken bir sorundur.

(36) 12. D., 16.2.1979, E. 979/547 - K. 979/575.

(37) Bir görüşe göre bu işlemler «anayasal politik işlemler» olarak nitelenebilir, ancak bunlar yargı organı önüne geldiklerinde baştan dinlenemez dava diye reddedilmemeli; biçimsel olarak varlıkları saptandıktan sonra, sebep unsurunun takdir yargıcın yetki alanını aştağı gerekçesiyle red yoluna gidilmelidir. Bir başka görüşe göre de, bu işlemlerde Cumhurbaşkanının seçim ve tercihi, söz konusu olduğundan, bunun denetlenmesi «yerindelik» denetimi olur ki, bu da yargı denetimi dışında kalan bir alandır. Bkz. İdari Yargıda Son Gelişmeler Sempozyumu 10-12 Haziran 1982, Danıştay yayını, Ankara, 1982, s. 59 vd. 71.

B. BAKANLAR KURULU VE İDARENİN YETKİLERİ

1. Başbakanlık

Yeni Anayasa Başbakanlığın durumunu 1961 Anayasasından biraz farklı biçimde düzenlemiştir. Yeni Anayasaya göre «Her bakan, Başbakana karşı sorumlu olup» (m. 112/2), «Başbakan, bakanların görevlerinin Anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirilmesini gözetmek ve düzeltici önlemleri almakla yükümlüdür» (m. 112/3) ve bakanların «gerektiğinde Başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanınca görevlerine son verilir» (m. 109/3).

Bu şekilde Başbakana, özellikle koalisyon hükümetleri döneminde önem kazanabilecek, özel bir konum ve ağırlık verilmiş olmaktadır. Siyasal açıdan önem taşıyan bu hükümler yanında Başbakanlığın hukuki açıdan da güçlendirilmeye çalışıldığı gözlenmektedir. Nitekim, Anayasa (m. 124) yönetmelik çıkarmaya yetkili kuruluşlar arasında Başbakanlığı da saymaktadır. Ayrıca, Anayasa (m. 155/2), Bakanlar Kurulu yanında Başbakanın da kanun tasarıları hakkında Danıştay'dan görüş isteyebileceğini öngörmüştür.

Yeni Anayasadan sonraki uygulamada Başbakanlığın, «Bakanlar Kurulunun başkanı olarak, bakanlıklar arasındaki işbirliğini sağlar ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir» fonksiyonu dışında, uygulayıcı bir büyük bakanlık görünümü kazandığı da dikkat çekmektedir.

2. Bakanlar Kurulu

Yeni Anayasanın özellikle yürütme organının düzenleme yetkisi açısından genişletici ve kolaylaştırıcı bazı kurallar getirdiği görülmektedir. Herşeyden önce, kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin yeniden düzenlendiği dikkat çekmektedir. Yeni düzenlemede, yetki kanununda yürürlükten kaldırılacak kanun hükümlerinin gösterilmesi zorunluğu bulunmamaktadır. Öte yandan, getirilen önemli bir yenilik de Bakanlar Kurulunun istifası, düşürülmesi veya yasama döneminin bitmesinin, belli bir süre için verilmiş olan yetkinin sona ermesine sebep olmamasıdır. Bu son çözüm kanımızca isabetli görünmektedir.

1982 Anayasası olağanüstü dönemlerde çıkarılabilecek yeni bir kanun hükmünde kararname türü yaratmıştır. Buna gö-

re, olağanüstü hal ve sıkıyönetim süresince Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, kanun hükmünde kararname çıkarabilecektir. Bu şekilde yürütme organına önemli ve istisnai bir düzenleme yetkisi tanınmış olmaktadır. Kaldı ki, bu yetkinin kullanılabilmesi için ne bir yetki kanununa gerek vardır ne de yetkinin kullanılabilmesi için gerekli koşullar Anayasada düzenlenmiştir.

Yeni Anayasa olağan dönemlerde de Bakanlar Kurulunun düzenleme yetkisini genişleten bazı kurallar içermektedir. Örneğin, «Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muafık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi» (m. 73/4) ile «Dış ticaretin ülke ekonomisini yararına olmak üzere düzenlenmesi amacıyla ithalat, ihracat ve diğer dış ticaret işlemleri üzerine vergi ve benzeri yükümlülükler dışında ek mali yükümlülükler» koyma ve kaldırma yetkisinin yasa ile Bakanlar Kuruluna verilebileceğine (m. 167/2) ilişkin kurallar bu cümleden sayılabilir.

3. İdare

Yeni Anayasa'da İdareye tanınan yetkilerde de bir artış gözlenmektedir. Nitekim, bazı temel hak ve hürriyetlerin kullanılma sırasında, bir tedbir niteliğinde de olsa, İdareye müdahale olanağı veren kurallar dikkat çekmektedir. Örneğin, basın hürriyeti ile ilgili olarak, maddede belirtilen nedenlerle, tedbir yoluyla, gecikmesinde sakınca bulunan hallerde, dağıtımın yasanın yetkili kıldığı mercin emriyle önlenebilmesi (m. 28/5); toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkı ile ilgili olarak, yetkili mercin, şehir düzeninin bozulmasını önlemek amacıyla, yürüyüşün yapılacağı yer ve güzergâhı tesbit yetkisi ve gene toplantı ve gösteri yürüyüşünü yasaklayabilmesi veya iki ayı aşmamak üzere erteleyebilmesi (m. 34/2,3) bu niteliktedir.

Öte yandan, mahalli idareler ile kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarının organlarının görevden uzaklaştırılması konusunda yargı organlarının yetkili olması ilkesine istisna getirilerek, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilme yetkisi İçişleri Bakanına (m. 127/4); kamu ku-

rumu niteliğinde meslek kuruluşlarının organlarını, maddede gösterilen hallerde, geçici olarak görevden uzaklaştırabilme yetkisi de mahallin en büyük mülki amirine tanınmıştır (m. 135/7).

4. Yargısal Denetimde Daralma

Yeni Anayasa İdarenin yargısal denetimi konusunda bazı sınırlamalar getirerek yargı denetimini daraltma sonucu yaratmıştır. Bunun dolaylı sonucu İdareyi daha rahat çalışma olanağına kavuşturma ve güçlendirme olmaktadır. Zira, 1961 Anayasası döneminde yargısal denetimin genişliği nedeniyle idarenin elinin bağlandığı ve iş yapamaz duruma düştüğü ileri sürülüyordu. Nitekim, 1971 yılındaki Anayasa değişiklikleri sırasında bu konuda da bazı sınırlandırıcı düzenlemelere gidilmeye çalışılmıştı.

1982 Anayasasında İdarenin yargısal denetimi konusunda getirilen düzenlemelerle herşeyden önce, Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemlerle, Yüksek Askeri Şura'nın kararları yargı denetimi dışına çıkarılmıştır (m. 125/2). Bunun yanında, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu kararlarına karşı yargı mercilerine başvurulamayacağı (m. 159/4); ayrıca, uyarma ve kınama cezaları ile ilgili disiplin kararlarının yargı denetimi dışında bırakılabileceği (m. 129/3) kuralları da getirilmiştir.

Bir başka önemli sınırlama da yürütmenin durdurulması kararlarına ilişkin olarak getirilmiştir. Anayasa (m. 125/6) olağanüstü hallerde, sıkıyönetim, seferberlik ve savaş halinde, ayrıca milli güvenlik, kamu düzeni, genel sağlık nedenleri ile yürütmenin durdurulması kararı verilmesinin kanunla sınırlanabileceğini öngörmektedir. Kaldı ki, gene Anayasaya (m. 125/5) göre, yürütmenin durdurulması ancak idari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda gerekçe göstererek karar verilebilecektir.

Yeni Anayasa ayrıca, yargı yetkisinin idari işlem ve eylemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olduğunu ve takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı verilemeyeceğini de öngörmektedir.

SONUÇ

Yeni Anayasa yürütmeyi güçlendirmeye yönelik pek çok düzenleme getirmiştir. Ancak, yürütmenin gücünü anayasal düzenlemeler yanında siyasal ve sosyal bazı faktörlerin de belirlediği unutulmamalıdır. Örneğin, Cumhurbaşkanının kişiliği ve dayandığı toplumsal destek; hükümet ile parlamento çoğunluğu arasındaki ilişkiler ve çoğunluk partisi yönetiminin parlamento grubu üzerindeki etkileri bu tür faktörler arasında sayılabilir.