

## BAŞBAKANIN HUKUKİ DURUMU VE BAŞBAKANA VEKALET

Faruk BİLİR\*

### I- BAŞBAKANIN HUKUKİ DURUMU

#### A-BAŞBAKAN

Bakanlar Kurulu, Başbakan ve bakanlardan oluşan kolektif bir karar organıdır. Ancak, Bakanlar Kurulu içinde Başbakanın özel bir siyasi liderlik mevki vardır<sup>1</sup>. Parlâmenter rejimin doğuşunda o da diğer Bakanlar Kurulu üyeleri gibi, bir bakan konumunda iken daha sonraları kurulun önde gelen bir üyesi ve başkanı konumuna yükselmiştir. Gerçi günümüzde de Başbakan bakanların İdare Hukuku anlamında hiyerarşik amiri değildir,ama bu kurul içinde Başbakanın çok özel bir yeri vardır<sup>2</sup>. Başbakanın zamanla beliren bu yeri, artık eşitler arasında birinci (primus inter pares) deyimiyile ifade edilmeyecek bir niteliğe ulaşmıştır<sup>3</sup>.

Başbakanın, Bakanlar Kurulu içindeki konumunu güçlendiren çeşitli faktörler vardır. Her şeyden önce Başbakan, Bakanlar Kurulunun başkanı olarak hükümetin genel siyasetini kendisi belirler ve bu siyasetin koordineli bir şekilde yürütülmesini kendisi gözetir. Başbakanın, Bakanlar Kurulu içindeki konumunu güçlendiren bir başka faktörde, Başbakanın, Bakanlar Kurulu üyelerini seçebilmesi yani, hükümeti oluşturma yetkisine sahip olmasıdır.

Yine Bakanlar Kurulu üyelerinin görevlerine son verilmesini Cumhurbaşkanından istemek ya da istifa ederek Bakanlar Kurulunun görevden çekilmesini sağlamak, Başbakanın Bakanlar Kurulu içindeki konumunu güçlendiren faktör-

---

\* Yrd. Doç. Dr., S.Ü. Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku Anabilim Dalı

1 ÖZBUDUN, Ergun, Türk Anayasa Hukuku, Ankara 2002, s. 322-323.

2 TURHAN, Mehmet, Hükümet sistemleri ve 1982 Anayasası, Diyarbakır 1989, s. 133.

3 ERDOĞAN, Mustafa, Anayasacılık-Parlamentarizm – Silahlı Kuvvetler, Ankara 1993, s. 41.

lerdendir<sup>4</sup>. Ayrıca, bu faktörlere Başbakanın kişiliğinden kaynaklanan özellikleri de ekleyebiliriz. Mesela, Başbakan olan kişinin karakter yapısı, yönetme yeteneği ve siyasi tecrübesi gibi<sup>5</sup> 1982 Anayasası da Bakanlar Kurulu içinde Başbakanın durumunu önemli ölçüde güçlendiren hükümlere yer vermiştir.

Anayasanın 112. maddesine göre, "Başbakan, Bakanlar Kurulunun başkanı olarak, bakanlıklar arasında işbirliğini sağlar ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir." Ayrıca 1982 Anayasası, 1961 Anayasasından farklı olarak, bakanların Türkiye Büyük Millet Meclisi'nden başka, Başbakana karşı da sorumlu olduklarını belirtmiştir. (An. md. 112/2). Bu hükmün doğal sonucu olarak, 1982 Anayasası Başbakana gerekli gördüğünde bir bakanın görevden alınmasını Cumhurbaşkanından isteme yetkisi de tanımıştır (An,md.109/3). Yine 1982 Anayasası, 1961 Anayasasından farklı olarak, Başbakanın, bakanların görevlerinin Anayasaya ve kanunlara uygun olarak yerine getirilmesini gözetmek ve düzeltici önlemleri almakla yükümlü olduğunu ifade etmiştir.(An.md.112/3).

Başbakanın gerekli gördüğü zaman, Bakanlar Kurulunda görüşükten sonra T.B.M.M'den güven isteyebilme yetkisi de (An.md.111/1) Başbakanın Bakanlar Kurulu içindeki konumunu güçlendiren bir hükümdür. Çünkü, bu hükümle Bakanlar Kurulunun görevinin sona ermesi Başbakanın tutumuna bağlanmıştır<sup>6</sup>.

Anayasa ile getirilen bu düzenlemeleri, ortak sorumluluk ilkesini kaldıran, Başbakan ile bakanlar arasındaki ilişkiyi, İdare Hukuku anlamında bir ast-üst ilişkisi durumuna getiren bir düzenleme olarak görmemek gerekir<sup>7</sup>. Çünkü, gerek 1961 gerekse 1982 Anayasasına göre, Başbakan, bakanların hiyerarşik amiri değildir. Başbakan, bakanlıkların tasarruflarına karşı hiyerarşi kuvvetine dayanarak, bu tasarrufları değiştiremez ve ortadan kaldıramaz<sup>8</sup>.

Başbakanın, bakanların hiyerarşik anlamda amiri olması ortak sorumluluk ilkesini de zedeler. Çünkü, eğer bakanlar Başbakanın emirleri doğrultusunda hareket etmek zorunda iseler, T.B.M.M'ye karşı da sadece Başbakanın sorumlu olması gerekir. Halbuki, parlâmenter rejimlerde Bakanlar Kurulu hükümetin genel siyasetinin yürütülmesinden birlikte sorumludur<sup>9</sup>.

---

4 TANÖR, Bülent- YÜZBAŞIOĞLU, Necmi, 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, İstanbul 2002, s. 349.

5 ERDOĞAN, Anayasacılık, s. 58.

6 ERDOĞAN, Anayasacılık, s. 43.

7 GÖZÜBÜYÜK, Şeref, Anayasa Hukuku, Ankara 1995, s. 215

8 TURHAN, Hükümet Sistemleri, s. 129

9 TURHAN, Hükümet Sistemleri, s. 129

1982 Anayasası ile getirilen, bakanların Başbakana karşı olan sorumluluğunu da siyasi sorumluluk olarak anlamak gerekir. Yani, Başbakanın gerekli gördüğünde bir bakanın görevine son verilmesini Cumhurbaşkanından isteyebilmesidir<sup>10</sup>.

Getirilen bu düzenlemelerin, Başbakanın, Bakanlar Kurulu içindeki durumunu önemli ölçüde güçlendirmiş olduğu bir gerçektir. Bu düzenlemeler, Başbakanı artık "eşitler arasında birinci" durumundan çıkarıp, çağdaş parlamenter rejimlerin gelişimine uygun olarak Bakanlar Kurulunun gerçek lideri durumuna getirmiştir<sup>11</sup>. Ayrıca, Başbakanı güçlendirici bu düzenlemeler, Bakanlar Kurulunun görevini uyum içinde ve hukuka uygun olarak yerine getirmesine yönelik düzenlemelerdir.

### B- BAŞBAKANIN GÖREVE ATANMASI

1982 Anayasasına göre, Başbakan, Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Anayasanın 109. maddesine göre, "Başbakan, Cumhurbaşkanınca, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri arasından atanır." Yani Anayasamıza göre başbakanın milletvekili olması zorunludur. Bunun aksine bir düzenleme, parlamenter sistemden bir sapma olarak değerlendirilebilmektedir. Parlamenter hükümet sistemi, yürütme iktidarının yasama iktidarından kaynaklandığı ve ona karşı sorumlu olduğu bir hükümet sistemidir. Parlamenter hükümet sisteminde, hükümetin başı olan başbakan yasama organı içinden seçilir. Yani başbakanın yasama organı üyesi olması parlamenter sistemin bir özelliğidir<sup>12</sup>. Bunun aksine bir düzenlemede başbakan, halk tarafından seçilmemiş bir kişi olacağı için, sorumluluk ilkesini de zedeler. Çünkü, halk tarafından seçilmeyen bir kişinin, temsil meşruiyetine sahip olması düşünülemez. Başka bir ifadeyle, temsil yetkisi almamış kişilere hükümette yer verilmesi, pek parlamenter sistem mantığı ile bağdaşır gözükmemektedir. Partiler demokrasisinin parlamenter rejimde işlerliği, seçmenin kendisini yönetenleri siyasi bakımdan sorumlu tutabilmesini gerektirir. Bu da başbakanın meclisten olmasını zorunlu kılmaktadır<sup>13</sup>.

10 ERDOĞAN, Anayasacılık, s. 42

11 ÖZBUDUN, s. 335-336. Yazar bu düzenlemeleri klasik parlamenterizmden bir sapma olarak değil, "rasyonelleştirilmiş parlamenterizm" yönünde bir gelişme olarak görmektedir.

12 ATAR, Yavuz, Türk Anayasa Hukuku, Konya 2002, s. 154-155.

13 YAVUZ, K. Haluk, Türkiye'de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi, Ankara 2000, s. 490-491.

Belirtmek gerekir ki, böyle bir düzenleme, seçimler sonrasında, hiçbir parti- nin tek başına mecliste çoğunluğu sağlayamadığı durumlarda, koalisyon hükü- metlerinin kurulmasında daha da zararlı sonuçlar verebilecektir. Şöyle ki, parti- ler arasında koalisyon hükümeti kurulması aşamasında bir anlaşmazlık olduğu durumlarda, meclis dışından başbakan atanması yoluna gidilebilecektir. Böyle bir durum ise, partiler üstü başbakan atanmasına sebep olacaktır.

Parlamentar rejimde bakanların dahi, meclis dışından atanması istisna teşkil etmektedir. Parlamentar rejimde kural bakanların parlamenter olmasıdır. Parlamentar sistemlerde, bakanlar genellikle ve çoğunlukla seçilmiş parlamen- terlerdir<sup>14</sup>. Bu durum parlamenter rejimin işleyişinde fiili zorunluluğun sonucu- dur. Yasama organına karşı sorumluluk kuralı bunlar içinde geçerlidir<sup>15</sup>. Seçim- den çıkmış bir parlamentoya karşı sorumlu bir hükümet olarak tanımlanabilecek olan ve Anayasamızca da benimsenen parlamenter sistem geleneği de, seçmen- lerden temsil yetkisi almamış kişilerin başbakan ve bakan olmasına esas olarak yabancıdır.

Anayasamız, 109. maddesinde Başbakanın T.B.M.M üyeleri arasından ata- nacağını belirtmekle yetinmiş, Başbakan olarak atanacak kişiyle ilgili olarak başka herhangi bir kurala yer vermemiştir<sup>16</sup>.

Acaba Cumhurbaşkanı'nın, Başbakanı seçme ve atama yetkisi sınırsız mıdır? Yani, Cumhurbaşkanı istediği bir milletvekilini Başbakan olarak atayabilir mi? Herşeyden önce şunu belirtelim ki, Cumhurbaşkanı'nın Başbakanı seçme ve atama yetkisi sınırsız değildir<sup>17</sup>. Çünkü, kurulan Bakanlar Kurulunun, Türkiye Büyük Millet Meclisinden güven oyu alması zorunluluğu, Cumhurbaşkanı'nın ancak, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde çoğunluğun güvenini sağlayacak bir kişiyi Başbakan olarak atayabileceği anlamına gelir. Cumhurbaşkanı buna hu- kuken değilse de, fiilen mecburdur<sup>18</sup>. Aksi halde, yani Cumhurbaşkanı'nın atadı- ğı Başbakanın Meclis'te güven oyu alamaması, Cumhurbaşkanlığı makamının tarafsızlık niteliğine zarar verebileceği gibi, otoritesi de sarsılabilir<sup>19</sup>. Ayrıca bu durum bir siyasi krize de yol açabilir.

---

14 ERDOĞAN, Anayasacılık, s. 30.

15 ERDOĞAN, Anayasacılık, s. 32.

16 ERDOĞAN, Mustafa, 1982 T.C. Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı'nın Hukuki Duru- mu, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Ankara 1987, s. 99.

17 ÖZER, Attila, Batı Demokrasilerinde ve Türkiye'de Hükümetin Kuruluş Yöntemleri, Ankara 1981, s. 142.

18 ÖZER, s. 142; ARMAĞAN, Servet, 1961 Anayasası ve Bakanlar Kurulu, İstanbul 1978, s. 33; TURHAN, Hükümet Sistemleri, s. 126.

19 TURHAN, Hükümet Sistemleri, s. 126.

Cumhurbaşkanının, Başbakanı belirleme yetkisi çeşitli durumlarda ortaya çıkabilir. Örneğin, genel seçimler sonucunda, bir parti tek başına mecliste çoğunluğu sağlamış olabilir. Ya da partilerden hiç biri tek başına mecliste çoğunluğu sağlayamaz, bu nedenle ya bir koalisyon hükümetinin kurulması ya da muhalefetin desteğiyle bir azınlık hükümeti kurulması gündeme gelebilir.

Genel seçimlerden sonra, bir partinin tek başına Millet Meclisi'nde üye sayısı bakımından salt çoğunluğu elde etmesi halinde, Cumhurbaşkanının hükümeti kurma görevini bu partinin genel başkanına vermesi gerekir<sup>20</sup>. Yukarıda belirttiğimiz gibi, hukuken Cumhurbaşkanı, Meclis'te çoğunluğu sağlayan partinin başkanı yerine, bir başka partinin başkanına da bu görevi verebilir<sup>21</sup>. Ancak, Cumhurbaşkanının görevlendirdiği, Başbakanın kurduğu Bakanlar Kurulunun Meclis'te güven oyu alamaması, Cumhurbaşkanlığı makamının otoritesini sarsabilir ve bu durum bir anayasa bunalımına sebep olabilir<sup>22</sup>. Millet Meclisi'nde tek başına çoğunluğu sağlamış partinin başkanına hükümeti kurma görevinin verilmesi, aynı zamanda Cumhurbaşkanının tarafsızlığının da gereğidir<sup>23</sup>.

Ancak, ülkemizde zaman zaman bu söylediğimiz kurala uygun davranılmamıştır. Bu duruma gerekçe olarak, ülkenin içinde bulunduğu olağanüstü şartlar gösterilmiş ve "Partiler üstü Hükümet" kurma yoluna gidilmiştir<sup>24</sup>. Bizce de, "Partiler Üstü Hükümet" modelleri, Millet Meclisi'ndeki çoğunluğun istekleri dışında hareket etmektedir. Oysa, parlamenter rejimde, parlamento çoğunluğun istekleri dışında bir hükümet kurulamaz<sup>25</sup>. Nitekim, ülkemizde 12 Mart 1971 Muhtırasından sonra AP Millet Meclisi'nde çoğunlukta olduğu halde, hükümeti kurma görevi, bu partinin liderine verilmemiştir. Cumhurbaşkanı bu görevi AP'li olmayan milletvekiline vermiştir<sup>26</sup>.

Millet Meclisi'nde hiç bir parti tek başına çoğunluğu sağlayamamış ise, hükümetin kurulması açısından, bu gibi hallerde görevin kime verilmesi gerektiği konusunda doktrinde çeşitli görüşler ileri sürülmüştür.

20 ÖZER, s. 142; TURHAN, Mehmet, Siyaset ve Anayasa, Ankara 1995, s.284; ARMAĞAN, 33.

21 GÖZLER, Kemal, Devlet Başkanları, (Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi), Bursa 2001, s. 169.

22 ÖZBUDUN, s. 322.

23 ERDOĞAN, Cumhurbaşkanı, s. 100.

24 ÖZER., s. 143; ARMAĞAN, s. 33-34.

25 TURHAN, Siyaset, s. 287; ÖZER, s. 143.

26 ARMAĞAN, s. 33-34.

Bir görüşe göre, bu gibi durumlarda Cumhurbaşkanına kısmen serbesti tanınmıştır. Cumhurbaşkanı mecliste en çok milletvekiline sahip olan ancak çoğunluğu sağlayamamış olan parti liderini, Başbakan olarak atamak zorunda değildir. Eğer partiler etrafında toplanarak çoğunluğu sağlamış iseler, Cumhurbaşkanı partilerin üzerinde anlaştığı kişiyi Başbakan olarak atamak zorundadır<sup>27</sup>.

Bir başka görüş, Cumhurbaşkanının en çok oy alan partinin liderini değil, mecliste güven oyu alabilecek bir kimseyi Başbakan olarak atamasının maksada daha uygun olacağı yönündedir<sup>28</sup>.

Bu konuda bir diğer görüş ise, Cumhurbaşkanının, tarafsızlık ilkesine uygun davranarak, ilk olarak en çok milletvekiline sahip parti liderini hükümeti kurmakla görevlendirmelidir. Cumhurbaşkanının öncelikle meclis aritmetiğini göz önüne alması, daha sonra diğer seçeneklere yönelmesi gerekir. Eğer en çok milletvekiline sahip parti lideri hükümeti kuramayacağını biliyorsa, görevi kabul etmemesi gerekir<sup>29</sup>.

Bizce de, Cumhurbaşkanı, en çok milletvekiline sahip olan ancak çoğunluğu sağlayamayan partinin genel başkanını Başbakan olarak atamak zorunda değildir. Yani bu konuda Cumhurbaşkanı'nın seçim hakkı vardır<sup>30</sup>. Ancak en çok milletvekiline sahip partinin, mecliste çoğunluğun güvenini sağlayabileceği ihtimali var ise, öncelikle görevinin bu partiye verilmesi parlamenter rejimin kurallarına daha uygun olacaktır<sup>31</sup>. Bu konuda önemli olan hükümeti kurmakla görevlendirilen kimsenin oluşturduğu Bakanlar Kurulunun Millet Meclisinden güven oyu alabilmesidir.

Ayrıca, günümüz partiler demokrasisinde, bu milletvekilinin, mecliste çoğunluğu sağlayan partinin genel başkanı olması gerekir. Her ne kadar, Cumhurbaşkanı'nın çoğunluk partisi içinden genel başkan dışındaki bir milletvekilini de başbakan olarak ataması hukuken mümkün ise de, böyle bir davranış partiler demokrasisine ters düşer. Bu durum, genel başkan seçen partili üyelerin iradesi yanında, seçimlerde o partiye oy veren seçmenlerin iradesine de karşı çıkmak demektir<sup>32</sup>.

---

27 ÖZER, s. 143.

28 ARMAĞAN, s. 34.

29 TURHAN, Siyaset, s. 286.

30 ÖZER, s. 143.

31 TURHAN, Siyaset, s. 286.

32 TANÖR- YÜZBAŞIOĞLU, s. 337.

### C- BAŞBAKANIN GÖREV VE YETKİLERİ

Başbakanın görev ve yetkisi şunlardır<sup>33</sup>:

Bakanları Seçmek ve Görevlerinden Alınmalarını Önermek

Bakanlar Kuruluna Başkanlık etmek

Bakanlıklar Arasında İşbirliğini Sağlamak

Bakanların Görevlerinin Yerine Getirilmesini Gözetmek

Hükümetin Genel Siyasetinin Yürütülmesini Gözetmek

Milli Güvenlik Kuruluna Katılmak

Yönetmelik Çıkarmak

### D- BAŞBAKANIN GÖREVİNİN SONA ERMESİ

#### 1. İstifa

Başbakanın belli bir hukuki zorunluluk olmadığı halde görevinden ayrılması halinde, Başbakanın görevi sona erer. Bu durumda, Başbakanı görevinden ayrılmaya zorlayan, Anayasanın öngördüğü bir sebep yoktur, ancak o kendiliğinden görevinden ayrılmaktadır<sup>34</sup>.

İstifa yenilik doğurucu kişiliğe bağlı bir haktır. Bu hak tek taraflı bir irade beyanı biçiminde kullanılır. Dolayısıyla istifanın kabulüne gerek yoktur. Ancak Anayasamız, Başbakanın istifasının Cumhurbaşkanı tarafından kabul edileceğini öngörmüştür (An. md. 104/b-1). Ancak burada Cumhurbaşkanının istifayı reddetme hakkı yoktur<sup>35</sup>. Cumhurbaşkanının, Başbakanın istifasını kabul etmemesi, Başbakanın görevde kalması arzusunu gösterir, bu ise hukuki olmaktan çok, siyasi bir durumdur<sup>36</sup>.

Belirtmek gerekir ki, 1982 Anayasasına göre Cumhurbaşkanının, Başbakanı görevden alma yetkisi yoktur. Cumhurbaşkanının yetkileri arasında sayılan, Başbakanı atamak ve istifasını kabul etmek yetkisinden, Cumhurbaşkanının Başbakanı görevden alabileceği sonucu çıkarılamaz. Ancak, Anayasanın 109. maddesinin gerekçesi, bunun mümkün olabileceğini ifade etmektedir<sup>37</sup>. Bu ge-

33 GÖZLER, Kemal, Türk Anayasa Hukuku, Bursa 2000, s. 595-596.

34 ARMAĞAN, s. 114.

35 GÖZLER, Anayasa, s. 587- 588.

36 GÖZÜBÜYÜK, s. 217.

37 ÖZBUDUN, s. 336.

rekçeye göre, "Cumhurbaşkanı, gereğinde Başbakanın ve bakanların görevine usulüne uygun olarak son verir. Hiç şüphesiz ki Cumhurbaşkanı parlamenter rejim gereği Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin güvenine haiz bir Başbakanı azledemez, o zaman çoğunlukla ihtilafa düşmüş olur, tarafsızlık niteliğini yitirir. Hüküm ender de olsa T.B.M.M.'de 105 ve 28. maddeler uyarınca güvensizlik oyu alan ve 132/1 maddesinin uygulanmasını istemeyen ve istifada etmeyen bir Başbakan düşünülerek konmuştur. Bu anda krizin tek çözüm yolu Cumhurbaşkanının, Başbakanın görevine son vermesidir." Ancak bu gerekçe artık bütünüyle anlamını yitirmiştir. Şöyle ki, Danışma Meclisi Anayasa Komisyonunun Anayasa Tasarısında, Başbakanın "usulüne uygun olarak Cumhurbaşkanınca görevine son verilebilir" ifadesi yer almaktaydı. Fakat bu ifade Danışma Meclisi tarafından madde metninden çıkarılmıştır. Yapılan bu değişiklik, Milli Güvenlik Konseyi tarafından da benimsenmiştir. Gerekçe değiştirilmediğinden, bu şekliyle Anayasamızda yer almıştır<sup>38</sup>. "Ayrıca Danışma Meclisi tasarısında (md. 124) Başbakanın isteğine bağlanmış olan meclis seçimlerinin Cumhurbaşkanınca yenilenmesi yetkisi, Anayasada (md. 116) doğrudan doğruya Cumhurbaşkanına tanınmıştır. Dolayısıyla, gerekçede değinilen durumun, yani güvensizlik oyu almış bir Başbakanın ne istifa etmesi ne de Cumhurbaşkanından seçimlerin yenilenmesini istemesi halinin ortaya çıkması mümkün değildir. Böylece gerekçe, anlamını tamamen yitirmiş olmaktadır"<sup>39</sup>.

Başbakan çeşitli sebeplerle görevinden ayrılabilir. Bunlar arasında sağlık sebeplerini, siyasi sebepleri ve özellikle koalisyon hükümetlerinde, koalisyon ortağı partiler arasındaki uzun süren görüş ayrılıklarını sayabiliriz<sup>40</sup>.

## 2. Meclis Seçimleri

Genel seçimler sonucunda, yeni Meclisin toplanması ile Bakanlar Kurulunun ve Başbakanın görevi sona erer. Bu husus Anayasamızda düzenlenmemiştir, ancak bu parlamenter sistemin yerleşmiş bir geleneğidir<sup>41</sup>. Ülkemizdeki uygulamada bu yöndedir. Cumhurbaşkanınca seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi halinde, Başbakanın görevi sona erer.

## 3. Yüce Divana Gönderme

1982 Anayasasına göre, Türkiye Büyük Millet Meclisi kararıyla Yüce Divana verilen bir bakan bakanlıktan düşer. Hakkında Meclis soruşturması açılan Başbakanın Yüce Divana sevki halinde hükümet istifa etmiş sayılır. (An. md. 113/3). 1961 Anayasası konuyla ilgili maddesinde, sadece Yüce Divan'a sevk edilen bir bakanın bakanlıktan düşeceğini belirtmekle yetinmiştir. (1961

---

38 TURHAN, Hükümet Sistemleri, s. 127-128.

39 ÖZBUDUN, s. 336- 337.

40 ARMAĞAN, s. 114.

41 ARMAĞAN, s. 113.



An. md. 106/3) Ancak, 1961 Anayasası döneminde de, her ne kadar Anayasada açık bir düzenleme olmamasına rağmen, Başbakanın Yüce Divan'a sevki halinde Bakanlar Kurulunun görevinin sona ereceği doktrinde kabul edilmiştir. Bu görüşe göre, "Bu madde de sadece "bakan" dan bahsetmesi böyle bir tefsire engel teşkil etmez: Başbakan da bir bakandır. İkincisi, bakan seviyesinde bir kimsenin, Yüce Divan'a sevk edilme kararından sonra bakanlıktan düşmesi istendiğine göre, Başbakanın evleviyetle aynı neticeye uğraması kabul edilmelidir"<sup>42</sup>

#### 4. Başbakanın Ölümü

Ölümü halinde Başbakanın görevi sona erer.

#### 5. Başbakanın Milletvekilliği Görevinin Sona Ermesi

Başbakanın milletvekilliğinin sona ermesini gerektiren sebepler, Bakanlar Kurulunun da görevinin sona ermesini gerektirir. Çünkü, Anayasamıza göre, Başbakanın Türkiye Büyük Millet Meclisi üyesi olma zorunluluğu vardır (An. md. 109/2). Ancak Anayasamızda, milletvekilliği sona eren Başbakanın, Başbakanlık görevinin nasıl sona ereceği konusunda bir hüküm yoktur. Yukarıda belirttiğimiz gibi, Cumhurbaşkanının Başbakanı görevden alma yetkisi de yoktur. Bu konuda açık bir hüküm olmadığı gibi, pratikte de ortaya çıkan bir durum yoktur. Ancak, herhangi bir şekilde milletvekilliği sona eren Başbakanın, bu sıfatının kendiliğinden sona erdiğini söyleyebiliriz. Çünkü, Başbakan olacak kişinin milletvekili olması gerekir. Milletvekili sıfatının kaybı halinde, Başbakan olmanın zorunlu bir unsuru da ortadan kalkmış demektir.

Anayasamızda öngörülen milletvekilliğinin sona erme sebeplerini aşağıdaki gibi sıralayabiliriz<sup>43</sup> :

- a) İstifa
- b) Mahkumiyet
- c) Kısıtlanma
- d) Milletvekilliğiyle Bağdaşmayan Bir Görev Kabul Etme
- e) Meclis ,alışmalarına İzinsiz ve Özürsüz Katılmama
- f) Milletvekilinin Partisinin Kapatılmasına Sebep Olması

42 ARMAĞAN, s. 115.

43 Bu konuda geniş bilgi için bkz. BİLİR, Faruk, Türkiye'de milletvekilliği ve Milletvekilliğinin Sona Ermesi, Ankara 2001.

## II- BAŞBAKANA VEKALET

Konuyu şu açılardan ele almak mümkündür. Birincisi başbakan kendi yerine geçmek üzere uzun süre bir kişiye vekalet verebilir mi? İkincisi, başbakanlığın geçici olarak boşalması durumunda Başbakana vekalet mümkün müdür? Üçüncüsü ise, başbakanlığın uzun süreli (kesin olarak) boşalması durumunda Başbakana vekalet mümkün müdür?

### A- Başbakana Kısa Süreli Vekalet

Bu konuda da Anayasamızda bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak bu konuda iki şekilde düşünülebilir. Birincisi bu durumda Başbakana Başbakan yardımcılarının vekalet etmesini düşünebiliriz. Çünkü, Başbakanın herhangi bir sebeple görevi başında bulunmadığı durumlarda, başbakan yardımcısı ona vekillik eder. Başbakana ait bütün yetkileri kullanabilir. 3046 Sayılı Kanunun<sup>44</sup> 4. maddesiyle<sup>45</sup>, “Başbakana yardım etmek ve Bakanlar Kurulunda koordinasyonu sağlamak üzere bakanlar arasından en çok ikisi Başbakan Yardımcısı olarak görevlendirilebilir. Ayrıca Başbakana yardım etmek ve Başbakan tarafından verilecek görevleri yerine getirmek, Bakanlar Kurulunda koordinasyonu sağlamak, özel önem ve öncelik taşıyan konularda tecrübe ve bilgilerinden istifade edilmek amacıyla Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile sayıları yirmiyi geçmemek kaydıyla Devlet Bakanları görevlendirilebilir” hükmü öngörülmüştür.

Başbakana yardım etmek ve Bakanlar Kurulunda koordinasyonu sağlamak üzere bakanlar arasından en çok ikisinin başbakan yardımcısı olarak görevlendirileceği düzenlenmiştir. Başbakan yardımcılığı kavramı ilk defa 13.9.1946 tarih ve 4951 Sayılı Kanunda (m.1/son) yer almıştır. Uzun süre kullanılmayan başbakan yardımcılığı kavramı 1961 Anayasası ile birlikte siyasi hayatımıza girmiş ve bir anayasa geleneği haline gelmiştir. Ülkemizde başbakan yardımcılığı görevi, koalisyonu teşkil eden parti veya partilerin genel başkanları tarafından yerine getirilmektedir. Başbakan yardımcısı aynı zamanda devlet bakanıdır<sup>46</sup>.

---

44 Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 13/12/1983 Gün ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, Kabul Tarihi:27.9.1984, R.G. 9.10.1984, Sayı: 18540.

45 Kanun No:4060, R.G. 22.12.1994.

46 57. V. Ecevit Hükümeti Koalisyon Protokolünde, “Koalisyon ortağı partiler, Hükümette birer Başbakan Yardımcısı görevlendireceklerdir. Üçüncü Başbakan Yardımcılığı için gerekli yasal düzenleme öncelikle yapılacaktır. Ortaklık süresince, Başbakan 'a vekalet

İkinci olarak da Anayasanın 113. maddesinden hareketle başbakana da kısa süreli olmak şartıyla kendi belirlediği bir bakanın vekalet edebileceğini söyleyebiliriz. Çünkü bu maddeye göre, açık olan bakanlıklarla, izinli veya özürlü olan bir bakana, diğer bir bakan geçici olarak vekillik eder. Ancak, bir bakan birden fazlasına vekillik edemez (An. md. 113/2). Kısa süreli vekaletlerde, gerek başbakan yardımcılarının gerekse diğer bir bakanın vekaleti, başbakanın önerisi ve Cumhurbaşkanının onayı ile gerçekleşmesi gerekir<sup>47</sup>.

## B- Başbakana Uzun Süreli Vekalet

### 1- Kendi Yerine Geçmek Üzere Uzun Süreli Vekalet

Başbakanın kendi yerine geçmek üzere uzun süre (genel seçimlere kadar görev yapmak üzere) bir kişiye vekalet verip vermeyeceği konusunda Anayasamızda bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak bunun mümkün olmaması gerekir. Yukarıda belirttiğimiz gibi, 1982 Anayasasına göre, Başbakan, Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Anayasanın 109. maddesine göre, "Başbakan, Cumhurbaşkanınca, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri arasından atanır."Cumhurbaşkanının, yürütme organının başı sıfatıyla, yürütme organının bir parçası olan Bakanlar Kurulunun Başkanını seçmesi parlamenter rejimin bir gereği ve özelliğidir. Cumhurbaşkanının bu yetkisinin başka biri tarafından kullanılması ve özellikle Başbakanın kendi yerine uzun süreli bir vekil belirlemesi parlamenter sistemin mantığıyla bağdaşmamaktadır. Bu sistem ancak iktidarın veraset yoluyla geçtiği sistemlerde düşünülebilir.

Son yıllarda siyasi literatürümüzde ifadesini bulan "dönüşümlü başbakanlık" formülü zaman zaman gündeme gelmektedir. Anayasamızda bu konuyla ilgili bir hüküm bulunmadığı gibi uygulamada da görülmemiştir. "Dönüşümlü başbakanlık"formülü özellikle koalisyon hükümetleri döneminde gündeme gelmektedir. Bu kavram ile kastedilen, koalisyonu teşkil eden siyasi partilerin genel başkanlarının dönüşümlü olarak başbakanlık yapmalarıdır<sup>48</sup>. Örneğin, beş yıllık

---

görevi, Başbakan Yardımcısı Dr. Devlet Bahçeli tarafından yürütülecektir" cümlesine yer verilmiştir. Bkz. <http://www.tbmm.gov.tr/ambar/KP57.htm>.

47 GÖZLER, Anayasa, s. 593.

48 Nitekim 53.II. Mesut Yılmaz hükümeti Koalisyon Protokolünde "Aziz Milletimizin 24 Aralık seçimleriyle ortaya koyduğu tercih, uygulanacak hükümet modelinde siyasi partilerimizin daha geniş çerçeveli uzlaşma, fedakarlık ve her alanda uyumlu işbirliği yapmaları ve Başbakanlığın dönüşümlü olduğu bir hükümet modelini zorunlu kılmıştır" cümlesine yer verilmiştir. Bkz. <http://www.tbmm.gov.tr/ambar/KP53.htm>; Aynı şekilde, 54. Erbakan Hükümeti Koalisyon Protokolünün 10. maddesinde, "Başbakanlık eşit süre-

seçim döneminin bir yarısında genel başkanlardan birisi, diğer yarısında ise diğer genel başkanın başbakanlık makamına geçecektir. Belirtmek gerekir ki, koalisyonu teşkil eden partilerin, aralarında yapmış oldukları bir anlaşma ile böyle bir formül benimsemeleri Anayasamıza aykırı değildir. ancak yapılan bu anlaşmanın Cumhurbaşkanı açısından bir bağlayıcılığı yoktur. Yani, Cumhurbaşkanı'nın koalisyon ortaklarının anlaşması doğrultusunda hareket etmesi zorunlu değildir. Başka bir ifadeyle, beş yıllık seçim döneminin ilk yarısında başbakanlık yapan genel başkanın istifası üzerine, başbakanlık görevini daha önceki yapılan anlaşmaya göre diğer genel başkana vermek zorunda değildir.<sup>49</sup> Çünkü, yukarıda belirttiğimiz gibi, başbakanı belirleme yetkisi Cumhurbaşkanı'na aittir ve bu yetkiyi Cumhurbaşkanı tek başına kullanır.

## **2- Başbakanlığın Kesin Olarak Boşalması Halinde Uzun Süreli Vekalet**

Başbakanlığın uzun süreli (kesin olarak) boşalması durumunda Başbakana vekalet konusuna gelince, belirtmek gerekir ki bu durum da Anayasamızda düzenlenmemiştir. Başbakanlık makamı ölüm, Cumhurbaşkanı seçilme, Başbakanın milletvekilliğinin sona ermesi ya da milletvekili seçilememesi, görevi yapamayacak derecede hastalık, istifa gibi sebeplerle uzun süreli boşalabilir. Hangi sebeple olursa olsun, Başbakanın görevinin sona ermesi, Bakanlar Kurulunun da görevinin sona ermesini gerektirir. Bu gibi durumlarda, yeni bakanlar kurulu kuruluncaya kadar, eski bakanlar kurulunun görevini sürdürmesi gerekir. Ancak, eski bakanlar kurulunun olabilmesi için, bir başbakanın olması gerekir. Eski Başbakanın, ölümü, görevi yapamayacak derecede hastalığı, Cumhurbaşkanı seçilmesi, Başbakanın milletvekilliğinin sona ermesi ya da milletvekili seçilememesi gibi durumlarda, eski başbakanın göreve devam etmesi düşünülemez. Böyle durumlarda, yani başbakanın görevini çeşitli nedenlerle yapamaması durumunda kendisine kimin ve nasıl vekalet edebileceği Anayasamızda düzenlenmemiştir. Oysa bu konu Cumhurbaşkanı bakımından Anayasamızın 106. maddesinde açıkça ve ayrıntılı olarak bir biçimde ele alınmıştır. Bu maddeye göre, Cumhurbaşkanı'nın hastalık ve yurt dışına çıkma gibi sebeplerle geçici olarak görevinden ayrılması hallerinde, görevine dönmesine kadar; ölüm, çekilme veya başka bir sebeple Cumhurbaşkanlığı makamının boşalması halinde de yenisi seçilinceye kadar, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı Cumhurbaşkanlığına vekillik eder ve Cumhurbaşkanı'na ait yetkileri kullanır. Ancak zorunluluklardan dolayı hem 1924 hem 1961 hem de 1982 Anayasası dönemlerinde başbakanlık konusunda da bakanlardan birinin vekalet etmesi uygun görülmüş-

---

li, dönüşümlü olacaktır” cümlesine yer verilmiştir. Bkz. <http://www.tbmm.gov.tr/ambar/KP54.htm>.

49 Nitekim 54. Hükümetin başbakanı Necmettin Erbakan'ın 18.06.1997 tarihinde başbakanlık görevinden istifası üzerine, 20.6.1997 tarihinde Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel hükümeti kurma görevini Mesut Yılmaz'a vermiştir.

tür. Başbakana vekillik edecek bakanın seçimi ve atanması yalnızca Cumhurbaşkanı ve Başbakanın siyasal takdir ve tensibine kalmış bir işlemdir<sup>50</sup> Ancak belirtmek gerekir ki, başbakanlığın geçici olarak boşalması ya da uzun süreli boşalması halini göz önünde bulundurmamak gerekir. Başbakanlık makamının ölüm, görevini yerine getirememesine sebep olan hastalık ya da Başbakanın Cumhurbaşkanı seçilmesi nedeniyle kesin olarak boşalabilir. Burada ancak yeni hükümet kuruluncaya kadar bir vekalet düşünülebilir. Yukarıda belirttiğimiz gibi, uzun süreli yani bir sonraki seçimlere kadar bir vekalet söz konusu olmaz. Başbakanlık makamı geçici olarak da boşalabilir. Yani, yurtdışı seyahati ya da geçici bir hastalık olabilir. Bu durumlarda yukarıda yapmış olduğumuz açıklamalar altında Başbakana vekalet mümkündür. Yine yukarıda belirttiğimiz gibi başbakan bu vekaleti verme konusunda yetkili midir? Bu soruya olumlu cevap vermek gerekir. Çünkü daha önce belirttiğimiz gibi, bakanlara vekaleti düzenleyen Anayasanın 113. maddesinin ikinci fıkrasının burada uygulanmaması için hiçbir sebep yoktur. Ayrıca vekalet verilecek kişinin de bakan olması gerekir. Nitekim ülkemiz uygulamasına baktığımızda, uygulamanın da bu şekilde olduğunu görmekteyiz. Ülkemizde, 1989 tarihinde Turgut Özal'ın Cumhurbaşkanı seçilmesiyle göreve başlaması arasında Başbakanlığa vekalet etmesi konusunda şu şekilde bir çözüme gidilmiştir. Cumhurbaşkanlığı devam eden Kenan Evren, Özal'ın Cumhurbaşkanı seçilmesi ve böylece Başbakanlık makamının boşalması üzerine, Özal'ın önerisi üzerine bakanlar kurulu üyelerinden Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı Ali Bozer'in Başbakanlığa vekalet etmesini uygun görmüştür<sup>51</sup>. Çünkü bu durumda yeni Bakanlar kurulunun oluşturulması için, Cumhurbaşkanının bir başbakan ataması ve atanmış kişinin bakanlar kurulu oluşturması bir zaman alacaktır. Bu süre içinde, başbakanlığın vekalet yoluyla yürütülmesi, uygun olacaktır.

Yine ülkemizde 1942 yılında, Başbakan Refik Saydam'ın ölümü üzerine dönemin Cumhurbaşkanı İsmet İnönü, yeni hükümet kuruluncaya kadar, İçişleri Bakanı Fikri Tüzer'i Başbakanlığa vekalet etmek üzere atamıştır<sup>52</sup>.

1972 yılında da, dönemin Başbakanı Nihat Erim'in istifası üzerine, Başbakanlığa Milli Savunma Bakanı Ferit Melen'in vekalet etmesi dönemin Cumhurbaşkanı tarafından uygun görülmüştür<sup>53</sup>. Bu dönemde de, vekalet yeni bakanlar kurulu kuruluncaya kadar devam etmiştir.

---

50 TURHAN, Siyaset, s. 293.

51 TURHAN, Siyaset, s. 289.

52 Resmi Gazete, 9.7.1942, Sayı:5153; TURHAN, Siyaset, s. 289.

53 Resmi Gazete, 18.4.1972, Sayı:14163.

1993 yılında, dönemin Cumhurbaşkanı Turgut Özal'ın ölümü üzerine, dönemin Başbakanı Süleyman Demirel'in Cumhurbaşkanı seçilmesi üzerine başbakanlık makamı boşalmıştır. Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel bu dönemde, yeni bakanlar kurulu kuruluncaya kadar, başbakanlığa Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı Erdal İnönü'nün vekalet etmesini uygun görmüştür<sup>54</sup>.

Başbakana vekalet edilebileceğini açıkladıktan sonra burada cevaplanması gereken bir soruda şudur: Acaba başbakana vekalet edecek kişi milletvekili olmalı mıdır? Bu konuda vekillğe atanacak bakanın “vekil asilin vasıf ve şartlarını taşımalıdır” ilkesi uyarınca Meclis üyesi bir bakan olmalıdır denilebilir. Belirtmek gerekir ki ülkemizde milletvekili olmayan bir bakanın başbakana vekillik etmesi durumuna rastlanmamıştır. Ancak milletvekili olmayan bir bakanın da Başbakana vekillik edebilmesi mümkün olmalıdır<sup>55</sup>. Anayasamız, 109. maddesinde Başbakanın T.B.M.M üyeleri arasından atanacağını belirtmekle yetinmiş, Başbakan olarak atanacak kişiyle ilgili olarak başka herhangi bir kurala yer vermemiştir<sup>56</sup>. Aynı şekilde Başbakan vekili ile ilgili bir hükmede yer vermemiştir. Anayasamıza göre milletvekili olmayanlarda bakan olabilmektedir. Nitekim Anayasamızın 109. maddesine göre, “Bakanlar Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri veya milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından Başbakanca seçilir ve Cumhurbaşkanınca atanır; gerektiğinde Başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanınca görevlerine son verilir”. Ayrıca Anayasanın 112. maddesinin son fıkrasına göre “Bakanlar Kurulu üyelerinden milletvekili olmayanlar; 81 inci maddede yazılı şekilde Millet Meclisi önünde and içerler ve bakan sıfatını taşıdıkları sürece milletvekillerinin tabi oldukları kayıt ve şartlara uyarlar ve yasama dokunulmazlığına sahip bulunurlar. Bunlar Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri gibi ödenek ve yolluk alırlar”. Başbakan vekili başbakan olmadığı ve başbakan vekilliği konusunda Anayasamızda bir hüküm bulunmadığına göre milletvekili olmayan bakanın da başbakan vekilliği yapabileceğini kabul etmek gerekir<sup>57</sup>.

Üzerinde durulması gereken bir konu da hükümette başbakan yardımcısı varken Başbakana vekilliğin bir başkasına verilip verilemeyeceğidir. Ülkemizde tartışmalara neden olan bu konu Bülent Ecevit'in 1974 yılında Eylül ayında İskandinav ülkelerine ziyareti sırasında kendisine bir devlet bakanının vekalet edeceğini açıklaması ve koalisyon ortağı MSP'nin lideri ve başbakan yardımcısının sert tepkisine neden olması üzerine tartışılmıştır.

---

54 Resmi Gazete, 16.5.1993, Sayı:21583.

55 TURHAN, Siyaset, s. 293.

56 ERDOĞAN, Cumhurbaşkanı, s. 99.

57 TURHAN, Siyaset, s. 294

Sonuç olarak şunları söylemek gerekir. Cumhurbaşkanlığına vekaletin aksine, Anayasamızda başbakana vekalet konusu düzenlenmemiştir. Yukarıda belirttiğimiz gibi, başbakana vekalet edecek bakanın seçimi ve atanması yalnızca Cumhurbaşkanı ve başbakanın siyasal takdir ve tensiplerine kalmış bir işlemdir. Ancak, eğer Hükümette başbakan yardımcıları var ise başbakan yardımcısının başbakanlığa vekalet etmesidir. Eğer başbakan yardımcılığı yoksa en kıdemli bakanın vekilliği yoluna başvurmak en doğru yol olacaktır<sup>58</sup>.

Cumhurbaşkanının, yürütme organının başı sıfatıyla, yürütme organının bir parçası olan Bakanlar Kurulunun Başkanını seçmesi parlamenter rejimin bir gereği ve özelliğidir. Cumhurbaşkanının bu yetkisinin başka biri tarafından kullanılması ve özellikle Başbakanın kendi yerine uzun süreli bir vekil belirlemesi parlamenter sistemin mantığıyla bağdaşmamaktadır.

Kanımızca bu konunun da Anayasada düzenlenmesinde fayda vardır. Bu düzenlemede, başbakanlığın gerek kısa süreli boşalmasında gerekse uzun süreli boşalmalarda yerine kimin vekalet edeceği açıkça düzenlenmelidir. Kanaatimizce, bu gibi durumlarda, başbakan yardımcılarının, başbakana vekalet etmeleri yoluna gidilmelidir. 3046 sayılı Kanunun 4. maddesiyle, Başbakana yardım etmek ve Bakanlar Kurulunda koordinasyonu sağlamak üzere bakanlar arasından en çok ikisinin başbakan yardımcısı olarak görevlendirileceği düzenlenmiştir. Ülkemizde başbakan yardımcılığı görevi, bir koalisyon hükümeti söz konusu olduğu durumlarda koalisyonu teşkil eden parti veya partilerin genel başkanları tarafından yerine getirilmektedir. Başbakan yardımcısı aynı zamanda devlet bakanıdır. Başbakanın herhangi bir sebeple görevi başında bulunmadığı durumlarda, başbakan yardımcısının ona vekillik etmesi uygun olacaktır<sup>59</sup>. belirtmek gerekir ki, bu durumda, Başbakan vekilinin, başbakana ait bütün yetkileri kullanacağı muhakkaktır. Ancak bizce de, özellikle başbakanlık görevinin uzun süreli boşalmasında, başbakan vekilinin yetkileri sınırlı olmalıdır. Zira bu gibi durumlarda, vekaletin nedeni, yeni bakanlar kuruluncaya ve dolayısıyla yeni başbakan atanıncaya kadar bir vekalet öngörülmesi ve ülkenin başbakansız kalmasının önlenmesidir. Bu nedenle, başbakan vekilin günlük işleri ve gecikmesinde sakınca bulunan önemli işleri yapabileceğini, bunlar dışında herhangi bir işlem yapamayacağını kabul etmek gerekir. Özellikle, siyasal tercihi gerektiren, önemli kararlar almamalı, önemli atamalar yapmamalıdır<sup>60</sup>.

58 TURHAN, Siyaset, s. 294.

59 ARMAĞAN, s. 24-25.

60 GÖZLER, Anayasa, s. 594.