

III. CUMHURİYETİN “YÜRÜTME”Sİ: KUVVETLİ, İCRA MI, KİŞİSEL İKTİDAR MI? (*)

Lütfi DURAN

Batı ülkelerinin siyasi rejimlerinde Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra, Türkiye'nin anayasal düzeninde ise II. Cumhuriyet döneminde “yürütme” organ ve yetkisinin güçlendirilmesi gereğinin duyulması, birçok etmen ve nedenler arasında, özellikle “yasama” meclisleri ve fonksiyonunun, anılan aşamalarda egemen güçlerin tekelinden çıkmaya başlamasından kaynaklanmıştır. Gerçekten, söz konusu evrelere ulaşıncaya kadar, klasik liberal demokrasilerde parlamentolar ile hükümetler arasında özdeşliğe yakın bir uyarlık varolmuş ve “temsili hükümet” yönetimi biçimsel olarak sağlanabilmiştir.

Toplumda yer alan tüm sınıf ve katmanların, siyasi ve sosyal örgütlenmelerini ve etkinliklerini gerçekleştirmeleri sonucu, yasama meclislerine temsilcilerini sokmayı başarmalarından sonra, yürütmenin, eskiden olduğu gibi, serbest ve rahat çalışma olanağı daralmaya başlamıştır. Daha önce, bütün batı demokrasilerinde, parlamentoların üstünlüğü geçerli ve etkili olmasına karşın, hükümetlerin güçlendirilmesi gereğinden hiç sözedilmemiş; ancak yürütme organları, yasama meclislerinden kanunları geçirmekte zorluk ve engellerle ve her konuda sıkı siyasi denetimlerle karşılaşmaya başladık-tan sonradır ki, “kuvvetli icra” sorunu ortaya atılmıştır.

Türkiye’de, II. Meşrutiyet döneminde, Kanun-u Esasi’de yapılan değişikliklerle, önce parlamento ve hükümetin Halife-Sultan’a karşı güçlendirilmesi

(*) Bu yazı Bahri Savcı’ya Armağan kitabından alınmıştır. (Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları -7 Ankara 1988 Sayfa 232-243)

yoluna gidilmiş, daha sonra yürütmenin sorumlu kanadı, meclisler karşısında etkin ve üstün duruma getirilmiştir. Ancak bu evrim, yakın zamanların “*kuvvetli icra*” gerekisiminden farklı nedenlere dayandığı gibi, bir siyasi partinin diktasına dönüşerek, Osmanlı İmparatorluğu’nun yıkılmasıyla sonuçlanmıştır.

Bunun için, Kurtuluş Savaşı boyunca TBMM Hükümeti yönetiminde de “*icra*”nın yasamaya bağımlılıktan kurtarılması yönünde çaba ve girişimler görülmüşse de; siyasi rejimin niteliği ve varolan koşullar dolayısıyla, yürütmenin özleştirilmesi olguları çok sınırlı kalmıştır. Bununla beraber, Mustafa Kemal Atatürk, İcra vekilleri hey’eti hakkındaki bir tasarı vesilesiyle Mecliste söylediği bir nutukta; meşruti rejimde yasama, yürütme ve yargı organ ve yetkilerinin irdelenmesini yaparak, “*icra*”nın niteliğini ve “*teşri*” karşısındaki konumunu şöylece saptamıştır: “...Kuvvei teşriye kanunu yapar, fakat... bizzat temin ... etmez. Halbuki herşey kanun yapmaktan ibaret değildir. Bilakis herşey o kanunları tatbik etmek ve ettirmekten ibarettir... Hakikati tarihiye, hakikati ilmiye olmak üzere söylüyorum: *Tatbik eden, icra eden, karar verenden daha kuvvetlidir.*” (1) Milli mücadele döneminin “meclis hükümeti” rejiminde bile, bu “*yürütme gerçeği*” nedeniyle, y Meclis başkanı ve İcra vekilleri hey’eti gerek ülkenin yönetiminde, gerek savaşın sevk ve idaresinde güçlü ve etkin olabilmiştir. Ancak TBMM, “*icra*” konusunda ve üzerindeki katılma ve denetleme yetkilerini sürekli ve sıkı bir şekilde kullanmaktan geri kalmamıştır.

Türkiye Cumhuriyetinin, 1924 Teşkilâtı esasiye kanununun yürürlükte olduğu otuzaltı yıllık I. Cumhuriyet döneminde, önce tek parti sistemi, 1950’den itibaren ise, “*tek yanlı çok partili*” rejimde Meclis çoğunluğu iktidarı süresince, “*kuvvetli icra*”ya gereksinme duyulmamış, dolayısıyla de

-
- (1) TBMM Zabıt Ceridesi, Devre I, İçtima II, Cilt 14, s. 411, aktaran T. Bekir BALTA, “Türkiye’de yasama-yürütme münasebeti”in **İncelemeler**, AÜSBF yayınları, No: 100/82, İdari İlimler Enstitüsü yayınları, Ankara 1960, Sayı: 9, s. 18.
 - (2) Bahri SAVCI, “Türkiye’de Meclis-Hükümet münasebetlerine bir bakış”, ın (1) dipnotta anılan **İncelemeler**, s. 57-82, Yavuz ABADAN, Bahri SAVCI, **Türkiye’de anayasa gelişmelerine bir bakış**, AÜSBF yayınları No: 94-76, İdari Bilimler Enstitüsü yayınları, Sayı: 7, Ankara, 1959, 77-79; T. Bekir BALTA, “Tebliğ ve Açıklamalar” (1) dipnotta anılan **İncelemeler**, s. 1-55 ve **Türkiye’de yürütme kudreti**, AÜSBF yayınları, No: 114-96, İdari İlimler Enstitüsü yayınları, No: 10, Ankara, 1960, 55 s.

böyle bir sorun ortaya çıkmamıştır. (2) Şu kadar ki, bu dönemin 1950-1960 arasındaki kesimde, demokratik akımın geçmeye başlaması üzerine, Mecliste muhalefet partilerinin iktidarı, yüksek mahkemelerin de (Danıştay, Yargıtay) yürütme ve idareyi daha sıkı denetlemelerinden ötürü, hükümet kamuoyu önünde, siyasi ve hukuki bakımından zor durumlarla karşılaşmıştır. Buna rağmen, siyasi iktidar, herhalde kanunların anayasaya uygunluğunun denetimi söz konusu olmadığı için, yürütmeyi güçlendirme yönünde, 1924 Teşkilatı esesiye kanununda herhangi bir değişiklik yapmayı gerekli görmemiştir.

İşte “icra”nın anayasa ve demokrasi ile bağdaşmayan ve bunalıma yol açan bu uygulamalarına ve tutumuna tepki olarak; 1961 T.C. Anayasası, meclüs üstünlüğünü içeren parlamenter rejimi benimsemekle beraber, hem yasama işlemlerini, hem de yürütme ve idarenin işlem ve eylemlerini denetleme yetkileri ile donatılmış bağımsız bir yargı düzeni kurmuştur. Bu yargısal denetim sistemi, Türkiye Cumhuriyetinin “insan haklarına... dayanan... sosyal bir hukuk devleti” (27 niteliğinin bir zorunluğu olmasına karşın, siyasi iktidarlarca sindirilmek istenmemiş, başta Anayasa Mahkemesi ve Danıştay olmak üzere, mahkemelerin kararlarına karşı konulmuştur. Hatta, II. Cumhuriyet döneminde toplam on yılı aşan bir süre Başbakanlık makamında oturan bir parti lideri, “bu Anayasa ile ülkenin yönetilemeyeceği” savında bulunmuştur. Oysa, 1961 Anayasası’nın ilk şeklinde olsun, 1971’de yapılan değişikliklerden sonraki biçiminde olsun, “hukuk devleti” çerçevesinde icraat yapacak bir “yürütme” için gerekli tüm yetki ve yöntemlerin mevzuatta varolduğu, açık-seçik ortaya konmuştur (3). Ancak, bu yetki ve yöntemleri, zamanında ve yerinde kullanmak becerisini ve basiretini gösterebilen iktidar ekipleri pek çıkmamıştır. Örneğin, 1975’te M.C. koalisyon hükümeti, önceki Bakanlar Kurulu’nun Ege kıt’a sahanlığı konusunda parlamentodan almış olduğu kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin varlığından bile habersiz davranarak, süresini geçirdikten sonra, yetkisizlikten söz etmeyi sürdürmüştür.

Fakat II. Cumhuriyet rejiminde sağ iktidarın yürütmenin yetkisizliğinden yakınmalarına asıl neden, 1961 Anayasası’nın temel hak ve özgürlüklerden güç alan sol muhalefetin parlamento içinde ve dışındaki, sendikalar, dernekler ile meslek kuruluşlarının etkinlikleri karşısında, ülke ve toplum yönetiminin, eskisi gibi, pek kolay ve rahat olmamasıdır. Siyasi iktidarın istediği,

(3) Bülent TANÖR, *İki Anayasa 1961 ve 1982*, Beta Basın-Yayın, İstanbul, 1986, 85-92.

Anayasa, hukuk ve kanunlar çerçevesinde ülkeyi yönetmekten ziyade, kendi takdirince ve dilediği esas ve usullere göre, denetimsiz hükümet etmek idi. Böylesine bir idare ise, demokratik “*kuvvetli icra*” değil, keyfi, indi ve ilkel bir yönetimdir. II. Cumhuriyetin son yıllarında yürütme ve idare objektif ve dürüst olmaktan çıktığı içindir ki, toplum bunalımı girmiş ve sonuçta anarşiye sürüklemiştir.

İç savaşa dönüşme eğilimi gösteren anarşiyi durdurmak, devleti, yani ülkeyi ve toplumu parçalayıp dağılmaktan kurtarmak amacıyla, 12 Eylül 1980’de girişilen askeri müdahale ile oluşan Milli Güvenlik yönetimi, II. Cumhuriyetin Anayasası’nı ve bütün siyasi partilerini ve adamlarını, yaşanan olaylardan ve gerçekleşen durumdan sorumlu tutmakla beraber; ne Anayasayı tümü ile yürürlükten düşürmüştü, ne de siyasileri suçlayarak yargılamaya girişmiştir. Ancak, bu askeri idare, sıkıyönetim altında tuttuğu ülkede üç yıllık sürede çıkardığı kanun, karar, tebliğ ve emirlerle 1961 Anayasasını, otoriter ve totaliter bir rejim kurma, yani “*yürütme ve idare*”ye geniş takdiri ve olağandışı yetkiler vermek yönünde değişimlere uğratmış ve sonuçta bu düzenlemelerin bir bileşimi olarak kendi yaptığı 1982 T.C. Anayasası’nı halkoylamasıyla onaylatmış ve bunun bir geçici maddesiyle de kargaşadan sorumlu saymış olduğu siyasileri beş ve on yıl siyaset yapmaktan yasaklamıştır (4).

Bu yazıda, III. Cumhuriyetin 1982 Anayasası’nın ve bunun tümü ile yürürlükte olduğu son dört yıl boyunca yapılan yasal ve yönetsel düzenlemelerin demokratik bir “*kuvvetli icra*” mı, yoksa indi bir “*kişisel iktidar*” mı ortaya koyduğunu araştırmaya çalışacağım. Bu incelemeyi yürütürken, pozitif kurallardan yola çıkmakla beraber, siyasal ve hukuki gerçekliği yansıtan yetkilerin uygulamaları ile mahkemelerin ictihadlarına önem ve üstünlük vermenin doğru olacağı kanısındayım. Ancak bu konuda, III. Cumhuriyet siyasi rejimin parlamenter, başkanlık, başkancı veya karma hükümet tipinde olduğu gibi peşin ve genel bir tanıdan hareket etmeyeceğim. Bu araştırmanın sonunda, belki böyle bir tanıya varılabilir; fakat bunu yapmaktan kaçınacağım. Çünkü, 1982 T.C. Anayasası, herhangi bir konuda veya kurum bakımından, bilimsel bir tipolojiye elverişli bulunmamaktadır.

(4) 17 Mayıs 1987 tarihli ve 3361 numaralı kanunla yapılan Anayasa değişiklikleri arasında, siyaset yasağına ilişkin Geçici 4. madde yürürlükten kaldırılmış ve bu hüküm, 6 Eylül 1987 günü gerçekleşen halkoylamasında, çok az farklı Evetle onaylatılmıştır.

ANAYASAL DÜZENLEME VE UYGULAMALAR

III. Cumhuriyet rejiminde, “*kuvvetli icra*” sorununa ilişkin anayasal düzenlemeleri irdelemeye girişirken, iki noktayı belirlemekte yarar vardır. Şöyle ki, 1982 anayasası, “*yürütme*”yi, klâsik şemaya uygun biçimde, Cumhurbaşkanı ile Bakanlar Kurulu diye ikili organ olarak sunmakta, fakat bunların görev ve yetkilerinin içerik ve sınırlarını açıklık ve kesinlikle saptamamaktadır. Bu nedenle, “*kuvvetli icra*” ağırlığının devlet başkanında mı, hükümette mi olduğunu, ilk bakışta, daha doğrusu anayasayı bir okuyuşta kestirmek mümkün değildir.

Öte yandan, yürütmenin güçlülüğü; biri içe dönük, yani devlet organları arasında “*yasama*” ve “*yargı*” karşısındaki konumu; diğeri dışa yönelik, yani sivil toplum ve bireyler üzerindeki etkinlikleri ve etkinliği açılarından gözönüne alınabilir. Bunlardan ilki, esas itibariyle, anayasal düzenleme, ikincisi ise, daha ziyade, yasal ve yönetsel düzenlemelerle idari kararlarda kendilerini gösterir. Bununla beraber, her ikisi de Anayasa ilke ve kurallarına açık ya da örtülü biçimde bulunabileceği gibi; yürütme ve idarenin kuvveti, bazan Anayasa dışında ve hatta ona karşı, kanun ve düzenleyici işlemler yolu ile de toplum ve bireyleri etkileyebilir.

Türkiye’de devlet organları ve işlevlerinin karşılıklı konum ve etkinliği bakımından “*güçlü yürütme*” sorununun söz konusu bile edilemeyeceği söylenebilir. Çünkü, 1982 anayasası, daha “*Başlangıç*”ında, “Kuvvetler ayrımının, devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyip, belli Devlet yetkilerinin kullanılmasından ve bununla sınırlı medeni bir işbölümü ve işbirliği olduğu ve üstünlüğün ancak Anayasa ve kanunlarda bulunduğu”nu açıklamaktadır. Bu paragraf, ders kitaplarının klâsik, parlamenter rejimi tanımlayan ifadelerinden ibaret olup, siyasi ve hukuki gerçekliği yansıtmaktan uzaktır.

Gerçekten, parlamenter rejimin yürütüldüğü Batı ülkelerinde bu kuramsal tanıma uygun bir işleyiş bulunmadığı gibi; organ ve yetkilerin eşitliği temelinde bir dengenin kurulması da mümkün değildir. Her siyasi sistemin işlerliği, ancak devlet organ ve fonksiyonlarından birinin ağırlıklı ve öncelikli olması ile sağlanabilir. Bu esas özellikle, “*yasama*” ve “*yürütme*” organ ve yetkileri arasındaki ilişkilerde geçerli ve etkili olup, denetim ve fren işlevi yapan “*yargı*” yönünden önmeli sayılmayabilir. Nitekim Batı ülkelerinin par-

lamenten rejimlerinde ağırlık ve öncelik genellikle hükümet yanında bulunmakta; fakat, Fransız III. ve IV. Cumhuriyet dönemlerinde olduğu gibi, bazan parlamento tarafından da görülmektedir. O itibarla, Anayasanın, “Başlangıç”ındaki ifadelerle bakmadan, Türkiye’de devlet organ ve işlevlerinin karşılıklı konum ve ilişkilerini irdelemek suretiyle, “yürütme”nin gerçek niteliğini ortaya çıkarmak gerekir.

Bu konuyu, 1982 Anayasası’nın tümü ile yürürlüğe girmesinden (Kasım 1983) kısa bir süre sonra sunduğum bir tebliğde (5) ve 1985’te yayınlanan bir makalemde (6), kuramsal olarak irdelemeye çalışmış idim. Her iki çalışmanın sonucunda, bu anayasal düzenlemelerin siyasi yaşama, olduğu gibi yansımaya balieceğini ve rejimin eylemli işleyişinde değişik oluşum ve biçimlenmeler görülebileceğini işaret etmiş idim. Ancak, III. Cumhuriyet siyasi sisteminde Cumhurbaşkanlığının devlet düzeninin ekseninde yer aldığını ve tüm organ ve işlevleri otoritesi altında topladığını vurgulamıştım (7). Şimdi, aradan geçen dört yıllık uygulamadan sonra, Türkiye’nin siyasi rejimini belirleyen yasama ve yürütmenin konum ve ilişkileri, daha önce açıklamış olduğum kuramsal şemanın ve mekanizmanın ana çizgisine uygun biçimde gelişmekle beraber, iktidarın sahipliğinde ve kullanılmasında esaslı bir dönüşüm gerçekleşmiş bulunuyor.

Gerçekten, III. Cumhuriyetin anayasal sisteminde, ülkenin ve toplumun yönetimi, bir yanda TBMM’ne karşı sorumlu Bakanlar Kurulu’na, öte anda her türlü sorumluluktan bağışık, geniş yetkili Cumhurbaşkanına bırakılmış; böylece “siyasi iktidar” yanında, bir de “devlet iktidarı” yaratılmak istenmiştir. Oysa, demokratik devlet düzeninde iktidarın yegane kaynağı ve dayanağı milli irade tek ve bölünmez birbütün olduğundan; parlamento dışında sorumsuz bir Cumhurbaşkanının “devlet iktidarı” olarak yönetimi paylaşması ve kendi başına etkiler kullanması düşünülmez ve kabul edilemez.

-
- (5) “Türkiye’de anayasa yargısının işlevi ve konumu”, in **Anayasa Yargısı**, Anayasa Mahkemesi yayınları No: 4, Ankara, 1984, s. 57-87 ve **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 17, Sayı 3, 1984, s. 3-27.
- (6) “Türkiye’nin siyasi rejimi”, Yeni Gündem Dergisi, 1-15 Mayıs 1985, Sayı 201, in “**Demokrasilerde**” Eki 1, s. 6-7.
- (7) Aynı yönde: B. TANÖR, **anılan kitap**, s. 120: Devlet başkanına ait “... görev ve yetkiler, Anayasanın da açık ifadesiyle yasama, yürütme ve yargı ile ilgili olanlar şeklinde belirtildiğine göre, adeta Cumhurbaşkanının kişiliğinde kısmi bir kuvvetler birliği sistemi oluşmaktadır.”

Bu esasa aykırı olarak, 1982 Anayasası Silahlı Kuvvetleri ve Yükseköğretimi doğrudan doğruya, Bakanlar Kurulu ile İdareyi ve Yargıyı dolaylı biçimde devlet başkanına bağlamış görünmektedir. Ancak, Cumhurbaşkanının bu üstün konumundan ve etkili yetkilerinden yararlanabilmesi için, Mecliste güçlü ve emin bir çoğunluğa dayanmak gerekir. Çünkü, her konuda, yetkili ve yeterli sayılsa bile, Devlet başkanının bunları uygulatabilmesi ve gerçekleştirebilmesi için gerekli olan parayı, ancak parlamentonun izni ile salınabilen vergiler ve harcanabilen bütçe elde etmesi zorunludur. Kaldı ki, “*demokratik devlet*” olduğunu savlıyan bir ülkenin siyasi rejimi ne olursa olsun, Cumhurbaşkanı yasamadan güç ve yardım almadan herhangi bir etkinlikte bulunamaz.

İşte bu yüzden, 1982 Anayasası ile yürütmenin başına geçirilen Devlet başkanı, ne denli geniş ve etkili yetkilerle donatılmış olursa olsun, kaynağını ve gücünü doğrudan milli iradeden almadığı, yani genel oyla seçilmediği için, bunları tek başına kullanıyormuş gibi görünse de; gerçekte Meclisteki çoğunluğun lideri olan Başbakan’ın istenci yönünde ve katılımı ölçüsünde gerçekleştirebilir. III. Cumhuriyetin 1989 yılı sonuna kadar sürecek “*demokrasiye geçiş*” döneminde dahi bu siyasal gerçeklik, tüm olumsuz koşullara karşın, etkisini göstermeye başlamış ve asıl siyasi gücün giderek Cumhurbaşkanından, Başbakana geçmesi süreci gözlenmiştir (8).

Şöyle ki, Anayasa’ya göre, Cumhurbaşkanı, Milli Güvenlik Kurulu’nun başkanı ve Silahlı Kuvvetler’in Başkomutanı sıfatları ile ülkenin iç ve dış güvenliği konularını yönlendirme gücüne sahip bulunduğu gibi; milletlerarası anlaşmaları oluşturma ve onaylama, elçileri seçme ve kabul etme yetkiler idolayısıyla diplomatik ilişkilere egemen olabilir. Genelkurmay Başkanı’nı atama ve Yükseköğretim Kurulu ve kurumlarının yöneticileri ile Devlet Denetleme Kurulu Başkan ve üyelerini seçme ve atama yetkilerini elinde tutması nedeniyle, savunma, Yükseköğretim ve Sivil İdare alanlarını sürekli gözetim ve denetim altında bulundurabilir. Sıkıyönetim, olağanüstü haller ve savaş rejimlerinde, hiçbir denetime ve sorumluluğa tâbi olmadan, ülkenin ya da bazı bölgelerin yönetiminde teşebbüsü ele alıp, kanunların ve hatta Anayasanın dışını da ve üstünde re’sen düzenlemeler ve uygulamalar yapabilir. Milli

(8) Cumhurbaşkanının bu yöndeki tutum ve davranışları hakkında bak: L. DURAN, “Devlet Başkanının tedirgin konumu” Cumhuriyet Gazetesi, 31 Mayıs 1986, s. 2.

güvenlik kavramı çok geniş ve yaygın biçimde anlaşıldığından; iktisadi, sosyal ve kültürel konularda, olağan zamanlarda da, Milli Güvenlik Kurulu'nun gündemine getirilip, Bakanlar Kurulu'nun "*öncelikle gözönünde bulundur*"acağı kararlara bağlanabilir. Esasen devlet Başkanı, dilediğinde Bakanlar Kurulu'na başkanlık ederek, hükümetin bütün kararlarını yönlendirip etkileyebilir. Ayrıca, Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği ve yargısal denetimden bağışık işlemler, sadece Anayasa'da gösterilenler olmayıp, kanunlarla öngörülebilecek kararları da içermektedir (m. 105/1) (9).

Devlet Başkanı'nın gücünün böylesine artmasına karşılık, yürütmenin asıl sorumlu olan kanalı Bakanlar Kurulu'nun görev ve yetkileri, önceki anayasalarda olduğundan pek farklı değildir. Hatta Cumhurbaşkanı, Başbakanı çekilme çağrısında bulunabilmek ve bakanları görevden uzaklaştırmak, milletvekilleri seçiminin yenilenmesine tek başına karar verebilmek bakımından, hem Bakanlar Kurulu hem de TBMM üzerinde etkili otoriteye sahiptir (10). Bundan başka, yasama konusunda; kanunları bir daha görüşülmek üzere Meclise geri göndermek, iptal istemiyle Anayasa Mahkemesi önüne götürmek ve özellikle Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları halkoyuna sunmak (11) gibi önemli yetkiler de kullanılabilir.

Konu ve amaçları itibariyle bu son yetkilerden Başbakanın yararlanmayı düşünüp isteyebileceği hatıra gelmezse de; Devlet Başkanı'nın öteki görev ve yetkilerini yönlendirmekte ve etkilemekte büyük ve çeşitli çıkarları olabilir. Nitekim 1986 yılı sonunda süresi dolan Türkiye - A.B.D. arasındaki Savunma ve Ekonomik İşbirliği Andlaşması'nın (SEIA) yenilenmesi görüşmelerinde ve bunu beş yıl uzatan Ek Mektubun imzalanmasında, daha önce münhasır yetkisi alanına girdiğini açıkladığı dış güvenliği ve diplomatik ilişkileri kapsayan bir konuda Cumhurbaşkanı, muhalefetin uyarı ve istemlerine karşın hiçbir müdahalede bulunmayarak, teşebbüs ve karar yetkisini hükümete ve özellikle de Başbakanı bırakmıştır (12).

(9) Aksi görüş: Ergun ÖZBUDUN, **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara, Yetkin yayınları, 1986, s. 313.

(10) Aksi görüş: E. ÖZBUDUN, **anılan kitap**, s. 310-316.

(11) "Anayasa'nın değiştirilmesi" prosedürünü düzenleyen 175. maddesinin, 17 Mayıs 1987 tarihli ve 3361 numaralı kanunla değişik (R.G. 18 Mayıs 1987-19464 Mükerrer) yeni şeklinde, bu tür kanunların halkoyuna sunulmas olasılıkları artmıştır.

(12) Sedat ERGİN'in, "Cumhuriyet" Gazetesinin 17, 18, 19 ve 22 Kasım 1986 tarihli sayılarındaki haber-yorumları, Erdal İnönü ve Bülent Ecevit ile söyleşileri.

Bunun gibi, iç güvenlikle ilgili olarak, Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da Sıkıyönetim 1987 yazında kaldırılmasından sonra yoğunlaşan ayrılıkçı ve bölücü terör eylemlerinin durdurulması ve önlenmesi için, bu bölgelere verilmesi tasarlanan statünün ve alınması öngörülen tedbirlerin saptanması sırasında da, tüm inisiyatif ve düzenleme Başbakan ve Bakanlar Kurulu'na ait olmuştur. Yine 1987 yaz ayları içinde, görev süreleri sona eren üniversite rektörlerinin yerine yapılan seçimler ile emekliye ayrılan Genelkurmay Başkanı halefinin atanmasında, hükümetin ve başının istenç ve tercihleri, Devlet Başkanı'nın iradesinden baskın değilse, herhalde ağırlıklı ve etkili olmuştur (13).

Öte yandan, "kefili" sıfatıyla "deldirmeem"ye kararlı olduğunu ilan ettiği 1982 anayasası'nın özellikle değiştirilmesi prosedürünü, kolaylaştırmak gerekçesiyle, karmaşık halkoylaması koşullarına bağlayarak zorlaştıran bir değişiklik konusunda Başbakan tarafından "ikna" edildiği bildirilen Cumhurbaşkanı, buna ilişkin kanunu yıldırım hızıyla yayınlatarak yürürlüğe girmesini sağlamıştır. Resmi Gazete'nin 18 Mayıs 1987 günlü 19464 sayısının "Mükerrer" noshasında yayınlanan söz konusu 17 Mayıs 1987 tarihli ve 3361 numaralı bu kanunun bir maddesi, Anayasanın 1980 öncesi siyasi parti yöneticilerine siyaset yasağı koyan Geçici 4'üncü maddesini "yürürlükten kaldırmakla" beraber, "bu hükmün onaylanarak yürürlüğe girebilmesi için halkoyuna sunulması"ni zorunlu kılmıştır. Böylece, iktidarın, bir yıldan beri 1987'de olabilir de olmayabilir de diye sözünü ettiği erken seçime gidip gitmemek hususundaki kesin kararını vermesi için, halkoylamasını kamuoyunun nabzını yoklama ve propaganda aracı olarak kullanılmıştır. Bu kampanya sırasında, seçmen çoğunluğunun eğiliminin iktidar lehinde olduğu sezgisini edinen Başbakan, erken seçim kararı vererek, bir gecede Meclisten çıkarttığı 10 Eylül 1987 tarihli ve 3403 numaralı kanunla, varolan seçim sistemi dışında antidemokratik esas ve usullere göre, çok kısa süreli "acele" bir

(13) "Başbakan Özal, Genelkurmay Başkanlığı için kararını nasıl verdi? -Gün Gün Operasyon", Cumhuriyet Gazetesi, 1 Temmuz 1987, s. 1, 8, "Evren'e göre suçlu basın", Cumhuriyet Gazetesi, 3 Temmuz 1987, s. 9; "Evren'in elinden birşey gelmedi", yazar Uğur MUMCU'nun Org. Necdet ÖZTORUN ile söyleşisi, Cumhuriyet Gazetesi, 3 Temmuz 1987, s. 9.

seçime gitmiştir. İşte bu kanunu Devlet Başkanı, muhalefetin çağrı ve beklentilerine karşın, Başbakanca “*ikna*” edildiğinden, jet hızıyla Resmi Gazete’nin 11 Eylül 1987 günlü ve 19571 Mükerrer sayısında yayınlatarak, yürürlüğe koymuştur. Anayasa değişikliği ile aynı nitelikte sayılabilecek ve o denli önemli olan Siyasi Partiler ve Seçim Kanunlarına ilişkin değişikliklerin, böylesine demokrasi ve Anayasa ilke ve kurallarıyla bağdaşmaz yönde sür’atle gerçekleştirilmesine Cumhurbaşkanının katılmış bulunmasının, “Anayasa, hukukun üstünlüğüne demokrasiye... bağlı”lık andıyla uyarlı olup olmadığı sorulabilir. Ne var ki, Devlet Başkanı ile hükümetin başı arasında bir süreden beri görülen uyum ve anlaşma sayesinde, Cumhurbaşkanının kanunları yayınlamakta ve kararnameleri imzalamakta engelleme, geciktirme ya da durdurma yoluna gitmediği gözlenmektedir.

Ayrıca belirtmek gerekir ki, TBMM, söz konusu 10 Eylül 1987 tarihli ve 3403 numaralı kanunun bir maddesinde, milletvekilleri seçiminin dönem bitmeden yenilenmesi hakkında hüküm sevk etmekle, Cumhurbaşkanına bu noktanın da ikinci kez görüşülmesi için tasarıyı geri çevirme olanağı vermiş ve Anayasa Mahkemesi’nce uygunluk denetimi yapılabilmesine yol açmıştır. Oysa, Anayasa’nın 77. maddesi uyarınca, Meclis tarafından seçimin yenilenmesi işlemi, kanunla değil, bir yasama kararı biçiminde yapılmış olsaydı, bu aykırılık ve sakatlıklar söz konusu olmazdı. TBMM’nce yapılan seçimlerin yenilenmesi işlemine dahi Devlet Başkanı’nın müdahalesine imkan veren böyle bir düzenleme, ya iktidarın acelesinden veya bilgisizliğinden kaynaklanmış ya da Başbakan, kanunun geri gönderilmeyeceğinden emin olduğu için, bu yöntemde bir sakınca görmemiştir. Anayasa Mahkemesi bu kanunun iptali istemiyle açılan davada, ileri sürülmüş olsun, olmasın, bu önemli yetki aykırılığı için acaba ne der?

III. Cumhuriyet “*yürütme*”sinin Anayasa’ya karşı tavrı ve davranışları bu tür aykırı işlemlerle kalmayı, “*yasama*” yı dilediği gibi kullanmaya ve Anayasa kurallarını açıkça askıya almaya kadar varmıştır. Gerçekten Başbakan, milletvekillerinin partiler arasında transferini kesinlikle yasaklayan Anayasa’nın 84. maddesini askıya aldığını ilan edebilmekte ve fakat iktidar aleyhindeki geçişleri önlemek için aynı hükmü Demoklasin kılıcı gibi ayrılanların başında sarkıtmayı sürdürmektedir. Böylece Meclis üyeleri, Hükümet şefinin, milletvekilliğinden düşürmek tehdidi altında iktidar partisinin tutsağı olarak, kişisel arzu ve hevesi yönünde hareket etmek zorunda bırakılmaktadır.

Nihayet, 1 Kasım 1987 günün yapılacak yenileme seçimlerinde, partilerin aday listelerine girmeyen milletvekilleri ile aday olabilenlerden kimilerinin, TBMM'nin toplantıya çağrılmasına yeterli sayıdaki imzalarıyla yaptıkları başvuruyu Meclis Başkanı önce bu koşul gerçekleşirse davet çıkarılacağını açıkladığı halde, iktidar partisi yöneticilerinin işareti üzerine sonradan reddetmekten çekinmemiştir. Oysa, Anayasa'nın bu konuya ilişkin hükmü (m. 93/3) çok açık ve kesin olup, aslında sürekli toplantı halinde sayılan Meclisin tatil durumuna son verilmesi isteminden ibaret olan bir müracaatı Başkanın uygulamaya koyma hususunda takdir yetkisi yoktur ve derhal gereğini yapması zorunludur. Başbakanın, Meclis Başkanının destekleme yolunda, toplantı çağrısı çıkarılmayarak Anayasa'ya karşı bir "gelenek başlatıldığı"ni söyleyebilmesi, Hukuk âleminde eşi olmayan ve olamayacak türden bir "inci" yaratmıştır.

Anayasal düzeyde gerçekleşen bu düzenleme ve uygulamalar pozitif hukukta siyasi rejimin ekseni durumunda bulunan Cumhurbaşkanının yerini, olgular da, Meclisteki çoğunluğu sayesinde Başbakanın almakta olduğunu açık-seçik ortaya koymaktadır. Başbakanın devlet yaşamında ve ülke yönetiminde yerinin ve rolünün gittikçe güçlenmesi ve tek yetkili kişi haline gelmeye yönelmesi, yasal düzenleme ve uygulamalarda daha belirgin biçimde görülmektedir.

YASAL DÜZENLEME VE UYGULAMALAR

III. Cumhuriyetin Başbakanı, devlet teşkilatının doğrudan doğruya, mahallî idarelerle kamu iktisadi teşebbüslerinin de kolaylı olarak gerçek ve etkili başıdır. Başbakanlık teşkilatı hakkındaki 10 Ekim 1984 tarihle ve 3056 numaralı Kanun tümü ile bu esası geliştiren düzenlemeler yapmakta ve 4. maddesinde Başbakanın bakanlıkların "en üst amiri" olduğunu belirtmektedir. Başbakanlık teşkilatı, devlet idaresinin genel ve orta konularını içermekle yetinmemekte, hemen bütün bakanlıkların ayrı ayrı hizmet ve faaliyetlerini kapsayacak genişlikte örgüt ve görevlerle donatılmış bulunmaktadır. Bu örgütlerin ünvanlarını sıralamak bile bir fikir için yeterlidir : Güvenlik işleri, Dış ilişkiler, Ekonomik ve mali işler, sosyal ve kültürel işler, Deniz işleri başkanlıkları.

Başbakan siyasi yönden "bakanların" üstü olmakla beraber; idari ve hukuki bakımdan "bakanlıkların" amiri durumunda sayılamaz.

Fakat merkezi idarede asıl sorun oluturan husus; Başbakan nezdinde bulunan devlet bakanlarına, Cumhurbaşkanının tezkeresi ile, bakanlıkların gö-

rev ve yetki alanındaki kimi hizmet ve faaliyetlerin dağıtılabilmesidir. Gerçi, Bakanlıkların kuruluş ve görev esasları hakkındaki 27 Eylül 1984 tarihli ve 3046 numaralı kanun (m. 4, 11) kamu iktisadi teşebbüslerinin ilgili bakanlıklarının Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile devlet bakanları olarak belirlenmesine olanak tanımaktadır. Ancak bu yöntemle, yalnız bakanlıkların ilgili kuruluşları (KİT'ler) değil, bağlı kuruluşların görev ve yetkileri de Devlet bakanlarına aktarılmaktadır. Örneğin, devlet bakanlarının görev ve yetkileri de Devlet bakanlarına aktarılmaktadır. Örneğin, devlet bakanlarının görev konuları saptanırken, ekonomik ve ticari ilişkileri yönünden dünya ülkeleri bölgelere ayrılarak, herbiri bir bakanın yetki alanına sokulmuştur. Böylece, Sanayi ve Ticaret, enerji ve Tabii Kaynaklar, Bayındırlık ve İskan, Tarım Orman ve Köyişleri, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Ulaştırma, Dışişleri, Maliye ve Gümrük Bakanlıkları dış ilişkiler konusundaki görev ve yetkilerinden yoksun kalmıştır. Dış Ticaret ve Hazine Müsteşarlığı ile Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi'nin doğrudan doğruya Başbakanlığa bağlı kuruluşlar olduğu gözönüne alınırsa, devletin tüm iktisadi, mali ve ticari hizmet ve faaliyetlerinin Başbakanın elinde toplanmış olduğu anlaşılır. Bütün bu alanı kapsamak üzere, Başkanlık teşkilatı hakkındaki kanun (m. 31) bir de "Ekonomik İşler Yüksek Kurulu" öngörmekte ve bunun "kimlerden meydana geleceği görevleri ve diğer hususlar(ın) Bakanlar Kurulunca tespit edilmesini" kabul etmektedir. Bu kurul Başbakanın veya yardımcısının yönetiminde iktisadi ve sosyal işlerle görevli birkaç bakandan oluşmakta ve devletin iç-dış ekonomik, sosyal ve mali konularını düzenleyip kararlara bağlamaktadır. Böylece, bakanlıkların özünü oluşturan içerikleri boşaltılarak, devletin yönetimi tek elde birleştirilmekte, bu da Başbakana ait olmaktadır. Bu durumda, iktidarın, bakanlıkların sayısını azalttığı ve bürokratik engelleri ve tıkanıklığı kaldırdığı iddiası yersiz ve geçersiz kalmakta; tam tersine, son olarak sayıları dokuza yükselen devlet bakanları birer hizmet bakanlığına dönüşmekte ve bu yüzden asıl bakanlıklarla aralarında sık sık görev ve yetki çatışma ve çekişmeleri çıkmakta ve devlet yönetimi karmaşa ve belirsizlik içine düşmektedir.

Çok sayıdaki bağlı kuruluşları ile esasen bir dev bakanlık olan Başbakanlık, merkez teşkilatı bakımından, bir "bakanlıklar bakanlığı" niteliğini de taşımaktadır. Şöyle ki, yukarıda işaret ettiğim hizmet birimleri, konuları ile ilgili bakanlıkların faaliyetlerini izlemek ve koordine etmekle görevli bulunmaktadır. Ayrıca, Bakanlıkların kuruluş ve görev esasları hakkındaki 3046

numaralı kanunun 21. maddesine göre; bakanlar görevlerinin yerine getirilmesinden ve yetkilerinin kullanılmasından Başbakana karşı sorumludurlar. Bu sorumluluğun yaptırım aracı olarak, Başbakanlık teşkilatı kanunu (m. 20), Cumhurbaşkanına bağlı Devlet Denetleme Kuruluna benzer, Başbakana bağlı bir Teftiş Kurul Başkanlığı kurmaktadır. Teftiş Kurulu, bütün kamu kurum ve kuruluşlarını, kamu iktisadi teşebbüslerini, vakıfları, d emekleri, kooperatifleri, işçi ve işveren teşekküllerini, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını her yönden teftiş, tahkik ve denetlemekle görevli ve yetkili tüm resmi ve hususi kuruluş ve kurumları eli ve otoritesi altında tutabilecek durumdadır. Başbakanlık Teftiş Kurulu, Cumhurbaşkanının Devlet Denetleme Kurulu'ndan daha geniş görev alanına ve etkili yetkilere sahip bulunmaktadır.

Başbakanın devlet yönetimindeki bu genel ve üstün konumundan başka, özel kanun veya düzenleyici işlemlerle donatılmış olduğu kişisel yetkilerin hepsini burada sayıp dökmek mümkün bulunmadığından; bu konuda birkaç örnekle yetinmek zorunluğu vardır.

1982 Anayasası (m. 134), yönetmelik çıkarabilecek organ ve makamlar arasında Başbakanlığa da yer verdiği için bilinmez, III. Cumhuriyet döneminde Bakanlar Kurulu gittikçe artan sayıda yönetmelik düzenler oldu. Bunların bir bölümü kanunların öngördüğü düzenlemeler ise de, bazıları yasal dayanaktan yoksundur. Danıştay'ın II. Cumhuriyet rejimindeki içtihadına göre, yürütme ve idare kanundan güç almasa da düzenleyici işlemler yapabilir; fakat Anayasa Mahkemesi'nin içtihadınca, dün de bugün de, böylesi yönetmelik v.b. genel işlemler çıkarılması hukuken mümkün değildir (14). Buna rağmen Bakanlar Kurulu, örneğin 2 Nisan 1986 tarihli ve 386/10553 sayılı kararnameyle (R.G., 3 Mayıs 1986-1906, s. 41-42), *Başbakana*, mevzuatın açık hükümlerine karşı, taksi, dolmuş, minibüs ve benzeri toplu taşıma araçları için büyük şehirlerde ihale yolu ile ticari plaka tahsis ve tevzii yetki-

(14) Bu konuda bak: Turgut TAN, "Anayasa Mahkemesi kararları ışığında yürütmenin düzenleme yetkisi", in *Anayasa Yargısı II*, Anayasa Mahkemesi yayınları, No: 7, Ankara, 1987, s. 203-216; L. DURAN, "Düzenleme yetkisi özerk sayılabilir mi?" *İÜHF İdare Hukuk ve İlimleri Dergisi*, Yıl 7 (1983), Sayı 1-3, s. 33-42; L. DURAN, "Anayasa Mahkemesine göre Türkiye'nin hukuk düzeni", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 19, Sayı 1, Mart 1986, s. 13-18 ve 20-22.

si tanımakta ve elde edilen paraları şoförlere ve bir polis vakfına dağıtmaya imkan vermektedir (15).

Bunun gibi, Bakanlar Kurulu, yasal dayanağı kuşkulu olan 25 Mayıs 1987 tarihli ve 283 sayılı kanun hükmünde kararname ile, Belediye kanununun 93. maddesini değiştirerek, görevine ilişkin bir suçtan dolayı hakkında soruşturma açılan Belediye Başkanı İçişleri Bakanı tarafından kesin hükme kadar görevden uzaklaştırıldığında, yerine teklif edilecek belediye meclisi üyelerinden birini geçici olarak tayin etmek yetkisi *Başbakana* tanınmıştır. Yine anılan KHK ile, 3030 numaralı Büyükşehir Belediyesi'nin yönetimi hakkındaki kanunun 9. maddesine eklenen bir fıkrada, Başbakan aynı yolda yetkili kılınmıştır. dikkat edilirse görülür ki, yukarıdaki yönetmelikte ve 283 sayılı KHK'de, *Başbakan adeta kende kendine yetki bahşetmektedir*. Ancak, KHK'nin, dayandırıldığı yetki kanunlarının kapsamı dışında kaldığı kanısı baskın gelmiş olacak ki, alışılmışın tersine bir aydan kısa bir süre içerisinde, 20 Haziran 1987 tarihli ve 3394 numara ile İmar Kanununa eklenen bir fıkra ile, "İmar planı hususunda belediyelere verilen bütün yetkiler *Başbakanın onayı* ile geçici olarak Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'na verilebilecektir." Böylece Başbakan, bir kanunun hükümlerini askıya alabilecek ve bir bakana mahalli idarenin yetkilerini kullanılabilecektir.

1960 öncesi siyasi iktidarın idama mahkum Başbakanı ile iki bakanının itibarlarının iadesini sağlamak için çıkarılan 12 Mayıs 1987 tarihli ve 3374 numaralı kanun, bunların "İmralı'da bulunan mezarları(nın) *Başbakanın uygun göreceği*, hizmetleriyle mütenasip bir yere törenle nakli" (m. 1) görevini vermekte ve yürütülmesini tek başına *Başbakana* (m. 4) bırakmaktadır. Ayrıca bu kanun, değişik yetkili İdare organı ve makamlarının idari işlemleriyle yapılması gereken bazı cadde, yol ve bayındırlık tesis ve eserlerine bu eski Başbakan ve bakanların adlarının verildiği hükmünü taşımaktadır (b. 2). Bu düzenleme biçimi, TBMM'nce kuvvetler ayrımı ya da organlar arasında işbölümü ilkesine uyulmadığını ve I. Cumhuriyetin kuvvetler birliği veya kaynaşması esas ve geleneğinin sürdürülmekte olduğunu göstermektedir. Başbakan, nedense, yürütmenin yetki alanına yapılan bu müdahaleye ses çı-

(15) Bu kararnamenin irdeleme ve eleştirisi için bak: L. DURAN, "Peştemallık ve ulûfe ya da kolluk yetkisinin paraya çevrilmesi", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 20, Sayı 1, Mart 1987.

karmamıştır. Belki de, mezarların nakli hususunda aldığı kişisel yetkiye karşı bir ödün vermeyi uygun görmüş; ya da böylesin hukuki inceliklerli hiç ilgilenmemiştir.

Erken seçim eğişik düzeyine girildiği sırada çıkarılan (103) ilçe kurulması hakkındaki 19 Haziran 1987 tarihli ve 3392 numaralı kanunun geçici bir maddesiyle, Bakanlar Kurulu'na, kimi koşullar çerçevesinde, daha (60) kadar yeni ilçe kurma yetkisi verilmiştir. Oysa Anayasa'nın 123. maddesi gereğince, İdarenin kuruluşu kanunla düzenlenir ve 5442 numaralı İl İdaresi Kanunu da, ilçelerin ancak kanunla kurulabileceğini vurgulamıştır. Bu itibarla söz konusu geçici madde, Anayasa ile yasaklanan yasama yetkisinin yürütmeye devrini içermektedir. Anılan hüküm, KHK çıkarma yetkisini açıkça vermiş olsaydı, belki geçerli sayılabilirdi. Bu yol belirtilmediğine göre, Bakanlar Kurulu'na ilçe kurma yetkisi tanıyan geçici madde Anayasa'ya aykırıdır. Ayrıca, ilçe teşkilatı, milletvekilleri ile İl Genel Meclisi üyelerinin seçim çevrelerinin doğrudan doğruya belirlediğinden; bu konuda hükümete verilen yetki, ülkenin siyasi coğrafyasını etkileyecek nitelik ve güçtedir. Bu bakımdan, Anayasa'nın "demokratik hukuk devleti" ilkesiyle bağdaştırılması mümkün değildir. Bundan başka, bir yerde ilçe kurulması, oraya yeni kamu hizmet ve faaliyetlerinin götürülmesi ve işletilmesi zorunluğu taşıdığına göre; bunların gerektirdiği masrafların karşılığını, Bakanlar Kurulu ödenek olarak Bütçeye ekleyemez. Geçici madde, Bakanlar Kurulu'na personel kadroları ihdası yetkisini tanımış ise de; ödenek koymak olanağı veremezdi. Bunun gibi, kurulacak her yeni ilçe, daha önce sınırları kanunlarla saptanmış ilçelerin ve belki de komşu illerin yüzölçümünde değişiklik yapacağından; Bakanlar Kurulu yeni ilçeleri belirlerken, kararname ile söz konusu kanunları değiştirmiş olacaktır. Bu nedenlerle yürütmenin ilçe kurma yetkisi Anayasa'ya uygun bulunmamaktadır. Nihayet, seçimler öncesinde veya sonrasında siyasi iktidar, elinde tuttuğu bu imkanı, ilçe haline getirilebilecek yöreler halkı üzerinde oy karşılığı ödül ya da ceza olarak kullanabilir. Söz konusu yetki bu yolda kullanıldığı takdirde, yönetimin objektifliği ve dürüstlüğü esasları sarsılır. Cumhurbaşkanı'nın böyle bir yetki saptırmasına izin vermeyeceği hatıra gelebilirse de; Başbakanın "ikna" gücü karşısında pek direnemeyeceği söylenebilir.

III. "Cumhuriyetin "yürütme"si uygulamada o denli "kuvvetli icra" olduğunu göstermektedir ki, kanun alanında bulunan konuları alelâde kararname ile düzenlemekle yetinmemekte; ancak Anayasada öngörülebilecek yeni bir

tür olağandışı, ayrık hukuki rejimi kanun hükmünde kararname ile ihdas etmiş bulunmaktadır. Şöyle ki, 10 Temmuz 1987 tarihli ve KHK 285 sayılı “Olağanüstü Hal Bölge Valiliği İhdası Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”, (16) Anadolu’nun Dogu ve Güneydoğusunda yer alan sekiz ild uygulanmakta olan Sıkıyönetimin sona ermesinden itibaren süresiz geçerli olmak üzere, Sıkıyönetim ve Olağanüstü hal rejimleriyle ortak yanları olmakla beraber, bunların farklı yönleriyle Anayasa’da yeri bulunmayan kendine özgü yeni olağan dışı bir statü düzenlemektedir. Her ne kadar KHK’nin, Anayasanın 121. maddesiyle 25 Ekim 1983 tarihli ve 2935 numaralı Olağanüstü Hal Kanunu’nun 4. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak çıkarıldığı, başlangıcında belirtilmekte ise de; bu hükümler, usulüne göre olağanüstü hal ilan edilmiş yerlerde, 2935 numaralı kanun çerçevesinde Bakanlar Kurulu’nca “olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda” somut ve özgül tedbir ve kararların KHK ile alınmasına imkan tanımaktadır. Yoksa anılan Anayasa ve kanun maddeleri, yepyeni bir olağanüstü hal rejimini yaratmak yetkisini vermemektedir. Çünkü, olağan anayasal düzen dışında, ne gibi olağan dışı, ayrık rejimlerin kurulabileceğini Anayasa’nın kendi öngörmüş ve bunların statülerinin ide kanunların saptamasını emretmiştir. Bu olağandışı, ayrık rejimlerin iki çeşit Olağanüstü hal, Sıkıyönetim, Seferberlik ve Savaş halinden ibaret bulunduğunu ve hangi esaslara göre kanunlarla düzenleneceğini Anayasa açıkça ve kesinlikle göstermiştir (m. 120-123). Söz konusu olağandışı, ayrık rejimlerin statüleri de düzenlenip yürürlüğe konmuştur. Bunlardan ayrı, farklı veya karma bir olağandışı rejimi kanun koyuc dahi ihdas edemez ve bunun için Bakanlar Kuruluna yetki veremez ve devredemez. Aksi takdirde, bu ayrık rejimlerin Anayasa’da öngörülüp, esaslarının saptanmasına gerek yoktu.

(16) (R.G. 14 Temmuz 1987-19517). Bu KHK’nin İstanbul’da Cumhurbaşkanının başkanlığında yapılan Bakanlar Kurulu toplantısında kabul edilen asıl metninde (m. 4-d); Olağanüstü Hal Bölge Valisinin, sadece Jandarma Asayiş Komutanlığına değil, bu komutanlığın “emrine giren veya harekât komutasına verilen **diğer kuvvet birlikleri**” ve ne görev verebileceği öngörülmüş iken; Resmi Gazete’de yayınlanan biçimde bu hüküm, her nedenle ve nasılsa yer almamıştır. Başbakanlıkça bu “açıklama”nın farkına varılması üzerine, esas KHK 285’in kararlaştırıldığı 10 Temmuz 1987 tarihini taşıyan 286 sayılı KHK ile, m. 4.f.2’nin (d) bendine, yukarıda yazılı hüküm eklenmiş ve Resmi Gazete’nin 15 Temmuz 1987 günlü 19518 Mükerrer sayısında yayınlanmıştır (Bak. Cüneyt ARCA YÜREK, “Sivil paşalı sıkıyönetim”, Cumhuriyet Gazetesi, 16 Temmuz 1987).

Oysa, 285 sayılı KHK, saydığı illerde, mevcut olağanüstü hal rejimini ilan ve tatbik etmiyor, “*Olağanüstü Hal Bölge Valiliği*” adıyla bambaşka bir statü düzenleyip uygulamaya koyuyor. Bakanlar Kurulu, daha önce, 2935 numaralı Olağanüstü Hal Kanununda, 201 sayılı KHK ile değişiklik yapmış idi ise de; bu işlem yöntemi dahi eleştirilmiş ve hukuka aykırı görülmüştür (17). KHK 285, Olağanüstü Hal Kanununu bir kenara iterek, Doğu ve Güneydoğu illeri için “Bölge Valiliği” ünvanı altında yeni bir yönetim rejimi getirmektedir. Bu rejimin konulması ve kaldırılması TBMM’nin bilgi ve onayı dışında, yalnızca Bakanlar Kurulu’nun, takdir ve kararına bağlı görünmektedir. Gerçi, Anayasa gereğince (m. 121/3), bu KHK Meclisin onayına sunulmuş ya da sunulacaktır; lakin bunun “Meclisce onaylanmasına ilişkin süre ve usul”, henüz yeni İçtüzük yürürlüğe konmamış olduğu için, bilinmediğinden ve işlemediğinden; siyasi denetimden de geçirilemeyecektir. Ayrıca KHK, 2. maddesinde, “Bakanlar Kurulunca Olağanüstü Hal Valiliği kaldırılabilir veya sınırları değiştirilebilir” denildiğine göre; TBMM’nin bu hususta bir müdahalesi öngörülmediği anlaşılıyor. Aynı yönde olmak üzere, KHK’nin 4. maddesinin (j) bendinde, Bölge Valisinin emrindeki kuvvetleri gereğince mücavir İl’lerde hareketin takibi maksadıyla görevlendirebileceği ve mücavir İl’lerin, Bölge Valisi’nin talebi, İçişleri Bakanlığı’nın teklifi, Başbakanın onayı ile belirleneceği kabul edilmektedir. Bu hükme göre, yetkililerin yönetimiçi bir işleml, üç ili daha olağanüstü hal bölgesine ithal ettikleri haber verilmiştir(18). Böylece, söz konusu olağandışı rejimin uygulama alanı, hem Bakanlar Kurulu’nun, hem de TBMM’nin bilgisi ve istenci dışında genişletilmiştir.

Esasen, Olağanüstü Hal Bölge Valiliği yönetiminin, Sıkıyönetim ve Olağanüstü Hal rejimlerinden farklı yanları bunlardan ibaret değildir. Örneğin Bölge Valiliği, Olağanüstü Hal’de olduğu gibi Başbakanlığa değil, İçişleri Bakanına bağlı olup, bu Bakan, Valinin gerekli gördüğü yetkilerini re’sen kullanabilir. Yalnız bu KHK hakkında değil, Bölge Valisine tanınan yetkilerin kullanılması ile ilgili tüm işlemler hakkında da iptal davası açılmaz.

Doğu ve Güneydoğu Anadolu’da varolan sonuçlar ve çıkan olaylar hakkında hiçbir somut ve özgül tedbir, çare ve çözüm içermeyen 285 sayılı

(17) T. TAN, “Kanun hükmünde kararname uygulaması”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 17, Sayı 4, Aralık 1984, s. 45-46.

(18) “Cumhuriyet Gazetesi, 15 Ağustos 1987 günlü sayısı, s. 1 ve 11.

KHK, türü kendine özgü olağandışı, süresiz ayrık bir rejimin hukuki statüsünden ibaret olmak itibariyle, Anayasa ve demokratik hukuk devletine tümü ile aykırı bir işlemdir. Ne yazık ki, yargı denetimi dışında tutulduğundan, herhangi bir yaptırıma da çarptırılmaz.

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Türkiye'nin bugünkü siyasi rejiminde Cumhurbaşkanı, Anayasa'da ve onu hazırlayanların kafasında, "yürütme"nin içinde değil, tüm devlet yapısında üstün ve ayrıcalıklı bir konuma ve önemli sayısız yetkilere sahip bulunmaktadır. Ancak bu kuramsal durum, genel oydan çıkmayan, parlamentoda dayandığı bir çoğunluğu bulunmayan ve tekrar seçilemeyen devlet başkanının, siyasi iktidarı elinde tutan gruba uyma zorunluğu yüzünden, olgularda gerçekleşemezdi. Cumhurbaşkanı'nın, haiz olduğu yetkiler itibariyle, politika arenasında tarafsız hakem rolünde bir devlet başkanı olması da çok güçtür.

Bu bakımdan, Devlet Başkanının, III. Cumhuriyetin dört yıllık uygulamaları boyunca adım adım, görev ve yetkilerini etkilerini iktidar partisinin ve liderinin istekleri yönünde yerine getirir ve kullanır olmasına şaşmamak gerekir. Bu süreç içerisinde, Mecliste mutlak çoğunluğa sahip bulunan iktidarın başı, sert parti disiplini sayesinde ve zayıf muhalefet karşısında, siyasi sorumluluk kaygısından da bağışık olarak serbestçe icraat yapmak imkanına kavuşmuştur. Cumhurbaşkanı'na da, inceleme ve denetim gezileri ile törensel etkinlikler yapmaktan başka birşey kalmamaktadır. Hükümetin, Anayasa ve kanunlara uygun olarak yürütme yetkisini ve görevini kullanması ve yerine getirmesi gerekirse de; Devlet Başkanı bunu sağlamak gücünden yoksun bulunduğu gibi; bağımsızlığını yitiren yargı organları da etkili bir denetim yapabilmekten uzaktır.

İşte bu nedenlerle, yürütmenin gerçek gücü devlet başkanından başbakanına geçmiş; siyasal ve yargısal denetimlerden azade tam bir serbestlik içinde kullanılabilir olmuştur. Bu itibarla, iktidarın icraatı, anayasal ve yasal düzenleme ve uygulamalar düzeyinde tümü ile hukuk dışında cereyan edebilmiştir. Böyle bir tutum ve davranış içinde bulunan bir "yürütme" ise, "kuvvetli icra" değil, ancak "kişisel iktidar" oluşturur; bu nitelikte bir iktidar da sonunda "keyfî yönetim"e dönüşür.

Nitekim, yukarıda irdelemeye çalıştığım siyasi iktidarın hukuk planındaki etkinlikleri, Türkiye'nin demokratik hukuk devleti niteliğini giderek yitir-

mekte olduğunu sergilemektedir. Esasen sınırlayıcı, kısıtlayıcı ve yasaklayıcı hükümlerle dolu olan 1982 Anayasasına ve Askeri yönetimin düzenlemelerine dahi uymak istemeyen bir iktidardan ülkede gerçek demokratik istikrarı ve gelişmeyi sağlaması beklenemez. Bu bakımdan, Başbakanın, yazımları bile doğru ve düzgün olmayan her yeni kanunun “reform”, “inkılap” ya da “devrim” yaptığını ve topluma “çağ atlattığı”nı iddia etmesi, hiç kimseyi kandıramayacak boş sloganlardan ibarettir.

Türkiye'nin kalkınma ve çağdaşlaşma yolunda izlediği model siyasi rejimini de belirlemekte ve yönetime az gelişmiş ülkeler demokrasisi niteliğini kazandırmaktadır. Böyle bir sistemde ise “yasama” ve sivil toplum karşısında, hukuk çerçevesinde icraatta bulunan “kuvvetli icra” söz konusu olmayıp, herşeye egemen olmak isteyen, kendini hiçbir kayıtle bağlı saymayan ve denetim dışında kalan yalın bir “güç” vardır.

Eylül 1987