

GİRİŞ

Hükümet sistemlerinin sınıflandırılmasında dikkate alınan temel ölçüt, yasama ve yürütme kuvvetlerinin birbirleriyle olan ilişkileridir¹. Buna göre parlamenter hükümet sistemi, bu iki kuvvetin yumuşak ve dengeli olarak ayrıldığı bir sistemdir. Parlamenter sistemi diğer sistemlerden ayıran iki temel özellik; yürütmenin yasamadan doğması ve yine yürütmenin yasamaya karşı sorumlu olmasıdır.

Parlamenter sistemlerde, başkanlık ve yarı-başkanlık sistemlerinin aksine, kuvvetler arasında kesin bir ayrılık söz konusu değildir. Dolayısıyla, parlamenter sistemleri, parlamentonun egemen olduğu, hükümetin parlamentonun oyu ile atandığı, desteklendiği ve gerektiğinde azledildiği sistemler olarak tanımlamak da mümkündür².

Genel oyun kabulü, siyasal partilerin gelişmesi, sosyal devlet anlayışına geçiş gibi olgular, parlamenter sistemin işleyişini değiştirmiştir. Geleneksel yasama-yürütme ikiliği, siyasal partilerin ortaya çıkmasıyla birlikte anlamını yitirmiş; bunun yerine, hükümet ile onun temsil ettiği parlamento çoğunluğu arasında bir bütünlük (teklik) oluşmuştur³.

Uygulanan parti sistemleri de rejimin işleyişini etkilemektedir. Şöyle ki, iki partili sistemlerde uygulanan parlamenter rejimler, sürekli olarak değişen, fakat iktidara gelebilmek bakımından eşit şartlara sahip iki partiye dayanmaktadırlar. Bu ülkelerde hükümet, çoğunluk partisi lideri tarafından kurulmakta ve hükümet istikrarı açısından pek sorun yaşanmamaktadır.

Oysa, çok partili sistemi benimseyen ülkelerde yürütme, iki partili sistemlerden oldukça farklı işlemekte ve bu nedenle uygulamada çeşitli sorunlar yaşamaktadır⁴. Bu sorunlardan en önemlisi, her zaman tek bir partinin çoğunluğu sağlayamaması nedeniyle koalisyon hükümetleri kurulması zorunluluğudur. Bunun doğal sonucu olarak da, yasama organı yürütme karşısında güçlenmektedir. Bu sonucun, sistemin işleyişini etkileyen en

¹ Özbudun, Ergun: **Türk Anayasa Hukuku**, 8. b., Yetkin Yay., Ankara 2004, s. 329.

² Sartori, Giovanni: **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği**, (Çev. Ergun Özbudun), Yetkin Yay., Ankara 1997, s. 137.

³ Turhan, Mehmet: **Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası**, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yay., Diyarbakır 1989, s. 47.

⁴ Turhan, Hükümet Sistemleri, s. 56.

önemli yanı ise, Belçika ve İtalya örneklerinde olduğu gibi, hükümet istikrarsızlıkları doğurmasıdır⁵.

Başkanlık sisteminde, başkanın belirli bir süre için seçilmesi ve parlamento tarafından görevine son verilememesi gibi nedenlerden dolayı hükümet istikrarı sağlanabilmekte iken, çok partili parlamenter sistemlerde, koalisyon hükümetleri olasılığının olması, hükümet istikrarsızlığı potansiyelini beraberinde getirmektedir. İşte bu nedenle, yürütmenin güçlendirilmesi eğilimi ağırlık kazanmış ve özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra bu eğilim, anayasal düzenlemelere de yansıtılmıştır. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra anayasa koyucuları, hükümet istikrarsızlıklarını önleyebilmek için, yürütmenin yetkilerinin artırılması yanında, hükümetin siyasal sorumluluğunu ayrıntılı olarak düzenleme yoluna da gitmişlerdir. Nitekim bu gelişme, “rasyonalleştirilmiş parlamentarizm” olarak ifade edilmektedir⁶.

Ekonomik ve siyasal gelişmeyi sağlayarak hızla kalkınma talebi, hızlı nüfus artışı, sosyal ve ekonomik ilişkilerdeki hızlı değişim⁷; bunlara bağlı olarak devletin üstlendiği görevlerin çoğalması, iletişim teknolojisindeki gelişmeler, küreselleşme, güvenlik sorunları ile mücadele zorunluluğu ve buna benzer diğer nedenler, hızlı ve etkin kararlar alan hükümet taleplerini yoğunlaştırmış ve bu talepler yürütmenin güçlendirilmesi ile sonuçlanmıştır. Nitekim günümüzde, “yasama devleti”nden “idare devleti”ne geçildiği savunulmaktadır⁸. Dolayısıyla, önceleri yasamanın üstünlüğüne dayanan devlet, artık yürütme organının üstünlüğüne dayanmaktadır.

Yürütmenin güçlendirilmesi eğiliminin günümüzde de sürdüğü görülmektedir. Özellikle 11 Eylül 2001’de ABD’de gerçekleştirilen ve daha sonra bazı AB ülkeleri ile bazı Ortadoğu ülkelerinde yaşanan terör olaylarından sonra, gerek ABD’de ve gerekse bazı Avrupa ülkelerinde (başta İngiltere olmak üzere İspanya, Fransa, Almanya ve İtalya’da) yürütmenin yetkilerinin artırıldığı görülmektedir.

⁵ Tunaya, Tarık Zafer: **Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku**, İÜHF Yay., No. 2472, 4. b., İstanbul 1980, s. 408.

⁶ Teziç, Erdoğan: **Anayasa Hukuku**, 7.b., Beta Yay., İstanbul 2001, s. 364; Turhan (1989), s. 57.

⁷ Oytan, Muammer: “Fransa’da Yürütme Organının Yetkileri ve Güçlü Olma Nedenleri”, **AİD**, C. 15, S. 1, Mart 1982, s. 86.

⁸ Kuzu, Burhan: “Türkiye İçin Başkanlık Hükümeti”; **AİD**, C. 29, S. 3, Eylül 1996, s. 57-66.

Anayasalarımız incelendiğinde, Türkiye’de de aynı eğilimi görmek mümkündür. Nitekim parlamenter rejim, 1876 Anayasasında (Kanun-i Esasi) yapılan 1909 değişikliklerinden sonra Anayasa hukukumuzda girmiş olup, bu tarihten sonra yürütme organı, sürekli olarak yasama organından bazı yetkileri alarak güçlenme eğilimine girmiştir. Savaş koşullarında uygulanan 1921 Anayasası bir yana bırakılırsa, gerçekte kuvvetler birliğine dayalı bir hükümet sistemi öngören 1924 Anayasasının uygulandığı dönemde dahi yürütme organı, yasama karşısında bir üstünlük kurmuştur. Nihayet, 1961 Anayasasında yapılan 1971 değişiklikleri ile ivme kazanan bu eğilim, 1982 Anayasası ile de sürdürülmüştür.

1982 Anayasasında yürütmeyi güçlendirmede kullanılan en önemli enstrüman, hükümete kanun hükmünde kararname (KHK) çıkarma yetkisi verilmesidir⁹. (Ay. m. 91) KHK uygulamasının genişletilmesiyle yürütme, yasama karşısında güçlendirilerek, daha üstün bir konuma getirilmiş ve bu iki organ arasındaki denge de giderek yasama organı aleyhine bozulmuştur.

1982 Anayasası ile, yürütme içinde de Cumhurbaşkanının güçlendirildiği görülmektedir. Nitekim, Cumhurbaşkanına yasama, yürütme ve yargı alanında önemli yetkiler verilmiştir. Oysa, parlamenter sistemlerde siyasal sorumluluğu bulunmayan Cumhurbaşkanının (Devlet Başkanının) yetkileri gerçekte semboliktir. Devlet Başkanının, devletin birliğini ve ülkenin bütünlüğünü temsil etmek dışında icrai yetkileri yoktur. Devlet Başkanı, siyasal bakımdan sorumsuz olduğu için, parlamento tarafından görevine son verilemez. Devlet Başkanının sorumsuz olması, aynı zamanda onun yetkisiz olduğu anlamına da gelmektedir¹⁰. Devlet Başkanının oynadığı en önemli rol, yasama ve yürütme organları arasında uyuşmazlık çıktığı durumlarda, fesih yetkisini de içeren tarafsız hakemlik rolü üstlenmesidir.

Parlamenter hükümet sisteminde yürütme organının görev ve yetkileri, Başbakan ve Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirilmektedir. Dolayısıyla, gerek Türkiye’de ve gerekse diğer parlamenter sistemlerde yürütme organının beyni, Kabine/Bakanlar Kuruludur. Nitekim, hükümet politikalarının temel ilkeleri Başbakan tarafından

⁹ Özbudun, Ergun: “1961 ve 1982 Anayasalarında Kanun Hükmünde Kararnameler”; **Anayasa Yargısı**, Ankara 1986, s. 227-228.

¹⁰ Altuğ, Yılmaz: **Parlamento Hukuku**, Çağlayan Kitabevi, İstanbul 2003, s. 8.

belirlenmekte ve kollektif sorumluluğa sahip Bakanlar Kurulu tarafından yürütölmektedir. Dolayısıyla, parlamenter sistemlerde Devlet Başkanı, sorumsuz olduğundan icrai yetkilere de sahip kılınmamıştır.

Şunu da belirtmek gerekir ki, parlamenter demokrasilerde, hükümetlerin sahip oldukları yetkiler kadar, bu yetkilerin kullanılma biçimi de oldukça önemlidir. Dolayısıyla, hükümet çalışmalarının belli usul kurallarına uyularak yapılması bir zorunluluktur¹¹. Nitekim, gerek hükümet çalışmalarının denetim ve koordinasyonu ve gerekse çalışmaların süratli, düzenli, etkin ve verimli bir şekilde yürütölebilmesi için bu konuda pozitif düzenlemelerin yapıldığı görölmektedir.

Günümüzde parlamenter hükümet sistemini benimseyen birçok ölkö olmakla birlikte, parlamenter rejimin bu ölkelerde farklı şekillerde uygulandığı görölmektedir. Uygulamadan doğan bu farklılık, parlamenter rejimin uygulandığı ölkelerin siyasal, ekonomik, sosyal ve kültürel özelliklerinin yanı sıra, demokratikleşme düzeyinden kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla, ölkemizdeki parlamenter rejim uygulaması da, birçok yönden farklılık içermektedir. Bu nedenlerden dolayı, 1982 Anayasasının kurduğu hükümet sistemi, oldukça yoğun bir şekilde tartışılmıştır¹². Zaman zaman gündeme getirilen başkanlık sistemi tartışmalarıyla, Cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisini oldukça sık kullanması¹³, konunun güncelliğini korumasını sağlamakta olup, bu tartışmaların önümüzdeki yıllarda da süreceğı görölmektedir.

Yukarıdaki nedenlerden dolayı, Bakanlar Kurulunun görevleri, yetkileri ve çalışma usulünü incelemeyi uygun bulduk. Çalışma konumuzu, sadece 1982 Anayasası hükümleri çerçevesinde incelemenin eksik olması yanında, yetersiz olacağını da düşündüğümüzden, özellikle karşılaştırma yapabilmek amacıyla, uzun yıllardan beri parlamenter sistemi benimsemiş ölkelerdeki uygulamalar da çalışma konumuza dahil edilmiştir. Bu bağlamda,

¹¹ Bu konuda bkz. Akyılmaz, Bahtiyar: **İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü**, Yetkin Yay., Ankara 2000, s. 63-98.

¹² Atar, Yavuz: "Türk Anayasal Sisteminde Cumhurbaşkanının Seçimi, Görev Süresi, Yetkileri ve Parlamenter Sistem Gerekləri Doğrultusunda Değişiklik Önerileri"; **Türkiye Büyük Millet Meclisi Anayasa Hukuku I. Uluslararası Sempozyumu**, TBMM Başkanlığı Yay., No. 1, Ankara 2003, s. 311-331. Bu konuda ayrıca bkz., Özbudun (2004), s. 335-340; Erdoğan, Mustafa: **Anayasacılık Parlamentarizm Silahlı Kuvvetler**, Ankara 1993, s. 90-96; Turhan, Hükümet Sistemleri, s. 163-173; Yazıcı, Serap: **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme**; İstanbul Bilgi Üniversitesi Yay., 1.b., İstanbul 2002; Kuzu, Başkanlık Hükümeti, s. 57-85.

¹³ Cumhurbaşkanının geri gönderdiği yasalar için bkz., <http://www.haberx.com/> (18.05.2005).

kısmen farklı özellikler taşıyan İngiltere, Fransa¹⁴, Almanya, İtalya ve Belçika'daki parlamenter sistem uygulamaları da incelenecektir.

Çalışmamız, iki kısım ve dört bölümden oluşmaktadır. Birinci kısmın birinci bölümünde, parlamenter sistemlerde Bakanlar Kurulunun görev ve yetkileri; ikinci bölümünde ise, Türk Anayasa Hukukunda Bakanlar Kurulunun görev ve yetkileri incelenecektir. Çalışmamızın ikinci kısmının birinci bölümünde, parlamenter sistemlerde Bakanlar Kurulunun çalışma usulü ve nihayet ikinci bölümünde de Türk Anayasa Hukukunda Bakanlar Kurulunun çalışma usulü incelenecektir.

¹⁴ Fransa'daki hükümet sistemi, yarı-başkanlık sistemi ise de, bu sistem temelde başkanlık ve parlamenter Sistem evreleri arasında gidip gelme; bir başka deyişle, başkanlık ve parlamentarizm arasında bir ara kurumsal düzenleme olduğundan, sistem bazı dönemlerde parlamenter sistem gibi işlemektedir. Kaldı ki, 1958 Fransız Anayasası, başlangıçta bir parlamenter sistem öngörmüştür. Bu ve benzer nedenlerle Fransa da çalışmamıza dahil edilmiştir.

BİRİNCİ KISIM BAKANLAR KURULUNUN GÖREV VE YETKİLERİ

BİRİNCİ BÖLÜM PARLAMENTER SİSTEMLERDE BAKANLAR KURULUNUN GÖREV VE YETKİLERİ

I. GENEL OLARAK HÜKÜMET SİSTEMLERİ VE YÜRÜTME ORGANLARI

Hükümet sistemleri, yasama ve yürütme kuvvetlerinin birbirleriyle olan ilişkileri dikkate alınarak sınıflandırılmaktadır¹⁵. Buna göre hükümet sistemleri, yasama ve yürütme kuvvetlerinin aynı elde toplanması veya ayrı organlar şeklinde düzenlenmesi bakımından, “kuvvetler birliği sistemleri” ve “kuvvetler ayrılığı sistemleri” olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

Kuvvetler birliği sistemleri, yasama ve yürütme kuvvetlerinin, bu kuvvetlerden birinin elinde toplanmasından oluşmaktadır. Bu iki kuvvet yürütmede toplandığında, mutlak monarşiler ve diktatörlükler; yasamada toplandığında ise, meclis hükümeti sistemi meydana gelmektedir.

Kuvvetler ayrılığı sistemleri ise, kuvvetler arasındaki ayrılığın niteliğine göre, başkanlık sistemi ve parlamenter hükümet sistemi olarak ikiye ayrılmaktadır. Başkanlık sistemi, yasama ve yürütme kuvvetlerinin kesin ve sert biçimde birbirinden ayrıldığı bir sistemdir. Buna karşın, parlamenter hükümet sistemi, bu iki kuvvetin yumuşak ve dengeli bir biçimde ayrıldığı sistemdir. Bu iki sistemin bazı özelliklerini taşıyan ve bu sistemler arasında yer alan üçüncü bir sistem de yarı-başkanlık sistemidir.

A. PARLAMENTER HÜKÜMET SİSTEMİ

Parlamenter hükümet sistemi, 18. yüzyılda İngiltere’de siyasal bir evrim sonucu oluşmuş ve zamanla diğer Avrupa devletlerince de benimsenmiş bir sistemdir. Parlamenter

¹⁵ Özbudun (2004), s. 329.

sistem, temelde mutlak monarşiye ve dolayısıyla hükümdara karşı halkı temsil eden bir parlamento oluşturarak, yasama yetkisini ele geçirmek ve hükümdarı denetlemek esasına dayanılarak oluşturulmuş¹⁶ ve uygulamada büyük bir uyma yeteneği¹⁷ göstererek başarılı olmuş bir sistemdir. Başlangıçta ikici (düalist) nitelikte olan parlamenter sistem, daha sonraki süreçte parlamentoyu kralın karışmalarından korumak amacına bağlı olarak gelişmiştir¹⁸. Parlamenter sistem, Kral ile parlamento arasındaki ilişki çizgisine bağlı kalmış ve tarihsel gelişim eğrisi Kral aleyhine ve dolayısıyla parlamento lehine gelişmiştir¹⁹.

Parlamenter hükümet sistemi, “Yürütme otoritesinin yasamadan çıktığı ve yürütmenin yasamaya karşı siyasal sorumluluğunun bulunduğu bir anayasal hükümet biçimi” olarak tanımlanmaktadır²⁰. Bu hükümet sistemini diğer hükümet sistemlerinden ayıran başlıca iki temel özellik; yürütmenin yasamadan doğması ve yine yürütmenin yasamaya karşı sorumlu olmasıdır.

Parlamenter sistem, kuvvetlerin yumuşak ayrılığına dayanır ve kuvvetler arasında eşitlik ve denge kurmak ister. Parlamenter sistemlerde yasama ve yürütme kuvvetleri arasında ılımlı ve dengeli bir işbirliği bulunur²¹. Genellikle Bakanlar Kurulu tarafından hazırlanan yasalar, parlamento tarafından görüşülerek kabul edilir.

Parlamenter sistemlerde yasama ve yürütme organları arasındaki işbirliği, “organik” ve “işlevsel” olmak üzere iki şekilde ortaya çıkar. Yasaların yapılması sürecinde fonksiyonel işbirliği görülür. Zira, yasama ve yürütme organları, bu süreçte işbirliği yapmak zorundadırlar. Yasalar, kural olarak yürütme organı tarafından hazırlanır ve yasama organında görüşülerek kabul edilir. Aynı şekilde, yapılan yasanın uygulanabilmesi için, yine yürütme organının işlemler yapmasına ihtiyaç vardır.

¹⁶ Tunaya (1980), s. 397; Ayrıca bkz., Altuğ, s. 6; Hartmann, Jürgen: **Westliche Regierungssysteme**, Leske-Budrich, Opladen 2000, s. 15.

¹⁷ Karamustafaoğlu, Tuncer: **Yasama Meclislerini Fesih Hakkı**, AÜHF Yay., Ankara 1982, s. 21-22.

¹⁸ Turhan, Hükümet Sistemleri, s. 46.

¹⁹ Tunaya (1980), s. 403.

²⁰ Leon D. Epstein’in tanımı için bkz. Turhan, Hükümet Sistemleri, s. 43. Bu konuda ayrıca bkz. Teziç (2001), s. 403 - 423; Gören, Zafer: **Anayasa Hukukuna Giriş**, Barış Yay., İzmir 1997, s. 138 - 150; Gözler, Kemal: **Anayasa Hukukuna Giriş: Genel Esaslar ve Türk Anayasa Hukuku**, Ekin Kitabevi Yay., Bursa 2001, s. 82-112.

²¹ Demir, Fevzi: **Demokrasilerde Hükümet Sistemleri ve Başkanlık Hükümeti Rejimi**, EĞİAD Yay., İzmir 1998, s. 19.

Organik işbirliği ise, yürütmenin yasamadan çıkmasından kaynaklanmaktadır²². Dolayısıyla, devlet başkanı parlamento tarafından seçilmekte; başbakan ve bakanlar da parlamento içindeki çoğunluktan çıkmaktadır.

Parlamente hükümet sisteminde yürütme organının görev ve yetkileri Başbakan ve Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirilmektedir. Hükümet politikalarının temel ilkeleri Başbakan tarafından belirlenmekte ve kollektif sorumluluğa sahip Bakanlar Kurulu üyeleri tarafından yürütülmektedir. Devlet Başkanı, sorumsuz olduğundan icrai yetkilere sahip kılınmamıştır. Devlet Başkanı tarafından yapılan işlemlerin sorumluluğu, karşı-imza kuralıyla Başbakan ve bakanlara yüklenmektedir. Sonuçta, yürütmenin icrai yetkileri Başbakan ve kabinesine ait olup, Devlet Başkanı sembolik yetkilere sahip kılınmıştır.

Parlamente hükümet sisteminin başlıca özellikleri şunlardır²³:

- 1) Yürütme iki başlı olup, Devlet Başkanı ile Başbakan arasında paylaştırılmıştır,
- 2) Devlet Başkanının siyasi sorumluluğu yoktur; bu nedenle Devlet Başkanının görevine yasama organı tarafından son verilemez,
- 3) Başbakan ve Bakanlar Kurulu yasama organına karşı sorumlu olup, yasama organının güvenine dayanır,
- 4) Yürütme, yasama organını feshedebilir,
- 5) Başbakan ve Bakanlar Kurulu üyeleri aynı zamanda yasama organı üyesidirler.

Parlamente sistemin temel ayırdedici özelliği, Bakanlar Kurulunun yasama organına karşı siyasal sorumluluğudur²⁴. Dolayısıyla hükümet, yasama organı tarafından denetlenebiliyor ve güvensizlik oyu vermek suretiyle düşürülebiliyorsa, parlamente hükümet sisteminin en önemli koşulu gerçekleşmiş olmaktadır. Parlamente sistemin bu özelliği, onu başkanlık sisteminden ayıran en önemli özelliktir. Zira, başkanlık sisteminde yasama ve yürütme organları kesin olarak birbirinden ayrılmıştır ve birbirlerinin hukuki varlıklarına son vermezler.

Yürütme organının parlamentoyu fesih yetkisi, parlamente rejimin ikinci zorunlu şartıdır. Gerçekten de, parlamentonun güvensizlik oyuna karşılık, hükümetin fesih

²² Teziç (2001), s. 403; Turhan, Hükümet Sistemleri, s. 43.

²³ Atar, Yavuz: **Türk Anayasa Hukuku**, Mimoza Yay., Konya 2005, s. 142; Turhan, Hükümet Sistemleri, s. 43-56; Teziç (2001), s. 403-417.

²⁴ Özbudun (2004), s. 329.

yetkisine sahip olması bu iki kuvveti dengelemektedir²⁵. Aksi halde, rejimin nitelik değiştirerek meclis hükümetine dönüşmesi mümkün olabilmektedir.

Parlamente rejimin üçüncü zorunlu şartı, siyasal bakımdan sorumsuz bir Devlet Başkanının varlığıdır. Bu özellik, aynı zamanda yürütme organının iki başlı olması anlamına da gelmektedir. Devlet Başkanı bir yandan yürütme organının başı, öte yandan da devletin birliğinin ve ülke bütünlüğünün temsilcisidir.

Parlamente sistemlerde hükümetin başında ise, hükümet ve idare sorumluluğunu taşıyan hükümet başkanı bulunur. Hükümet başkanına “Başbakan” (prime minister/premier ministre), “bakanlar konseyi başkanı” (President du conseil des ministres), “kabine şefi” (chef de cabinet), ya da Almanya'da olduğu gibi “şansölye” (chancelier) denmekle birlikte, bu konuda genel kabul gören kavram “Başbakan”dır²⁶.

Fransa'da, "Bakanlar Kurulu" (conseil des ministres) ve "Kabine Kurulu" (conseil de cabinet) ayrımı yapılmaktadır. Bakanlar Kurulu, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanmakta, kabine kurulu ise, Başbakan başkanlığında toplanmaktadır. Asıl yetkili olan ve hükümet kararlarını alan kurul, Bakanlar Kuruludur. Bu farklılık, Fransız hükümet sisteminin yapısından (yarı-başkanlık) kaynaklanmaktadır.

Parlamente rejimde, Başbakanın başlangıçta öteki bakanlardan hukuken bir üstünlüğü yoktu ve o da bakanlardan biri sayılıyordu²⁷. Başbakan, hükümetin izleyeceği politikanın yürütülmesini ve bakanlar arasında işbirliğini sağlamaktan sorumluydu. Nitekim, parlamente rejimin doğduğu İngiltere'de bile, Başbakanın statüsü uygulama ile oluşmuş ve yasal statüye ancak 1937 tarihli kanunla kavuşmuştur. Siyasi gelişmeler, Başbakanın önemini artırmış ve günümüz anayasalarında Başbakana öteki bakanlardan daha geniş yetkiler tanınmıştır. Başbakan, birlikte çalışacağı bakanları kendisi belirlediği gibi, parlamento önünde hükümetin sorumluluğunu da yüklenmektedir. Gerektiğinde Devlet Başkanından parlamentonun feshini, ya da hükümette görüş ayrılığı içinde olduğu bir bakanın görevden alınmasını isteyebilmektedir.

²⁵ Özbudun (2004), s. 330.

²⁶ Altuğ, s. 7.

²⁷ Teziç (2001), s. 421.

Parlamente sistemde yürütme organı, siyasal bakımdan sorumsuz olan, başka bir anlatımla, parlamento tarafından görevine son verilemeyen Devlet Başkanı ile, her türlü sorumluluğu üstlenen Başbakan (ve Bakanlar Kurulu) arasında bölüştürülmüştür. Dolayısıyla, hükümetin sorumsuz kanadını Devlet Başkanı temsil etmekte ve her türlü sorumluluk Başbakan ve Bakanlar Kuruluna yüklenmektedir. Başbakan ve kabinesinin, yasama organının güvenini kazanması ve görevde kaldığı sürece bu güveni sürdürmesi²⁸ zorunludur.

Yürütmenin sorumsuz kanadını oluşturan Devlet Başkanı, İngiltere, Belçika, Hollanda, Danimarka, İsveç, Norveç vb. devletlerde olduğu gibi, belli bir soya dayanan Kral/Hükümdar olabileceği gibi; seçimle bu göreve getirilen bir Cumhurbaşkanı da olabilmektedir²⁹.

Devlet Başkanının, devletin birliğini ve ülkenin bütünlüğünü temsil etmek gibi sembolik yetkileri dışında icrai yetkileri yoktur. Devlet Başkanı, siyasal bakımdan sorumsuzdur ve parlamento tarafından görevine son verilemez. Parlamente sistemde Devlet Başkanının sorumsuz olması, aynı zamanda onun yetkisiz olduğu anlamına da gelmektedir; zira, yetki ve sorumluluk paraleldir³⁰. İşte bu nedenle, Devlet Başkanının tüm işlemleri başbakan ve ilgili bakanlar tarafından imzalanmaktadır. Dolayısıyla, parlamente rejimlerde Devlet Başkanının tek başına yapabileceği bir işlem yoktur.

Devlet Başkanının yaptığı işlemlerin sorumluluğunun, siyasal sorumluluğu bulunan Kabine tarafından üstlenilmesi, karşı imza kuralıyla gerçekleştirilmektedir. Böylece, işlemi imzalayan Başbakan veya bakan, o işlemten dolayı yasama organına karşı siyasal sorumluluk üstlenmiş olmaktadır³¹. Devlet Başkanının oynadığı en önemli rol, yasama ve yürütme organları arasında uyumsuzluk çıktığı durumlarda, fesih yetkisini de içeren tarafsız hakemlik rolü üstlenmesidir³².

Siyasal sorumluluk ve fesih, parlamente sistemin başlıca denge araçlarıdır. Başka bir anlatımla, parlamentonun hükümeti düşürebilmesine karşılık, hükümet de parlamentoyu

²⁸ Turhan, Hükümet Sistemleri, s. 44.

²⁹ Altuğ, s. 7.

³⁰ Özbudun (2004), s. 330.

³¹ Karamustafaoğlu, s. 113; Güneş, Turan: **Parlamente Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi**, İÜHF Yay., İstanbul 1956, s. 60.

³² Altuğ, s. 8.

fesihle korkutabilir veya feshedebilir. Ancak bu durum, siyasal partilerin ortaya çıkmasıyla günümüzde değişmiştir. Şöyle ki, bir kere siyasal sorumluluk, parlamentodan iktidar partisi/partilerine geçmiş; diğer yandan fesih yetkisi de organlar arasındaki ikiliği uzlaştırma aracı olmaktan çıkarak, parti hükümetini seçmenlere bağlayan bir araç haline dönüşmüştür³³.

Parlamente sistemlerde hükümet, parlamentoya dayanmak ve parlamento içinden çıkmak zorunda olmakla birlikte, parlamentodan bağımsız olarak hareket edebilme imkanına sahiptir. Bakanlar kurulu, kolektif bir organdır ve Başbakan da eşitler arasında birinci (primus inter pares) konumundan, gerçek bir lider konumuna gelmiştir. Başbakana bu konumu sağlayan asıl etken, parlamentodaki çoğunluk partisinin lideri olmasıdır³⁴. Bakanlar, genellikle kabinenin üyesidirler. Bakanların parlamento üyesi olması bir zorunluluk olmamakla birlikte, kabinenin parlamentodaki oyların sürekli ve tutarlı bir çoğunluğuna sahip olması gereğinin bir sonucu olarak, en azından bakanların çoğunluğunun parlamento üyesi olması gerektiği savunulmaktadır. Nitekim, sisteme “parlamente” niteliğini veren özellik, bakanların parlamentoya karşı siyasal bakımdan sorumlu olması ve parlamentodaki tartışmalara katılabilesidir³⁵.

Genel oy, siyasal partiler, sosyal devlet anlayışına geçiş gibi olgular, parlamente sistemin işleyişini değiştirmiştir. Geleneksel yasama-yürütme ikiliği, siyasal partilerin ortaya çıkmasıyla birlikte anlamını yitirmiş; bunun yerine, hükümet ile onun temsil ettiği parlamento çoğunluğu arasında bir bütünlük (teklik) oluşmuştur³⁶. Hatta, parlamente sistemin tekçi olmak zorunda olduğu savunulmaktadır³⁷. Aksi halde hükümet sistemi, ulusal egemenlik ve cumhuriyet ilkeleriyle çelişkiye düşebilmektedir.

Günümüzde parlamente sistemler, siyasal partiler ve parti sistemleri tarafından biçimlendirilmektedir. Aldıkaçtı’nın da belirttiği gibi, parlamente hükümet sistemi, Devlet Başkanı ile yasama arasındaki ilişkileri değil; Devlet Başkanının kurduğu Bakanlar Kurulu ile parlamento arasındaki ilişkileri konu alan bir rejimdir³⁸.

³³ Turhan, Hükümet Sistemleri, s. 47.

³⁴ Turhan, Hükümet Sistemleri, s. 53.

³⁵ Turhan, Hükümet Sistemleri, s. 54.

³⁶ Turhan, Hükümet Sistemleri, s. 47.

³⁷ Tunaya (1980), s. 407.

³⁸ Aldıkaçtı, Orhan: **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası**, İÜHF Yay., İstanbul 1982, s. 324.

Parlamenteer sistemin işleyişi, benimsenen parti sistemine göre değişebilmektedir. Örneğin, iki partili sistemlerde, sürekli olarak değişen fakat iktidara gelebilmek bakımından eşit şartlara sahip iki partiye dayanmakta; hükümet de çoğunluk partisi lideri tarafından, partinin önde gelen kişilerince oluşturulmaktadır. Ayrıca, hükümetin görevine devamı parlamento çoğunluğunun oyuna bağlı olduğundan, partiler genellikle disiplinli partilerdir.

Çok partili sistemlerde ise, parlamenteer sistemin işleyişi oldukça farklıdır ve sistemin işleyişinde çeşitli sorunlarla karřılařılabilmektedir³⁹. Bu sorunlardan en önemlisi, her zaman tek partinin çoğunluğu sağlayarak hükümet kuramamasıdır. Nitekim, bu durumda yasama organı, yürütme karşısında güçlenmekte ve güvenoyu gibi denetim mekanizmalarını kullanarak hükümet istikrarsızlığı yařatabilmektedir⁴⁰.

Başkanlık sisteminde, Başkanın belirli bir süre için seçilmesi ve parlamento tarafından görevine son verilememesi gibi nedenlerle hükümet istikrarı sağlanabilmekte iken; çok partili parlamenteer sistemlerde koalisyon hükümetleri olasılığının olması, hükümet istikrarsızlığı potansiyelini de beraberinde getirmektedir. İşte bu nedenle, yürütmenin güçlendirilmesi eğilimi ağırlık kazanmış ve özellikle II. Dünya Savaşı'ndan sonra bu eğilim anayasal düzenlemelere yansıtılmıştır. Nitekim, II. Dünya Savaşı'ndan sonra anayasa koyucuları, hükümet istikrarsızlıklarını önleyebilmek için, hükümetin siyasal sorumluluğunu ayrıntılı olarak düzenleme yoluna gitmişlerdir. Bu gelişme, “rasyonalleştirilmiş parlamentarizm” olarak ifade edilmektedir⁴¹.

B. MECLİS HÜKÜMETİ SİSTEMİ

Meclis hükümeti sistemi, teorik olarak, Rousseau'nun “egemenliğin bölünmezliği” ilkesine dayanmaktadır⁴². Egemenlik bölünmez bir bütün olduğuna göre, onun temsili de bölünemez. Dolayısıyla, yasama yetkisi ve hükümet fonksiyonu, her alanda milletin iradesini temsil eden meclise verilmelidir. Yasama meclisinin aldığı kararları ve çıkardığı kanunları uygulamakla görevli yürütme organı, bütün yetkilerini meclisten almakta ve onun adına kullanmaktadır. Yürütme organı, yasama meclisinin bir görevlisidir.

³⁹ Turhan, Hükümet Sistemleri, s. 56.

⁴⁰ Tunaya (1980), s. 408.

⁴¹ Teziç (2001), s. 421; Turhan, Hükümet Sistemleri, s. 57.

⁴² Teziç (2001), s. 399.

Parlamente sistemler içinde, parlamento egemenliğinin en belirgin olduğu hükümet sistemidir. Bu sistem, aynı zamanda parlamentarizm ilkesinin doğal gelişim yoludur⁴³. Meclis hükümeti sistemi ya da konvansiyonel sistem, kısaca, “yasama ve yürütme kuvvetlerinin bir mecliste birleştii yönetim biçimi” olarak tanımlanabilir⁴⁴.

Meclis hükümeti sisteminin başlıca özelliklerini şu şekilde sıralamak mümkündür⁴⁵:

- 1) Yasama ve yürütme yetkileri mecliste toplandığı için, kuvvetler birliği ve yasamanın üstünlüğü ilkesine dayanır,
- 2) Yürütme görevi, tek bir kişiye değil, heyet halinde çalışan (collegial) bir organa verildiğinden, Devlet Başkanının varlığına ihtiyaç yoktur⁴⁶,
- 3) Yürütme organının üyeleri, tek tek meclis tarafından belirlenir. Dolayısıyla, yürütme içinde bir türdeşlik yoktur,
- 4) Parlamentoda temsil edilen bütün siyasi eğilimler, yürütme içinde de bulunabilirler,
- 5) Yürütme organı üyeleri, gerektiğinde meclis tarafından azledilebilir ve nihayet,
- 6) Meclis, yürütme organı tarafından alınan kararları iptal edebileceği gibi, bu kararları değiştirebilme yetkisine de sahiptir. Bundan dolayı, meclisin sürekli toplanık olması gereklidir.

Görüldüğü gibi, bu sistemde yürütme organı yasamayı yönlendiremediğı gibi, yürütme iktidarı dağılmış ve sorumluluk tümünden kaybolmuştur. Yine, parti disiplini yok ya da çok zayıftır. Aynı şekilde yürütme, hızlı ve kararlı biçimde hareket edememektedir. Nihayet, yürütme organı üyeleri hiçbir zaman açık ve tek sesli olarak hareket edememekte ve konuşamamaktadırlar⁴⁷.

Fransa’da III. ve IV. Cumhuriyet dönemlerinde ve bizde de, 1921 Anayasası döneminde meclis hükümeti sistemi uygulanmıştır. 1924 Anayasası, gerçekte “kuvvetler birliği” sistemini benimsemiş olmakla birlikte, uygulamada yürütmenin parlamento ya hakim olduğu görülmüştür.

⁴³ Sartori, s. 148.

⁴⁴ Teziç (2001), s. 398.

⁴⁵ Teziç (2001), s. 399-400; Turhan, Hükümet Sistemleri, s. 24-31; Atar, Anayasa, s. 143.

⁴⁶ Aldıkaçtı, Orhan: **Modern Demokrasilerde ve Türkiye’de Devlet Başkanlığı**, İstanbul 1960, s. 21.

⁴⁷ Sartori, s. 149.

Günümüzde, İsviçre’de bu rejim uygulanmaktadır. İsviçre’de, 1874 Anayasasında olduğu gibi, 2000 tarihli Anayasada da meclis hükümeti sistemi öngörülmüştür⁴⁸. Anayasaya göre yasama organı, Milli Meclis ve Devletler Meclisi’nden oluşmakta; Federal Konsey adı verilen yürütme organı ise, bu meclisler tarafından seçilmektedir. Yedi üyeden oluşan Federal Konsey, dört yıl için seçilmekte; aynı şekilde, konsey üyelerinden biri bir yıllığına Federal Konsey başkanlığına, biri de başkan yardımcılığına seçilmektedir. Federal Konsey Başkanı, diğer konsey üyeleri karşısında “eşitler arasında birinci” olup, aynı zamanda, sembolik de olsa, Devlet Başkanıdır.

Dört yıllık yasama dönemi ile sınırlı olarak görev yapan Federal Konsey’in asıl görevi, meclislerin aldığı kararları uygulamaktır. Federal Meclis, yürütme organına direktifler verebileceği gibi, konseyin aldığı kararları değiştirebilir ya da reddedebilir. Federal Konsey, her yıl yaptığı faaliyetlerle ilgili Federal Meclis’e faaliyet raporu sunar ve rapor üzerindeki görüşmeler sonucu, konseye gerekli öneriler ya da direktifler verilir.

Federal Konsey üyeleri, meclise karşı birlikte sorumlu değildirler. Bakanların kişisel politikalarını uygulamaları mümkün olmadığından, daima kurul olarak faaliyet gösterirler. Federal Konsey üyeleri arasında görüş ayrılıkları olsa bile, kararlar kurul adına alınır. Dolayısıyla, diğer üyelerle görüş ayrılığına düşen üyenin istifa etmesi gerekmemektedir.

İsviçre’de uygulanan meclis hükümeti sisteminde, parlamenter hükümet sistemine özgü güvenoyu isteği, hükümetin siyasi sorumluluğu sonucunu doğuran gensoru ve dolayısıyla siyasi sorumluluk gibi enstrümanlar bulunmamaktadır⁴⁹. Federal Meclis ile Federal Konsey arasındaki görüş ayrılıklarında belirleyici olan, Federal Meclis’in görüşüdür. Dolayısıyla, bu tür uyuşmazlıklar, uzlaşma ile çözümlenebilmektedir.

⁴⁸ Teziç (2001), s. 401-402. Bu konuda ayrıntılı bilgi için ayrıca bkz. Steiner, Jürg: **Amicable Agreement Versus Majority Rule; Conflict Resolution in Switzerland**, University of North Carolina Press, 1974.

⁴⁹ Teziç (2001), s. 402.

C. BAŞKANLIK SİSTEMİ

Başkanlık sisteminin orijinal örneğini ABD oluşturmaktadır⁵⁰. Başkanlık sistemini benimseyen diğer devletlerin (özellikle Latin Amerika ülkelerinin), ABD sistemini örnek aldıkları söylenmektedir⁵¹.

Başkanlık sistemi de kuvvetler ayrılığı sistemi olmakla birlikte, parlamenter hükümet sisteminden farklı olarak, kuvvetlerin sert ayrılığına dayanır. Sartori, Devlet Başkanının seçimi, görev süresi ve yetkilerini esas alarak başkanlık sistemini tanımlamıştır⁵². Buna göre bir sistem, “Devlet Başkanı halk oyundan çıktığı, önceden belirlenmiş görev süresi içinde parlamentonun oyuyla görevden uzaklaştırılmadığı ve atadığı hükümete başkanlık ettiği veya onları başka şekilde yönlendirdiği takdirde” başkanlık sistemidir. Bu tanımdan, başkanlık sisteminin üç temel özelliği olduğu sonucuna ulaşılmaktadır: Bu özelliklerden ilki, Başkanın belli bir zaman dilimi için, doğrudan doğruya veya ona benzer şekilde halk tarafından seçilmesi; ikincisi, hükümetin (ya da yürütme organının) atanmasının veya düşürülmesinin parlamentonun oyuna bağlı olmamasıdır. Son özellik ise, Başkanın yürütme organını yönlendirmesidir.

Lijphart’a göre⁵³, başkanlık sisteminin iki temel özelliği vardır. Bu özelliklerden ilki, yürütmenin başı olan Başkanın, anayasanın belirlediği dönem için seçilmesi ve normal olarak yasama organının güvensizlik oyuyla istifaya zorlanamamasıdır. Diğer özellik ise, Başkanın ya doğrudan ya da bir seçim heyeti yoluyla halk tarafından seçilmesidir. Lijphart, bu iki kriteri esas alarak, 21 ülke üzerinde yaptığı bir inceleme sonucunda, ABD, Fransa (1962 Anayasa değişikliğinden sonra) ve Finlandiya’da başkanlık sisteminin uygulandığını tespit etmiştir⁵⁴.

⁵⁰ Bu konuda bkz., Hartmann (2000), s. 99-111; Hübner, Emil: **Das Politische System der USA**, 5. Auflage, C.H. Beck Verlag, München 2003; Kuzu, Başkanlık Hükümeti, s. 57-66; Kuzu, Burhan: “Neden Başkanlık Hükümeti”; TESAV, Türkiye’de Siyasi Yapılanma ve Temel Siyasi Sorunlar Sempozyumu, Ankara 2000, s. 21-65; Yazıcı, s. 19-36; Eroğul, s. 65- 142.

⁵¹ Sartori, s. 117.

⁵² Sartori, s. 113-117.

⁵³ Lijphart, Arend: “Presidentialism and Majoritarian Democracy: The Theoretical Observations”; **The Failure of Presidential Democracy Comparative Perspective**, Volume 1, eds. J. Linz and Arturo Valenzuela, Baltimore and London, The John Hopkins University Press, 1994, s. 92.

⁵⁴ Lijphart, Arend: **Çağdaş Demokrasiler Yirmibir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri**, (Çev. Ergun Özbudun, Ersin Onulduran) Yetkin Yay., Ankara 1995, s. 64.

Başkanlık sisteminde, yürütme organının tüm yetkileri Başkan tarafından kullanılmaktadır. Dolayısıyla, gerek yürütme politikalarının belirlenmesi ve gerekse bunların gerçekleştirilmesinde her türlü yetki Başkana aittir. Başkanlık sisteminde bakanlar (ya da sekreterler), doğrudan Başkan tarafından seçildiğinden, bakanların Başkana ters düşmesi mümkün değildir. Doğal olarak, hükümetin siyasal sorumluluğu da Başkana aittir.

Bu genel açıklamalardan sonra, başkanlık sisteminin temel özelliklerini şu şekilde sıralamak mümkündür⁵⁵:

- 1) Başkanlık sistemi sert kuvvetler ayrılığı ilkesine dayandığından, yasama ve yürütme organları kesin olarak birbirinden ayrılmıştır,
- 2) Başkan, doğrudan ya da dolaylı olarak halk tarafından seçilir,
- 3) Başkanın ve seçilmiş meclisin görev süreleri sabittir; yasama ve yürütme organları birbirinin varlığına son verecek mekanizmalardan yoksundur,
- 4) Yürütme tek başlı olup, gerek hükümeti kurmak ve gerekse hükümeti idare etmek yetkisi Başkana aittir,
- 5) Başkanın anayasal yetkileri ve siyasi sorumluluğu bulunmaktadır.

Görüldüğü gibi, başkanlık sistemi, kuvvetlerin kesin ayrılığına dayanan bir sistemdir. Başkanlık sisteminde bir kişinin aynı anda hem yasama organı ve hem de yürütme organı üyesi olması mümkün değildir. Bu sistemde yasama organı, Başkanı karıştırmadan yasa yapmakla uğraşmakta; Başkan da yasalar çerçevesinde hükümet etmektedir. Her ne kadar kuvvetlerin kesin ayrılığı söz konusu ise de, koordinasyon ihtiyacı doğduğunda “frenler ve dengeler” (checks and balances) sistemi sayesinde bu organlar birbirlerini dengeleyebilmektedir⁵⁶.

Başkanlık sistemi; katılık, çifte meşruiyet, kazananın her şeyi kazanması, dışarıdan gelenlerin siyasete karışması ve siyasi üslup bakımlarından eleştirilmektedir⁵⁷. Nitekim, başkanlık sisteminin başarılı bir şekilde uygulandığı tek ülke ABD’dir. Bunun dışında, özellikle Latin Amerika ülkelerinde ve demokrasiye yeni geçen bazı Doğu Avrupa ülkelerinde de bu sistemin uygulandığı görülmektedir.

⁵⁵ Atar, Anayasa, s. 141 - 142; Lijphart, Çağdaş Demokrasiler, s. 31 - 47; Sartori, s. 113 - 156; Turhan, Hükümet Sistemleri, s. 32-56; Teziç (2001), s. 427-429.

⁵⁶ Bkz., Erdoğan, Mustafa: **Anayasal Demokrasi**, 4. b., Siyasal Kitabevi, Ankara 2001, s. 174.

⁵⁷ Yazıcı, s. 38-90; Erdoğan (2001), s. 176; Atar, Anayasa, s. 144-148.

D. YARI-BAŞKANLIK SİSTEMİ

Yarı-başkanlık sistemi, başkanlık sistemi ile parlamenter sistem arasında yer alan ve her ikisinden de bazı özellikler alan bir sistemdir⁵⁸. İlk kez Weimar Cumhuriyeti'nde uygulanan bu hükümet sistemi, doktrinde “iki kutuplu yürütme” (bipolar executive), “bölünmüş yürütme” (divided executive), “parlamenter başkanlık cumhuriyeti” (parliamentary presidential republic), “yarı-başkanlık” (semi-presidential government), “yarı-parlamenter sistem” (quasi parliamentary) gibi kavramlarla ifade edilmektedir⁵⁹. Bununla birlikte, bu konuda genel kabul gören kavram, “yarı-başkanlık sistemi”dir.

Yarı-başkanlık sistemi, başkanlık sistemi ile parlamenter sistemin bazı özelliklerini bir araya getiren melez (türevsel) bir sistemdir⁶⁰. Bu sistem, bir yandan Devlet Başkanının doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesi ve oldukça geniş yetkilere sahip olması bakımından başkanlık sistemine; öte yandan, yasama organı içinden çıkan ve yasamanın güvenine dayanan Başbakan ve Bakanlar Kurulunun varlığı nedeniyle de parlamenter sisteme benzemektedir. Nitekim, bir hükümet sisteminin parlamenter ya da yarı-başkanlık sistemlerinden hangisi olduğunu tespit edebilmek için, Devlet Başkanının anayasal yetkilerine ve bu yetkilerin hangi ölçüde kullanılabildiğine bakmak gerekmektedir.

Yarı-başkanlık sistemi, yürütme yetkisinin bir yandan yasamaya karşı sorumlu bir Başbakan ve Bakanlar Kurulu, diğer yandan da doğrudan halk tarafından seçilen Devlet Başkanı arasında paylaştırılması esasına dayanır⁶¹. İşte bundan dolayıdır ki, yürütme içinde ikili bir iktidar ve ikili bir otorite bulunur. Dolayısıyla bu sistem, hem başkanlık rejiminin ve hem de parlamenter rejimin önemli özelliklerini bir arada barındırmaktadır.

Duverger, yarı başkanlık sistemini, “başkanlık ve parlamentarizm arasında bir ara kurumsal düzenleme olarak ifade etmek yerine, meclis çoğunluğunun Cumhurbaşkanı destekleyip desteklememesine göre başkanlık ve parlamentarizm evreleri arasında gidip

⁵⁸ Bu konuda bkz. Grote, Rainer: **Das Regierungssystem der V. Französischen Republik**, Nomos Verlagsgesellschaft, 1. Auflage, Baden-Baden 1995; Hartmann (2000), s. 174; Kempf Udo: “Das Politische System Frankreich”; **Die Politischen Systeme Westeuropas**, 3. Auflage, Leske+Budrich, Opladen 2003, s. 301-348; Yazıcı, s. 91.

⁵⁹ Yazıcı, s. 91.

⁶⁰ Yazıcı, s. 92.

⁶¹ Erdoğan (2001), s. 186.

gelme” olarak tanımlamaktadır⁶². Ancak, şunu hemen belirtmek gerekir ki, sistemin bu iki hükümet sistemi arasındaki salınımı, yalnızca işleyiş bakımından benzerliği ifade etmekte; yoksa, bu iki sistemden birinin saf halini oluşturmamaktadır.

Duverger’a göre, bir hükümet sisteminin yarı-başkanlık sistemi olarak tanımlanabilmesi için, üç koşula ihtiyaç vardır⁶³. Bunlar: Devlet Başkanının halk tarafından seçilmesi, Devlet Başkanının önemli (anayasal) yetkilere sahip olması ve yürütme görevini yerine getiren bir Başbakan ve kabinesinin bulunmasıdır. Ayrıca bu koşullara ek olarak, Başbakan ve kabinesinin meclisin güvenine dayanması da gereklidir.

Yarı-başkanlık sisteminde, yürütme görev ve yetkileri Devlet Başkanı ile Başbakan arasında paylaştırılmıştır. Bununla birlikte, asıl önemli yetkiler Devlet Başkanına ait olup, ikincil yetkiler ise, Başbakan ve kabinesine aittir. Özellikle dış politika, ulusal savunma, bazı üst düzey görevlilerin atanması ve olağanüstü hallerle ilişkin önemli yetkiler Devlet Başkanına aittir. Bunun yanında, Bakanlar kurulu, Devlet Başkanı başkanlığında toplanarak önemli kararlar alabilmektedir. Başka bir anlatımla Devlet Başkanı, yürütmenin gerçek başıdır. Başbakan da bazı yürütme yetkilerine sahip olmakla birlikte, asıl yetkili olan Devlet Başkanıdır.

Fransız yarı-başkanlık sisteminde, Bakanlar Kuruluna başkanlık etme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir. (Ay. m. 9) Bakanlar Kurulu toplantıları, ancak Cumhurbaşkanının yazılı izni üzerine Başbakan başkanlığında yapılabilmekte ve bu toplantılarda sıradan ve önemsiz işler görüşülebilmektedir. Dolayısıyla, Başbakanın Bakanlar kuruluna başkanlık etme yetkisi, ikincil derecede ve istisnai nitelikte bir yetkidir⁶⁴. Bu özellik, Fransız sistemini “başkanlık” sistemine yaklaştıran unsurlardan biri olarak karşımıza çıkmaktadır.

Hükümetin önemli kararları, kural olarak Bakanlar Kurulu tarafından alınmakta ve kararname veya emirname şeklinde Cumhurbaşkanının imzasına sunulmakta; Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilen hükümet kararnameleri ile kanun hükmünde kararnameler de gene Cumhurbaşkanı tarafından imzalandıktan sonra yürürlüğe girebilmektedir. Devlet

⁶² Yazıcı, s. 93.

⁶³ Duverger, Maurice: “A New Political System Model: Semi- Presidential Government”; **European Journal of Political Research**, 8/2, s. 165-187’den Erdoğan (2001), s. 186; Yazıcı, s. 93.

⁶⁴ Oytan, Muammer: “Fransa’da Yürütme Organının Yetkileri ve Güçlü Olma Nedenleri”; **AİD**, C. 15, Mart 1982, S. 1, s. 87.

Başkanının sahip olduğu bu yetkiler, parlamenter sistemlerdeki gibi şekli nitelikte değildir. Bilakis, Devlet Başkanı, başkanlık sistemindeki Başkan gibi önemli icrai yetkilere sahip kılınmıştır.

Yarı-başkanlık sisteminin temel özelliklerini şu şekilde sıralamak mümkündür⁶⁵:

- 1) Devlet Başkanının, belli bir dönem için, ya doğrudan ya da dolaylı olarak halk tarafından seçilmesi,
- 2) Yürütme yetkisinin Devlet Başkanı ile Başbakan arasında paylaştırılması,
- 3) Başbakanın yürütme yetkilerini doğrudan doğruya kullanamaması,
- 4) Başbakan ve kabinesinin parlamentonun güvenine tabi olması ve
- 5) Yürütme organının her iki kanadının birbirinden bağımsız olmasıdır.

Başkanlık sistemi ile yarı-başkanlık sisteminin ortak noktası, her ikisinin de halk tarafından seçilmiş bir Devlet Başkanına/Başkana sahip olmalarıdır. Ancak, yarı-başkanlık sistemi, tek merkezli bir otorite yerine ikili bir otorite kurmak suretiyle başkanlık sisteminden ayrılmaktadır. Başkanlık sisteminde Başkan, kuvvetlerin sert ayrılığı nedeniyle, yasama organının müdahalelerinden korunmuştur ve bu iki organın birbirinin varlığına son verecek hukuki mekanizmalar bulunmamaktadır. Halbuki, yarı-başkanlık sisteminde Devlet Başkanı, iktidarını bir Başbakanla paylaşmak zorunda olduğu gibi, Başbakan da parlamentonun sürekli desteğini sağlamak zorundadır⁶⁶.

Yarı-başkanlık sisteminde yürütme gücü, Devlet Başkanı ile parlamentonun güvenine dayanan Başbakan ve kabinesi arasında paylaştırılmıştır. Oysa, parlamenter hükümet sisteminde yasama ve yürütme organları, yumuşak ve dengeli olarak birbirinden ayrılmışlardır. Keza bu organlar, birbirlerinin varlığına son verecek mekanizmalara da sahip kılınmışlardır⁶⁷.

⁶⁵ Grote, s. 63-96; Hartmann (2000), s. 174; Kempf (2003), s. 301-348; Yazıcı, s. 91. Erdoğan (2001), s. 186.

⁶⁶ Sartori, s. 161-162.

⁶⁷ Özbudun (2004), s. 331; Teziç (2001), s. 433-436; Gören, s. 138-150; Gözler (2001), s. 82-112; Turhan, Hükümet Sistemleri, s. 21-56.

E. DEĞERLENDİRME

Bilindiği gibi, kuvvetler ayrılığına dayanan hükümet sistemleri, başkanlık sistemi ile parlamenter sistemlerden oluşmaktadır. Dünya genelindeki hükümet tercihleri de çoğunlukla bu ikisi üzerinde yoğunlaşmıştır.

Başkanlık sistemi, daha çok çoğunlukçu demokrasi uygulamasına yatkın bir sistemdir. Bu sistemde yürütme yetkisinin tamamen başkanda toplanması, yürütmede koalisyon hükümeti kurulma olasılığının olmaması ve yürütmenin tekliği, sistemin çoğunlukçu niteliğini güçlendiren başlıca özellikleridir⁶⁸. Bununla birlikte, kuvvetler arasındaki sert ayrılık, sistemin çoğunlukçu niteliğini nispeten yumuşatmaktadır.

Bu açıdan değerlendirildiğinde, parti sistemleri (iki parti sistemi) ve uygulanan seçim sistemleri (çoğunluk seçim sistemi) nedeniyle, parlamenter sistemlerde de çoğunlukçu unsurları görmek mümkündür. Örneğin, İngiliz hükümet sistemi, uygulanan dar bölgeli çoğunlukçu seçim sistemi nedeniyle, “Başbakanlık Hükümeti” olarak nitelendirilmektedir. Bununla birlikte, parlamenter hükümet sistemi, genel olarak çoğulcu demokrasi ilkesine uygun olarak tasarlandığından, başkanlık sistemine nazaran daha demokratiktir diyebiliriz.

Başkanlık sistemi; katılık, çifte meşruiyet, kazananın her şeyi kazanması, dışarıdan gelenlerin siyasete karışması ve siyasi üslup bakımlarından eleştirilmektedir⁶⁹. Başkanlık sistemin başarılı bir şekilde uygulandığı tek ülke ABD’dir. ABD’deki uygulamanın başarılı olması, hükümet sisteminin özelliklerinden ziyade, bu ülkenin sosyal, kültürel ve ekonomik yapısı ile açıklanabilir. Nitekim, Latin Amerika ülkelerinde uygulanan başkanlık sistemin başarılı olamaması, bu iddiayı doğrulayıcı niteliktedir.

Başkanlık sistemine yöneltilen eleştiriler, parlamenter hükümet sisteminde uygun çözüm yolları bulunarak giderilebilmektedir. Örneğin, Başkanın görev süresi dolmadan değiştirilme olasılığının olmaması, parlamenter sistemde güvensizlik oyu verilerek hükümetin düşürülmesi ve seçimlerin yenilenmesi yoluyla aşılabilmektedir. Bununla

⁶⁸ Atar, Anayasa, s. 145.

⁶⁹ Yazıcı, s. 38-90; Erdoğan (2001), s. 176; Atar, Anayasa, s. 144-148.

birlikte, başkanlık sisteminin sahip olduğu bu özellik, istikrarlı hükümetlerin kurulmasını kolaylaştırırken, parlamenter sistemde hükümet istikrarsızlığına yol açabilmektedir.

Son zamanlarda demokrasiye geçen Latin Amerika ülkelerinin başkanlık sistemini; Doğu Avrupa ülkelerinin ise, parlamenter hükümet sistemini ya da yarı-başkanlık hükümet sistemini benimsedikleri görölmektedir⁷⁰. Bu tercihte, sistemlerin özellikleri yanında, coğrafi yakınlığın da etkili olduğunu düşünmekteyiz.

⁷⁰ Atar, Anayasa, s. 148.

II. BAZI PARLAMENTER SİSTEMLERDE BAKANLAR KURULUNUN GÖREV VE YETKİLERİ

A. İNGİLTERE’DE KABİNEİN GÖREV VE YETKİLERİ

İngiltere’de uygulanan parlamenter sistem, tarihsel evrim sonucu kendiliğinden oluşmuş ve gelişmiş bir hükümet sistemidir⁷¹. Bir çok devlet, özellikle Avrupa ülkeleri, Bu sistemi model olarak almış ve uygulamışlardır.

İngiltere’nin toplumsal, kültürel ve ekonomik yapısına bağlı olarak, tarihsel bir evrim sonucu oluşan parlamenter sistemin yapısını ve işleyişini anlayabilmek, İngiliz siyasal kurumlarının tarihsel gelişimi hakkında bilgi sahibi olmayı zorunlu kılmaktadır. Biz de bu zorunluluğa uyarak, önce sistemin tarihsel gelişimine kısaca göz atacak; daha sonra, sistemin yapısı ve işleyişini ayrı başlıklar altında olmak üzere ayrıntılı bir şekilde incelemeye çalışacağız.

1. Genel Olarak

XI.Yüzyılda kurulan İngiltere Krallığı, bu tarihten itibaren varlığını sürdürögelmiştir. İngiltere’de Kralın mutlak iktidarına yönelik ilk sınırlama girişimi, 1215 tarihli Magna Carta (Büyük Şart) ile başlamış ve daha sonra parlamentonun oluşup etkinliğinin artmasıyla bu girişimler hep sürdürölmüştür⁷². 1649-1660 yıllarında kısa bir süre için kabul edilen Cumhuriyet bir yana bırakılırsa, Taç hep korunmuş ve günümüzde de varlığını sürdürmektedir.

Magna Carta, gerçekte baronların Krala baş kaldırması sonucu, Kral tarafından kabul edilmiş bir belgedir. Bu belge ile baronlar, sahip oldukları bir takım feodal ayrıcalıklara Kralın saygılı olmasını sağlamayı hedeflemişlerdir. Gerçekten de, baronlara

⁷¹ Bu konuda bkz., Hartmann, Jürgen: **Westliche Regierungssysteme**, Leske-Budrich Verlag, Opladen 2000, s. 49; Sturm, Roland: “Das Politische System Grossbritanniens”, **Die Politischen Systeme Westeuropas**, 3. Auflage, Leske+Budrich, Opladen 2003; Sturm, Roland; “Staatsordnung und Politische System”; **Grossbritannien**, 2. Auflage, Campus Verlag, Frankfurt 1999, s. 194-223; Händel, Heinrich – Gossel, Daniel: **Grossbritannien**, 4. Auflage, C. H. Beck Verlag, München 2002, s. 150-166; Hübner, Emil – Münch, Ursula: **Das Politische System Grossbritanniens**, eine Einführung, München: Beck 1998, s. 11; Çam, Esat: **Devlet Sistemleri**, Der Yay., İstanbul 1993, s. 11; Gürbüz, Yaşar: **Karşılaştırmalı Siyasal Sistemleri** Beta Yay., 2. b., İstanbul 1987, s. 42-57; Demir, s. 21; Eroğul, s. 3-4.

⁷² Sturm (2003), s. 226; Hartmann (2000), s. 49; Eroğul, s. 3; Çam, s. 16.

başkaldırı hakkının tanınması, olağanüstü vergilerin alınmasında baronların onayının alınması gibi şartlar birlikte değerlendirildiğinde bu amaç açıkça görülür. Dolayısıyla, bu belgeyi bir insan hakları bildirisi olarak değerlendirmek mümkün değildir⁷³. Bununla birlikte, bu belgenin üslubundaki esneklikler, daha sonraki süreçte insan hakları lehine yorumlanarak, dolaylı yoldan demokratik ilkelerin esin kaynağı haline dönüştürülmüştür.

1628 tarihli dilekçe hakkı (Petition of Right) ile 1689 tarihli haklar bildirisi (Bill of Right) gibi siyasi belgeler, Magna Carta'nın esnek yorumlanması sonucu meydana getirilmiştir. Şu halde, İngiliz hükümet sisteminin oluşum süreci, bu belgenin kabulü ile başlamıştır diyebiliriz.

İngiliz parlamentosu ve parlamentodaki kamaraların oluşumu da feodal geleneklere dayanmaktadır. Zira senyörler, Magna Carta ile hem mali imkanları ve hem de görüş ve önerileriyle Krala yardımcı olmak yükümlülüğü altına girmişlerdi. Kral da, yılda iki veya üç defa, baronları ve din adamlarını görüşmelerde bulunmak üzere sarayına davet etmekteydi. İşte, Kraliyet Sarayında yapılan bu tür danışma toplantıları, XII. yüzyıldan sonra geleneksel hale gelmiştir⁷⁴.

Başlangıçta büyük toprak sahiplerinin katılımı ile yapılan ve “Consilium” adını alan bu tür toplantılar, Kral Edward döneminde (1272-1307) bazı şövalyelerin ve burjuva temsilcilerinin de katılımıyla genişletilerek, “Magnum Consilium” (Büyük Konsey) adını almıştır. Bu toplantılar, danışma toplantısı olarak nitelendiriliyorsa da, gerçekte Kralın yeni vergiler koymasını onaylamak ve Kralın merkezi iktidarını güçlendirmek amacıyla yapılmaktaydı⁷⁵. XIII.yüzyıldan sonra, kilise temsilcilerinin de Magnum Consilium’a katılması ile birlikte konsey, “Parlamento” adını almıştır.

Parlamento üyelerinin kendi aralarında gruplaşmaları sonucunda da, mecliste yer alan kamaralar oluşmuştur. Baronlarla yüksek rütbeli din adamları “Lordlar Kamarası”nı; burjuvazi ile şövalyeler de “Avam Kamarası”nı temsil etmeye başlamışlardır. Başlangıçta bu kamaralardan daha prestijli olanı Lordlar Kamarası iken, sonraları Avam Kamarası önem kazanmış ve bu önemini günümüze kadar sürdürmüştür.

⁷³ Sturm (2003), s. 226.

⁷⁴ Händel – Gossel, s. 155; Çam, s. 17; Eroğul, s. 4.

⁷⁵ Händel – Gossel, s. 156; Çam, s. 17.

XV. yüzyılda yasa tasarılarını hazırlama yetkisi Lordlar Kamarası ile Avam Kamarası'na geçmiş olmakla birlikte; Kralın sahip olduğu kanunları onaylamak, kararnamelerle doğrudan düzenleme yapmak ve parlamento tarafından kabul edilen yasaların yürürlüğe girmelerini engellemek gibi yetkileri aynen korunmuştur⁷⁶. Böyle bir yapılanmayla, devlet güçlerinin Kral ile parlamento arasında dengelenmeye çalışıldığını ve dolayısıyla parlamentonun, XV. yüzyılda gerçek bir yasama organı haline dönüştüğünü söylemek mümkündür.

Parlamento, XVII. yüzyılda gerçekleşen iki ihtilalden (1628 ve 1689) sonra, Kral karşısında üstünlüğü ele geçirmiş; Kralın yetkileri azaldığı ölçüde rejim, liberalleşme eğilimi göstermeye başlamıştır. 1679 yılında kabul edilen “Act Habeas Corpus” ile, kişi haklarının korunması yanında parlamentonun sahip olduğu geleneksel ayrıcalıklar güvence altına alınmıştır⁷⁷. Özellikle kişi özgürlüklerini etkili bir biçimde koruma amacını taşıyan bu Act’a göre, vatana ihanet suçu dışında herhangi bir suç nedeniyle tutuklanan kişinin yirmi gün içinde yetkili hakim önüne çıkarılması gerekmekte; yetkili hakim de olayı inceleyerek gerekli yargılamayı yapmak zorundadır. Dolayısıyla, bu yasa ile birlikte kişi hürriyetinin yargı güvencesine kavuşturulduğunu söylemek mümkündür.

Habeas Corpus dışında 1628 tarihli Haklar Bildirisi (Petition of Right), 1641 tarihli Büyük İtiraz ve 1689 tarihli Haklar Bildirisi (Bill of Right) gibi temel metinler de parlamento karşısında Kralın etkinliğini ve ayrıcalıklarını zayıflatmışlardır. Dolayısıyla İngiltere’de parlamenter sistemin, tam olarak 18. yüzyılın başından itibaren işlemeye başladığını söyleyebiliriz. Zira, bu dönemde Avam Kamarası güçlenmeye başlamış ve parlamentoda etkinliğini artırmıştır. Bunun doğal sonucu olarak da, Kral ve parlamentonun yetkileri birbirini dengeleyici şekilde kullanılmaya başlanmıştır. Aynı şekilde, ilk siyasi partiler de bu dönemde etkinliklerini artırmaya başlamışlardır.

Yukarıda, parlamentonun oluşumu ve güçlenmesi ile ilgili sürece değindik. Bu süreçte, parlamentonun gelişimine paralel olarak, yürütme organının yapısı ve yetkileri de önemli oranda artmaya başladı. Başlangıçta tüm yürütme yetkilerini elinde toplayan Kral, bu yetkilerini yardımcısı ve özel konseyi ile birlikte kullanmaktaydı. Parlamento, 16. yüzyılda Konsey üyelerinin parlamento tarafından tanınmasını ve bunların yaptıkları

⁷⁶ Händel – Gossel, s. 156; Çam, s. 18.

⁷⁷ Händel – Gossel, s. 155; Çam, s. 19.

önerilerin sorumluluğunu üstlenmelerini Krala kabul ettirdikten sonra, “impeachment” yönteminin uygulanmasını sağlamıştır. İşte bu uygulamayla birlikte, konsey üyelerinin cezai sorumluluklarının başladığını söylemek mümkündür.

Cezai sorumluluk gereği, Avam Kamarası tarafından suçlandırılan konsey üyeleri, Lordlar Kamarası tarafından ölüm cezasına bile çarptırılabilmekteydiler⁷⁸. İmpeachment uygulaması, çok ağır sonuçları nedeniyle Konsey üyelerinin dayanışmasını zorunlu kılmış ve bu zorunluluk kabine hükümetini doğurmuştur. İlk kabine, 1679 seçimlerinden sonra çoğunluğu sağlayan Shaftesbury Kabinesidir⁷⁹. Kabine üyeleri arasındaki dayanışma sonucu oluşan kişisel ve cezai sorumluluk, 1689 yılından sonra yerini, kolektif ve siyasi sorumluluğa bırakmıştır.

Bu gelişmeler sonucunda, kabinenin geleceği konusunda karar verme yetkisi Avam Kamarası’nın eline geçmiş, buna karşılık kabine de Kraldan parlamentonun feshini isteme yetkisine sahip kılınmıştır. Yani, yasama ve yürütme organları arasındaki güçler dengelenmiştir. İşte, geline bu noktada yürütme yetkisi, Kral ile kabine arasında bölünmüştür. Kral, yürütmenin hukuken sahibi olmakla birlikte, yürütmenin fiili sahipliği kabinenin eline geçmiştir. Nihayet 1720 yılından itibaren, yürütmenin bu yapısı kalıcı hale gelmiştir. Dolayısıyla, İngiltere’nin siyasal kurumlarının 18. yüzyılda kemikleştiğini söylemek mümkündür.

İngiltere’de rejim, XIX. yüzyıl boyunca yapılan sürekli reformlar sonucunda tedricen demokratikleştirilmiştir. Bu reformlardan en önemlisi, “genel oyun kabulü”dür. Genel oy ilkesi, 1832 yılında Lord Grey Kabinesi tarafından başlatılan ve 1872, 1883, 1884, 1918 yıllarında sürdürülen; nihayet 1928 yılında son şeklini alan bir dizi seçim reformları sonucunda kabul edilmiştir⁸⁰. 1928 yılındaki seçim reformuyla, 21 yaşındaki kadın ve erkek tüm vatandaşlara oy hakkı tanınmıştır. Genel oyun kabulü ile birlikte, Avam Kamarası’nın önemi daha da artmış; en önemlisi, muhalefet partisi, Avam Kamarası’nda temsil edilmeye başlanmıştır⁸¹.

⁷⁸ 17. yüzyılda Kont Strafford ve Arşövek Laud impeachment uygulamasıyla idama mahkum edilmişlerdir. Bkz. Çam, s. 22.

⁷⁹ Çam, s. 22.

⁸⁰ Händel – Gossel, s. 155; Çam, s. 24-26.

⁸¹ Händel – Gossel, s. 156; Çam, s. 28.

Siyasi partilerin oluşması, klasik parlamenter sistemin işleyişini etkilemiştir. Zira, bu sistemin özelliklerinden biri olan güçler ayrılığı ilkesi, adeta güçlerin birleşmesine; başka bir anlatımla, yasama ve yürütmenin tek bir organmış gibi hareket etmesine neden olmuştur. Bununla birlikte, muhalefet partisinin de yasama organında temsil edilmesi ve en önemlisi, hükümete muhalefet edebilme imkanına sahip olması, rejimin parlamenter niteliğini sürdürebilmesini sağlamıştır.

Görüldüğü gibi, tamamen İngiltere'nin kendi toplumsal, siyasi ve kültürel koşulları altında oluşan parlamenter rejim, gene bu sayede uygulanabilmiştir. Parlamenter sistem, başta Avrupa ülkeleri olmak üzere, bir çok ülke tarafından örnek alınmış ve kendi toplumsal koşullarına uyarlanmıştır. Şüphesiz, parlamenter sistemin diğer devletler tarafından benimsenmesi, sadece sistemin kurumlarının işleyişi ile açıklanamaz. Bunun tarihsel nedenleri olduğunu da düşünmekteyiz. Bilindiği gibi, yirminci yüzyılın ilk yarısı, adeta savaş yılları olmuş; bu süre içinde bir çok yerel çatışma dışında, iki de dünya savaşı yaşanmıştır. Bu savaşlar nedeniyle, insanlık çok büyük acılar yaşamış, barış ve huzur en büyük ihtiyaç olmuştur. İşte, gerek bu özlem ve ihtiyaçlar, gerekse her iki savaşta da İngiltere'nin galip devletler safında yer alması, bu rejimin diğer ülkeler tarafından benimsenmesini kolaylaştırmıştır. Özellikle I. Dünya Savaşı sonrasında İtalya ve Almanya'da kurulan otoriter-totaliter rejim deneyimlerinden sonra, bu sistemin öneminin daha da arttığını söylemek mümkündür.

2. Yürütme Organının Yapısı

İngiltere'de yürütme gücü, Taç (The Crown), Kabine, Özel Konsey (Privy Council), Bakanlar ve diğer idari kuruluşlar tarafından temsil edilmektedir⁸².

Klasik parlamenter sistemlerde ve dolayısıyla İngiliz hükümet sisteminde yürütme organının iki başı vardır. Bunlar: Siyasi sorumluluk taşımayan ve sembolik görevleri yerine getiren Devlet Başkanı (Kral/Kraliçe) ile parlamento karşısında siyasi sorumluluk taşıyan ve bütün yürütme yetkilerini fiilen kullanan hükümet başkanı, ya da Başbakandır.

⁸² Bu konuda bkz. Jackson, Paul - Leopold, Patricia: **Constitutional and Administrative Law**, Sweet & Maxwell, London 2001; Barnett, Hilaire: **Constitutional & Administrative Law**, Cavendish Publishire, London 2003; Craig, P.P.: **Administrative Law**, Sweet & Maxwell, London 2003; Wade, H.W.R-Forsyth, C. F.: **Administrative Law**, Oxford Uni. Press, 2000; Händel – Gossel, s. 181-189; Sturm (2003), s. 225-262; Hübner-Münch, s. 11; Eroğul, s. 21.

a. Taç

İngiltere’de Taç, değişik anlamlarda kullanılabilen bir kavramdır. Geniş anlamda Taç, devletin yürütme organının tüm unsurlarını (Kral/Kraliçe, Başbakan, Kabine, memurlar) içine alan “devlet kudreti” anlamına gelmektedir. Dar anlamda Taç ise, salt Devlet Başkanını (Kral/Kraliçe) ifade etmek üzere de kullanılmaktadır⁸³. Biz, çalışmamızda her iki anlamı da içerecek şekilde kullanacağız.

Taç, İngiliz siyasi sisteminin en temel ve bu bağlamda en eski kurumu olup, Hanovre hanedanından gelen bir Kral veya Kraliçe tarafından temsil edilmektedir. Taç’ın başlıca fonksiyonu, seremonik anlamda devleti temsil etmektir. “İngiliz Kralı hüküm sürer fakat yönetmez” özdeyişi, Kralın statüsünü en özlü şekilde ifade etmektedir⁸⁴. Bununla birlikte Kral, her yönüyle devletin ve dolayısıyla yürütme organının başı, yasama organının ayrılmaz bir parçası, yargının başı, silahlı kuvvetlerin başkomutanı ve İngiltere Kilisesi’nin yöneticisidir⁸⁵.

Parlamento tarafından kabul edilen yasalar, Taç’ın onayı olmadan yürürlüğe giremezler. Bütün kamu kuruluşları Taç’ın kuruluşu; hükümet, “Majestelerinin hükümeti”dir. İngiliz milli marşı, “God save the Quenn” (Tanrı Kraliçeyi korusun) şeklinde başlar; paralar ve posta pulları Kralın resmini taşır; parlamento her yıl Kral tarafından açılır⁸⁶. Her ne kadar Kral, böyle önemli yetkilere sahip ise de, bu yetkilerini istediği gibi kullanamayacağı da bir gerçektir. Yukarıda da belirttiğimiz gibi, Taç’ın devlet içindeki statüsü sembolik olup, gerçek bir gücü temsil etmez. Son zamanlarda, gerek Kral/Kraliçe ve gerekse Lordlar Kamarası’nın İngiliz Hükümeti içindeki politik rolünün geleceği tartışılmakla birlikte, köklü İngiliz gelenekleri sayesinde bu kurumlar hala varlıklarını sürdürmektedirler⁸⁷.

XI. yüzyıldan bu yana bir çok hanedan tarafından temsil edilen İngiliz Taç’ı, halen “Windsor” adını taşıyan “Hanovre sülalesi”ne aittir. İngiliz Taç’ının, Katoliklerin tahta çıkmalarını önlemek amacıyla Hanovre hanedanına verildiği görüşü genel kabul

⁸³ Händel – Gossel, s. 1181; Sturm (1999), s. 202; Demir, s. 22; Gürbüz, Siyasal Sistemler, s. 64.

⁸⁴ Händel – Gossel, s. 182; Gürbüz, Siyasal Sistemler, s. 64.

⁸⁵ Hartmann, s. 77; Sturm (1999), s. 202; Eroğul, s. 21.

⁸⁶ Händel–Gossel, s. 18; Hartmann (2000), s. 77; Sturm (1999), s. 202.

⁸⁷ Händel–Gossel, s. 182.

görmektedir⁸⁸. Bu husus şu açıdan önemlidir ki, Hollanda'dan gelen Hanovre sülalesi işbaşına geldiğinde, Taç, İngilizce bilmeyen Kral tarafından temsil edilmeye başlanmıştır. Bunun sonucunda da kabine oluşmuştur.

1701 tarihli Act of Settlement, tahta çıkabilmek için iki koşul öngörmektedir. Bu koşullardan ilki, Hanovre sülalesine mensup olmaktır. Buna göre, Krala kan bağı ile bağlı en yakın mirasçı (kadın da olabilir), tahta çıkma hakkına sahiptir. Krala aynı derecede yakın birden çok kadın ve erkek mirasçı olduğu takdirde, bu hak, en yaşlı erkek mirasçıya aittir. Kralın tahtı boşaldığında, “Kral Öldü, Yaşasın Kral” ilkesi gereğince, yeni Kral kendiliğinden tahta çıkar. Tahta çıkmak istemeyen Kralın, bu isteğinin parlamento tarafından kabul edilmesi gereklidir. İkinci koşul ise, Kral olacak kişinin Protestan olması ve Anglikan Kilisesinin dini öğretilerini kabul etmesidir⁸⁹. Zira, tahta çıkan Kral ya da Kraliçe, taç giyme töreni sırasında Protestanlığı savunacağına dair yemin etmektedir.

Kral, seyahat veya hastalık gibi durumlarda, bir “devlet şurası” tayin ederek yetkilerini bu şuraya devretmektedir. Kral, on sekiz yaşından küçük olduğunda veya her hangi bir sakatlık yada akıl hastalığına yakalandığında ve bu hastalığı nedeniyle görevlerini yerine getirmede sürekli yetersiz kaldığı takdirde, ona bir naip tayin edilmektedir. Kralın sürekli yetersizliğine bir kurul tarafından karar verilmekte olup; Kral veya Kraliçenin eşi, Başbakan, Avam Kamarası Başkanı ve Adalet Bakanı bu kurulun üyesidirler⁹⁰.

İngiliz halkı, Kral ailesine neredeyse bir kutsallık izafe ettiğinden, “Kral yanlış yapmaz” ilkesi gereğince sorumsuzluğu esas olan Kral, mutlak dokunulmazlığa sahiptir⁹¹. Buna karşılık, Krala karşı işlenen her türlü suç, en ağır şekilde cezalandırılmaktadır.

Yetkisiz sorumluluk olamayacağı kuralının doğal bir sonucu olarak, günümüzde Kralın fiili iktidarı tümüyle Kabineye geçmiş ve Kabine tarafından kullanılmaktadır. Bununla birlikte, Kralın üç gerçek yetkisi vardır⁹²: Bu yetkilerden birincisi, “haberdar edilme”, yani bilgilendirilme ve danışılma yetkisidir. İkincisi, “yüreklendirme”, yani doğru

⁸⁸ Händel – Gossel, s. 181; Sturm (1999), s. 203; Çam, s. 30.

⁸⁹ Händel – Gossel, s. 181; Çam, s. 29-30.

⁹⁰ Händel – Gossel, s. 181; Çam, s. 30.

⁹¹ Sturm (2003), s. 203; Demir, s. 22.

⁹² Eroğul, s. 21; Sturm (2003), s. 203.

gördüğü yönde destek verme yetkisidir. Sorumluları kendi deneyiminden yararlandırmak şeklinde ifade edebileceğimiz “uyarma” yetkisi de, bu yetkilerden sonuncusudur .

Kralın, Başbakan ve bakanları ataması, kanunları yayınlaması, Lordlar Kamarası’na üye seçmesi, Avam Kamarası’nı feshetmesi, ordunun ve idarenin başı sayılması, dış politikayı yönlendirmesi gibi yetkileri olmakla birlikte bu yetkilerin ancak sembolik bir değer taşımaktan öte gitmediğini belirtmiştik⁹³. Bununla birlikte Kral, devlet sistemi içinde bazı ayrıcalıklara (Royal Prerogative Powers) sahip kılınmıştır⁹⁴.

Kral/Kraliçenin sahip olduğu ayrıcalıklardan başlıcaları şunlardır:

- Parlamento’yu toplantıya çağırmak, süresini uzatmak, tatile göndermek ve parlamento’yu dağıtmak,
- Her yıl Lordlar Kamarası’nda “Taç Söylevi”ni okumak,
- Bütün üst düzey bürokratları (yüksek yargıçlar dahil) atamak,
- Bazı mahkumları affetmek,
- Kanunları onaylamak (the Royal Assent),
- Başbakanı atamak,
- Yeni Lordluklar oluşturmak,
- Mutlak bir sorumsuzluktan ve dokunulmazlıktan yararlanmak.

Kabine üyeleri Kral tarafından atanmakla birlikte, Kabine üyelerini seçme yetkisi Başbakana aittir. Kralın kanunları veto etme yetkisi vardır ancak, 1707 yılından bu yana bu yetkisini hiç kullanmamıştır⁹⁵. Konuşma metinleri hükümet tarafından hazırlanan ve kedisine söylenenleri yapmak durumunda kalan Kral, bu konumuyla kabinenin siyasetini onaylamak zorunda olan bir kurum haline gelmiştir⁹⁶.

İngiliz siyasi sisteminin simgesi sayılan Taç, halk arasında manevi bir öneme sahiptir. Taç, özellikle bunalımlı dönemlerde takındığı hakemlik tavrıyla bu önemini korumayı bilmiştir.

⁹³ Sturm (2003), s. 202; Demir, s. 22.

⁹⁴ Händel – Gossel, s. 181-182; Sturm (2003), s. 203; Demir, s. 22; Eroğul, s. 22.

⁹⁵ Eroğul, s. 22; Händel – Gossel, s. 182; Sturm (2003), s. 203.

⁹⁶ Tağma, Korkmaz: **Siyasi Sistemler Yönetim Modelleri ve Türkiye**, Timaş Yay., İstanbul 2002, s. 101.

b. Hükümet

(1) Hükümetin Yapısı

İngiliz Hükümeti, Özel Konsey (Privy Council) ve Kabineden oluşan karmaşık yapılı bir organdır⁹⁷. Dolayısıyla, hükümet ile Kabine farklı yapı ve işlevlere sahip kurumları ifade eden kavramlardır.

Bilindiği gibi, İngiltere'nin siyasal rejimi meşruti monarşidir ve dolayısıyla Devlet Başkanı Kral/Kraliçe'dir; hükümet, Kral adına idare edilir⁹⁸. Bununla birlikte, Kralın hükümete ilişkin yetkileri tamamen sembolik olup, gerçek yetkiler Kabine ile Başbakan tarafından kullanılmaktadır.

İngiliz Hükümetinde tüm bakanlar hükümet üyesi olmakla birlikte, tüm hükümet üyeleri Kabine üyesi değildirler. Bu nedenle İngiltere'de "Hükümet" ile "Kabine" kavramları aynı anlamda kullanılmamaktadır. Hükümet, Kabine üyelerini de içeren, ancak Kabineden neredeyse beş kat fazla, takriben yüz dolayında üyeden oluşan oldukça geniş kapsamlı bir kuruldur⁹⁹.

İngiliz Hükümetinde tüm yetkilerin, ağırlıklı olarak hükümetin en önemli bakanlarından oluşan Kabinede ve dolayısıyla Başbakanda toplandığını söylemek mümkündür. Bir kere Başbakan, gelecek seçimlere kadar iktidarda kalmayı garantileyen çoğunluk partisi lideridir. İkinci olarak, kabine üyelerini belirlemek ve görevlerine son vermek Başbakana ait önemli bir yetkidir. Üçüncü olarak, İngiliz seçim sistemi nedeniyle, seçmenler kimin Başbakan olacağını önceden bilmekte; başka bir anlatımla doğrudan Başbakanı seçmektedirler. Bu nedenle hükümet, parlamentodan çok seçmenlere karşı sorumlu hale gelmiştir. Nihayet Başbakan, parti disiplini nedeniyle Kabine üyeleri üzerinde tam bir üstünlük ve siyasi nüfuza sahiptir. İşte bu nedenlerden dolayı, Kabine üyeleri, Kabinede kalabilmeyi garantilemek için Başbakanın politikalarına uygun hareket

⁹⁷ Bu konuda bkz., Jennings, Ivor: **Cabinet Government**, Cambridge 1969, s. 83; Mackintosh, John P.: **The British Cabinet**, London 1968, s. 42; Epstein, Leon D.: "Parliamentary Government" **International Encyclopedia of the Social Sciences**, Volume 11, s. 42; Özer, Attila: **Batı Demokrasilerinde ve Türkiye'de Hükümetin Kuruluş Yöntemleri**, AİTİA Yay., No. 143, Ankara 1981, s. 87; İsmayr, s. 9-54; Sturm (2003), s. 225-262; Hartmann, s. 49-95; Eroğul, s. 21-29.

⁹⁸ Özer, Batı Demokrasileri, s. 86; Händel – Gossel, s. 183; Sturm (2003), s. 204.

⁹⁹ Eroğul, s. 24; Händel – Gossel, s. 185.

etmek zorundadırlar¹⁰⁰. Zaten bu özelliğinden dolayı İngiliz hükümet sistemine, “Başbakanlık Hükümeti” (Prime Ministerial Government) denmektedir¹⁰¹.

(a) Özel Konsey

Özel Konsey (Privy Council), Kabineye kaynaklık eden bir siyasi kurumdur¹⁰². 12. yüzyılda ortaya çıkan Özel Konsey, 17. yüzyılda meydana gelen devrim (1641-1660) sırasında kaldırılmış, devrimden sonra çoğu önemli yetkileri alınarak yeniden kurulmuştur.

Özel Konsey, gelmiş geçmiş Kabine üyeleri, prensler, yüksek rütbeli kilise mensupları, Avam Kamarası Spikeri gibi doğal üyeler yanında; Kral tarafından atanan üyelerle birlikte takriben 400 üyeden oluşan, karmaşık yapılı bir kuruldur¹⁰³. Özel Konsey, günümüzde siyasi önemini büyük oranda yitirmiş olmakla birlikte, Kabine üyelerini bünyesinde barındırmak ve Kabinenin hukuki kişiliğini temsil etmek gibi önemli işlevlerini hala sürdürmektedir. Zira Kabine, ayrı kişiliğe sahip bir organ olmayıp, Özel Konsey’in bir unsurudur. Başka bir anlatımla Kabine, Özel Konsey’in bir alt komitesidir¹⁰⁴.

Kabinenin oluşumundan sonra, Özel Konsey’in siyasi rolü azalmış, daha çok törensel işlemlerin yapıldığı sembolik bir kurula dönüşmüştür. Bununla birlikte, aldığı bazı kararlar ve oluşturduğu komisyonlarla hala varlığını sürdürmektedir. Özel Konsey Başkanı Lord, Başbakanın yardımcısı ve Lordlar Kamarası’nda onun sözcüsüdür¹⁰⁵. Uygulamada, özellikle Taç huzurunda, 4-5 üyesinin katılımıyla yaptığı toplantılarda önemli kararlar almaktadır. Bu kararlardan ilki, yürütmenin en önemli düzenleyici işlemlerini oluşturan kararnamelerdir (Order in Council). Dolayısıyla kararnameler, Özel Konsey Başkanı Lord’un bulunduğu bir büro tarafından hazırlanmaktadır. Diğer de, parlamentonun toplantıya çağırılması, dağıtılması gibi işlemlerde kullanılan Royal Proclamation’dur¹⁰⁶.

Privy Council, yargı mercii olarak da önemli görevler yapmaktadır¹⁰⁷. Konseyin yargı işlerine Adalet Komisyonu (the Judicial Committee) bakmakta olup, bu komisyon,

¹⁰⁰ Epstein, s. 421; Özer, Batı Demokrasileri, s. 92-93.

¹⁰¹ Özer, Batı Demokrasileri, s. 85; Händel – Gossel, s. 182; Sturm (2003), s. 205.

¹⁰² Händel–Gossel, s. 185; Çam, s. 37-39; Özer, Batı Demokrasileri, s. 92-93; Eroğul, s. 22-23.

¹⁰³ Händel–Gossel, s. 185; Çam, s. 39; Eroğul, s. 22.

¹⁰⁴ Sturm (1999), s. 203; Çam, s. 38.

¹⁰⁵ Gürbüz, Siyasal Sistemler, s. 65; Händel – Gossel, s. 183.

¹⁰⁶ Händel – Gossel, s. 183; Gürbüz, Siyasal Sistemler, s. 65; Sturm (2003), s. 206.

¹⁰⁷ Gürbüz, Siyasal Sistemler, s. 65; Händel–Gossel, s. 185; Eroğul, s. 23.

Commonwealth ülkelerinden gelen işlerle, İngiltere'deki Disiplin Mahkemeleri ve Kilise Mahkemeleri tarafından verilen kararları temyiz mercii olarak inceleme yetkisine sahiptir. Neticede, Özel Konsey'in Kralın taç giymesi, evlenmesi gibi törensel görevleri yanında; kararnameleri hazırlamak, özel komisyonlar kurmak ve yargılama yapmak gibi bazı önemli görevleri de yapan bir kurul olduğu söylenebilir.

(b) Kabine

Tarihsel köken itibariyle, Taç ile Avam Kamarası arasındaki iktidar mücadelesinin Avam Kamarası lehine sonuçlanması sonucu oluşan Kabine, Özel Konsey içinden çıkan bir hükümet organıdır¹⁰⁸.

İngiliz hükümet sisteminin tarihsel gelişimini incelerken de değindiğimiz gibi, Kabine, “İmpeachment” uygulaması sonucunda Kralın danışmanlarının dayanışma içine girmesi ve daha sonraları rastlantıların da etkisiyle, Kralın yetkilerinin sınırlandırılması sonucu oluşmuş bir siyasal kurumdur. Kabinenin yapısı ve işlevleri, siyasal partilerin doğuşu ve güçlenmesine paralel olarak bazı değişikliklere uğramış olmakla birlikte, uygulamada yürütmenin en etkili organı olmak niteliğini halen sürdürmektedir.

Kabine, şeklen Özel Konsey'in bir alt komitesi olmakla birlikte, gerçekte hükümetin en önemli ve yetkili organıdır. Zira, hükümetin siyasetini yöneten; kısaca hükümet eden organ, Kabinedir. Hükümetin parlamentoya karşı siyasal sorumluluğu da Kabineye aittir¹⁰⁹. Şu halde Kabinenin, Avam Kamarası'nda çoğunluğu sağlayan siyasal parti lideri ile onun belirlediği bakanlar ve yardımcılarında oluşan en önemli hükümet organıdır.

Kabine üyeleri, Başbakanın önerisi üzerine Taç tarafından atanır. Kabine üyelerinin sayısı belli olmamakla birlikte, bu sayı genellikle 5-20 kişi arasında değişebilmektedir¹¹⁰. Kabine üyesi bakanlar, çoğunlukla Avam Kamarası üyesidirler; yalnızca Lord Chancellor, Lordlar Kamarası üyesidir¹¹¹.

¹⁰⁸ Jennings, s. 228; Özer, Batı Demokrasileri, s. 93; Eroğul, s. 24.

¹⁰⁹ Händel-Gossel, s. 185; Sturm (2003), s. 204.

¹¹⁰ Sturm (1999), s. 205; Eroğul, s. 24.

¹¹¹ Händel-Gossel, s. 182; Sturm (2003), s. 205.

İngiliz Hükümeti, Almanya'dan farklı olarak, çok geniş bir ağ şeklinde örgütlenmiştir. Bu nedenle, gerek örgütlenmesi ve gerekse çalışma yöntemi oldukça karmaşıktır. Böyle bir yapılanmanın en önemli nedeni, Kabine çalışmalarının geleneklere göre yapılmasıdır. İlk kez 1992 yılında Başbakan John Major tarafından, Kabine çalışmalarının usulü hakkında kamuoyuna bilgi verilmiştir¹¹². Bu tarihe kadar hükümet işlerinde gizliliğe o kadar önem veriliyordu ki, hükümet komisyonlarında kimlerin görev aldığı dahi bilinmiyordu¹¹³.

Kabinenin çok önemli görevleri vardır. Bu görevlerinden ilki, devletin idari kuruluşlarının yönetilmesidir. Bakanlıklar arasında koordinasyon sağlamak da Kabinenin görevleri arasındadır. Aynı şekilde, değişik siyasi konuların karara bağlanmak üzere parlamentoya sunulması da Kabine tarafından gerçekleştirilir¹¹⁴. Kısaca Kabine, hükümeti idare eden ve yönlendiren; hükümetin gücünü elinde toplayan organdır.

Siyasi partilerin gelişmesi, Kabineyi iki bakımdan etkilemiştir¹¹⁵: Bir kere, Kabine üyeleri aynı zamanda iktidar partisi üyesi olduklarından, Kabinenin yapısı homojen hale gelmiştir. Kaldı ki, parti disiplini ve hükümetin kolektif sorumluluğa sahip olması Kabinenin bu yapısını daha da güçlendirmiştir. İkinci olarak, Kabinenin görev süresi, yasama dönemiyle sınırlı hale gelmiştir¹¹⁶. Başka bir anlatımla, Kabinenin görevde kalmasını ya da değişmesini seçim sonuçları belirlemeye başlamıştır. Dolayısıyla, Avam Kamarası'nda çoğunluğu sağlayan parti ile Kabine özdeşleşmiştir.

İngiliz hükümetinde, Kabineden farklı olarak bir de İç Kabine (Inner Cabinet) yer almaktadır. İç Kabine, gerek yapısı ve gerekse işlevleri bakımından Kabineden farklı bir organdır. Hükümetin en önemli 3-5 üyesinden oluşan İç Kabine, hükümetin en önemli kararlarının alındığı küçük bir komitedir. Örneğin, Attlee döneminde atom bombasının yapılması; Eden döneminde Süveyş Kanalı politikasının sürdürülmesi, İç Kabinede kararlaştırılmış önemli siyasal kararlardır¹¹⁷. İç Kabinenin resmi bir kurumsal yapısı olmamakla birlikte, aldığı kararlar, diğer Kabine üyeleri tarafından da aynen

¹¹² Sturm (1999), s. 205; Eroğul, s. 27.

¹¹³ Eroğul, s. 27; Händel – Gossel, s. 184.

¹¹⁴ Händel – Gossel, s. 186; Özer, Batı Demokrasileri, s. 94; Sturm (1999), s. 206.

¹¹⁵ Gürbüz, Siyasal Sistemler, s. 42-57.

¹¹⁶ Çam, s. 40; Händel – Gossel, s. 184.

¹¹⁷ Özer, Batı Demokrasileri, s. 96; Händel – Gossel, s. 183; Sturm (2003), s. 204.

benimsenmektedir¹¹⁸. Zira, İç Kabine üyeleri, diğer Kabine üyeleri üzerinde siyasi nüfuza sahip kişilerden oluşmaktadır.

(c) Başbakan

İngiltere’de Başbakanlık, fiilen 18. yüzyıldan itibaren faaliyet gösteren bir siyasal kurum olmakla birlikte, “Başbakan” ünvanı (Premierminister), ilk kez 1905 yılında protokol sıralaması yapılırken resmen kullanılmış; 1937 yılında çıkarılan bir kanunla (Ministers of the Crown Act) da yasal dayanağa kavuşturulmuştur¹¹⁹.

Başbakan, Taç tarafından seçilmekte, “Taç’ın Başbakanı” olarak kabul edilmektedir¹²⁰. Genellikle çoğunluk partisi lideri, Taç tarafından hükümeti kurmakla görevlendirmektedir. Bunun herhangi bir yasal dayanağı olmamakla birlikte, geleneksel anlamda yerleşmiş bir kuraldır.

Avusturya, Fransa ve Danimarka’da parlamentonun güvenine sahip olan kişi Devlet Başkanı tarafından Başbakan olarak seçilir. İtalya ve İspanya’da, Devlet Başkanı tarafından seçilen Başbakanın, parlamento tarafından onaylanması gereklidir. Almanya’da ise Başbakan, gene Devlet Başkanı tarafından seçilmekle birlikte, parlamentonun bu kişiyi onaylaması ya da üyelerinin salt çoğunluğu ile başka bir kişiyi Başbakan olarak seçmesi mümkündür¹²¹. Görüldüğü gibi, Avrupa ülkelerinde Başbakan, genellikle Devlet Başkanı tarafından doğrudan seçilmekle birlikte, Başbakan olacak kişinin parlamentonun onayını alması gerekmektedir. Oysa İngiltere’de, Taç, doğrudan Başbakanı seçmekte ve bu seçimde parlamentonun herhangi bir rolü de bulunmamaktadır.

Burada şu soruyu sorabiliriz: Kral, istediği herhangi bir kişiyi hükümeti kurmakla görevlendirebilir mi? Hemen belirtmek gerekir ki, görevlendiremez. Bir kere, Başbakanın, Avam Kamarası’nda çoğunluğu sağlayan partinin seçilmiş lideri olması zorunludur. İkinci olarak, Başbakanın dük, markiz, earl, vikont ve baron gibi asalet ünvanlarından birisini taşıması; başka bir anlatımla Lordlar Kamarası üyesi olmaması da gereklidir¹²². Şu

¹¹⁸ Çam, s. 44; Händel – Gossel, s. 184.

¹¹⁹ Händel – Gossel, s. 183; Sturm (1999), s. 203; Eroğul, s. 24.

¹²⁰ Özer, Batı Demokrasileri, s. 87; Händel – Gossel, s. 181.

¹²¹ Turhan, Hükümet Sistemleri, s. 70.

¹²² Turhan, Mehmet: **Siyaset ve Anayasa**, Gündoğan Yayınları, 2. b., Ankara 2000, s. 280-281.

halde, Başbakan olacak kişinin Avam Kamarası'nda çoğunluğa sahip partinin seçilmiş lideri olmasının yanında, Avam Kamarası üyesi olması ve görevini yerine getirebilmek için gerekli diğer koşulları taşıması gereklidir¹²³.

Dolayısıyla, seçimler sonucunda Avam Kamarası'nda çoğunluğu sağlayan partinin lideri, yeterli halk desteğini alarak parlamentoya girmiştir. Bu nedenle, Taç'ın seçim sonuçlarını tanımaması ya da çoğunluğun iradesine aykırı bir karar vermesi düşünülemeyeceğinden, bir başka kişiyi Başbakan olarak görevlendirmemektedir. Zaten Taç, sahip olduğu takdir yetkisini, kamunun eleştirisine açık şekilde kullanamamaktadır¹²⁴. İşte bu nedenlerden dolayıdır ki, Taç'ın Başbakanı seçme yetkisi sınırlandırılmış bir yetkidir. Bir başka anlatımla, Başbakanı atama yetkisi, Taç'a ait bir imtiyaz olmakla birlikte, gerçekte şekli anlamda bir yetkidir.

Taç, ancak koalisyon hükümetleri döneminde Başbakanın seçimi konusunda bir takdir hakkına sahiptir. Zira, hiçbir parti parlamento çoğunluğunu sağlayamadığı takdirde koalisyon hükümetleri söz konusu olmaktadır. İşte böyle durumlarda, aralarında anlaşarak bir koalisyon hükümeti kurmaları partilere bildirilmektedir. Dolayısıyla, hükümeti kurma konusunda parti liderlerinin, liderlik yeteneği ön plana çıkacağından, Taç da bu yeteneği dikkate alarak Başbakan adayını seçecektir¹²⁵. Görüldüğü gibi, Taç'ın Başbakanı seçme konusundaki yetkisi, olağan dönemlerde şekli bir yetki görünümünde olmakla birlikte, koalisyon hükümetleri döneminde, gerçek bir yetki haline gelmektedir.

Başbakanın Avam Kamarası üyesi olması, XX. yüzyılın başından itibaren uygulanmaya başlanan bir kuraldır. Zira, daha önceleri Lordlar Kamarası üyeleri de Başbakan olabilmekteydiler. Başbakan olabilmek için belli bir yaş koşulu öngörülmemekle birlikte, genellikle yaşlı ve tecrübeli kişiler bu görevi üstlenmektedirler¹²⁶. Zaten var olan parti sistemi gereği, parti lideri olabilmek için, yetenek dışında deneyim de gerektiğinden, liderler genellikle belli bir yaşın üstündeki kişiler olmaktadır.

¹²³ Özer, *Batı Demokrasileri*, s. 87; Çam, s. 42; Händel – Gossel, s. 182.

¹²⁴ Turhan, *Siyaset*, s. 281.

¹²⁵ Jennings, s. 264-267.

¹²⁶ 1783 yılında Başbakan olan Pitt II, 24 yaşındaydı, ancak bu durum istisnai olup, gerçekte yaşlı ve tecrübeli kişiler Başbakan olmaktadır. Bkz. Çam, s. 42.

Başbakanın, Kral gibi belli bir dine inanması koşulu öngörülmemiş olmakla birlikte, Protestan olmayan Başbakan, Anglikan Kilisesine mensup üst düzey görevlilerin atamasına ilişkin yetkilerini kullanamamaktadır. Başbakanın bu konudaki yetkilerini, Contenbury Arşöveği kullanmaktadır¹²⁷. Görüldüğü gibi, Protestan olmayan Başbakanın yetkileri bazı konularda sınırlandırılmakta; dolaylı yoldan Protestan olması öngörülmektedir.

Başbakanın ölüm, istifa, emeklilik veya ağır hastalık gibi nedenlerden biri dolayısıyla bu görevden ayrılması durumunda, yerine halefi geçer. Halef, önceden Başbakan tarafından seçildiğinden, genellikle partisi tarafından desteklenir. Başbakanın halefi, yeni Başbakan görevine başlayıncaya kadar görevini sürdürür. Bu arada, iktidar partisi tarafından yeni lider seçilir ve bu kişi Taç tarafından Başbakan olarak atanır. Taç, seçilen yeni lideri Başbakan olarak atamak zorundadır¹²⁸. Halef atanmadığı durumlarda, yeni parti lideri seçilinceye kadar beklenmekte, birkaç gün gibi çok kısa bir zamanda seçilen yeni lider, Taç tarafından Başbakan olarak atanmaktadır. Görüldüğü gibi, herhangi bir nedenle Başbakanlık koltuğu boşaldığında, yeni lider seçilinceye kadar bu görevi daha önceden Başbakan tarafından belirlenen halef sürdürmekte; yeni parti lideri seçilince, Başbakanlık görevi bu lidere devredilmektedir.

İngiliz Başbakanının, Kabinenin birinci adamı olması ve kabineyi koordine edici rolü, 18. yüzyılda ortaya çıkmış; partiler demokrasisinin oluşmaya başladığı 19. yüzyıldan itibaren de parti genel başkanlığı ile Başbakanlık aynı kişide toplanmaya başlamıştır¹²⁹. Dolayısıyla İngiltere’de, Almanya’da olduğu gibi, parti genel başkanlığı ile Başbakanlığın farklı kişiler tarafından temsil edilmesi mümkün değildir.

Başbakanın hükümet içindeki siyasi gücü ve önemi, medyanın da etkisiyle, 20. yüzyıldan itibaren doruk noktasına ulaşmıştır. Gerçekten de, Başbakanın kabine içindeki konumu, onu hükümetin tartışmasız lideri haline getirmiştir¹³⁰. Bir kere Başbakan, Taç tarafından atanmakla birlikte, genel seçimlerde çoğunluğu kazanan partinin lideridir. Çoğunluk partisi liderinin Başbakan olarak atanması bir anayasa kuralı olmamakla birlikte, uzun süredir uygulanarak yerleşmiş bir kuraldır; aksine bir uygulama düşünülemez bile.

¹²⁷ Händel – Gossel, s. 184; Çam, s. 42.

¹²⁸ Özer, Batı Demokrasileri, s. 89; Händel – Gossel, s. 182.

¹²⁹ Sturm (1999), s. 204.

¹³⁰ Hartmann (2000), s. 77; Sturm (1999), s. 204.

İkinci olarak, 1911 yılından bu yana “Hazine I. Lordu” ünvanı Başbakana verilmiştir. 1911 yılına kadar kamu maliyesine ilişkin yetkileri elinde bulunduran Lordlar Kamarası, bu tarihten sonra, maliyeye ilişkin yetkilerini Başbakan lehine kaybetmiştir. Üçüncü olarak, kabinede yer alacak bakanlıkların türü ve bakanların görev alanları Başbakan tarafından belirlenmekte; aynı şekilde Başbakan, her zaman bakanların görevden alınmasını Kraldan isteyebilmektedir. Keza Başbakan, Kabineye sormadan ve Kabinenin görüşünü almadan, Kraldan parlamentonun feshedilmesini isteyebilmekte; Kabineye sormadan hükümet işlerine ilişkin kararlar alabilmektedir. Nihayet Başbakan, Kabine toplantılarına başkanlık etmekte ve bu toplantılarda oluşan görüş ayrılıklarını giderme yetkisine sahip bulunmaktadır¹³¹.

Görüldüğü gibi, İngiliz Başbakanı, ülkedeki parti sistemi ve uygulanan seçim sisteminin avantajlarını da kullanarak, Kabineyi ve dolayısıyla hükümeti sevk ve idare eden gerçek anlamda bir liderdir. Alman Başbakanı gibi, sadece hükümet politikalarının ana ilkelerini belirlemekle kalmaz, bizzat hükümet politikalarını belirler¹³². Dolayısıyla Başbakan, hükümetin temel taşı¹³³; kabinenin odağındaki kişidir¹³⁴. İngiliz Başbakanının sahip olduğu bu konumu, onun şahsi güç kaynağı işlevini görmektedir¹³⁵. Başbakan, bu sayede parti mensuplarını hükümet makamlarında görevlendirebilmekte; hükümetinin politikalarını gerçekleştirmek üzere geniş kapsamlı organizasyonlar yapabilmektedir.

Başbakanın bu bağlamda sahip olduğu önemli bir güç potansiyeli de, medya üzerindeki manipülasyon gücüdür. Zira, hükümet merkezi ile ilgili haber akışı, Başbakanın kontrol ve denetimi altında yapılabilmektedir. Basın bildirileri, Başbakanın denetiminden sonra, yaklaşık 150 kişilik seçilmiş (akredite edilmiş) gazetecilere verilmekte ve onlar da kendilerine verilen bilgileri yayınlamaktadırlar. Hükümet icraatlarını eleştiren saldırgan nitelikli özel yayınlar, devlet sırrı sayılarak yasaklanabilmektedir¹³⁶. Dolayısıyla kamuoyu, Başbakanın bilinmesine izin verdiği konuları öğrenebilmekte; hükümeti eleştiren ya da icraatlarını kötüleyen yayınları öğrenememektedir.

¹³¹ Händel–Gossel, s. 184; Sturm (1999), s. 204.

¹³² Händel–Gossel, s. 184.

¹³³ Jennings, s. 83; Özer, Batı Demokrasileri, s. 87.

¹³⁴ Mackintosh, s. 42; Özer, Batı Demokrasileri, s. 87.

¹³⁵ Sturm (1999), s. 204.

¹³⁶ Sturm (1999), s. 205.

Başbakanın sahip olduğu geniş yetkilere ve hükümet içindeki etkili konumuna rağmen, hükümetin siyasi görevleri üç ilkeye bağlı olarak yerine getirilir. Bu ilkelerden ilki, “bakanların sorumluluğu” ilkesidir¹³⁷. Bu ilkeye göre, her bakan, bakanlığının işlerinin hukuka uygun olarak yerine getirilmesini sağlamaktan sorumludur. Bu sorumluluk nedeniyle, bir çok bakan, bakanlığının işleri dolayısıyla yapılan açık hatalar nedeniyle istifa etmek zorunda kalmıştır. İkinci ilke, hükümet kararları dolayısıyla “Kabine üyelerinin kollektif sorumluluğu” ilkesidir. Kollektif sorumluluk ilkesi gereği, tüm bakanlar diğer Kabin üyeleri ile birlikte hareket etmek zorundadırlar. Kabin üyesi bakanlar, kabin toplantıları esnasında alınan siyasi kararları eleştirebilirler, bu kararlar hakkında görüşlerini açıklayabilirler; ancak bu görüşlerini dışarıda açıklayamazlar¹³⁸. Bu durumda iki seçenekleri vardır; ya parti disiplinine uyarak susacaklar, ya da istifa edeceklerdir. Kabinenin kollektif sorumluluğunun bir gereği olarak, parlamento üyelerinin vereceği güvensizlik oyu ile hükümetin düşürülmesi mümkün olmakla birlikte, biri 1924 yılında ve diğeri de 1979¹³⁹ yılında olmak üzere sadece iki kez güvensizlik oyu ile hükümet düşürülmüştür¹⁴⁰. Parlamenter sistemlerde çok önemli işlevleri olan bu ilkenin İngiltere’de işletilememesinin en önemli sebebi, uygulanan çoğunlukçu seçim sistemidir.

Nihayet üçüncü ilke ise, Başbakanın bakanların üstünde yer alması; yani “eşitsizler üzerinde birinci” olmasıdır¹⁴¹. Yukarıda da belirttiğimiz gibi Başbakan, kendisine tam bağımlı olan bakanları seçmekte ve görevlerine son vermekte tamamen özgürdür. Bu nedenle, bakanlar üzerinde tam bir egemenlik kurarak onları ve onlarla birlikte hükümeti gerçek anlamda yönetmektedir.

Hükümet içinde en güçlü kişi Başbakandır. Başbakanın bu gücü, liderlik yetenekleri dışında, sahip olduğu yetkilerinden kaynaklanmaktadır. Sartori’nin ifadesiyle, “İngiliz Başbakanı eşitsizler üzerinde birincidir; çünkü hükümeti gerçek anlamda yönetir ve tam bağımlı konumdaki bakanları seçmekte ve azletmekte özgürdür¹⁴².” Gerçekten de normal parlamenter sistemlerde Başbakan, eşitler arasında birincidir (primus inter pares) ve bu nedenle hükümet üyelerinin seçiminde ve bakanların görevden alınmasında tek

¹³⁷ Turpin, Colin: **Ministerial Responsibility: Myth or Reality**, s. 48-76’dan Sturm (1999), s. 204.

¹³⁸ Sturm (1999), s. 204.

¹³⁹ 1979 yılında James Callaghan liderliğindeki İşçi Parti hükümeti güvensizlik oyu ile düşürülmüştür. İkinci Dünya Savaşı sonrası İngiliz Hükümetleri için bkz. Sturm (2003), s. 234.

¹⁴⁰ Eroğul, s. 17.

¹⁴¹ Sartori, s. 139.

¹⁴² Sartori, s. 139.

başına yetkili değildir. İşte bundan dolayı da bakanlar üzerinde yeterli denetim gücüne sahip değildir. Oysa İngiliz Başbakanı, gerek hükümeti kurmak ve gerekse bakanları azletmek konusunda çok geniş yetkilere sahip olduğundan, bakanlar üzerinde tartışılmaz bir otoriteye sahiptir.

İngiliz Başbakanının eşitsizler üzerinde birinci olması, “hükümet politikalarının ana ilkelerini belirleme yetkisi”ne sahip olan Almanya Başbakanına benzetilmekle birlikte, İngiliz Başbakanı, Bundeskanzlerden daha geniş yetkilere sahiptir. İşte bu nedenle, altmışlı yıllarda İngiliz hükümetinin “Kabine Hükümeti” (cabinet government) olmadığı; aksine bir “Başbakanlık Hükümeti” olduğu görüşü ağırlık kazanmıştır. Hükümet sisteminin niteliğine ilişkin tartışmalar, Başbakan Margaret Thatcher döneminde (1979-1990) yeniden başlamış; Başbakan, bir yandan ABD Başkanına benzetilmiş, diğer yandan da Başbakanın “seçilmiş diktatör” (Wahldiktator) olduğu ileri sürülmüştür¹⁴³. Ancak, hükümetin günümüzdeki yapısı ve işleyişi dikkate alınarak bir değerlendirme yapıldığında, İngiliz Hükümetinin, bir Kabine Hükümeti (Cabinet Government) olduğunu söylemek mümkündür.

Başbakanın görev ve yetkilerinden en önemlisi, hükümetin genel siyasetinin yönetilmesi ile hükümetin sevk ve idaresidir. Bu görev ve yetkileri dolayısıyla, Avam Kamarası’na karşı hükümetin siyasal sorumluluğu da Başbakana yüklenmiştir. Hükümet ile Taç arasındaki ilişkileri sağlamak da Başbakanın görevidir. Başbakan, tüm bakanlıklarla; ama özellikle Dışişleri Bakanlığı ile çok yakından ilgilenir. Dışişleri Bakanının, Başbakana danışmadan önemli bir karar alması ya da bir politika üretmesi neredeyse imkansızdır. Aynı şekilde, yabancı ülkelerle ilişkileri, AB ile ilişkileri ve önemli ekonomi politikalarını (örneğin devalüasyon) bizzat Başbakan yürütmektedir.

(d) Bakanlar

Bilindiği gibi, İngiliz Hükümeti, hem çok sayıda üyeden oluşmakta, hem de hükümetin yapısı oldukça karmaşık bir görünüm arz etmektedir. Bu yapılanmanın doğal sonucu olarak, hükümetin bütün üyeleri aynı önemde olmayıp, aralarında hiyerarşik bir ilişki bulunmaktadır¹⁴⁴. Bununla birlikte hükümet, gerek üyeleri ve gerekse fonksiyonları

¹⁴³ Sturm, s. 204.

¹⁴⁴ Händel-Gossel, s. 184; Çam, s. 44; Sturm (1999), s. 205.

bakımından oldukça homojen bir yapıya sahiptir. İşte bu türdeşlik, hükümetin birliğini sağlamakta ve icraatlarında hükümeti etkin kılmaktadır.

Bakanlar, Başbakan tarafından seçilir, Taç tarafından atanırlar. Taç, Başbakan tarafından seçilen bakanları genellikle atamakla birlikte, bazen bu konuda Başbakanla anlaşamayabilmektedir. Bu durumda kimin dediği olacaktır? Öncelikle şunu söyleyebiliriz ki, Başbakanın Taç'ın bu isteğine razı olması gibi bir zorunluluk bulunmamaktadır¹⁴⁵. Dolayısıyla, Taç'ın teklifi Başbakan tarafından kabul edilmediği takdirde, Başbakanın isteğine uyulacaktır. Aksi halde Başbakan, istifa silahını kullanabilecektir. Zira Başbakan, bakanlarını kendi politik tercihlerine göre belirleme hakkına sahiptir.

Başbakan tarafından seçilen bakanların, parlamento üyesi olması gerekli olmakla birlikte, geçmişte bir takım özel koşullar nedeniyle, parlamento dışından bakanların seçildiği de görülmüştür. Örneğin; Gladstone (1845-1846), Boseawen (1922-1923) ve General Smuts (1917-1918) parlamento dışından atanmış bakanlardır¹⁴⁶. Bu sayılanların atandığı yıllara bakıldığında, ihtilaller ve savaş yılları olduğu kolaylıkla görülecektir. Kaldı ki, bu tarihten sonra dışarıdan bakan atandığı görülmemiştir.

Bakanlar, parlamento üyeleri arasından seçilir. Bir başka anlatımla, seçilen bakanlar Avam Kamarası üyesi olabileceği gibi Lordlar Kamarası üyesi de olabilirler. Bu konudaki tek sınırlama, bakanların hepsinin bu kamaralardan sadece birinin üyelerinden oluşmamasıdır. Bu kural, 1957 yılında kabul edilen “The House of Commons Disqualification Act” ile getirilmiştir¹⁴⁷.

Bakanların sayısı konusunda herhangi bir yasal düzenleme olmadığı için, bu konuda karar yetkisi tamamen Başbakana aittir. Dolayısıyla Başbakan, partisinin politikalarını gerçekleştirmeye yetecek sayıda bakan seçebilmektedir¹⁴⁸. Başbakanın, seçilen bakanlar ve bunların görevleri hakkında kamuoyuna açıklamalarda bulunması bir yerleşmiş bir gelenektir.

¹⁴⁵ Arslan, Rıza: **Türkiye’ye Siyasi Model**, Seçkin Yay., Ankara 2004, s. 50; Özer, Batı Demokrasileri, s. 91.

¹⁴⁶ Özer, Batı Demokrasileri, s. 92; Sturm (1999), s. 206.

¹⁴⁷ Özer, Batı Demokrasileri, s. 92; Händel–Gossel, s. 184.

¹⁴⁸ Özer, Batı Demokrasileri, s. 92.

İngiliz hükümetini oluşturan bakanlar arasında, diğer parlamenter sistemlerde görülmeyen bir hiyerarşik yapılanma vardır. Bu hiyerarşiye göre en üstte Kabine Bakanları (Cabinet Ministers) bulunur. İkinci sırada, Kabine üyesi olmayan ancak bakanlığı bulunan bakanlar (Non-Cabinet Ministers) yer alır. Diğer bakanlarla, genç bakanlar (Junior Ministers)¹⁴⁹ da sırasıyla bu hiyerarşi içinde yer alırlar¹⁵⁰. Başbakan, bu hiyerarşiye uyarak önce Kabine üyelerini, daha sonra da sırasıyla kabine üyesi olmayan bakanları ve genç bakanları seçer.

Kabine üyesi bakanlar (Cabinet Ministers), Başbakan tarafından seçilirler ve Taç tarafından atanırlar. Bunların sayısı 20'yi geçemez¹⁵¹. Kabine üyesi bakanlar, doğrudan Başbakan tarafından seçilirler. Başbakan, bu konuda serbestçe hareket edebilme imkanına sahip olmakla birlikte, bu seçimi yaparken partisinin lider kadrosunu, parti içindeki grupların liderlerini, ülkenin farklı bölgelerinin temsilcilerini kabinesine dahil etmektedir¹⁵². Başka bir anlatımla, Başbakanın çalışma arkadaşlarını serbestçe seçme yetkisi, parti yapısı ve parti yöneticilerinin görüşleri ile sınırlandırılmıştır. H. Laski'nin de ifade ettiği gibi, “Kabine üyelerinin yarısı, parti içindeki konumları gereği kendiliklerinden seçilmiş durumdadırlar. Çünkü, arzu ettikleri makamı ele geçirmek için gerekli baskıyı sağlayabilecek olanaklara sahiptirler. Başbakan, ancak Kabinenin diğer yarısı için serbestçe hareket edebilme olanağına sahiptir¹⁵³.”

Bu bakanlara kabine üyesi bakanlar denmesi, Kral II. Charles'ın kendine en yakın gördüğü Privy Council¹⁵⁴ üyelerini “Kabine” olarak adlandırılan küçük bir odada toplama geleneğinden kaynaklanmaktadır¹⁵⁵. Bu bakanlıklardan eski olanlarına “Office”, yenilerine ise “Ministry” adı verilmektedir. Office'lerin başında bulunan bakanlara “Secretary Of State”, Ministry'lerin başında bulunanlara da “Minister” denmektedir.

¹⁴⁹ Hartmann, s. 79; Eroğul, s. 24; Çam, s. 44.

¹⁵⁰ Özer, Batı Demokrasileri, s. 92.

¹⁵¹ Händel-Gossel, s. 182; Çam, s. 46.

¹⁵² Mackintosh, s. 435; Özer, Batı Demokrasileri, s. 91.

¹⁵³ Laski, Harold: **American Democracy**, New York 1948, s. 45'den Çam, s. 46.

¹⁵⁴ Bkz. Eroğul, s. 22; Händel-Gossel, s. 185.

¹⁵⁵ Eroğul, s. 24; Händel-Gossel, s. 185.

Kabine üyesi bakanlar, en önemli bakanlıkların bakanlarıdır. Dışişleri, İçişleri, Hazine, Savunma, Eğitim Bakanlıkları ile Lord Şansol ve Amiralliğin Birinci Lordu hükümetin en önemli bakanları arasında yer almaktadır¹⁵⁶.

Kabine üyesi bakanlardan bazıları için geleneksel ünvanlar kullanılmaktadır¹⁵⁷. Avam Kamarası'ndaki çoğunluk lideri bakan için, "Lord President of the Council"; Lordlar Kamarası'ndaki çoğunluk lideri bakan için, "Lord Privy Seal" ünvanları kullanılmakta; kamu hizmetleri ve bilimsel araştırma işlerinden sorumlu bakana da, "Chancellor of the Ducey of Lancaster" denmektedir. En önemli bakanlardan biri de, yargının yönetiminden sorumlu olan ve aynı zamanda Lordlar Kamarası başkanı olan "Lord Chancellor"dur.

Devlet Bakanları (Minister of State), yaklaşık 30 bakandan oluşur. Bunlara devlet bakanı denmekle birlikte, Kabine üyesi olan bakanlardan farklıdırlar. Bu farklılık kavramsal olmaktan başka, devlet bakanlarının işlevleri açısından da göze çarpmaktadır. Bir kere, İngiltere'de "bakan" kelimesi, hem Kabine üyeleri ve hem de Kabine üyesi olmayan hükümet üyeleri için kullanılan bir kavram olmakla birlikte, genellikle Kabine üyesi olmayan hükümet üyeleri anlamında kullanılmaktadır¹⁵⁸. Diğer yandan, hükümetin yüksek düzeydeki faaliyetlerinin Kabine üyeleri tarafından yerine getirilmesine karşılık, devlet bakanları genellikle Kabine üyesi bakanların bakanlıklarında çalışırlar. Devlet bakanları, Kabinenin sürekli üyesi değildirler; dolayısıyla sadece kendi bakanlıklarıyla ilgili sorunların görüşüldüğü kabine toplantılarına katılabilmektedirler¹⁵⁹.

Bizdeki devlet bakanları ile aynı isme sahip olan bu bakanlar, bizdekinden farklı işlevlere sahiptirler. Bunlar, sorumluluk alanları çok geniş olan bakanlıkların işlerinin bir bölümünden sorumludurlar. Bizim devlet bakanları ile aynı statüde olan bakanlar, Minister Without Portfolio (evrak çantasız bakan) olarak ifade edilen bakanlardır.

Sayıları 40 - 60 arasında değişen kıdemsiz bakanların (Junior Ministers) görevi ise, bağlı oldukları bakanların parlamento ile ilişkilerini yürütmektir. Bunlar, ilk iki grup bakanlara bağlı olarak çalışırlar. Hükümet içinde kıdemsiz olmakla birlikte, bunlar da bakan sıfatını taşırlar ve dolayısıyla hükümetin üyesidirler. Bu tür bakanlar, Avam

¹⁵⁶ Händel-Gossel, s. 182; Çam, s. 46.

¹⁵⁷ Händel-Gossel, s. 182; Eroğul, s. 25.

¹⁵⁸ Özer, Batı Demokrasileri, s. 96.

¹⁵⁹ Händel-Gossel, s. 182; Çam, s. 46; Sturm (1999), s. 204.

Kamarası'ndaki oylamalarda oybirliği denetimini sağlamak üzere, Başbakan tarafından “Whips” olarak seçilmektedirler¹⁶⁰. Bazı bakanlar, kendilerine yardımcı olmak üzere, parlamento üyesi olan sekreterler de atayabilmektedirler ki, bunlara (Parliamentary Private Secretary) denmektedir. Ancak bunlar, hükümet üyesi değildirler.

Görüldüğü gibi, İngiliz hükümeti çok sayıda üyeden oluşan, oldukça karmaşık yapıya sahip bir organdır. Hükümetin çok sayıda üyeden oluşması nedeniyle, hükümet işleri de doğal olarak hükümet içinde oluşturulan küçük komisyonlar tarafından yerine getirilmektedir. Hükümet içinde sürekli olarak çalışan yaklaşık 30 civarında hükümet komisyonu (Cabinet Committee) bulunmaktadır. Bu komisyonlarda, bakanlar ve üst düzey memurlar yer almaktadır¹⁶¹. Dolayısıyla, bu komisyonlar tarafından alınan kararlar, aynen hükümet kararı gibi işlem görmekte ve ilgili soruna çözüm üretmektedir.

Hükümeti oluşturan bakanların görevleri, diğer parlamenter sistemlerde olduğu gibi, ya bir bakanın tek başına istifa etmesiyle ya da topluca hükümetin istifasıyla sona erer. Hükümetin siyasetini uygun görmeyen ya da kabinenin aldığı bazı önemli kararlara katılmayan her bakan istifa edebilir. Bununla ilgili herhangi bir koşul ya da usul öngörülmemiştir. Yine aynı şekilde, Avam Kamarası'nın güvenini kaybeden hükümetin, siyasal sorumluluğunun bir gereği olarak hükümetten çekilmesi gereklidir. Başka bir anlatımla, parlamentonun güvenini kaybeden Bakanlar Kurulunun topluca istifa etmesi, parlamenter sistemin bir gereğidir. Şu halde bakanlar, gerek bireysel olarak ve gerekse diğer hükümet üyeleriyle birlikte topluca hükümetten çekilebilirler.

İngiliz hükümet sisteminde bakanların görevlerinin sona erme nedenlerinden biri de, Başbakanın bir bakanı azletmesidir¹⁶². Bilindiği gibi, İngiliz hükümetinde bakanlar, gerek parti disiplini ve gerekse ortak dayanışma kuralı gereği, Başbakana bağlı durumdadırlar. İşte bu kuralları ihlal eden bakanlar; bir başka ifadeyle, parti disiplinine uymayan ya da ortak dayanışmayı ihlal eden bakanlar, Başbakan tarafından azledilirler.

¹⁶⁰ Händel–Gossel, s. 182; Çam, s. 46.

¹⁶¹ Eroğul, s. 26.

¹⁶² Händel–Gossel, s. 182; Çam, s. 47.

İngiliz hükümetinin çok sayıda üyeden oluşmasının bazı faydaları yanında sakıncalarının da olacağı kuşkusuzdur¹⁶³. Günümüzde devletin görevlerinin artmasına paralel olarak, yeni bakanlıkların kurulması ile genç kadroların yetiştirilmesi bakımından hükümetin fazla sayıda üyeden oluşması bir avantaj olmakla birlikte; bakanlıklar arasındaki eşgüdüm güçlükleri ile hükümet çalışmalarının yavaşlaması ve giderek hantallaşmasını da sakıncalar hanesine yazmak mümkündür.

Sonuç olarak İngiliz hükümeti; bakan, devlet bakanı ve kıdemsiz bakan adını taşıyan yaklaşık 70–110 üyeden oluşmaktadır. Yukarıda da değindiğimiz gibi; hükümet üyelerinin aynı partiden olması, parti disiplini ve Başbakanın azletme yetkisi gibi enstrümanlar, Başbakanın Kabine üzerinde hakimiyet kurmasını kolaylaştırmaktadır. Bu sayede, Başbakan da hükümet üyeleri arasındaki birlik ve uyumu sağlayarak, çok sayıda üyeden kaynaklanan sakıncaları ortadan kaldırmakta; etkin ve istikrarlı bir şekilde hükümeti yönetebilmektedir.

(2) Hükümetin Görev ve Yetkileri

İngiliz hükümet sisteminde yürütme organının yetkilerinin çok önemli bir bölümü, tek başına Kabine ve dolayısıyla Başbakan tarafından kullanılmaktadır¹⁶⁴. Bunun önemli nedenlerinden biri, yukarıda da belirttiğimiz gibi, iki partili sistemdir. Bu sayede Kabine, doğrudan halk desteğine sahip olmakta; üyelerinin çoğunluğu iktidar partisine mensup olan Avam Kamarası da, bu nedenle kabine üzerinde yeterli denetim yapamamaktadır.

İngiliz parlamenter sisteminin en karakteristik özelliği, Başbakanın parlamento (Avam Kamarası) karşısında, ondan daha güçlü bir pozisyonda bulunmasıdır. Başbakan, sahip olduğu bu konum nedeniyle, Avam Kamarası'nı etkileme ve yönlendirme gücüne sahiptir¹⁶⁵. Başbakan, bir yandan fesih yetkisiyle Avam Kamarası'nı etkileyebilmekte; diğer yandan, parlamentodan geçmemiş bir düzenlemeyi bile, önce uygulamaya geçirmek, ardından parlamentoda gerekli prosedürü işletip yasallaştırmak suretiyle parlamentoyu yönlendirebilmektedir.

¹⁶³ Händel–Gossel, s. 183-184; Sturm (1999), s. 204-205; Çam, s. 45.

¹⁶⁴ Händel–Gossel, s. 184; Çam, s. 47.

¹⁶⁵ Arslan, Siyasi Model, s. 53.

Başbakanın başarısızlığı, hükümetin ve dolayısıyla iktidar partisinin başarısızlığı olarak kabul edilmektedir. İşte bu nedenle bir sonraki seçimde seçilme şansını kaybetmek istemeyen partili milletvekilleri, hükümetin başarılı olması için Başbakana her türlü desteği vermektedirler. Bu uygulama, bir yandan Avam Kamarası'nın hükümeti denetleme işlevini zayıflatırken, diğer yandan hükümetin etkinliğini artırmaktadır.

Seçimler esnasında açıkladığı hükümet programını gerçekleştirmeye çalışan Kabine, güçlü bir şekilde faaliyetlerini sürdürebilmekte; bazı fiili durumlar nedeniyle Avam Kamarası'nın yetkilerini de kullanabilmektedir. Dolayısıyla, sistemin işleyişi bakımından yasama ve yürütme güçlerinin hükümet elinde toplandığını; kısaca güçlerin birleştiğini söylemek mümkündür. Çünkü, uygulanan parti sistemi, seçmenin hükümet programını gözeterek hem yasama organı üyelerini ve hem de Başbakanı seçmesi, parti disiplini ve kabine kararlarının oybirliği ile alınması gibi nedenlerle, tüm yetkiler Kabinede toplanmaktadır. Bu da doğal olarak yasama ve yürütme organlarının tek bir organmış gibi çalışmasına sebebiyet vermektedir.

İki partili sisteminin uygulandığı İngiltere'de yasama yetkisi, fiilen iktidar partisinin ve dolayısıyla Başbakanın eline geçmiş durumdadır. Haftada en az iki kere toplanan Kabineye başkanlık eden Başbakan, hükümetin genel politikasının belirleyicisi olmak sıfatıyla gündemi tayin eder ve Kabin üyeleri arasındaki anlaşmazlıkları çözer¹⁶⁶. Başbakan, kanunların yapılmasında ve Avam Kamarası'na sunulmasında son derece önemli yetkilere sahiptir. Ancak, şunu özellikle vurgulamak gerekir ki, Başbakan bu fiili yetkilerini kötüye kullanamaz. İngiltere'de çok güçlü olan kamuoyu baskısı ve muhalefetin sıkı kontrolü, hükümeti bu konuda frenleme işlevine sahiptir. Dolayısıyla, Başbakanın tercihleri doğrultusunda oluşan Kabin, Avam kamarası'nın denetimi altında çalışmaktadır.

Kabinenin genel olarak görevlerini şu başlıklar altında toplayabiliriz¹⁶⁷:

- Hükümetin uygulayacağı iç ve dış siyasetin genel hatlarını tespit etmek,
- Hükümetin tespit ettiği politikaları uygulayabilmek için parlamentoya sunmak,
- İdari kuruluşları yönetmek ve denetlemek,
- Bakanlıklar arasında koordinasyon sağlamak,
- Yasa tasarıları hazırlayarak parlamentoya sunmak,

¹⁶⁶ Demir, s. 22; Händel-Gossel, s. 182.

¹⁶⁷ Händel-Gossel, s. 184; Çam, s. 48.

- Parlamentodan aldığı özel yetkiye dayanarak yasal düzenlemeler yapmak ve
- Sahip olduğu mali yetkileri kullanmaktır.

İngiltere’de kanunlar, parlamenter sistemin bir gereği olarak, hükümet tarafından hazırlanıp teklif edilir ve parlamento tarafından görüşülerek kabul edilir. İngiliz parlamenter sisteminde parlamentonun (Avam Kamarası) esas görevi, diğer parlamenter sistemlerde olduğu gibi, hükümeti denetlemek ve kanun yapmaktır.

Kanun önerme yetkisi, milletvekillerine ve hükümete ait olup; milletvekillerinin kanun önerilerine “Private members bills” denmektedir. Bu tekliflerin yasalaşma şansı pek yoktur. Hükümetin kanun tekliflerine ise “government bills” denmektedir¹⁶⁸. Government bills’ler, çeşitli bakanlıklar tarafından hazırlandıktan sonra Kabinede görüşülmekte; son şekli bu görüşme ile kararlaştırıldıktan sonra, Avam Kamarası’na sevk edilmektedir. Lordlar Kamarası’nın da kanun önerme yetkisi bulunmakla birlikte, uygulamada bu yetki pek kullanılmamaktadır

Kanun tasarıları, diğer parlamenter sistemlerden farklı olarak, önce Avam Kamarası’nda görüşülür, buradaki görüşmelerden sonra komisyona gönderilir. Oysa diğer parlamenter sistemlerde tasarılar, ilgili komisyonlarda görüşüldükten sonra parlamentoda ele alınmaktadır.

Komisyonlar, yasa tasarıları hakkında genellikle değişiklik yapmazlar; ancak gerektiğinde hükümetle anlaşmak suretiyle değişiklik yapabilirler. Komisyonlardan sonra Avam kamarası’na gelen yasa tasarıları, burada oylandıktan sonra Lordlar Kamarası’na gönderilir. Lordlar Kamarası tarafından kabul edilen tasarılar, Kral/Kraliçe tarafından onaylandıktan sonra yasalaşırlar¹⁶⁹. Şu halde, yasama yetkisinin fiilen hükümet ve dolayısıyla Başbakan tarafından kullanıldığını söylemek mümkündür.

İngiltere’de, parlamentonun yasama işlerinin yoğunluğu nedeniyle, bu alandaki yetkilerin bir bölümü, yetki yasalarıyla (enabling act) yürütme organına devredilmiştir ki, buna “delegated legislation” denmektedir. Hükümet, bu yetkiye dayanarak, 1946 yılında çıkarılan Düzenleyici İşlemler Kanununa (the Statutory Instruments Act) uymak koşuluyla,

¹⁶⁸ Arslan, Siyasi Model, s. 48.

¹⁶⁹ Händel–Gossel, s. 181; Gürbüz, Siyasal Sistemler, s. 70.

kararnameler (Orders in Council) ya da diğerk düzenleyici işlemler (Statutory instrument) yapabilmektedir.

Düzenleyici işlemlerden bazıları doğrudan yürürlüğe girebilmektedir. Bu işlemlere karşı parlamentonun itiraz etmesi mümkündür. İtirazlar, Taç tarafından incelenmekte, haklı bulunduğu takdirde, ilgili düzenleme yürürlükten kaldırılmaktadır.

Bazı düzenleyici işlemlerin yürürlüğe girebilmesi ise, parlamentonun onayına bağlıdır. Düzenleyici işlemlerin yetki yasasına uygunluğu, mahkemeler tarafından denetlenmektedir¹⁷⁰. Görüldüğü gibi hükümet, yetki yasasına dayanarak, bir çok düzenleyici işlem yapabilmekte ve bu işlemler sayesinde politikalarını gerçekleştirebilmektedir.

İngiltere’de parlamentonun yaptığı yasaları denetleyecek bir Anayasa Mahkemesi yoktur. Aynı şekilde, Taç’ın veto ya da geri gönderme yetkisi de fiilen bulunmamaktadır. Bilindiği gibi, 18. yüzyılın başından (1707) bu yana, hiçbir kanun Kral/Kraliçe tarafından parlamentoya geri gönderilmemiştir. Daha da ilginç olanı, anayasal kurallar da diğer yasalar gibi parlamento tarafından kolayca konulup kaldırılabilir¹⁷¹. Başka bir anlatımla, parlamentonun yasama yetkisi sınırlandırılmamış olup, parlamento “her şeyi yapmaya muktedir”dir¹⁷². Şu halde, parlamentoyu kim denetleyecektir? Hemen belirtelim ki, kamuoyu denetleyecektir. Dolayısıyla Başbakan, özellikle yasalar konusunda kamuoyu hassasiyetlerini göz önünde bulundurmak zorundadır.

Bilindiği gibi, İngiliz Parlamentosunda, daha doğrusu Avam Kamarası’nda, gerek iktidar ve gerekse muhalefet partileri karşılıklı olarak oturmakta ve oturdukları yerden tartışmaktadırlar. Dolayısıyla Avam Kamarası, “tartışan” bir özelliğe sahiptir¹⁷³. Hatta muhalefet partisi de kendi içinde “Gölge Kabine” kurarak, hükümeti çok yakından izlemekte, hükümetin uygulamalarını Avam Kamarası önüne getirmektedir. İşte bu nedenle, Avam Kamarası’na “tartışma arenası” denmektedir¹⁷⁴. Avam Kamarası’nın bu

¹⁷⁰ Eroğul, s. 13-14; Händel-Gossel, s. 185.

¹⁷¹ Gürbüz, Siyasal Sistemler, s. 67.

¹⁷² Händel-Gossel, s. 185; Sturm (1999), s. 206; Çam, s. 49.

¹⁷³ Winfried, Steffani: **Parlamentarische und Präsidentielle Demokratie**, Opladen 1979, s. 333; Arslan, Siyasi Model, s. 46.

¹⁷⁴ Arslan, Siyasi Model, s. 47.

özelliğinden dolayı, Başbakanın çok önemli bir görevi vardır ki, bu da, parlamentoda yapılan tartışmaları kontrol etmek ve yönlendirmektir.

Hükümet, görevlerinden dolayı parlamentoya karşı sorumludur. Kabin üyelerinin hem kollektif ve hem de kişisel olarak parlamentoya karşı siyasal sorumluluğu vardır. Parlamento üyelerinin, her bakanı ve ayrıca bir bütün olarak kabineyi izleme yetkisi vardır. Dolayısıyla parlamento üyeleri, Cuma günleri hariç olmak üzere, parlamentonun her toplantısının başında sınırsız bir şekilde soru önergesi verme yetkisine sahip kılınmışlardır.

Parlamentonun, hükümet tasarılarında değişiklik yapma ve bütçe rakamlarında indirim yapma yetkisi vardır. Yine, Lordlar Kamarası'nın hükümet tasarılarını veto etme yetkisi de vardır. Ancak bu veto, mutlak veto olmayıp “geciktirici veto” niteliğindedir¹⁷⁵. Zira, bu yetkinin kullanılması halinde dahi yasaların yürürlüğe girmesi engellenememekte, yasalar sadece bir yıl geç yürürlüğe girmektedir. Lordlar Kamarası, Avam Kamarası'nda görüşülmekte olan konular hakkında görüş bildirme ve eleştirme yetkisine sahiptir. Ancak, Lordlar Kamarası'nın bu yetkisi bağlayıcı nitelikte olmadığından, hükümetin bu görüşlere uyma zorunluluğu yoktur.

Sonuç olarak, İngiliz parlamenter sisteminin en önemli özelliği, yürütme içinde en güçlü kişinin Başbakan olmasıdır. Bu nedenle, İngiliz hükümet sistemine “Başbakanlık sistemi” ya da “Westminster sistemi” denmektedir¹⁷⁶. Hükümet içinde en güçlü kişi Başbakan olup, bakanlar onun yardımcısıdır. Hükümet faaliyetlerinden dolayı gerek parlamentoya ve gerekse seçmenlere karşı sorumlu olan kişi Başbakandır. Hiçbir bakanın Başbakanın görüşlerine aykırı bir iş yapması mümkün değildir. Kabin toplantılarında alınan kararlar, Başbakanın görüşleri doğrultusunda alınır; hiçbir bakan buna muhalefet edemez. İşte bu nedenlerle, İngiltere’de hükümet etme yetkileri kabinede değil; fiilen Başbakanda toplanmıştır. Dolayısıyla İngiliz Hükümeti, bir Başbakanlık hükümetidir.

Parlamenter sistemin ilkelerinden olan, yürütmenin yasama organından çıkması ve yasamaya karşı sorumlu olması ilkesi ile yürütmenin yasama organının güvenine dayanması ilkelerinin, İngiliz sisteminde fiilen uygulanamadığını; yasama ve yürütmenin tek bir organmış gibi çalıştığını tespit etmiş bulunuyoruz. İngiliz sistemi, bu özellikleri

¹⁷⁵ Demir, s. 21.

¹⁷⁶ Hübner –Münch, s. 11; Sturm (1999), s. 204.

yanında yazılı bir anayasaya sahip olmadığı gibi, güçlü bir merkeziyetçiliğe sahip olarak örgütlendirilmiştir¹⁷⁷. Bununla birlikte, sistemin etkin ve istikrarlı bir şekilde işlediğini görmekteyiz. İlk bakışta paradoks gibi görünen bu durum, gerçekte İngiltere'nin güçlü bir toplum yapısına sahip olmasından ve yerleşmiş demokratik geleneklerden kaynaklanmaktadır.

İngiltere dışında parlamenter sistemi benimseyen ülkelerdeki uygulamalar, bazı noktalarda İngiltere'deki uygulamadan farklılık göstermektedir. Örneğin, Türkiye'deki ve Almanya'daki uygulama, hem bu iki ülke ve hem de İngiltere'deki uygulamadan bir çok bakımdan farklıdır. Bu farklılıkların en önemli nedeni, ülkelerin tarihsel koşulları ile toplumsal ve ekonomik yapılarının taşıdığı özelliklerdir. İngiltere, monarşik ve merkeziyetçi yapısına; Almanya, federal yapısına; Türkiye ise, cumhuriyetçi ve merkeziyetçi yapısına parlamenter sistemi uydurarak uygulamaya çalışmaktadır. Şu halde, parlamenter hükümet sisteminin, uygulandığı ülkenin tarihsel koşullarına, toplumsal ve ekonomik yapısına uyarlandığı ölçüde başarılı olabileceğini söyleyebiliriz.

¹⁷⁷ Arslan, Siyasi Model, s. 53; Sturm (1999), s. 201.

B. FRANSA'DA BAKANLAR KURULUNUN GÖREV VE YETKİLERİ

1. Genel Olarak

1789 Fransız İhtilali ile yeni rejimin kurulmasından bu yana Fransa, bir çok anayasa ve rejim değişikliğine sahne olmuştur. Bu süre içinde Fransa'da iki Monarşi (Borbon ve Orlean), iki İmparatorluk (I. Napoleon ve III. Napoleon) ve dört Cumhuriyet (Birinci Cumhuriyet 1793-1799, İkinci Cumhuriyet 1848-1852, Üçüncü Cumhuriyet 1870-1940 ve Dördüncü Cumhuriyet 1946-1958) kurulmuş; halen Beşinci Cumhuriyet¹⁷⁸ dönemi yaşanmaktadır.

Fransa'da, 1791 yılından başlayarak devamlı yazılı anayasalara dayanan siyasi rejimler kurulmuştur¹⁷⁹. 1791 Anayasası, başlangıçta meşruti monarşi esaslarına göre işleyen bir rejim kurmuş iken, 10 Ağustos 1792 tarihinde yapılan halk ayaklanması ile kralın bütün yetkileri parlamentoda toplanmış ve rejim Cumhuriyet rejimine dönüştürülmüştür ki, bu dönem “Birinci Cumhuriyet” olarak ifade edilmektedir.

1848 ihtilalinden sonra kabul edilen 4 Kasım 1848 Anayasası ile, II. Cumhuriyet dönemi başlamıştır. 1848 Anayasası ile temelde 1791 Anayasasının ilkeleri benimsenmiş olmakla birlikte, rejimin “temsili” niteliği ile kuvvetler ayrılığına ve sosyal haklara özel önem verilmiştir. Yasama, halk egemenliğine dayanan ve halk tarafından genel oyla seçilen üyelerden oluşan bir meclise verilmiş; yürütme ise, halk tarafından dört yıllık bir süre için seçilen Cumhurbaşkanı verilmiştir. Yasama ve yürütme organları arasındaki kuvvetler ayrılığı ilkesi özenle korunmuştur¹⁸⁰.

1875 Anayasası ile başlayan III. Cumhuriyet döneminde, yürütme yetkisinin sahibi olan Cumhurbaşkanı'nın görev süresi ile seçim yönteminde bazı değişiklikler yapılmıştır. II. Cumhuriyet döneminde dört yıl olan Cumhurbaşkanı'nın görev süresi yedi yıla çıkarılarak, meclisler tarafından çoğunlukla seçilmesi yöntemi benimsenmiştir. Sorumsuz olduğu kabul edilen Cumhurbaşkanı'nın yaptığı işlerden doğan siyasi sorumluluk,

¹⁷⁸ Gürbüz, Siyasal Sistemler, s. 129. Ayrıca bkz. Kempf, Udo: “Das Politische System Frankreichs”; **Die Politischen Systeme Westeuropas**, 3. Auflage, Leske+Budrich, Opladen 2003, s. 301-347; Kubalı, H. Nail: **Anayasa Hukuku Dersleri: Genel Esaslar ve Siyasi Rejimler**, İstanbul 1971, s. 412.

¹⁷⁹ Çam, s. 150.

¹⁸⁰ Çam, s. 153.

bakanlara yüklenerek, bakanların her iki meclise karşı sorumlu olduğu kabul edilmiştir¹⁸¹. Dolayısıyla Cumhurbaşkanının statüsü, parlamenter sistemlerde olduğu gibi sembolik hale getirilmiştir. Yasama organının yapısında yapılan değişiklik ile de, iki meclisli bir parlamento kurulmuştur.

III. Cumhuriyet döneminin belirgin özelliklerinden biri, parlamento hakimiyetinde bir rejim oluşturmastır. Bu dönemin diğer özelliği de, istikrarsız hükümetlerin işbaşına gelmesidir¹⁸².

1946 Anayasasının yürürlüğe girmesiyle başlayan IV. Cumhuriyet döneminde, yine meclis üstünlüğüne dayanan bir parlamenter sistem kurulmuştur. Parlamenteoyu güçlendirmeyi amaçlayan bu dönemde, tam tersine bir durum gerçekleşerek parlamento daha da zayıflamıştır. IV. Cumhuriyet döneminde parlamento, asli görevi olan yasama işlevini yerine getiremediğinden, yasa ile düzenlenmesi gereken konular Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenmiştir. 1946 yılından 1958 yılına kadar devam eden on iki yıllık IV. Cumhuriyet döneminde, ortalama ömürleri yedi ay süren tam yirmi hükümet işbaşına gelmiştir¹⁸³.

IV. Cumhuriyet döneminde, bizde olduğu gibi, rejimin bir önceki dönemde aksayan yönlerini düzeltmeye yönelik anayasal düzenlemeler yapılmıştır. III. Cumhuriyet döneminde görülen hükümet istikrarsızlıklarını önlemek için, güven oylamasında basit çoğunluk kabul edilmiş; hükümet programının meclise sunulması bir görüşmeye bağlanmıştır¹⁸⁴. Bu düzenlemeler yapılırken, yasama organının kabineyi düşürme ve yasama konusunda son sözü söyleme yetkileri korunarak, meclisin üstünlüğü hukuken ve de fiilen korunmuştur. Cumhurbaşkanının görev süresi ile seçilme yöntemi aynen korunmuş, ancak yürütmenin başı sıfatı fiilen Bakanlar Kurulunun başına (Başbakan) geçmiştir.

IV. Cumhuriyet döneminde siyasi partilerin ve parlamentonun saygınlığını yitirmesi, istikrarsız koalisyon hükümetlerinin kurulması ve giderek siyasi yapının

¹⁸¹ Grote, Rainer: **Das Regierungssystem der V. Französischen Republik**, Nomos Verlagsgesellschaft, 1. Auflage, Baden-Baden 1995, s. 16-18; Çam, s. 154.

¹⁸² Çam, s. 155.

¹⁸³ Grote, s. 33-38; Caniklioğlu, Meltem Dikmen: **Türkiye'nin Sistem Sorunu mu Var?**; <http://www.dicle.edu.tr/dictur/suryayin/khuka/meltem.html>. (5 Ekim 2004).

¹⁸⁴ Çam, s. 160.

bozulması gibi olgular, yürütmenin güçlendirilmesi eğilimini doğurmuştur. Bu koşullar altında yapılan 1958 Anayasası, doğal olarak yürütmeyi güçlendirme eğilimleri taşıyan bir anayasa olmuştur¹⁸⁵. De Gaulle'un hazırlattığı 1958 Anayasasında, parlamentonun aksine, yürütme organının yetkilerinin genişletilmesine; yürütme içinde de Cumhurbaşkanına çok geniş ve özel yetkiler verilmesine önem verildiği görülmektedir.

Fransa'nın mevcut hükümet sistemi, 4 Ekim 1958 tarihli Anayasa ile, sistemi önemli bir şekilde değiştiren 6 Kasım 1962 tarihli Anayasa değişikliğine dayanmaktadır. 6 Kasım 1962 anayasa değişikliği, Cumhurbaşkanının seçim şeklini değiştiriyor görünmekle birlikte, gerçekte Cumhurbaşkanının rejim içindeki gücünü olağanüstü bir şekilde arttırmıştır: "O, artık prestijli ve yetkisiz parlamenter bir Devlet Başkanı değildir; anayasanın kendisine verdiği görevleri hakkıyla kullanan, hükümetin yüce başıdır¹⁸⁶."

Fransa'da uygulanan parlamenter sistem, İngiltere'deki parlamentarizm uygulamasından farklı olarak, hep yasama organının üstünlüğüne dayandırılmıştır. Ancak, 1962 yılında Cumhurbaşkanının doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesinin kabulü ile bu üstünlüğün yürütmeye geçtiğini görmekteyiz¹⁸⁷. 1958 Anayasası, yasama organının siyasal etkinliğini oldukça daraltmıştır¹⁸⁸: Bir kere, yasamanın kanun koyma yetkisi anayasada sayılan konularla sınırlanmış; ikinci olarak, parlamentonun çok seyrek toplanması¹⁸⁹ ve az sayıdaki sürekli meclis komisyonlarına, hükümet tasarıları için sadece değişiklik tavsiye edebilme yetkisinin verilmesi ve nihayet Başbakan ve bakanlara soru sormanın sıkı kurallara bağlanması, parlamentonun hükümeti denetleme yetkisini neredeyse imkansız hale getirmiştir¹⁹⁰.

1958 Anayasasına göre yürütme görevi, parlamentodan çıkan ve parlamentoya karşı sorumlu olan Bakanlar Kurulu ile Cumhurbaşkanı tarafından birlikte yerine getirilmektedir. Yürürlükteki hükümet sistemi, Batı Avrupa'da uygulanan parlamenter sistemlerle, ABD'de uygulanan başkanlık sistemi arasında yer alan ve doktrinde yarı-

¹⁸⁵ Oytan, Yürütme Organı, s. 86.

¹⁸⁶ Grote, s.296-299; Gürbüz, Siyasal Sistemler, s. 129.

¹⁸⁷ Kempf (2003), s. 303; Çam, s. 145.

¹⁸⁸ Eroğul, s. 157-158.

¹⁸⁹ Fransız Parlamentosu, her yasama yılında (1 Ekim-30 Haziran) dokuz ay çalışmakta olup, bu süre içinde meclislerden her biri en çok 120 birleşim yapabilmektedir. Ancak Başbakanın isteği ile birleşim sayısı şılabilmektedir. Ayrıntılı bilgi için bakınız. Eroğul, s. 154.

¹⁹⁰ Caniklioğlu, <http://www.dicle.edu.tr/dictur/suryayin/khuka/meltem.html>. (5.10.2004).

başkanlık sistemi (semi-präsidentialismus) olarak adlandırılan sistemdir¹⁹¹. Bu hükümet sistemi, taşıdığı özellikler nedeniyle “ara” ya da “melez” bir sistem olarak kabul edilmektedir¹⁹².

İlk kez Almanya’da Weimar Cumhuriyeti’nde uygulanan bu sistem, doktrinde “iki kutuplu yürütme” (bipolar executive), “bölünmüş yürütme” (divided executive), “parlamentar başkanlık cumhuriyeti” (parliamentary presidential republic), “yarı parlamenter sistem” (quasi-parliamentary), yarı başkanlık hükümeti (semi-presidential government); “başbakanlı başkanlık” (Premier presidential system), “başbakanlı-parlamentar” (presidential parliamentary system) olarak ifade edilmekle birlikte en yaygın ifade tarzı, yarı-başkanlık sistemidir¹⁹³.

Yarı-başkanlık sistemi deyimini ilk olarak kullanan Duverger, bu sistemi, “başkanlık ve parlamentarizm arasında bir ara kurumsal düzenleme olarak ifade etmek yerine, meclis çoğunluğunun Cumhurbaşkanı destekleyip desteklememesine göre başkanlık ve parlamentarizm evreleri arasında gidip gelme” olarak tanımlamaktadır¹⁹⁴.

Fransız yarı-başkanlık sisteminin anayasal kurumları¹⁹⁵; yedi yıllık bir süre için doğrudan halk tarafından seçilmiş bir Cumhurbaşkanı; Millet Meclisi ve Senato’dan oluşan çift meclisli bir Parlamento; Cumhurbaşkanı tarafından atanan, fakat azledilemeyen, güven oylaması yoluyla parlamentoya karşı sorumlu olan Başbakan; gene Başbakan tarafından seçilip Cumhurbaşkanı tarafından atanan Bakanlar Kurulu ve bağımsız yargı organından oluşmaktadır.

Neticede bu hükümet sistemi; Başbakan ve Bakanlar Kurulunun yasama organına karşı sorumlu olması dolayısıyla parlamenter sisteme; Cumhurbaşkanı’nın doğrudan halk tarafından seçilmesi ve önemli yetkilere sahip olması nedeniyle başkanlık sistemine

¹⁹¹ Bu konuda bkz. Duverger, Maurice: **Institutions Politiques et Droit Constitutionnel**, Paris 1965, s. 499; Gürbüz, Siyasal Sistemler, s. 128; Özbudun (2004), s. 330; Teziç (2001), s. 395- 472; Gören, s. 138-150; Gözler (2001), s. 82-112; Turhan, Hükümet Sistemleri, s. 21-56; Eroğul, s. 143- 200; Hartmann (2000), s. 49-95; Ismayr, s. 9-54.

¹⁹² Atar, Anayasa, s. 143.

¹⁹³ Yazıcı, s. 91-92.

¹⁹⁴ Shugart, S. Matthew and Carey, John M.: **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**, Cambridge University Press, 1992, s. 23; Yazıcı, s. 93.

¹⁹⁵ Caniklioğlu, <http://www.dicle.edu.tr/dictur/suryayin/khuka/meltem.html>. (5.10.2004).

benzemekle birlikte, kendine özgü bir yarı-başkanlık sistemidir¹⁹⁶. Zira, Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi yanında, tek başına kullanabileceği önemli anayasal yetkileri vardır¹⁹⁷. Oysa Cumhurbaşkanı, halk tarafından seçilmekle birlikte sembolik yetkilere sahipse; ya da geniş yetkilere sahip olan Cumhurbaşkanı, ülkenin siyasal kültürü ve anayasal gelenekleri nedeniyle bu yetkilerini kullanamıyorsa, bu rejim parlamenter rejimdir¹⁹⁸. Dolayısıyla, bir rejimin yarı-başkanlık ya da parlamenter rejim olması, her şeyden önce Cumhurbaşkanının anayasal yetkilerine ve bunları hangi ölçekte kullanabildiğine bağlıdır.

Başlangıçta de Gaulle'un karizmasına bağlı olarak kendine özgü bir şekilde işleyen sistem, 1969 yılında Georges Pompidou'nun Cumhurbaşkanı seçilmesi ile birlikte, farklı şekilde işlemeye başlamıştır¹⁹⁹. Fransız rejimi, parlamenter rejim gibi işleyen kısa bir cohabitation²⁰⁰ (birlikte yaşama; birlikte iktidar olma) dönemi dışında (1986-1988), 1958 yılından bu yana yarı-başkanlık sistemi olarak işlemektedir.

2. Yürütme Organının Yapısı

1958 tarihli Fransa Anayasasına göre yürütme organı, klasik parlamenter sistemlerdeki gibi, Cumhurbaşkanı ve hükümetten oluşmaktadır. Nitekim, Anayasanın II. faslında Cumhurbaşkanı, III. faslında da hükümet yer almaktadır. Anayasanın gerek Cumhurbaşkanına ve gerekse hükümete verdiği yetkilerden çoğu, yürütmenin her iki kanadının muvafakatı ile kullanılabilen ortak yetkililerdir. Bununla birlikte, her iki kanadın kendine özgü yetkileri de bulunmaktadır²⁰¹. Ancak, şunu özellikle belirtmek gerekir ki, parlamenter sistemlerde Devlet Başkanının sorumsuz ve dolayısıyla yetkisiz olmasına ilişkin temel kural Fransız sisteminde değiştirilmiş olup, hükümette olması gereken asıl yürütme yetkileri Cumhurbaşkanında toplanmıştır. Yürütmenin her iki kanadı ayrı ayrı incelendiğinde, sistemin genel özellikleri daha iyi anlaşılabacaktır.

¹⁹⁶ Atar, Anayasa, s. 143.

¹⁹⁷ Özbudun, Ergun: **Demokrasiye Geçiş Sürecinde Anayasa Yapımı**, Ankara 1993, s. 139-140.

¹⁹⁸ Atar, Anayasa, s. 143; Kempf (2003), s. 309.

¹⁹⁹ Gürbüz, Siyasal Sistemler, s. 128.

²⁰⁰ Atar, Anayasa, s. 144; Atay, Ender Ethem: **Yarı-Başkanlık Rejimi ve Özellikle Fransa Örneği**; <http://www.dicle.edu.tr/dictur/suryayin/khuka/ybr.html>. (06.10.2004).

²⁰¹ Gürbüz, Siyasal Sistemler, s. 129.

a. Cumhurbaşkanı

Cumhurbaşkanının Fransa'daki siyasi önemi, IV. Cumhuriyet dönemi ve de Gaulle'un kişiliği ile çok yakından ilgilidir²⁰². Bilindiği gibi V. Cumhuriyet, III. ve IV. Cumhuriyet dönemlerinde görülen hükümet istikrarsızlıkları ile siyasi krizlere bir çözüm olarak, yürütmenin güçlendirilmesi ana fikriyle oluşturulmuştur. Dolayısıyla, sistem üzerinde de Gaulle'den başlayarak tüm Cumhurbaşkanılarının derin izlerini görmek mümkündür.

1958 Anayasası, rejimin parlamenter karakterini korumakla birlikte, Cumhurbaşkanını, parlamenter sistemlerde görülmeyen çok önemli yetkilerle donatmıştır. Oysa, Duverger'in ifadesiyle; "Bu Anayasanın kötü bir parlamenter sistem anlayışı vardır; şayet parlamenter rejim içinde yürütme organı güçlendirilmek isteniyorsa, Cumhurbaşkanının değil, Başbakanın prestijinin ve yetkilerinin güçlendirilmesi" gerekirdi²⁰³.

1958 Anayasasında, Cumhurbaşkanına ilişkin hükümler 14 madde halinde, parlamentoya ilişkin hükümler 9 madde halinde ve hükümetle ilgili hükümler ise, 4 madde halinde düzenlenmiştir. Aynı şekilde, hükümetle parlamento ilişkileri de 17 madde halinde düzenlenmiştir. Anayasanın bu şekilde düzenlenmesi, Duverger'e göre, hükümetin bağımsız bir organ olmaktan çok Cumhurbaşkanı ile parlamento arasında bağlantı işlevi gören bir organ olmasından kaynaklanmakta; hükümet üyeleri de başkanlık sistemindeki devlet sekreterlerine benzemektedir²⁰⁴.

(1) Cumhurbaşkanının Seçilmesi

Cumhurbaşkanının seçimi ile yetkileri ve görevleri 1958 Anayasasının II. Faslında (m. 5-19) düzenlenmiştir. 1958 Anayasasının ilk şeklinde Cumhurbaşkanı, 7 yıllık bir süre için seçmenler kurulu tarafından seçilmekteydi²⁰⁵. 1962 yılında yapılan Anayasa

²⁰² Bkz. Kempf (2003), s. 303-311.

²⁰³ Duverger (1965), s. 499; Oytan, Yürütme Organı, s. 87.

²⁰⁴ Duverger (1965), s. 534; Kempf (2003), s. 303.

²⁰⁵ Seçmenler Kurulu; parlamento üyeleri, il genel meclisleri üyeleri, denizaşırı topraklar meclislerinin üyeleri ve belediye meclisleri temsilcileri olmak üzere, yaklaşık 80.000 seçmenden oluşmaktaydı. Bkz. Eroğul, s. 167.

değişikliği ile, Cumhurbaşkanının doğrudan genel oyla seçilmesi esası getirildi²⁰⁶. (m. 6) Nitekim bu değişiklik, Cumhurbaşkanının yetkilerini daha da artırmak amacıyla yapılmıştır²⁰⁷.

2000 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile, Cumhurbaşkanının görev süresi, 7 yıldan 5 yıla indirildi. Kanımızca bu değişiklik yerinde olmuştur. Zira, Cumhurbaşkanının görev süresinin 7 yıl olması, Cumhurbaşkanının tarafsızlığını sağlamaya yönelik bir düzenlemeydi. Kaldı ki, Cumhurbaşkanının görev süresine ilişkin düzenleme, bizim Anayasamızda da aynı gerekçeye dayandırılmıştır. Dolayısıyla, başta savunma ve dış politika olmak üzere önemli icra yetkileri ile donatılmış bir Cumhurbaşkanının tarafsız olması, her şeyden önce eşyanın tabiatına aykırı olacaktı.

Cumhurbaşkanlığı seçiminde aday olabilmek için milletvekili, senatör, Ekonomik ve Sosyal Konsey üyesi, il meclisi üyesi veya belediye başkanı olmak ön koşulunu taşımak gereklidir. Bunun yanında, en az on departmanı temsil eden, asgari yüz kişinin önermesi ve bu önerinin de Anayasa Konseyi tarafından kabul edilmesi gereklidir²⁰⁸. Dolayısıyla, herkes Cumhurbaşkanlığı seçimine aday olarak katılamamaktadır.

Cumhurbaşkanlığı seçiminde, bütün ülke bir seçim bölgesi sayılmakta ve seçilebilmek için, geçerli oyların mutlak çoğunluğunu almak gerekmektedir. İlk turda bu çoğunluk sağlanamazsa, izleyen ikinci Pazar günü ikinci tur oylama yapılmakta; ikinci tura, yalnız ilk turda en çok oy toplamış olan iki aday katılabilmektedir. İkinci turda geçerli oyların çoğunluğunu kazanan aday Cumhurbaşkanı seçilmektedir.

(2) Cumhurbaşkanının Görev ve Yetkileri

1958 Anayasasında Cumhurbaşkanının sadece merkezi görevleri gösterilmiş, devlet kurumları içindeki yeri ayrıca yeniden düzenlenmiştir²⁰⁹. Anayasanın 5. maddesinde, klasik parlamenter sistemlerdeki devlet başkanlığına uygun bir düzenleme yer almaktadır:

²⁰⁶ 1958 Anayasasının bu maddesi, 6 Kasım 1962 tarihli anayasa değişikliğinden önce şu şekildeydi: “Cumhurbaşkanı, parlamento, il idare meclisleri ve denizaşırı ülkeler meclisi üyeleriyle belediye meclislerinden seçilen temsilcileri içine alan bir seçim heyetince, yedi yıl için seçilir...” Maddenin tam metni için bkz. Tanilli, Server: **Anayasalar ve Siyasi Belgeler**, Sulhi Garan Matbaası, İstanbul 1976, s. 457- 458.

²⁰⁷ Çam, s. 164; Grote, s. 204-206.

²⁰⁸ Çam, s. 163.

²⁰⁹ Kempf (2003), s. 304. Ayrıca bkz. Massot, Jean: **L’arbitre et le capitaine**, Paris 1987, s. 132’den Grote, s. 223.

“Cumhurbaşkanı, anayasaya itaat ve saygıyı koruyup gözetir. Hakemliği ile kamu iktidarlarının düzenli işleyişini ve devletin devamlılığını sağlar. Cumhurbaşkanı, milli bağımsızlığın, ülke bütünlüğünün camia ile ilgili uzlaşmaların ve andlaşmaların teminatıdır.”

Anayasanın 5. maddesine göre, Cumhurbaşkanının sahip olduğu yetkileri şu başlıklar altında toplayabiliriz²¹⁰:

- Anayasaya riyeti gözetmek,
- Devlet güçlerinin düzenli biçimde işleyişleri konusunda hakemlik yaparak devletin sürekliliğini sağlamak ve
- Ulusal bağımsızlığı, ülke bütünlüğünü, andlaşma ve sözleşmelere uyulmasını garanti etmektir.

Cumhurbaşkanının bu “sembolik” konumu, de Gaulle ile birlikte fiilen güçlendirilmiş; 1962 ve 2000 yılı anayasa değişiklikleri bu duruma hukukilik kazandırmıştır. Parlamenter sistemlerde sembolik yetkilere sahip olan Cumhurbaşkanı, Fransız sisteminde adeta başkanlık yetkileri ile donatılmıştır. Cumhurbaşkanı, özellikle ulusal savunma ve dış politika konularında neredeyse tek yetkili konumdadır. Cumhurbaşkanı, yetkilerinin bir bölümünü tek başına kullanmakta, bazı yetkilerini ise karşı-imza ile kullanabilmektedir.

Önceleri sembolik bir karakterde olan Cumhurbaşkanlığı, V. Cumhuriyet döneminde çok önemli bir kurum haline gelmiş olup, bu gün Cumhurbaşkanlığı makamında dokuz yüzden fazla görevli çalışmaktadır. Bu görevlilerden siyasi ve askeri alanlarda çalışanların görevleri, özel bir önem taşımaktadır

Cumhurbaşkanlığı görevlileri, siyasi karar süreçleri ile ilgili olarak Başkana bilgi vermekte, Cumhurbaşkanının kararları ile ilgili teknik hazırlıkları yapmakta ve en önemlisi, Cumhurbaşkanı ile hükümet ve parlamento arasındaki bağlantıyı sağlamaktadırlar²¹¹. Cumhurbaşkanlığı makamında çalışan görevliler, doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından görevlendirilmekle birlikte, maaş ve ödenekleri asıl görevli

²¹⁰ Grote, s. 230-243; Kempf (2003), s. 307.

²¹¹ Kempf (2003), s. 307.

oldukları kurumlar tarafından ödenmektedir²¹². Ayrıca, Cumhurbaşkanlığı makamının giderleri de denetlenmemektedir.

Cumhurbaşkanı, görevlerini yerine getirirken, Başkanlık Kabinesi, askeri danışmanı, Cumhurbaşkanlığı Genel sekreterliği ve özel danışmanı tarafından desteklenir. Genel Sekreterlik kurulması, de Gaulle tarafından getirilen bir yeniliktir²¹³.

Cumhurbaşkanının siyasal sorumluluğu yoktur. Vatana ihanet suçlaması dışında cezai sorumluluğu da yoktur. Cumhurbaşkanının vatana ihanet nedeniyle suçlanabilmesi için, parlamentonun her iki meclisinin üye tam sayılarının salt çoğunluğu ile suçlama metnini ayrı ayrı kabul etmesi gereklidir. Cumhurbaşkanını yargılamakla görevli makam, Yüksek Adalet Divanı'dır.

Parlamente sistemlerde yasama organı, hükümeti denetleme ve dolayısıyla güvensizlik oyuyla düşürebilme yetkisine sahip olduğu halde, Cumhurbaşkanına karşı böyle bir yetkiye sahip değildir. Ancak Fransız Cumhurbaşkanının yürütme organının gerçek başı²¹⁴ olduğunu dikkate aldığımızda, Fransız hükümet sisteminin parlamente sistemden ayrılan bir özelliğiyle karşılaşıyoruz: Bir yanda yürütmenin gerçek başı olan sorumsuz bir Cumhurbaşkanı; diğer yanda Cumhurbaşkanının siyasi kararlarını uygulayan “kurmay heyeti” görünümünde bir hükümet. Rejimin bu özelliği, de Gaulle tarafından “kişiselleştirilmiş iktidar” olarak tanımlanmakta ve şu mantığa dayandırılmaktadır²¹⁵: “Parlamente yaşamayı korumakla beraber, IV. Cumhuriyet’in hükümet istikrarsızlıklarını gidermek amacıyla, halk tarafından seçimle (gelen) yürütmeye, yasama karşısında önemli bir rol vererek (onu) etkili kılmak.”

Bu gerekçe, Cumhurbaşkanı ile parlamento çoğunluğu aynı siyasi eğilimde olduğu dönemler için doğrudur. Çünkü, halkın seçtiği Cumhurbaşkanı, parlamento çoğunluğunun desteğini alarak ulusun tek temsilcisi sıfatıyla çok güçlü bir konuma kavuşacaktır. Ancak, bu “kişiselleştirilmiş iktidar” uygulaması, 1969 yılına kadar sürdürülebilmıştır. 1965 yılında Cumhurbaşkanı seçilen Mitterrand²¹⁶, hükümetin görev alanına giren önemli

²¹² Eroğul, s. 171.

²¹³ Cumhurbaşkanlığı teşkilat yapısı hakkında geniş bilgi için bkz., Grote, s. 219-222.

²¹⁴ Goguel, F.: **Le Regime Français**, Paris 1955'den Çam, s. 167.

²¹⁵ Kempf (2003), s. 304; Çam, s. 167.

²¹⁶ Eroğul, s. 170.

kararların alınmasında Cumhurbaşkanı ile Başbakanın işbirliğinin gereğine dikkat çekmiş; 1969 yılında Cumhurbaşkanı seçilen Pompidou döneminde²¹⁷ de bu yumuşama eğilimleri sürdürülmüştür²¹⁸. Bugün, “birlikte yaşama” (cohabitation) formülü ile, farklı siyasi eğilimlerde olan Cumhurbaşkanı ile hükümetin yürütmeyi birlikte idare ettikleri görülmektedir.

Cumhurbaşkanının yetkileri, Anayasanın 8-19. maddeleri arasında ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. 1958 Anayasası, 5. maddede belirtilen kamusal güç kullanma ve devletin sürekliliğini sağlama yetkisi dışında, Cumhurbaşkanına doğrudan kullanabileceği çok önemli yetkiler vermiştir. Bu yetkiler; Başbakanı atamak ve görevden almak (m. 8/1), Başbakanın önerisi üzerine bakanları atamak ve görevden almak, kanun tasarılarını referanduma sunmak (m. 11), Millet Meclisi’ni feshetmek (m. 12) ve olağanüstü hallerde Anayasanın verdiği özel yetkileri kullanmaktır. (m. 16). Cumhurbaşkanı, bu yetkilerini Başbakanın ve ilgili bakanın karşı-imzası olmadan kullanabilmektedir²¹⁹.

(a) Hükümete ve İdareye Karşı Kullandığı Yetkileri

Cumhurbaşkanının bu konudaki yetkileri; hükümet ve hükümetin işlemlerine, bazı üst düzey yöneticilerin atanmasına ve diplomasi konularına ilişkin yetkilerden oluşmaktadır.

Cumhurbaşkanının hükümete karşı kullanabileceği en önemli yetkisi, Başbakanı atama yetkisidir. Anayasanın 8. maddesine göre Başbakan, Cumhurbaşkanı tarafından atanır²²⁰. Hükümetin diğer üyeleri ise, Başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından atanırlar²²¹. Hükümet üyelerinin görevlerine, Başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından son verilir. (m. 8/2) Cumhurbaşkanı, kural olarak atadığı Başbakanın görevine son verememekte, ancak hükümetin istifasını sunması halinde bu yetkisini kullanabilmektedir.

²¹⁷ Eroğul, s. 170.

²¹⁸ 1958’den bu yana görev yapan Cumhurbaşkanları ve Başbakanlar için Bkz. Kempf (2003), s. 308.

²¹⁹ Bkz. Grote, s. 243-269; Kempf (2003), s. 304.

²²⁰ Grote, s. 244-248; Kempf (2003), s. 305.

²²¹ Grote, s. 249; Kempf (2003), s. 305.

Bakanlar Kuruluna başkanlık etme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir. (Ay. m. 9) Cumhurbaşkanının bu yetkisi, bizde olduğu gibi, Cumhurbaşkanının gerekli gördüğü durumlarda (genel olarak olağanüstü durumlarda) Bakanlar Kuruluna başkanlık etmesinden çok farklıdır. Fransa’da Bakanlar Kurulu toplantıları, ancak Cumhurbaşkanının yazılı izni üzerine Başbakan başkanlığında yapılabilmekte ve bu toplantılarda sıradan ve önemsiz işler görüşülebilmektedir. Görüldüğü gibi, Bakanlar Kuruluna başkanlık etme yetkisinin asli sahibi Cumhurbaşkanıdır. Başbakanın yetkisi ise, ikincil derecede ve istisnai niteliktedir²²².

Hükümetin önemli kararları, kural olarak Bakanlar Kurulu tarafından alınır ve kararname veya emirname şeklinde Cumhurbaşkanının imzasına sunulur. Anayasaya göre, Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilen hükümet kararnameleri ile kanun hükmünde kararnameler (decret-lois), Cumhurbaşkanı tarafından imzalandıktan sonra yürürlüğe girerler. (m. 13/1) Cumhurbaşkanının sahip olduğu bu yetki, parlamenter sistemlerdeki gibi şekli bir yetki niteliğinde değildir. Bilakis, Cumhurbaşkanı bu yetkiyi, hükümete yön vermek ve kendi görüşlerini empoze etmek amacıyla kullanmaktadır. Aynı şekilde, Anayasada, Cumhurbaşkanının kanunları 15 gün içinde yayımlamak zorunda olduğu açıkça belirtildiği halde, kararnamelerle kanun hükmünde kararnameler konusunda sadece imza yetkisine sahip olduğunun belirtilmesi, Cumhurbaşkanının bunları veto edebileceği; bu konularda karar verme yetkisinin gerçekte Cumhurbaşkanına ait olduğu şeklinde yorumlanmaktadır²²³. Özellikle de Gaulle’den sonra Cumhurbaşkanları, başkanlık yetkilerini etkili bir şekilde kullanarak, hükümetin geri plana itilmesine neden olmuşlardır²²⁴.

Cumhurbaşkanının diğer yetkisi de devletin mülki ve askeri üst düzey görevlerine atamalar yapmaktır. (Ay. m. 3/2) Cumhurbaşkanının bu yetkisini kullanması üç şekilde gerçekleşmektedir: Bir kere, en yüksek makamlara yapılacak atamalar, Cumhurbaşkanının başkanlık ettiği Bakanlar Kurulu kararı ile gerçekleştirilmektedir. Danıştay üyeleri, Sayıştay üyeleri, Legion d’Honneur büyük şansölyesi, büyükelçiler, olağanüstü murahhasları, valiler, denizasırlı ülkelerdeki hükümet temsilcileri, generaller, akademi rektörleri ve merkezi idarenin müdürleri bu şekilde atanırlar. (Ay. m. 13/3)

²²² Oytan, Yürütme Organı, s. 87.

²²³ Oytan, Yürütme Organı, s. 88.

²²⁴ Çam, s. 165.

Devletin ikinci derecede önemli makamlarına (Danıştay ve Sayıştay mensupları, adli yargıçlar, subaylar, kaymakamlar, profesörler ve mühendisler) yapılacak atamalar, doğrudan Cumhurbaşkanının kararı ile yapılmaktadır²²⁵. Nihayet Cumhurbaşkanı, bunlar dışında kalan makamlara yapılacak atamalar konusundaki yetkisini, bir kararname ile Başbakana devredilebilmektedir.

Cumhurbaşkanı, yabancı ülkelere elçi ve özel temsilci atama ve yabancı elçilerle özel temsilcileri kabul etme yetkisine sahiptir. (m. 14) Ayrıca, genel olarak sözleşme koşullarını görüşmek ve onaylamak yetkisine de sahip bulunmaktadır. Nihayet, Anayasanın 15. maddesine göre, orduların başı da Cumhurbaşkanıdır.

(b) Parlamente Karşı Kullandığı Yetkileri

Cumhurbaşkanının bu konudaki en önemli yetkisi, parlamento fesih yetkisidir²²⁶. Anayasanın 12. maddesine göre Cumhurbaşkanı, Başbakana ve Meclis Başkanlarına danıştıktan sonra, Millet Meclisi'nin feshine karar verebilmektedir. Fesih kararından sonra, en az yirmi ve en çok kırk gün sonra genel seçimlerin yapılması anayasal bir zorunluluk olup, yeni seçimlerin üzerinden bir yıl geçmeden yeniden kullanılamamaktadır.

Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Meclis Başkanlarının görüşleriyle bağlı değildir. Dolayısıyla, Anayasanın getirdiği “görüşme” koşulu, şekli bir koşuldur. Fesih kararı, Cumhurbaşkanı tarafından tek başına alınmakta olup, ayrıca Başbakan tarafından imzalanmasına gerek yoktur. Cumhurbaşkanı, fesih yetkisini sadece parlamentonun birinci meclisi, yani Millet Meclisi için kullanabilmekte²²⁷; dolayısıyla, Senato'yu feshedememektedir. Bu yetki, 16. maddeye (Cumhurbaşkanının olağanüstü yetkileri) işlerlik kazandırıldığı dönemlerde kullanılmadığı gibi, Cumhurbaşkanlığına vekalet dönemlerinde de kullanılamamaktadır.

Millet Meclisi'nin feshi, yeteneksiz milletvekillerini asli fonksiyonlarını yerine getirmeye zorlamak ve sağlam hükümet çoğunluğu temin etmek amacıyla, sisteme dahil

²²⁵ Oytan, Yürütme Organı, s. 87.

²²⁶ Bkz. Grote, s. 259; Kempf (2003), s. 305-306.

²²⁷ Eroğul, s. 174.

edilen bir yaptırım karakteri taşımaktadır²²⁸. Bütün parlamenter sistemlerde parlamentonun feshine hükümet karar vermekte; Cumhurbaşkanı da, hükümet tarafından alınan bu kararı şeklen uygulamaktadır. Oysa, Fransa’da bu yetki, doğrudan Cumhurbaşkanıya tanınmış olup, önceden hükümetin görüşünü alma zorunluluğu da bulunmamaktadır²²⁹. Dolayısıyla, tamamen Cumhurbaşkanının takdirine bırakılmıştır.

Anayasanın 12. maddesi, şimdiye kadar dört kez işletilerek, Millet Meclisi feshedilmiştir²³⁰. İlki, 1962 yılında, Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçimini planlayan hükümetin, parlamento çoğunluğunun oyu ile düşürülmesi sonucu yaşanmış; diğerleri de sırasıyla 1968, 1981 ve 1988 yıllarında gerçekleşmiştir.

Cumhurbaşkanının bu başlık altında kullanabileceği diğer bir yetkisi de, mesajlar göndererek parlamento ile ilişki kurmasıdır²³¹. Cumhurbaşkanının mesajları her iki mecliste de okunmakta, ancak bu konuda görüşme yapılmamaktadır.

Parlamentonun olağanüstü toplanması ve kanunların yayımlanması da Cumhurbaşkanının bu başlık altında toplanabilecek yetkilerinden biridir. Anayasaya göre parlamento, Başbakan veya belli sayıda parlamento üyesinin istemi üzerine, belli bir gündemi görüşmek üzere olağanüstü toplantıya çağırılabilir²³². Parlamentonun yaptığı olağanüstü toplantılar Cumhurbaşkanının bir kararnamesi açılır ve aynı şekilde kapanırlar. (m. 29-30) Cumhurbaşkanı, bu yetkisini de takdirine göre kullanabilmektedir.

Parlamento tarafından kabul edilen kanunlar, Cumhurbaşkanı tarafından ilan edilerek yürürlüğe girerler. Anayasaya göre Cumhurbaşkanı, kesin olarak kabul edilen bir kanunu, hükümete tevdiini izleyen on beş gün içinde ilan eder. (Ay. m. 10/1) Görüldüğü gibi, kabul edilen kanunlar, Cumhurbaşkanı tarafından doğrudan ilan edilmeyip, on beş gün bekletilebilmektedir. Cumhurbaşkanı, bu süre içinde ilgili kanunun parlamentoda yeniden görüşülmesini isteyebilmekte ve bu isteği reddedilememektedir. (m. 10/2)

²²⁸ Albertini, Pierre: **Le droit de dissolution et les systemes constitutionnels français**, Paris 1977, s. 147’ den Grote, s. 259.

²²⁹ Gürbüz, Siyasal Sistemler, s. 130.

²³⁰ Grote, s. 262.

²³¹ Çam, s. 165; Oytan, Yürütme Organı, s. 89.

²³² Oytan, Yürütme Organı, s. 89.

Cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisi, bizde olduğu gibi, bir defaya mahsus kullanılabilen bir yetkidir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı, ikinci kere görüşülen kanunları yayımlamak zorundadır.

Cumhurbaşkanının bu konuda sahip olduğu yetkilerinden biri de kanunları referanduma sunma yetkisidir. Anayasanın bu konuyu düzenleyen 11. maddesi şu şekildedir: “Toplantıların sürdüğü sırada, hükümetin Resmi Gazetede yayınlanan önerisi üzerine ya da her iki meclisin Resmi Gazetede yayınlanan ortak önerisi üzerine Cumhurbaşkanı, kamu iktidarlarının teşkilatı ile ilgili olan bir camia anlaşmasının tasvibini içeren ya da Anayasaya aykırı olmaksızın müesseselerin işleyişi üzerinde mahzurlar doğuracak olan anlaşmaların onanmasına yetki vermeye yönelik bulunan her kanun tasarısını referanduma sunabilir. Referandum, tasarının kabulü ile sonuçlanırsa, Cumhurbaşkanı yukarıdaki maddede öngörülen süre içinde onu ilan eder.”

Madde metninden de anlaşılacağı üzere, referanduma sunulacak konular, açıkça sayılmıştır. Dolayısıyla bu sayılanlar dışında bir konunun referanduma sunulması mümkün değildir. Anayasa, bir konunun Cumhurbaşkanı tarafından referanduma sunulabilmesini iki koşulla sınırlandırmıştır. İlk koşul, referandum teklifinin hükümetten veya meclislerden gelmesi; diğer koşul ise, referanduma ancak meclislerin toplanık olduğu dönemlerde başvurulabilmesidir²³³. Özellikle de Gaulle döneminde ilk koşul, şekli bir koşul olmaktan öte gidememiştir²³⁴. Bakanlar Kuruluna başkanlık etme yetkisi Cumhurbaşkanında olduğundan bu koşulun yerine getirilmesi hiç zor olmamış; de Gaulle, her istediği zaman hükümete referandum önerisi hazırlatabilmiştir. Cumhurbaşkanı, bu yetkisine dayanarak, bazı yasa tasarılarının doğrudan halk tarafından kabul edilmesini sağlayabilmektedir.

(c) Yargı Alanında Sahip Olduğu Yetkiler

Cumhurbaşkanının, Anayasaya göre doğrudan kullanabileceği bir yargısal yetkisi yoktur. Ancak, bu alanda sahip olduğu yetkilerle, dolaylı olarak yargı organını etkileme gücüne sahiptir. Nitekim, Anayasanın 17. ve 64. maddeleri, Cumhurbaşkanına bu doğrultuda yetki veren hükümlerdir.

²³³ Kempf (2003), s. 306; Grote, s. 250-258.

²³⁴ Gürbüz, Siyasal Sistemler, s. 131.

Anayasanın 17. maddesi, Cumhurbaşkanına af yetkisi vermektedir. Cumhurbaşkanı, Yüksek Hakimler Kurulu'nun görüşünü alarak, suçları değil ve fakat suçluları affedebilmektedir. Af yetkisi, Cumhurbaşkanının tek başına kullanabileceği bir yetki olmadığından (Ay. m. 19); Cumhurbaşkanının af kararnamesi Başbakan ve Adalet Bakanı tarafından da imzalanmaktadır.

Anayasanın 64. maddesi, Cumhurbaşkanının “adli otoritenin bağımsızlığının güvencesi” olduğunu belirtmektedir. Cumhurbaşkanı, Anayasadaki bu yetkilerine dayanarak Hakimler Yüksek Konseyine başkanlık etmekte ve yüksek mahkeme hakimlerini atamaktadır.

Fransa’da kanunların Anayasaya uygunluğu, Anayasa Konseyi (Conseil Constitutionnel) tarafından denetlenmekte olup, Konsey’in dokuz üyesinden üç üyesi ile Konsey Başkanı’nı seçme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir²³⁵. Cumhurbaşkanının Anayasa Konseyi ile ilgili olarak, atama yetkisi dışında, kanunların iptali için başvuru yetkisi de vardır²³⁶. Cumhurbaşkanı bu yetkilerini tek başına kullanabilmektedir.

(d) Cumhurbaşkanının Olağanüstü Yetkileri

Anayasanın 16. maddesi, olağanüstü durumlar için, Cumhurbaşkanına çok özel yetkiler vermiştir²³⁷. Buna göre Cumhurbaşkanı, “Cumhuriyetin kurumları, milletin bağımsızlığı, ülkenin bütünlüğü ya da uluslararası taahhütlerinin yerine getirilmesi ciddi ve ani bir şekilde tehdit edildiği ve anayasadaki kamu iktidarının düzenli işleyişi sekteye uğradığında, bu durumların gerektirdiği tedbirleri alır.”

Cumhurbaşkanı, 16. madde ile verilen bu olağanüstü yetkilerini, ancak iki koşulun birlikte gerçekleşmesi halinde kullanabilmektedir²³⁸. Bu koşullardan ilki, “Cumhuriyetin kurumlarının, ulusun bağımsızlığının, ülke bütünlüğünün veya uluslar arası taahhütlerin yerine getirilmesinin vahim ve yakın bir şekilde tehdit edilmiş ...” olmasıdır. Dolayısıyla,

²³⁵ Anayasa Konseyi, ülkemizdeki Anayasa Mahkemesi gibi bağımsız bir yargı organı olmayıp, siyasal yönü ağır basan bir kuruldur. Ayrıntılı bilgi için bkz. Oytan, Muammer: “Fransa’da Anayasa Konseyi’nin Kuruluşu, Görevleri ve İşleyişi Konusunda Bir İnceleme”; *AİD*, S. 13; Gürbüz, Siyasal Sistemler, s. 131-138.

²³⁶ Oytan, Yürütme Organı, s. 90.

²³⁷ Grote, s. 264-270; Kempf (2003), s. 306.

²³⁸ Oytan, Yürütme Organı, s. 91.

bir ayaklanma, ülkeye ait bir toprak parçasının işgal edilmesi, Cezayir olaylarında olduğu gibi bir isyan girişimi, bu koşulun gerçekleşmesi için yeterli sayılabilecektir. Diğer koşul ise, yukarıda belirtilen durumların, anayasada belirtilen devlet kuruluşlarının düzenli bir şekilde işlemlerini engellemesidir.

Cumhurbaşkanı, olağanüstü yetkilerinin gerektirdiği tedbirleri almadan önce, Başbakan, Meclislerin Başkanları ve Anayasa Konseyi ile “resmi bir danışmada” bulunmak zorundadır. Anayasa Konseyi’nin bu konu hakkındaki görüşünün gerekçeli olması ve kamuoyuna açıklanması zorunluluğu bulunmakla birlikte, Cumhurbaşkanı bu görüşle bağlı değildir. Anayasa Konseyi, 16. maddede öngörülen koşulların gerçekleşmediği ve dolayısıyla olağanüstü yetkilerin kullanılmasına gerek olmadığı yönünde bir görüş bildirse dahi, Cumhurbaşkanı gene bu yetkilerini kullanabilmektedir²³⁹.

Her ne kadar Anayasa böyle bir koşul getirmişse de, uygulamada bu kural şekli bir kural olmaktan öte gidememektedir²⁴⁰. Zira Cumhurbaşkanı, bir mesajla mevcut olağanüstü durumu ulusa bildirerek, tüm devlet güçlerini (gerektiğinde yargı da dahil) elinde tutarak uygun gördüğü her türlü tedbiri alabilmekte, vatandaş hak ve özgürlüklerini ortadan kaldırmaktadır. Kısaca Cumhurbaşkanı, anayasayı değiştirmek dışında her şeyi yapabilmektedir.

Cumhurbaşkanının olağanüstü yetkilerini düzenleyen 16. maddenin 4. fıkrası, bu esnada parlamentonun kendiliğinden toplanacağını; son fıkra ise, olağanüstü yetkilerin kullanılması sırasında Millet Meclisi’nin feshedilemeyeceğini belirtmektedir.

Olağanüstü yetkilerin kullanıldığı dönemlerde parlamentonun rolü nedir? Öncelikle, bu konuda Cumhurbaşkanının, doktrinin ve yüksek mahkemelerin farklı görüşleri olduğunu belirtelim. Cumhurbaşkanına göre, bu dönemde parlamento sadece 16. maddenin uygulanmasına ilişkin konuları görüşebilir²⁴¹. Doktrinde ise, bu dönemde parlamentonun, aynen olağan dönemlerde olduğu gibi hareket edeceği görüşü hakimdir²⁴². Anayasanın 16. maddesi, bu dönemde parlamentonun toplanmasını ve feshedilemeyeceğini açıkça belirttiğine göre, bu yetkilerin parlamentonun gözetiminde kullanılmasını istediği

²³⁹ Oytan, Yürütme Organı, s. 91.

²⁴⁰ Gürbüz, Siyasal Sistemler, s. 132.

²⁴¹ Oytan, Yürütme Organı, s. 92.

²⁴² Duverger (1965), s. 534; Oytan, Yürütme Organı, s. 92.

açıktır. Şu halde parlamento, bu dönemde de olağan dönemlerdeki gibi hareket edebilecektir.

Cumhurbaşkanının olağanüstü yetkilerini kullanırken aldığı kararların yargısal denetimine gelince: Bir kere, Cumhurbaşkanının olağanüstü yetkilerini kullanma kararı, hem Yargıtay ve hem de Danıştay tarafından denetlenememektedir. Yargıtay, Cumhurbaşkanının bu kararının hukuka uygunluğunun denetlenemeyeceğine, ancak dış unsurlar yönünden denetlenebileceğine karar vermiştir²⁴³. Danıştay ise, Cumhurbaşkanının bu kararının “hükümet tasarrufu” niteliğinde bulunduğunu belirterek, önüne getirilen davayı reddetmiştir²⁴⁴.

Diğer yandan, Cumhurbaşkanının bu yetkilerini kullanırken aldığı kararların ve önlemlerin hepsi yargı denetimi dışında bırakılmamıştır²⁴⁵. Danıştay, bu konuda Cumhurbaşkanının aldığı kararın niteliğine bakmakta; şayet yapılan düzenleyici işlemlerle diğer kişisel kararlar, Anayasanın 37. maddesi kapsamına girmekte ise, yani kanunla düzenleme yapılması gerekmiyorsa, bu kararların yargı denetimine tabi olduğunu kabul etmektedir. Anayasanın 34. maddesinde düzenlenen bir konuya ilişkin karar ve işlemleri ise, yasama işlemi sayarak denetlemeyi reddetmektedir.

Anayasanın 16. maddesi, 1961 yılında gerçekleşen Cezayir darbesi gerekçe gösterilerek de Gaulle tarafından bir kez işletilmiştir²⁴⁶.

b. Hükümet

(1) Hükümetin Yapısı

1958 Anayasasında hükümetin görev ve yetkileri ile hükümet üyelerinin statüsü, III. Fasılda (m.20-23) düzenlenmiştir²⁴⁷.

²⁴³ Oytan, Yürütme Organı, s. 93.

²⁴⁴ Oytan, Yürütme Organı, s. 93.

²⁴⁵ Oytan, Yürütme Organı, s. 93.

²⁴⁶ Çam, s. 167.

²⁴⁷ 1946 Fransız Anayasasında hükümet, “Conseil des Ministres” (Bakanlar Kurulu); Başbakan da “President du Conseil des Ministres” (Bakanlar Kurulu Başkanı) olarak ifade edilmekte iken, 1958 Anayasasında bu ünvanlar değiştirilmiştir. 1958 Anayasasında hükümete “gouvernement”; başbakana ise, “Premier Minister” (İlk Bakan) denmektedir. Bkz. Eroğul, s. 175.

Anayasada, Cumhurbaşkanı ile hükümet iki ayrı organ olarak düzenlenmiş olmakla birlikte, gerçekte hem Cumhurbaşkanı ve hem de Başbakan hükümetin başıdır. Hükümetin yapısı, kimlerden oluşacağı ve üye sayısı Anayasada düzenlenmediği gibi, bu konuda bir yasal düzenleme de mevcut değildir²⁴⁸. Bu nedenden dolayı bakanların sayısı, ünvanları ve görevleri hükümetlere göre değişebilmektedir.

(a) Başbakan

Başbakan, Cumhurbaşkanı tarafından atanır. Cumhurbaşkanı, hükümeti kurmakla görevlendireceği Başbakan adayını, meclisteki dengeleri ve çoğunluk beklentilerini de dikkate alarak belirlemektedir²⁴⁹. Bu kişi, genellikle parlamentoda çoğunluğu sağlayan partinin lideridir.

Başbakan, Cumhurbaşkanı tarafından “parlamentoda geçerli oyu alacak kişiler arasından seçilerek atanır ki, bunun için adi çoğunluk yeterlidir²⁵⁰.” Cumhurbaşkanı, Başbakanı atama yetkisine sahip olmakla birlikte, Başbakanın görevine son veremez. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı, birlikte çalışmak istemediği Başbakandan kurtulma imkanına hukuken sahip değildir. Cumhurbaşkanı, kararnameleri imzalamamak suretiyle, dolaylı yoldan Başbakanı istifaya mecbur bırakabilmekle birlikte, bu yöneme hiç başvurulmamıştır. Ancak hükümetin kolektif olarak istifa etmesiyle veya Millet Meclisi tarafından hükümetin düşürülmesi halinde Başbakanın ve dolayısıyla hükümetin görevine son verebilir²⁵¹. Buna karşılık, Başbakanın teklifi ile bakanların görevine her zaman son verebilmektedir.

Cumhurbaşkanının güçlü konumu yanında, Başbakan da hükümet üyeleri arasında önemli bir yere sahiptir²⁵². Ancak, yürütmenin başı sıfatı, Bakanlar Kuruluna başkanlık eden Cumhurbaşkanıya aittir.

²⁴⁸ Konuya ilişkin örnekler vermek gerekirse; 1988 Rocard Hükümetinde 15 devlet sekreteri olduğu halde, 1993 Balladur Hükümetinde hiç devlet sekreteri yoktu. 1995 Juppe hükümetinde 13 devlet sekreteri vardı. Balladur Hükümetinin 6 özel görevli bakanı dışında 29 bakanından 4’ü aynı zamanda devlet bakanı ünvanını taşımaktaydı. 1997 Jospin hükümetinde ise, 14 bakan, 2 özel görevli bakan ve 10 devlet sekreteri bulunmaktaydı. Bkz. Eroğul, s. 176.

²⁴⁹ Arslan, Siyasi Model, s. 102.

²⁵⁰ Özer, Batı Demokrasileri, s. 75; Duverger (1965), s. 539; Kempf (2003), s. 309; Grote, s. 302.

²⁵¹ Çam, s. 169; Özer, Batı Demokrasileri, s. 76.

²⁵² Grote, s. 302.

Anayasanın 21. maddesi, Başbakana hükümetin sevk ve idaresi görevi dışında, milli savunma, kanunların yürütülmesi, düzenleyici işlemler yapma ve bazı mülki ve askeri görevlere atama yapma yetki ve görevlerini de vermiştir. Başbakanın atama ve kararnameleri imzalama yetkisi, Anayasanın 13. maddesiyle Cumhurbaşkanına verilmiş kararname ve atama yetkileri dışında kalan alanlara ilişkindir²⁵³. Dolayısıyla, hükümetin kararnamelerle gerçekleştirdiği düzenleme yetkisi, Cumhurbaşkanı ve Başbakan tarafından kullanılmaktadır.

Anayasaya göre, kollektif bir organ olan hükümetin kendine özgü yetkileri olmamakla birlikte, gerek Başbakanın ve gerekse bakanların, Cumhurbaşkanının katılımı olmaksızın kullanabildikleri bazı önemli yetkileri vardır. Başbakanın tek başına kullanabildiği en önemli yetki, kararnamelerle hukuk kuralları koyabilme yetkisidir. Başbakanın bu yetkisi, Duverger'in deyişiyle²⁵⁴ onu, "bir çeşit kanun koyucu" haline getirebilmektedir.

Başbakan, genel olarak günlük hükümet işleriyle uğraşır, bakanlıklar arasında koordinasyon sağlar, idareyi organize eder ve nihayet hükümetle parlamento arasındaki ilişkileri düzenler²⁵⁵. Parlamentoyu olağanüstü toplantıya çağırmak ve Millet Meclisi ile Senato arasında anlaşmazlık çıktığı zaman, bir karma komisyonu göreve çağırmak yetkileri de Başbakanın kullanabileceği yetkililerdir. Ayrıca Başbakan, bir kanun veya uluslararası sözleşmenin Anayasaya aykırılığı nedeniyle, Anayasa Konseyi'ne başvurma yetkisine de sahiptir²⁵⁶.

Bu genel açıklamalardan sonra, Başbakanın görev ve yetkilerini şu başlıklar altında toplamak mümkündür²⁵⁷:

- Hükümet faaliyetlerini sevk ve idare etmek,
- Kararnamelerle düzenleyici işlemler yapmak,
- Kanunların yürütülmesini sağlamak,
- Bazı mülki ve askeri görevlere atamalar yapmak ve
- Ülke savunması ile ilgili bazı anayasal yetkileri kullanmaktır.

²⁵³ Çam, s. 170.

²⁵⁴ Gürbüz, Siyasal Sistemler, s. 132.

²⁵⁵ Özer, Batı Demokrasileri, s. 75.

²⁵⁶ Gürbüz, Siyasal Sistemler, s. 133.

²⁵⁷ Grote, s. 312-316.

(b) Bakanlar

Bakanlar Kurulu, Başbakan dışında genel olarak, devlet bakanları (ministres d'Etat), bakanlar (ministres), özel görevli bakanlar (ministres delegues) ve devlet sekreterleri (secretaires d'Etat)'nden oluşmaktadır²⁵⁸.

Devlet bakanları (ministres d'Etat), protokol bakımından hemen Başbakan'dan sonra gelen bakanlardır. Bunlara idari birimler de bağlanabilmektedir. Bu bakanlıklar, daha çok koalisyon dönemlerinde ya da aynı partinin farklı grupları arasında denge sağlamak istendiğinde, koalisyon ortakları arasında paylaşılan bakanlıklardır. Bakanlar (Ministres), hizmet bakanlıklarıdır ve bakanlık örgütünün en üst amiridirler. Özel görevli bakanlar (ministres delegues), her hükümette bulunmayabilen bakanlıklardır. Belli işlerin görülmesi için Başbakanın ya da diğer bakanların yanında özel görevler için kurulan bakanlıklardır. Devlet sekreterleri (secretaires d'Etat) ise, Başbakana ya da bir bakana bağlı olarak çalışırlar. Hiçbir bakana bağlı olmayan (özerk) devlet sekreterleri de vardır²⁵⁹. Bunlar, kendi dairelerinde amir sıfatıyla, bir bakana ait olması gereken tüm yetkileri kullanabilirler. Devlet sekreterleri, hükümet üyesidirler, ancak Bakanlar Kurulu toplantılarına katılamazlar.

Bakanların sayısı, ne Anayasada ve ne de herhangi bir yasada belirlenmiş değildir. Dolayısıyla, hükümetlere göre bakan sayısı da değişmektedir²⁶⁰. Örneğin; 1988'de kurulan Rocard Hükümeti'nde 15 devlet sekreteri ile birlikte toplam 49 bakan yer alırken; 1993'de kurulan Balladur Hükümeti'nde 6'sı özel görevli bakan ve 4'ü aynı zamanda devlet bakanı olmak üzere, toplam 29 bakan yer almakta, ancak devlet sekreteri bulunmamaktaydı. 1995'de kurulan Juppe Hükümeti'nde hiç devlet bakanı olmamasına karşın, 2 özel görevli bakan ve 13 devlet sekreteri yer almaktaydı. Aynı şekilde 1997'de kurulan Jospin Hükümeti'nde de hiçbir devlet bakanı olmamasına karşın, 14 bakan, 2 özel görevli bakan ve devlet sekreteri yer almaktaydı.

Bakanlar ve devlet sekreterleri, parlamento içinden veya dışından Başbakan tarafından seçilerek, Cumhurbaşkanı tarafından atanırlar. Cumhurbaşkanı, Başbakan

²⁵⁸ Eroğul, s. 176-177; Kempf (2003), s. 310.

²⁵⁹ Eroğul, s. 176-177.

²⁶⁰ Grote, s. 299; Eroğul, s. 177-178.

tarafından kendisine önerilmeyen bir kişiyi bakan olarak atayamamakla birlikte, istemediği bir kişiyi de bakan veya devlet sekreteri olarak atamayabilmektedir²⁶¹. Cumhurbaşkanı, Başbakanın önerisi üzerine, bakan veya devlet sekreterinin görevlerine son vermektedir.

1958 Anayasası'nın hükümet üyelerine ilişkin olarak getirdiği önemli bir yenilik de, hükümet üyeliği ile parlamento üyeliğinin bağdaşmazlığıdır. Anayasanın 23. maddesine göre, hükümet üyeliği, “her türlü parlamento vekaleti (milletvekilliği), milli nitelikteki her türlü mesleki temsil görevi ve her türlü kamu işi ya da her türlü mesleki faaliyet ile” bağdaşmaz. Bu kural, hükümet istikrarı için düşünülmüş bir önlemdir²⁶². Çünkü, III. ve IV. Cumhuriyet dönemlerinde milletvekilleri, bakan olma hırsıyla sık sık hükümet istikrarsızlıklarına sebep olmuşlardır.

V. Cumhuriyet döneminin ilk yıllarında hükümet üyeleri, üst düzey bürokratlar arasından seçilmeye başlandı. Bu şekilde hükümet üyesi olan bürokratlar, hükümet üyeliği süresince memuriyet görevinden ayrılmak zorundaydılar. Hükümete dışarıdan atanan serbest meslek mensupları da, mesleklerini yapamamakta; hükümetteki görevlerinden ayrıldıkları tarihten itibaren altı ay süreyle bir işe girememekteydiler. Ancak bu uygulama, hem hükümetin siyasal sorumluluğunu etkiliyor ve hem de parlamento üyelerinden yoğun tepki alıyordu²⁶³. Bu tepkiler ve olumsuz siyasal sonuçları nedeniyle, dışarıdan atanan hükümet üyelerinin sayısında 1967 yılından başlayarak önemli düşüşler görülmeye başlanmıştır.

Hükümet üyeliği ile parlamento üyeliğinin bağdaşmazlığı ilkesi, daha sonra yumuşatılarak sürdürüldü. İlk olarak, bir yönetmelikle, bakan seçilen parlamento üyesinin, bakan seçildiği tarihten itibaren bir ay süre ile parlamento üyeliğinin de süreceği; bu süre dolmadan hükümet görevden çekildiği takdirde, yeniden parlamento üyeliği görevine dönebileceği kuralı getirildi. Daha sonra da, Millet Meclisi ve Senato seçimlerine ilişkin yönetmeliklerle “yedek milletvekilliği” kurumu oluşturulmuştur.

²⁶¹ Özer, Batı Demokrasileri, s. 76.

²⁶² Eroğlu, s. 153; Caniklioğlu, <http://www.dicle.edu.tr/dictur/suryayin/khuka/meltem.html>. (5.10. 2004); Özer, Batı Demokrasileri, s. 78.

²⁶³ Özer, Batı Demokrasileri, s. 78.

Fransa’da genel seçimlerde, her milletvekili ve senatör için bir de yedek üye (suppleant) seçilmektedir²⁶⁴. Anayasanın 25. maddesi, “...üyelikte boşalma halinde, bağlı bulundukları meclisin genel ya da kısmi yenilenmesine kadar, milletvekillerinin ya da senatörlerin yerini alacak kimselerin hangi koşullarda seçileceklerini(n)...” bir kanunla tespit edileceğini belirtmektedir. Yedek üyeler, çoğunluk sistemiyle yapılan seçimlerde adaylar tarafından seçilmektedir. Oy pusulalarında asıl adayla birlikte yedek adayların isimleri de yazılmakta, yedek üyeler, asıl üyelik boşaldığı zaman, onun yerine geçerek görev yapmaktadırlar. Ancak yedek üyeler, bir sonraki seçimde yerine geçtikleri kişiye karşı aday olamamaktadırlar.

(c) Hükümet Kurulları

Hükümetin sistem içindeki en önemli siyasi rolü, kolektif karar organları vasıtasıyla kararlar almasıdır. Bu organlar; Bakanlar Kurulu, Kabine Kurulu ve Bakanlıklararası Kurul olmak üzere üç tanedir.

(aa) Bakanlar Kurulu

Cumhurbaşkanının başkanlık yaptığı hükümet kuruluna, Bakanlar Kurulu denmektedir²⁶⁵. Cumhurbaşkanı ile hükümet üyelerinden oluşan Bakanlar Kurulu, geleneksel hükümet politikalarının koordine edildiği en önemli kuruldur. Kanun tasarılarının incelenmesi, bazı kararnamelerin kabulü, Millet Meclisi’den güvenoyu istemesi için Başbakana yetki verilmesi ve sıkıyönetim ilanına karar verilmesi gibi önemli anayasal yetkiler bu kurula verilmiştir²⁶⁶. Gerçekte, hükümetin tek kolektif karar organı Bakanlar Kuruludur.

Bakanlar Kurulunun tarihi, parlamenter sistemlerde bakanların bireysel ve kolektif sorumluluğu ile yakından ilgilidir. Bakanlar Kurulu üyelerinden biri gerektiğinde hükümet politikalarını etkileyebildiğinden, kolektif sorumluluğun önemi oldukça büyüktür²⁶⁷. Bu öneminden dolayı, hükümet politikalarının kabine üyeleri arasında oylanması, kural olarak Bakanlar Kurulu toplantılarında yapılmaktadır.

²⁶⁴ Eroğul, s. 152; Duverger (1965), s. 542-543; Özer, Batı Demokrasileri, s. 79.

²⁶⁵ Oytan, Yürütme Organı, s. 94.

²⁶⁶ Oytan, Yürütme Organı, s. 94.

²⁶⁷ Bkz. Grote, s. 272-299.

Bakanlar Kurulunun kimlerden oluştuğu Anayasada ve yasalarda açıkça belirtilmemiş olmakla birlikte, Cumhurbaşkanı, Başbakan ve bütün bakanlar bu kurulun üyesidirler²⁶⁸. Bakanlardan bazıları, kendi sorumluluğu altında bakanlığını yönetirken (hizmet bakanlıkları), bazı bakanlara her hangi bir idari birim bağlı değildir. Bu tür bakanlar, kararlaştırılan siyasi fonksiyonları yerine getirirler. Anayasaya göre dışardan bakan atamak mümkün olduğundan, bunlar da Bakanlar Kurulunun üyesidirler.

Anayasaya göre, Bakanlar Kuruluna Cumhurbaşkanı başkanlık eder. (m. 9) Ancak, Cumhurbaşkanı, hükümetin bir üyesi değildir²⁶⁹. Fransız Cumhurbaşkanı, diğer parlamenter sistemlerden farklı olarak, her Bakanlar Kurulu toplantısına katılır. Oysa ne İngiltere Kralı, ne Almanya Cumhurbaşkanı veya İtalya Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulunun başı sıfatıyla hükümet toplantılarına katılmaktadırlar. İlk kez 1815 yılında başlayan ve yürütme yetkisini tek başına krala veren bu Fransız geleneği, V. Cumhuriyet döneminde de sürdürülmek istenmiş ve Cumhurbaşkanıya bu yetki verilmiştir²⁷⁰. Dolayısıyla V. Cumhuriyet, Bakanlar Kuruluna Cumhurbaşkanı'nın başkanlık edeceğini kabul ederek, bu geleneği sürdürmüştür.

Bakanlar Kuruluna Başbakanın başkanlık etmesi istisnai bir durumdur. Başbakan, yukarıda da belirttiğimiz gibi, siyasi yönden fazla önemi olmayan konuların görüşüldüğü Bakanlar Kurulu toplantılarına, ancak Cumhurbaşkanı'nın yazılı izni ile başkanlık edebilmektedir²⁷¹. Başka bir anlatımla Başbakan, Cumhurbaşkanı'nın yetki devri ile ve belirlenmiş bir gündemin görüşüleceği Bakanlar Kurulu toplantılarının başkanlığını yapabilmektedir.

Bakanlar Kurulunun Anayasada belirtilen başlıca görev ve yetkileri şunlardır²⁷²:

- Kanun tasarılarını görüşüp karara bağlamak (m. 39/2),
- Bazı kararname ve emirnameleri (Dekret) görüşüp karara bağlamak (m. 13, 38),
- İdare ve orduda bazı üst düzey görevlileri atamak (m. 13/3, 4),
- Başbakanın Millet Meclisi'nde angajmana girmesine izin vermek (m. 49/1, 3) ve
- Sıkıyönetim ilanına karar vermektir. (m. 36)

²⁶⁸ Grote, s. 272.

²⁶⁹ Plouvin, J. Yves: **Le Conseil des Ministres, institution seconde**, RA 1980, s. 486'dan Grote, s. 270.

²⁷⁰ Grote, s. 271.

²⁷¹ Duverger (1965), s. 537-538'den Özer, Batı Demokrasileri, s. 81.

²⁷² Özer, Batı Demokrasileri, s. 80.

(bb) Kabine Kurulu

Kabine Kurulu, Başbakan ve tüm bakanlardan oluşan bir kuruldur. Bir başka ifadeyle tüm bakanlar, devlet bakanları ve devlet sekreterleri ile Başbakan'dan oluşan bir kuruldur. Kabine Kurulunun başkanı, Başbakan'dır.

III. ve IV. Cumhuriyet dönemlerinde Bakanlar Kurulu toplantılarına katılmayan devlet sekreterlerinin, V. Cumhuriyet döneminde Bakanlar Kuruluna dahil edilmesiyle birlikte, oluşumu yönünden Bakanlar Kurulu ile Kabine Kurulu arasında pek bir farkın kalmadığı söylenebilir. Bununla birlikte, Bakanlar Kurulu ile Kabine Kurulu, önem ve işlevleri yönünden farklıdır. Bu iki kurul arasındaki farklardan biri, Kabine Kurulunun Başbakan başkanlığında toplanması; diğeri de Kabine Kurulunun ikinci derecede önemli konuların görüşülüp karara bağlandığı bir kurul olmasıdır²⁷³. Kabine Kurulu, Bakanlar Kurulu toplantılarına hazırlık yapmak ve Bakanlar Kurulunda alınan kararları uygulamak amacıyla oluşturulan bir kurul niteliğindedir.

(cc) Bakanlıklararası Kurullar

Belli bir soruna ilişkin olarak oluşturulan ve o sorunla ilgili bakanlardan oluşan kurullardır. Başlangıçta, sürekli kurulların yanında, belli sorunları çözmek için oluşturulan geçici kurullar da kurulabilmekteydi. Daha sonraları, ilgili bakanlar dışında, üst düzey asker ve sivil bürokratlar da bu kurulların toplantılarına katılmaya başladılar. Nihayet, Cumhurbaşkanının da bu kurulların toplantılarına katılmaya başlamasıyla birlikte, Cumhurbaşkanının otoritesi altına girmeye başladılar.

Bakanlıklararası Kurullar, artık süreklilik kazanmış kurullardır. Cumhurbaşkanının başkanlık ettiği Kurulların toplantılarına, bakanlar dışında bazı üst düzey bürokratlar da çağrılabilir²⁷⁴.

²⁷³ Çam, s. 169; Özer, Batı Demokrasileri, s. 81; Oytan, Yürütme Organı, s. 95.

²⁷⁴ Özer, Batı Demokrasileri, s. 82.

(2) Hükümetin Görev ve Yetkileri

Anayasanın 20. maddesine göre hükümet, ulusun siyasetini belirlemek ve yönetmekle görevlidir. İdare ve silahlı kuvvetler, hükümetin emrine verilmiştir²⁷⁵. Şu halde hükümetin birinci görevi, “ulusal siyaseti” belirlemek, varılacak temel amaçları ve hedefleri saptamak; idareden ve silahlı kuvvetlerden yararlanarak bu siyaseti “yönetmek”tir. Hükümet, bu görevini hükümet programı ile yapar. Diğer görevi ise, parlamentonun onayladığı hükümet programını sevk ve idare etmek, yani uygulamaktır.

Hükümetin bu genel yetkileri dışında; düzenleyici işlem yapma, kanun hükmünde kararname çıkarma, referanduma başvurmayı önerme, sıkıyönetim ilan etme ve Anayasa Konseyi’ne başvurma yetkileri vardır.

(a) Düzenleyici İşlemler Yapma Yetkisi

1958 Anayasasının en belirgin özelliklerinden biri, yürütmenin düzenleme yetkisini genişletirken, parlamentonun yasama yetkilerini oldukça sınırlandırmasıdır. Anayasanın 34. maddesinde parlamentonun hangi konularda kanun çıkarabileceği açık ve ayrıntılı bir şekilde belirtilmiştir²⁷⁶. Dolayısıyla yasama organı, bu sayılan konular dışında yasama faaliyetinde bulunamamaktadır.

²⁷⁵ Oytan, Yürütme Organı, s. 95.

²⁷⁶ Anayasanın 34. maddesi şu şekildedir: “Kanun parlamento tarafından kabul edilir. Yasa aşağıdaki konulara ilişkin kuralları saptar:

- Medeni haklar ve kamusal özgürlüklerin kullanılması için yurttaşlara tanınmış bulunan temel güvenceler; ulusal savunmanın yurttaşların malları ve şahısları üzerine yüklediği yükümlülükler,
- Kişilerin yetenek, şahsi hal ve uyrukluğu; evlilik rejimleri, miras ve bağışlar,
- Suç, cürüm ve kabahatlerin ve bunlara uygulanacak cezaların belirlenmesi; ceza yargılama usulü; af; yeni bir yargı yerinin kurulması ve yargıçların statülerinin düzenlenmesi,
- Her türlü verginin tabanı, oranı ve tahsilat biçim ve koşulları, para emisyonu rejimi.

Yasa aynı zamanda aşağıdaki konulara ilişkin kuralları da saptar:

- Parlamentoyu oluşturan iki meclisin ve yerel yönetim meclislerinin seçim sistemleri,
- Kamu kurumları kategorilerinin kurulması,
- Devletin sivil ve askeri memurlarına tanınmış temel güvenceler,
- Özel işletmelerin devletleştirilmesi ve işletmelerin mülkiyetinin kamusal sektörden özel sektöre devredilmesi.

Yasa aşağıdaki konularda da temel ilkeleri saptar:

- Ulusal savunmanın genel örgütlenmesi,
- Yerel yönetim birimlerinin serbest yönetimi, yetkileri ve gelir kaynakları,
- Eğitim ve öğretim,
- Mülkiyet rejimi, aynı haklar ve medeni ve ticari zorunluluklar,
- Çalışma hakkı, sendika hakkı ve sosyal güvenlik.

Anayasanın 37. maddesi, hükümete düzenleme yetkisini genelleştirmek dışında, iki yetki daha vermiştir²⁷⁷. Birincisi, 1958’den önce 34. maddede sayılmayan konularda çıkarılmış bulunan kanunları Danıştay’ın görüşünü alarak kararname ile değiştirebilme yetkisidir. Diğeri de, 1958’den sonra yasama organının 34. madde kapsamına giren bir konuda çıkardığı kanunun, Başbakanın itirazı üzerine Anayasa Konseyi’nce kanun ile düzenlenen bir konu olmadığına karar verildiği takdirde, bu kanunu bir kararname ile değiştirilebilme yetkisidir²⁷⁸.

(b) Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisi

Anayasanın 38. maddesi, Bakanlar Kuruluna kanunla düzenlenebilecek bir konuda kanun hükmünde kararname çıkarabilme yetkisi vermektedir: “Hükümet, programının yerine getirilmesi için, normal olarak kanun alanına giren tedbirleri, belirli bir süre için, kanun hükmünde kararnamelerle almaya izin vermesini parlamentodan isteyebilir.”

Bakanlar Kurulu, bizde olduğu gibi, bir yetki yasasına dayanarak kanun hükmünde kararname çıkarabilmekte; bizdeki uygulamadan farklı olarak, düzenleme yapmadan önce Danıştay’ın görüşünü almaktadır.

Bu konuda, gerekli yetki yasası (habilitation) alındıktan sonra, parlamentonun artık bu konuda bir kanun çıkarması mümkün olmadığı gibi, kanun hükmünde kararnamede değişiklik yapma yetkisi de yoktur²⁷⁹.

Parlamento ile hükümet arasında bu konuda bir yetki çatışması olması halinde sorun, Anayasanın 41. maddesine göre çözümlenmektedir: “Kanunun yapılışı sırasında, bir kanun önerisinin ya da değişiklik isteğinin kanunla düzenlenmesi gereken alanın dışında

Bütçe kanunları, bir organik yasa tarafından öngörülmüş kayıt ve koşullar altında devletin gelirlerini ve giderleri saptar. Program yasaları, devletin ekonomik ve sosyal hareket ve çalışma hedeflerini belirlerler. Bu maddenin hükümleri bir organik yasa tarafından belirlenir ve tamamlanırlar.” Bkz. Gürbüz, Yaşar: **Anayasalar**, Filiz Kitabevi, İstanbul 1981, s. 113-115.

²⁷⁷ Oytan, Yürütme Organı, s. 97.

²⁷⁸ Fransa’da yürütme organı, işlemlerini kararnamelerle (decret) yapmaktadır. Kararnameler, çıkaran makama, konu ve içeriklerine göre değişik adlar alabilmektedir. Örneğin, bireyleri ilgilendiriyorsa, “decret individuel”; genel düzenleme getiriyorsa, “decret reglementaire”; cumhurbaşkanının ve bütün bakanların imzasını taşıyorsa “decret en Conseil des Ministres” adını almaktadır. Bkz. Eroğul, s. 180.

²⁷⁹ Eroğul, s. 179.

kaldığı ya da 38. madde gereğince verilmiş bir tefvize aykırı olduğu görülürse, hükümet bunların kabul edilmezliklerini ileri sürebilir.”

Görüldüğü gibi uyuşmazlık, hükümetin “kabul edilmezlik” itirazı ile giderilebilmektedir²⁸⁰. Bu yetkiyi, Başbakan ya da hükümet adına bir bakan kullanabilmektedir.

Kanun hükmünde kararnameler, Danıştay’ın görüşü alındıktan sonra, Bakanlar Kurulunda görüşülerek hazırlanmakta ve Cumhurbaşkanı tarafından imzalandıktan sonra yayınlanmaktadır. Kanun hükmünde kararnameler, yetki yasasında belirtilen tarihe kadar parlamentoya sunulmak zorundadır, aksi halde kendiliğinden yürürlükten kalkmaktadır. Parlamento, önüne gelen kanun hükmünde kararnameyi reddederse (uygun bulmazsa), kararnamenin yürürlüğüne de son verilmiş olmakta; uygun bulursa kararname, kanun haline gelmektedir.

Kanun hükmünde kararnameler, diğer düzenleyici idari işlemler gibi, Danıştay’ın yargısal denetimine tabidir. Ancak, parlamentonun uygun bulduğu ve dolayısıyla kanun haline gelmiş kararnameler, Danıştay tarafından iptal edilememektedir.

(c) Referandum Önerme Yetkisi

Bakanlar Kurulunun, Cumhurbaşkanıya referanduma başvurmasını önerme yetkisi vardır. Bilindiği gibi referandum, çok önemli kamusal sorunların çözümlenmesi ve karara bağlanması amacıyla başvurulmuş bir doğrudan demokrasi uygulamasıdır²⁸¹.

Ancak, şunu da belirtmek gerekir ki, referanduma gidilmesine ilişkin kararname ile referandumun uygulanmasına yönelik tüm konularda Anayasa Konseyi’nin istişari görüşünün alınması zorunludur.

²⁸⁰ Oytan, Yürütme Organı, s. 97.

²⁸¹ Oytan, Yürütme Organı, s. 99.

(d) Sıkıyönetim İlan Etme Yetkisi

Hükümetin sıkıyönetim ilan etme yetkisi bulunmaktadır. Anayasanın 36. maddesine göre sıkıyönetim, Bakanlar Kurulu tarafından bir kararname ile ilan edilmekte; ancak, sıkıyönetimin on iki günden fazla uzaması, parlamentonun izni ile mümkün olabilmektedir.

Bakanlar kurulu, sıkıyönetim ilanı dışında, 7 Ocak 1959 tarihli kanun hükmünde kararname ile, tehlikeli hal ilan etmeye ve uyarıda bulunma kararı almaya da yetkili kılınmıştır. Kararnamenin 3. maddesine göre tehlikeli hal ve uyarı, “hükümetin hareket serbestisini güvenceye almaya, halkın ve temel kazanımların emniyetini sağlamaya ve silahlı kuvvetlerin sevk ve seferber edilmesine, seferberlik operasyonlarının güvenlik içinde yapılmasının sağlanmasına” yönelik önlemlerden ibarettir.

(e) Anayasa Konseyi’ne Başvurma Yetkisi

Hükümetin Anayasa Konseyi’ne başvurma yetkisi vardır. Anayasa Konseyi’ne başvuru hakkı, Başbakana verilmiştir²⁸².

Başbakan, anayasaya aykırı olduğuna inandığı yasaların ve sözleşmelerin anayasaya uygunluk denetiminden geçirilmesi talebiyle Anayasa Konseyi’ne başvurabilmektedir.

(f) Parlamento Çalışmalarına İlişkin Yetkileri

Bakanlar Kurulu tarafından kararlaştırılan kanun tasarıları, Başbakan tarafından Meclis’e sunulmakta ve öncelikle görüşülerek yasalaşmaktadır. Dolayısıyla hükümet, parlamentonun yasama faaliyetlerine de yardımcı olmaktadır.

Bakanlar Kurulunun parlamentonun çalışmalarına ilişkin yetkileri, Anayasanın 39, 40, 43, 44, 45, 47, 48. ve 49. maddelerinde yer almaktadır.

²⁸² Oytan, Anayasa Konseyi, s. 25-38.

Bakanlar Kurulu, kanun tasarıları hazırlayarak, Danıştay'ın görüşünü aldıktan sonra, her iki meclisten birinin başkanlık divanına sunabilmektedir. Anayasanın 39. maddesine göre, kanun tasarısı hazırlama yetkisi Başbakan ve parlamento üyelerine ait olmakla birlikte Başbakan, bu yetkisini Bakanlar Kurlunda görüştüktan sonra kullanabilmektedir.

Hükümet, parlamentodaki yasama çalışmalarını izlemek üzere hazır bulunabilmekte ve değışiklik önermeleri verebilmekte; parlamentodaki görüşmelerin başlamasından sonra, daha önceden komisyona verilmiş her türlü değışiklik önermesine itiraz edebilmektedir. Hükümetin isteğı halinde, ilgili meclis, hükümetin verdiği ve benimsediğı değışiklik önermeleri hariç, görüşölmekte olan metnin tamamı veya bir kısmı hakkında bir tek oylama ile karar verebilmektedir. (m. 44)

Kanun tasarı ve teklifleri, hükümetin istemi üzerine, incelenmek üzere, bu iş için özel olarak kurulmuş komisyonlara gönderilebilmektedir. (m. 43); Aynı şekilde hükümet, tasarı ve tekliflerin ivedilikle görüşölmelerini meclislerden isteyebilmektedir.

Bakanlar kurulu, sunulmasından itibaren kırk gün içinde Millet Meclisi'nce görüşölüp kabul edilmeyen bütçe kanun tasarısını, on beş gün içinde görüşmek zorunda olan Senato'ya sunabileceğı gibi; toplam yetmiş gün içinde yasalaşmadığı takdirde, kanun hükmünde kararname şeklinde düzenleyerek yürürlöğe sokabilmektedir. (m. 47)

Anayasanın 48. maddesine göre, meclislerin gündemleri, Bakanlar Kurulunun belirlediğı sıra ve düzen içinde tespit edilmektedir. Millet Meclisi ile Senato arasındaki anlaşmazlık yüzünden bir tasarı veya teklif kabul edilemediğı takdirde, Başbakanın, her iki meclisten eşit sayıda üyenin katılımıyla oluşan bir karma komisyon kurulmasını isteme yetkisi vardır. İşte bu karma komisyonun hazırladığı metin üzerinde yapılan görüşmelerde, Bakanlar Kurulunun rızası olmaksızın verilen değışiklik önermeleri işleme konulamamaktadır. (m. 45)

Başbakan, Bakanlar Kurulunda görüşöldükten sonra, Millet Meclisi'nde bir metnin oylanıp kabul edilmesi hakkında hükümetin sorumluluğunu ortaya koyduğı takdirde, bu metin kabul edilmiş sayılır. (m. 49)

Nihayet, parlamento üyeleri tarafından hazırlanan her türlü teklif ve değişiklik istemleri kabul edilse dahi, kamu gelirlerinin azalmasına yeni bir giderin doğmasına ya da mevcut bir giderin ağırlaştırılmasına neden olacak nitelikte görülürse, kabul edilmezler ve işleme konulamazlar. (m. 40)

3. Cumhurbaşkanı -Hükümet İlişkileri

Hükümetin, biri Cumhurbaşkanı ve diğeri de Başbakan olmak üzere, iki başı vardır. Ancak, Anayasanın 9. maddesinde, Cumhurbaşkanının Bakanlar Kuruluna başkanlık edeceği açıkça belirtildiğinden, hükümetin gerçek başı Cumhurbaşkanıdır. Başka bir anlatımla, parlamenter sistemlerde sorumsuz olan Cumhurbaşkanı, Fransız yarı-başkanlık sisteminde yürütmenin gerçek sahibi haline getirilmiştir.

Cumhurbaşkanı ile hükümet arasındaki siyasi ve idari ilişkiler, gerçekte hiyerarşik bir nitelik taşımamaktadır. Başbakanın, Bakanlar Kurulunda görüşülmesi zorunlu olmayan kararnameleleri çıkarmak ve uygulamak; aynı şekilde bakanların çalışmalarını yakından izlemek, kararlarını sürekli gözlemek, bakanlıklar arasında eşgüdüm sağlamak gibi önemli yetkileri olmakla birlikte, hükümete ait asıl yetkiler Cumhurbaşkanına verilmiştir²⁸³. Dolayısıyla, Başbakanın yetkileri, Bakanlar Kurulunda alınan kararların uygulanmasına ve ikinci derecede önemli konulara ilişkin yetkililerdir²⁸⁴. Başka bir anlatımla, Cumhurbaşkanının önemli ve temel sorun kabul etmediği konulara ilişkin yetkiler, Başbakan tarafından kullanılabilir.

Anayasanın 9. maddesi ve Cumhurbaşkanının yetkilerini genişleten diğer Anayasa hükümleri, Başbakanın hükümet içindeki gücünü ve prestijini oldukça zayıflatmıştır²⁸⁵. Anayasanın 21. maddesine göre Başbakan, “hükümetin faaliyetini sevk ve idare eder.” Madde metninden de açıkça anlaşılacağı gibi, Başbakan, “hükümeti” değil de hükümetin “faaliyetlerini” sevk ve idare etmek yetkisine sahip kılınmıştır.

Anayasanın, ulusal savunma konusu (m. 21) ile buna benzer bazı hükümleri, (Örneğin, m. 15, 20), ilk bakışta Cumhurbaşkanı ile hükümet arasında yetki çatışması

²⁸³ Vedel, G.: **Droit Administratif**, s. 33’den, Oytan, Yürütme Organı, s. 95.

²⁸⁴ Oytan, Yürütme Organı, s. 95.

²⁸⁵ Duverger (1965), s. 536; Özer, Batı Demokrasileri, s. 83.

doğurduğu izlenimi uyandırmaktadır. Örneğin, Anayasanın 15. maddesinde, silahlı kuvvetlerin başının Cumhurbaşkanı olduğu, 20. maddede ise, silahlı kuvvetleri kullanma yetkisinin hükümete ait olduğu; gene 21. maddede, Başbakanın ulusal savunmadan sorumlu olduğu belirtilmektedir. Aynı şekilde, Anayasanın 20. maddesinde, “Hükümet, ulusun siyasetini belirler ve yönetir” demek suretiyle, ulusal siyaseti belirleme yetkisinin hükümete verildiği görülmektedir. “Ulusal siyaset”, hükümetin ortak kararıyla belirlenebileceğinden; yine bu tür kararlar Bakanlar Kurulu tarafından alınabileceğinden ve dolayısıyla Bakanlar Kuruluna Cumhurbaşkanı başkanlık edeceğinden, hükümetin Cumhurbaşkanıya rağmen bir siyaset belirlemesi mümkün değildir²⁸⁶. Şu halde, hükümet faaliyetleri ile ilgili ortak kararların “alınması”, Cumhurbaşkanının başkanı olduğu Bakanlar Kurulu tarafından kullanılan bir yetkidir. Hükümetin ortak kararlarının “hazırlanması” ve “uygulanması” ise, Kabine Kurulu ve bakanlıklar tarafından kullanılabilen bir yetkidir ve dolayısıyla bu yetkiler, Başbakanın otoritesi altında kullanılmaktadır.

Bakanlar Kurulu, hükümetin en önemli kollektif karar organıdır. Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulunun başkanı ise de, başkanlık sıfatı ona tek başına karar alma yetkisi vermemektedir. Bir kere, Cumhurbaşkanının işlemleri, istisnalar dışında karşı imza kuralına tabidir. (m. 19) Karşı-imza kuralı ile hükümetin yetkilerinin sınırlandırıldığı kanaatinin aksine, Cumhurbaşkanının yetkileri sınırlandırılmaktadır. Zira, Cumhurbaşkanının işlemleri Başbakan ve ilgili bakanlar tarafından imzalanmadığı takdirde, yürürlüğe giremeyecektir. Şu halde bu kural, dolaylı yoldan hükümete, Cumhurbaşkanının işlemlerini veto etme yetkisi vermektedir²⁸⁷.

Öte yandan, Cumhurbaşkanının bazı yetkilerini kullanabilmek için Başbakanın görüşünü alması anayasal bir zorunluluktur. Örneğin Anayasa, 16. maddede belirtilen koşullar gerçekleştiği takdirde, Cumhurbaşkanının olağanüstü yetkilerini kullanabilmesi için Başbakanın görüşünü almasını şart koşmuştur²⁸⁸. Ancak, hemen belirtelim ki, bu kural şekli olmaktan öte gidememektedir. Neticede Cumhurbaşkanı, başbakanın görüşü ile bağlı olmayıp, bu konudaki kararı yine kendisi tek başına alacaktır.

²⁸⁶ Duverger (1965), s. 536; Özer, Batı Demokrasileri, s. 83.

²⁸⁷ Duverger (1965), s. 555; Özer, Batı Demokrasileri, s. 84.

²⁸⁸ Özer, Batı Demokrasileri, s. 84.

Anayasanın 22. maddesinde, Başbakanın işlemlerine ilişkin olarak, karşı-imza kuralına benzer bir kural yer almaktadır. Maddeye göre, “Başbakanın işlemleri, gerektiğinde, bunların yürütülmesiyle yükümlü bakanlarca da imzalanır.” Kanaatimizce bu kural, Başbakanın o işleme ilişkin sorumluluğuna ilgili bakan ya da bakanları da ortak etmektir. İlgili bakanın, işlemi imzadan kaçınması düşünülemez; karara katılmıyorsa hükümetten ayrılması gerekir. Aksi halde, Başbakan, ilgili bakanın görevine son verilmesini Cumhurbaşkanı’ndan isteyebilecektir.

Cumhurbaşkanı ile hükümet arasında yetki çatışmalarının nasıl aşıldığını izleyebilmek için, uygulamaya bakmak gerekmektedir. Cumhurbaşkanı ile hükümet aynı siyasal çoğunluğu temsil ettiğinde, yürütmenin işleyişi başkanlık sistemine benzemekte, dolayısıyla sorunlar kolaylıkla aşılmaktadır. Cumhurbaşkanı ile hükümet farklı siyasal eğilimleri temsil ettiklerinde ise sistem, parlamenter sistem gibi işlemekte ve bu durumda geçmiş uygulamalar önem kazanmaktadır.

Neticede, Fransız hükümet sistemine genel olarak bakıldığında, 1958’den bu yana Cumhurbaşkanının öne çıktığını; Anayasanın Cumhurbaşkanı’na verdiği geniş yetkiler ve Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi birlikte düşünüldüğünde²⁸⁹, Fransız hükümetinin en güçlü kişinin Cumhurbaşkanı olduğunu rahatlıkla söyleyebiliriz.

1958 Anayasasının öngördüğü hükümet sistemi, bir önceki dönemin istikrarsız koalisyon hükümetleri karşısında oldukça başarılı olmuş ve istikrarlı hükümetlerin kurulmasına zemin hazırlamıştır. Sistemin başarılı olmasında de Gaulle’ün karizmasının da etkisi büyük olmuştur. Gerçekten, IV. Cumhuriyet döneminde hükümetlerin görevde kalma süresi ortalama dört ay iken, V. Cumhuriyet döneminde bu süre, ortalama üç yıla çıkmıştır²⁹⁰. Cumhurbaşkanı ile hükümetin farklı siyasi eğilimleri temsil ettiği cohabitation dönemlerinde dahi, beklenenin aksine, süregelen hükümet istikrarı bozulmamıştır.

Parlamenter sistemde yasama, yürütme ve yargı organları kural olarak birbirinden ayrılmış olmakla birlikte; uygulamada bu organlardan yasama ve yürütmenin adeta tek bir organmış gibi çalıştığı görülmektedir²⁹¹. Başta İngiltere olmak üzere, gerek Almanya’da ve

²⁸⁹ Özer, Batı Demokrasileri, s. 84.

²⁹⁰ Çam, s. 171.

²⁹¹ Arslan, Siyasi Model, s. 108.

gerekse Türkiye’de sistem bu doğrultuda işlemektedir. Ancak, Fransız sistemindeki uygulama, bu devletlere göre farklılık göstermektedir. Fransa’nın mevcut rejiminde, hükümet istikrarının sağlanması asıl amaç olduğundan, devlet organları arasında yürütmenin yasama aleyhine güçlendirildiği görülmektedir. Bu sistemde yasama organının yetkilerinin önemli bir kısmı sınırlandırılmıştır. Dolayısıyla, yasama organı hem kanun yapma ve hem de hükümeti denetleme işlevlerini tam olarak yerine getirememektedir.

Yasamanın en önemli işlevi olan yasa yapma yetkisi, konu bakımından sınırlandırılmış olup; Anayasanın 34. maddesinde sayılanlar dışında kalan konularda, hükümet tarafından düzenleyici işlemler yapılabilmektedir. Başka bir anlatımla, yürütmenin yasa ile düzenlenmemiş bir konuda ilk kez düzenleyici işlem yapma yetkisi mevcuttur. Keza parlamento, Cumhurbaşkanının fesih tehdidi nedeniyle, hükümeti denetleme yetkisini etkin bir şekilde kullanamamaktadır. Cumhurbaşkanı, parlamentonun hükümete güvensizliğini dahi yok sayabilmektedir²⁹².

Fransız sisteminde hükümet, diğer parlamenter sistemlerde olduğu gibi iki başlıdır. Gerek Alman ve gerekse İngiliz parlamenter sistemlerinde yürütmenin asıl yetkili başı, Başbakanıdır. Ancak, Fransız hükümetinde bu sistemlerden farklı olarak, yürütmenin gerçek başı Cumhurbaşkanıdır. Başbakan, hem parlamento ve hem de Cumhurbaşkanı karşı sorumlu olduğu halde, Cumhurbaşkanı sorumsuzdur. Vatana ihanet dışında Cumhurbaşkanının hiçbir sorumluluğu yoktur; dolayısıyla, Cumhurbaşkanı kontrol edilememektedir. Bu konuda tek sınırlamanın, Avrupa Birliği normları olduğunu söyleyebiliriz.

Sonuç olarak Cumhurbaşkanı, Anayasanın verdiği yetkiler sayesinde hükümetin gerçek başı durumuna getirilmiş; diğer yandan, hükümetin parlamento karşı sorumluluğu korunmuştur. Fransız rejiminde siyasi istikrarı ve hükümetin etkinliğini sağlamada asıl rolün güçlü cumhurbaşkanında ait olduğu kısmen doğru olmakla birlikte; bağımsız yargı, baskı gruplarının etkinliği ve demokratik kültürün yerleşmiş olması gibi etkenler de en az Cumhurbaşkanı kadar sistemin işleyişini etkilemektedir²⁹³.

²⁹² de Gaulle, 6 Ekim 1962’de yapılan güven oylamasında, parlamento tarafından hükümete güvenoyu verilmediği halde bunu yok sayarak Pompidou Hükümetini görevde tutmuş, 10 Ekim tarihinde Millet Meclisi’ni feshetmiştir. Bu konuda Bkz. Eroğul, s. 150.

²⁹³ Bkz. Tosun, Gülgün Erdoğan – Tosun, Tanju: **Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri**; Alfa Yay., İstanbul 1999, s. 117-121.

C. ALMANYA'DA FEDERAL BAKANLAR KURULUNUN GÖREV VE YETKİLERİ

1. Genel Olarak

Parlamentar sistem ve bu sistemin uygulanmasıyla yerleşen parlamenter gelenekler, İngiltere ve Fransa'da olduğunun aksine, Almanya'da köklü bir geçmişe sahip değildir. Almanya'nın parlamenter sistemi benimsemesi, ancak II. Dünya savaşından sonra gerçekleşmiş olup; bu sistemi tercihte, savaş sonrası oluşan kutuplaşmalarla, dış dinamiklerin (ABD, İngiltere ve Fransa) etkili olduğu söylenebilir²⁹⁴. Dolayısıyla, Almanya'da uygulanan parlamenter sistemin, İngiltere ve diğer parlamenter demokrasilerden farklı koşullarda oluşarak uygulandığını söylemek mümkündür.

Almanya, tarihten gelen iki önemli özelliğe sahiptir. Bu özelliklerden ilki, federal bir yapıya sahip olması ve bu tür bir yapılanmanın çok yakın bir tarihte (1871) gerçekleşmiş olmasıdır. Diğer de, hukuk devleti (Rechtsstaat) niteliğine sahip olmasıdır²⁹⁵. Almanya, bu özellikleri nedeniyle de diğer parlamenter sistemlerden ayrılmaktadır.

II. Dünya Savaşı sonunda kabul edilen Bonn Anayasası (1949) ile kurulan Almanya tarihini üç dönem halinde incelemek, tarihçiler arasında genel kabul gören bir uygulama olmuştur²⁹⁶. Gerçekten de, bu süreç içinde Almanya'da üç farklı rejim uygulanmıştır: 1871-1918 döneminde imparatorluk rejimi; 1919-1933 yılları arasında parlamenter rejim denemesi olarak nitelendirilen "Weimar Cumhuriyeti" ve nihayet, 1933-1945 yıllarını kapsayan Nazi rejiminin uygulandığını görmekteyiz. Her üç dönemin ortak özelliği, Alman ulusal birliğinin sağlanmasının temel amaç olarak görülmesidir. Nitekim i bu amaç, 1990 yılında iki Almanya'nın birleşmesi ile gerçekleşmiştir²⁹⁷.

²⁹⁴ Buse, Volker: **Bundeskanzleramt und Bundesregierung**, 3. Auflage, Heidelberg, Hüthig 2001, s. 11-23; Ayrıca bkz. Ismayr, Wolfgang: "Das Politische System Deutschlands"; **Die Politischen Systeme Westeuropas**, 3. Auflage, Leske + Budrich, Opladen 2003, s. 445-486; Rudzio, Wolfgang: **Das Politische System der Bundesrepublik Deutschland**, Opladen 2000; Sontheimer, Kurt / Bleek, Wilhelm: **Grundzüge des Politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland**, München 1999; Westphalen, Graf von: **Deutsches Regierungssystem**, München/Wien 2001; Çam, s. 275-276.

²⁹⁵ Çam, s. 276; Federal Almanya tarihi için bkz. Grosser, Alfred :**Geschichte Deutschlands Seit 1945: Ein Bilanz**, Maschenbuch Verlag, München 1987; Grosser, Alfred: **Deutscher Bundestag, Fragen an die Deutsche Geschichte**, Bonn 1988.

²⁹⁶ Ismayr, s. 446; Çam, s. 276.

²⁹⁷ Bkz., Ellwein, Thomas und Hesse, Joachim Jens: **Das Regierungssystem Der Bundesrepublik Deutschland**, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1987 Hesse-Ellwein, s. 25-30.

İlk Alman Anayasası, Kuzey Almanya Federasyonu (Norddeutscher Bund) tarafından 16 Nisan 1867 tarihinde kabul edilmiştir. Bu anayasa ile, Prusya ve diğer Alman prenslikleri birleşerek, bir federal devlet oluşturulmuştur. Prusya Başbakanı ve Dışişleri Bakanı olan Otto von Bismark, bu devletin Federal Başbakanlık (der Bundeskanzler) görevini üstlenerek, Alman birliğinin sağlanması konusunda çok önemli çalışmalar yapmıştır²⁹⁸.

Çok sayıda Alman Prensliğinin Bismark tarafından, 1871 yılında bir araya getirilmesiyle İmparatorluk dönemi (Deutsches Reich) başlamış olup; bu dönem, II. Reich olarak adlandırılmaktadır. 16 Nisan 1872 Anayasasına (Bismarkische Reichsverfassung) dayanan bu rejim, “meşruti monarşi” niteliğindedir²⁹⁹. Bu dönemin önemli özelliklerinden biri, federasyon şeklinde örgütlenen devlet içinde eyaletlerin geniş yetkilere sahip olmasıdır³⁰⁰. Bu dönemdeki federalizm uygulaması olağan federalizmden farklıydı. Zira, egemenliğin kaynağı halka değil de federasyon üyesi prenslere aitti. Bu eyaletlerden en önemlisi Prusya olduğundan, Prusya Kralı aynı zamanda Alman İmparatoru (Deutscher Kaiser); aynı şekilde Prusya Başbakanı da Alman Şansölyesi (Reichskanzler) idi³⁰¹.

I. Dünya Savaşı sonrasına kadar (1918) süren bu dönemde, ulusal birliği İmparator (Kaiser) temsil ederdi. İmparator, Federal Konsey (der Bundesrat) ve Federal Meclis (der Reichstag) tarafından denetlenirdi. İmparatorun siyasi sorumluluğu yoktu; imparatorluğun sorumlulukları Şansölyeye devredilmişti³⁰².

I. Dünya Savaşı sonunda mağluplar safında yer alan Alman İmparatorluğu dağıldı. Savaştan hemen sonra, Sosyalist liderler tarafından Cumhuriyet ilan edildi. Cumhuriyet, Weimar şehrinde kurulduğundan, “Weimar Cumhuriyeti” olarak anılmaktadır³⁰³.

1919 yılında kabul edilen Weimar Anayasası’nın yürürlükte olduğu dönem, “Weimar Cumhuriyeti” olarak ifade edilmektedir. Bu Anayasa, o dönemde mevcut diğer ülkelerin anayasalarından yararlanılarak yapıldığından, Almanya’nın ihtiyaçlarına ve

²⁹⁸ Busse, s. 11-12; Ismayr, s. 445.

²⁹⁹ Busse, s. 13; Ismayr, s. 446.

³⁰⁰ Busse, s.13; Ismayr, s. 445.

³⁰¹ Busse, s. 13-17; Çam, s. 277; Ismayr, s. 446.

³⁰² Busse, s. 15; Ismayr, s. 447.

³⁰³ Busse, s. 17; Ismayr, s. 446; Çam, s. 280.

toplum yapısına pek uymamaktaydı³⁰⁴. Bir de, hemen savaş sonrasının sorunlu ve bunalımlı bir döneminde kabul edildiğinden, sorunları çözmede yetersiz kalmıştır.

Weimar anayasasının kurduğu rejim, parlamenter rejimdir³⁰⁵. Ancak, gerek ülkenin yerleşik demokratik geleneklerden yoksun olması, gerekse sosyal ve ekonomik yapı nedeniyle ki, bu rejimin kurumları (Örneğin, Anayasanın Cumhurbaşkanıya tanıdığı olağanüstü hal yetkileri) farklı amaçlar için kullanıldığından, siyasal istikrarsızlığın daha da artmasına yol açmıştır.

Savaş sonrası koşullarının olumsuz etkileri ve ekonomik krizin baş göstermesi sonucu, Weimar Cumhuriyeti işlemez hale gelmiştir. Özellikle 1924- 1932 yılları arasında altı kez meclis seçimleri yapılmış³⁰⁶, ancak bu seçimlerde istikrarlı hükümetlerin kurulmasını sağlayacak çoğunluk sağlanamadığından, özellikle yasama yetkileri yürütmeye geçerek devlet, kararnamelerle idare edilir hale gelmiştir.

Bunalımlı dönemlerde bir kurtarıcı arayışına giren tüm toplumlarda olduğu gibi, Alman halkı da, sonunda Hitler'e davetiye çıkarmıştır. Hitler'in iktidarı alışı, Weimar Anayasasına uygun olarak ve tamamen yasal bir zeminde gerçekleşmiştir. Adolf Hitler'in önce Başbakanlığa ve daha sonra da Devlet Başkanlığına gelmesini sağlayan koşullar, bu Anayasanın kurduğu sistem sayesinde oluşmuştur. Bu dönem, "Reichskanzlei" olarak ifade edilmektedir³⁰⁷. "Tam yetkilendirme yasası" ile bütün iktidar yetkilerini elinde toplayan Hitler, 1933 yılında Cumhurbaşkanı olmuştur. 1934 yılında tüm siyasi partiler kapatılmış ve siyasal faaliyette bulunma hakkı sadece Nazi Partisi'ne (Alman Nasyonal Sosyalist İşçi Partisi NSDAP) tanınmıştır³⁰⁸.

Nazilerin iktidarı ele geçirmesinden sonra, bütün eyaletler arasında eşgüdüm sağlanmış, eyalet yönetimleri doğrudan merkeze bağlanmış, seçimle oluşan tüm kurumlar kaldırılmış, sendikalar kapatılmış, parlamentoda temsil edilenler de dahil olmak üzere tüm siyasi partiler kapatılmış, parti içindeki farklı hizipler tasfiye edilmiş; alınan radikal önlemlerle halk sindirilmiştir. Kilise ve ordu da Nazilerin saflarına katılmış; kısaca, baskı

³⁰⁴ Busse, s. 17-19; Ismayr, s. 445.

³⁰⁵ Lijphart, Arend: **Çağdaş Demokrasiler**, (Çev. Ergun Özbudun), Yetkin Yay., Ankara 1986, s. 61-62.

³⁰⁶ Busse, s. 20.

³⁰⁷ Busse, s. 21; Ismayr, s. 446.

³⁰⁸ Çam, s. 284; Busse, s. 20.

kurumsallaştırılmıştır³⁰⁹. Nihayet, Nazilerin iktidarı, Almanya'nın II. Dünya Savaşı'nda yenilmesiyle sona ermiştir.

II. Dünya Savaşı sonrasında Almanya toprakları, savaşın galip devletleri olan İngiltere, Fransa, ABD ve Sovyetler Birliği tarafından işgal edilmiştir. Bu gelişmeler sonucunda 1949 yılında iki ayrı Alman devleti kurulmuştur. Sovyetler Birliği'nin işgal ettiği bölgede Demokratik Alman Cumhuriyeti (Doğu Almanya); diğer devletlerin işgal ettiği bölgelerde ise, Federal Almanya Cumhuriyeti (Batı Almanya) kurdurulmuştur. Daha sonraki süreçte ise, 1949 yılında Bonn Anayasası kabul edilmiş³¹⁰; 1955 yılında yapılan anlaşmalarla (Londra ve Paris Anlaşmaları) da Federal Almanya tam bağımsızlığına kavuşmuştur. Nihayet 1990 yılında, iki Almanya'nın birleşmesiyle de bu günkü halini almıştır.

1949 Bonn Anayasası (Grundgesetz), devletin siyasi rejimini dört temel ilkeyi esas olarak yapılandırmıştır. Bu ilkeler; hukuk devleti, demokrasi, sosyal devlet ve federalizmdir. Bu ilkelerden sonuncusu olan federalizm, tarihsel gelişmenin doğal sonucu olarak yerleşmiş ise de, Hitler döneminde yaşanan olumsuzlukların tekrarını önlemek için, özel bir önem taşımaktadır³¹¹. Anayasa da, devletin tüm yetkilerinin tek elde toplanıp kötüye kullanılmasını önlemek için, federalizme dayanarak, devlet yetkilerini Federal Devlet ile eyaletler arasında paylaştırmıştır.

2. Yürütme Organının Yapısı

Bonn Anayasası, devletin federal yapısına uygun olarak işleyen bir parlamenter hükümet sistemi kurmuştur³¹². Parlamenter sistemin işleyişinde, federalizmin korunmasına özel bir önem verilmiştir.

Yukarıda da belirttiğimiz gibi, Almanya, belli konularda özerkliğe sahip eyaletlerden oluşan federal bir devlettir. Federasyonu oluşturan eyalet hükümetleri (Regierungen der Bundesländer), adeta bağımsız birer devletmiş gibi çalışmaktadırlar. Her

³⁰⁹ Busse, s. 21; Çam, s. 284.

³¹⁰ Busse, s. 23; Karaer, Tacettin: "Federal Almanya'da Siyasal ve Yönetmel Yapının Genel Görünümü; **AİD**, C. 22, S. 3, Eylül 1989, s. 17.

³¹¹ Karaer, Federal Almanya, s. 19.

³¹² Bu konuda bkz. Ellwein-Hesse, s. 28; Lijphart, Çağdaş Demokrasiler, s. 62.

eyalet hükümeti, kendi sınırları içinde eğitim, kültür, iç güvenlik, çevre ve alt yapı hizmetlerini yerine getirmektedir³¹³. Ancak dış politika, savunma, gümrük ve maliye konularındaki kamu hizmetleri Federal Hükümet tarafından yerine getirilmektedir. Federal Hükümetle eyalet hükümetleri arasındaki eşgüdüm, Federal Konsey (der Bundesrat) tarafından sağlanmakta; yetki ihtilafları ile diğer hukuksal sorunlar, Federal Anayasa Mahkemesi (das Bundesverfassungsgericht) tarafından giderilmektedir.

Almanya’da uygulanan parlamenter sistem, her ne kadar İngiliz sisteminden etkilenmişse de, Almanya’nın toplumsal ve siyasal yapısına uydurulduğundan, bazı noktalarda farklılık göstermektedir. Bilindiği gibi, Alman siyasal yapısının temel ilkelerinden en önemlisi federalizm’dir. Federalizmin önemi, tarihsel olgulardan kaynaklanmaktadır. Zira, Almanya, siyasal birliğini federalizm sayesinde oluşturabilmiştir³¹⁴. İşte bu nedenle yürütme organının yapılanması, merkeziyetçi İngiliz rejiminin aksine, federalizm ilkelerine uygun olarak gerçekleştirilmiştir.

Bonn Anayasasına göre Federal Hükümet, en önemli yürütme organdır³¹⁵. Alman siyasal sisteminde yasama ile yürütme, kesin olarak birbirinden ayrılmamıştır; ancak, bu iki organ arasındaki ilişki, birçok konuda parlamenter sistem ilkelerinden farklı işlemektedir. Bu sonucu doğuran en önemli etken, Anayasasının, iktidarı düzenleyen kurallardan çok, iktidarı sınırlayan kurallara yer vermesidir³¹⁶. Böyle bir düzenlemeye gidilmesindeki temel amacın, Weimar Anayasası döneminde görülen olumsuzlukların tekrarına izin verilmemesi kaygısı olduğunu düşünmekteyiz.

1949 Anayasasının kurduğu hükümet, diğer parlamenter sistemlerde olduğu gibi, iki başlılık esasına dayanmaktadır. Bu başlıklardan ilki, siyasal sorumluluğu olmayan Federal Cumhurbaşkanı (der Bundespräsident), diğeri de Federal Başbakanıdır (der Bundeskanzler).

³¹³ Arslan, Siyasi Model, s. 55; Karaer, Federal Almanya, s. 18.

³¹⁴ Laufer, Heinz: **Das Föderative System der Bundesrepublik Deutschland**, 6. Auflage, München 1991, s. 45-60; Eroğul, s. 216.

³¹⁵ Busse, s. 40.

³¹⁶ Ismayr, s. 447; Çam, s. 294.

a. Cumhurbaşkanı

Almanya’da devlet başkanı, Federal Cumhurbaşkanı (der Bundespräsident) olup, devletin siyasi birliğini temsil eder. Federal Cumhurbaşkanı’nın nitelikleri, seçimi, görev ve yetkilerine ilişkin hükümleri Anayasa’nın 54-61. maddelerinde yer almaktadır.

(1) Cumhurbaşkanı’nın Seçilmesi

Federal Cumhurbaşkanı’nın görev süresi beş yıl olup, bir kişi en fazla iki dönem üst üste seçilebilir. Kırk yaşını dolduran ve seçme hakkına sahip olan her Alman vatandaşı Cumhurbaşkanlığına aday olabilir. Ancak adaylar, Federal Meclis’te (der Bundestag) temsil edilen partiler tarafından belirlenmektedir. Federal Cumhurbaşkanı, yarısı Federal Meclis (Bundestag) üyelerinden ve diğer yarısı da Eyalet Meclisleri tarafından nispi temsil kurallarına göre seçilen aynı sayıda kişiden oluşan Federal Asamble (der Bundesversammlung) tarafından seçilir. Seçimde, ilk iki turda salt çoğunluk aranmakta; üçüncü turda ise, basit çoğunlukla yetinilmektedir³¹⁷.

Federal Cumhurbaşkanına tam bir tarafsızlık sağlanmıştır. Şöyle ki, Cumhurbaşkanlığı görevi Federal Meclis üyeliği ya da Eyalet Meclisleri üyeliği ile bağdaşmadığı gibi, resmi ya da özel başka bir görev kabul edememektedir. Bununla birlikte Federal Cumhurbaşkanı, tarafsız olması nedeniyle günlük siyasi mücadeleler üzerinde kişisel bir otorite ve saygınlık kazabilecek konumdadır³¹⁸.

(2) Cumhurbaşkanı’nın Görev ve Yetkileri

Federal Cumhurbaşkanı’nın görev ve yetkileri, parlamenter sistemin temel ilkelerine uygun olarak düzenlenmiştir. Yürütmenin gücü ve sorumluluğu Federal Hükümete ve dolayısıyla Federal Başbakan’a verilmiştir. Federal Cumhurbaşkanı’nın yürütme içindeki rolü oldukça zayıflatılmış olup, sembolik bazı yetkileri kullanabilmektedir³¹⁹. Dolayısıyla

³¹⁷ Bkz. <http://www.bundespraesident.de/artikel-2.600339/Verfassungsrechtliche-Grundlag.htm>. (25.1.2005); Ayrıca bkz. Ismayr, s. 448; Çam, s. 295.

³¹⁸ **İşte Almanya**, Federal Hükümet Basın ve Enformasyon Dairesi Yayını, (Çev. Belma Emircan), Societäts Verlag, Frankfurt 2000, s. 150.

³¹⁹ Hesse, Joachim Jens – Ellwein, Thomas: **Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland**, 9. Auflage, Band 1, Berlin 2004, s. 300.

federal Cumhurbaşkanı, klasik parlamenter sistemlerdeki yetkisiz ve sorumsuz devlet başkanı gibi yapılandırılmıştır.

Federal Cumhurbaşkanının, tek başına yapacağı işlemler dışında kalan tüm işlemlerini karşı-imza kuralına göre yapması zorunludur (GG m. 58). Anayasanın 58. maddesi şu şekildedir: “Federal Cumhurbaşkanının karar ve işlemlerinin geçerli olabilmesi için, Federal Başbakan ya da yetkili Federal Bakanca imzalanması gerekir. Federal Başbakanın tayin ve azli, 63. maddeye göre Federal Meclis’in feshi ve 69. maddesinin 3. fıkrasında öngörülen talep bunun dışındadır.”

Anayasanın 58. maddesinde açıkça görüldüğü gibi, Federal Cumhurbaşkanının işlemleri kural olarak karşı-imza kuralına tabidir. Tek başına yapabileceği işlemleri istisnai olup, Anayasa bunları tek tek saymıştır. Buna göre, Federal Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemleri şunlardır:

- Federal Başbakanı atamak ve görevden almak (GG m. 63),
- Federal Meclis’i feshetmek (GG m. 63) ve
- Görevden ayrılan Federal Başbakandan ya da bir federal bakandan, yenisi göreve başlayıncaya kadar görevini sürdürmesini istemektir.

Federal Cumhurbaşkanı, Anayasada sayılanlar dışındaki yetkilerini karşı-imza kuralına göre kullanabilecektir. Federal Cumhurbaşkanının sahip olduğu bu yetkilerini de şu başlıklar altında toplayabiliriz³²⁰:

- Kanunları imzalamak ve Resmi Gazetede (Bundesgesetzblatt) yayımlatmak,
- Federal Başbakanı atamak ve görevden almak,
- Federal Başbakanın teklifi üzerine federal bakanları atamak ve görevden almak,
- Andlaşmaları imzalamak³²¹,
- Yabancı ülkelerin büyükelçilerini kabul ve akredite etmek,
- Yüksek memurları, federal yargıçları atamak ve işten el çektirmek,
- Federal Başbakanın önerisi üzerine Federal Meclis’i feshetmek ve
- Bazı suçlardan hüküm giyenleri affetmek.

³²⁰ Ismayr, s. 449; Çam, s. 295.

³²¹ Dış politika konusunda Federal Cumhurbaşkanının hiçbir yetkisi olmayıp, bu konudaki yetkiler sadece Federal Hükümete aittir. Bkz., İşte Almanya, s. 150.

Federal Cumhurbaşkanı, kanunları imzalamadan önce, bunların Anayasaya uygun olup olmadıklarını (hukukilik denetimi) yapabilir³²². Bununla birlikte, yerindelik denetimi yapmadığı gibi, kanunları bir daha görüşülmek üzere geri gönderme yetkisi de yoktur. Aynı şekilde, Federal Anayasa Mahkemesi'ne başvurma yetkisi de bulunmamaktadır.

Federal Cumhurbaşkanı, Federal Meclis'teki (der Bundestag) çoğunluğu dikkate alarak, Federal Başbakan olarak atayacağı bir adayı Federal Meclis'e sunar. Federal Meclis üyelerinin çoğunluğunun oyunu alan bu aday, federal Cumhurbaşkanı tarafından Federal Başbakan olarak atanır (GG m. 63). Görüldüğü gibi Federal Başbakan, İngiltere, Fransa, İtalya, Belçika ve bizdeki uygulamadan farklı olarak, doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından görevlendirilmemekte; bilakis Federal Meclis tarafından seçilmektedir. Bu konuyu, aşağıda daha ayrıntılı bir şekilde inceleyeceğiz.

Federal Cumhurbaşkanı'nın tek başına kullanabileceği yetkiler, kendisine herhangi bir siyasal güç vermekten çok prosedürel nitelikli, sembolik yetkililerdir. Federal Cumhurbaşkanı, parlamenter devlet başkanlarının klasik yetkilerinden çoğuna sahip olmakla birlikte, özellikle iki konuda herhangi bir yetkiye sahip kılınmamıştır. Bu yetkilerden ilki, silahlı kuvvetlerin başkomutanlığını yapmak; diğeri de kabineye başkanlık etmektir³²³.

Yetkileri bakımından güçsüz bırakılan Federal Cumhurbaşkanı'nın, siyasal sorumluluğu yoktur. Ancak, cezai sorumluluk bakımından aynı şeyi söylemek mümkün değildir; zira Cumhurbaşkanı'nın, her iki meclisin kararıyla işletilebilecek bir cezai sorumluluğu mevcuttur. Her iki meclisten birinin üye tamsayısının dörtte birinin önerisi ve üçte ikisinin kabulüyle Cumhurbaşkanı, gerek anayasayı ve gerekse herhangi bir federal yasayı ihlal nedeniyle yüce divana gönderilebilmektedir³²⁴. Yüce divan görevi, Federal Anayasa Mahkemesi tarafından yerine getirilmektedir. Cumhurbaşkanı'nın görevi dışında işlediği suçlarla ilgili cezai sorumluluğu, milletvekilleri gibi, Federal Meclis'in izni ile işletilebilmektedir.

³²² İşte Almanya, s. 150.

³²³ Ismayr, s. 449; Çam, s. 296; İşte Almanya, s. 150.

³²⁴ Eroğul, s. 229; Ayrıca bkz. <http://www.bundesregierung.de/Bundesregierung/Regierung-und-Verfassung-,887/Aufbau-und-Aufgaben.htm>. (20.02.2005).

b. Federal Hükümet

(1) Federal Hükümetin Yapısı

Federal Hükümet, anayasal bir kurum olup, yürütme içinde en yüksek federal organdır³²⁵. Federal Hükümete ilişkin hükümler, Anayasanın 62-69. maddeleri arasında yer almaktadır. Buna göre Federal Hükümet, Federal Başbakan (der Bundeskanzler) ve federal bakanlardan (der Bundesminister) oluşmaktadır. (GG m. 62)

Federal Hükümet içinde Federal Başbakanın özel bir ayrıcalığı ve üstünlüğü vardır³²⁶. Federal Başbakana üstünlük ve ayrıcalık sağlayan yetki, Federal Hükümet politikalarının ilkelerini belirleme yetkisidir. (GG m. 65) Bunun dışında hükümet işlerini yönetmek, federal bakanların sayısını ve görev alanlarını belirlemek, federal bakanların atanmasını ve görevden alınmasını Federal Cumhurbaşkanına önermek (GG m. 64) gibi önemli ve ayrıcalıklı yetkiler, Federal Başbakanın sahip olduğu diğer yetkililerdir.

Federal Başbakan, sahip olduğu bu önemli yetkilerini, koalisyon hükümetleri döneminde de geniş bir hareket serbestisine sahip olarak kullanamamaktadır. Hükümetin kurulmasında ve siyasal uygulamalarında koalisyonu oluşturan diğer partilerle yapılan anlaşmaları da dikkate almak zorunda kalmaktadır. Başka bir anlatımla, Federal Başbakan, tek parti iktidarı söz konusu olduğunda, Anayasaya ve Federal Hükümet İçtüzüğüne uygun olmak kaydıyla, kendi ilkelerine göre hükümeti yönetmekte; koalisyon hükümetlerinde ise, Anayasa ve İçtüzük hükümleri yanında, ayrıca koalisyon protokolüne de uymak zorundadır.

Federal Başbakan, Federal Cumhurbaşkanının önerisi üzerine, Federal Meclis üyelerinin çoğunluğunun oyu ile seçilir. Dolayısıyla Federal Başbakan, Federal Meclis tarafından seçilen kişidir. Görüldüğü gibi Federal Başbakan İngiltere, Fransa, İtalya, Belçika ve Türkiye’de olduğundan farklı bir usulle seçilmektedir. Ancak bu devletlerin hepsinde ortak olan nokta, başbakanın devlet başkanı tarafından atanmasıdır.

³²⁵ Ismayr, s. 456; Busse, s. 40.

³²⁶ Ismayr, s. 457; Mongoldt, Hermann Von–Klein, Friedrich: **Das Bonner Grundgesetz**, Art. 62, Frankfurt 1966; Özer, Batı Demokrasileri, s. 100.

Federal Başbakanın, Federal Meclis tarafından seçilmesi yanında, hükümetin siyasal sorumluluğunu da tek başına üstlenmesi, onun diğer başbakanlardan ayrılan bir özelliğidir. Yani, Federal Meclis'e karşı federal hükümet kollektif olarak sorumlu olmayıp, sadece Federal Başbakan sorumludur. İşte bu nedenle Alman hükümet sistemine “başbakan demokrasisi” (Kanzlerdemokratie) de denmektedir³²⁷.

Federal Bakanlar, Federal Başbakanın teklifi üzerine Federal Cumhurbaşkanı tarafından atanırlar. Görevden alınmaları da aynı yöntemle olur. Federal bakanların hukuki statüleri birbirine eşit değildir³²⁸. Bunlardan Federal İçişleri Bakanlığı, Federal Adalet Bakanlığı ve Federal Maliye Bakanlığı özel öneme ve statüye sahip bakanlıklardır³²⁹. Bu bakanlıklar, Anayasada yer alan bakanlıklardır ve her hükümette kurulması zorunludur.

Almanya Hükümetinin işleyişinde, parlamenter sistemlerde yer almayan bir kural da “yapıcı güvensizlik oyu” (konstruktiv vertrauensvotum) kuralıdır. Bu kurala göre, Federal Başbakana güvensizlik oyu vermek isteyen Federal Meclis'in, yeni bir başbakan adayı göstermesi ve bunu oy çokluğu ile seçmesi gereklidir. Bu yapılmadığı takdirde Federal Meclis, Federal Başbakanın önerisi ile Federal Cumhurbaşkanı tarafından feshedilebilmektedir. Yapıcı güvensizlik oyunun temel amacının, Weimar Anayasası döneminde yaşanan hükümet istikrarsızlıklarının önlemesi olduğu ileri sürülmektedir³³⁰. Gerçekten de, yapıcı güvensizlik oyu ile, hükümeti düşürmek isteyen muhalefetin, alternatif bir hükümet ve program konusunda birleşmesi sağlanmakta, aksi halde var olan hükümetin düşürülmesi engellenmektedir.

Yapıcı güvensizlik oyu ile, şimdiye kadar sadece bir Federal Başbakan düşürülmüştür³³¹. 1982 yılında Helmut Schmidt güvensizlik oyu ile düşürülerek, yerine Helmut Kohl seçilmiştir. Şunu da belirtmek gerekir ki, yapıcı güvensizlik oyu, sadece Federal Başbakan için işletilebilmekte; federal bakanlar için bu yola başvurulamamaktadır.

³²⁷ Bu konuda bkz. Niclauss, K.: **Kanzlerdemokratie: Bonner Regierungspraxis von Konrad Adenauer bis Helmut Kohl**, Stuttgart 1988; İşte Almanya, s. 156.

³²⁸ Ismayr, s. 457; Mongoldt-Klein, Artikel 64 ; Özer, Batı Demokrasileri, s. 100.

³²⁹ Ismayr, s. 458; İşte Almanya, s. 155.

³³⁰ Bu konuda bkz. Beyme, Klaus Von: **Das Politische System der Bundesrepublik Deutschland nach der Vereinigung**, München 1993, s. 273; Turhan, Hükümet Sistemleri, s. 67-68; Hesse-Ellwein, s. 300; İşte Almanya, s. 156.

³³¹ Ismayr, s. 458; İşte Almanya, s. 156.

(a) Federal Başbakan

Federal Başbakana “Şansölye” de denmektedir³³². Bonn Anayasası, Federal Başbakanın seçimini, federal hükümetin sorumluluğunu ve Federal Başbakanın görev ve yetkilerini diğer parlamenter sistemlerden farklı bir şekilde düzenlemiştir.

Bir kere Federal Başbakan, diğer parlamenter sistemlerde olduğu gibi devlet başkanı tarafından değil de, parlamento tarafından seçilmektedir. Aynı şekilde, federal hükümetin sorumluluğu da kollektif olarak Bakanlar Kuruluna değil de, Federal Başbakana yüklenmiştir. Nihayet, Federal Başbakan güçlü yetkilerle donatılmış olup, bu yetkilerden en önemlisi, hükümet politikalarının ilkelerini belirleme yetkisidir. Ancak şunu da belirtmek gerekir ki, Anayasa her ne kadar bu yetkiyi düzenlemiş ise de, bu düzenleme, siyasi öneminden çok Federal Başbakanın yetkilerinin sınırını gösterme işlevi görmekten öte gidememektedir.

(aa) Federal Başbakanın Seçilmesi ve Atanması

Federal Başbakan, federal hükümetin başı olup, Federal Meclis tarafından seçilir³³³. Weimar Anayasası döneminde devlet başkanı tarafından seçilen Federal Başbakanın seçim yöntemi, Bonn Anayasası ile değiştirilmiştir. Buna göre Federal Başbakan, Federal Cumhurbaşkanının teklifi üzerine, Federal Meclis (der Bundestag) tarafından seçilmektedir³³⁴. (GG m. 63) Federal Cumhurbaşkanı, ya kendi istediği bir kişiyi, ya da parlamento çoğunluğu tarafından kendisine önerilen kişiyi Federal Başbakan adayı olarak Federal Meclis’e teklif etmek zorundadır.

Bonn Anayasasının Federal Başbakanın seçimini düzenleyen 63. maddesi şu şekildedir: “Federal Başbakan, Federal Cumhurbaşkanının teklifi üzerine Federal Meclis tarafından, müzakere yapılmaksızın seçilir. Federal Meclis üyelerinin oylarının çoğunluğunu elde eden aday seçilir. Seçimi kazanan aday, Federal Cumhurbaşkanı tarafından atanır. Teklif edilen aday seçilemediği takdirde, Federal Meclis, oylamayı izleyen 14 gün içinde, üyelerinin yarısından fazlasının oyu ile bir Federal Başbakan seçebilir.

³³² “Şansölye” ünvanı, Bismark’ın anısına Başbakanlar için kullanılan bir ünvandır. Bkz. Eroğul, s. 229.

³³³ Hesse- Ellwein, s. 282.

³³⁴ Ismayr, s. 457.

Bu süre içinde bir seçim olamamışsa, derhal yeni bir seçim turu yapılır ve bu turda oyların çoğunluğunu alan aday seçilmiş olur. Seçilen aday, Federal Meclis üyelerinin çoğunluğunun oyunu almışsa, Federal Cumhurbaşkanı onu, yedi gün içinde atamakla yükümlüdür. Seçilen adayın bu çoğunluğu sağlayamamış olması halinde Federal Cumhurbaşkanı, yedi gün içinde ya o kişiyi atar, ya da Federal Meclis'i fesheder.”

Madde metninden de anlaşılacağı gibi, Federal Başbakan adayı, Federal Cumhurbaşkanı tarafından Federal Meclis'e (der Bundestag) sunulmakta; Federal Meclis'in üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyunu aldığı takdirde de seçilmiş sayılmakta ve devlet başkanı tarafından zorunlu olarak atanmaktadır. Federal Cumhurbaşkanının atama konusunda bir takdir hakkı bulunmamaktadır.

Federal Başbakanın atanması normalde bu şekilde olmakla birlikte; şayet Federal Cumhurbaşkanının önerdiği aday Federal Meclis'te salt çoğunluğun oyunu alamaz ise, bu takdirde Federal Başbakanı belirleme yetkisi Federal Meclis'e geçmektedir. Federal Meclis, 14 gün içinde üyelerinin salt çoğunluğunun onayı ile bir başbakan adayı belirleyip Cumhurbaşkanına sunduğu takdirde, Cumhurbaşkanı, bu kişiyi başbakan olarak atamak zorundadır. Aksi halde, Federal Meclis, Federal Başbakanı belirleme yetkisini kaybetmekte; Federal Başbakanı belirleme yetkisi yeniden Cumhurbaşkanına geçmektedir. Federal Cumhurbaşkanı, bu durumda iki alternatiften birini seçerek sorunu çözmektedir³³⁵: Ya en çok oy alan kişiyi Federal Başbakan olarak atamakta, ya da Federal Meclis'i feshederek seçimlerin yenilenmesine karar vermektedir³³⁶. Görüldüğü gibi, Federal Başbakanın atanmasında asıl belirleyici olan parlamento çoğunluğunun iradesidir. Federal Cumhurbaşkanının rolü, sembolik bir anlam taşımaktan öte gidememektedir.

Federal Cumhurbaşkanının, Federal Başbakan adayı olarak Federal Meclis'e teklif edeceği kişinin kim olacağı konusunda Anayasada bir açıklık bulunmamakla birlikte, bu kişi, genellikle parlamentoda çoğunluğu elde eden siyasi parti lideri olmaktadır. Şimdiye kadar kurulan tüm hükümetlerde bu genel kuralın uygulandığını görmekteyiz.

Federal Başbakanın parlamento tarafından seçilmesinin, hükümet sisteminin parlamenter niteliğini etkilemeyeceği savunulmaktadır. Nitekim, Almanya ile birlikte

³³⁵ Ismayr, s. 456; Çam, s. 296.

³³⁶ Eroğul, s. 231.

İrlanda ve Japonya’da da Başbakan, parlamento tarafından seçilmektedir. Burada önemli olan ölçüt, bu seçimin doğrudan ya da dolaylı olarak halk tarafından değil de, yasama organı tarafından yapılmış olmasıdır³³⁷.

Federal Başbakan, Anayasanın 69. maddesine göre, federal bakanlardan birini başbakan yardımcısı (Stellvertreter) olarak atayabilir. Federal Başbakan Yardımcısına uygulamada “Vizekanzler” denmektedir. Vizekanzler, Federal Başbakanın bir engeli olduğunda, şekli resmi görevlerini onun yerine yapar. Bu yetkilerden en önemlileri, resmi belgeleri Federal Başbakan adına imzalamak ve kabine oturumlarını yönetmektir³³⁸. Dışişleri Bakanı, uygulamada Federal Başbakan Yardımcısı olarak görevlendirilmektedir.

Federal Başbakan Yardımcısının görevi, kendi bakanlığındaki görevleri dışında, Federal Başbakana yardım etmek, gerektiğinde Federal Başbakana vekalet etmektir. Federal Başbakanın ölümü ya da herhangi bir nedenle Federal Başbakanlık boşaldığı takdirde, Federal Başbakanlık görevini yenisi seçilinceye kadar, başbakan yardımcısı yürütür³³⁹. Ancak, Federal Başbakanlığa vekalet eden başbakan yardımcısı, Federal Başbakanın tüm yetkilerini kullanamaz. Bu bağlamda, Federal Başbakanın önemli yetkilerinden biri olan, “hükümetin genel siyasetinin tespiti” yetkisini asla kullanamaz³⁴⁰. Zira, başbakan yardımcısını Federal Meclis değil; Federal Başbakan atamaktadır. Başka bir anlatımla bu yetki, sadece Federal Meclis tarafından seçilen ve yine ona karşı sorumlu olan Federal Başbakan tarafından kullanılabilen bir yetkidir.

1949 Anayasası, federal hükümetin sorumluluğunu; “Federal Başbakan, siyasetin ana çizgilerini tespit eder ve bunun sorumluluğunu yüklenir. Bu sınırlar içinde her federal bakan, bakanlığındaki işlerini, kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak yönetir...” şeklinde düzenlemiştir (m. 65). Buna göre, federal hükümetin siyasal sorumluluğu Federal Başbakana aittir. Başka bir anlatımla, federal hükümetin siyasal sorumluluğu kolektif olarak Bakanlar Kuruluna ait olmayıp, sadece Federal Başbakana ait bir sorumluluktur. Federal bakanlar, bakanlığının işlerinden dolayı Federal Başbakana karşı sorumludur.

³³⁷ Lijphart, Çağdaş Demokrasiler, s. 63.

³³⁸ Busse, s. 65.

³³⁹ Özer, Batı Demokrasileri, s. 107.

³⁴⁰ Özer, Batı Demokrasileri, s. 108; Ismayr, s. 459.

Parlamente sistemlerde hükümetin siyasal sorumluluğun yaptırımı, parlamento üyelerinin güvensizlik oyu vererek hükümeti düşürmesidir. Dolayısıyla hükümet, parlamentonun güvenini taşıdığı sürece iktidarda kalabilmektedir. Parlamente sistemin bu temel ilkesi, Alman sisteminde farklılaştırılmıştır. Anayasanın güvensizlik oyunu düzenleyen maddesi şu şekildedir: “Federal Meclis, Federal Başbakana güvensizlik oyunu ancak, üyelerinin mutlak çoğunluğuyla ona bir halef seçmek ve Federal Cumhurbaşkanından onun görevden affını istemek suretiyle verebilir. Federal Cumhurbaşkanı bu isteğe uymak ve seçileni atamakla yükümlüdür.” (m. 67)

Aynı şekilde Anayasanın 68. maddesinde de, Federal Başbakanın parlamentodan güven isteği yer almaktadır. Buna göre; “Federal Başbakanın kendisine güvenoyu verilmesi hakkındaki isteği, Federal Meclis üyelerinin çoğunluğunun oyu ile kabul edilmemişse, Federal Cumhurbaşkanı, Federal Başbakanın teklifi üzerine 21 gün içinde Federal Meclis’i feshedebilir. Federal Meclis, üyelerinin çoğunluğuyla başka bir Federal Başbakan seçer seçmez, fesih hakkı sona erer.”

Görüldüğü gibi Anayasa, Federal Meclis’in Federal Başbakana güvensizlik oyu vermesini, salt çoğunlukla yeni bir Federal Başbakan seçilmesi koşuluna bağlamıştır. Doktrinde buna “yapıcı güvensizlik oyu” (konstruktiv vertrauensvotum) denmektedir³⁴¹. Bu düzenlemenin amacının, Weimar Anayasası döneminde yaşanan hükümet istikrarsızlıklarının yeniden yaşanmasının önüne geçmek olduğuna değinmiştik³⁴².

Federal Başbakanın görevi, yeni Federal Meclis’in toplanmasıyla birlikte kendiliğinden sona erer. Gerek seçimler ve gerekse diğer nedenlerden dolayı, Federal Başbakanın görevinin sona ermesiyle birlikte, federal bakanların görevleri de sona erer. Ancak, Federal Cumhurbaşkanının isteği üzerine Federal Başbakan; Federal Başbakan ya da Federal Cumhurbaşkanının isteği üzerine de federal bakanlar kendilerine bir halef tayin edilinceye kadar görevlerine devam etmek zorundadırlar. (GG m. 69)

Görüldüğü gibi, Federal Başbakanın görevi, herhangi bir nedenle boşalma ya da seçimler sonucu yeni parlamento toplanınca kendiliğinden sona ermektedir. Federal bakanları seçme yetkisi Federal Başbakana ait olduğundan, Federal Başbakanla birlikte

³⁴¹ Beyme, s. 273; Turhan, Hükümet Sistemleri, s. 67-68; Hesse-Ellwein, s. 300; İşte Almanya, s. 156.

³⁴² Beyme, s. 273; Turhan, Hükümet Sistemleri, s. 68; Eroğul, s. 231.

federal bakanların görevleri de sona ermektedir. Federal Cumhurbaşkanı, Federal Başbakan ya da bakanların, yenisi göreve başlayıncaya kadar görevlerini sürdürmelerini isteyebilmesi mümkündür. Bu durumda gerek başbakan ve gerekse bakanlar bu isteğe uymak zorundadırlar.

Almanya tarihinde 1969 ve 1998 tarihlerinde, seçimler sonucu hükümet değişikliği yaşanmıştır. 1998 tarihinde yapılan seçimle, o zamana kadar muhalefette bulunan Sosyal Demokrat Parti (SPD), Schröder'in Başbakanlığında iktidar olma şansını yakalamıştır. 1963, 1966 ve 1974 tarihlerinde Federal Başbakanın istifası üzerine hükümet değişikliği yaşanmış; nihayet 22 Nisan 1972'de Willy Brandt ve 17 Aralık 1982'de Helmut Schmidt, yapıcı güvensizlik oyu nedeniyle Federal Başbakanlık görevinden ayrılmak zorunda kalmışlardır³⁴³.

(bb) Federal Başbakanın Görev ve Yetkileri

Anayasanın 65. maddesinde Federal Başbakanın görev ve yetkileri, ana hatları ile düzenlenmiştir. Buna göre; “Federal Başbakan, siyasetin ana çizgilerini tespit eder ve bunun sorumluluğunu yüklenir... Federal Başbakan hükümet işlerini Federal Hükümetçe kabul edilmiş ve Federal Cumhurbaşkanıca tasvip edilmiş bir içtüzüğe göre yönetir.”

Federal Başbakanın, Anayasanın bu maddesine göre, hükümet politikalarını belirlemek (Richtlinienkompetenz) ve Federal Hükümeti yönetmek (Leitungskompetenz) gibi iki önemli yetkisi bulunmaktadır. 1949 Anayasası, yürütmenin bütün yetki ve sorumluluğunu hükümete ve hükümet içinde de başbakana vermiştir. Parlamenter sistemin mantığı bunu gerektirmekle birlikte, Almanya'da Başbakan, İngiltere'deki gibi “takım kaptanı” niteliğinde değil de, “çeşitli dengelerin kesiştiği odak noktasında sivrilen bir güçlü kişi” görünümündedir³⁴⁴.

Federal Başbakanın Anayasal yetkilerinden birincisi, federal hükümet politikalarının ana ilkelerini belirleme (Richtlinienkompetenz)³⁴⁵ yetkisidir. (m. 65) Federal Başbakan, Anayasadan kaynaklanan bu yetkisine dayanarak hükümetin temel politikalarını

³⁴³ Ismayr, s. 458; Busse, s. 44.

³⁴⁴ Eroğul, s. 229.

³⁴⁵ Busse, s. 40; Hesse-Ellwein, s. 283.

belirler ve bu politikaların uygulanmasından doğan sorumluluğu üstlenir³⁴⁶. Ancak şunu da belirtmek gerekir ki, Federal Başbakanın bu yetkisi, ona bir takım siyasi ayrıcalıklar vermekten çok, yetkilerinin sınırını belirleme işlevi görmektedir.

Anayasa, diğer parlamenter sistemlerde olduğu gibi, Federal Hükümetin kurulması yetkisini Federal Başbakana vermiştir: “Federal Başbakan, siyasetin ana çizgilerini tespit eder ve bunun sorumluluğunu yüklenir. ... Federal Başbakan hükümet işlerini, Federal Hükümetçe kabul edilmiş ve Federal Cumhurbaşkanıca tasvip edilmiş bir içtüzüğe göre yönetir.” (GG m. 65) Federal Başbakanın bu yetkisi, “hükümet politikalarının ilkelerini belirleme” yetkisinin doğal bir sonucudur; zaten bunun aksi düşünülemez. Zaten Anayasadaki düzenleme de bu şekilde kaleme alınmıştır.

Anayasanın 65. maddesinde geçen Federal Hükümet İktüzüğü, 1951 tarihinde yürürlüğe girmiş olup, Federal Başbakan, hükümet işlerini bu İktüzük hükümlerine göre yönetmektedir. Dolayısıyla Federal Başbakan, gerek Anayasanın 65. maddesi ve gerekse, bu maddeye istinaden çıkarılan İktüzük³⁴⁷ (Die Geschäftsordnung der Bundesregierung) hükümlerine göre, Federal Hükümeti yönetmektedir. Şu halde Federal Başbakanın görev ve yetkilerini üç başlık altında toplamak mümkündür. Bu yetkiler; hükümet siyasetinin ana çizgilerini belirleme, yönetme ve organize etme yetkileridir.

Federal Hükümetin izleyeceği politikaların ilkelerini belirleme ve bunun sorumluluğunu üstlenme yetkisini Federal Başbakana veren bu düzenleme, Federal Başbakanın aynı zamanda hükümet politikalarını yürütmesi düşüncesine dayanmaktadır³⁴⁸. Nitekim, Federal Başbakan tarafından belirlenen “ana ilkeler”, Federal Hükümetin alacağı esaslı kararlara yol gösterici, bu kararları etkileyici ve sınırlayıcı nitelikteki ilkelerdir.

Federal Başbakanın belirlediği hükümet politikaları ve bu politikaların ana ilkeleri, geçmiş hükümetlerde olduğu gibi, herhangi bir şekle bağlı olmaksızın yayınlanır ve federal bakanlar için bağlayıcılık kazanır. Federal Başbakanın belirlediği ilkeler, tüm federal bakanları bağlar. Bununla birlikte, gerek diğer anayasal organlar ve gerekse vatandaşlar

³⁴⁶ Busse, s. 45; Ismayr, s. 459.

³⁴⁷ İktüzük için bkz. Busse, s. 159-168; Hesse-Ellwein, Materialband, VII/I, s. 494-501.

³⁴⁸ Busse, s. 45.

bakımından bir bağlayıcılığı yoktur³⁴⁹. Dolayısıyla belirlenen bu ilkelerin, yalnızca hükümeti bağlayıcı, hükümetin yürüteceği işlere yön verici ve bunları sınırlayıcı bir işleve sahip olduğu söylenebilir.

Federal Başbakanın belirlediği bu ilkeler, federal bakanlar arasındaki görüş ayrılıklarını gidermekte özel bir önem taşımaktadır. Zira, bakanlar arasındaki görüş ayrılıklarını giderme yetkisi, Federal Başbakanın sahip olduğu anayasal bir yetkidir. (m. 65) Dolayısıyla, bu görüş ayrılıklarını gidermede belirleyici olan; başka bir anlatımla hükümetin benimseyeceği görüş, Federal Başbakanın kabul edeceği görüş olacaktır. Yani, son sözü Federal Başbakan söyleyecektir.

Federal Başbakanın sahip olduğu bu yetkinin, hem hukuki ve hem de siyasi anlamları olmakla birlikte her iki anlamda da bu yetkiler, hükümetin yönetilmesi ile ilgili hükümet işlerini kapsamaktadır. Federal Başbakanın yönetme yetkileri, Anayasanın 65. maddesi ve Anayasanın bu maddesine istinaden çıkarılan İktüzük hükümlerine dayanmaktadır. Dolayısıyla Federal Başbakan, hükümet işlerini İktüzük hükümlerine göre yönetmektedir (GOB m. 6, 15).

Federal Başbakanın sahip olduğu yönetme yetkisi, hükümet işlerinin yürütülmesinde ve Federal Hükümet üyeleri arasındaki işbirliğinin sağlanmasında kendini göstermektedir³⁵⁰. Federal Bakanlar Kurulu (Ministerrat) kolektif bir organ olduğundan ve dolayısıyla kurul olarak çalıştığından, tüm kararlarının oybirliği ile alınması zorunludur. İşte, Federal Bakanlar arasındaki birlik ve uyum, Federal Başbakanın yönetme yetkisi ile sağlanmaktadır.

Federal Başbakanın organizasyon yetkileri (Organisationsgewalt), Anayasanın 64. ve 65. maddeleri ile 65. maddeye istinaden çıkarılan Federal Hükümet İktüzüğü hükümlerine (m. 9-14) dayanmaktadır. Anayasaya göre Federal Hükümet, Federal Başbakan ve federal bakanlardan oluşmakta (m. 62); federal bakanlar ise, Federal Başbakanın teklifi üzerine Federal Cumhurbaşkanı tarafından atanmakta ve görevden alınmaktadırlar (m. 64). Şu halde, federal bakanların tespiti, Federal Başbakan tarafından yapılmakta; bir başka anlatımla, çalışma arkadaşlarını bizzat belirlemektedir.

³⁴⁹ Busse, s. 47; Ismayr, s. 458.

³⁵⁰ Busse, s. 48; Ismayr, s. 459.

Federal Başbakan, Anayasadan kaynaklanan bu yetkisine dayanarak hükümeti oluştururken, başlıca iki ölçütü dikkate almaktadır. Bunlar: “yetki dağılımı” (Zuständigkeitsverteilung) ve “koordinasyon”dur³⁵¹.

Federal Hükümeti oluşturan federal bakanlar arasındaki yetki dağılımı ve hükümet üyeleri arasındaki işbirliğinin sağlanması, kural olarak, şu ilkeler (prinzip) çerçevesinde gerçekleştirilmektedir³⁵²:

- Federal başbakanın ilkeleri (Kanzlerprinzip),
- Görev alanı ilkesi (Ressortprinzip) ve
- Kolektiflik ilkesi (kollegialprinzip)’dir.

Federal Başbakanın prensipleri (Kanzlerprinzip), onun güçlü anayasal yetkilere sahip olmasından kaynaklanan yetkilidir³⁵³. Dolayısıyla, gerek hükümet politikalarının ilkelerini belirlemek ve gerekse hükümeti yönetmek yetkilerine sahip olan Federal Başbakan, bu yetkilerinin doğal sonucu olarak, Federal Hükümeti kendi ilkeleri doğrultusunda oluşturup yönetmektedir.

Görev alanı ilkesine (Ressortprinzip) göre Federal Başbakan, kurulacak federal bakanlıkları ve federal bakanların görev alanlarını belirleme yetkisine sahiptir. Doğal olarak bu belirleme yapılırken, hükümetin izleyeceği politikaların ana ilkeleri gözetilmektedir. Bu genel ilkeye göre seçilen her federal bakan, kendi görev alanındaki her türlü işi, kendi sorumluluğu altında yapma yetkisine sahip olmaktadır.

Kolektiflik ilkesi (kollegialprinzip) demek, Federal Bakanlar Kurulunun (Bundesministerrat) hükümet kararlarını birlikte almaları ve bu kararların uygulanmasından birlikte sorumlu olmaları demektir³⁵⁴. Her ne kadar Anayasanın 65. maddesinde, “Federal bakanlar arasındaki görüş ayrılıkları konusunda federal hükümet karar verir” demek suretiyle, Federal Hükümetin sadece bu yetkisine değinilmiş ise de, uygulamada başka bir çok konuda birlikte karar alındığı görülmektedir. Uygulamadaki bu farklılık, İçtüzük hükümlerinden kaynaklanmaktadır.

³⁵¹ Hesse-Ellwein, s. 271.

³⁵² Busse, s. 50.

³⁵³ Busse, s. 50.

³⁵⁴ Busse, s. 52; Ismayr, s. 457.

Almanya’da şimdiye kadar kurulan hükümetlerde, öncelikle uygulanan ilkenin Başbakanlık Prensipleri (Kanzlerprinzip) olduğu görülmektedir³⁵⁵. Zaten gerek hükümeti kuran ve gerekse federal bakanların görev alanlarını tespit eden Federal Başbakan olduğu için, bunun aksini düşünmek mümkün değildir.

(b) Federal Bakanlar Kurulu

1949 Bonn Anayasasının öngördüğü hükümet “kabine hükümeti”dir. Dolayısıyla Federal Hükümet, Federal Hükümet Başkanı (Der Bundeskanzler) ve Federal Bakanlardan (Der Bundesminister) oluşmaktadır³⁵⁶.

Bilindiği gibi, Federal Başbakan, Federal Meclis (Der Bundestag) üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyu ile seçilmekte ve Federal Cumhurbaşkanı tarafından atanmakta (GG m. 63); federal bakanlar da, Federal Başbakanın teklifi üzerine Federal Cumhurbaşkanı tarafından atanmakta ve aynı şekilde görevden alınmaktadırlar. Anayasanın 65. maddesi, her federal bakanın, hükümet politikalarının ilkeleri çerçevesinde, bakanlığının işlerini kendi sorumluluğu altında yöneteceğini belirtmektedir.

Almanya’da genel seçimler dört yılda bir yapılmakta olup (GG m. 39); Federal Hükümet, bir yasama dönemi süresi kadar görevde kalmaktadır. (GG m. 64) Görüldüğü gibi, federal bakanların görev süresi, parlamenter demokrasi ilkelerine uygun olarak belirlenmiştir³⁵⁷. Normalde bir federal bakanın görev süresi, hükümetin görev süresi kadardır. Bununla birlikte, istifa veya Federal Başbakanın azli ile bu süreden önce sona ermesi de her zaman mümkündür.

Federal bakanlar, hem parlamento (der Bundestag) üyeleri arasından ve hem de seçilme yeterliğine sahip olmak kaydıyla parlamento dışından atanabilmektedirler³⁵⁸. Federal Cumhurbaşkanı, diğer parlamenter sistemlerde olduğu gibi, ancak Federal Başbakan tarafından kendisine teklif edilen kişileri bakan olarak atayabilir; bunun dışında,

³⁵⁵ Busse, s. 53.

³⁵⁶ Hesse-Ellwein, s. 269. Ayrıca bkz. Kempf, Udo/Merz, Hans-Georg: **Kanzler und Minister 1949-1998**, Biografisches Lexikon der Deutsches Bunderegierung, Wiesbaden 2001.

³⁵⁷ Busse, s. 43; Ismayr, s. 457.

³⁵⁸ Schmidt, Bruno–Klein, Franz: **Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland**, 3. Auflage, Berlin 1973, Artikel 64, No. 1-3; Maunz, Theodor – Durig, Gunther – Herzog, Roman: **Grundgesetz Kommentar**, Band I, Artikel 64, München 1969.

doğrudan atama yapması mümkün değildir. Bununla birlikte, bu atamalar konusunda siyasi değil ve fakat hukuki denetim yapabileceği genellikle kabul edilmektedir³⁵⁹.

Federal bakanlıklar, fonksiyonel bir anlayışla kurulduğundan, hükümette yer alan bakanların sayısı Anayasada belirtilmemiştir. Bu nedenle, Federal Hükümetin kuruluş aşamasındaki ihtiyaçları ve hükümet politikalarının gerçekleştirilmesine yetecek sayıda federal bakan atanabilmektedir³⁶⁰. Federal Hükümet İçtüzüğü'nün 9-14. maddelerinde, Federal Başbakanın hükümeti kurma yetkisi ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiş olmakla birlikte, federal bakanların sayısı ve görev alanları İçtüzükte de belirtilmemiştir. Dolayısıyla, federal bakanların sayısı ile, bu bakanların görev alanları Federal Başbakan tarafından belirlenmektedir. Ancak, Anayasada yer alan Maliye Bakanı (Bundesminister der Finanzen), Adalet Bakanı (Bundesminister der Justiz) ve Savunma Bakanı (Bundesminister der Verteidigung) konusunda Federal Başbakanın bir takdir hakkı yoktur³⁶¹. Bu üç bakan ile, 1951 yılından bu yana kurulan tüm hükümetlerde yer alan Dışişleri Bakanının, Federal Hükümette bulunması anayasal bir zorunluluktur³⁶².

1949 yılından bu yana kurulan hükümetlerde yer alan federal bakan sayısı, 3 ile 22 arasında değişmektedir³⁶³. Örneğin, ilk Konrad Adenauer Hükümetinde 13 federal bakan yer almakta iken, 1964 yılında kurulan Ludwig Erhard Hükümetinde 21 federal bakan yer almıştır. 1990 yılında iki Almanya'nın birleşmesi esnasında, kısa bir süre için bazı özel görevli bakanlıklar kurulmuş ise de, bu durum istisna teşkil etmekte ve genel kuralı değiştirmemektedir. 1998 yılında kurulan şu anki Schröder hükümetinde 14 federal bakan yer almaktadır³⁶⁴.

Federal bakanları seçme konusunda, Federal Başbakana yönelik herhangi bir anayasal ya da yasal sınırlama mevcut olmamakla birlikte, bazı fiili sınırlamaların olduğunu söyleyebiliriz³⁶⁵. Bu sınırlamalardan ilki, parti içi dengelerle ilgilidir. Parti içindeki birlik ve uyumun sürdürülmesi zorunluluğu, Federal Başbakanın, federal bakanların seçimi konusunda, diğer parti yöneticilerinin görüşlerini almasını gerekli

³⁵⁹ Schmidt-Klein, Artikel 64; Maunz-Durig-Herzog, Artikel 64, No 1-1; Özer, Batı Demokrasileri, s. 108.

³⁶⁰ Ismayr, s. 456; Çam, s. 298.

³⁶¹ Busse, s. 65.

³⁶² Busse, s. 65; Ismayr (2003), s. 456.

³⁶³ Özer, Batı Demokrasileri, s. 109.

³⁶⁴ Busse, s. 67.

³⁶⁵ Hesse- Ellwein, s. 276; Özer, Batı Demokrasileri, s. 108; Arslan, Siyasi Model, s. 59.

kılmaktadır. Diğeri de, koalisyon hükümetleri söz konusu olduğunda, koalisyon protokolü gereği getirilen sınırlamalardır. Koalisyon hükümetlerinde Başbakan, diğer koalisyon partilerinin de görüşlerini alarak, üzerinde uzlaşa sağladıkları kişileri bakan olarak seçebilmektedir.

Federal Hükümette yer alan federal bakanlıklardan bir kısmı, belli görevleri olan bakanlıklardır. Bu bakanlar, federal hükümet politikalarının ana ilkelerine uygun olarak, bakanlığı ile ilgili işlemleri kendi sorumlulukları altında yürütmekten sorumludurlar. Diğer federal bakanlar (Staatsminister) ise, belli bir görev alanı olmayan bakanlardır. Bunlar, Federal Başbakan tarafından belirlenen bazı özel görevleri (Örneğin, AB işlerinden sorumlu federal devlet bakanı gibi) yerine getirirler.

Federal bakanlar, kendi görev alanlarıyla ilgili bütün işlerden sorumludurlar. Federal bakanların görev alanları ve sorumlu olduğu işler, bir kararname ile kendilerine bildirilir. Her federal bakan, kendi bakanlığının işleri ile ilgili olarak, idari birimler arasında iş bölümü yapabilmekte, ancak nihai sorumluluk yine de bakanda kalmaktadır.

Federal Başbakan ve federal bakanlar Anayasa gereği ek görev alamazlar³⁶⁶. Anayasa, Federal Başbakan ve federal bakanların, “diğer bir ücretli görev, sanat ve meslek” icra edemeyeceklerini; “kar amacı güden bir işletmenin yönetim kuruluna ve Federal Meclis’in tasvibi olmayan hallerde de denetim kuruluna” katılamayacaklarını belirtmektedir. (GG m. 66)

Federal bakanlar, parlamentoya karşı değil, doğrudan Federal Başbakana karşı sorumludurlar. Parlamenteoya karşı siyasal sorumluluğu tek başına Başbakan üstlenmiştir.

Federal bakanların görevi, Federal Başbakanın görevine bağlıdır. Bu demektir ki, Federal Başbakanın görevi sona erdiğinde, federal bakanların görevi de sona erer. Bilindiği gibi Federal Başbakanın görevi, normalde genel seçimler sonucu yeni Federal Meclis’in toplanmasıyla sona ermekle birlikte (GG m. 69/2); Federal Başbakanın istifası veya ölümü, Federal Meclis tarafından yapıcı güvensizlik oyu (konstruktiv vertrauensvotum) verilmesi (GG m. 67/1) veya Federal Başbakanın, hükümetin güvensizlik oyu alması nedeniyle

³⁶⁶ Hesse-Ellwein, s. 276.

Federal Cumhurbaşkanından Federal Meclis'in feshini istemesiyle normal süreden önce de sona erebilmektedir³⁶⁷. (GG m.68/1, 69/2)

Federal Bakanlar Kurulunun görev ve yetkilerine geçmeden önce, Federal Hükümet içinde önemli bir yeri olan müsteşarlara (der Staatssekretär) da kısaca değinmek istiyoruz. Müsteşarlar, federal bakanları temsil edebilirler, Federal Başbakanın daveti üzerine Bakanlar Kurulu toplantılarına (Ministerratsitzung) katılabilirler; ancak Federal Hükümet üyesi değildirler³⁶⁸. Niekim, Anayasanın 62. maddesinden de, Federal Bakanlar Kurulu toplantılarına katılan müsteşarların (der Staatssekretäre) hükümet üyesi olmadıkları açıkça görülmektedir.

Federal Hükümet içinde iki tür müsteşar yer almaktadır³⁶⁹; Parlamento Müsteşarları (Parlamentarische Staatssekretäre) ve Memuriyet Müsteşarları (Beamtete Staatssekretäre). Parlamento Müsteşarları, ilke olarak Federal Başbakan veya diğer federal bakanları, görev süreleri boyunca, Federal Meclis'te (der Bundestag) temsil ederler. Temsil ettikleri kişilerle parlamento arasındaki ilişkileri düzenlerler³⁷⁰. Memuriyet Müsteşarları ise, görevli oldukları federal bakanlıktaki memurların başı konumundadırlar. Bunlar, hükümet politikaları çerçevesinde, bakanlık işlerini idare ederler³⁷¹. Federal Hükümet içinde yer alan parlamento müsteşarları, Federal Hükümet politikalarının gerçekleştirilmesinde, hükümete çok önemli katkılar sağlamaktadırlar.

(2) Federal Hükümetin Görev ve Yetkileri

Bonn Anayasasının 65. maddesine göre; “Federal Başbakan, siyasetin ana çizgilerini tespit eder ve bunun sorumluluğunu yüklenir. Bu sınırlar içerisinde, her federal bakan, bakanlığının işlerini kendi sorumluluğu altında, bağımsız olarak kendisi yönetir. Federal bakanların arasındaki görüş ayrılıkları konusunda Federal Hükümet karar verir. Federal Başbakan, hükümet işlerini Federal Hükümetçe kabul edilmiş ve Federal Cumhurbaşkanınca tasvip edilmiş bir içtüzüğe göre yönetir.”

³⁶⁷ Busse, s. 43.

³⁶⁸ Busse, s. 42; Ismayr, s. 458.

³⁶⁹ Busse, s. 42-43.

³⁷⁰ Busse, s. 42; Ismayr, s. 458.

³⁷¹ Busse, s. 43; Ismayr, s. 459.

Görüldüğü gibi, Federal Hükümet politikalarının ana ilkelerini belirlemek ve bunun sorumluluğunu üstlenmek Federal Başbakana aittir. Bu yetki Federal Başbakana ait olmakla birlikte, federal bakanların da belirlenen bu ilkeler üzerinde etkileri olduğu şüphesizdir. Bununla birlikte, son söz Federal Başbakana aittir³⁷². Belirlenen bu ilkeler çerçevesinde kalmak kaydıyla her federal bakan, kendi sorumluluğu altında, bakanlığının bütün işlerini yönetir.

Federal Hükümetin en önemli özelliği, tüm yetkilerin Federal Başbakanda toplanmasıdır³⁷³. Ancak, bu demek değildir ki, Alman Şansölyesi, İngiliz Başbakanı gibi her şeye kadirdir. Yukarıda da söylediğimiz gibi, Federal Başbakan, çeşitli dengelerin kesiştiği odak noktasında sivrilen bir güçlü kişi” konumundadır³⁷⁴. Burada şöyle bir soru sorulabilir; Hitler dönemindeki (1933-1945) uygulamalara tepki olarak, Anayasada bir çok tedbir yer almakta iken, Federal Başbakanın tek adam yönetimine yol açacak şekilde böyle güçlü yetkilerle donatılması bir paradoks teşkil etmez mi? Hemen söyleyelim ki, bu mümkün değildir. Bir kere, Alman toplumu, yarım asırlık bir demokrasi deneyimine sahiptir. Bu süre içinde Alman siyasal hayatına bir çok demokratik kurum ve kural yerleşmiştir. İkinci olarak da, siyasal sisteme yerleştirilen Anayasa Mahkemesi (der Bundesverfassungsgerichtshoff), federal yapılanma ve etkin baskı grupları gibi denetim mekanizmaları böyle bir sapmaya izin vermeyecektir³⁷⁵.

Federal Hükümet, Federal Başbakan tarafından idare edilir. Bununla birlikte, her federal bakan, bakanlığıyla ilgili işleri kendi sorumluluğu altında yönetir. Federal bakanlıklar arasındaki görüş ayrılıkları ve uyuşmazlıkları giderme yetkisi, Federal Hükümete aittir. Federal Hükümet içindeki görüş ayrılıkları nedeniyle, ortak bir sonuca ulaşılamaması durumunda, Federal Başbakanın görüşü belirleyici olmaktadır. Dolayısıyla, federal bakanlıklar arasındaki işbirliği ve koordinasyonun Federal Başbakan tarafından sağlandığını söylemek mümkündür.

Federal bakanlar, sınırları Federal Başbakan tarafından belirlenen hükümet politikalarının ilkelerini gözetmek zorundadırlar. Hükümet politikalarını benimsemeyen federal bakanın istifa etmesi gereklidir. Nitekim, 1950 yılında Dr. Gustav Heinemann,

³⁷² Ismayr, s. 456; Çam, s. 297.

³⁷³ Schmidt-Belibtreu-Klein; Art. 64, No. 6,7; Özer, Batı Demokrasileri, s. 113.

³⁷⁴ Eroğul, s. 229.

³⁷⁵ Ismayr, s. 457; Çam, s. 298.

1961 yılında Dr. Heinrich von Brentano, hükümetten farklı görüşlere sahip olduklarından istifa etmek zorunda kalmışlardır³⁷⁶. Kaldı ki, parlamenter sistemlerde kolektif sorumluluğa sahip olan hükümetin, aynı görüşe sahip üyelerden oluşması bir zorunluluktur. Dolayısıyla, hükümet politikalarına karşı çıkan ya da farklı görüşe sahip olan bakan ya da bakanların hükümetten ayrılması bu kuralın doğal bir sonucudur.

Federal Hükümet İçtüzüğüne göre Federal Hükümet, kendisine sunulan ekonomik, sosyal, mali veya kültürel alanlara ilişkin tüm iç ve dış politika işlerini görüşür ve karara bağlar. (m. 15) Federal Hükümet, kolektif bir organ olduğundan, kararlarını kabine toplantılarında ve tüm hükümet üyeleriyle birlikte almaktadır. Kabinet toplantıları ise, kural olarak her hafta Federal Başbakan başkanlığında yapılmaktadır.

Federal Hükümetin görevleriyle ilgili genel kural, İçtüzükte yukarıdaki şekilde belirtildikten sonra, özel olarak hangi konularda görevli ve yetkili olduğu liste halinde belirtilmiştir³⁷⁷. Buna göre:

- Bütün yasa tasarıları,
- Federal Hükümetin bütün kararname tasarıları,
- Siyasi önem taşıyan diğer kararname tasarıları,
- Federal Hükümet tarafından Federal Konsey'e sunulacak görüşler,
- Değişik Federal Bakanlıklar arasındaki görüş ayrılıkları³⁷⁸ ile,
- Anayasa ve yasalar tarafından bildirilen bütün diğer işler Federal Bakanlar Kurulunda görüşölüp kararlaştırılmaktadır.

Federal Bakanlar Kurulu, yukarıda sayılan işler dışında, kendisine sunulan şu işleri de görüşerek karara bağlar:

- Bazı memurların atanması, emekliye ayrılmaları ve ücretlerinin yükseltilmesi önerileri,
- Yüksek federal makamlardaki memurların göreve alınmaları, sınıflandırılmaları veya ücretlerinin yükseltilmesine ilişkin önerileri ve

³⁷⁶ Özer, Batı Demokrasileri, s. 112.

³⁷⁷ Busse, s. 74.

³⁷⁸ İçtüzük, Federal Bakanlar Kurulunda görüşölcek görüş ayrılıklarını konu bakımından sınırlandırmıştır. Buna göre, özellikle mali plan tasarıları (entwürfe der finanzplanung), Bütçe kanunu (Haushaltsgesetz) ve bütçe planlaması (Haushaltsplans) konularına ilişkin görüş ayrılıkları Bakanlar Kurulu toplantılarında görüşölmektedir. Bu konuda Bkz. Busse, s. 163.

- Yetkili federal bakanın yüksek federal yargı mercilerine atanacak hakimlerle ilgili önerileri. (GOB m. 15/2)

Federal Hükümetin gerek Anayasada ve gerekse İçtüzükte yer alan görev ve yetkilerini, aşağıdaki başlıklar altında ayrıntılı olarak inceleyeceğiz.

(a) Kanun Teklif Etme Yetkisi

Bilindiği gibi, Almanya Parlamentosu iki meclisten oluşmaktadır. Bu meclislerden ilki, Federal Meclis (der Bundestag)'tir. Federal Meclis, halk tarafından dört yıl için seçilen temsilcilerden oluşmakta olup, en önemli görevleri kanun koymak, Federal Başbakanı seçmek ve hükümeti denetlemektir³⁷⁹. Diğer meclis ise, Federal Konsey (der Bundesrat) olup, halk temsilcilerinden değil de, eyalet hükümetlerinin üyeleri ya da onların temsilcilerinden oluşmaktadır³⁸⁰. Anayasa değişiklikleri ile eyaletlerin mali ya da idari özerkliklerini ilgilendiren kanunlar, ayrıca Federal Konsey tarafından onaylandıktan sonra yürürlüğe girebilmektedir. Federal Konsey (der Bundesrat) üyeleri, eyalet çıkarlarına parti çıkarlarından daha fazla önem vermektedirler.

Görüldüğü gibi, Almanya parlamentosunun yapısı, üniter devlet olan bizim parlamentoya benzemediği gibi, federal devlet olan ABD Kongresine de benzememektedir. Federal Konsey (der Bundesrat), ABD Kongresini oluşturan meclislerden Senato'ya benzemekle birlikte yapısı, üyelerinin seçimi ve görevleri itibariyle Senato'dan farklıdır. Bu farklılık, yukarıda da belirttiğimiz gibi, federalizmi korumak amacıyla oluşturulmuştur³⁸¹. Zaten, Bonn Anayasası incelendiğinde, devlet organlarının yapısı ile görev ve yetkilerini etkileyen en önemli ilkenin federalizm olduğu görülmektedir.

1949 Anayasasına göre, kanun tasarı ve teklifleri Federal Meclis'e (der Bundestag) sunulur. Bu yetki, Federal Hükümet yanında, Federal Meclis üyeleri ile Federal Konsey üyelerine aittir. (m. 76/1) Federal Meclis'e sunulan tasarılar, üç defa görüşülür. Bu görüşmeler esnasında usulen bir defa da yetkili meclis komisyonuna gönderilir. Üçüncü görüşme sonunda yapılan oylamada, oyların çoğunluğunu alan tasarılar kanunlaşır.

³⁷⁹ İşte Almanya, s. 151; Karaer, Federal Almanya, s. 21.

³⁸⁰ İşte Almanya, s. 154; Karaer, Federal Almanya, s. 21.

³⁸¹ Karaer, Federal Almanya, s. 23.

Bununla birlikte, anayasa değişiklikleri ile eyaletlerin mali ya da idari özerkliklerini ilgilendiren kanunların, ayrıca Federal Konsey tarafından onaylanması da gerekmektedir.

Federal Hükümetin kanun tasarıları, önce Federal Konsey'e (der Bundesrat) sunulur. Federal Konsey, tasarı hakkındaki görüşünü altı hafta içinde bildirir. Federal Hükümet, acele kaydıyla Federal Konsey'e sunduğu kanun tasarılarını, Konsey henüz görüş belirtmemiş olsa dahi, üç haftadan sonra Federal Meclis'e sunabilir. Ancak, Federal Konsey'in görüşü alındıktan sonra, bu görüş derhal Federal Meclis'e gönderilir. (GG m. 76/2)

Federal Hükümet dışında, Federal Meclis üyeleri ile Federal Konsey üyelerinin de kanun tasarı ve teklifi sunma yetkisi vardır. (GG m. 76) İşte, Federal Konsey'in kanun tasarıları da, ancak Federal Hükümetin görüşüyle birlikte ve Federal Hükümet tarafından, üç ay içinde Federal Meclis'e sunulur. (GG m. 76/3)

Federal Meclis'e sunulan kanun teklif ve tasarılarının büyük çoğunluğu Federal Hükümet tarafından hazırlanmış olup, hükümetin kanun tasarılarının neredeyse tamamı yasalaşırken, çok az sayıda kanun teklifi yasalaşabilmiştir. Örneğin, 1949'dan 1998 yılına kadar geçen süre içinde yaklaşık 8400 kanun teklif ve tasarısı sunulmuş olup, bunlardan 5150 tanesi kanunlaşmıştır. Bu kanunların neredeyse tamamı federal hükümet tasarılarıdır³⁸².

(b) Kanunları Uygulanmasını Sağlama Yetkisi

Diğer parlamenter sistemlerde olduğu gibi, kanunların uygulanmasından Federal Hükümet sorumludur. Federal Meclis tarafından kabul edilerek, usulüne göre yürürlüğe giren federal kanunlar, tüm eyaletlerde uygulanır. (GG m. 83) Bunun yanında, eyalet parlamentoları tarafından yapılan kanunlar, sadece o eyalet sınırları içinde uygulanır. Eyalet parlamentoları, federal kanunlarca aksi öngörülmedikçe, "idari teşkilatın ve idari usullerin düzenlenmesi" amacıyla kanun koyma yetkisine sahiptirler. (GG m. 84/1)

³⁸² İşte Almanya, s. 151.

Anayasa, federal devlete tanıdığı yetkiler dışında kalan konularda, eyalet yönetimlerini yetkili kılmıştır. Yasama yetkisi, kural olarak federal parlamentoya ait olmakla birlikte, başta eğitim olmak üzere, kültür, iç güvenlik ve buna benzer konularda eyalet parlamentoları da kanun yapma yetkisine sahiptir³⁸³. Yürütme yetkisi konusunda ise, icrai yetkiler eyalet hükümetlerine verilmiştir; Federal Hükümetin bu konuda sınırlı bir denetim yetkisi vardır.

Federal hükümet tarafından, tüm eyaletlerde uygulanmak üzere genel düzenleyici işlemler yapılabilmektedir. (GG m. 84/2) Ancak, bunun için, Anayasanın öngördüğü “Federal Konsey tarafından onaylanma” şartının yerine getirilmesi gereklidir.

Federal Hükümet, federal kanunların eyalet hükümetleri tarafından uygulanıp uygulanmadığını denetleme yetkisine sahiptir. Federal hükümet, bu denetim yetkisini, eyaletlerin yüksek makamlarında görevlendirdiği temsilcileri vasıtasıyla kullanmaktadır. (GG m. 84/3) Ancak, bu temsilcilerin daha alt düzeydeki eyalet makamlarında görevlendirilebilmesi için, ilgili eyaletin en yüksek makamının ya da Federal Konsey’in onayı gerekmektedir.

Federal Hükümetin, federal kanunların eyaletlerde uygulanmasıyla ilgili olarak, eksikliklerin giderilmesini istemek yanında, bazı özel durumlarda emir verme yetkisi de vardır. Federal Hükümet tarafından tespit edilen eksiklikler, öncelikle yetkili eyalet makamlarına bildirilerek giderilmesi istenmekte, giderilmediği takdirde, Federal Konsey’e başvurulmaktadır. Federal Konsey kararlarının yargısal denetimi, Federal Anayasa Mahkemesi tarafından yapılmaktadır. (GG m. 84/4)

Federal Hükümet, bazı özel durumlarda federal makamlara emir de verebilmektedir. Ancak bunun için, Federal Konsey tarafından onaylanmış bir kanun hükmünün bulunması gerekmektedir. Dolayısıyla, böyle bir yasal dayanak olmaksızın, Federal Hükümetin emir verme yetkisini kullanması mümkün değildir. Federal kanunların uygulanması konusunda Federal Hükümetin vereceği emirler, emri uygulayacak eyalet makamlarına değil de, doğrudan en yüksek eyalet makamına verilmekte (GG m. 84/5), Federal Hükümet, alt düzeydeki eyalet makamlarıyla muhatap olmamaktadır. Ancak, çok

³⁸³ Karaer, Federal Almanya, s. 19.

acil durumlarda, doğrudan emri uygulayacak eyalet makamlarına da emir verilebilmektedir.

(c) Bazı Kamu Görevlilerini Atama Yetkisi

Federal Bakanlar Kurulu, yüksek federal makamlardaki memurların göreve alınmaları, sınıflandırılmaları veya ücretlerinin yükseltilmesine ilişkin öneriler ile bunlar dışında kalan diğer bazı memurların atanması, emekliye ayrılmaları ve ücretlerinin yükseltilmesi önerilerini görüşerek, bu konuda karar verme yetkisine sahiptir.

Bilindiği gibi, federal düzeyde örgütlenen idari kuruluşlar; en üst kuruluşlar, üst kuruluşlar, orta düzey kuruluşlar ve alt düzey kuruluşlar olmak üzere dörtlü bir ayrıma tabi tutulmuşlardır³⁸⁴. Buna göre, Federal Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği, üst mahkemeler, Federal Başbakanlık ve Federal Bakanlıklar en üst düzey kuruluşların başlıcalarıdır. Bağlı kuruluşlarla kamu iktisadi teşekkülleri üst kuruluşları; ilk iki tür kuruluşların bölge düzeyinde örgütlenen birimleri orta düzey kuruluşları oluştururlar. Nihayet, alt düzey kuruluşlar ise, federal kamu kuruluşlarının en küçük idari birimlerinden oluşmaktadır.

Aynı şekilde Federal Hükümet, yetkili federal bakanın yüksek federal yargı mercilerine atanacak hakimlerle ilgili önerilerini, herhangi bir karara varmaksızın görüşerek bir tutum belirleme imkanına da sahiptir³⁸⁵. (GOB m. 15/2) Nihayet, eyaletlerdeki orta derece makamların yöneticileri, Federal Hükümetin onayı ile atanmaktadır. (GG m. 85/2)

(d) Eyalet Yönetimlerini Denetim Yetkisi

1949 Anayasasına göre Federal hükümet, Federal Konsey'in onayı ile genel idari kurallar koyabileceği gibi, eyaletlerin (die Länder) federal kanunları, yürürlükteki hukuka uygun olarak uygulayıp uygulamadıklarını da denetleme yetkisine sahiptir³⁸⁶. Federal

³⁸⁴ Bkz. Derlien, Hans-Ulrich: **Personalpolitik nach Regierungswechseln**, Opladen 2001, s. 39-57.

³⁸⁵ Karaer, Federal Almanya, s. 23; Ismayr, s. 459.

³⁸⁶ Eyaletler (Bundesländer) konusunda bkz. Hartmann, Jürgen: **Handbuch der Deutschen Bundesländer**, Frankfurt 1997; Kilper, Heiderose/ Lhotta, Roland: **Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland**, Opladen 1996.

Hükümet, bu amaçla eyaletlerin en yüksek makamlarına temsilci de gönderebilmektedir. (GG m. 84)

Federal Hükümet, eyaletlerde görevli memur ve hizmetlilerin formasyonunu tekdüze bir şekilde düzenleme yetkisine sahip olup, eyaletlerdeki orta dereceli makamların yöneticileri, Federal Hükümetin muvafakatı ile atanabilmektedir. (GG m. 85/2)

Federal Hükümetin sahip olduğu bu denetim yetkisi, hem hukukilik ve hem de yerindelik bakımındandır. Federal Hükümet, bu amaçla, eyalet makamlarından rapor verilmesini, dosyaların gönderilmesini isteyebilmekte ve bütün makamlara temsilciler gönderebilmektedir. (GG m. 85/4)

(e) Tüzük Çıkarma Yetkisi

Tüzüklere ilişkin hükümler, Anayasanın 80. maddesinde yer almaktadır: “Federal Hükümete, federal bir bakana ya da eyalet hükümetlerine (Landesregierungen), kanunla, tüzük çıkarma yetkisi verilebilir. Kanunda, verilen yetkinin konusu, amaç ve kapsamı belirtilmelidir. Kanunda hukuki dayanak açıklanmalıdır. Kanunda yetkinin tekrar devri öngörülümüşse, bunun devri yeni tüzüğe ihtiyaç gösterir.” Tüzükler, kabul eden makamlar tarafından imzalanır ve kanunda aksi belirtilmediği takdirde, Resmi Gazetede ilan edilirler. (GG m. 82)

Görüldüğü gibi, tüzük çıkarma yetkisi, düzenleyici bir işlem olup; hukukumuzdaki, kanun hükmünde kararnameler gibi, yasama ve yürütmenin kolektif bir işlemi niteliğindedir. Ancak, hukukumuzdaki tüzüklerden farklı özellikler taşımaktadır³⁸⁷. Bir kere, Türk Hukukunda yetkili makam sadece Bakanlar Kurulu iken, Alman Hukukunda Federal Hükümet dışında, federal bakanlar ve eyalet hükümetleri de tüzük çıkarabilmektedirler. İkinci olarak, tüzük için bir yetki kanunu gerekli olmadığı halde, 1949 Anayasası böyle bir zorunluluk getirmiştir. Nihayet, hukukumuzda tüzük, idarenin düzenleyici bir işlemi olduğu için, bir kanunun uygulanmasını göstermek veya kanunun emrettiği işleri belirtmek amacıyla çıkarılabilmekte; tali bir düzenleme niteliği taşımaktadır. Oysa Alman Hukukunda amaç, kapsam ve konusu kanunda belirtilmek

³⁸⁷ Karaer, Federal Almanya, s. 23.

kaydıyla, tüzükle doğrudan bir düzenleme yapılmaktadır. Ayrıca, bu yetkinin Federal Hükümet dışında, federal bir bakana ve eyalet hükümetlerine verilmesi, uygulama alanını oldukça genişletmiştir.

(f) Olağanüstü Hallere İlişkin Yetkileri

Federal Hükümet, bir eyaletin varlığını ya da hür demokratik temel düzenini tehdit eden bir tehlikenin ortadan kaldırılması için, tehlikenin bulunduğu eyaletin tehlikeyle mücadeleye hazır olmaması ya da tehlikeyi önlemekte yetersiz kalması halinde, bu eyalet ya da diğer güvenlik kuvvetlerini kendi emrine alabilmekte; bu amaçla federal sınır koruma birliklerinden de yararlanabilmektedir. Federal Hükümet, tehlikenin bir eyaletini sınırlarını aşması halinde, eyalet hükümetlerine emirler verebilmektedir. (GG m. 91)

Federal Hükümetin olağanüstü hallere ilişkin müdahalesi, madde metninde de görüldüğü gibi, ancak “tehlikenin bulunduğu eyaletin tehlikeyle mücadeleye hazır ya da muktedir olmaması” hallerinde mümkün olmakta ve bu müdahale, eyalet güvenlik kuvvetlerine kumanda etme ve eyalet hükümetlerine emirler verme şeklinde gerçekleşmektedir. Keza, Federal Hükümetin müdahalesine, tehlikenin geçmesiyle ya da Federal Konsey kararıyla son verilmektedir.

Federal Hükümet, federasyonun ya da bir eyaletin varlığını veya rejimini tehdit eden bir tehlikenin baş göstermesi halinde, silahlı kuvvetlerden de yararlanabilmektedir³⁸⁸. Anayasanın konuyu düzenleyen 87a/4. maddesi şu şekildedir: “Federasyonun ya da bir eyaletin varlığını ya da hür demokratik temel düzenini tehdit eden bir tehlikenin savuşturulması amacıyla, Federal Hükümet, 91. maddenin 2. fıkrasındaki şartların gerçekleşmesi ve zabıta kuvvetleriyle federal sınır muhafızlığı birliklerinin yetmemesi halinde, sivillerin can ve mal güvenliğini korumak, teşkilatlı ve askeri şekilde silahlı asilerle mücadele etmek amacıyla silahlı kuvvetleri kullanabilir. Federal Meclis ya da Federal Konsey’in isteği üzerine silahlı kuvvetlerin kullanılması durdurulur.”

Anayasanın 87a. maddesindeki düzenleme, 91. maddedeki düzenlemeyi tamamlayıcı niteliktedir. 87a. maddeye silahlı kuvvetlerin kullanılması, ancak “zabıta

³⁸⁸ Karaer, Federal Almanya, s. 22.

kuvvetleriyle federal sınır muhafızlığı birliklerinin yetmemesi halinde” mümkündür. 87a.maddede dikkati çeken bir husus da, silahlı kuvvetlerin “sivillerin can ve mal güvenliğini korumak, teşkilatlı ve askeri şekilde silahlı asilerle mücadele etmek” amaçlarıyla kullanılacağına açıkça belirtilmesidir.

Bizim Anayasamızın olağanüstü hal ilanını düzenleyen 120. ve 122 maddesindeki düzenlemeler, Bonn Anayasasının 87. maddesindeki bu düzenlemeye benzemekle birlikte; bir çok noktada farklılık göstermektedir. Her iki anayasadaki düzenlemenin ortak noktası, öngörülen hallerin varlığı halinde silahlı kuvvetlerin kullanılacağına öngörülmüş olmasıdır. Buna karşın, olağanüstü hal ilanını gerektiren sebepler, olağanüstü halin ilanı, olağanüstü halin süresi ve bu süre içinde alınacak tedbirler, getirilecek yükümlülükler ve temel hak ve özgürlüklere ilişkin kısıtlamalar konusunda 1982 Anayasası, idareye (ve dolayısıyla silahlı kuvvetlere) oldukça geniş yetkiler vermiştir. Bonn Anayasasında silahlı kuvvetlerin hangi koşullarda ve hangi amaçlarla kullanılacağı açıkça belirtilmiş iken; 1982 Anayasasındaki düzenleme “halin gerektirdiği tedbirler” gibi muğlak bir ifadeyle, bu tedbirlerin neler olacağını tamamen idarenin takdirine bırakmıştır.

Federal Hükümetin olağanüstü hallerde kullanabileceği yetkiler, Fransa Cumhurbaşkanı'nın bu konudaki yetkilerine göre oldukça sınırlandırılmıştır. Bilindiği gibi, Fransa Cumhurbaşkanı, cumhuriyetin kurumları, milletin bağımsızlığı, ülkesinin bütünlüğü ya da uluslararası taahhütlerinin yerine getirilmesi ciddi ve ani bir şekilde tehdit edildiği ve anayasadaki kamu iktidarının düzenli işleyişi sekteye uğradığında, Anayasanın 16. maddesine dayanarak, bu durumların gerektirdiği tedbirleri alabilmektedir. Aynı şekilde, Fransa Cumhurbaşkanı, bir mesajla mevcut olağanüstü durumu ulusa bildirerek, tüm devlet güçlerini (gerektiğinde yargı da dahil) elinde tutarak uygun gördüğü her türlü tedbiri alabilmekte, vatandaş hak ve özgürlüklerini ortadan kaldırabilmektedir. Kısaca Cumhurbaşkanı, Anayasayı değiştirmek dışında her şeyi yapabilmektedir³⁸⁹. Nihayet, olağanüstü durumun düzelterek anayasal kurumların normal çalışmaya başlaması ile birlikte, Cumhurbaşkanı'nın olağanüstü yetkileri de sona ermektedir.

Görüldüğü gibi, Fransa Cumhurbaşkanı'nın sahip olduğu olağanüstü yetkileri neden, kullanılacak yetkilerin kapsamı, olağanüstü halin sona ermesi gibi noktalarda Federal

³⁸⁹ Oytan, Yürütme Organı, s. 90-93.

Hükümetin bu konudaki yetkilerinden ayrılmaktadır. 1949 Anayasasına hakim olan federalizmi korumak, tüm yetkilerin Federal Hükümet elinde toplanmasını önlemek gibi düşüncelerin bu konuya da yansıdığını görmekteyiz.

Sonuç olarak, Bonn Anayasası, bir yandan hükümet istikrarsızlıklarını önlemek için yapıcı güvensizlik oyu kuralını getirmiş; diğer yandan, federalizmi korumak için, Federal Konsey, Federal Anayasa Mahkemesi gibi anayasal kurumlar oluşturmuştur. Bunun yanında, Federal Başbakanı önemli yetkilerle donatmıştır. Federal Hükümetin en belirgin özelliği, tüm sorumluluk ve yetkilerin Federal Başbakanda toplanmasıdır. Federal hükümet politikalarının ana ilkelerini belirlemek, bunun siyasal sorumluluğunu üstlenmek; Federal Bakanlar Kurulu üyelerini seçmek, bunların görev alanları ile sorumluluklarını belirlemek; federal bakanlar arasındaki görüş ayrılıklarını gidermek gibi siyasi açıdan çok önemli anayasal yetkiler Federal Başbakan tarafından kullanılmaktadır.

Federal Başbakanın bu güçlü konumunu kullanarak, otoriter bir rejime yol açabilmesi mümkün olmakla birlikte, sistemde bunu önleyici mekanizmalara da yer verilmiştir³⁹⁰. Devletin federal yapısı, Anayasa Mahkemesi ve baskı gruplarının etkinliği bu mekanizmalardan başlıcalarıdır.

³⁹⁰ Çam, s. 298.

D. İTALYA’DA BAKANLAR KURULUNUN GÖREV VE YETKİLERİ

1. Genel Olarak

1948 tarihli İtalya Anayasası³⁹¹, doğrudan savaş öncesi dönemde yaşanan tecrübeler dolayısıyla, uzlaşmacı nitelikler (kompromisscharakter) taşımaktadır. Anayasa, savaş sonrasında faşizm karşıtlarının bir araya gelerek oluşturdukları “Ulusal Kurtuluş Komitesi” (Nationalen Befreiungskomitee) tarafından yapılmıştır³⁹². Nitekim, az ya da çok, tüm grupların politikalarının anayasa metnine yansdığı görülmektedir.

1948 Anayasası, güçler ayrılığına dayanan, çok partili bir parlamenter hükümet sistemi öngörmüştür³⁹³. Nitekim, Anayasaya göre hükümet, parlamentoya karşı sorumludur. (m. 95) Aynı şekilde, Cumhurbaşkanı da diğer parlamenter sistemlerde olduğu gibi sembolik yetkilere sahip kılınmıştır. (m. 87)

1948 Anayasasının belirgin özelliklerinden biri de, plebisiter unsurlara güçlü vurgu yapmasıdır. Anayasa değişiklikleri için referanduma gidilmesinin zorunlu olmasından başka, belli sayıda vatandaşın başvurusu ile yasaların kaldırılması mümkün olabilmektedir. Aynı şekilde, güçler dengesi açısından ağırlığın yasama organına verildiği görülmektedir.

Anayasanın yürürlüğe girdiği 01.01.1948 tarihinden sonra, Anayasada kısmi değişiklikler yapılmıştır. 1992 yılından sonraki süreçte yapılan değişikliklerle birlikte, İkinci Cumhuriyet dönemi başlamıştır³⁹⁴. Bu dönemde, politik sistemin merkezine Cumhurbaşkanı yerleştirerek, yarı-başkanlık sisteminin kurulması tartışılmış ise de, bu dönüşüm gerçekleştirilememiştir.

³⁹¹ İtalya Anayasası için bkz Gürbüz, Anayasalar, s. 129-168. İnternet erişimi için bkz. <http://www.Cortecostituzionale.it> (05.01.2004); <http://www.verfassungen.de/it/ital48-i.htm>. (5.1.2005).

³⁹² Faşizm karşıtı grupların başlıcaları liberaller, sosyalistler, komünistler ve katoliklerden oluşmaktadır. Bu konuda bkz. Grosse, Ernst - Ulrich / Trautmann, Günther: “Das Politische System Italiens”; **Italien Verstehen**, Darmstadt 1997, s. 1-59; Hausmann, Friederike: **Kleine Geschichte Italiens von 1943 bis heute**, Berlin 1997, s. 11- 57; Trautmann, Günther: “Das Politische System Italien”; **Die Politische Systeme Westeuropas**, Opladen 1999, s. 519-559.

³⁹³ Trautmann, Günter/Ullrich, Hartmut: “Das Politische System Italiens”; **Die Politische Systeme Westeuropas**, 3. Auflage, Opladen 2003, s. 553-607.

³⁹⁴ Hartmut, Ullrich: **Verfassungsgebung, Partitocrazia und Verfassungswandel in Italien vom Ende des II. Weltkrieges bis heute**, Frankfurt 2001, s. 281.

1948 Anayasası, savaş öncesinde ülkede yaşanan faşizm deneyiminin de etkisiyle, anayasal yetkileri çeşitli kurumlar arasında paylaşmak suretiyle, karmaşık bir kontrol ve dengeler sistemi kurmaya çalışmıştır³⁹⁵. Gerçekten de, yasama yetkisine bazı sınırlamalar konmakla birlikte, siyasal sistemin merkezine parlamento yerleştirilmiştir. Yasama karşısında yürütmenin düzenleme alanı oldukça sınırlandırılmış, öte yandan hükümet tasarılarına öncelik tanınmak ve hükümetin düşürülmesini güçleştirmek gibi enstrümanlarla yürütme yetkileri dengelenmeye çalışılmıştır. Aynı şekilde, bölgesel hükümetler oluşturulmak suretiyle, bu hükümetlere önemli yasama ve yürütme yetkileri verildiği görülmektedir.

İtalya'nın siyasal yapısının değişik etkenler nedeniyle çok parçalı olması ve seçim sisteminin yapısı, beraberinde koalisyon hükümetlerini getirmiştir³⁹⁶. Nitekim, 1948 yılından bu yana İtalya, koalisyon hükümetleriyle yönetilmeye çalışılmaktadır³⁹⁷.

İtalya'da 1993 yılına kadar uygulanan nispi seçim sistemi, parti sayısını artırdığından ve koalisyon hükümetleri kurulmasına yol açtığından, siyasal istikrarsızlıkların başlıca nedeni olarak görülmekteydi³⁹⁸. 1993 yılında, gerek bu sorunları gidermek ve gerekse Başbakanı güçlendirerek hükümetin işleyişini kolaylaştırmak amacıyla anayasada ve seçim sisteminde değişiklikler yapılmıştır. Ancak, yeni seçim sistemiyle yapılan 1994 seçimlerinde, beklenen sonuç elde edilememiştir.

Görüldüğü gibi İtalya, siyasi ve sosyal yapı itibarıyla bölünmüş ve yönetilemez hale gelmiş bir yapı sergilemektedir.

2. Yürütme Organının Yapısı

İtalya'da yürütme, parlamenter sistemin gereklerine uygun olarak, Cumhurbaşkanı ve Hükümetten oluşmaktadır.

³⁹⁵ Atar, Yavuz: **Demokrasilerde Anayasal Değişmenin Dinamikleri ve Anayasa Yapımı**, Mimoza Yay., Konya 2000, s. 77.

³⁹⁶ Atar, Anayasa Yapımı, s. 78.

³⁹⁷ Bu konuda bkz. Grosse / Trautmann, s. 18-45; Hausmann, s. 27-38; Trautmann, s. 529-535; Atar, Anayasa Yapımı, s. 78.

³⁹⁸ Atar, Anayasa Yapımı, s. 80.

a. Cumhurbaşkanı

1948 Anayasasına göre Cumhurbaşkanı (Presidente della Repubblica), devletin başıdır ve ulusal birliği temsil eder. (m. 87)

Anayasa, Cumhurbaşkanı için daha ziyade temsili nitelikte görevler yapan bir statü öngörmüştür. Cumhurbaşkanı, hükümetin kuruluşuna katılmakta ve ordunun başkomutanlığını temsil etmekte ise de, bu fonksiyonları, onun görevlerinin temsili niteliğini değiştirmemektedir. Nitekim, 20. yüzyılın ikinci yarısında İtalya’da yaşanan hükümet krizlerini aşmada, Cumhurbaşkanının herhangi bir rolü olamamıştır.

İtalya Cumhurbaşkanı, anayasal olarak Almanya Cumhurbaşkanı gibi yetkilere sahiptir³⁹⁹. Cumhurbaşkanı, hükümetin kurulmasında önemli yetkilere sahip olduğu gibi, parlamento da feshedebilmektedir. Ancak, bu yetkiler onu, Fransa Cumhurbaşkanı gibi güçlü yapmaya yetmemektedir.

(1) Cumhurbaşkanının seçilmesi

Cumhurbaşkanı, üyelerinin ortak toplantısında parlamento tarafından seçilir. (Ay. m. 83) Cumhurbaşkanı seçilebilmek için, parlamento üyelerinin üçte iki çoğunluğunun oyunu almak gerekmektedir. Cumhurbaşkanının görev süresi 7 yıldır. (Ay. m. 85)

Anayasa, Cumhurbaşkanı seçilebilmek için bir yaş koşulu getirmiş olup, medeni ve siyasi haklardan yararlanan ve 50 yaşını bitiren her İtalyan yurttaşının Cumhurbaşkanı olarak seçilmesinin mümkün olduğunu belirtmektedir. (Ay. m. 84)

Cumhurbaşkanının seçim usulü ile Cumhurbaşkanına vekalet konuları, Anayasanın 85. ve 86. maddelerinde düzenlenmiştir. Buna göre, “Cumhurbaşkanının görev süresinin bitiminden otuz gün önce Milletvekilleri Meclisi Başkanı, yeni Cumhurbaşkanını seçmek üzere parlamento ve bölge delegelerini ortak toplantıya çağırır. Meclisler feshedilmiş ya da sürelerinin sonuna üç aydan az bir zaman kalmış ise, seçim, yeni meclislerin toplantısını

³⁹⁹ Trautmann/Ullrich, s. 555.

izleyen on beş gün içinde yapılır. Bu aradaki süre için görev başında bulunan Cumhurbaşkanı'nın yetkileri uzatılmış sayılır.”

Cumhurbaşkanı, görevlerini bizzat yerine getiremediği durumlarda, bu görevleri Senato Başkanı tarafından yerine getirilir. Cumhurbaşkanı'nın görevlerini yerine getirmede sürekli bir engelin bulunması, ölümü yada istifası gibi durumlarda Meclis Başkanı, onbeş gün içinde yeni Cumhurbaşkanı seçimini yaptırır. Şayet meclisler feshedilmiş ya da seçimlere üç aydan daha az bir süre kalmış ise, bu seçimin yeni meclis tarafından yapılacağı Anayasada belirtilmiştir.

(2) Cumhurbaşkanının Görev ve Yetkileri

Cumhurbaşkanı, klasik parlamenter sistemlerde olduğu gibi, devletin başıdır ve ulusal birliği temsil etmektedir⁴⁰⁰. (Ay. m. 87) Anayasa, Cumhurbaşkanının tarafsız ve sorumsuz olduğunu belirtmek suretiyle, ona yasama, yürütme, yargı ve idare alanında önemli görevler vermiştir.

Cumhurbaşkanının kullanabileceği yetkiler, Anayasada tek tek sayılmak suretiyle belirtilmiştir. Anayasanın 87. maddesinde düzenlenen bu yetkileri şu şekilde sıralamak mümkündür:

- Meclislere mesajlar göndermek,
- Yeni meclislerin seçimini emretmek ve ilk toplantı gününü belirlemek,
- Hükümetin hazırladığı kanun tasarılarının meclislere sunulmasına izin vermek,
- Kanunları imzalamak ve ilan etmek,
- Tüzükler ve kanun hükmünde kararname çıkarmak,
- Anayasada öngörülen durumlarda referanduma gidilmesini emretmek,
- Kanunda gösterilen durumlarda devlet memurlarını atamak,
- Diplomatik temsilcileri atamak ve yabancı diplomatik temsilcileri kabul etmek,
- Uluslararası andlaşmaları, gerektiğinde meclislerin iznini alarak onaylamak,
- Silahlı kuvvetler Cumhurbaşkanının emri altında olup, meclislerin kararı üzerine savaş durumunu ilan etmek,
- Yüksek Savunma Kuruluna başkanlık etmek,

⁴⁰⁰ Trautmann/Ullrich, s. 555-557.

- Yüksek Hakimler Kuruluna başkanlık etmek,
- Özel af çıkarmak, cezaları indirmek ve
- Cumhuriyet nişanlarını ve payelerini dağıtmak.

Cumhurbaşkanının parlamentoyu fesih yetkisi vardır. Nitekim, Cumhurbaşkanının bu yetkisi, Anayasanın 88. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre Cumhurbaşkanı, meclislerin her ikisini (Milletvekilleri Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu) ya da bunlardan yalnızca birini, ancak başkanlarının görüşünü aldıktan sonra feshedebilmektedir. Cumhurbaşkanı, fesih yetkisini görev süresinin son altı aylık kısmında kullanılamamaktadır.

Cumhurbaşkanının siyasal sorumluluğu yoktur⁴⁰¹. Anayasanın 89. maddesi, Cumhurbaşkanının hiçbir işleminin, bu işlemi teklif eden ve sorumluluğu üzerine alan bakanların imzası olmadıkça geçerli olamayacağını; maddenin devamında da, yasa mahiyetinde olan işlemlerle yasada gösterilen diğer işlemlerin Başbakan tarafından da imzalanacağını belirtmek suretiyle karşı-imza kuralına yer vermiştir.

Cumhurbaşkanı, meclisleri olağanüstü toplantıya çağırabilir. Anayasanın 62. maddesine göre, “Meclislerin her biri, kendi başkanının, Cumhurbaşkanının ya da üyelerinin üçte birinin girişimiyle, olağanüstü toplantıya çağrılabilir. Meclislerden biri olağanüstü olarak toplandığı zaman, diğeri de çağrısız olarak kendiliğinden toplanır.”

Anayasa, Cumhurbaşkanına kanunları geri gönderme yetkisi de tanımıştır. 74. maddeye göre Cumhurbaşkanı, imza ve ilan etmeden önce, meclislere gönderdiği gerekçeli bir mesajla, meclislerden bir yasanın yeniden görüşülmesini isteyebilir. Geri gönderme yetkisi, bizde olduğu gibi yalnızca bir kere kullanılmaktadır. Şayet meclisler, gönderilen bu yasayı aynen kabul etmiş iseler, Cumhurbaşkanı artık bu yasayı yeniden gönderemez; imzalayıp ilan etmek zorundadır.

Cumhurbaşkanı, vatana ihanet ve anayasayı ihlal durumları dışında sorumsuzdur⁴⁰². Cumhurbaşkanının bu suçlardan biri ile itham edilebilmesi, ancak ortak toplantı halindeki

⁴⁰¹ Trautmann/Ullrich, s. 556.

⁴⁰² Trautmann/Ullrich, s. 556.

parlamento üyelerinin mutlak çoğunluğunun oyu ile mümkün olabilmektedir. (m. 90) Cumhurbaşkanı bu suçlardan dolayı yargılama yetkisi, Anayasa Mahkemesi'ne aittir.

b. Hükümet

İtalya Anayasasına göre hükümet (Governo della Repubblica), “Tümü Bakanlar Kurulunu oluşturan Başbakan ve bakanlardan oluşur.” (m. 92)

Anayasa metninde açıkça görüldüğü gibi, İtalya hükümeti, Başbakan ve Bakanlar Kurulundan değil de yalnızca Bakanlar Kurulundan oluşmaktadır. Bu konudaki düzenleme, Başbakanın Anayasa tarafından öngörülen statüsünden kaynaklanmaktadır.

(1) Hükümetin Yapısı

İtalya, 1946'dan bu yana çok sayıda hükümet değişikliği yaşandığından dolayı, istikrarsız ve yönetilemez bir hale gelmiştir. Ülkenin bu hale gelmesinde bir çok tarihi ve politik neden rol oynamıştır. İtalya'da 1946'dan 2002 yılına kadar tam 59 hükümet kurulmuştur⁴⁰³. Dolayısıyla, bu süre içinde kurulan hükümetler, ortalama bir yıldan daha az bir süregörev yapmışlardır⁴⁰⁴.

İtalya Anayasasının kurucu babaları, faşizm tecrübesinin de etkisiyle, yeni Cumhuriyette anayasal organların birbirini karşılıklı olarak kontrol edebilecekleri bir sistem kurmaya çalışmışlardır⁴⁰⁵. Bunun sonucu olarak da, siyasal sistem içinde hükümetin oldukça zayıf bir şekilde yapılandırıldığı görülmektedir.

Hükümetin kuruluş süreci, dört aşamada gerçekleştirilmektedir⁴⁰⁶. Sürecin ilk aşamasında Cumhurbaşkanı, her iki meclisin başkanları, eski Cumhurbaşkanı, fraksiyon temsilcileri ve parti başkanlarıyla bir danışma toplantısı (Konsultationen) yapmaktadır. Bu toplantının amacı, parlamentoda çoğunluğu sağlayarak hükümeti kuracak ve meclislerin güvenini kazanacak kişinin (müstakbel Başbakanın) tespit edilmesidir. Sonraki aşamada, hükümeti kurmakla görevlendirilen kişi, partilerle temaslarda bulunarak bir hükümet listesi

⁴⁰³ 1946 sonrası kurulan İtalya hükümetleri listesi için bkz. Trautmann/Ullrich, s. 564.

⁴⁰⁴ Trautmann/Ullrich, s. 561.

⁴⁰⁵ Bu konuda bkz. Grosse/Trautmann, s. 15-57; Hausmann, s. 17- 35; Trautmann, 1999, s. 528-530.

⁴⁰⁶ Trautmann/Ullrich, s. 562.

oluşturmaya çalışmakta; bu çabalar başarılı olduğu takdirde, belirlenen Bakanlar Kurulu listesi Cumhurbaşkanı'nın onayına sunulmaktadır. Nihayet, her iki meclisten de de güvenoyu alındığı takdirde, kurulan hükümet görevine başlmaktadır. Anayasaya göre hükümet, hem Milletvekilleri Meclisi'nin ve hem de Cumhuriyet Senatosu'nun güvenoyunu almak zorundadır. (m. 94)

İtalya hükümeti (governo della repubblica), Başbakan (presidente del consiglio dei ministri) ve bakanlardan oluşur. Başbakan ve bakanların oluşturduğu bu kurula, parlamenter sistemin bir gereği olarak, Bakanlar Kurulu (Consiglio dei ministri) denmektedir. Başbakan, Cumhurbaşkanı tarafından atanmakta; bakanlar ise, Başbakanın teklifi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından atanmakta ve aynı şekilde görevlerine son verilmektedir. (Ay. m. 92)

Resmi adı “Bakanlar Kurulu” (consiglio dei ministri) olan hükümeti temsil eden Başbakanın adı “bakanlar kurulu başkanı” anlamına gelen “presidente del consiglio”dur⁴⁰⁷. İtalya Anayasası, açıkça “Başbakan” veya “hükümet şefi” kurumuna yer vermemiştir⁴⁰⁸. Başbakanın Anayasadaki adı, “Bakanlar Kurulu Başkanı”dır. Dolayısıyla Başbakan, hükümet içinde “eşitler arasında birinci” (primus inter pares) konumda olup, bakanlar üzerinde bir otoritesi ya da üstünlüğü yoktur. Aynı şekilde, Başbakanın hükümet politikalarını belirleme yetkisi de bulunmamaktadır. İşte bu nedenle İtalya Başbakanı, İngiltere veya Almanya’da olduğu gibi hükümetin güçlü lideri değil; sadece Bakanlar Kurulunun başkanıdır.

Anayasa, Başbakanlık teşkilatı ile bakanlıkların teşkilat ve görevlerinin ayrı bir kanunla düzenleneceğini öngörmüştür. (m. 95/son) Nitekim, bu konuda bir kanun çıkarılmış olup, bu kanun, 1988 yılında Bakanlar Kurulu Başkanlığının Yeniden Düzenlenmesi Hakkındaki 400 sayılı Kanunla değiştirilmiştir⁴⁰⁹.

Bakanların sayısı konusunda Anayasada herhangi bir hüküm bulunmamakla birlikte, bu sayı yaklaşık 25 kişiyi bulmaktadır. Halen görevde olan Berlusconi

⁴⁰⁷ Bakanlar kurulu için bkz. <http://www.palazzochigi.it/index.asp> (12.01.2006).

⁴⁰⁸ Trautmann/Ullrich, s. 562.

⁴⁰⁹ Bkz., Koff, Sandra Z.-Koff, Stephen P.: **Italy: From First to Second Republic**, Routledge 2000.

Hükümeti'nde 23 bakan bulunmaktadır⁴¹⁰. 1999 yılında yapılan yasal düzenleme ile bakanların sayısı artırılmış olup, Başbakan yardımcıları dışında 14 hizmet bakanlığı (Ministerien mit Ressort) ve 9 portföysüz bakanlık (Minister ohne Portefeuille) ihdas edilmiştir. Bunun dışında, Almanya'daki parlamento müsteşarlarına benzer müsteşarlıklar (sottosegretari di Stato) oluşturulmuştur.

Bakanların hem kollektif ve hem de bireysel olmak üzere iki türlü sorumlulukları vardır. Bakanlar, Bakanlar Kurulu işlemlerinden dolayı ortaklaşa; kendi bakanlıklarının işlemlerinden dolayı da tek başına sorumludurlar. (Ay. m. 95)

(2) Hükümetin Görev ve Yetkileri

Hükümetin görev ve yetkilerine ilişkin genel düzenleme, Anayasada yer almaktadır. Anayasanın 95. maddesine göre, “Başbakan, hükümetin genel politikasını yönetir ve politikadan sorumludur. Bakanların faaliyetlerini teşvik ve düzenleştirmek suretiyle siyasi ve idari yönelişin bütünlüğünü sağlar. Yasa, Başbakanlık teşkilatını düzenler ve bakanlıkların sayılarını, görevlerini ve teşkilatını belirler.”

Görüldüğü gibi Anayasa, hükümetin genel siyasetini belirleme yetkisini, salt Başbakana değil, bir bütün olarak Bakanlar Kuruluna vermiştir. Dolayısıyla Bakanlar Kurulunun temel görevi ve yetkisi, hükümetin genel siyasetini belirlemek ve bu siyaseti yürütmektir. Başbakanın rolü ise, bakanların faaliyetlerini “teşvik” ve “koordine” ederek hükümet politikalarını ve idareyi yönetmektir. Başka bir anlatımla, Başbakanın yönetme fonksiyonu, yalnızca “teşvik etmek” ve “koordine etmek”ten ibarettir.

İtalya'da hükümet istikrarsızlıklarına neden olan Anayasa kurallarından en önemlisi, Başbakanın statüsüne ilişkin bu düzenlemedir⁴¹¹. Bu düzenlemede göze çarpan en önemli nokta, Başbakanın diğer parlamenter sistemlerde olduğu gibi, güçlü yetkilere sahip kılınmamış olmasıdır. Bunun sonucu olarak da, güçlü yürütmeden ve siyasal istikrardan söz etmek imkansız hale gelmektedir.

⁴¹⁰ Trautmann/Ullrich, s. 565; Bakanlar Kurulu listesine İnternet erişimi için bkz. http://www.palazzochigi.it/Governo/Ministeri/ministri_gov.html (12.01.2006).

⁴¹¹ Atar, Anayasa Yapımı, s. 78.

İtalya politik sisteminin karakteristik özelliği, oldukça sık hükümet değişikliği yaşanmasıdır⁴¹². Bunun nedenlerinden ilki parti yapılarındaki sert ayrılıklardır. Siyasi partiler arasındaki sert kutuplaşmalar, koalisyon hükümetlerinin çok sayıda parti tarafından kurulmasını zorunlu kılmaktadır. Bunun sonucunda da, hükümeti oluşturan partiler arasındaki görüş ayrılıkları nedeniyle sıkça hükümet krizi yaşanmaktadır.

Bu konudaki ikinci bir neden, Başbakanın bakanlar karşısında nispeten güçsüz bir konumda bulunmasıdır. Bu statüsü nedeniyle Başbakan, Bakanlar Kurulu içinde yaşanan çatışmaları uzlaştırmada yetersiz kalmaktadır. Koalisyon ortakları arasındaki görüş ayrılıkları, giderek büyümekte ve yeni hükümet arayışlarına neden olmaktadır. Nihayet üçüncü neden de, parti lideri olan kişilerin, çok nadir olarak Başbakanlık yapmalarıdır. Başbakanın aynı zamanda partisinin de lideri olması, onu hükümet içinde güçlendirmekte ve özellikle güven oylamalarında yaşanan sıkıntılardan kurtarmaktadır. Oysa, Başbakan parti üyesi bir kişi olduğunda, tamamen yalnız kalmakta ve bunun sonucunda hükümetin yapısı da zayıflamaktadır.

1988 yılında çıkarılan Bakanlar Kurulu Başkanlığının Yeniden Düzenlenmesi Hakkındaki 400 sayılı Kanun, Bakanlar Kurulunun hükümetin genel politikasını belirleyeceğini öngörmektedir⁴¹³. Bu Kanunda, ayrıca Bakanlar Kurulunun:

- Parlamento ile ilişkileri görüşmek,
- Dış politikayı ve askeri politikayı belirlemek,
- En üst seviyedeki sivil ve askeri makamlara yapılacak atamaları yapmak,
- Bölgesel yasamayı denetim altında tutmak ve
- Bölgesel hükümetleri lağvetme yetkilerine sahip olduğu belirtilmiştir.

Bakanlar Kurulunun yasama alanına ilişkin görev ve yetkileri, yasa tasarılarını hazırlamak, geçici kanun çıkarmak ve parlamentodan aldığı yetki kanununa dayanarak, yasalar çerçevesinde düzenlemeler yapmaktır.

Hükümetin kanun teklif etme yetkisi vardır. Anayasa, bunu “kanun tasarısı” şeklinde değil de, doğrudan “kanun teklifi” şeklinde belirtmiştir. (Ay. m. 71) Hükümet

⁴¹² Bkz. Grosse / Trautmann, s. 18-45; Hausmann, s. 27-38; Trautmann, 1999, s. 529-535; Atar, Anayasa Yapımı, s. 78.

⁴¹³ Koff –Koff , s. 15.

dışında, her iki meclis üyelerine ve Anayasanın bu konuda yetki tanıdığı organ ve kuruluşlara da kanun teklif etme yetkisi verilmiştir.

Anayasanın 76. maddesi, ilke ve ölçüleri belirlenerek, yalnızca belirli bir zamanda ve belli konular için hükümete yasama görevi bırakılabileceğini düzenlemektedir. Bakanlar Kurulu üyeleri, meclislerden birine mensup olmasalar dahi, meclis oturumlarında hazır bulunma hakkına sahiptirler ve istek halinde katılım bir zorunluluktur. (Ay. m. 64) Bütçe ve kesin hesap kanunları da hükümet tarafından parlamentoya sunulmakta ve parlamento tarafından kabul edilmektedir. (Ay. m. 81)

Bakanlar Kurulu, meclislerden verilmiş bir yetki olmadan kanun hükmünde kararname (decreti legge) çıkaramaz. (Ay. m. 77). Bununla birlikte Bakanlar Kurulu, olağanüstü bir zorunluluk ve ivedilik durumlarında, sorumluluğu üstlenerek, yasa gücünde bazı geçici düzenlemeler yapabilmektedir⁴¹⁴. Bu düzenlemelerin kanun haline geçmeleri için, aynı gün meclislere sunulması zorunludur. Meclisler feshedilmiş olsalar dahi, bu iş için, beş gün içinde toplanmak üzere hemen çağrılırlar.

Bu tür kararnameler, yayınlanmalarından başlayarak 60 gün içinde yasa biçimini almadıkları takdirde, yayınladıkları günden başlamak üzere yürürlükten kalkmış sayılırlar. Ancak meclisler, kanun haline getirilmemiş olan kararnamelerden doğan hukuki ilişkileri kanunlarla düzenleyebilmektedirler.

Savaş durumuna karar verme yetkisi parlamentoya aittir. Ancak, savaş halinin gerektirdiği yetkiler, savaş kararı ile birlikte Bakanlar Kuruluna verilmektedir. (Ay. m. 78)

Sonuç olarak İtalya, anayasal düzenlemelerdeki yetersizlikler yanında, ülkedeki sosyal ve siyasal bölünmüşlük, yolsuzluklar, partilerin işleyişi ve bunlara benzer nedenlerin tetiklediği istikrarsızlıklar nedeniyle yönetilemez hale gelmiştir⁴¹⁵. Yöneten bir demokrasinin tesisi için, yürütmenin güçlendirilmesi zorunlu olup, 1993 yılında seçim sisteminde yapılan değişiklik yanında, Anayasada da, özellikle yürütmenin güçlendirilmesi konusunda bazı değişiklikler yapılmış, ancak bu değişikliklerden de beklenen sonuç elde edilememiştir.

⁴¹⁴ Trautmann/Ullrich, s. 563.

⁴¹⁵ Atar, Anayasa Yapımı, s. 80.

E. BELÇİKA'DA BAKANLAR KURULUNUN GÖREV VE YETKİLERİ

Belçika, oldukça karmaşık sosyal, kültürel ve ekonomik bir yapıya sahip olduğu kadar, karmaşık bir siyasal yapıya da sahiptir. Bu nedenle, önce Belçika'nın siyasal tarihine ve bu bağlamda siyasal kurumlarının gelişimine kısaca göz attıktan sonra, hükümetin yapısı ve işleyişini ayrı başlıklar altında, incelemeye çalışacağız.

1. Genel Olarak

Belçika, tarih boyunca çeşitli uygarlıkların yönetimi altında kalmış, günümüze bu uygarlıklardan kalan izleri taşıyarak gelmiştir. Belçika'nın oluşumunda en derin izler bırakan uygarlık, Flamanca ve Fransızca dillerinin konuşulduğu bölgelerin mevcut sınırlarının şekillenmesine de neden olan Roma uygarlığıdır⁴¹⁶.

1831 yılında liberallerin ve katoliklerin otonomi çabalarının başarılı olması sonucunda, Hollanda Krallığı'ndan ayrılarak bağımsız Belçika Krallığı kurulmuştur⁴¹⁷. Belçika'nın ilk Anayasası, 7 Şubat 1831 tarihinde kabul edilen Anayasadır⁴¹⁸. Anayasanın kabulü ile, Kral Leopold de Saxe-Coburg-Gotha (Leopold I), 21 Temmuz 1831 tarihinde Ulusal Meclis tarafından atanarak tahta geçirilmiştir. Leopold I'den sonra, sırasıyla Leopold II, Albert I, Leopold III ve Baudin kral olmuştur. Kral Albert II, 9 Ağustos 1993 tarihinden bu yana Belçika Kralı'dır.

Başlangıçta monarşi olarak tasarlanan Belçika, uzun bir süreç sonunda parlamentarizmi kabul etmiştir⁴¹⁹. Belçika Anayasası'nın başlıca bölümlerinde güçler ayrılığı ve parlamenter sorumluluk vurgulanmış, hükümet sistemi olarak da parlamentarizme dayalı bir anayasal monarşi öngörülmüştür⁴²⁰.

1970 yılında Anayasada yapılan esaslı değişikliklerle, değişik diller ve kültürler tanınarak, üniter devlet yanlıları ile federalizm yanlıları arasında bir uzlaşma (kompromiss)

⁴¹⁶ Schilling, Jörg/ Täubrich, Rainer: **Belgien**, München 1990, s. 22.

⁴¹⁷ Schilling/Täubrich, s. 23.

⁴¹⁸ Bu konuda bkz. <http://www.foreigntrade.gov.tr/DUNYA/RAPOR/Belcika> (14.10.2005).

⁴¹⁹ Woyke, Wichard: "Das Politische System Belgiens"; **Die Politischen Systeme Westeuropas**, 3. Auflage, Opladen 2003, s. 389-418.

⁴²⁰ Woyke, s. 389.

oluşturulmaya çalışılmıştır⁴²¹. 1970 yılına kadar üniter bir devlet yapısına sahip olan Belçika, bu tarihte gerçekleştirilen Anayasa değişiklikleriyle birlikte, özerk bölgelerden oluşan “federalizm benzeri” bir siyasal yapıya dönüştürülmüştür⁴²².

1970 Anayasa değişiklikleriyle, Belçika’yı oluşturan topluluk ve bölgelerin kültürel ve ekonomik alanlarda belli ölçüde özerkliğe kavuşturulması amaçlanmış, bu doğrultuda “bir yandan devlet politikasının birliği korunmaya çalışılırken, öte yandan kültürel ve ekonomik özerklik için konseyler ve dil esasına dayalı topluluklar” oluşturulmaya çalışılmıştır⁴²³.

1980 yılında yapılan anayasal ve yasal değişikliklerle Felemenkçe, Fransızca ve Almanca konuşan üç topluluk ve dil bölgesi oluşturularak, bu bölgelerin sınırları ve organlarının yetkileri konusunda yeni düzenlemeler yapılmıştır⁴²⁴. Buna göre; ülkenin kuzeyinde Flamanca konuşulan Flaman Bölgesi (die Flämische Region), güneyde Fransızca ve çok küçük oranda Almanca konuşan toplulukların yaşadığı Valon Bölgesi (die Wallonische Region) ve Brüksel (Capital) Bölgesi (die Brüsseler Region) oluşturulmuştur.

1970 yılında başlayan Anayasa değişiklikleri, 1993 yılına kadar tedrici bir şekilde sürdürülmüştür. Bu süreçte Belçika, parlamento ve hükümet gibi federal kurumlar yanında, topluluklar ve bölgelerin konseyleri tarafından, Anayasada yer alan yetki dağılımı esasları doğrultusunda yönetilmiştir.

1993 Anayasa değişikliğine kadar üniter bir devlet olan Belçika, bu tarihten sonra federal bir devlete dönüştürülmüştür. Belçika’nın üniter devletten federal yapıya geçmesine neden olan en önemli etkenin, ülkenin dil gruplarına göre şekillenen etnik yapısı olduğu söylenmektedir⁴²⁵. Nitekim, bu değişimden dolayı topluluklar arasında bir çatışma yaşanmadığının gözlenmesi, bu görüşü doğrulamaktadır.

⁴²¹ Belçika Anayasası için bkz. <http://www.verfassungen.de/b/belgien94-leiste.htm> (17.012006).

⁴²² Atar, Anayasa Yapımı, s. 82; Senelle, Robert: “The State Reform in Belgium (1970): Positive and Negative Aspects”; Vernon Bogdanor, ed., **Constitutions in Democratic Politics**, Aldershot 1988, s. 328-341.

⁴²³ Atar, Anayasa Yapımı, s. 83.

⁴²⁴ Atar, Anayasa Yapımı, s. 84.

⁴²⁵ Atar, Anayasa Yapımı, s. 85.

Bugün, Flaman ve Valon temsilciler tarafından, federal yapıdan da ayrılarak bölgelerin bağımsızlığı gündeme getirilmekte ise de, bu görüş yeterince benimsenmemekte; Kralın varlığı, ülkeyi bir arada tutan en önemli unsur olarak kabul edilmektedir.

14 Temmuz 1993 tarihinde yapılan ve tam olarak Mayıs 1995'de seçimlerin yapılması ile yürürlüğe giren son anayasal düzenlemeyle, bu günkü federal yapı, üç bölgeci hale getirilmiş; federal devletin Flamanca, Fransızca ve Almanca konuşan topluluklardan oluştuğu kabul edilmiştir (Ay. m. 2). Nitekim, Anayasaya göre Belçika, topluluklardan (Der Gemeinschaft) ve bölgelerden (Der Region) oluşan federal bir devlettir. (Ay. m. 1)

Anayasaya göre Belçika, dört dil bölgesinden (Sprachgebiet) oluşmaktadır: Almanca konuşanlar bölgesi (das deutsche Sprachgebiet), Fransızca konuşanlar bölgesi (das Französische Sprachgebiet), Flamanca (Hollanda dili) konuşanlar bölgesi (das Niederländische Sprachgebiet) ve İki dil konuşulan başkent Brüksel bölgesi (das zweisprachige Gebiet). (Ay. m. 4)

Belçika'da Temsilciler Meclisi (die Abgeordnetenversammlung) ve Senato'dan (der Senat) oluşan iki meclisli bir Federal Parlamento bulunmakta olup, Federal Parlamento, 150 temsilci ve 71 senatörden oluşmaktadır. Genel oyla seçilen Temsilciler Meclisi üyelerinden farklı olarak senatörler, ülkedeki dil gruplarına göre yapılan özel bir düzenleme çerçevesinde bir kısmı doğrudan seçilerek, bir kısmı da çeşitli şekillerde atanarak parlamentoda görev almaktadırlar.

Belçika'da, federal kurumlar yanında, Topluluk Konseyleri ve Bölge Konseyleri de yer almaktadır. Topluluk ve Bölge Konseyleri, Federal Meclis'ten ayrı kurumsal yapılardır. Flaman Konseyi'nde 118, Valon Konseyi'nde 75 ve Brüksel Konseyi'nde de 75 doğrudan seçimle gelen temsilci yer almaktadır. Brüksel Bölgesi Konseyi'nde bulunan 75 üyenin Flamanca konuşan 6 üyesi Flaman Konseyi'nde, Fransızca konuşan 19 üyesi de Valon Konseyi'nde yer almaktadır. Böylece Flaman Konseyi'nin üye sayısı 124, Valon Konseyi'nin üye sayısı da 94'ü bulmaktadır⁴²⁶. Diğer taraftan, Almanca konuşan topluluğun doğrudan seçilmiş 25 üyeli ayrı bir konseyi bulunmaktadır.

⁴²⁶ Woyke, s. 390.

Topluluk ve Bölge yönetimlerine ilişkin önemli bir özellik de, Flaman ve Valon konseylerine verilen anayasal özerkliktir. Bu özerklik sayesinde konseyler, üye sayılarını, statülerini ve kendi hükümetlerindeki üye sayılarını belirleyebilmektedirler. Ancak, bu anayasal özerkliğe, Brüksel Bölgesi Konseyi ile Almanca Konuşan Topluluk Konseyi sahip kılınmamıştır.

Topluluklar (der Gemeinschaft), konuşulan dil başta olmak üzere kültür, eğitim, bilimsel araştırma ve buna benzer konularda uluslararası ilişkiler de kurabilmektedirler. Bölgeler (der Region) ise, daha çok ekonomik ilişkiler göz önüne alınarak yapılandırıldığından dış ticaret, ekonomi, ulaşım, bankacılık, tarım, enerji, işsizlik, bölgesel kalkınma, çevre, kırsal kalkınma ve doğanın korunması, barınma, su, kamu faaliyetlerinin yürütülmesi, bilimsel çalışma ve uluslararası ilişkiler gibi konularda yetkilere sahip kılınmışlardır.

Belçika, Flaman Bölgesi'nde 5, Valon Bölgesi'nde de 5 olmak üzere 10 eyalete ayrılmıştır. Bölgelere bağlı olan eyaletlerin de doğrudan seçilmiş üyelerden oluşan meclisleri bulunmaktadır. Bu meclisler tarafından eyalet idaresinden sorumlu olan temsilciler (permanent delegation) seçilmektedir. Ayrıca, eyalet yönetiminde, eyalet meclisi tarafından seçilmiş temsilcinin bir üst makamı olan ve Kral tarafından atanan vali bulunmaktadır.

Eyalet yönetimlerinin, kanunların uygulanması ve düzenin sağlanması, bölgesel kalkınma, yolların bakımı, bulaşıcı hastalıklarla mücadele ve belediyeleri denetlemek gibi yetkileri bulunmaktadır.

2. Yürütme Organının Yapısı

Belçika'da yürütme organı, diğer parlamenter sistemlerde olduğu gibi, Devlet Başkanı (Kral) ve Federal Hükümetten oluşmaktadır⁴²⁷.

⁴²⁷ Woyke, s. 390.

a. Kral

Belçika’da 1970 yılında başlayan anayasal reformlarla, devlet yapısı önemli değişikliklere uğratılmış olmakla birlikte, Krallık kurumuna dokunulmamıştır. Bu reformlar, başlangıçtaki hızını kesmişse de zaman zaman yeniden tartışılmaktadır. Nitekim, Flaman ve Valon temsilciler federal yapıdan da ayrılarak bölgelerin bağımsızlığını gündeme getirmekte iseler de, bu görüş yeterince destek bulamamakta; kralın varlığı, ülke bütünlüğünü koruyan en önemli unsur olarak kabul edilmektedir.

(1) Kralın seçilmesi

Belçika Anayasasına göre Kral, anayasal yetkilerini kraliyet soyundan (Leopold, Georg, Christian, Friedrich von Sachsen-Coburg) veraset yoluyla almaktadır⁴²⁸. Kraliyet soyundan gelen bir kişi bulunmadığında, Kral, meclislerin onayı ile kendi halefini atayabilmekte, bir halef atanmadığı takdirde, taht boş kalmaktadır. (Ay. m. 85, 86)

Kral, 18 yaşını doldurduktan sonra reşit sayılmakta; şayet reşit değilse, ya da bu görevi yapmak için yetersiz ise, bu sorunu, özel gündemle toplanan meclisler çözmektedir. (Ay. m. 91-93) Kral, diğer devletlerde olduğu gibi, parlamentodaki her iki meclisin onayı ile görevine başlayabilmektedir. (Ay. m. 87)

Kralın yaptığı işlemlerden dolayı sorumluluğu bulunmamakla birlikte; hükümetle birlikte yürütmeyi oluşturmaktadır. Belçika Kralı, bir devlet başkanı olduğundan tam bir dokunulmazlığa sahiptir; yaptığı işlemlerden, karşı-imza kuralı gereği, ilgili bakanlar sorumludur. (Ay. m. 88, 106)

(2) Kralın Görev ve Yetkileri

Kralın görevleri ve yetkileri, Anayasada ve Anayasaya istinaden çıkarılan özel yasalarda belirtilmiştir. Kral, bu yetkiler dışında herhangi bir yetkiye sahip değildir. (Ay. m. 105) Kral, dış ilişkiler bakımından devletin temsilcisi olup, uluslararası sözleşme ve antlaşmaları imzalama yetkisine sahiptir.

⁴²⁸ Woyke, s. 391.

Belçika Anayasasının 65. maddesine göre, bakanları atama ve azletme yetkisi Krala ait bir yetki iken, 96. maddede yapılan bir değişiklikle, bu yetki sınırlandırılmıştır. Keza, 96. madde ile bakanların sayısının en fazla onbeş ile sınırlandırılması yanında, yapıcı güvensizlik oyu (konstruktiv vertrauensvotum) nedeniyle Kralın Başbakanı atama yetkisine de dolaylı bir sınırlama getirilmiştir. Zira, yapıcı güvensizlik oyu verildiğinde, Başbakana bir halef önerilmekte ve Kral da bu kişiyi Başbakan olarak atamaktadır⁴²⁹. Böyle bir halef önerilmediğinde, ya da bir halef bulunmadığında, Kralın meclisleri feshetmesi gerekmektedir.

Kralın iç politikadaki en önemli fonksiyonu, Başbakanı atamaktır. Kralın bu yetkisi, özellikle kriz dönemlerinde çok önemli politik değer taşımaktadır. Bunun dışında, otorite boşluğu olduğu durumlarda, yasama ya da yürütmeden birini kamusal düzenleme yapma yetkisi ile görevlendirebilmektedir⁴³⁰. Nitekim, Kralın Başbakanı seçmesi konusunda, gerek Anayasada ve gerekse yasalarda herhangi bir usul kuralı öngörülmemiştir.

Son devlet reformu ile, federalizme bağlı kalmak kaydıyla, Kralın yetkileri oldukça zayıflatılmıştır. Öncelikle, üye devletler (Region) onun himayesinden alınarak, bu konuda Başbakanın yetkileri artırılmış; aynı şekilde, üye devletlerin bakanlarını atama yetkisi de Kraldan alınarak Başbakana verilmiştir. Öte yandan, Kralın politik rolü, nispeten “yapıcı güvensizlik oyu”na indirgenmiştir. Nihayet, bakanları atama ve grevden alma yetkileri sınırlandırılmıştır. Bu düzenlemeyle, bakanların sayısı onbeş kişiyle sınırlandırıldığı gibi, bir yapıcı güvensizlik oyu olmadan Kralın Başbakan seçmemesi kuralı getirilmiştir. Böylece Kral, artık yapıcı güvensizlik oylaması esnasında halef olarak teklif edilen kişiyi Başbakan olarak atamak zorunda kalmıştır⁴³¹.

Belçika Kralı’nın genel olarak yetkilerini şu şekilde sıralamak mümkündür:

- Başbakanı atamak ve istifasını kabul etmek,
- Bakanları atamak ve görevden almak,
- Genel idare memurlarını ve açıkça kanunlarda belirtilen hallerde diğer memurları atamak (Ay. m. 107),

⁴²⁹ Woyke, s. 391.

⁴³⁰ Woyke, s. 391.

⁴³¹ Woyke, s. 391.

- Ordu personeline rütbe ve madalya vermek (Ay. m. 107, 114),
- Asalet ünvanları vermek (Ay. m. 113),
- Gerekli hallerde kararnameler çıkarmak (Ay. m. 108),
- Kanunları onaylamak (Ay. m. 109),
- Bakanlar ile topluluk ve eyalet hükümetleri üyelerinin mahkemeler tarafından verilen cezalarını indirmek ya da affetmek (Ay. m. 110) ve
- Bakanlar, topluluk ve eyalet hükümetleri üyelerinin temyiz mahkemesi tarafından verilen cezalarının affedilmesini Temsilciler Meclisi'nden rica etmek. (Ay. m. 111)

Kralın Temsilciler Meclisi ve Senato'yu fesih yetkisi olmakla birlikte, parlamenter geleneklere göre bu hak, Başbakanın karşı imzası ile kullanılabilir⁴³². Dolayısıyla, Kralın bu yetkisi şekli bir yetki olmaktan öteye gidememektedir.

Görüldüğü gibi, Belçika Kralı'nın, aynen İngiltere Kralı/Kraliçesi gibi, sembolik yetkilere sahip olduğu söylenebilir. Nitekim, Kralın statüsünün parlamenter sisteme uygun olduğunu söylemek mümkündür. Belçikalılar, bütün sorunlarına rağmen, Krallık kurumuna olan güvenlerini hala korumaktadırlar⁴³³.

b. Federal Hükümet

Federal hükümet, Federal Başbakan ve Federal Bakanlar Kurulundan oluşur. Federal Hükümet, diğer parlamenter monarşilerde olduğu gibi, şeklen Kral tarafından atanmakla birlikte, parlamentonu güvenine dayanmaktadır.

(1) Federal Hükümetin Yapısı

Federal Bakanlar Kurulu, onbeş üyeden oluşmaktadır. Sadece Belçika vatandaşları bakan olabilmekte; yabancılarla Kraliyet ailesi mensuplarının bakan olabilmeleri Anayasa gereği sınırlandırılmış bulunmaktadır (Ay. m. 97-99)

Federal Bakanlar Kurulu, Başbakan dışında, eşit sayıda Flamanca ve Fransızca konuşan bakanlardan oluşmaktadır. Böyle bir düzenlemeye gidilmesinin nedeni, daha önce

⁴³² Woyke, s. 391.

⁴³³ Woyke, s. 390.

de belirttiğimiz gibi, devletin topluluklar yanında farklı dil bölgelerinden oluşmasıdır. Dolayısıyla, Belçika Federal Hükümetinde “uzlaşma”, hükümet istikrarı için gerekli olan en önemli unsurdur.

Belçika’da Federal Hükümetin oluşmasında seçimlerin rolü çok azdır⁴³⁴. Çünkü, hükümetin oluşmasına sağlayan en önemli etken, seçimlerden sonra parti yönetimleri arasında yapılan görüşmelerdir.

Belçika’da seçimleri takiben, parti liderleri ve fraksiyonlar arasındaki görüşmeler sonunda en güçlü parti mensubu bir kişi, Kral tarafından hükümeti kurmakla görevlendirilmektedir⁴³⁵. Hükümeti kurmakla görevlendirilen kişi (formateur), kurulacak hükümetin programı hakkında diğer partilerle görüşmeler yapmakta; şayet bu görüşmeler başarılı geçmişse, hükümet programını kendi partisinin yetkili kuruluna (parteitag) götürmekte ve bu kurulun onayını almaktadır. Formateur, bu onaydan sonra, kabinenin teşkili konusunda diğer partilerle de görüşmelerde bulunmaktadır⁴³⁶. Ancak, diğer partilerin direktifleri formateur için bağlayıcı değildir; bu kural 1971’den beri uygulanmakta olan bir anayasal zorunluluktur. Bu görüşmelerden sonra, kabine üyeleri tespit edilir. Ancak, bu konuda gözetilmesi gereken en önemli kural, kabine içinde eşit sayıda Flamanca ve Fransızca konuşan bakanın yer almasıdır⁴³⁷. Görüldüğü gibi, hükümetin oluşabilmesi için, çok farklı hususlarda uzlaşma sağlanması gerekmektedir.

Hükümeti oluşturan partiler, 1961 yılından itibaren, hükümetin siyasi amaçlarını ve hükümet üyelerini parti kurullarına götürerek, bu konularda parti kurullarının onayını almak yoluna gitmektedirler⁴³⁸. Parti kurullarının onayından sonra, hükümet programı hakkında Krala bilgi verilmekte ve nihayet parlamentodan güvenoyu istenmektedir.

Temsilciler Meclisi’nden güvenoyu alamayan ya da güven isteği reddedilen Federal Hükümet, Krala istifasını sunmak zorundadır. Şayet, Temsilciler Meclisi üyelerinin salt çoğunluğu hükümete güvensizlik oyu vererek, Başbakan olarak atanmak üzere Krala bir aday önermiş iseler, ya da güven isteğinin reddinden itibaren üç gün içinde Başbakan

⁴³⁴ Woyke, s. 396.

⁴³⁵ Lepszy, Norbert / Woyke, Wichard: **Belgien, Niederlande, Luxemburg: Politik, Gesellschaft, Wirtschaft**, Opladen 1985, s. 24.

⁴³⁶ Woyke, s. 397.

⁴³⁷ Woyke, s. 397.

⁴³⁸ Siegemund, Horst: **Königreich Belgien**, Opladen 1991, s. 73.

olarak atanmak üzere Krala bir halef önermiş iseler Kral, bu kişiyi Başbakan olarak atamak zorundadır. Atanan bu kişi, yemin ederek Başbakanlık görevine başlar. (Ay. m. 96)

Parti yönetimleri, hükümetin oluşumu ve hükümet programının belirlenmesinden sonra, kendi bakanlarının politikalarını da dolaylı olarak kontrol ederler. Bu amaçla bakanlar, parti yönetimlerinin haftalık toplantılarına katılarak, hükümet politikalarının uygulanması hakkında bilgi verirler⁴³⁹. Bundan başka bakanlar, kendi parti liderleri ile her hafta düzenli olarak görüşerek kabine tasarılarını tartışmaktadırlar.

Belçika’da politik karar süreçlerinin merkezinde, Federal Hükümet yer almaktadır. 1994 yılından sonra bakanların sayısının onbeş olarak sınırlandırılması ile birlikte, hükümete katılmak, partilere nüfuz kazandırmaya başlamıştır. Her şeyden önce, bir parti üyesinin hükümete katılması, o partiyi güçlendirmektedir. Zira, bu sayede partiler, kamusal görevlere parti anlayışlarını yansıtmakta ve kamusal hizmetlerin yapılmasına bu doğrultuda katkıda bulunmaktadırlar.

Belçika’da, II. Dünya Savaşı’ndan sonra, istikrarlı ve istikrarsız dönemler yaşanmıştır. 1944-1953 yılları arasında 11 kabine; 1972-1981 yılları arasında ise 13 kabine kurulmuştur. Nitekim, 1945 sonrası kurulan bu hükümetlerin ortalama ömrü ise, 1.4 yıl olmuştur⁴⁴⁰. 1954-1971 yılları arasındaki istikrarlı dönem, 1981 yılından itibaren yeniden yakalanmıştır. 1981 yılından bu yana kurulan hükümet sayısı sekizdir. Hükümet istikrarsızlıklarının en önemli nedeni, Belçika’da çok partili bir sistem olması yanında, partilerin Valon partileri ve Flaman partileri olarak iki kanada bölünmesidir. İşte bu bölünmüşlük, beraberinde koalisyon hükümetlerini ve istikrarsızlığı getirmektedir.

Bakanlar, görevlerinden dolayı her iki meclise (Temsilciler Meclisi ve Senato) karşı da sorumludurlar. (Ay. m. 101) Hükümet, Kraldan meclislerin feshedilmesini isteyebilir. Bakanlar, her iki meclise de girebilirler ve meclis çalışmalarına katılabilirler. Hatta bazı durumlarda Temsilciler Meclisi, bakanların mecliste hazır bulunmasını isteyebilir. Aynı şekilde Senato, kanun teklif ve tasarılarını görüşmek ve araştırma yetkisini kullanmak amacıyla bakanların Senato’da hazır bulunmasını isteyebilmektedir. (Ay. m. 100)

⁴³⁹ Woyke, s. 397.

⁴⁴⁰ Woyke, s. 398.

Anayasanın 99. maddesiyle bakan sayısının onbeş olarak sınırlandırılması, koalisyon hükümeti teşkilinde bazı sorunlar doğurduğu için, başbakan yardımcılığı güçlü bir bakanlık haline getirilmiş; ayrıca müsteşarlık kurumu (der Staatssekretär) da oluşturulmuştur⁴⁴¹.

Federal Hükümet üyesi olan bakanlar iki türdür. Bakanların bir kısmı, Bakanlar Kurulu üyesi olan, olağan bakanlık yetkilerini kullanan bakanlardır (Minister). Diğer bakanlar ise, Federal Hükümetin üyesi olmakla birlikte, Bakanlar Kuruluna katılamayan bakanlardır (Staatssekretär). Devlet bakanları, seçilmiş bakanlardır; yetkileri ve sınırları Kral tarafından belirlenebildiği gibi, karşı-imza kuralına göre de sorumluluk üstlenebilmektedirler. (Ay. m. 104)

Bakanların hukuki ve cezai sorumlulukları vardır. Hiç bir durumda, Kralın sözlü ya da yazılı emri, bir bakanı sorumluluktan kurtaramaz. (Ay. m. 102) Bakanların suçlanması, Anayasanın 103. maddesine göre yapılır. Buna göre, bir bakanın suçlanması ve temyiz mahkemesine (Kassationshof) sevk edilmesi yetkisi, Temsilciler Meclisi'ne aittir. Bununla birlikte Kral, meclislerden birinin başvurusu üzerine temyiz mahkemesi tarafından verilen mahkumiyetin kaldırılmasını ya da azaltılmasını isteyebilmektedir.

(2) Federal Hükümetin Görev ve Yetkileri

Belçika'da Federal Bakanlar Kurulu, en yetkili politik kurumdur. Bakanlar Kurulunun genel görevi, hükümet politikalarını belirlemek; hükümet politikalarının gerçekleştirilmesi ile ilgili konuları görüşerek karara bağlamaktır. Bu nedenle Federal Hükümet kararları, Federal Bakanlar Kurulu toplantılarında alınmaktadır.

Federal Bakanlar Kurulu, hükümetin genel politikalarını belirleyebilmekle birlikte, devletin parçalı yapısından dolayı, her konuda karar alma yetkisine sahip değildir. Dolayısıyla, belli konularda karar alma yetkisi topluluk ve bölge yönetimlerine verilmiştir.

⁴⁴¹ Deruette, Serge: "Belgium"; **European Journal of Political Research**, 1995, s. 293'den Woyke, s. 399.

Federal Hükümetin görev alanını, kısaca ülke savunması, adalet, maliye, sosyal güvenlik (topluluk ve bölge yetki alanına girilmeden), uluslararası ilişkiler, sağlık ve içişleri olarak ifade etmek mümkündür.

Federal Bakanlar Kurulu, genel yetkileri dışında, kendisine sunulan bazı işler hakkında görüş bildirir veya bu işleri onaylar. Bu işleri de şu şekilde sıralamak mümkündür⁴⁴²:

- Kanun ön tasarıları (vorentwürfe) hakkında görüş bildirmek,
- İşbirliği anlaşma tasarıları ve kanunlar tarafından onaylanması öngörülen öntasarıları onaylamak,
- Kraliyet emirname (Erlass) tasarıları veya kendi görev alanları ile ilgili ve önemli politik amaç taşıyan bakanlık emirnameleri hakkında görüş belirtmek,
- Bütçeyi etkileyebilecek genelge tasarılarını onaylamak ve
- Hükümet dayanışması için tehlike teşkil edebilecek bütün işleri görüşmektir.

Federal Bakanlar Kurulu, yukarıda sayılan görevleri dışında, hükümetin iç işleyişi ile ilgili bütün düzenlemeleri yapma yetkisine sahiptir. Bu bağlamda, kamusal öneme sahip her iş ve olay ile önemli dış ilişkiler Federal Bakanlar Kurulunda görüşülür. Bölge yönetimleri çevre, enerji, tarım ve diğer kamu hizmetleri konusunda önemli yetkilere sahip kılınmıştır. Ekonomi, çalışma ve dış ticaret konularında ise, federal devlet yanında bölge yönetimlerine de bazı yetkiler tanınmıştır⁴⁴³.

Belçika'nın topluluklar ve bölgeleri içeren karmaşık yapısı nedeniyle, bürokratik işlemler ve bu işlemler için harcanan zamanın oldukça fazla olması, dikkat çekici niteliktedir. Bunun yanında, değişik otoritelerce yürütülen bürokratik işlemlerde zaman zaman karışıklıklar da yaşanmaktadır.

⁴⁴² Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. <http://www.belgium.be/eportal/index.jsp> (24.11.2005).

⁴⁴³ Atar, Anayasa Yapımı, s. 85.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRK ANAYASA HUKUKUNDA BAKANLAR KURULUNUN GÖREV VE YETKİLERİ

I. 1982 ANAYASASINDAN ÖNCEKİ ANAYASALARDA BAKANLAR KURULUNUN GÖREV VE YETKİLERİ

A. 1876 ANAYASASINA GÖRE BAKANLAR KURULUNUN GÖREV VE YETKİLERİ

Osmanlı İmparatorluğu döneminde, hükümdarların bazı konulardaki yasama yetkilerini özel bir kurula devretme geleneğinin, II. Mahmut döneminde başladığını söylemek mümkündür⁴⁴⁴. Gerçek anlamda ilk parlamento ise, ilk kez 1876 tarihli Anayasa (Kanun-i Esasi) ile kurulmuş ve bu Anayasanın yürürlüğe girmesiyle birlikte parlamenter sistem geleneği başlamıştır⁴⁴⁵. Dolayısıyla, 1921-1924 yıllarında uygulanan meclis hükümeti dönemi ile kısa süreli ara rejimleri bir yana bırakacak olursak, ülkemizde parlamenter sistem geleneğinin yüzyıldan fazla bir geçmişe sahip olduğunu söylemek mümkündür.

1876 tarihli Kanun-i Esasi ile birlikte, mutlak monarşiden meşruti monarşiye; bir başka deyişle, padişah iradesinin üstünde halkın temsilcilerinin oluşturduğu parlamento tarafından yapılan kanunların olduğu, padişah iradesinin de kanunlara uygun olması gerektiği bir rejime geçmek amaçlanmıştır⁴⁴⁶. Bu nedenle de padişahın iradesini sınırlayıcı üstün kanun olarak, Kanun-i Esasi kabul edilmiş ve yürürlüğe sokulmuştur.

1876 Anayasasına göre devletin başlıca organları Padişah, Meclis-i Umumi ve yargı organıdır. Meclis-i Umumi, iki meclisten oluşmaktaydı. “Heyet-i Ayan” olarak adlandırılan meclisin üyeleri, doğrudan Padişah tarafından atanmakta; “Heyet-i Mebusan” adı verilen ikinci meclisin üyeleri ise, iki dereceli seçimle halk tarafından seçilmekteydi.

⁴⁴⁴ Bozkurt, Gülnihal: “Osmanlı Devletinde Parlamentonun Evrimi”; **Milli Egemenlik ve Demokrasi Kurultayı**, Ankara 1995, TBMM Yay., No. 77, s. 80-81; Tunaya, Tarık Zafer: **Siyasi Müesseseler ve Anayasa Hukuku**, İÜHF Yay., No. 454, İstanbul 1975, s. 325; Atar, Yavuz: **Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ve Önceki Anayasalar**, Mimoza Yay., Konya 2004.

⁴⁴⁵ Bozkurt, s. 80-81; Yazıcı, s. 113.

⁴⁴⁶ Başgil, Ali Fuat: **Esas Teşkilat Hukuku**, İstanbul 1960, s. 84.

1876 Anayasası, devlet yönetiminde ağırlığı Padişaha vermiştir. Devletin ve yürütmenin başı Padişaktır. Anayasanın 7. maddesinde, Padişahın yetkiler sayılmıştır. Buna göre Padişah: Vekilleri atamak ve görevden almak, para bastırmak, antlaşma yapmak, savaşa ve barışa karar vermek, silahlı kuvvetlere komutanlık etmek, kanunların uygulanmasını göstermek, devlet dairelerinin işleyişi ile ilgili tüzükler çıkarmak, mahkemeler tarafından verilen cezaların affedilmesine ya da azaltılmasına karar vermek, Meclisi-i Umumi'nin toplanmasına veya tatiline karar vermek ve Heyet-i Mebusan'ı feshetmek gibi önemli yetkilerine sahip kılınmıştır.

Padişah, klasik parlamenter sistemlerde devlet başkanının sahip olduğu yetkilere paralel yetkilere sahip kılınmakla birlikte, çok önemli bir farkla parlamenter sistemlerden ayrılmaktadır. Parlamenter sistemlerde Devlet Başkanı, sahip olduğu yetkilerini yasama organına karşı sorumluluk üstlenen Bakanlar Kurulu aracılığıyla kullanabilmekte iken; Padişah, yetkilerini doğrudan kendisi kullanmaktadır. Yani, parlamenter sistemlerdeki sorumsuz Devlet Başkanı, 1876 Anayasası ile yürütmenin tek yetkili kişisi haline getirilmiştir. 1876 Anayasasına göre Bakanlar Kurulu (Heyet-i Vükela), Padişah tarafından seçilip atanan kimselerden oluştuğundan, kaderleri tamamen Padişahın iradesine bağlı idi. Padişah, istediği zaman istediği vekili azledebilirdi.

Heyet-i Vükela, Sadrazam başkanlığında toplanarak, devletin iç ve dış işlerine ilişkin önemli kararlar alırdı. Ancak, alınan kararların icrası, Padişahın iradesinin alınması koşuluna bağlanmıştı (m. 28, 29). Sadrazam ve vekiller, Padişaha karşı sorumlu olduğundan, gene Padişah tarafından azledilebilirlerdi (m. 27). Dolayısıyla, Bakanlar Kurulunun tüm otorite ve yetkileri Padişah'ta toplandığında, ne bir kurum olarak Bakanlar Kurulunun ve ne de kurulun başkanı olan Sadrazamın, kurul üyelerine ve Padişaha karşı bir yetki ya da otoritesi bulunmamaktaydı⁴⁴⁷.

1876 Anayasasına göre Sadrazam ve bakanlar, gerek statü ve gerekse yetki bakımından, günümüzdeki Başbakan ve bakanlardan oldukça farklıydı. Bir kere bakanlar, parlamentonun değil de Padişahın vekili, onun işlerine bakan kişilerdi. Aynı şekilde, Bakanlar Kurulunun parlamentoya karşı siyasal sorumluluğu da bulunmadığından,

⁴⁴⁷ Arsel, İlhan: **Türk Anayasa Hukuku**, Mars Ticaret ve Sanayi Şirketi Matbaası, Ankara 1939, s. 29; Akın, İlhan: **Kamu Hukuku**, İstanbul 1979, s. 39.

parlamento tarafından denetlenmesi ve bunun sonucunda görevine son verilmesi (düşürülmesi) de mümkün değildi.

Kanun-i Esasiye göre, hükümetin parlamentoya karşı siyasal sorumluluğunun olmamasına karşın, Padişahın parlamento üzerinde önemli denetim araçları bulunmaktaydı; gerek meclislerin çalışma takvimi ve gerekse parlamento fesih yetkisi bu denetim araçlarından başlıcaları idi. Devlet organları arasındaki ilişkiler yanında, yürütmenin düzenleyici işlem yapma yetkisi bakımından da, asıl yetkili kişi Padişah'tı.

Görüldüğü gibi, 1876 Anayasası, parlamentosu olan bir sistem getirmekle birlikte, esinlendiği Fransa (1875) ve Belçika (1830) anayasalarında olduğu gibi bir meşrutî monarşi kuramamıştır⁴⁴⁸. Dolayısıyla, Kanun-i Esasinin kurduğu hükümet sistemini, bu haliyle parlamenter sistem olarak tanımlamak mümkün değildir.

1876 Anayasasında, 1909 yılında çok önemli değişiklikler yapılmıştır⁴⁴⁹. Bu değişikliklerden başlıcaları şunlardır:

- Meclis-i Mebusan'ın yetkilerinin Padişahın yetkilerinin aleyhine genişletilmesi,
- Bakanlar Kurulunun parlamento (Meclis-i Mebusan) karşı sorumlu olduğunun açıkça belirtilmesi,
- Padişahın parlamento feshetme yetkisinin, Ayan Meclisi'nin onayı ve üç ay içinde seçimlerin yenilenmesi şartına bağlanması,
- Parlamento üyelerinin kanun teklifi için Padişah'tan izin alma zorunluluğunun kaldırılması,
- Meclisler tarafından kabul edilen kanunların, Padişah tarafından iki ay içinde onaylanması ya da meclislere geri gönderilmesi kuralının getirilmesi ve
- Padişah tarafından geri gönderilen metnin kanunlaşabilmesinin, meclislerin üçte iki çoğunluğu ile yeniden kabul edilmesi ile mümkün olabilmesi.

1876 Anayasası, bu değişikliklerle parlamenter sistemin bazı temel ilkelerini de benimseyerek “demokratik bir meşrutî monarşi anayasası” haline getirilmiştir⁴⁵⁰. Sonuç

⁴⁴⁸ Arsel (1939), s. 23; Tanör, Bülent: **Osmanlı İmparatorluğunda Anayasal Gelişmeler**, İstanbul 1982, s. 90; Aldıkaçtı, Orhan: **Modern Demokrasilerde ve Türkiye’de Devlet Başkanlığı**, İstanbul 1960, s. 64.

⁴⁴⁹ Özbudun (2004), s. 27; Tanör (1982), s. 139; Aldıkaçtı, Modern Demokrasiler, s. 70.

⁴⁵⁰ Özbudun (2004), s. 27.

olarak, parlamenter rejimin, ilk kez 1876 Anayasasında yapılan 1909 değişiklikleriyle Anayasa hukukumuzda girdiğini söyleyebiliriz.

B. 1921 ANAYASASINA GÖRE BAKANLAR KURULUNUN GÖREV VE YETKİLERİ

20 Ocak 1921’de kabul edilen Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, 23 madde ile bir özel maddeden oluşan; Kurtuluş Savaşı’nın olağanüstü şartlarında, acil ihtiyaçları karşılamak amacıyla kabul edilmiş bir Anayasadır⁴⁵¹.

1921 tarihli Anayasanın 2. maddesi, “icra kuvveti ve teşrii salahiyeti, milletin yegane ve hakiki mümessili olan Büyük Millet Meclisi’nde tecelli ve temerküz eder” şeklindedir. Aynı şekilde, Anayasanın 3. maddesi, devletin, “Büyük Millet Meclisi tarafından” idare olunacağını ve hükümetin “Büyük Millet Meclisi Hükümeti” ünvanını taşıyacağını belirtmektedir. Anayasanın 8. maddesi ise, “Büyük Millet Meclisi, hükümetinin inkısam eylediği devairi kanunu mahsus mucibince intihab kerdesi olan vekiller vasıtası ile idare eder. Meclis icrai hususat için vekillere veçhe tayin ve ledelhace bunları tebdil eyler” şeklindedir.

Yukarıdaki Anayasa hükümlerinden de anlaşılacağı gibi, 1921 Anayasası, yasama ve yürütme yetkilerini Büyük Millet Meclisi’nde toplamak, devletin Büyük Millet Meclisi tarafından idare edileceğini belirtmek, meclisin bakanları her zaman değiştirebileceğini ve onlara yol gösterebileceğini, buna karşılık bakanların yasamaya karşı herhangi bir yetkilerini (örneğin parlamentoyu fesih yetkisini) düzenlememek suretiyle, açıkça meclis hükümeti sistemini benimsemiş ve bu sistemi kurmuştur⁴⁵². Yine, devlet başkanlığı kurumuna yer verilmemiş olması da Anayasanın meclis hükümeti sistemini benimsediğinin başka bir göstergesidir⁴⁵³.

Anayasanın 7. maddesinde, yasama yetkisinin Büyük Millet Meclisi’ne ait olduğu; 8. maddesinde, hükümetin de Büyük Millet Meclisi Hükümeti olduğu ve Meclisin yürütme

⁴⁵¹ 1921 Anayasası için bkz., Gözübüyük, Şeref- Kili, Suna: **Türk Anayasa Metinleri**, Ankara 1982, s. 93.

⁴⁵² Yazıcı, s. 114.

⁴⁵³ Yazıcı, s. 114. Bu konuda ayrıca bkz. Tanör, Bülent: **Osmanlı -Türk Anayasal Gelişmeleri** (1789-1980), Der Yay., İstanbul 1995, s. 223-230; Turhan, Hükümet Sistemleri, s. 25-29; Arsel, İlhan: **Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları**, Ankara 1962, s. 345; Özbudun, Ergun: **1921 Anayasası**, Atatürk Araştırma Merkezi Yay., Ankara 1982, s. 147-153.

fonksiyonunu seçilmiş vekiller aracılığıyla yerine getireceği belirtilmiştir. 9. maddede ise, Meclis tarafından bir dönem için seçilen başkanın, aynı zamanda İcra Vekilleri Heyeti'nin de başkanı olduğu, bu heyet üyelerinden birinin Başvekil olarak seçileceği belirtilmektedir. Görüldüğü gibi, Anayasa ile Meclis Başkanı, Devlet Başkanına benzetilmekte ve “Başvekil” adıyla bir de Başbakan ihdas edilmekte ise de; bunlar ne Devlet Başkanı, ne de Başbakan statüsünde kişilerdir⁴⁵⁴. Çünkü, gerek Meclis Başkanı ve gerekse İcra Vekilleri Heyeti, meclisten ayrı kişiliğe ya da programa sahip olmadıkları gibi, meclisin direktifleri dışında hareket etme imkanları da yoktur.

1921 Anayasasında, 29 Ekim 1923 tarihinde Teşkilat-ı Esasiye Kanununun Bazı Maddelerinin Tavzihen Değiştirilmesine Dair Kanun ile bazı değişiklikler yapıldı. Bu değişikliklerden biri de, mevcut hükümet sisteminin, parlamenter sistem yönünde değişime uğratılmasıdır.

Teşkilat-ı Esasiye Kanununun Bazı Maddelerinin Tavzihen Değiştirilmesine Dair Kanunun 1. maddesi, “Türkiye devletinin şekli hükümeti, Cumhuriyettir” şeklindedir. Kanunun 10. maddesinde, Cumhurbaşkanının seçilme usulü belirtilmiş, 12. maddesinde ise, hükümetin kuruluş biçimi düzenlenmiştir. Madde metni şu şekildedir: “Başbakan, Cumhurbaşkanı tarafından ve meclis üyeleri arasından seçilir. Diğer bakanlar, Başbakan tarafından gene meclis üyeleri arasından seçildikten sonra, tümü Cumhurbaşkanı tarafından meclisin onayına sunulur. Meclis, toplanık değil ise, onay işi meclisin toplanmasına ertelenir.”

Görüldüğü gibi, Anayasanın bu hükümleriyle, öncelikle Cumhuriyet rejimi benimsenmiş ve buna bağlı olarak da, Anayasa hukukumuzda “Cumhurbaşkanlığı” kurumu girmiştir.

1921 Anayasası, meclis hükümeti sistemi ve kuvvetler birliği ilkelerini korumakla birlikte, Cumhurbaşkanlığına yer vermekte ve Vekiller Heyeti'ni parlamenter sistemlerdeki Bakanlar Kuruluna benzetmektedir. İşte bu nedenlerden dolayı, Anayasanın karma bir hükümet sistemi kurduğunu söyleyebiliriz.

⁴⁵⁴ YAZICI, s. 114.

C. 1924 ANAYASASINA GÖRE BAKANLAR KURULUNUN GÖREV VE YETKİLERİ

1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, Fransa'nın III. Cumhuriyet Anayasası ile Polonya Anayasasından yararlanılarak yapılmış bir Anayasadır⁴⁵⁵. 20 Nisan 1924 tarihinde yürürlüğe giren 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, hem meclis hükümeti sistemine ve hem de parlamenter hükümet sistemine ilişkin hükümlere yer vermek suretiyle karma bir hükümet modeli öngörmüştür.

Anayasanın 4. maddesi, Türk milletini ancak Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin temsil edeceğini ve millet adına egemenlik hakkını yalnız onun kullanacağını; 5. maddesi ise, yasama yetkisi ve yürütme erkinin Büyük Millet Meclisi'nde belireceğini ve onda toplanacağını belirtmektedir. Nihayet, Anayasanın 7. maddenin 2. fıkrasında, meclisin hükümeti her zaman denetleyebileceği ve düşürebileceği hükmü yer almaktadır. Anayasanın yalnızca bu hükümlerini birlikte değerlendirerek, 1924 Anayasasının meclis hükümeti sistemini benimsediğini söyleyebiliriz.

Anayasanın bazı hükümleri de, parlamenter hükümet sistemine ilişkin düzenlemeler içermektedir. Nitekim Anayasanın 6. maddesi, TBMM'nin yasama yetkisini doğrudan doğruya kullanacağını; 7. maddesi ise, TBMM'nin yürütme yetkisini Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu eliyle kullanacağını öngörmektedir. Nitekim, uygulamada yürütme yetkisi, parlamenter sistemlerde olduğu gibi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu eliyle kullanılmıştır.

1924 Anayasası, hükümetin kuruluşu konusunda da parlamenter sisteme uygun bir usul öngörmüştür. Anayasanın 44. maddesi şu şekildedir: “Başbakan, Cumhurbaşkanınca meclis üyeleri arasından tayin olunur. Öteki bakanlar Başbakanca, meclis üyeleri arasından seçilir. 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.” Görüldüğü

⁴⁵⁵ Aldıkaçtı, Orhan: **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası**, İstanbul 1982, s. 87; Arsel (1962), s. 85.

gibi, 1924 Anayasasının hükümetin kuruluşuna ilişkin kabul ettiği usul, 1921 Anayasası'ndaki usulden açıkça ayrılmakta, neredeyse bu günkü sistemle örtüşmektedir⁴⁵⁶.

1924 Anayasası, parlamenter sistemin temel ilkelerinden biri olan “hükümetin kollektif sorumluluğu” ilkesini açıkça benimsemiştir. Nitekim, Anayasanın 46. maddesinde, Bakanlar Kurulunun “hükümetin genel politikasından” birlikte sorumlu olduğu belirtilmiştir.

1924 Anayasası, “karşı-imza” kuralına da yer vermiştir. Anayasasının 39. maddesine göre, “Cumhurbaşkanının çıkaracağı bütün kararlar Başbakan ve ilgili bakanlar tarafından imzalanır.” Yürütmenin devlet başkanı ile hükümet arasında paylaşıldığı parlamenter hükümet sistemlerinde, devlet başkanı, yürütme organının sorumsuz ve dolayısıyla yetkisiz kanadında yer alır. Devlet başkanının yetkisiz ve sorumsuz olmasının en önemli sonucu da, tüm işlemlerinin başbakan ve bakanlarca imzalanması; yani karşı-imza kuralına tabi olmasıdır. İşte bu nedenledir ki, parlamenter sistemlerde yürütme yetkisinin gerçek sahibi, Başbakan ve Bakanlar Kuruludur⁴⁵⁷. Anayasa hukukunda bu kural, yürütme yetkisinin gerçekte Cumhurbaşkanında değil, yürütmenin sorumlu kanadı olan Bakanlar Kurulunda olduğu anlamına gelmektedir.

1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, Cumhurbaşkanına devlet başkanı olmaktan başka, yasama ve yürütme alanında önemli görevler ve yetkiler vermiştir. Cumhurbaşkanının yasama alanına ilişkin bazı yetkileri şunlardır:

- Tatilde iken meclisi toplantıya çağırarak (m. 19),
- Her yıl Kasım ayında, hükümetin önceki faaliyetleri ve o yıl alınması gereken önlemler hakkında mecliste nutuk vermek ya da nutkunu Başvekil ile okutmak (m. 36),
- Bazı oturumlarda meclise başkanlık etmek (m. 32),
- Başkomutanlığı temsil etmek (m. 40),
- Meclisin kabul ettiği kanunları 10 gün içinde ilan etmek ve
- Bütçe ve teşkilat kanunu dışında kalan kanunları bir daha görüşülmek üzere meclise geri göndermek.

⁴⁵⁶ Özbudun (2004), s. 35.

⁴⁵⁷ YAZICI, s. 117.

Cumhurbaşkanının yürütmeye ilişkin yetkilerinden ilki, Bakanlar Kurulunun (İcra Vekilleri Heyeti) oluşumu ile ilgili yetkileridir. Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun 44. maddesine göre, Başvekil Cumhurbaşkanı tarafından, meclis üyeleri arasından seçilerek atanır. Vekiller ise, Başvekil tarafından gene meclis üyeleri arasından seçilip, Cumhurbaşkanı tarafından atanır⁴⁵⁸. Bu şekilde oluşturulan hükümet, daha sonra meclisin onayına sunulur.

Anayasaya göre Cumhurbaşkanı;

- Gerekli gördüğü takdirde, Bakanlar Kuruluna başkanlık etmek (m. 32),
- Kararname ısdar etmek (m. 39),
- Bazı memurları tayin etmek ve ayrıca,
- İcra Vekilleri Heyetinin çıkardığı nizamnameleri (tüzük) imzalayarak ilan etmek yetkilerine de sahip kılınmıştır.

1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, Cumhurbaşkanının tarafsızlığını açıkça belirtmemekle birlikte, bazı hükümleriyle bu tür düzenlemelere gönderme yapmıştır. Cumhurbaşkanının cumhuriyet kanunlarına bağlılık yemini ederek göreve başlaması (m. 38), Cumhurbaşkanının tüm kararlarının Başvekil ve ilgili vekiller tarafından imzalanması (m. 39) ve Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu ile ilgili hükümler (m. 41), bu niteliktedir.

Bununla birlikte, Cumhurbaşkanının aynı zamanda milletvekili olması ve bu sıfatın Cumhurbaşkanlığı için bir ön koşul olması; Cumhurbaşkanının görev süresinin, parlamentonun görev süresine eşit olması ve Cumhurbaşkanının özel günlerde meclise başkanlık etmesi gibi düzenlemelerin Anayasada yer alması, rejimin meclis hükümeti niteliğinden kaynaklanmaktadır.

1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, İcra Vekilleri Heyeti ile Meclis ilişkileri yönünden, açıkça parlamentoya üstünlük tanımıştır. Nitekim, hükümetin Meclisi fesih yetkisi bulunmamasına karşın, İcra Vekilleri Heyetinin görevde kalabilmesini, meclisin güvenine sahip olabilmesi koşuluna bağlamıştır. Dolayısıyla, hükümetin siyasi sorumluluğu kabul edilmiştir.

⁴⁵⁸ Aldıkaçtı, 1961 Anayasası, s. 91.

Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, Bakanlar Kurulunun görev ve yetkilerini düzenlememiş; bu konuda, “vekillerin vazife ve mesuliyetleri mahsus kanunla tayin olunur” (m. 47) demekle yetinmiştir. Ancak, bu konuda bir kanun çıkarılamamıştır. Aynı şekilde, Başbakanın (Başvekil) yetkileri ile hükümet içindeki statüsüne de yer verilmemiştir. Bununla birlikte, uygulamada Başbakanın, vekillerin atanması konusunda etkili olması ve Vekiller Heyetine başkanlık etmesi nedeniyle, vekiller karşısında fiili bir üstünlüğe sahip olduğu söylenebilir.

1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanununun uygulamasında, yürütme organının yetkileri oldukça artırılmıştır. Özellikle yürütme organının düzenleyici işlem yapma yetkisi genişletilmiştir. Bunun yanında, Cumhurbaşkanının aynı zamanda parti genel başkanı olması, onu yürütme yanında yasamaya da hakim kılmıştır. Uygulamadaki bu durum, 1950’den sonra fiilen başlayan çok partili dönemde de kısmen sürmüştür⁴⁵⁹. Bununla birlikte, tek parti döneminde Cumhurbaşkanı elinde toplanan güçler, çok partili dönemde Cumhurbaşkanı ve Başbakan tarafından kullanılmıştır.

D. 1961 ANAYASASINA GÖRE BAKANLAR KURULUNUN GÖREV VE YETKİLERİ

1961 Anayasasının gerekçesinde, “temsili rejimin vücut verdiği hükümet sistemleri arasında bir tercih yapılmış ve kuvvetlerin yumuşak ayrılığına dayanan parlamenter sistem”in benimsenmiş olduğu belirtilmiştir.

Gerçekten de, 1961 Anayasası ile, yasama ve yürütme organlarını birbirinden ayırmak; yürütme görevi konusunda Cumhurbaşkanı ile hükümeti yetkili kılmak; yasama ve yürütme organlarını birbirlerinin varlıklarına son verecek yetkilerle donatmak suretiyle tam bir parlamenter hükümet sistemi kurulmuştur⁴⁶⁰.

1961 Anayasası, önceki anayasalardan farklı olarak, TBMM’nin tekelinde olan egemenlik yetkisinin kullanılmasını, “Anayasanın koyduğu esaslara göre” kullanacak olan “yetkili organlara” vermiştir. (m. 4) Dolayısıyla TBMM, salt yasama yetkisini kullanan bir organ haline getirilmiştir. Aynı şekilde, yürütme “görevinin”, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar

⁴⁵⁹ Aldıkaçtı, 1961 Anayasası, s. 230.

⁴⁶⁰ YAZICI, s. 118.

Kurulu tarafından yerine getirileceği belirtilmiştir. (m. 6) Görüldüğü gibi Anayasa, yürütme organını, egemenliği kullanan organlardan biri olarak kabul etmiştir.

1961 Anayasası, Cumhurbaşkanının görev süresini yedi yıla çıkarmak, bir kişinin üst üste iki defa Cumhurbaşkanı seçilmesini engellemek, Cumhurbaşkanı seçilen kişinin partisi ile ilişkisinin kesileceğini ve parlamento üyeliğinin düşeceğini belirtmek suretiyle, Cumhurbaşkanının tarafsızlığını sağlamaya çalışmıştır.

Anayasanın 97. ve devamı maddelerinde Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri düzenlenmiştir. Nitekim 97. maddede, Cumhurbaşkanının devletin başı olduğu ve bu sıfatla Türkiye Cumhuriyeti'ni ve milletin birliğini temsil edeceği belirtilmiştir.

Cumhurbaşkanının yürütmeye ilişkin yetkilerinden ilki, Başbakan ve Bakanlar Kurulunu atamaktır. Gerekli gördüğünde Bakanlar Kuruluna başkanlık etmek (m. 97/2), diplomatik temsilci göndermek ve yabancı devlet temsilcilerini kabul etmek (m. 97/2), tüzükleri imzalamak ve yayımlamak (m. 104), Başkomutanlığı temsil etmek ve Genelkurmay Başkanını atamak (m. 110) ve Milli Güvenlik Kurulu'na başkanlık etmek (m. 111), Cumhurbaşkanının yürütmeye ilişkin diğer görev ve yetkileridir. Görüldüğü gibi Anayasa, Cumhurbaşkanına bir yandan tarafsız hakem rolüne ilişkin yetkiler verirken, diğer yandan yürütmenin başı sıfatıyla yetkiler vermek suretiyle onu güçlendirmiştir.

1961 Anayasası, Bakanlar Kurulu konusunda önceki anayasadan çok farklı hükümler getirmemiştir. Anayasaya göre Başbakan, Cumhurbaşkanı TBMM üyeleri arasından atanır. Bakanlar ise, Başbakanca seçilir ve Cumhurbaşkanı tarafından atanırlar. (m. 102) Anayasaya göre bakanlıklar, kanunun koyduğu esaslara göre kurulurlar. 1961 Anayasasının bu konuda 1924 Anayasasındaki düzenlemeden tek farkı, parlamento üyesi olmayanların da bakan olarak atanmasına imkan tanımasıdır⁴⁶¹.

Bakanlar Kurulunun görev ve yetkileri Anayasada belirtilmemiştir. 1961 Anayasasına göre Başbakan, "Bakanlar Kurulunun başkanı olarak, bakanlar arasında işbirliğini sağlar ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir. Bakanlar Kurulu, bu siyasetin yürütülmesinden birlikte sorumludur." (m. 105) Anayasanın bu hükmü ile,

⁴⁶¹ Yazıcı, s. 118.

Başbakanın bakanlar üzerindeki nüfuz ve otoritesi artırılmak istenmiş, ancak bakanları görevden alma yetkisi tanınmayarak bu konuda sınırlı bir otorite tanımakla yetinilmiştir.

1961 Anayasasının; yürütme organının gücünü Anayasadan alması, Cumhurbaşkanının statüsü, görev ve yetkileri, Cumhurbaşkanına tarafsız hakem rolü verilmesi; Başbakanın Bakanlar Kurulu içindeki statüsü ile görev ve yetkileri gibi konularda parlamenter rejime uygun bir siyasi yapı kurduğunu söyleyebiliriz. Buna karşılık, yasamanın bir yetki olarak düzenlenmesi yanında yürütmenin bir “görev” olduğunun belirtilmesi, Başbakanın bakanlar üzerinde tam bir otorite kuramaması ve yürütmenin parlamentoyu fesih yetkisinin neredeyse imkansız denecek şekilde yer alması gibi konularda da parlamenter sistemden ayrıldığı söylenebilir⁴⁶². Dolayısıyla, 1961 Anayasasının kurduğu rejimin tam bir parlamenter sistem olduğunu söylenemez.

1961 Anayasasının yürütmeye ilişkin hükümleri, 1970’li yılların başına kadar eleştirilmiştir⁴⁶³. Eleştiriler, daha çok güçsüz bir yürütme ile devlet yönetiminin imkansızlığı üzerinde yoğunlaşmış ve yürütmenin güçlendirilmesi talepleri dile getirilmiştir⁴⁶⁴. Nitekim, 1971 yılında, 1488 sayılı kanunla önemli anayasal değişiklikler yapılmıştır.

1971 Anayasa değişiklikleri ile getirilen en önemli yenilik, yürütmenin düzenleme alanına ilişkin yetkilerinin genişletilmesidir. Bu dönemde tüzük (m. 107) ve yönetmelik (m. 113) gibi düzenleyici işlemler yanında, bu işlemlerden daha genel ve kapsamlı düzenleme yapma yetkisi veren yeni bir işlem türü olan kanun hükmünde kararname hukukumuzda girmiştir. Nitekim, Anayasanın 64. maddesine eklenen bir fıkra ile, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verilmiştir. Parlamenter sistemlerde, devletin ekonomik ve sosyal alandaki gelişmelere müdahale ihtiyacının sonucu, yürütmeyi güçlendirmek amacıyla hükümetlere verilen kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi, nihayet bizim hukukumuzda da girmiş oldu.

⁴⁶² Aldıkaçtı, 1961 Anayasası, s. 342; Tunaya (1980), s. 413.

⁴⁶³ Aldıkaçtı, 1961 Anayasası, s. 194.

⁴⁶⁴ Yakın tarihimizde 12 Mart Darbesi olarak adlandırılan dönem için bkz. Dursun, Davut: **12 Mart Darbesi**, Şehir Yay., İstanbul 2003; Cemal, Hasan: **Kimse Kızmasın Kendimi Yazdım**, Doğan Kitap, 11. b. İstanbul 1999.

1971 yılında yürütmeyi güçlendirmek amacıyla getirilen ikinci önemli yenilik ise, Anayasanın 124. maddesinde yapılan değişiklikle, sıkıyönetim ilanını gerektiren nedenlerin genişletilerek, sıkıyönetim süresinin artırılmasıdır. Nitekim, sıkıyönetim konusunda çıkarılan 1402 sayılı Kanun ile, sıkıyönetim ilanını gerektiren nedenlerin takdirinin ve sıkıyönetim ilan etme yetkisinin Bakanlar Kuruluna verilmesinin yürütmeyi güçlendireceği şüphesizdir.

1961 Anayasasının uygulandığı 19 yıllık dönemin ilk 10 yılında, güçsüz olduğundan dolayı icraat yapamamaktan yakınan hükümetlerin, 1971 yılı Anayasa değişiklikleri ile güçlendiği, ancak 1980 yılı başına kadar olan süreç içinde de hükümet istikrarsızlıklarının sürdüğü görülmüştür. Hükümet istikrarsızlıklarının daha çok, çok partili koalisyon hükümetleri ile seçim sisteminden kaynaklandığı söylenebilir.

II. 1982 ANAYASASINA GÖRE BAKANLAR KURULUNUN GÖREV VE YETKİLERİ

A. GENEL OLARAK

1982 Anayasasının 8. maddesine göre, “Yürütme yetkisi ve görevi Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasa ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.” Anayasadaki bu düzenleme, 1961 Anayasasının “yürütme görevi”ni düzenleyen 6. maddesinden farklıdır. 1961 Anayasasının 6. maddesindeki düzenleme, “yürütme görevi, kanunlar çerçevesinde, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirilir” şeklindeydi.

1982 Anayasası, 1961 Anayasasından farklı olarak, yürütmenin bir “görev” olması yanında bir “yetki” de olduğunu; aynı şekilde, yürütme yetki ve görevinin yalnızca “kanunlara” uygun olarak değil, “Anayasa ve kanunlara” uygun olarak kullanılacağını ve yerine getirileceğini belirtmektedir. Oysa, 1961 Anayasasının 6. maddesinde yürütme görevinin “kanunlar çerçevesinde” yerine getirileceği belirtilmekteydi. Bu iki düzenleme arasında önemli bir fark vardır. Zira, yürütme görev ve yetkisinin Anayasa ve kanunlara “uygun olarak” kullanılması, bu görevin “kanunlar çerçevesinde” yerine getirilmesi ifadesinden daha sınırlayıcı niteliktedir⁴⁶⁵. Dolayısıyla, yürütmenin yapacağı düzenlemelerin Anayasa ve kanunlara “uygun olarak” yapılmasının, “kanunlar çerçevesinde” yapılmasına göre daha bağımlı bir ilişkiyi belirttiğini söylemek mümkündür.

1982 Anayasasında, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulunun “yürütme yetkisi”ni kullanacağı ve “yürütme görevi”ni yerine getireceği belirtilmektedir. Böylece yürütme, bir “görev” olmak yanında bir de “yetki” haline getirilmiştir⁴⁶⁶. Bu değişiklik, Anayasanın 8. maddesinin gerekçesinde şu şekilde belirtilmiştir⁴⁶⁷: “1961 Anayasası, yürütmeyi devletin yönetiminde, bütün faaliyetlerinde yasama kuvvetine bağlı, yasamaya tabi bir kuvvet olarak düzenlemiş idi. Halbuki modern hayatta yürütme kuvveti devletin beyni, hareket gücünün kaynaklandığı motorudur. Bundan dolayıdır ki, 1961 ila 1980 arasındaki devrede karar almak kudretinden yoksun hükümetler görülmüştür. İşte bu duruma son vermek için

⁴⁶⁵ Duran, Lütfi: “Düzenleme Yetkisi Özerk Sayılabilir mi”; **İHİD**, Yıl 4, S. 1-3, İstanbul 1983, s. 38-39.

⁴⁶⁶ Özbudun (2004), s. 305.

⁴⁶⁷ 8. Maddenin gerekçesi için bkz. Armağan, Servet: **1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası**, Beta Yay., İstanbul 2000, s. 13.

yürütme yasamaya tabi bir organ olmaktan çıkarılmış, her iki kuvvetin devlet faaliyetlerinin düzenlenmesinde eşitlik ve denklik içinde işbirliği yapmalarını öngören parlamenter hükümet sistemi bütün gerekleriyle uygulanmaya konmuştur. Bu nedenle yürütme, 1961 Anayasasında olduğu gibi bir görev olmaktan çıkarılmış, gerekli yetkilere sahip ve kanunların kendisine verdiği görevleri yerine getiren bir kuvvet olarak düzenlenmiştir.”

1982 Anayasasına göre de yürütmenin olağan dönemlerde düzenleyici işlem yapma konusunda asli yetkisi bulunmamaktadır. “Kanun alanının sınırsızlığı ya da evrenselliği ve öteki kamusal işlemlere üstünlüğü” ilkeleri⁴⁶⁸ ile düzenleme alanı konusunda “yürütmenin yasamanın bir türevi olduğu” kuralı 1982 Anayasasında da korunmuş olmakla birlikte, özellikle olağanüstü dönemlerde çıkarılan KHK’ler konusunda aynı şey söylenemez⁴⁶⁹. Zira, bu dönemlerde çıkarılan KHK’lerle asli düzenleme yapılabilmektedir.

1982 Anayasasının 8. maddesindeki düzenlemenin anlamı, Anayasa Mahkemesi tarafından şu şekilde yorumlanmıştır; “...Anayasa Mahkemesinin çeşitli kararlarında belirtildiği gibi, yasa koyucu belli konularda gerekli kuralları koyacak, çerçeveyi çizerek, eğer uygun ve zorunlu görürse, onların uygulanması yolunda sınırları belirlenmiş alanlar bırakacak; idare, ancak o alanlar içinde takdir yetkisine dayanmak suretiyle, yasalara aykırı olmamak üzere bir takım kurallar koyarak yasanın uygulanmasını sağlayacaktır. Esasen, Anayasanın 8. maddesinin, yürütme yetkisi ve görevinin Anayasa ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir hükmünün anlamı da budur⁴⁷⁰.” Anayasa Mahkemesi, bu yorumunu daha sonraki bir çok kararında da tekrarlamıştır⁴⁷¹.

Anayasa Mahkemesi, bazı kararlarında yürütmenin bir yetki olmasının anlamını genişleterek, Anayasanın bazı maddelerinde yürütmeye verilen düzenleme yetkisini, “yürütmeye bir yetki olma gücünü veren esaslar Anayasanın muhtelif maddelerine serpiştirilmiş durumdadır” demek suretiyle 8. maddeye dayandırmış; yine bu kararında

⁴⁶⁸ Duran, Düzenleme Yetkisi, s. 41.

⁴⁶⁹ Tan, Turgut: “1982 Anayasası Yönünden Yürütme Görevi ve Yetkisinin Niteliği”, **Anayasa Yargısı**, Ankara 1984, s. 36.

⁴⁷⁰ Anayasa Mahkemesinin 18.06.1985 tarih ve E. 1985/3, K. 1985/8 sayılı kararı, **AMKD**, S. 21, s. 204.

⁴⁷¹ Anayasa Mahkemesinin 01.02.1990 tarih ve E. 1988/64, K. 1990/2 sayılı kararı, **AMKD**, S. 2, s. 75; Anayasa Mahkemesinin 25.05.1993 tarih ve E. 1993/3, K. 1993/20 sayılı kararı, **RG**, 28.11.1995, S. 22477.

yürütmeye yetki olma gücü veren Anayasa maddelerinin 73/4, 91, 121, 122 ve 167/2 olduğunu belirtmiştir⁴⁷².

Anayasa Mahkemesi, 8. maddeye ilişkin bir başka kararında da, yürütmenin düzenleme yetkisinin niteliğini ve sınırlarını ayrıntılı olarak şu şekilde yorumlamıştır⁴⁷³: “Anayasanın 8. maddesi, yetki ve görev olarak nitelenen yürütmenin düzenleme yetkisi yönünden ele alındığında, ... yürütme sadece görev olmaktan öte bir yetki olmak gücüne de kavuşturulmuştur. Maddeye ilişkin gerekçede, ‘yürütme yasamaya tabi bir organ olmaktan çıkarılmış, her iki kuvvetin devlet faaliyetlerinin düzenlenmesinde eşitlik ve denklik içinde işbirliği yapmalarını öngören parlamenter hükümet sistemi bütün gerekleriyle uygulanmaya konmuştur. Bu nedenle yürütme, 1961 Anayasasında olduğu gibi bir görev olmaktan çıkarılmış, yürütme gerekli yetkilere sahip ve kanunların kendisine verdiği görevleri yerine getiren bir kuvvet olarak düzenlenmiştir’ denilerek, idarenin gerekli kimi yetkilere sahip kılındığı vurgulanmıştır.

Yürütmenin tüzük ve yönetmelik çıkarmak gibi klasik düzenleme yetkisi, idarenin yasallığı çerçevesinde sınırlı ve tamamlayıcı bir yetkidir. Bu bakımdan, Anayasada belirtilen ayrık durumlar dışında, yasalarla düzenlenmemiş bir alanda yürütme organının subjektif hakları etkileyen bir kural koyma yetkisi bulunmamaktadır. Yürütme organının yasa ile yetkili kılınmış olması da yasayla düzenleme anlamına gelmez.

Yürütmeye yetki gücü veren kurallara Anayasanın kimi maddelerinde yer verilmiştir. Bunlar, düzenleme alanında, olağanüstü durumlar ve sıkıyönetim süresince Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunca sözü edilen durumların gerekli kıldığı konularda KHK çıkarmak; Bakanlar Kurulunca vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerde yasanın belirlediği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak; dış ticaretin ülke ekonomisinin yararına olmak üzere düzenlenmesi amacıyla ithalat, ihracat ve dış ticaret işlemleri üzerine vergi ve benzeri yükümlülükler dışında ek mali yükümlülükler koymak ve kaldırmaktan ibarettir.” Görüldüğü gibi, Anayasa Mahkemesi, yürütmeye yetki gücü veren Anayasa maddelerinin 91, 73/4, 121, 122 ve 167 olduğunu belirtmiştir.

⁴⁷² Anayasa Mahkemesinin 13.06.1985 tarih ve E. 1984/14, K. 1985/7 sayılı kararı, **AMKD**, S. 21, s. 177.

⁴⁷³ Anayasa Mahkemesinin 22.12.1994 tarih ve E. 1994/70, K. 1994/65-2 sayılı kararı, **RG**, 28.1.1995, S. 22185.

B. YÜRÜTME ORGANININ YAPISI

1982 Anayasasına göre yürütme, parlamenter sistemin gereklerine uygun olarak, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulundan oluşmaktadır. (Ay. m. 8)

1. Cumhurbaşkanı

Anayasanın Cumhurbaşkanıya ilişkin hükümleri, 101-108. maddelerinde yer almaktadır⁴⁷⁴. Cumhurbaşkanının nitelikleri ve seçimi 101. ve 102. maddede, görev ve yetkileri ile ise 104. maddede oldukça ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir.

a. Cumhurbaşkanının Seçilmesi

Anayasanın 101. maddesinde, Cumhurbaşkanının Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından, kendi üyeleri veya bu niteliklere ve milletvekili seçilme yeterliğine sahip Türk vatandaşları arasından seçileceği belirtilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı seçimi, Anayasanın 102. maddesinde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının üçte iki çoğunluğunun oyu ile seçilir. İlk iki tur oylamada bu çoğunluk sağlanamazsa, üçüncü tur oylamaya geçilir. Üçüncü tur oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyu aranır. Üçüncü tur oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu sağlanamadığı takdirde, üçüncü oylamada en çok oy almış bulunan iki aday arasında dördüncü tur oylama yapılır. Dördüncü tur oylamada da üye tamsayısının salt çoğunluğu sağlanamadığı takdirde, Cumhurbaşkanı seçilememiş sayılır ve derhal Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimleri yenilenir (m. 102/3).

Cumhurbaşkanının görev süresi yedi yıldır. Bir kimse, iki defa Cumhurbaşkanı seçilemez. (Ay. m. 101) Anayasanın 102'nci maddesinin son fıkrasına göre, seçilen yeni

⁴⁷⁴ Cumhurbaşkanlığı konusunda bkz. Arsel (1962), s. 363-394; Özbudun (2004) s. 306-318; Aldıkaçtı, 1961 Anayasası, s. 313-335; Gözübüyük, A. Şeref: **Anayasa Hukuku**, 6. b., Turhan Kitabevi, Ankara 1998, s. 223-234; Kuzu, Burhan: **1982 Anayasasının Temel Nitelikleri ve Getirdiği Yenilikler**, Filiz Kitabevi, İstanbul 1990, s. 70-95; Gören, s. 220-236; Erdoğan, Mustafa: **1982 T.C. Anayasasına Göre Cumhurbaşkanının Hukukî Durumu**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara 1987; Kuzu, Burhan: "Parlamenter Rejimlerde Devlet Başkanının Konumu ve 1961-1982 Anayasalarında Durum", **İÜHFİM**, C. LIII, S. 1-4, 1988-1990, s. 34-90; Atar, Cumhurbaşkanı, s. 311-331.

Cumhurbaşkanı göreve başlayıncaya kadar, görev süresi dolan Cumhurbaşkanının görevi devam eder.

1982 Anayasası, Cumhurbaşkanının tarafsızlığını sağlamak amacıyla, Cumhurbaşkanı seçilen kişinin, varsa partisi ile ilişkisinin kesileceğini ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliğinin sona ereceğini belirtmektedir. (m. 101/son)

b. Cumhurbaşkanının Görev ve Yetkileri

Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri, Anayasanın 104. maddesinde belirtilmiştir. Anayasanın 104. maddesinin ilk fıkrasında, “Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Bu sıfatla Türkiye Cumhuriyeti’ni ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulanmasını, devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir.” dendiikten sonra, maddenin ikinci fıkrasında Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri saymak suretiyle belirtilmiştir.

Şu halde, 104. maddenin ilk fıkrasına göre, Cumhurbaşkanının “temsil” ve “gözetme” olmak üzere iki temel görevi olduğu söylenebilir. Cumhurbaşkanı, devletin başı olarak, “Türkiye Cumhuriyeti”ni ve “Türk Milletinin birliği”ni, içerde ve dışarıda temsil emekte; “Anayasanın uygulanmasını” ve “devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışması”nı gözetmektedir.

Anayasanın 104. maddesi, Cumhurbaşkanının bu temel görevlerinin gereği olarak yapacağı görev ve kullanacağı yetkileri saymak suretiyle belirtmiştir. Anayasanın 104. maddesine göre Cumhurbaşkanının yasama ilgili görevleri şunlardır:

- Yasama yılının ilk günü Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde açılış konuşmasını yapmak,
- Türkiye Büyük Millet Meclisi’ni toplantıya çağırarak,
- Kanunları yayımlamak,
- Kanunları yeniden görüşülmek üzere TBMM’ne geri göndermek⁴⁷⁵,

⁴⁷⁵ Bu konuda bkz. Aliefendioğlu, Yılmaz: “Yasaların Cumhurbaşkanınca Geri Gönderilmesi”, **AİD**, C. 21, S. 1, 1988, s. 5-38; Teziç, Erdoğan: “Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi”, **Anayasa Yargısı**, C. 3, 1987, s. 83-105.

- Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları halkoyuna sunmak,
- Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası açmak ve
- TBMM seçimlerinin yenilenmesine karar vermektir⁴⁷⁶.

Cumhurbaşkanının yürütme ile ilgili görev ve yetkileri şunlardır:

- 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 Cumhuriyeti'ne gönderilecek yabancı devlet temsilcilerini kabul etmek,
- Milletlerarası andlaşmaları 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 Kurulu'nu toplantıya çağırarak ve başkanlık etmek,
- Başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu kararıyla sıkıyönetim veya olağanüstü hal ilân etmek ve kanun hükmünde kararname çıkarmak,
- Kararnameleri imzalamak⁴⁷⁷,
- Sürekli hastalık, sakatlık veya kocama sebebiyle belirli kişilerin cezalarını hafifletmek veya kaldırmak,
- Devlet Denetleme Kurulu'nun üyeleri ile başkanını atamak ve bu kurula inceleme, araştırma ve denetleme yaptırmak,
- Yükseköğretim Kurulu üyelerini seçmek ve
- Üniversite Rektörlerini seçmek.

Cumhurbaşkanının yargı ile ilgili görev ve yetkileri ise; Anayasa Mahkemesi üyelerini, Danıştay üyelerinin dörtte birini, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Cumhuriyet Başsavcivekilini, Askerî Yargıtay üyelerini, Askerî Yüksek İdare Mahkemesi üyelerini, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu üyelerini seçmektir.

⁴⁷⁶ Bu konuda bkz. Karamustafaoğlu, s. 105-126.

⁴⁷⁷ Bu konuda bkz., Özay (1996), s. 375-383; Gözler (2003), s. 179.

2. Hükümet

a. Hükümetin Yapısı

1982 Anayasasının 109. maddesine göre Bakanlar Kurulu, Başbakan ve bakanlardan kurulur⁴⁷⁸.

Başbakan, Cumhurbaşkanınca Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri arasından atanır. (m. 109/2) Bakanlar, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri veya milletvekili seçilme yeterliğine sahip olanlar arasından Başbakanca seçilir ve Cumhurbaşkanınca atanır; gerektiğinde Başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanınca görevlerine son verilir. (m. 109/3)

(1) Başbakan

1982 Anayasasına göre, Başbakan olmak için TBMM üyesi olmak zorunlu iken, bakanlar için böyle bir zorunluluk yoktur. Başbakanın parlamento üyeleri arasından atanması, parlamenter sistemin temel özelliklerinden biridir⁴⁷⁹. Milletvekili olmayan kişilerin bakan olarak atanabilmelerine ilişkin kural, ilk kez 1961 Anayasası ile kabul edilmiş ve 1982 Anayasasında da aynen korunmuştur⁴⁸⁰.

Cumhurbaşkanının, yürütme organının başı sıfatıyla, Başbakanı seçmesi ve ataması, parlamenter sistemin bir gereğidir⁴⁸¹. Her ne kadar Anayasada, Başbakan olarak atanacak kişi hakkında, milletvekili olmak dışında bir koşul aranmamakta ise de, Cumhurbaşkanının bu konudaki yetkisi sınırsız değildir⁴⁸². Cumhurbaşkanının parlamentoda çoğunluğun güvenini sağlayabilecek bir milletvekilini Başbakan olarak

⁴⁷⁸ Bakanlar Kurulu için bkz. Özbudun (2004), s. 321-326; Arsel (1962), s. 395-426; Gören, s. 236-243; Aldıkaçtı, 1961 Anayasası, s. 335-340; Armağan, Servet: **1961 Anayasası ve Bakanlar Kurulu**, İÜHF Yay., 1978; Balta, Tahsin Bekir: **Türkiye’de Yürütme Kudreti**, AÜSBF Yay., 1960; Özer, Batı Demokrasileri, s. 142; Tan, Turgut: “1982 Anayasası Yönünden Yürütme Görevi ve Yürütme Yetkisinin Niteliği”, **Anayasa Yargısı**, 1984, s. 31-47; Turhan, Hükümet Sistemleri, s. 125-158; Turhan, Mehmet: “Başbakanın Seçimi ve Atanması”, **AİD**, C. 26, S. 3, Eylül 1986, s. 27 vd; Turhan, Mehmet: **Siyaset ve Anayasa**, Gündoğan Yay., Ankara 1995, s. 279-304; Atar, Anayasa, s. 268-277.

⁴⁷⁹ Armağan, Bakanlar Kurulu, s. 21; Turhan, Hükümet Sistemleri, s. 126.

⁴⁸⁰ Özbudun (2004), s. 323.

⁴⁸¹ Armağan, Bakanlar Kurulu, s. 32.

⁴⁸² Turhan, Başbakan, s. 25; Özer, Batı Demokrasileri, s. 142; Özbudun (2004), s. 323.

ataması, parlamenter sistemin bir gereğidir⁴⁸³. Aksi halde, yani Başbakanın kurduğu hükümetin güvenoyu alamaması halinde, Cumhurbaşkanı'nın tarafsızlığı tartışmalı hale gelebilecek ve sistem içindeki otoritesi de sarsılabilecektir⁴⁸⁴.

Cumhurbaşkanı, seçimler sonucunda hükümeti kurma görevini, genel olarak parlamentoda çoğunluğu sağlayan partinin genel başkanına vermektedir⁴⁸⁵. Hiçbir parti tek başına çoğunluğu sağlayamadığı takdirde, kimin hükümeti kurmakla görevlendirileceği konusunda doktrinde farklı görüşler ileri sürülmektedir. Bu konuda baskın görüş, Cumhurbaşkanı'nın bu konuda bir seçim hakkına sahip olduğu; en çok milletvekiline sahip parti genel başkanının değil de, parlamentonun güvenini sağlama ihtimali olan parti genel başkanının görevlendirilmesi yönündedir⁴⁸⁶.

Parlamenter sistemlerde Başbakanın önemli yetkilerinden biri, kendisiyle birlikte çalışacak Bakanlar Kurulu üyelerini (bakanları) belirlemektir. Başbakan, Anayasada sınırlayıcı bir hüküm olmadığından, bakanları belirleme konusunda geniş bir serbestiye sahiptir⁴⁸⁷.

(2) Bakanlar Kurulu

Anayasaya göre, Bakanlar Kurulunun teşkili, üç aşamalı bir süreç izlenerek gerçekleşmektedir⁴⁸⁸. Öncelikle, Cumhurbaşkanı tarafından Başbakan, hükümeti kurmak üzere görevlendirilmekte, sonra, Başbakan tarafından bakanlar belirlenmekte ve nihayet Bakanlar Kurulu üyeleri Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır.

Bakanlar Kurulu, Cumhurbaşkanı tarafından atama işleminin yapılması ile birlikte kurulur ve görevine başlar. Bakanlar kurulunun TBMM'den güven oyu alması, göreve devam etmesi açısından zorunludur⁴⁸⁹.

⁴⁸³ Armağan, Bakanlar Kurulu, s. 33; Turhan, Hükümet Sistemleri, s. 126; Özer, Batı Demokrasileri, s. 142.

⁴⁸⁴ Turhan, Hükümet Sistemleri, s. 126; Özbudun (2004), s. 323.

⁴⁸⁵ Armağan, s. 33; Turhan, Başbakan, s. 28; Özbudun (2004), s. 323; Özer, Batı Demokrasileri, s. 142.

⁴⁸⁶ Turhan, Başbakan, s. 31; Özer, Batı Demokrasileri, s. 143.

⁴⁸⁷ Erdoğan, Mustafa: **Anayasacılık Parlamentarizm Silahlı Kuvvetler**, Ankara 1993, s. 52.

⁴⁸⁸ Armağan, Bakanlar Kurulu, s. 31.

⁴⁸⁹ Teziç (2001), s. 410.

Hükümet programının TBMM’nde okunması ve görüşülmesinden sonra güvenoyuna başvurulur. Bakanlar Kurulunun güvenoyu alabilmesi için, Anayasa özel bir çoğunluk öngörmemiştir. Dolayısıyla Anayasanın 96. maddesi gereğince, oylamaya katılanların salt çoğunluğunun (üye tam sayısının dörtte birinin bir fazlasından az olmamak kaydıyla) olumlu oy vermesi, güvenoyu almak için gerekli ve yeterlidir.

Yeni kurulan Bakanlar Kurulunun, göreve devam edebilmesi ve hükümet programını uygulayabilmesi için, güvenoyu alması gereklidir. Güven oyu verilmesi, TBMM’nin Bakanlar Kuruluna güvendiğini; hükümet programında yer alan hususların gerçekleştirilmesine ve Bakanlar Kurulunun bu programı gerçekleştireceğine olan inancı ifade etmektedir⁴⁹⁰.

Güvenoyu alamayan Bakanlar Kurulu, göreve devam edemez. Güvenoyu, Bakanlar Kurulunun görevine devam etmesinin bir koşuludur. Çünkü, TBMM güvenoyu vermemekle, Bakanlar Kuruluna ve onun programına güven duymadığını ifade etmektedir. Doğal olarak bu durum, Bakanlar Kurulunun görevi bırakması gerektiği sonucunu doğurur.

TBMM’nden güvenoyu alamayan ya da herhangi bir nedenle istifa eden Bakanlar Kurulu’nun görevi sona erer⁴⁹¹. Ancak, idarenin devamlılığı ilkesi gereğince, yeni hükümet kuruluncaya kadar görevini sürdürür.

b. Hükümetin Görev ve Yetkileri

Bakanlar Kurulunun görev ve siyasi sorumluluğunu düzenleyen 112. maddesine göre, “Başbakan, Bakanlar Kurulunun başkanı olarak, Bakanlıklar arasında işbirliğini sağlar ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir. Bakanlar Kurulu, bu siyasetin yürütülmesinden birlikte sorumludur.” Şu halde, Bakanlar Kurulunun genel görevi “hükümetin genel siyasetini yürütmek”tir. Bununla birlikte Bakanlar Kurulunun, bu genel görevi dışında, gerek Anayasa ve gerekse yasalarla verilen bir çok görev ve yetkisi bulunmaktadır.

⁴⁹⁰ Armağan, Bakanlar Kurulu, s. 58.

⁴⁹¹ Armağan, Bakanlar Kurulu, s. 62.

Bakanlar Kurulunun Anayasa ve yasalar tarafından verilen görev ve yetkilerini, önceliği Anayasada belirtilen görev ve yetkilere vermek suretiyle, iki ayrı başlık altında inceleyeceğiz.

(1) Anayasada Belirtilen Görev ve Yetkileri

Bakanlar Kurulu, doğrudan Anayasadan kaynaklanan bazı görev ve yetkilere sahiptir⁴⁹². Anayasanın değişik maddelerinde yer alan bu görev ve yetkileri şu başlıklar altında toplamak mümkündür:

- Hükümetin genel siyasetini yürütmek (m. 112/1),
- Kanun hükmünde kararname çıkarmak (m. 91, 121),
- Tüzük çıkarmak (m. 115),
- Kanun tasarısı sunmak (m. 88),
- Bütçe ve Kesin Hesap Kanun tasarılarını hazırlamak (m. 162, 164),
- Milli güvenliği sağlamak (m. 117),
- Silahlı kuvvetleri yurt savunmasına hazırlamak (m. 117),
- Genelkurmay başkanını seçmek (m. 112),
- TBMM'nin toplantıya çağırılmasını istemek (m. 93/2),
- Mahalli idarelerin kendi aralarında birlik kurmalarına izin vermek (m.127/6),
- Yükseköğretim Kuruluna üye seçmek (m. 131/2) ve
- Olağanüstü hal ve sıkıyönetim ilan etmek (m.119, 120, 122).

(a) Hükümetin Genel Siyasetini Yürütme Yetkisi

1982 Anayasasında Bakanlar Kurulunun görev ve yetkileri açıkça belirtilmemiş olmakla birlikte, Bakanlar Kurulu, yürütmenin genel karar organı olduğundan, yasama ve yargı organlarının görev alanları dışında kalan tüm işleri yapmaya yetkilidir. Bakanlar Kurulunun, görev alanına giren konularda işlem yapabilmesinin, kanuna dayanmak yanında, Anayasa ve kanunlara aykırı olmamak gibi iki önemli koşulu vardır⁴⁹³. Dolayısıyla, bu koşullara uymak kaydıyla Bakanlar Kurulu, yürütme alanına giren her konuda işlem yapabilme yetkisine sahiptir.

⁴⁹² Özbudun (2004), s. 229; Anayasa Mahkemesinin 13.6.1985 tarih ve E. 1984/14, K. 1985/7 sayılı kararı; <http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1985/K1985-07.htm> (29.03.2005).

⁴⁹³ Gözler, Kemal: **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, Ekin Kitabevi Yay., Bursa 2000, s. 370.

1982 Anayasasında Bakanlar Kurulunun genel görevi, “Görev ve Siyasi Sorumluluk” kenar başlığını taşıyan 112. maddede düzenlenmiştir. Anayasanın 112/1. maddesine göre, “Başbakan, Bakanlar Kurulunun başkanı olarak, bakanlıklar arasında işbirliğini sağlar ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir. Bakanlar Kurulu, bu siyasetin yürütülmesinden birlikte sorumludur.” Görüldüğü gibi Anayasada, Bakanlar Kurulunun genel görevinin hükümetin “genel siyaset”inin yürütülmesi olduğu ifade edilmiştir.

“Genel siyaset”in ne olduğu Anayasada belirtilmemiş olmakla birlikte, bu kavramdan “memleketin iç ve dış siyasetinin tayin ve tespiti”nin anlaşılması gerektiği; devletin iç ve dış siyasetinin tayin ve tespitinin ise, “hükümet etmek” anlamına geldiği ifade edilmektedir⁴⁹⁴. Hükümet etmek, “devletin iç ve dış siyasetinin umumi hatlarını, umumi istikametlerini tespit etmek demektir⁴⁹⁵.” Şu halde, Bakanlar Kurulunun hükümetin genel siyasetini yürütmesi, “hükümet etmesi”; yani devleti yönetmesi demektir.

Parlamente sistemlerde hükümetin genel siyasetini belirleme yetkisi Başbakana verilmekle birlikte, bu siyasetin ayrıntılarını belirleyen ve yürüten Bakanlar Kuruludur. Nitekim, Almanya (m. 65), İtalya (m. 95) ve Fransa (m. 20) Anayasalarında bu yönde hükümler bulunmaktadır.

Başbakan ve Bakanlar Kurulu, hükümetin genel siyasetinin tespiti ve yürütülmesinden parlamentoya karşı sorumludur. Bakanlar Kurulu ve bakanlar, genel siyasetin belirlenmesi bakımından siyasi bir organ; bu siyasetin kamu hizmetlerinde uygulanması bakımından da idari bir organ kimliğine bürünürler⁴⁹⁶. Başbakan, siyasi anlamda bakanların üstünde bir statüye sahip ise de, idari anlamda böyle bir üstünlüğü yoktur. Zira, bir bakan, bakanlığının en üst amiridir. Aynı şekilde, bakanlıkların tüzel kişiliği olmadığından her bakan, kendi görev alanı itibarıyla devleti temsil etmektedir.

Bakanlar Kurulunun ve bakanların görevlerini belirlemede, parlamente sistemler arasında tekdüze bir uygulama yoktur. Fransa, Almanya ve Belçika gibi ülkelerde, gerek anayasada ve gerekse yasalarda bu konuda herhangi bir hüküm yer almamaktadır. Bu

⁴⁹⁴ Bkz. Arsel (1962), s. 411; Gözler (2000), s. 371.

⁴⁹⁵ Arsel (1962), s. 7.

⁴⁹⁶ Başgil (1960), s. 364.

ülkelerde Bakanlar Kurulunun görev ve yetkileri, siyasi geleneklere ve devlet başkanı tarafından da imzalanan kararnamelere göre tespit edilmektedir⁴⁹⁷. 1958 tarihli Fransız Anayasası, sadece Başbakanın bazı görev ve yetkilerine değinmiş, bunun dışında, Bakanlar Kurulunun ve bakanların görev ve yetkilerine hiç temas etmemiştir. Nitekim, Fransa’da Bakanlar Kurulunun ve bakanların görev ve yetkileri, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan kararnamelerle düzenlenmektedir.

1949 tarihli Almanya Anayasası ise, bu konuda bir içtüzük çıkarılacağına atıfta bulunmakla yetinmiştir. Anayasanın 65. maddesi, Federal Başbakanın hükümet işlerini, “...Federal Hükümetçe kabul edilmiş ve Federal Cumhurbaşkanınca onaylanmış bir iç tüzüğe göre...” yöneteceğini belirtmektedir. Uygulamada, Federal Hükümet işleri, Anayasanın 65. maddesine istinaden çıkarılan İçtüzüğe (Geschäftsordnung) göre yürütülmektedir.

Bazı parlamenter sistemlerde ise, Bakanlar Kurulunun görev ve yetkileri yine Anayasada yer almamakta, ancak anayasayla kanuna atıf yapılmak suretiyle, bu konudaki yetkiler parlamentoya verilmektedir. Nitekim, 1947 İtalyan Anayasası, “yasa, Başbakanlık teşkilatını düzenler ve bakanlıkların sayılarını, görevlerini ve teşkilatını belirler.”(m. 95) demek suretiyle, parlamentoya ayrıntılı düzenleme yapma yetkisi vermiştir.

(b) Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisi

Bilindiği gibi, kanun hükmünde kararnameler (KHK), ilk kez 1961 Anayasasının 1971 tarih ve 1488 sayılı Kkanunla değişik 64. maddesiyle hukukumuza girmiştir. KHK’ler 1982 Anayasasında da yer almış; Anayasanın 91. maddesinde olağan dönemlere ilişkin KHK’lere; 121. ve 122. maddelerinde de olağanüstü dönemlerde çıkarılacak KHK’lere yer verilmiştir.

Kanun hükmünde kararnameyi ifade etmek üzere, doktrinde “kanun niteliğinde kararname”, “yasa gücünde kararname”, “kanun kuvvetinde kararname” ve “kanun kararname” gibi kavramlar kullanılmış olmakla birlikte, yerleşmiş ifade tarzı, “kanun

⁴⁹⁷ Arsel (1962), s. 404.

hükmünde kararname”dir⁴⁹⁸. Kanun hükmünde kararnameler İngiltere, Fransa, Almanya ve İtalya gibi parlamenter sistemlerde de yer alan bir düzenleyici işlem türüdür.

Kanun hükmünde kararname, bir kavram olarak incelendiğinde; kavramda geçen “kanun” terimi, bu işlemlerin kanun gücünde olduğunu, başka bir anlatımla, normlar hiyerarşisinin ikinci sırasında yer alan kanun kuvvetinde olduğunu; yani yürürlükteki şekli kanunları değiştirebileceğini ifade eder. “Kararname” kavramı ise, bu işlemlerin yürütmenin bir işlemi olduğunu ifade eder⁴⁹⁹.

Gerçekte “Cumhurbaşkanının yetkilerini kullanmasının hukuksal biçimi”ni ifade etmek üzere kullanılan “kararname”lere, uygulamada farklı anlamlar yüklenmektedir. Nitekim, hukukumuzda bir çok kararname çeşidi olduğunu görmekteyiz. Bunlardan başlıcaları “Bakanlar Kurulu kararnamesi”, “müşterek kararname” ve “kaide kararname”lerdir⁵⁰⁰.

Bakanlar Kurulu tarafından, 1567 sayılı Türk Parasının Kıymetini Koruma Kanunu ve 3780 sayılı Milli Koruma Kanununa göre çıkarılan kararnameler, uygulamada “kaide kararname” olarak ifade edilmektedir⁵⁰¹. Organik bakımdan bir yürütme işlemi olan kaide kararnameler, bu yönüyle KHK’lere benzemekle birlikte, bu kararnamelerle kanunlarda değişiklik yapılamamaktadır.

Kanun hükmünde kararnameler, “yasama organının özel içerikli bir kanunla verdiği yetkiye dayanılarak yapılan ve yayımlandıkları gün TBMM’ne sunulmaları zorunlu olan, Bakanlar Kurulunun yürürlükteki kanunları değiştiren işlemleri⁵⁰²” olarak tanımlanmaktadır.

İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra, devletin sosyal ve ekonomik alanlara da müdahale etmesi ve bu alanlarda hızlı kararlar alması gereğinin bir sonucu olarak, yürütmenin güçlendirilmesi ve bu bağlamda düzenleme yetkisinin genişletilmesi eğiliminin gelişmiş

⁴⁹⁸ Yüzbaşıoğlu, Necmi: **Türkiye’de Kanun Hükmünde Kararnameler Rejimi**, Beta Yay., İstanbul 1996, s. 44; Kuzu, Burhan : “Türk Anayasa Hukukunda Kanun Hükmünde Kararnameler”, İstanbul 1985, s. 127; Turan, İlder: “Kanun Niteliğinde Kararname”, Milliyet, 26.9.1971; Gözübüyük, Şeref-Tutum, Cahit: “Yasa Gücünde Kararnameler”, **AİD**, C. 8, S. 1, 1975, s. 3-7.

⁴⁹⁹ Teziç, Erdoğan: “Yasama Yetkisi ve Kanun Hükmünde Kararnameler”, **AİD**, C. 5, S. 1, 1972, s. 8.

⁵⁰⁰ Özbudun (2004), s. 230.

⁵⁰¹ Onar, S. Sami: **İdare Hukuku Umumi Esasları**, C. 1, İstanbul 1966, s. 400; Özbudun (2004), s. 230.

⁵⁰² Yüzbaşıoğlu, s. 46.

Batı demokrasilerine hakim olduğu görülmüştür⁵⁰³. Bizde de, güçlü yürütme özleminin bir gereği olarak, 1971 tarihli Anayasa değişikliği ile, yürütmenin düzenleme alanı genişletilmiş ve yürütme, çağdaş Batı demokrasilerinde olduğu gibi, geniş düzenleme yetkilerine sahip kılınmıştır. Dolayısıyla, bizde de KHK'lerin Anayasaya giriş nedeninin, “devletin sosyal ve ekonomik alana müdahale gereksinimlerini karşılamak, önemli ve zorunlu hallerde çabuk karar alınmasını sağlamak” olduğu görülmektedir⁵⁰⁴.

Bakanlar Kurulunun Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi, istisnai bir düzenleme yetkisidir. Zira bu yetki, “önemli, zorunlu ve ivedi hallerde” ve “belli bir süre” için kullanılabilir⁵⁰⁵. Nitekim, gerek 1961 Anayasasında ve gerekse 1982 Anayasasının 91. maddesinde, “temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile siyasi haklar ve ödevler”in kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemeyeceği belirtilmiştir. Aynı şekilde, KHK'lerle yapılacak düzenlemelerin yetki kanununda gösterilen süre içinde yapılması gerektiği belirtilmiştir.

Bilindiği gibi, yasama ile yürütme organlarının düzenleme alanlarının sınırını belirlemede, işlemin niteliği belirleyici kriter olmaktadır. Buna göre, bir işlem “genel” ve “asli” olmaktan başka, “ilk-el” bir işlem ise, yasama organının düzenleme alanına girmekte; şayet “genellik” ve “aslilik” bakımından ilk-el değil de “ikincil” bir işlem niteliğinde ise, yürütme organının düzenleme alanına girmekte ve bu işlemlere, yürütmenin düzenleyici işlemi denmektedir⁵⁰⁶.

Kamu hizmetlerinin hızlı karar almayı gerektirmesi ve teknik nitelikte olması yanında, yürütmenin görev ve yetkilerinin çoğalması ve buna paralel olarak güçlendirilmesi gibi nedenlerden dolayı, bu görevlerine ilişkin ayrıntılı düzenlemeler yapma yetkisi, yürütme organına bırakılmıştır⁵⁰⁷. Bu gelişmenin doğal sonucu olarak, bir konunun ilkeleri, sınırları ve çerçevesi parlamento tarafından çıkarılan kanunla belirlenmekte; bu konunun ayrıntıları da yürütme organı ve idare tarafından

⁵⁰³ Yüzbaşıoğlu, s. 46.

⁵⁰⁴ Tan, Turgut: “Kanun Hükmünde Kararname Uygulaması”; *AİD*, C. 17, S. 4, 1984, s. 34.

⁵⁰⁵ Yüzbaşıoğlu, s. 48.

⁵⁰⁶ Yüzbaşıoğlu, s. 20

⁵⁰⁷ Yüzbaşıoğlu, s. 20-21

düzenlenmektedir. Dolayısıyla, yürütmenin düzenleyici işlem yapma yetkisi, kanunu izleyen ve kanundan kaynaklanan “ikincil” (secundum legem) bir düzenleme yetkisidir⁵⁰⁸.

Düzenleme yetkisi, “kanunların uygulanması” yetki ve görevinin bir gereği olduğundan, anayasa ve yasalarla açıkça yürütme organına verilmektedir zaten. Bundan başka, idarenin görevlerini yapabilmesi için, “bağlı yetkiler” yanında “takdir yetkisine” de sahip olması zorunludur. Bu bağlamda, “düzenleyici işlem, idarenin takdir yetkisinin tezahüründen başka bir şey değildir⁵⁰⁹.” Görüldüğü gibi, yürütmenin, kendisine düzenleme yetkisi veren açık bir anayasa hükmü olmasa dahi bu yetkiye sahip olduğu; dolayısıyla, idarenin düzenleme yetkisinin, idarenin takdir yetkisinden doğduğu ve yürütme fonksiyonunun zorunlu bir sonucu olduğu ileri sürülmektedir⁵¹⁰.

1982 Anayasasından önceki uygulamada, “kanunun olmadığı yerde yürütme de yoktur” kuralı hakimdi⁵¹¹. Bu kural, Duran tarafından, “Türkiye Cumhuriyeti siyasi ve hukuki sisteminde kural işlem yapma yetkisi, ilkel ve genel olarak yalnız yasama meclisine aittir. Yürütme ve idare ise, sadece türevsel, bağlı ve istisnai bir düzenleme yetkisine sahiptir” şeklinde ifade edilmiştir⁵¹². Nitekim, 1961 Anayasası da yürütmeye, görevlerini yerine getirebilmesi için, başlangıçta tüzük ve yönetmelik çıkarma yetkisi vermiş; 1971 yılında 1488 sayılı Kanunla yapılan Anayasa değişikliği ile de KHK çıkarma yetkisi vermiştir. Görüldüğü gibi, Anayasa tarafından hükümete verilen düzenleme yetkilerinin üçü de “kanuna bağlı” ve “kanunu tamamlayıcı” nitelikte yetkililerdir⁵¹³. Dolayısıyla, yasama organı “yapıcı” nitelikte işlemler yapmakta; yürütme ise, onu “tamamlayıcı” nitelikte işlemler yapabilmektedir.

Kanun hükmünde kararnamelerin hukuki niteliği konusunda doktrinde farklı görüşler ileri sürülmüştür. Duran, Parlamentonun yürütmeye KHK çıkarma yetkisi vermesinin yasama yetkisinin belli bir konuda devri demek olduğunu, bu yetkinin kullanılmasıyla yürürlükteki kanunlar gözetilmeden yapılan işlemlerin idari düzenleme

⁵⁰⁸ Güneş, Turan: **Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri**, Ankara 1965, s. 52; Özbudun (2004), s. 232; Yüzbaşıoğlu, s. 21.

⁵⁰⁹ Yüzbaşıoğlu, s. 21.

⁵¹⁰ Güneş, Düzenleyici İşlemler, s. 81-97; Özbudun (2004), s. 232-239.

⁵¹¹ Yüzbaşıoğlu, s. 22.

⁵¹² Duran, Lütfi: **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul 1982, s. 389-390.

⁵¹³ Yüzbaşıoğlu, s. 22.

sayılamayacağını savunmuştur⁵¹⁴. Özbudun, “KHK’lerin yetki devrine dayanan birer yasama işlemi olduğu⁵¹⁵; Kuzu ise, KHK’lerin fonksiyonel anlamda yürütmenin düzenleyici işlemi niteliğinde olduğu görüşündedir⁵¹⁶. Sağlam, KHK’lerin “organik bakımdan idari bir işlem gibi gözükse bile, maddi bakımdan kaynağını Anayasadan alan sui generis bir yasama işlemi⁵¹⁷” olduğunu savunmaktadır.

Nihayet Yüzbaşıoğlu ise, KHK’lerin organik anlamda yürütmenin düzenleyici işlemi, fonksiyonel anlamda daha çok yasama işlemine benzediğini söylemektedir⁵¹⁸. Yüzbaşıoğlu’na göre, “fonksiyonel bakımdan yasama işlemi, Anayasa çerçevesinde herhangi bir alanı ilk-el düzenleme yetkisidir. Anayasanın 7. maddesine göre bu yetkinin TBMM’nin asli yetkisi olduğu kuşkusuzdur. Herhangi bir alanda asli düzenleme yetkisi yasama organında olduğu, yani yasama organının her an bizzat kendisinin düzenleyebileceği işten tamamen el çekmediği sürece, yasama organının kendi denetimi altında, geçici bir süre için, bu alanı yürütme organının düzenlemesine izin vermesi, yetki devri değildir. Dolayısıyla, meclisin bir alanı düzenleme yetkisini kendisinde alıkoyarak, yürütme organına kendisinin belirlediği bir konuda ya da alanda, yine kendisinin denetimi altında, belirli bir süre için, sonunda kendisinin son sözü söyleyebileceği bir yetki vermesi, yasama organının bu alandan elini çekmeyip her an bizzat düzenleyebilmesi koşuluyla, yetki yasama yetkisi de olsa, yetki devri olarak kabul edilemez.” Nitekim, biz de bu görüşe katılıyoruz.

Anayasa Mahkemesi’nin bu konudaki kararı ise şu şekildedir⁵¹⁹: “Anayasanın öngördüğü biçimi ile KHK’ler, yapısal (organik-uzvi) bakımdan yürütme işlemi, işlevsel (fonksiyonel) yönden ise yasama işlemi niteliğindedir. Ancak, TBMM, verdiği yetkiyi bir yasa ile her zaman geri alabileceği gibi, kendisine sunulan KHK’leri aynen kabul etmek ya da reddetmek zorunda olmayıp, dilediğinde değiştirerek de kabul edebilir. Bakanlar Kuruluna KHK çıkarma yetkisinin verilmesi, yasa ile düzenlenmesi gereken konuların yasama alanından çıkarılıp yürütme organının düzenleme alanına sokulması sonucunu

⁵¹⁴ Duran, Düzenleme Yetkisi, s. 41.

⁵¹⁵ Özbudun (2004), s. 232.

⁵¹⁶ Kuzu, Kanun Hükmünde Kararnameler, s. 366.

⁵¹⁷ Sağlam, Fazıl: “Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisinin Sınırları, Uygulamanın Yaygınlaşmasından Doğabilecek Sorunlar”; **Anayasa Yargısı**, Ankara 1984, s. 265-266.

⁵¹⁸ Yüzbaşıoğlu, s. 56-57.

⁵¹⁹ Anayasa Mahkemesinin 5.2.1992 tarih ve E. 1990/22; K. 1992/6 sayılı kararı; **AMKD**, S. 29, s. 88 vd. Anayasa Mahkemesi’nin bu konudaki benzer bir kararı için bkz. 13.11.1995 tarih ve E. 1995/45; K. 1995/58 sayılı kararı; RG, 24.11.1995, S. 22473.

doğurmaz. Bu nedenle, Bakanlar Kuruluna KHK çıkarma yetkisinin verilmiş olması, Anayasanın 7. maddesinde öngörülen yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesini ortadan kaldırmaz.”

Anayasa Mahkemesi, bir çok kararında, yürütmenin düzenleyici işlemlerini sadece tüzük ve yönetmelikle sınırlı tutmamış; bilakis, bu iki işlem dışında da yürütmenin, “yasamanın buyruğuna uyarak ve kanuna aykırı olmamak kaydıyla” genel nitelikte başkaca düzenleyici işlemler yapabileceğine işaret etmiştir⁵²⁰.

Danıştay’ın, konuyu Anayasa Mahkemesi’nden daha geniş yorumladığını görmekteyiz. Nitekim Danıştay’a göre, idarenin bir alanı düzenleyebilmesi için, “öncelikle bu konuda yetki tanıyan yasal bir metnin varlığı zorunlu değildir⁵²¹.” Bilakis, “hiçbir yasal metin olmasa bile, idarenin genel düzenleme yetkisi içinde düzenlemelerde bulunması zorunluluğu vardır⁵²².”

Danıştay, 1970’li yıllarda verdiği bazı kararlarında, kamu düzeninin ve kamu yararının gerektirdiği hallerde idarenin “genel ve asli” düzenleme yetkisi bulunduğunu kabul ederek, bunun hukukun genel ilkelerinden biri olduğuna karar vermiştir⁵²³. Hatta bir kararında, idarenin genel düzenleme yetkisini “devletin egemenlik hakkına” dayandırmıştır⁵²⁴.

Kanun hükmünde kararnameler, yukarıda da belirttiğimiz gibi, ilk kez 1961 Anayasası ile hukuk sistemimize girmiş, 1982 Anayasasında da varlığı korunmuştur. Şu farkla ki, 1982 Anayasasında Bakanlar Kurulunun kanun hükmünde kararnama çıkarma yetkisi, konu itibariyle daha da genişletilmiş ve serbestleştirilmiştir⁵²⁵.

1971 yılında 1488 sayılı kanunla yapılan Anayasa değişikliğine ilişkin gerekçede, yasama faaliyetleri sürecinin uzun olmasının beraberinde getirdiği gecikmelerin, acil karar

⁵²⁰ Bu konuda bkz., Anayasa Mahkemesinin 28.03.1963 tarih ve E. 1963/4, K. 1963/71 sayılı kararı, **AMKD**, S. 1, s. 165; Anayasa Mahkemesinin 25.10.1969 tarih ve E. 1967/41, K. 1969/57 sayılı kararı, **AMKD**, S. 8, s. 40-41; Anayasa Mahkemesinin 7.6.1973 tarih ve E. 1973/12, K. 1973/24 sayılı kararı, **AMKD**, S. 11 s. 271.

⁵²¹ DDDK’nun 28.4.1972 tarih ve E. 1968/709, K. 1972/364 sayılı kararı, **AİD**, C.5, S. 5, s. 201.

⁵²² DDDK’nun 5.4.1974 tarih ve E. 1972/358, K. 1974/437 sayılı kararı, **AİD**, C.5, S. 5, s. 201.

⁵²³ DDDK’nun 28.4.1972 tarih ve E. 1968/709, K. 1972/364 sayılı kararı, **AİD**, C.5, S. 5, s. 201.

⁵²⁴ DDDK’nun 25.3.1977 tarih ve E. 1976/92, K. 1977/160 sayılı kararı, **DD**, S. 18-19, s. 246.

⁵²⁵ Günday, Metin: **İdare Hukuku**, İmaj Yay., Ankara 1996, s. 67-68.

almayı gerektiren kimi durumlarda kanun hükmünde kararnamelerle aşılması düşüncesine dayanılarak benimsendiği ifade edilmiştir⁵²⁶. Bakanlar Kuruluna böyle bir yetki verilmesinin diğer bir nedeninin de, yürütmenin güçlendirilmesi eğilimi olduğu bilinmektedir.

Anayasa Mahkemesi'ne göre, kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi, sadece kanun çıkarmak için yeterli zamanın olmaması halinde kullanılması gereken bir yetkidir⁵²⁷. Başka bir deyişle, kanun hükmünde kararnameler, ancak zorunluluk ve ivedilik gösteren durumlarda çıkarılabilir.

Anayasaya göre, kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi Bakanlar Kuruluna aittir. Madde metni şu şekildedir: “Türkiye Büyük Millet Meclisi, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebilir.” (m. 91/1) Madde metninden de anlaşılacağı üzere Anayasa, bu konuda Bakanlar Kurulunu tek yetkili organ olarak düzenlemiştir⁵²⁸. Dolayısıyla, başka bir idari organ veya merci kanun hükmünde kararname çıkarmaya yetkili değildir. Bakanlar Kurulu, TBMM tarafından verilecek bir yetki kanununa dayanarak kanun hükmünde kararname çıkarabilmektedir: “Yetki kanunu, çıkarılacak kanun hükmünde kararnamenin amacını, kapsamını, ilkelerini, kullanma süresini ve bu süre içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılamayacağını gösterir.” (m. 91/2)

Anayasa, olağanüstü dönemlerde çıkarılacak kanun hükmünde kararnameler konusunda, Bakanlar Kurulunun yetkisinin kapsamını genişletmiştir: “...sıkıyönetim ve olağanüstü haller saklı kalmak üzere, Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile siyasi haklar ve ödevler kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemez.” (m. 91/1) Nitekim, sıkıyönetim ve olağanüstü hal kanun hükmünde kararnameleri, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu tarafından, bir yetki kanununa dayanmaksızın ve konu sınırlandırılması olmaksızın çıkarılabilmektedir. Bu tür kanun hükmünde kararnamelerin düzenlenmesine Cumhurbaşkanının katılımı, işlemin asli unsurunu oluşturmaktadır⁵²⁹. Dolayısıyla Bakanlar Kurulunun, Bu amaç için Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanması zorunludur. Ayrıca,

⁵²⁶ Turhan, Hükümet Sistemleri, s. 146.

⁵²⁷ Anayasa Mahkemesinin 1.2.1990 tarih ve E. 1988/64, K. 1990/2 sayılı kararı; **AMKD**, 1990, S. 26, s. 63.

⁵²⁸ Özbudun (2004), s. 232.

⁵²⁹ Özbudun (2004), s. 237.

sıkıyönetim ve olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamelerinin iptali için Anayasa Mahkemesi'ne dava açılmamaktadır. (m. 148/1)

Bakanlar Kurulunun istifası, düşürülmesi veya yasama döneminin bitmesi hallerinde dahi, belli süre için verilmiş olan kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi devam etmektedir. (m. 91/3) Kanun hükmünde kararnamenin, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından süre bitiminden önce onaylanması sırasında, yetkinin son bulunduğu veya süre bitimine kadar devam ettiğinin de belirtilmesi gerekmektedir. (m. 91/4)

Kanun hükmünde kararnameler, Resmi Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girmekle birlikte, kararnamede yürürlük tarihi olarak daha sonraki bir tarih de gösterilebilmektedir. (m. 91/6) Kanun hükmünde kararnamelerin, Resmi Gazetede yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulması zorunludur. Yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulmayan kararnameler bu tarihte, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce reddedilen kararnameler, bu kararın Resmi Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkmakta; değiştirilerek kabul edilen kararnamelerin değiştirilmiş hükümleri, bu değişikliklerin Resmi Gazetede yayımlandığı gün yürürlüğe girmektedir. (m. 91/7, 9)

Kanun hükmünde kararnameler, diğer parlamenter sistemlerde de yer alan düzenleyici işlemlerdir. 1958 Fransız Anayasası, yasama organının düzenleme yetkisini konu bakımından sınırlandırmış olup, Anayasada belirtilen konular dışında kalan alanlar yürütmenin işlemleri ile düzenlenmektedir. 1958 Fransız Anayasasının 37. maddesinde belirtildiği gibi, yürütmenin düzenleyici işlem yapması bir kanundan yetki almasına ya da kanunlara uygun olması şartlarına tabi değildir. Dolayısıyla yürütme organı, kanunlara eşdeğerde düzenleyici işlemler yapabilmektedir. Zaten, 1958 Fransız Anayasasına yansıyan temel eğilim, yasama organının zayıflatılmasına karşın yürütmenin güçlendirilmesidir. Yürütmenin düzenleyici işlem yapma yetkisi de bu doğrultuda genişletilmiş ve yürütme, adeta asli yetkili organ haline getirilmiştir⁵³⁰.

⁵³⁰ Özbudun (2004), s. 233; Güneş, Düzenleyici İşlemler, s. 62; Kuzu, Kanun Hükmünde Kararnameler, s. 34.

Almanya’da da yürütme organının düzenleyici işlem yapma yetkisi bulunmakla birlikte, idarenin düzenleme yetkisi, Fransa’da olduğu gibi genel yetki biçiminde değildir. Dolayısıyla, yürütmenin yaptığı işlemler mevcut hukuk düzeni içinde kalmak zorundadır⁵³¹. Federal Almanya’da yürütmenin başlıca düzenleyici işlemleri tüzüklerdir. Tüzükler, hukuki ve idari tüzük olmak üzere başlıca iki türdür. İdari tüzükler, idarenin iç işleyişi ile ilgili olan ve yeni bir düzenleme getirmeyen işlemlerdir. Dolayısıyla, idarenin iç işleyişi ve bu konulardaki işlemleri konusunda vatandaşlar için yeni kurallar koyma yetkisi, yasama organına aittir⁵³². Bununla birlikte, yasama organının verdiği yetkiye dayanmak koşuluyla, yeni kurallar koyabilmek için, hukuki tüzük çıkarmak mümkündür.

İngiltere’de, parlamentonun yasama yetkilerinin bir bölümü, yetki yasalarıyla (enabling act) yürütme organına devredilmiştir ki, buna “delegated legislation” denmektedir. Hükümet, bu yetkiye dayanarak, 1946 yılında çıkarılan Düzenleyici İşlemler Kanununa (the Statutory Instruments Act) uymak koşuluyla, kararnameler (Orders in Council) ya da diğer düzenleyici işlemler (Statutory instrument) yapabilmektedir. Düzenleyici işlemlerden bazıları doğrudan yürürlüğe girebilmektedir. Ancak, bu işlemlere karşı parlamentonun itiraz etmesi mümkündür. İtirazlar, Taç tarafından incelenmekte, haklı bulunduğu takdirde, işlem yürürlükten kaldırılmaktadır. Bazı düzenleyici işlemlerin yürürlüğe girebilmesi ise, parlamentonun onayına bağlı olup, düzenleyici işlemlerin yetki yasasına uygunluğu, mahkemeler tarafından denetlenmektedir⁵³³. Görüldüğü gibi İngiliz Hükümeti, yetki yasasına dayanarak bir çok düzenleyici işlem yapabilmekte ve bu işlemler sayesinde politikalarını gerçekleştirebilmektedir.

(c) Tüzük Çıkarma Yetkisi

1961 Anayasasındaki tüzüklere ilişkin düzenleme, 1982 Anayasasında da aynen yer almıştır. 1982 Anayasasındaki düzenleme şu şekildedir: “Bakanlar Kurulu, kanunun uygulanmasını göstermek veya emrettiği işleri belirtmek üzere, kanunlara aykırı olmamak ve Danıştay’ın incelemesinden geçirilmek şartıyla tüzükler çıkarabilir. Tüzükler, Cumhurbaşkanınca imzalanır ve kanunlar gibi yayımlanır.” (m. 115)

⁵³¹ Yavuz, K. Haluk: **Türkiye’de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi**, Seçkin Yay., Ankara 2000, s. 516.

⁵³² Karaer, Federal Almanya, s. 21-23.

⁵³³ Eroğul, s. 13-14.

Görüldüğü gibi, tüzük çıkarma konusunda tek yetkili organ, Bakanlar Kuruludur. Tüzükler, Cumhurbaşkanı tarafından imzalandıktan sonra, aynen kanunlar gibi Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girerler. Cumhurbaşkanının imza yetkisi, tüzük metnini bir kez daha görüşülmek üzere geri göndermek ile sınırlıdır. Bu nedenle, geri gönderilen tüzük metni, Bakanlar Kurulu tarafından aynen kabul edilip, yeniden Cumhurbaşkanının önüne geldiğinde, Cumhurbaşkanının bunu imzalaması ve yayımlaması gereklidir⁵³⁴.

Anayasanın 115. maddesi, “kanunun uygulanmasını göstermek” veya “kanunun emrettiği işleri belirtmek” amacıyla tüzük çıkarılabileceğini belirtmektedir. Dolayısıyla, tüzüklerle sadece bu iki konuya ilişkin düzenlemeler yapılabilecektir. Bakanlar Kurulu, tüzük çıkarmak zorunda mıdır? Bu konuda bir ayrım yapılmakta ve birinci halde, yani, kanunun uygulanmasını göstermek amacıyla tüzük çıkarmak konusunda, Bakanlar Kurulunun bir takdir yetkisi bulunduğu; buna karşın, kanunun emrettiği işleri belirtmek amacıyla tüzük çıkarmak zorunda olduğu söylenmektedir⁵³⁵.

Tüzükler, bir kanuna dayanarak çıkarılan düzenleyici işlemlerdir. Dolayısıyla, Bakanlar Kurulunun belli bir konuda tüzük çıkarabilmesi, daha önceden o konuda çıkarılan bir kanunun varlığı şartına bağlıdır. Başka bir anlatımla, tüzükle belli bir konu hakkında asli (ilk-el) düzenleme yapılamaz. Bununla birlikte, Bakanlar Kurulunun tüzük çıkarabilmesi, ilgili kanununun bu konuda açıkça yetki vermesi şartına bağlı değildir⁵³⁶. Ancak, ilgili kanun, açıkça bir tüzük çıkarılmasını öngörmüşse, artık bu konuda tüzük dışında düzenleyici bir işlem yapılamamaktadır.

Tüzükler Anayasaya ve kanunlara aykırı olamaz. Tüzükle, kanuna aykırı olmamak şartıyla, kanundan daha geniş ve ayrıntılı düzenleme yapılabilir ve kanunda olmayan hususlara yer verilebilir⁵³⁷. Bununla birlikte, tüzükler kanuna aykırı olamazlar.

Bakanlar Kurulunun tüzük çıkarabilme yetkisi, Danıştay incelemesinden geçirilme şartına bağlanmıştır. Danıştay incelemesinden geçirilmeden çıkartılan bir tüzük yok hükmündedir⁵³⁸. Danıştay’ın incelemesi istisari bir nitelik taşıdığından, Bakanlar Kurulu

⁵³⁴ Yüzbaşıoğlu, s. 30.

⁵³⁵ Yüzbaşıoğlu, s. 30-31; Özbudun (2004), s. 240.

⁵³⁶ Özbudun (2004), s. 238.

⁵³⁷ Atar, Anayasa, s. 250.

⁵³⁸ Atar, Anayasa, s. 250.

Danıştay'ın görüşüne katılmadığı takdirde, kendi hazırladığı tasarıyı aynen tüzük olarak çıkarabilir. Nitekim bu özellik, tüzükleri idarenin diğer düzenleyici işlemlerinden ayıran bir özelliktir.

Anayasaya göre tüzükler, aynı zamanda bir idari işlem olduklarından, idari yargı denetimine tabidirler. (m. 125) Gerek Anayasanın 155. maddesi ve gerekse 2575 sayılı Danıştay Kanununun 24. maddesi uyarınca, bu konuda yetkili yargı mercii Danıştay'dır.

(d) Kanun Tasarısı Sunma Yetkisi

Anayasaya göre, kanun teklif etmeye Bakanlar Kurulu ve milletvekilleri yetkilidir. (m. 88) Bakanlar Kurulu tarafından yapılan kanun teklifine “kanun tasarısı”, milletvekilleri tarafından yapılan kanun önerisine “kanun teklifi” denir. Bununla birlikte, Bakanlar Kurulunun hazırladığı kanun tasarıları, TBMM'ne kanun teklifi olarak sunulmaktadır.

İngiltere'de de kanun önerme yetkisi, milletvekillerine ve hükümete ait olup; milletvekillerinin kanun önerilerine “Private members bills” denmektedir. Bu tekliflerin yasalaşma şansı pek yoktur. Hükümetin kanun tekliflerine ise “government bills” denmektedir⁵³⁹. Government bills'ler, çeşitli bakanlıklar tarafından hazırlandıktan sonra kabinede görüşülmekte; son şekli bu görüşme ile kararlaştırıldıktan sonra, Avam Kamarasına sevk edilmektedir. Lordlar Kamarasının da yasa önerme yetkisi bulunmakla birlikte, uygulamada bu yetki pek kullanılmamaktadır.

Almanya'da, Federal Hükümet yanında Federal Meclis üyeleri ile Federal Konsey üyeleri kanun teklifi etme yetkisine sahip kılınmışlardır. Kanun tasarısı ve teklifleri Federal Meclis'e (der Bundestag) sunulmaktadır. Anayasa değişiklikleri ile eyaletlerin mali ya da idari özerkliklerini ilgilendiren kanunların, Federal Meclis (der Bundestag) yanında, Federal Konsey (der Bundesrat) tarafından da onaylanması gerekmektedir.

Bakanlar Kurulu, programında yer alan hususların büyük bir bölümünü kanun tasarıları ile gerçekleştirir. Başka bir anlatımla, parlamentodan güvenoyu almış bir hükümetin programını gerçekleştirme araçlarından en önemlisi, kanun tasarılarıdır⁵⁴⁰.

⁵³⁹ Arslan, Siyasi Model, s. 48.

⁵⁴⁰ Teziç (2001), s. 34.

Kanun tasarıları ve tekliflerinin TBMM’nde görüşülmesine ilişkin usul ve esaslar TBMM İçtüzüğü ile düzenlenmiştir. İçtüzüğün 73. maddesine göre, Bakanlar Kurulu tarafından hazırlanan kanun tasarıları tüm bakanlarca imzalanmış olarak ve gerekçesi ile birlikte Meclis Başkanlığı’na sunulması gerekmektedir.

Bakanlar Kurulu, kanun tasarıları hazırlarken Danıştay’ın görüşünü de alabilir. Nitekim Anayasanın, “Danıştay” kenar başlığını taşıyan 155. maddesinde, Danıştay’ın “...Başbakan ve Bakanlar Kurulunca gönderilen kanun tasarıları hakkında düşüncesini bildirmek...” şeklindeki görevinden söz edilmektedir. Bu hükümden hareketle, Bakanlar Kurulunun, kanun tasarıları hazırlarken Danıştay’ın görüşünü alabileceği sonucuna ulaşabiliriz. Ancak, belirtmek gerekir ki, kanun tasarıları konusunda Danıştay’ın görüşünün alınması, tüzüklerde olduğu gibi bir zorunlu şekil şartı değildir. Dolayısıyla Bakanlar Kurulu, Danıştay’dan görüş almadan da TBMM’ne bir kanun tasarısı sunabilir. Bir kanun tasarısının Danıştay’dan görüş almadan yasalaşması, sonradan o kanunun geçerliliğini etkileyecek bir sakatlık doğurmaz⁵⁴¹. Kaldı ki Bakanlar Kurulu, Danıştay’ın istişari nitelikteki görüşüne bağlı da değildir.

(e) Bütçe ve Kesin Hesap Kanun Tasarılarını Hazırlama Yetkisi

Bakanlar Kurulu, mali politikayı tespit etmek ve uygulamak yoluyla ekonomik ve sosyal alana müdahale edebilmektedir ki, bunun en önemli vasıtası bütçedir. İşte bu nedenle, mali politika hedeflerine ulaşmada bütçeden yararlanılmaktadır. Toplanmasına izin verdiği vergiler aracılığıyla milli gelirin önemli bir kısmını alan; aynı şekilde izin verdiği harcamalar dolayısıyla yine milli geliri etkileyen bütçeler, bu özellikleri dolayısıyla devletin ekonomik ve mali yapısı hakkında bilgi veren başlıca göstergelerdir⁵⁴².

Bütçe, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun 6. maddesinde “Devlet daire ve kurumlarının yıllık gelir ve gider tahminlerini gösteren ve bunların uygulanmasına ve yürütülmesine izin veren bir kanun...” olarak tanımlanmıştır.

⁵⁴¹ Teziç (2001), s. 34.

⁵⁴² Arslan, Süleyman: **Bakanlar Kurulunun İktisadi ve Mali Alandaki Görev ve Yetkileri**, AİTİA Yay., No. 204, Ankara 1982, s. 34.

Görüldüğü gibi bütçe, bir kanundan ibarettir. Bütçe kanunu, organik anlamda bir kanun olmakla birlikte, maddi anlamda bir şart işlemidir⁵⁴³. Bir başka açıdan bütçe, “hükümet programının mali yönden ifadesidir.” Bu nedenle, demokrasilerde bütçeler, oldukça önemli ekonomik ve siyasal belgelerdir⁵⁴⁴. Zira seçmenler, hükümetin uyguladığı bütçe verilerini inceleyerek, hükümetin performansı ve politikaları hakkında bilgi sahibi olabilmekte; bu da seçmen tercihlerini etkilemektedir. Uygulamada, bütçenin hükümetlerin bir politika enstrümanı olduğunu söylemek de mümkündür.

Anayasa, bütçe tasarıları ile kesin hesap kanunu tasarılarını hazırlama ve TBMM’ne sunma görevlerini Bakanlar Kuruluna vermiştir. Anayasanın 161-163 maddelerinde oldukça ayrıntılı bir şekilde düzenlenen bütçe konusu, öneminden dolayı, kanunların görüşülmesinden daha farklı esaslara bağlanmıştır⁵⁴⁵. Bakanlar Kurulu, genel ve katma bütçe tasarıları ile milli bütçe tahminlerini gösteren raporu, mali yılbaşından en az yetmişbeş gün önce Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne sunmaktadır. (m. 162/1) Bütçe tasarıları, kırk üyeden kurulu Bütçe Komisyonunda incelenmekte; bu komisyonun kuruluşunda, iktidar partisi grubuna veya gruplarına en az yirmibeş üye verilmek şartı ile, siyasi parti gruplarının ve bağımsızların oranlarına göre temsili göz önünde tutulmaktadır. (m. 162/2)

Bütçe kanun tasarıları, gerek komisyonda ve gerekse Genel Kurul’da, Anayasada öngörülen süre içinde karara bağlanmak zorunda olup, bu süre, komisyon için ellibeş gündür. Komisyonun kabul ettiği metin, TBMM’nde görüşülerek mali yılbaşına kadar karara bağlanmaktadır. (m. 162/3)

Bütçeyi hazırlama görevi, genellikle her devlette yürütme organına verilen bir görevdir. Zira, devletin idaresi ile ilgili yetki ve sorumlulukları yürütme organı üstlenmiştir ve hükümetin görevlerini yerine getirmesi ancak mali imkanlarla mümkün olabilmektedir⁵⁴⁶. Bütçeyi, hazırlamak, bir yerde hükümet programını gerçekleştirmek anlamına da gelmektedir⁵⁴⁷. Hükümet, bütçe tahminlerine ve diğer makro ekonomik verilere dayanarak ülkenin ekonomik ve sosyal dengesi üzerinde etkili olabilmekte ve bu

⁵⁴³ Onar, s. 1417.

⁵⁴⁴ Arslan, Mali Yetkiler, s. 125.

⁵⁴⁵ Turhan, Hükümet Sistemleri, s. 153.

⁵⁴⁶ Armağan, Bakanlar Kurulu, s. 79.

⁵⁴⁷ Arslan, Mali Yetkiler, s. 127.

doğrultuda politikalar üretebilmektedir. Bütçenin hazırlanmasında Bakanlar Kuruluna yardımcı olan; neredeyse bütçeyi bizzat şekillendirip hazırlayan bakanlık, Maliye Bakanlığıdır. Nitekim, bütçe yasa tasarıları Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak Bakanlar Kuruluna sunulmaktadır⁵⁴⁸.

Kesin hesap kanunu tasarısı, yeni yıl bütçe kanunu tasarısıyla birlikte Bütçe Komisyonu gündemine alınmaktadır. Komisyon, bütçe kanun tasarısını kesin hesap kanun tasarısı ile birlikte Genel Kurul'a sunmakta ve bu tasarılar birlikte görüşülerek kabul edilmektedir. (m. 164/2) Kesin hesap kanunu tasarısı ve genel uygunluk bildiriminin TBMM'ne verilmiş olması, ilgili yıla ait olan ve henüz Sayıştay tarafından sonuçlandırılmamış denetim ve yargılama faaliyetlerine engel teşkil etmediği gibi, bu konunun karara bağlandığı anlamına da gelmemektedir. (m. 164/3)

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Genel Kurul'da, bakanlık ve daire bütçeleriyle katma bütçeler hakkındaki düşüncelerini, her bütçenin tümü üzerindeki görüşmeler sırasında açıklamakta; bölümler ve değişiklik önerileri, üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunarak oylanmaktadır. (m. 162/4) Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, bütçe kanun tasarılarının Genel Kurul'da görüşülmesi sırasında, gider arttırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamamaktadırlar. (m. 162/5)

Buradaki düzenleme, ikinci Dünya Savaşı'dan sonra başlayan yürütmenin güçlendirilmesi eğiliminin doğal bir uzantısıdır. Gerçekten de, bu tarihlerde bir çok ülkede, yasama organının bütçe tasarıları üzerindeki yetkileri, yürütme organı lehine azaltılmaya başlanmıştır. Fransız Anayasasında, "...kamusal gelirlerin azalması veya bir kamu yükümlülüğünün konulması veya mevcut yükümlülüğün ağırlaştırılması..." sonucunu doğuran kanun teklifleri veya değişiklik tekliflerinin baştan müzakere edilmeyeceği belirtilmektedir. (m. 40) Görüldüğü gibi, mali kanunlarda değişiklik yapma yetkisi, bizzat anayasalar tarafından doğrudan hükümetlere verilmiştir.

Hükümet tarafından hazırlanan bütçenin yasama organı tarafından kabulü genel bir uygulamadır. Dolayısıyla, yasama organının onayı ile hükümet, bütçe sınırları içinde kalmak suretiyle harcamalarda bulunma yetkisine sahip kılınmaktadır. Bir başka anlatımla,

⁵⁴⁸ Arslan, Mali Yetkiler, s. 125-128.

bütçenin yasama organı tarafından kabulü ile Bakanlar Kurulu, bir yandan vergileri toplama yetkisi almakta, diğer yandan da toplanan kamu gelirlerini harcama yetkisine sahip kılınmaktadır.

Bütçe kanunu tasarısının TBMM tarafından reddedilmesi hangi siyasal ya da hukuki sonuçları doğurur? Öncelikle belirtmek gerekir ki, bütçe tasarısını kabul etme yetkisine sahip olan yasama organının, bunu reddetme yetkisine de sahip olduğunu kabul etmek gerekir. Nitekim, yasama organının böyle bir yetkisi vardır. Ancak şunu da belirtmek gerekir ki, bütçe tasarısının yasama organı tarafından reddi mali bir olay olmaktan ziyade siyasi bir olaydır⁵⁴⁹. Dolayısıyla, bütçenin reddi, yasama organının hükümete olan güvensizliğini yansıtır. Bu durumda, Bakanlar Kurulunun hükümetten çekilmesi, akla gelen ilk çözüm yoludur.

Bütçe kanun tasarısının reddedilmesi iki önemli sonuç doğurur. Bu sonuçlardan ilki, Bakanlar Kurulunun icraatları için gerekli olan mali imkanların sağlanamamasıdır. İkinci önemli sonuç ise, TBMM'nin, bütçeyi reddetmekle, hükümete güvensizliğini beyan etmesidir. Özellikle parlamenter sistemlerde hükümet, yasama organının güvenine sahip olduğu sürece iş başında kalabileceğinden, hükümetin istifa etmesi bu sistemin bir gereğidir.

Anayasada bütçe kanun tasarısının reddedilmesi halinde Bakanlar Kurulunun istifası ya da bunun güven oylaması şeklinde algılanmasına ilişkin herhangi bir düzenleme mevcut değildir⁵⁵⁰. Bu sonuçlar, daha çok siyasi etik açısından yapılan değerlendirmelerdir. Bununla birlikte, yukarıda belirtilen nedenlerle hükümetin çekilmesi gereklidir⁵⁵¹. Aksi halde, yani hükümetin çekilmemesi halinde, diğer siyasal denetim araçları işletileceğinden, hükümetin meşruiyeti tartışmalı hale gelecek ve bunun da siyasal istikrarsızlık doğuracağı şüphesizdir.

⁵⁴⁹ Arslan, Mali Yetkiler, s.130.

⁵⁵⁰ 1965 yılında Ürgüplü hükümeti ve 1970 yılında 2. Demirel hükümeti bu nedenle istifa ederek hükümetten çekilmişlerdir. Bu konuda bkz., Sencer, Muzaffer: "Cumhuriyet Hükümetleri"; **AİD**, C.18, S. 4, 1985, s. 13-26.

⁵⁵¹ Arslan, Mali Yetkiler, s. 131.

(f) Milli Güvenliği Sağlama ve Silahlı Kuvvetleri Yurt Savunmasına Hazırlama Yetkisi

Devletlerin kurulması ile birlikte varolan “milli güvenlik” olgusu, Birinci Dünya Savaşı ile uluslararası boyut kazanmaya başlamış, İkinci Dünya Savaşı ve sonrasında da, her devletin önem verdiği bir devlet politikası haline gelmiştir. Özellikle 11 Eylül 2002’de ABD’de meydana terör olaylarından sonra, bu kavram yeniden canlanmış, dünya genelinde çok tartışılan ve sürekli gündemde tutulan bir konu olmuştur.

Milli güvenlik, kısaca “devletin bağımsızlık ve bütünlüğüne yönelik dış ve iç tehdit ve tehlikelerden korunması” demektir⁵⁵². 2945 sayılı Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanununun 2. maddesine göre ise milli güvenlik, “devletin anayasal düzeninin, milli varlığının, bütünlüğünün, milletlerarası alanda siyasi, sosyal, kültürel ve ekonomik dahil bütün menfaatlerinin ve ahdi hukukunun her türlü dış ve iç tehditlere karşı korunması ve kollanması”nı ifade etmektedir. Bu tanımda yer alan “milli bütünlük”, “toprak bütünlüğünü, milli şuuru, milli birlik ve beraberlik ruhunu, milli ahlak ve fazileti” de kapsayan bir kavramdır. “Ahdi hukuk” ise; “bir devletin varolması, bağımsızlığı, hükümlanlık hakkı, sınırlarına ilişkin bir veya birden fazla devletle yaptığı karşılıklı beyan ve kabulleri ihtiva eden ve anlaşma veya antlaşmalarla gerçekleşen hukuku” (örneğin Lozan ve Montrö Antlaşmaları) ifade etmektedir⁵⁵³.

Görüldüğü gibi, 2945 sayılı Kanundaki tanım, oldukça geniş kapsamlı olmakla birlikte muğlak bir tanımdır. Bunlara benzer daha bir çok milli güvenlik tanımı yapılmış ise de, gerek teoride ve gerekse uygulamada çoğunluğun üzerinde anlaştığı bir milli güvenlik tanımına henüz ulaşılammıştır.

Devletlerin birincil görevleri, dışa karşı güvenliklerinin sağlanmasıdır. Dış güvenlik ya da sınırların güvenliği, silahlı kuvvetlerle sağlanmaktadır. Oysa milli güvenlik, dış savunma yanında iç savunmayı da içine alan daha geniş bir kavramdır. Dolayısıyla, milli güvenliği sağlamak için sadece silahlı kuvvetlerin geleneksel faaliyetleri yeterli olmamakta, bir takım başka tedbirlerden de yararlanmak gerekmektedir.

⁵⁵² Günday, s. 19.

⁵⁵³ Arat, C. Fikret: **Savunma ve Havacılık**, C. 14, S. 81, s. 28.

Anayasaya göre, milli güvenliğin sağlanmasından ve silahlı kuvvetlerin yurt savunmasına hazırlanmasından, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne karşı Bakanlar Kurulu sorumludur. (m. 117/2) Şu halde, gerek silahlı kuvvetlerin yurt savunmasına hazırlanması ve gerekse milli güvenliğin sağlanması, Bakanlar kurulunun anayasal bir görevidir.

Anayasa, her ne kadar Bakanlar Kurulunun bu görevini Cumhurbaşkanı ile birlikte yerine getireceğini açıkça belirtmemiş ise de, Cumhurbaşkanı, bir yandan Başkomutanlığı temsil etmekte (m. 110/1), gerekli gördüğü hallerde Bakanlar Kuruluna başkanlık etmekte veya Bakanlar Kurulunu başkanlığı altında toplantıya çağırmakta (m. 104); diğer yandan da Milli Güvenlik Kurulu'na (MGK) başkanlık etmektedir. Dlayısıyla, Bakanlar Kurulu, bu görevini Cumhurbaşkanı ile birlikte yerine getirmek durumundadır.

Bakanlar Kurulu, milli güvenlik politikalarını belirlerken MGK kararlarından da yararlanmaktadır. MGK, Anayasada “Devletin milli güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulanması ile ilgili alınan tavsiye kararları ve gerekli koordinasyonun sağlanması konusundaki görüşlerini Bakanlar Kuruluna” bildirmekle görevli bir kurul olarak düzenlenmiştir. (Ay. m. 118/3) Anayasa, aynı maddenin devamında, “Kurulun, Devletin varlığı ve bağımsızlığı, ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği, toplumun huzur ve güvenliğinin korunması hususunda alınmasını zorunlu gördüğü tedbirlere ait kararlar”ının Bakanlar Kurulunca değerlendirileceğini belirtmektedir. Şu halde MGK'nın, milli güvenlikle ilgili politikaların tayini ve tespiti konusunda Bakanlar Kuruluna tavsiyelerde bulunan bir yardımcı kuruluş olduğunu söylemek mümkündür.

Anayasaya göre MGK, “Cumhurbaşkanı başkanlığında, Başbakan, Genelkurmay Başkanı, Başbakan yardımcıları, Adalet, Milli Savunma, İçişleri ve Dışişleri Bakanları, Kara, Deniz ve Hava kuvvetleri Komutanları ve Jandarma Genel Komutanından” oluşmakta olup (m. 118/1); Milli Güvenlik Kurulunun gündemi, “Başbakan ve Genelkurmay Başkanının önerileri dikkate alınarak Cumhurbaşkanınca” belirlenmektedir.” (m. 118/4)

MGK'na katılacak kişilerin bu şekilde belirlenmesindeki asıl amacın⁵⁵⁴; “siyasi olarak tarafsız bir kimliğe sahip bulunan Cumhurbaşkanının başkanlığında, milli

⁵⁵⁴ Arat, s. 28.

güvenliğin sağlanmasında TBMM'ne karşı siyasi sorumluluğu olan Başbakan ve ilgili bakanların; milli güvenliğin icrasında temel sorumlulukları olan Genelkurmay Başkanı, Kuvvet Komutanları ve Jandarma Genel Komutanı ile anayasal bir platformda bir araya gelmeleri” ve böylece “karşılıklı görüş ve fikir teatileri ile, milli güvenliğe ilişkin sorunların en üst seviyede görüşüldüğü ve tartışıldığı bir ortam yaratılması” olduğu belirtilmektedir.

Tarihi geçmiş 1922 yılında kurulan “Harp Encümeni Fevkaladesi”ne dayanan Milli Güvenlik Kurulu, 1961 yılına kadar “Ali Askeri Şura”, “Yüksek Müdafaa Meclisi ve Umum Katipliği”, “Milli Savunma Yüksek Kurulu ve Genel Sekreterliği” adları altında faaliyet göstermiş bir kuruluştur⁵⁵⁵. 1949 yılında 5399 sayılı yasayla kurulan Milli Savunma Yüksek Kurulu (MSYK), bazı noktalarda, şu anki MGK’dan daha farklı bir yapıya sahipti. Öncelikle MSYK, yasayla kurulmuş bir kuruldu ve adı, “milli güvenlik” kavramına göre daha sınırlı bir işlev gören “milli savunma” idi. Öte yandan, barış döneminde yapılan toplantılara sadece Genelkurmay Başkanı katılabiliyordu⁵⁵⁶.

MGK’nın anayasal bir kurum olarak devlet hayatına girmesi, 1961 Anayasası ile gerçekleşmiş; 1982 Anayasası ile de bu gelenek aynen sürdürülmüştür. MGK’nın görevleri ve çalışma esasları 1983 tarih ve 2945 sayılı Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu ile düzenlenmiştir. Bu yasa, milli güvenliği çok geniş olarak tanımlamış; milli güvenliğin kapsamına, “devletin milletlerarası alanda siyasi, sosyal, kültürel ve ekonomik dahil bütün menfaatlerinin ve ahdi hukukunun her türlü dış ve iç tehditlere karşı korunması ve kollanmasını” da dahil ederek, bu kavramı daha da genişletmiştir.

2945 sayılı yasanın 2. maddesi, “Milli Güvenlik Kurulu’nun belirlediği görüşler dahilinde Bakanlar Kurulu tarafından” devletin “milli güvenlik siyaseti”nin tespit edileceğini belirtmektedir. Yasanın 4. maddesi ise, MGK’nın “ülkenin siyasi, sosyal, iktisadi, kültürel ve teknolojik durum ve gelişmelerini sürekli takip ederek” değerlendireceğini, milli hedefler yönünde güçlenmeyi sağlayacak “temel esasları” tespit edeceğini belirtmektedir. Nihayet Kanunun 13., 14. ve 15 maddelerinde, MGK Genel

⁵⁵⁵ Özer, Atilla: “Türk Demokratik Rejiminde Milli Güvenlik Kurulunun Durumu”; **Türkiye Büyük Millet Meclisi Anayasa Hukuku I. Uluslararası Sempozyumu**, TBMM Başkanlığı Yay., No. 1, Ankara 2003, s. 204.

⁵⁵⁶ Tanör, Bülent: **Türkiye’de Demokratikleşme Perspektifleri**, TÜSİAD Raporu, İstanbul, 1997.

Sekreterinin görev ve yetkileri belirtilmekte olup, bütün bu çalışma ve kararları düzenlemek, izlemek ve denetlemek görevleri Genel Sekretere verilmiştir.

Uygulamada, MGK'nın iç ve dış güvenlik yanında ekonomi, eğitim, dış politika, insan hakları ve hatta üniversite yönetimi ve akademik çalışmalar gibi konularda da kararlar aldığı görülmektedir. MGK, bu konularda çeşitli kurum ve kuruluşlardan bilgi almakta, değişik kamu kuruluşlarına ve hatta özerk kuruluşlara tavsiyelerde bulunmakta, bu konulara ilişkin uzmanlık kurulları oluşturulmasını yönlendirmekte ve kamuoyunu etkileyici müdahaleler yapabilmektedir⁵⁵⁷.

MGK, sadece bize özgü bir kuruluş olmayıp, başta ABD olmak üzere, Fransa, Almanya, İtalya, Yunanistan, Rusya ve daha bir çok devlette, aynı ya da benzer isimle kurulan ve faaliyet gösteren bir kuruluştur. Bu kurulların kuruluş amaçlarının; “milli güvenlikle ilgili iç, dış ve askeri hizmetler arasında daha sıkı bir işbirliği sağlamak” veya “milli güvenlik ve dolayısıyla milli savunma ile ilgili işleri siyasi düşünce ve etkilerden korumak, böylece silahlı kuvvetlerin tarafsızlığını sağlamak” nedenlerine dayandırıldığı görülmektedir⁵⁵⁸.

Diğer parlamenter sistemlerde yer alan MGK benzeri kuruluşlar, genellikle yasalarla ya da diğer düzenleyici işlemlerle kurulan kuruluşlardır. Fransa'da ve İtalya'da da, bizde olduğu gibi, Anayasada yer almakla birlikte, bu kurulların ismi “mili güvenlik” kurulu olmayıp; “milli savunma” kurulu ya da konseyidir⁵⁵⁹. ABD'de Milli Güvenlik Kurulu (National Security Council) olmakla birlikte, hem anayasal bir kuruluş değildir ve hem de doğrudan Başkana bağlı olarak çalışan bir danışma kurulu niteliğindedir.

Batı demokrasilerinde milli güvenlik kuruluşları, savunma ile sınırlı görevler yapmakta ve askerlerin siyasete müdahale etmesini önleyecek nitelikte oluşturulmaktadır. Dolayısıyla, askerlerin güvenlik ve savunmaya ilişkin görüşlerini ifade edebilecekleri başka platformlar bulunmaktadır. Başkanlık sisteminin geçerli olduğu ABD gibi ülkelerde, ulusal güvenlik kuruluşlarının başkanlığını Başkan; diğer ülkelerde ise, genellikle Başbakanlar yapmaktadır. Milli güvenlik kuruluşlarına üyelik bakımından da ülkeler

⁵⁵⁷ Tanör, Perspektifler.

⁵⁵⁸ Özer, Milli Güvenlik, s. 203.

⁵⁵⁹ Tanör, Perspektifler.

arasında farklılık bulunmakla birlikte, ulusal güvenlikle ilgili bakanların pek çoğu bu tür kuruluşların daimi üyesidirler⁵⁶⁰.

Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinde MGK da gündeme gelmiş ve "Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesine İlişkin Komisyon 1998 Düzenli Raporu"nda⁵⁶¹, MGK'nun millî güvenlik politikasının oluşturulması ve uygulanmasında çok önemli bir rol oynadığı, ayrıca geniş kapsamda siyasî konuları ele aldığı; MGK kararlarının hukuken bağlayıcı olmadığı, fakat hükümetin siyaseti üzerinde çok etkili olduğu kaydedilerek, "Bu kurumun varlığı, temel bir demokratik yapıya rağmen, Türk Anayasasının, ordunun sivil bir rol oynamasına ve siyasî hayatın her alanına müdahale etmesine imkan verdiği" belirtilmiştir. Raporda, ayrıca "Ordunun sivil denetiminin olmayışı, kaygı vericidir. MGK kanalıyla ordunun politik yaşamda oynadığı büyük rol, bunu yansıtmaktadır" denilerek, MGK eleştirilmiştir.

AB ilerleme raporunda eleştirilen konulara ilişkin olarak, 2003 yılında 7. uyum paketi adı altında, Anayasada ve bazı yasalarda değişiklikler yapılmıştır. Bu değişikliklerden başlıcaları⁵⁶²: Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterinin mutlaka asker olması şartının kaldırılması, 2945 sayılı yasanın 4. maddesinde yer alan görevlerinin yeniden tarif edilmesi, MGK'nın, her ay yerine 2 ayda bir toplanması, MGK Genel Sekreterliği'nin görev ve yetkilerini düzenleyen 2945 sayılı Kanunun 14. maddesinin yürürlükten kaldırılmasıdır.

(g) Genelkurmay Başkanının Atanmasını Teklif Etme Yetkisi

Anayasaya göre Genelkurmay Başkanı⁵⁶³, silahlı kuvvetlerin komutanı olup, savaşta Başkomutanlık görevlerini Cumhurbaşkanı adına yerine getirir. (m. 117/3) Genelkurmay Başkanı, Bakanlar Kurulunun teklifi üzerine, Cumhurbaşkanıınca atanır; görev ve yetkileri kanunla düzenlenir. Genelkurmay Başkanı, bu görev ve yetkilerinden dolayı Başbakanı karşı sorumludur. (m. 117/4) Milli Savunma Bakanlığının, Genelkurmay

⁵⁶⁰ Tanör, Perspektifler.

⁵⁶¹ Bkz. <http://www.belgenet.com/yasa/k4963.html> (31.06.2003).

⁵⁶² 7. Uyum paketi için bkz. <http://www.belgenet.com/yasa/k4963.html> (31.07.2003).

⁵⁶³ Genelkurmay Başkanlığı hakkında bkz., Özdemir, Hikmet: **Rejim ve Asker**, Afa Yay., İstanbul 1989, s. 29; Şaylan, Gencay: **Ordu ve Siyaset**, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yay., No. 7, Ankara 1988, s. 449-459; Tanör, Perspektifler.

Başkanlığı ve kuvvet komutanlıkları ile görev ilişkileri ve yetki alanı kanunla düzenlenir. (m. 117/5)

Anayasa hükmünde de açıkça görüldüğü gibi, Genelkurmay Başkanı, ordunun en üst komutanıdır. Genelkurmay Başkanı, Bakanlar Kurulunun teklifi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından atanmakla birlikte, görev ve yetkileri bir idari işlemle değil de, doğrudan kanunla düzenlenmektedir. Görev ve yetkilerinden dolayı, Bakanlar Kuruluna karşı değil, doğrudan Başbakana karşı sorumludur.

1982 Anayasasının 117. maddesinin esin kaynağı olan 1961 Anayasasının 110. maddesinin gerekçesinde; "Genelkurmay başkanının atanması ve sorumluluğu konusunu, geçmiş yılların tatbikatından elde edilen tecrübelerin ışığı altında inceleyen komisyonumuz, atanmanın Bakanlar Kurulunun teklifi üzerine Cumhurbaşkanınca yapılması ve görev ve yetkilerinden dolayı da Başbakana karşı sorumlu olması tarzında maddenin tedvinini hem hizmetin icaplarının, hem de demokratik bir devlet düzeni içindeki sorumluluk esaslarına uygun bir hal tarzı olarak" kabul edildiği belirtilmiştir. Aynı şekilde, Kurucu Meclis birleşik toplantısında yapılan son görüşmeler sırasında, Karma Komisyon adına yapılan konuşmada, "Genelkurmay Başkanlığı'nın Milli Savunma Bakanlığı'na bağlanması uygun görülmediğinden Başbakana bağlandığı, bu durumun 'Başbakanlığa karşı sorumludur' ifadesi ile belirtildiği" ifade edilmiştir⁵⁶⁴.

Anayasa Mahkemesi, konuya ilişkin bir kararında; "...Anayasa'nın 110'uncu maddesinin son fıkrasında silahlı kuvvetlerin komutanı olan Genelkurmay Başkanının bütün bu görev ve yetkilerinin kanunla düzenleneceği ve bu görev ve yetkilerinden dolayı da Başbakana karşı sorumlu olacağı hükmü yer almaktadır. Buna göre Genelkurmay Başkanı, bütün silahlı kuvvetlerin komutanı sıfatı ile orduyu barışta ve savaşta, hazırlayıp idare edecek ve bu görevlerinden dolayı da Başbakana karşı sorumlu olacaktır. Bu suretle Anayasamız, silahlı kuvvetlerin barışta ve savaşta hazırlanması ve idaresi görevini Genelkurmay Başkanına verip, bunun karşılığında da onu Bakanlar Kurulu içinde Başbakana karşı sorumlu tutmakla, yürütme organı ile Genelkurmay Başkanı arasındaki bağlantıyı kurmuş olmakla ve böylece Başbakana da hükümet kademesinde olmak üzere bu işlerin yönetim ve denetiminde görev vermiş bulunmaktadır.

⁵⁶⁴ Armağan, 1982 Anayasası, s. 217.

Görülüyor ki, Anayasa'nın 110. maddesi silahlı kuvvetlerin barış ve savaşa hazırlanması ve idaresinde, Genelkurmay Başkanı ile kurduğu sorumluluk bağı vasıtası ile Başbakana görev vermekte ve böylece bu hizmetlerin Bakanlar Kurulu ile irtibatını ve Bakanlar Kurulu içinde görevli bakanı işaret ve tayin etmiş olmaktadır ki, bu da Başbakanın bizzat kendisidir. Bu madde ile Başbakana verilmiş bulunan görev, Anayasanın 105'inci maddesinde belirtilen genel nitelikteki Başbakanlık görevlerinden ayrı ve onlara ek olarak Anayasanın verdiği özel nitelikte bir görev olup, Başbakanın da bu görevlerin yerine getirilmesinde diğer bakanlar gibi Anayasanın 105'inci maddesinin ikinci fıkrasının da yer alan münferit sorumluluğu vardır. Şüphesiz Başbakanın bu sorumluluğu, Anayasanın 110'uncu maddesinin ikinci fıkrasında yer alan ve Bakanlar Kurulunun, ordunun savaşa hazırlanması konusunda TBMM'ye karşı olan müşterek sorumluluğunu ortadan kaldıracak nitelikte değildir. Yani sözü geçen konularda Başbakan, Bakanlar Kuruluna ve Bakanlar Kurulu da TBMM'ne karşı sorumlu durumda olmakta ve sorumluluk halkaları böylece tamamlanmaktadır. 1961 Anayasasının getirdiği bu düzeni özetlemek gerekirse; ordunun barışta ve savaşa hazırlanması ve idaresi ile idare kademesinde Genelkurmay Başkanı, hükümet kademesinde Başbakan görevli ve sorumlu olup, ordunun savaşa hazırlanması konusunda Bakanlar Kurulunun TBMM'ye karşı olan ortak sorumluluğu bu yoldan uygulama alanına girmektedir...” demek suretiyle, Genelkurmay Başkanlığı'nın statüsünü Anayasaya aykırı bulmamıştır⁵⁶⁵.

1970 tarih ve 1324 sayılı Kanunun 2. maddesine göre Genelkurmay Başkanı, silahlı kuvvetlerin komutanı olması sıfatıyla, silahlı kuvvetlerin savaşa hazırlanmasına yönelik, “lojistik tedarik hizmetleri” dışındaki idari ve teknik iş ve görevlerinin genel esaslarını tespit ederek, bunların kuvvet komutanlıkları ve kendisine bağlı kuruluşlar aracılığıyla yerine getirilmesini sağlar. Lojistik tedarik hizmetleri için ise, tespit ettiği esasları Milli Savunma Bakanlığına bildirir. 1325 sayılı Milli Savunma Bakanlığı Görev ve Teşkilatı Hakkında Kanunun 2. maddesi de bu doğrultuda hüküm içermekte olup, her iki kanunun 6. maddesinde, MSB ile Genelkurmay Başkanlığının işbirliği içinde çalışacağı belirtilmektedir.

⁵⁶⁵ Anayasa Mahkemesi'nin 14.4.1966 tarih ve E. 1963/67, K.1966/19 sayılı kararı. Ayrıca benzer kararlar için bkz. 22.12.1964 tarih ve E. 1963/166, K.1964/76; 27.3.1986 tarih ve E. 1985/31, K. 1986/11; 21.6.1990 tarih ve E. 1990/7, K 1990/11; 1.2.1996 tarih ve E. 1995/20, K. 1996/4 sayılı kararları, <http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTITRZ.htm> (29.03.2005).

Genelkurmay Başkanının atanması usulü, 1324 sayılı Kanunun⁵⁶⁶ 8. maddesinde ve yine 926 sayılı Kanunun⁵⁶⁷ 49. maddesinde birbirine benzer şekilde düzenlenmiştir. Buna göre Genelkurmay Başkanı, kuvvet komutanlığı yapmış (kara, deniz ve hava kuvvetleri komutanlığı yapmış) orgeneral-oramiraller arasından Bakanlar Kurulunun teklifi üzerine, Cumhurbaşkanınca atanır. Genelkurmay Başkanlığına atanan orgeneral ve oramirallerin yaş haddi 67 olup, bu görevde kalış süreleri 4 yıldır. Görevdeki kalış sürelerinin tespitinde, atanmış bulundukları yılın 30 Ağustos tarihi esas alınır. Genelkurmay Başkanının başka bir göreve atanması veya emekliye ayrılması, atanmasındaki usule göre yapılır. Genelkurmay Başkanlığının boşalması halinde, en geç 45 gün içinde atama yapılır. (926 S.K. m. 49/h)

Anayasanın 117. maddesine göre Genelkurmay Başkanı, görev ve yetkilerinden dolayı Başbakana karşı sorumludur. Genelkurmay Başkanının görev ve yetkilerinden dolayı Başbakana karşı sorumlu olması, Genelkurmay Başkanının komutanlık görevlerinden dolayı Başbakan tarafından sorumlu tutulabilmesi; bu bağlamda Başbakan ile doğrudan ilişki kurabilmesi anlamına da gelmektedir⁵⁶⁸. Burada sözü edilen sorumluluk, milli güvenliğin sağlanması ve silahlı kuvvetlerin yurt savunmasına hazırlanmasına ilişkin sorumluluktur⁵⁶⁹. Bilindiği gibi, milli güvenliğin sağlanmasından ve silahlı kuvvetlerin yurt savunmasına hazırlanmasından TBMM'ne karşı Bakanlar Kurulu sorumludur. Dolayısıyla, Genelkurmay Başkanının Başbakana karşı sorumluluğu, Başbakanın Bakanlar Kurulunun başı olması dolayısıyladır.

Kuvvet komutanları, başında bulundukları kuvvetin komutanı ve dolayısıyla idari anlamda amiri durumundadırlar ve Genelkurmay Başkanlığına bağlı olarak görev yaparlar. Dolayısıyla, kuvvet komutanlıkları merkezi idare dışında örgütlendirilmiş olup, bakanlıklarla herhangi bir hiyerarşik bağları bulunmamaktadır⁵⁷⁰. Bu durumda Başbakan, kendisine karşı sorumlu olan Genelkurmay Başkanına hükümetin milli güvenlik siyasetine uygun direktifler verebilen, ancak hiyerarşik bakımdan “üst” sayılmayan bir konumda bulunmaktadır.

⁵⁶⁶ Genelkurmay Başkanının Görev ve Yetkilerine Ait Kanun, RG ilan tarihi: 7.8.1970, S. 13572.

⁵⁶⁷ Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, RG, 10.08.1967, S. 12670.

⁵⁶⁸ Akgüner, Tayfun: **1961 Anayasasına Göre Milli Güvenlik Kavramı ve Milli Güvenlik Kurulu**, İstanbul 1983, s. 132.

⁵⁶⁹ Erdoğan, Mustafa: **Anayasacılık, Parlamenterizm, Silahlı Kuvvetler**, Ankara 1993, s. 137.

⁵⁷⁰ Yavuz, s. 361.

Genelkurmay Başkanı ile Bakanlar Kurulu üyeleri ve hatta Milli Savunma Bakanı arasında da herhangi bir hiyerarşik ilişki yoktur. Nitekim Anayasa, Milli Savunma Bakanlığının, Genelkurmay Başkanlığı ve kuvvet komutanlıkları ile olan görev ilişkileri ve yetki alanının kanunla düzenleneceğini belirtmektedir. (m. 117/5) Milli Savunma Bakanlığı, silahlı kuvvetlerin ihtiyacı olan lojistik desteği sağlamakta ve kadrolarında askerler ve askerin emri altında bulunan personel çalışmaktadır⁵⁷¹. Dolayısıyla, Milli Savunma Bakanı ile Genelkurmay Başkanı arasında işbirliğine dayalı bir ilişkinin söz konusu olduğu söylenebilir.

Gerek Anayasa ve gerekse ilgili kanunlardaki düzenlemelerde, Genelkurmay Başkanının, milli güvenliğin sağlanması ve silahlı kuvvetlerin yurt savunmasına hazırlanması görevlerini, Bakanlar Kurulunun politikaları doğrultusunda ve onun gözetimi altında yapması gerektiği belirtilmektedir. Dolayısıyla, Başbakanın bu konularla sınırlı olarak Genelkurmay Başkanına genel direktifler verebilmesi ve hatta yetersiz bulduğu takdirde görevden alınması için Bakanlar Kurulunu harekete geçirebilmesi mümkündür⁵⁷².

Parlamentar demokrasilerde asker-sivil ilişkileri bakımından temel ilkelerden en önemlisi, silahlı kuvvetlerin sivil makamların otoritesi altında bulunmasıdır. Bu konu, ilk kez 1776 tarihli Virginia İnsan Hakları Beyannamesinde yer almıştır⁵⁷³: “Ordu, her durumda sivil otoritenin emri altında bulunmalı ve sivil otorite tarafından yönetilmelidir.”

Asker-sivil ilişkileri, 19. yüzyıldan itibaren Duguit, Locke, Blackstone, Montequieu gibi ünlü siyaset bilimcileri tarafından da ele alınmış ve ideal çözümün, silahlı kuvvetlerin sivil makamların otoritesi altında bulunması olduğu belirtilmiştir. Duguit’e göre; “Askeriye, hükümetin elindeki pasif araçtır. Onun görevini yapabilmesi, hükümetin emrinde tam anlamıyla bilinçsiz bir aygıt olarak kullanılabilecek bir durumda olmasına bağlıdır. Bu durumda, askeri liderlerin hükümetin emrini tartışma konusu yapabildikleri yerde devlet yoktur. İdeal silahlı kuvvet, hükümetin yalnızca bir düğmeye basarak harekete geçirebileceği bir kuvvettir⁵⁷⁴.”

⁵⁷¹ Erdoğan, Anayasacılık, s. 137.

⁵⁷² Erdoğan, Anayasacılık, s. 137-138. Bu konuda ayrıca bkz., Özdağ, Ümit: **Ordu – Siyaset İlişkisi**, Gündoğan Yay., Ankara 1991, s. 147; Özdemir, Hikmet: **Tarih ve Politika**, İz Yay., İstanbul 1995, s. 131.

⁵⁷³ Özman, Aydoğan: **İnsan Hakları ile İlgili Temel Metinler**, Ankara 1967, s. 9.

⁵⁷⁴ Girardet, Raoul: **Civil and Military Power in the Fourty Republic, Changing Patterns of Military Politics**’den Erdoğan, Anayasacılık, s. 130.

Demokrasilerin gelişimine paralel olarak, sivil-asker ilişkileri de değişmiş ve nihayet, silahlı kuvvetler üzerinde sivil denetim hakim olmuştur. Gelişmiş parlamenter demokrasilerin Anayasalarında bu doğrultuda hükümler yer almaktadır. 1949 Almanya Anayasasında, silahlı kuvvetlerin, barışta savunma bakanının (der Verteidigungsminister) emir ve komutası altında olduğu (m. 65/a); seferberlik halinde ise, Federal Başbakanın emir ve komutası altında olacağı (m. 115/b) belirtilmektedir.

1958 tarihli Fransız Anayasasında, silahlı kuvvetlerin hükümetin emrinde olduğu (m.20/2); Cumhurbaşkanının silahlı kuvvetlerin başkomutanı olduğu (m. 15) hükümleri yer almaktadır.

Ülkemizde de, hukuken silahlı kuvvetlerin sivil otoriteye bağlı olduğu görülmektedir.

(h) Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin Toplantıya Çağırılmasını İsteme Yetkisi

Anayasa’nın 93. maddesine göre, ara verme veya tatil sırasında Meclis, doğrudan doğruya veya Bakanlar Kurulunun istemi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından toplantıya çağırılabilir.

Cumhurbaşkanı, herhangi bir istek olmadan, doğrudan kendisi de Meclis’i toplantıya çağırabilir. Ancak Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulundan bu yönde bir istek aldığı takdirde, Meclisi toplantıya çağırma zorundadır⁵⁷⁵.

(i) Mahalli İdarelerin Kendi Aralarında Birlik Kurmalarına İzin Verme Yetkisi

Bakanlar Kurulunun izni ile mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla kendi aralarında birlik kurabilecekleri, Anayasanın 127. maddesinde yer almaktadır: “Mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve

⁵⁷⁵ Turhan, Hükümet Sistemleri, s. 157.

kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.” (m. 127/6)

Anayasanın 127. maddesinin gerekçesinde; “hızlı şehirleşmenin beraberinde bazı sorunlar getirdiği, bu sorunların mevcut kanunlarla çözümlenemediği, özellikle ulaşım, kanalizasyon gibi altyapı sorunları için yerleşim birimleri arasında işbirliğinin zorunlu olduğu, bu ve buna benzer nedenlerle mahalli idareler arasında birlikler kurulması imkanının Anayasa ile tanınması gerektiği” belirtilmiştir⁵⁷⁶.

Mahalli idarelerin kendi aralarında birlik kurmaları konusu, daha önce 1580 sayılı Belediye Kanununda yer almaktaydı. Ancak, bu konuda yeni yasal düzenlemeler yapılmış olup, konu, 26.05.2005 tarih ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu⁵⁷⁷ yeniden düzenlenmiştir⁵⁷⁸.

(j) Yükseköğretim Kuruluna Üye Seçme Yetkisi

Yükseköğretim Kurulu’nun (YÖK) oluşumu ve görevleri, Anayasanın 131. maddesinde düzenlenmiştir⁵⁷⁹. Anayasaya göre YÖK, “üniversiteler ve Bakanlar Kurulunca seçilen ve sayıları, nitelikleri ve seçilme usulleri kanunla belirlenen adaylar arasından rektörlük ve öğretim üyeliğinde başarılı hizmet yapmış profesörlere öncelik vermek sureti ile Cumhurbaşkanınca atanan üyeler ve Cumhurbaşkanınca doğrudan doğruya seçilen üyelerden kurulur. Kurulun teşkilatı, görev, yetki, sorumluluğu ve çalışma esasları kanunla düzenlenir.” (m. 131/2, 3)

Anayasaya göre Yükseköğretim Kurulunun görevleri; “Yükseköğretim kurumlarının öğretimini planlamak, düzenlemek, yönetmek, denetlemek, yükseköğretim kurumlarındaki eğitim-öğretim ve bilimsel araştırma faaliyetlerini yönlendirmek, bu kurumların kanunda belirtilen amaç ve ilkeler doğrultusunda kurulmasını, geliştirilmesini

⁵⁷⁶ Armağan, 1982 Anayasası, s. 233.

⁵⁷⁷ Mahalli İdare Birlikleri Kanunu için bkz. RG, 11.06.2005, S. 25842.

⁵⁷⁸ Bu konuda bkz. CAN, Hasan Hüseyin: http://www.yerelnet.org.tr/mevzuat/makale_01.php (21.06.2005).

⁵⁷⁹ Bu konuda bkz. Yıldırım, Turan: “Yükseköğretim Kurumları ve Üniversiteler”; **Türkiye Büyük Millet Meclisi Anayasa Hukuku I. Uluslararası Sempozyumu**, TBMM Başkanlığı Yay., No. 1, Ankara 2003, s. 357-374; Özay, İl Han: “Kendine Özgü Bir Hukuk Devleti”; **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi**, Ankara 1990, Danıştay Yay., s. 125.

ve üniversitelere tahsis edilen kaynakların etkili bir biçimde kullanılmasını sağlamak ve öğretim elemanlarının yetiştirilmesi için planlama yapmak”tır. (m. 131/1)

Madde metninden de anlaşılacağı üzere YÖK, yükseköğretim konusunda en yetkili kurul olup, üyeleri ya Cumhurbaşkanı tarafından kendisine önerilenler arasından seçilip atanmakta; ya da doğrudan doğruya Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Anayasada YÖK’ün görev, yetki ve çalışma esaslarının kanunla düzenleneceği belirtilmiş olup, bu konuda 1981 tarih ve 2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanunu⁵⁸⁰ çıkarılmıştır.

2547 sayılı Kanunun 6. maddesinde, YÖK’ün görevleri ve kurulun kimlerden oluşacağı belirtilmiştir. Buna göre YÖK; “Tüm yükseköğretimi düzenleyen ve yükseköğretim kurumlarının faaliyetlerine yön veren, bu kanunla kendisine verilen görev ve yetkiler çerçevesinde özerkliğe ve kamu tüzelkişiliğine sahip bir kuruluştur.” Maddenin devamında, YÖK’ün “Cumhurbaşkanı tarafından, rektörlük ve öğretim üyeliğinde başarılı hizmet yapmış profesörlere öncelik vermek suretiyle seçilen yedi; Bakanlar Kurulunca, temayüz etmiş üst düzeydeki devlet görevlileri veya emeklileri arasından, (hakim ve savcı sınıfından olanlar için bakanlığın ve kendilerinin muvafakatı alınmak kaydıyla) seçilen yedi, Üniversitelerarası Kurulca, Kurul üyesi olmayan profesör öğretim üyelerinden seçilen yedi kişiden” oluşacağı belirtilmiştir.

2547 sayılı Kanunun 6. maddesinde YÖK’e bağlı birimler de sayılmış olup, bu birimlerin; “Yükseköğretim Denetleme Kurulu, Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi (ÖSYM) ile gerekli planlama, araştırma, geliştirme, değerlendirme, bütçe, yatırım ve koordinasyon faaliyetleri ile ilgili birimler” olduğu belirtilmiştir.

Görüldüğü gibi, 21 kişiden oluşan Yüksek Öğretim Kurulu’nun oluşturulmasında en geniş yetkiler Cumhurbaşkanına verilmiştir. Bakanlar Kurulu ise, 21 kişiden oluşan Kurulun 7 üyesinin atanmasını Cumhurbaşkanına teklif etme yetkisine sahip kılınmıştır. Kanun, Bakanlar Kurulunun önereceği bu kişilerin, temayüz etmiş üst düzeydeki devlet görevlileri veya emeklileri arasından seçileceğini belirtmektedir. Bakanlar Kurulu tarafından seçilen kişilerin üyeliği, Cumhurbaşkanının onaylaması halinde kesinlik kazanmaktadır. Dolayısıyla, Cumhurbaşkanı bu konuda takdir hakkına sahiptir. Şayet bu

⁵⁸⁰ 2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanunu için bkz. RG, 6.11.1981, S. 17506.

kişiler bir ay içinde veya Cumhurbaşkanının onaylamaması halinde iki hafta içinde yeniden seçilmediği takdirde, Bakanlar Kurulunun yetkisi Cumhurbaşkanına geçecek ve bu kişiler doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanacaklardır.

YÖK'ün Anayasaya aykırılığı ileri sürülmüş ise de, Anayasa Mahkemesi, Yükseköğretim Kurulu'nun varlığını Anayasaya aykırı bulmamıştır⁵⁸¹: “Anayasanın 120. maddesi, üniversitelerin devletin gözetimi ve denetimi altında, kendilerince seçilen organları eliyle yönetileceği kuralını koymaktadır. Yine aynı maddede, üniversiteler üzerinde devletin gözetim ve denetim hakkını kullanma yöntemleri ve üniversite organlarının sorumluluğu, öğrenim ve öğretimin özgürlük ve güvence içinde ve çağdaş bilim ve teknoloji gereklerine ve kalkınma planı ilkelerine göre yürütülmesi esaslarının yasa ile düzenleneceği kuralı yer almaktadır. Devletin bu kurallar ile niteliği ve kapsamı belirlenmiş olan gözetim ve denetimini üniversiteler dışında veya üstünde olmak üzere kuracağı kurullar eliyle uygulaması doğaldır... Bu kuruluş, Anayasanın 120. maddesinde öngörülen temel koşullar çerçevesinde yönetim ve bilim özerkliğini zedelemeyecek bir hukuksal yapıya sahip olacak, devlet gözetimine esas alınacak öğüt ve önerilerde bulunacaktır. 1750 sayılı Yasanın 4. maddesinde açıklanan görevlerin, Anayasanın milli eğitime ilişkin temel ilkeleri, özellikle 120.maddenin öngördüğü üniversitelere özgü özerklik esaslarına aykırı bir yönü yoktur...”

(k) Olağanüstü Hal Rejimlerine İlişkin Yetkileri

Devletlerin yönetim sistemleri, kural olarak olağan şartlar için oluşturulur. Bununla birlikte doğal afet, ayaklanma, saldırı, ekonomik kriz, terör ve hatta savaş gibi nedenler ortaya çıktığında, olağan yönetim usulleri ile devleti yönetmek mümkün olamaz. Bu gibi öngörülmesi mümkün olmayan durumların üstesinden gelebilmek ve bu haller sonucu bozulan koşulları düzeltebilmek için, yürütmenin olağan dönemde olduğundan daha geniş yetkilerle donatılması kaçınılmaz bir gerekliliktir⁵⁸². İşte bu gereklilikten dolayı devletler, olağanüstü durumları hukuk kuralları ile belirlemek ve bir hukuk rejimine tabi kılmak amacıyla, anayasalarında ve yasalarında olağanüstü yönetim usullerine yer vermişlerdir.

⁵⁸¹ Anayasa Mahkemesinin 03.12.1975 tarih ve E. 1973/37 sayılı kararı; **Anayasa Yargısı**, 1981, C. 2.

⁵⁸² Olağanüstü rejimler için bkz. Gemalmaz, M. Semih: **Ulusalüstü İnsan Hakları Hukukunda ve Türk Hukukunda Olağanüstü Rejim Standartları**, 2. b., İstanbul 1994; Kuzu, Burhan: **Olağanüstü Hal Kavramı ve Türk Anayasa Hukukunda Olağanüstü Hal Rejimleri**, İstanbul, 1993; Kaboğlu, İbrahim: **Özgürlükler Hukuku**, Afa Yay., 3. b., İstanbul 1996, s. 64-75; Yüzbaşıoğlu, s. 160-164.

Demokratik hukuk devletlerinin anayasalarında, olağan rejimlere ilişkin kuralların yanında olağanüstü rejimlere ilişkin kurallar da yer alır. Başka bir anlatımla, demokratik hukuk devletleri olağanüstü rejimleri de hukuksal bir dayanağa kavuştururlar⁵⁸³. Olağanüstü rejimlerin hukuk kuralı olarak anayasada yer alması, hukuk devletinin bir gereği olmaktan başka, insan hakları bakımından da bir güvence işlevi görmektedir.

Olağanüstü yönetim usulleri, kriz ya da adı üzerinde olağanüstü durumlarda başvurulması gerekli yönetim biçimleridir. Olağanüstü yönetimlerin ortak özelliği, idarenin olağan yetkilerinin artırılarak, genel anlamda yürütmenin güçlendirilmesi, temel hak ve özgürlüklerin, neredeyse durdurulacak ölçüde sınırlandırılmasıdır. Bu tür yönetim usulleri, demokratik düzeni ve temel hak ve özgürlükleri ortadan kaldırmaya yönelik şiddet hareketlerini önleyebilmenin ve bu tür krizleri atlatabilmenin hukuksal bakımdan çözüm aracıdır⁵⁸⁴. Dolayısıyla, Anayasada öngörülen bu durumların gerçekleşmesi halinde, idarenin olağanüstü yönetim usullerine başvurusu kaçınılmaz hale gelmektedir.

Anayasa Mahkemesi de verdiği kararlarında, olağanüstü rejimlerin demokrasilerde görülebilen bir hukuk rejimi olduğunu kabul etmiştir⁵⁸⁵: “Demokratik ülkelerde olağanüstü yönetim usulleri, hukuku dışlayan keyfi bir yönetim anlamına gelmez. Olağanüstü yönetimler, kaynağını anayasada bulan, anayasal kurallara göre yürürlüğe konulan, yasama ve yargı organlarının denetiminde varlıklarını sürdüren rejimlerdir. Bu nedenle, olağanüstü yönetim usulleri yürütme organına önemli yetkiler vermesine, hak ve özgürlükleri de önemli ölçüde sınırlandırmasına karşın, sonuçta demokrasilerde ‘bir hukuk rejimi’dir.”

İngiltere, Fransa, Almanya, İtalya ve Belçika gibi gelişmiş demokrasilerde de olağanüstü hal rejimleri uygulanmaktadır. Almanya Anayasasının 91. maddesi, “Federasyonun ya da bir eyaletin varlığını ya da hür demokratik temel düzenini tehdit eden bir tehlikenin ortadan kaldırılması için” eyaletlerin güvenlik kuvvetleriyle diğer idarelerin ve federal sınır muhafızlığının birlik ve araçlarından yardım istenebileceğini belirtmektedir. Gene aynı maddeye göre Federal Hükümet, tehlikenin bir eyaletin sınırlarını aşması durumunda, eyalet hükümetlerine emirler de verebilmektedir.

⁵⁸³ Yüzbaşıoğlu, s. 160.

⁵⁸⁴ Aliefendioğlu, Yılmaz: “Olağanüstü Yönetim Usulleri Kanun Hükmünde Kararnameleri”; **Türkiye Büyük Millet Meclisi Anayasa Hukuku I. Uluslararası Sempozyumu**, TBMM Başkanlığı Yay., No. 1, Ankara 2003, s. 334.

⁵⁸⁵ Anayasa Mahkemesi’nin 10.1.1991 tarih ve E. 1990/25, K. 1991/1 sayılı kararı, **AMKD**, 1991, S. 27, s. 92-93 ve 3.7.1991 tarih ve E. 1991/6, K. 1991/20 sayılı kararı, **AMKD**, 1991, S. 27, s. 390.

Anayasanın 87. maddesinde ise, “Federasyonun ya da bir eyaletin varlığını ya da hür demokratik temel düzenini tehdit eden bir tehlikenin savuşturulması amacıyla”, Federal Hükümetin, “91. maddenin 2. fıkrasındaki şartların gerçekleşmesi ve zabıta kuvvetleriyle federal sınır muhafızlığı birliklerinin yetmemesi halinde, sivilin can ve mal güvenliğini korumak, teşkilatlı ve askeri şekilde silahlı asilerle mücadele etmek amacıyla” silahlı kuvvetleri kullanabileceği belirtilmektedir.

1982 Anayasasının olağanüstü hallerine ilişkin 120. ve 122. maddesindeki düzenlemeler, Bonn Anayasasının 87. maddesindeki bu düzenlemeye benzetmekle birlikte; bir çok noktada farklılık göstermektedir. Her iki Anayasadaki düzenlemenin ortak noktası, öngörülen hallerin varlığı halinde silahlı kuvvetlerin kullanılacağına öngörülmesi olmasıdır. Buna karşın, olağanüstü hal ilanını gerektiren sebepler, olağanüstü halin ilanı, olağanüstü halin süresi ve bu süre içinde alınacak tedbirler, bu süre içinde getirilecek yükümlülükler ve temel hak ve özgürlüklere ilişkin kısıtlamalar konusunda 1982 Anayasası, idareye (dolayısıyla silahlı kuvvetlere) oldukça geniş yetkiler vermiştir. Bonn Anayasasında silahlı kuvvetlerin hangi koşullarda ve hangi amaçlarla kullanılacağı açıkça belirtilmiş iken; 1982 Anayasasındaki düzenleme “halin gerektirdiği tedbirler” gibi muğlak bir ifadeyle, bu tedbirlerin neler olacağını tamamen idarenin takdirine bırakmıştır.

Almanya’da Federal hükümetin olağanüstü hallerde kullanabileceği yetkiler, Fransız Cumhurbaşkanının bu konudaki yetkilerine göre oldukça sınırlandırılmıştır. Bilindiği gibi, Fransız Cumhurbaşkanı, cumhuriyetin kurumları, milletin bağımsızlığı, ülkesinin bütünlüğü ya da uluslar arası taahhütlerinin yerine getirilmesi, ciddi ve ani bir şekilde tehdit edildiği ve anayasadaki kamu iktidarının düzenli işleyişi sekteye uğradığında, Anayasanın 16. maddesine dayanarak, bu durumların gerektirdiği tedbirleri alabilmektedir. Aynı şekilde, Fransa Cumhurbaşkanı, bir mesajla mevcut olağanüstü durumu ulusa bildirerek, tüm devlet güçlerini (gerektiğinde yargı da dahil) elinde tutarak uygun gördüğü her türlü tedbiri alabilmekte, vatandaş hak ve özgürlüklerini ortadan kaldırmaktadır⁵⁸⁶. Kısaca Cumhurbaşkanı, Anayasayı değiştirmek dışında her şeyi yapabilmekte; olağanüstü durumun düzelerek anayasal kurumların normal çalışmaya başlaması ile birlikte, bu yetkiler de sona ermektedir.

⁵⁸⁶ Oytan, Yürütme Organı, s. 90-93.

1982 Anayasasından önceki anayasalarımızda da olağanüstü yönetim usullerinin yer aldığını görüyoruz. 1924 Anayasasının 86. maddesinde sıkıyönetim halinin düzenlendiği, bundan başka bir olağanüstü hal düzenlemesinin olmadığı görülmektedir. 1961 Anayasasında iki tür olağanüstü hal öngörülmüş olup, birincisi, 123. maddede düzenlenen “olağanüstü haller”, diğeri ise, 124. maddede yer alan “sıkıyönetim ve savaş hali”dir⁵⁸⁷.

1982 Anayasasının 119-122. maddelerinde olağanüstü hal rejimleri düzenlenmiştir. 1982 Anayasasındaki düzenleme de 1961 Anayasasındaki gibi ikili bir ayrıma tabi tutulmuş; Anayasanın 119-121 maddelerinde “olağanüstü haller”; 122. maddesinde ise, “sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hali” düzenlenmiştir. 1982 Anayasasındaki düzenleme, bu bakımdan 1961 Anayasasındaki düzenlemeye benzetmekle birlikte, içerik bakımından önemli farklılıklar taşımaktadır. Bu farklılıklardan birincisi, 1982 Anayasasında olağanüstü hal nedenlerinin tek tek sayılmasıdır. Nitekim, 1982 Anayasasına göre olağanüstü haller; “Tabii afet ve ağır ekonomik bunalım” (m. 119) ve “şiddet olaylarının yaygınlaşması ve kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması” (m. 120) olmak üzere iki ayrı maddede, iki ayrı nedene dayandırılmıştır.

1982 Anayasasının olağanüstü hallere ilişkin getirdiği en önemli yenilik, Anayasanın 15. maddesindeki “temel hak ve hürriyetlerin kullanılmasının durdurulması”na ilişkin düzenlemedir. 15. maddeye göre; “savaş, seferberlik, sıkıyönetim veya olağanüstü hallerde, milletlerarası yükümlülükler ihlal edilmemek kaydıyla, durumun gerektirdiği ölçüde temel hak ve hürriyetlerin kullanılması kısmen veya tamamen durdurulabilir veya bunlar için Anayasada öngörülen güvencelere aykırı tedbirler alınabilir.

Birinci fıkrada belirlenen durumlarda da, savaş hukukuna uygun fiiller sonucu meydana gelen ölümler dışında, kişinin yaşama hakkına, maddi ve manevi varlığının bütünlüğüne dokunulamaz; kimse din, vicdan, düşünce ve kanaatlerini açıklamaya zorlanamaz ve bunlardan dolayı suçlanamaz; suç ve cezalar geçmişe yürütülemez; suçluluğu mahkeme kararı ile saptanıncaya kadar kimse suçlu sayılamaz.”

⁵⁸⁷ Bu konuda bkz., Gemalmaz, s. 293; Üskül, Zafer: **Siyaset ve Asker**, İstanbul 1989, s. 15-21.

Görüldüğü gibi, 15. maddenin ikinci fıkrasında, temel hak ve hürriyetlerin çekirdeğini oluşturan hak ve özgürlükler, olağanüstü hallerde dahi dokunulamaz hak ve hürriyetler olarak düzenlenmiştir. Başka bir anlatımla, olağanüstü hallerde kullanılması kısmen veya tamamen durdurulabilecek hak ve hürriyetler, ancak ikinci fıkrada sayılanlar dışında kalan hak ve hürriyetleri kapsamaktadır.

Dolayısıyla, 1982 Anayasasının 119-122. maddelerinde yer alan olağanüstü hallere ilişkin hükümleri, temel hak ve hürriyetler bakımından 1961 Anayasasına göre daha güvencelidir⁵⁸⁸. Bir kere, olağanüstü hallerde hak ve hürriyetleri kısmen veya tamamen durduran veya bu hak ve özgürlükler için Anayasada öngörülen güvencelere aykırı olan tedbirlerin “ölçülü” olması gereklidir. İkinci olarak, olağanüstü hallerde alınan tedbirler, “milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükleri” ihlal edememekte, bazı temel hak ve hürriyetlere bu dönemlerde dahi dokunulamamaktadır.

1982 Anayasasındaki olağanüstü hallere ilişkin düzenleme, usul bakımından da 1961 Anayasasından ayrılmaktadır. 1961 Anayasasında göre, gerek olağanüstü hal ve gerekse sıkıyönetim ve savaş hali ilanına karar verme yetkisi Bakanlar Kuruluna verilmiş iken; 1982 Anayasasında bu yetkiler, “Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu”na verilmiştir. Ayrıca, olağanüstü hal ilanı ile, sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hali ilanı için, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun, Milli Güvenlik Kurulu’nun da görüşünü alması gerekmektedir. (Ay. m. 120, 122)

1982 Anayasasının bu konuda 1961 Anayasasından farklı olarak getirdiği bir yenilik de, olağanüstü hallerde yapılacak düzenlemelere ilişkindir. 1961 Anayasasına göre, gerek olağanüstü hallerde ve gerekse sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hallerinde bu hallere ilişkin düzenlemelerin, olağan dönemlerde olduğu gibi kanunla yapılacağı öngörülmüştür. 1982 Anayasasında ise, kanun yanında, KHK’lerle de düzenleme yapılabileceği öngörülmüş olup, bu KHK’ler için bir yetki kanunu alınması koşulu da öngörülmemiştir.

⁵⁸⁸ Özbudun (2004), s. 346; Yüzbaşıoğlu, s. 163.

(2) Kanunlarla Verilen Görev ve Yetkileri

Bakanlar Kurulu, Anayasa ve kanunlar tarafından verilen görevleri yerine getirmekten başka, yürütmenin genel karar organı olmak sıfatıyla, kanunların uygulanmasından da sorumludur. Bakanlar Kurulu, sayılan bu görevlerini yerine getirirken, yürütme fonksiyonu içinde kalmak kaydıyla her türlü işlemi yapabilmektedir⁵⁸⁹. Şüphesiz, Bakanlar Kurulunun yaptığı işlemlerin kanuna dayanması yanında Anayasaya, kanunlara ve hukuka aykırı olmaması da zorunludur⁵⁹⁰. Zira Bakanlar Kurulu, kanuni bir dayanak olmadan, kendiliğinden yeni bir takım görevler yapamadığından, bu konuda kendisine yasama organı tarafından bir görev verilmesi gerekmektedir.

Yürütmenin ve dolayısıyla Bakanlar Kurulunun yapacağı işlemlerin türü konusunda, doktrinde ve uygulamada farklılıklar bulunmaktadır⁵⁹¹. Bunun en önemli sebebi, yürütmenin “kanunların uygulanmasını sağlamak” gibi muğlak ve geniş görev alanının tek tür düzenleyici işlemlerle düzenlenebilecek olmasından kaynaklanmaktadır.

Bakanlar Kuruluna görev veren çok sayıda kanun olmakla birlikte, kanunların uygulanması konusunda “genel yetkili organ” Bakanlar Kurulu değildir⁵⁹². Her ne kadar Anayasanın 8. maddesinde yürütme yetkisi ve görevinin Anayasa ve kanunlara uygun olarak kullanılacağı ve yerine getirileceği ifade edilerek, bu konudaki genel esas belirtilmiş ise de, Bakanlar Kurulu, genel yetkili organ olarak kabul edilmemektedir⁵⁹³. Uygulamada yasama organı, yaptığı kanunların yürütülmesi yetkisini ya kendisinde alıkoymakta ya da Bakanlar Kuruluna veya bir ya da birkaç bakana vermektedir. İşte bu nedenden dolayı, bir kanunun kim ya da hangi organ tarafından yürütüldüğünü anlamak için, kanunun sonunda yer alan yürürlük maddesine bakmak gerekmektedir⁵⁹⁴.

Kanunların yürürlük maddelerinde, yetkili makam olarak, genellikle Bakanlar Kurulu gösterilmektedir. Kanunun yürürlük maddesinde, yetkili makam olarak Bakanlar Kurulunun gösterilmesi, o kanundaki tüm işlemlerin mutlaka Bakanlar Kurulu tarafından

⁵⁸⁹ Atar, Anayasa, s. 270.

⁵⁹⁰ Gözübüyük, Şeref: **Türkiye’nin İdari Yapısı**, 3.b., Ankara 1972, s. 55; Armağan, Bakanlar Kurulu, s. 68.

⁵⁹¹ Tan, Turgut: “Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Yürütmenin Düzenleme Yetkisi”; **Anayasa Yargısı** Ankara 1987, s. 213.

⁵⁹² Duran, Ders Notları, s. 93-95.

⁵⁹³ Yüzbaşıoğlu, s. 29.

⁵⁹⁴ Yüzbaşıoğlu, s. 29.

yapılacağı anlamına gelmez. Zira, Bakanlar Kurulu, o kanuna istinaden çıkaracağı bir tüzükle (Ay. m. 115), görevli ve yetkili makamı belirleyebilir⁵⁹⁵. Bakanlar Kurulu, böyle bir işlemle yetkili organı belirlemese bile, o kanunun yürütülmesinden Bakanlar Kurulu yanında, o kanunun düzenlediği konularla ilgili bakan ya da bakanlar da kanunun düzenlediği işlemleri yapmaya yetkilidir⁵⁹⁶. Çünkü kanunların yürütülmesi görevi kolektif olarak Bakanlar Kuruluna ait olmakla birlikte, her bakanlık da bu konuda ayrı ayrı görevli ve yetkilidir.

Bakanlıkların kuruluş ve görevlerine ilişkin kanunlarda da, Bakanlar Kurulunun görevli ve yetkili olduğu konulara ilişkin hükümlere yer verilmektedir. Bazen de, bir konu, bir bakanlığın yetkisi içinde olmakla birlikte birden çok bakanlığı ilgilendirdiği takdirde, bu konu Bakanlar Kurulunda görüşülmekte ve karara bağlanabilmektedir⁵⁹⁷.

Bakanlar Kuruluna görev veren kanunları saymak oldukça zordur. Nitekim, kanunların yürürlük maddeleriyle ilgili yapmış olduğumuz tarama neticesinde, yürütmekle görevli makamlar itibariyle kanunların, şu gruplar altında toplanabileceğini söyleyebiliriz:

- TBMM Başkanlığı'na görev veren kanunlar (Örneğin, 3067 S.K., 3071 S.K., 832 sayılı Sayıştay K., 2919 sayılı TBMM Genel Sekreterliği Teşkilat Kanunu, 5408 S.K., 3671 S.K., 3069 S.K. ve 3620 S.K.),

- Belli bir bakanlığa görev veren kanunlar (Örneğin, 506 S.K., 5816 S.K., 210 S.K., 477 S.K., 2802 S.K., 5422 S.K., 5632 S.K., 818 S.K.),

- Birden fazla bakanlığa görev veren kanunlar (Örneğin, 4325 S.K., 5367 S.K., 3201 S.K., 1721 S.K., 1861 S.K., 442 S.K., 3423 S.K., 926 S.K.) ve

- Bakanlar Kuruluna görev veren kanunlar. İlk üç gruba girmeyen kanunların bu gruba girdiğini söyleyebiliriz. (Örneğin, 2949 S.K., 1481 S.K., 1111 S.K., 1600 S.K., 4320 S.K., 2596 S.K., S.K.3092 S.K., 2872 S.K., 854 S.K., 4853 S.K., 6831 S.K., 2559 S.K., 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu, 3226 sayılı Finansal Kiralama Kanunu, 3213 sayılı Maden Kanunu, 6224 sayılı Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu, 5682 sayılı Pasaport Kanunu, 4857 sayılı İş Kanunu, 2822 sayılı Toplu Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu, 5680 sayılı Basın Kanunu...)

⁵⁹⁵ Duran, Ders Notları, s. 94.

⁵⁹⁶ Duran, Ders Notları, s. 95.

⁵⁹⁷ Armağan, Bakanlar Kurulu, s. 84.

Görüldüğü gibi, Bakanlar Kuruluna görev ve yetki veren çok sayıda kanun bulunmakta ve dolayısıyla Bakanlar Kurulu, bu kanunlara ilişkin işlemler tesis etmektedir. Hatta bu kanunlardan bazıları, Bakanlar Kurulunu gereksiz yere uğraştırarak zaman ve kaynak israfına neden olabilmekte, daha önemli konuların geri bırakılmasına sebebiyet verebilmektedir⁵⁹⁸. Bu nedenlerden dolayı, Bakanlar Kuruluna yetki veren ve onu gereksiz yere meşgul eden kanun hükümlerinin, ilgili bakanlık ya da bakanlıklara verilmesinin daha yararlı olacağını düşünmekteyiz.

(3) Hükümetin Görev ve Yetkilerini Kullanma Vasıtaları

1982 Anayasası, “Yürütme yetkisi ve görevi... Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasa ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir” (m. 8) demek suretiyle Bakanlar Kuruluna, görevlerini yerine getirebilmesi ve yetkilerini kullanabilmesi için, bazı işlemler yapma yetkisi de tanımıştır.

Bakanlar Kurulu, Anayasada ve yasalarda belirtilen görevlerini birel işlemler ve düzenleyici işlemlerle yerine getirmektedir. Bakanlar Kurulunun yapabileceği düzenleyici işlemler; kanun hükmünde kararnameler, tüzükler, yönetmelikler, kararnameler ve diğer düzenleyici işlemlerdir. Birel işlemler ise, belirli olay ya da bireyle ilgili özel sonuçlar doğuran işlemlerdir.

Birel işlemler, gerçekte idare hukukunun konusuna giren işlemler olduğundan, bu işlemlere kısaca değinecek, daha çok düzenleyici işlemler üzerinde duracağız.

(a) Birel İşlemler

Düzenleyici işlemler; genel, soyut, gayrişahsi ve sürekli işlemlerdir⁵⁹⁹. Tüzük, yönetmelik ve kararname gibi işlemler, nitelikleri itibariyle düzenleyici işlemlerdir. Buna karşılık, belirli olay ya da bireyle ilgili özel sonuçlar doğuran; başka bir anlatımla, kişisel ve özel durumlara ilişkin işlemlere ise, birel işlemler denir⁶⁰⁰. Disiplin cezası verme,

⁵⁹⁸ Sencer, Muzaffer: **Türkiye’nin Yönetim Yapısı**, İstanbul 1992, s. 18; Duran, Ders Notları, s. 95.

⁵⁹⁹ Günday, s. 101; Özay İl Han: **Günışığında Yönetim**, Alfa Yay., İstanbul 1996, s. 341-347.

⁶⁰⁰ Özay (1996), s. 339-346; Günday, s. 90-99.

atama, ruhsat verme, kamulaştırma gibi işlemleri birel işlemlere örnek olarak gösterebiliriz.

Birel işlemler, “koşul işlem” ve “öznel işlem” olmak üzere iki türdür. Koşul işlem, “bir kişi, nesne ya da olaya ilişkin olarak yapılan ve genel bir hukuksal durumdan bir diğerine girme, onun içinde bulunma veya ondan çıkma sonucunu doğuran” işlemlerdir⁶⁰¹. Ruhsat, çalışma izni, emekliye ayırma, bilim kurulu üyeliğine seçim, tahsis, kamu görevine atama gibi işlemleri, koşul işlemlere örnek olarak gösterebiliriz.

Bir idari işlemin öznel olması ise, bu işlemin doğuracağı sonucun kapsamının belirlenmesinde kişisel durumların etkili olması, sonucun buna bağlı olarak her işlemde farklı olabilmesidir⁶⁰². Bu konuda tipik örnek, vergi salınması işlemidir. Gerekten de, vergi miktarının belirlenmesinde bazı kişisel durumlar dikkate alındığından, elde ettikleri gelirleri aynı olan kişilerin ödeyeceği vergi miktarları farklı olabilmektedir.

Sonuç olarak, koşul ya da öznel olan birel işlemlerin temel özelliği, genel durumun içinde bulunmanın beraberinde getirdiği yüküm, yarar, yetki, görev, hak ve borç gibi öznel durumları belirleyen, gösteren ve bu durumların elde edilmesinin şartlarını oluşturan işlemler olmasıdır⁶⁰³.

(b) Düzenleyici İşlemler

Düzenleyici işlemler; genel, soyut, gayrişahsi ve sürekli işlemlerdir⁶⁰⁴. Bakanlar Kurulunun yapabileceği düzenleyici işlemler; kanun hükmünde kararnameler, tüzükler, yönetmelikler, kararnameler ve diğer düzenleyici işlemlerdir.

KHK'ler; Anayasada yer almaktan başka, yasama ve yürütmenin ortaklaşa yaptığı bir işlem olması ve Anayasa Mahkemesi'nin yargı denetimine tabi olması bakımından özel bir hukuki rejime tabidir⁶⁰⁵. Aynı şekilde tüzük ve yönetmelikler de Anayasada açıkça belirlenmiş olmaları nedeniyle, kararnameler ve diğer işlemlerden farklıdır. Nihayet,

⁶⁰¹ Özyay (1996), s. 338.

⁶⁰² Özyay (1996), s. 342.

⁶⁰³ Özyay (1996), s. 345.

⁶⁰⁴ Günday, s. 101; Özyay (1996), s. 341-347.

⁶⁰⁵ Yüzbaşıoğlu, s. 29.

kararnamelerin bir kısmı Anayasada açıkça yer almakta iken (Ay. m. 73/4 ve 167/2), çoğu kararnamenin hukuki dayanağı bile tartışmalıdır.

Kanun hükmünde kararnameler ve tüzükler önceki bölümde incelendiğinden, çalışmamızın bu bölümünde sadece yönetmelikler ve diğer düzenleyici işlemler üzerinde duracağız.

(aa) Yönetmelik

İdarenin düzenleyici işlemlerinden biri olan yönetmelikler, Anayasanın 124. maddesinde düzenlenmiştir. Anayasaya göre; “Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler. Hangi yönetmeliklerin Resmi Gazetede yayımlanacağı kanunda belirtilir.”

Görüldüğü gibi, yönetmelik çıkarmaya yetkili makamlar ile bunların hangi amaçlar için yönetmelik çıkarabilecekleri Anayasada açıkça belirtilmiştir. Bu düzenlemede dikkati çeken ilk nokta, yönetmelik çıkarmaya yetkili olan kurum ve kuruluşların oldukça fazla olmasıdır. Nitekim, 124. maddenin gerekçesinde, “idarenin en geniş uygulama alanına sahip düzenleyici işlem türü” olması nedeniyle, yönetmelik konusunda böyle bir düzenleme yapıldığı belirtilmiştir⁶⁰⁶. Şu halde, Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri; kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak amacıyla yönetmelik çıkarabilirler.

Anayasada sayılan bu kurum ve kuruluşların yanında, Bakanlar Kurulu da yönetmelik çıkarabilir mi? Hemen belirtelim ki, Anayasanın 124. maddesinde, yönetmelik çıkarmaya yetkili kurum ve kuruluşlardan biri olarak, Bakanlar Kurulu sayılmamıştır. Buna rağmen, eskiden beri Bakanlar Kurulunun yönetmelik çıkardığı görülmektedir. 1924 Anayasası döneminde, yönetmelikler hakkında hiçbir hüküm olmadığı halde, 1928 tarih ve 1322 sayılı Kanunların ve Nizamnamelerin Sureti Neşir ve İlanı ve Meriyet Tarihi Hakkında Kanun⁶⁰⁷, bakanlıklara ve Bakanlar Kuruluna yönetmelik çıkarma yetkisini tanımış ve uygulamada bu yetki kullanılmıştır.

⁶⁰⁶ Armağan, 1982 Anayasası, s. 226-227.

⁶⁰⁷ Bkz. RG, 4.6.1928, S. 904.

1961 Anayasasında da, yönetmelik çıkaracak kurum ve kuruluşlar arasında Bakanlar Kuruluna yer verilmemiştir. Buna rağmen Bakanlar Kurulu, yönetmelik çıkarmaya devam etmiştir. Anayasa Mahkemesi de, verdiği bir kararında bu uygulamayı Anayasaya aykırı bulmamıştır⁶⁰⁸. Anayasa Mahkemesine göre; “Bakanlar Kurulu, türlü ilgili yasalardaki kuralların elverdiği oranda, ayrıntılı düzenleyici bir takım önlemler alacaktır. Bu ise, idarenin olağan yetkileri içinde bulunan ilgili yasa kurallarının uygulanmasını sağlamak yetkisinin, Anayasanın 113. maddesi uyarınca kullanılmasından başka bir durum değildir.”

Aynı şekilde Danıştay da, Anayasa Mahkemesinin kararına benzer bir karar vererek, Bakanlar Kurulunun yönetmelik çıkarmasını hukuka aykırı bulmamıştır⁶⁰⁹.

Bakanlar Kurulunun yönetmelik çıkarması, bir yandan düzenleme yetkisinin normal aracı olan tüzüğün hiç kullanılmaz hale gelmesi ve diğer yandan Danıştay’ın Bakanlar Kurulu işlemlerini inceleme yetkisinin dolaylı yoldan ortadan kaldırılması nedeniyle, doktrinde eleştirilmektedir⁶¹⁰. Normlar hiyerarşisi içinde yönetmeliklerden daha üstte bulunan tüzükleri çıkarma yetkisine sahip olan Bakanlar Kurulunun, evleviyetle yönetmelik de çıkarabileceğini düşünmekteyiz..

Uygulamada, yönetmelik çıkarma yetkisine sahip olan kurum ve kuruluşların yanında, Anayasada bu konuda yetki verilmeyen, hatta tüzelkişiliği olmayan kuruluşların da, Anayasada belirtilen amaçlar dışında, yönetmelik çıkardığı görülmektedir⁶¹¹. Bu tür yönetmeliklere “adi yönetmelikler” denmektedir.

Doktrinde, Anayasada belirtilmeyen kurum ve kuruluşların yönetmelik çıkaramayacağı ileri sürülmekle birlikte⁶¹², Danıştay, “bireysel idari işlem yapmaya yetkili olanın, bunların toptan yapılmasına esas olan düzenleyici işlemi de yapabileceği” gerekçesiyle tüm idari kuruluşların yönetmelik çıkarabileceğini kabul etmiştir⁶¹³. Anayasa Mahkemesi ise, konuya ilişkin doğrudan bir karar vermemekle birlikte, tüzelkişiliği

⁶⁰⁸ Anayasa Mahkemesinin 25.10.1969 tarih ve K. 1969/57 sayılı kararı; **AMKD**, S. 8, s. 40.

⁶⁰⁹ DDDK’nun 22.12.1972 tarih ve E.1972/267, K.1972/1089 sayılı kararı.

⁶¹⁰ Duran, Ders Notları, s. 10; Yüzbaşıoğlu, s. 32

⁶¹¹ Günay, s. 78.

⁶¹² Yüzbaşıoğlu, s. 33.

⁶¹³ Danıştay I. Dairesinin 02.03.1965 tarih ve E. 1965/6, K. 1965/91 sayılı kararı; Danıştay III. Dairesinin 02.03.1965 tarih ve E. 1965/4, K. 1965/65 sayılı kararı; **Danıştay Dergisi**, 1966, s. 97-99.

bulunmayan Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kuruluna yönetmelik çıkarma yetkisi veren 2983 sayılı Kanunun ilgili maddesindeki “çıkartılacak” sözcüğünün, “hazırlanacak” şeklinde anlaşılması gerektiğini belirterek, ilgili kanunu Anayasaya aykırı bulmamıştır⁶¹⁴.

Yönetmelikler için herhangi bir şekil şartı öngörülmediği gibi, Cumhurbaşkanı tarafından imzalanması zorunluluğu da bulunmamaktadır. Ancak, Bakanlar Kurulu tarafından hazırlanan yönetmeliklerin, Bakanlar Kurulunun diğer işlemleri gibi Cumhurbaşkanı tarafından imzalanarak yürürlüğe girmesi gerekmektedir⁶¹⁵.

Anayasanın 124. maddesine göre, her yönetmeliğin Resmi Gazete’de yayımlanması zorunlu değildir. Anayasa, hangi yönetmeliklerin Resmi Gazete’de yayımlanacağını kanunla belirleneceğini düzenlemiştir. Nitekim 3011 sayılı, Resmi Gazetede Yayımlanacak Olan Yönetmelikler Hakkında Kanunun 1. maddesinde bu yönetmelikler belirtilmiştir. Buna göre; işbirliğine, yetki ve görev alanlarına ait hükümleri düzenleyen, kamu personeline ait genel hükümleri kapsayan ve kamuyu ilgilendiren yönetmeliklerin Resmi Gazetede yayımlanması zorunludur. Şunu da belirtmek gerekir ki, milli güvenlik ile ilgili olan ve gizlilik derecesi taşıyan yönetmelikler yayımlanmamaktadır. Resmi Gazetede yayımlanması gerektiği halde yayımlanmamış yönetmelikler, hukuken geçerlilik kazanamazlar.

Yönetmelikler, Anayasanın 125. maddesi gereğince yargı denetimine tabidirler. Bakanlıkların çıkardığı yönetmeliklerle, kamu kuruluşlarının ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ülke çapında uygulanacak yönetmeliklerine ilişkin yönetmeliklerin yargı denetimi, Danıştay tarafından yapılmaktadır. Kamu kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının belli bir yörede uygulanacak yönetmeliklerine ilişkin yargı denetimi ise, İdare Mahkemeleri tarafından yapılmaktadır⁶¹⁶.

⁶¹⁴ Anayasa Mahkemesinin 18.02.1985 tarih ve E. 1984/9, K. 1985/4 sayılı kararı, **AMKD**, 1985, S. 21, s. 2.

⁶¹⁵ Günday, s. 78.

⁶¹⁶ Günday, s. 79.

(bb) Diğer Düzenleyici İşlemler

Yürütmenin, Anayasada belirtilen kanun hükmünde kararname, tüzük ve yönetmelik gibi düzenleyici idari işlemleri dışında, değişik adlar altında yaptığı düzenleyici işlemlerine “adsız düzenleyici işlemler” denmektedir⁶¹⁷. Uygulamada, idare organlarının yaptığı bu işlemlerin “karar”, “kararname”, “tebliğ”, “sirküler”, “genelge”, “yönerge”, “talimat”, “izahname”, “genel tebliğ”, “tarife”, “tamim” gibi değişik isimler aldığı görülmektedir⁶¹⁸.

Yürütmenin kanun hükmünde kararname, tüzük ve yönetmelikler dışında adsız düzenleyici işlemler yapabileceği genellikle kabul edilmektedir⁶¹⁹. Önemli olan, idari işlemin kanuna dayanması ve kanuna aykırı olmamasıdır. Başka bir anlatımla, idare, kanuna dayanmak ve kanuna aykırı olmamak koşuluyla kanun hükmünde kararname, tüzük ve yönetmelik dışında düzenleyici işlemler de yapabilmektedir.

Adsız düzenleyici işlemler, kanun hükmünde kararnameler gibi bir yetki kanununa dayanarak çıkarılmadıklarından, aynı şekilde, tüzükler gibi Danıştay incelemesinden geçirilme şartı da taşımadıklarından, yönetmeliğe benzemekte ve yönetmelikler gibi bir hukuki etkiye sahip olabilmektedirler⁶²⁰.

Anayasada düzenlenen ya da İdare hukukunda yer alan “kararname” isimli bir işlem olmamakla birlikte, uygulamada, Bakanlar Kurulunun veya Başbakanla birlikte bir veya iki bakanın imzaladığı kararlara, “kararname” denilmektedir. Uygulamada, “toplu kararname” ve “üçlü veya ikili kararname” olmak üzere iki tür kararnameye rastlanmaktadır⁶²¹. Toplu kararnameler, adından da anlaşılacağı üzere, Başbakan, bütün bakanlar ve Cumhurbaşkanı tarafından imzalanan kararnamelerdir. Bakanlar Kurulu, kanunların belirttiği hallerde toplu kararname şeklinde karar almaktadır. Üçlü kararnameler, Başbakan, ilgili bakan ve Cumhurbaşkanının imzasını taşıyan işlemlerdir.

⁶¹⁷ Özay (1996), s. 375-383.

⁶¹⁸ Gözler (2003), s. 179.

⁶¹⁹ Gözler (2003), s. 179.

⁶²⁰ Gözler (2003), s. 179.

⁶²¹ Armağan, Bakanlar Kurulu, s. 102.

İkili kararnameler ise, sadece Başbakan ve Cumhurbaşkanı tarafından imzalanan kararnamelerdir⁶²².

Anayasa Mahkemesi, 1961 Anayasası döneminden başlayarak verdiği kararlarında, “adsız düzenleyici işlemleri” Anayasaya aykırı bulmamıřtır⁶²³. Hatta bir kararında, “Anayasanın 107. maddesinde Bakanlar Kuruluna ancak bu maddede yazılı koşullarla ve Danıştay’ın incelemesinden geçirilmek üzere tüzük çıkarmak ve 113. maddesinde de yine Bakanlar Kurulu ile kamu tüzel kişilerine yönetmelikler yapmak yetkisi verilip, bunlar dışında yürütme organına bir yetki tanınmamış olduğu gibi bir düşünceye varılması doğru olmaz. Yürütme organının bu maddeler dışında yasanın verdiği yetkiye uyarak genel nitelikte hukuki tasarruflarda bulunması idare hukukunun esaslarına uygundur. Bunun aksini kabul etmek, yürütme faaliyetini çok dar ve işlemesi g   bir  er eve içine sokmak demek olur ki, bunun ne ülkeye yararı ne de Anayasanın ruhuna uygun düşmeyeceği ve idare fonksiyonunun gerekleri ile bağdaşmayacağı ortadadır.” demek suretiyle bu işlemlerin yapılmasını Anayasaya aykırı bulmamıřtır⁶²⁴.

Anayasa Mahkemesi, 1993 yılında verdiği bir kararında da, bu işlemleri uygulamadaki adları ile açıkça tanımıřtır⁶²⁵. Anayasa Mahkemesine göre; “Yürütme organı ve idare, değişik isimler altında düzenleme yapmaktadır. Uygulamada tüzük, kararname, yönetmelik, talimat, yönerge, genelge, sirküler, karar, tebliğ gibi isimler altında idari düzenlemeler (yapıldığı) görülmektedir. Bu düzenlemelerin ismi ne olursa olsun, tüzük ve yönetmeliklerin biçimsel özellikleri saklı kalmak kaydıyla, bütün idari düzenlemelerin Anayasal ve hukuki temelleri aynıdır. İki temel idari düzenleme biçimi olan tüzük ve yönetmelikler hakkında konulan esasların, diğer düzenleme biçimleri için de geçerli olduğunu kabul etmek gerekir.”

Adsız düzenleyici işlemler, Anayasanın 125. maddesi gereğince yargısal denetime tabidirler. Ancak, bu işlemler tüzük ve yönetmelikler rejimine tabi tutulduğundan, yargı denetimi de Danıştay tarafından yapılmaktadır.

⁶²² Armağan, Bakanlar Kurulu, s. 101.

⁶²³ Anayasa Mahkemesinin bu konudaki bazı kararları için bkz. Anayasa Mahkemesinin 28.03.1963 tarih ve E. 1963/4, K. 1963/71 sayılı kararı, **AMKD**, S. 1, s. 165; Anayasa Mahkemesinin 25.10.1969 tarih ve E. 1967/41, K. 1969/57 sayılı kararı, **AMKD**, S. 8, s. 40-41.

⁶²⁴ Anayasa Mahkemesinin 07.06.1973 tarih ve E. 1973/17, K. 1973/24 sayılı kararı, **AMKD**, S. 11, s. 271.

⁶²⁵ Anayasa Mahkemesinin 25.05.1993 tarih ve E. 1993/3, K. 1993/20 sayılı kararı, **RG**, S. 22477.

Bu konuda son olarak, Bakanlar Kurulunun, Anayasanın 73/4. ve 167/2. maddeleri uyarınca yaptığı işlemlerine de kısaca değinmek istiyoruz.

Bilindiği gibi vergi hukukunun temel ilkelerinden biri, “vergilemede kanunilik ilkesi”dir. Bu ilke gereği devlet, vergi ile ilgili düzenlemeleri kanunla koymak, kaldırmak ya da değiştirmek zorundadır⁶²⁶. Nitekim, Anayasanın 73. maddesi de vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin kanunla konulacağını, değiştirileceğini ve kaldırılacağını açıkça belirtmektedir.

Sosyal hukuk devleti ilkesinin benimsenmesi ile birlikte, yürütme organının görevleri ve dolayısıyla yetki alanı genişlemiş ve bunun doğal sonucu olarak hükümetler, programlarını uygulayabilmek için, kamu maliyesi araçlarından yararlanmak yoluna gitmişlerdir. Maliye politikalarının çabuk ve esnek tedbirleri gerektirmesi, yürütme organının vergilendirme konusunda da yetkilendirmesi zorunluluğunu doğurmuştur⁶²⁷. İşte bu zorunluluk sonucu, vergilemede kanunilik ilkesi esnetilerek, yürütme organına bazı düzenlemeler yapma yetkisi tanınmıştır. Bu bağlamda, ilk olarak gümrük vergileri ile dış ticaretten alınan vergilerde, sonra da dolaylı vergilerde, yürütme organına önemli yetkiler tanınmıştır⁶²⁸.

İlk kez 1961 Anayasası döneminde, 1971 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile, Bakanlar Kuruluna vergilendirme konusunda yetki verilmiş; 1982 Anayasasının 73. maddesiyle de 1961 Anayasasının 61. maddesine benzer bir düzenleme getirilmiştir. Anayasanın 73/4. maddesine göre; “Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kuruluna verilebilir.”

Görüldüğü gibi, Anayasa, temelde kanunilik ilkesine bağlı kalmakla birlikte, kanunun çizdiği sınırlar içinde, Bakanlar Kuruluna bu konularda düzenleme yapmak yetkisi tanımıştır.

⁶²⁶ Atar, Yavuz: **Vergi Hukuku**, 4. b., Mimoza Yay., Konya 2001, s. 16-17.

⁶²⁷ Bu konuda bkz. Çağan, Nami: “Türk Anayasası Açısından Vergileme Yetkisi”; **Anayasa Yargısı**, 1984, s. 171-172.

⁶²⁸ Çağan, Nami: “Anayasa Çerçevesinde Kamu Maliyesinin Parlamenter Kontrolü”; **Anayasa Yargısı**, 1986, s. 218. Bu konuda ayrıca bkz. Gerek, Şahnaz - Aydın, Ali Rıza: **Anayasa Yargısı ve Vergi Hukuku**, Seçkin Yay., Ankara 2005.

1982 Anayasasının bu konuda Bakanlar Kuruluna verdiği diğer yetki de, 167/2. maddede yer alan yetkidir. Anayasaya göre; “Dış ticaretin ülke ekonomisinin yararına olmak üzere düzenlenmesi amacıyla ithalat, ihracat ve diğer dış ticaret işlemleri üzerine vergi ve benzeri yükümlülükler dışında ek mali yükümlülükler koymaya ve bunları kaldırmaya, kanunla Bakanlar Kuruluna yetki verilebilir.” (m. 167/2)

Görüldüğü gibi, Anayasanın 167/2. maddesiyle, dış ticaret işlemlerinin gerektirdiği çabukluk ve esnekliği sağlamak amacıyla Bakanlar Kuruluna verilen yetki, 73/4. madde ile verilen yetkiden daha geniş bir yetkidir⁶²⁹. Zira, 73/4. maddeye göre vergi ve benzeri mali yükümlülüklerin konu, matrah, oran ve istisnaları kanunla belirlenirken ve Bakanlar Kurulu da kanunla belirlenen bu aşağı-yukarı sınırlar içinde düzenleme yapabilirken; 167/2 maddeye göre Bakanlar Kurulu, dış ticaretin düzenlenmesi konusunda “ek mali yükümlülükler” koymaya ve bunları kaldırmaya yetkili kılınmıştır.

Bakanlar Kurulunun, bu konudaki yetkilerini hangi işlemlerle kullanacağı doktrinde tartışılmıştır. Bu işlemlerin tüzükle yapılması gerektiğini ileri sürenlerin yanında, KHK rejimine tabi olması gerektiğini ileri sürenler de bulunmaktadır⁶³⁰. Özbudun, “Bu tür işlemler için kanunla Bakanlar Kuruluna yetki verilmesi, bunların birer kanun hükmünde kararname olabileceğini akla getirmektedir” demek suretiyle bu konudaki işlemlerin kanun hükmünde kararnameler rejimine tabi olması gerektiğini belirtmiştir⁶³¹.

Anayasa Mahkemesi ise, 1985 yılında verdiği iki kararında, Anayasanın 73/4. ve 167/2. maddesi hükümlerini, “yürütmeye yetki olma gücü veren Anayasa hükümleri” saymış; aynı şekilde bu hükümlerin Anayasanın 7. maddesindeki kanunla düzenleme ve yasama yetkisinin devredilmezliği ilkelerinin istisnaları olarak değerlendirmiştir⁶³². Anayasa Mahkemesi’ne göre, “Anayasanın 167. maddesinin ikinci fıkrasının vermiş olduğu yetkiye dayanarak, yasama organı, dış ticaretin düzenlenmesini yürütme organına bırakmıştır. O halde Bakanlar Kurulu, Anayasaya uygun olmak koşuluyla bu konunun çerçevesini, genel esaslarını, temel yönlerini ve ayrıntılarını tümüyle düzenleme yetkisine

⁶²⁹ Yüzbaşıoğlu, s. 37.

⁶³⁰ Duran, Ders Notları, s. 478.

⁶³¹ Özbudun, Kararnameler, s. 233.

⁶³² Anayasa Mahkemesinin 11.01.1985 tarih ve E. 1984/6, K. 1985/1 sayılı kararı, **AMKD**, S. 21, s. 11; 13.06.1985 tarih ve E. 1984/14, K. 1985/7 sayılı kararı, **AMKD**, S. 21, s. 177.

sahiptir⁶³³.” Nitekim Anayasa Mahkemesi, bu konuda çıkarılan 2976 sayılı Dış Ticaretin Düzenlenmesi Hakkında Kanunu Anayasaya aykırı bulmamıştır.

Anayasa Mahkemesi, her ne kadar Bakanlar Kurulunun, Anayasanın 167/2. maddesine ilişkin yetkilerini geniş yorumlamış ise de, Anayasanın 73/4. maddesine ilişkin yorumu tam aksi yöndedir. Anayasa Mahkemesine göre, “Yasa koyucu tarafından yürütmeye bırakılan düzenleme alanı, vergilendirme ile ilgili temel kurallar olmayıp, yasaca belirlenen sorumluluğun uygulanmasına ait teknik düzenlemeler ve ayrıntılardır. Yasa koyucu, belirli konularda gerekli temel kuralları koyup çerçeveyi çizer, uygun ve gerekli görürse bu kuralların uygulanması yönünde belirlenmiş alanlar bırakır. Bu alanda düzenleme yetkisine dayanarak, idare, kimi düzenlemeler yapabilir⁶³⁴.”

Bakanlar Kurulunun bu konuda yapacağı düzenlemelerin, tüzükler rejimine tabi olması gerektiği görüşü ağır basmaktadır⁶³⁵. Nitekim, Anayasa Mahkemesi de, “iki temel idari düzenleme biçimi olan tüzük ve yönetmelikler hakkında konulan esasların, diğer düzenleme biçimleri için de geçerli olduğunu kabul etmek gerekir. Zira, tüzük ve yönetmelikler için konulan sınırlamaların diğer düzenleyici idari metinler için kabul edilmemesi, üst yasal metinler için konulan sınırlamanın alt yasal metinler için kabul edilemeyeceği anlamına gelir biçiminde bir yorum yapılamayacağı açıktır. Bu düzenlemelerin ismi ne olursa olsun, Anayasal ve hukuki temelleri aynıdır.” demek suretiyle bu doğrultuda yorum yapmaya elverişli bir karar vermiştir⁶³⁶.

Bakanlar Kurulunun bu konuda yapacağı düzenleyici işlemler, tüzükler ve yönetmelikler rejimine tabi olduğundan, bu işlemlerin yargısal denetiminin de Anayasanın 125. ve 155. maddeleri ile 2577 sayılı Danıştay Kanununun 24. maddesi gereğince, Danıştay tarafından yapılacağını söyleyebiliriz.

⁶³³ Anayasa Mahkemesinin 11.01.1985 tarih ve E. 1984/6, K. 1985/1 sayılı kararı, **AMKD**, S. 21, s. 11.

⁶³⁴ Anayasa Mahkemesinin 25.05.1993 tarih ve E. 1993/3, K. 1993/20 sayılı kararı, **RG**, S. 222477.

⁶³⁵ Yüzbaşıoğlu, s. 41.

⁶³⁶ Anayasa Mahkemesi’nin 25.05.1993 tarih ve E. 1993/3, K. 1993/20 sayılı kararı, **RG**, 28.11.1995, S. 222477.

İKİNCİ KISIM

BAKANLAR KURULUNUN ÇALIŞMA USULÜ

BİRİNCİ BÖLÜM

PARLAMENTER SİSTEMLERDE BAKANLAR KURULUNUN ÇALIŞMA USULÜ

I. GENEL OLARAK ÇALIŞMA USULLERİ

Bir yandan hükümet işlerinin önemi, diğer yandan çok sayıda soruna çözüm bulmak zorunluluğu, aynen yasama organlarında olduğu gibi, hükümetlerin de pozitif düzenlemelere göre çalışmasını gerekli kılmaktadır. Böyle bir düzenlemenin bazı sorunlara yol açacağı savunulmakla birlikte, en kötü kuralın bile kuralsızlıktan daha iyi olacağı şüphesizdir. Küçük bir derneğin bile bir içtüzük ya da benzeri bir düzenlemeye göre çalıştığı göz önüne alındığında, Bakanlar Kurulunun da pozitif düzenlemelerde yer alan usul kurallarına göre çalışması gereği ortadadır.

İncelediğimiz parlamenter sistemlerden sadece Almanya Hükümeti bir içtüzügesahip olup, hükümet, içtüzük kurallarına göre çalışmaktadır⁶³⁷. Bunun dışında İngiltere, İtalya, Belçika ve Fransa Hükümetleri yazılı bir içtüzüğe sahip değildirler. Fransa'da IV. Cumhuriyet döneminde bir içtüzük çıkarılmış olmakla birlikte, 1958 Anayasası döneminde bu içtüzük yürürlükten kaldırılmıştır. Fransız Hükümeti, hukuken olmasa da fiilen bu içtüzük kurallarının uygulandığı dönemde yerleşen gelenekler doğrultusunda çalışmaktadır. Keza, Belçika Hükümeti de yerleşmiş gelenek kurallarına göre çalışmaktadır. Nihayet, Türkiye'de de Bakanlar Kurulunun çalışma usulünü düzenleyen bir içtüzük bulunmamaktadır.

Hükümetlerin sahip oldukları görev ve yetkilerinin niteliği kadar, bu görevlerin yerine getiriliş biçimi ve yetkilerin kullanılış tarzı da büyük önem taşımaktadır. Zira, günümüz parlamenter demokrasilerinde sahip olunan devlet yetkilerinin belli kurallara göre kullanılması, özgürlüklere güvence sağlamaktan başka, o ülkedeki demokrasinin

⁶³⁷ Bkz., Busse, Volker: **Bundestkanzleramt und Bundesregierung**, 3. Auflage, Heidelberg, Hüthig 2001. İnternet erişimi için bkz., <http://www.bundesregierung.de/pureHtml-,413.430065/Geschaeftsordnung-der-Bundesre.htm> (17.07.2004).

niteliği hakkında bir gösterge teşkil etmektedir. Bu nedenlerin, hükümetlerin çalışma usullerinin incelenmesini gerekli kıldığını düşünmekteyiz.

II. BAZI PARLAMENTER SİSTEMLERDE BAKANLAR KURULUNUN ÇALIŞMA USULÜ

A. İNGİLTERE’DE KABİNEİN ÇALIŞMA USULÜ

1. Kabinenin Genel Çalışma Esasları

Bilindiği gibi, İngiltere’de yürütmenin merkezinde Başbakan ve onun seçtiği önemli bakanlardan oluşan Kabine yer almaktadır. Hükümetin önemli siyasal kararları Kabine toplantılarında alındığından, hükümetin genel politikasını tespit etmek ve bunu uygulamak, Kabinenin en önemli görevleri arasında yer almaktadır⁶³⁸.

Kabine, hükümetin en önemli organı olup, Kabinede, yaklaşık yirmi bakan yer almaktadır. Kabine üyesi bakanlar, aynı zamanda temsil ettikleri bakanlığın veya bölümün (department) tepe yöneticisidirler. Hükümet içinde yer alan her bakan Kabine üyesi olamamakta, yalnızca Avam Kamarası üyesi olan ve önemli bakanlıkları (Maliye, Savunma, Dışişleri, İş, Sosyal, Sağlık ve Tarım gibi) yöneten bakanlar Kabinede yer almaktadır.

Daha önce de belirttiğimiz gibi, Kabine toplantılarına yaklaşık 15-20 bakan katılabilmektedir ki, bu bakanlara Kabine Bakanı (Cabinet Minister) denmektedir⁶³⁹. Bakanlık teşkilatı bulunan bakanlarla (Non-Cabinet Ministers)⁶⁴⁰, diğer bakanlar ve genç bakanlar (Junior Ministers)⁶⁴¹ Kabine toplantısına katılmamaktadırlar.

⁶³⁸ Bu konuda bkz. Sturm (1999), s. 194-223; Händel– Gossel, s. 150-166; Hübner– Münch, s. 11; Jackson-Leopold, Constitutional and Administrative Law, 2001; Barnett, Constitutional & Administrative Law, 2003; Turhan, Siyaset, s. 280-281; Mackintosh, s. 42; Özer, Batı Demokrasileri, s. 87-91; Arslan, Siyasi Model, s. 50; Winfried, s. 333; Eroğul, s. 21.

⁶³⁹ Gürbüz, Siyasal Sistemler, s. 66; Eroğul, s. 24.

⁶⁴⁰ Özer, Batı Demokrasileri, s. 92; Sturm (2003), s. 234.

⁶⁴¹ Hartmann, s. 79; Eroğul, s. 24; Çam, s. 44.

Başbakanın tercihleri doğrultusunda oluşan Kabine, Avam Kamarası'nın siyasi denetimi altında çalışmaktadır. Kabinenin başlıca görev ve yetkileri şunlardır⁶⁴²:

- Hükümetin tespit ettiği politikaları, uygulayabilmek için parlamentoya sunmak,
- İdari kuruluşları yönetmek ve denetlemek,
- Bakanlıklar arasında koordinasyon sağlamak,
- Yasa tasarıları hazırlayarak parlamentoya sunmak,
- Parlamentodan aldığı özel yetkiye dayanarak düzenlemeler yapmak ve
- Sahip olduğu mali yetkileri kullanmaktır.

Kabinenin oluşumundan sonra, Özel Konsey'in (Privy Council) siyasi rolü azalmış, Konsey, daha çok törensel işlemlerin yapıldığı sembolik bir kurula dönüşmüştür. Bununla birlikte Konsey, aldığı bazı kararlarla ve oluşturduğu komisyonlarla, varlığını sürdürmektedir. Nitekim, Özel Konsey Başkanı Lord, Başbakanın yardımcısı ve Lordlar Kamarası'nda onun sözcüsüdür⁶⁴³. Özel Konsey, özellikle Taç huzurunda, 4-5 üyesinin katılımıyla yaptığı toplantılarda önemli kararlar almaktadır ki, bu kararlar, yürütmenin en önemli düzenleyici işlemlerini oluşturan kararnamelerdir (Order in Council). Dolayısıyla kararnameler, Özel Konsey Başkanının bulunduğu bir büro tarafından hazırlanmaktadır. Özel Konsey'in aldığı önemli kararlardan biri de, parlamentonun toplantıya çağırılması ve dağıtılmasında kullanılan Royal Proclamation'dur⁶⁴⁴.

Kabine, Özel Konsey'in bir alt komitesi olmakla birlikte, gerçekte hükümetin en önemli ve yetkili organıdır. Zira, hükümetin siyaseti Kabine tarafından belirlenip yönetildiği gibi; Hükümetin parlamentoya karşı siyasal sorumluluğu da Kabineye aittir⁶⁴⁵. Şu halde Kabinenin, Avam Kamarası'nda çoğunluğu sağlayan siyasal parti lideri ile onun belirlediği bakanlar ve yardımcılardan oluşan, en etkili hükümet kurulu olduğunu söyleyebiliriz.

İngiliz Başbakanı, şeklen diğer bakanlar gibi bir kabine üyesi olmakla birlikte, gerçekte kabineye ait bütün özel yetkiler kendisinde toplanmıştır⁶⁴⁶. Başbakan, çoğunluk partisi lideri olup, Kabine üyelerini belirlemek ve görevlerine son vermek yetkisine

⁶⁴² Sturm (1999), s. 237-238; Çam, s. 48.

⁶⁴³ Gürbüz, Siyasal Sistemler, s. 65; Händel-Gossel, s. 182.

⁶⁴⁴ Gürbüz, Siyasal Sistemler, s. 65; Sturm (1999), s. 233.

⁶⁴⁵ Händel-Gossel, s. 185.

⁶⁴⁶ Döring, Herbert: **Das Klassische Model in Grossbritannien**, 1993, s. 159; Hartmann, s. 78.

sahiptir. Aynı şekilde, seçim sistemi nedeniyle seçmenler, kimin Başbakan olacağını önceden bilmekte; dolayısıyla doğrudan Başbakanı seçmektedirler. Bu nedenle hükümet, parlamentodan çok seçmenlere karşı sorumlu hale gelmiştir. Nihayet Başbakan, parti disiplini nedeniyle kabine üyeleri üzerinde tam bir üstünlük ve siyasi nüfuz kurmuştur. Bu nedenlerden dolayı Kabine üyeleri, Kabinede kalabilmeyi garantilemek için Başbakanın politikalarına uygun hareket etmek zorundadırlar⁶⁴⁷. Başbakanın bu yetkileri nedeniyle, İngiliz hükümet sistemine “Başbakanlık Hükümeti” (Prime Ministerial Government) denmektedir⁶⁴⁸.

Başbakan, yukarıda belirtilen yetkileri yanında, medya üzerinde manipülasyon gücüne de sahiptir. Zira, hükümet merkezi ile ilgili haber akışı, Başbakanın kontrol ve denetimi altında yapılabilmektedir. Basın bildirileri, ancak Başbakanın denetiminden sonra, yaklaşık 150 kişilik seçilmiş (akredite edilmiş) gazetecilere verilmekte ve onlar da kendilerine verilen bilgileri yayınlatabilmektedirler. Ayrıca, Hükümet icraatlarını eleştiren saldırgan nitelikli özel haber ve yorumlar, devlet sırrı sayılarak yasaklanabilmektedir⁶⁴⁹. Dolayısıyla kamuoyu, başbakanın bilinmesine izin verdiği bilgileri öğrenebilmekte; hükümeti eleştiren ya da icraatlarını kötüleyen yayınları izleyememektedir.

İngiliz Hükümeti, Almanya Hükümetinden farklı olarak, çok geniş bir ağ şeklinde örgütlenmiştir. Bu nedenle, gerek örgütlenmesi ve gerekse çalışma yöntemi oldukça karmaşıktır. Böyle bir yapılanmanın en önemli nedeni, Kabine çalışmalarının geleneklere göre yapılmasıdır. Hükümet, çok sayıda üyeye sahip olduğundan, genel kurul halinde toplanamamakta, sadece Kabine üyeleriyle sınırlı olmak üzere toplanabilmektedir⁶⁵⁰. Diğer bakanlar ise, hükümetin oluşturduğu komisyonlarda görev almaktadırlar. Nitekim, sürekli çalışan otuza yakın hükümet komisyonu (Cabinet Committee) yer almaktadır.

Sonuç olarak, Kabine çalışmalarının, köklü gelenek kurallarına göre, Başbakanın inisiyatifi altında yapıldığını söylemek mümkündür.

⁶⁴⁷ Epstein, s. 421; Döring, s. 79.

⁶⁴⁸ Özer, Batı Demokrasileri, s. 85; Händel–Gossel, s. 184.

⁶⁴⁹ Sturm (1999), s. 205.

⁶⁵⁰ Eroğul, s. 26; Händel–Gossel, s. 185.

2. Kabine Toplantılarına Hazırlık

Kabine toplantıları için gerekli hazırlıkların yapılması ve diğer muamelelerin yürütülmesi Kabine Sekreterliği tarafından yerine getirilmektedir⁶⁵¹. Bu bağlamda, toplantı gündemini hazırlamak, toplantı davetiyelerini göndermek, toplantıda görüşülen konular ve alınan kararlara ilişkin tutanakları düzenlemek ve Kabine kararların uygulanmasını izlemek Kabine Sekreterliği'nin başlıca görevleridir.

Kabine Sekreterliği, 1914 yılından sonra kurulmuş ve o günden bu yana, gündemin hazırlanmasında ve belirtilen diğer işlemlerin yapılmasında Başbakanın direktiflerine uygun olarak çalışmaktadır. Kabine Sekreterliği, olağan sekreteryâ işlemleri yanında, bakanlıklar arasındaki koordinasyonu da sağlamakta; kısaca, hükümet siyasetinin yönlendirilmesinde Başbakana yardımcı olmaktadır.

Kabine Sekreterliği, Kabine Sekreteri tarafından idare edilmektedir. Biri asker ve üçü sivil olmak üzere dört yardımcısı, görevlerinde Sekretere yardımcı olmaktadır. Merkez İstatistik Kurumu (the Central Statistical Office) ve Ortak İstihbarat Komisyonu (the Joint Intelligence Committee), Kabine Sekreterliği'ne bağlı yardımcı kuruluşlardır⁶⁵².

Kabine Sekreterliği'nin görevlerinden başlıcalarını şu şekilde sıralamak mümkündür⁶⁵³:

- Hükümet çalışmalarına ilişkin tutanakları düzenlemek,
- Hükümet içinde tartışılan konuların özetini, düzenli olarak her bakanlığın en üst düzey yöneticisine göndermek,
- Hükümet kararlarını ilgililere göndermek ve uygulanmasını izlemek ve
- İzleme sonuçlarını hükümete bildirmek.

İngiliz siyasi geleneklerine göre, herhangi bir sorun iki aşamada çözümlenmektedir: İlk aşama, inceleme aşaması olup, bu aşamada sorun tüm detayları ile incelenmektedir. İkinci aşama ise, karar aşamasıdır. Bu aşamada, soruna ilişkin bir karar verilmektedir⁶⁵⁴.

⁶⁵¹ Sturm (1999), s. 204-205; Gürbüz, Siyasal Sistemler, s. 66; Çam, s. 48.

⁶⁵² Händel-Gossel, s. 185; Sturm (1999), s. 204; Çam, s. 48.

⁶⁵³ Gürbüz, Siyasal Sistemler, s. 66; Sturm (1999), s. 204-205.

⁶⁵⁴ Çam, s. 49; Sturm (1999), s. 204; Händel-Gossel, s. 185.

Kabine Kurulları, kendi uzmanlık alanları ile ilgili sorunlar hakkında inceleme çalışmalarını yapmak suretiyle hükümete yardımcı olmaktadır.

Kabine Kurulları savunma, ekonomi ve yönetim gibi konularda sürekli olarak çalışmak üzere kurululmaktadır. Sürekli kurulların yanında, ihtiyaca göre geçici kurullar da kurulabilmektedir. Bu kurullarda, bakanlar ve uzmanlık alanlarına göre üst düzey memurlar yer almaktadır. Hükümet tarafından ele alınan bir çok sorun, öncelikle kurullar tarafından araştırılarak çözüm yolları üretilmeye çalışılmaktadır. Kabine toplantılarında, bu kurulların hazırladıkları raporlara dayanarak görüşmeler yapılır⁶⁵⁵. Kurulların hazırladıkları raporlar, genellikle Kabine kararlarında etkili olmaktadır. Kabine Kurullarının kararları o kadar önemlidir ki, görüş ayrılığı oluşturmayan kararları, adeta hükümetin kararı gibi işlem görmektedir⁶⁵⁶.

Sonuç olarak, Kabine toplantıları için gerekli hazırlıklar, Başbakanın direktifleri doğrultusunda Kabine Sekreterliği tarafından yapılmakta, gündem konularının içeriğine ilişkin hazırlıklar ise, Kabine Kurulları tarafından yapılmaktadır.

3. Kabine Toplantısı Gündeminin Belirlenmesi

Kabine toplantılarının gündemi, Başbakanın direktifleri doğrultusunda Kabine Sekreterliği tarafından belirlenmektedir.

Yukarıda da belirttiğimiz gibi, Kabine toplantısına katılacaklara Kabine Sekreterliği tarafından davetiye gönderilmekte; davetiyelerde, toplantıda görüşülecek konular hakkında gerekli bilgilere de yer verilmektedir.

Kabine toplantılarında, katılımcıların gündem hakkında daha önceden bilgi sahibi olmalarını sağlamak üzere, “memorandos” ve “iki gün” ilkeleri uygulanmaktadır⁶⁵⁷. Memorandos, kabine üyelerini yapılacak çalışmalara ilişkin bir bilgilendirme yöntemidir. Bu sayede bakanlar, toplantıda görüşülecek konular hakkında bir fikre sahip olabilmekte ve gerekli hazırlıkları yapabilmektedirler. İki gün kuralı ise, bir konu hakkında saptanacak sürenin alt sınırını belirtmektedir. Dolayısıyla Kabine üyeleri, toplantıdan en az iki gün

⁶⁵⁵ Sturm (1999), s. 204 Çam, s. 49; Händel–Gossel, s. 185.

⁶⁵⁶ Eroğul, s. 26; Sturm (1999), s. 205.

⁶⁵⁷ Çam, s. 49; Sturm (1999), s. 204; Händel–Gossel, s. 185.

önceden, gündem hakkında bilgi sahibi olmakta ve bu süre içinde gerekli hazırlıkları yaparak toplantıya katılmaktadırlar. Bu sayede Kabine, daha etkin çalışmakta ve hızlı karar alabilmektedir.

Kabine toplantıları, normalde gündemdeki konuların tek tek görüşülmesi şeklinde cereyan ettiğinden, Almanya’da olduğu gibi, gündeme alınabilecek konulara ilişkin bir sınırlama ya da önem sırası yoktur. Gündemde olmayan, acil görüşülmesi gerekli işlerin de ilgili bakan tarafından görüşülmesi önerilebilir. Bununla birlikte, bu öneri Başbakan tarafından uygun görüldüğü takdirde, görüşülebilmektedir⁶⁵⁸. Görüldüğü gibi, gündem dışına çıkılabilmesi için gerekli koşul, Başbakanın uygun görmesidir.

4. Kabine Toplantılarında Görüşme Usulü

Kabine toplantıları, Pazartesi ve Perşembe günleri olmak üzere, haftada iki defa Whitehall’de yapılmaktadır⁶⁵⁹. Ancak olağanüstü durumlarda bu sayı artırılabilir.

Kabine toplantıları Başbakan başkanlığında yapılmaktadır. Görüşmeler, Başbakanın sevk ve idaresine bağlı olup, Başbakanın izni olmaksızın kabine toplantısı yapılamamaktadır.

Kabine toplantıları, Başbakan tarafından yönetilmektedir. Kabine toplantıları, sıkça özel problemlere ayrılmakta ve bu vesileyle kabine üyeleri Başbakan tarafından yönlendirilmektedir. Gündemde yer alan konular görüşildikten sonra, kısaca özetlenmekte ve yine toplantı, Başbakan tarafından bitirilmektedir. Görüşülen konularda belli bir uzlaşma sağlanması için gerekli çaba sarf edilmekle birlikte, bu çabayı göstermek Başbakan için bir zorunluluk değildir⁶⁶⁰.

Kabinede görüşülen konularla ilgili olarak, bütün Kabine üyelerinin söz alma hakkı olduğundan, herkes görüşünü söyleyebilmektedir.

⁶⁵⁸ Özer, Batı Demokrasileri, s. 95; Laski, s. 221-222; Mackintosh, s. 508.

⁶⁵⁹ Whitehall, İngiliz Başbakanlık Bürosu olup, Londra’da Downing Caddesi 10 numarada yer almaktadır. Aynı caddede 11 numarada ise, Maliye Bakanlığı bürosu yer almaktadır. Whitehall, İngiliz politikalarının görüşüldüğü bir merkezdir. Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. Jürgen Hartmann; **Westliche Regierungssysteme**, Leske-Budrich Verlag, Opladen 2000, s. 78; Gürbüz, Siyasal Sistemler, s. 66.

⁶⁶⁰ Hartmann, s. 78; Sturm (1999), s. 205.

Müzakerelerden sonra, şeklen de olsa bir oylama yapılmamaktadır⁶⁶¹. Kabine toplantısı sonucunda alınan kararlarda Başbakanın görüşü belirleyici olmakta; dolayısıyla son sözü Başbakan söylemektedir. Başbakanın kararı, bakanlar için bağlayıcıdır. Nitekim, alınan kararlara katılmayan veya bu karara karşı çıkan bakanların kabineden çekilmesi zorunludur.

Kabine kararları, toplantı esnasında hazırlanmamakta, bilakis ilgili bakanlık tarafından önceden hazırlanmaktadır⁶⁶². Kabine çalışmalarının tamamen Başbakanın inisiyatifi altında yürütülmesi nedeniyledir ki, Başbakan Margaret Thatcher, özellikle ilk kabinesi döneminde radikal sayılabilecek nitelikteki sosyal ve ekonomik politikalarını gerçekleştirebilmiştir⁶⁶³.

Hükümetin kanun tasarıları, kabine tarafından kararlaştırılmaktadır. Önemli siyasi kararlar ve kararnameler kural olarak Özel Konsey (Privy Council) tarafından kararlaştırılmakla birlikte, bu usul şeklen böyledir. Zira Taç, artık törensel bir organ olmaktan öteye gidememektedir. Örnek vermek gerekirse, kararname metni tomarı, Kral/Kraliçe veya temsilcisi huzurunda hızla okunmaktadır⁶⁶⁴. Uygulamada asıl belirleyici olan, Kabinedir. Hükümet, Kral/Kraliçe adına idare edilmekle birlikte, Kral/Kraliçenin hükümete ilişkin yetkileri tamamen sembolik olup, gerçek yetkiler Kabine ile Başbakan tarafından kullanılmaktadır⁶⁶⁵.

Hükümetin kanun teklifleri (government bills), çeşitli bakanlıklar tarafından hazırlandıktan sonra Kabinede görüşülmekte; son şekli bu görüşmeler sonucunda kararlaştırılmaktadır⁶⁶⁶. Government bills'ler, daha sonra da Avam Kamarası'na sevk edilmektedir. Lordlar Kamarası'nın da yasa önerme yetkisi bulunmakla birlikte, uygulamada bu yetki pek kullanılmamaktadır.

Kabine toplantıları, gizli olarak yapılmaktadır. Toplantılara, gerektiğinde ilgili bakan ve üst düzey yöneticiler de katılmakla birlikte, bunların da gizliliğe riayet etmeleri sağlanmaktadır. İngiltere'de hükümet işleri, eskiden beri büyük bir gizlilik içinde

⁶⁶¹ Hartmann, s. 78; Eroğul, s. 26.

⁶⁶² Özer, Batı Demokrasileri, s. 94; Sturm (1999), s. 205.

⁶⁶³ Sturm (1999), s. 205.

⁶⁶⁴ Hartmann, s. 78.

⁶⁶⁵ Sturm (1999), s. 203; Özer, Batı Demokrasileri, s. 86.

⁶⁶⁶ Arslan, Siyasi Model, s. 48; Händel–Gossel, s. 184.

yapılmaktadır. Son yıllarda bazı konularda şeffaflık sağlanmışsa da, birçok konu hala kamuoyuna açıklanmamaktadır. 1959 yılına kadar hükümet arşivleri gizli tutulmaktaydı. Ancak, bu tarihten sonra, üzerinden otuz yıl geçen bazı bilgilere ulaşmak mümkün hale gelmiştir.

İlk kez 1992 yılında Başbakan John Major tarafından, kabine çalışmalarının usulü hakkında kamuoyuna bilgi verilmiştir⁶⁶⁷. Bu tarihe kadar hükümet işlerinde gizliliğe o kadar önem verilmekteydi ki, hükümet komisyonlarında kimlerin görev aldığı dahi bilinmemekteydi⁶⁶⁸.

5. Kabine Kararlarının Alınması

Kabine kararları oybirliği ile alınmaktadır. Ancak, yukarıda da belirttiğimiz gibi Kabine toplantılarında herhangi bir oylama yapılmamakta; görüşmelerden sonra, Başbakanın verdiği karar etkili olmaktadır⁶⁶⁹.

Şunu da belirtelim ki, Başbakan katılmadan yapılan kabine toplantılarında hiçbir önemli karar alınamamaktadır⁶⁷⁰. Dolayısıyla, kabine toplantılarını bir tür danışma ya da istişare toplantısı olarak saymak da mümkündür.

Kabinede görüşülen konular hakkında, Başbakan tarafından ayrıca Taç'a bilgi verilmektedir. Taç'ın bilgilendirilmesi, haftalık olağan görüşmeler esnasında yapılmakta; acil durumlarda ise, derhal yapılmaktadır.

6. Kabine Kararlarının Yazılması ve Açıklanması

Kabine toplantıları sonucu alınan kararlar, Kabine Sekreterliği (Cabinet Office) tarafından yazılmaktadır⁶⁷¹. Kabine Sekreterliği, yukarıda da belirttiğimiz gibi, hükümet çalışmalarına ilişkin tutanakları tutmaktan, hükümet üyeleri arasındaki iletişimi sağlamaya

⁶⁶⁷ Sturm, (1999), s. 205; Eroğul, s. 27.

⁶⁶⁸ Eroğul, s. 27; Sturm (1999), s. 205.

⁶⁶⁹ Hartmann, s. 78; Eroğul, s. 26.

⁶⁷⁰ Çam, s. 43; Sturm (1999), s. 206.

⁶⁷¹ Gürbüz, Siyasal Sistemler, s. 66; Sturm (1999), s. 204-205.

kadar bir çok görev yaparak, idare organlarının hükümet ile uyumlu çalışmasına katkıda bulunmaktadır. Cabinet Office, adeta kabinenin eli-ayağıdır demek mümkündür.

Kabine kararları, Başbakanın direktifleri ile açıklanmaktadır. Bilindiği gibi, hükümet merkezi ile ilgili haber akışı, Başbakanın kontrol ve denetimi altında yapılabilmektedir. Basın bildirileri, Başbakanın denetiminden sonra, akredite edilmiş gazetecilere verilmekte ve onlar da kendilerine verilen bilgileri yayınlamaktadırlar. Hükümet icraatlarını eleştiren saldırgan nitelikli özel yayınlar, devlet sırrı sayılarak yasaklanabilmektedir⁶⁷². Dolayısıyla kamuoyu, Başbakanın bilinmesine izin verdiği konuları öğrenebilmektedir.

7. Kabine Kararlarının İcrası

Kabine kararları, ilgili bakanlık tarafından yürütülmektedir⁶⁷³. Her bakanlıkta bir müsteşar (the Permanent Secretary) bulunmakta olup, bakanlık işleri müsteşar tarafından idare edilmektedir⁶⁷⁴.

Bakanlar, görev alanlarına giren işlerin yürütülmesinden dolayı Başbakana karşı sorumludurlar. Başbakan, bakanların görmekte oldukları işler hakkında, Kabine Sekreterliği raporları aracılığıyla sürekli bilgi sahibi olmaktadır.

Kabine üyesi bakanlar, kendi görev alanlarındaki tüm işlerden sorumludurlar. Dolayısıyla bir bakan, bakanlığı ile ilgili bir işten dolayı şanssızlığa uğrarsa veya gerek parlamentoda gerekse kamuoyu önünde açıkça hükümet politikalarını eleştirirse; Başbakan tarafından görevden alınabilir, kabineden çıkarılabilir veya başka bir bakanlıkta görevlendirilebilir⁶⁷⁵. Dolayısıyla kabine değişikliğinin, Başbakanın önemli bir yönetim enstrümanı olduğunu söylemek mümkündür.

⁶⁷² Sturm (1999), s. 205.

⁶⁷³ Hartmann, s. 79; Händel-Gossel, s. 185.

⁶⁷⁴ Sturm (1999), s. 205; Eroğul, s. 27.

⁶⁷⁵ Hartmann, s. 80.

8. Hükümet Çalışmalarının Koordinasyonu

Hükümet çalışmalarının koordinasyonu Başbakan tarafından yapılmaktadır. Başbakan, hükümet üyeleri arasındaki ilişkiler ve çalışmaların koordinasyonu konusunda Kabine Sekreterliği tarafından desteklenmektedir⁶⁷⁶. Yukarıda da belirttiğimiz gibi, Başbakanın hükümet işlerini yönetmede ona yardımcı olan kuruluş, Kabine Sekreterliği (Cabinet Office)'dir.

Kabine Sekreterliği, Kabine toplantılarına yönelik hazırlıkları yapmaktan başka, kabine üyeleri arasındaki bağlantıyı (kontakt) da sağlamaktadır. Sekreterlik, bakanların yapmakta oldukları işlerin güncel olarak özetlerini çıkararak Başbakana bildirmekte; bu sayede Başbakan, bakanların çalışmaları hakkında sürekli bilgi sahibi olmaktadır. Kabine Sekreterliği, Kabine Kurullarının teşkilinde de yardımcı olmakta ve birden fazla bakanlığı ilgilendiren konularda gerekli hazırlık çalışmalarını yürütmektedir.

Hükümet çalışmalarının koordinasyonu konusunda Başbakana yardımcı olan diğer bir yardımcı kuruluş da, Kabine kurullarıdır⁶⁷⁷. Başbakan, hükümet işlerini yönetmede bu kurullardan da önemli ölçüde yararlanmaktadır.

Kabine Kurulları arasından en önemlisi, Bakanlıklararası Kuruldur. Başbakan Thatcher döneminden (1979-1991) bu yana üst danışmanlık rolünü, bu kurul sürdürmekte olup, kurulun siyasi önemi her geçen gün artmaktadır⁶⁷⁸. Aynı şekilde, 1980'li yıllarda Liberallerin geliştirdikleri yeni görüşler, hükümet politikalarının değişmesinde önemli rol oynamıştır. Bu bağlamda, diğer kabine kurullarının çalışma usulleri de İşçi Partisi (Labour Party) döneminde (1997-1998) oldukça önemli değişikliğe uğratılmıştır⁶⁷⁹.

9. Değerlendirme

İngiltere'de hükümet ve dolayısıyla Kabine çalışmalarının yapılış yöntemlerine ilişkin, herhangi bir pozitif düzenleme mevcut değildir. Kaldı ki, bu ülkede yazılı bir

⁶⁷⁶ Sturm (1999), s. 205; Eroğul, s. 26.

⁶⁷⁷ James, Simon: **British Cabinet Government**, London 1992, s. 53'den Hartmann, s. 79.

⁶⁷⁸ Foley, Michael: **The Rise of the British Presidency**, Manchester/New York, 1993'den Hartmann, s. 79.

⁶⁷⁹ Hartmann, s. 80; Sturm (1999), s. 206; Händel-Gossel, s. 183.

Anayasa da yoktur. Ancak, her konuda olduğu gibi, bu konuda da kökleşmiş İngiliz gelenek kuralları vardır ve Kabine, bu kurallara uygun olarak çalışmaktadır.

Fransa'da Cumhurbaşkanının hükümet içindeki etkin rolü, İngiltere'de Başbakan tarafından gerçekleştirilmektedir. Fransa'da hükümet, gelenekler yanında geçmiş uygulamalar ve Anayasa hükümleri doğrultusunda çalıştığı halde, İngiltere'de kabine salt geleneklere göre çalışmaktadır.

Kabinede görüşülecek konulara ilişkin bir sınırlama yoktur, hükümet politikalarıyla ilgili her konu görüşülebilmektedir. Kabine toplantılarıyla ilgili sekretery işleri Kabine Sekreterliği tarafından yapılmakta, ancak işlemler yapılırken Başbakanın direktifleri yönlendirici olmaktadır.

Sonuç olarak, Kabine toplantıları sonucunda alınan kararlar Başbakana ait olduğu ve bir oylama da yapılmadığı için, Kabine toplantılarını bir çeşit istişare toplantısı olarak değerlendirmek de mümkündür.

B. FRANSA'DA BAKANLAR KURULUNUN ÇALIŞMA USULÜ

1. Bakanlar Kurulunun Genel Çalışma Esasları

Cumhurbaşkanı ile Başbakan ve bakanlardan oluşan Bakanlar Kurulu, geleneksel olarak hükümet politikalarının koordine edildiği en önemli kuruldur⁶⁸⁰. Hükümet politikaları, kural olarak, Bakanlar Kurulu toplantılarında kurul üyeleri tarafından belirlenmektedir.

Anayasa ve yasalar tarafından hükümete verilen görev ve yetkiler, aksine bir hüküm olmadığı takdirde, Bakanlar Kurulu tarafından ya da Bakanlar Kurulu kararıyla kullanılabilir⁶⁸¹. Buna karşın, Fransa'da Bakanlar Kurulunun kimlerden oluştuğu Anayasa ve yasalarda açıkça belirtilmiş değildir. Bununla birlikte Anayasanın bazı hükümlerini birlikte değerlendirdiğimizde, Bakanlar Kurulunun Cumhurbaşkanı ile Başbakan ve bakanlardan oluştuğunu söyleyebiliriz.

Parlamente sistemlerde Cumhurbaşkanı, kural olarak hükümetin bir üyesi değildir. Gerçekte bu durum Cumhurbaşkanının tarafsız ve sorumsuz bir devlet başkanı olmasından kaynaklanmaktadır⁶⁸². 1958 tarihli Fransız Anayasasına göre de Cumhurbaşkanı, hükümetin bir üyesi değildir. Nitekim, Anayasanın II. Bölümü Cumhurbaşkanına, III. Bölümü de hükümete ayrılmıştır. Başka bir deyişle, Anayasanın Cumhurbaşkanına ilişkin hükümleri, hükümetten farklı bir bölümde yer almaktadır.

Aynı şekilde, Anayasanın 8. maddesinde, Başbakan ve diğer hükümet üyelerini atama yetkisinin Cumhurbaşkanında olduğu; nihayet 11. maddede ise hükümetin önerisi ile Cumhurbaşkanının referanduma başvurabileceği belirtilmektedir. Tüm bu Anayasa hükümlerini birlikte değerlendirdiğimizde, Cumhurbaşkanının hükümetten ayrı ve ondan farklı bir anayasal organ olduğunu görmekteyiz.

Fransa'da, Bakanlar Kurulu toplantılarına Cumhurbaşkanı başkanlık etmektedir. İlk kez 1815 yılında başlayan ve yürütme yetkisini tek başına Krala veren bu Fransız geleneği,

⁶⁸⁰ Gouaud, Christiane: **Le Conseil des Ministres sous la V. Republique**, 1988, s. 425'den Grote, s. 272.

⁶⁸¹ Özer, Batı Demokrasileri, s. 80; Kempf (2003), s. 309.

⁶⁸² Plouvin, Yves: **Le Conseil des Ministres, Institution Seconde**, RA 1980, s. 486'dan Grote, s. 270.

V. Cumhuriyet döneminde de sürdürülmüştür⁶⁸³. Nitekim, Anayasanın 9. maddesi, Bakanlar Kuruluna Cumhurbaşkanının başkanlık edeceğini belirtmektedir. Diğer parlamenter sistemlerden farklı olarak, Fransa'da Cumhurbaşkanının Bakanlar Kurulu toplantılarına katılması istisna olmayıp kuraldır. Aynı şekilde, Bakanlar Kuruluna Başbakanın başkanlık etmesi ise, istisnadır.

Başbakan, yukarıda da belirttiğimiz gibi, siyasi yönden fazla önemi olmayan konuların görüşüldüğü Bakanlar Kurulu toplantılarına, ancak Cumhurbaşkanının yazılı izni ile başkanlık edebilmektedir⁶⁸⁴. Başka bir anlatımla, Başbakan, Cumhurbaşkanının yetki devri ile ve belirlenmiş bir gündemin görüşüleceği Bakanlar Kurulu toplantılarının başkanlığını yapabilmektedir. Oysa, ne İngiltere Kraliçesi, ne Belçika Kralı, ne Almanya Cumhurbaşkanı ne de İtalya Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulunun başı sıfatıyla hükümet toplantılarına katılabilmektedirler. Cumhurbaşkanının bu statüsü, Fransız hükümet sisteminden (yarı-başkanlık) kaynaklanmaktadır.

Başbakan, öncelikle hükümetin faaliyetlerini sevk ve idare etmekle görevlidir. Dolayısıyla Başbakan, bütün idari makamların başıdır. Bakanlar da bakanlık teşkilatının en yüksek amiridirler. Anayasanın 21. maddesi, Başbakana hükümetin sevk ve idaresi görevi dışında milli savunma, kanunların yürütülmesi, düzenleyici işlemler yapma ve bazı mülki ve askeri görevlere atama konularında yetki ve görevler vermiştir⁶⁸⁵.

Başbakanın atama ve kararnameleri imzalama yetkisi, Anayasanın 13. maddesiyle Cumhurbaşkanına verilmiş yetki alanı dışında kalan konulara ilişkindir⁶⁸⁶. Bakanlar Kurulu tarafından kararlaştırılan kanun tasarıları, Başbakan tarafından meclise sunulmakta ve bu tasarılar öncelikle görüşülerek yasalaşmaktadır. Neticede, hükümetin kararnamelerle idari düzenleme yapma yetkisinin, Cumhurbaşkanı ve Başbakan tarafından kullanıldığını söylemek mümkündür.

Fransız Hükümeti içinde yer alan bakanların hepsi, Bakanlar Kurulunun üyesi olmakla birlikte, tüm bakanlar, İngiltere'de olduğu gibi, Bakanlar Kurulu toplantılarına katılamamaktadırlar. Hatırlatmak gerekir ki, Fransız hükümeti; devlet bakanları, bakanlar,

⁶⁸³ Grote, s. 271.

⁶⁸⁴ Duverger (1965), s. 537-538; Özer, Batı Demokrasileri, s. 81.

⁶⁸⁵ Kempf (2003), s. 308; Çam, s. 170.

⁶⁸⁶ Kempf (2003), s. 308; Çam, s. 170.

özel görevli bakanlar, devlet sekreterleri ile hiçbir bakana bağlı olmayan (özerk) devlet sekreterleri gibi çeşitli bakanlardan oluşmaktadır. Bu bakanlardan bazıları (hizmet bakanlıkları), kendi sorumluluğu altında bakanlığını yönetirken, bazı bakanlara her hangi bir idari teşkilat da bağlı değildir. Bu tür bakanlar, hükümet tarafından kararlaştırılan siyasi görevleri yerine getirmektedirler. Devlet sekreterleri ise, hükümet üyesi olmakla birlikte Bakanlar Kurulu toplantılarına katılamamaktadırlar. Buna karşın, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri ile Bakanlar Kurulu Genel Sekreteri, hükümet üyesi olmamakla birlikte Bakanlar Kurulu toplantılarına katılmaktadırlar⁶⁸⁷. Nitekim bunlar, ayrı bir masada oturarak tutanak düzenlemekle görevlidirler.

Hükümet politikalarının koordine edilmesinde ve yönetilmesinde hükümeti destekleyen en önemli kurumlardan biri, Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliğidir. Kaldı ki, Hükümetin çalışma usulünü Genel Sekreterlik olmaksızın açıklamak mümkün değildir.

Asıl görevi, Hükümet politikalarının koordine edilmesi ve yönetilmesinde hükümeti desteklemek olan Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliği, 1935 yılı Bütçe Kanunu ile kurulmuştur⁶⁸⁸. Genel Sekreterliğin kendine özgü bir idari yapısı olup, ofisi, Hotel Matignon'dadır. Genel sekreterin idaresi altında değişik idari birim temsilcisi olarak, yaklaşık yüz görevli çalışmaktadır. Yeni seçilen Başbakan, kabinesini kurduğunda, Genel Sekreterin görevi de kendiliğinden sona ermekte, ancak sekreterlik çalışanları görevlerinde kalmaktadırlar. Bununla birlikte, V. Cumhuriyet hükümetleri, bir istisna dışında, hep önceki genel sekreterle çalışmışlardır⁶⁸⁹. Genel Sekreterliğin işlevleri, ülkedeki siyasi gelişmelere bağlı olarak, zamanla bazı değişikliklere uğramıştır.

Genel sekreterin görevleri, siyasi olmaktan çok idari niteliktedir. Dolayısıyla, Genel Sekreterlik çalışanları da siyasi nitelikteki hükümet işleriyle uğraşmazlar; bilakis hükümetin hukuki ve idari kararlarını uygulamaya geçirirler⁶⁹⁰. Doğal olarak, siyasi nitelikli işlerden Başbakanlık kabinesi ile Cumhurbaşkanının danışmanları sorumludurlar.

Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliği, Genel Sekreter ve Genel Sekreterlik Direktörü tarafından temsil edilmektedir. Bunların her ikisi de Devlet Konseyi (Conseil d'Etat)

⁶⁸⁷ Grote, s. 274; Kempf (2003), s. 311.

⁶⁸⁸ Grote, s. 309.

⁶⁸⁹ Grote, s. 309.

⁶⁹⁰ Grote, s.309; Kempf (2003), s. 311.

üyesidirler⁶⁹¹. Genel Sekreter, Genel Sekreterlik ile siyasi karar mercileri arasındaki işbirliği için asıl yetkili kişidir. Genel Sekreter, daha önce belirtildiği şekilde, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri ile birlikte Bakanlar Kurulu toplantılarını hazırlar ve toplantıda alınan kararların yerine getirilmesini gözetir. Genel Sekreterlik Direktörü ise, Genel Sekreterin bir engeli çıktığında onu temsil etmek ve Genel Sekreterlikteki işleri koordine etmek gibi idari görevleri yerine getirmektedir.

Genel Sekreter ve Direktör, birlikte küçük bir kabine oluşturarak bir yandan Bakanlar Kurulu toplantılarına ilişkin teknik işleri (dosyaların hazırlanması, davetiyelerin gönderilmesi, basın bildirisinin hazırlanması vb.) yaparken; diğer yandan da bütün diğer organizasyonlar ve materyallerle ilgili sorunları gidermektedirler⁶⁹².

Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliği, Genel Sekreter ve Direktörün gözetimi altında çalışmaktadır. Bunların altında, ekonomik sorunlarla ilgili özel görevli bir danışman bulunmakta olup, bu danışman ekonomi, bütçe ve finans konularında Genel Sekreteri temsil etmekte ve Sekreterliğin bu konularla ilgili işlerini koordine etmektedir⁶⁹³.

Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliğinde, birbiriyle ilgili fonksiyonları yerine getiren iki bölüm oluşturulmuştur: Yasama Servisi ve Genel Sekreterlik Arşiv Hizmetleri Servisi. Yasama Servisi, kanunların yasalaşma süreci ile ilgili tüm aşamalarını takip ederek kanunlarla kararnamelerin resmi gazetede (Journal officiel) yayımlanmasını sağlamaktadır. Genel Sekreterlik Arşiv Hizmetleri Servisi ise, hükümet belgelerini korumak, yürürlükteki kanunlar kataloğunu güncelleştirmek, resmi gazetede yayımlanan tüm kanunları ve kararnameleri ilgili kütüğe kaydetmek gibi işleri yapmaktadır⁶⁹⁴. Bu servis, adeta hükümetin hafızasıdır.

Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliği, kural olarak hükümet başbakanını görevlerinde destekleyen bir yardımcı organdır. Genel Sekreterlik, bakanlarla Başbakan; Başbakanla Cumhurbaşkanı; hükümetle parlamento arasında bağlantı kurucu bir işleve de sahiptir. Genel Sekreterlik, bu fonksiyonu nedeniyle siyasi karar sürecine katılan merciler arasında

⁶⁹¹ Fournier, Jacques: **Le Travail Gouvernemental**, Paris 1987, s.147'den Grote, s. 310.

⁶⁹² Grote, s. 310.

⁶⁹³ Long, Marceau: **Les services du Premier Ministre**, Aix-en-provence 1981 s. 78'den Grote, s. 310.

⁶⁹⁴ Fournier, s. 151; Grote, s. 310.

dosya akışını sağlayarak, gerekli bağlantıyı kurmaktadır. Genel Sekreterlik yanında, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği de bu tür koordinasyon fonksiyonuna sahiptir.

Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliği, hükümet işlerinin organizasyonu çalışmaları yanında, gerekli materyallerin sağlanmasından da sorumludur⁶⁹⁵. Dolayısıyla, Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliği, sayılan bu fonksiyonları nedeniyle Fransız Hükümetinin çalışmalarında ve koordinasyonunda en önemli unsurlarından biri olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliğinin genel olarak görevleri şunlardır⁶⁹⁶:

1) Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliği, Bakanlar Kurulu toplantılarına hazırlık yapmak ve toplantıların işleyişi ile ilgili konulardan sorumludur. Bu bağlamda Genel sekreter, Bakanlar Kurulu toplantı gündemini Cumhurbaşkanına sunmak, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri ile birlikte, başkan adına toplantı davetiyelerini göndermek ve Bakanlar Kurulu toplantısından sonra hükümet sözcüsü tarafından basına açıklanan basın bildirilerini hazırlamaktan sorumludur. Bunun yanında, Bakanlar Kurulu toplantısında alınan kararların listesini de hazırlamaktadır. Bu kararlar, Cumhurbaşkanının onayından sonra, tüm bakanlar açısından bağlayıcılık kazanmaktadır.

2) Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliği kanunların, kararnamelerin ve hükümetin diğer düzenleyici idari işlemlerinin hazırlanmasında önemli bir rol üstlenmektedir. Hükümet tasarılarının hukuka uygun şekilde yapılmasını gözetmek, yapılması öngörülen düzenlemelerle ilgili Devlet Konseyi (Conseil d'Etat) ile Ekonomik ve Sosyal Koysal Konsey (Conseil Economique et Social)'in görüşlerini almak, Bakanlar Kurulunda görüşülen kanun tasarılarını parlamentoya havale etmek, parlamento tarafından kabul edilen kanunlarla Cumhurbaşkanı tarafından onaylanan kararnamelerin resmi gazetede yayımlanmasını sağlamak bu bağlamda değerlendirilebilecek başlıca görevleridir.

3) Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliği, Cumhurbaşkanının ve Başbakanın direktiflerini hükümet üyelerine bildirmekten, görevleri için gerekli materyalleri, ilgili bakanlıklara sağlamaktan da sorumludur.

⁶⁹⁵ Grote, s. 311.

⁶⁹⁶ Grote, s. 312; Kempf (2003), s. 311.

4) Nihayet Genel Sekreter, doğrudan Başbakanlığa bağlı idari kuruluşları denetleme görevini de yerine getirmektedir.

Sonuç olarak, Fransız Hukukunda Bakanlar Kurulunun çalışma usulüne ilişkin herhangi bir pozitif düzenleme yer almamaktadır. Dolayısıyla, Bakanlar kurulunun çalışmaları, gelenek kurallarına göre yapılmaktadır. Fransız hükümet sisteminin özelliklerinden dolayı, hükümet çalışmalarında uygulanan usuller de bazı noktalarda diğer parlamenter sistemlerden ayrılmaktadır.

2. Bakanlar Kurulu Toplantılarına Hazırlık

Bakanlar Kurulu toplantılarının hazırlık çalışmaları, Bakanlar Kurulu Genel Sekreteri ve çalışma arkadaşları tarafından yapılmaktadır⁶⁹⁷.

Genel Sekreter ve ekibi, öncelikle bu yasama evresinde gerçekleştirilmesi Bakanlar Kurulu tarafından kesin olarak kararlaştırılmış hükümet tasarılarını sürekli kontrol etmektedir. Yapılması düşünülen Bakanlar Kurulu toplantısı ile, bunu takip eden iki ya da üç Bakanlar Kurulu toplantısının da kaba planı çalışmalarını yapmaktadır. Bakanlar Kurulu Genel Sekreteri, Başbakanın Kabine Direktörü ile bağlantılı bir şekilde toplantı gündeminin içeriğini, hükümetin siyasi amaçları doğrultusunda belirlemekte ve gündem taslağını, Cuma günü öğleden sonra veya Pazartesi günü öğleden önce Başbakanın onayına sunmaktadır⁶⁹⁸.

Bakanlar Kurulu Genel Sekreteri, Pazartesi günü öğleden sonra, gündem taslağı ile birlikte Elysee Sarayı'na giderek Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri ve onun önemli çalışma arkadaşları ile birlikte, taslak üzerinde gerekli görüşmeleri yapmaktadır. Kural olarak, yapılacak Bakanlar Kurulu toplantısının gündemi, Cumhurbaşkanının çalışma arkadaşlarına önceden telefonla bildirilmekte, daha sonra, gündem konuları ile Başbakanın konu hakkındaki görüş ve önerileri, bir rapor halinde Elysee Sarayı'na sunulmaktadır. Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri, Bakanlar Kurulu gündemi ile ilgili bütün dosyaları, Başbakanın görüş ve önerileri ile birlikte Cumhurbaşkanına sunmakta; ancak bu hazırlık döneminde herhangi bir oylama yapılmamaktadır.

⁶⁹⁷ Grote, s. 276.

⁶⁹⁸ Grote, s. 276.

Bakanlar Kurulu toplantılarına katılan diğer hükümet üyeleri, bütün görüşmeler ve gündemdeki konularla ilgili olarak yalnızca Cumhurbaşkanı ve Başbakan tarafından bilgilendirilmektedirler⁶⁹⁹.

Cumhurbaşkanının Bakanlar Kurulu toplantı gündeminin belirlenmesinde son sözü söyleme yetkisi, Anayasada açıkça öngörülmüş değildir. Hatta Anayasada, Cumhurbaşkanının Bakanlar Kurulu toplantılarına başkanlık yetkisini Başbakana verebileceği dahi öngörülmektedir. (m. 21/4) Bununla birlikte, bu yetkiyi fiilen Cumhurbaşkanı kullanmaktadırlar⁷⁰⁰. Dolayısıyla, Bakanlar Kurulu toplantılarının gündeminin, kesin olarak Cumhurbaşkanı tarafından tespit edildiğini söylemek mümkündür.

Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu toplantısı gündeminin tespiti konusunda Başbakanın önerileri ile bağlı değildir. Dolayısıyla, gündemdeki teknik ya da siyasi bir konunun toplantıdan kısa bir süre önce gündemden çıkarılmasına sıkça rastlanmaktadır⁷⁰¹. Özellikle cohabitation (birlikte yaşama) koşulları altında, rahatsız edici ve hassas hükümet işleri dolayısıyla bu yetkisini çok sık kullanan Cumhurbaşkanları, Anayasanın 5. maddesinin 1. ve 2. fıkrası hükümlerine dayanmaktadırlar. Cumhurbaşkanı, bu yetkisini kullanarak, hükümet işlerini tamamen kendi kontrolü altına almakta ve dolayısıyla, politik güç kazanmaktadır. Örneğin, Cumhurbaşkanı Mitterrand, Bakanlar Kurulu gündemini tespit etme yetkisine dayanarak, cohabitation dönemlerinde işbaşına gelen Chirac ve Balladur hükümetlerinin tartışmalı yasa tasarılarını engellemiştir⁷⁰².

Bakanlar Kurulu toplantısının gündemini belirlemek yanında, Bakanlar Kurulu toplantısına katılacak kişileri belirleme yetkisi de Cumhurbaşkanıya aittir. Bakanlar Kurulu toplantısına katılacak hükümet üyeleri, ancak Salı günü akşamı, uygun bir şekilde davet edilmektedir. Aynı akşam, yani Salı günü akşamı, basına da yapılacak toplantı gündeminin içeriği hakkında bilgi verilmektedir⁷⁰³.

⁶⁹⁹ Grote, s. 276; Kempf (2003), s. 309.

⁷⁰⁰ Grote, s. 276.

⁷⁰¹ Auvret, Patrick: **la Faculte d'empêcher du President de la Republique**, 1986, s. 167'den Grote, s. 277.

⁷⁰² Gicquel, Jean: **De la Cohabitation**, Pouvoirs Nr. 49, s. 732'den Grote, s. 277.

⁷⁰³ Pfister, Thierry: **La vie quotidienne a Matignon au temps de l'union de la gauche**, s. 83'den Grote, s. 277.

3. Bakanlar Kurulu Toplantı Gündeminin Belirlenmesi

Bakanlar Kurulunun görev ve yetkileri Anayasada ve yasalarda açıkça düzenlenmediğinden, Bakanlar Kurulu toplantılarında, hükümet politikalarına ilişkin bütün önemli işler görüşülmekte ve gerekli kararlar alınmaktadır.

Fransız Anayasası, yalnızca bazı konuların Bakanlar Kurlunda görüşüleceğini belirtmekle yetinerek, Cumhurbaşkanına geniş bir takdir yetkisi bırakmıştır. Buna göre, Bakanlar Kurulunda şu konuların görüşüldüğü söylenebilir⁷⁰⁴:

- Kanun tasarılarını görüşüp karara bağlamak (Ay. m. 39/2),
- Bazı kararname ve emirnameleri görüşüp karara bağlamak (m. 3/1, m. 38)
- İdare ve orduda bazı üst düzey kamu görevlilerini atamak (m. 13/3, 4)
- Başbakanın Millet Meclisi'nde angajmana girmesine izin vermek (meclisten güvenoyu istemek) (m. 49/1, 3) ve
- Sıkıyönetim ilanına karar vermek. (m. 36)

Bakanlar Kurulunun, bu görev ve yetkilerinden başka, bazı genel görüşlerin kararlaştırılması ve yürütülmesi gibi, Anayasa metninde açıkça öngörülmemesine rağmen kullanabileceği önemli yetkileri de bulunmaktadır. Bakanlar Kurulunun bu yetkilerinden önemli olanları şunlardır⁷⁰⁵:

- Hükümet öncelikleri (m. 11) veya Anayasa değişikliği (m. 89) için referanduma gidilmesi,
- Önceki parlamento tarafından verilen savaş ilanı kararı (m. 35) ve
- Başbakan tarafından parlamentonun olağanüstü toplantıya çağırılmasıdır. (m. 29/1)

Bakanlar Kurulunun Anayasa tarafından belirtilenler dışında kalan yetkileri, bir kanun yada kararnameye dayanmak zorundadır⁷⁰⁶. Başka bir deyişle, Bakanlar Kurulunun kullanacağı yetkilerin yasal bir dayanağının bulunması zorunludur. Bu zaten hukuk devleti olmanın doğal bir sonucudur.

⁷⁰⁴ Grote, s. 274.

⁷⁰⁵ Plouvin, s. 487; Grote, s. 274.

⁷⁰⁶ Grote, s. 274.

4. Bakanlar Kurulu Toplantılarında Görüşme Usulü

Bakanlar Kuruluna kimin başkanlık edeceği, 1875 Anayasasından önce önemli bir sorundu. Hukukçular arasındaki baskın görüş, Bakanlar Kuruluna Başbakanın başkanlık edeceği, Cumhurbaşkanının da sadece kurulun istişare toplantılarına katılabileceği yönündeydi⁷⁰⁷. Oysa uygulamada, Cumhurbaşkanının genellikle hükümet başkanlığı fonksiyonunu da üstlendiği görülmektedir. 27 Ekim 1946 Anayasası, Bakanlar Kurulunun başkanlığını açıkça Cumhurbaşkanına vererek, bu belirsizliği ortadan kaldırmıştır⁷⁰⁸. Gerçi gündemin hazırlanması yetkisi yine de Başbakanda olmakla birlikte, görüşmelerin yönetilmesi yetkisi Cumhurbaşkanındaydı. Nitekim, 1947 yılında yapılan bir içtüzükle Cumhurbaşkanının hükümet içindeki konumu güçlendirilerek yeniden formüle edilmiştir.

V. Cumhuriyetle birlikte, Bakanlar Kurulunun siyasi anlamı köklü bir şekilde değiştirilmiştir⁷⁰⁹. Bakanlar Kurulu oturumlarının sorunsuz bir şekilde hazırlanması ve oturumun yönetilmesi sorumluluğu yine Başbakan ve çalışma arkadaşlarına aittir. Yeni olan, Bakanlar Kurulu toplantılarının gidişatı ve içeriğinin Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri ile onun Elysee Sarayı'ndaki çalışma arkadaşlarının kapsamlı siyasi kontrolü altında yürütülmesidir⁷¹⁰. Bunun sonucunda, Bakanlar Kurulunun toplantı gündemini nihai olarak saptamak ve görüşmeleri yönetmek konusundaki inisiyatif Cumhurbaşkanına geçmiştir. Bakanlar Kurulunda alınan kararları gerçekleştirmek sorumluluğu ise, gene başbakana yüklenmiştir.

Yukarıdaki uygulama, Cumhurbaşkanının parlamento çoğunluğuna sahip olduğu dönemlerde etkin bir şekilde uygulanmaktadır. Ancak, Cumhurbaşkanı ile parlamento çoğunluğu farklı siyasi çizgide olduğu zamanlarda (cohabitation dönemleri) Bakanlar Kurulu, Başbakanın siyasi çizgisinin kurallarını belirlediği bir enstrümandan öteye gidememektedir⁷¹¹. Gene, cohabitation dönemlerinde de Cumhurbaşkanının Bakanlar Kurulu toplantılarına hazırlık yapmak ve oturumları yönetmek yetkilerine şeklen dokunulmamış olmakla birlikte, Cumhurbaşkanının Bakanlar Kurulundaki siyasi karar

⁷⁰⁷ Grote, s. 275.

⁷⁰⁸ Grote, s. 275.

⁷⁰⁹ Grote, s. 275; Bu konuda ayrıca bkz., Kempf (2003), s. 304-307.

⁷¹⁰ Grote, s. 275.

⁷¹¹ Grote, s. 275.

süreçlerine katılması sembolik olmaktan öteye gidememektedir⁷¹². Başka bir anlatımla, cohabitation dönemlerinde de Cumhurbaşkanı'nın hükümet içindeki yetkileri şeklen varlığını sürdürmekle birlikte, bu yetkiler etkin olarak kullanılamamaktadır.

Cumhurbaşkanı'nın Bakanlar Kuruluna başkanlık etmesi, geçmiş yıllardaki uygulamalardan da görüleceği gibi, iki farklı politik sonuç doğurmaktadır. Bir kere, Cumhurbaşkanı parlamento çoğunluğu tarafından destekleniyorsa, Bakanlar Kurulunun gerçek şefidir. Bu durumda Bakanlar Kurulunun fonksiyonu, Başbakan ve bakanların direktifleriyle gerçekleştirilen önlemleri şeklen tasdik etmekten ibarettir. Başbakan dahil olmak üzere bakanlar, gerginliklere formül üretmekte, ancak görevlileri yönetmemektedirler. Bakanlar, görevlerini hükümetin siyasi ilkeleri doğrultusunda gerçekleştirmektedirler. Bakanlar Kurulunun bu koşullardaki statüsü, Amerikan örneğindeki başkanlık kabinesine benzetilebilir. Bir farkla ki, ABD Başkanı, hükümet politikalarını formüle etmekte; ancak bu konuda bir karar vermemektedir⁷¹³.

Diğer yandan, Cumhurbaşkanı'nın Millet Meclisi içindeki çoğunluğu karşısına alması durumunda; yani Cumhurbaşkanı parlamento çoğunluğundan farklı bir politik çizgiyi temsil ettiğinde, sistem tamamen farklı bir şekilde işlemektedir. Bu durumda Bakanlar Kurulu, Başbakanın parlamento içindeki çoğunluğunu temsil etmekte ve Başbakanın politikalarını kararlaştıran bir kurul haline gelmektedir. İlk durumda Bakanlar Kurulunun tartışılmaz şefi olan Cumhurbaşkanı'nın rolü, artık Başbakan tarafından temsil edilmektedir. Dolayısıyla, Cumhurbaşkanı'nın Bakanlar Kuruluna başkanlık etmesi, şekli bir görev olmaktan öteye gitmemektedir. Cumhurbaşkanı, hükümet tasarılarına karşı şahsi görüşlerini ileri sürebilmek, kabine kararları hakkında bilgi almak gibi yetkilerini bu durumda da kullanabilmekle birlikte, diğer yetkileri sınırlandırılmaktadır⁷¹⁴. Görüldüğü gibi, Bakanlar Kurulunun karakteri, politik şartlara göre değişebilmektedir.

Bakanlar Kurulunun toplantı yer ve zamanını belirleme yetkisi, Cumhurbaşkanı'na aittir⁷¹⁵. V. Cumhuriyet döneminde Bakanlar Kurulu, kural olarak haftada bir kere, genellikle Çarşamba günü öğleden önce, Elysee Sarayı'nın "Salon Murat" adlı salonunda toplanmaktadır. Bakanlar Kurulu toplantısı, hükümetin siyasi önemi çok büyük olan bir

⁷¹² Gouaud, s. 470; Grote, s. 275.

⁷¹³ Gouaud, s. 456; Grote, s. 280.

⁷¹⁴ Gouaud, s. 474; Grote, s. 280.

⁷¹⁵ Grote, s. 274.

şovu niteliğindedir⁷¹⁶. Hükümetin birçok önemli kararı, ancak Bakanlar Kurulunda görüşülerek aleniyet kazanmaktadır.

1947 yılında yapılan içtüzüğün uygulandığı dönemde yerleşen kurallara göre, Bakanlar Kurulu toplantılarının gündemi üç bölüme ayrılmaktadır⁷¹⁷. Gündemin birinci bölümünde, hükümetin kanun ve tüzük tasarıları görüşülmekte; ikinci bölümünde ise, üst düzey bürokratlarla subayların atama işlemleriyle, hükümetin alacağı somut bireysel tedbirler görüşülmektedir. Nihayet gündemin üçüncü bölümünde ise, ele alınan hükümet işlerine ilişkin olarak, diğer bakanların görüş ve önerilerine yer verilmektedir.

Bakanlar Kurulu toplantısının birinci bölümüne başlandığında, ilk olarak gündemdeki kanun ve tüzük tasarıları ele alınmakta; tasarılar öncelikle ilgili bakan tarafından kısaca tanıtılmaktadır. Kanun ve tüzük tasarıları konusunda genellikle tartışma yapılmamaktadır⁷¹⁸. Çünkü, bir konu gündeme alınmadan önce, Başbakan ve ilgililerce haftalarca ve hatta aylarca tartışılmaktadır⁷¹⁹. Dolayısıyla, bir konunun Bakanlar Kurulu toplantısında yeniden ele alınmasının, bir formalitenin yerine getirilmesinden ibaret olduğunu söylemek mümkündür.

Bakanlar Kurulunun toplantı süreci, formalitelerle devam etmekte, bu formaliteler, çoğunlukla ikinci bölümde görülmektedir. Bu bölümdeki formaliteler, esasen önceden hazırlanan kararnameler konusunda bilgi almak ve bu kararnamelerin tasdik edilmesine ilişkindir. Bu bölümde görüşülen atama kararları, Bakanlar Kurulu toplantısından önce Cumhurbaşkanı ile Başbakanın görüşmeleri doğrultusunda alındığından, ilgili bakanlar fırsat bulduklarında, önerilen makamların doldurulmasını önerebilmektedirler. Bakanlar Kurulu toplantısında, sadece atanan adayın ismi belirlenmekte; yoksa değişik adaylar hakkında tercih belirten bir konuşma yapılamamaktadır⁷²⁰.

Bakanlar Kurulu toplantısının üçüncü bölümü, yukarıda belirtilen formalitelerin en az olduğu bölümdür. Bu bölümde, toplantıya katılanlar serbestçe fikir ve kanaatlerini sunma imkanı bulmaktadırlar. Bu uygulama eskiden beri böyledir.

⁷¹⁶ Grote, s. 289.

⁷¹⁷ Gouaud, s. 443; Grote s. 277.

⁷¹⁸ Long, s. 68; Grote, s. 277.

⁷¹⁹ Gouaud, s. 444; Grote s. 277.

⁷²⁰ Grote, s. 278.

Dışışleri Bakanının uluslararası ilişkilere dair haftalık raporunu açıklaması üçüncü bölümde gerçekleşen yerleşmiş bir uygulama olup, diğer bakanların yaptıkları uluslararası faaliyetler de (dış geziler, Brüksel'deki bakanlar düzeyindeki toplantılara katılımlar, uluslararası konferanslar vb.) bakanın raporunu eklenmektedir. Cumhurbaşkanı da, bu vesileyle sık sık söz alarak, dış politika konusundaki öngörülerini açıklamaktadır⁷²¹. Dolayısıyla Fransız Hükümetinin, uluslararası politikaya ilişkin tespit edilen bu görüşlerle bağlı olduğunu ayrıca söylemeye gerek yoktur; zira, hükümet bu görüşlerle bağlıdır.

Toplantının üçüncü bölümünde, ayrıca iç politikaya ilişkin güncel konular hakkında ileri sürülen mesaj ve görüşlere de yer verilmektedir. Nihayet, kurulun gelecek hafta yapacağı toplantıda ele alınacak yeni kanun tasarılarına da bu bölümde yer verildiği genel bir uygulamadır⁷²².

Yukarıda da belirttiğimiz gibi, Bakanlar Kurulu toplantısını Cumhurbaşkanı yönetmektedir. Cumhurbaşkanı, bu yetkisine dayanarak; gündem konularının görüşülmesini başlatmakta, görüşülen konular hakkında söz vermekte ve sorulan sorulara cevap vermektedir. Cumhurbaşkanı, her gündem maddesi üzerindeki görüşmeleri, yerleşmiş geleneğe uygun olarak, Başbakanın görüşünü de alarak bitirmektedir⁷²³. Cumhurbaşkanı, hükümet başkanlığı görevi ile bağlantılı olarak, bir kez de kendisi söz alarak, bakanlar arasındaki görüş ayrılıklarını gidermek veya bazı notlar almak imkanına her zaman sahiptir. Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu toplantı gündeminin hazırlık çalışmalarını Başbakanla birlikte yaptığından ve gündemi onayladığından bu durum nadiren gerekli olmaktadır. Yani, toplantı gündemi ile ilgili hazırlık çalışmaları en son Cumhurbaşkanlığı bürosunda dört göz altında yapıldığından, Bakanlar Kurulu toplantısındaki görüşmeler geleneksel formalitelerin tamamlanması şeklinde yapılmaktadır. Cumhurbaşkanı, bu karışma hakkını en çok dış sorunlar ve savunma politikaları konusunda kullanmaktadır⁷²⁴. De Gaulle'den beri, V. Cumhuriyetin bütün Cumhurbaşkanıları, kendilerine özgü bu alanları özellikle korumuşlardır.

Hükümet üyeleri arasındaki muhtemel fikir ayrılıkları, henüz kurul toplantısına hazırlık çalışması sürecinde iken Başbakanın hakemliğinde veya nadiren de

⁷²¹ Grote, s. 278.

⁷²² Grote, s. 278.

⁷²³ Grote, s. 278.

⁷²⁴ Fournier, s. 58; Grote, s. 278.

Cumhurbaşkanının müdahalesiyle giderilmektedir. Buna rağmen, Bakanlar Kurulu toplantısında görüşülen yasa tasarıları hakkında ciddi görüş farklılıkları ortaya çıkabilmektedir. Böylesi istisnai durumlarda, Bakanlar Kurulu toplantısı bir süre geri bırakılmaktadır.

Bakanlar Kurulu toplantılarında, hükümet politikalarıyla ilgili temel sorunlar üzerindeki genel konuşmalar kısa tutulmakta; III. ve IV. Cumhuriyet dönemlerinde yapılan uzun ve tartışmalı görüşmelere nadiren rastlanmaktadır. Cumhurbaşkanı ve Başbakanın hükümet politikaları üzerindeki geniş kapsamlı kontrolü ile iç politik karar süreçlerini Bakanlar Kurulu toplantısının hazırlık çalışmaları esnasında birlikte tespit etmeleri, Bakanlar Kurulu toplantısının fonksiyonunu azaltmaktadır.

5. Bakanlar Kurulu Kararlarının Alınması

Bakanlar Kurulu toplantılarında, önemli siyasi sorunlar yalnızca tartışılmamakta; bilakis uygun kararlar alınmaktadır. Bakanlar Kurulu kararları her zaman oybirliği ile alınmakta, ayrıca oylama yapılmamaktadır⁷²⁵.

Bakanlar Kurulu toplantısına katılanlar, toplantı süreci ve toplantıda konuşulanların içeriğini açıklamamak yükümlülüğü altındadırlar. Bu uygulamayla, hükümet üyeleri arasındaki görüş ayrılıklarının dışarı yansıtılarak, hükümetin zarar görmesinin engellenmesi amaçlanmıştır⁷²⁶.

Bakanlar Kurulu toplantısında ulaşılan başlıca sonuçlar, sadece bir resmi bildiri ile aleniyet kazanmaktadır. Dolayısıyla, Bakanlar Kurulu toplantısına katılan hükümet üyelerinin, toplantıda alınan kararları kamuoyu önünde açıklaması ve bunları eleştirmesi dolaylı olarak yasaklanmıştır.

⁷²⁵ Grote, s. 279.

⁷²⁶ Grote, s. 279.

6. Bakanlar Kurulu Kararlarının Yazılması ve Açıklanması

Bakanlar Kurulu toplantısının yapılaş süreci ve toplantıda elde edilen sonuçlar, gerek kamuoyuna bilgi vermek ve gerekse hükümet içinde kullanılmak üzere belgelere geçirilmektedir.

Cumhurbaşkanı, IV. Cumhuriyet döneminde olduğu gibi, Bakanlar Kurulu toplantıları hakkında tutanak düzenlenmesinden sorumlu değildir. Uygulamada ise, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri ile Bakanlar Kurulu Genel Sekreteri, özel bir masada Bakanlar Kurulu toplantısını dikkatle izleyerek, yapılan görüşmeler hakkında ayrıntılı bir tutanak hazırlamaktadırlar⁷²⁷.

Bakanlar Kurulu Genel Sekreteri tarafından tutulan bu tutanak, toplantının birincil kaynağını oluşturmakta ve görüşmelerin harfi harfine tüm ayrıntılarını içermektedir. Bakanlar Kurulu tarafından yapılan her toplantı için düzenlenen bu tutanaklar, tarihçenin yazılmasında başvurulacak en önemli kaynaklardır. Bakanlar Kurulu toplantısı için hazırlanan tutanağın bir kopyası Elysee Sarayı arşivinde ve bir kopyası de Hotel Matignon'daki Başbakanlık Arşivinde saklanmaktadır⁷²⁸.

Bakanlar Kurulu tarafından görüşülen konular, Bakanlar Kurulu Genel Sekreteri tarafından bir liste halinde yazılmaktadır. Bu listede, toplantıda görüşülen kanun ve kararname tasarıları, toplantının ikinci bölümünde görüşülen atama kararları ile Cumhurbaşkanı ile Başbakanın basın bildirisinde yer almayan direktifleri yer almaktadır.

Adı geçen kararlar listesi, onaylanmak üzere Cumhurbaşkanına sunulmaktadır. Listenin bir kopyası Cumhurbaşkanında kalmakta, bir kopyasını da Başbakan almaktadır. Bu uygulama, Bakanlar Kurulu kararlarının içeriği konusunda tereddüt oluştuğunda, süratle kontrol ederek tereddütleri gidermek gibi pratik amaçlar için kullanılmaktadır⁷²⁹.

Bakanlar Kurulu toplantısında görüşülen konular, henüz kurul toplantısından önce, Bakanlar Kurulu Genel Sekreteri tarafından hazırlanan bir basın bildirisi ile, toplantı

⁷²⁷ Grote, s. 281.

⁷²⁸ Long, s. 70; Grote, s. 281.

⁷²⁹ Grote, s. 281.

sonrasında kamuoyuna duyurulmaktadır. Basın bildirisi, Başbakanlık Kabinesi ile Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri tarafından ortaklaşa kaleme alınmaktadır.

Basın bildirisi metni, Çarşamba günü sabahı, henüz Bakanlar Kurulu toplantısı başlamadan önce, Cumhurbaşkanı tarafından doğrudan incelenmektedir. Cumhurbaşkanı, gerekirse Başbakanla karşılıklı konuştuktan sonra, Bakanlar Kurulu toplantısını tamamlayarak, Elysee Sarayı'nın basına ayrılan bölümünde, Genel Sekreter vasıtasıyla medyaya bilgi verilmesini sağlamaktadır.

Basın bildirisinin içeriği, yapılan basın konferansında, bir sözcü tarafından gazetecilere açıklanmaktadır⁷³⁰. Nitekim, hem vatandaşların ve hem de kamu kuruluşlarının, Bakanlar Kurulu toplantısında alınan kararların içeriği konusunda güvenilir bilgi alabilecekleri biricik kaynak, bu basın bildirileridir.

Bu uygulama, cohabitation dönemlerinde değiştirilmektedir. Bu dönemde basın bildirisi, Elysee Sarayı'nın basın görevlisi tarafından değil de, Başbakanlığın basın görevlileri tarafından açıklanmaktadır. Basın bildirisi metni, gene Cumhurbaşkanının çalışma arkadaşları tarafından ilana sunulmakla birlikte, bu sadece şekli öneme sahiptir. Oysa bildirinin içeriği, tamamen hükümetin pozisyonunu yansıtmaktadır. Nitekim, birinci ve ikinci cohabitation dönemleri, Cumhurbaşkanı bu yetkisini kullanma imkanını tanımıştır. V. Cumhuriyete kadar süren bu uygulama, bu dönemde değiştirilmiş; bundan sonra, Cumhurbaşkanı ile hükümet arasındaki görüş farklılıkları açıkça tutanağa yazılmaya başlanmıştır⁷³¹.

Bakanlar Kurulu tarafından alınan kararlar, öncelikle hükümet üyeleri ve bunlara bağlı idari birimler için bağlayıcıdır. Bakanlar Kurulu kararları, vatandaşlar için yalnızca bir siyasi görüş açıklaması niteliğinde olup, özellikle İdare Hukuku anlamında bir hukuki başvuru ya da itiraza konu olamamaktadır⁷³².

⁷³⁰ Fournier, s. 231; Grote, s. 280.

⁷³¹ Grote, s. 280.

⁷³² Grote, s. 275.

7. Bakanlar Kurulu Kararlarının İcrası

Bakanlar Kurulu kararlarının yürütülmesinden Başbakan sorumludur. Bakanlar Kurulu Genel Sekreteri, bu görevinde Başbakana yardım etmekle görevlidir⁷³³. Dolayısıyla, Bakanlar Kurulu toplantısında görüşülen kanun tasarılarını parlamentoya sevk etmek; kararnameleri, gerekli imzaları tamamlattıktan sonra, Resmi Gazetede (Journal Officiel) yayımlatmak; Cumhurbaşkanlığı kararnameleri (dekret) ve Bakanlar Kurulu toplantısının ikinci bölümünde kararlaştırılan atamalarla ilgili idari işlemleri yapmak da Genel Sekreterliğin görevleridir.

Bakanlar Kurulu toplantısının üçüncü bölümünde, bakanlar tarafından açıklanan ve daha çok iş bilançosu veya durum raporlarına ilişkin olan veya geleceğe ilişkin somut öncelikleri de içerebilen görüşlere yönelik hükümet politikalarıyla ilgili tedbirlerin alınması, yetkili bakanların sorumluluğundadır⁷³⁴. Nihayet, basın bildirisinde açıklanan önlemler, Başbakanın çalışma arkadaşları tarafından uygun bir süre içinde gerçekleştirilmektedir.

Başbakanın kabinesi, Başbakanın siyasi amaçlarının formüle edilmesi ve gerçekleştirilmesinde hükümeti desteklemekle görevlidir. Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliği ise, hükümetin karar süreçlerinin işleyişi ile ilgili teknik konulardan sorumludur. Dolayısıyla, Başbakanlık Genel Sekreterliği, hükümet işlerinin koordinesinde ve yönetilmesinde çok önemli görevleri yerine getirmektedir.

8. Bakanlar Kurulu Çalışmalarının Koordinasyonu

Bakanlar Kurulu çalışmalarının koordinasyonu Başbakan tarafından sağlanmaktadır. Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliği de, Başbakana bu konuda yardımcı olmaktadır.

Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliği, kural olarak Başbakanı, idari görevleri bakımından destekleyen bir yardımcı organdır. Genel Sekreterlik, bakanlarla Başbakan; Başbakanla Cumhurbaşkanı ve hükümetle parlamento arasında bağlantı sağlayıcı bir işleve

⁷³³ Fournier, s. 236; Grote, s. 281.

⁷³⁴ Fournier, s. 236.

de sahiptir. Bu fonksiyonu nedeniyle, siyasi karar sürecine katılan ilgili merciler arasında dosya akışını sağlamak ve gerekli bağlantıyı kurmaktadır.

Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliği yanında, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği de bu tür koordinasyon fonksiyonuna sahiptir⁷³⁵. Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliği, hükümet işlerinin organizasyonu çalışmaları yanında gerekli materyallerin sağlanmasından da sorumludur. Dolayısıyla, Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliği, sayılan bu fonksiyonları nedeniyle Fransız Hükümetinin çalışmalarında ve koordinasyonunda en önemli unsurlarından biri olarak karşımıza çıkmaktadır

9. Değerlendirme

Fransa’da Bakanlar Kurulunun çalışma usulünü düzenleyen herhangi bir pozitif düzenleme mevcut değildir. IV. Cumhuriyet döneminde çıkarılan Bakanlar Kurulu İçtüzüğü, 1958 Anayasası döneminde yürürlükten kaldırılmış olmakla birlikte, hükümet fiilen bu içtüzüğün genel kabul görmüş ve yerleşmiş kuralları doğrultusunda çalışmaktadır.

Diğer parlamenter sistemlerden farklı olarak, Fransız Cumhurbaşkanının Bakanlar Kurulu toplantılarına katılması istisna olmayıp, kuraldır. Bakanlar Kurulu toplantılarının gündemini hazırlamak ve Bakanlar Kurulu toplantılarına katılacak kişileri belirlemek yetkileri Cumhurbaşkanına aittir. Bakanlar Kuruluna Başbakanın başkanlık etmesi, istisnai bir durumdur⁷³⁶. Nitekim Başbakan, siyasi yönden fazla önemi olmayan konuların görüşüldüğü Bakanlar Kurulu toplantılarına, ancak Cumhurbaşkanının yazılı izni ile başkanlık edebilmektedir.

Cumhurbaşkanının Bakanlar Kuruluna başkanlık etmesi, geçmiş yıllardaki uygulamalara göre, iki farklı politik sonuç doğurmaktadır. Cumhurbaşkanı parlamento çoğunluğu tarafından desteklendiğinde, Bakanlar Kurulunun gerçek şefidir. Parlamento çoğunluğundan farklı bir politik çizgiyi temsil ettiğinde ise, sistem tamamen farklı bir şekilde işlemekte; Bakanlar Kurulu, Başbakanın parlamento içindeki çoğunluğunu temsil eden ve Başbakanın politikalarını kararlaştıran bir kurul haline gelmektedir. Bu durumda

⁷³⁵ Grote, s. 311.

⁷³⁶ Duverger (1965), s. 537-538; Özer, Batı Demokrasileri, s. 81.

Cumhurbaşkanının Bakanlar Kuruluna başkanlık etmesi, şekli bir görev olmaktan öteye gidememektedir.

Bakanlar Kurulunda geleneksel olarak hükümet politikalarına ilişkin bütün önemli konular görüşülmekte ve gerekli kararlar alınmaktadır. Fransız Anayasası, yalnızca bazı konuların Bakanlar Kurulunda görüşüleceğini belirtmekle yetinerek, Cumhurbaşkanına geniş bir takdir hakkı bırakmıştır.

Bakanlar Kurulu toplantılarına Cumhurbaşkanı ve Başbakan dışında bazı bakanlar katılabilmektedir. Hükümet üyeleri dışında, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri ile Bakanlar Kurulu Genel Sekreteri de Bakanlar Kurulu toplantılarına katılmakta; ancak bunlar, ayrı bir masada oturarak tutanak düzenlemektedirler⁷³⁷. Hükümet politikalarının koordine edilmesinde ve yönetilmesinde hükümeti destekleyen en önemli kurumlardan biri, Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliğidir.

Bakanlar Kurulu toplantıları, hükümetin siyasi önemi çok büyük olan bir şovu niteliğindedir⁷³⁸. Hükümetin bir çok önemli kararı, ancak Bakanlar Kurulunda görüşülerek aleniyet kazanmaktadır. Bakanlar Kurulu toplantılarında, önemli siyasi sorunlar yalnızca tartışılmamakta; bilakis uygun kararlar da alınmaktadır⁷³⁹. Bakanlar Kurulu kararları her zaman oybirliği ile alınmakta ve ayrıca oylama yapılmamaktadır.

Bakanlar Kurulu toplantılarının yapılış süreci ve toplantılarda elde edilen sonuçlar, gerek kamuoyuna bilgi vermek ve gerekse hükümet içinde kullanılmak üzere belgelere geçirilmektedir. Uygulamada, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri ile Bakanlar Kurulu Genel Sekreteri, özel bir masada oturarak Bakanlar Kurulu toplantısını dikkatle izlemekte ve yapılan görüşmeler hakkında ayrıntılı bir tutanak hazırlamaktadırlar.

Bakanlar Kurulu toplantısında görüşülen konular, önceden hazırlanan bir basın bildirisi ile, toplantı sonrasında kamuoyuna duyurulmaktadır. Basın bildirisi metni, Cumhurbaşkanı tarafından doğrudan incelendikten ve gerekirse Başbakanla karşılıklı konuştuktan sonra, toplantı sonrasında medyaya açıklanmaktadır.

⁷³⁷ Grote, s. 274.

⁷³⁸ Grote, s. 289.

⁷³⁹ Grote, s. 279.

Bakanlar Kurulu kararlarının yürütülmesinden Başbakan sorumludur. Bakanlar Kurulu Genel Sekreteri, bu görevinde Başbakana yardım etmekle görevlidir⁷⁴⁰. Dolayısıyla, Bakanlar Kurulu toplantısında görüşülen kanun tasarılarını parlamentoya sevk etmek; kararnameleri, gerekli imzaları tamamlattıktan sonra, Resmi Gazetede yayımlatmak, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile Bakanlar Kurulu toplantısının ikinci bölümünde kararlaştırılan atamalar konusundaki idari işlemler, Sekreterlğın tarafından yapılmaktadır.

Görüldüğü gibi, Fransa’da bir içtüzük ya da buna benzer bir pozitif düzenleme olmasa da, Bakanlar Kurulu çalışmaları, Anayasa hükümleri ve parlamenter geleneklere göre yapılmaktadır. Cumhurbaşkanı, mevcut hükümet sisteminin bir gereğı olarak, parlamenter sistemlerde Başbakan tarafından kullanılması gereken yetkileri kullanarak, hükümeti idare etmektedir.

⁷⁴⁰ Fournier, s. 236; Grote, s. 281.

C. ALMANYA’DA FEDERAL BAKANLAR KURULUNUN ÇALIŞMA USULÜ

1. Federal Bakanlar Kurulunun Genel Çalışma Esasları

1949 tarihli Almanya Anayasasının 65. maddesi, Federal Başbakanın hükümet işlerini, “Federal Hükümetçe kabul edilmiş ve Federal Cumhurbaşkanıca tasvip edilmiş bir içtüzüğe” göre yöneteceğini belirtmektedir. Nitekim, Anayasanın bu maddesine istinaden, 11 Mayıs 1951 tarihinde bir içtüzük çıkarılmış ve hükümet çalışmaları bu içtüzük hükümlerine göre yapılmaktadır⁷⁴¹.

Federal Hükümet İchtüzüğü (Geschäftsordnung der Bundesregierung), dört bölümden oluşmaktadır. “Federal Başbakan” (der Bundeskanzler) başlığını taşıyan birinci bölümde, (m. 1-7) Federal Başbakanın yetki ve görevlerine ilişkin kurallar yer almaktadır. “Federal Başbakanlığa Vekalet” (Stellvertretung des Bundeskanzler) başlığını taşıyan ikinci bölümde ise (m. 8), bir engeli çıktığında kimin Federal Başbakanlığa vekalet edeceğine ilişkin hükümlere yer verilmiştir. Federal bakanlara (die Bundesminister) ilişkin hükümler, III. Bölümde (m. 9-14) yer almaktadır. Bu bölümde, federal bakanların görev alanları, delegasyonlar, federal bakanların uyacakları temel ilkeler, bakanlığa vekalet gibi konular yer almaktadır.

Federal Hükümet İchtüzüğünün IV. Bölümü (m. 15-31) “Federal Hükümet” (Der Bundesregierung) başlığını taşımaktadır. Bu bölümde, Federal Bakanlar Kurulunda görüşülecek konular (m. 15), görüşme usulü (m. 16, 19, 20, 24, 25), Federal Hükümet üyeleri arasındaki görüş ayrılıkları ve giderilmesi yolları (m. 17), Federal Hükümet toplantılarına hazırlık (m. 21), Federal Hükümet toplantılarına başkanlık (m. 22), Federal Hükümet toplantılarına katılacaklar (m. 23), toplantı tutanağı düzenlenmesi (m. 27), Federal Hükümet kararlarının imzalanması (m. 28, 29, 30) ve eyalet hükümetleriyle ilişkiler (m. 31) ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir.

⁷⁴¹ Federal Bakanlar Kurulu İchtüzüğü için bkz. Busse, Volker: **Bundeskanzleramt und Bundesregierung**, 3. Auflage, Heidelberg 2001, s. 159-168; Hesse, Joachim Jens – Ellwein Thomas: **Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland**, Band 2, 9. Auflage, Berlin 2004, s. 494-501; İnternet erişimi için bkz. <http://www.bundesregierung.de/pureHtml-,413.430065/Geschaeftsordnung-der-Bundesre.htm> (7.7.2004).

Federal Bakanlar Kurulunun çalışma usulü konusunda, içtüzük hükümleri yeterli açıklıkta olup, Federal Hükümetin görev ve yetkilerinin hangi usulde yapılacağı bu içtüzükte açıkça belirtilmiştir.

Bilindiği gibi, Almanya Hükümeti, Federal Başbakan (Der Bundeskanzler) ve federal bakanlardan (Die Bundesminister) oluşmaktadır. Federal bakanlar, diğer parlamenter sistemlerde olduğu gibi, Federal Başbakan tarafından seçilmekte ve Federal Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Federal Bakanlar Kurulu, Federal Başbakan tarafından idare edilmektedir.

Almanya Anayasası, Federal Başbakanın hükümet içindeki konumunu oldukça güçlendirmiştir. Federal hükümeti kurmak, federal bakanları atamak ya da görevden almak için Federal Cumhurbaşkanı'na teklifte bulunmak (GG m. 64), hükümet politikalarının ana ilkelerini belirlemek ve bunun siyasal sorumluluğunu üstlenmek (GG m. 65) yetkileri, Federal Başbakanın sahip olduğu anayasal yetkilerden başlıcalarıdır.

Federal hükümet, Federal Meclis'e (Der Bundestag) karşı sorumlu olup, bu sorumluluk, Federal Başbakana aittir. Bununla birlikte her federal bakan, bakanlığının işlemlerini kendi sorumluluğu altında yürütmektedir. Federal bakanlar arasındaki görüş ayrılıkları, Federal Hükümet tarafından karara bağlanmaktadır. Görev alanı ilkesi (Ressortprinzip) gereği federal bakanların bireysel sorumlulukları olmasına ve kendi görev alanlarına giren işleri kendi sorumlulukları altında yönetmelerine rağmen, Federal Hükümetin ayrıca kolektif sorumluluğu da bulunmaktadır⁷⁴².

Federal Hükümet, kollejyal bir organ (kollegialorgan) olduğundan, kurul halinde toplanır ve kararlarını da kurul olarak alır. Anayasada Federal Hükümet, "der Bundesregierung" kavramıyla ifade edilmek suretiyle, Federal Hükümetin bir kurul (kollegium) olduğuna ayrıca vurgu yapılmıştır.

Federal hükümet toplantılarına "Kabine toplantısı" (Kabinettsitzungen) denmekte olup, Federal Hükümet her hafta düzenli olarak toplanmaktadır. Federal Bakanlar Kurulu,

⁷⁴² Bkz., Busse, s. 50-53.

Federal Başbakan başkanlığında toplanmakta; Federal Başbakanın katılmadığı toplantılara Federal Başbakan Yardımcısı başkanlık etmektedir.

Federal Hükümet İctüzüğünün 15. maddesinde, Federal Bakanlar Kurulunun kurul olarak görüşüp karara bağlayacağı işler saymak suretiyle belirtilmiştir⁷⁴³. Buna göre Federal Bakanlar Kurulu; genel olarak ekonomik, sosyal, mali ve kültürel önemdeki bütün iç ve dış politika konularını görüşür ve karara bağlar. Federal Bakanlar Kurulu, bu genel görev ve yetkileri yanında;

- Bütün yasa tasarılarını,
- Federal Hükümet kararname tasarılarını,
- Özel politik önem taşıyan diğer kararname tasarılarını,
- Federal hükümet tarafından Federal Konsey'e sunulacak olan Federal Hükümet görüşlerini,
- Anayasa ve yasalar tarafından öngörülen bütün işleri ve
- Federal bakanlar arasındaki görüş ayrılıkları ile kendisine sunulan personel işlerini özel olarak görüşüp, karara bağlamaktadır.

Görüldüğü gibi, Federal hükümet toplantılarında, hükümetin geleceğe ilişkin politikaları, kanun ve tüzük tasarıları, öncelikler, eylem planları, raporlar ve bütçe konuları görüşülerek karara bağlanmaktadır. Federal Hükümet tarafından kararlaştırılan ve Federal Cumhurbaşkanı tarafından onaylanan hükümet işleri, Federal Başbakanın gözetimi altında ilgili federal bakan tarafından yürütülmektedir.

2. Federal Bakanlar Kurulu Toplantılarına Hazırlık

Federal Bakanlar Kurulu toplantılarında, kural olarak toplantı gündeminde yer alan konular görüşülmekte ve gerekli konularda kararlar alınmaktadır. Gündemde yer alan konular, "kabine tasarısı" şeklinde hazırlanarak, Federal Hükümete sunulmaktadır⁷⁴⁴.

Kabine tasarıları, gündem konusu hangi federal bakanlığın görev alanını ilgilendiriyorsa, o federal bakanlık ya da bakanlıklar tarafından hazırlanmaktadır. Bir başka deyişle, toplantıda ele alınan hükümet tasarısı, ilgili federal bakanlık tarafından

⁷⁴³ Busse, s. 163-164.

⁷⁴⁴ Busse, s. 84-87.

hazırlanmaktadır. Bundan dolayı, gündemde yer alan hükümet tasarısını hazırlayan federal bakanlık, tasarı ile ilgili gerekli materyalleri toplamak ve kendi görüşü yanında diğer bakış açılarını da tasarıda belirtmek durumundadır. Bu bağlamda, özellikle federe devletlerin görüşleri ile federasyonun görüşlerinin tasarıda bulunmasına büyük önem verilmektedir⁷⁴⁵.

Kanun tasarılarının usulüne ilişkin İktüzük hükümleri, tüm federal bakanlıkları kapsayacak şekilde düzenlenmiştir. Dolayısıyla, yalnızca bir federal bakanlığın görev alanını ilgilendirse bile, kanun tasarıları, tüm federal bakanların katılımıyla birlikte görüşülüp kararlaştırılmaktadır. Bunun önemi, tasarılar hakkında tüm federal bakanların bilgilendirilmesi ve tasarı hakkında verilecek kararın tüm kabine üyelerinin ortak görüşüne dayandırılmasıdır⁷⁴⁶. Bunun yanında, federal bakanlıklar arasında belli bir uzlaşma sağlanması da amaçlanmaktadır. Amaçlanan uzlaşmanın, tüm yüksek hiyerarşik makamları da kapsayacak şekilde geniş kapsamlı olmasına büyük önem verilmektedir. Görüldüğü gibi, Federal Hükümet çalışmalarının anahtar kavramı, “uzlaşma”dır.

Bir federal bakanlık bürokrasisindeki temel birim, şubedir (das Referat). Normalde federal bakanlıklar arasındaki görüşmeler, öncelikle şubeler seviyesinde yapılmaktadır. Bu düzeydeki görüşmeler sonucu uzlaşamayan konular, alt bölüm yöneticileri ya da bölüm yöneticileri düzeyine taşınmakta, zorunlu hallerde ise, müsteşarlar düzeyinde uzlaşma arayışına gidilmektedir. Görüşme düzeyi yükseldikçe, ilgili konu hakkındaki fikir ve görüşler netleşmeye başlamaktadır. İlgili konu Federal Bakanlar Kuruluna geldiğinde, artık ortak bir görüş oluşması zorunlu hale gelmektedir.

Memurlar düzeyinde bir uzlaşma oluşmadığı takdirde, ilgili federal bakanlar şahsen uzlaşma arayışını gerçekleştirmek zorundadırlar. Bu husus, İktüzükte açıkça belirtilmiştir. İktüzüğe göre; “Federal bakanlar arasındaki görüş ayrılıkları, katılımcı federal bakanlar veya bunların vekillerinin şahsi uzlaşma teklifleri ile birlikte Federal Bakanlar Kuruluna sunulur. Federal Başbakan, görüş ayrılıkları konusunu görüşmeye geçmeden önce, toplantıya katılan federal bakanların bakanlık görüşlerinin tartışılmasını sağlar.” (m. 17)

Görüldüğü gibi, hükümet çalışmalarında uzlaşma sağlanması, çok önem verilen bir konudur. Dolayısıyla, gerek Federal Başbakan ve gerekse diğer federal bakanlar, tüm

⁷⁴⁵ Busse, s. 84; Ismayr, s. 458.

⁷⁴⁶ Busse, s. 84.

imkanların kullanılarak bir uzlaşma sağlanmasını beklemektedirler. İşte bu nedenle, bir federal bakanlık tarafından hazırlanan hükümet tasarısı, ancak gerekli uzlaş sağlandıktan sonra ele alınıp görüşülebilmektedir.

Yetkili federal bakanlık tarafından hazırlanarak Federal Bakanlar Kuruluna sunulan bir hükümet tasarısında, tartışmalı konular kısaca belirtilmektedir. Bunun amacı, diğer hükümet üyelerinin de görüşleri alınarak, ortak bir görüş oluşmasını sağlamaktır⁷⁴⁷. Görüşmelerden sonra yapılan oylama sonucu, çoğunluğun oyu hangi yönde toplanırsa, ilgili bakanlık da bu görüşe katılmak zorundadır. Dolayısıyla, tartışmalı konularda üyelerin çoğunluğunun görüşüne uyulmaktadır.

Bir yasama sürecinin başarılı olarak işleyebilmesi, eyalet hükümetlerinin tutumu ile de doğrudan ilgilidir. Bundan dolayıdır ki, kabine tasarılarında bu durum da dikkate alınmakta (GG m. 72/2, 75/2) ve hatta komünler de hesaba katılarak, çok geniş bir uzlaşma sağlanması sonucunda, ele alınan tasarılar yasalaşma şansı yakalayabilmektedir.

Kanun tasarıları, henüz Federal Bakanlar Kurulunda ele alınmadan önce, Adalet Bakanlığına sevk edilerek, gerekli hukukilik denetiminden geçirilmesi sağlanmaktadır. Böyle bir uygulamayla, ilgili federal bakanlığın yetkisine tecavüz edilmemekte; bilakis, federal yasama yetkisinin şeklen de olsa hukuka uygunluğu sağlanmaya çalışılmaktadır⁷⁴⁸. Ancak bu şekli denetimden geçen tasarılar, gecikmeksizin Federal Bakanlar Kurulu önüne getirilmektedir. Zorunlu hallerde, bu denetim sonradan telafi edilmektedir.

Federal Bakanlar Kurulunda görüşülecek tasarılar, toplantı tarihinden bir hafta önceden federal bakanlara ve Federal Başbakanlık Müsteşarına gönderilmektedir. Kapsamlı yasa tasarıları ile diğer tasarılarından acil görüşülmesi gerekenler için, bu kural uygulanmamaktadır. Bu tür tasarılar, iki federal bakan veya bunların temsilcilerinin teklifi üzerine gündeme alınmakla birlikte, bu konuda da son söz, Federal Başbakana aittir. (GOB m. 21/3)

Tasarılar için gerekli hazırlık çalışmaları, Federal Başbakanlık Bürosu tarafından yapılmaktadır. Bu hazırlıklardan ilki, tasarı konusunda yetkili federal bakanlıkların görüş

⁷⁴⁷ Busse, s. 85.

⁷⁴⁸ Busse, s. 85.

oluşturma sürecine refakat etmektir. Bu bağlamda büronun, iki önemli görevi bulunmaktadır: Birincisi, ilgili federal bakanlıkların üzerinde uzlaştıkları görüşlerin, Federal Başbakanın görüşlerine ve Federal Hükümet politikalarına uygunluğunu kontrol etmek; diğeri de, federal bakanları, sonraki aşamalarda oluşacak sorunlardan etkilenmeyecek şekilde, tekdüze bir görüş üzerinde uzlaşmaları konusunda etkilemektir⁷⁴⁹. Federal Başbakanlık Bürosu, federal bakanlıklar arasındaki derin görüş ayrılıklarını giderebilmek için, bütün girişimlerde bulunulmasına özellikle dikkat etmektedir.

Federal Başbakanlık Bürosunun bu konudaki ikinci tür hazırlığı ise, Kabine toplantılarına hazırlık döneminde kabine tasarılarının bütün şekil şartlarına dikkat ederek, varsa eksikliklerini gidermek ve gündemde yer alacak işleri, Kabinede görüşülecek şekilde hazırlamaktır. Başka bir deyişle, gündeme alınacak konuların şekil şartlarına uygunluğunu kontrol etmektir. şekil şartlarından biri ya da daha fazlası eksik olduğu takdirde, ilgili federal bakanlık tarafından düzetilmesi sağlanmakla birlikte, özellikle acele hallerde, tasarıların hazırlık aşaması ile görüşülmesi arasındaki süreler konusunda farklı düzenlemeler yapılabilmektedir⁷⁵⁰. Yani, bu süreler kısaltılmakta ya da tamamen ortadan kaldırılabilir.

Kabine gündeminin, ilgili federal bakanlık müsteşarlarının görüşmelerinden yaklaşık iki gün önceden Federal Başbakanlıkta hazırlanması çok önemlidir. Zira, bu görüşmelerde, özellikle Kabinenin ele alacağı bütün gündem maddeleri tartışılmakta ve bütün konular mümkün olduğu kadar açıklığı kavuşturulmaktadır. Kabine toplantısından önceki süreçte ortaya çıkan görüş ayrılıkları da, yine Federal Başbakan tarafından giderilmekte; olağanüstü durumlarda ise, oturum esnasında Kabineye bildirilebilmektedir.

Federal hükümet toplantılarına hazırlık süreci, çok önemli olduğundan, bu süreçle ilgili tüm işlemler bizzat Federal Başbakanlık Bürosu şefi tarafından idare edilmektedir. Tam olarak söylemek gerekirse, Federal Başbakan ve onun adına Federal Başbakanlık Bürosu şefi, kabine toplantısı gündemine egemendirler⁷⁵¹. Hiçbir federal bakan, bu konuda tek başına söz sahibi değildir. Keza, bir konunun gündeme alınıp alınmaması ya da gündemdeki bir konunun gündemden çıkarılması konularında karar verme yetkisi de

⁷⁴⁹ Busse, s. 87.

⁷⁵⁰ Busse, s. 87; Ismayr, s. 459.

⁷⁵¹ Busse, s. 88 .

Federal Başbakana aittir. Şüphesiz, Federal Başbakan, bu yetkisini kullanırken ilgili federal bakan ya da bakanların sorumluluğuna da saygı göstermektedir.

3. Federal Bakanlar Kurulu Toplantı Gündeminin Belirlenmesi

Federal Hükümet İçtüzüğü'nün 21. maddesi, toplantı gündeminde yer alan konuları düzenlemiştir. Buna göre; “Federal hükümet toplantıları, Federal Başbakanın özel direktifleri doğrultusunda Federal Başbakanlık Müsteşarı tarafından hazırlanır. Müsteşar, bu bağlamda, ekinde gündemin de yer aldığı davetiyeleri ilgililere gönderir.

Federal bakanlar tarafından sunulan tasarılar ve görüşler, Federal Başbakanlık Müsteşarı tarafından yeterli sayıda çoğaltılarak, bütün federal bakanlara ve Federal Cumhurbaşkanlığı Bürosu Şefine sevk edilir” (GOB m. 21/1, 2)

Görüldüğü gibi, Federal Bakanlar Kurulu toplantılarının gündemi, Federal Başbakanın direktifleri doğrultusunda, Federal Başbakanlık Müsteşarı tarafından hazırlanarak, oturum davetiyeleri ile birlikte katılımcılara gönderilmektedir. Gündemde yer alan konuların yanında, Federal Hükümete sunulacak bakanlık tasarıları ve görüşleri de aynı şekilde ilgililere bildirilmektedir.

Federal hükümet toplantısında yeterince tartışılacak konular, Federal Başbakanın direktifleriyle belirlenmektedir⁷⁵². Öncelik, özel politik önem taşıyan konulara verilmek suretiyle görüşmeler yapılmakta ve gündemde yer alan bu konuların altı özellikle çizilmektedir.

Yukarıda da belirttiğimiz gibi, Federal Bakanlar Kurulu toplantısında görüşülecek konular, ilgili federal bakanlık tarafından kabine tasarısı (kabinettsvorlage) olarak hazırlanarak Federal Hükümete sunulmaktadır. Bu usul, yalnızca tartışmak ve bilgi almak için değil, özellikle somut kararlar almak gerektiğinde de uygulanmaktadır. Özellikle kanun tasarıları ve Federal Hükümet kararnameleri konularında görüşme yapıp karar alınabilmesi için, kabine tasarısı hazırlanması zorunludur⁷⁵³.

⁷⁵² Busse, s. 86.

⁷⁵³ Busse, s. 85-86.

Federal Bakanlar Kurulu toplantılarında görüşülecek konular; genel olarak Federal Hükümetin kendisine sunulan iç ve dış politika, ekonomik, sosyal, finansal ve kültürel konulardaki işler olmakla birlikte, İçtüzüğün 15. maddesinde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir⁷⁵⁴. Buna göre Bakanlar Kurulu;

- Bütün yasa tasarılarını,
- Bütün Federal Bakanlar Kurulu kararnamelerini,
- Özel siyasi önem taşıyan diğer kararname tasarılarını,
- Hükümetin Federal Konsey'e sunacağı görüşlerini,
- Anayasa ve yasalar tarafından öngörülen bütün işlerİ ve
- Federal bakanlıklar arasındaki görüş ayrılıklarını görüşüp karara bağlar⁷⁵⁵.

Federal Bakanlar Kurulu, yukarıda sayılan konular dışında;

- Geçici olarak emekliye ayrılan memurların yeniden memuriyete atanması ile üst düzey bazı memurların yükseltilmesine ilişkin önerileri,
- Yüksek federal makamlarda görev yapacak memurları göreve almak, gruplandırmak veya yükseltmek konusundaki teklifleri görüşerek ve karara bağlamakta,
- Yetkili federal bakan (Federal Adalet Bakanı) tarafından yüksek federal mahkemelere atanan hakimler konusundaki muvafakat önerililerini karar almaksızın görüşmektedir⁷⁵⁶.

Görüldüğü gibi, Federal Bakanlar Kurulu tarafından görüşülecek konular tereddüde yer bırakmayacak şekilde, açıkça belirtilmiştir. Dolayısıyla, Federal Bakanlar Kurulu da tüm zamanını bu işlere harcayarak daha etkili kararlar almakta ve yönetimde daha etkili olmaktadır.

Federal Bakanlar Kurulu toplantılarının gündemi, belli bir önem sırası gözetilerek hazırlanmakta ve en önemli konulardan başlamak suretiyle görüşmelere başlanmaktadır. En önemli konular bir liste halinde belirtilmiş olup, uygulamada buna "Top-1 Listen" denmektedir⁷⁵⁷. En önemli gündem konuları; kanun tasarıları, kararnameler ve Federal Bakanlar Kurulunun Federal Meclis tarafından gündeme alınan soru önergelerine ilişkin

⁷⁵⁴ Busse, s. 74.

⁷⁵⁵ Bütçe Kanunu tasarısındaki mali planlamaya ilişkin görüş ayrılıkları, ilgili federal bakanlık açısından mali önem taşıyorsa, bu tür görüş ayrılıkları da yine Federal Bakanlar Kurulunda görüşülür. Bkz. Busse, s. 74.

⁷⁵⁶ Busse, s. 74-75.

⁷⁵⁷ Busse, s. 78.

olarak verecekleri görüşler ve raporlardır⁷⁵⁸. Bu gündem konuları, kural olarak tasarı haline getirilerek Federal Bakanlar Kuruluna sunulmaktadır. Ele alınan gündem konularına ilişkin müzakereler başladıktan sonra, her federal bakan, konu ile ilgili görüşlerini bildirmekte, şayet görüşülen tasarıya bir federal bakan tarafından itiraz edilirse, bu tasarı gündemden çıkarılarak, farklı bir gündemde yeniden ele alınmaktadır.

Bu sadeleştirilmiş usul (Top-1 Listen), sadece hazırlık çalışmalarını değil, federal bakanların gündem konularıyla ilgili tüm işlerini de kolaylaştırmaktadır. Nitekim, kabine oturumlarının sonraki safhalarında her konuda konsensüs sağlanamamakta ve bu nedenle de usul tartışmaları yapılmaktadır. İşte bunun önüne geçmek için, hazırlık çalışmaları esnasında bu sorunlar üzerinde durulmakta ve olası itirazlar, daha hazırlık çalışmaları esnasında giderilmeye çalışılmaktadır. “En Önemli Konular Listesi Usulü” (Top-1 Listen)’nün dayandığı temel düşünce, Federal Bakanlar Kurulunun aşırı yükten kurtarılması ve böylece özel önem taşıyan işleri tartışabilmesi için, Federal Bakanlar Kuruluna daha fazla zaman bırakılmasıdır⁷⁵⁹. Dolayısıyla, Alman Hükümeti, bizde olduğu gibi yoğun bir iş yükü altında bırakılarak “fuzuli işgale” uğramaktan kurtarılmıştır.

En önemli konulardan sonra, gündemde yer alan diğer konular ele alınmakta ve her bir konu üzerinde sözlü görüşmeler yapılmaktadır. Bundan sonraki işlemler, kanun tasarılarındaki usule göre yapılmaktadır. Olağan konular hakkında genellikle müzakere yapmakla yetinilmekle birlikte, bazı personel işleri hakkında Federal Hükümet kararı da alınabilmektedir.

Federal Bakanlar Kurulu toplantılarının gündeminde, yukarıda belirtilen konulardan sonra, kural olarak, Avrupa Birliği politikası sorunları (Europapolitische Fragen), uluslararası ilişkiler (Internationale Lage) ve yasama organı (der Bundestag ve der Bundesrat) ile ilgili konular yer almaktadır.

1998 yılında gerçekleşen hükümet değişikliğinden sonra, dönüşümlü olarak görüşülen yeni bir gündem maddesi oluşturulmuştur⁷⁶⁰. “Kısa ve orta vadeli önemdeki tasarılar görev alanı raporu” (Berichte aus den Ressorts; kurz und mittelfristig bedeutsame

⁷⁵⁸ Federal Bakanlar Kurulu toplantısında görüşülen soru önergelerine ilişkin olarak herhangi bir karar alınmamakta, ancak konu üzerinde sözlü müzakere yapılmaktadır. Bkz. Busse, s. 77.

⁷⁵⁹ Busse, s. 78.

⁷⁶⁰ 1998 yılında yapılan seçimler sonucu I. Schröder hükümeti (Kabinett Schröder) kurulmuştur.

Vorhaben) adını taşıyan bu gündem maddesinde, adından da anlaşılacağı gibi, federal bakanlıkların kendi görev alanlarıyla ilgili kısa ve orta vadedeki projeksiyonları ele alınıp tartışılmaktadır⁷⁶¹.

Gündemin en sonunda ise, “Verschiedenes” başlığı altında toplanan çeşitli konular yer almaktadır. Bu konular, siyasi önem taşıyan genel konulardan oluşmaktadır. Bu konular hakkında herhangi bir oylama yapılmamakta, sadece tartışma yapmakla yetinilmektedir.

4. Federal Bakanlar Kurulu Toplantılarında Görüşme Usulü

Federal Bakanlar Kurulu toplantılarına kimlerin katılacağı İçtüzükte gösterilmiştir. (GOB m. 23) Buna göre, Federal Başbakan ve federal bakanlar dışında Federal Bakanlar Kurulu toplantılarına katılabilecek olanlar şunlardır⁷⁶²:

- Federal Başbakanlık Bürosu Şefi (der Chef des Bundeskanzleramtes)⁷⁶³
- Federal Başbakan tarafından belirlenen devlet bakanları (die Staatsminister),
- Federal Cumhurbaşkanlığı Bürosu Şefi (Der Chef des Bundespräsidialamtes)⁷⁶⁴,
- Federal Hükümet Basın ve Enformasyon Bürosu Şefi (der Chef des Presse und Informationsamtes der Bundesregierung),
- Federal Başbakan Özel Raportörü (der Persönliche Referent des Bundeskanzlers),
- Zabıt Katibi (der Schriftführer).

Yukarıda sayılan kişiler, Federal Bakanlar Kurulu toplantılarına bizzat katılabilecekleri gibi, bir vekil vasıtasıyla da toplantıda temsil edilebilirler. Nitekim, her federal bakan, bakanlığında görevli bir müsteşarını vekil olarak atayabilmektedir. Vekiller, müvekkilleri adına söz alıp tartışmalara katılabilmekle birlikte, oylamalara katılamamakta; başka bir anlatımla vekil katılımcıların oy hakkı bulunmamaktadır⁷⁶⁵.

Federal bakanlar, Federal Başbakanın izniyle, gündemde yer alan konularla ilgili uzman memurlarını (der Fachbeamte) da kabine toplantılarına çağırabilmektedirler.

⁷⁶¹ Busse, s. 78.

⁷⁶² Busse, s. 76.

⁷⁶³ Federal Başbakan, federal bakanlardan birini de Federal Başbakanlık Bürosu Şefi olarak görevlendirebilmektedir. Dolayısıyla, burada belirtilen şef, federal bakan olmayan bir kişidir.

⁷⁶⁴ Bu makamın bizdeki karşılığı Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği'dir.

⁷⁶⁵ Busse, s. 76.

Yinelemek gerekirse, federal bakanlar dışında kalan katılımcıların, kurul toplantılarına katılımı ilgili hak ve yetkileri, Federal Başbakanın rızasını almak ön koşuluna bağlanmıştır.

Katılımcılar arasında özel bir yeri olan Federal Cumhurbaşkanlığı Bürosu Şefi (Der Chef des Bundespräsidialamtes), Federal Bakanlar Kuruluna ait olmayan, bilakis doğrudan Cumhurbaşkanına bağlı bir katılımcıdır. Onun kabine toplantılarına katılmasının amacının, hem Anayasa ve hem de İçtüzükte, “Federal Hükümet işleri hakkında Cumhurbaşkanına bilgi vermek” olduğu belirtilmiştir⁷⁶⁶. Dolayısıyla, böyle bir yapılanmanın, Federal Hükümet ile Federal Cumhurbaşkanlığı arasındaki iletişim kanallarından biri olduğunu söylemek mümkündür.

Federal Başbakan, yukarıda sayılanlardan başka kişileri de kabine toplantılarına davet edebilir. Bunlar, genellikle belli konularda uzmanlaşan kişilerle, parti fraksiyonlarına mensup kişilerdir. Fraksiyonların katılımının sağlanması ile, bunların karar alma süreçlerinde yer almasını sağlamak ve dolayısıyla özel politik önem taşıyan hükümet tasarılarının, yasama meclislerinde oylanması sürecinde gerekli çoğunluğu önceden sağlamanın yanında, görüşülen konular hakkında parti uzmanlarının görüşünün alınması amaçlanmaktadır⁷⁶⁷. Uzmanların davet edilmesi uygulamasına, daha çok bütçe yasa tasarılarının görüşülmesi esnasında başvurulmaktadır. Bütçe yasa tasarıları görüşülürken, maliye politikası hakkındaki görüş ve tahminlerinden yararlanmak amacıyla, genellikle Federal Merkez Bankası Başkanı (der Präsident des Bundesbank) oturumlara davet edilmektedir.

Görüldüğü gibi, Federal Bakanlar Kurulu toplantıları, oldukça geniş kapsamlı bir katılımcı topluluğunun önünde yapılmakta ve gerektiğinde tüm katılımcılara söz hakkı verilmektedir. Bu uygulamanın kuvvetler ayrılığı ilkesini ihlal ettiği şüphesizdir⁷⁶⁸. Çünkü, oturumlara farklı devlet organlarını temsil eden kişiler katılmaktadır. Bu sayede, farklı görüşlerin doğması da kaçınılmaz olduğundan, kuvvetler arasında yapıcı işbirliği (konstruktiven Kooperation) sağlanmaktadır⁷⁶⁹.

⁷⁶⁶ Busse, s. 77.

⁷⁶⁷ Busse, s. 77.

⁷⁶⁸ Busse, s. 77; Ismayr, s. 458.

⁷⁶⁹ Busse, s. 77.

Federal hükümet, her hafta düzenli olarak toplanmaktadır. Toplantılar, kural olarak Çarşamba günleri öğleden önce, Federal Başbakan başkanlığında yapılmaktadır⁷⁷⁰.

Federal Başbakan toplantıya katılamadığında, Federal Başbakan yardımcısı başkanlığında toplanılır. Federal Başbakanla birlikte, Federal Başbakan yardımcısı da katılamadığı takdirde, Federal Başbakan yardımcısının belirlediği bir federal bakan başkanlığında toplantı yapılır. Bu kişiler de katılamadıkları takdirde, toplantıya kimin başkanlık edeceği İçtüzükte belirtilmiştir. (GOB m. 22/1) Buna göre, öncelik, en uzun süre bakanlık yapan federal bakana aittir. Aynı süre federal bakanlık yapan birden fazla bakanın bulunması halinde, en yaşlı bakan başkanlığında toplanılmaktadır.

Federal bakanlar, toplantıya katılıp katılamayacaklarını, toplantı tarihinden bir gün öncesine kadar Federal Başbakana bildirmek zorundadırlar. İçtüzüğe göre; “Her federal bakan, Federal Hükümet toplantısından en az bir gün öncesine kadar (toplantıya katılıp katılamayacağına dair) Federal Başbakana bilgi vermek zorundadır. Üç günden fazla sürecek ayrılıklarda ve dış seyahatler konusunda Federal Başbakanla mutabık olunmalıdır.” (m. 13/1)

Federal Bakanlar Kurulu toplantılarına katılamayan bakanların yerine, temsilcileri katılabilmektedir: “Federal bakanlar, Federal Meclis (der Bundestag), Federal Konsey (der Bundesrat) ve Federal Hükümet oturumlarında yapacakları açıklamalar konusunda parlamento müsteşarları (Parlamentarischen Staatssekretär) tarafından temsil edilirler...” (GOB m. 14/2) Görüldüğü gibi, her federal bakan Federal Hükümet toplantısına mutlaka katılmakta; şayet bakan bizzat katılamazsa, müsteşarı tarafından temsil edilmektedir.

Sonuç olarak, Federal Bakanlar Kurulu toplantıları, Federal Başbakan ve federal bakanlar dışında, İçtüzüğün 23. maddesinde belirtilen Federal Başbakanlık Bürosu Şefi, Başbakanlık Parlamento Müsteşarı, Federal Başbakanın Özel Raportörü, Federal Başkanlık Bürosu Şefi, Federal Basın Bürosu Şefi ve zabıt katibi yanında Federal Başbakanın davet ettiği diğer kişilerin katılımıyla çok sayıda katılımcının hazır bulunduğu bir ortamda yapılmaktadır. Bununla birlikte Federal Başbakan, kabine toplantılarına katılacakları sadece federal bakanlarla sınırlandırma yetkisine de sahiptir. (GOB m. 23/4)

⁷⁷⁰ Busse, s. 74.

Federal Bakanlar Kurulu toplantılarını Federal Başbakan idare etmekte, onun katılamadığı toplantılar, yardımcısı (der Vizekanzler) ya da bir federal bakan başkanlığında yapılmakta; bunların katılamadıkları kurul toplantıları ise, en kıdemli federal bakan başkanlığında yapılmaktadır.

Federal Hükümet toplantıları, tam olarak toplantı çağrısında bildirilen zamanda başlamaktadır. (GOB m. 22/2) Toplantı yetersayısı konusunda açık bir hüküm bulunmamakla birlikte İchtüzük, Federal Bakanlar Kurulunun, “oturum başkanı da dahil olmak üzere federal bakanların yarısının hazır bulunmasıyla” karar alma yetkisine sahip olduğunu belirtmektedir. (GOB m. 24/1) Dolayısıyla, Federal Hükümet, üyelerinin yarısının hazır bulunmasıyla toplantı yapabilmekte ve karar alabilmektedir⁷⁷¹.

Federal Bakanlar Kurulu, kural olarak, kararlarını kurul toplantılarında almaktadır. (GOB m. 20/1) Kurul toplantılarında görüşmeler, kural olarak sözlü yapılmakla birlikte, diğer hükümet üyelerinin de rızalarını almak suretiyle, doğrudan yazılı yöntem de uygulanabilmektedir. Keza, bir iş hakkında sözlü ya da yazılı görüşme yapılacağı konusunda tereddüt oluştuğunda, Federal Başbakanın kararına göre hareket edilmektedir. (İchtüzük m. 20/2)

Federal Hükümet toplantısı gündemine alınan konular, şayet ivedi karar almayı gerektiren bir zaruret yoksa, önce katılımcı federal bakanlar arasında tartışılmaktadır. (GOB m. 16/1) Dolayısıyla, acele karar verilmesi gereken işler konusunda tartışma yapılmamaktadır.

Federal hükümet toplantısına katılan federal bakanlar veya bunların temsilcileri arasındaki görüş ayrılıkları, önceki aşamalarda giderilememişse, bu husus kabine toplantısında yeniden görüşülmektedir. Federal Başbakan, toplantıda öncelikle bu fikir ayrılıkları konusunda katılan diğer bakanların görüşlerini almaktadır. (GOB m. 17/1, 2)

Tartışmalardan sonra alınan Federal Hükümet kararları, uzlaşılan şekli ile yazılı hale getirilmektedir. Federal Hükümet kararlarının uygulanması esnasında tereddüde düşüldüğü takdirde, Federal Başbakanın kararı esas alınmaktadır. (GOB m. 20/1, 2)

⁷⁷¹ Busse, s. 80.

Görüşme esnasındaki tartışmalı konular, Başbakanlık Müsteşarı tarafından not edilmekte ve kısa gerekçesiyle birlikte öngörülen çözüm önerileri de bu notta belirtilmektedir. (GOB m. 16/2)

Federal hükümet toplantılarında uygulanan bu usul, Weimar Cumhuriyeti (1919-1933) döneminden, 1980’li yıllara kadar uygulanagelmıştır. 1980’li yılların ortasından itibaren de “en önemli işler usulü” (TOP-1-Listen) uygulanmaya başlanmıştır. Bu değişikliğin temelinde, gündeme alınan her konu üzerinde uzun uzun tartışmalar yaparak Federal Bakanlar Kurulunu fazla meşgul etmemek düşüncesi yatmaktadır⁷⁷². Dolayısıyla, bu değişiklikle Federal Bakanlar Kurulu, gündemde yer alan önemli konuları daha geniş bir zamanda görüşme imkanına kavuşturulmuş; lüzumsuz işlerle uğraşarak zaman kaybından kurtarılmıştır.

Uygulamada, bu usulün de zaman zaman gerçeklikten uzaklaştığı görülmüş; bazen bir karar için iki oturum yapmak zorunlu hale gelmiştir. Bu aksamalara istinaden, Federal Anayasa Mahkemesi’nin verdiği bir karar neticesinde, usul kuralları biraz ağırlaştırılmıştır⁷⁷³. Bundan sonraki uygulamada, federal bakanların gündem dışı konularda susmak gibi özel çabalarıyla ağırlaştırılmış bu usul kuralları fiilen uygulanmamıştır.

Mevcut uygulama şu şekilde işlemektedir: Kabine oturumunda uygulanacak usul, Federal Başbakanın özel direktifleri doğrultusunda Başbakanlık Bürosu Şefi tarafından hazırlanan kabine toplantısı gündeminde belirtilmektedir. Federal Başbakanlık Bürosu Şefi, bu doğrultuda, Federal Hükümet üyelerine, ele alınacak hükümet tasarılarının konularını da içeren birer davetiye göndermekte ve davetiyede, alınacak kararlar hakkında bilgi ve belli bir süre verilmektedir. Süre verilmesinin amacı, muhtemel itirazların bu süre içinde yapılmasını sağlayarak, itiraz konusunun giderilmesini sağlamaktır. Toplantı sürecinde görüşülen konu hakkında hiçbir federal bakanın itirazı yoksa, yeterli çoğunluğun oyunu alan tasarılar kabul edilmiş sayılmaktadır⁷⁷⁴.

⁷⁷² Busse, s. 83.

⁷⁷³ Busse, s. 83.

⁷⁷⁴ Busse, s. 87-88.

Toplantı sürecinin başında, yeterli sayıda üyenin toplantıya katılıp katılmadığı ve karar için gerekli çoğunluğun sağlanıp sağlanmadığı tespit edilerek, Federal Başbakanlık Bürosu Şefi tarafından katılımcılara bildirilmektedir.

5. Federal Bakanlar Kurulu Kararlarının Alınması

Federal Bakanlar Kurulu kararları, yukarıda da belirttiğimiz gibi, kural olarak belli bir uzlaşma sonucunda alınmaktadır. Bununla birlikte, bir kabine tasarısı, Federal Başbakanın onayı olmaksızın açıklanamamaktadır. Kabine toplantısına katılan hükümet üyelerinin çoğunluğu, ele alınan tasarı üzerinde uzlaşırsa ve bir itiraz da yoksa, elde edilen sonuç kabine tutanağına yazılmaktadır. Bu usul parlamenter geleneklere uygundur, zira Kabine tasarılarının sorumluluğunu bütün federal bakanlar üstlenmektedir. Nitekim, İchtüzükte öngörülen bu ilkenin amacı, Federal Hükümet içinde görüş birliği oluşmasını sağlamaktır⁷⁷⁵. Kabine toplantısına hazırlık evresinde ortaya çıkan istisnai görüş ayrılıkları, katılımcılar tarafından karar verilebilmesi için, kabine tasarısında gösterilmektedir.

Kabine içinde görüş birliği oluşması, koalisyon hükümetleri döneminde özel bir önem kazanmaktadır. Zira, koalisyon hükümetlerinde, önemli sorunlar üzerindeki uzlaşmalar kabinede değil de, koalisyon ortakları arasında yapılan özel görüşmelerle sağlanabilmektedir. Bu nedenle, kabine toplantılarında tartışmalı oylamalara nadiren tanık olunmaktadır. Dolayısıyla, parti liderleri arasında oluşan mutabakat konularına federal bakanlar da itiraz etmemekte ve sonuçta fiilen bir uzlaşma sağlanmaktadır.

Federal Bakanlar Kurulu toplantılarında oy kullanma yetkisi Federal Hükümet üyelerine; yani, Federal Başbakan ve federal bakanlara aittir. Her hükümet üyesinin bir oyu vardır. Kabine toplantısında vekil tarafından temsil edilen federal bakanların oy hakkı, vekilleri tarafından kullanılamamaktadır. Yukarıda da belirtildiği gibi, vekil katılımcıların sadece konuşma hakkı bulunmakta; oy hakkı bulunmamaktadır⁷⁷⁶. Vekil katılımcıların kabine toplantısında bulunması, hukuken önemli olmasa da, politik anlamda bir önem taşımaktadır.

⁷⁷⁵ Busse, s. 79.

⁷⁷⁶ Busse, s. 76.

Federal Bakanlar Kurulu toplantısında karar alınabilmesi için, oy birliği gerekli olmayıp, “oy çokluğu” yeterlidir. Oyların eşit olması durumunda, oturum başkanının (Federal Başbakan ya da onun vekili) oyu belirleyici olmaktadır⁷⁷⁷. (GOB m. 24)

Federal Bakanlar, kural olarak hükümet içinde eşit hak ve yetkilere sahip olmakla birlikte, bazı federal bakanlar, görev alanlarının özelliği dolayısıyla, diğer federal bakanlardan ayrıcalıklı yetkilere sahip kılınmışlardır. Bu federal bakanlardan ilki, Federal Maliye Bakanı (der Bundesminister der Finanzen), diğerleri de Federal Adalet Bakanı (der Bundesminister der Justiz) ve Federal İçişleri Bakanı (der Bundesminister der Innern)’dır.

Federal Hükümet İçtüzüğüne göre, “Federal Hükümet, mali önemdeki bir sorunla ilgili olarak Federal Maliye Bakanının oyu olmadan veya Federal Maliye Bakanına rağmen bir karar aldığı takdirde, Federal Maliye Bakanı, bu karara açıkça itiraz edebilir. Bu tür itirazlarla, kanun tarafından öngörülen diğer itirazlara konu olan işlemler, yeni bir oturumda tekrar oylanır. Federal Maliye Bakanı, itiraz ettiği kararlarla ilgili olarak, ya kendisinin ya da vekilinin katıldığı yeni bir oylamada Federal Hükümet üyelerinin çoğunluğuyla karar alınmadığı veya Federal Başbakan tarafından çoğunluk yönünde oy kullanılmadığı takdirde, itiraza konu olan işlemler yürütülemez.” (GOB m. 26/1)

Buna benzer şekilde, “Federal Adalet Bakanı veya Federal İçişleri Bakanı da bir kanun veya kararname tasarısına yahut bir hükümet tasarısına yürürlükteki hukuka aykırı olduğu gerekçesiyle itiraz edebilirler.” (GOB m. 26/2)

Görüldüğü gibi, Federal Hükümet, Federal Maliye Bakanının oyu olmaksızın veya bakana rağmen mali konularda bir karar alamamaktadır. İçtüzükle, Federal Maliye Bakanına, kendi görev alanı ile ilgili kararlara itiraz etme hakkı tanınmıştır. Şayet, Maliye Bakanı Federal Hükümetin bu konudaki kararlarına itiraz etmişse, itiraz giderilinceye kadar görüşmeler uzatılmakta; görüşmeler sonuçlanıncaya kadar mali önlemler dahi alınamamaktadır. Federal Maliye Bakanının da bulunduğu yeni bir oturumda yapılan görüşmeler sonunda oylama yapılmakta ve Federal Başbakanın da katıldığı çoğunluk oyu ile yeniden karar alınmaktadır. Buna, bir nevi “geciktirici veto hakkı” (suspensiven vetorecht) denmektedir⁷⁷⁸.

⁷⁷⁷ Busse, s. 80.

⁷⁷⁸ Busse, s. 80.

Federal Hükümet İçtüzüğü ile Federal Maliye Bakanına tanınan bu yetkinin, Federal Adalet Bakanı ile Federal İçişleri Bakanına da tanındığı görülmektedir. Bu bakanlar da, kanun veya kararname tasarılarıyla diğer hükümet önlemlerine, yürürlükteki hukuka aykırılıkları gerekçesiyle itiraz etme yetkisine sahip kılınmışlardır. İçtüzüğün 26. maddesi, adı geçen federal bakanların bu konudaki sorumluluklarının altını çizmektedir. Bu uygulama, Federal Hükümet tasarılarına karşı geliştirilmiş “anayasal tedbirler” (die Verfassungsmässigkeit) olarak nitelendirilmektedir⁷⁷⁹. Federal Adalet ve Federal İçişleri Bakanlarının, bir nevi hukukilik denetimi yaptıklarını söylemek mümkündür. Gerçekten de, bu uygulama, bir yandan henüz tasarı olarak ele alınmasından başlayarak, Anayasaya aykırı düzenleme yapmayı önlemekte, diğer yandan da Federal Hükümeti, Anayasaya uygun davranma konusunda daha özenli davranmaya sevk etmektedir.

Federal Bakanlar Kurulu, oturum başkanı da dahil olmak üzere, federal bakanların yarısının katılımı ile karar alabilmektedir. Federal Bakanlar Kurulu kararları oyçokluğu ile alınmakta olup; oyların eşitliği halinde, oturum başkanın oyu belirleyici olmaktadır. (GOB m. 24/1, 2)

6. Federal Bakanlar Kurulu Kararlarının Yazılması ve Açıklanması

Federal Hükümet toplantıları sonucu alınan kararlar, kural olarak kabine tasarısı şeklinde yazılmaktadır. Kaleme alınan kabine tasarısında, katılımcıların üzerinde anlaştıkları hususların sonuçları ve bunun muhtemel etkileri de yer almaktadır⁷⁸⁰.

Federal Hükümet İçtüzüğüne göre, Federal Hükümet toplantılarında alınan kararlar, zabıt katibi tarafından bir tutanağa kaydedilerek imzalanmaktadır. Hazırlanan tutanağın bir sureti derhal federal bakanlara verilmekte, Federal Başkanlık Bürosu Şefi ile Federal Basın Bürosu Şefi de haber amacıyla olmak kaydıyla, tutanağın birer suretini almaktadırlar. (m. 27/1) Toplantı tutanağının metni, oturum başkanı tarafından, sözlü görüşmeyle netleştirilmektedir. (GOB m. 25/1)

Federal Hükümet İçtüzüğüne göre, Federal Bakanlar Kurulu toplantısına katılan federal bakanlar, kendilerine tebliğ tarihinden itibaren üç gün içinde toplantı tutanağının

⁷⁷⁹ Busse, s. 80.

⁷⁸⁰ Busse, s. 85.

içeriğine itiraz edebilirler. Tutanak hakkında bir itiraz olmadığı takdirde, onaylandıktan sonra geçerlik kazanmakta (GOB m. 27/2); tutanak içeriği ile ilgili tartışmalı konular ise, yeniden Federal Bakanlar Kuruluna sunulmaktadır. (GOB m. 27/3)

Federal Bakanlar Kurulu kararları, yetkili federal makamların onayından sonra yürürlük kazanmaktadırlar. İktüzüğe göre; “Kanunlar, Federal Başbakan ve yetkili federal bakanların karşı imzaları ile birlikte, icra amacıyla Federal Cumhurbaşkanının onayına sunulur. Bir kanunun içeriği birden fazla federal bakanın görev alanını ilgilendiriyorsa, kural olarak bu federal bakanların da karşı imzasının bulunması gereklidir. Kararnameler ve yönergeler yetkili federal bakanların karşı imzasından sonra Federal Cumhurbaşkanına sunulur.” (m. 29/1, 2)

Görüldüğü gibi, kanunların uygulanabilmesi için, Federal Cumhurbaşkanı tarafından onaylanması gerekmektedir. Ancak, Federal Cumhurbaşkanının onayından önce, gerek Federal Başbakan ve gerekse kanunun düzenlediği konu ile ilgili federal bakanlık ya da bakanlıklar tarafından imzalanması da gereklidir. İktüzükte, Federal Başbakan ve federal bakanların imzası için karşı-imza (der Gegenzeichnung) ibaresi yer almaktadır. Dolayısıyla bunların imzasını karşı-imza olarak kabul etmek gerekmektedir.

Kararnameler (Verfügungen) ve yönergeler (Anordnungen), sadece yetkili federal bakanın karşı imzasından sonra Federal Cumhurbaşkanına sunulmaktadır⁷⁸¹. Dolayısıyla, Federal Başbakanın karşı imzasına gerek duyulmamaktadır. Şayet, kararname konusu birden fazla federal bakanın görev alanını ilgilendiriyorsa, aynı şekilde onların da imzalaması gerekmektedir.

Federal hükümet kararnameleri (Verordnungen) ise, yetkili federal bakanların karşı imzasından sonra, Federal Başbakan tarafından imzalanmaktadır. Federal Bakanlar Kuruluna sunulan diğer kararnameler ise, kural olarak, yalnızca yetkili federal bakan tarafından imzalanmaktadır. (GOB m. 30/1)

⁷⁸¹ Burada geçen kararnameler (Verfügungen und Anordnungen), federal bakanlıklar düzeyinde çıkarılan, bizdeki yönetmelikler ve yönergeler gibi düzenleyici işlemlerdir. Dolayısıyla, bu tür idari işlemlerde Federal Başbakanın karşı imzasının bulunması gerekli değildir. Bkz. Busse, s. 74-75.

Federal Bakanlar Kurulu toplantıları gizlidir. Bu gizlilik, özellikle toplantıda oy kullanan federal bakanların oy ilişkileri ve toplantı tutanağının içeriğine ilişkindir. Hiçbir federal bakan, Federal Başbakanın onayı olmadan bu konularda açıklama yapamaz⁷⁸². Bir başka anlatımla, Federal Bakanlar Kurulu toplantılarında bakanların hangi yönde oy kullandığı ve alınan kararların toplantı tutanağına nasıl yansıdığı konusu, Federal Hükümet içinde kalması gereken konulardır.

Federal Bakanlar Kurulu İçtüzüğü'nün 22/3. maddesinde yer alan bu düzenlemenin amacı, kabine içinde yapılan görüşmelerde federal bakanların, çekinmeden ve açıkça görüşlerini açıklamalarını sağlamaktır⁷⁸³. Dolayısıyla, her kabine üyesi, görüşlerinin hükümet içinde kalacağından emin olarak, açıkça tartışmalara katılabilmekte ve bu da hükümetin belli görüşler oluşturabilmesinde çok önemli bir işlev görmektedir. Nitekim, görüşlerin serbestçe açıklandığı toplantılarda, hangi görüşün daha fazla desteklendiği anlaşılmakta ve bu da sonuçta Federal Hükümet içinde görüş birliği oluşmasına katkıda bulunmaktadır.

Burada üzerinde durulması gereken hususlardan biri de, Federal Başbakanın onayının içeriğidir. Hemen belirtelim ki, Bundeskanzler'in onayının gerektiği hususlar, gizlilik gerektiren hususlar için geçerlidir. Yoksa, her konunun açıklanması için Başbakandan izin almak gerekli değildir. Dolayısıyla, federal bakanlar, “oy ilişkisi” ve “tutanak içeriği” dışında kalan konularda, herhangi bir onay ya da izin almaksızın, serbestçe görüşlerini açıklayabilmektedirler.

Federal hükümet toplantılarının gizli olması (Kabinettsgeheimnis), anayasal bir kural olmanın yanında, güçler ayrılığı ilkesinin (Gewaltenteilung) de bir gereğidir. Nitekim, Federal Anayasa Mahkemesi (der Bundesverfassungsgerichtshoff) de bu kuralın “yürütmenin sorumluluğunun özü” (kernbereich exekutiver Eigenverantwortlich) olduğunu belirterek bu konunun parlamento komisyonu tarafından soruşturulamayacağına karar vermiştir⁷⁸⁴. Aynı şekilde, yürütme organı ile yargı arasında da böyle bir ilişki bulunduğunu söylemek mümkündür.

⁷⁸² Busse, s. 81.

⁷⁸³ Busse, s. 81.

⁷⁸⁴ Busse, s. 82.

7. Federal Bakanlar Kurulu Kararlarının İcrası

Federal Bakanlar Kurulu toplantılarında alınan kararları icra etmek, kural olarak ilgili federal bakanlığa aittir. Federal Başbakanın görevi de gerekli koordinasyonu sağlamaktır⁷⁸⁵. Koordinasyonla ilgili şekli görevler, Federal Başbakanlık Bürosu Şefi tarafından yerine getirilmektedir.

Federal Bakanlar Kurulu tarafından hazırlanarak kabul edilen kanun tasarıları, Federal Başbakan tarafından yasama organına havale edilmektedir. (GOB m. 28/1) Federal Meclisteki görüşmeler sırasında Federal Hükümet, konu ile ilgili federal bakan tarafından temsil edilmekte; konu hakkında federal bakanlar arasında görüş ayrılığı olsa dahi, yasama organı önünde birlikte hareket etme zorunluluğu bulunmaktadır. Federal bakanların, Federal Hükümet görüşlerine karşı çıkmasına izin verilmemektedir. (GOB m. 28/2)

Bunun dışında, Federal Bakanlar Kurulu tarafından görüşülen kanun tasarılarının gerek yasama meclislerine sevkı ve gerekse bu meclisler önünde temsili Federal Başbakan tarafından gerçekleştirilmektedir.

8. Federal Bakanlar Kurulu Çalışmalarının Koordinasyonu

Federal hükümetin etkili ve sorunsuz bir şekilde çalışması, her şeyden önce etkili bir koordinasyonla mümkündür. Özellikle birden çok federal bakanlığı ilgilendiren işlerde koordinasyon daha da önem kazanmaktadır. Ancak koordinasyon sayesinde etkili kararlar alınabilmekte ve istenen sonuçlara ulaşılabilir.

Federal Hükümet içindeki koordinasyon, farklı şekillerde sağlanabilmektedir. Kural olarak, bir Federal Bakanlar Kurulu kararı, öncelikle tasarımı hazırlayan federal bakanlık ve tasarı konusuyla ilgili diğer federal bakanlıkları ilgilendirmektedir⁷⁸⁶. Bunun gibi, bir kaç federal bakanlık ya da tüm hükümeti ilgilendiren ve politik öncelik taşıyan sorunlar, Federal Başbakan veya Federal Başbakanlık Bürosu Şefi tarafından koordine edilmektedir.

⁷⁸⁵ Busse, s. 88-89.

⁷⁸⁶ Busse, s. 89.

Federal Hükümet içindeki koordinasyonu sağlamak için, çeşitli koordinasyon kurulları da oluşturulmuş olup, Federal Hükümet işlerinin koordinasyonunda bu kurullardan da yararlanılmaktadır.

Başlıca koordinasyon kurulları şunlardır:

- a) Kabine kurulları (die Kabinettausschüsse)
- b) Müsteşarlar Kurulu (Staatssekretärsausschüsse)
- c) Diğer kurullar (Sonstige Gremien)

a) Kabine Kurulları (die Kabinettausschüsse): Birden fazla federal bakanlığı ilgilendiren işlerde koordinasyon işlevi gören sürekli kurullardır⁷⁸⁷. Uzmanlık alanlarına göre oluşturulan başlıca kabine kurulları şunlardır:

- Federal Güvenlik Konseyi (Bundessicherheitsrat),
- Yeni Eyaletler Kurulu (Kabinettausschuss Neue Länder)
- Yıllık Ekonomik Raporlar Kurulu (Kabinettausschuss für den Jahreswirtschaftsbericht),
- İleri Teknolojiler Kurulu (Kabinettausschuss für Zukunftstechnologien) ve
- Çevre ve Sağlık Kurulu (Kabinettausschuss für Umwelt und Gesundheit) dur.

Kabine kurullarının başkanı Federal Başbakandır. Bu kurulların büro hizmetleri, Federal Başbakanlık Bürosu tarafından yürütülmektedir.

b) Müsteşarlar Kurulu (Staatssekretärsausschüsse): Federal Bakanlar Kurulu kararıyla, duyulan ihtiyaca göre oluşturulan kurullardır⁷⁸⁸. Başlıca müsteşarlar kurulları şunlardır:

- Avrupa Sorunları Müsteşarlar Kurulu (Staatssekretärsausschüsse für Europafragen) ve
- İstihbarat ve Güvenlik Sorunları Müsteşarlar Kurulu (Staatssekretärsausschüsse für Fragen des geheimen Nachrichtenwesens und der Sicherheit).

Avrupa Sorunları Müsteşarlar Kuruluna, Dışişleri Bakanlığındaki bir devlet bakanı başkanlık etmekte, Federal Başbakanı temsilen müsteşarlardan biri de kurulda yer

⁷⁸⁷ Busse, s. 90-91.

⁷⁸⁸ Busse, s. 91-92.

almaktadır. Bu kurul, Avrupa Birliği ile ilgili sorunlara ilişkin politikaların belirlenmesinde etkin olan bir kuruldur. İstihbarat ve Güvenlik Sorunları Müsteşarlar Kurulu'nun başkanlığını ise, Federal Başbakanlık Bürosu Şefi yürütmektedir.

Müsteşarlar, genellikle Federal Bakanlar Kurulu toplantısından iki gün önce, Federal Başbakanlık Bürosu Şefi başkanlığında toplantı yapmaktadırlar. Bu toplantılar, kabine toplantılarına hazırlık bakımından oldukça büyük önem taşımaktadır.

c) Diğer Kurullar (Sonstige Gremien): Bu kurullar, federal bakanlarla müsteşarlar düzeyinde koordinasyon sağlanması amacıyla ve genellikle geçici (ad hoc) olarak oluşturulan kurullardır⁷⁸⁹.

9. Değerlendirme

Parlamente sistemler içinde, Bakanlar Kurulunun çalışma usulüne ilişkin pozitif düzenlemeler yapan istisnai devletlerden biri, Almanya'dır. Almanya'da böyle bir düzenlemenin yapılmış olması, ya da kısaca, bir Federal Bakanlar Kurulu İçtüzüğü'nün bulunması, her şeyden önce Federal Bakanlar Kurulunun iç ilişkilerini belli kurallar çerçevesinde düzenlemekte, keyfilikleri önlemekte; bunun yanında Federal Hükümet çalışmalarında açıklık ve büyük kolaylıklar sağlamaktadır.

Federal Hükümetin çalışma usulüne ilişkin olarak, akla gelen tüm kurallar içtüzükte yer almaktadır. Bu kurallardan, belki de en önemlisi, Federal Bakanlar Kurulunda görüşülecek konuların tek tek sayılarak belirtilmiş olmasıdır. (GOB m. 15) Bu sayede, Federal Bakanlar Kurulunun önemli sorunlara daha fazla zaman ayırması sağlanmakta, Federal Bakanlar Kurulu, önüne gelen önemli önemsiz bir çok işle uğraşmaktan kurtulmaktadır.

İçtüzükte dikkat çeken hususlardan biri de, Federal Hükümet toplantılarına çok sayıda kişinin katılmasıdır. Her ne kadar Federal Hükümet toplantıları, oldukça geniş kapsamlı bir katılımcı topluluğunun önünde yapılıyorsa da, bu sayede çok sayıda görüşün açıklanması sağlanmakta ve sonuçta geniş kapsamlı bir uzlaşmaya dayanan kararlar

⁷⁸⁹ Busse, s. 92-94.

alınabilmektedir. Bunun yanında, Almanya'nın federal bir yapılanmaya sahip olması da, bu uygulamayı haklı kılmaktadır.

Federal Cumhurbaşkanı, parlamenter sistemin gereklerine uygun olarak, sorumsuz ve yetkisiz bir devlet başkanı sıfatıyla, Federal Hükümet toplantılarına hiçbir şekilde katılmamakta, ancak bir temsilcisi (Der Chef des Bundespräsidialamtes) vasıtasıyla görüşülen konular hakkında bilgi edinebilmektedir. Federal Cumhurbaşkanı'nın hükümet kararlarına müdahalesi, ancak alınan bazı kararları onaylama yetkisi nedeniyle, dolaylı bir şekilde olmaktadır.

Sonuç olarak, aynen yasama organlarında olduğu gibi, Bakanlar Kurulunun da istikrarlı, etkin, keyfilikten uzak ve en önemlisi hukuka uygun olarak çalışabilmesi için, gerekli usul kurallarını düzenleyen bir içtüzüğe ihtiyacı vardır. Almanya'daki uygulama, bu gereklilik için güzel bir örnek teşkil etmektedir.

D. İTALYA'DA BAKANLAR KURULUNUN ÇALIŞMA USULÜ

1. Bakanlar Kurulunun Genel Çalışma Esasları

1948 İtalya Anayasasına göre yürütme, Cumhurbaşkanı ve Hükümet olmak üzere iki unsurdan oluşmaktadır⁷⁹⁰. Anayasa, devletin başı olan ve ulusal birliği temsil eden Cumhurbaşkanı için, daha ziyade temsili nitelikte görevler yapan bir statü öngörmüştür. (Ay. m. 87) Hükümet ise, “Tümü Bakanlar Kurulunu oluşturan Başbakan ve bakanlardan” oluşmaktadır. (Ay. m. 92)

İtalya Hükümeti (governo della repubblica), Başbakan (presidente del consiglio dei ministri) ve bakanlardan oluşmakta; Başbakan ve bakanların oluşturduğu bu kurula, Bakanlar Kurulu (Consiglio dei Ministri) denmektedir. Başbakan, Cumhurbaşkanı tarafından atanmakta; bakanlar ise, Başbakanın teklifi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından atanmakta ve aynı şekilde görevlerine son verilmektedir.

İtalya Anayasası, açıkça “Başbakan” veya “Hükümet Şefi” (Regierungschef) kurumuna yer vermemiştir⁷⁹¹. Bakanlar Kurulunu (Consiglio dei Ministri) temsil eden Başbakanın adı “bakanlar kurulu başkanı” anlamına gelen “presidente del consiglio”dur. Dolayısıyla İtalya Başbakanı, İngiltere veya Almanya’da olduğu gibi, hükümetin güçlü lideri değil; sadece Bakanlar Kurulunun başkanıdır. Dolayısıyla Başbakan, hükümet içinde “eşitler arasında birinci” (primus inter pares) konumda olup, bakanlar üzerinde bir otoritesi ya da üstünlüğü yoktur⁷⁹².

İtalya’da yaşanan hükümet istikrarsızlıklarının nedenlerinden bir de, Başbakanın bakanlar karşısında nispeten güçsüz bir konumda bulunmasıdır. Nitekim Başbakan, bu statüsü nedeniyle, Bakanlar Kurulu içinde yaşanan çatışmaları uzlaştırmada yetersiz kalmaktadır.

⁷⁹⁰ Hartmut, Ullrich: **Verfassungsgebung, Partitocrazia und Verfassungswandel in Italien vom Ende des II. Weltkrieges bis heute**, Frankfurt 2001, s. 265-284. Ayrıca bkz. Hausmann, Friederike: **Kleine Geschichte Italiens von 1943 bis heute**, Berlin 1997, s. 11- 57; Koff, Sandra Z.-Koff, Stephen P.: **Italy: From First to Second Republic**, Routledge 2000.

⁷⁹¹ Trautmann, Günter / Ullrich, Hartmut: “Das Politische System Italiens”; **Die Politische Systeme Westeuropas**, 3. Auflage, Opladen 2003, s. 562.

⁷⁹² Bakanlar kurulu için bkz. <http://www.palazzochigi.it/index.asp> (12.01.2006).

İtalya Anayasası, hükümetin genel siyasetini belirleme yetkisini, sadece Başbakana değil, bir bütün olarak Bakanlar Kuruluna vermiştir. Dolayısıyla, Bakanlar Kurulunun temel görevi ve yetkisi, hükümetin genel siyasetini belirlemek ve bu siyaseti yürütmektir. Başbakanın rolü ise, bakanların faaliyetlerini “teşvik” ve “koordine” ederek hükümet politikalarını ve idareyi yönetmektir. (Ay. m. 95) Başka bir anlatımla, Başbakanın yönetme fonksiyonu, yalnızca teşvik ve koordine etmekten ibarettir.

Anayasa, Başbakanlık teşkilatı ile bakanlıkların teşkilat ve görevlerinin ayrı bir kanunla düzenleneceğini öngörmüş ve bu konuda bir kanun çıkarılmıştır. Bu kanun, 1983 yılında, 400 sayılı Bakanlar Kurulu Başkanlığının Yeniden Düzenlenmesi Hakkındaki Kanun’la değiştirilmiştir.

Bakanların sayısı konusunda Anayasada herhangi bir hüküm bulunmamakla birlikte, bu sayı yaklaşık 25 kişiyi bulmaktadır⁷⁹³. Halen görevde olan Berlusconi Hükümeti’nde 23 bakan yer almaktadır. 1999 yılında yapılan yasal düzenleme ile bakanların sayısı artırılmış; Başbakan yardımcıları dışında 14 hizmet bakanlığı ve 9 portföysüz bakanlık ihdas edilmiştir. Bunun dışında, Almanya’daki parlamento müsteşarlarına benzer müsteşarlıklar (Sottosegretari di Stato) da kurulmuştur⁷⁹⁴.

İtalya’da, Bakanlar Kurulu toplantılarının organizasyonu ve toplantıların yapılış usulü konusunda, diğer birçok parlamenter demokraside olduğu gibi, yazılı bir düzenleme bulunmamaktadır. Bakanlar Kurulu, uzun yıllar uygulanarak yerleşmiş bulunan parlamenter geleneklere göre çalışmaktadır.

2. Bakanlar Kurulu Toplantılarına Hazırlık

İtalya Başbakanı, Bakanlar Kurulunda görüşülecek konular ve toplantı gündemini belirleme konusunda, tek başına yetkili değildir. Hükümetler hep koalisyon hükümeti olarak kurulduğundan ve koalisyon ortakları arasında belli dengeler gözetildiğinden, tüm bakanların görüşleri alınmaktadır. Bu usul, hükümetin devamı ve koalisyon dengeleri için

⁷⁹³ Bakanlar Kurulunun yapısı hakkında bkz., <http://www.palazzochigi.it/Governo/Struttura/struttura.html> (21.03.2006).

⁷⁹⁴ Bakanlar Kurulu için bkz. http://www.palazzochigi.it/Governo/Ministeri/ministri_gov.html (12.01.2006); Trautmann/Ullrich, s. 565

oldukça önemlidir. Dolayısıyla, bakanlar da bir konunun gündeme alınmasını ve Bakanlar Kurulunda görüşülmesini isteyebilmektedirler⁷⁹⁵.

Bakanlar Kurulunun toplantı gündemi, Bakanlar Kurulu Genel Sekreteri tarafından hazırlanmaktadır. Toplantı gündemi yanında, kurul toplantıları ile ilgili her türlü hazırlık ve sekreteryaya işlemleri de gene Sekreterlik tarafından yapılmaktadır⁷⁹⁶.

Görüldüğü gibi, Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliği, Almanya, Belçika ve Fransa'da olduğu gibi, Bakanlar Kurulu toplantılarında oldukça etkin görevler yapmaktadır.

3. Bakanlar Kurulu Toplantı Gündeminin Belirlenmesi

Bakanlar Kurulu toplantılarında, devleti ilgilendiren politikalarla ilgili bütün konular görüşülmekte ve gerekli kararlar alınmaktadır⁷⁹⁷.

İtalya'da Bakanlar kurulu toplantıları, Belçika'da olduğu gibi, aynı zamanda koalisyon ortakları arasındaki ilişkilerin kontrol edildiği bir kurul işlevi de görmektedir. Zira, Belçika'da olduğu gibi, İtalya'da da kurulan tüm hükümetler, bölünmüş parti sistemleri nedeniyle, koalisyon hükümetleri olmaktadır.

Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliği, bakanlıklara da başvurarak, Başbakanın direktifleri doğrultusunda geçici gündemi hazırlamaktadır. Geçici gündem, toplantı gününden önce Başbakana sunulmakta ve Başbakan tarafından onaylandıktan sonra, yeniden Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliğine gönderilmektedir.

Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliği, en geç toplantıdan bir gün önceye (Perşembe günü) kadar, gündemle ilgili hazırlıkları tamamlamaktadır. Bakanlar Kurulu toplantı gündemi ve gündeme ilişkin belgeler gizli olduğundan, bakanlar ve müsteşarlar bu gizliliğe uymak zorundadırlar.

⁷⁹⁵ <http://www.palazzochigi.it/Governo/Struttura/struttura.html> (21.03.2006).

⁷⁹⁶ Trautmann/Ullrich, s. 561.

⁷⁹⁷ Trautmann/Ullrich, s. 562.

Gündemin bir bölümü, kural olarak, Başbakan veya diğer hükümet üyelerinin görüşülmesini önereceği konulara ayrılmaktadır. Bu sayede, ilgili bakanların önerileri hakkında tüm hükümet üyeleri haberdar olmakta ve konu hakkında herkesin görüşü alınarak belli bir uzlaşma oluşturulmaya çalışılmaktadır.

4. Bakanlar Kurulu Toplantılarında Görüşme Usulü

Bakanlar Kurulu, kural olarak her hafta, bakanların yanında Bakanlar Kurulu Genel Sekreterinin de katılımıyla toplanmakta ve gündemdeki konuları görüşerek gerekli kararları almaktadır⁷⁹⁸.

İtalya’da Bakanlar Kurulu, genel olarak haftada bir kez toplanmakla birlikte, gerektiğinde Başbakanın isteği üzerine birden fazla da toplanabilmektedir.

Bakanlar Kurulu toplantıları, Başkent Roma’da bulunan Chigi Sarayı’ndaki (Palazzo Chigi) Başbakanlık Bürosunda yapılmaktadır. Bakanlar Kurulu toplantıları, genellikle Cuma günleri öğleden önce yapılmaktadır⁷⁹⁹.

Bakanlar Kurulu toplantıları, Başbakan başkanlığında yapılmaktadır. Başbakanın bir engeli dolayısıyla katılamaması durumunda, Başbakan yardımcılarının birinin başkanlığı altında toplantı yapılmaktadır. Kural bu olmakla birlikte, uygulamada Başbakan olmadan Bakanlar Kurulu toplantısı yapılmamaktadır.

Bakanlar Kurulu Genel Sekreteri, görüşmeler için gerekli olduğunda, diğer bakanlık sekreterleriyle bağlantı kurarak, ek bilgiler ve belgeleri temin etmek de dahil olmak üzere, tüm sekreteryaya hizmetlerini yerine getirmektedir.

Bakanlar Kurulu toplantıları gizlidir. Bu nedenle toplantılarda, yalnızca bakanlar ve Bakanlar Kurulu Genel Sekreteri hazır bulunmaktadır. Kural bu olmakla birlikte, özel veya teknik sorunlara ilişkin görüşmelerde, bu konudaki görüşlerini almak üzere uzman personel de çağırılabilir. Uzmanlar, toplantının başında dinlenmekte ve görüşü

⁷⁹⁸ Trautmann/Ullrich, s. 565.

⁷⁹⁹ <http://www.palazzochigi.it/Governo/Struttura/struttura.html> (21.03.2006).

alındıktan sonra dışarıya çıkarılmaktadır. Asıl görüşmeler, bakanlar arasında yapılmaktadır.

Hükümet dayanışmasının bir gereği olarak, Bakanlar Kurulu kararlarından dolayı bütün bakanlar sorumludur. Bu sorumluluğun bir gereği olarak bakanlar, kurul toplantılarında alınan kararları kamuoyuna açıklayamazlar. Bakanlar Kurulu toplantıları, hükümet üyeleri arasındaki dayanışmayı korumak amacıyla, kapalı bir şekilde yapılmakla birlikte, çoğu zaman bu görüşmelerin basına sızdırıldığı görülmektedir.

5. Bakanlar Kurulu Kararlarının Alınması

Bakanlar Kurulu toplantılarında gündemdeki konular üzerinde müzakereler yapılarak görüş birliği oluşturulmaya çalışılmaktadır. Ülkenin kaderi olan koalisyon hükümetlerinde istikrarın devamını garanti etmek de oldukça önemli olduğundan, oylama yapılmamaktadır. Dolayısıyla, Bakanlar Kurulu kararları, kurul üyeleri arasında uzlaşma sağlanarak alınmaktadır⁸⁰⁰.

Bakanlar Kurulu toplantılarında görüşülen konular hakkında bir görüş birliği sağlandığında, Başbakan tarafından görüşmeler bitirilmektedir. Başka bir anlatımla, Başbakan, bir hakem gibi görüşmeleri idare ederek, görüş birliği sağlandığında görüşmeleri sona erdirmektedir.

Bakanlar Kurulu toplantısında ele alınan konular üzerinde, kurul üyeleri arasında bir konsensüs sağlanamamış ise, ilgili konu hakkındaki görüşmeler ertelenmektedir. Bu konular, daha sonraki toplantılarda yeniden ele alınarak; sonuçta bir uzlaşma sağlanmaya çalışılmaktadır.

6. Bakanlar Kurulu Kararlarının Yazılması ve Açıklanması

Bakanlar Kurulu toplantılarında alınan kararlarla ilgili olarak, Bakanlar Kurulu Genel Sekreteri tarafından bir toplantı tutanağı düzenlenmekte ve tutanak, Genel Sekreter tarafından imzalanmaktadır.

⁸⁰⁰ Trautmann/Ullrich, s. 563.

Bakanlar Kurulu toplantısında ele alınarak görüşülen konular ve alınan kararlar hakkında, Başbakan tarafından Cumhurbaşkanına bilgi verilmektedir.

Bakanlar Kurulu kararları ve resmi dosyalar, Chigi Sarayı'ndaki Başbakanlık Bürosunda bulunan arşivde saklanmaktadır. Arşivdeki belgelerin bir kısmı elektronik ortama aktarılmış olup, izin verilen belgeler ve kararlara İnternet ortamında ulaşılabilir⁸⁰¹.

Bakanlar Kurulu toplantılarında görüşülen konuların içeriği, kural olarak gizli olmakla birlikte, günümüzde bu gizlilik biraz esnetilerek, toplantılarda alınan kararlar, bir basın açıklamasıyla kamuoyuna duyurulmaktadır.

Başbakan, Bakanlar Kurulu toplantısından sonra, basın temsilcilerini davet ederek, görüşülen konular hakkında bilgi vermekte olup, sadece önemli kararlar açıklanmaktadır. Nitekim, bu kararlara ilişkin basın raporları da elektronik ortama aktarılmaktadır⁸⁰².

7. Bakanlar Kurulu Kararlarının İcrası

Bakanlar Kurulu toplantılarında görüşülerek kabul edilen kararname tasarıları ile diğer düzenleyici işlemler, ancak Cumhurbaşkanı tarafından imzalandıktan sonra yürürlüğe girmektedir. Aynı şekilde, yasa tasarıları da, parlamentonun onayından sonra yürürlüğe girebilmektedir.

Bakanlar Kurulu kararları, kural olarak ilgili bakanlık tarafından icra edilmektedir. Anayasa, hükümetin görev ve yetkilerini bir bütün olarak Bakanlar Kuruluna vermiştir. Dolayısıyla, Bakanlar Kurulu kararlarının icrasından her bir bakanlık ve kollektif olarak Bakanlar Kurulu sorumludur. Bakanlar, görevlerini bakanlık teşkilatındaki görevliler vasıtasıyla yerine getirmektedirler⁸⁰³.

⁸⁰¹ Arşiv için bkz., http://www.palazzochigi.it/notizie/not_Archivio.asp (10.02.2006).

⁸⁰² İnternet erişimi için bkz. <http://www.palazzochigi.it/> (17.12.2005).

⁸⁰³ Trautmann/Ullrich, s. 562.

8. Bakanlar Kurulu Çalışmalarının Koordinasyonu

İtalya Anayasasına göre, bakanların faaliyetlerini “teşvik” ve “koordine” ederek hükümet politikalarını ve idareyi yönetmek görevi, Başbakana aittir. Dolayısıyla, hükümet çalışmalarının koordinasyonu Başbakan tarafından sağlanmaktadır⁸⁰⁴.

Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliği, hükümet çalışmalarının koordinasyonu konusunda Başbakana her türlü desteği sağlamaktadır.

9. Değerlendirme

Görüldüğü gibi, İtalya’da da Bakanlar Kurulunun çalışma usulüne ilişkin olarak İngiltere, Fransa, Belçika ve bizde olduğu gibi, pozitif bir düzenleme bulunmamaktadır. Dolayısıyla Bakanlar Kurulu, uzun yıllardır uygulanmakta olan gelenek kurallarına göre çalışmaktadır.

Bakanlar Kurulu toplantılarının oldukça sınırlı sayıda üyenin katılımıyla (yalnızca bakanlar ve Bakanlar Kurulu Genel Sekreteri katılabilmektedir) yapılmasının, parçalanmış parti sisteminden ve dolayısıyla siyasal yapıdan kaynaklandığını söyleyebiliriz⁸⁰⁵. Zira, kurulan tüm hükümetler koalisyon hükümeti olmakta ve koalisyon ortakları arasındaki hassas dengeleri korumak da büyük çaba göstermeyi gerektirmektedir.

İngiltere ve Fransa’da da az sayıda üyenin katılımıyla toplantılar yapılmakta ise de, bu ülkelerde yürütme organları oldukça güçlü olduğundan, gerektiğinde geniş katılımlı toplantılar da yapabilmektedirler. Nitekim, Almanya’da Bakanlar Kurulu toplantıları, çok sayıda katılımcı ile yapılmakta; bu sayede çok sayıda görüşün açıklanması sağlanmakta ve sonuçta geniş kapsamlı bir uzlaşmaya dayanan kararlar alınabilmektedir.

Bakanlar Kurulu toplantılarının, devleti ilgilendiren önemli konularda gerekli kararların alınmasının yanında, koalisyon ortakları arasındaki ilişkilerin haftalık olarak kontrol edildiği bir kurul işlevi gördüğü de söylenebilir. Zira, bu sayede hem tüm hükümet

⁸⁰⁴ Trautmann/Ullrich, s. 562.

⁸⁰⁵ Bkz. Grosse-Trautmann (1997), s. 1-59; Hausmann, s. 11-57; Trautmann (1999), s. 519-559.

üyeleri bir araya gelmekte ve hem de görüşülen konuların tartışılması esnasında ilişkiler gözden geçirilmektedir.

Bakanlar Kurulu toplantıları, Başbakan başkanlığında yapılmakla birlikte, İtalya Başbakanı, ne Fransa Cumhurbaşkanı gibi, ne de İngiltere ve Almanya Başbakanları gibi geniş yetkilere sahip bir lider değildir. İtalya Başbakanı, daha çok bir hakem görünümündedir.

Bakanlar Kurulu toplantılarına Cumhurbaşkanı katılmamakta; alınan kararlar hakkında sonradan kendisine Başbakan tarafından bilgi verilmektedir. Almanya, Belçika ve İngiltere’de de Bakanlar Kurulu toplantılarına Devlet Başkanı katılmamaktadır. Kaldı ki, parlamenter sistemin gereği de budur. Bununla birlikte, Fransa’da ve Türkiye’de Cumhurbaşkanı gerek gördüklerinde ya da zorunlu olarak Bakanlar Kurulu toplantılarına başkanlık edebilmektedirler. Fransa’da Cumhurbaşkanı’nın Bakanlar Kuruluna başkanlık yapması, rejimin niteliğinden (yarı-başkanlık) kaynaklanmaktadır⁸⁰⁶. Oysa, bizdeki uygulama, kendine özgü bir uygulama olup, hükümet sistemiyle açıklamak mümkün değildir.

Bakanlar Kurulu toplantılarında görüşülecek konular, belli bir gündemle sınırlandırılmamış olup, gerek Başbakan ve gerekse bakanların görüşülmesini istedikleri konular da ele alınıp görüşülebilmektedir. İngiltere’de de Kabinede görüşülecek konulara ilişkin bir sınırlama yoktur; hükümet politikalarıyla ilgili her konu Kabine toplantılarında görüşülebilmektedir. Fransa’da, Bakanlar Kurulu toplantılarında geleneksel olarak hükümet politikalarına ilişkin bütün önemli konular görüşülmektedir. Zaten bilindiği gibi, Fransız Anayasası, yalnızca bazı konuların Bakanlar Kurlunda görüşüleceğini belirtmiş, bunun dışındaki konular hakkında Cumhurbaşkanı’na geniş bir takdir yetkisi bırakmıştır.

Bakanlar Kurulu toplantılarının organizasyonu, gündemin hazırlanması ve diğer sekreteryaya hizmetleri, Bakanlar Kurulu Genel Sekreteri tarafından yürütülmektedir. Nitekim Almanya, Belçika ve Fransa gibi ülkelerde de hükümet politikalarının koordine edilmesinde ve yönetilmesinde hükümeti destekleyen en önemli kurumlardan biri, Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliği’dir.

⁸⁰⁶ Bkz. Duverger (1965), s. 537-538; Özer, Batı Demokrasileri, s. 81.

D. BELÇİKA'DA BAKANLAR KURULUNUN ÇALIŞMA USULÜ

1. Bakanlar Kurulunun Genel Çalışma Esasları

Bilindiği gibi, Belçika Federal Bakanlar Kurulu onbeş üyeden oluşmaktadır (Ay. m.99). Bu üyelerden biri Başbakan, yedisi Felemenkçe konuşan federal bakan ve yedisi de Fransızca konuşan federal bakandan oluşmaktadır. Görüldüğü gibi, Bakanlar Kurulu oldukça hassas dengelere gözetilerek oluşturulmuş bir kuruldur.

Belçika Federal Hükümetinde bakanlardan başka, Federal Müsteşarlar da yer almaktadır. Ancak Anayasa, Federal Müsteşarların Bakanlar Kurulu üyesi olmadığını açıkça belirtmiştir (Ay. m. 104). Dolayısıyla, Federal Bakanlar Kurulunun, Federal Başbakan ve ondört federal bakandan oluşan bir kurul olduğunu söyleyebiliriz.

Federal Müsteşarlar, ancak davet edildikleri takdirde, Federal Bakanlar Kurulu toplantılarına katılabilmektedirler. Nitekim, Federal Müsteşarlarla bakanların birlikte katıldığı toplantılara, “Hükümet Honseyi” (der Regierungsrat) denmektedir⁸⁰⁷. Bununla birlikte, son yıllarda, az sayıda da olsa Federal Müsteşarların Bakanlar Kurulu toplantılarına katıldıkları görülmektedir.

Federal Bakanlar Kurulu toplantılarının organizasyonu ve toplantılarda görüşme usulü konusunda, diğer birçok parlamenter demokraside olduğu gibi, pozitif bir düzenleme bulunmamaktadır. Bakanlar Kurulu çalışmaları, uzun yıllardır uygulanan geleneklere göre yapılmaktadır.

2. Bakanlar Kurulu Toplantılarına Hazırlık

Belçika’da, Federal Bakanlar Kurulunda görüşülecek konular ya da gündemi belirleme konusunda, Almanya’da olduğu gibi, Federal Başbakan tek başına belirleyici değildir. Bakanlar da, bir konunun gündeme alınarak, Bakanlar Kurulu toplantılarında görüşülmesini isteyebilmektedirler⁸⁰⁸.

⁸⁰⁷ Bu konuda bkz. <http://www.belgium.be/eportal/index.jsp> (24.11.2005).

⁸⁰⁸ <http://www.belgium.be/eportal/index.jsp> (19.12.2005).

Belli bir konunun Federal Bakanlar Kurulu toplantısı gündemine alınmasını isteyen bir federal bakanın, bu konuda hazırlayacağı bir dosyayı, uygun bir dilekçe ile Bakanlar Kurulu Sekreterine vermesi gerekmektedir. Bu dilekçelerin, en geç Bakanlar Kurulu toplantısının yapılacağı haftanın Pazartesi gününe kadar verilmesi gerekli olup, bu dilekçede:

- Gündeme alınması istenen konu ile ilgili bilgiler,
- Konunun geçmişi,
- Bu konuda karar verildiği takdirde, kimlerle işbirliği yapılacağı ve
- Zorunlu diğer bilgilere yer verilmesi zorunludur⁸⁰⁹.

Bakanlar Kurulunda görüşülecek konular, dosyalar halinde ele alınmaktadır. Bir dosya, yaklaşık altmış kopyayı içerecek şekilde hazırlanarak Federal Bakanlar Kuruluna sunulmakta olup, bir dosyada şunlar bulunmaktadır:

- Her iki dilde (Fransızca ve Felemenkçe) açık ve doğru şekilde yazılmış, karar tasarılarını da içeren davetiyeler,
- Bakanlar Kurulunda alınacak kararlar ile ilgili kanun öntasarıları, kraliyet emirname tasarıları, açıklamalar ve bilirkişi raporları gibi belgeler ve
- Görüşülecek konularla ilgili lüzumlu diğer belgeler⁸¹⁰.

Bu şekilde hazırlanan dosyalar, Bakanlar Kurulu Sekreterliği tarafından kontrol edilmektedir. Bakanlar Kurulu Sekreterliği, yukarıda sayılanlar dışında, dosyanın tam ve eksiksiz hazırlanıp hazırlanmadığını ve daha önceden Bakanlar Kurulunda bu konuda karar verilip verilmediğini de titiz bir şekilde kontrol etmektedir. Dosyalar, ancak bu şekilde kontrol edildikten sonra, Bakanlar Kurulunun gündemine alınmaktadır.

3. Bakanlar Kurulu Toplantı Gündeminin Belirlenmesi

Federal Bakanlar Kurulu, en önemli politik karar organı olduğundan, devleti ilgilendiren genel politikalarla ilgili bütün konuları görüşmek ve bu konularda karar almak yetkisine sahiptir. Federal Bakanlar Kurulu toplantıları, bu asli fonksiyonu yanında,

⁸⁰⁹ <http://www.belgium.be/eportal/index.jsp> (19.02.2006).

⁸¹⁰ <http://www.belgium.be/eportal/index.jsp> (21.02.2006).

koalisyon ortakları arasındaki ilişkilerin haftalık olarak kontrol edildiği bir işleve de sahiptir.

Federal Bakanlar Kurulu, genel yetkileri dışında, kendisine sunulan işler hakkında görüş bildirme veya onaylama yetkisine de sahiptir. Bu yetkilerden başlıcaları şunlardır⁸¹¹:

- Kanun ön tasarıları (Vorentwürfe) hakkında görüş bildirmek,
- İşbirliği anlaşma tasarıları ve kanunlar tarafından onaylanması öngörülen diğer öntasarıları onaylamak,
- Kraliyet emirname tasarıları (Erläss) veya kendi görev alanları ile ilgili ve önemli politik amaç taşıyan bakanlık emirnameleri hakkında görüş belirtmek,
- Bütçeyi etkileyebilecek genelge tasarılarını onaylamak ve
- Hükümet dayanışması için tehlike teşkil edebilecek bütün işleri görüşmek.

Federal Bakanlar Kurulu, yukarıda sayılanlar dışında, kamusal öneme sahip her iş ve olay ile önemli dış ilişkileri de, Bakanlar Kurulu toplantılarında görüşme yetkisine sahiptir.

Federal Bakanlar Kurulu Sekreterliği, Pazartesi günü öğleden sonraya kadar, geçici toplantı gündemini hazırlamaktadır. Gündem hazırlanırken, gerektiğinde bakanlıklara da başvurularak, aydınlatılması gerekli hususlar açıklığa kavuşturulmaktadır. Salı günü, ilgili sekreterlerle Bakanlar Kurulu Sekreterliği tarafından geçici gündem üzerinde görüşmeler yapılarak, gündem konularının bütçeleme, teknik, idari ve hukuki yönleri ele alınmaktadır. Bu görüşmelerle birlikte, gündem % 95 oranında hazırlanmış olmaktadır.

Geçici gündem, sekreterler arasındaki görüşmelerden sonra, bir de Federal Başbakanla müzakere edilmektedir. Bu müzakere, daha çok politik karakter taşımaktadır. Geçici gündem, Başbakan tarafından onaylandıktan sonra, dosyalarla birlikte, Salı günü öğleden sonra Bakanlar Kurulu Sekreterliğine gönderilmektedir. Gündem ve gündeme ilişkin belgeler gizli olduğundan, bakanlar ve müsteşarlar bu gizliliğe uymak zorundadırlar⁸¹².

⁸¹¹ <http://www.belgium.be/eportal/index.jsp> (21.02.2006).

⁸¹² <http://www.belgium.be/eportal/index.jsp> (22.02.2006).

Nihayet, Bakanlar Kurulu Sekreterliği, Başbakanlıktan geçici gündem gelir gelmez, incelemekte, eksik belge varsa, bunları en geç toplantıdan bir gün önceye (Perşembe günü) kadar tamamlamaktadır. Şayet gizlilik gerektiren belgeler varsa, bunları bizzat Federal Bakanlar Kuruluna teslim etmektedir.

Gündemin bölümlerinden biri de geleneksel olarak “çeşitli” (Verschiedenes) başlığı taşımaktadır. Bu bölüm, Başbakan veya diğer hükümet üyelerinin görüşülmesini önereceği konulara ayrılmıştır⁸¹³.

4. Bakanlar Kurulu Toplantılarında Görüşme Usulü

Belçika’da Federal Bakanlar Kurulu, genel olarak haftada bir kez toplanarak, gündemdeki konuları görüşmekte ve gerekli kararları almaktadır. Federal Bakanlar Kurulu toplantıları, Başkent Brüksel’de, Rue de la Loi 16 adresinde bulunan Başbakanlık binasında, Cuma günleri saat: 10.00’da yapılmaktadır⁸¹⁴.

Federal Bakanlar Kurulu toplantıları, oldukça seremonik bir şekilde yapılmakta; Federal Başbakan ve bakanlar, toplantı salonunda bulunan altı köşeli bir masaya, Başbakan tarafından belirlenen bir düzene göre oturmaktadırlar. Toplantılarda, yalnızca bakanlar ve Bakanlar Kurulu Sekreteri hazır bulunmaktadır.

Federal Bakanlar Kurulu, Fransızca ve Felemenkçe konuşan bakanlardan oluştuğundan, federal bakanlar, toplantılarda da kendi dillerini konuşmaktadırlar. Bu nedenle, görüşmeler esnasında simultane tercüme yapılmakta ve toplantılarda ayrıca tercüman da bulundurulmaktadır⁸¹⁵.

Federal Bakanlar Kurulu toplantılarına, kural olarak federal bakanlar dışında kimse katılamamakla birlikte, özel veya teknik sorunlara ilişkin görüşmelerde, bu konudaki görüşlerini almak üzere uzman personel de çağırılabilir. Uzmanlar, toplantının başında dinlenmekte ve görüşü alındıktan sonra dışarıya çıkarılmaktadır. Asıl görüşmeler, bakanlar arasında yapılmaktadır.

⁸¹³ <http://www.belgium.be/eportal/index.jsp> (22.02.2006).

⁸¹⁴ <http://www.belgium.be/eportal/index.jsp> (22.02.2006).

⁸¹⁵ <http://www.belgium.be/eportal/index.jsp> (23.02.2006).

Bakanlar Kurulu toplantıları, hükümet üyeleri arasındaki dayanışmayı korumak amacıyla, dışa kapalı bir şekilde yapılmaktadır.

5. Bakanlar Kurulu Kararlarının Alınması

Yukarıdaki bölümlerde de belirtildiği gibi, Federal Bakanlar Kurulu, kural olarak her hafta Cuma günü öğleden önce, federal bakanların yanında Bakanlar Kurulu Sekreterinin de katılımıyla toplantılarını yapmaktadır.

Bakanlar Kurulu Sekreteri, kurul toplantılarında çok önemli görevleri yerine getirmektedir. Görüşmeler için gerekli olduğunda, diğer sekreterlerle bağlantı kurarak, ek bilgi ve belgeler de yine Sekreter tarafından temin edilmektedir.

Belçika'ya özgü koalisyon hükümetlerinde, istikrarın devamını garanti etmek amacıyla benimsenen “hükümet dayanışması ilkesi”, Federal Bakanlar Kurulu toplantılarında oylama yapılmamak suretiyle sağlanmaktadır. Anayasal geleneklere göre görüşmeler yapan Federal Bakanlar Kurulu, ele aldığı konular hakkında görüş belirtmekte ya da uzlaşma ilkelerine uyarak kararlar almaktadır⁸¹⁶.

Federal Bakanlar Kurulunda görüşülen konular hakkında bir görüş birliği sağlandığında, konu hakkındaki görüşmeler, Başbakan tarafından bitirilmektedir. Başka bir anlatımla, Başbakan, bir hakem gibi görüşmeleri idare etmekte ve görüş birliği sağlandığında da görüşmeleri sona erdirmektedir.

Federal Bakanlar Kurulu toplantılarında ele alınan konular üzerinde, kurul üyeleri arasında bir konsensüs sağlanamamış ise, ilgili dosya ya da dosyalar hakkındaki görüşmeler ertelenmektedir. Bu dosyalar, sonraki toplantılarda yeniden ele alınmak üzere, oluşturulan çalışma gruplarına havale edilmektedir. Çalışma gruplarında ele alınan konular, öneriler ve karşı öneriler dikkate alınarak bir uzlaşma arayışı içerisinde görüşülmekte, neticede bir uzlaşma sağlanmaya çalışılmaktadır⁸¹⁷.

⁸¹⁶ <http://www.belgium.be/eportal/index.jsp> (25.02.2006).

⁸¹⁷ <http://www.belgium.be/eportal/index.jsp> (28.02.2006).

6. Bakanlar Kurulu Kararlarının Yazılması ve Açıklanması

Federal Bakanlar Kurulu toplantılarında alınan kararlar, genel olarak kısa bir mesajla ve özet şeklinde ilgililere duyurulmaktadır. Bildiri metni, her iki dilde de yazılmakta ve Federal Hükümet üyeleri ile federal bakanlıkların Genel Sekreterliklerine gönderilmektedir.

Daha sonra, Bakanlar Kurulu Sekreteri tarafından asıl toplantı tutanağı düzenlenmekte ve Kurul Sekreteri tarafından imzalanmaktadır. Toplantı tutanağı, Başbakan tarafından da imzalanmakla birlikte, artık şimdi yalnızca Kurul Sekreteri tarafından imzalanmaktadır. Dolayısıyla, toplantı tutanağına (Protokoll), günümüzde “kısa rapor” (kurzbericht) denmektedir⁸¹⁸.

Federal Bakanlar Kurulu toplantı tutanakları, 1918 yılından beri sistematik olarak tutulmaktadır. Tutanaklar, eskiden görevli bir bakan tarafından nadiren hazırlanmakta ve bu belgeler, resmi bir karakter taşımadığı gibi, sistematik olarak da tutulmamaktaydılar. Dolayısıyla, bu belgelerin saklanması da söz konusu değildi. Birinci Dünya savaşından önceki döneme ait bazı notlar ve bildiriler kalmış ise de, bunları kısa rapor olarak saymak mümkün değildir.

Federal Bakanlar Kurulu toplantılarına ilişkin kısa raporlar (kurzbericht), altı suret halinde hazırlanmakta olup, bunlardan bir sureti Devlet Başkanına verilmektedir. Diğer suretlerden biri Başbakana, biri Bakanlar Kurulu Sekreterine, biri ilgili bakana verilmektedir. Geriye kalan suretlerinden biri, ilgili dosyaya eklenmekte ve nihayet son sureti de arşivde saklanmaktadır.

Federal Bakanlar Kurulu toplantılarına ilişkin kısa rapor düzenlemenin amacı, Bakanlar Kurulunda ele alınan konuların nasıl görüşüldüğü ve hükümet üyelerinin özel olarak üzerinde durduğu noktaların neler olduğu konusunda Devlet Başkanına bilgi vermektir⁸¹⁹.

⁸¹⁸ <http://www.belgium.be/eportal/index.jsp> (01.03.2006).

⁸¹⁹ <http://www.belgium.be/eportal/index.jsp> (01.03.2006).

Federal Bakanlar Kurulu kararları ve resmi dosyalar, 1944 yılından bu yana, Rue de la Loi 16 adresindeki Başbakanlık binasında bulunan arşivde saklanmaktadır. Bilişim teknolojisindeki gelişmelere paralel olarak, 1989 yılı Eylül ayında geliştirilen enformasyon projesi (FEDENET) ile, arşivdeki hükümet belgeleri elektronik ortama aktarılmıştır⁸²⁰. Dolayısıyla, 1 Eylül 1989 tarihinden sonraki belgeler ve kararlara, elektronik ortamda erişilebilmektedir.

Yukarıda da belirttiğimiz gibi, Bakanlar Kurulu toplantılarında görüşülen konuların içeriği, kural olarak gizlidir. Bununla birlikte, son yıllarda bu gizlilik biraz esnetilerek, Bakanlar Kurulunda alınan kararlar, bir basın açıklamasıyla basına duyurulmaktadır.

Bugünkü Başbakan, Bakanlar Kurulu toplantısını takip eden öğleden sonra, basın temsilcilerini davet ederek, toplantıda görüşülen konular hakkında brifing sunmaktadır. Bu brifingte, önemli sorunlara ilişkin alınan kararlar açıklanmaktadır. Başbakanın sunduğu bu brifinge, uygulamada “basın dosyası” olarak tercüme edebileceğimiz “die Pressemappe” denmektedir⁸²¹.

Bakanlar Kurulu kararlarına ilişkin basın raporları (Presseberichte) elektronik ortama da aktarılmaktadır⁸²². 1995 yılından sonraki basın raporlarına internetten erişilebilmektedir.

7. Bakanlar Kurulu Kararlarının İcrası

Federal Bakanlar Kurulu toplantılarında görüşülerek kabul edilen Kraliyet emirname tasarıları, Kral tarafından imzalandıktan sonra uygulanabilmektedir⁸²³. Aynı şekilde, yasa tasarıları da, parlamentonun onayından sonra yürürlüğe girebilmektedir.

⁸²⁰ Bu konuda bkz. <http://www.belgium.be/eportal/application?origin=aboutBelgium.jsp&event=bea.portal.framework.internal.refresh&pageid=indexPage&navId=5449> (15.02.2006). Belçika devlet arşivi için bkz. <http://arch.arch.be> (15.02.2005).

⁸²¹ <http://www.belgium.be/eportal/index.jsp> (03.03.2006).

⁸²² İnternet erişimi için bkz., <http://www.belgium.be/eportal/application?origin=navigationBanner.jsp&event=bea.portal.framework.internal.refresh&pageid=comnewslst&navId=5907> (15.02.2006).

⁸²³ Bkz. <http://www.belgium.be/eportal/index.jsp> (30.11.2005).

Federal Bakanlar Kurulu kararlarının icrasından, öncelikle ilgili federal bakanlık sorumludur. Bunun yanında, Federal Hükümetin kollektif sorumluluğu gereği, kurul olarak Federal Bakanlar Kurulu da sorumludur.

8. Bakanlar Kurulu Çalışmalarının Koordinasyonu

Federal Bakanlar Kurulunun çalışmaları, diğer parlamenter sistemlerde olduğu gibi Federal Başbakan tarafından koordine edilmektedir⁸²⁴.

Bakanlar Kurulu Sekreterliği, gerek kurul toplantılarında sekreteryaya işlerini yürüttüğünden ve gerekse diğer bakanlık sekreterleriyle temasa geçerek bilgi ve haber akışını sağladığından, hükümetin koordinasyonu açısından Federal Başbakanın yararlandığı en önemli birimdir.

9. Değerlendirme

Görüldüğü gibi, Belçika’da Bakanlar Kurulunun çalışma usulüne ilişkin olarak İngiltere, Fransa, İtalya ve bizde olduğu gibi, yazılı bir düzenleme bulunmamaktadır. Dolayısıyla Bakanlar Kurulu, uzun yıllar uygulanarak kökleşmiş adetler ve anayasal geleneklere göre çalışmaktadır.

Belçika’da Bakanlar Kurulu toplantılarında dikkat çeken noktalardan biri, toplantıların oldukça seremonik bir şekilde yapılmasıdır: Başbakan ve bakanların toplantı salonunda bulunan altı köşeli bir masaya oturması, bakanların Başbakan tarafından belirlenen bir düzene göre oturmaları, toplantılarda iki ayrı dil kullanılması ve anında çeviri yapılması bu şekil kurallarından başlıcalarıdır. Bu kurallar, Belçika’nın sosyal, ekonomik ve kültürel bakımdan farklı topluluk ve bölgelerden oluşmasından kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla, devletin çok parçalı yapısı, bu şekilde korunmaya çalışılmaktadır.

Belçika’da Bakanlar Kurulu toplantılarına yalnızca bakanlar ve Bakanlar Kurulu Sekreteri katılabilmektedir. Kurul toplantılarının oldukça sınırlı sayıda üyenin katılımıyla

⁸²⁴ <http://www.belgium.be/eportal/index.jsp> (05.03.2006).

yapılması da yine ülkenin siyasal yapısıyla açıklanabilir. Gerçi, İngiltere ve Fransa’da da az sayıda katılımı toplantı yapılmakta ise de, bu ülkelerde yürütme organları oldukça güçlü olduğundan, gerektiğinde geniş katılımlı toplantılar da yapabilmektedirler. Oysa, Almanya’da Bakanlar Kurulu toplantıları, çok sayıda katılımcı ile yapılmakta; bu sayede çok sayıda görüşün açıklanması sağlanmakta ve sonuçta geniş kapsamlı bir uzlaşmaya dayanan kararlar alınabilmektedir.

Federal Bakanlar Kurulu toplantıları, Başbakan başkanlığında yapılıyor ise de, Belçika Başbakanı, ne Fransa Cumhurbaşkanı gibi ne de İngiltere ve Almanya Başbakanı gibi geniş yetkilere sahip bir lider görünümünde değildir. İtalya Başbakanı gibi, daha çok bir hakem görünümündedir.

Belçika Kralı, Bakanlar Kurulu toplantılarına katılmamakta; ancak, alınan kararlar hakkında sonradan kendisine bilgi verilmektedir. Aynı şekilde, Almanya ve İngiltere’de de kurul toplantılarına Devlet Başkanları katılmamaktadır. Kaldı ki, parlamenter sistemin gereği de budur.

Belçika’da Federal Bakanlar Kurulu, en önemli politik karar organı olduğundan, devleti ilgilendiren genel politikalarla ilgili bütün konuları görüşerek, karar alma yetkisine sahip olmak yanında, koalisyon ortakları arasındaki ilişkilerin haftalık olarak kontrol edildiği bir kurul işlevi de görmektedir.

Federal Bakanlar Kurulu toplantılarında görüşülecek konular, belli bir gündemle sınırlandırılmış, ancak, Almanya’da olduğu gibi, gündemin bir bölümü de bakanların değişik konular hakkındaki görüşlerine ayrılmıştır⁸²⁵. İngiltere’de, Kabinede görüşülecek konulara ilişkin bir sınırlama yoktur, hükümet politikalarıyla ilgili her konu görüşülebilmektedir. Nitekim Fransa’da da Bakanlar Kurulunda geleneksel olarak hükümet politikalarına ilişkin bütün önemli konular görüşülebilmektedir.

Federal Bakanlar Kurulu toplantılarının organizasyonu, gündemin hazırlanması ve diğer sekreteryâ hizmetlerini yürüten Bakanlar Kurulu Sekreteri, kurul toplantılarında çok önemli görevleri yerine getirmektedir. Almanya’da ve Fransa’da da, hükümet

⁸²⁵ <http://www.belgium.be/eportal/index.jsp> (05.03.2006).

politikalarının koordine edilmesinde ve yönetilmesinde hükümeti destekleyen en önemli kurumlardan biri, Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliğidir. Türkiye’de, Bakanlar Kurulu çalışmalarının düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesi için gerekli hizmetleri yapmak üzere bir Bakanlar Kurulu Sekreterliği kurulmuş olmakla birlikte, Sekreterlik, diğer devletlerde olduğu gibi etkin çalışan bir kurum haline gelememiştir⁸²⁶.

Nihayet, Belçika Hükümeti, teknolojik gelişmelerden de yararlanarak, gerek aldığı kararlar ve icraatları ve gerekse arşiv hizmetleri konusunda elektronik erişim imkanları da sağlamış bulunmaktadır.

Sonuç olarak, Belçika’da Bakanlar Kurulunun, yazılı bir düzenleme olmamasına rağmen, yerleşmiş geleneklere titizlikle uyarak, düzenli bir şekilde çalıştığını söyleyebiliriz. Nitekim, ülkenin siyasal ve kültürel yapısı da, hükümetin bu yerleşmiş usul kurallarına uyarak çalışmasını zorunlu kılmaktadır.

⁸²⁶ Bkz. 3056 Sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, RG, 19.10.1984, S. 18550, s. 10.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRK ANAYASA HUKUKUNDA BAKANLAR KURULUNUN ÇALIŞMA USULÜ

I. 1982 ANAYASASINDAN ÖNCEKİ ANAYASALARDA BAKANLAR KURULUNUN ÇALIŞMA USULÜ

Bilindiği gibi, kurul olarak çalışan teşekkül ya da tüzelkişilerin organları, belli usul kurallarına uyarak görevlerini yapmaktadırlar. Bu bağlamda dernekler, şirketler, spor kulüpleri, sendikalar ve siyasi partiler, kendi tüzüklerinde belirtilen usullere göre çalışmaktadırlar⁸²⁷. Aynı şekilde, bazı devlet organları da belli usul kuralları çerçevesinde görevlerini yerine getirmektedirler. Nitekim, yasama organının işleyiş usulleri, kısmen Anayasa, kısmen de Meclis İçtüzüğü ile belirlenmiş; yargı organı için de, yargılama usulüne ilişkin çeşitli kanunlar çıkarılmıştır⁸²⁸. Ancak, yürütme organı ve idarenin çalışma usulü ve sürecini belirleyen bir yasal düzenleme yapılmadığı görülmektedir.

Anayasalarımıza baktığımızda, 1876 Anayasası (Kanun-i Esasi) ile oluşturulan ilk parlamentonun (Meclis-i Umumi) çalışma usulünün, içtüzük (dahili nizamname) hükümlerine göre yürütüldüğü görülmektedir. Sonraki anayasalar döneminde de yasama organının daima bir içtüzüğü olmuş; Meclis çalışmaları, içtüzük kurallarına göre yapılmıştır. Aynı şekilde, 1982 Anayasası da, Meclis çalışmalarının İçtüzük hükümlerine göre yürütüleceğini (m. 95); İçtüzüğün öz ve biçim bakımından Anayasaya uygunluk denetiminin Anayasa Mahkemesi tarafından yapılacağını (m. 148, 150) belirtmiştir.

Kurul olarak çalışan devlet organlarından biri de Bakanlar Kuruludur. Bakanlar Kurulu, “devletin önemli işlerinin, başka bir deyimle yüksek yönetim ile ilgili prensip mes’elelerinin ve bakanlıklar arasında koordinasyonu gerektiren işlerin karara bağlandığı” bir kuruldur⁸²⁹. Bakanlar Kurulunun ve onun uzantısı olarak idarenin, kamu hizmetlerini yerine getirirken hangi kurallara uymak suretiyle hareket edeceğinin belirsiz olması, bireyin idare karşısında, idari işlem tesisi sürecinde genellikle korunmasız kalmasına yol açmaktadır. Usul kurallarının olmaması, hem değişik bakanlıklar arasında koordinasyon

⁸²⁷ Armağan, Servet: “Bakanlar Kurulunun Çalışma Esaslarına Dair Bazı Düşünceler”; **İÜHF**, 50. Yıl Özel Sayısı, C. 38, s. 231.

⁸²⁸ Danıştay Başkanının adli yıl açılış konuşması için bkz., www.danistay.gov.tr. (05.10.2004).

⁸²⁹ Gözübüyük, Şeref: “Bakanlar Kurulunun Çalışma Usulleri”; **SBFD**, C. XXII, S. 2, s. 103.

sağlanmasında, hem de hükümet kararlarının yürütülmesinde bir çok soruna yol açabilmektedir.

Diğer taraftan, hükümet ile idare makamları arasındaki iletişim kanalları düzgün işletilemediğinden, yetki ve sorumluluk çatışmalarının doğması kaçınılmaz olmaktadır. Dolayısıyla, ilk bakışta akla gelen bu nedenler, Bakanlar Kurulunun da diğer devlet organları gibi, belli usul kurallarına göre çalışması gerektiğini açıkça göstermektedir.

Anayasa Hukukumuz incelendiğinde, 1876 Anayasası dışında, diğer dört anayasada Bakanlar Kurulunun nasıl çalışacağına ilişkin bir hükme yer verilmediği; bu nedenle uygulamada, Bakanlar Kurulunun sayılamayacak kadar çok işle uğraşmak zorunda kaldığı görülmüştür. Bu işlerin çoğu hükümeti ilgilendirmemekle birlikte, Bakanlar Kurulu tarafından görüşülüp karara bağlanan işlerdir. Bu işlere örnek olarak; oyun kağıtlarının fiyatlarını belirlemek⁸³⁰, yurt dışından damızlık alım komisyonlarının üyelerini atamak⁸³¹ ve Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü'nde asıl görevleri üzerinde kalmak üzere öğretim, araştırma ve derleme çalışmalarına geçici olarak katılanlara ders veya konferans saati veya inceleme ve araştırma için ödenecek gündelikleri tespit etmek⁸³² gibi işleri gösterebiliriz. Bakanlar Kurulunun bu işlerle uğraşmak zorunda kalması, zaman kaybına neden olmaktan başka, asıl yapmak zorunda olduğu görevlerin gecikmesine ya da yapılamamasına sebep olabilmektedir.

Bakanlar Kurulunun çalışma esaslarının bir içtüzükle düzenlenmemiş olması, Bakanlar Kurulunun çalışmalarını güçleştirdiği gibi, hükümetlere göre değişen bir takım keyfi uygulamaların doğmasını da neden olmaktadır. İchtüzük olmadığı için, Bakanlar Kurulu toplantılarının ne zaman yapılacağı, tartışmaların nasıl yapılacağı, kararların nasıl alınacağı, kararların nasıl imzalanacağı, nasıl açıklanacağı ve toplantı tutanağı tutulup tutulmayacağı gibi hususlar her hükümette farklı şekillerde uygulanmıştır.

Bakanlar Kurulunun çalışma usulüne ilişkin ilk pozitif düzenlemenin, 1876 Anayasası (Kanun-i Esasi) döneminde yapıldığı görülmektedir⁸³³. 1876 Anayasanın 29. maddesinde, bu konuda özel bir düzenleme (nizam-ı mahsusa) yapılacağı belirtilmiştir:

⁸³⁰ Bkz., 1118 sayılı Kanunun 4584 sayılı Kanunla değişik 2. maddesi.

⁸³¹ Bkz., 2490 sayılı Kanunun 28. maddesine bir fıkra eklenmesine hakkında 2902 sayılı kanunun 1. maddesi.

⁸³² Bkz., 7163 S. K. m. 29.

⁸³³ Gözübüyük, Çalışma Usulleri, s. 107-108; Armağan, Çalışma Esasları, s. 232.

“Vükeladan her biri dairesine ait umurdan, icrası mezuniyeti tahtında bulunanları usulüne tevfikân icra ve icrası mezuniyeti tahtında bulunanları Sadr-ı Azam’a arz eder. Sadr-ı Azam dahi o makule mevaddan müzakereye muhtaç olmayanları muktezasını icra veyahut tarafı Hazret-i Padişahi’den isti’zan ederek ve muhtac-ı müzakere bulunanları Meclis-i Vükela’nın müzakeresine arzeliyerek müteallik buyurulacak irade-i Seniyye mucibince iktizasını ifa eyler. Bu mesalihin enva ve derecatı nizam-ı mahsus ile tayin olunacaktır.”

Görüldüğü gibi, 29. madde metninde bakanların yapacakları işler ikiye ayrılmaktadır. Buna göre bakanlar, yetkili oldukları işleri bizzat kendileri yapabilecekler, ancak yetkili olmadıkları işleri Başbakana (Sadr-ı Azam) sunacaklardır. Aynı şekilde, Başbakan da görüşülmesi gerekmeyen işlerin gereğini yapacak, görüşülmesi gerekli işleri ise, Padişahın izni ile Bakanlar Kuruluna (Meclis-i Vükela) getirecektir⁸³⁴.

1876 Anayasasının 29. maddesine istinaden, Bakanlar Kurulunun çalışmalarını düzenleyen bir Bakanlar Kurulu İçtüzüğü (Meclis-i Vükela Nizamname-i Dahilisi) çıkarılmıştır. Bakanlar Kurulu İçtüzüğü, ancak 1909 tarihinde Padişah tarafından tasdik edilerek uygulanmaya başlanabilmıştır⁸³⁵.

Bakanlar Kurulu İçtüzüğü’nün 1. Faslında, Bakanlar Kurulunun toplanma ve görüşme (usul-ü içtima ve müzakere) esaslarına; ikinci faslında da, Bakanlar Kurulu kararlarının icrası (Meclis-i Vükela Kararlarının Suver-i İcraiyyesi) esaslarına yer verildiği görülmektedir.

İçtüzüğü’nün birinci faslının 1-7. maddelerinde toplanma ve görüşme usulüne ilişkin hükümlere yer verilmiştir⁸³⁶. Buna göre, Bakanlar Kurulu toplantılarının, durumun gereklerine göre, Sadrazam tarafından belirlenen zamanlarda yapılacağı (m. 1), Bakanlar Kurulu toplantılarına, bakanlardan başka, sekreteryâ işlemleri için yeteri kadar sekreterin (zabıt katibinin) de katılacağı (m. 2), Bakanlar Kurulu toplantılarında görüşülecek konuların, önceden Başbakanlık Sekreteri (Sadaret Mektupçuluğu) tarafından hazırlanacağı (m. 3) ve görüşülecek konular hangi bakanlığı ilgilendiriyorsa, o bakanın da katılımı ile

⁸³⁴ Armağan, Çalışma Esasları, s. 232.

⁸³⁵ Armağan, Çalışma Esasları, s. 237.

⁸³⁶ Bakanlar Kurulu İçtüzüğü (Meclis-i Vükela Nizamname-i Dahilisi) metni için bkz., Armağan, Çalışma Esasları, s. 238-245.

yapılan toplantılarda müzakere edileceği, ilgili bakan katılmadan, bir konunun ele alınıp görüşülemeyeceği belirtilmektedir. (m. 4)

Bakanlar Kurulunun gündemdeki konuları görüşme usulü, 5. maddede belirtilmiştir. Buna göre: Öncelikle toplantıda yapılan görüşmeler, görüşme sırasına göre bir tutanağa yazılmakta, görüşmeler bittikten sonra tutanak okunarak, bir yanlışlık varsa düzeltilmekte ve tutanak, her bir bakan tarafından imzalanmaktadır. Bundan sonra, gündem dışı konulara geçilmekte, bakanların önerileri varsa, bunlar da görüşülmektedir. (m. 6) Bakanlar Kurulu toplantılarında görüşmeler, Başbakan (Sadrazam) tarafından idare edilmektedir. (m. 7)

Bakanlar Kurulu İçtüzüğü'nün ikinci faslında, Bakanlar Kurulu kararlarının icrası (Meclis-i Vükela Kararlarının Suver-i İcraiyyesi) esaslarına yer verildiği görülmektedir. Buna göre, Bakanlar Kurulu kararlarının muameleleri, kısım ve dereceleri Padişahın izniyle çıkarılacak Başbakanlık tezkeresi ile veya izne muhtaç olmayanlar bir yazı ile ilgili makamlara bildirilmekte ve icrası istenmektedir. İçtüzüğü'nün konu ile ilgili 8. maddesi şu şekildedir⁸³⁷: “Meclis- Vükela kararlarının muamelatı, aksam ve derecatı mesaliha göre mazbata yapılmakla veya makam-ı Sadaret'den ara tezkeresi ile bilisti'zan sadır olacak İrade-i Seniyye mucibince icra olunur. İsti'zana muhtaç olmayan işler tahrirat ve tezkere ile mahallerine bildirilir. İstikraz akdine ve harb ve sulh ve idare-i örfiye ilanına ve kuvve-i berriye ve bahriyenin tamamen veya kısmen seferberlik haline vaz'ıyla sevk ve tesyirine ve Meclis-i Umumi'nin mevcut olmadığı zamanlarda kararname tanzimine ve muvazene haricinde fevkalade mesarif-i mübreme ihtiyarına ve imtiyazat ve mukavelata ve devair-i idare için nizamât tanzimine ve ahkam-ı muahedata ve Devlet-i Aliye ile düvel-i ecnebiye beyninde ihtilafı müeddi olan umur-u mühimme-i siyasiyyeye dair kararlar ve ehemmiyeti cihetiyle Hey'etin tensip edeceği maslahatlar mazbata ile ve bunların haricindeki muhtac-ı isti'zan olan mesalih Meclisin müzakeresine tevfikân Makam-ı Sadaret'den tezkere ile arz ve isti'zan olunur.”

İçtüzüğe göre, Bakanlar Kurulu kararları için mutlaka tutanak düzenlenmesi ve bu tutanağın Bakanlar Kurulu üyeleri tarafından imzalanması şarttır. (m. 9) Bundan başka, Bakanlar Kuruluna gönderilen işler hakkında bir defter tutulacağı da belirtilmektedir:

⁸³⁷ Bkz. Armağan, Çalışma Esasları, s. 243.

“Meclis-i Vükelaya havale olunan evrakın her nazır tarafından istenildiği zaman görülebilmek üzere müteselsil numara ile bir defteri tutulacak ve her dairenin ne kadar muhavvel kağıdı bulunduğu işbu defterin kısm-ı mahsuslarında gösterilecektir.” (m. 11)

1876 Anayasasında 1909 tarihinde önemli değişiklikler yapılmış ve bu değişikliklerle Padişahın yetkileri, yasama organı lehine olarak zayıflatılmıştır. Bu değişikliklerle, Anayasanın 29. maddesi de yeniden düzenlenmiş; Başbakanın bir konuyu Bakanlar Kuruluna getirmek için Padişah'tan izin alması şartı kaldırılmış, alınan kararların padişahın emrine (irade-i seniyesine) gerek kalmadan doğrudan icrası sağlanmıştır. 1909 Anayasa değişikliklerinden sonra, Bakanlar Kurulu İçtüzüğü de değiştirilmiş; İçtüzüğün adı, “Meclis-i Vükelanın Vezaifine Mütedair 9 Rebiülevvel 1327 tarihli Nizamname-i Dahiliyi Muaddil Nizamname” olmuştur⁸³⁸.

1876 Anayasasının 1909 değişikliklerinden sonraki 29. maddesinde her ne kadar, Bakanlar Kurulunun çalışma esaslarının bir özel kanunla (kanun-u mahsus) düzenleneceği öngörülmüş ise de, bu konuda bir kanun değil; yine bir içtüzük çıkarılmıştır. Bununla birlikte, burada geçen “kanun” kelimesinin, maddi anlamda kanun; yani genel, soyut ve sürekli düzenleyici işlem anlamında kullanıldığı da ileri sürülmektedir⁸³⁹.

Nihayet, Bakanlar Kurulunun çalışma usulünü düzenleyen içtüzük, 1876 Anayasası ile birlikte yürürlükten kaldırılmıştır⁸⁴⁰.

20 Ocak 1921 tarihli Anayasada, Bakanlar Kurulunun çalışma usulüne ilişkin herhangi bir hükme yer verilmemiştir. Bilindiği gibi bu Anayasa, meclis hükümeti sistemini öngörmekteydi. Dolayısıyla Bakanlar Kurulu, bir meclis komisyonu gibi çalıştığından böyle bir düzenlemeye ihtiyaç da duyulmamıştır⁸⁴¹. Bakanlar Kurulu, gerek Kurtuluş Savaşı şartları ve gerekse uygulanan hükümet sistemi nedeniyle, Meclisle birlikte, adeta yasama organının bir parçası gibi çalışmıştır.

20 Nisan 1924 tarihli Anayasada (Teşkilat-ı Esasiye Kanunu), Bakanlar Kurulunun çalışma usulü hakkında herhangi bir hüküm yer almamıştır. 1924 tarihli Anayasanın

⁸³⁸ Armağan, Çalışma Esasları, s. 238-245.

⁸³⁹ Armağan, Çalışma Esasları, s. 238.

⁸⁴⁰ Gözübüyük, Çalışma Usulleri, s. 107.

⁸⁴¹ Gözübüyük, Çalışma Usulleri, s. 107.

yürütmeyi (Vazife-i İcraiye) düzenleyen bölümünde, 1931 ve 1937 yıllarında bazı değişiklikler yapılmıştır. 1931 yılında 3115 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle, Anayasanın 48. maddesi, “Vekaletlerin teşkili tarzı mahsus kanuna tabidir” şeklinde değiştirilmiş; 1937 yılındaki değişiklikle de 47. madde, “Vekillerin vazife ve mesuliyetleri mahsus kanunla tayin olunur” şeklinde değiştirilmiştir. Anayasanın 48. maddesiyle getirilen yenilik, daha önceden maddede yer alan siyasi müsteşarların madde metninden çıkarılmasına ilişkindir. 47. maddede ise, bakanların sayısına ilişkin ibarenin çıkarılması şeklinde olmuştur⁸⁴².

Görüldüğü gibi, 1931 ve 1937 yıllarında yapılan Anayasa değişiklikleriyle öngörülen kanunlar, bakanların görev, yetki, ve sorumlulukları ile bakanlıkların teşkilatlanmasına ilişkin olup, Bakanlar Kurulunun çalışma usulüne ilişkin değildir. Nitekim, bu dönemde Bakanlar Kurulunun çalışma usulüne ilişkin başka bir düzenleme de yapılmamıştır. Dolayısıyla, Bakanlar Kurulu, gerek daha önceki dönemlerde uygulanan usullerden ve gerekse halin icabına göre geliştirilen usullerden yararlanarak çalışmalarını sürdürmüştür.

1921 ve 1924 tarihli Anayasalarda olduğu gibi, 1961 Anayasasında da Bakanlar Kurulunun çalışma usulüne ilişkin bir hüküm yer almamıştır. 1961 Anayasası döneminde bu konuda yapılan yenilik, Bakanlar Kurulunun idari işlemlerini yapmak üzere bir daire başkanlığı kurulması olmuştur. Nitekim, bu dönemde Bakanlar Kurulunun sekreteryahizmetleri, Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesi Başkanlığı tarafından yerine getirilmiştir.

Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesi Başkanlığının başlıca görevleri şunlardı⁸⁴³:

- Kararnameleri hazırlamak,
- Kanun tasarılarını, tüzükleri ve yönetmelikleri inceleyerek Bakanlar Kurulunun imzasına sunulacak hale getirmek,
- Başbakanlıktan onay almak üzere bakanlıklardan gelecek yazılar hakkında gerekli işlemleri yapmak,

⁸⁴² Armağan, Çalışma Esasları, s. 234.

⁸⁴³ Armağan, Çalışma Esasları, s. 237.

- Milletvekillerinden veya senatörlerden gelen kanun teklifleri ile yazılı ve sözlü sorularla ilgili hazırlıkları yapmak ve
- Bakanlar Kurulu toplantılarına ait karar özetlerini tutmak ve bunları saklamak.

Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesi Başkanlığının yukarıda sayılan görevlerini, ana hatları itibariyle iki başlık altında toplamak mümkündür⁸⁴⁴. Bunlardan birincisi, Bakanlar Kurulu çalışmalarına ilgili hazırlayıcı işlemler yapmak; diğeri ise, kanun ve tüzük tasarılarını incelemektir.

Sonuç olarak, 1961 Anayasası döneminde de Bakanlar Kurulunun, halin icabına göre geliştirilen usullere ve geleneksel yöntemlere göre çalıştığı görülmektedir.

⁸⁴⁴ Gözübüyük, Çalışma Usulleri, s. 108.

II. 1982 ANAYASASINA GÖRE BAKANLAR KURULUNUN ÇALIŞMA USULÜ

1. Bakanlar Kurulunun Genel Çalışma Esasları

1982 Anayasasında da 1921, 1924 ve 1961 Anayasalarında olduğu gibi, Bakanlar Kurulunun çalışma usulüne ilişkin herhangi bir hüküm yer almamaktadır. Aynı şekilde, bu konuda bir yasa ya da içtüzük hükmü de bulunmamaktadır. Dolayısıyla Bakanlar Kurulu, daha önceki dönemlerde olduğu gibi, geleneklere ve kendi geliştirdiği yöntemlere göre çalışmaktadır. Nitekim, 1982 yılından sonra kurulan hükümetlerin çalışma usulleri arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır.

Bakanlar Kurulunun bir içtüzüğünün olmaması, yukarıda da değindiğimiz gibi, bir çok konunun yerleşmiş kurallara göre değil de, keyfi ya da geçici kurallara göre yapılması sonucunu doğurmaktadır. Aynı şekilde, Bakanlar Kurulu üyeleri arasındaki ilişkiler veya kurul toplantılarında görüşülmesi gereken konuların neler olduğu, görüşme ve karar usulü ile bakanlıklar arası koordinasyon konularında sıkıntılar yaşanmaktadır.

Bakanlar Kurulu çalışmalarının sekreteryaya işlemleri, Bakanlar Kurulu Sekreterliği tarafından yerine getirilmektedir. 1961 Anayasası döneminde Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesi Başkanlığı tarafından yürütülen görevler, 3056 sayılı Kanunla Bakanlar Kurulu Sekreterliğine verilmiştir. Nitekim 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun, Bakanlar Kurulu Sekreterliğinin, “Bakanlar Kurulu çalışmalarının düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesi için gerekli olan hizmetleri yapmak üzere” kurulduğunu belirtmektedir⁸⁴⁵.

Başbakanlık teşkilat şemasında “yardımcı birimler” arasında yer alan Bakanlar Kurulu Sekreterliğinin başlıca görevleri şunlardır⁸⁴⁶:

a) Bakanlar Kurulu çalışmalarının düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesi için gerekli hizmetleri yapmak,

⁸⁴⁵ 3056 Sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, RG, 19.10.1984, S. 18550.

⁸⁴⁶ Bkz. 3056 S.K., m. 26.

- b) Bakanlar Kurulunun toplantı gündemlerini hazırlamak, gerektiğinde zabıtlarını tutmak, toplantılara ait bütün belge ve bilgilerin güvenliğini sağlamak,
- c) Başbakan veya müsteşar tarafından verilecek diğer işleri yapmak.

Bu görevlerden başka, Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğünün görevleri arasında bulunan “sözlü ve yazılı soru önergeler ile ilgili işlemlerin yerine getirilmesi” görevi de Başbakanın uygun görmesiyle (tensibiyle), Bakanlar Kurulu Sekreterliğine verilebilmektedir.

Görüldüğü gibi, Bakanlar Kurulu Sekreterliğinin görevleri, siyasi olmaktan çok idari görevlerdir. Bakanlar Kurulu Sekreterliğinin görevleri, Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesi Başkanlığının görevleri (örneğin; kararnameleri hazırlamak, kanun tasarılarını, tüzükleri ve yönetmelikleri inceleyerek Bakanlar Kurulunun imzasına sunulacak hale getirmek, milletvekillerinden veya senatörlerden gelen kanun teklifleri ile yazılı ve sözlü sorularla ilgili hazırlıkları yapmak) gibi açıkça belirtilmemiştir. Bundan başka, Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliğinin görevleri sayıca azaltıldığı gibi, nitelik bakımından da olağan idari işlemlerle sınırlandırılmıştır.

Bilindiği gibi, Fransa’da Hükümet politikalarının koordine edilmesinde ve yönetilmesinde hükümeti destekleyen en önemli kurumlardan biri, Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliğidir. Kaldı ki, hükümetin çalışma usulünü Genel Sekreterlik olmaksızın açıklamak mümkün değildir. Asıl görevi, hükümet politikalarının koordine edilmesi ve yönetilmesinde hükümeti desteklemek olan Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliği, siyasi nitelikteki hükümet işleriyle uğraşmamakta; bilakis hükümetin hukuki ve idari kararlarının uygulamaya geçirilmesini sağlamaktadır⁸⁴⁷. Genel Sekreterlik, bakanlarla Başbakan; Başbakanla Cumhurbaşkanı ve hükümetle parlamento arasında bağlantı sağlayıcı bir fonksiyona da sahiptir. Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliği, sayılan bu fonksiyonları nedeniyle Fransız Hükümetinin çalışmalarında ve koordinasyonunda en önemli kurumlardan biridir.

Aynı şekilde, İngiltere’de Kabine toplantıları için gerekli hazırlıkların yapılması, lüzumlu raporların düzenlenmesi ve diğer muamelelerin yürütülmesi Kabine Sekreterliği

⁸⁴⁷ Grote, s. 309-310; Fournier, s. 147.

tarafından yerine getirilmektedir⁸⁴⁸. Bu bağlamda, toplantı gündemini hazırlamak, davetiyeleri göndermek, toplantıda görüşülen konularla, alınan kararlara ilişkin tutanakları düzenlemek ve Kabine kararların uygulanmasını izlemek gibi görevler, Kabine Sekreterliği tarafından yerine getirilmektedir. Kabine Sekreterliği, olağan sekretery işlemleri yanında, bakanlıklar arasındaki koordinasyonu da sağlamakta; kısaca, hükümet siyasetinin yönlendirilmesinde başbakana yardımcı olmaktadır⁸⁴⁹.

Almanya’da da, Federal Hükümet toplantıları ile ilgili tüm işlemler, bizzat Federal Başbakanlık Bürosu Şefi tarafından yerine getirilmektedir. Almanya’da, Federal Başbakan ve onun görevlendirmesi halinde Federal Başbakanlık Bürosu Şefi, kabine toplantılarının gündemine tam olarak hakimdirler. Aynı zamanda bir devlet bakanı (der Staatsminister) olan Şef, Federal Bakanlar Kurulu toplantılarına da katılabilmektedir⁸⁵⁰.

İtalya ve Belçika’da da Bakanlar Kuruluna bağlı bir Sekreterlik bulunmakta ve bu Sekreterliler, Bakanlar Kurulu toplantılarının hazırlık ve yapılaş sürecinde oldukça etkin görevler yapmaktadırlar.

Görüldüğü gibi, ülkemizdeki Bakanlar Kurulu Sekreterliği, gerek personeli ve gerekse işlevleri bakımından diğer parlamenter sistemlerden ayrılmaktadır. Fransa, İngiltere, Almanya, İtalya ve Belçika’da hükümet çalışmalarının koordinasyonunda oldukça etkin olarak çalışan bu kurum, bizde bu işlevden yoksun olarak; adeta bir yazı işleri müdürlüğü gibi çalışmaktadır.

2. Bakanlar Kurulu Toplantılarına Hazırlık

Bakanlar Kurulunun olağan toplantıları, her hafta düzenli olarak yapılmaktadır. Toplantı gün ve saati hükümet tarafından belirlenmekte olup, Başbakan istediği takdirde, olağanüstü toplantı da yapılabilmektedir. Uygulamada, toplantılar Pazartesi günleri yapılmaktadır.

⁸⁴⁸ Gürbüz, Siyasal Sistemler, s. 66; Çam, s. 48.

⁸⁴⁹ Çam, s. 48.

⁸⁵⁰ Busse, s. 88.

Bakanlar Kurulu toplantılarına ilişkin hazırlıklar, Başbakanın direktifleri doğrultusunda Bakanlar Kurulu Sekreterliği tarafından yapılmaktadır. Bu bağlamda, toplantı gündemine ilişkin yazışmalar, Bakanlar Kurulu üyelerinin toplantıya çağırılması; kısaca, Bakanlar Kurulu çalışmalarının düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesi için gerekli tüm hazırlıklar Bakanlar Kurulu Sekreterliği tarafından yapılmaktadır.

Bakanlar Kurulu toplantılarında görüşülecek kanun tasarıları ve kararnamelerle ilgili hazırlıklar, ilgili bakanlık/bakanlıklar tarafından yapılmaktadır. Başka bir anlatımla, kanun tasarıları ve kararname taslakları, hangi bakanlığın görev alanını ilgilendiriyorsa, o bakanlık tarafından hazırlanmaktadır. Başbakanlığı ya da birden fazla bakanlığın görev alanını ilgilendiren tasarılar, ilgili bakan ve Başbakan yardımcıları tarafından hazırlanmaktadır. Kanun tasarıları hakkında, gerektiğinde özel komisyonların kurulduğu da görölmektedir.

Görüldüğü gibi, Bakanlar Kurulu toplantılarına hazırlık süreci, Almanya, Fransa ve Belçika’da olduğu gibi, belli bir zaman aralığına yayılan ve birçok aşamadan geçen bir süreç olmayıp, daha çok Başbakan tarafından yönlendirilen ve çabuk sonuçlandırılan bir süreç niteliği taşımaktadır.

3. Bakanlar Kurulu Toplantı Gündeminin Belirlenmesi

Bakanlar Kurulu toplantılarının gündemi, Başbakan tarafından belirlenmektedir. Gündeme alınan konular, toplantıdan önce bakanlara bildirilmekle birlikte, gündemde yer almayan konular da toplantı esnasında gündeme alınıp görüşülebilmektedir⁸⁵¹.

Bakanlar da, bir konunun toplantı gündemine alınmasını isteyebilmektedirler. Bu durumda, ilgili bakan tarafından gündeme alınması istenen konu ya da konularla ilgili teklifler, Başbakanlık Müsteşarına yapılmaktadır. Konu, Müsteşar tarafından Başbakana sunulmakta ve Başbakan tarafından uygun görüldüğü takdirde, kararname metni haline getirilmesi için Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesi’ne gönderilmektedir.

⁸⁵¹ Armağan, Bakanlar Kurulu, s. 99.

Bu şekilde hazırlanan kararnameler, ya müzakere edilmek üzere Bakanlar Kuruluna getirilmekte, ya da diğcr bakanların imzasına sunulmaktadır⁸⁵².

Nihayet, bir konunun gündeme alınması teklifi doğrudan Başbakana karşı da yapılabilmekte ve Başbakan uygun gördüğü takdirde, gündeme alınmaktadır⁸⁵³. Uygulamada, bu tür konular Başbakan ile ilgili bakan arasındaki görüşmelerle karara bağlanmakta, konu ayrıca müzakere edilmemektedir.

4. Bakanlar Kurulu Toplantılarında Görüşme Usulü

Bakanlar Kurulu toplantıları, Pazartesi günleri öğleden önce, Ankara'da bulunan Başbakanlık binasında, Başbakanın başkanlığında yapılmaktadır. Bakanlar Kurulunun, önemli tarihi günlerde yurdun değişik illerinde de toplandığı görülmektedir. Bakanlar Kurulu, Başbakanın bulunmadığı ya da bir engeli çıktığı durumlarda, Başbakan yardımcılarının birinin başkanlığı altında toplanmaktadır. Ancak, bu tür toplantılarda, hükümeti ilgilendiren önemli kararlar alınmamaktadır.

Bakanlar Kurulu toplantıları, lüzum gördüğü takdirde, ya da Anayasada belirtilen durumlarda Cumhurbaşkanı başkanlığında da yapılabilmektedir. Nitekim Anayasa, olağanüstü hal ve sıkıyönetim ilanı (m. 119, 120, 121, 122) ile, bu dönemlerde kanun hükmünde kararname çıkarılmasına (m. 91) ilişkin Bakanlar Kurulu toplantılarının Cumhurbaşkanı başkanlığında yapılacağını belirtmektedir. Dolayısıyla Bakanlar Kurulu, olağanüstü hal ve sıkıyönetim ilanı ile olağanüstü hollere ilişkin kanun hükmünde kararname çıkarılması ile ilgili toplantılarını Cumhurbaşkanının başkanlığında yapmaktadır.

Cumhurbaşkanının Bakanlar Kurulu toplantılarına başkanlık etmesi, parlamenter sistemlerde ender rastlanan bir durumdur. Cumhurbaşkanının, yürütme organının başı olması sıfatıyla Bakanlar Kuruluna başkanlık etmesi, yürütme yetkilerinin Devlet Başkanında olduğu dönemlerden kalma bir uygulama olmakla birlikte, artık pek görülmeyen ve görülse bile, sembolik değcr taşıyan bir uygulamadır⁸⁵⁴. Günümüz

⁸⁵² Armağan, Bakanlar Kurulu, s. 99.

⁸⁵³ Armağan, Bakanlar Kurulu, s. 99.

⁸⁵⁴ Armağan, Bakanlar Kurulu, s. 49.

koşullarında Cumhurbaşkanının Bakanlar Kurulu toplantısına başkanlık etmesi, parlamenter sistemin işleyişinde bazı sorunların doğmasına neden olmaktadır. Nitekim, tarafsız ve sorumsuz olan Cumhurbaşkanının, doğrudan hükümet faaliyetlerini ilgilendiren ve önemli sonuçlar doğuran kararlara etkin olarak katılması ve karar sürecini yönetmesi parlamenter sistemin gereklerine uymamaktadır. Her ne kadar Fransa’da Bakanlar Kurulu toplantıları Cumhurbaşkanı başkanlığında yapılıyorsa da, bu uygulama, Fransız hükümet sisteminin yarı-başkanlık sistemi olmasından kaynaklanmaktadır. Bu konuda, Fransa dışında bir örnek de bulunmamaktadır.

Bakanlar Kurulu toplantılarını Başbakan idare etmektedir. Gündeme alınan konular hakkında öncelikle ilgili bakandan bilgi alınmakta, teknik bilgi almak gerektiğinde, ilgili bürokrat ya da bürokratlar da toplantıya alınarak, bilgi sunmaları sağlanmaktadır. Görüşmeler sonunda, oybirliği ile karar alınmakla birlikte, ayrıca oylama yapılmamaktadır.

Görüldüğü gibi, Bakanlar Kurulu toplantılarına, istisnalar hariç, bakanlar dışında kimsenin katılmasına izin verilmemektedir. Bu uygulama, Bakanlar Kurulu toplantılarının gizliliği ilkesinin bir gereğidir⁸⁵⁵. Her ne kadar, Almanya’da Federal Bakanlar Kurulu toplantılarına Federal Başbakan ve federal bakanlar dışında Federal Başbakanlık Bürosu Şefi, Başbakanlık Parlamento Müsteşarı, Federal Cumhurbaşkanlığı Bürosu Şefi, ve tutanak katibi gibi çok sayıda kişi katılıyor (GOB m. 23) ise de, bu durum Bakanlar Kurulu toplantılarının gizliliğini ihlal etmemektedir.

5. Bakanlar Kurulu Kararlarının Alınması

Uygulamada, önceden Başbakanlık veya ilgili bakanlık tarafından hazırlanmış karar metinleri, Bakanlar Kurulu önüne getirilmekte ve konu hakkında sözlü müzakere yapılmaktadır. Görüşmeler esnasında oluşan görüş ayrılıkları Başbakan tarafından giderilmektedir. Gündemdeki konular görüşüldükten sonra da, oybirliği ile karar alınmaktadır.

Bazı Bakanlar Kurulu kararları ise, müzakere yapılmadan alınabilmektedir. Bu tür kararlar, Başbakanlık veya ilgili bakanlık tarafından hazırlanan karar metinlerinin, “elden

⁸⁵⁵ Armağan, Bakanlar Kurulu, s. 99.

imza” yöntemiyle bakanlara imzalatılmasıyla alınmaktadır. Bakanlar Kurulu kararları kolektif bir işlem olduğundan ve dolayısıyla bazı kararları icrai nitelikte idari işlemler olduğundan, elden imza yöntemiyle imzalanan bu işlemlerin şekil yönünden hukuka aykırı olduğu ileri sürülmektedir⁸⁵⁶.

Bakanlar Kurulu, kolektif bir organ olduğundan ve dolayısıyla kurul halinde çalıştığından; kararlarını da oy birliği ile alması gereklidir. “Kabine üyelerinin aynı görüş ve istikamet etrafında birleşmiş üyelerden meydana gelmesi Parlamenter rejimde kabine hususiyetlerinden biri” olması nedeniyle bu husus, parlamenter rejimin önemli bir özelliğidir⁸⁵⁷. Nitekim İngiltere, Fransa, İtalya ve Belçika’da Bakanlar Kurulu kararları oybirliği ile alınmaktadır.

Bu konuda farklı uygulamanın yer aldığı tek ülke, Almanya’dır. Bilindiği gibi, Almanya’da Federal Hükümet, oy çokluğu ile karar almaktadır. İçtüzüğe göre, Federal Bakanlar Kurulu, başkan da dahil olmak üzere federal bakanların yarısının katılımı ile karar alabilmekte olup, kararlar oyçokluğu ile alınmaktadır. Oyların eşitliği halinde, başkanın oyu belirleyici olmaktadır. (GOB m. 24/1,2) Ancak bu halde dahi Bakanlar Kurulu kararları tüm bakanlar tarafından imzalanmakta ve alınan kararlar oybirliği ile alınmış kabul edilmektedir⁸⁵⁸. Almanya’da uygulanan bu usul, devletin federal yapısından ve genellikle koalisyon hükümetleriyle yönetilmesinden kaynaklanmaktadır.

Bakanlar Kurulu kararlarının oy çokluğu ile alınması parlamenter sistemin temel ilkelerine aykırılık teşkil eder mi? Etmeyeceği kanaatindeyiz. Zira, bu husus ilgili devletin özel şartları (tarihsel deneyimler, devlet yapısı, parti ve seçim sistemleri v.b.) gereği kabul edilmiş olup, Bakanlar Kurulunun iç işleyişindeki uzlaşmayı sağlamaya yöneliktir. Nitekim, böyle bir uzlaş sağlandıktan sonra alınan kararlar, yine oybirliği ile alınmış kabul edilmektedir.

Bakanlar Kurulu toplantılarında alınan kararlar, bir kararname şeklinde yazılarak bakanların imzasına sunulmaktadır. Tüm bakanların bu kararnameyi imzalaması, Bakanlar Kurulunun kolektif sorumluluğunun bir gereğidir. Bu nedenle, bazı bakan ya da bakanlar,

⁸⁵⁶ Armağan, Bakanlar Kurulu, s. 49.

⁸⁵⁷ Başgil, s. 362-363; Güneş, Parlamenter Rejim, s. 63.

⁸⁵⁸ Armağan, Bakanlar Kurulu, s. 100; Balta, s. 29.

alınan kararları imzalamaktan kaçınmamaktadırlar. Bu durumda ya istifa etmeleri, ya da hükümetten çekilmeleri gerekmektedir. Bu konuda Anayasal ya da yasal bir zorunluluk bulunmamakla birlikte, parlamenter sistemin önemli bir gereğidir.

Başgil'in ifadesiyle⁸⁵⁹, “madem ki vekiller parlamentoya karşı yalnız şahsen değil, diğer vekillerle müşterek ve mütesanid olarak hesap vermeye ve yöneltilecek tenkitlere birlikte göğüs germeye mecburdurlar; mantık emreder ki işlere de birlikte karar versinler.” Bakanlar Kurulu, hem görevlerinde ve hem de sorumluluklarında ortak, aynı siyasi görüşleri paylaşan, birlik ve uyum içinde çalışan üyelerden oluştuğundan, kararlarını da oybirliği ile almaları gerekmektedir⁸⁶⁰.

6. Bakanlar Kurulu Kararlarının Yazılması ve Açıklanması

Bakanlar Kurulu toplantıları gizli olduğundan, başlangıçta, toplantılarda alınan kararlarla ilgili tutanak tutulmamaktaydı. Ancak, daha sonraki süreçte, bu geleneğin esnetildiğini görmekteyiz⁸⁶¹.

Nitekim, Bizde de 1960 yılından sonra, bir ara Bakanlar Kurulu toplantılarında tutanak tutulduğu; hatta müsteşar ya da yardımcılarının birinin salt bu iş için toplantılara alındığı bilinmektedir⁸⁶². Ayrıca, 2002 yılından sonra da, Bakanlar Kurulu toplantılarında alınan kararlar hakkında, Bakanlar Kurulu Sekreterliği tarafından tutanak düzenlendiğini tespit etmiş bulunmaktayız.

Değişik nedenlerle Bakanlar Kurulu toplantıları gizli yapılmakta ise de, son zamanlarda bazı parlamenter sistemlerde bu konuda kamuoyuna açılma eğilimi görülmekte, hatta bu konuda internet erişimi dahi sunulmaktadır. Türkiye’de, TBMM çalışmaları konusunda tam bir açıklık sağlanarak, Meclis çalışmaları canlı yayınla televizyondan izlenebilirken, Bakanlar Kurulu çalışmaları hala büyük bir gizlilik içinde yapılmaktadır.

⁸⁵⁹ Başgil, s. 367.

⁸⁶⁰ Başgil, s. 368; Armağan, Bakanlar Kurulu, s. 40.

⁸⁶¹ Güneş, Parlamenter Rejim, s. 64.

⁸⁶² Armağan, Bakanlar Kurulu, s. 99.

Geçmiş hükümetler döneminde zaman zaman tutulmuş olmakla birlikte, çoğunlukla tutanak tutulmamıştır⁸⁶³. 1961 Anayasası döneminde, Bakanlar Kurulu toplantılarında zaman zaman Başbakanlık Müsteşarı tarafından tutanak tutulduğu; toplantılarda alınan kararların ya not olarak ya Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesine sözlü olarak bildirildiği ya da bizzat devlet bakanlarından biri tarafından yazılı metin haline getirildiği görülmüştür⁸⁶⁴. 2002 yılında kurulan mevcut hükümet döneminde de, Bakanlar Kurulu toplantıları sonunda tutanak tutulduğu görülmektedir.

Bakanlar Kurulu kararlarının imzalanması da farklı şekillerde yapılmış; çoğunlukla “elden imza” usulüne başvurulmuş, hatta bazen de toplantı yapmadan kararlar alındığı görülmüştür. Nitekim, ilgili idari kuruluşlar tarafından hazırlanan karar taslakları, Bakanlar Kurulunda görüşülmeden, elden ele dolaştırılmak suretiyle imzalanmıştır⁸⁶⁵.

Bakanlar Kurulu toplantılarından sonra, toplantıda gündeme alınan ve görüşülen konular hakkında kamuoyuna bilgi verilmektedir. Bu konuda, Başbakanlık binasının basına ayrılan bölümünde, hükümet sözcüsü tarafından basın açıklaması yapılmaktadır.

Hükümet sözcülüğü görevi, Bakanlar Kurulu üyelerinden biri tarafından yerine getirilmekte olup, bu üye Başbakan tarafından belirlenmektedir. Mevcut hükümet döneminde bu görev, Adalet Bakanı tarafından yerine getirilmektedir.

7. Bakanlar Kurulu Kararlarının İcrası

Bakanlar Kurulu kararlarının yürütülmesinden Başbakan ve bakanlar birlikte sorumludur. Bununla birlikte, Bakanlar Kurulu kararlarını icra etmek, öncelikle ilgili bakanlığa aittir. Başbakanın görevi ise, gerekli koordinasyonu sağlamaktır.

Bakanlar Kurulu tarafından görüşülen kanun tasarıları, Başbakan tarafından yasama organına havale edilmektedir. TBMM’ndeki görüşmeler sırasında hükümet, ilgili bakan ya da bakanlar tarafından temsil edilmekte olup, yasama sürecinden sonra, Cumhurbaşkanlığı tarafından onaylanan kanunları yürütmek Bakanlar Kurulunun görevidir.

⁸⁶³ Gözübüyük, Çalışma Usulleri, s. 106.

⁸⁶⁴ Gözübüyük, Çalışma Usulleri, s. 106.

⁸⁶⁵ Gözübüyük, Çalışma Usulleri, s. 106.

Bakanlar Kurulu tarafından kararlaştırılan kanun hükmünde kararnamelerle tüzükler ve diğer kararnameler, ancak Cumhurbaşkanının imzasından sonra yürürlüğe girmektedir. Aynı şekilde, atama kararnameleri için de Cumhurbaşkanının onayı gerekmektedir. Cumhurbaşkanı tarafından onaylanan kanun hükmünde kararnameler, tüzükler ve yönetmeliklerle diğer kararnameler, Bakanlar Kurulu tarafından yürütülmektedir.

Bilindiği gibi, parlamenter sistemlerde yürütme organı, Devlet Başkanı ve Başbakan tarafından temsil edilmektedir. Parlamenter sistemlerde yürütme organı bir bütün olduğundan; başka bir anlatımla, tek bir “yürütme fonksiyonu”, tek bir “yürütme kuvveti” olduğundan, yürütme organının başı Devlet Başkanıdır. Ancak devlet başkanları sorumsuz olduklarından, başkanlık fonksiyonları da semboliktir. Dolayısıyla, parlâmenter hükümet sistemlerinde yürütme organının gerçek başı, Başbakan olmaktadır.

Demokrasi düşüncesindeki gelişmeler sonucunda, sorumsuz olan Devlet Başkanının, artık tek başına işlem yapamayacağı, yaptığı işlemlerin geçerli olabilmesi için, Başbakanın ve ilgili bakanların veya en azından bir bakanın da imza atması gerektiği kuralı kabul edilmiştir. Dolayısıyla, parlamenter sistemlerde Devlet Başkanını etkisiz kılmanın, tekniği, karşı-imza kuralıdır⁸⁶⁶. Bilindiği gibi karşı-imza, devlet başkanının işlemlerinin Başbakan veya ilgili bakanca imzalanması demektir. Karşı-imza kuralı sayesinde, Devlet Başkanının işlemlerinden doğan sorumluluk, Devlet Başkanına değil, karşı-imza sahibi Başbakan veya bakana geçmektedir.

Karşı-imza kuralının temel fonksiyonu, Devlet Başkanının işleminden kaynaklanabilecek sorumluluğun, Başbakan ve ilgili bakanlarca üstlenilmesini sağlamaktır. Bununla birlikte, Başbakan ve bakanlar, Devlet Başkanının işlemine karşı-imzalarını koymayı reddedebilirler. Zira, sorumluluk ve yetkinin birlikte bulunması kuralı, Başbakan veya ilgili bakanın Devlet Başkanının uygun görmedikleri işlemlerine imza atmama yetkisine sahip olmaları sonucunu doğurmaktadır. Şu halde Devlet Başkanı, kural olarak tek başına işlem yapamamakta ve dolayısıyla Devlet Başkanının işlemleri karşı-imza kuralına tâbi tutulmaktadır⁸⁶⁷.

⁸⁶⁶ Gözler, Kemal: **Cumhurbaşkanı-Hükümet Çatışması**, Ekin Kitabevi, Bursa 2000, s. 56-57.

⁸⁶⁷ Gözler, Cumhurbaşkanı, s. 56.

Devlet başkanları sorumsuz ve dolayısıyla yetkisiz olmakla birlikte, devlet organları ile ilgili bazı fonksiyonları yerine getirmektedirler. Bu fonksiyonlardan birincisi “tevsik etme” fonksiyonudur⁸⁶⁸. Devlet Başkanı, yasama ve yürütme organlarının işlemlerini, imzasıyla belgelendirmektedir. Devlet Başkanı, kanunlar resmî gazetede yayımlanmadan önce, gerek kanunun varlığının ve gerekse kanunun aslına uygunluğunun tespiti amacıyla ilgili kanunu onaylamaktadır.

Devlet Başkanının yürütme organının işlemleri üzerinde de “tevsik edici” bir görevi vardır. Devlet Başkanı bu görevini, Bakanlar Kurulu işlemlerine veya kendisine sunulan Başbakan veya bakan imzasını taşıyan işlemlere imza atarak yerine getirmektedir. Buradaki imzanın iki ayrı fonksiyonu vardır: Birincisi, işlemin hükümet tarafından kabul edildiğini tespit etmek; diğeri de, Resmî Gazetede yayınlanacak metnin aslına uygun olduğunu tasdik etmektir⁸⁶⁹.

1982 Anayasasının 105. maddesinde Cumhurbaşkanının karşı-imza kuralına tabi olan işlemleri yanında, bu kurala tabi olmayan kararlarından da bahsedilmiştir. Ancak Cumhurbaşkanının hangi işlemlerinin bu kurala tabi olmadığı belirtilmemiştir. Özbudun, Cumhurbaşkanının yasama ve yargı alanındaki yetkilerinin karşı-imza kuralına tâbi olmadığını; yürütme alanındaki yetkileri bakımından ise, bu yetkilerin “icraî” olup olmamaları bakımından ayırım yapmak gerektiğini belirtmektedir⁸⁷⁰. Şu halde, Cumhurbaşkanının, “icraî” nitelikteki yürütme yetkilerini tek başına kullanamayacağını, ama “törenselle” yetkilerini tek başına kullanabileceğini söyleyebiliriz.

Bu bağlamda, Cumhurbaşkanının siyasal yerindelik düşüncesiyle bir kararnameyi imzalamayı reddedemeyeceği genellikle kabul edilmektedir⁸⁷¹. Anayasa Mahkemesi de aynı doğrultuda kararlar vermiştir⁸⁷²: “Anayasanın ilgili kurallarının parlâmenter sistemin temel ilkelerinin ışığında değerlendirilmesi sonucu, Cumhurbaşkanına tanınan bütün bu yetkilere karşın sistem, özde parlâmenter demokrasi olduğundan ve sorumluluk da hükümette bulunduğundan, Anayasaya ve yasalara aykırı olmadıkça, Cumhurbaşkanının Bakanlar Kurulu işlemlerini siyasal yerindelik yönünden denetleyemeyip, imzalamak

⁸⁶⁸ Gözler, Cumhurbaşkanlığı, s. 12-14.

⁸⁶⁹ Gözler, Cumhurbaşkanlığı, s. 16.

⁸⁷⁰ Özbudun (2004), s. 309.

⁸⁷¹ Gözler, Cumhurbaşkanlığı, s. 32.

⁸⁷² Anayasa Mahkemesi’nin 27.4.1993 tarih ve E. 1992/37, K. 1993/18 sayılı kararı; **AMKD**, S. 31, C. 1, s. 115.

zorunda olduğu açıktır. Cumhurbaşkanının rolünün, uyarı ve tavsiyeden öteye geçmemesi gerekmektedir.”

Cumhurbaşkanı, attığı imza ile Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilen kararnamenin varlığını ve içeriğini “tasdik” etmektedir. Dolayısıyla, Cumhurbaşkanının imzası, bir “irade işlemi” değil, bir “mevsukiyet işlemi”dir⁸⁷³. Yani Cumhurbaşkanı, bir kararnamenin altına imza atmakla, Resmî Gazetede yayınlanacak olan bu kararnamenin Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilmiş kararname olduğunu ve bu kararname metninin Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilen metin ile aynı olduğunu tasdik etmektedir⁸⁷⁴.

Bununla birlikte, Cumhurbaşkanı tarafından imzalanmayan bir Bakanlar Kurulu kararnamesi yürürlüğe girememektedir. Cumhurbaşkanına, vatana ihanet dışında mutlak bir sorumsuzluk tanıyan 1982 Anayasası, kararnameleri imzalamayı reddetmesi halinde bir yaptırım öngörmemiştir. (m. 105) Aynı şekilde, Cumhurbaşkanının işlemlerine karşı Danıştay’da bir dava açılması da mümkün değildir. Dolayısıyla, Cumhurbaşkanı tarafından imzalanmayan Bakanlar Kurulu kararları yürürlüğe girememektedir.

Bakanlar Kurulu toplantılarında görüşülen kanun tasarılarını TBMM’ne sevk etmek, kararnameleri, gerekli imzaları tamamlattıktan sonra, Cumhurbaşkanının imzasına sunulacak şekilde hazırlamak, ve kararlaştırılan atamalarla ilgili idari işlemleri yapmak gibi görevler, Bakanlar Kurulu Sekreterliği tarafından yerine getirilmektedir.

8. Bakanlar Kurulu Çalışmalarının Koordinasyonu

Bakanlar Kurulu çalışmaları İngiltere, Almanya, İtalya ve Belçika’da olduğu gibi Başbakan tarafından koordine edilmektedir. Başbakan, hükümet çalışmalarının koordinasyonu konusunda devlet bakanlarından da yararlanmaktadır. Bilindiği gibi, devlet bakanlıklarının kuruluş amaçlarından biri de hükümet çalışmalarının koordinasyonu konusunda Başbakana yardım etmektir⁸⁷⁵.

⁸⁷³ Gözler, Cumhurbaşkanı, s. 32.

⁸⁷⁴ Gözler, Cumhurbaşkanı, s. 27.

⁸⁷⁵ Karaer, Tacettin: “Türk Kamu Yönetiminde Devlet Bakanlığı Sorunu”; **AİD**, C. 23, S. 2, Haziran 1990, s. 47-74.

Bilindiği gibi İngiltere, Fransa, Almanya ve İtalya’da da devlet bakanları bulunmaktadır. Bu ülkelerde devlet bakanları, farklı görevler de yapsalar, sonuçta Başbakanların hükümet çalışmalarının koordinasyonunda etkin rol oynamaktadırlar. Bu ülkelerdeki ortak özelliklerden biri de, devlet bakanlarının görevlerinin yasayla belirlenmeyip, hükümet politikalarının gerekleri doğrultusunda Başbakan tarafından belirlenmesidir⁸⁷⁶.

Bakanlar Kurulu Sekreterliği, gerek personeli ve gerekse işlevleri bakımından Fransa, İngiltere, Almanya, İtalya ve Belçika’daki benzerlerinden farklı yapılandırıldığından, hükümet çalışmalarının koordinasyonunda pek etkili olamamaktadır.

9. Değerlendirme

Görüldüğü gibi, Bakanlar Kurulunun çalışma esaslarının bir içtüzükle düzenlenmemiş olması, hükümet çalışmalarını güçleştirdiği gibi, hükümetlere göre değişen bir takım keyfi uygulamaların doğmasını da neden olmaktadır. İchtüzük olmadığı için, Bakanlar Kurulu toplantılarının ne zaman yapılacağı, tartışmaların nasıl yapılacağı, kararların nasıl alınacağı, nasıl imzalanacağı, nasıl açıklanacağı ve toplantı tutanağı tutulup tutulmayacağı gibi hususlar, her hükümet döneminde farklı şekillerde uygulanmıştır.

Ülkemizde, yasama organının çalışma usulüne ilişkin kurallara, hem Anayasada yer verilmiş (m. 75-101) hem de bu konuda Meclis İchtüzüğü çıkarılmıştır⁸⁷⁷. Yargı organı için de çeşitli usul kanunları çıkarılmıştır. Ancak, yürütme organı ve idarenin çalışma usulünü belirleyen bir yasal düzenleme yapılmamıştır.

Türkiye’de genel anlamda kamu politikalarının belirlenmesinde uygulanan süreç ve mekanizmalar, kural olarak merkeziyetçi ve bürokratik nitelikler taşımaktadır⁸⁷⁸. Kamu kuruluşlarında görev, yetki ve sorumluluk dengesinin gerektiği gibi kurulamaması ve aynı görev için birden fazla kuruluşun yetkilendirilmesi nedeniyle, bazı görevler ya yapılamamakta ya da yetki çatışmalarına neden olarak, idarenin etkinliğini

⁸⁷⁶ Karaer, Devlet Bakanlığı, s. 49-50. Bu konuda ayrıca bkz. Karaer, Tacettin: “Bakanlıkların Kuruluş ve Örgütlenmesine İlişkin Gelişimin Yasal Süreci”; **TİD**, S. 374, Mart 1987, s. 37; Thieme, Werner: **Verwaltungslehre**, Köln 1984, s. 191; Ipsen, Jörg: **Staatsorganisationsrecht**, Frankfurt 1986, s. 155.

⁸⁷⁷ Meclis İchtüzüğü için bkz. 13 Nisan 1973 tarih ve 14506 sayılı RG. İnternet erişimi için ayrıca bkz. <http://www.tbmm.gov.tr/ictuzuk.htm> (26.09.2005).

⁸⁷⁸ Saran, Ulvi: **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**; Atlas Yay., Ankara 2004, s. 131.

azaltmaktadır⁸⁷⁹. Gerçekte devletin üstlenmesi gerekmeyen pek çok hizmetin kamu hizmeti olarak değerlendirilmesi nedeniyle, devlet, bu hizmetleri de yapmak üzere gittikçe büyüyen ve hantallaşan bir yapı haline dönüşmüş bulunmaktadır⁸⁸⁰.

Yürütme organının ve dolayısıyla idarenin, kamu hizmetlerini yerine getirirken hangi kurallara uymak suretiyle hareket edeceğinin belli olmaması, idari işlem tesisi sürecinde bireyin idare karşısında genellikle korunmasız kalmasına yol açmaktadır. Bunun yanında, hem değişik idareler arasında uygulama birliği sağlanamamakta, hem de idare düzenli olarak işleyememektedir. Diğer taraftan, idare ile yönetilenler arasında iletişim kurulamadığından, idarenin işleyişinde şeffaflık sağlanamamakta; keza, idari karar alma süreci de bu durumdan etkilenerek yetki ve sorumluluk karmaşası doğması kaçınılmaz olmaktadır. Bu nedenlerden dolayı gerek Bakanlar kurulunun ve gerekse idarenin çalışma usulünü düzenleyen bir pozitif düzenlemeye ihtiyaç duyulduğu ortadadır.

Son yıllarda kamu yönetimini yeniden yapılandırmaya yönelik reform çalışmaları olmakla birlikte, bu çalışmalar henüz sonuçlandırılmamıştır. Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK) tasarısının⁸⁸¹ 1. maddesinde, bu Kanunun amacının, “katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetiminin oluşturulması; kamu hizmetlerinin adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi için merkezi idare ile mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarının belirlenmesi; merkezi idare teşkilatının yeniden yapılandırılması ve kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasların düzenlenmesi” olduğu belirtilmiştir. Kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinin temel ilkelerini düzenleyen 5. maddesinde ise, kamu hizmetlerinin değişim çağının gereklerine ve vatandaşların istek ve beklentilerine uygun bir biçimde yerine getirilmesini sağlayacak esaslara yer verilmiştir.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının “Teşkilatlanmaya İlişkin İlke ve Esaslar” başlığı altında yer alan maddelerinde (m. 12-29) Bakanlar Kurulu, Başbakan, Bakanlıklar, Başbakan Yardımcıları ve Müsteşarların görev, yetki ve sorumlulukları; bakanlıkların merkez ve taşra teşkilatlarında yer alacak idari birimler; bağlı, ilgili ve ilişkili

⁸⁷⁹ Saran, s. 136.

⁸⁸⁰ Bkz. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı; Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT Yay., Ankara 2000, s. 3.

⁸⁸¹ Kamu Yönetimi Temel Kanunu için bkz. <http://www.belgenet.com/yasa/kamu-05.html> (26.09.2005).

kurullarla, strateji geliştirme kurulu ve diğer sürekli kurullara ilişkin hükümlere yer verildiği görülmektedir.

KYTKT'nın, dayandığı temel ilkeler açısından bakıldığında, bakanlıkların teşkilat yapıları ve görevlerine ilişkin olarak, 3046 sayılı Kanundan farklı hükümler getirmediği; başka bir anlatımla yeni bir şey getirmediği görülmektedir. Buna rağmen tasarı, Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ne geri gönderilmiştir⁸⁸². Cumhurbaşkanının, çeşitli Anayasaya aykırılık gerekçeleri ileri sürdüğü görülmekteyse de, geri gönderme nedeninin özünü, Anayasanın merkezi idareyi düzenleyen 126. ve yerel yönetimleri düzenleyen 127. maddelerinin oluşturduğu görülmektedir. Türk idari sistemine egemen olan merkeziyetçi, otoriter ve katı hiyerarşiye dayalı geleneksel bürokratik yapının, bu özelliklerinden dolayı, yapılacak reform çalışmalarına direnç gösterdiği görülmektedir⁸⁸³. Nitekim, bu doğrultuda yapılan çalışmalar, bir türlü sonuca ulaştırılamamıştır.

KYTKT'nın 1. maddesinde belirtilen “katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan” ilkelerin hayata geçirilebilmesi, kamusal tüm işlem ve eylemlerde idarenin izleyeceği usulün önceden belirlenmesini gerekli kılmaktadır. Bu nedenle Başbakanlık, bakanlıklar ve bağlı kuruluşlarının teşkilatlanma, görev, yetki ve sorumluluk esasları ile birbirleriyle ilişkileri ve çalışma usulleri konusunda pozitif düzenlemeler yapılmasının gerekli olduğunu düşünmekteyiz. Özellikle Başbakanlığın ana görevinin, diğer bakanlıklarla merkezi idare kuruluşları arasında koordinasyonu sağlamakla sınırlı olmak üzere yeniden düzenlenmesi büyük önem taşımaktadır. Bu bağlamda, Başbakanlığın genel gözetim ve koordinasyon işlevlerini engelleyen görev ve sorumluluklarının diğer bakanlıklara bağlanması gerekmektedir.

Bu konuda, Almanya'da olduğu gibi, Bakanlar Kurulunun çalışma usulünü düzenleyen bir içtüzük yapılmasının gerekli olduğunu düşünmekteyiz. Almanya Federal Hükümet İktüzüğünün (Geschäftsordnung der Bundesregierung), özellikle Bakanlar Kurulu toplantılarında görüşülecek konuları düzenleyen 15. maddesi, ile görüşme usulüne ilişkin 16., 20., 21., 22., 24., 26. ve 27. maddeleri bizde yaşanan bir çok sorunun çözümünü kolaylaştıracaktır.

⁸⁸² Bu konuda bkz. <http://www.tesev.org.tr/etkinlik/VetorRaporTESEV.doc> (03.02.2005).

⁸⁸³ Saran, s. 259.

SONUÇ

Parlamenteer hükümet sistemi, 18. yüzyılda İngiltere’de siyasal bir evrim sonucu oluşmuş ve zamanla diğer Avrupa devletlerince de benimsenmiş bir sistemdir. Bu sistem, temelde mutlak monarşiyeye karşı halkı temsil eden bir parlamento oluşturarak, yasama yetkisini ele geçirmek ve hükümdarı denetlemek esasına dayandırılarak oluşturulmuş; uygulamada büyük bir uyma yeteneği göstererek başarılı olmuş bir sistemdir. Başlangıçta ikici (düalist) nitelikte olan parlamenteer sistem, daha sonraki süreçte parlamento Yu Taç’ın karışmalarından korumak amacına bağılı olarak geliştirilmiştir.

Genel oy ilkesinin kabulü, siyasal partilerin ortaya çıkarak etkinliğini artırması ve demokratik gelişmeler sonucunda, parlamenteer sistemin işleyişi de değişmiştir. Özellikle siyasal partilerin güçlenmesi ile birlikte, yasama ve yürütme kuvvetleri arasındaki klasik ayırım, artık anlamını yitirmiştir. Parlamenteer sistemler, artık siyasal partiler tarafından idare edilmektedir.

Parlamenteer sistemler, her ülkenin tarihsel ve siyasal gelişimi, parti ve seçim sistemleri ile demokratik gelişim düzeyine bağılı olarak, sistemin temel ilkeleri korunmak suretiyle, farklı şekillerde uygulanmaktadır. Dolayısıyla, parlamenteer sistemi kabul eden ülkelerde bazı farklı uygulamaların olmasını doğal karşılamak gerekmektedir.

Günümüz parlamenteer sistemlerinde, yürütme organının güçlendirildiği görülmektedir. Bu amaçla, hükümetin siyasal sorumluluk mekanizmasının işleyişi zorlaştırılmış ve yürütme organının düzenleme alanı genişletilmiştir. Hatta, bazı ülkelerde yürütmenin düzenleme alanı oldukça genişletilerek yürütme, adeta yasama organına ortak hale getirilmiştir.

Bazı parlamenteer sistemlerde, bu eğiliminin bir sonucu olarak, Başbakan ve Bakanlar Kurulu önemli yetkilere sahip kılınarak güçlendirilmiş; bazı ülkelerde ise, Devlet Başkanının yetkileri artırılmıştır. Bu konuda bir genelleme yapmak gerekirse; Devlet Başkanının parlamento tarafından seçildiği Almanya ile monarşik bir devlet olan İngiltere ve Belçika’da Başbakan ve Bakanlar Kurulunun (ya da kabinenin) güçlendirildiği; İtalya’da doğrudan Bakanlar Kurulunun güçlendirildiği; buna karşılık, Devlet Başkanının doğrudan halk tarafından seçildiği Fransa’da ise, Cumhurbaşkanı’nın güçlendirildiği

görülmektedir. Türkiye, bu genellemeye uymamakta olup, Cumhurbaşkanı TBMM tarafından seçildiği halde, 1982 Anayasası Cumhurbaşkanıyı güçlendirmiştir.

Parlamentar hükümet sisteminde yürütme organının görev ve yetkileri, Başbakan ve Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirilmektedir. Hükümet politikalarının temel ilkeleri Başbakan tarafından belirlenmekte ve kollektif sorumluluğa sahip Bakanlar Kurulu üyeleri tarafından yürütülmektedir. Devlet Başkanı, sorumsuz olduğundan, icrai yetkilere de sahip kılınmamıştır. Devlet Başkanı tarafından yapılan işlemlerin sorumluluğu, karşı-imza kuralıyla Başbakan ve bakanlara yüklenmiştir. Başka bir anlatımla, yürütmenin icrai yetkileri Başbakan ve Bakanlar Kuruluna verilmiş olup, Devlet Başkanı sembolik yetkilere sahip kılınmıştır.

İncelediğimiz parlamenter sistemlerden İngiltere’de, Kral/Kraliçenin iktidarı fiilen Kabineye geçmiş ve Kabine tarafından kullanılmaktadır. Kabine üyeleri Kral/Kraliçe tarafından atanmakla birlikte, Kabine üyelerini seçme yetkisi Başbakana aittir. Kral/Kraliçenin kanunları veto etme yetkisi olmasına rağmen, 1707 yılından bu yana bu yetki hiç kullanılmamıştır. Dolayısıyla, İngiliz Hükümetinde yürütme yetkilerinin, Başbakan ve Kabinesinde toplandığını söylemek mümkündür. Nitekim, bu özelliğinden dolayı, İngiliz hükümet sistemine “Başbakanlık Hükümeti” (Prime Ministerial Government) denmektedir.

İngiliz parlamenter sisteminin en karakteristik özelliği, Başbakanın parlamento (Avam Kamarası) karşısında, daha güçlü bir pozisyonda bulunmasıdır. Aynı şekilde, yürütme içinde de en güçlü kişi Başbakandır. Hükümet faaliyetlerinden dolayı gerek parlamento ve gerekse seçmenlere karşı sorumlu olan kişi Başbakandır. Hiçbir bakanın Başbakanın görüşlerine aykırı faaliyette bulunması mümkün değildir. Keza, Kabine toplantılarında alınan kararlar, Başbakanın görüşleri doğrultusunda alınmaktadır.

İngiltere dışında parlamenter sistemi benimseyen ülkelerdeki uygulamalar, bazı noktalarda İngiltere’den ayrılmaktadır. Örneğin; Türkiye, İtalya, Belçika ve Almanya’daki uygulamalar, İngiltere’deki uygulamadan bir çok bakımdan farklıdır. Aynı şekilde, bu ülkeler arasında da bazı farklı uygulamalar mevcuttur. Bu farklılıkların en önemli nedeni, ülkelerin tarihsel koşulları ile toplumsal ve ekonomik yapılarının sahip olduğu özelliklerdir. İngiltere, monarşik ve merkezîyetçi yapısına; Belçika, monarşik ve fakat

etnik ve dil bakımından bölünmüş federal yapısına; Almanya, cumhuriyetçi ve federal yapısına; İtalya, cumhuriyetçi olmakla birlikte parçalanmış çok partili yapısına; nihayet Türkiye ise, cumhuriyetçi ve merkezîyetçi yapısına parlamenter sistemi uydurarak uygulamaya çalışmaktadır. Şu halde, hükümet sisteminin, uygulandığı ülkenin tarihsel koşullarına, toplumsal ve ekonomik yapısına uyarlandığı takdirde başarılı olabileceğini söylemek mümkündür.

Fransa'ya baktığımızda, mevcut rejimde hükümet istikrarını sağlamak amacıyla, yürütmenin yasama aleyhine güçlendirildiğini görmekteyiz. Fransa'da, siyasi istikrar uğruna parlamentonun yetkileri kısıtlanmış, yürütme içinde Cumhurbaşkanı güçlendirilmiştir. Cumhurbaşkanı, Anayasanın verdiği yetkiler sayesinde hükümetin gerçek başı durumuna getirilmiştir.

Aynı şekilde, 1948 tarihli Almanya Anayasası, bir yandan hükümet istikrarsızlıklarını önlemek için Federal Başbakanı önemli yetkilerle donatmış, yapıcı güvensizlik oyu (Vertauensvotum) ile siyasal sorumluluk mekanizmasının işleyişini zorlaştırmış; öte yandan, federalizmi korumak için, Federal Konsey (Der Bundesrat) ve Federal Anayasa Mahkemesi (Der Bundesverfassungsgericht) gibi anayasal kurumlar oluşturmuştur.

Almanya'da Federal Hükümetin en belirgin özelliği, tüm sorumluluk ve yetkilerin Federal Başbakanda toplanmasıdır. Federal Hükümet politikalarının ana ilkelerini belirlemek, bunun siyasal sorumluluğunu üstlenmek; Federal Bakanlar Kurulu üyelerini seçmek, bunların görev alanları ile sorumluluklarını belirlemek; federal bakanlar arasındaki görüş ayrılıklarını gidermek gibi siyasi açıdan çok önemli anayasal yetkiler Federal Başbakana verilmiştir. Federal Başbakanın, bu güçlü konumundan yararlanarak rejimi otoriterleştirmesini engellemek için de, Anayasa Mahkemesi ve baskı grupları gibi önleyici mekanizmalara yer verilmiştir.

1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, yürütme “yetkisi” ve “görevinin” Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirileceğini belirtmektedir. 1961 Anayasasında, Cumhurbaşkanının tek başına kullanabileceği az sayıda yetkileri vardı. Oysa 1982 Anayasası, Cumhurbaşkanına yasama, yürütme ve yargı alanında bir çok yeni görev ve yetkiler vererek onu daha da

güçlendirmiştir. Oysa bu durum, parlamenter sistemin temel ilkelerine uymamaktadır. Nitekim, parlamenter sistemlerdeki genel eğilim, Cumhurbaşkanının yetkilerinin kısıtlanması yönündedir. Dolayısıyla, Cumhurbaşkanı değil, Başbakan ve Bakanlar Kurulunun güçlendirilmesi gerekmektedir. İşte bu nedenlerle, Cumhurbaşkanının özellikle yürütme alanında sahip olduğu önemli yetkilerinin, hükümetin sorumlu kanadını temsil eden Başbakan ve Bakanlar Kuruluna verilmesi gerektiğini düşünmekteyiz.

1982 Anayasası, 1961 Anayasasından farklı olarak, yürütmenin bir “görev” olması yanında bir “yetki” de olduğunu; aynı şekilde, yürütme yetki ve görevinin yalnızca “kanunlara” uygun olarak değil, “Anayasa ve kanunlara” uygun olarak kullanılacağı ve yerine getirileceğini de açıkça belirtmektedir. Yürütmenin yapacağı düzenlemelerin Anayasa ve kanunlara “uygun olarak” yapılması, “kanunlar çerçevesinde” yapılmasına göre daha bağımlı bir ilişkiyi tanımlamaktadır. Dolayısıyla, bu değişiklikte yürütmenin özellikle düzenleyici işlem yapma yetkisinin oldukça genişletildiğini görmekteyiz.

1982 Anayasasına göre, yürütmenin olağan dönemlerde asli (ilk-el) düzenleme yetkisi bulunmamaktadır. “Kanun alanının sınırsızlığı ya da evrenselliği ve öteki kamusal işlemlere üstünlüğü” ilkeleri ile düzenleme alanı konusunda “yürütmenin yasamanın bir türevi olduğu” kuralı, 1982 Anayasasında da korunmuştur. Bununla birlikte, olağanüstü hal ve sıkıyönetim dönemlerinde çıkarılan KHK’ler konusunda, bu ilkelere istisnalar getirildiği görülmektedir.

Kanun hükmünde kararnameler, diğer parlamenter sistemlerde de yer alan düzenleyici işlemlerdir. 1958 Fransız Anayasası, yasama organının düzenleme yetkisini konu bakımından sınırlandırmış olup, Anayasada belirtilen konular dışında kalan alanlar yürütmenin işlemleri ile düzenlenmektedir. 1958 Anayasasının 37. maddesinde belirtildiği gibi, yürütmenin düzenleyici işlem yapması bir kanundan yetki almasına ya da kanunlara uygun olmasına şartlarına bağlı değildir. Dolayısıyla yürütme organı, kanunlara eşdeğerde düzenleyici işlemler yapabilmektedir. Zaten bilindiği gibi, 1958 Fransız Anayasasına yansıyan temel eğilim, yasama organının zayıflatılmasına karşın yürütmenin güçlendirilmesidir. Yürütmenin düzenleyici işlem yapma yetkisi de bu doğrultuda genişletilmiş ve yürütme, bu konuda adeta asli yetkili bir organ haline getirilmiştir.

Almanya’da da yürütme organının düzenleyici işlem yapma yetkisi bulunmakla birlikte, idarenin düzenleme yetkisi, Fransa’da olduğu gibi genel yetki biçiminde değildir. Dolayısıyla, yürütmenin yaptığı işlemler, mevcut hukuk düzeni içinde kalmak zorundadır. Almanya’da, yürütmenin başlıca düzenleyici işlemleri tüzüklerdir. Yürütme organı iki tür tüzük çıkarabilmekte olup, bunlardan ilki idari tüzüklerdir. İdari tüzükler, idarenin iç işleyişi ile ilgili olan ve vatandaşlar için yeni bir düzenleme getirmeyen işlemlerdir. İkinci tür tüzükler ise, yasama organının verdiği yetkiye dayanmak koşuluyla çıkarılan, hukuki tüzüklerdir. Neticede, Almanya’da yürütme organı, kanunun verdiği yetkiler dışında bir düzenleme yapamamaktadır.

İngiltere’de parlamentonun yasama işlerinin yoğunluğu nedeniyle, bu alandaki yetkilerin bir bölümü, yetki yasalarıyla (enabling act) yürütme organına devredilmiştir (delegated legislation). Hükümet, bu yetkiye dayanarak, kararnameler (Orders in Council) ya da diğer düzenleyici işlemler (Statutory instrument) yapabilmektedir. Nitekim hükümet, yetki yasasına dayanarak, bir çok düzenleyici işlem yapabilmekte ve bu işlemler sayesinde politikalarını gerçekleştirebilmektedir.

Hükümet sistemimizin diğer parlamenter sistemlerden ayrıldığı bir nokta da olağanüstü hal rejimlerine ilişkindir. Bilindiği gibi İngiltere, Fransa, Almanya, İtalya ve Belçika gibi parlamenter demokrasilerde de olağanüstü hal rejimleri uygulanmaktadır. Örneğin; Almanya Anayasasının 91. maddesi, “Federasyonun ya da bir eyaletin varlığını ya da hür demokratik temel düzenini tehdit eden bir tehlikenin ortadan kaldırılması için” eyaletlerin güvenlik kuvvetleriyle, diğer idarelerin ve federal sınır muhafızlığının birlik ve araçlarından yardım istenebileceğini düzenlemektedir. Gene aynı maddeye göre, Federal Hükümet, tehlikenin bir eyaletin sınırlarını aşması durumunda, eyalet hükümetlerine emirler de verebilmektedir. Anayasanın 87. maddesinde ise, Federal Hükümetin, “Federasyonun ya da bir eyaletin varlığını ya da hür demokratik temel düzenini tehdit eden bir tehlikenin savuşturulması amacıyla, 91. maddenin 2. fıkrasındaki şartların gerçekleşmesi ve zabıta kuvvetleriyle federal sınır muhafızlığı birliklerinin yetmemesi halinde, sivillerin can ve mal güvenliğini korumak, teşkilatlı ve askeri şekilde silahlı asilerle mücadele etmek...” amacıyla silahlı kuvvetleri kullanabileceği belirtilmektedir.

Görüldüğü gibi, 1982 Anayasasının olağanüstü hallere ilişkin düzenlemeleri (m. 119-122), Bonn Anayasasının 87. maddesindeki düzenlemeye benzemekle birlikte; bir çok

noktada farklılık göstermektedir. Her iki Anayasadaki düzenlemenin ortak noktası, öngörülen hallerin varlığı halinde silahlı kuvvetlerin kullanılacağına öngörölmüş olmasıdır. Buna karşın, olağanüstü hal ilanını gerektiren sebepler, olağanüstü halin ilanı, olağanüstü halin süresi ve bu süre içinde alınacak tedbirler, getirilecek yükümlölükler ve temel hak ve özgürlöklere ilişkin kısıtlamalar konusunda 1982 Anayasası, idareye (ve dolayısıyla silahlı kuvvetlere) oldukça geniş yetkiler vermiştir. Bonn Anayasasında silahlı kuvvetlerin hangi koşullarda ve hangi amaçlarla kullanılacağı açıkça belirtilmiş iken; 1982 Anayasasındaki düzenleme “halin gerektirdiğı tedbirler” gibi muğlak bir ifadeyle, bu tedbirlerin neler olacağını tamamen idarenin takdirine bırakmıştır.

Bununla birlikte, Almanya’da Federal Hükümetin olağanüstü hallerde kullanabileceğı yetkiler, Fransız Cumhurbaşkanının bu konudaki yetkilerine göre oldukça sınırlandırılmıştır. Bilindiğı gibi, Fransız Cumhurbaşkanı, “Cumhuriyetin kurumları, milletin bağımsızlığı, ülkesinin bütönlüğü ya da uluslararası taahhütlerin yerine getirilmesi, ciddi ve ani bir şekilde tehdit edildiğı ve Anayasadaki kamu iktidarının düzenli işleyişi sekteye uğradığında”, Anayasanın 16. maddesine dayanarak, bu durumların gerektirdiğı tedbirleri alabilmektedir. Aynı şekilde, Fransız Cumhurbaşkanı, bir mesajla mevcut olağanüstü durumu ulusa bildirerek, tüm devlet güçlerini (gerektiğinde yargı da dahil) elinde tutarak uygun gördüğü her türlü tedbiri alabilmekte, vatandaş hak ve özgürlüklerini ortadan kaldıracabilmektedir.

Son olarak, parlamenter sistemlerde Bakanlar Kurulunun çalışma usulüne değinecek olursak; parlamenter sistemlerde hükümetlerin sahip oldukları görev ve yetkilerinin niteliğı kadar, bu görevlerin yerine getiriliş biçimi ve yetkilerin kullanılış tarzı da büyük önem taşımaktadır. Zira, günümüz parlamenter demokrasilerinde sahip olunan devlet yetkilerinin uygulanma biçimi, o ülkedeki demokrasinin niteliğı hakkında bir gösterge teşkil etmektedir.

Parlamenter sistemin doğduğı yer olan İngiltere’de hükümet ve dolayısıyla Kabine çalışmalarının yapılaş yöntemlerine ilişkin, herhangi bir pozitif düzenleme mevcut değildir. Kaldı ki, bu ülkede yazılı bir Anayasa da yoktur. Ancak, her konuda olduğu gibi, bu konuda da kökleşmiş İngiliz gelenekleri vardır ve Kabine bu kurallara uygun olarak çalışmaktadır.

Keza İtalya, Belçika ve Fransa'da da Bakanlar Kurulunun çalışma usulünü düzenleyen herhangi bir pozitif düzenleme mevcut değildir. Fransa'da, IV. Cumhuriyet döneminde çıkarılan Bakanlar Kurulu İçtüzüğü, 1958 Anayasası döneminde yürürlükten kaldırılmış olmakla birlikte, hükümet fiilen bu içtüzük kuralları doğrultusunda çalışmaktadır. Nitekim, Fransa'da hükümetin bir içtüzüğünün olmaması bir eksiklik olarak görülmemekte; Bakanlar Kurulu gerek Anayasa hükümleri ve gerekse parlamenter geleneklere uymak suretiyle çalışmaktadır.

Parlamenter sistemler içinde, Bakanlar Kurulunun çalışma usulüne ilişkin düzenlemeler yapan istisnai devletlerden biri, Almanya'dır. Federal Bakanlar Kurulunun bir içtüzüğünün bulunması, her şeyden önce Bakanlar Kurulunun iç ilişkilerini belli kurallar çerçevesinde düzenlemekte, keyfilikleri önlemekte; bunun yanında Federal Hükümet çalışmalarında açıklık ve büyük kolaylıklar sağlamaktadır. Federal Hükümetin çalışma usulüne ilişkin olarak akla gelen tüm kurallar bu İçtüzükte yer almaktadır. Bu kurallardan, belki de en önemlisi, Federal Bakanlar Kurulunda görüşülecek konuların tek tek sayılarak belirtilmiş olmasıdır. (GOB m. 15) Federal Bakanlar Kurulu, bu sayede önemli sorunlara daha fazla zaman ayırabilmekte, önüne gelen önemli önemsiz bir çok işle uğraşmaktan kurtulmaktadır.

Anayasa Hukukumuz incelendiğinde, 1876 Anayasası dışında, diğer dört Anayasada Bakanlar Kurulunun nasıl çalışacağına ilişkin bir hükme yer verilmediği, bu nedenle Bakanlar Kurulunun, sayılamayacak kadar çok işle uğraşmak zorunda kaldığı görülmektedir. Bakanlar Kurulunun çalışma esaslarının bir içtüzükle düzenlenmemiş olması, kurulun çalışmalarını güçleştirdiği gibi, hükümetlere göre değişen bir takım keyfi uygulamaların doğmasını da neden olmuştur. İçtüzük olmadığı için, Bakanlar Kurulu toplantılarının ne zaman yapılacağı, tartışmaların nasıl yapılacağı, kararların nasıl alınacağı, kararların nasıl imzalanacağı, nasıl açıklanacağı ve toplantı tutanağı tutulup tutulmayacağı gibi hususlar, her hükümet döneminde farklı şekillerde uygulanmıştır.

Ülkemizde, yasama organının çalışma usulüne ilişkin kurallara, hem Anayasada yer verilmiş (Ay. m. 75-101) hem de bu konuda Meclis İçtüzüğü çıkarılmıştır. Yargı organları için de birçok usul kanunu çıkarılmıştır. Ancak, yürütme organı ve idarenin çalışma usulünü belirleyen bir yasal düzenleme yapılmamıştır.

Son yıllarda hükümetin kamu yönetimini yeniden yapılandırmaya yönelik reform çalışmaları olmakla birlikte, bu çalışmalar henüz sonuçlandırılmamıştır. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının, “Teşkilatlanmaya İlişkin İlke ve Esaslar” başlığı altında yer alan maddelerinde (m. 12-29) Bakanlar Kurulu, Başbakan, Bakanlıklar, Başbakan Yardımcıları ve Müsteşarların görev, yetki ve sorumlulukları; bakanlıkların merkez ve taşra teşkilatlarında yer alacak idari birimler; bağlı, ilgili ve ilişkili kurullarla, strateji geliştirme kurulu ve diğer sürekli kurullara ilişkin hükümlere yer verilmiştir. Bununla birlikte, tasarının dayandığı temel ilkeler açısından bakıldığında, bakanlıkların teşkilat yapıları ve görevlerine ilişkin 3046 sayılı Kanundan farklı hükümler getirilmediği; başka bir anlatımla, tasarının yeni bir şey getirmediği görülmektedir.

Tasarının 1. maddesinde belirtilen “katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan” ilkelerin hayata geçirilmesi için, kamusal tüm işlem ve eylemlerde idarenin izleyeceği usulün önceden belirlenmesi gerekeceği şüphesizdir. Bu nedenle Başbakanlık, bakanlıklar ve bağlı kuruluşların teşkilatlanma, görev, yetki ve sorumluluk esasları ile birbirleriyle olan ilişkileri ve çalışma usullerinin acilen düzenlenmesi; özellikle Başbakanlığın ana görevinin, diğer bakanlıklarla merkezi idare kuruluşları arasında koordinasyonu sağlamakla sınırlı olmak üzere yeniden yapılandırılması, büyük önem taşımaktadır.

Sonuç olarak, hükümet çalışmalarının denetim ve koordinasyonu; çalışmaların süratli, düzenli, etkin ve verimli bir şekilde yürütülebilmesi için bu konuda pozitif düzenlemelerin yapılması bir zorunluluktur. Bu nedenle, ülkemizde de Bakanlar Kurulunun çalışma usulüne ilişkin bir içtüzük yapılmasının gerekli olduğunu; bu konuda Almanya’da uygulanan Federal Hükümet İchtüzüğünden (Geschäftsordnung der Bundesregierung) yararlanılabileceğini düşünmekteyiz.

KAYNAKÇA

- AKGÜNER**, Tayfun. **1961 Anayasasına Göre Milli Güvenlik Kavramı ve Milli Güvenlik Kurulu**, İstanbul 1983.
- AKIN**, İlhan. **Kamu Hukuku**, İstanbul 1979.
- AKYILMAZ**, Bahtiyar. **İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü**, Yetkin Yay., Ankara 2000.
- ALBERTINI**, Pierre. **Le Droit de Dissolution et Les Systemes Constitutionnels Français**, Paris 1977.
- ALDIKAÇTI**, Orhan. **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası**, İÜHF Yay., İstanbul 1982. (Aldıkaçtı, 1961 Anayasası)
- ALDIKAÇTI**, Orhan. **Modern Demokrasilerde ve Türkiye’de Devlet Başkanlığı**, İstanbul 1960. (Aldıkaçtı, Modern Demokrasiler)
- ALİEFENDİOĞLU**, Yılmaz. “Yasaların Cumhurbaşkanınca Geri Gönderilmesi”, **AİD**, C. 21, S. 1, 1988.
- ALİEFENDİOĞLU**, Yılmaz. “Olağanüstü Yönetim Usulleri Kanun Hükmünde Kararnameleri”; **Türkiye Büyük Millet Meclisi Anayasa Hukuku I. Uluslararası Sempozyumu**, TBMM Başkanlığı Yay., No. 1, Ankara 2003.
- ALTUĞ**, Yılmaz. **Parlamento Hukuku**, Çağlayan Kitabevi, İstanbul 2003.
- ARAT**, C. Fikret. **Savunma ve Havacılık**, C. 14, S. 81.
- ARMAĞAN**, Servet. **1961 Anayasası ve Bakanlar Kurulu**, İstanbul 1978. (Armağan, Bakanlar Kurulu)
- ARMAĞAN**, Servet. “Bakanlar Kurulunun Çalışma Esaslarına Dair Bazı Düşünceler”; **İÜHF**, 50. Yıl Özel Sayısı, C. 38. (Armağan, Çalışma Esasları)
- ARMAĞAN**, Servet. **1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası**, Beta Yay., İstanbul 2000. (Armağan, 1982 Anayasası)
- ARSEL**, İlhan. **Türk Anayasa Hukuku**, Mars Matbaası, Ankara 1939.
- ARSEL**, İlhan. **Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları**, Ankara 1962. (Arsel 1962)
- ARSLAN**, Süleyman. **Bakanlar Kurulunun İktisadi ve Mali Alandaki Görev ve Yetkileri**, AİTİA Yay., No. 204, Ankara 1982. (Arslan, Mali Yetkiler)
- ARSLAN**, Rıza. **Türkiye’ye Siyasi Model**, Seçkin Yay., Ankara 2004. (Arslan, Siyasi Model)

- ATAR, Yavuz. Türk Anayasa Hukuku**, Mimoza Yay., Konya 2005. (Atar, Anayasa)
- ATAR, Yavuz. Demokrasilerde Anayasal Değişmenin Dinamikleri ve Anayasa Yapımı**, Mimoza Yay., Konya 2000. (Atar, Anayasa Yapımı)
- ATAR, Yavuz. Vergi Hukuku**, 4.b., Mimoza Yay., Konya 2001. (Atar, Vergi)
- ATAR, Yavuz. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ve Önceki Anayasalar**, Mimoza Yay., Konya 2004.
- ATAR, Yavuz. “Türk Anayasal Sisteminde Cumhurbaşkanının Seçimi, Görev Süresi, Yetkileri ve Parlamenter Sistem Gerekleri Doğrultusunda Değişiklik Önerileri”; Türkiye Büyük Millet Meclisi Anayasa Hukuku I. Uluslararası Sempozyumu**, TBMM Başkanlığı Yay., No. 1, Ankara 2003. (Atar, Cumhurbaşkanı)
- ATAY, Ethem. Yarı Başkanlık Rejimi ve Özellikle Fransa Örneği**, <http://www.dicle.edu.tr/dictur/suryayin/khuka/ybr.html>, (06.10.2004).
- AUVRET, Patrick. La Faculte d’empêcher du President de la Republique**, 1986.
- BALTA, Tahsin Bekir. Türkiye’de Yürütme Kudreti**, AÜSBF Yay., Ankara 1960.
- BARNETT, Hilaire. Constitutional & Administrative Law**, Cavendish Publishire, London 2003.
- BAŞGİL, Ali Fuat. Esas Teşkilat Hukuku Türkiye Siyasi Rejim ve Anayasa Prensipleri**, İstanbul 1960.
- BEYME, Klaus Von. Das Politische System der Bundesrepublik Deutschland nach der Vereinigung**, München 1993.
- BOZKURT, Gülnihal. “Osmanlı Devletinde Parlamentonun Evrimi”; Milli Egemenlik ve Demokrasi Kurultayı**, TBMM Yay., No. 77, Ankara 1995.
- BRODOCZ, Andre - VORLÄNDER, Hans.** <http://www.bpb.de/themen/UKCQF2,0,0,Verfassung.html> (18.05.2004).
- BUSSE, Volker. Bundeskanzleramt und Bundesregierung**, 3. Auflage, Heidelberg, Hüthig 2001.
- CAN, Hasan Hüseyin.** http://www.yerelnet.org.tr/mevzuat/makale_01.php (21.06.2005).
- CEMAL, Hasan. Kimse Kızmasın Kendimi Yazdım**, Doğan Kitap, 11.b., İstanbul 1999.
- CRAIG, P.P. Administrative Law**, Sweet & Maxwell, London 2003.
- ÇAĞAN, Nami. “Türk Anayasası Açısından Vergileme Yetkisi”; Anayasa Yargısı**, Ankara 984.

- ÇAĞAN**, Nami. “Anayasa Çerçevesinde Kamu Maliyesinin Parlamenter Kontrolü”; **Anayasa Yargısı**, Ankara 1986.
- ÇAM**, Esat. **Devlet Sistemleri**, Der Yay., İstanbul 1993.
- CANİKLİOĞLU**, Meltem D. **Türkiye’nin Sistem Sorunu mu Var?**, <http://www.dicle.edu.tr/dictur/suryayin/khuka/meltem.html>. (05.10.2004).
- DEMİR**, Fevzi. **Demokrasilerde Hükümet Sistemleri ve Başkanlık Hükümeti Rejimi**, EĞİAD Yay., İzmir 1998.
- DERLIEN**, Hans-Ulrich. **Personalpolitik nach Regierungswechseln**, Opladen 2001.
- DORING**, Herbert. **Das Klassische Model in Grossbritannien**, 1993.
- DURAN**, Lütfi. **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul 1982. (Duran, Ders Notları)
- DURAN**, Lütfi. “Düzenleme Yetkisi Özerk Sayılabilir mi?” **İHİD**, Y. 4, S. 1-3, İstanbul 1983. (Duran, Düzenleme Yetkisi)
- DURSUN**, Davut. **12 Mart Darbesi**, Şehir Yay., İstanbul 2003.
- DUVERGER**, Maurice. **Institutions Politiques et Droit Constitutionnel**, Paris 1965. (Duverger 1965)
- DUVERGER**, Maurice. “A New Political System Model: Semi- Presidential Government” *European Journal of Political Research*, 8/2 .
- ELLWEIN**, Thomas - **HESSE**, Joachim Jens. **Das Regierungssystem Der Bundesrepublik Deutschland**, Westdeutscher Verlag, Opladen 1987.
- ERDOĞAN**, Mustafa. **1982 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanının Hukukî Durumu**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara 1987.
- ERDOĞAN**, Mustafa. **Anayasacılık, Parlamentarizm, Silahlı Kuvvetler**, Ankara 1993. (Erdoğan, Anayasacılık)
- ERDOĞAN**, Mustafa. **Anayasal Demokrasi**, 4. b., Siyasal Kitabevi, Ankara 2001. (Erdoğan 2001)
- EROĞUL**, Cem. **Çağdaş Devlet Düzenleri**, İmaj Yay., Ankara 2001.
- EPSTEIN**, Leon D. “Parliamentary Government”; **International Encyclopedia Of The Social Sciences**, Volume 11.
- FOLEY**, Michael. **The Rise of the British Presidency**, Manchester und New York 1993.
- FOURNIER**, Jacques. **Le Travail Gouvernemental**, Paris 1987.
- GEMALMAZ**, M. Semih. **Ulusalüstü İnsan Hakları Hukukunda ve Türk Hukukunda Olağanüstü Rejim Standartları**, 2. b., İstanbul 1994.

- GEREK**, Şahnaz - **AYDIN**, Ali Rıza: **Anayasa Yargısı ve Vergi Hukuku**, Seçkin Yay., Ankara 2005.
- GICQUEL**, Jean. **De la cohabitation**, Pouvoirs Nr. 49.
- GOGUEL**, F. **Le Regime Français**, Paris 1955.
- GOUAUD**, Christiane. **Le Conseil des Ministres sous la V. Republique**, RDP 1988.
- GÖREN**, Zafer. **Anayasa Hukukuna Giriş**, Barış Yay., İzmir 1997.
- GÖZLER**, Kemal. **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, Ekin Kitabevi Yay., Bursa 2000.
- GÖZLER**, Kemal. **Anayasa Hukukuna Giriş: Genel Esaslar ve Türk Anayasa Hukuku**, Ekin Kitabevi Yay., Bursa 2001. (Gözler 2001)
- GÖZLER**, Kemal. **Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi**, Ekin Kitabevi Yay., Bursa 2000. (Gözler 2000)
- GÖZLER**, Kemal. **Cumhurbaşkanı – Hükümet Çatışması**, Ekin Kitabevi Yay., Bursa 2000. (Gözler, Cumhurbaşkanı)
- GÖZLER**, Kemal. **İdare Hukukuna Giriş**, Ekin Kitabevi Yay., 2. b., Bursa 2003.
- GÖZÜBÜYÜK**, Şeref – **TUTUM**, Cahit. “Yasa Gücünde Kararnameler”, **AİD**, C. 8, S. 1, 1975.
- GÖZÜBÜYÜK**, Şeref. **Türkiye’nin İdari Yapısı**, 3. b., Ankara 1972.
- GÖZÜBÜYÜK**, Şeref. “Bakanlar Kurulunun Çalışma Usulleri”; **SBFD**, C. XXII, S. 2. (Gözübüyük, Çalışma Usulleri)
- GÖZÜBÜYÜK**, Şeref- **KİLİ**, Suna. **Türk Anayasa Metinleri**, Ankara 1982.
- GÖZÜBÜYÜK**, A. Şeref. **Anayasa Hukuku**, 6. b., Turhan Kitabevi, Ankara 1998.
- GROSSE**, Ernst - Ulrich / **TRAUTMANN**, Günther. “Das Politische System Italien”; **Italien Verstehen**, Darmstadt 1997.
- GROSSER**, Alfred. **Geschichte Deutschlands Seit 1945: Ein Bilanz**, Maschenbuch Verlag, München 1987.
- GROSSER**, Alfred. **Deutscher Bundestag, Fragen und die Deutsche Geschichte**, Bonn 1988.
- GROTE**, Rainer. **Das Regierungssystem der V. Französischen Republik**, Nomos Verlagsgesellschaft, 1. Auflage, Baden-Baden 1995.
- GÜNDAY**, Metin. **İdare Hukuku**, İmaj Yay., Ankara 1996.
- GÜNEŞ**, Turan. **Parlamentar Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi**, İÜHF Yay., İstanbul 1956. (Güneş, Parlamentar Rejim)

- GÜNEŞ**, Turan. **Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri**, Ankara 1965. (Güneş, Düzenleyici İşlemler)
- GÜRBÜZ**, Yaşar. **Anayasalar**, Filiz Kitabevi, İstanbul 1981. (Gürbüz, Anayasalar)
- GÜRBÜZ**, Yaşar. **Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler**, Beta Yay., 2. b., İstanbul 1987. (Gürbüz, Siyasal Sistemler)
- HÄNDEL**, Heinrich – **GOSSEL**, Daniel. **Grossbritannien**, 4. Auflage, C.H. Beck Verlag, München 2002.
- HARTMANN**, Jürgen. **Handbuch der Deutschen Bundesländer**, Frankfurt 1997.
- HARTMANN**, Jürgen. **Westliche Regierungssysteme**, Leske-Budrich, Opladen 2000.
- HARTMUT**, Ullrich. **Verfassungsgebung, Partitocrazia und Verfassungswandel in Italien vom Ende des II. Weltkrieges bis heute**, Frankfurt 2001.
- HAUSMANN**, Friederike. **Kleine Geschichte Italiens von 1943 bis heute**, Berlin 1997.
- HESSE**, Joachim Jens – **ELLWEIN**, Thomas. **Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland**, 9. Auflage, Band 1, Berlin 2004.
- HÜBNER**, Emil – **MÜNCH**, Ursula. **Das Politische System Grossbritanniens**, eine Einführung, München 1998.
- HÜBNER**, Emil. **Das Politische System der USA**, 5. Auflage, C.H. Beck Verlag, München 2003.
- IPSEN**, Jörg. **Staatsorganisationsrecht**, Frankfurt 1986.
- ISMAYR**, Wolfgang. “Das Politische System Deutschlands”; **Die Politischen Systeme Westeuropas**, 3. Auflage, Leske+Budrich, Opladen 2003.
- İŞTE ALMANYA**. Federal Hükümet Basın ve Enformasyon Dairesi Yay., (Çev. Belma Emircan, Societäts Verlag, Frankfurt 2000.
- JACKSON**, Paul - **LEOPOLD**, Patricia. **Constitutional and Administrative Law**, Sweet & Maxwell, London 2001.
- JAMES**, Simon. **British Cabinet Government**, London 1992.
- JENNINGS**, Ivor. **Cabinet Government**, Cambridge 1969.
- KABOĞLU**, İbrahim. **Özgürlükler Hukuku**, Afa Yay., 3. b., İstanbul 1996.
- KARAER**, Tacettin. “Federal Almanya’da Siyasal ve Yönetmel Yapının Genel Görünümü; **AİD**, C. 22, S. 3, 1989. (Karaer, Federal Almanya)
- KARAER**, Tacettin. “Türk Kamu Yönetiminde Devlet Bakanlığı Sorunu”; **AİD**, C. 23, S. 2, Haziran 1990. (Karaer, Devlet Bakanlığı)

- KARAER**, Tacettin. “Bakanlıkların Kuruluş ve Örgütlenmesine İlişkin Gelişimin Yasal Süreci”; **TİD**, S. 374, Mart 1987.
- KARAMUSTAFAOĞLU**, Tuncer. **Yasama Meclislerini Fesih Hakkı**, AÜHF Yay., Ankara 1982.
- KEMPF**, Udo/ **MERZ**, Hans. **Kanzler und Minister 1949-1998**, Biografisches Lexikon der Deutsches Bunderegierung, Wiesbaden 2001.
- KEMPF**, Udo. “Das Politische System Frankreich”; **Die Politischen Systeme Westeuropas**, 3. Auflage, 2003 Opladen. (Kempf 2003)
- KILPER**, Heiderose / Lhotta, Roland. **Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland**, Opladen 1996.
- KUBALI**, Hüseyin Nail. **Anayasa Hukuku Dersleri: Genel Esaslar ve Siyasi Rejimler**, İstanbul 1971.
- KUZU**, Burhan. **Türk Anayasa Hukukunda Kanun Hükmünde Kararnameler**, İstanbul 1985. (Kuzu, Kanun Hükmünde Kararnameler)
- KUZU**, Burhan. “Parlamenter Rejimlerde Devlet Başkanının Konumu ve 1961-1982 Anayasalarında Durum”; **İÜHF**, C. LIII, S. 1-4, 1988-1990.
- KUZU**, Burhan. **1982 Anayasasının Temel Nitelikleri ve Getirdiği Yenilikler**, Filiz Kitabevi, İstanbul 1990.
- KUZU**, Burhan. **Olağanüstü Hal Kavramı ve Türk Anayasa Hukukunda Olağanüstü Hal Rejimleri**, İstanbul 1993.
- KUZU**, Burhan. “Türkiye İçin Başkanlık Hükümeti”; **AİD**, C. 29, S. 3, 1996. (Başkanlık Hükümeti)
- LASKI**, Harold. **American Democracy**, New York 1948.
- LASKI**, Harold. **Parliamentary Government in England**, London 1959.
- LAUFER**, Heinz. **Das Föderative System der Bundesrepublik Deutschland**, 6. Auflage, München 1991.
- LEPSZY**, Norbert / **WOYKE**, Wichard. **Belgien, Niederlande, Luxemburg: Politik, Gesellschaft, Wirtschaft**, Opladen 1985.
- LIJPHART**, Arend. **Çağdaş Demokrasiler**, (Çev. Ergun Özbudun) Yetkin Yay., Ankara 1986. (Lijphart, Çağdaş Demokrasiler)
- LIJPHART**, Arend. “Presidentialism and Majoritarian Democracy: The Theoretical Observations”, **The Failure of Presidential Democracy Comparative Perspective**, Volume 1, eds. J. Linz and Arturo Valenzuela, The John Hopkins University Pres, Baltimore and London 1994.

- LIJPHART**, Arend. **Çağdaş Demokrasiler Yirmibir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri**, (Çev. Ergun Özbudun, Ersin Onulduran) Yetkin Yay., Ankara 1995.
- LONG**, Marceau. **Les Services du Premier Ministre**, Aix-en-provence 1981.
- MACKINTOSH**, John P. **The British Cabinet**, London 1968.
- MASSOT**, Jean. **L'arbitre et le Capitaine**, Paris 1987.
- MAUNZ**, Theodor – **DURIG**, Gunther – **HERZOG**, Roman. **Grundgesetz Kommentar**, Band I., München 1969.
- MONGOLDT**, Hermann Von–**KLEIN**, Friedrich. **Das Bonner Grundgesetz**, Artikel 62, Frankfurt 1966.
- NICLAUSS**, K. **Kanzlerdemokratie: Bonner Regierungspraxis von Konrad Adenauer bis Helmut Kohl**, Stuttgart 1988.
- ONAR**, S. Sami. **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, İstanbul 1966.
- OYTAN**, Muammer. “Fransa’da Yürütme Organının Yetkileri ve Güçlü Olma Nedenleri”; **AİD**, C. 15, S. 1, 1982. (Oytan, Yürütme Organı)
- OYTAN**, Muammer. “Fransa’da Anayasa Konseyi’nin Kuruluşu, Görevleri ve İşleyişi Konusunda Bir İnceleme” **AİD**, S. 13. (Oytan, Anayasa Konseyi)
- ÖZAY**, İl Han. “Kendine Özgü Bir Hukuk Devleti”; **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi**, Danıştay Yay., S. 1, Ankara 1990.
- ÖZAY**, İl Han. **Günüşığında Yönetim**, Alfa Yay., İstanbul 1996. (Özay 1996)
- ÖZBUDUN**, Ergun. **1921 Anayasası**, Atatürk Araştırma Merkezi Yay., Ankara 1982.
- ÖZBUDUN**, Ergun. “1961 ve 1982 Anayasalarında Kanun Hükmünde Kararnameler”; **Anayasa Yargısı**, Ankara 1986. (Özbudun, Kararnameler)
- ÖZBUDUN**, Ergun. **Demokrasiye Geçiş Sürecinde Anayasa Yapımı**, Ankara 1993.
- ÖZBUDUN**, Ergun. **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yay., Ankara 2004. (Özbudun 2004)
- ÖZDAĞ**, Ümit. **Ordu – Siyaset İlişkisi**, Gündoğan Yay., Ankara 1991.
- ÖZDEMİR**, Hikmet. **Rejim ve Asker**, Afa Yay., İstanbul 1989.
- ÖZDEMİR**, Hikmet. **Tarih ve Politika**, İz Yay., İstanbul 1995.
- ÖZER**, Attila. **Batı Demokrasilerinde ve Türkiye’de Hükümetin Kuruluş Yöntemleri**, AİTİA Yay., No. 143, Ankara 1981. (Özer, Batı Demokrasileri)

- ÖZER, Attila.** “Türk Demokratik Rejiminde Milli Güvenlik Kurulunun Durumu”; **Türkiye Büyük Millet Meclisi Anayasa Hukuku I. Uluslararası Sempozyumu**, TBMM Başkanlığı Yay., No. 1, Ankara 2003. (Özer, Milli Güvenlik)
- ÖZMAN, Aydoğan.** **İnsan Hakları ile İlgili Temel Metinler**, Ankara 1967.
- PLOUVIN, Yves.** **Le Conseil des Ministres, Institution Seconde**, RA 1980.
- ROQUES, Valeska V.** **Die Stunde der Leoparden**, Frankfurt 1996.
- RUDZIO, Wolfgang.** **Das Politische System der Bundesrepublik Deutschland**, Opladen 2000.
- SAĞLAM, Fazıl.** “Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisinin Sınırları, Uygulamanın Yaygınlaşmasından Doğabilecek Sorunlar”; **Anayasa Yargısı**, Ankara 1984.
- SARAN, Ulvi.** **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**; Atlas Yay., Ankara 2004.
- SARTORI, Giovanni.** **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği**, (Çev. Ergun Özbudun), Yetkin Yay., Ankara 1997.
- SCHILLING, Jörg / TÄUBRICH, Rainer.** **Belgien**, München 1990.
- SCHMIDT, Bruno – KLEIN, Franz.** **Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland**, 3. Auflage, Berlin 1973.
- SENCER, Muzaffer.** “Cumhuriyet Hükümetleri”; **AİD**, C. 18, S. 4, 1985.
- SENCER, Muzaffer.** **Türkiye’nin Yönetim Yapısı**, İstanbul 1992.
- SENELLE, Robert.** “The State Reform in Belgium (1970): Positive and Negative Aspects”, Vernon Bogdanor, ed., **Constitutions in Democracies Politics**, Aldershot 1988.
- SHUGART, S. Matthew and CAREY, John M.** **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamicks**, Cambridge University Press, 1992.
- SIEGEMUND, Horst.** **Königreich Belgien**, Opladen 1991.
- SONTHEIMER, Kurt / BLEEK, Wilhelm.** **Grundzüge des Politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland**, München 1999.
- STEINER, Jürg.** **Amicable Agreement Versus Majority Rule; Conflict Resolution in Switzerland**, University of North Carolina Pres, 1974.
- STURM, Roland.** “Das Politische System Grossbritanniens”; **Die Politischen Systeme Westeuropas**, 3. Auflage, Leske+Budrich, Opladen 2003. (Sturm 2003)

- STURM**, Roland. “Staatsordnung und Politische System”; **Grossbritannien**, 2. Auflage, Campus Verlag, Frankfurt 1999. (Sturm 1999)
- ŞAYLAN**, Gencay. **Ordu ve Siyaset**, Mülkiyeliler Vakfı Yay., No. 7, Ankara 1988.
- TAĞMA**, Korkmaz. **Siyasi Sistemler, Yönetim Modelleri ve Türkiye**, Timaş Yay., İstanbul 2002.
- TAN**, Turgut. “1982 Anayasası Yönünden Yürütme Görevi ve Yetkisinin Niteliği”; **Anayasa Yargısı**, Ankara 1984.
- TAN**, Turgut. “Kanun Hükmünde Kararname Uygulaması”; **AİD**, C. 17, S. 4, 1984.
- TAN**, Turgut. “Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Yürütmenin Düzenleme Yetkisi”; **Anayasa Yargısı**, Ankara 1987.
- TANİLLİ**, Server. **Anayasalar ve Siyasi Belgeler**, Sulhi Garan Matbaası, İstanbul 1976.
- TANÖR**, Bülent. **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)**, Der Yay., İstanbul 1995.
- TANÖR**, Bülent. **Türkiye’de Demokratikleşme Perspektifleri**, TÜSİAD Raporu, İstanbul, 1997. (Tanör, Perspektifler)
- TEZİÇ**, Erdoğan. “Yasama Yetkisi ve Kanun Hükmünde Kararnameler”, **AİD**, C. 5, S. 1, 1972
- TEZİÇ**, Erdoğan. “Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi”, **Anayasa Yargısı**, Ankara 1987.
- TEZİÇ**, Erdoğan. **Anayasa Hukuku**, 7. b., Beta Yay., İstanbul 2001. (Teziç 2001)
- THIEME**, Werner. **Verwaltungslehre**, Köln 1984.
- TOSUN**, Gülgün – **TOSUN**, Tanju. **Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri**; Alfa Yay., İstanbul 1999.
- TRAUTMANN**, Günther. “Das Politische System Italien”; **Die Politischen Systeme Westeuropas**, Opladen 1999.
- TRAUTMANN**, Günther / **ULRİCH**, Hartmut. “Das Politische System Italiens”; **Die Politische Systeme Westeuropas**, 3. Auflage, Opladen 2003.
- TUNAYA**, Tarık Zafer. **Siyasi Müesseseler ve Anayasa Hukuku**, İÜHF Yay., No. 454, İstanbul 1975.
- TUNAYA**, Tarık Zafer. **Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku**, İÜHF Yay., No. 2472, İstanbul 1980. (Tunaya 1980)
- TURAN**, İlter. “Kanun Niteliğinde Kararname”, **Milliyet**, 26.9.1971.

- TURHAN, Mehmet. Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası**, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yay., Diyarbakır 1989. (Turhan, Hükümet Sistemleri)
- TURHAN, Mehmet, “Başbakanın Seçimi ve Atanması”, AİD, C. 26, S. 3, 1993.** (Turhan, Başbakan)
- TURHAN, Mehmet. Siyaset ve Anayasa**, Gündoğan Yay., 2. b., Ankara 2000. (Turhan, Siyaset)
- ULLRICH, Hartmut. Verfassungsgebung, Partitocrazia und Verfassungswandel in Italien vom Ende des II. Weltkrieges bis heute**, Frankfurt 2001.
- ÜSKÜL, Zafer. Siyaset ve Asker**, İstanbul 1989.
- WADE, H.W.R.- FORSYTH, C.F. Administrative Law**, Oxford Un. Press, 2000.
- WESTPHALEN, Graf von. Deutsches Regierungssystem**, München/Wien 2001.
- WINFRIED, Steffani. Parlamentarische und Präsidentielle Demokratie**, Opladen, 1979.
- WOYKE, Wichard. “Das Politische System Belgiens”; Die Politischen Systeme Westeuropas**, 3. Auflage, Opladen 2003.
- YAVUZ, K Haluk. Türkiye’de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi**, Seçkin Yay., Ankara 2000.
- YAZICI, Serap. Başkanlık ve Yarı - Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, Bilgi Üniversitesi Yay., İstanbul 2002.
- YILDIRIM, Turan. “Yükseköğretim Kurumları ve Üniversiteler”; Türkiye Büyük Millet Meclisi Anayasa Hukuku I. Uluslararası Sempozyumu**, TBMM Başkanlığı Yay., No. 1, Ankara 2003.
- YÜZBAŞIOĞLU, Necmi. Türkiye’de Kanun Hükmünde Kararnameler Rejimi**, Beta Yay., İstanbul 1996.

İNTERNET ADRESLERİ

- <http://www.bundespraesident.de/artikel-,2.600339/Verfassungsrechtliche-Grundlag.htm>. (25.01.2005).
- <http://www.bundesregierung.de/pureHtml-,413.430065/Geschaeftsordnung-der-Bundesre.htm> (17.07.2004).
- <http://www.tesev.org.tr/etkinlik/VetorRaporTESEV.doc> (03.02.2005).
- <http://www.verfassungen.de/b/belgien94-leiste.htm> (17.012006)

<http://www.foreigntrade.gov.tr/DUNYA/RAPOR/Belcika> (14.10.2005)

<http://www.tbmm.gov.tr/ictuzuk.htm>. (15.04.2004)

<http://www.danistay.gov.tr>. (05.10.2004).

<http://www.belgenet.com/yasa/k4963.html> (21.08.2005).

<http://www.belgenet.com/yasa/kamu-05.html> (26.09.2005).

<http://www.belgium.be/eportal/index.jsp> (24.11.2005).

<http://www.belgium.be/eportal/application?origin=aboutBelgium.jsp&event=bea.portal.framework.internal.refresh&pageid=indexPage&navId=5449> (5.2.2006).

<http://arch.arch.be> (15.02.2005).

<http://www.palazzochigi.it/index.asp> (12.01.2006).

<http://www.palazzochigi.it/> (15.02.2006).

[http://www. de.Wikipedia.org/wiki/Italienische_politik/Regierung](http://www.de.Wikipedia.org/wiki/Italienische_politik/Regierung) (16.01.2006).

<http://www.europa-digital.de/lander/ita/staat> (21.02.2006).

<http://www.Cortecostituzionale.it> (05.01.2004).

<http://www.verfassungen.de/it/ital48-i.htm>.(5.1.2005).

<http://www.haberx.com/> (18.05.2005).

<http://liberal-dt.org> (06.06.2005).

<http://www.anayasa.gov.tr/ KARARLAR/ IPTALITIRAZ/K1985/K1985-07.htm>.
(29.03.2005).