

YENİ ANAYASAMIZ MUVACEHESİNDE YASAMA VE YÜRÜTME ORGANLARININ MÜNASEBETLERİ HAKKINDA BAZI DÜŞÜNCELER

Docent Dr. A. Selçuk ÖZCELİK

1 — Bu yazımızda, 1961 Anayasamız hükümleri muvacehesinde, yasama ve yürütme organlarının birbiri karşısındaki durumu konusu üzerinde durarak, bazı düşüncelerimizi belirtmek istiyoruz.

2 — Evvelâ şu hususa işaret etmek isteriz ki 1961 Anayasamız bu bakımdan 1921 ve 1924 Anayasalarımızdan farklı bir mahiyet arz etmektedir. Gerçekten, 20.1.1337 (1921) Teşkilât-ı Esasiye Kanunumuzun ikinci maddesine göre icra kudreti ve teşri salâhiyeti, milletin yegâne ve hukukî temsilcisi olan Büyük Millet Meclisinde tecelli ve temerküz eylemiştir. Yani her iki kuvvet yasama organında birleşmiştir. Binaenaleyh bu bakımdan yasama organı lehine bir Kuvvetler Birliği esas kabul edilmiştir. 1921 Teşkilât-ı Esasiye Kanunumuzun kabul ettiği sistem Meclis Hükümeti sistemidir. Öyle ki Türkiye Devleti Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur ve hükümeti «Büyük Millet Meclisi Hükümeti» ünvanını taşır (madde: 3). Hey'et-i Vekilenin Meclis karşısında kabine olarak müstakil bir varlık ve hüviyeti yoktur. Vekiller Meclis tarafından, kendi üyeleri arasından ayrı ayrı seçilirler¹. Meclis icra işlerini, bu vekiller vasıtasıyla idare eder. İcrâi hususlar için vekillere direktif verir ve gerektiğinde bunları değiştirir (1921 Anayasası, madde: 8), yani azledip yerine başkalarını tâyin edebilir.

3 — 1924 Teşkilât-ı Esasiye Kanunumuzun bu hususta kabul ettiği sisteme gelince, bunda da 1921 Anayasamızda olduğu gibi (madde: 1), hâkimiyet kayıtsız ve şartsız milletindir (madde: 3). Türkiye Büyük Millet Meclisi Milletin yegâne ve hâkiki mümessilidir. Bu sıfatla Millet namına hakikatte ona ait olan hâkimiyet hakkını kullanır (madde: 4). Yasama yetkisi ve icra kudreti Büyük Millet Meclisinde tecelli ve temerküz eder. Bu bakımdan 1921 Esas Teşkilât

[1] Bk. İcra Vekillerinin Suret-i İntihabına Dair Kanun, madde: 1. Düstur, 3 üncü tertip, cilt 3, s. 99.

Kanununun kabul ettiği sisteme çok yaklaşmıştır. Ancak, şu noktada birbirinden ayrılırlar: Büyük Millet Meclisi teşri salâhiyetini bizzat kullanır (madde: 6). Millet adına kendisine ait olan icra yetkisini ise kendisi tarafından seçilmiş Cumhurbaşkanı ve onun tayin edeceği bir İcra Vekilleri Hey'eti (Kabine) marifetiyle istimal eder. Buradaki İcra Vekilleri Hey'eti ile 1921 Anayasamızdaki İcra Vekilleri arasında fark vardır. 1924 Anayasamıza göre kabine Başvekil tarafından kurulur. Kabine üyelerini 1921 de olduğu gibi bizzat Meclis seçmez; bunlar Cumhurreisinin Meclis âzâsı arasından tayin ettiği Başvekil tarafından seçilerek hey'et-i umumiyesi Reis-i Cumhuriyet ile Meclise arz olunur (madde: 44). Hükümet politikasını, siyasi nokta-i nazarını, takip edeceği hatt-ı hareket programını azami bir hafta içinde Meclise bildirir ve itimad ister. İtimad oyu almasıyla vazifeye başlar. Vekiller, Başvekilin risayeti altında (İcra Vekilleri Hey'eti) ni teşkil eder (madde: 45).

4 — 1921 Teşkilât-ı Esasiye Kanunumuza göre Vekiller teker teker Meclis tarafından tayin ve azledilebilmekte ve müstakil bir politikaya, hey'etçe, sahip olamayıp, Meclisin politikasını icra etmekte, bu çeşit faaliyette bulunurlarken de doğrudan doğruya Meclisten direktif ve talimat almaktadırlar.

5 — 1924 Teşkilât-ı Esasiye Kanunumuzun 45 inci maddesine göre ise Vekiller Başvekilin reisliği altında mütecanis bir kabine teşkil ederler. Kabinenin kendisine mahsus bir siyasi görüşü, programı vardır. İcra Vekilleri Hey'eti Hükümetin bu umumî siyasetinden müstereken mes'uldür. Ayrıca Vekillerden her biri kendi salâhiyeti dahilindeki icraattan ve maiyyetinin fiillerinden, muamelelerinden ve siyasetinin umumî istikametinden münferiden mes'uldür (madde: 46).

6 — Demek oluyor ki 1924 Anayasamız da Meclis Hükümeti sistemini çok andırmakla beraber, tamamen bu rejimin karakteristik vasıflarını ihtiva etmeyip, yukarıda arzedildiği gibi, ondan muayyen ve mahdut ölçüde ayrılmakta ve parlamenter sisteme yaklaşmaktadır. Ancak hemen şunu belirtmek lâzımdır ki parlmentarizmin bütün özellikleri de mevcut değildir. Bu, daha ziyade, Meclis Hükümeti ile parlamenter hükümet unsurlarının mezcinden meydana gelmiş bir karma rejim manzarasını arz etmektedir.

Evvelâ tam bir parlmentarizm yoktur. Teşri ve icra salâhiyetleri milletin yegâne ve hakikî mümessili olan Büyük Millet Meclis-

de toplanmıştır. Yani bu bakımdan evvelâ Kuvvetler Birliği esas 1924 Anayasamızda sarıh bir şekilde ifade edilmiştir. Ancak teşriden başka bir de hükümet ve idare işlerinin, Millet Meclisi gibi kalabalık bir hey'et tarafından doğrudan doğruya bizzat yapılamıyacağı hesaplanarak, hükümet ve idare (icra) salâhiyeti, Meclise vekâleten kullanılmak üzere, Meclis içinden fakat Cumhurreisi tarafından seçilip teşkil edilecek kabineye, İcra Vekilleri Hey'etine verilmiş ve bu suretle 1921 Anayasasına nazaran parlamantarizm'e ve onun esaslı unsuru olan Kuvvetler Ayrılığı esasına doğru hafif bir kayma kendisini göstermiştir². Bu, Kuvvetler Birliğinin mevcudiyetine rağmen teşri ve icra organları arasında kuvvetler birliğine dayanan bir salâhiyet ayrılması şeklinde mütalâa edilebilir. Ancak unutmamak lâzımdır ki esasında teşri ve icra salâhiyetleri Büyük Millet Meclisinde toplanmıştır. Kabine icra salâhiyetini Meclis namına kullanır. Meclis kabineye üstün durumdadır. Onu her zaman mura-kabe ve iskat edebilir (madde: 7, son fıkra).

Meclisin adem-i itimad beyan ederek hükümeti istifaya mecbur kılması keyfiyeti, parlamanter rejimin en esaslı unsurudur³. Buna mukabil icra organı da, karşılıklı müdahaleler bakımından bir tevazünün temini maksadiyle, parlamanter rejim tarafından kendisine tanınan bazı imkânlarla sahiptir. Ezcümle, kabine meb'uslar gibi Meclise kanun teklifinde bulunabilir (madde: 15), Mecliste kanunların müzakeratına Başvekil ve Vekiller katılabilir, icra organının başı olan Cumhurreisi, Devlet başkanı olarak lüzum gördükçe Meclise başkanlık eder (madde: 32) ve nihayet yine Reisicumhur Meclis tarafından kabul olunan kanunları on gün zarfında ilân ile vatandaşların bilgilerine sunar (madde: 35, fıkra: 1). Ancak 1924 Anayasamızda Parlamanter rejimin mühim özelliklerinden biri olan Devlet Başkanının (bizde Reisicumhurun) Meclisi fesih yetkisi yoktur. Bu bakımdan diyoruz ki, 1924 Anayasamızın kabul ettiği sistemde tam olarak ne Meclis Hükümetini, ne de parlamanter rejimi tam olarak gerçekleştirmiş görememekteyiz. Bu sistem her iki rejimin bazı karakteristik vasıflarını mezcetmek suretiyle nev'i şahsına münhasır bir karma rejimi kabul etmiştir.

7 — Yeni 1961 Anayasamızın bu bakımdan kabul ettiği sisteme

[2] Bk. Ord. Prof. Dr. Ali Fuad Başgil: Esas Teşkilât Hukuku, Birinci cilt, Türkiye Siyasî Rejimi ve Anayasa Meseleleri, Fasıkül II, İstanbul 1960, s. 445.

[3] Bk. Maurice Duverger: Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, Paris 1955, s. 188.

gelince, bu hususta en evvel ve sarîh olarak şu noktayı belirtmemiz yeinde olur ki, 1961 Anayasamız teşri, icra ve kazâ yetkilerini ayrı ayrı organlara vermek suretiyle, Kuvvetler Ayrılığı esasını benimsemiş bulunmaktadır*. Başka bir ifade ile 1924 Teşkilât-ı Esasiye Kanunumuzda olduğu gibi, icra ve teşri kuvvetleri tek bir organda (Türkiye Büyük Millet Meclisinde) toplanmış, temerküz ettirilmiş değildir. 924 Anayasamızın 5 inci maddesinde bu hususta sarahat olduğu halde, 1961 Anayasamızda böyle açık bir hüküm mevcut bulunmamaktadır.

Dördüncü maddeye göre egemenlik (hâkimiyet) kayıtsız ve şartsız Türk Milletininindir. Bu prensip 1921 ve 1924 Anayasalarımızca da benimsenmiştir. Yine aynı maddeye göre Millet egemenliğini, Anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili organlar eliyle kullanır. Bu organlar yasama, yürütme ve yargı organlarıdır.

Yasama organı, Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu olmak üzere iki hey'etten mürekkep Türkiye Büyük Millet Meclisidir. Yürütme organı ise Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulundan teşekkül eder. Teşri organından ayrı bir varlığı vardır. Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince, kırk yaşını doldurmuş ve yüksek öğrenimi yapmış kendi üyeleri arasından, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile ve gizli oyla yedi yıllık bir süre için seçilir. Bu şekilde seçilen kimsenin Büyük Millet Meclisi üyeliği sıfatı sona erer ve eğer herhangi bir partiye mensupsa o parti ile ilişkisi kesilir. Şu hale nazaran icra organının şefi olan Cumhurbaşkanı yasama organının

[4] Yeni Anayasamızı meydana getiren ve kabul eden Kurucu Meclisin, Anayasa Komisyonunun kaleme aldığı genel gerekçede, 1961 Anayasamızda parlamenter rejiminin esaslı unsurlarından biri olan mutedil Kuvvetler Ayrılığı esasının benimsenmiş olduğu şu cümlelerle ifade olunmaktadır: «Bu tasarıda benimsenmiş olan parlamenter rejim, millî hâkimiyete dayanan Devletimizin tarihinde tamamen bir yenilik ifade eder. Zira Meclis Hükümetinin dayandığı kuvvetler karışımı değil, yumuşak bir kuvvetler ayırımı esas almıştır. Bugünün açısından bakıldığı zaman, tasarinin kurmuş olduğu hükümet sisteminin demokrasiyi gerçekleştirecek ve halk iradesini en iyi aksettirecek bir mekanizma olarak benimsendiği görülür.»

Ayrıca Anayasanın Mecliste müzakeresi sırasında Temsilciler Meclisi üyesi Fuad Arna'nın şu sözleri de fikrimizi teyid edici bir mahiyet taşımaktadır: «Fuad Arna: Pek sayın arkadaşlar, Anayasamız, Devletin teşkilâtı bakımından da bize yıllardan beri yaydığımız ve beklediğimiz yenilikleri getirmektedir. Yumşak bir kuvvetler ayrılığı sistemine gitmekle isabetli hareket edildiği kanaatındayım.

Teşriî kuvvetin, iki mecliste temsili ilerdenberi arzuladığımız bir prensiptir.

Kazâ kuvvetinin tam mânası ile istiklâli ve bu istiklâlin gerekli ve muhkem teminata bağlanmış olması bizlere ayrıca huzur getirmektedir.» (Bk. Tutanak Dergisi, 34 üncü Birleşim, 30.3.1961 Perşembe, oturum 1, s. 370).

dan ayrı bir mahiyet ve hüviyet iktisap etmektedir. Bakanlar Kurulu ise, Başbakan ve Bakanlardan meydana gelir. Başbakan, Cumhurbaşkanınca, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri arasından atanır. Bakanlar da, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri veya dışarıdan Milletvekili seçilme yeterliğine sahip olanlar arasından Başbakanca seçilir ve Cumhurbaşkanı tarafından atanır (madde: 102)⁵. Dışarıdan da Bakanlar Kuruluna üye olunabildiğine, Cumhurbaşkanının da seçilmekle partisi ve Millet Meclisi üyeliği sıfatı ile ilgisinin kesildiğine nazaran, yürütme organı teşri organı karşısında ayrı bir organ olarak görülmektedir. Her ne kadar Gerekçede yürütme organı «... esas itibarıyla yasamanın gösterdiği alanda hareket eden tâbi bir organ» olarak mülâhaza olunmakta ise de, biz bu fikre iştirak edememekteyiz. Bir defa, yürütme organı *kanunlar çerçevesinde* vazife görür (madde: 6). Kanunu yasama organı yapar. Fakat yasama organında müzakere ve kabul ile kanun projesi veya teklifi kanunilik kazanır ve Cumhurbaşkanının ilânı ile vatandaşların bilgisine sunulur (madde: 93). Bu şekilde kanun vasfını iktisap eden hukuk kaidesi artık yasama organının şahsiyetine bağlı olmaktan çıkmıştır. Ayrı ve müstakil bir varlığa bürünerek Türk Hukuk Mevzuatında yer almıştır. Bu kanunla icra organı, idarî ve kazai merciler, hattâ yasama organı dahi uygun hareket etme zorundadır. Ancak bu uygun hareket etme keyfiyeti yasama organı için

[5] Yeni Anayasamız hakkında Anayasa Komisyonu tarafından hazırlanan rapordaki gerekçede, yürütme organı hakkında şu satırlara rastlamaktayız: «2. Yürütme: İktidar yapısının temel unsurlarından biri de yürütmedir. Yürütme, esas itibarıyla yasamanın gösterdiği alanda hareket eden tâbi bir organdır. Parlamento sistemlerinde olduğu gibi Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulundan ibaret olmak üzere iki yönlüdür. Cumhurbaşkanının siyasi yetkileri, 1924 Teşkilât-ı Esasiye Kanunundaki Devlet Başkanının yetkilerinden bazı farklılıklar göstermektedir. T.B.M.M. tarafından ve özel bir çoğunlukla seçilmesi, üst üste iki defa seçilememesi, görev süresinde partisi ile ilgisinin kesilmesi, seçim ile Meclis üyeliğinin sona ermesi, süresinin bitiminde Cumhuriyet Meclisinin tabii üyesi olması, Cumhuriyet Meclisine ve bazı organlara üye seçmesi gibi yetkileri dolayısıyla siyasi münasebetler alanında bir denge unsuru olmasını sağlamaktadır. O, bu yetkilerle siyasi münasebetler alanında bir muvazene unsuru olma vasfını kazanmıştır. Bir başkanın sevk ve idaresindeki Bakanlar Kurulu ise, Yasama organının çizdiği hukuki alan içerisinde hükümet etme fonksiyonunu faal ve müessir bir şekilde yürütecek bir organ seviyesine çıkarılmıştır.

Yasama ile yürütme arasında karşılıklı ilgiler kurulmuş ve belirtildiği gibi yumuşak bir kuvvetler ayrılığı tesis edilmiştir. Bu münasebetler Millet Meclisinin Bakanlar Kurulunu, güven oyu vermemek suretiyle düşürebilmesi, Bakanlar Kurulunun da, buna karşı ve muayyen şartlar altında Millet Meclisinin yenilenmesini isteyebilmesidir.»

mutlak değildir. Sadece kanunun yürürlükte bulunduğu zamana münhasırdır. T. B. M. M. eğer bunun aksi bir hüküm isterse, usulüne uygun olarak yeni bir metin meydana getirmek zorundadır. Bu yapılmaksızın, eski kanun hükmü yürürlükte ve T. B. M. M. nden ayrı bir hukuki varlığa sahiptir. Yeni bir yasama ameliyesiyle eski kanun ilga edilip yerine yenisi konulmadığı müddetçe bu kanun yürütme ve yargı organlarını bağlayacağı gibi, yasama organını da bağlar. Bu, hukukun üstünlüğü prensibinin zaruri bir neticesidir. Yürütme organının bağılılığı mutlak olarak yasama organına olmayıp, hukuka, mevcut ve mer'î kanunlardır. Netekim yasama organı da Esas Teşkilât Kanununa, yüksek hukuk (Tabii Hukuk) prensiplerine tâbidir. Bu hükümlere aykırı hareket edemez. Demek oluyor ki yasama organı da mutlak mânâda bağımsız değildir. O da, hukuka bağılılık, hukukun üstünlüğü prensibinin dışında kalamıyacaktır⁶.

[6] Anayasanın müzakeresi sırasında Temsilciler Meclisi üyelerinden Es'at Çağa'nın şu sözlerini konumuz bakımından ilgi çekici bulduğumuz için ıktibas ediyoruz: «— Es'at Çağa: Muhterem arkadaşlar; bendeniz maddenin matlabında ve bir de metninde kullanılan «görev» kelimesine dokunacağım. Komisyon, esbab-ı mucibesinde icra uzvunun gördüğü işin, yasama organında olduğu gibi ilkel, yani aslı olmayıp müştak olduğunu ve vazifesinin de mevcut kanunları tatbikten ibaret olup bundan imtina edemeyeceğini ileri sürerek yasama ve yargı organlarının aksine olarak icrada, yetki yerine, görev tabirinin kullanıldığını bildiriyor.

Malûmdur ki, bir Devlet gücü vardır. Biz buna dördüncü maddemizde (egemenlik) diyoruz. Aynı maddeye göre egemenlik kayıtsız ve şartsız Türk milletindedir. Ve Anayasa ile muayyen organlarca kullanılır. O halde Devlet gücünü terkip eden yasama, yürütme ve yargı güçlerinin mense ve masdarı millettir ve organların güçleri ondan istikak eder. Bu bakımdan bunların hepsinin gücü ilkel olmayıp müştaktır, millettten istikak eder.

Halbuki eski Anayasamızda hâkimiyet bilâkayd-ü şart milletindir, denildikten sonra bunun Büyük Millet Meclisinin şahsiyet-i mâneviyesinde tecelli ettiği ilâve edilmişti. Ve icra da Millet Meclisi adına yapılırdı. Tevhid-i Kuvâ prensibinin hâkim olduğu eski Anayasaya göre icranın salâhiyetinin Büyük Millet Meclisinden istikak ettiği meydandadır ve bu o Anayasa sistemin içerisinde kabul olunabilir. Halbuki bugün böyle değildir. Müzakere etmekte olduğumuz Anayasa tasarisına kuvvetlerin ayrılığı ve tevzini prensipi hâkimdir. Bu durumda icranın salâhiyetinin müştak olduğu ve komisyonun ileri sürdüğü görüş kabul olunamaz.

İcranın kanunları tatbik ile mükellef olup bundan imtina edemeyeceği mes'alesine gelince: Bu bir derece mes'alesidir. Yasama organının üzerinde de Anayasa, tabii hukuk, beynelmilel hukuk vardır. Yaptığı kanunlarda bunları nazara almak, yani tatbik etmek mecburiyetindedir. Yasama organı kendi üstünde bulunan bu hukuku tatbikten imtina edememek noktasından icra ile aynı durumdadır. Binaenaleyh, bu mesele de komisyonun görüşünü haklı çıkarmaz.» (Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, cilt: 3, Kırk birinci birleşim, 10.4.1961 Pazartesi, oturum: 1, s. 4-5). Bu mütalâaya tamamiyle katıldığımızı ifade etmek yerinde olur.

Keza 107 nci madde, Bakanlar Kurulunun, kanunun uygulanmasını göstermek veya kanunun emrettiği işleri belirtmek üzere, kanunlara aykırı olmamak şartıyla ve Danıştayın incelemesinden geçirilerek tüzükler çıkarabileceğini âmir bulunmaktadır. Kanuna aykırı tüzük çıkaramamak keyfiyeti yürütme organının mutlak olarak yasama organına değil, hukuka, kanuna bağlı olmasını ifade eder. Ve bu, hukuk kaideleri arasında, hukukî kıymet bakımından, bir derecelenme, hiyerarşinin mevcut olduğu prensipinin tabii neticesidir.

Yürütme organını mutlaka yasama organına tâbi bir organ görmek isteniyorsa şunu söyleyebiliriz ki böyle bir tabiiyet yargı için de varittir. Zira yargı organı olan mahkemeler de yürürlükteki kanun hükümlerine uygun olarak dâvaları görmek ve karar vermek mecburiyetindedirler. Meselâ, kanunsuz ceza kimseye verilemez. Şunu demek istiyoruz ki Ceza Hukuku sahasında kanunsuz suç ve ceza olmaz prensipleri hâkim bulunduğu gibi, hukuk alanında da mahkemeler kararlarını mutlaka mevzuat hükümlerine uygun bir şekilde verirler. Kanunsuz karar veremezler. Halbuki Komisyon raporunda sadece yürütme organı, yasamaya tâbi bir organ olarak gösterilmiştir.

Tekrar ifade etmek istiyoruz ki yeni Anayasamıza göre her üç organ Anayasadan neş'et etmiştir ve herbirinin yekdiğeri karşısında müstakil varlıkları vardır.

8 — Bu şekilde Anayasa her üç organa ayrı ayrı yetkiler vermiştir. Şöyle ki yasama yetkisini yasama organına, yürütme yetkisini yürütme organına, yargı yetkisini de yargı organına tevdi etmiştir. Bu suretle Kuvvetler Ayrılığı esasını benimsemiştir. Ancak, icra ve teşri münasebetleri bakımından —ki yazımızın konusu budur— kabul edilen kuvvetler ayrılığı, bir kuvvetler infiradı şeklinde mutlak ve müfrit tarzda olmayıp, her iki organ arasında karşılıklı işbirliği, mutedil ölçüde ve muvazeneli şekilde yekdiğeri alanına müdahale mânasında yani yumuşak bir kuvvetler ayrılığı anlamında anlaşılmalıdır. Netekim Türkiyemizdeki tarihi siyasi gelişmeler ve yeni Anayasamızın bütün hükümleri bir kül halinde mütalâa edilecek olursa bu durum kendiliğinden meydana çıkar⁷.

[7] Bu hususta Anayasamızın 5, 6 ve 7 nci maddelerindeki matlap ve ibarelere bakacak olursak yasama ve yargı için yetki tâbiri kullanıldığı halde 6 nci maddede yürütme için görev teriminin istimal edildiğini görürüz. Yürütme görevi tâbirinden hareket ederek, bu organın müstakil olmayıp yasamadan ıstikak ettiği, bu görevi

9 — Demek oluyor ki yasama ve yürütme organları ayrıdır ve bu iki organa ayrı ayrı yetki ve görevler verilmiştir. Yani Kuvvetler Ayrılığı esası yumuşak bir şekilde benimsenmiştir. Şimdi Yeni Anayasamıza göre bu açıdan her iki organın muvazeneli bir şekilde yekdiğerinin faaliyet alanına ne şekilde müdahale eylediğine özet olarak işaretleyelim:

10 — Yasama organının başlıca yetkisi ve görevi kanun yapmaktır. Ancak bunu yaparken Anayasaya, İç Tüzük hükümlerine, Tabii Hukuk prensiplerine ve adalet idesine uygun bir şekilde hare-

yasama organından aldığı, yasama ve yürütme yetkilerinin yasama organında toplandığı ve bu bakımdan, mutedil bir kuvvetler ayrılığının mevcut olmayıp, 1924 Anayasamızdan farksız şekilde kuvvetler birliği esasının benimsendiği mülahazası hatıra gelebilirse de, kanaatimizce bu yanlış, hatalı bir düşüncüdür. Doğru ve yerinde bir muhakeme tarzı değildir.

Bu münasebetle bilhassa ve ehemmiyetle su noktaya işaret edelim ki, hukuki metinlerin serh ve tefsirinde dar bir hukukçu zihniyeti ile bir iki kelime üzerinde durarak, müesseselerin tarihi gelişimini ve metnin heyet-i umumiyesini inceleyip kanun vazının gerçek maksadını anlamaksızın, metnin hangi tarihl ve aktüel ihtiyaca cevap vermek için meydana getirildiğini araştırmak külfet ve zahmetine katlanmaksızın muhakeme yürütmek geniş bir hukuk görüşü ve zihniyeti ile bağdaşmaz. Şüphesiz hukukun tefsirinde formalist olmak lazımdır. Fakat yalnız dar ve formalist bir zihniyetle tefsirlerde bulunmak, işi bütün cepheleriyle ele almamak, hukukçuyu yanlış yola ıysal eder.

Kanaatimiz odur ki yürütme için görev tâbiri kullanılmış olmasına ve kabine, yasama organının kontrol ve murakabesine tâbi bulunmasına rağmen, bu organın müstakil ve fakat hukuka uygun bir şekilde faaliyette bulunmak yetkisi mevcuttur. Ve bu yetki yasama organından değil, Anayasadan gelmektedir. Yürütme yetkisi yürütme organına aittir.

Esasen, biraz daha derin düşünecek olursak yasama ve yargı organları için kullanılan yetki tâbirini de mutlak olarak benimsemek doğru olmaz. Anayasa hukukunda bütün organların yetkileri mutlak değildir. Yetki tâbiri madalyanın sadece bir tarafıdır. Öteki tarafı görevdir. Yasama organı aynı zamanda, Türk Devletinin siyasi, idari, hukuki, sosyal, ekonomik ilh... bütün ihtiyaçlarına cevap verecek şekilde ve uygun, özellikle Anayasa hükümlerine aykırı olmayan kanunları zamanında ve gerektiğinde meydana getirmek görevindedir. Yoksa, Anayasanın 5 inci maddesindeki yetki tâbirine istinadla, benim yetkim vardır, istersem kanun yaparım, istemezsem yapmam diye faaliyette bulunmazlık edemez. Bu gibi kanunları zamanında ve gerektiğinde çıkarmak aynı zamanda onun görevidir. Hâkimiyetin yegâne ve hakiki sahibi olan millet, parlamento üyelerini bu görevi yerine getirsinler diye seçmiş ve Meclise yollamıştır. Şüphesiz her görevin ifası için gereken yetkinin de birlikte verilmesi lazımdır. Ancak yetkinin mukabilinde terazinin öbür kefesinde görevin de mevcut bulunduğunu, kat'iyen unutmamak lazımdır.

Bu telâkkimize benzer mülahazaları muhterem meslekdaşım Prof. Dr. Nurullah Kunter'in (Ceza Muhakemesi Hukuku, İstanbul, 1961) adlı değerli eserinin 154 ve

ket eylemesi lâzımdır. Bunun dışında yürütme organını denetler ve gerektiğinde onu sorumlu kılar. Yasama organının hükûmeti denetleme vasıtaları: a - Soru, b- Gensoru, c - Meclis Soruşturması müesseseleridir. Ayrıca genel denetim yolu olarak Meclis Araştırması usulü ihdas edilmiştir. Meclis Araştırması, belli bir konuda bilgi edinilmek için meclisçe yapılan inceleme faaliyetinden ibarettir (madde: 88, fıkra: 2).

Bunlardan gensoru, çok defa icra organına karşı yasama organının güven oyuna tevessül etmesi şeklinde tecelli eyler. Eğer başvuru-

155 inci sahifelerinde görmekteyiz: «Sadece erklerin (yetkilerin) gösterilmesine, belli fonksiyonların ifasını düzenleyen kamu hukuku normlarında rastlanır. Hakiki ve hükmi şahısların Devlet adına belli bir makamı işgal ederek, belli bir kamu fonksiyonunun ifa etmesi bahis konusu olan hallerde bu suretle hareket edilir. Devlet bu şahısların, daha doğrusu bu şahısların işgal ettikleri makamların ifa edeceği fonksiyonu tayin eder. Belli makamın yapacağı belli fonksiyona (görev) (eski tâbirle vazife) diyeceğiz. Belli makamları işgal eden şahıslar, bu fonksiyonu ifa hususunda Devlete karşı (görevli) dir. Bu görevin ifası için bu makamların bazı erklerle sahip olmaları da lâzımdır. Bunlara da yetki (eski tâbiri ile salâhiyet) diyeceğiz. Devlete karşı görevli yani pasif süje olan bu şahıslar, bu görevin taallük ettiği şahıslara karşı yetkilidir, yani aktif süje durumundadır. Böylece yetki ve görev, aynı madalyanın biri Devlete diğeri diğer süjelere karşı olan iki yüzünü teşkil eder. Görülüyor ki, Kamu Hukukunda süjelere belli fonksiyonların ifası için yani belli görevler için belli yetkiler verilmiştir. Burada kaide, ancak o fonksiyonu ifa edecek olan süjenin o yetkilere sahip olmasıdır. Bir şahıs kendi fonksiyonu dışında kalan yetkilere sahip değildir ve fonksiyonu dışında kalan yetkileri yapmamakla ödevlidir.

Erkler bir kimseye bir imkân verdiğinden, o kimse aktif süje olarak ele alınca, erklî olduğu hareketleri yapıp yapmamakta serbesttir. Özel Hukukta bütün erkler bu mahiyettedir ve «sübjektif hak» adını alırlar. Kamu Hukukunda yetki adını alan erklî, görev denilen ödevte tekabül ettiğini görmüş bulunuyoruz. Bir tarafa karşı yetki olan, diğer tarafa karşı görev oluyor.» (Bk. Prof. Dr. Nurullah Kunter: s. g. e., s. 154).

Anayasamızın 7 nci maddesinde yargı için (Yargı yetkisi) tâbiri kullanılmıştır. Bunu da aynı zamanda görev mânasına anlamamız gerekir. Münhasıran yetki anlamında anlamak doğru olmaz. Aksi takdirde yetki, bir şeyi yapıp yapmamak mânalarını tazammun ettiğine göre mahkemelerin önüne gelen dâvaları istima edip etmemekte serbest olabilecekleri neticesini kabullenmek gerekir ki bu mümkün değildir. Gerçekten, 31 inci madde şöyle bir hüküm sevketmektedir: «Herkes, mesru bütün vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde dâvacı veya dâvalı olarak, iddia ve savunma hakkına sahiptir.

Hiç bir mahkeme, görev ve yetkisi içindeki dâvaya bakmaktan kaçınmaz.» Görülüyor ki maddenin son fıkrası hükümü yetkili yargı organına, önüne getirilmiş bir dâvayı mutlaka rû'yet etmek görevini yüklemiştir. Binaenaleyh metindeki görev kelimesini yalnız başına nazara alarak yürütme organının yasama karşısındaki hukukî durumunu tayin hususunda acele hüküm vermekten kaçınmak lâzımdır.

ruhan oylama güvensizlik şeklinde tecelli ederse Bakanlar Kurulu veya Bakan düşer (madde: 89). Bu, siyasi sorumluluktur. Gensoru yetkisi yalnız Millet Meclisindedir.

Meclis Soruşturması, Başbakan veya Bakanlar hakkında istenir. Bu istem Türkiye Büyük Millet Meclisinin birleşik toplantılarında görüşülür ve karara bağlanır.

Soruşturma, her iki meclisten eşit sayıda seçilecek üyelerden kurulu komisyonca yürütülür.

Yüce Divana sevk hususundaki karar birleşik toplantıda verilir (madde: 90). Yeni Anayasamız bu konuda da bir yenilik getirerek, Başbakan, Bakanlar Kurulu üyelerini, kendi görevleriyle ilgili suçlardan dolayı Yüce Divan sıfatıyla yargılama yetkisini bu defa ihdas ettiği Anayasa Mahkemesine vermiştir (madde: 147).

11 — Yürütme organının görev ve yetkisini yukarıda belirtmiştik. Yasama ile arasında mevcut Kuvvetler Ayrılığını parlamenter rejimin icablarına uygun olarak yumuşatmak için yürütme organına da yasamaya bazı müdahalelerde bulunmak ve yasama faaliyetine iştirak etmek imkânı tanınmıştır. Şöyle ki:

Bakanlar Kurulu da, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri gibi kanun teklif edebilir (madde: 91), Bakanlar Kurulu üyeleri, kendi tekliflerini T. B. M. M. nin her iki hey'etinin ilgili komisyonlarında savunabilirler, kanunların müzakerelerine iştirak edebilirler. T. B. M. M. nce kabul edilen kanunları Cumhurbaşkanı yayınlar (madde: 93).

Bakanlar Kurulunun, maddi bakımdan kanun vasfında tüzükler çıkarabilme yetkisi vardır (madde: 107).

Cumhurbaşkanı, milletlerarası andlaşmaları onaylar ve yayınlar (madde: 97). Ancak 65 inci maddeye göre; «Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı Devletlerle ve milletlerarası kurullarla yapılacak andlaşmaların onaylanması, Türkiye Büyük Millet Meclisinin onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına bağlıdır.

İktisadi, ticari veya teknik münasebetleri düzenleyen ve süresi bir yılı aşmayan andlaşmalar, Devlet maliyesi bakımından bir yüklenme gerektirmemek, kişi hallerine ve Türklerin yabancı memleketlerdeki mülkiyet haklarına dokunmamak şartıyla yayınlanma ile yürürlüğe konabilir. Bu takdirde, bu andlaşmalar, yayımlarından başlayarak iki ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisinin bilgisine sunulur.

Milletlerarası bir andlaşmaya dayanan uygulama andlaşmaları ile kanunun verdiği yetkiye dayanılarak yapılan iktisadi, ticari, teknik veya idari andlaşmaların Türkiye Büyük Millet Meclisince uygun bulunması zorunluğu yoktur; ancak bu fıkraya göre yapılan iktisadi, ticari veya özel kişilerin haklarını ilgilendiren andlaşmalar yayınlanmadan yürürlüğe konulamaz.

Türk kanunlarına değişiklik getiren her türlü andlaşmaların yapılmasında 1 inci fıkra hükmü uygulanır.

Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası andlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında 149 uncu ve 151 inci maddeler gereğince Anayasa Mahkemesine başvurulamaz.»

Nihayet Cumhurbaşkanının Meclisi yenileme yetkisi vardır. 1924 Anayasamıza göre bu da yenilik getiren ve siyasi sistemimizi parlamantarizme çok yaklaştıran bir hükümdür. Gerçekten 108 inci maddeye göre, on sekiz aylık bir süre içinde, Bakanlar Kurulu, kendisine verilen güvensizlik oyu sebebiyle, iki defa düşer ve üçüncü defa güvensizlik oyu ile karşılaşır, Başbakan, Cumhurbaşkanından, Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesini isteyebilir. Bunun üzerine, Cumhurbaşkanı, Meclislerin Başkanlarına danışarak, seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Yani Millet Meclisini fesheder. Yenilenme kararı Resmî Gazetede yayınlanır ve hemen seçime gidilir.

Dr. A. Selçuk ÖZCELİK