

1961 ANAYASASINDA YÜRÜTME İKTİDARI

Ass. Dr. M. Zafer ÜSKÜL

GİRİŞ

1961 Anayasasının kurduğu yürütme organlarını ve Hükümetle Parlamento arasındaki ilişkileri incelemeyden önce, 1961 Anayasasının, Yürütme konusunda içine düştüğü bir çelişkiye işaret etmek ve Yürütme organlarının ikiliği ile Hükümetin Cumhurbaşkanına olan üstünlüğü konuları üzerinde biraz durmak gerekir.

1. Yürütme Görevi-Yürütme Yetkisi

1961 Anayasası, bir yandan, Yürütmeyi bir «yetki» olarak değil fakat bir «görev» olarak kabul ederek (md. 6), diğer yandan da bir parlamenter rejim kurarak bir çelişki içine düşmektedir.

Anayasa koyucu, Yasama yetkisini sahası ilkel ve genel bir yetki olarak kabul ederken Yürütmeyi Yasama yetkisinin «türevi» olarak görmüştür. Anayasa koyucuya göre «Yürütme sadece kanunların uygulanması demektir» (1). Yürütme için «görev» deyiminin benimsenmesinin bir nedeni de Anayasa koyucu tarafından şöyle açıklanmaktadır: «kanunun mevcut olduğu yerde sadece yürütme değil, aynı zamanda prensip olarak yürütme mükellefiyeti de mevcuttur» (2).

Öte yandan, Anayasa Komisyonu raporunda aşağıdaki satırlar okunabilmektedir: «Yasama ile Yürütme arasında karşılıklı ilgi-

(1) 1961 Anayasasının 5,6 ve 7. maddelerinin gerekçesi, Kâzım Öztürk, *Gerekçeli Anayasa*, s. 25.

(2) *Ibid.*, s.26.

ler kurulmuş ve belirtildiği gibi yumuşak bir kuvvetler ayrılığı tesis edilmiştir» (3). Anayasa koyucu, maddelerin birçoğunun gerekçesinde, kurulan rejimin «parlamber rejim» olduğunu ima etmiştir (4).

Görüldüğü gibi 1961 Anayasası Yürütmeyi bir görev olarak kabul etmekle beraber bir parlamber rejim kurmuştur.

Bu görünüş yanıltıcıdır.

Bu görünüşün yanıltıcı olduğunu, bir yandan parlamber rejimin unsurlarını araştırarak, öte yandan da, Yürütmenin kanunların uygulanmasının ötesinde yetkilere sahip olduğunu göstererek ortaya koymaya çalışalım.

Profesör Orhan Aldıkaçtı'ya göre «parlamberizm, sorumsuz Devlet Başkanının başkanlığındaki yürütme organı ile yasama organı arasındaki kuvvetler ayrılığının yumuşak olduğu, organlar arasındaki hukukî ilişkilerin eşitlik ve dengeye dayandığı bir rejim»dir (5).

Profesör Georges Vedel'e göre parlamber rejim «yürütmenin yasama önünde siyasal sorumluluğu, bakanlıkla Meclis üyeliğinin uzlaşması ve, karşılık olarak, yürütmenin yasama üzerine eylem araçları, özellikle meclisin feshi yetkisiyle nitelenmektedir» (6) «Bu şema içinde, parlamber rejim yumuşak kuvvetler ayrılığı (veya işbirliği) sistemi olarak incelenir» (7).

Profesör Georges Burdeau'nun da belirttiği gibi (8), yukarıdaki açıklamalardan, parlamber rejimin şu prensiplere dayandığı ortaya çıkmaktadır :

- Yasama ve Yürütme arasında eşitlik,
- İki **iktidar** arasında işbirliği, yumuşak kuvvetler ayrılığı,

(3) «Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısı ve Anayasa Komisyonu Raporu», Kâzım Öztürk, *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası*, c. I, s. 605.

(4) 95 ve 108. maddelerin gerekçelerinde olduğu gibi.

(5) Orhan Aldıkaçtı, «1961 Anayasasında Devlet Başkanı kararnamelerinin imzalanması», MHAD, yeni seri, yıl 1, Sayı 2, 1968, s. 33.

(6) Vedel G., «Les rapports du législatif et de l'exécutif», *Revue Française de Science Politique*, V. VIII, décembre 1958, no 4, s. 762.

(7) *İbid.*, s. 762.

(8) Burdeau G., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 1968, s. 144.

— Her iki **iktidarın** birbirlerine karşı kullanacakları eylem araçlarına sahibolmaları.

Parlamentar sistemin prensiplerini böylece ortaya koyduktan sonra, parlamenter bir rejim kuran 1961 Anayasasının Yürütme Yasama karşısında bir «görev» olarak kabul etmesinin anlamsız kaldığı açıkça görülmektedir.

Gerçekten, 1961 Anayasası, çeşitli maddelerinde, parlamenter rejimin prensiplerini gerçekleştiren hükümleri koymaktadır.

— Yasama ile Yürütme arasındaki eşitlik, bir yandan, parlamentodan ayrı ve sorumsuz bir Cumhurbaşkanının varlığı ve, öte yandan, iki Meclisin varlığı kabul edilerek gerçekleştirilmek istenilmiştir (9). Gerçekten, «iki iktidar arasında eşitliği sağlamak için, parlamentonun iki meclise bölünmesi etkili bir yoldur» (10).

— Anayasanın gerekçesinde, Yasama ile Yürütme arasında yumuşak kuvvetler ayrılığı tesis edildiği açıklanmıştır.

— Yürütmenin Yasama karşısında siyasal sorumluluğu kabul edilmiş, buna karşın, Hükümete Millet Meclisini feshetme yetkisi, sınırlı da olsa, tanınmıştır.

Bu açıklamalardan anlaşılacağı üzere, 1961 Anayasası parlamenter bir rejim kurmuş, dolayısıyla, yürütme, bir görev olarak nitelese bile, bir yetki olarak düzenlenmiştir.

Yürütmenin bir yetki olduğunu tanımlayan öteki önemli husus da Yürütmenin yalnızca kanunların uygulanmasıyla sınırlı olmayıp yasama tasarruflarında bulunabilmesidir.

1961 Anayasasının yasama yetkisinin devredilemeyeceği hükmünü taşıyan 5. maddesi, Yürütmenin, kanunların uygulanmasından öte, bir yetkiye sahip olmadığı izlenimini bırakabilir. Ancak, parlamenter rejimlerin gelişimi ve çağımızın gerekleri gözönüne alınırsa teorik olarak kalmağa mahkum olan bu hükmün anlamını mübalağalandırmamak gerekir. Çağdaş parlamenter demokrasiler kuvvetli bir yürütme organı kurma eğilimindedirler (11). Yasama

(9) «Eşitlik gerçekleştirilmek istenilmiştir» diyoruz, çünkü Yürütme ile Yasama arasında mutlak bir eşitliğin sağlanması teori ve uygulama yönünden olanaksızdır.

(10) Burdeau G., *Droit constitutionnel ...*, s. 145.

(11) Bk. Adil Özkol, «Çağdaş parlamenter demokrasilerde kuvvetli icra eğilimi», A.Ü.H.F. Der. C. XXVI, 1969, Sayı 1-2, ss. 43-76.

yetkisinin devredilmesi 1958 Fransız (md. 38), 1949 Alman (md. 80) ve 1947 İtalyan (md. 76) Anayasalarınca açıkça öngörülmüştür (12).

Türk Anayasa Mahkemesi de, yasama yetkisinin devrinin yasaklanışını, doğru olarak, çağımızın gereklerine uygun bir şekilde yorumlamaktadır. Anayasa Mahkemesi, bir kararında, çabuk bir düzenleme ve teknik ve ekonomik bilgiler gerektiren alanlarda, bir çerçevenin belli edilmesi şartıyla, yasama organının Yürütmeye yetki vermesini Anayasaya aykırı bulmamıştır. Böyle bir yetki verdiği zaman yasama organı yasama yetkisini kullanmaktan başka bir şey yapmamakta, bu yetki verme yasama yetkisinin devri anlamını taşımamaktadır (13).

Kanımızın doğruluğunu kuvvetlendiren son gelişim ise 1961 Anayasasının 64. maddesinde yapılan değişiklikle yürütme organına kanun kuvvetinde kararname çıkarma yetkisinin tanınmasıdır (14). Yeni 64. maddenin gerekçesinde, Anayasa koyucu, bir yandan 1961 Anayasasının kurduğu rejimin parlamenter rejim olduğunu doğrularken, öte yandan da bazı hukuk kurallarının yasama usulleri dışında da yürürlüğe konulabileceğinin çağdaş Devlet anlayışının tabii bir sonucu olduğunu kabul etmektedir (15). Hükümetin çıkaracağı kanun kuvvetindeki kararnamelerin de Anayasaya uygunluğunun Anayasa Mahkemesince denetleneceğinin 64. maddede öngörülmesi de Yürütmenin gerçek bir «iktidar» olduğunu açıkça ortaya koymaktadır.

Bununla beraber, Anayasa koyucunun Yürütme iktidarı karşısında Yasama iktidarına bir üstünlük sağlamak istemiş olduğunu

(12) Fransız Anayasasının 38. maddesinin uygulanması için bk.: Pierre Ebrard, «L'article 38 de la Constitution du 4 octobre 1958 et la Ve République» Revue de Droit Public, 1969, ss. 259-304; Fransız ve Alman hukukunda yasama yetkisinin devrinin karşılaştırılması için bk.: Siegfried Dickschat, «L'article 38 de la Constitution et la loi d'habilitation du 22 juin 1967», Revue de Droit Public, 1968, ss. 832-871.

(13) 24.1.1963 tarihli Resmî Gazetede yayınlanan 1962/198, 1962/111 sayılı karar.

(14) 1488 sayılı 2.9.1972 tarihli kanun (R.G. 22.9.1971, No, 13964).

(15) «Parlamenter rejimlerde, kanun yapmanın belli usullere uyulmak zorunluğu sebebiyle, bir zaman aldığı ve gecikmeler meydana getirdiği bir gerçektir. Değişen iktisadi ve sosyal şartların gereği olarak, bazı hukuk kurallarının bu usuller dışında yürürlüğe konulabilmesi çağdaş Devlet anlayışının tabii bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır.»

inkar edemeyiz. «Yürütme görevi» ve «yasama yetkisi» deyimlerini kullanırken Anayasa koyucu Yürütmenin yetkilerini mümkün olduğu kadar sınırlı tutmak istemiştir. Fakat uygulamada bütün bu çabalar sonuçsuz kalmağa mahkumdur.

1961 Anayasasının Yürütme konusunda içine düştüğü çelişkiyi ortaya koyup bir sonuca ulaştıktan sonra, şimdi parlamenter sistemin geleneksel prensiplerine uygun olarak benimsenen iki çözüme değinelim.

2. a) Yürütme Organlarının İkiliği

Bütün parlamenter rejimlerde olduğu gibi, 1961 Anayasasının kurduğu rejim yürütme organlarının ikiliği niteliğini korumaktadır : Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu.

Sembolik Devlet Başkanı yetkileriyle donatılmış olan Cumhurbaşkanı siyasal yönden sorumsuzdur ve, bunun sonucu olarak, Devletin devamlılığını temsil eden ögedir.

Cumhurbaşkanının varlığı aynı zamanda Yasama ile Yürütmenin eşitliğini sağlayan unsurlardan biridir. Zira, Hükümetin gerektiği zaman meclisin feshi aracıyla yardımına çağırabileceği bir dayanağının olması, onu parlamentoya mutlak bağımlı olmaktan kurtarır. Cumhurbaşkanı, Yürütmenin parlamento karşısında bağımsızlığını temsil eder.

Cumhurbaşkanının yanında, Bakanlar Kurulu yürütme işlemlerinin sorumluluğunu yüklenen ögedir. Parlamento içinden gelmektedir ve Millet Meclisine karşı sorumludur.

b) Hükümetin Cumhurbaşkanı üstünlüğü

Anayasa, Cumhurbaşkanı gerçek her yetkiden yoksun kılmaktadır. Yetkileri semboliktir.

Gerçek yürütme yetkisi yalnızca, Millet Meclisi önünde sorumlu olan Hükümete verilmiştir. Hükümeti yalnız, önünde sorumlu olduğu Millet Meclisi istifa etmeye zorlayabilir.

Bütün gerçek yürütme yetkilerini elinde tutan Hükümetin yalnızca sembolik yetkilerle donatılmış Cumhurbaşkanı olan üstünlüğü kendiliğinden ortaya çıkmaktadır.

Bu genel sorunlara değindikten sonra, şimdi, yürütme organlarını incelemeye geçebiliriz.

BÖLÜM I. YÜRÜTME ORGANLARI

I. CUMHURBAŞKANI

Ş I. Cumhurbaşkanının Seçimi

«Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince, kırk yaşını doldurmuş ve yüksek öğrenim yapmış kendi üyeleri arasından, üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile ve gizli oyla yedi yıllık bir süre için seçilir; ilk iki oylamada bu çoğunluk sağlanamazsa, salt çoğunlukla yetinilir» (md. 95/1). Bu son durumda, bir adayın gerekli çoğunluğu elde etmesine kadar oylama turlarına devam edilir.

Cumhurbaşkanı seçilebilmek için üç şartı yerine getirmek gerektiği görülmektedir : parlamento üyesi olmak, kırk yaşını doldurmuş olmak ve bir yüksek öğrenim diploması sahibi olmak.

Birinci şarta göre, Cumhurbaşkanı Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri arasından seçilecektir. Ancak, parlamento üyesi olmayan bir kişinin Cumhurbaşkanı seçilmesi yolu tam olarak da kapatılmış değildir : kontenjan senatörlerinden biri istifa eder, işbaşındaki Cumhurbaşkanınca veya vekilince, boşalan üyeliğe, parlamento üyesi olmayan Cumhurbaşkanı adayı senatör olarak atanır, bu kişi Cumhurbaşkanı olarak seçildiğinde kendisinden boşalan senatörlüğe daha önce istifa eden kişiyi kontenjan senatörü olarak atar... Böylece, yürürlükteki biçimsel kurallara uygun olarak, parlamento üyesi olmayan bir kişi Cumhurbaşkanlığına seçilebilir.

1961 Anayasasının kurduğu rejimin ikinci Cumhurbaşkanı Cevdet Sunay, bu yoldan, önce kontenjan senatörü olarak atanmış, sonra Cumhurbaşkanı seçilmiştir.

Yaş şartı kabul edilebilir bir şarttır. Anayasa koyucu, Cumhurbaşkanının sahip olması gerektiği olgunluğun kırk yaşından önce kazanılamayacağını düşünmüştür.

Üçüncü şart olan yüksek öğrenim yapmış olma şartı, özellikle ülkenin kültür düzeyi gözönüne alınırsa, antidemokratik nitelikte görünmektedir. Burada, bürokrasinin, 1960 hükümet darbesinden sonra, iktidarı yeniden eline geçirme çabasını görmemek mümkün değildir. Bu şartın konulmuş olması, biçimsel öğrenime toplumca verilen önemin derecesini de göstermektedir.

Cumhurbaşkanı yedi sene için seçilir. Bu süre kişiseldir, Cumhurbaşkanının «mandat»ına bağlı değildir. Bir kimsenin arka arkaya iki defa Cumhurbaşkanı seçilmesi olanaksızdır (md. 95/2). Eski Cumhurbaşkanı yeniden seçilebilir ama, görevinin bitiminden bir devre sonra...

1924 Anayasasına göre, Cumhurbaşkanı milletvekilleri gibi dört yıllık bir süre için seçiliyordu ve yeniden seçimi sınırsızdı. Bu durum onu aşırı ayrıcalıklı bir duruma getiriyordu. 1961 Anayasa koyucusu Cumhurbaşkanının görev süresinin parlamento üyelerinin görev sürelerinden farklı olması gerektiğini düşündü ve Cumhurbaşkanlığı için yedi yıllık görev süresini kabul ederek parlamenter sistemin mantığı içinde kalmak istedi ⁽¹⁶⁾.

Seçiminden sonra, Cumhurbaşkanı üyesi olduğu siyasi parti ile olan ilişkilerini kesmek zorundadır (md. 95/3).

Cumhurbaşkanı seçilen kişinin Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği niteliği sona erer (md. 95/3).

«Cumhurbaşkanının hastalık ve yurt dışına çıkma gibi sebeplerle geçici olarak görevinden ayrılması hallerinde, görevinden dönmeye kadar; ölüm, çekilme veya başka bir sebeple Cumhurbaşkanı makamının boşalması halinde de yenisi seçilinceye kadar Cumhuriyet Senatosu Başkanı Cumhurbaşkanı vekillik eder» (md. 100). Yeni seçilen Cumhurbaşkanının görev süresi yedi yıldır, eski Cumhurbaşkanının görev süresini tamamlaması söz konusu değildir, daha önce de değindiğimiz gibi, bu süre kişiseldir.

Cumhurbaşkanının görev süresinin uzunluğunu, seçimi için gerekli çoğunluğu, üyesi olduğu partiyle olan bütün ilişkilerini kesmesi gerektiğini, aynı kişinin üstüste iki defa Cumhurbaşkanı seçilmesinin yasaklanışını ve görev süresinin sona ermesinden sonra senatör olacağını (md. 70) öngören hükümler, tarafsız, partiler üstü bir Cumhurbaşkanlığı kurma isteğine cevap veren hükümlerdir.

(16) «Yürütme ve yasama organları arasındaki münasebetleri umumiyetle parlamenter sistem içinde düzenlemeyi istihdaf eden tasarı, Cumhurbaşkanlığının tarafsızlığını sağlamak maksadıyla görev süresini meclislerin süresinden tamamen bağımsız hale getirmiştir», 95. maddenin gerekçesinden, Kâzım Öztürk, *Gerekçeli Anayasa*, s. 196.

§ II. Cumhurbaşkanının Yetkileri

«Cumhurbaşkanı Devletin başıdır» (Md. 97/1). Cumhuriyeti ve Millet'in birliğini temsil eder.

Bu niteliğiyle, Cumhurbaşkanı Hükümet, parlamento ve yargı iktidarı karşısında yetkilere sahiptir. Fakat 1961 Anayasası Cumhurbaşkanına son derece sili bir rol tanımaktadır. Yürütmenin bellibaşlı haklarının sahibi olarak gözükmekte fakat bu hakları bizzat kendisi kullanamamaktadır. Bütün kararları Başbakan ve ilgili bakanlar tarafından imzalanmak zorundadır (contreseing) (md. 98/2).

A. Hükümet karşısında yetkileri

1961 Anayasasının Cumhurbaşkanına tanıdığı yetkiler klasik parlamenter rejimlerde Cumhurbaşkanlarına tanınan yetkilerden farklı değildir.

1. Bakanlar Üzerindeki Yetkileri

Cumhurbaşkanı Başbakanı atar (md. 102/2) ve, Başbakan Hükümetin istifasını verdiği zaman, görevlerine son verir. Cumhurbaşkanının, Başbakanı atama kararnamesini, bütün kararlarının Başbakan ve ilgili bakanlar tarafından imzalanması gerektiğine göre ,hangi Başbakan ve Bakanlar imzalayacaklardır? Cumhurbaşkanının kararnamesi sonucu yeni Başbakan belli olacağına ve kararnamenin hukuki varlığını kazanabilmesi için Anayasaya uygun olarak imzalanmış olması gerektiğine göre bu kararnamenin atanmış Başbakan tarafından imzalanabileceği düşünülemez. Başbakanın atama kararnamesinin eski Başbakanca imzalanması gerektiği de savunulamaz. Eski Başbakana böyle bir yetkinin tanınması, parlamento desteğini yitirerek çekilmek zorunda kalmış bir Hükümetin şefine yeni Başbakanın seçimi gibi önemli bir konuda karar inisyatifi verilmesi gibi, rejimin mantığıyla çelişen durumlar yaratabilir.

Oysa yeni Başbakanın atanması, siyasal bir sorumluluk doğurabilecek veya Cumhurbaşkanının tarafsızlığına zarar verebilecek nitelikte değildir; zira, Başbakan atanıp Bakanlar kurulu kurulduktan sonra en geç bir hafta içinde Hükümet programı meclisler önünde okunup Millet Meclisinden güven oyu istenecektir (md. 103).

Bu açıklamalardan vardığımız sonuca göre, 1961 Anayasasının Cumhurbaşkanının Başbakanı yalnız kendi imzasıyla atayabilmesini kabul etmesi, Başbakanın atama kararnamesini, Cumhurbaşkanının bütün kararlarının Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanacağı genel kuralının bir istisnası sayması uygun olurdu (17).

Başbakanı atama yetkisine sahip olan Cumhurbaşkanı ne Başbakanı ne de bakanları görevlerinden uzaklaştırabilir. Bakanları Başbakan seçer ve Cumhurbaşkanı atar (md. 102/3). Burada, Cumhurbaşkanının, Başbakanın seçtiği kişileri atamak zorunda mı olduğu, yoksa atamayı reddedilme yetkisine sahip mi olduğu soruları akla gelebilir. Bu konuda Anayasada açıklık yoktur. Fakat öyle sanıyoruz ki, Cumhurbaşkanının buradaki rolü, rejimin mantığına uygun olarak, tamamen biçimseldir. Cumhurbaşkanı Başbakanın seçtiği kişileri atamak zorundadır. 1961 den beri uygulama da bu yöndedir.

Cumhurbaşkanı, gerekli görürse, Bakanlar Kuruluna başkanlık eder (md. 97/2). Cumhurbaşkanının Bakanlar Kuruluna başkanlık etmesi, onun için onursal bir sıfattır. Bakanlar Kuruluna başkanlık ettiği zaman görüşlerini ortaya koymakta serbest olmakla beraber, bu görüşlerini empoze etmemek zorundadır, zira görüşleri Hükümetin sorumluluğunu doğurabilir (18). Manevi otoritesiyle ikna etme rolü oynayabilirse de, Cumhurbaşkanının Bakanlar Kuruluna başkanlık etmesi çok seyrek olur.

(17) Cumhurbaşkanı kararnamelerinin imzalanması konusunda bk : Orhan Aldıkaçtı, a.g.y., ss. 30-46.

Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası, Cumhurbaşkanının karar-namelerinin Federal Başbakan veya federal bir bakanca imzalanması gerektiği prensibini öngördükten sonra bu prensibin Başbakanın tayin ve azli, Federal Diyetin feshi kararlarına uygulanmayacağını belirtmektedir (md. 58), M. Duverger, *Constitutions et Documents Politiques*, 1968, s. 356.

1958 Fransız Anayasası, Cumhurbaşkanının karar-namelerinin Başbakan veya sorumlu bakanca imzalanması kuralını koyduktan sonra istisnaları açıklamaktadır (md. 19), *Ibid.*, s. 164.

(18) «Bakanlar Kuruluna Başkanlık etmesi de yürütmenin başı olmasının tabii bir neticesidir. Cumhurbaşkanı Bakanlar Kurulu müzakerelerine Başkanlık etmekle ve gerekiyorsa fikrini söylemekle beraber, Hükümet mesuliyetine iştirak mahiyetini taşıyan davranışlarda tabiatıyla bulunmayacaktır». 97. maddenin gerekçesinden, Kâzım Öztürk, *Gerekçeli Anayasa*, s. 200.

Cumhurbaşkanı Millî Güvenlik Kuruluna başkanlık eder (md. 111/2). Cumhurbaşkanıya tanınan bu başkanlık hiçbir belirli yetki taşımayan basit bir sıfattır. Silâhlı kuvvetlerin yönetimini sağlayan ve millî güvenliğin sağlanmasını koordine eden gerçekte Başbakan'dır.

2. Tüzükleri İmzalama Hakkı

Bakanlar Kurulunun çıkardığı tüzükler Cumhurbaşkanınca imzalanmak ve kanunlar gibi yayınlanmak zorundadırlar (md. 107/2).

Burada, Cumhurbaşkanının tüzükleri imzalamayı reddedebilme hakkının var olup olmadığı sorunu ortaya çıkıyor. Bize göre, Cumhurbaşkanı tüzükleri imzalamayı reddedemez. Çünkü tüzükler kanunların uygulanması için çıkarılmaktadırlar. Cumhurbaşkanının tüzükleri imzalamayı reddedebilmesini kabul etmek, en azından uygulanabilmeleri için tüzükler çıkartılması gereken, parlamentonun kabul ettiği kanunlara karşı Cumhurbaşkanına bir mutlak veto hakkını dolaylı olarak tanımak demektir. Oysa, Anayasanın 93. maddesi, Cumhurbaşkanına yalnızca, uygun bulmadığı kanunları bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderme hakkını tanımıştır ve bu hak da on günlük bir süreyle sınırlanmıştır. Bu geri gönderme ise asla bir mutlak veto değildir.

Cumhurbaşkanının tüzükleri imzalaması yalnızca bir biçim sorunudur, tüzükleri imzalamayı reddedemez.

B. Diplomatik yetkileri

Devlet Başkanı niteliğiyle, Cumhurbaşkanı Türkiye Cumhuriyetini dışarda temsil eder.

«Yabancı Devletlere Türk Devletinin temsilcilerini gönderir ve Türkiye'ye gönderilen yabancı Devlet temsilcilerini kabul eder» (md. 97/2).

«Milletlerarası andlaşmaları onaylar ve yayımlar» (md. 97/2). Fakat Cumhurbaşkanının milletlerarası andlaşmaları onaylama yetkisi sınırlıdır. Bazı andlaşmaların onaylanması Türkiye Büyük Millet Meclisinin yetkileri içindedir (md. 65).

Türkiye Büyük Millet Meclisinin yetkileri dışında kalan andlaşmaların onaylanması, gerçekte, Hükümetin yetkisindedir. Bay Se-

dat Kılıççı'nın da işaret ettiği gibi, Anayasanın Yürütme başlığını taşıyan ikinci bölümünde yer alan 97. maddesinde Cumhurbaşkanının andlaşmaları onaylamasından kastedilen, «onun andlaşma ile bağlı olmak hususunda teşekkül etmiş olan Devlet iradesini milletlerarası alanda izhar etmesidir. Yani Cumhurbaşkanı andlaşmanın muhtevasını inceleyerek onunla Devletin bağlanıp bağlanmayacağı hususunda bir karar vermez. Cumhurbaşkanı andlaşma ile bağlanma hususunda zaten ortaya çıkmış olan Devlet iradesini, Devletin başı olması ve Türkiye Cumhuriyetini ve Milletin Birliğini temsil etmesi dolayısıyla milletlerarası alanda açıklar. Onaylama konusunda Cumhurbaşkanının yetkilerinin bundan ibaret olması Anayasa sistemimizin normal bir sonucudur»⁽¹⁹⁾. Zaten, 31 Mayıs 1963 tarihli kanun da, Yürütmenin yetkisine giren milletlerarası andlaşmaların onaylanması ve yayınlanması için bir Hükümet kararı gerektirmektedir. Cumhurbaşkanı Hükümetin kararını onaylamakla yetinmek zorundadır.

C. Parlamento karşısındaki yetkileri

1. Cumhurbaşkanının geleneksel yetkilerinden biri kanunların yayınlanmasıdır. «Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilen kanunları on gün içinde yayınlar» (md. 93).

Kanunların yayınlanması için belirtilen sürede, Cumhurbaşkanı, uygun bulmadığı kanunları, tekrar görüşülmek üzere, bu hususta gösterdiği gerekçe ile birlikte Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderebilir (md. 93). Anayasa ile bütçe kanunlarının ikinci kez görüşülmesini isteyemez.

Cumhurbaşkanınca Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderilen kanun yeniden kabul edilirse, Cumhurbaşkanı kanunu yayınlamak zorundadır. Cumhurbaşkanının kanunları geri göndermesinin «geciktirici» bir veto olduğu anlaşılmaktadır.

Cumhurbaşkanları, günümüze kadar bu hakkı Başbakanın ve ilgili bakanların imzalarını istemeden, tek başlarına kullandılar. Bu durum hukukçular arasında tartışmaya yol açtı.⁽²⁰⁾

(19) Sedat Kılıççı, *Milletlerarası andlaşmaların onaylanması*, 1968, s. 80.

(20) Bahri Savcı, «Devlet Başkanı-Meclis çatışması», SBF Der., C. XVIII, No. 3-4, s. 326; Orhan Aldıkaçtı, «1961 Anayasasında Devlet Başkanı kararnamelerinin imzalanması», MHAD, 1968, sayı 2, ss. 30-46; Turan Güneş, «Devlet Başkanı-Meclis çatışması», SBF Der., C. XIX, No. 2, ss. 175-192; Mümtaz Soysal, *Anayasaya giriş*, s. 276; Recai G. Okandan, *Umumi Anıme Hukuku*, 1966, s. 473...

Oysa, 1961 Anayasasının 98/2. maddesi açıkça ortaya koymaktadır ki, «Cumhurbaşkanının bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır. Bu kararlardan Başbakan ve ilgili bakan sorumludur.»

Cumhurbaşkanı, Başbakan ve ilgili bakanların imzalarını istemeden, ikinci bir görüşme isteğiyle kanunları geriye gönderdiği zaman, Anayasanın metnine aykırı davranmış olmaktadır.

Böyle bir davranış aynı zamanda Anayasanın ruhuna da aykırıdır, zira, Cumhurbaşkanının bu tutumu, Yürütmenin iki organı arasında ve Cumhurbaşkanı ile Parlamento arasında bir çatışmaya yol açabilir, bu ise parlamenter rejimi mantığı içinde düşünülemez. 1961 Anayasası tamamen sembolik bir Cumhurbaşkanlığı yaratmıştır, gerçek yürütme yetkisi Hükümete verilmiştir ve yürütme işlemlerinin sorumluluğu Hükümetin üzerindedir. Hükümetin teklif ettiği bir kanunu geri çevirdiği zaman, Cumhurbaşkanı Hükümeti karşısına almış olacaktır ve, kanun teklifi nereden gelirse gelsin, kanunu kabul eden parlamento çoğunluğuyla çatışacaktır. Cumhurbaşkanının 1961 Anayasasında öngörülen statüsü böyle çatışmalara girmesini engellemektedir. Cumhurbaşkanı sorumsuzdur ve tarafsız olmak zorundadır.

Hükümetin teklif ettiği bir kanunu geri çevirdiği zaman, Cumhurbaşkanı Hükümet politikasından ayrı bir politika benimsemiş demektir. Hükümet kendi politikasından Millet Meclisi önünde sorumludur. Cumhurbaşkanının politikasından kim sorumlu olacaktır?

Türkiye Büyük Millet Meclisinin kabul ettiği bir kanunu tek başına geri çevirmekle, Cumhurbaşkanı çoğunluğun politikasını etkilemeye, hiç değilse geçici bir süre durdurmaya çalışmış olacaktır. Bu tutum Cumhurbaşkanının tarafsızlığı ve sorumsuzluğu prensipleriyle bağdaşamaz.

Cumhurbaşkanınca geri çevirilen kanun Türkiye Büyük Millet Meclisince yeniden kabul edilirse, ortaya çıkacak gecikmenin sorumlusu kim olacaktır?

Gelişmiş demokrasilerde sorumluluk ile yetkinin birbirinden ayrılamayacağı açıktır ⁽²¹⁾.

(21) Bk. Barthélémy-Duez, *Traité de Droit Constitutionnel*, Paris, 1933, s. 619.

Öte yandan, Kurucu Meclisin çalışmalarında yardımcı metin olarak kabul ettiği «Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsünün Gerekçeli Anayasa Tasarısı», Cumhurbaşkanının Başbakanı atama, kanunları ilân ve Meclise iade etme ve meclislere bildirimler gönderme konularındaki kararlarını «Cumhurbaşkanının kararları Başbakanla birlikte ilgili bakan tarafından imzalanır» kuralının istisnası olarak kabul etmekteydi. Kurucu Meclis, bu teklifi kabul etmediğine göre, Cumhurbaşkanının bütün kararlarının Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanmasını istemiştir.

Bu açıklamalardan sonra vardığımız sonuç şudur : uygun bulmadıkları kanunları yalnız kendi imzalarıyla Türkiye Büyük Millet Meclisine yeniden görüşülmek üzere geri gönderen Cumhurbaşkanları Anayasaya aykırı bir yol izlemektedirler.

2. Cumhurbaşkanı Millet Meclisini feshetme hakkına sahiptir (md. 108). Bu hak, parlamenter rejimin Devlet Başkanının normal haklarından biridir. İngiltere’de ve bütün parlamenter rejimlerde bu hak Devlet Başkanına tanınmıştır.

Bununla beraber, fesih hakkı, Türkiye’de, kullanılmasını engelleyecek ölçüye varan sınırlamalarla çevrilmiştir.

Cumhurbaşkanı fesih yetkisini istediği gibi kullanamaz : bu hakkı ancak Başbakanın isteği üzerine kullanabilir. Aslında bu hak da, daha ilerde göreceğimiz gibi, Hükümetin hakları arasındadır. Cumhurbaşkanı Başbakan ve ilgili bakanın imzasını istemek zorundadır.

Öte yandan, fesih hakkını öngören Anayasanın 108. maddesinin, Anayasanın «Cumhurbaşkanı» başlıklı bölümünde değil de «Bakanlar Kurulu» başlıklı bölümünde yer alması işaret edilmeğe değer.

Cumhurbaşkanının bu alandaki rolü de Hükümetin kararını kabullenmekten öteye geçemez.

3. 1961 Anayasasının 70. maddesi Cumhurbaşkanına 15 senatör seçme hakkını tanımaktadır.

4. Cumhurbaşkanı parlamentoyu olağanüstü toplantıya çağırabilir (md. 83).

1924 Anayasasında Cumhurbaşkanına tanınan senelik mesaj yollama hakkı 1961 Anayasasında yer almamıştır.

D. Yargısal yetkileri

Cumhurbaşkanı doğrudan doğruya hiç bir yargı yetkisine sahip değildir. Fakat, çeşitli haklarını kullanma yoluyla, yargı eylemlerini, dolaylı olarak etkileyebilir.

1. Anayasa Mahkemesiyle ilgili olarak iki hakka sahiptir : Anayasa Mahkemesinin iki üyesini seçer (md. 145) ve Anayasa Mahkemesinde iptâl davası açabilir (md. 149).

2. Askeri Yargıtayla ilgili olarak, Askeri Yargıtayın üyelerini seçer (md. 141).

3. Af Yetkisi

1924 Anayasası gibi (md. 42) 1961 Anayasası da Cumhurbaşkanına af yetkisini tanımaktadır (md. 97) : «sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebiyle belirli kişilerin cezalarını hafifletebilir veya kaldırabilir».

1924 Anayasası rejiminde bu hak ancak Hükümetin teklifi üzerine kullanılabilirdi. 1961 Anayasasında bu konuda bir açıklık yoktur. Bütün diğer kararları için söz konusu olduğu gibi, Cumhurbaşkanının af kararının da Başbakan ve ilgili bakanca imzalanması gerektiğini kabul etme zorunluğu vardır. Oysa, «af yetkisi monarşinin bir artığı, krala ait hakların bir kalıntısı ve öz olarak kişisel olduğuna göre» (22), mantıken, bu hakkı Cumhurbaşkanının tek başına kullanabilmesi kabul edilmelidir. 1961 Anayasasının bu hakkın kullanılmasını, Cumhurbaşkanının bütün kararlarının Başbakan ve ilgili bakanca imzalanması gerektiği genel kuralının istisnası kabul etmesi uygun olurdu.

Görüldüğü gibi, 1961 Anayasasınca Cumhurbaşkanına tanınan rol çok sılıktır. Bununla beraber, Cumhurbaşkanı iki önemli rol oynayabilir : Anayasanın bekçiliği ve aracılık rolü.

Özellikle kanunların yayınlanması ve veto haklarını kullanırken Parlamento tarafından kabul edilen kanunların Anayasaya ve kanun yapma usullerine uygunluğunu incelemek zorundadır.

İkinci olarak, özellikle parlamentoda belirli bir çoğunluk olmadığı zaman, Başbakanı seçerken aracı rolü oynayabilir. Bu du-

(22) M. Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 1963, s. 518.

rumda, bir Devlet Başkanı, Hükümetin kurulması görevini çoğunluğu sağlayabilecek birçok kombinezondan birine değil de ötekisine verirken yaptığı tercihe göre politik hayat üzerinde gerçek bir etkide bulunabilir.

§ III. Cumhurbaşkanının Sorumluluğu

Bütün parlamenter rejimlerde olduğu gibi, 1961 Anayasası rejiminde Cumhurbaşkanı görevleriyle ilgili işlemlerden sorumlu değildir (md. 98/1). Bu hüküm, sistemin mantıki sonucudur. Anayasa koyucu bütün kararların Hükümet tarafından alındığı, Cumhurbaşkanının tamamen sembolik nitelikte olduğu bir sistem kurmuştur.

Hukuki olarak Cumhurbaşkanının yetkileri çok geniştir, bütün temel kararlar onun adına alınır. Ancak bu durum tamamen teoriktir. Cumhurbaşkanı sorumsuz olduğuna göre kararlarının sorumluluğu Hükümet tarafından yüklenilmektedir. 98/2 Madde'nin hükmüne göre, «Cumhurbaşkanının bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır. Bu kararlardan Başbakan ve ilgili bakan sorumludur.»

Bununla beraber, Cumhurbaşkanı vatana ihanetle suçlanabilir ve Anayasa Mahkemesince yargılanabilir. Bu suçlama Türkiye Büyük Millet Meclisinin üye tam sayısının en az üçte birinin teklifi üzerine, üye tam sayısının en az üçte ikisinin meclislerin birleşik toplantısında vereceği kararla olabilir (md. 99).

Cumhurbaşkanı göreviyle ilgili olmayan ve vatan hainliği dışında bir suç işlese durum ne olacaktır? Bu konuda 1961 Anayasasında açıklık yoktur. Cumhurbaşkanı Parlamento ve Hükümet üyesi olmadığına göre dokunulmazlık kurumundan da yararlanamayacaktır. Fakat, en ağır suç olan vatana ihanet suçu için bile takibat yapılabilmesi için Türkiye Büyük Millet Meclisinin kararı gerektiğine göre, diğer suçlardan takibat yapılabilmesi için de Türkiye Büyük Millet Meclisinin kararının alınması gerektiğini kabul etmek uygun bir yol olarak görünmektedir.

II. HÜKÜMET

1961 Anayasası Parlamento'ya 32 madde ayırdığı halde Hükümete ancak 8 madde ayırmaktadır (102 den 109 a). Anayasa met-

ninin bu genel yapısı Hükümetin rejim içindeki durumunu ortaya koymaktadır : Parlatentonun yanında Hükümet ikinci derecede bir organdır. Fakat bu teorik şema olaylara uygulanamaz : rejimin gerçek motörü Hükümettir.

§ I. Hükümet Örgütü

Hükümetin yapısı oldukça basittir. Başbakan ile bakanlardan meydana gelir. Bunların herbiri kişisel ve, aynı zamanda, kollektif bir organ olan Hükümetin üyesi olarak rol oynarlar.

Şimdi sırayla Hükümetin bileşimini, atanmasını ve üyelerinin statüsünü inceleyeceğiz.

A. Hükümetin bileşimi

1. Hükümet Üyeleri

«Bakanlar Kurulu, Başbakan ve bakanlardan kuruludur» (md. 102/1).

1961 Anayasa bakanlardan ayrı bir Başbakan yaratmaktadır. Başbakan **primus inter pares** değildir ve anayasasal olarak bakanların üst'üdür. Başbakanın bakanlar üzerindeki otoritesini bizzat Anayasa kuvvetlendirmektedir. Başbakan, Hükümetin başkanı olarak, genel politikayı yürütür ve hiyerarşik üstü olduğu bakanlar arasındaki işbirliğini sağlar.

Emirleri altında bakanlar ve Devlet bakanları yer alırlar. Bakanlar bakanlıkları yönetirler. Belirli bir bakanlığın başında olmayan Devlet bakanları çeşitli görevlerle yükümlüdürler.

Hukukî olarak bakanlar birbirlerine eşittirler, aralarında hiyerarşi yoktur.

2. Bakanlar Kurulu

Başbakanın başkanlığında toplanan bakanlar Bakanlar Kurulunu meydana getirirler. «Kabine Kurulu» (Conseil de Cabinet) kavramı 1961 Anayasasında yer almamıştır (23).

(23) Fransız V. Cumhuriyetinde, Cumhurbaşkanının başkanlığında Başbakan ve bakanlardan meydana gelen kurul Bakanlar Kurulu, Başbakanın başkanlığında bakanlardan meydana gelen kurul Kabinet Kurulu olarak adlandırılmaktadır. Bk. G. Burdeau, *Droit Constitutionnel...* ss. 491 - 492.

Hükümetin bazı yetkileri ancak Bakanlar Kurulu tarafından kullanılabilir : sıkı yönetim ilânı, bazı yüksek memurların atanmaları gibi...

B. Hükümetin atanması

Başbakanın atanmasını bakanların atanmalarından ayırmak gerekir.

Başbakan Cumhurbaşkanınca atanır. Başbakan Parlamento üyesi olmak zorundadır. Başbakanı atamadan önce, Cumhurbaşkanı, politik yönden, meclis çoğunluğunu gözönüne almak zorundadır. Uygulamada, Cumhurbaşkanı Millet Meclisi çoğunluğunun şefini Başbakan olarak atar.

Bakanlar Başbakanca seçilirler ve Cumhurbaşkanınca atanırlar. Cumhurbaşkanının buradaki rolü şekilden ibarettir : Başbakanın seçimini onaylamakla yetinir. Bakanlar Millet Meclisine seçilme yeteneğinde olan Parlamento üyesi olmayan kişiler arasından da seçilebilirler. Bu, 1924 Anayasasında yer almayan yeni bir hükümdür (md. 102).

Hükümet, hukukî olarak, Başbakanın ve bakanların Cumhurbaşkanınca atandığı anda kurulmuştur. Hükümet üyelerinin tam listesi Meclislere sunulur. Meclisler tatilde iseler olağanüstü toplantıya çağırılırlar (md. 103/1).

Bu şekilde kurulan Hükümet, kuruluşundan itibaren bir hafta içinde, programını meclislere sunar. Aynı zamanda Millet Meclisinden güvenoyu ister. Güvenoyu için görüşmeler programın okunmasından iki tam gün geçtikten sonra başlar ve görüşmelerin bitiminden bir tam gün geçtikten sonra oylama yapılır (md. 103/2).

Güvenin verilmesi için gerekli çoğunluk basit çoğunluktur. Millet Meclisi Hükümete güvenini reddederse Hükümet çekilmek zorundadır.

Cumhurbaşkanı ne Başbakanı ne de bakanları görevlerinden uzaklaştırabilir.

C. Hükümet üyelerinin kişisel statüleri

Parlamento içinden seçilen Hükümet üyeleri Parlamento üyesi olma niteliklerini korurlar. Parlamento içinden veya dışından se-

çilmiş olan bütün bakanlar dokunulmazlık ve yasaklamalar bakımından Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleriyle aynı durumdadırlar (md .105/3).

§ II. Hükümetin Yetkileri

A. Başbakanın yetkileri

1. «Başbakan, Bakanlar Kurulunun başkanı olarak, bakanlıklar arasında işbirliğini sağlar ve Hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir» (md. 105/1).

Yürütmenin başı Başbakandır ve bakanlar arasında çıkabilecek anlaşmazlıkları gidermek ve Hükümetin genel politikasını yönetmekle yükümlüdür. Görüldüğü gibi, 1961 Anayasası Başbakana, ekibinin genel politikasını belirlemekte, gerçek bir yetki tanımaktadır.

Burada da 1961 Anayasasının içine düştüğü bir çelişkiye işaret etmek gerekir : Başbakan Hükümetin genel politikasını yönetmekle yükümlüdür fakat, «yürütme görevi»ni ancak kanunlar çerçevesi içinde yerine getirebilir (md. 6). Yani, Hükümet politikasını yönetmek için gerekli araçlarla donatılmış değildir. Fakat, bir kere daha belirtelim ki 5 ve 6. maddelerin anlamlarını mübalağalandırmamak gerekir ve «yürütme görevi» Parlamenteoya mutlak boyun eğme olarak tanımlanamaz.

2. Başbakan, Cumhurbaşkanından, Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesini isteyebilir (md. 108). Daha ilerde göreceğimiz gibi, bu hakkın kullanılması çok zordur ve belirli şartların gerçekleşmesine bağlanmıştır.

3. «Başbakan, gerekli görürse, Bakanlar Kurulunda görüşükten sonra, Millet Meclisinden güven oyu isteyebilir» (md. 104/1). Bu hak, Başbakanın elinde, Millet Meclisi üzerinde kuvvetli bir baskı aracıdır. Bu aracı kullanarak, Başbakan, Hükümetin genel politikasını uygulayabilmek için, isteklerini Millet Meclisine kabul ettirebilir.

4. Cumhurbaşkanı bulunmadığı zaman Millî Güvenlik Kuruluna başkanlık eder (md. 111).

B. Bakanlar Kurulunun yetkileri

1. Kanun teklif etme yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleriyle birlikte Bakanlar Kuruluna da tanınmıştır (md. 91/1). Bununla beraber, çağdaş rejimlerin eğilimine uygun olarak Türkiye'de yasama yetkisinin Parlamentodan Hükümete kaydığı görülmektedir. Bu kaymadan anladığımız, kanun tekliflerinin büyük bir çoğunluğunun Hükümetçe hazırlanması ve Meclislere, Hükümetin istekleri doğrultusunda, kabul edilmeleridir. Aslında Hükümet, genel politikasını uygulayabilmek için, kanun tekliflerini bizzat hazırlamak ve Parlamento'ya kabul ettirmek zorundadır.

Bütçe kanunlarını ise Hükümet tek başına hazırlar, Parlamento üyelerinin bu konuda kanun teklif etme hakları yoktur (md. 94).

2. Dış politika, genel olarak, Bakanlar kurulu tarafından yürütülür. Fakat andlaşmaların Parlamento tarafından onaylanması genel kuraldır. Bununla beraber, 1961 Anayasası, 1924 Anayasasında yer almayan, istisnalar öngörmektedir.

Gerçekten, 1924 Anayasası, bütün andlaşmaların Türkiye Büyük Millet Meclisince onaylanmasını öngörüyordu. Bununla beraber, uygulamada, Türkiye Büyük Millet Meclisinin onayını almadan ve yayınlamadan andlaşmalar imzalama yetkisini Hükümete tanıyan kanunlar kabul edildi. 1924 Anayasasına aykırı bu nitelikteki kanunlara dayanarak Demokrat Parti Hükümeti birçok gizli andlaşma imzalamıştır.

1961 Anayasası istisnalar yaratarak bu çelişik duruma son vermek ve uygulamayı anayasallaştırmak istemiştir.

Bu amaçla, 1961 Anayasası, iki çeşit istisna kabul etmiştir: Parlatentonun iznini gerektirmeyen fakat Resmî Gazetede yayınlanmaları gereken andlaşmalar ve yayınlanmadan yürürlüğe giren andlaşmalar.

— «İktisadî, ticarî veya teknik münasebetleri düzenleyen ve süresi bir yılı aşmayan andlaşmalar, Devlet maliyesi bakımından bir yüklenme getirmemek, kişi hallerine ve Türklerin yabancı memleketlerdeki mülkiyet haklarına dokunmamak şartıyla, yayınlanma ile yürürlüğe konabilir. Bu takdirde, bu andlaşmalar, yayınlarından başlayarak iki ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisinin bilgisine sunulur» (md. 65/2).

— Milletlerarası bir andlaşmaya dayanan uygulama andlaşmaları ile kanunun verdiği yetkiye dayanılarak yapılan iktisadî, ticarî, teknik veya idarî andlaşmalar, iktisadî, ticarî veya özel kişilerin haklarını ilgilendirmiyorlarsa, yayınlanmadan yürürlüğe konulabilirler (md. 65/3).

3. Bakanlar Kurulu tüzük çıkarma yetkisine sahiptir (md. 107/1). Tüzükler kanunların uygulanmasını göstermek ve kanunun emrettiği işleri belirtmekle sınırlıdır. Bakanlar Kurulu, çıkardığı tüzükleri Danıştayın incelemesinden geçirmek zorundadır.

4. 1961 Anayasasınının 64. maddesine yapılan eklemeye Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi tanınmıştır. Bakanlar Kurulu, bu kararnameleri, T.B.M.M. nin kabul ettiği yetki kanunlarına dayanarak çıkarabilir. Bakanlar Kuruluna tanınan bu yetkinin kullanılması, amaç, kapsam, ilkeler, süre ve yürürlükten kaldırılacak kanun hükümleri yönünden sınırlıdır : «Yetki veren kanunda, çıkarılacak kararnamelerin amacı, kapsamı ve ilkeleriyle bu yetkiyi kullanma süresinin ve yürürlükten kaldırılacak kanun hükümlerinin açıkça gösterilmesi... lâzımdır» (md. 64/2). Ayrıca, Anayasada yer alan, sosyal ve iktisadî haklar ve ödevler dışındaki, temel hak ve hürriyetlerle siyasi haklar ve ödevler kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemez (md. 64/6).

Kanun hükmündeki kararnameler, kararnamede yürürlük tarihi olarak daha sonraki bir tarih gösterilmemişse, Resmî Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girerler.

Kanun hükmündeki kararnameler Resmî Gazetede yayımlandıkları gün T.B.M.M. ne sunulmak zorundadırlar. Aksi halde, yayımlandıkları gün yürürlükten kalkmış sayılırlar.

T.B.M.M. nce reddedilen kararnameler bu kararın Resmî Gazetede yayımlandığı gün yürürlükten kalkarlar. Değiştirilerek kabul edilen kararnamelerin değiştirilmiş hükümleri, bu değişikliklerin Resmî Gazetede yayımlandığı gün yürürlüğe girerler.

5. 1961 Anayasasınının 1488 sayılı ve 20.9.1971 tarihli kanunla değiştirilen 124. maddesinde belirtilen şartlar gerçekleştiği zaman, Bakanlar Kurulu sıkı yönetim ilân edebilir.

§ III. Geçici Bakanlar Kurulu

1961 Anayasası iki durumda geçici Bakanlar Kurulu kurulmasını öngörmektedir : Millet Meclisi genel seçimlerinden önce ve

Cumhurbaşkanı tarafından Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesine karar verilmesinden sonra (md. 109).

Birinci durumda, seçimin başlamasından üç gün önce, veya, seçim dönemi bitmeden seçimin yenilenmesine Millet Meclisince karar verilmişse, bu karardan başlayarak beş gün içinde, Adalet, İçişleri ve Ulaştırma bakanları çekilirler. Bağımsız Parlamento üyeleri arasından üç kişi Başbakanca boşalan bakanlıklara atanır.

Millet Meclisinde ve Cumhuriyet Senatosunda bağımsız üye bulunmaması durumunda Anayasa çözüm getirmemektedir. Bu durumda, bakanlar Parlamento üyeleri arasından olduğu gibi Parlamento üyesi olmayan kişiler arasından da seçilebileceğine göre, Başbakanın Parlamento dışından, gerekli niteliklere sahip, kişileri boşalan bakanlıklara ataması gerektiğini sanıyoruz.

İkinci durumda, 108. maddeye uygun olarak Cumhurbaşkanı Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesine karar verirse, bütün bakanlar çekilirler ve Başbakan geçici bir Bakanlar Kurulu kurar.

Geçici Bakanlar Kurulunun Adalet, İçişleri ve Ulaştırma bakanları Parlamentonun bağımsız üyeleri arasından, öteki bakanlar ise Millet Meclisindeki parti gruplarından - bu Meclisteki oranlarına göre- seçilmek zorundadırlar.

Siyasi parti gruplarından alınacak üye sayısı Millet Meclisi Başkanınca saptanır. Sunulan bakanlığı kabul etmeyen veya sonradan çekilen partili bakanlar yerine Parlamento içinden veya dışından bağımsızlar atanır.

Bu ikinci durumda, geçici Bakanlar Kurulu, seçimlerin yenilenmesi kararının Resmî Gazetede yayınlanmasından itibaren beş gün içinde kurulur.

Geçici Bakanlar Kurulu seçim süresince ve yeni Meclis toplantıncaya kadar görevde kalır.

Geçici Bakanlar Kurulu hakkında güvenoyuna başvurulamaz.

Seçimler süresince geçici Bakanlar Kurulu kurulmasının nedeni seçimlerin tarafsızlığını sağlamaktır.

BÖLÜM II. HÜKÜMET - PARLAMENTO İLİŞKİLERİ

1961 Anayasasının Türkiye’de bir klasik parlamenter rejim kurduğunu yazımızın girişinde ortaya koymaya çalışmıştık. Parlamenter rejim, Yasama ve Yürütme iktidarlarının ılımlı, dengeli ve aralarında işbirliğini mümkün kılacak şekilde ayrılmış olduğu bir rejim olarak tanımlanmaktadır. Yani, parlamenter rejimin esası, Yasama ile Yürütme arasında bir dengenin kurulmasıdır. Bu dengeyi sağlayacak unsurlardan en önemlileri ise Hükümetin siyasal sorumluluğu ile Hükümetin Millet Meclisini feshetme yetkisidir.

1961 Anayasası Hükümet-Parlamento ilişkilerini klasik parlamenter rejimin ruhuna uygun olarak düzenlemiştir. Bir yandan iki iktidar arasında dengeyi sağlayacak unsurlara yer verirken, öte yandan, iki iktidarın işbirliği yapmasını kolaylaştıracak hükümleri öngörmüştür.

Bu hükümleri, Parlamentonun Hükümet üzerindeki eylem araçları ve Hükümetin Parlamento üzerindeki eylem araçları başlıkları altında gruplandırabiliriz.

I. PARLAMENTONUN HÜKÜMET ÜZERİNDEKİ EYLEM ARAÇLARI (24)

Parlamentonun Hükümet üzerindeki eylem araçları Parlamentonun Hükümeti denetleme araçları olarak kendilerini gösterirler. Parlamenta tanınan Hükümeti denetleme araçları düzenlenirken 27 Mayıs 1960 öncesi devrede iktidar partisinin, muhalefete denetleme yollarını kapaması, Meclis gündemini denetleme yollarını kapayacak biçimde düzenlemesi ve «tamamen başka gaye için kurulmuş meclis tahkikat müessesesini bir kanun sonucu donattığı yetkilerle Anayasa dışı kaba bir kuvvet haline getirmesi» (25) gözönüne alınan hususlar olmuştur. Bu nedenle, Türkiye Büyük Millet Meclisinin Hükümeti denetleme araçları üç maddede (md. 88-89-90) düzenlenmiştir.

Millet Meclisi ile Cumhuriyet Senatosunun birlikte kullanabilecekleri denetleme araçlarını yalnızca Millet Meclisinin kullanabileceği denetleme araçından ayırmak gerekir.

(24) Genel bilgi için bk.: Ergun Özbudun, *Parlamenter rejimde Parlamentonun Hükümeti murakabe vasıtaları*, Ankara, 1962, 137 s.

(25) Orhan Aldıkaçtı, *Anayasa hukukumuzun gelişmesi ve 1961 Anayasası*, 1970, s. 248.

§ I. İki Meclise de Tanınan Denetleme Araçları

«Soru, genel görüşme, Meclis soruşturması ve Meclis araştırması her iki Meclisin yetkilerindedir» (md. 88).

A. Soru

1961 Anayasası, «soru... her iki Meclisin yetkilerindedir» (md. 88/1) demekle yetinmektedir. Sorunun düzenlenmesinin içtüzüklere bırakıldığı anlaşılmaktadır. Cumhuriyet Senatosu içtüzüğü soruyu 117-125. maddelerinde düzenlemiştir. Halen Millet Meclisi içtüzüğü olarak yürürlükte olan 1 kasım 1956 tarihli Dahili Nizamname ise soruyu 149-156. maddelerinde düzenlemektedir.

Soru, Parlamento üyelerinden birinin herhangi bir konuda Hükümet üyelerinden birinden bilgi istemesidir. Soru yazılı veya sözlü olabilir. Fakat her ikisi de yazılı olarak sorulur.

Sözlü soru, sorunun sahibi ile soru sorulan Hükümet üyesi arasında olan bir diyalogdan ibarettir. Başka hiç kimse tartışmaya katılmaz.

Yazılı sorunun sözlü sorudan, farkı, cevabın yazılı olarak verilmesidir. Cevap Tutanak Dergisinde yayınlanır.

Soru sonucu tartışma açılmaz ve oylamaya gidilemez.

B. Genel görüşme

Genel görüşme, sonunda oylama yapılmayan «görüşmeli sözlü soru» (question orale avec débat) ya çok benzer. Genel görüşme önergesi sahiplerinin dışındaki Parlamento üyeleri de tartışmaya katılabilirler. Genel görüşme sonucunda Hükümetin siyasal sorumluluğu söz konusu edilemez.

Genel görüşme, Cumhuriyet Senatosu içtüzüğünün 127-132. maddelerinde düzenlenmiştir.

Genel görüşme en az beş milletvekili veya senatör tarafından istenebilir. Önce, ilgili Meclisin en az üç üyesinin söz almasından sonra Hükümet üyeleri cevap verirler. Hükümetin cevabından sonra Meclisin öteki üyelerinin de söz alabileceği bir tartışma açılır.

C. Meclis araştırması

Meclis araştırması, belirli bir konuda Parlamento üyelerince bilgi toplanmasından ibarettir. Doğrudan doğruya bir denetleme aracı değildir. Ancak, bazı durumlarda, Meclis araştırması sonucu elde edilen veriler bir denetlemenin kaynağı olabilirler. Meclis araştırması için kurulacak komisyon, belirli bir konuda bilgi toplamakla yetinmek zorundadır, başka hiçbir fonksiyonu yoktur.

Cumhuriyet Senatosu içtüzüğü Meclis araştırmasını 133 - 138. maddelerinde düzenlemektedir.

D. Meclis soruşturması

Meclis soruşturması, Hükümet üyelerinin cezaî ve malî sorumluluğunun söz konusu edildiği bir denetleme aracıdır.

1961 Anayasası, Meclis soruşturmasının açılması yetkisini Türkiye Büyük Millet Meclisine tanımıştır (md. 90/1). Meclis soruşturmasının açılması Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu birleşik toplantısında karara bağlanır ve eşit sayıda milletvekili ve senatörden kurulu bir komisyonca yürütülür (md. 90/2).

Bu komisyonun görevi soruşturma konusunda araştırma yapmak ve bilgi toplamaktır. Bu amaçla, şahitler dinler, memur ve özel kişileri sorguya çekebilir. Soruşturma komisyonu araştırmalarının sonucunu bir rapor halinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.

Bu rapor üzerine, Türkiye Büyük Millet Meclisi soruşturmaya konu olan Başbakan veya bakanın Yüce Divana sevkine karar verebilir.

Görüldüğü gibi, Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosuna tanınan Hükümeti denetleme araçları, Hükümetin siyasal sorumluluğu sonucunu doğurmamaktadırlar. Bu yüzden, denetleme aracı olarak etkileri azdır. Hükümetin siyasal sorumluluğu yalnızca Millet Meclisi önünde söz konusu edilebilir.

Ş II. Millet Meclisine Tanınan Denetleme Aracı

Hükümetin Parlamento önünde siyasal sorumluluğu parlamenter rejimin temel mekanizmalarından biridir. 1961 Anayasasına gö-

re Hükümet yalnız Millet Meclisi önünde siyasal yönden sorumludur (md. 89).

Hükümetin siyasal sorumluluğu, Millet Meclisince, gensoru aracıyla söz konusu edilebilir. Hükümet hakkında doğrudan doğruya güvensizlik önergesi (motion de censure) verilemez. Güvensizlik önergesi gensoruya (motion d'interpellation) bağlıdır.

Gensoru önergesi bir siyasi parti grubu adına veya on milletvekilince verilebilir (md. 89/1) (1). 20.9.1971 Anayasa değişikliğinden önce bir tek milletvekili de gensoru önergesi verebiliyordu. 89. maddede yapılan değişiklikle, Millet Meclisinde grup kurmak için yeterli temsilcisi bulunmayan siyasi partilerin (siyasi parti grupları en az on üyeden meydana gelir) gensoru önergesi vermeleri olanaksız duruma getirilmemişse de son derece zorlaştırılmıştır. Grup kuramayan kendine özgü bir görüşü dile getiren bir siyasi parti Hükümeti tek başına denetleme aracından yoksun kılınmıştır. Gensoru önergesi Millet Meclisi gündemine alınmasa bile önergenin tartışılmasının 89. maddede öngörüldüğü düşünülürse, 89. maddede yapılan değişiklikle gensoru önergesi verebilme olanağının sınırlandırılması daha fazla önem kazanır. 1961 Anayasasında, Hükümetin Parlamento tarafından denetimi düzenlenirken, 1960 öncesi devrede muhalefetin Hükümeti denetleme yollarının kapatılmış olmasının gözönüne alındığını belirtmiştik. 89. maddede yapılan değişiklikle muhalefetin Hükümeti denetleme hakkının kısıtlanması bir geriye dönüşü ifade etmektedir. Bu durum, ayrıca, Anayasanın öngördüğü çok partililik ilkesine ve değişik düşünce akımlarının Meclislerde temsil edilmesine zarar verebilecek nitelikte görünmektedir.

Bir siyasi parti grubu adına veya en az on milletvekili tarafından verilen gensoru önergesinin gündeme alınıp alınmayacağı konusu bir ön görüşmeyi gerektirir. Bu görüşme, gensoru önergesinin verilışinden sonraki üç birleşim içinde olur (md. 89/2). 20.9.1971 Anayasa değişikliğinden önce, gensoru önergesinin gündeme girip girmeyeceği, önergenin verilışinden sonraki ilk birleşimde görüşülüyordu. Süreyi uzatmakla, Anayasa koyucu Hükümete ve siyasi parti gruplarına hazırlanma olanağı vermek istemiştir.

Bu görüşmeler sırasında ancak önerge sahiplerinden biri, siyasi parti grupları adına birer milletvekili ile Bakanlar Kurulu adına Başbakan veya bir bakan konuşabilir (md. 89/2).

Bu hükümden çıkan sonuca göre, gensoru önergesinin gündeme alınması reddedilse bile, kabul edilseydi ilerde verilecek olan, güvensizlik önergesi geniş ölçüde bir tartışma konusu olacaktır.

Gensoru önergesinin gündeme alınması kararlaştırılırsa, bu kararlar birlikte gensorunun görüşme günü de belli edilir. «Gensorunun görüşülmesi, gündeme alma kararı tarihinden başlayarak iki gün geçmedikçe yapılamaz ve yedi günden sonraya bırakılamaz» (md. 89/5).

Hükümetin siyasal sorumluluğuna yol açacak güvensizlik önermeleri («gerekçeli güvensizlik önermeleri») Millet Meclisi üyelerince bu görüşme sırasında verilebilir. Yine bu görüşmeler sırasında Bakanlar Kurulu güven isteğinde bulunabilir.

Millet Meclisi üyelerince verilecek gerekçeli güvensizlik önermeleri ile Bakanlar Kurulunca istenecek güven oyu, bunların istenmesinden bir tam gün sonra oylanır (md. 89/6).

Güvensizlik önergesinin kabulü veya güven oyunun reddi için Millet Meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğu gereklidir. Yani, oylamaya katılmayan veya çekimser kalan üyeler Hükümeti desteklemiş sayılırlar.

Gensoru Bakanlar Kurulunu veya yalnızca bir bakanı denetlemeyi amaçlayabilir.

Hakkında güvensizlik oyu verilen veya istediği güven reddedilen Bakanlar Kurulu veya bakan çekilmek zorundadır.

II. HÜKÜMETİN PARLAMENTO ÜZERİNDEKİ EYLEM ARAÇLARI

Parlamente rejimin ruhuna uygun olarak 1961 Anayasası Hükümete Parlamento üzerinde eylem araçları vermektedir.

Bakanların Meclislere girme ve orada söz alma haklarıyla Bakanlar Kurulunun kanun teklif etme yetkisi dışında, Hükümet, Parlamento üzerinde kullanabileceği iki önemli araca sahiptir : güven oyu ve fesih yetkisi.

§ I. Güven Oyu

1961 Anayasası iki çeşit güven oyu öngörmektedir. Birincisi, Hükümetin göreve başlarken istemek zorunda olduğu güven oyu-

dur (md. 103). Daha önce incelediğimiz bu konuya yeniden dönme-yeceğiz (bk. s. 251).

Burada bizi özellikle ilgilendiren, Hükümetin görev sırasında istemeğe hak sahibi olduğu güven oyudur (md. 104).

Hükümetin yalnız Millet Meclisinden isteyebileceği bu güven oyu parlamenter rejimin klasik unsurlarından biridir ve Hükümetin elinde güçlü bir silâhtır. Bu silâh Hükümete, genel politikasını yürütebilmek için ihtiyaç duyduğu kredileri verdirmek veya kanunları kabul ettirmek için, Millet Meclisi üzerinde baskı yapma olanağını sağlar.

Bununla beraber, 1946 Fransız Anayasası gibi ⁽²⁶⁾ 1961 Türk Anayasası, Hükümetin, güven oyu isteyerek, Millet Meclisi kararları üzerinde sık sık baskıda bulunmasını engellemek için bazı tedbirler almaktadır. Gerçekten, güven oyu isteyen Hükümet milletvekillerini aşağıdaki iki seçimden birini yapmağa zorlar : milletvekilleri, Hükümetin eylemlerini onaylamadıkları halde Hükümete boyun eğeceklerdir, ya da Hükümeti düşüreceklerdir, bu ise sonuçları her zaman ciddi olan bir Hükümet bunalımına yol açacaktır.

Başbakan güven oyunu ancak Bakanlar Kurulunda görüşükten sonra isteyebilir (md. 104/1).

«Güven istemi, Millet Meclisine bildirilmesinden bir tam gün geçmedikçe görüşülemez ve görüşmelerin bitiminden bir tam gün geçmedikçe oya konulamaz» (md. 104/2).

Görüldüğü gibi, görüşmeler için zaman sınırlaması yoktur ve Anayasada öngörülen usul tartışmaların yürümesini geciktirecek bir etki yapacak niteliktedir, güven oyunun sonucunun alınmasında istenilmiş bir yavaşlık ortaya çıkarır.

Güven isteğinin reddi Millet Meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğunu gerektirir. Bu hüküm, Hükümetin istikrarını sağlama amacını gütmektedir.

§ II. Fesih Hakkı

Fesih hakkı, klasik parlamenter rejimin temel unsurlarından biridir. Hükümetin Parlamento önünde sorumluluğunu karşılar,

(26) Bk. G. Burdeau, *Droit constitutionnel...*, s. 409.

Hükümeti Meclislerin emri altında olmaktan kurtarır, Yürütmenin Parlamento karşısında bağımsızlığını, sonuç olarak iktidarlar arasında eşitliği sağlar. Fesih yetkisi parlamenter rejimin ayrılmaz bir niteliğidir.

1924 Anayasasında fesih yetkisi yer almıyordu. Millet Meclisi Milleti temsil eden en yüce organ olarak düşünüldüğünden, Millet Meclisince kendi üyeleri arasından seçilen bir Cumhurbaşkanına fesih yetkisinin tanınması kabul edilemez görülüyordu.

1961 Anayasasında fesih yetkisi Cumhurbaşkanıya tanınmıştır, fakat, gerçekte, Hükümet tarafından kullanılır.

Bununla beraber, Anayasa koyucu fesih yetkisinin kullanılabilmesi için o kadar karışık şartlar öngörmüştür ki kullanılması olanaksız değilse bile çok zor duruma getirilmiştir.

Herşeyden önce, 1961 Anayasası «fesih» sözcüğünü değil fakat «Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesi» deyimini kullanmıştır (md. 108). Bunun sonucu olarak, Millet Meclisinin yetkileri yeni Meclis seçilinceye kadar devam edecektir. Oysa parlamenter rejimlerde Parlatentonun yetkileri fesih kararı alındığı zaman sona erer.

1961 Anayasasının 108. maddesinde öngörülen usul bu yetkinin kullanılmasını son derece güçleştirmektedir. 1946 Fransız Anayasasının 51. maddesinde öngörülen usule çok benzemektedir. «Anayasanın 89. ve 104. maddeleri uyarınca verilen güvensizlik oyu sebebiyle, onsekiz aylık bir süre içinde, Bakanlar Kurulu iki defa düşmüş ve üçüncü defa güvensizlik oyu verilmiş olursa, Başbakan, Cumhurbaşkanıdan, Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesini isteyebilir» (md. 108).

Eğer bu şartlar yerine gelmişse, Cumhurbaşkanı, Meclislerin Başbakanlarına danıştıktan sonra, seçimlerin yenilenmesine karar verebilir.

108. maddenin yazılışı, istenilen şartlar yerine gelse bile, eğer Millet Meclisinde yeni bir Hükümet kurabilecek başka bir çoğunluğun varlığına inanırsa, Cumhurbaşkanı'nın seçimlerin yenilenmesine karar vermeyebileceği zannını vermektedir.

Bu durum, parlamenter bir rejimde düşünülemez olan, Cumhurbaşkanı ile Hükümetin bir çatışmaya girebileceğini kabul

etmek anlamına gelir. Bu durumda, Millet Meclisi önünde siyasal yönden sorumlu olan Hükümet Cumhurbaşkanını karşısında bulacak ve Parlamento'ya karşı en kuvvetli silâhını kaybedecektir. Bu durum ise parlamenter rejimin ruhuna aykırıdır.

Bir kere daha hatırlatalım ki Cumhurbaşkanının bütün kararları Başbakan ve ilgili bakanca imzalanmak zorundadır, bu da, Cumhurbaşkanının hiç bir kişisel karar alma yetkisine sahip olmadığı anlamına gelir.

Öyle sanıyoruz ki Cumhurbaşkanı Başbakanın kararına uymak zorundadır.

1961 Anayasası yürürlüğe girdiğinden beri fesih yetkisi hiç kullanılmadığından, uygulama bu konuda açıklık getirmemektedir.

108. maddenin fesih yetkisinin kullanılmasına getirdiği sınırlamanın üç tane olduğu görülmektedir.

— Anayasa, bir yasama döneminin ilk onsekiz ayı içinde fesih yetkisinin kullanılmasını yasaklamaktadır.

— Fesih yetkisinin kullanılabilmesi için, onsekiz aylık süre içinde Hükümetin üç defa düşürülmüş olması gerekmektedir.

— Son olarak, Başbakanın seçimlerin yenilenmesini isteyebilmesi için, ilk iki Hükümet düşüşünün 89. ve 104. maddelerde öngörülen şartlar içinde olması gerekmektedir, yani, Hükümete güvensizlik oyu verilmesi veya Hükümetin güven oyu isteğinin reddedilmiş olması gerekmektedir. Üçüncü güvensizlik oyu konusunda Anayasada belirlilik olmadığına göre, bu güvensizlik oyu Anayasanın 103. maddesinde öngörülen şartlarda da verilmiş olsa 108. maddede öngörülen şartların yerine gelmiş olacağını kabul etmek gerekir (27).

Bu son sınırlama, fesih yetkisinin kullanılmasında en ağır sınırlamadır. Onsekiz aylık süre içinde Hükümeti iki defa 89. ve 104. maddelere göre ve üçüncü defa 89. 104. ve 103. maddelerden birine göre düşürmek Millet Meclisinin elindedir. Oysa, Millet Meclisi, Hükümete kendisini feshedebilmesini sağlayacak şartları hazırlamasızın da Hükümeti çekilmeye zorlayabilir. Böylece, aslında Hükü-

(27) Bk. Bahri Savcı, «Seçime gitme hakları yok», Cumhuriyet, 28 Şubat 1970.

metin yararına bir araç olan fesih yetkisinin kullanılması, Millet Meclisinin isteğine bırakılmış olmaktadır.

Seçimlerin yenilenmesine karar verildiği zaman Hükümetin yeni Millet Meclisinin seçilmesine ağırlığını koymasını önlemek amacıyla 1961 Anayasasının aldığı bir başka tedbir de, bu kararın verilmesinden sonra bakanların çekilmeleri ve Başbakanın geçici bir Bakanlar Kurulu kurma zorunda oluşudur.

S O N U Ç

Yürütmenin yapısı, organlarının yetki ve sorumlulukları ile Hükümet-Parlamento ilişkilerinin incelenmesi göstermektedir ki 1961 Anayasası bir klasik parlamenter rejim kurmuştur. Ancak, yasama ve yürütme iktidarları arasında Yasamaya belirli bir üstünlük tanınmak istendiği de açıkça görülmektedir. Metin üzerinde yaratılan bu durumun uygulamada da böyle olduğunu düşünmek ise yanıltıcı olur. Uygulama incelenirse, özellikle belirli bir Meclis çoğunluğuna dayanan Hükümetlerin Yasama-Yürütme dengesini kendi yararlarına bozmuş oldukları açıkça görülecektir.