



TÜRK ANAYASALARINDA YÜRÜTMENİN DÜZENLENİŞİ

ARŞ. GÖR. MURAT ERDOĞAN*

Giriş

İlk çağlardan bu yana toplumsal bir varlık olan insanın beraber yaşama tecrübesi ve arzusu, zaman içerisinde adına devlet denen organizasyonu meydana getirmiştir. Devlet ve devleti meydana getiren insan topluluğu birbirlerine karşı birtakım hak ve yükümlülüklerle sahiptirler ve devlet bu hakları kullanır ve yükümlülüklerini yerine getirirken kişiler ve kurumlar üzerindeki iktidarına dayanır. İktidar ise, devletin fonksiyonları ve bunların kullanılış esaslarında somutlaşarak ifadesini bulur. Olgusal temellerine bakıldığı takdirde ise devlet iktidarının kullanım biçimlerinin ve görünümlerinin, devletin en temel fonksiyonları olan kural koyma(yasama), kuralları uygulama(yürütme) ve uyuşmazlıkları çözme(yargı) olarak somutlaştığını söylemek mümkündür.¹ Bu üç fonksiyon, kendisine muayyen hukuki sonuçlar bağlanması açısından devletin maddi fonksiyonlarından ayrılarak hukukileşirler ve devletin hukuki fonksiyonları adını alırlar.² Bunlardan herhangi birini açıklamak ve söz konusu fonksiyonun bir devlette nasıl düzenlendiğini doğru bir biçimde tespit

* Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku ABD Öğretim Üyesi.

İlk çağlardan bu yana toplumsal bir varlık olan insanın beraber yaşama tecrübesi ve arzusu, zaman içerisinde adına devlet denen organizasyonu meydana getirmiştir. Devlet ve devleti meydana getiren insan topluluğu birbirlerine karşı birtakım hak ve yükümlülüklerle sahiptirler ve devlet bu hakları kullanır ve yükümlülüklerini yerine getirirken kişiler ve kurumlar üzerindeki iktidarına dayanır. İktidar ise, devletin fonksiyonları ve bunların kullanılış esaslarında somutlaşarak ifadesini bulur. Olgusal temellerine bakıldığı takdirde ise devlet iktidarının kullanım biçimlerinin ve görünümünün, devletin en temel fonksiyonları olan kural koyma(yasama), kuralları uygulama(yürütme) ve uyuşmazlıkları çözme(yargı) olarak somutlaştığını söylemek mümkündür.

etmek ise o fonksiyonun kimler eliyle ve nasıl kullanıldığına tahlilini zorunlu kılmaktadır.

Türk anayasalarında yürütmenin düzenlenişi incelenirken yürütme fonksiyonunun Türk Siyasi Hayatı'nda hangi mahiyette yer aldığından, bu yetkinin kimler tarafından kullanıldığından ve yürütme fonksiyonunun, devletin diğer hukuki fonksiyonları ile ilişkilerinden bahsedilmesi gerekmektedir. Ancak söz konusu hususlar, yürütmenin kamu hukukunda ne ifade ettiğinin ortaya konulmasından sonra incelenebilir. Bu çalışmada öncelikle yürütme fonksiyonunun genel mahiyette tanımı verilecek, daha sonra yürütmenin sırasıyla 1876 Kanuni-Esasi'sinde, bu metinde 1909 yılında yapılan değişiklikler sonucunda, 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nda, 1924, 1961 ve nihayet 1982 Anayasaları'nda düzenlenişi, belirtildiği şekilde yürütme yetkisini kullanan organlar ve yürütmenin, devletin diğer hukuki fonksiyonları ile ilişkileri bağlamında ele alınacaktır.

I. Genel Mahiyeti İtibarıyla Yürütme

Kökleri Aristoteles'e kadar uzanmasına karşılık kuvvetler ayrılığı prensibini, modern anlamda ortaya koyan ilk düşünürler Locke ve Montesquieu'dür. Yürütme tabiri ise ilk defa Montesquieu tarafından "Kanunların Ruhu Üzerine" isimli eserde "İngiliz Anayasası" başlıklı bölümde kullanılmıştır.³ Buna karşılık yürütmeyi siyaset biliminin konusu hâline getiren ilk düşünür Machiavelli'dir. Uluşahin'e göre;⁴

"Modern yürütme doktrini, ancak Machiavelli ve onu takip eden Thomas Hobbes, John Locke ve Montesquieu tarafından geliştirilmiş ve yürütme gücünün belli bir sistem içerisinde kullanılmasından bahsetmek mümkün olmuştur. Böylece Machiavellist yürütme nosyonu

bugünkü anlamıyla “yürütme gücü”ne dönüşmüş ve anayasalarda kurallı ve hukuksal bir dayanağı bulunan bir devlet fonksiyonu olarak yerini almıştır.”

Yürütme gücünün devletin diğer fonksiyonları karşısındaki yeri ve yürütmenin özünde saklı bulunan gücün anlaşılabilmesi onun doğru bir biçimde tanımlanmasına bağlıdır. Bu noktada da Uluşahin yürütme konusunda şu tanımlı yapmaktadır:⁵

“Yürütme gücü kişinin kendi adına kullandığı bir güç olmayıp, en basit şekliyle bir vekil ya da bir aracı olarak bir başkasının veya –Tanrı, halk ya da hukuk gibi- başka bir şeyin adına kullanılan bir güçtür. Yürütme, basit bir “aracı” olmasının ötesinde “güç kullanan”dır. Güç kullanırken herhangi bir dirençle karşılaştığı ve öfkesini bastırma ihtiyacı hissettiği zaman bir başkasının iradesini yerine getirdiğini (bu, halk, meclis ya da tarih olabilir) rahatlıkla ifade edebilir. Dolayısıyla başlangıçta şekli olarak zayıflığı gibi gözükken bu özelliği aslında yürütmenin gücünün ifadesinden başka bir şey değildir.”

Yürütmenin yasama karşısında sahip olduğu güç karmaşıklaşmış, uzmanlaşmış ve çok geniş alanlara yayılmış olan modern devlet hayatı ve yasamanın kural koyma işlevinin bunun karşısında ancak çerçeveyi belirleyebilecek bir niteliğe sahip olabilmesinden kaynaklanmış, yürütme, gittikçe yasamanın bir hizmetkârı olmaktan çıkarak daha büyük bir önemi ifade etmeye başlamıştır. Özellikle 20. Yüzyılda oldukça farklılaşan üretim ilişkileri ve üretim araçları, parlamentoların 19. Yüzyılda görev alanları içerisinde bulunan genel ve soyut kurallar yapma işlevini sınırlandırmış ve bu noktada yürütmeyi ön plan çıkarmıştır. Bu konuda Mustafa Kemal’in 1 Aralık 1921’de TBMM’de yaptığı bir konuşmada kullandığı ifadeler dikkat çekicidir.⁶

“Ne yasamanın ne de yargının kendi kararlarını kendilerinin uygulaması mümkün değildir. Yürütme, yasama işlemlerini uygulamayabilir, sanıkları yargı önüne çıkarmayabilir ya da yargı kararlarını yerine getirmeyebilir. Tatbik eden, icra eden, karar verenden daima daha kuvvetlidir.”

Yürütmenin, devletin diğer fonksiyonları karşısında, özünde saklı bulunan gücü ifade ettikten sonra, yürütmede birlik ya da bölünmeden bahsetmek gerekmektedir.

Devlet organizasyonu içerisinde yürütme organı, tekçi (monist) ve ikici (düalist) yürütme olmak üzere birbirinden farklı iki şekilde oluşturulabilir.⁷ Monist yürütmede yetki, tek bir kişi veya kurul biçiminde oluşabilmektedir.⁸ Düalist yürütme ise yürütme yetkisinin bir kişi ve bir kurul arasında paylaştırılmasını ifade etmektedir.⁹ Bu bağlamda Meclis hükümeti sistemi yürütme yetkisinin bir kurula verildiği, başkanlık sistemi yürütme yetkisinin bir kişiye verildiği monist yürütme yapılanmalarını örneklerken, yürütmenin sorumsuz bir devlet başkanı ve bakanlar

kurulundan oluştuğu parlamenter sistem ise düalist yürütme yapısına bir örnektir.

Yürütmenin monist ya da düalist oluşu siyasal bir tercih meselesidir. Alexander Hamilton'a göre ise; *iyi hükümetin başta gelen özelliği yürütmede enerji, yürütmede enerjinin ilk unsuru ise birliktir.*"¹⁰

II. Türk Anayasalarında Yürütmenin Düzenlenişi

A. Tanzimat Dönemi

Kuvvetler ayrılığı yalnızca fikri temellerinden doğmuş bir olgu olarak nitelendirilemez. Montesquieu, daha önce belirtildiği gibi devletlerin hukuki fonksiyonlarını İngiliz Anayasası başlığı altında İngiliz siyasal sistemini tahlil ederek belirlemiş ve bu fonksiyonların devlet kudretinin sınırlandırılmasındaki işlevini de tarihi temelleri ile bağdaştırarak ileri bir düzeyde ifade etme başarısına ulaşmıştır.

Montesquieu'de despotik bir yönetim tarzı olarak ifade edilen Osmanlı Devleti'nde¹¹ ise 1876 Kanun-i Esasi'sinden önce padişahın tüm kararları tek başına verdiği gibi sessiz bir yanığı mevcuttur. Halbuki Osmanlı Devleti'nde meşveret kurumu gibi bir danışma pratiği gelişerek yerleşmiş ve özellikle III. Selim döneminde bu kurum geliştirilmek istenmiş, ancak başarılı olunamamıştır.¹² Ancak devlet ileri gelenlerinin serbestçe düşüncelerini söyleyebildikleri bir uygulamanın kurumsallaştırılması III. Selim döneminin en önemli kazanımlarından biri olmuştur.¹³ Osmanlı Devleti'nin modern esaslara göre örgütlenişine ilişkin ilk izler ise II. Mahmut döneminde görülmeye başlanmıştır. Bu doğrultuda birinci olarak *Meclis-i Valayı Ahkam-ı Adliye*, *Dar-ı Şurayı Askeri*, *Dar-ı Şurayı Bab-ı ali* gibi danışma organlarının kurulması, ikinci olarak da kurulan bu organlar arasında fonksiyonlar ayrılığının belirmeye başlaması yönetsel alanda en önemli yenilikler olarak gösterilebilir.¹⁴ Özellikle *Dar-ı Şurayı Bab-ı ali* ve *Meclis-i Valayı Ahkam-ı Adliye* arasındaki ayırım kabine usulünün uç verisi olarak nitelendirilmektedir.¹⁵ Ancak her ne kadar bu dönemde yönetsel alanda köklü değişiklikler yapılmış ve devletin hukuki fonksiyonların ayrımı bağlamında görevlerini deruhte edecek kurumlar oluşmuşsa da yasama, yürütme ve yargı yetkilerinin hala esas olarak padişahın toplandığının söylenmesi mümkün olduğundan tüm bu değişiklikler hukuki zemine oturtulamamıştır. Bu sebeple II. Mahmut ve kendisinden sonra gelen Tanzimat dönemi padişahları döneminde halen başta yürütme yetkisi olmak üzere tüm egemenlik hakları padişahın elinde bulunmaktadır.¹⁶

B. 1876 Tarihli Kanun-İ Esasi'de

Yürütmenin Düzenlenişi

1. Genel Olarak

Tanzimat döneminin asıl muhalefetini yaratan Genç Osmanlılar'ın uzun çabaları neticesinde aşağıdan yukarı bir hareketle 1876 yılında Kanun-i Esasi ilan edilmiştir. Elbette 1876 tarihli Kanun-i Esasi'nin aşağıdan yukarı bir hareket olarak nitelendirilmesi, bu metnin geniş ve kapsamlı bir halk hareketi ile ortaya çıktığına değil, söz konusu anayasanın, padişaha belli kesimlerden gelen iç dinamiğe dayalı baskılarla kabul ettirildiğine delalet eder.¹⁷ Nitekim anayasanın hazırlanmasında büyük katkıları olan Mithat Paşa, Namık Kemal, Ziya Paşa gibi isimler, Osmanlı Devleti'nin Batı tarzı eğitim görmüş aydınları ve devlet adamlarıdır. Bunların bir anayasanın hazırlanarak yürürlüğe girmelerini istemelerinin temel sebebi ise Osmanlı Devleti'ni içinde bulunduğu zor durumdan kurtarmaktır.

Kanun-i Esasi'nin hazırlanarak yürürlüğe konuluşunun tarihsel ve sosyolojik kökenleri¹⁸ bir kenara bırakılıp Kanun-i Esasi'nin kurduğu siyasi teşkilata bakılacak olduğunda ise bu anayasa, haki-miyetin sadece padişaha ait olduğu esasını kabul etmekle kalmamış, ayrıca padişahın onun arzu ettiği şekil ve mahiyette kullanmasına cevaz vermiştir.¹⁹ Yürütme organlarının düzenlenişine bakıldığında ise 12 fasıl ve 119 maddeden teşekkül eden Kanun-i Esasi'de Padişaha ilişkin genel hükümler m.3-7'de yer almakta; Bakanlar Kurulu (Vükelâ Meclisi), Sadrazam, Şeyhülislam ve bakanlarla (vükela) ilgili hükümler "Vükelâ-yı Devlet"e ilişkin Üçüncü Fasıl'da (m.27 vd) yer almaktadır.²⁰ Yürütmenin düzenlenişinin incelenmesi bağlamında önce yürütme organlarını oluşturan padişah ve Bakanlar Kurulu (Vükelâ Meclisi) ele alınacak, daha sonra da yasama ile yürütmenin ilişkilerine değinilecektir.

Tanzimat döneminin asıl muhalefetini yaratan Genç Osmanlılar'ın uzun çabaları neticesinde aşağıdan yukarı bir hareketle 1876 yılında Kanun-i Esasi ilan edilmiştir. Elbette 1876 tarihli Kanun-i Esasi'nin aşağıdan yukarı bir hareket olarak nitelendirilmesi, bu metnin geniş ve kapsamlı bir halk hareketi ile ortaya çıktığına değil, söz konusu anayasanın, padişaha belli kesimlerden gelen iç dinamiğe dayalı baskılarla kabul ettirildiğine delalet eder. Nitekim anayasanın hazırlanmasında büyük katkıları olan Mithat Paşa, Namık Kemal, Ziya Paşa gibi isimler, Osmanlı Devleti'nin Batı tarzı eğitim görmüş aydınları ve devlet adamlarıdır. Bunların bir anayasanın hazırlanarak yürürlüğe girmelerini istemelerinin temel sebebi ise Osmanlı Devleti'ni içinde bulunduğu zor durumdan kurtarmaktır.

2. Padişah

Kanun-i Esasi'nin kurduğu siyasi teşkilatlanma bağlamında yürütme yetkisi, devletin ve yürütmenin başı olan padişahıta toplanmıştır.²¹ Padişahın yürütmeye ilişkin yetkilerinin niteliği sadrazam ve tüm vekillerin atamasının kendisi tarafından yapıldığı göz önüne alındığında daha iyi anlaşılabilir. Yürütme organının diğer kanadı olan Heyet-i Vükelanın tamamı padişah tarafından atanır ve padişah bunlardan her birini istediği zaman azletmeye yetkilidir.

Padişahın yürütmeye ilişkin yetkilerinin dışında yasamaya ilişkin yetkileri ise onun yetkilerinin genişliğinin ne mahiyette olduğuna bir örnek teşkil eder. Kanun-ı Esasi'nin 53. maddesine göre, yeni kanun önerisi ya da mevcut kanunlarda değişiklik önerisi yapılması padişahın iznine bağlıdır. Başka bir deyişle padişah, teşrii faaliyetlerin icrasına izin verir.²² Bundan başka, *“Memleketin bir cihetinde ihtilal zuhur edeceğine müeyyid asar ve emareler”* gören padişah Kanun-i Esasi hükümlerini askıya alma yetkisine sahiptir. Elbette Kanun-i Esasi'nin kurduğu düzeni sona erdiren de bu hüküm olmuştur.

Nihayet Kanun-ı Esasi'nin 4. maddesine göre, padişahın *“nefs-i hümayûn”*u kutsal ve sorumsuzdur.²³ Egemenlik bu bağlamda hükümdara aittir ve bunları kullanmada tebaanın katkısı söz konusu değildir. Bu da Kanun-i Esasi'nin öngördüğü siyasi teşkilatta halen milli egemenlik anlayışını içeren bir yansımanın yer almadığına delalet eden bir düzenlemedir.

3. Sadrazam ve Vekiller Heyeti

Kanun-i Esasi her ne kadar belli kurumlara dayanan bir siyasi teşkilat öngörmüşse de, esasında Kanun-i Esasi'de sadrazam ve vekiller heyetinin düzenlenişi bu metnin nasıl bir hükümet sistemi öngördüğünü ortaya koyar. Padişahın sadrazam ve vekilleri istediği zaman atadığı veya azlettiği bir siyasal sistemde vekiller heyetinin ve sadrazamın siyasi sorumluluğunun meclise ve onun temsil ettiği milli iradeye karşı gerçekleştiğini söylemek mümkün olamayacaktır. Nitekim Kanun-i Esasi Vekiller Heyeti'nin padişaha karşı sorumluluğunu öngörmüştür.

Ancak yine de Kanun-i Esasi'de Vekiller Heyeti'ne verilen bir yetki dikkat çekicidir. Bu yetki, meclisin toplantıda olmadığı zamanlarda vekiller heyetinin kanunu muvakkat (geçici kanun) çıkarma yetkisidir. Bu kanunu muvakkatlar kanuniyeti meclis tarafından kabul ve tasdik edilinceye kadar kanun hükmündedir.²⁴

4. 1876 Tarihli Kanun-i Esasi'de Yasama-Yürütme İlişkileri

Yasama ile yürütmenin birbirleriyle ilişkileri incelenirken genel mahiyette ele alınması gereken husus, yürütmenin yasamanın güvenine dayanıp dayanmadığı olmalıdır. Yürütmenin kime karşı sorumlu olduğu ancak bu şekilde tespit edilebilir. 1876 tarihli Kanun-i Esasi'nin 30. maddesinde ifadesini bulan şekliyle "*devlet memuriyetlerine müteallik ahval ve icraat*" ten dolayı vekiller heyetinin Meclis-i Mebusan'a karşı sorumlu olduğu kabul edilmişse de daha önce belirtildiği gibi gerek sadrazamanın gerekse de vekillerin azil ve tayinlerinin tamamıyla padişahın elinde olması karşısında vekiller heyetinin gerçek sorumluluğunun padişaha karşı olduğunu söylemek mümkün olacaktır.²⁵

Padişahın yasama faaliyetinin başlangıcında, faaliyete izin veren mahiyette bir yetkiye sahip olması ise yürütmenin başı olan padişahın yasama açısından dahi ne kadar geniş bir yetkiyle donatıldığının ifadesidir.

Nihayet Kanun-i Esasi'nin 113. maddesi de yürütmenin başı olan padişaha istediğini sürgüne gönderme yetkisi tanımıştır. Nitekim bilindiği üzere bu maddenin hışmına uğrayan ilk kişi de Kanun-i Esasi'nin mimarı Mithat Paşa olmuştur.²⁶ Padişahın meclisi tatil yetkisi ise onun 1877-1878 Osmanlı Rus Savaşı'nı bahane ederek meclisi tatile göndermesine cevaz vermiş ve 1876 tarihli Kanun-i Esasi de tekrar yürürlüğe konacağı 1908 yılına kadar getirdiği kurumlarıyla beraber rafa kalkmıştır.

C. 1876 Tarihli Kanun-i Esasi'de 1909 Yılında Yapılan Değişiklikler Sonrası Yürütmenin Durumu

1. Genel Olarak

24 Temmuz 1908 yılında Balkanlarda Niyazi ve Enver Bey'in çabalarıyla başlayan ayaklanmanın kısa sürede Osmanlı bürokrasisi ve aydınları arasında ve Balkanlar ahâlisi tarafından destek görmesi neticesinde Padişah II. Abdülhamit Kanun-i Esasi'yi tekrar yürürlüğe koymak mecburiyetinde kalmış, Meclis-i Mebusan'ın tekrar toplanması için çalışmalara başlanmıştır. 1876 tarihli seçim kanunu aceleyle padişaha arzedilmiş ve bu kanunun onanması sağlandıktan sonra Meclis-i Mebusan 1908 yılında yapılan seçimlerle tekrar toplanmıştır. Seçimlerin galibi ise yurt çapında özellikle Batı bölgelerde oldukça kuvvetli bir örgütlenmeye sahip olan İttihat ve Terakki Partisi olmuştur. 31 Mart vakasının ardından ise II. Abdülhamit'in tahttan indirilmesi ve yerine V. Mehmet'in geçirilmesi neticesinde padişahlık makamının gücünün fiili anlamda sınırlandığını söylemek mümkündür. Ancak V. Mehmet'in uysal ve dervişmeşrep kişiliği²⁷ dahi, İttihat ve Terakki'nin geçmişte yaşanan acı tecrübelerden aldığı derslerden çıkardığı sonuçları uygulamaya geçirmesini engelleye-

1877 yılında padişah tarafından yürürlükten kaldırılan Kanun-i Esasi'de 1909 yılında yapılan değişiklikler böyle bir tecrübenin tekrar yaşanmamasına özgülenmiş, bu doğrultuda ilk olarak Kanun-i Esasi'nin 3. maddesinde yapılan değişikliklerle padişah, tahta çıkışını takip eden ilk meclis toplantısında "şer'i şerif ve Kanun-ı Esasî ahkâmına uyacağına ve vatan ve millete bağlılık göstereceğine yemin eder" ifadesi ile hakimiyet hakkını kendi arzu ve isteği doğrultusunda sınırsız bir biçimde kullanma hakkından yoksun bırakılmıştır. Nitekim bu madde ile daha önce kutsal ve sorumsuz olduğu ifade edilen padişah, birtakım sınırlamaları kabul etmiş ve devletin hukuki fonksiyonlarını keyfi bir biçimde kullanamayacağı esasını kabul etmiştir.

memiş ve meclisin padişah tarafından dağıtılması ve meşruti rejimin baltalanmasını önlemek adına 1909 Ağustos ayında Meclis-i Umumi'nin her iki kanadında Kanun-i Esasi'de değişiklik yapılmasına karar verilmiştir.²⁸

Neticede 1909 yılında, 1876 tarihli Kanun-i Esasi'nin 3, 6, 7, 10, 12, 27, 28, 29, 30, 35, 36, 38, 43, 44, 53, 76, 77, 80, 113, 118 ve 119. Maddelerinde yeni düzenlemeler yapılmış ve Kanun-i Esasi'ye 120 ve 121. maddeler eklenmiştir.²⁹ Aşağıda, Kanun-i Esasi'de 1909 yılında yapılan değişiklikler sonucunda yürütmenin ne şekilde düzenlendiğine yer verilecektir.

2. Padişah

1877 yılında padişah tarafından yürürlükten kaldırılan Kanun-i Esasi'de 1909 yılında yapılan değişiklikler böyle bir tecrübenin tekrar yaşanmamasına özgülenmiş, bu doğrultuda ilk olarak Kanun-i Esasi'nin 3. maddesinde yapılan değişikliklerle padişah, tahta çıkışını takip eden ilk meclis toplantısında "*şer'i şerif ve Kanun-ı Esasî ahkâmına uyacağına ve vatan ve millete bağlılık göstereceğine yemin eder*" ifadesi ile hakimiyet hakkını kendi arzu ve isteği doğrultusunda sınırsız bir biçimde kullanma hakkından yoksun bırakılmıştır. Nitekim bu madde ile daha önce kutsal ve sorumsuz olduğu ifade edilen padişah, birtakım sınırlamaları kabul etmiş ve devletin hukuki fonksiyonlarını keyfi bir biçimde kullanamayacağı esasını kabul etmiştir.

Padişahın yetkilerini sınırlayan diğer maddeler ise onun yasama ve yürütmeye ilişkin yetkilerinde kısıntılar gerçekleştiren hükümlerdir. Kanun-i Esasi'nin 27. maddesinde yapılan değişiklik neticesinde padişahın tüm vekilleri tayin ve azletme yetkisi ortadan kaldırılmış, bu yetkiyi padişah münhasıran sadrazam için kullanabilir duruma

gelmiştir. Kanun-i Esasi'nin sistematüğinde, diğer değışikliklerle birlikte (özellikle 30. madde) değlendirildiğinde, Meclis-i Mebusan'ın güveninin sadrazamın belirlenmesinde hayati bir rolü olduğı ortaya çıkar ve bu husus, padişahın sadrazam tayin etme yetkisini, tıpkı parlamenter sistemde devlet başkanının başbakan tayin etme yetkisi gibi fiili olarak sınırlar.³⁰

Kanun-i Esasi'de yapılan bir diğer önemli değışiklik ise padişahın sorumsuzluğu çerçevesinde yaptığı işlemlerin sadrazam ve/veya ilgili vekil tarafından imzalanmasını öngören düzenlemenin 30. madde içine yerleştirilmesidir. Bu düzenleme ile padişahın tek başına hukuki tasarrufta bulunabilmek gibi bir ayrıcalığı kalmamıştır.³¹ Bu da bildiğimiz şekliyle karşı imza kuralının Türk siyasi hayatına girişini ifade eder.

Kanun-i Esasi'nin 80. Maddesinde yapılan değışiklik ise Meclis-i Mebusan'ın ödenek verme yetkisini kabul etmiş, böylece vekiller heyetini adeta padişaha bağlı olmaktan çıkarıp meclisle ilişkili bir duruma getirerek yürütmenin meclise karşı siyasi sorumluluğunu güçlendirici bir işlev görmüştür.³²

Bundan başka kanun tasarı ve tekliflerinde padişahın izninin alınmasını ifade eden yetki kaldırılarak padişahın yasamaya ilişkin yetkisi daraltılmıştır. Ayrıca padişahın meclisten çıkarılan kanunları mutlak veto etmesi yetkisi kaldırılarak yerine geciktirici veto yetkisi gelmiştir.³³

3. Heyet-i Vükela

Kanun-i Esasi'de 1909 yılında yapılan değışikliklerle Heyet-i Vükela adeta parlamenter sistemde yer aldığı şekliyle düzenlenen bir yürütme öngörmüştür. Bunun en önemli emaresi vekiller heyetinin parlamentonun güvenine dayandığını ifade eden 30. maddedir. Bu madde vekillerin padişah tarafından atanmakla bera-

II. Meşrutiyet döneminde yürütme organının oluşumunda vekiller heyetinin önemli bir yer tuttuğı, yürütme organının başı olan padişahın elinden yetkilerinin elinden alınarak vekiller heyetinin eline verildiğini gözlemlemek mümkündür. Bununla birlikte özellikle 1912 yılından sonra yönetimde İttihat ve Terakki Partisi'nin etkinliği oldukça artmış ve yönetsel alanda bir tek parti diktatörlüğü oluşmuştur.

ber, hukuki varlıklarının devam ettirebilmelerini onların meclise karşı olan siyasi sorumluluklarına bağlamıştır.³⁴ Bu da klasik manada parlamenter sistemi ifade eden bir uygulamadır.

Kanun-i Esasi'nin 53 ve 54. Maddelerinde yapılan değişikliklerle ise kanun teklifi vermeye vekiller yetkili kılınmış, bu konuda milletvekillerinin kanun teklifi verebilmesi ise oldukça zorlaştırılmıştır.

II. Meşrutiyet döneminde yürütme organının oluşumunda vekiller heyetinin önemli bir yer tuttuğu, yürütme organının başı olan padişahın elinden yetkilerinin elinden alınarak vekiller heyetinin eline verildiğini gözlemlemek mümkündür. Bununla birlikte özellikle 1912 yılından sonra yönetimde İttihat ve Terakki Partisi'nin etkinliği oldukça artmış ve yönetsel alanda bir tek parti diktatörlüğü oluşmuştur.³⁵

4. Yasama-Yürütme İlişkileri

Yürütme organının yasamayla olan ilişkisi Kanun-i Esasi'de 1909 yılında yapılan değişikliklerde özellikle fesih kurumunun düzenlenişinde ortaya çıkmaktadır. 7. maddeye göre *"uyuşmazlık durumunda vükelâ görüşünde ısrar ederse ve meclis kesin ve tekrarla bunu reddederse, vükelâ ya meclisin kararını kabule ya da istifaya mecburdur. İstifa hâlinde oluşturulacak yeni heyet eskisi ile aynı fikri taşırırsa ve meclis yine reddederse padişah meclisi feshedebilir."*³⁶ Meclisin feshinin Meclis-i Ayan'ın onayı olmadan yapılabilmesinin ise mümkün olmadığı öngörülmüştür. Bunun sebebi, padişahın keyfi olarak bu yetkisini kullanmasının önüne geçilmesidir. Ancak meclisin feshinin bu kadar güç koşullara bağlanması zaman içinde İttihat ve Terakki'nin yönetimde güçlenmesiyle onun aleyhine dönecektir. O dönem içerisinde yönetimde padişahın etkinliğinin önüne geçmeyi birinci sıraya koymayı amaç edinen İttihat ve Terakki Partililer bu olasılığı öngöremedikleri için daha sonra büyük sıkıntılar yaşamışlar, partililerin bu silahı kendilerine karşı kullanılmıştır.³⁷ Bunun üzerine Kanun-i Esasi'nin 7. ve 35. maddeleri daha sonraki yıllarda (1914 ve daha sonra iki kere) tekrar tadile uğrayarak 1876 tarihli Kanun-i Esasi'deki hâline döndürülmüştür. Elbette bunun sebebi iktidarı ele geçiren İttihat ve Terakki Partisi'nin padişah karşısında kendisine olan güveni ve söz konusu maddeyi padişaha istediği zaman kullanılabilecek olduğuna dair inancıdır.³⁸

Ancak bu madde daha sonra Padişah Vahdettin tarafından kullanılmış ve 1918 yılında Meclis-i Mebusan'ın padişah tarafından kolayca feshine imkân tanımıştır.³⁹

D. 1921 Teşkilat-I Esasiye Kanunu'nda

Yürütme

1. Teşkilat-I Esasiye Kanunu'nun Hukuki

Mahiyeti ve Önemi

1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, Türk anayasal tarihinde 3 yıl gibi kısa bir dönem yürürlükte kalmasına rağmen büyük bir öneme sahiptir.

Her şeyden önce Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun hukuki niteliğinden bahsedilmelidir. Teşkilat-ı Esasiye Kanunu 24 maddeden oluşan ve Ankara'da yeni kurulan meclisin yönetsel alanda dayanacağı temel ilkeleri ihtiva eden bir kanundur.⁴⁰ Yani, katı anayasalar gibi değiştirilmesi farklı ve daha zor usullere tabi değildir. İkincisi, Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun yürürlükte bulunduğu dönem, Kanun-i Esasi de Teşkilat-ı Esasiye ile birlikte yürürlükte dir. Buna rağmen 1921 Anayasası, ortaya koyduğu ilkeler ve dayandığı temel yönetsel prensipler bakımından kendisinden önceki tüm anayasal metinlerden farklı bir muhtevaya ve farklı bir niteliğe sahiptir. Bu farkın birinci kaynağı Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun 1. maddesinde yer alan millet egemenliğine yer vermesidir.⁴¹ Yalnızca bu maddeyle dahi bu kanun, kendisinden önceki tüm anayasal metinlerden farklı bir görüntü çizer.

Millî mücadele döneminde yürütmenin oluşumuna bakıldığında İstanbul'daki Osmanlı hükümetinin yetersiz kalmasının ardından yeni bir yürütmenin ortaya çıkışının söz konusu olduğundan bahsetmek mümkündür. Bu yürütmenin ilk ve hukuki görünüm kazanmamış hâli Erzurum Kongresi'nde belirlenen Heyet-i Temsiliye'dir. 23 Nisan 1923 yılında T.B.M.M.'nin toplanarak açılışının hemen ardından Mustafa Kemal tarafından yapılan ilk iş, devlet görev ve sorumluluklarının Heyet-i Temsiliye'den T.B.M.M.'ye devrine ilişkin bir teklif sunmak olmuştur.⁴²

Millî mücadele döneminde yürütmenin oluşumuna bakıldığında İstanbul'daki Osmanlı hükümetinin yetersiz kalmasının ardından yeni bir yürütmenin ortaya çıkışının söz konusu olduğundan bahsetmek mümkündür. Bu yürütmenin ilk ve hukuki görünüm kazanmamış hâli Erzurum Kongresi'nde belirlenen Heyet-i Temsiliye'dir. 23 Nisan 1923 yılında T.B.M.M.'nin toplanarak açılışının hemen ardından Mustafa Kemal tarafından yapılan ilk iş, devlet görev ve sorumluluklarının Heyet-i Temsiliye'den T.B.M.M.'ye devrine ilişkin bir teklif sunmak olmuştur.

Yürütme organının, tekçi (monist) ve ikici (dualist) yürütme olmak üzere birbirinden farklı iki şekilde oluşturulabildiğini, bunlardan birincisinin yürütme fonksiyonunun tek bir kişi veya kurum tarafından üstlenilmesi, ikincisinin ise yürütme fonksiyonunun bir kişi ile bir kurul arasında dağıtılmasını ifade ettiği belirtilmişti. 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, Kanun-i Esasi'nin öngördüğü sistemden farklı olarak yürütmeyi tekçi (monist) bir yapıda tasarlamıştır.

25 Nisan 1920 tarihli ve 5 Sayılı meclis kararıyla "kuvvei icraiye teşkiline karar verilmiştir. Bu doğrultuda öncelikli olarak Muvakkat İcra Encümeni kurulmuş, 2 Mayıs 1920 tarihinde de 3 Sayılı *Büyük Millet Meclisi İcra Vekillerinin Suret-i İntihabına Dair Kanun* çıkarılmıştır. Bahsedilen hukuki düzenlemeler, 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nda net bir şekilde ifadesini bulan meclis hükümeti sistemi ve bu hükümet sisteminde öngörülen yürütme anlayışını ihtiva etmesi bakımından önem taşır.⁴³

2. 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nda

Yürütme Organı

Yürütme organının, tekçi (monist) ve ikici (dualist) yürütme olmak üzere birbirinden farklı iki şekilde oluşturulabildiğini, bunlardan birincisinin yürütme fonksiyonunun tek bir kişi veya kurum tarafından üstlenilmesi, ikincisinin ise yürütme fonksiyonunun bir kişi ile bir kurul arasında dağıtılmasını ifade ettiği belirtilmişti. 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, Kanun-i Esasi'nin öngördüğü sistemden farklı olarak yürütmeyi tekçi (monist) bir yapıda tasarlamıştır. Nitekim Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun 2. maddesine göre "İcra kudreti ve teşri selahiyeti milletin yegane ve hakiki mümessili olan *Büyük Millet Meclisi'nde tecelli ve temerküz eder.*" Bu madde Kanun-i Esasi'de özellikle 1909 yılında yapılan değişikliklerde olduğu şekliyle parlamenter esaslara yakın hükümet sisteminin benimsenmediğini, açık bir ifadeyle Kuvvetler Birliği'nin söz konusu olduğunu ifade etmektedir. Yürütme yetkisinin tekçi bir yapıda oluşu ise 2. maddeyle beraber 3. maddede

ifadesini bulan hususlarla pekiştirilmiştir.⁴⁴ Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun 3. maddesine göre "Türkiye Devleti, *Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur ve hükümeti Büyük Millet Meclisi Hükümeti unvanını taşır.*"

Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun benimsemiş olduğu meclis hükümeti sisteminde kural olarak devlet başkanlığı makamı yoktur. Ancak doğru bir biçimde belirtildiği gibi 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun öngördüğü sistemde devlet başkanlığı makamının yokluğu, teorik bir kaygıdan değil, meclis bünyesinde bulunan saltanat taraftarlarının ulusal saflardan ayrılmasına engel olmak amacı gibi pratik bir zorunluluktan kaynaklanmıştır.⁴⁵

1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun öngördüğü sistem olan meclis hükümeti sisteminin temel özellikleri arasında her ne kadar yasama ve yürütme yetkisinin bizatihi mecliste toplanması, icra vekilleri heyeti üyelerinin her birine meclisin talimat vermeye ve bunları tayin ve azletmeye yetkili olmasına karşın, bu dönemde uygulama bazında meclis hükümeti sisteminden bazı sapmaların olduğu görülmüştür. Söz konusu uygulamaların yürütmenin bu dönemde gerçek mahiyetini tespiti açısından açıklanması zorunlu görünmektedir.

Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun 8. maddesine göre "*Meclis, icrai hususat için vekillere veçhe tayin eder.*" Bu madde yürütmenin tamamıyla meclisin talimatı ile hareket etmesine dayanan bir esas ifade eder. Ancak bu dönemde meclis, yürütme işlerini bizzat yürütmemiş, bunların İcra Vekilleri Heyeti tarafından yürütülmesi uygulaması yerleşmiştir.⁴⁶ Meclis de bu konuda yürütmenin İcra Vekilleri Heyeti tarafından yürütülmesi esasını benimsemiş, dolayısıyla yürütmeye ilişkin mahfuz bir alan ortaya çıkmıştır. İşin siyasal sorumluluk boyutu da meclis hükümeti sisteminden birtakım sapmaların olduğuna işaret etmektedir. Yürütmeye tanınan bu mahfuz alan meclis hükümeti sisteminin yapısına ters düşen bir şekilde yürütmenin ortak bir programı uygulamasını sağlamış, bu doğrultuda meclis, İcra Vekilleri heyetinin ortak sorumluluğu esasına uygun hareket etmiştir.⁴⁷

Tüm bu hususlar dikkate alındığında, 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun meclis hükümeti sistemini tüm unsurlarıyla öngördüğü, ancak uygulamaya bakıldığında mevcut sistemin parlamenter sisteme yaklaşan bir şekilde işlediği ortaya çıkmaktadır. Yürütmenin bu dönemde ortak bir program esasında hareket etmesi ise mevcut yürütme organının yürütme yetkisini kullanırken parlamenter sisteme yakın esaslar dahilinde görevi üstlendiğini açıkça göstermektedir.

29 Ekim 1923 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun Bazı Mevaddının Tavzihan Tadiline Dair Kanun ile cumhuriyet ilan edilmiş olduğu malumdur. Ancak bu kanunun hükümet sistemi ve yürütmenin konumu üzerine etkisi konu açısından büyük bir öneme sahiptir. Nitekim bu kanunla, meclisin İcra Vekilleri Heyeti üyelerini tek tek belirlemesi esası terkedilmiş, bir devlet başkanlığı makamı ihdas edilerek, devlet başkanının başvekili meclis içinden tespit etmesi ve vekillerin başvekil tarafından belirlenmesi esas alınmıştır. Cumhurbaşkanı, başvekilin belirlediği bu listeyi meclise sunar ve hükümet, hukuki vasfını meclisin onayının ardından kazanır. Görüldüğü üzere bu düzenleme, meclis hükümeti sisteminden parlamenter sisteme geçişin bir aşamasını ifade ederken, yürütmenin de gittikçe özerkleştğine dair güçlü bir kanıttır.⁴⁸ Ayrıca, bu düzenlemenin ardından tekçi yürütme yapılanmasından ikici yürütme yapılanmasına geçilmiş, yürütme organı iki başlı bir görünüm kazanmıştır.

Tüm bu hususlar dikkate alındığında, 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun meclis hükümeti sistemini tüm unsurlarıyla öngördüğü, ancak uygulamaya bakıldığında mevcut sistemin parlamenter sisteme yaklaşan bir şekilde işlediği ortaya çıkmaktadır. Yürütmenin bu dönemde ortak bir program esasında hareket etmesi ise mevcut yürütme organının yürütme yetkisini kullanırken parlamenter sisteme yakın esaslar dahilinde görevi üstlendiğini açıkça göstermektedir.

E. 1924 Anayasası'nda Yürütmenin Düzenlenişi

1. 1924 Anayasası'nın Yapılması ve Yürütmenin Düzenlenişi

11 Ağustos 1923 tarihinde, 23 Nisan 1920'de seçilerek oluşturulan meclisin görevi sona ermiş ve T.B.M.M.'de bu tarihte ikinci dönem başlamıştır. İkinci Meclisin göreve başlamasından kısa bir süre sonra hem Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun hem de Kanun-i Esasi'nin birlikte yürürlükte olduğu iki anayasalılık durumunun sona erdirilmesi, hem de kurulan yeni devletin temel kuruluş ve işleyişinin çağa uygun olarak düzenlenmesi amacıyla yeni bir anayasanın yapımı çalışmalarına başlanması gerekmiştir.⁴⁹ Bunun ardından ikinci meclis tarafından yapılan çalışmalar neticesinde yeni bir anayasa oluşturulmuş, bu anayasa 20 Nisan 1924'te meclis tarafından kabul edilmiş ve 23 Nisan 1924 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.⁵⁰ 20 Nisan 1924 tarih ve 491 sayılı Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, klasik anayasa anlayışına ve sistematiğine uygun olarak yapılandırılmış ve 1875 Fransız ve 1921 Polonya Anayasaları'ndan esinlenerek hazırlanan bu anayasada devletin temel kuruluş ve işleyişi ve temel hak ve özgürlükler yer verilmiştir.⁵¹

1924 Anayasası'nın 5. maddesi "*Teşri selahiyeti ve icra kudreti Büyük Millet Meclisi'nde toplanır*" diyerek hükümet sistemini meclis hükümeti sistemi şeklinde tespit etmiştir. Ancak, 1924 Anayasası, parlamenter sisteme yaklaşan kimi uygula-

malar getirdiği gibi, olgusal bağlamda da işleyiş, parlamenter esaslara dayalı olarak gerçekleşmiştir.⁵² Bu sebeple 1924 Anayasası döneminde mevcut bulunan sistem, Türk Anayasa Hukuku doktrininde “kuvvetler birliği görevler ayrılığı” şeklinde ifade edilmiştir. Nitekim meclisin yasama yetkisini bizzat, yürütme yetkisini ise cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu eliyle kullanacağını ifade eden 6. madde, 1924 Anayasası’nda görevlerin ayrıldığını açıkça işaret etmektedir. Bu bağlamda 1924 Anayasası’nda yürütmeyi incelerken cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulunu ayrı ayrı ele almak ve daha sonra bunların meclisle olan ilişkilerine değinmek gerekmektedir.

2. Cumhurbaşkanı

1924 Anayasası’nın 31. maddesine göre Cumhurbaşkanı, T.B.M.M tarafından, T.B.M.M.’nin kendi üyeleri arasından bir seçim dönemi için seçilir. Cumhurbaşkanının seçiminde salt çoğunluk esas alınır. Cumhurbaşkanının yeniden seçilebilmesi mümkündür. Bu durumda her ne kadar 13. maddede T.B.M.M. seçimlerinin 4 yılda bir yapılmasının öngörülmesi sebebiyle cumhurbaşkanının görev süresinin de 4 yıl olduğunu belirtmek mümkünse de meclisin her zaman erken seçim veya temdit kararı alabileceği değerlendirildiğinde cumhurbaşkanının görev süresinin kendisini seçen meclisle aynı olduğu söylenebilir.⁵³ Cumhurbaşkanının görevinin herhangi bir surette (istifa, ölüm vs.) sona ermesi hâlinde yeni seçilen cumhurbaşkanı, kendisini seçen meclisin görev süresi için seçilir.⁵⁴ Ayrıca cumhurbaşkanı, meclisin içinden seçilmesi hasebiyle meclisin bir üyesidir. Cumhurbaşkanı seçilmek milletvekilliğini sona erdirmez.⁵⁵ Cumhurbaşkanının herhangi bir sebeple görev yapamaması durumunda ise T.B.M.M. Başkanı, cumhurbaşkanlığına vekalet eder.

Bu sebeple 1924 Anayasası döneminde mevcut bulunan sistem, Türk Anayasa Hukuku doktrininde “kuvvetler birliği görevler ayrılığı” şeklinde ifade edilmiştir. Nitekim meclisin yasama yetkisini bizzat, yürütme yetkisini ise cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu eliyle kullanacağını ifade eden 6. madde, 1924 Anayasası’nda görevlerin ayrıldığını açıkça işaret etmektedir. Bu bağlamda 1924 Anayasası’nda yürütmeyi incelerken cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulunu ayrı ayrı ele almak ve daha sonra bunların meclisle olan ilişkilerine değinmek gerekmektedir.

1924 Anayasası'nın 32. maddesine göre Cumhurbaşkanı, devletin başı sıfatıyla yasama dönemi başındaki veya olağanüstü nitelikteki toplantılara katılır ve gerekli gördükçe İcra Vekilleri Heyeti toplantılarına başkanlık eder. 35 maddeye göre ise Cumhurbaşkanının meclis tarafından kabul edilen kanunları, yayımlayarak yürürlüğe koyma veya geri gönderme yetkisi ve görevi mevcuttur.

1924 Anayasası'nın 32. maddesine göre Cumhurbaşkanı, devletin başı sıfatıyla yasama dönemi başındaki veya olağanüstü nitelikteki toplantılara katılır ve gerekli gördükçe İcra Vekilleri Heyeti toplantılarına başkanlık eder. 35 maddeye göre ise Cumhurbaşkanının meclis tarafından kabul edilen kanunları, yayımlayarak yürürlüğe koyma veya geri gönderme yetkisi ve görevi mevcuttur. Geri gönderilen kanunlar, meclis tarafından aynen kabul edildiği takdirde Cumhurbaşkanı, bu kanunları yayımlar.

41. maddeye göre cumhurbaşkanı, vatana ihanetten dolayı meclise karşı sorumludur. Cumhurbaşkanlığının şahsi sorumluluğuna gidilebilmesi için ise T.B.M.M tarafından dokunulmazlığının kaldırılması gerekmektedir.

Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerine bakıldığı takdirde 1924 Anayasası'nın tıpkı parlamenter sistemlerde olduğu şekliyle bir cumhurbaşkanlığı makamı öngördüğü söylenebilecektir.⁵⁶

3. İcra Vekilleri Heyeti

1924 Anayasası'nın 47. Maddesinin öngördüğü sistem, bakanlıkların kanunla kurulması veya kaldırılması prensibini benimsemiştir.

1924 Anayasası'nın 44. Maddesine göre;

“Başbakan, Cumhurbaşkanınca Meclis üyeleri arasından tayin olunur.

“Öteki bakanlar, Başbakanca Meclis üyeleri arasından seçilip tamamı Cumhurbaşkanı tarafından onandıktan sonra meclise sunulur.

Meclis toplanık değilse sunma işi meclisin toplanmasına bırakılır.

Hükümet, tutacağı yolu ve siyasi görüşünü en geç bir hafta içinde meclise bildirir ve ondan güven ister.”

44. maddede ifadesini bulan bu hususlar, Türk Anayasa Hukukuna bakanlar kurulunun oluşumu ve hukuki niteliğini kazanması açısından büyük bir yenilik

getirmektedir. Söz konusu maddeye göre Bakanlar Kurulu'nun hukuki varlığı cumhurbaşkanının onayı anından itibaren başlar, Meclisin güvenoyu işlemi hukuk dünyasında yenilik yaratan bir durumu ifade etmez. Söz konusu uygulama, bakanlar kurulunun hukuki varlığının başlaması gibi pratik bir sonuç bakımından kendisinden önceki tüm anayasalardan ayrılmaktadır.⁵⁷

1924 Anayasası'nın 46. maddesi ile icra vekilleri heyetinin, hükümetin genel siyasetinden ortaklaşa, vekillerin ise kendi görev alanlarına giren konularda meclise karşı sorumlu olduğu ilkesi benimsenmiştir.

İcra Vekilleri Heyeti'nin tüzük çıkarma ve kararname yayınlama yetkileri ise bu anayasada yer alan diğer hususlardandır.⁵⁸

Bakanların cezai sorumluluğu kapsamında ise bu dönemde Şuray-ı Devlet (Danıştay) ve Temyiz Mahkemesi (Yargıtay) üyelerinden mürekkep bir biçimde Divan-i Ali'nin teşkil edildiğini ve bakanların cezai sorumluluğuna bunların inisiyatifi ile gidilebileceği görülmektedir.⁵⁹

4. 1924 Anayasası'nda Yasama Yürütme İlişkileri

1924 Anayasası'nın lafzıyla meclis hükümeti sistemini benimsediği yukarıda belirtilmiş, buna karşılık parlamenter sisteme yaklaşan uygulamalara da yer verdiği yukarıda belirtilmişti.

Meclis, diğer anayasalarda olduğu gibi bu dönemde de hükümeti etkin bir biçimde denetleyecek araçlarla donatılmıştır. Yürütme organını oluşturan cumhurbaşkanı ve icra vekilleri heyeti üyeleri, meclise bağlı ve onun siyasal etkisi altındadırlar.⁶⁰ Bunda başka, parlamenter sistemde örnekleri görüldüğü gibi hükümete meclisi feshetme yetkisi verilmemiştir. Tüm bu hususlar 1924 Anayasası'nın öngördüğü hükümet sisteminin meclis hükümeti sisteminden aldığı unsurlardır.

Ancak, meclisin yürütme yetkisini cumhurbaşkanı ve icra vekilleri heyeti üyeleri eliyle kullanılacağı esasının benimsenmesi, İcra Vekilleri Heyeti'nin kolektif sorumluluğuna gidilmesi, heyete kanun tasarısı sunma yetkisinin tanınması ve heyetin hukuki varlığının başlangıcına ilişkin düzenlemeler 1924 Anayasası'nın öngördüğü hükümet sisteminin parlamenter esaslara kaydığını göstermektedir.⁶¹

Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerine bakıldığı takdirde 1924 Anayasası'nın tıpkı parlamenter sistemlerde olduğu şekliyle bir cumhurbaşkanlığı makamı öngördüğü söylenebilecektir.

Ancak, meclisin yürütme yetkisini cumhurbaşkanı ve icra vekilleri heyeti üyeleri eliyle kullanılacağı esasının benimsenmesi, İcra Vekilleri Heyeti'nin kolektif sorumluluğuna gidilmesi, heyete kanun tasarısı sunma yetkisinin tanınması ve heyetin hukuki varlığının başlangıcına ilişkin düzenlemeler 1924 Anayasası'nın öngördüğü hükümet sisteminin parlamenter esaslara kaydığını göstermektedir.

F. 1961 Anayasası'nda Yürütmenin

Düzenlenişi

1. Milli Birlik Komitesi ve Geçici Anayasa

Dönemi

27 Mayıs askeri darbesi ile silahlı kuvvetler yönetime el koymuş ve müdahaleyi gerçekleştiren 37 subaydan oluşan Milli Birlik Komitesi, 12 Haziran 1960 tarihinde kabul ettiği 1 Sayılı Kanunla 1924 Anayasası'nın pek çok hükmünü değiştiren yeni bir anayasal düzen kurmuştur.⁶² Buna göre 1924 Anayasası'nda T.B.M.M.'de toplanan tüm hak ve yetkiler Milli Birlik Komitesi'ne verilmiştir. 1 Sayılı Kanun'un 3. Maddesine göre ise Milli Birlik Komitesi, yasama yetkisini doğrudan doğruya, yürütme yetkisini ise Devlet Başkanınca atanan ve Komitece tasvip edilen Bakanlar Kurulu eliyle kullanacaktır.⁶³ Yine bu kanuna göre Milli Birlik Komitesi, bakanları denetleme ve istediği takdirde azletme yetkisine sahiptir. Bu kanunun meydana getirdiği devlet başkanı ise Başbakan, Başkomutan ve Milli Birlik Komitesi Başkanlığı unvanlarının hepsini kendinde toplar.⁶⁴

Yönetmel anlamda yetkilerin düzenlenişini ortaya koyan 1 Sayılı Kanun yeni bir anayasanın yapılmasına kadar yürürlükte kalmış ve 13 Aralık 1960 tarih ve 157 ve 158 Sayılı Kanunlar'la bir kurucu meclis oluşturulması öngörülmüştür.⁶⁵ Bu kanunlarla bir temsilciler meclisi oluşturulması öngörülmüş, ancak bu meclis, öncüllerinden farklı olarak korporatif bir yapıda oluşmuştur.⁶⁶

Söylenebilir ki 1961 Anayasası'nın hazırlanışı, bir kanadını temsilciler meclisi, bir kanadını da Milli Birlik Komitesi'nin teşkil ettiği iki meclisli bir "kurucu meclis" tarafından gerçekleştirilmiştir.⁶⁷ Nihayet, 9 Temmuz 1960 tarihinde kurucu meclisin hazırlayarak kabul ettiği anayasa tasarısı, 157 Sayılı Kanun'da öngörüldüğü şekilde halkoylamasına sunulmuş ve % 80 üzerinde katılım, % 61,5 evet oyuyla kabul edilmiştir.⁶⁸

1961 Anayasası'nın hazırlanması süreci, özellikle kurucu meclisin oluşturulmasından önceki dönemde İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nin ve bundan ayrı olarak Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi'nin tasarılarına sahne olmuştur. Tanör'e göre İstanbul Komisyonu'nun tasarısı bir *hukukçu* bakışını yansıtmaktayken, Ankara Komisyonu'nun tasarısı ise olgulara *siyaset bilimci* gözüyle yaklaşmıştır.⁶⁹ Ancak çalışmamızın konusuyla ilgili olarak söylenebilecek olan, Ankara Komisyonu'nun hazırladığı tasarıda yürütmeye ilişkin olarak "güçlü yürütme" anlayışını ilk defa Türk siyasal hayatına sokmuş olmasıdır. Aldıkaçtı'ya göre,⁷⁰

"Yürütme kuvveti, belirtildiği gibi kuvvetli bir yürütme organının Türkiye'de zaruri olduğu ve esasen Batıda da aynı sonuca varıldığı gerekçelerine dayandırılmaktadır."

Güçlü yürütme anlayışı, ilk defa Ankara Komisyonu'nun hazırladığı tasarıda yer almış olmasına karşın 1961 Anayasası'nın 5. Maddesi, yasa-madan yetki olarak bahsederken, yürütmeyi bir görev olarak nitelendirmiştir. Bu, yürütmenin mahfuz bir alanı olmadığını, genel, asli ve ilk el olan yasama yetkisinin karşısında yürütmenin tali bir yeri olduğunu ortaya koymaktadır.⁷¹

2.1961 Anayasası'nda Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu ve Yasama-Yürütme ilişkileri

1961 Anayasa'sının 95. Maddesine göre Cumhurbaşkanı 40 yaşını doldurmuş, yükseköğrenim görmüş milletvekilleri arasından meclis üye tamsayısının 2/3 çoğunluğuyla 7 yıl için seçilir. İlk iki turda 2/3 çoğunluk sağlanamazsa diğer turlar salt çoğunluk sağlanıncaya kadar tekrar eder. Cumhurbaşkanı seçilen kişinin varsa partisiyle ilişkisi kesilir ve TBMM. üyeliği sona erer.

Görüldüğü üzere cumhurbaşkanının seçimine ilişkin hususlardan cumhurbaşkanının görev süresi ve seçileceği çoğunluk değişmiş, cumhurbaşkanı seçilen kişinin milletvekilliğinin sona ereceği öngörülmüştür.⁷²

1961 Anayasası, Bakanlar Kurulu'nun göreve başlayışını tıpkı 1924 Anayasası'nda olduğu gibi hukuki olarak Cumhurbaşkanı'nın onayına bağlamış, güvenoyu mekanizmasını da muhafaza etmiştir. Ancak, hükümetin güvensizlik oyu ile düşürülmesi, meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun güvensizlik oyu vermesine bağlanmış, böylece hükümet istikrarı sağlanmak istenmiştir.

Cumhurbaşkanının görev süresi 7 yıldır ve bir kimsenin ikinci kez cumhurbaşkanı seçilebilmesi mümkün değildir. Cumhurbaşkanının görev süresinin uzatılması, seçimler yapılarak meclis her yenilendiğinde, meclisin kendi siyasal görüşüne sahip kişiyi cumhurbaşkanı seçmesine engel olmaktadır. Bunun da gerekçesi, devlet yönetiminde istikrarı sağlamak olarak açıklanmıştır.⁷³

Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri, 1924 Anayasası'nda kendisine verilene ek olarak Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası açmak, çift meclis sistemi bağlamında kontenjan senatörü seçmek ve yine 1961 Anayasası ile kurulan Milli Güvenlik Kurulu'na başkanlık etmektir.⁷⁴

Sorumluluk konusunda ise 1961 Anayasası, cumhurbaşkanının yalnızca vatanı ihanetten dolayı suçlanmasını benimsemiştir. Bu da TBMM üye tam sayısının 1/3 çoğunluğunun teklifiyle ve teklifin 2/3 çoğunlukla kabul edilmesiyle mümkün olabilmektedir.⁷⁵

1961 Anayasası, Bakanlar Kurulu'nun göreve başlayışını tıpkı 1924 Anayasası'nda olduğu gibi hukuki olarak Cumhurbaşkanının onayına bağlamış, güvenoyu mekanizmasını da muhafaza etmiştir. Ancak, hükümetin güvensizlik oyu ile düşürülmesi, meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun güvensizlik oyu vermesine bağlanmış, böylece hükümet istikrarı sağlanmak istenmiştir.⁷⁶

Bu dönemde Bakanlar Kurulu'nun yapısına ilişkin olarak, Başbakanın meclis dışından bakan seçmesine olanak tanıyan bir yenilik gerçekleştirilmiş ve 109 madde ile seçimlerden önce geçici hükümet kurulması uygulaması getirilmiştir.⁷⁷

1961 Anayasası, öncülü olan 1924 Anayasası'ndan hükümet sisteminin teorik kuruluşu bakımından açıkça ayrılmaktadır. Bu bağlamda 1961 Anayasası, kuvvetlerin yumuşak ayrılığını benimsemiştir. Bu da açıkça parlamenter sistemi işaret eder.

Bir kere, yasamaya karşı sorumlu bir yürütme, yasamanın yürütmeye karşı güvenoyu silahı ile donatılması, yürütmenin de yasamaya karşı fesih silahına sahip olması klasik parlamenter sistemin bir unsurudur. Ancak 1961 Anayasası, yürütmenin yasamayı feshini çok zor koşullara bağlamıştır.⁷⁸ Bu sebeple 1961 Anayasası döneminde siyasi süreçlerin tıkanmasına rağmen bu mekanizmanın işletilmesi mümkün olmamıştır.⁷⁹

Bu durumun yasamaya üstünlük tanıyan bir parlamenter sistemi öngördüğü haklı olarak belirtilmiştir.⁸⁰

G. 1982 Anayasası'nda Yürütmenin Düzenlenişi

1. 1982 Anayasası'nın Yapılması Süreci ve Milli Güvenlik Konseyi

12 Eylül 1980 tarihinde Türk Silahlı Kuvvetleri'nin emir komuta zinciri içerisinde yönetime el koymalarının ardından 21 Eylül 1980 tarihinde Bülend Ulusu'nun başbakanlığında tamamı sivillerden oluşan bir bakanlar kurulu kurulmuştur. Askeri müdahalenin ardından T.B.M.M.'nin dağıtılmasından dolayı söz konusu bakanlar kurulu, dönemin genelkurmay başkanı ve kuvvet komutanlarından oluşan Milli Güvenlik Konseyi'nden güvenoyu almıştır. 27 Ekim 1980 tarih ve 2324 Sayılı "Anayasa Düzeni Hakkında Kanun"un 2. maddesiyle de "*Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne ve Cumhuriyet Senatosu'na ait olduğu belirtilmiş tüm görev ve yetkiler, 12 Eylül 1980 tarihinden itibaren Milli Güvenlik Konseyi'nce, Cumhurbaşkanına ait olduğu belirtilmiş görev ve yetkiler de Milli Güvenlik Konseyi Başkanı ve Devlet Başkanınca yerine getirilir ve kullanılır.*" hükmü getirilmiştir. Bu kanun, 1961 Anayasası'nın yürürlükte olduğunu belirtmiş olmakla beraber Milli Güvenlik Konseyince alınacak kararlar ve çıkarılacak kanunlardan anayasaya aykırı olanların anayasa değişikliği olarak, kanunlara aykırı olanların ise kanun değişikliği olarak yürürlüğe gireceğini öngörmesi bakımından Milli Güvenlik Konseyi'ne "kurucu iktidar" yetkisi vermiştir.⁸¹

Milli Güvenlik Konseyi, 29 Haziran 1981 tarihinde kabul ettiği 2485 Sayılı "Kurucu Meclis Hakkında Kanun"la da 160 kişiden oluşan bir kurucu meclis oluşturulmasını öngörmüş, takiben oluşturulan danışma meclisinin hazırladığı anayasa taslağı, Milli Güvenlik Konseyi tarafından tadil edilerek kabul edilmesinin ardından 7 Kasım 1982 tarihinde halkoylamasına sunularak yürürlüğe girmiştir.

2. 1982 Anayasası'nda Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu ve Yasama-Yürütme İlişkileri

1982 Anayasası, bir geçiş dönemi öngörmüştür. Bu geçiş döneminin en büyük özelliklerinden biri ise bu dönemin ilk cumhurbaşkanı olan Kenan Evren'in, seçimle değil, anayasaya eklenen geçici 1. maddeyle bu göreve getirilmesidir. Bu bağlamda, Milli Güvenlik konseyi, Anayasanın yürürlüğe girdiği tarihten itibaren Cumhurbaşkanlığı Konseyi adını almış, Milli Güvenlik Konseyi Başkanı ise Cumhurbaşkanı sıfatını 7 yıl için kazanmıştır.⁸²

1982 Anayasası, 1961 Anayasası döneminde yaşanan olumsuz tecrübeler sebebiyle cumhurbaşkanlığı seçimini kolaylaştırıcı hükümler öngörmüştür. Anayasanın 102. maddesine göre cumhurbaşkanını meclis seçecek, ilk iki turda meclis üye tamsayısının 2/3 çoğunluğu aranacaktır. Üçüncü turda bu çoğunluk, ikinci turda en

çok oyu almış iki aday arasında yapılacak yarışmada salt çoğunluğa düşecek, dördüncü turda ise en çok oyu alan cumhurbaşkanı seçilecektir. Ancak bilindiği üzere, bu hüküm 21 Ekim 2007 tarih ve 5678 Sayılı Kanun'un 5. maddesi ile değiştirilmiş ve cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi esası benimsenmiştir.

Cumhurbaşkanına 1982 Anayasası'nda tanınan yetkiler göz önüne alındığında bu değişikliğin hükümet sistemini önemli ölçüde etkileyeceği açıktır. Nitekim, 1982 Anayasası, cumhurbaşkanının sorumsuzluğunu kabul ettiği gibi, ona yasama, yürütme ve yargı alanında oldukça geniş yetkiler vermiştir.⁸³ Özellikle cumhurbaşkanının gerek gördüğü takdirde yürütmenin sorumlu kanadı olan Bakanlar Kurulu toplantılarına katılabilmesi, cumhurbaşkanının yürütme organında, söz konusu düzenleme bağlamında cumhurbaşkanının üstün bir konuma gelmesine cevaz verici niteliktedir. Kaldı ki halka dayanan bir meşruluğa sahip olacak bir cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini geniş bir biçimde kullanması kaçınılmaz olacaktır.

1982 Anayasası, Bakanlar Kurulu'nu yürütmenin ikinci kanadı olarak düzenlemiştir. Bu bağlamda Bakanlar Kurulu, meclise karşı siyasi sorumluluğu olan kolejyal nitelikli bir organdır. Siyasi sorumluluğa sahip olmasının bir sonucu olarak Bakanlar Kurulu, Cumhurbaşkanının hukuki işlemleri altına imza atar. (Karşı imza) Başbakan ise Bakanlar Kurulu'nda eşitler arası birinci nitelikte bir konuma sahiptir. Tüm bakanların katılımı ile toplanan Bakanlar Kurulu'nda kararlar oybirliği ile alınır ve yine tüm bakanlar tarafından imzalanır.⁸⁴ Bakanlar Kurulu'nun göreve başlama tarihi ise, 1961 Anayasası'nda olduğu gibi, meclisten güvenoyu aldığı an değil, Başbakan tarafından belirlenen Bakanlar Kurulu üyeleri listesinin cumhurbaşkanınca onaylandığı tarihtir. Nitekim zaten bu durum, parlamenter karakterli bir sistemin gereğidir.

Bakanlar Kurulu'nun TBMM'ye karşı siyasi sorumluluğu mevcuttur. Bu sorumluluk bağlamında hükümet, meclisin güvenoyuna tabidir. Bunun yanında meclis her an güvensizlik oyuyla Bakanlar Kurulu'nu görevden alabilir. Anayasanın 116. maddesi ise meclisin feshini düzenlemektedir. Buna göre Bakanlar Kurulu'nun güvenoyu alamaması veya güvensizlik oyuyla düşürülmesi hâlinde kırk beş gün içinde yeni Bakanlar Kurulu kurulmadığı ya da kurulduğu halde güvenoyu alamadığı takdirde veya Başbakanın istifası sebebiyle Bakanlar Kurulu'nun düşmesinin ardından yani Bakanlar Kurulu, kırk beş gün içerisinde kurulmadığı veya kurulduğu takdirde güvenoyu alamadığı takdirde Cumhurbaşkanı, meclis başkanına danışarak TBMM. seçimlerinin yenilenmesine karar verir. Görüldüğü üzere 1982 Anayasası'nda yasama ve yürütme organları parlamenter sistemin ruhuna uygun bir biçimde birbirlerine karşı güvenoyu ve fesih silahları ile donatılmışlardır.

H. Yürütmenin Güçlendirilmesi Anlayışı ve Türk Anayasalarındaki Yeri

1. 1961 Anayasası Döneminde Yürütmenin Güçlendirilmesi Anlayışı

Karmaşıklaşmış, uzmanlaşmış ve geniş bir alana yayılmış olan modern devlet hayatının içerisinde yürütme organının tekrar tanımlanarak güçlendirilmesinin gerektiğine ilişkin bir anlayışın özellikle günümüz bağlamında ortaya çıktığı belirtilmişti. Bunun en önemli sebebi şüphesiz devlet hayatında istikrarın sağlanmasıdır.⁸⁵ Ancak doğru bir ifadeyle devlet yönetiminde veya rejimde istikrarın sağlanması hiçbir surette siyasi iktidarın el değiştirmemesi anlamına gelmemektedir. Nitekim siyasi iktidarın el değiştirmesi, demokrasi açısından kaçınılmaz ve zorunlu bir olgudur.⁸⁶ Türkiye’de, İkinci Meşrutiyet Dönemi’nde İcra Vekilleri Heyetine “Muvakkat Kanun” çıkarma yetkisi verme yürütmenin güçlendirilmesi adına bir çaba olarak gösterilebilir.

Özellikle siyasi partilerin demokratik siyasal hayata girmesiyle beraber, yasama-yürütme ayrımı klasik modern bağlamda anlamını kaybetmeye başlamış, bu da meclis üstünlüğünü, mecliste aritmetik üstünlüğe sahip partinin yöneticileri lehine yürütmenin üstünlüğüne çevirmiştir. Nitekim Türkiye’de 1924 Anayasası döneminde, 1950-1960 yıllarındaki Demokrat Parti tecrübesi, bu durumun olgusal bir yansıması olarak anlaşılabilir. Bu sebeple 1961 Anayasası, güçlü ve etkin yürütme anlayışını bir kenara bırakmış, bu anlayışa adeta bir tepki olarak kendini göstermiştir.⁸⁷ Ancak 1961 Anayasası’nda yürütmenin temel hak ve özgürlükleri sınırlayıcı bir işleve sahip olduğuna ilişkin ön kabulün zamanla devlet otoritesinde zafiyet yarattığı ve istikrarsız hükümetlere yol açtığı bu dönemde dillendirilmeye baş-

Karmaşıklaşmış, uzmanlaşmış ve geniş bir alana yayılmış olan modern devlet hayatının içerisinde yürütme organının tekrar tanımlanarak güçlendirilmesinin gerektiğine ilişkin bir anlayışın özellikle günümüz bağlamında ortaya çıktığı belirtilmişti. Bunun en önemli sebebi şüphesiz devlet hayatında istikrarın sağlanmasıdır. Ancak doğru bir ifadeyle devlet yönetiminde veya rejimde istikrarın sağlanması hiçbir surette siyasi iktidarın el değiştirmemesi anlamına gelmemektedir. Nitekim siyasi iktidarın el değiştirmesi, demokrasi açısından kaçınılmaz ve zorunlu bir olgudur. Türkiye’de, İkinci Meşrutiyet Dönemi’nde İcra Vekilleri Heyetine “Muvakkat Kanun” çıkarma yetkisi verme yürütmenin güçlendirilmesi adına bir çaba olarak gösterilebilir.

lanmıştır.⁸⁸ Bunun sonucu olarak 1971 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile yürütmeye kanun gücünde düzenleyici işlem yapma yetkisi verilmesi bu duruma bir tepki olarak anlaşılmalıdır. Bu düzenlemenin amacının, karmaşıklaşan hizmetlerin yürütülmesinde etkinliği azalan yürütmeyi güçlendirmek olduğu açıktır.

Yürütmenin güçlendirilmesi gereği, 1961 Anayasası döneminde siyasetçiler tarafından ifade edilmeye başlanmış, ancak bu ifadeler çoğu zaman devletin genel asayişin sağlanmasına yönelik tedbirlerini işaret eder mahiyette anlaşılımlardır. Halbuki yürütmenin güçlendirilmesi gereği ve bunun sebepleri⁸⁹, devletin istikrar ve otoriteyi sağlamasına yönelik bir araç olarak temel hak ve özgürlüklerin karşısında yer alan bir mahiyet arzmemeli, aksine düzen ve otoriteyi bunların lehine tesis edici niteliği ile anlaşılmalı ve bu bağlamda uygulama alanı bulmalıdır.

2. 1982 Anayasası'nda Yürütmenin Güçlendirilmesi

1982 Anayasası, 1961 Anayasası'na kıyasla yürütmeyi güçlendirici nitelikte düzenlemeler getirmiştir.⁹⁰ Öncelikle bir görev olarak tanımlanan yürütme fonksiyonu yetki sıfatını da almış ve tali bir fonksiyon olmaktan kendini kurtararak kendi mahfuz alanına sahip bir hukuki fonksiyon hâline gelmiştir.⁹¹ Bunun dışında cumhurbaşkanının yetkileri 1961 Anayasası'na kıyasla yasama, yürütme ve yargı alanlarında genişletilerek cumhurbaşkanına tek başına imza ve gerekli gördüğü takdirde Bakanlar Kurulu'na başkanlık etme yetkisi verilmiştir.

1961 Anayasası'nda öngörülen fesih mekanizmasının kullanımı, daha koyla koşullara bağlanmış, bu doğrultuda Cumhurbaşkanının Bakanlar Kurulu'nun kurulamaması hâlinde 45 gün sonucunda kullanılması olanaklı hâle getirilmiştir.

Bakanlar Kurulu ise, 1961 Anayasası'nda 1971 yılında yapılan değişikliklerin ardından Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisinde yapılan düzenlemelerle söz konusu yetkinin genişletilmesiyle daha geniş bir hareket imkânına kavuşmuştur. Bu konuda 1982 Anayasası'nın 1961 Anayasası'ndan farkı, çıkarılan Kanun Hükmünde Kararname'nin çıkarılmasına cevaz veren ilgili yetki kanununda bu yetkiye dayanarak hangi kanun maddelerinin değiştirileceğinin belirtilmesi zorunluluğunun kaldırılmasıdır. Bu, 1982 Anayasası'nın Kanun Hükmünde Kararnamelere ilişkin en önemli düzenlemelerinden biridir.⁹²

1982 Anayasası'na göre Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun çıkardığı Kanun Hükmünde Kararnameler için yetki kanununa ihtiyaç duyulmamaktadır. Görüldüğü üzere 1982 Anayasası, özellikle yürütmenin, süratli ve etkin kararlar almasını sağlamaya çalışmıştır.⁹³

Sonuç

Türk Anayasalarında yürütmenin düzenlenişine bakıldığında Kanun-i Esasi'den 1961 Anayasasına kadar yürütmeye güvensizliğin genel anlamda anayasal düzenlemelere yansıdığını görmek mümkündür. 1961 Anayasası döneminde ise yürütmenin güçsüzleştirilmesinden kaynaklanan sıkıntıların yaşanması ve çeşitli sebeplerden dolayı çağdaş gereksinimler bağlamında yürütmenin güçlendirilmesi yoluna gidildiği görülmektedir. Bu doğrultuda özellikle 1971 yılında anayasal sistemimize girmiş olan Kanun Hükmünde Kararname müessesesi ile yürütmeye kanun gücünde işlemler yapma yetkisi verildiği, 1982 Anayasası'nın ise bu anlamda çok daha güçlü bir yürütme anlayışı öngördüğünü söylemek yanlış olmayacaktır. Özellikle 1982 Anayasası'nda 2007 yılında yapılan değişikliklerle cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin benimsenmesi, cumhurbaşkanının Anayasada yer alan yetkileri bağlamında düşünüldüğü takdirde konunun önemini ortaya koyar.

Devlet başkanının soy aidiyetine göre belirlenmediği tüm demokratik rejimlerde onun kim tarafından ve ne şekilde seçileceği, bir ülkenin anayasal sisteminin kuruluş ve işleyişini derinden etkileyen ve bu sebeple gerek doktrinde, gerekse de siyasi çevrelerde sıklıkla tartışılan bir konudur. Özellikle cumhurbaşkanının halkın oyuyla seçildiği ve yürütme iktidarını, parlamentoya karşı sorumlu olan bir Başbakanla paylaştığı hükümet sistemlerinde bu konu büyük önem taşımaktadır. Bunun sebebi, cumhurbaşkanının halkoyuyla seçilmesinin hükümet sisteminin niteliği üzerindeki etkisidir.

Türkiye'de 1982 Anayasası'nın 102. maddesinde 31.05.2007 tarih ve 5678 Sayılı Kanun ile değişiklik yapılarak daha önce Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından seçilen Cumhurbaşkanının halk

Türk Anayasalarında yürütmenin düzenlenişine bakıldığında Kanun-i Esasi'den 1961 Anayasasına kadar yürütmeye güvensizliğin genel anlamda anayasal düzenlemelere yansıdığını görmek mümkündür. 1961 Anayasası döneminde ise yürütmenin güçsüzleştirilmesinden kaynaklanan sıkıntıların yaşanması ve çeşitli sebeplerden dolayı çağdaş gereksinimler bağlamında yürütmenin güçlendirilmesi yoluna gidildiği görülmektedir. Bu doğrultuda özellikle 1971 yılında anayasal sistemimize girmiş olan Kanun Hükmünde Kararname müessesesi ile yürütmeye kanun gücünde işlemler yapma yetkisi verildiği, 1982 Anayasası'nın ise bu anlamda çok daha güçlü bir yürütme anlayışı öngördüğünü söylemek yanlış olmayacaktır. Özellikle 1982 Anayasası'nda 2007 yılında yapılan değişikliklerle cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin benimsenmesi, cumhurbaşkanının Anayasada yer alan yetkileri bağlamında düşünüldüğü takdirde konunun önemini ortaya koyar.

tarafından seçilmesi esası benimsenmiştir. Bunun ardından Türkiye’de halk oyuyla seçilen ilk Cumhurbaşkanı, 2014 yılının Ağustos ayında yapılacak seçimlerle iş başına gelmiştir. Bu tarihten itibaren Türkiye, cumhurbaşkanının halkın oyuyla seçildiği ve yürütme iktidarını, parlamentoya karşı sorumlu olan bir Başbakanla paylaştığı hükümet sistemine sahip olacaktır. Bu durum, yürütmenin güçlendirilmesi anlayışının Türkiye’de geldiği noktadır. Ancak, Cumhurbaşkanının bu denli güçlü olmasının beraberinde birtakım sıkıntılar yaratacağını öngörmek mümkündür⁹⁴

Yürütmenin güçlendirilmesi, temel hak ve özgürlükler açısından kimi sıkıntılara sebep olma potansiyelini beraberinde getirmektedir. Bu sebeple yürütmenin güçlendirilmesine ilişkin düzenlemelere gidilirken sisteme içkin çatışma potansiyelleri ve olgunun doğuracağı sonuçlar, siyasi ve sosyolojik kapsamda dikkatli bir şekilde ele alınmalıdır. Bu da yürütmeye verilecek yetkilerin etkin denetim mekanizmaları ile desteklenmesi ve söz konusu mekanizmaların etkin bir şekilde çalıştırılmasını gerektirmektedir.

- 1 SEZGİNER, Murat (2010), **Günümüz Demokrasilerinde Kuvvetler İlişkisi ve 1982 Anayasası'nda Sorunlar**, Ankara: Seçkin Yayıncılık, s. 13
- 2 Devletin savunma, güvenlik, eğitim, ekonomik ilişkileri yürütmek gibi maddi fonksiyonlarından bahsedilebilir. Ancak güzel bir ifadeyle kamu hukukunu birinci derecede ilgilendiren fonksiyonlar kendisine hukuki sonuçlar bağlanan devletin hukuki fonksiyonlarıdır. Ergun ÖZBUDUN, **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2011, s. 187
- 3 Montesquieu, (2004), çev. Fehmi BALDAŞ, **Kanunların Ruhü Üzerine**, Ankara:Seç Yayın Dağıtım, s.156
- 4 ULUŞAHİN, Nur **Saf Hükümet Sistemleri Karşısında İki Başlı Yürütme Yapılanması**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2007, s. 16
- 5 ULUŞAHİN, **Saf Hükümet Sistemleri** s.16
- 6 TANÖR, Bülent (2008), **Anayasal Gelişme Tezleri**, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, s. 27
- 7 KARAKOÇ, İrem "1876 Tarihli Kanun-i Esasi'de Yürütme Organı", DEÜHFD, C.8, S.2, 2006, s. 117
- 8 KARAKOÇ, "1876 Tarihli Kanun-i Esasi'de, s. 117
- 9 KARAKOÇ, "1876 Tarihli Kanun-i Esasi'de, s. 118
- 10 ULUŞAHİN, **Saf Hükümet Sistemleri**, s.18
- 11 MONTESQUIEU, **Kanunların Ruhü**, s. 157
- 12 Meşveret kurumu ve Osmanlı Devleti'ndeki uygulaması hakkında ayrıntılı bilgi için bk. TANÖR, Bülent (2007), **Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri**, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, s. 33 vd.
- 13 TANÖR, **Osmanlı-Türk Anayasal**, s. 36
- 14 KARAKOÇ, "1876 Tarihli Kanun-i Esasi'de, s. 122
- 15 TANÖR, **Osmanlı-Türk Anayasal**, s. 67
- 16 KARAKOÇ, "1876 Tarihli Kanun-i Esasi'de, s. 123
- 17 TANÖR, **Osmanlı-Türk Anayasal**, s. 122-127
- 18 Kanun-i Esasi'yi yaratan tarihi ve sosyolojik koşullar onun anlaşılmasında ve kıymetlendirilmesinde çok büyük bir yere sahiptir. Bu konuda için ayrıntılı bilgi için bkz. İlhan ARSEL, **Türk Anayasa Hukuku**, Mars Matbaası, Ankara, 1959, s. 22-23 ve Ali Fuat BAŞGİL, **Esas Teşkilat Hukuku**, Baha Matbaası, İstanbul, 1960, s 83 vd.
- 19 ARSEL, **Türk Anayasa**, s. 24
- 20 KARAKOÇ, "1876 Tarihli Kanun-i Esasi'de, s. 122; BAŞGİL, **Esas Teşkilat**, s. 89
- 21 BAŞGİL, **Esas Teşkilat**, s. 89
- 22 ARSEL, **Türk Anayasa**, s. 25
- 23 KARAKOÇ, "1876 Tarihli Kanun-i Esasi'de, s. 129
- 24 BAŞGİL, **Esas Teşkilat**, s. 90

- 25 ARSEL, *Türk Anayasa*, s. 29
- 26 Mithat Paşa'nın sadrazamlıktan azledilerek sürgüne gönderilişi hakkında ayrıntılı bilgi için bk. BAŞGİL, *Esas Teşkilat*, s. 97
- 27 BAŞGİL, *Esas Teşkilat*, s. 101
- 28 BAŞGİL, *Esas Teşkilat*, s. 101
- 29 ARSEL, *Türk Anayasa*, s. 33
- 30 ARSEL, *Türk Anayasa*, s. 35
- 31 TANÖR, *Osmanlı-Türk Anayasal*, s.
- 32 ARSEL, *Türk Anayasa*, s. 35
- 33 KARAKOÇ, "1876 Tarihli Kanun-i Esasi'de", s. 137
- 34 KARAKOÇ, "1876 Tarihli Kanun-i Esasi'de", s. 138
- 35 İttihat ve Terakki'nin zamanla güçlenip örgütlenerek yönetimi anti-demokratik bir biçimde nasıl ele geçirdiğine ilişkin ayrıntılı bilgi için TANÖR, *Osmanlı-Türk Anayasal*, s.
- 36 KARAKOÇ, "1876 Tarihli Kanun-i Esasi'de", s. 138
- 37 KARAKOÇ, "1876 Tarihli Kanun-i Esasi'de", s. 138, ARSEL, *Türk Anayasa*, s. 36, BAŞGİL, *Esas Teşkilat*, s. 102
- 38 KARAKOÇ, "1876 Tarihli Kanun-i Esasi'de", s. 140
- 39 ARSEL, *Türk Anayasa*, s. 40
- 40 ÖZBUDUN, *Türk Anayasa*, s. 28
- 41 Hakimiyeti Milliye (Milli Egemenlik) prensibinin Türkiye'deki gelişiminin hukuki alanda yarattığı sonuçlar hakkında ayrıntılı bilgi için bk. ARSEL, *Türk Anayasa*, s. 43 vd.
- 42 ARSEL, *Türk Anayasa*, s. 40
- 43 TANÖR, *Osmanlı-Türk Anayasal*, s. 237
- 44 TANÖR, *Osmanlı-Türk Anayasal*, s. 258
- 45 Ergun ÖZBUDUN, *1921 Anayasası*, Ankara, Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları, 1992, s.53
- 46 TANÖR, *Osmanlı-Türk Anayasal*, s. 270
- 47 TANÖR, *Osmanlı-Türk Anayasal*, s. 271
- 48 ÖZBUDUN, *1921 Anayasası*, s.53
- 49 TANÖR, *Osmanlı-Türk Anayasal*, s. 290, ÖZBUDUN, *Türk Anayasa*, s. 31
- 50 ÖZBUDUN, *Türk Anayasa*, s. 31
- 51 TANÖR, *Osmanlı-Türk Anayasal*, s. 294
- 52 ÖZBUDUN, *Türk Anayasa*, s. 31
- 53 ARSEL, *Türk Anayasa*, s. 308
- 54 Nitekim Atatürk'ün ölümü üzerine 11 Kasım 1938 tarihinde cumhurbaşkanı seçilen İsmet İnönü de

kendisini seçen meclisin görev yaptığı süre içerisinde görev yapmış, meclis seçimlerinin yenilenmesinin ardından tekrar cumhurbaşkanı seçilmiştir. ARSEL, *Türk Anayasa*, s. 315

- 55 ARSEL, *Türk Anayasa*, s. 315
- 56 TANÖR, *Osmanlı-Türk Anayasal*, s. 303
- 57 ÖZBUDUN, *Türk Anayasa*, s. 31-32
- 58 Bu konuda geniş bilgi için bkz. ARSEL, *Türk Anayasa*, s. 344 vd.
- 59 ARSEL, *Türk Anayasa*, s. 350 vd.
- 60 TANÖR, *Osmanlı-Türk Anayasal*, s. 304
- 61 TANÖR, *Osmanlı-Türk Anayasal*, s. 305
- 62 ÖZBUDUN, *Türk Anayasa*, s. 35
- 63 TANÖR, *Osmanlı-Türk Anayasal*, s. 368
- 64 ÖZBUDUN, *Türk Anayasa*, s. 35
- 65 ÖZBUDUN, *Türk Anayasa*, s. 36
- 66 1 Sayılı Kanun ve 157 ve 158 Sayılı Kanunlarda öngörülen yönetsel yetkilerin paylaşımı hakkında ayrıntılı bilgi için bk. Orhan ALDIKAÇTI, *Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası*, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1970 s. 114 vd.
- 67 ALDIKAÇTI, *Anayasa Hukukumuzun*, s. 121
- 68 TANÖR, *Osmanlı-Türk Anayasal*, s. 375-376
- 69 TANÖR, *Osmanlı-Türk Anayasal*, s. 372
- 70 ALDIKAÇTI, *Anayasa Hukukumuzun*, s. 131
- 71 TANÖR, *Osmanlı-Türk Anayasal*, s. 396
- 72 ALDIKAÇTI, *Anayasa Hukukumuzun*, s. 273
- 73 TANÖR, *Osmanlı-Türk Anayasal*, s. 397
- 74 TANÖR, *Osmanlı-Türk Anayasal*, s. 397
- 75 ALDIKAÇTI, *Anayasa Hukukumuzun*, s. 291-292
- 76 TANÖR, *Osmanlı-Türk Anayasal*, s. 397
- 77 An. md 109: Millet meclisi genel seçimlerinden önce Adalet, İçişleri ve Ulaştırma Bakanları çekilir. Seçimin başlangıç tarihinden üç gün önce, seçim dönemi bitmeden seçimin yenilenmesine karar verilmesi hâlinde ise, bu karardan başlayarak beş gün içinde, Başbakanca Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin bağımsız üyeleri arasından yeni Adalet, İçişleri ve Ulaştırma Bakanları atanır.
- 78 Bu mekanizmanın kullanılabilmesi için Bakanlar Kurulu'nun 18 ay içerisinde iki kere güvensizlik oyuyla düşürülmüş ve yeni kurulan Bakanlar Kurulunun da güvenoyu alamamış olması gerekmektedir.
- 79 Fahri Korutürk'ün cumhurbaşkanlığı süresinin dolmasının ardından yaklaşık 6 ay süreyle yeni cumhurbaşkanı seçilememiş, meclis, salt çoğunluğu sağlamak için nafilerde defalarca oylama yapmıştır.

80 TANÖR, *Osmanlı-Türk Anayasal*, s. 397

81 ÖZBUDUN, *Türk Anayasa*, s. 52

82 ÖZBUDUN, *Türk Anayasa*, s. 61

83 1982 Anayasası'nın 104. Maddesine göre cumhurbaşkanının görev ve yetkileri şunlardır:

Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Bu sıfatla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir.

Bu amaçlarla Anayasanın ilgili maddelerinde gösterilen şartlara uyarak yapacağı görev ve kullanacağı yetkiler şunlardır:

a) Yasama ile ilgili olanlar:

Gerekli gördüğü takdirde, yasama yılının ilk günü Türkiye Büyük Millet Meclisinde açılış konuşmasını yapmak,

Türkiye Büyük Millet Meclisini gerektiğinde toplantıya çağırarak,

Kanunları yayımlamak,

Kanunları tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri göndermek,

Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları gerekli gördüğü takdirde halkoyuna sunmak,

Kanunların, kanun hükmündeki kararnamelerin, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün, tümünün veya belirli hükümlerinin Anayasaya şekil veya esas bakımından aykırı oldukları gerekçesi ile Anayasa Mahkemesinde iptal davası açmak,

Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesine karar vermek,

b) Yürütme alanına ilişkin olanlar:

Başbakanı atamak ve istifasını kabul etmek,

Başbakanın teklifi üzerine bakanları atamak ve görevlerine son vermek,

Gerekli gördüğü hallerde Bakanlar Kuruluna başkanlık etmek veya Bakanlar Kurulunu başkanlığı altında toplantıya çağırarak,

Yabancı devletlere Türk Devletinin temsilcilerini göndermek, Türkiye Cumhuriyetine gönderilecek yabancı devlet temsilcilerini kabul etmek,

Milletlerarası antlaşmaları onaylamak ve yayımlamak,

Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Türk Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanlığını temsil etmek,

Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar vermek,

Genelkurmay Başkanını atamak,

Millî Güvenlik Kurulunu toplantıya çağırarak,

Millî Güvenlik Kuruluna Başkanlık etmek,

Başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu kararıyla sıkıyönetim veya olağanüstü hal ilân etmek ve kanun hükmünde kararname çıkarmak,

Kararnameleri imzalamak,

Sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebi ile belirli kişilerin cezalarını hafifletmek veya kaldırmak,
Devlet Denetleme Kurulunun üyelerini ve Başkanını atamak,
Devlet Denetleme Kuruluna inceleme, araştırma ve denetleme yaptırmak,
Yükseköğretim Kurulu üyelerini seçmek,
Üniversite rektörlerini seçmek,

c) Yargı ile ilgili olanlar:

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

Cumhurbaşkanı, ayrıca Anayasada ve kanunlarda verilen seçme ve atama görevleri ile diğer görevleri yerine getirir ve yetkileri kullanır.

- 84 TUNÇ, Hasan- BİLİR, Faruk- YAVUZ, Bülent (2011), **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara: Berikan Yayınevi, s. 249 vd.
- 85 Güçlü yürütmenin özellikle istikrarlı hükümet ile kendini göstereceğine ilişkin açıklamalar için bkz. Burhan Kuzu, **Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi ve Güçlendirilmesi Eğilimi**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1987, s. 82 vd.
- 86 Cengiz GÜL, Kasım KARAGÖZ, **“Çağdaş Siyasal Rejimlerde Etkin Yürütme Olgusu”**, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi C. 11, Sayı.1-2, 2007, s.715 vd.
- 87 KUZU, **Yürütme Organının**, s.141
- 88 Her ne kadar 1961 Anayasası'nın hazırlanmasında esas alınan metinlerden Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi öğretim üyelerince hazırlanan taslakta yürütmenin güçsüzleştirilmesinin doğru olmadığı görüşü belirtilmişse de bu görüş kabul görmemiştir. 1961 Anayasası'nda yürütmenin mahiyeti hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. KUZU, **Yürütme Organının**, s.145 vd.
- 89 Yürütme organının güçlendirilmesi gereğinin, hukuki ve hukuki olmayan faktörler sonucu olduğu söylenebilir. Bunlardan teknik, ekonomik ve siyasi faktörler, hukuki olmayanlara örnek oluştururken, kuvvetler ayrılığı prensibinin siyasi partiler sebebiyle günümüzde değişen bir nitelik sergilemesi hukuki faktöre örnek gösterilebilir. Ayrıntılı bilgi için bk. KUZU, **Yürütme Organının**, s.77 vd.
- 90 ÖZBUDUN, **Türk Anayasa**, s. 63, Murat SEZGİNER, **“Güçlü Yürütme Anlayışı ve Türkiye'deki Görünümü”**, SÜHFD”, Cilt:3, Sayı:1, Ocak – Haziran 1990 s. 81
- 91 Yürütme fonksiyonunun mahfuz bir alanı olduğuna ilişkin görüş için ÖZBUDUN, **Türk Anayasa**, s. 185 vd.
- 92 SEZGİNER, **“Güçlü Yürütme”**, s.83
- 93 SEZGİNER, **“Güçlü Yürütme”**, s.83
- 94 Bu konuda ayrıntılı bilgi için bk. Bülent YAVUZ; Savaş BAYINIDIR, **“Cumhurbaşkanının Bakanlar Kuruluna Başkanlık Etmesi Tartışmaları ve Sistem Arayışı”**, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 18, Sayı: 3-4, Temmuz-Ekim 2014, s. 467-487.

Kaynaklar

- ALDIKAÇTI, Orhan (1970), *Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası*, İstanbul: Fakülteler Matbaası.
- ARSEL, İlhan), *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara: Mars Matbaası.
- BAŞGİL, Ali Fuat (1960), *Esas Teşkilat Hukuku*, İstanbul: Baha Matbaası.
- GÜL, Cengiz, KARAGÖZ (2007), Kasım, "Çağdaş Siyasal Rejimlerde Etkin Yürütme Olgusu", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* C. 11, Sayı.1-2, s. 711-752
- KARAKOÇ, İrem (2006), "1876 Tarihli Kanun-i Esasi'de Yürütme Organı", *DEÜHFD*, C.8, S.2, s. 115-149.
- KUZU, Burhan (1987), *Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi ve Güçlendirilmesi Eğilimi*, İstanbul: Filiz Kitabevi.
- MONTESQUIEU, (2004), çev. Fehmi BALDAŞ, *Kanunların Ruhu Üzerine*, Ankara: Seç Yayın Dağıtım.
- ÖZBUDUN, Ergun (1992), *1921 Anayasası*, Ankara: Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları.
- ÖZBUDUN, Ergun (2011), *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara: Yetkin Yayınları.
- SEZGİNER, Murat "Güçlü Yürütme Anlayışı ve Türkiye'deki Görünümü", *SÜHFD*, Cilt:3, Sayı:1, Ocak – Haziran 1990, s.67-93.
- SEZGİNER, Murat (2010), *Günümüz Demokrasilerinde Kuvvetler İlişkisi ve 1982 Anayasası'nda Sorunlar*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- TANÖR, Bülent (2008), *Anayasal Gelişme Tezleri*, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- TANÖR, Bülent (2007), *Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri*, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- TUNÇ, Hasan, BİLİR, Faruk, YAVUZ (2011), Bülent, *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara: Berikan Yayınevi.
- ULUŞAHİN, Nur (2007), *Saf Hükümet Sistemleri Karşısında İki Başlı Yürütme Yapılanması*, Ankara: Yetkin Yayınları.
- YAVUZ, Bülent; BAYNIDIR Savaş; "Cumhurbaşkanının Bakanlar Kuruluna Başkanlık Etmesi Tartışmaları ve Sistem Arayışı", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 18, Sayı: 3-4, Temmuz-Ekim 2014, s. 467-489.