

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU (ANAYASA HUKUKU)
ANABİLİM DALI

PARLAMENTER REJİMLERDE VE TÜRKİYE'DE
BAKANLARIN BİREYSEL SİYASİ SORUMLULUĞU

Yüksek Lisans Tezi

Abbas KILIÇ

Ankara-2010

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU (ANAYASA HUKUKU)
ANABİLİM DALI

PARLAMENTER REJİMLERDE VE TÜRKİYE'DE
BAKANLARIN BİREYSEL SİYASİ SORUMLULUĞU

Yüksek Lisans Tezi

Abbas KILIÇ

Tez Danışmanı
Doç. Dr. Levent GÖNENÇ

Ankara-2010

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU (ANAYASA HUKUKU)
ANABİLİM DALI

PARLAMENTER REJİMLERDE VE TÜRKİYE’DE
BAKANLARIN BİREYSEL SİYASİ SORUMLULUĞU

Yüksek Lisans Tezi

Tez Danışmanı: Doç. Dr. Levent GÖNENÇ

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı

İmzası

.....
.....
.....
.....
.....
.....

.....
.....
.....
.....
.....
.....

Tez Sınavı Tarihi

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Bu belge ile, bu tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi ayrıca beyan ederim.(...../...../200...)

Tezi Hazırlayan Öğrencinin
Adı ve Soyadı

.....

İmzası

.....

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER	i
KISALTMALAR	iv
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

YÜRÜTME ORGANININ YAPILANMASI İÇİNDE SİYASİ SORUMLULUK KURUMU

I. GENEL OLARAK: TEMSİL ZİNCİRİ VE SİYASİ SORUMLULUK İLİŞKİSİ ..	2
II. PARLAMENTER REJİMDE SİYASİ SORUMLULUK KURUMU	5
A.Parlamenter Rejimin Anlamı.....	5
B. Parlamenter Rejimin Bir Unsuru Olarak Siyasi Sorumluluk Kurumu	10
1. Siyasi Sorumluluk.....	14
2. Siyasi Sorumluluk Kurumu- Parti Disiplini İlişkisi.....	23
C. Siyasi Sorumluluğun Diğer Hükümet Sistemleri Bakımından İncelenmesi	29
1. Meclis Hükümeti Sistemi	30
2. Başkanlık Hükümeti Sistemi	31
3. Yarı-Başkanlık Hükümeti Sistemi	33
4. Başkanlı Parlamenter Hükümet Sistemi	35
III. PARLAMENTER REJİMDE PARLAMENTO VE HÜKÜMET İLİŞKİLERİ ÇERÇEVESİNDE PARLAMENTER DENETİM	37
A. Parlamento ile Hükümet İlişkileri.....	37
B. Sorumlu Hükümet Anlayışı Çerçevesinde Siyasi Denetim	44
1. Parlamenter Denetim	44
2. Türkiye’de Parlamenter Denetim İşlevinin Unsurları	51
3. Türkiye’de Parlamenter Denetimin Mali ve Ekonomik Alandaki Görünümü.....	53
IV. 1982 ANAYASASI’NA GÖRE YÜRÜTME ORGANININ YAPILANMASI VE SİYASİ SORUMLULUK KURUMU İLİŞKİSİ	57
A. 1982 Anayasası’na Göre Yürütme Organının Siyasi Sorumsuz Kanadı: Cumhurbaşkanı.....	57
B. 1982 Anayasası’na Göre Yürütme Organının Siyasi Olarak Sorumlu Kanadı: Hükümet	63

1. Başbakan.....	63
2. Bakanlar Kurulu	68

İKİNCİ BÖLÜM

PARLAMENTER REJİMDE YÜRÜTME ORGANININ BİR UNSURU OLARAK BAKAN VE BAKANLARIN BİREYSEL SİYASİ SORUMLULUĞU

I. 1982 ANAYASASI'NIN BENİMSEDİĞİ PARLAMENTER REJİM

ÇERÇEVESİNDE “BAKAN”.....	73
---------------------------	----

A. Yürütme Organının Bir Mensubu Olarak “Bakan” ve Bakanların Hukuki

Statüsü	73
---------------	----

1. Bakan	73
----------------	----

2. Bakanlıklar ve Bakanlık Örgütlenmesi	75
---	----

3. Devlet Bakanları	82
---------------------------	----

4. Başbakan Yardımcısı.....	84
-----------------------------	----

B. Bakanların Göreve Gelişi ve Görevlerinin Sona Ermesi.....	85
--	----

C. Bakanların Görev ve Yetkileri.....	92
---------------------------------------	----

II. BAKANLARIN SORUMLULUKLARI	97
-------------------------------------	----

A. Bakanların Cezai Sorumlulukları	97
--	----

B. Bakanların Hukuki Sorumlulukları	100
---	-----

C. Bakanların Siyasi Sorumluluklarının Ortaya Çıkış Biçimleri	102
---	-----

1. Kolektif Siyasi Sorumluluk	102
-------------------------------------	-----

2. Bireysel Siyasi Sorumluluk	108
-------------------------------------	-----

a. Anlamı, Kapsamı ve Unsurları	108
---------------------------------------	-----

b. TBMM'ye Karşı Siyasi Sorumluluk	125
--	-----

c. Başbakana Karşı Siyasi Sorumluluk.....	129
---	-----

d. Cumhurbaşkanı Karşı Siyasi Sorumsuzluk	139
---	-----

D. Bakanların Bireysel Siyasi Sorumluluklarının Çeşitli Ülkelerdeki

Görünümü	144
----------------	-----

1. İngiltere	144
--------------------	-----

2. Almanya	148
------------------	-----

3. İtalya.....	151
----------------	-----

E. Siyasi Sorumluluğun Harekete Geçirilme Yolları	154
---	-----

1. Gensoru ve Güvenoyu	154
------------------------------	-----

a. Parlamentonun Girişimiyle.....	154
aa. Gensoru.....	154
aaa. Gensorunun Niteliği.....	154
bbb. Gensoru Önergesinin Verilmesi, Gündeme Alınması ve Görüşülmesi.....	165
ccc. Gensorunun Sonucu ve Değeri	167
bb. Güvenoyu	169
aaa. Görev Başlangıcında.....	170
bbb. Görev Sırasında.....	171
ccc. Gensoru Görüşmeleri Sırasında.....	171
b. Hükümetin Girişimi (Güven İstemi)	172
2. Siyasi Sorumluluğun Dolaylı Olarak Harekete Geçirilme Mekanizması Olarak “Soru”	173
SONUÇ.....	176
KAYNAKÇA	179

KISALTMALAR LİSTESİ

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AKP	: Adalet ve Kalkınma Partisi
Akt.	: Aktaran
AP	: Adalet Partisi
AY.	: Anayasa
AYM	: Anayasa Mahkemesi
Bkz.	: Bakınız
BMM	: Büyük Millet Meclisi
CDU	: Hristiyan Demokrat Parti
CHP	: Cumhuriyet Halk Partisi
DDK	: Devlet Denetleme Kurulu
DP	: Demokrat Parti
KHK	: Kanun Hükümünde Kararname
m.	: Madde
MGK	: Milli Güvenlik Kurulu
MM.	: Millet Meclisi
MMTD	: Millet Meclisi Tutanak Dergisi
MSP	: Milli Selamet Partisi
s.	: Sayfa
S.K.	: Sayılı Kanun
SPD	: Sosyal Demokrat Parti
TBB.	: Türkiye Barolar Birliği
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
T.C.	: Türkiye Cumhuriyeti
vd.	: Ve devamı
YY.	: Yüzyıl

GİRİŞ

Hükümet sistemleri, yasama organının göreve gelişi ve bunlar arasındaki ilişkiler bakımından ayrıma tabi tutulmaktadır. Parlamenter rejimi diğer rejimlerden ayıran hususlar, hem tarihsel olarak gelişim süreci içerisinde aşama aşama şekillenmesi hem de yasama-yürütme ilişkilerindeki uyum ve işbirliği özelliklerinden kaynaklanmaktadır.

Parlamenter rejimde, Hükümet, parlamento içinden çıkmakta ve iki başlı yürütme yapılanması içinde yürütme organı, parlamentoya karşı siyasi olarak sorumsuz Devlet Başkanı ile siyasi olarak sorumlu Hükümetten meydana gelmektedir. Hükümet de Başbakan ve Bakanlardan oluşmaktadır.

Çalışmamızda bu ayrımdan yola çıkılarak parlamento-hükümet ilişkilerinde, Parlamenter rejimde temsil zinciri ve sorumlu hükümet fikri odağında, parlamenter denetim, siyasi sorumluluk ve Türkiye’de Hükümet yapılanması içinde “Bakan” kavramı çerçevesinde Bakanların bireysel siyasi sorumlulukları ele alınacaktır.

Çalışmamız iki bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde, temsil zinciri ve siyasi sorumluluk ilişkisi ele alınacak, parlamenter rejimin anlamı ve unsurları incelendikten sonra, siyasi sorumluluk kurumu incelenecek ve parti disiplini ele alınarak; siyasi sorumluluğun kısaca diğer Hükümet sistemlerindeki anlamı üzerinde durulacaktır. Daha sonra da parlamento ile Hükümet ilişkilerinde parlamenter denetim kavramı ve Türkiye’deki anlamı ele alınarak, 1982 Anayasası çerçevesinde yürütme organının siyasi sorumsuz kanadı olan Cumhurbaşkanı; siyasi olarak sorumluluk taşıyan kanadı Hükümet içerisinde Başbakan ve Bakanlar Kurulu üzerinde durulacaktır.

İkinci bölümde ise, “Bakan” kavramından hareketle, Bakanların yürütme organı içindeki konumu, Bakanlık örgütlenmesi ile ilişkisi, Bakanların görev ve yetkileri, sorumlulukları üzerinde durulacak; Bakanların siyasi sorumluluklarının anlamı, kapsamı ve unsurları, incelenecek; Bakanların, TBMM’ye ve Başbakana karşı siyasi sorumluluklarının anlamı değerlendirilecek, Cumhurbaşkanıya karşı siyasi sorumluluklarının bulunup bulunmadığı tartışılacak, Bakanların siyasi sorumluluklarının farklı ülkelerde uygulamaları ele alınacak ve son olarak da siyasi sorumluluğun harekete geçirilme mekanizmaları incelenecektir.

BİRİNCİ BÖLÜM

YÜRÜTME ORGANININ YAPILANMASI İÇİNDE SİYASİ SORUMLULUK KURUMU

I. GENEL OLARAK: TEMSİL ZİNCİRİ VE SİYASİ SORUMLULUK İLİŞKİSİ

Siyasi sorumluluk, siyasi temsil prensibine bağlı olarak, seçmenlerin Hükümetlerle veya daha genel olarak halkın siyasi temsilcilerle ilişkisini sağlayan bir bağdır. Bu sorumluluk biçimini geniş anlamı ile bütün demokratik rejim türlerinde görmek mümkündür. Çünkü yöneten-yönetilen ilişkilerinin, seçmen ile siyasi temsilci arasındaki “asil-vekil” ilişkisi temelinde ele alınmasıyla, siyasi bir vekalet kurumu meydana gelmektedir. Anayasal demokrasilerin çeşitli görünüm biçimleri de siyasi iktidarın yapılanmasını, halk, parlamento ve Hükümetten meydana gelen üçayaklı bir temel üzerine oturtarak bu siyasi bağı şekillendirmişlerdir.¹

Parlamente rejim bakımından da bu üçayaklı yapı geçerli olmakla beraber; seçmen ile Hükümetin siyasi temsile dayalı teması dolaylı bir nitelik göstermekte, bu geçiş dereceli bir biçimde parlamento aracılığıyla sağlanmaktadır. Çünkü parlamente rejim, parlamento ile Hükümetin işlevsel bağımsızlıklarının yanında birbirine karşılıklı olarak bağlı oldukları bir bütünlük içinde, Hükümetin parlamento içinden oluşturulması esasına dayanmakta, Hükümet ve Bakanlar da bu temsil ilişkisi çerçevesinde parlamentoya karşı siyasi sorumluluk taşımaktadırlar.²

Siyasi sorumluluk bu anlamda, seçmenlerle Hükümet arasında bir temasın kurulması anlamını taşımaktadır. Çünkü çağdaş demokrasilerde Hükümetler, aldıkları kararlar ve yürüttükleri siyasetin meşruluğu ölçüsünde bir takım demokratik yöntem ve kurallarla bağlı olarak siyasi sorumluluk taşımaktadırlar. Bu bakımdan, siyasi yapının işleyişinde hesap verme sorumluluğu biçiminde ortaya çıkan ve vatandaşlarla Hükümet birimlerini birbirine bağlayan bu kurum denge araçlarını da

¹ Karl Loewenstein: **Political Power and the Governmental Process**, 2. İmpresson, The University of the Chicago Press, Chicago 1962, s. 72.

² Loewenstein, s. 73.

beraberinde getirmektedir.³ Siyasi öğretide “vekalet teorisi (*agency theory*)” olarak adlandırılan ve buna göre; bir tarafta bir temsilcinin (vekil-*agent*), diğer tarafta ise temsil edilenlerin (asil-*principals*) yer aldığı demokratik bir kurumsal ilişki meydana gelmektedir.⁴

Strøm’a göre, siyasi temsil beraberinde siyasi bir hesap verme sorumluluğunu getirmektedir. Çağdaş demokrasilerde, siyasi süreç veya işleyiş, seçmenlerden kamu çalışanlarına kadar yayılan ve ilerleyen kamu siyasetinin oluşturulmasına karşılık gelmektedir. Bu mekanizma, “temsil zinciri (*chain of delegation*)” olarak karşılık bulunduğundan, bununla, vatandaşlar siyasi kararların alınması konusunda temsilcilere şartlı bir biçimde yetki vermekte ve bu tür kararların vatandaşlar adına ve yerine alınması anlamına gelmektedir.⁵ Böylece, temsil zinciri, siyasi karar alma sürecinde, karar alma ve alınan bu kararları uygulama konusunda temsilcilerle seçmenler arasındaki ilişkiyi esas alarak, siyasi sorumluluğun temelini bu ilişkiye dayandırmaktadır.

Temsili demokrasilerde, seçmenlerden hükümet etme yetkisini kullananlara kadar aşama aşama uzanan bir temsil zinciri bulunmaktadır. Parlamenter rejimlerde bu zincir dört aşamayı kapsamına almaktadır. Birinci aşamayı; seçmenlerden, seçilmiş temsilcilere uzanan halka oluşturmaktadır. İkinci aşamayı; milletvekillerinden, yürütme organına, özellikle Hükümet Başkanına (Başbakan) uzanan halka oluşturmaktadır. Üçüncü aşamayı; Hükümet Başkanından (Başbakan), yürütme organının çeşitli bölümlerinin başına (Bakan) uzanan halka oluşturmaktadır. Dördüncü aşamayı ise; yürütme organının çeşitli bölümlerinden kamu görevlilerine kadar uzanan halka oluşturmaktadır.⁶

Temsil zinciri prensibinin karşı yönde yansıması ise, “hesap verme sorumluluğu zinciri (*chain of accountability*)” ile karşılık bulmaktadır. Siyasi temsil yetkisinin temsil menfaatine uygun olarak yürütülmesini sağlamak üzere, temsil edilenlerin, temsilcilerin görevlerini dürüst bir biçimde yürütmelerini sağlayacak,

³ Herbert J. Spiro: **Responsibility in Government: Theory and Practice**, Van Nostrand Reinhold Company, New York 1969, s. 40.

⁴ Kaare Strøm: “Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies”, **European Journal of Political Research**, Vol: 37 No: 3, 2000, s. 266; Ludger Helms: “The Changing Parameters of Political Control in Western Europe”, **Parliamentary Affairs**, Vol: 59, No: 1, 2006, s. 79.

⁵ Strøm, “Delegation and Accountability...”, s. 266.

⁶ Strøm, “Delegation and Accountability...”, s. 267.

denetim araç ve imkanlarına sahip olmaları gerekmektedir. Temsil zincirinde her bir yetki halkası, kendisinden sonra gelen üzerinde etkili olmakta ve gösterilen başarı veya yeterlilik oranında ödüllendirilme veya çeşitli yaptırımlarla karşı karşıya kalma söz konusu olmaktadır. Bu çerçevede, temsil prensibini esas alan çeşitli anayasal sistemlerin, siyasi sorumluluğa veya hesap verme sorumluluğuna yönelik mekanizmalara yer verdiği görülmektedir. Böylece, vatandaşların temsilcileri üzerinde, tam anlamıyla denetim yetkisini kullanabilmeleri mümkün olmakta ve bu da demokratik bir rejimi tam anlamıyla demokratik bir rejim olma niteliğine kavuşturmaktadır.⁷ Sonuç olarak, vekalet teorisi, temsil zincirini temsil yetkisinin kullanımı üzerine kurarak, hesap verme sorumluluğunu da bu zincirin her bir halkasına yaymaktadır. Bu zincirin ilk halkasını ise halk egemenliği temelinde vatandaşlar oluşturmaktadır.⁸

Dolayısıyla temsil zinciri, parlamenter rejimde, seçmenlerden başlayıp milletvekillerine, milletvekillerinden Başbakana, Başbakandan Bakanlara, Bakanlardan da kamu görevlilerine kadar uzanan bir biçimde ilerlemektedir. Özellikle Hükümetin, Bakanlar ve Bakanlıklarda da üst düzey yöneticiler aracılığıyla kamu görevlilerine bağlanması, bir yönüyle hesap verme sorumluluğunda nedensellik bağına sağlayabilecek araçlar sunmaktadır. Çünkü siyasi kararların kamusal hizmete dönüşmesi, bu üst düzey yöneticilerden diğer kamu görevlilerine ulaşarak gerçekleşmektedir. Parlamenter rejim, parlamento ile Hükümet ve Bakanlar arasında temsil zincirinin önemli bir kademesini meydana getirerek, bu rejime, parlamentoya karşı siyasi sorumluluk ile ayırt edici niteliğini kazandırmaktadır.⁹ Bu sorumluluk zincirinde, eğer bir bütün olarak Başbakan ve Kabinesinin, Hükümet siyasetinin yürütülmesinden doğan siyasi sorumluluğu söz konusu ise “kolektif siyasi sorumluluk” bulunurken; yalnızca bir Bakanının kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden doğan siyasi sorumluluğu söz konusu ise “bireysel siyasi sorumluluk” bulunmaktadır.

⁷ Strøm, “Delegation and Accountability...”, s. 267.

⁸ Loewenstein’a göre, iktidarın demokratik kaynağı klasik olarak, “halk, parlamento ve Hükümet” olarak üçlü yapıdan meydana gelmekle birlikte, iktidarın kullanılması ve işleyişi de, “siyasetin belirlenmesi, yürütülmesi ve denetim” olmak üzere üç parçalı bir düzenden geçerek filtrelenmektedir. Anayasal demokrasi çerçevesinde bu unsurların harekete geçirilmesini sağlayan donanım mekanizması ise siyasi partilerdir. Çünkü günümüzde siyasi partiler, işlevsel olarak bağımsız olan parlamento ile Hükümet arasındaki ilişkileri tam anlamıyla dönüşüme uğratmıştır. Bkz. Loewenstein, s. 74, 187.

⁹ Spiro, s. 81, 95.

Bu zincir aynı zamanda bir siyasi sorumluluk veya hesap verebilirlik bağı da kurmaktadır. Bu anlamda, parlamenter rejim, karakteristik bir biçimde tek bir “talimat zinciri (*chain of command*)” olarak nitelendirilebilecek bir yapıdan meydana gelmektedir. Bu tekil prensip, parlamentarizmi diğer sistemlerden ayırmakta; vatandaşlardan başlayıp kamu görevlilerine kadar uzanan tek bir hat üzerinde ilerlemektedir. Böylece parlamenter rejimde, temsil zinciri daraltılmış bir ağ ile spesifik bir görünüm sergilemekte, temsil ve yetki ilişkisi tek ve uzun bir zincir üzerinde kurumsallaşarak siyasi sorumluluk bağını da sağlamaktadır.¹⁰

Temsil yetkisi genetik olarak içerisinde risk barındırmaktadır. Ancak parlamenter demokrasilerde temsil yetkisine bağlı bazı muhtemel sorunlar, temsil zincirindeki kademeli ve düz bir hat biçiminde ilerleyen yapılanma bu riskleri en düşük seviyeye indirmektedir. Bu imkan, asil-vekil ilişkisinde hesap verme sorumluluğu kurumu ile sağlanmaktadır.¹¹ Aksi durumda temsil zincirinde meydana gelen kopmalar, temsili demokrasilerin de uygulamada kimi sorunlar ile karşılaştığı ve pürüzsüz olarak işlemediği gerçeği yanında; demokratik temsil yetkisinin gözetim ve denetim mekanizmalarından yoksun olmasının da baskın ve mutlak iktidar sapmalarını beraberinde getirmesi kaçınılmaz olmaktadır.¹²

II. PARLAMENTER REJİMDE SİYASİ SORUMLULUK KURUMU

A. Parlamenter Rejimin Anlamı

Yasama ile yürütme arasındaki ilişkiler gerek kuram gerekse uygulama bakımından anayasa hukukunun en çok üzerinde durulan alanını oluşturmaları sebebiyle parlamenter rejimin de genel etkileşim çerçevesini belirlemektedir. Parlamenter rejim ilkelerinin yalnızca anayasa maddelerinden oluşmuyor olması da bu ilişkide önemli bir yer tutmaktadır. Bu sistemin işleyişi, etkililiğini sağlayan siyasi uygulamalar, deneyler, siyasi alışkanlıklar, yapılageliş kuralları, teamüller ve siyasi

¹⁰ Parlamenter rejimde, bu düz hat uyarınca, Bakanlar görev ve faaliyetlerine ilişkin konularda parlamentoya bilgi vermek ve açıklama yapmak zorunda iken, kamu görevlileri (üst yöneticiler) de görev alanlarındaki Bakanlar karşısında sorumluluk taşımaktadırlar. Başkanlık sisteminde ise, kamu görevlileri hem başkana hem de meclislere karşı görev ve faaliyetleri hakkında açıklama yapmak ve bilgi vermek durumundadır. Bkz. Strøm, “Delegation and Accountability...”, s. 269-270.

¹¹ Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller and Daniel Markham Smith: “Parliamentary Control of Coalition Governments”, *Annual Review of Political Science*, Vol: 13, 2010, s. 519.

¹² İngiliz tarihçi Lord Acton, denetimsiz iktidarların beraberinde getirecekleri tehlikeyi şu sözlerle ifade etmektedir: “*All power tends to corrupt; absolute power corrupts absolutely (İktidar yozlaşır; mutlak iktidar mutlaka yozlaşır)*”. Bkz. Strøm, “Delegation and Accountability...”, s. 270.

parti davranışlarının çoğu anayasa metinlerinde yer almamaktadırlar. Dolayısıyla parlamenter rejim gibi bükülgen bir düzenek bünyesinde, bu tür kurallar ve davranışlar kimi durumlarda yasalardan ve benzeri belgelerden daha önemli olmaktadır. Çünkü parlamenter rejim, niteliği ve kurumsallaşma seyri gereği öğretiyeye dayanan bir icat değil, tarihi ve siyasi bir gerçeğe dayanma özelliğine sahiptir.¹³ Bir başka ifade ile, parlamentarizm, düşünülerek kurgulanmış bir tasarım değildir; zira tarihsel tesadüflere bağlı olarak 18. yüzyılda kurumsallaşarak yaygınlık kazanmış bir rejimdir.¹⁴

İngiltere’de 18. yüzyılda yaşanan gelişmeler ve kralların yetkilerinin sınırlandırılmasıyla bu yetkiler zamanla parlamentoya geçmiş; bunu takiben, 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren bu yetkiler aşama aşama parlamentoda çoğunluğu elde ederek Kabinayı kuran çoğunluk partisinin ileri gelen temsilcilerine, Bakanlara, geçmiştir.¹⁵ Kralın atadığı Bakanların, parlamentonun güvenine sahip oldukları sürece görev yapabilmeleri; parlamentonun sadece hatalarından ya da kusurlarından değil, bunun dışında da güvenmediği Bakanları düşürebilmesi ve kralın bu şekilde düşürülen Bakanı görevden almak zorunda kalmasıyla siyasi sorumluluğa dönüşmüştür.¹⁶ Bakanların, ise artık Hükümet yetkilerinin kullanılmasında bu yetkileri üstlenen esas kişiler olmaları sebebiyle, bu görevlerin yerine getirilip getirilmemesi konusunda hem mensubu bulundukları Hükümete karşı hem de parlamentoya karşı sorumlu olmaları, seçimlerin bir uzantısı olarak işbaşına gelmeleri dolayısıyla siyasi sorumluluk altında olmaları benimsenmiştir.¹⁷

¹³ Tunçer Karamustafaoğlu: **Yasama Meclislerini Fesih Hakkı**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara 1982, s. 21-22. Parlamenter rejim, İngiltere’de anayasa hukukunun kaynakları ve parlamentonun egemenliği konusunda bkz. E. W. Ridges: “İngiliz Anayasa Hukuku”, (Çeviren: Mukbil H. Özyörük), **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Yıl: 1951, Cilt: 8, Sayı: 3-4, s. 183-209.

¹⁴ Strøm, “Delegation and Accountability...”, s. 263; Loewenstein, s. 85, 185-186.

¹⁵ Strøm, “Delegation and Accountability...”, s. 263.

¹⁶ Bülent Tanör ve Necmi Yüzbaşıoğlu: **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, 9. Baskı, Beta Basım, İstanbul 2009, s. 353.

¹⁷ Kürşat Erdil: **Parlamenter Rejimlerde ve Ülkemizde Bakanlar Kurulunun Siyasi Sorumluluğu**, (Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü-Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara 1992, s. 28.

Bu gelişmelerle birlikte ele alındığında, iki başlı yürütme yapılanmasını¹⁸ esas alan parlamenter rejim, bir tarafta Devlet Başkanı¹⁹, diğer tarafta ise Bakanlar Kurulundan oluşmaktadır. Ancak bu sistemin ayırt edici özelliği, hükümet etme faaliyetinin yerine getirilmesinden doğan sorumluluğun, iki başlı yürütmenin siyasi kanadını oluşturan Hükümet ve Bakanlar üzerinde olmasıdır.²⁰ Bu sorumluluğun parlamenter rejim yönünden belirleyici yönü, “siyasi sorumluluk” gibi bir kuruma dayanıyor olmasıdır. Siyasi sorumluluk kurumunun ise özellikle parlamenter rejimin niteliği ile ilgili görüşler söz konusu olduğunda, bu sistemin denge araçlarından olduğu kabul edilen “fesih” kurumu ile ilişkilendirildiği görülmektedir.²¹ Ancak anayasal olarak fesih ya da seçimleri yenileme kurumu, disiplinli siyasi partilerle yeniden anlam kazanarak, eğer Mecliste çoğunluğa sahip tek bir siyasi partinin varlığı fesih kurumu olmasa da bu kontrolü sağlamaya yeterken; hiçbir partinin tek başına çoğunluğu sağlayamadığı birçok siyasi partinin siyasal sistemde bulunması

¹⁸ “İki başlı yürütme yapılanması, şu tanımlayıcı unsurlardan oluşmaktadır: İlk olarak, parlamentoya karşı sorumlu bir Başbakan ve Bakanlardan kurulu bir Hükümet bulunmaktadır. İkinci olarak Hükümetin karşısında yürütme alanında adeta onunla yarışan önemli yetkilere sahip bir Devlet Başkanı bulunmaktadır. Üçüncü olarak ise, Devlet Başkanı doğrudan ya da doğrudan benzeri bir biçimde halk tarafından seçilebileceği gibi, yasama meclisi tarafından da seçilebilir”. İki başlı yürütme yapılanmasının tanımlayıcı özellikleri için bkz. Nur Uluşahin: **Saf Hükümet Sistemleri Karşısında İki Başlı Yürütme Yapılanması**, Yetkin Yayınları, Ankara 2007, s. 53-55.

¹⁹ “Demokrasilerde, Devlet Başkanları hükümet sistemine göre değişmektedir: Başkanlık sisteminde Devlet Başkanı “Başkan” olarak nitelendirilmekteyken; parlamenter sistemlerde, Devlet Başkanları, devletin şekline göre değişmektedir. Monarşik parlamenter sistemlerde “Kral”; cumhuriyetlerde ise “Cumhurbaşkanı” olarak adlandırılmaktadır”. Bkz. Kemal Gözler: **Devlet Başkanları**, Ekin Kitabevi, Bursa 2001, s. 3.

²⁰ İlhan Arsel: “İngiliz Tarihinde Menşei ve Tarihçesi Bakımından Vekillerin Siyasi Mesuliyetleri”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Yıl: 1951, Cilt: 8, Sayı: 1-4, s. 411; Strøm, “Delegation and Accountability...”, s. 265; Kaare Strøm: **Minority Government and Majority Rule**, Cambridge University Press, Cambridge 1990, s. 4.

²¹ Parlamenter Hükümet sisteminin niteliği üzerine ileri sürülen görüşler; İkici (Dualist) teori, Tekçi (Monist) teori ve Çoğunluğun (Ekseriyet) Hükümeti teorisi olmak üzere üç başlık altında toplanmaktadır. İkici teori; kuvvetler ayrılığı ilkesinden hareketle, yasama ve yürütme kuvvetlerinin ılımlı, dengeli ve aralarında işbirliği sağlanacak bir biçimde ayrıldığı, kuvvetler arasındaki dengenin ise, siyasi sorumluluk ve fesih kurumu ile sağlandığı esasına dayandırılmaktadır. Tekçi teori; parlamentonun üstünlüğünü ve parlamentoyu esas almakta, parlamentonun Bakanlar Kurulunun ve Bakanların siyasi sorumlulukları yoluna gitmesini parlamenter sistemin temel bir unsuru olarak kabul ederken, fesih yetkisini parlamenter Hükümet sisteminin zorunlu bir unsuru kabul etmemektedir. Çoğunluğun Hükümeti teorisi ise; yasama ve yürütme organları arasındaki kökensel ikiliğin ortadan kalktığını ve parlamento çoğunluğu ile Hükümet arasında bir ayniyet ve örtüşme meydana geldiğini ifade etmektedir. Dolayısıyla organların dayanakları bakımından farklılığın ortadan kalktığını ve parlamento çoğunluğunun her değişiminin beraberinde Hükümet değişikliğini getirdiğini, bu değişimin de parlamentarizmin rasyonalizasyonunu sağladığını ifade etmektedir. Bu teoriler için bkz. Turan Güneş: **Parlemanter Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul 1956, s. 86-93; Ergun Özbudun: **Parlamenter Rejimde Parlamentonun Hükümeti Murakabe Vasıtaları**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara 1962, s. 2-13; Bakır Çağlar: **Anayasa Bilimi: Bir Çalışma Taslağı**, BFS Yayınları, İstanbul 1989, s. 272-273; B. Mirkine-Guetzevitch: **Hukuku Esasıyede Yeni Temayüller** (Çeviren: Ali Rıza Türel), Hapishane Matbaası, Ankara 1938, s. 23-26 ve 204-206; Tunaya, s. 401-411.

durumunda fesih tek başına siyasal sistemin işlemlerini sağlayacak bir denge yaratmayacaktır.²²

Siyasi sorumluluk kurumunun dar anlamı ile ele alınıp, bunun parlamenter siyasi sorumluluk kurumu olarak, yani parlamento içi denetim mekanizmalarıyla bir bütün olarak ele alınıp, parlamenter rejime özgülenmesi mümkündür. Ancak geniş anlamı ile vatandaşlar ile Hükümet arasında, yalnızca seçim ilişkisinden hareket edilmesi durumunda, temsili rejimi esas alan bütün Hükümet sistemlerinde²³ siyasi sorumluluk kurumunun var olduğunu söylemek mümkün olabilecektir. Bu sebeple, siyasi sorumluluk denildiğinde kastedilen parlamenter rejimlerde siyasi sorumluluktur ki bu da siyasi sorumluluğun dar anlamına karşılık gelmekte ve parlamenter rejimi bu yönüyle diğer Hükümet sistemlerinden ayırt etmektedir.²⁴

Siyasi sorumluluk kurumu, dar anlamı ile ele alınıp parlamento içinde tutulduğunda, parlamento içinden oluşturulan Hükümetin yine parlamentonun güvenine bağlı olarak görevini sürdürebilmesi esasına dayanmaktadır.²⁵ Bu yönüyle parlamento, iktidar ile muhalefetin karşı karşıya geldiği bir forum niteliğini kazanmaktadır.²⁶ Zira parlamento, Hükümeti meydana getiren çoğunluk ile muhalefet arasındaki ilişkilerin parlamenter mekanizmalarla yürütüldüğü kurumsal bir örgütlenmedir.²⁷ Parlamenter rejim de bu yönüyle, yasama ile yürütme organları arasında “denge ve işbirliği”ne dayanan, kuvvetlerin yumuşak bir biçimde ayrıldığı bir rejim olarak ortaya çıkmaktadır. Parlamenter rejimin bu uyum sağlama işlevi, aynı zamanda Hükümetin de siyasa üretimi bakımından güçlenmesini, karar alma sürecinde müzakerelerin daha etkin bir şekilde yapılmasını gerektirmektedir. Parlamenter düzenekte meydana gelen bu gelişmeler, yürütmenin ve özellikle

²² Şule Özsoy: **Başkanlı Parlamenter Sistem**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2009, s. 19.

²³ Mehmet Merdan Hekimoğlu: **Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı “Demokratik Hükümet Sistemleri” ve Türkiye**, Detay Yayıncılık, Ankara 2009, s. 5-7. Siyasal rejim-siyasal sistem karşılaştırması için bkz. İbrahim Ö. Kaboğlu: **Anayasa Hukuku Dersleri**, 5. Baskı, Legal Yayıncılık, İstanbul 2009, s. 144-148.

²⁴ Hakkı Demirel: “Parlmanter Rejim”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Yıl: 1953, Cilt: 10, Sayı: 1-4, s. 229; Karamustafaoğlu, Yasama Meclislerini..., s. 15; Teziç, s. 433.

²⁵ Strøm, *Minority Government*..., s. 4.

²⁶ Mümtaz Soysal: **Dış Politika ve Parlamento**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara 1964, 155-157; Tarık Zafer Tunaya: **Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku**, 4. Bası, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul 1980, s. 457.

²⁷ Parlamentoların işlevlerinin, Bagehot’tan günümüze çeşitli biçimlerde listelendiği görülmektedir. Bagehot, parlamentoların seçimle oluşturulmasını en önemli unsur olarak görmekte birlikte; parlamentonun, ifade etme, öğretme ve bilgilendirme işlevlerinin bulunduğunu ve bu işlevlerin de milletvekillerini seçmenlere bağladığını ifade etmektedir. Bkz. Klaus Von Beyme: **Parliamentary Democracy**, Macmillan Press Ltd., London 2000, s. 72.

Hükümetin güçlenmesinin yanında, “siyasi denetim”in de buna paralel olarak parlamenter önemine kavuşmasını ve siyasi sorumluluk kurumu bakımından temel bir araç olmasını zorunlu kılmaktadır.²⁸ Dolayısıyla Hükümet istikrarsızlıklarını önleyebilmek adına, yürütmenin yetkilerinin arttırılmasının çağdaş bir gelişme olarak kabulüne paralel olarak, fren ve denge mekanizmaları bakımından siyasi iktidarların sürekli bir denetim altında tutulması ve bu bağlamda siyasi sorumluluk konusunun da ayrıntılı olarak düzenlenmesi zorunlu olarak ortaya çıkmaktadır.²⁹

Parlamenter rejim, organların karşılıklı yetkileri, bunlar arasındaki ilişkilerin hukuki ve siyasi yetkiler olarak göz önüne alınmasını gerekli kılmaktadır.³⁰ Yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkiler ise, rejimin hukuki ve siyasi kurumsallaşma süreçleriyle ele alındığında, yalnızca pozitif hukuk normlarıyla değil, rejimin tarihi gelişim seyri gereği teamül (*custom*) ve uygulamalarla (*conventions*) şekillenerek çağdaş anayasal özelliklerine kavuşmuşlardır.³¹ Bu gelişimi de yine parlamenter rejimin yasama-yürütme ilişkilerinde yumuşak ve dengeli bir ilişkiler ağını esas alan niteliğinde ve çağdaş gelişmelere uyum sağlayabilme başarısında aramak gerekmektedir.

Çağdaş parlamenter demokrasilerde, artık demokrasinin kurumları arasında kurduğu hassas dengelerin değiştiği ve yeniden anlamlandırıldığı söylenebilir. Özellikle ekonomik hayatta meydana gelen gelişmelerle birlikte ekonomik hayatı

²⁸ Devletin üstlendiği görevlerin çoğalması iletişim teknolojisindeki gelişmeler, küreselleşme, güvenlik sorunları ile mücadele zorunluluğu, insan haklarında meydana gelen gelişme ve buna benzer diğer nedenler hızlı ve etkin karar alan Hükümet taleplerini yoğunlaştırdığından bu talepler yürütmenin güçlendirilmesi sonuçlanmıştır. Bkz. Mehmet Kahraman: **Parlamenter Sistemlerde ve Türk Anayasa Hukukunda Bakanlar Kurulunun Görevleri, Yetkileri ve Çalışma Usulü**, (Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü-Yayımlanmamış Doktora Tezi) Konya 2006, s. 2.

²⁹ Bu gelişmeler “parlamentarizmin rasyonelasyonu” veya “rasyonelleştirilmiş parlamentarizm” olarak ifadesini bulurken, anayasal düzeyde bu konuya ilişkin düzenlemelerin yapılmasını beraberinde getirmektedir. Parlamenter Hükümet sisteminin rasyonelleştirilmesi ve bunun “meşruiyet”, “istikrar” ve “etkinlik” kavramları çerçevesinde, diğer Hükümet sistemleri ile karşılaştırmalı ve kapsamlı bir değerlendirmesi için bkz. Bülent Yücel: **Parlamenter Hükümet Sisteminin Rasyonelleştirilmesi ve Türkiye Örneği**, Adalet Yayınevi, Ankara 2009; Bahri Savcı: “Teşrii-İcra Münasebetleri Meselesinin Tartışılmasından Ortaya Çıkan Gerçekler”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Yıl:1959, Cilt: 14, Sayı: 4, s. 212-213; Guetzevitch, s. 25; Teziç, s. 439-442.

³⁰ Onar, Erdal Onar: “1982 T.C. Anayasası’nda Türkiye Büyük Millet Meclisinin Hükümeti Denetleme İşlevi”, **6. Milli Egemenlik Sempozyumu “TBMM ve Milli Egemenlik”** içinde, TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları, Ankara 1990, s. 28.

³¹ Karamustafaoğlu, Yasama Meclislerini..., s. 27; Esat Çam: **Çağdaş Devlet Sistemleri**, Der Yayınları, İstanbul 2000, s. 11-15., s. 11-49; Teziç, s. 70-73; K.C. Wheare: **Modern Anayasalar**, (Çeviren: Mehmet Turhan), Değişim Basım, İstanbul 1984, s. 157; Nadir Latif İslam: **Türkiye’de Gensoru ve Meclis Tahkikatı**, Kardeş Matbaası, Ankara 1966, s. 10.

planlayan yürütme, yasama aleyhine bir ağırlık kazanmaya başlamıştır. Siyasi iktidarın, hakimiyet alanındaki faaliyetlerin genişlemesi ve çeşitlenmesi, parlamentodan devraldığı yetkilere eklendiğinde, yürütmenin “görev”den “kuvvet”e dönüşmesi zorunlu bir hal almıştır. Dolayısıyla bugün Hükümet, parlamentonun basit bir ajanı olmaktan çıkmış, temel siyasi karar alma, düzenleme ve uygulama organı haline gelmiştir.³² Ancak Hükümetin bu gelişmeler sonucu kazandığı kuvvete paralel olarak sınırlandırılması, fren ve denge mekanizmalarıyla birlikte denetim altında tutulması, siyasi sorumluluk kurumunun da etkin bir biçimde işletilebilme araçlarına sahip olmasını gerektirmektedir.

B. Parlamenter Rejimin Bir Unsuru Olarak Siyasi Sorumluluk Kurumu

Parlamenter rejimin³³ çağdaş anayasal düzenlerde çeşitli anlamlarını ve görünüm biçimlerini bulmak mümkündür. Genel hatları temel alındığında, parlamenter rejimin asgari ölçütlerinin birçok ülkede uygulama bulduğu görülmekle birlikte, karakteristik özellikler esas alındığında birçok alt türe rastlanmaktadır.³⁴ Bu çeşitlilikle beraber rejimin anlamı bakımından temel ortak noktalar bulunmaktadır. Epstein, yasama ve yürütme kuvvetleri arasında denge ve işbirliğini esas alan parlamenter rejimi, “yürütme iktidarının, yasama organından kaynaklandığı ve ona karşı sorumlu olduğu anayasal demokrasi” olarak tanımlamaktadır.³⁵ Bu tanım çerçevesinde parlamenter rejimin temel unsurlarının şu şekilde sıralanması mümkündür³⁶:

³² Tunaya, s. 452-453.

³³ Parlamenter rejim yerine, “Parlamenter Hükümet sistemi”, “Parlamenter sistem”, “Parlamenter demokrasi”, “Parlamentarizm”, “Kabine Hükümeti”, “kuvvetlerin işbirliği” gibi kavramlar da kullanılabilir. Bkz. Kemal Gözler: **Anayasa Hukukuna Giriş**, 12. Baskı, Ekin Yayınları, Bursa 2008, s. 100. Biz de çalışmamızda parlamenter rejimin bu çeşitli ifadelerine zaman zaman yer verdik.

³⁴ Beyme, s. 8, 11.

³⁵ Arend Lijphart: **Çağdaş Demokrasiler**, (Çeviren: Ergun Özbudun-Ersin Onulduran), Yetkin Yayınları, Ankara 1995, s. 62; Leon D. Epstein: “Parliamentary Government”, **International Encyclopedia of the Social Sciences** (ed. David L. Sills), The Macmillan Company and The Free Press, Volume 11, 1968, s. 419-425’ten akt. Erdal Onar: “Güncel Demokrasilerde Parlamentonun Rolü: Türkiye Büyük Millet Meclisi Örneği”, **Erdoğan Teziç’e Armağan**, Galatasaray Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2007, s. 92.

³⁶ Bahri Savcı: “Parlmanter Rejimli Hükümetin Unsurları”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Okulu Dergisi**, Yıl: 1949, Cilt: 4, s. 32-60; Beyme, s. 9-10; Erdoğan Teziç: **Anayasa Hukuku**, 13. Baskı, Beta Basım, İstanbul 2009, s. 420-442; Ergun Özbudun: **Türk Anayasa Hukuku**, 10. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara 2009, s. 349-354; Gözler, *Anayasa Hukukuna...*, s. 100-103; Güneş, *Parlmanter Rejimin...*, s. 68-85; Hekimoğlu, s. 131-140; Hüseyin Nail Kubalı: **Anayasa Hukuku Dersleri: Genel Esaslar ve Siyasi Rejimler**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları,

a- Bir veya iki Meclisten oluşan bir parlamentonun varlığı gerekmektedir.

b- Yürütme organı bir yanda Devlet Başkanı, diğer yanda ise Başbakan ve Bakanlar olmak üzere iki başlı bir yapıya sahiptir. Başbakan, parlamento üyesidir ve ayrıca parlamento üyesi olmakla Bakan olmak da birbiri ile bağdaşmaktadır.

c- Devlet Başkanının siyasi sorumsuzluğu kuralı benimsenmektedir.

d- Hükümet ve Bakanlar, parlamento önünde siyasi olarak sorumludurlar ve parlamentonun güvenine sahip olmak zorundadırlar.

e- Yürütme organı, yasama organını fesih hakkına sahiptir.

Parlamente rejimin³⁷ yumuşak kuvvetler ayrılığı sistemi olarak kabul edilmesinde, yasama ve yürütme organlarının çalışmalarını işbirliği esasına göre yürütmesi yatmaktadır.³⁸ Bu sistemde aynı kişi hem yasama hem de yürütme organında görev alabilmekte; yani bir kişi hem Milletvekili hem de Başbakan veya Bakan olabilmektedir. Bu sayede, Bakanlar, yasama organı çalışmalarına katılabilmekte; söz gelimi, kanun tasarılarının hazırlanması ve genel kurulda meydana gelen tartışmalara katılma hakkına sahip olabilmekte, parlamento ile Hükümet arasında karşılıklı etkileşim araçlarının kurulmasını sağlamaktadırlar.³⁹

Öğretide, parlamente rejime bir tanım getirme ve rejimin unsurlarını belirleme konusunda geleneksel tanımdan farklı görüşler de bulunmaktadır. Bu

İstanbul 1971, s. 374-381; İlhan Arsel: **Türk Anayasa Hukuku'nun Umumi Esasları (Birinci Kitap: Cumhuriyetin Temel Kuruluşu)**, Mars Matbaası, Ankara 1965, s. 356-361; Kaboğlu, s. 131-134; Loewenstein, s. 85-90; Mustafa Erdoğan: **Anayasal Demokrasi**, 7. Baskı, Siyasal Kitabevi, Ankara 2005, s. 213-214; Mustafa Erdoğan: **Anayasa Hukuku**, 5. Baskı, Orion Kitabevi, Ankara 2009, s. 15; Tunaya, s. 398-400; Yavuz Atar: **Türk Anayasa Hukuku**, 5. Baskı, Mimoza yayınları, Konya 2009, s. 146.

³⁷ Parlamente Hükümet sistemi, kamu otoritelerinin yapısına bağlıdır ve kuvvetlerin esnek bir biçimde ayrılması sisteminin bir çeşidini belirtir. Ancak parlamente sistem sanıldığı gibi "parlamentosu bulunan rejim" değildir. Devlet ana yapısı içinde bir parlamentonun bulunması Hükümet şeklinin parlamente sistem olduğu anlamını çıkarmaz. Söz gelimi ABD ve İsviçre'de parlamento vardır, ancak bu sistemler parlamente sistem değildir. Bkz. Kubalı, **Anayasa Hukuku...**, s. 374; Maurice Duverger: **Siyasal Rejimler**, (Çeviren: Teoman Tunçdoğan), Sosyal Yayınları, İstanbul 1986, s. 70-71.

³⁸ Parlamente rejim konusunda Karamustafaoğlu şu önemli belirlemeleri yapmaktadır; "Parlamente rejimin hukuki şemasını şu ya da bu türde anayasalarla çizmek mümkündür ama, onun politik ve etik isteklerini anayasalara maddeler halinde sığdırmak mümkün değildir. Oysa, parlamente rejimin işlevsel başarısı bu isteklerde saklıdır. Kimi başarılı, denenmiş parlamente rejim modellerine yapısal yönden öykünmekle parlamente rejim görünüşte kurulabilir ama, o rejim, yapay bir besleme ile sağlıklı bir biçimde yaşatılamaz. Çünkü siyasi rejimlerin ve dolayısıyla parlamente rejimin özü, siyasi kültürün biçim ve yapıların altına uzanan derin köklerinde saklıdır... parlamente rejimin hukuki tanımlarının dışında bir anlamlı tanımı daha vardır ki, o da şudur: Parlamente rejim, tartışmalı bir yönetimdir". Bkz. Karamustafaoğlu, **Yasama Meclislerini...**, s. 226-227.

³⁹ Gözler, **Anayasa Hukuku...**, s. 104; Loewenstein, s. 88; Özsoy, **Başkanlı Parlamente...**, s. 14-16.

konuda getirilen eleştiriler, temel argümanını, geleneksel yaklaşımın parlamenter rejim tanımlamalarının artık istenilen yanıtı vermekte yetersiz olduğuna dayandırmaktadır.⁴⁰ Strøm, bu noktadan hareketle geleneksel tanımların üç yönden sorun taşıdığını ileri sürmektedir. Buna göre; ilk sorun analitik (çözümsel) düzeydedir. Çünkü geleneksel tanımların işlevsel olarak belirsizlikler içerdiği, aynı siyasi rejimin öğretide farklı bir biçimde adlandırıldığı belirtilmektedir. Söz gelimi melez (hibrid-karma) sistemler olarak adlandırılan siyasi sistemlerin yasama organının güvenine tabi olup olmamaları, onları parlamenter rejim olarak değerlendirmek için yeterli olmamaktadır. İkinci sorun ampirik (deneysel) düzeydedir. Buna göre, Hükümetin, yasama organı içerisinde çıkması ölçütü, Hükümetin kuruluşu konusundaki işleyişi tam olarak yansıtmamaktadır. Bu kural kimi sistemler için, söz gelimi Başbakanın parlamentonun çoğunluğunun oyuyla, yani aktif seçimi ile belirlendiği İrlanda için geçerli olmakla birlikte; kimi örneklerde söz gelimi parlamenter rejime kaynaklık eden İngiltere’de, parlamentonun Başbakanı ve Kabinayı seçimi konusunda herhangi bir mekanizma öngörülmemiştir. Üçüncü sorun ise teorik (kuramsal) düzeydedir. Buna göre, söz konusu süregelen tanımlar parlamenter demokrasi konusunda çok fazla bir şey izah etmemektedir. Diğer bir ifade ile üzerinde önemle durulan yön, organlar arasındaki denge düşüncesinden çok, vatandaşların yürütülecek kamu siyasetini etkileme konusundaki işleyiş ve yöntemidir.⁴¹

Strøm, parlamentarizmin geleneksel tanımlarından, birbirinden farklı olan ancak ve birbirini tamamlayan iki tanım getirerek ayrılmaktadır. İlk olarak dar anlamda (*minimal*); parlamenter sistemi diğer Hükümet sistemlerinden ayırt etmek üzere, basit ve net araçlarla analitik bir yol benimsenmektedir. İkinci olarak ise, geniş anlamda (*maximal*); hükümet etme ve genel kurallar konusuna açıklık getirmek üzere kuramsal sorun esas alınmaktadır. Dolayısıyla, parlamenter rejim dar anlamı ile ele alındığında, Başbakan ve onun Kabinesinin, kurumsal düzenleme tercihi doğrultusunda, parlamentodaki mevcut çoğunluk karşısında hesap verme sorumluluğu taşıması ve buna bağlı olarak yapılacak oylamada parlamento

⁴⁰ Strøm, “Delegation and Accountability...”, s. 264.

⁴¹ Strøm, “Delegation and Accountability...”, s. 264, 265.

mensuplarının verecekleri basit veya kurucu güvensizlik oyu ile görevlerinin son bulması anlamını taşımaktadır.⁴²

Günümüzde, parlamenter rejimin geleneksel unsurları ve getirilen yeni tanımlamalar da dikkate alındığında, yasama ve yürütme organları arasındaki kökensel ikiliğin ortadan kalktığı ve parlamento çoğunluğu ile Hükümet arasında bir denklik ve örtüşmenin meydana geldiği ifade edilmektedir. Hükümet de, bu denklik ve örtüşme sebebiyle, kuruluş ve görevini devam ettirebilme imkanı bakımından tamamen parlamento çoğunluğuna tabi bir durumdadır.⁴³

Şu halde kuvvetlerin sahip olduğu denge silahlarıyla beraber, yasama ile yürütme organları arasında, bu organların dayandıkları köken bakımından farklılığın ortadan kalktığı görülmektedir. Yürütme organı da bu anlamda yasama organı gibi halkın iradesinden çıkmakta, dolayısıyla yasama ile yürütme organları arasındaki fark sadece bir derece farkından ibaret kalmaktadır. Çünkü yasama organı üyeleri doğrudan halk tarafından seçilmekte, Hükümet ise bu seçimlerin sonucuna bağlı olarak parlamentoda çoğunluğu elde eden siyasi parti veya partilerin milletvekilleri tarafından kurulmaktadır.⁴⁴ Parlamentodaki çoğunluğun seçmen çoğunluğunun iradesini yansıtması; yürütmenin de parlamentodaki çoğunluk içinden çıkması, seçmen-parlamento-yürütme arasında bir paralelliği yansıtmaktadır ki; klasik parlamenter rejimin tüm mekanizmaları, temsil sürecini biçimlendiren bu üç gücün parlamentoda çoğunluğun iradesi olarak nitelendirilebilecek ortak bir iradenin temsilde birleşmesiyle oluşturulmaktadır.⁴⁵

Bugün parlamenter rejimden anlaşılan, Hükümetin parlamentodaki çoğunluk tarafından kurulmasıdır. Çünkü Hükümet, parlamentodaki çoğunluğun iradesine bağlı olarak görevini sürdürebilecektir. Bu da anayasal bir tasarım olarak Hükümetin hesap verme sorumluluğunu beraberinde getirerek, Başbakan ve Bakanlar için göreve devam edip etmeme konusunda riski taşıyacaktır. Ancak parlamentoya kuvvetli bir çoğunluğun hakim olması durumunda bu sorumluluğun ortaya çıkma

⁴² Strøm, “Delegation and Accountability...”, s. 265.

⁴³ Guetzevitch, s. 24; Güneş, Parlemanter Rejimin..., s. 93-95; Hekimoğlu, s. 116-117; Özbudun, Parlemanter Rejimde..., s. 10.

⁴⁴ Guetzevitch, s. 205; Güneş, Parlemanter Rejimin..., s. 93 vd.

⁴⁵ Meltem D. Caniklioğlu: “Türkiye’nin Sistem Sorunu Var Mı?”, **Kamu Hukuku Arşivi**, <http://www.akader.info/KHUKA/index.htm>, (Erişim Tarihi 14. 03. 2010).

ihtimali neredeyse imkansız olmaktadır.⁴⁶ Hükümetin çoğunluk tarafından kurulmasının neticesi olarak parlamento çoğunluğunun her değişimi de beraberinde Hükümet değişimine yol açabilmektedir.⁴⁷ Dolayısıyla yasamanın üstünlüğü kadar yürütmenin üstünlüğünün de aynı kabulü bulduğu söylenebilecektir. Çünkü her ikisine de hakim olan parlamentoda meydana gelen çoğunluktur.⁴⁸ Ancak bu çoğunluk fikrinin çoğulcu demokrasinin ilkelerine aykırı bir biçimde kullanılmaması gerekmektedir. Bunun içindir ki parlamenter rejimde yürütmenin denetimi hayati bir önem taşımaktadır. Şüphesiz ki böyle bir parlamentarizm anlayışı da ancak, demokratik katılımı esas alan tutarlı, teşkilatlı ve disiplinli siyasi partilerin varlığının, siyasi sorumluluk kurumuyla birlikte değerlendirilmesiyle anlamına kavuşmaktadır.⁴⁹

1. Siyasi Sorumluluk

Sorumluluk kavramı, kamu hukukunda görev ve yetki kavramları ile birlikte ele alındığında, kamusal hizmetlerin yerine getirilmesinde bir yükümlülüğü ve beraberinde bir yaptırım öngörülmüşse bir yaptırımı öngörür. Siyasi temsil ilişkisi içinde, siyasi karar alma yetkisine sahip olan kişiler bakımından ise alınan kararlarda ve uygulamalarda ölçülü ve tedbirli bir faaliyet gerçekleştirmeyi ve kişilere, kamuoyuna ve parlamentoya karşı hesap vermeyi içerir.⁵⁰

⁴⁶ Strøm, Müller and Smith: “Parliamentary Control...”, s. 518.

⁴⁷ G. Bingham Powell: **Çağdaş Demokrasiler**, (Çeviren: Mehmet Turhan), Türk Demokrasi Vakfı ve Siyasi İlimler Derneği Ortak Yayını, Ankara 1990, s. 184-185.

⁴⁸ Güneş, Parlemanter Rejimin..., s. 94; Loewenstein, s. 88; Özbudun, Parlamanter Rejimde..., s. 10.

⁴⁹ Guetzevitch, s. 26.

⁵⁰ Anthony H. Birch: **Representative and Responsible Government**, Unwin University Books, London 1969, s. 131. “Bu sorumluluk “mutlak monarşilerde krala karşıdır. Diktatörlüklerde diktatöre karşıdır. Darbe sonrası dönemlerde darbeyi yapan kişi veya gruba karşıdır (Örneğin 12 Eylül döneminde Hükümetin siyasi sorumluluğu Milli Güvenlik Konseyi’ne karşı idi)”. Demokrasilerde ise benimsenen Hükümet sisteminin niteliğine göre sorumluluğun parlamentoya karşı mı yoksa halka karşı mı olduğu belirlenebilecektir”. Bkz. Gözler, Devlet Başkanları, s. 79. Söz gelimi, 12 Eylül darbesiyle, TBMM, Milli Güvenlik Konseyi (MGK) tarafından kapatılmış olduğundan, kurulan ilk bakanlar kurulunun bütün üyeleri “parlamento dışından” oluşmuştur. Başbakan dahil 28 üyenin bulunduğu Hükümet, programını 27 Eylül 1980’de MGK’ya sundu. TBMM’nin yetki ve görevlerini üstlenen “beş üye”den oluşan MGK beş kabul oyuyla, Bülend Ulusu Hükümeti’ne “güvenoyu” vermiştir. Dolayısıyla, bu dönemde Hükümet ve Bakanlar siyasi olarak MGK’nın güvenine tabi olmuş ve siyasi olarak da ona karşı sorumlu olmuşlardır. Bkz. Türker Sanal: **Türkiye’nin Hükümetleri**, Sim Matbaacılık, Ankara 1997, s. 61-62.

Siyasi sorumluluk kavramı⁵¹ içinde “sorumluluk” kelimesinin bulunması sebebiyle, ilke olarak, bunun Hükümet üzerinde yalnızca bir çeşit denetim niteliğinde olduğu izlenimi uyandırır da “hesap verebilirlik” (*accountability*) ve “cevap verebilirlik” (*answerability*) gibi bir takım yükümlülüklerle ilişkisinden dolayı daha karmaşık bir görünüm sergilemektedir.⁵² Siyasi sorumluluk, geleneksel olarak hesap verme sorumluluğu ve cevap verme sorumluluğuna karşılık gelirken; günümüzde siyasi sorumluluğun artık “hesap verebilirlik”ten hareketle, “hesap verme sorumluluğu”na karşılık geldiği ifade edilmektedir. Özellikle Anayasa Hukukunda temsil zinciri ve hesap verme sorumluluğunun ön plana çıkması da bu konunun normatif düzenlemelere konu edilmesini beraberinde getirerek siyasi sorumluluk denildiğinde bunun “hesap verme sorumluluğu”na karşılık geldiği görülmektedir.⁵³ Bu düzenlemeler siyasi temsil ilişkisini temsil zinciri ile formüle ederken, hesap verme sorumluluğunu da temsil ilişkisinin anlamını, bu düzenlemeler eşliğinde yalnızca “güven sistemi” olmanın ötesine taşıyarak şekillendirmiştir.⁵⁴ Ancak siyasi sorumluluk kurumu, parlamenter sistemlerde, temsil zinciri çerçevesinde, sorumluluk ve denetim mekanizmalarının ötesinde bir anlama sahiptir ve Hükümetle seçmenler arasında ilişkinin kurulması anlamını da taşımaktadır. Parlamenter rejim, parlamentoda çoğunluğa sahip olan parti veya partilerin Hükümeti kurması mantığına dayandığından, bu imkan siyasi sorumluluğun bir uzantısı olarak ortaya çıkmaktadır.⁵⁵ Çünkü siyasi sorumluluk bağı, bir anlamda parlamentodaki çoğunluk

⁵¹ Demirel, “siyasi mesuliyet” (sorumluluk) ibaresinin kullanılmasını uygun görmemektedir. Çünkü siyasi mesuliyet tabirinin, Bakanların Hükümetten çekilmelerinin kendileri tarafından işlenecek bir “hata” neticesi olacağı ve iktidarın kaybının da bu hatanın yaptırımını teşkil edeceği izlenimini uyandırdığını; halbuki Bakanların siyasi sorumu adı verilen müessesenin Bakanlar tarafından işlenecek bir kusur ile ilgisi olmadığını, Yasama ile Yürütme Organları arasındaki her fikir ayrılığının da bakanların siyasi mesuliyetlerini doğuracağını ifade etmektedir. Bkz. Demirel, s. 229.

⁵² Birch, Representative..., s. 131.

⁵³ Richard Mulgan: “‘Accountability’: An Ever-Expanding Concept?”, **Public Administration**, Vol: 78/3, 2000, s. 555-558; Diana Woodhouse: **Ministers and Parliament**, Oxford University Press, New York 1994, s. 5-26.

⁵⁴ Spiro, s. 40.

⁵⁵ Loewenstein’a göre, “Siyasi sorumluluk ve parlamentonun hükümete güvenmesine mütakabil esaslara dayanır ve birbirini tamamlar: aynı madalyonun ön ve arka yüzleridir. Siyasi sorumluluk, parlamenter hükümetin etrafında döndüğü bir mihrak noktadır ve güvensizlik veya güvenin geri alınması, her hükümetin üstünde asılı duran demoklesin kılıcıdır; meğer ki hükümet bu akımı aşabilecek emin bir çoğunluğa sahip olsun”. Bkz. Karl Loewenstein: *Verfassungslehre*, 2. Aufl., J.C.B. Mohr, Tübingen 1969 s. 200’den akt. Servet Armağan: **1961 Anayasası ve Bakanlar Kurulu**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul 1978, s. 130; Spiro, s. 95.

ile Hükümet arasındaki özdeşliği meydana getirmeyi hedeflemekte parlamentodaki çoğunluğun güveni ile değerlendirilebilmektedir.⁵⁶

Siyasi sorumluluk, bir başka yönüyle de uyguladıkları siyaset, aldıkları kararlar ve her türlü işlem ve eylemlerinden dolayı, Hükümetin veya Bakanların görevlerine parlamento tarafından son verilebilmesini ifade eder.⁵⁷ Dolayısıyla, Hükümetin veya bir Bakanın işlem, eylem veya uygulamaları dolayısıyla parlamentonun güvenini kaybetmesi sonucunda düşmesi veya çekilmek zorunda kalması suretiyle gerçekleşir.⁵⁸ Çünkü parlamenter rejim, yasama organının vereceği güven üzerine Hükümetin veya Bakanların görevini sürdürebilmesi esasına dayanır. Güvensizliğin açığa vurulması ise bu ilişkinin kesilmesine yol açar.⁵⁹ Yapılacak güven oylamasında Hükümetin veya Bakanların parlamentonun desteğine sahip olup olmadığı test edilme imkanı bulunmaktadır.⁶⁰ Ancak hangi işlem ve eylemlerden dolayı siyasi sorumluluğun doğacağını önceden belirlemek güç olduğundan, siyasi sorumluluk konusunda parlamentonun, o an içinde bulunacağı koşullar gereği nasıl bir karar vereceğini söylemek mümkün değildir.⁶¹

Hukuki ve cezai sorumluluklar bir takım maddi yaptırımları öngördükleri için açık bir biçimde tespit edilmeleri kolaydır; ancak siyasi sorumluluk değişken bir niteliğe sahip olması sebebiyle belirli bir tarife sığmakta güçlük yaratmakta ve dolayısıyla konu itibari ile de sınırlandırılmamaktadır.⁶² Hukuki ve cezai sorumluluklar hukuka ve kanunlara aykırı durumların yargısal süreçlerle saptanmasına dayandığından, parlamenter siyasi sorumluluğa anlamını veren yasama organının güvenine tabi olma prensibi cezai ve hukuki sorumluluklar bakımından

⁵⁶ Mehmet Turhan: **Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası**, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Diyarbakır 1989, s. 143.

⁵⁷ Kaboğlu, s. 132; Tanör ve Yüzbaşıoğlu, s. 353; Atar, s. 279. “Parlamenter ilkeler uyarınca güven ilişkisi demokratik ilkeler gereği yalnızca halk tarafından seçimle işbaşına getirilen Yasama Meclisine karşıdır. Yani parlamenter demokrasi (Lordlar Kamarası örneğinde olduğu gibi) seçimle işbaşına gelmeyenlerden oluşan bir Meclise karşı siyasi sorumluluk anlamına gelmektedir”. Bkz. Strøm, *Minority Government*..., s. 4.

⁵⁸ Armağan, s. 129; Arsel, “İngiliz Tarihinde...”, s. 412; Erdoğan, *Anayasa Hukuku*, s. 15; Güneş, *Parlamenter Rejimin...*, s. 71; Necip Bilge: **Bakanların Görev ve Sorunları**, Yeni Desen Matbaası, Ankara 1956, s. 24.

⁵⁹ Arsel, *Türk Anayasa...*, s. 342; Tahsin Bekir Balta: **Türkiye’de Yürütme Kudreti**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara 1960, s. 31-33; Lijphart, s. 68-69; Özbudun, *Türk Anayasa...*, s. 324.

⁶⁰ Özbudun, *Türk Anayasa...*, s. 324-325; Sabri Sayarı: **Parlamenter Demokrasilerde Koalisyon Hükümetleri**, Boğaziçi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 1980, s. 14-15

⁶¹ Armağan, s. 131.

⁶² Arsel, “İngiliz Tarihinde...”, s. 411; Gözler, *Devlet Başkanları*, s. 79.

belirleyici olmamaktadır. Hukuki ve cezai sorumluluklar, neden-sonuç ilişkisi içinde doğrudan Hükümet üyelerine yönelik eylem ve işlemler ile karşılık bulduğundan yargısal süreçlerle doğmaktadır.⁶³ Hukuki ve cezai sorumluluklardan, hangi tür eylem ve işlemlerin hukuki sorumluluğa yol açacağını cezai sorumluluktaki gibi sınırlayıcı bir şekilde saymak mümkün değildir. Hukuki sorumluluk doğuracak olan görevle ilgili olan işlerden kaynaklanmakta, şahsi işler bu kapsamda değerlendirilmemektedir.⁶⁴ Hükümet etme işlevinin yerine getirilmesi sırasında, Hükümet üyelerinin görevleriyle ilgili veya şahsi olarak suç işlemleri sebebiyle cezai sorumlulukları söz konusu olabilmektedir. Görev ile ilgili cezai sorumluluklarda genel olarak özel yargılama mercileri ve usulleri öngörülmektedir. Şahsi suçlar bakımından ise özel bir yöntem benimsenmemektedir.⁶⁵ Dolayısıyla hukuki ve cezai sorumluluklar, yasama organının güveni ile ilişkilendirilmemekle beraber, bu sorumlulukların ortaya çıkması sürecinde yaşanan gelişmeler ve bu sorumlulukların neticesine bağlı olarak siyasi sorumluluğun tartışma konusu edilmesi veya harekete geçirilmesi pek muhtemeldir.⁶⁶

Siyasi sorumluluk, sorumlu Hükümet ve yönetim fikrinden hareketle açıklığa kavuşturulduğundan, Hükümet faaliyetlerinin, demokratik bir düzen içinde ve halkın gözleri önünde gerçekleştirilmesi ve bu faaliyetlerden dolayı da Hükümetin veya Bakanların sorumluluğu söz konusu olmaktadır. Bu anlamıyla ele alındığında, siyasi sorumluluk, Hükümetin veya bir Bakanın görevini sona erdiren bir fonksiyon olarak ön plana çıkmakla birlikte; siyasi sorumluluğun fonksiyonu yalnızca Hükümeti devirmek ya da Bakanın görevini sona erdirmek değildir. Siyasi sorumluluğun asıl fonksiyonu, Hükümet ve Bakanlar ile parlamento arasında devamlı bir “işbirliği ve uyum” gerçekleştirmek ve hesap verme sorumluluğunu temsil zincirindeki devamlılığı kurarak kesintisiz bir biçimde işlemlerini sağlamaktır. Siyasi sorumluluk sayesinde, Hükümet ile Meclis ve Bakanlar arasında bir uyumsuzluk, bir dengesizlik ortaya çıktığında yeniden uyum ve dengenin sağlanması mümkün olabilmektedir.⁶⁷ Ancak şunu da belirtmek gerekir ki, yasama organında çoğunluğun desteğini almış

⁶³ Ali Oğuz Şahin: **Başbakanların ve Bakanların Görevleriyle İlgili Cezai Sorumlulukları**, Palme Yayıncılık, Ankara 1999, s. 52-55.

⁶⁴ Şahin, s. 57-64; Tanör ve Yüzbaşıoğlu, s. 356-357.

⁶⁵ Arsel, Türk Anayasa..., 418-421; Tanör ve Yüzbaşıoğlu, s. 357.

⁶⁶ Arsel, Türk Anayasa..., s. 422.

⁶⁷ Armağan, s. 133-134; Bülent Yavuz: **Parlamentar Hükümet Sisteminde ve 1982 Anayasası'nda Başbakan**, Asil Yayın, Ankara 2008, s. 28.

bir partinin öncülerince kurulan Hükümet ile yasama organı arasında tıkanıklık derecesine varan bir anlaşmazlığın çıkma ihtimali son derece zayıf olduğundan, bu çoğunluk ile Hükümet arasında siyasi sorumluluğu doğuracak bir anlaşmazlığın çıkması zaten mümkün olmamaktadır.⁶⁸

Siyasi sorumluluk konusu, parlamenter rejimin en önemli unsuru olması sebebiyle, kimi işleyiş mekanizmaları ve ilkelerin varlığını gerekli kılmaktadır. Ancak Hükümetin ve Bakanların siyasi sorumluluğu yoluna gitmek, gerçekleştirilecek siyasi denetimin son aşaması olup, parlamentonun beklentilerine uyulmaması durumunda siyasi nitelikli bir yaptırımla uygulama bulacaktır.⁶⁹ Bu uygulama sorumlu Hükümet anlayışı çerçevesinde, anayasal yetkilerin kullanılmasında parlamentoya karşı hem “hesap vermeyi” hem de bu sorumluluğun meydana geldiğinin kabulü durumunda “azledilmeyi” de içerebilir. Hukuki, siyasi ve ahlaki yönleri olan bu karmaşık kurum, Hükümetin ve Bakanların geniş bir yükümlülük altında bulunmasını ifade etmektedir.⁷⁰ Siyasi sorumluluk, çoğulcu demokratik sistem gereği ahlaki ve hukuki sınırlara uygun olarak, siyasi iktidarın kudretini sınırlandırma aracı olmakta ve bu iktidarı kullanan kişiler üzerinde uygulama bulmaktadır. Bu anlamda, siyasi sorumluluğun “hukuk devleti” ile birlikte ele alınarak, sınırlandırılmış ve keyfi olmayan ve yürütmenin de hukuk kuralları ile bağlı olmasını gerektiren “anayasal devlet” ile ilişkilendirilmesi kaçınılmazdır. Çünkü anayasal devlet, demokratik devletle birlikte ele alındığı takdirde, demokrasi anlayışı çerçevesinde düşünsel bir zeminle, siyasi iktidarın kullanılmasında yerini alarak ve demokrasinin despotlaşması olasılığını önleyecek tedbirler ve kurumsal güvenceler ve uygulamalarla işlerlik kazanmaktadır.⁷¹

Siyasi sorumluluğun parlamenter rejimlerdeki anlamı, dar anlamıyla Hükümetin ve Bakanların, Meclise karşı sorumluluğuna karşılık gelirken; başarı gösteremeyen Bakanların veya aynı biçimde başarısız Hükümetlerin görevden

⁶⁸ Strøm, Müller and Smith, “Parliamentary Control...”, s. 518; Turhan, Hükümet Sistemleri..., s. 36; Yavuz, s. 37.

⁶⁹ Erdal Onar: **Meclis Araştırması**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara 1977, s.. 80.

⁷⁰ Geoffrey Marshall: **Ministerial Responsibility**, Oxford University Press, Oxford 1989, s. 1-2. “Hızlı karar alan güçlü iktidarlara bir takım sorunların çözümü için bir gereklilikse de, demokrasi için iktidarlara sınırlandırılması ve dengelenmesi de bir gereklilik hatta zorunluluktur. Çünkü siyasetin işleyişini biçimleyen, siyasetin aktörleridir. Onların tavırları ve kararları sağlıklı olur, bunu temin eden bir gelenek, ahlak ve birikimi taşırlarsa ideal sonuçlar adı ne olursa olsun her demokratik sistemde alınabilir”. Bkz. Caniklioğlu, <http://www.akader.info/KHUKA/index.htm>, (Erişim Tarihi 14.03.2010).

⁷¹ Mehmet Turhan: **Anayasal Devlet**, Naturel Yayınları, 3. Baskı, Ankara 2004, s. 1-2.

uzaklaştırılmasının yanında, Hükümetin parlamentodaki çoğunlukla aynı düşünce ve ruhta olmasını sağlayan düzenlemeler getirmektedir.⁷² Siyasi sorumluluğun böylesine geniş bir çerçevede cereyan etmesi, onun konu bakımından sınırlandırılmasına imkan sağlamadığı gibi, pozitif olarak düzenleme altına alınmasını da zorlaştırmaktadır. Anayasalarda siyasi sorumluluğu gerektiren şartların neler olduğu açıkça sayılmadığı ve Meclisin güveninin hangi hallerde yitirileceği belirtilmediği için, siyasi sorumluluğun parlamenter rejimin yazılı olmayan ve uygulamalarla şekillenen ilkelerine göre anlam kazanması kaçınılmaz olmaktadır.

Siyasi sorumluluk kurumu⁷³, Mecliste çoğunluğu elinde bulunduran siyasi parti veya partilerin Hükümeti kurmasını gerekli kılar. Çünkü, parlamentoda meydana gelen her çoğunluk aynı zamanda bir Hükümete karşılık gelmektedir. Siyasi sorumluluk bağı da bu çoğunluk ile Hükümet arasında özdeşliği meydana getirmeyi hedeflemektedir.⁷⁴ Böylece siyasi sorumluluk kurumu ve bunun işletilme mekanizmaları olan gensoru ve güvenoyu⁷⁵, başarısız Bakanları veya Hükümetleri

⁷² Onar, “1982 T.C. Anayasası’nda...”, s. 38-39.

⁷³ Arsel siyasi sorumluluk kurumunun tarihsel olarak İngiltere’deki gelişim sürecini şu şekilde değerlendirmektedir: “Vekillerin mesuliyeti müessesesi III. Henry ile başlar. III. Henry zamanında parlamento henüz mevcut değildi. Kraliyetin sadece “Magnum Concilium” ve “Cominium Concilium” denilen iki meclisi vardı. Bunlardan birincisi bugünkü parlamentonun, diğeri de Kabinenin menşeiini teşkil eder... Kralın müşavirleri rolünü oynayan bu Cominium Concilium azalarının bütün faaliyeti ve bütün kararları diğer meclis tarafından kontrol ediliyordu. 1233 yılında icra organının azalarından birisi olan Winchester rahibinin ve diğer bazı vekillerin vazifeden uzaklaştırılmaları Magnum Concilium tarafından talep edildi... ve istifa etmek mecburiyetinde kaldılar... Rahip Winchester hadisesi, bu çeşit misallerin ilki oldu. Daha sonra 1312 tarihinde II. Edward’ın başlıca nazırı olan Piers de Gaveston’un krala vermiş olduğu yanlış tavsiyeler dolayısıyla derhal vazifeden çekilmesi talep edilmiş ve bu talep derhal is’af olunmuştur. Yine 1371 tarihinde “impeachment” denilen kurumun ortaya çıkmasında, parlamentonun muhalefeti üzerine başvekil William Whykeham iktidardan kendiliğinden çekilmek mecburiyetinde kaldı. İşte bu gelişmeler ve tecrübeler sonunda, parlamento hakiki bir teşrii organ mahiyetini aldı... İngiltere’de vekillerin mesuliyeti hem krala karşı hem de parlamentoya karşı bir mesuliyet kisvesi altında meydan çıkmış gibi göründü. Fakat bilindiği üzere, daha sonraları, ameli olarak sadece parlamentoya karşı bir mesuliyet mefhumu ortada kaldı ve vekiller- kralın mesul olmayacağı- prensibinden istifade ederek ona karşı son derece muhtar bir durum iktisap ettiler”. Bkz. Arsel, “İngiliz Tarihinde...”, s. 414-417.

⁷⁴ Powell, s. 184. Bu durum Hükümet sistemleri bakımından ayrışmayı meydana getirmekle, Kabinenin temsil zinciri ilişkisi içinde kurulmasını sağlamaktadır. Çünkü parlamenter demokrasiler, hesap verilebilirliği etkili bir biçimde maksimize etmektedir. Bu demokratik temsil zincirinde; i) Seçmenler, bu zincirde doğrudan parlamenterleri belirlemektedir. ii) Parlamenter temsil halkasının her bir halkası, birer asil-vekil bağı özelliği sergilemektedir. iii) Bu temsil zincirine bağlı hesap verme sorumluluğu devletin organları arasında yatay ilişkilerin sağlanmasının ötesinde, Hükümet temsilcilerinin dikey bir ilişki içerisinde sorumluluğunu sağlamaktadır. Bkz. Strøm, Müller and Smith, “Parliamentary Control...”, s. 518.

⁷⁵ İba, klasik siyasi sorumluluk araçlarının yanında, “Meclis soruşturması” yolunun da en azından sonuçları itibarıyla siyasi sorumluluk doğurması, yani Yüce Divan’a sevk edilen bir bakanın veya Başbakanın görevinin sona ermesi sonucunu doğurması sebebiyle, siyasi sorumluluk doğuran bir parlamenter denetim yolu olarak kabul edilmesi gerektiği görüşündedir. Bkz. Şeref İba: **Anayasa Hukuku ve Siyasi Kurumlar**, 2. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara 2008, s. 231.

işbaşından uzaklaştırmanın yanında, Hükümetlerin, Meclis çoğunluğu ile aynı fikirde ve ruhta olmasını zorlayan bir mekanizmadır.⁷⁶

Hükümetlerin, Mecliste sahip oldukları çoğunluklar, onların seçmenler tarafından belirli bir siyasi istikamette hareket etmesini sağlamak üzere, seçmenlerin oyları ile belirlenmektedir. Hükümet ve Bakanlar da yürütme yetkisini kullanırlarken belirli bir sürenin, yani seçim döneminin, sonunda çalışma ve uygulamalarının hesabını seçmenler önünde vermektedirler. Yani yürütülen siyaset ya seçmenler huzurunda ve iradesinde onay bulmakta ya da başarısız bulunmaktadır. Bu sebeple, siyasi sorumluluk geniş anlamıyla seçmenler önünde doğmakta; yapılan seçimler sonucunda gerek iktidarın gerekse muhalefetin faaliyet ve uygulamalarının hesabını temsil zinciri prensibi uyarınca kademeli olarak seçmenler önünde vermesi ile anlam kazanmaktadır.⁷⁷

Parlamente rejiminde, Hükümet Meclis içinden çıkmakla beraber, onun özerk bir yapısı ve iradesi bulunmaktadır. Parlamento, söz konusu seçmen-Hükümet ilişkilerinde, Hükümetin benimsediği siyaseti ve Kabine üyelerinin de bu siyaseti yürütme konusundaki tutum ve uygulamalarını denetlemekte ve denetim mekanizmaları ile denetim fonksiyonunu yerine getirmektedir.⁷⁸ Çünkü çağdaş demokratik sistemlerde, halkın anayasal ve siyasi kurumlar nazarında en önemli unsur olarak kabul edilmesi, Hükümetin yürüttüğü faaliyetler, aldığı kararlar ve gerçekleştirdiği işlemlerden dolayı denetime tabi tutulup sınırlandırılması, parlamente sistemlerde yargısal usuller dışında, ancak halkın temsilcilerinin yer aldığı parlamento karşısında sorumlu olduklarının kabul edilmesi sonucu gerçekleştirilebilmektedir.⁷⁹

⁷⁶ Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, Cilt: 1, Birleşim: 48, 19.04.1961, s. 467'den akt. Arsel, Türk Anayasa..., s. 346.

⁷⁷ Arsel, Türk Anayasa..., s. 346; Strøm, "Delegation and Accountability...", s. 267.

⁷⁸ Teziç, s. 427-428; Turhan, Hükümet Sistemleri..., s. 55, 56.

⁷⁹ İngiltere'nin Başbakanlarından William Pitt, Kral II. George'a, bakanların sadece halkın karşısında sorumlu olmalarını kabul ettirmek için büyük çaba harcamıştır. Çünkü halkın, yani Avam Kamarası'nın güvenine sahip olan bir Kabinenin görevine son vermek kral açısından da gerçekten zor olan bir sorun niteliğindedir. Ancak kral bakımından, parlamentonun güvenine sahip olmayan bir Kabine veya bakanı istifaya davet etmek daha kolay ve risksiz olmaktadır. Ancak Pitt, Avam Kamarası karşısında beş defa başarısızlığa uğramasına rağmen istifa etmemekle, kralın ve Lordlar Kamarası'nın güvenine sahip olduğu sürece istifa etmeyeceğini açıklamıştır. Bkz. Arsel, "İngiliz Tarihinde...", s. 435-437.

Siyasi partilerin demokrasilerin olmazsa olmaz koşulu olarak benimsenmesi ve parti disiplininin güçlenmesi parlamenter rejimlerde siyasi süreçle birlikte yasama-yürütme ilişkilerinin yeniden anlam kazanmasını sağlamıştır. İngiliz Kabine Hükümeti modelinde de görüldüğü üzere iktidar ve sorumluluğun bir arada bulunması sistemin iki partiye dayanması ile daha belirgin bir hal almıştır. Sorumluluk da aidiyet değiştirerek, Parlamentodan, onun içindeki çoğunluk partisine ve onun yürüttüğü siyasete geçmiştir. Dolayısıyla çoğunluk partisi ile kamuoyu arasındaki ilişki, siyasi sorumluluk kurumunun anlam değişikliğine uğramasıyla seçmenlere ve kamuoyuna bağlanan bir demokrasi aracı niteliğine kavuşmuştur.⁸⁰ Parlamentodaki çoğunluk bakımından ise seçmenlerin çoğunluğunun siyasi tercihlerini yansıtmaması sebebiyle, parlamentodaki çoğunluğun değişmesi genel olarak Bakanların hatta Hükümetin değişmesine yol açabilmektedir.⁸¹

Parlamenter siyasi sorumluluğa yer vermemiş bir parlamenter rejimden söz etmek mümkün değildir.⁸² Nitekim, denetim ve siyasi sorumluluğu değişik uygulama biçimleri ile ortaya çıkarmaktadır. Güneş'e göre, anayasa hukuku bakımından siyasi sorumluluğun düşürme, istifaya mecbur etme, azletme yahut *impeachment*⁸³ ile tehdit edilme şekilleri arasında fark yoktur. Çünkü sonuçları itibarıyla, hepsi işbaşından ayrılmaya zorlamayı hedeflemektedir.⁸⁴

Parlamento çoğunluğunun güveni, kimi önemli sorunlar üzerine yapılan oylamalar bakımından açık veya zımni bir güvenoyu niteliği taşımaktadır. Açıkça bir güvensizlik oyu ile karşılaşmasa bile, siyaseti ve programı bakımından önem taşıyan bir konuda yenilgiye uğrayan Hükümetin veya bu programın yürütülmesinde başarısız olan Bakanların parlamenter rejimin mantığı ve gelenekleri gereği istifa

⁸⁰ Karamustafaoğlu, Yasama Meclislerini..., s. 73.

⁸¹ Turhan, Hükümet Sistemleri..., s. 143.

⁸² Güneş, Parlemanter Rejimin..., s. 71.

⁸³ "Impeachment" usulü tarihsel olarak ilk defa 1376'da III. Edward'ın bakanlarından William Latimere'e karşı kullanılmıştır. Bu kurum, cezai nitelikte bir yaptırımı öngörmektedir. Ancak kimi görüşlerce bu usulün siyasi sorumluluk kurumuna öncülük ettiği ileri sürülmüştür. Arsel'e göre; "siyasi sorumluluk" kavramının ortaya çıktığı tarih ile "impeachment" kurumunun yerleştiği 1376 yılına kadar istifa ile sonuçlanan birçok hadise ve vakia meydana gelmiş ve bütün bu hallerde bakanlar hiçbir maddi yaptırımla karşı karşıya kalmamış, yalnızca görevlerinden ayrılmak zorunda kalmışlardır. Dolayısıyla ilk defa istifa olayının görüldüğü 1233 ile impeachment usulünün ortaya çıktığı 1376 yılları arasında, bakanların hukuki ve cezai sorumluluklarına gitme imkanı bulunmadığından, bakanlar yalnızca görevlerinden ayrılmak zorunda kalmışlardır. Ancak bu usulün benimsenmesinden sonra, impeachment yoluna başvurmak, güvenoyu vermemek suretiyle göreve son vermekten daha etkili, pratik ve kesin bir yol olarak kabul edilmiştir. Bkz. Arsel, "İngiliz Tarihinde...", s. 421-422, 430.

⁸⁴ Güneş, Parlemanter Rejimin..., s. 73.

yoluna gitmeleri beklenir. Söz konusu oylamada, çoğunluk partisi mensubu milletvekilleri, oylarını kullanırken sadece Hükümetin belirli bir siyasetinin kabul veya reddini değil, aynı zamanda kendi partilerinin ve Bakanlarının görevde kalmaya devam edip etmeyeceklerine de karar vermiş olurlar. İktidar partisi milletvekillerinin Hükümet aleyhine kullanacakları oylarla siyasi sorumluluk kurumunun işlemlerini sağlayıp Hükümetin düşmesine yol açmaları, rakip partilerin iktidara gelmesi sonucunu doğurabilecektir. Dolayısıyla parlamenter rejimlerde siyasi sorumluluk kurumu, bir siyasi partinin Hükümet etmesi veya muhalefet ederek iktidara gelebilmesi bakımından parti disiplini ve tutarlılığı ile birlikte etkin sonuçlar verebilecektir.⁸⁵

Parlamenter rejimde, yürütme fonksiyonu Bakanlar Kurulu aracılığıyla kullanılıyor görünse de esasında bu görev ve yetki “Başbakan”⁸⁶ etrafında şekillenmekte, onun tarafından kullanılmakta ve Başbakan yürütmenin temel gücü olmaktadır.⁸⁷ Ancak bu merkezi rol, Hükümetin yürüttüğü bütün faaliyetlerin yalnızca Başbakan tarafından gerçekleştirildiği yanılgısına yol açmamalıdır. Hükümetin yürüttüğü siyasetin temel fikrini, yapısını ve yönünü Başbakan belirler ve bu siyasetin uygulanmasından doğan sorumluluk da onun ve kurduğu Bakanlar

⁸⁵ Özbudun, *Siyasal Partiler*, s. 153, 154.

⁸⁶ Başbakanlık kurumunun İngiltere’de ortaya çıkışı, parlamenter sistemin yine tarihsel uygulamalarla geliştiğinin göstergelerinden olması dolayısıyla dikkat çekicidir. Kralın hükümet işlerini görmek üzere seçtiği bakanların, parlamentodaki parti gruplarının çoğunluğa sahip olanlar arasından belirlenmesi, çoğunluk Kabinesi anlayışına temel olmuştur. 1714’te Alman Prensi I. George’un İngiltere’de iktidara gelmesi; ancak kendisinin İngilizceyi ve İngiltere’deki parlamento geleneklerini iyi bilmemesi sebebiyle Kabine toplantılarına gelmemesi, kralın Kabine toplantılarına katılmaması geleneğini oluşturmuştur. Bu da bakanların kral olmaksızın serbestçe karar almaları imkanını sağlamıştır. Bu durumu ifade etmek üzere, “Kral saltanat sürer fakat idare etmez” sözü kullanılmış ve böylece bakanlar arasından, bu toplantılar hakkında krala bilgi vermek üzere belirlenen etkili kişi zamanla “Başbakan” olarak nitelendirilmiş ve “Başbakanlık” kurumu ortaya çıkmıştır. Bkz. İlhan Arsel: **Anayasa Hukuku (Demokrasi)**, Sıralar Matbaası, İstanbul 1965, s. 136; Adnan Güriz: “İngiltere’de İcra Vekillerinin Mesuliyeti”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Yıl: 1955, Cilt: 12, Sayı: 3-4, s. 141; Güneş, *Parlamenter Rejimin...*, s. 39. İngiltere’nin ilk Başbakanı olarak kabul edilen Robert Walpole, Kabine sisteminin yerleşmesi ile birlikte Kabine lehine önemli gelişmeler kaydetmiş; Avam Kamarası’nı sahip olduğu çoğunluk aracılığıyla denetimi altında tutma başarısını göstermiş; ancak Lordlar Kamarası üzerinde ise aynı başarıyı sağlayamamıştır. 1740 İspanya savaşı sırasında takip ettiği siyaset onay bulmayınca parlamentonun her iki kanadı tarafından şiddetli eleştirilere maruz kalmış ve 1742’de istifa etmek zorunda kalmıştır. Walpole bu tutumu ile parlamentonun “güvensizlik oyu” karşısında istifa eden “ilk Başbakan” olmuş ve İngiltere’de siyasi sorumluluk kurumu yerleşmiştir. Bu konuda kapsamlı bilgi için bkz. Arsel “İngiliz Tarihinde...”, s. 423, 431; Arsel, *Anayasa Hukuku...*, s. 135-137; Güneş, *Parlamenter Rejimin...*, s. 39.

⁸⁷ D.C.M. Yardley: **Introduction to British Constitutional Law**, Butterworths Publishers, London 1990, s. 47-48; S. E. Finer, Vernon Bogdanor and Bernard Rudden: **Comparing Constitutions**, Oxford University Press, Oxford 1995, s. 77.

Kurulunun üzerindedir ve bu da Hükümetin genel anlamıyla, kolektif sorumluluğunu meydana getirir.⁸⁸

Dolayısıyla parlamenter rejimde, Bakanlar Kurulunun siyasi iktidarı kullanma odağı, gücü ve kontrol merkezi Başbakan üzerindedir. Ancak Hükümetin benimsediği siyasetin her bir Bakanlık bünyesine alınarak yürütülmesinden dolayı bu siyasetin yayıldığı ve her bir Bakanlık bünyesinde bu siyaset etrafında bir kontrol ve kullanım gücü ve koordinasyon ağının yaratıldığını söyleyebiliriz. Bu uygulama parlamenter siyasi sorumluluğa yol açarak, “kolektif siyasi sorumluluk” veya “bireysel siyasi sorumluluk” biçiminde parlamento önünde iki şekilde ortaya çıkar. Siyasi sorumluluk, cezai ve hukuki sorumluluğun ötesinde, yasama organı ile Bakanlar Kurulunun tamamı veya bir kısmı arasındaki görüş farklılığından kaynaklanır. Dolayısıyla belirli bir siyasetin benimsenmesi ve yürütülmesi Bakanlar açısından kolektif sorumluluğu doğururken; bu siyasetin her bir Bakanlık bünyesinde, Bakanın emrindeki üst düzey yönetici ve personel aracılığıyla yürütülmesi ise her bir Bakan açısından bireysel siyasi sorumluluğu beraberinde getirmektedir.

2. Siyasi Sorumluluk Kurumu- Parti Disiplini İlişkisi

Demokrasi, klasik tanımıyla halkın halk tarafından yönetimi demek olduğuna göre, devlet içinde siyasi yetki kullanan makamlar güçlerini halktan almak zorundadır. Halktan yetki almak da günümüz demokrasilerinde “siyasi partiler” kanalıyla gerçekleşmektedir.⁸⁹ Siyasi partilerin bu derece önem kazanması, insanların siyasi iktidarı ele geçirmek ve kullanmak amacıyla bir araya gelmeleri ve bir lider veya liderler takımı etrafında gruplaşmaları, modern devletin “partiler devleti” haline geldiği yorumunu beraberinde getirmiştir.⁹⁰

⁸⁸ Birch, siyasi sorumluluk kurumunun, sorumlu Hükümet anlayışı çerçevesinde yerleşmesini şu üç unsurla kurulduğunu ifade etmektedir: “İlk olarak, etkili bir Kabine dayanışması olmalıdır. İkinci olarak, Kabine içinde Başbakan etkili olmalı ve bakanlar üzerinde denetim yetkisini kullanmalıdır. Üçüncü olarak, Kabine, parlamento önünde önemli bir konuda başarısızlığa uğrar veya güvenoyu alamazsa, Başbakan ya istifa etmeli ya da fesih yoluna başvurmalıdır”. Bkz. Birch, Representative..., s. 133.

⁸⁹ Turhan, Hükümet Sistemleri..., s. 164-165.

⁹⁰ Ergun Özbudun: **Batı Demokrasilerinde ve Türkiye’de Parti Disiplini**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara 1968, s. 1; Loewenstein, s. 201.

Demokrasinin olmazsa olmaz ölçütünü oluşturan siyasi katılımcılık ve çoğulculuğun, gündelik yaşamdan yönetim katmanlarına geçişini sağlayan siyasi partiler, parlamenter rejimde halk iradesinin yasama organına yansımaları sağlayan başlıca siyasi kanalı oluşturmaktadır. Parlamenter rejimin işlevsel olarak doğru anlamlandırılmasında siyasi partilerin içyapıları, demokratik sistemde bulundukları yer ve dolayısıyla Hükümet sisteminin oluşumu, işleyişi, sürekliliği ve gösterdikleri başarı etkili olmaktadır. Siyasi partiler, belli bir program çevresinde toplanan, siyasi iktidarı bütünüyle ya da kısmen elde etmek amacı güden ve süreklilik arz eden bir örgüt yapısına dayalı kuruluşlar olduğundan, yasama-yürütme ilişkilerini belirginleştiren unsurlardandır.⁹¹

Parlamentoda çoğunluğu elde eden siyasi parti mensubu Milletvekilleri Hükümetin kurulması, iktidar-muhalefet ilişkileri çerçevesinde, hukuki ve siyasi ilkelerle yürütmenin etkinliğine dönüşmekle birlikte, denetim mekanizmalarının da etkin bir biçimde işlemlerini sağlayacak düzenlemelerin yapılmasını zorunlu kılmaktadır. Bakanlar Kurulu ve Bakanlar üzerinde gerçekleştirilen siyasi denetimi, seçim düzeneğine bağlı olarak, yöneten-yönetilen ilişkileri doğrultusunda, hukuk devletinin demokratik yapısal gelişimi ışığında anlamlandırmak ve siyasi partileri de bunun temel unsuru olarak görmek gerekmektedir. Dolayısıyla, Hükümetin oluşturulması ve siyasi partiler ilişkisi yalnızca seçmen çoğunluğunun arzu ettiği bir Hükümeti seçebilmesi değil, bu suretle seçilmiş olan Hükümetin halkın güvenini kaybettiği anda meşru bir takım hukuki yollarla değiştirilebilmesini de zorunlu kılmaktadır. Bu durum da siyasi sorumluluğun, siyasi partilerle birlikte ele alınmasının demokratik bir yönetim bakımından dayanağını oluşturmaktadır.⁹²

Parlamenter rejimde Hükümetler, disiplinli siyasi partilerin oluşturduğu yasama çoğunluklarına dayanmaktadır. Bu olgu, yasama-yürütme ilişkilerinde Hükümet açısından büyük önem taşımaktadır. Çünkü Hükümetin, seçimden galip çıkan siyasi parti veya partilerin oluşturduğu yasama çoğunluğu içinden çıkması ve onun güvenine dayanması, sistemin istikrarlı ve etkin bir biçimde işlemlerinin ön koşulu olarak görülmektedir. Bu işleyiş, Hükümetlere siyasi programlarını hayata geçirme imkanı vermektedir. Hükümetler, siyasi programlarını gerçekleştirmek için

⁹¹ Yücel, s. 100, 107.

⁹² William A. Robson: **İngiliz Hükümet Sistemi** (Çeviren: Kemal Fikret Arık), Türkiye ve Orta Doğu Amme İdare Enstitüsü Yayınları, Ankara 1960, s. 12-18.

bir taraftan kanun tasarıları hazırlayarak yasama sürecine katılmakta; diğer taraftan da siyasi, ekonomik ve toplumsal sorunların çözümünde idari faaliyetlerde bulunmaktadır. Bu faaliyetler gerçekleştirilirken de parti disiplini etkili bir kurum olarak ortaya çıkmakta, uygulanan siyaset sebebiyle siyasi sorumluluğun doğması veya sorumluluk mekanizmalarının işleyemez hale getirilmesinde parti disiplini alınacak kararların yönünü belirleyebilmektedir.⁹³

Parti disiplininin söz edildiğinde, esasında parti lideri ve parti yönetici kadrosunun, parti üyelerini bir siyasi fikir etrafında, bağımlı bir şekilde hareket etmeye yönlendirmektedirler. Bunu sağlayan, disiplin aracılığıyla, lider veya liderlerin emirlerinin grup üyeleri tarafından benimsenmesi ve uygulamaya konulması yanında, liderin, itaatsiz üyeleri de bu güç doğrultusunda hareket etmeye zorlayacak, bazı yöntem ve araçlara sahip olmasını ifade etmektedir. Lider veya liderler ibaresi, sadece partinin resmi ve şekli başkanını değil, parti içinde fiili olarak üstün bir iktidara sahip bulunan bütün yöneticileri içine almakta; parti grup ve kurullarının kararları ise, hemen daima bu yönetici kadronun görüşlerini yansıtmaktadır.⁹⁴

Parti disiplini, bu anlamda çoğunluk partisinin, yönetici kadrosunun seçim programını tam olarak uygulamasına imkan sağlamaktadır. Disiplinli bir parlamento çoğunluğuna sahip Hükümet aracılığıyla da devletin çeşitli ve birbirine bağlı faaliyetleri arasında gerekli düzenlemeleri yapma imkanına kavuşabilmektedir. Seçmen kütlesi de, parti disiplininin de etkisiyle, takip eden seçimlerde ya çoğunluk partisine verdiği vekaleti yenilemek ya da siyasi sorumluluk mekanizmasını işletmek, yani o partiyi iktidardan düşürmek suretiyle bu programın uygulanışı hakkındaki yargılarını ifade edebilecektir. Böylece seçme ve eleme mekanizmalarının devreye girmesiyle, temsil zinciri, iyi temsilcilerin görevine devam edebilmesi, kötü yöneticilerin ise ayıklanması yoluyla iradelerini belirtebileceklerdir. Buna karşılık, partilerin disiplinsizliği, halkın siyasetin tayini sürecindeki rolünü azaltmaktadır. Çünkü bu durumda, seçmenler belli bir partiyi iktidara getirmekle belli bir siyasi programın uygulanmaya konmasını sağlayamamakta; Hükümetin icraatlarından doğan siyasi sorumluluğun tespiti de

⁹³ Vincenzo Miceli: **Modern Parlamentolar**, (Çeviren: Atıf Akgüç), Ulus Basımevi, Ankara 1946, s. 41, 47.

⁹⁴ Özbudun, *Batı Demokrasilerinde...*, s. 2-4.

güçleşmektedir. Zira disiplinsiz partilerden meydana gelen bir sistemde halkın, yaptıklarından veya yapmadıklarından dolayı çoğunluk partisi mensuplarının oluşturduğu Hükümeti bir bütün olarak sorumlu tutması zordur. Bu sebeple de parti disiplininin zayıf olması, sorumlu parti hükümetlerinin halk önündeki sorumluluğunu gölgelemektedir.⁹⁵

Parlamente rejim, disiplinli partileri teşvik etmektedir. Hükümetin görevine devamının parlamento çoğunluğunun güvenine bağlı olması ve önemli konularda yapılan oylamaların büyük çoğunluğunu, Hükümet bakımından açık veya örtülü bir güven oylaması niteliğine dönüştürmektedir. Bu durumda, yürüttüğü siyaset ve program bakımından önem taşıyan bir konuda yenilgiye uğrayan Hükümetin istifa yoluna gitmesi parlamente rejimin mantığına ve teamüllerine uygun düşmektedir. Ancak bu durum, iktidar partisine mensup Milletvekillerini ve özellikle Bakanları güç bir durumda bırakmaktadır. Çünkü oylarını kullanırlarken sadece belirli bir Hükümet tedbirinin kabul veya reddini değil, aynı zamanda kendi parti mendupları tarafından kurulan Hükümetin iktidarda kalmaya devam edip etmeyeceğine irade sergilemektedirler. Böyle bir tercih ile karşı karşıya kalan Milletvekilleri, siyasi sorumluluğun kendileri bakımından iktidarın kaybı gibi olumsuz sonuçlarını bertaraf etmek adına, parti içindeki dayanışmayı zedeleyecek davranışlardan kaçınarak, parti disiplinine uygun davranış sergilemeyi tercih etmektedirler. Böylece disiplin, “parti bakımından siyasi bir erdem, partili milletvekilleri bakımından ise zorunlu ve rasyonel bir davranış” niteliği kazanmaktadır.⁹⁶

Parti disiplininin parlamente rejimlerdeki bu önemli özelliği, siyasi iktidar ve prestiji “Bakanlık” mevkilerinde toplamakta ve Bakanlıkların dağıtımı konusunda Başbakanı oldukça geniş bir hareket serbestisi tanımaktadır. Milletvekillerinin siyasi geleceği, Başbakanın, yani çoğunluk partisi liderinin elinde bulunduğundan, Başbakan veya muhtemel Başbakan sıfatıyla, Bakanlık mevkilerinin dağıtılmasında kesin söz sahibi olmaktadır. Bu ise sadık Milletvekili ve Bakanların mükafatlandırılması, parti disiplinine uygun hareket etmeyenlerin ise cezalandırılmalarına yol açabilmektedir. Çünkü bir Milletvekili için Bakanlık mevkiine getirilme en önemli siyasi statüye kavuşma anlamına gelmektedir.

⁹⁵ Özbudun, Batı Demokrasilerinde..., s. 12-13.

⁹⁶ Özbudun, Batı Demokrasilerinde..., s. 137-138.

“İktidardan düşen bir Başbakanın veya Bakanların, iktidar, prestij ve mali imkanlar yönünden uğradıkları kayıp, tekrar seçilemeyecek bir Milletvekilinin kaybı ile kıyaslanamayacak derecede ağır olduğundan, parti disiplini, siyasi sorumluluk önünde en önemli direnci oluşturmaktadır”.⁹⁷ Çünkü parlamenter rejimde, Hükümetin görevine devam edip edemeyeceğinin önemi, Hükümetin tek bir partiye dayanması durumunda yapılacak güven oylamalarında ortaya çıkmaktadır. Hükümet de bu partinin benimsediği siyaset doğrultusunda idare edildiğinden, bu siyaset üzerinde “menfaat grupları” da etkili olmakta ve Bakanlıkların faaliyet alanındaki hizmetlerin yürütülmesi konusunda bu etki ise daha açık bir biçimde görülebilmektedir.⁹⁸

Bu bakımdan, siyasi sorumluluk kurumu, parti disiplini ilişkisinde zorunlu olarak bağımsız bir iradeyi gerekli kılmakta, siyasi bir program ve hedef çerçevesinde yasama ve yürütme ilişkilerini belirlemektedir. Çünkü siyasi iktidarın kullanılması ve kamusal hizmetlerin yürütülmesi konusunda parlamentonun denetiminin yanında halkın gözetimi ve siyasi tercihlerin belirlenmesi kurumsal olarak hemen hemen siyasi partilerin bir program ve disiplin etrafında bir araya gelmeleri ile sağlanmaktadır. Ancak Hükümetin tek bir siyasi partiye dayanması ve parti disiplini gibi bir güce sahip olması dolayısıyla Hükümet tasarruflarının gerçekleştirilmesi konusunda bir serbestiye sahip olunması, Hükümetin yalnızca kendisini meydana getiren siyasi parti veya partilere ve taraftarlarına hizmetle değil, bütün vatandaşlara hizmet etmekle görevli olduğunu unutturmamalıdır.⁹⁹

Bu yükümlülüğün yerine getirilip getirilmediği ise parlamentonun gerçekleştireceği siyasi denetim ile sağlanmaktadır. Özellikle kamuoyu oluşumunda, kamuyu ilgilendiren bütün meselelerin parlamentoda açık bir biçimde cereyan etmesi ve kamuyu ilgilendiren kararların açıkça tartışılması kamuoyunun siyasi denetimini beraberinde getirmektedir.¹⁰⁰ Böyle bir işlevden yoksunluk, parlamentoların

⁹⁷ Başkanlık sisteminde, Başkanın iktidarda kalıp kalmayacağı Kongre’nin güvenine ve işbirliğine bağlı olmadığından burada çoğunluk partisi milletvekillerinin serbestçe hareket etmelerine imkan vermektedir. Yine, başkanlık sisteminde bakanların Kongre dışından seçilmesi zorunluluğu Başkanı benzer bir disiplin silahından yoksun bırakmaktadır. Bkz. Özbudun, *Batı Demokrasilerinde...*, s. 138-141.

⁹⁸ Ergun Özbudun: **Siyasal Partiler**, 4. Bası, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara 1983, s. 159; Turhan, *Hükümet Sistemleri...*, s. 61.

⁹⁹ Süleyman Arslan: **Bakanlar Kurulunun İktisadi ve Mali Alandaki Görev ve Yetkileri**, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları, Ankara 1982, s. 9.

¹⁰⁰ Alim Şerif Onaran: **Kamuoyu**, Filiz Kitabevi, İstanbul 1984, s. 93.

kamuoyu gibi yönlendirici unsurların sevk ve idare etkisi ile hareket etmelerini engellemekte ve Hükümetin denetlenmesi bakımından bir destek unsurun eksikliğine neden olmaktadır. Hükümet ve idare üzerindeki denetim görevi, hukuki güvenliği ve objektif bir kamusal adaleti sağlamaya yöneldiği takdirde, siyasi iktidarın kullanılması ve hükümet etme¹⁰¹ fonksiyonu da şahsi çıkarların tatminine karşı bir engel işlevi üstlenmiş olacaktır.¹⁰²

Siyasi partilerin, parlamenter sistemin şekillenmesindeki bu özel konumu, “parti disiplini” güçlendikçe, Hükümetin, yasama organına bağımlılığının azalmasını sağlayarak, artık yasama organı, Hükümeti iktidardan düşüren değil, onu iktidarda tutan bir organ olmaktadır. Hükümetlerin siyasi ömürleri de gittikçe genel seçimlerin sonuçlarına bağlı olmaktadır. Dolayısıyla etkili parti disiplini ile parlamentodaki iktidarın ve muhalefetin belirlenebilme imkanı, Kabinenin çağdaş üstünlüğünün bir belirtisi olmuştur.¹⁰³ Zira yasama çoğunluğuna sahip olan siyasi parti, aynı zamanda Hükümeti oluşturarak, güvenoyu alabilecek parti olduğundan, yasama ve yürütme erklerine aynı siyasi partinin hakim olması kaçınılmaz olmaktadır. Buna göre, görece mevcut olan kuvvetler ayrılığı, parlamenter rejimde yumuşamakta ve aynı siyasi partinin iradesinde birleşerek parti disiplini ile siyasi sistem arasında sıkı bir bağ meydana getirmektedir.¹⁰⁴ Dolayısıyla hiçbir anayasal düzenleme, parlamenter rejimdeki sağlam, tutarlı ve disiplinli bir parlamento çoğunluğunun Hükümete vereceği siyasal güç ve otoritenin yerini tutamamaktadır. Bu sebeple de parlamenter rejimin niteliği ve yapısı, Hükümet otoritesinin değerlendirilmesinde ayrı ayrı değil, seçim sistemleri ve siyasi partilerle birlikte düşünülerek değerlendirilmelidir.¹⁰⁵

Hükümetleri oluşturan siyasi parti veya partilerin lider veya yönetici kadroları arasındaki bağların disiplinli bir birliktelikten yoksun olması, bu partilerin kısa ömürlü olmaları ve hızlı bir biçimde çözümlerine yol açmakta ve bu da kimi koşullarda Hükümet bunalımlarını ve istikrarsızlıklarını beraberinde getirmektedir. Hükümetlerin güçsüzlüğü, onların yalnızca muhalefet karşısındaki durumundan

¹⁰¹ Demokratik bir rejimde Hükümet edenlerin “hukuki” ve “fili” olarak sınırlandırılmaları konusunda yapılan ayırım için bkz. Hüseyin Nail Kubalı: “Devlet Hukuk Nizamı ve Hükümet Edenlerle Hükümete Tabi Olanların Bu Nizam İçindeki Vaziyetleri”, **Tahir Taner’e Armağan**’dan Ayır Bası, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul 1956 s. 8-22.

¹⁰² Miceli, s. 74-78.

¹⁰³ Karamustafaoğlu, Yasama Meclislerini..., s. 38; Loewenstein, s. 87-89.

¹⁰⁴ Yücel, s. 107.

¹⁰⁵ Özbudun, Türk Anayasa..., s. 47; Turhan, Anayasal Devlet, s. 127-128.

değil, çoğunluğun Hükümete yansıyan disiplinsiz yapısından da kaynaklanabilmektedir. Parlamento çoğunluğundaki kararlılığın Kabineye yansması için kararlı, düzenli bir çoğunluğun varlığı, Hükümetin dayanıklı ve istikrarlı olmasını sağlamaktadır. Türdeş olmayan çoğunluklara dayanan Hükümetlerde, Kabine birliğini sağlamanın güçlüğü bir takım sosyal etkilerle siyasi gruplara ve çoğunluklara yansıdığında, süresiz çoğunlukların çıkardığı Hükümetler de güçlü muhalefetler karşısında dayanıksız olmaktadır.¹⁰⁶

Siyasi partiler iktidara gelmekle, yani parlamento çoğunluğunu elde ederek Hükümeti kurma yeterliliğine kavuşmakla, siyasi programlarını hayata geçirme imkanı bulmaktadırlar. Siyasi programın gerçekleştirilmesinin en etkili yolu ise “kanun tasarısı” oluşturmak ve bunları kanunlaştırma imkanına sahip olmaktır. Hükümetler kuvvetli bir çoğunluğa sahip oldukları takdirde bu projelerini kanun haline getirme olanağına rahat bir biçimde kavuşmaktadırlar. Çünkü bu çoğunluk, azınlıkta kalan muhalefet partilerinin, bu programın hayata geçirilmesi önündeki engellemelerini genel olarak bertaraf ederek müzakerelerin daha hızlı bir biçimde neticelenmesi ve programın uygulanabilmesi sağlanabilmekte ve muhalefetin girişimleri başarısız kılınabilmektedir. Dolayısıyla, parlamentoda siyasi çoğunluğa sahip olan bir Hükümetin aynı zamanda etkili bir parti disiplinine sahip olması durumunda, parlamentonun girişimi ile düşürülmesi sadece kuramsal bir düzeyde kalmaktadır.¹⁰⁷

C. Siyasi Sorumluluğun Diğer Hükümet Sistemleri Bakımından İncelenmesi

Hükümet sistemleri esas olarak iki ölçüte göre tasnif edilebilir. Bunlardan ilki, demokratik anayasal aktörler arasındaki ilişkiler; ikincisi ise Devlet Başkanının yetkileridir. Demokratik anayasal sistemlerde, Hükümet sistemleri bakımından; halk, yasama organı ve yürütme organı olmak üzere üç aktör vardır. Halk, yöneticilerini seçimler yoluyla belirler. Buradaki yönetici kavramı içine hem yasaları yapmakla görevli yasama organı hem de yasaları uygulamakla görevli yürütme organı girer. Bütün demokratik sistemlerde yasama organı halk tarafından seçilmekle birlikte; yürütme organı açısından böyle genel kural koymak mümkün değildir. Dolayısıyla

¹⁰⁶ Karamustafaoğlu, Yasama Meclislerini..., s. 60-61, 95.

¹⁰⁷ Loewenstein, s. 98-100; Guetzevitch, s. 197-200.

yürütme organının yapısı ve Hükümet sisteminin niteliğine göre halk ve yürütme organı arasındaki seçim ilişkisi de farklılık gösterecektir.¹⁰⁸

Devletin fonksiyonlarının yerine getirilmesi bakımından, yasama ve yürütme organları arasındaki etkileşim araçları ve bağlar da bize pozitif anayasa hukuku açısından Hükümet sistemlerini göstermektedir.¹⁰⁹ Günümüzde uygulamasına pek rastlanmayan Meclis Hükümeti sistemi dışında, Başkanlık Hükümeti sistemi, parlamenter Hükümet sistemi, Yarı-Başkanlık Hükümet sistemi ve Başkanlı parlamenter sistem uygulamalarına sık bir biçimde rastlanmaktadır.¹¹⁰

1. Meclis Hükümeti Sistemi

Bu sistemlerden “Meclis Hükümeti sistemi”nde,¹¹¹ halk tarafından seçilen üstün nitelikte bir yasama meclisinde kuvvetler birleşmektedir. Yani yasama ve yürütme yetkileri Mecliste toplanmıştır. Yürütme kurulu (Bakanlar Kurulu) Meclisin içinden ve Meclis tarafından seçilerek oluşturulmaktadır. Yürütme kurulu yetkilerini yasamadan almakta ve onun emir ve direktifleri ile hareket etmektedir.¹¹² Yürütme

¹⁰⁸ Levent Gönenç: “Hükümet Sistemi Tartışmalarında “Başkanlı Parlamenter Sistem” Seçeneği”, **Güncel Hukuk Dergisi**, Ağustos 2007, Sayı: 44, s. 39.

¹⁰⁹ Shugart ve Carey’nin yaptığı sınıflandırmaya göre, uygulamasına pek rastlanmayan Meclis Hükümeti sistemi bir yana bırakılacak olursa, hükümet sistemleri beşe ayrılmaktadır: i) Saf Başkanlık sistemi (*Pure presidential system*), ii) Saf Parlamenter sistem (*pure parliamentary system*), iii) Başbakanlı Başkanlık sistemi (*Premier-presidential system*), iv) Başbakanlı parlamenter sistem (*President Parliamentary system*) v) Başkanlı Parlamenter sistem (*parliamentary with “president” system*). Bkz. Erdal Onar: “Türkiye’nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmesi midir?”, **Başkanlık Sistemi** içinde (Yayına Hazırlayan: Teoman Ergül), Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara 2005, s. 75-76. Gönenç, Shugart ve Carey’nin bu beşli ayrımındaki iki sistemi, daha kolay anlaşılmalari için şöyle bir tercihte bulunmakta: Bu ayrımındaki, “Başbakan-Başkanlık sistemi” yerine “Yarı-Başkanlık sistemi”; “Başkan-Parlamenter sistem” yerine “Süper Başkanlık sistemi” terimlerini kullanmaktadır. Bkz. Gönenç, “Hükümet Sistemi...”, s. 43, dipnot 5.

¹¹⁰ Bu Hükümet sistemlerine ek olarak, Süper Başkanlık sisteminden söz edilebilir. Bu sistemde, Devlet Başkanı halk tarafından seçilir. Devlet Başkanının, parlamentoyu fesih ve hükümeti azil yetkileri vardır ve yasama, atama ve olağanüstü hal yetkileri diğer bütün sistemlerden daha fazladır. Hükümet, siyasi olarak hem Devlet Başkanına hem de parlamentoya karşı sorumludur. Devlet Başkanının güçlü konumu, klasik örneğini Weimar Cumhuriyeti’nde bulurken; günümüzde Rusya Federasyonu Hükümet sistemi örnek gösterilebilir. Bkz. Gönenç, “Hükümet Sistemi...”, s. 42.

¹¹¹ Türkiye’de 1921 Anayasası döneminde, Meclis Hükümeti sistemini benimsenmiştir. Yürütme kurulu üyeleri (İcra Vekilleri Heyeti) arasında “kolektif sorumluluk” ilkesinin geçerli olup olmadığı tartışmalı olmakla birlikte; bu kurulun üyesi olan Bakanların Meclis tarafından tek tek seçilmeleri sebebiyle, Meclise karşı “bireysel siyasi sorumluluk”ları mevcuttur. Bülent Tanör: **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, 19. Baskı, YKY, İstanbul 2010, s. 271; Arsel, Türk Anayasa..., s. 64; Özbudun, 1921 Anayasası, s. 59-60.

¹¹² Arsel, Türk Anayasa..., s. 340 vd; Bülent Nuri Esen: **Anayasa Hukuku-Genel Esaslar**, Ayyıldız Matbaası, Ankara 1970, s. 538-543; Ergun Özbudun: **1921 Anayasası**, Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara 1992, s. 53; Gözler, Anayasa Hukukuna..., s. 87-88; Kubalı, Anayasa Hukuku..., s. 367-369; Orhan Aldıkaçtı: **Modern Demokrasilerde ve Türkiye’de Devlet Başkanlığı**, Kor Müessesesi, İstanbul 1960, s. 14.

kurulunun özerk bir hukuki varlığı ve yürüttüğü ayrı bir siyaset, siyasi program bulunmadığından, kurul üyelerinin aldıkları kararlar üzerinde Meclisin doğrudan doğruya tasarruf etme yetkisi bulunmaktadır. Bakanların kolektif siyasi sorumlulukları bulunmamakta; yani bir Bakan yürütme kurulunun diğer üyelerinin almak istediği bir karara katılmadığı veya bu karar aleyhine oy kullandığı takdirde, Meclise karşı artık bu karar sebebiyle sorumluluk taşımamaktadır. Eğer Meclis, alınan bu kararı uygun görmemiş ise bu karardan dolayı siyasi sorumluluk, yalnızca o kararın alınmasına katılan Bakanlar üzerinde doğmakta ve Meclis, kendilerini azledebilmektedir.¹¹³

2. Başkanlık Hükümeti Sistemi

“Başkanlık Hükümeti sistemi”, yasama ve yürütme kuvvetlerinin birbirinden sert bir şekilde ayrıldığı; ancak yürütmenin yasama karşısında kimi üstünlüklere sahip olduğu, bununla birlikte fren ve denge mekanizmalarının etkili olduğu Hükümet sistemidir.¹¹⁴ Bu sistemin klasik örneğini Amerika Birleşik Devletleri (ABD)’ndeki mevcut Başkanlık sistemi oluşturmaktadır. Başkan hem yürütme hem de Devlet Başkanı olduğundan tekçi yürütme yapılanması hakimdir.¹¹⁵ Başkanlık Hükümeti sisteminde, yasama ile yürütme hem işlevsel hem de organik olarak birbirinden ayrılmakla birlikte, bu ayrılık prensibi “bağdaşmazlık kuralı” ile birlikte yasama organı mensuplarının yürütmede görev almasını engellemektedir.¹¹⁶ Ayrıca

¹¹³ Ali Fuat Başgil: **Esas Teşkilat Hukuku: Türkiye Siyasi Rejimi ve Anayasa Prensipleri**, Cilt I, Baha Matbaası, İstanbul 1960, s. 299; Gözler, *Anayasa Hukukuna...*, s. 88-89; Özbudun, 1921 Anayasası, s. 52-54.

¹¹⁴ Başkanlık Hükümeti sistemi dört temel prensip üzerinde şekillenmektedir. Birincisi, doğrudan halk tarafından seçimle göreve gelen Başkanın hem Devlet Başkanı hem de Hükümetin başı olmasıdır. İkincisi, yasa yapımıyla uğraşan ve seçimle oluşturulan Yasama Organı yürütmeden ayrılmaktadır. Üçüncüsü hem yasamaya hem de yürütmeye karşı sorumlu olan bürokrasinin özerk olmasıdır. Dördüncüsü ise yasama ve yürütmeyi birbirine bağlamada parti bağının disiplin esasına dayanmaması sebebiyle yetersiz kalmasıdır. Bu dört unsur birlikte değerlendirildiğinde, Başkan ve Kongrenin karşılıklı olarak bağımsız olduğu ve buna bağlı olarak da yürütmenin yasamaya karşı siyasi sorumluluğunun bulunmadığı görülmektedir. Bkz. Turhan, *Hükümet Sistemleri...*, s. 41.

¹¹⁵ Arsel, *Anayasa Hukuku...*, s. 213-214; Çağlar, s. 271-272; Kubalı, *Anayasa Hukuku...*, s. 369-370; Teziç, s. 440 vd.

¹¹⁶ “Başkanlık hükümeti sisteminde, kanun teklif etme hakkı yalnız yasama meclisi üyelerine tanınmıştır. Başkan ya da bakanlar kanun teklifinde bulunamazlar, yasama meclislerinin toplantılarına katılamazlar. Ancak başkan, belli konularda kanun hazırlanması gerektiğini Yasama Organına göndereceği “mesaj”larla belirtebilir. Ancak bu kurumsal engeller, başkanın kongredeki yasama faaliyetine doğrudan doğruya katılmasını önlemekte, çıkarılmasını istediği kanunlar konusunda onu partisi kanalıyla yasama işlerini etkilemek zorunda bırakmaktadır”. Bkz. Karamustafaoğlu, *Yasama Meclisinde...*, s. 102-103. Ayferi Göze: **Siyasal Düşünceler ve Yönetimler**, 11. Bası, Beta Basım, İstanbul 2007, s. 496; Cem Eroğul: **Çağdaş Devlet Düzenleri**, 5. Bası, Kırilangıç Yayınevi, Ankara 2006, s. 91, 102; Erdoğan, *Anayasal Demokrasi*, s. 206; Powell, s. 302; Teziç, s. 442; Tunaya, s. 476.

kuvvetlerin katı ayrılığı, yasama organının, yürütme organı üzerinde siyasi denetim mekanizmalarının bulunmamasını beraberinde getirmiştir.¹¹⁷

Tekçi yürütme yapılanması, Başkanının anayasal gücünden kaynaklanmakta; Başkan görevini, Sekreter veya danışman olarak kabul edilen; ancak tipik bir Bakan konumunda olmayan, yardımcıları durumundaki kişilerle yürütmekte; bu mevkilere dilediği kişiyi atayabilmekte ve onları istediği zaman azledebilmektedir.¹¹⁸ Bu tekçi yürütme yapılanması gereği, sekreterler ve diğer kamu çalışanları, yürütme alanındaki faaliyetlerini Başkanın emir ve direktifleriyle, doğrudan onun denetimi altında gerçekleştirmektedir.¹¹⁹ Başkan ile Sekreterleri arasında, kolektif bir kurul meydana getirme niteliğinde bir ilişki bulunmamaktadır. Sekreterlerin bağımsız siyasi kimlikleri olmadığından, Başkan tarafından belirlenen siyaseti yürütmek zorundadırlar.¹²⁰ Sekreterlerin, yasama organına karşı kolektif veya bireysel siyasi sorumlulukları bulunmamaktadır.¹²¹ Bunların sorumlulukları Başkana karşıdır.¹²² Tekçi yürütme yapılanması, Hükümeti, Başkanın tekelci yetkisi altına alırken, sorumluluklar bölünmemekte yani hesap verme sorumluluğu dağılmamakta¹²³; Başkan ile halk arasındaki temsil ilişkisi, doğrudan seçime dayanmaktadır. Temsil zinciri parlamenter sistemde tek ve uzun bir hat üzerinde aşama aşama ilerlerken; Başkanlık sisteminde, seçmenlerden kamu çalışanlarına kadar uzanan temsil zinciri Başkan aracılığıyla sağlanan bir ağ niteliği taşımaktadır.¹²⁴

Başkandan, kamu çalışanlarına kadar uzanan temsil zinciri, Başkana siyasi makamlara ve memuriyetlere atama yetkisi vermekte, Başkan bu yetkilerin

¹¹⁷ Onar, Meclis Araştırması, s. 123.

¹¹⁸ Gönenç, “Hükümet Sistemleri...”, s. 41; Teziç, s. 377.

¹¹⁹ Heidi Kitrosser: “The Accountable Executive”, Minnesota Law Review, Vol: 93, 2000, s. 1741. Nur Uluşahin: **Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi**, Yetkin Yayınları, Ankara 1999, s. 41.

¹²⁰ Başkanın yardımcıları ile müzakeresi onu hukuken bu görüşlere bağlı kılmaz. Son söz başkana aittir. ABD Başkanlarından Abraham Lincoln’ın, bir mesele hakkında kendisine muhalif kalan yedi yardımcısına karşı, “yedi hayır bir evet, evetler galiptir” sözü bu gerçeği göstermesi bakımından önem taşır. Bkz. Göze, s. 494; Kubalı, Anayasa Hukuku..., s. 370.

¹²¹ Derbil, ABD’de, her ne kadar Sekreterlerin siyasi sorumlulukları hükmen mevcut olmasa da; Başkanın, onları tayin ederken Yasama Organının eğilimlerini göz önünde tutmaya fiilen mecbur olması ve ABD’de Meclis komisyonlarının dilediği zaman bakanları davet ederek sorularda bulunmasını, Sekreterlerin siyasi sorumluluklarının “fiilen” mevcut olduğu yönünde yorumlar yapılmıştır. Bkz. Süheyy Derbil: **İdare Hukuku**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara 1959, s. 278.

¹²² Günsev Evcimen: “Başkanlık Hükümeti Sistemi: “Ratio Politica”sı ve Türkiye”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Yıl: 1992, Cilt: 47, Sayı: 1-2, s. 318.

¹²³ Uluşahin, s. 151-153.

¹²⁴ Strøm, “Delegation and Accountability...”, s. 269-270.

kullanımından ve yürüttüğü siyasetten dolayı doğrudan seçmenlere karşı hesap verme sorumluluğu taşımaktadır.¹²⁵ Tekçi yürütme kuramına dayanan başkanlık sistemi, temel argümanını ve savunmasını Başkanın hesap verme sorumluluğu üzerine inşa etmektedir. Seçmenlerin, yönetim birimleri ve üst düzey yöneticilerin tasarruflarına karşı itibar gösterip göstermeyecekleri, Başkanın bu faaliyetlerin yürütülmesi konusundaki tutumu ve bunlar üzerinde gerçekleştirdiği denetimin başarısı ya da mükafat veya yaptırımı seçimlerle ortaya çıkmaktadır.¹²⁶

3. Yarı-Başkanlık Hükümeti Sistemi

Güçlü bir Devlet Başkanı ve anayasal konumu güçlendirilmiş bir Başbakanla istikrarlı bir yönetim sağlamayı hedefleyen Yarı-Başkanlık sistemi, Başkanlık sistemi benzeri ve parlamenter sistem benzeri özellikleriyle her iki sistem arasında bir köprü vazifesi görmektedir.¹²⁷ Bu sistemin tipik uygulaması Fransa'da ortaya çıkmaktadır.¹²⁸ Genel oyla seçilen önemli yetkilere sahip bir Başkanla; parlamento içinden atanan bir Başbakan tarafından kurulan bir Hükümetin yer aldığı bu sistemde, Hükümet parlamentoya karşı siyasi sorumluluk taşımakta, Başbakan, parlamentonun yanında Başkana karşı da siyasi sorumluluk taşımaktadır.¹²⁹

Başkan, halk tarafından seçildiğinden yasama organına karşı siyasi sorumluluğu bulunmamakta, doğrudan halka karşı siyasi sorumluluk taşımaktadır. Halk tarafından seçilen ve göstermelik ve sınırlı yetkilerle sınırlı olmayan bir Başkanın bulunması Başkanlık sistemiyle benzerlik taşırken; Meclisin güvenine

¹²⁵ Kitrosser, s. 1742; Strøm, “Delegation and Accountability...”, s. 272.

¹²⁶ Kitrosser, s. 1747.

¹²⁷ Gregory S. Mahler: **Comparative Politics**, Third Edition, Prentice Hall, New Jersey 2000, s. 210; Hekimoğlu, s. 63.

¹²⁸ 1958 tarihli V. Cumhuriyet Anayasasında, 1962 yılında yapılan değişiklikle “Yarı-Başkanlık Hükümeti” (semi-presidential government) biçimini almış; bu biçimiyle, Parlamenter sistem ile Başkanlık sistemi arasında kalan “ara” veya “melez” bir sistem olarak nitelendirilmiştir. Yürütme görevi hem parlamentodan çıkan ve ona karşı sorumlu olan bakanlar kurulu tarafından hem de cumhurbaşkanı tarafından yerine getirilmektedir. Hükümet, cumhurbaşkanının atadığı ve yasama organının güvenoyuna bağlı olarak sorumlu olan, fakat cumhurbaşkanı tarafından Meclisin güvenine sahip olması durumunda azledilemeyen bir Başbakan, Bakanlardan meydana gelmektedir. İstikrar için düşünülmüş bir önlem olarak kabine üyeliği yasama meclisi üyeliği ile bağdaşmamaktadır. Bu sebeple, bakan olan kişinin, meclis üyeliğinden çekilmesi zorunludur. Bkz. Atar, s. 147-148; Caniklioğlu, <http://www.akader.info/KHUKA/index.htm>, (E. T. 14. 03. 2010); Robert Elgie: **The Role of the Prime Minister in France, 1981-91**, The Macmillan Press, London 1993, s. 1; Serap Yazıcı: **Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2002, s. 91-92; Fransa Anayasası için bkz. http://www.servat.unibe.ch/icl/fr00000_.html, (Erişim Tarihi 08.04.2010).

¹²⁹ Elgie, s. 7; Hekimoğlu, s. 68.

sahip olması gereken bir Hükümetin bulunması sebebiyle parlamenter rejime benzemektedir.¹³⁰ Yarı-Başkanlık sistemi Başkanla, Başbakanın yönetiminde olan ve parlamentonun güvenine bağlı bir Kabinayı bir araya getirmektedir.¹³¹ Ancak yürütmenin odağında Başkan bulunduğundan, Başkan bir anlamda Bakanlar Kurulunun da gerçek başıdır.¹³² Yürütmenin temelini Başkan ve Başbakan üzerine kurulu olması sebebiyle, Bakanların bu çatı altında bağımsız bir çalışma alanlarının olduğunu söylemek güçtür.¹³³

Başkanlık makamının önemli icrai yetkilere sahip olması ve siyasi temsil zincirinde çifte meşruluğun bulunması, Başbakanın elde etmek istediği siyasi kazanımlara engel olabilmektedir. Çünkü Hükümet işlerinin yolunda gitmesi “Başkan”ın siyasi itibar kazanmasını sağlarken; bunun tersi olarak işlerin kötüye gitmesi ise “Başbakan”ın sorumlu olarak gösterilmesine yol açmaktadır.¹³⁴

Başkanın güçlü parlamento çoğunluklarınca desteklenmesi Hükümet istikrarı bakımından önem taşımaktadır. Çünkü eğer Başkan parlamentodaki çoğunluğu kaybederse sistemin işleyişi de önemli değişikliğe uğrayacaktır.¹³⁵ Başkan, “*cohabitation*” periyotları dışında genel olarak yürütme iktidarının etkin gücüdür. Ancak Fransa’da 1986-1988, 1993-1995 dönemlerinde de görüldüğü üzere, Yasama Meclisi’nin çoğunluğunun Başkana muhalif bir siyasi eğilimde bulunması, bu dönemlerde Başbakanın Yasama Meclisi’ndeki çoğunluğa hakim ve onun güvenine

¹³⁰ Uluşahin, Saf Hükümet..., s. 32.

¹³¹ Bakanlar kurulu, Başbakan dışında, “Devlet Bakanları” (ministres d’Etat), “Bakanlar” (ministres) “özel görevli Bakanlar” (ministres delegues) ve “devlet sekreterleri” (secrétaires d’Etat)’den oluşmaktadır. “Devlet Bakanları”, protokol bakımından hemen Başbakandan sonra gelmektedirler. Bu Bakanlıklar daha çok koalisyon dönemlerinde denge sağlayan ve koalisyon ortakları arasında paylaşılan Bakanlıklardır. “Bakanlar” hizmet Bakanlıklarının Bakanlarıdır ve Bakanlık teşkilatının en üst amiridirler. “Özel görevli Bakanlar”, her hükümete bulunması zorunlu olmayan, ancak belirli işlerin görülmesinde Başbakanın ya da diğer Bakanların yanında özel görevler için kurulan Bakanlıklardır. “Devlet sekreterleri” ise Başbakana ya da bir Bakana bağlı olarak çalışmakta ve Bakanlarla ilişkileri koordinasyon yetkisine dayanmaktadır. Bkz. Eroğul, Çağdaş Devlet..., s. 176.

¹³² Elgie, s. 7-8; Eroğul, Çağdaş Devlet..., s. 175; Hekimoğlu, s. 70-79; Lijphart, s. 66.

¹³³ Jean-Luis Thiebault: “The Political Autonomy of Cabinet Ministers in the French Fifth Republic”, Micheal Laver and Kenneth A. Shepsle (eds.), **Cabinet Ministers and Parliamentary Government**, Cambridge University Press, Cambridge 1994, s. 139.

¹³⁴ Elgie, s. 1.

¹³⁵ Raymond Aron bu konuda şunları ifade etmektedir: “Cumhurbaşkanı, Millet Meclisinde çoğunluğa sahip olduğu sürece en yüksek otoritedir; ama kendi partisinden başka bir parti Mecliste çoğunluğa sahip olduğu takdirde, gerçek iktidarı Başbakana terk etmek zorunda kalır”. Bkz. Raymond Aron: *Alternation Government in Industrialized Countries*, *Government and Opposition*, 17, No.1 (Winter 1982): 8’den akt. Lijphart, s. 75.

sahip olması durumunda, onu Başkandan daha güçlü bir konuma kavuşturmaktadır.¹³⁶

4. Başkanlı Parlamenter Hükümet Sistemi

Başkanlı Parlamenter Hükümet sistemi, halk tarafından seçilen sembolik yetkili bir Devlet Başkanı ile parlamentoya karşı sorumlu bir Hükümetten meydana gelen sistemi ifade etmektedir.¹³⁷ Başkanlı Parlamenter sistemler olarak isimlendirilen Hükümet modelinin üç temel unsuru mevcuttur: Halk tarafından seçilmiş Devlet Başkanı; Devlet Başkanının önemli anayasal yetkilere sahip olmaması ya da anayasal olarak sembolik konumda bulunması; son olarak da parlamentoya karşı siyasi sorumluluğu bulunan bir Bakanlar Kurulunun varlığı. Bu tanım doğrultusunda Başkanlı parlamenter sisteme sahip ülkeler; Avusturya, İrlanda, İzlanda, Finlandiya, Bulgaristan, Slovakya, Slovenya'dır.¹³⁸ Türkiye'nin hükümet sisteminin de 2007 yılında Anayasa'da yapılan değişiklikle birlikte, Başkanlı Parlamenter sisteme¹³⁹ dönüşüp dönüşmediği etrafında öğretide tartışmaları beraberinde getirmiştir.¹⁴⁰¹⁴¹

¹³⁶ Finer, Bogdanor and Rudden, s. 69-70.

¹³⁷ Gönenç, "Hükümet Sistemi...", s. 41.

¹³⁸ Özsoy, Başkanlı Parlamenter..., s. 90, 96.

¹³⁹ Gönenç, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda, 2007 yılında 5678 Sayılı Kanun'la yapılan değişikliğin halkoylamasıyla kabul edilip yürürlüğe girmesiyle, Türkiye'nin Başkanlı Parlamenter sisteme geçmiş olacağını ancak; bu değişiklikle her ne kadar Başkanlık veya Yarı-Başkanlık sistemine geçilmiş olmasa da bu sistemlere geçişin bir basamağı olarak değerlendirilebileceğini ifade etmektedir. Bkz. Gönenç, "Hükümet Sistemi...", s. 41-43. Gözler'e göre; Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi; ancak Cumhurbaşkanının yetkilerine ilişkin bir değişiklik olmasa bile, Cumhurbaşkanına önemli bir meşruiyet kazandırır ve sistem saf Parlamenter Hükümet sistemi olmaktan çıkıp, yarı-başkanlık hükümeti sistemi haline dönüşebilecektir. Bkz. Gözler, Anayasa Hukukuna..., s. 280. Özsoy'a göre ise; Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi otomatik olarak sistemi Başkanlı Parlamenter hale getirmemekte, Anayasa'da önemli değişikliklerin yapılması gerekmekte, Cumhurbaşkanının yetkilerinde önemli azaltılmalar yapılmalıdır. Bkz. Özsoy, Başkanlı Parlamenter..., s. 305-307. Ayrıca hükümet sistemi tartışmaları ve Cumhurbaşkanının yetkileri için bkz. Cem Eroğul: "Cumhurbaşkanının Denetim İşlevi", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Yıl: 1978, Cilt: 38, Sayı 1-2'den Ayrı Bası, Sevinç Matbaası, Ankara 1979, s. 53; Ergun Özbudun: **Demokrasiye Geçiş Sürecinde Anayasa Yapımı**, Bilgi Yayınevi, Ankara 1993, s. 139; Levent Gönenç: "Türkiye'de Hükümet Sistemi Değişikliği Tartışmaları Olanaklar ve Olasılıklar Üzerine Bir Çalışma Notu" **Başkanlık Sistemi** içinde, (Yayına Hazırlayan: Teoman ERGÜL), Türkiye Barolar Birliği Yayını, Ankara 2005, s. 1-2; Onar, "Türkiye'nin Başkanlık...", s. 84-87; Nur Uluşahin: "Demokratik Siyasal Rejimlerin Sınıflandırılmasında Farklı Bir Yaklaşım: 'Yarı Başkanlık'tan 'İki Başlı Yürütme Yapılanması'na", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Yıl: 2003, Cilt: 52, Sayı: 2, s. 199 vd.

¹⁴⁰ 1982 Anayasası'nın, söz konusu değişiklik öncesinde dahi, Cumhurbaşkanının sembolik değil, önemli yetkilere sahip olduğu ve bu şekilde hükümet sisteminin "klasik bir parlamenter sistem

Başkanlı Parlamenter sistem modelinin uygulamada çok çeşitli türleri bulunmaktadır. Ancak, bunların tamamında ortak unsur Hükümetlerin parlamentoya karşı siyasi sorumluluğudur.¹⁴² Bu ülkelerin tamamında parlamenter rejimin temel özelliğini yansıtacak şekilde siyasi sorumluluk kabul edilmiş ve Bakanlar Kurulunun hem kolektif hem de Bakanların bireysel olarak siyasi sorumlulukları öngörülmüştür. Ancak bunlardan yalnızca İzlanda Anayasası sadece Bakanların bireysel siyasi sorumluluğundan bahsetmektedir. Uygulanan modellerde tamamen örtüşmeden söz etmek mümkün değildir. Fakat Hükümetlerin kuruluşu ve siyasi sorumluluklarında benzerlikler mevcuttur.¹⁴³

Yine İzlanda Anayasası, Bakanların, Cumhurbaşkanı tarafından atanacağına ve görevlerine son verilebileceğine yer vermekte; parlamenter denetim mekanizmalarından, gensoru önergesi verme yetkisi tek bir Milletvekili tarafından dahi kullanılabilmektedir. Bakanların Meclis üyesi olma şartı ise aranmamaktadır. Finlandiya, Bulgaristan, İrlanda ve Slovenya’da Başbakanlar parlamento tarafından seçilmekte; Bakanlar ise oluşturulan Bakanlar Kurulu listesi üzerinden parlamento tarafından seçilmekte ve Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır.¹⁴⁴

olmadığı” yönünde kimi görüşler ileri sürülmüştür. Çağlar, 1982 Anayasası’nın öngördüğü sistemi “rasyonelleştirilmiş başkanlı parlamenter sistem” olarak nitelendirmektedir. Bkz. Çağlar, s. 286; Tanör, cumhurbaşkanının, anayasanın uygulanmasını, devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetme görevini, hükümet üzerindeki geniş takdir yetkisini de göz önüne alarak adeta cumhurbaşkanının kişiliğinde “kısmi bir kuvvetler birliği sistemi” olarak nitelendirmekte ve sistemin “yarı-başkanlık rejimi” haline getirildiğini ifade etmektedir. Bkz. Bülent Tanör: **İki Anayasa: 1961-1982**, Beta Basım, İstanbul 1986, s. 120, 124. Duran, 1982 Anayasası’nın bir parlamenter hükümet sistemi getirmediğini, olsa olsa “aksak başkanlık hükümeti sistemi” getirdiğini ifade etmiştir. Bkz. Lütfi Duran: **Türkiye Yönetiminde Karmaşa**, Çağdaş Yayınları, İstanbul 1988, s. 17-18.

¹⁴¹ 2007 yılında Anayasa’da yapılan bu değişiklik, siyasi sorumluluk kurumu çerçevesinde konumuz bakımından ele alındığında; Hükümetin veya Bakanların siyasi sorumlulukları bakımından bu konuda yeni herhangi bir düzenleme getirilmemiş olması sebebiyle siyasi sorumluluk kurumu bakımından da bir değişiklikten söz etmek mümkün değildir. Yine bu tartışmalara paralel olarak ifade edilmelidir ki; “5982 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”un 12.09.2010 tarihinde halkoyu ile kabul edilmesiyle Cumhurbaşkanının atama yetkilerindeki artış da göz önüne alındığında, Hükümet sisteminin Başkanlı Parlamenter Hükümet sisteminin isteklerine yanıt vermekten uzak olduğu söylenebilir. Yani Cumhurbaşkanının, sahip olduğu yetkiler sembolik düzeye çekilmediği gibi daha da genişletilerek, hükümet sistemi Yarı-Başkanlık Hükümeti sistemine yaklaştırılmıştır.

¹⁴² Başkanlı Parlamenter sistemlerde, yürütme organının asıl gücünün Hükümet ve Bakanlarda bulunması sebebiyle Cumhurbaşkanının siyasi sorumluluğu bulunmamaktadır. Ancak Başkanlı Parlamenter sistem örneklerinden Slovakya, Avusturya ve İzlanda Anayasalarında Cumhurbaşkanları hakkında plebisit oylaması yapma yetkisine yer verilmiştir. Böylece parlamento ile Cumhurbaşkanı arasında güç dengesi yaratılarak, eğer çoğunluk, Cumhurbaşkanının görevden alınması yönünde oy kullanırsa Cumhurbaşkanının görevi sona ermektedir; aksi durumda ise Meclis fesih olunur ve seçimlere gidilir. Bkz. Özsoy, Başkanlı Parlamenter..., s. 129-130.

¹⁴³ Özsoy, Başkanlı Parlamenter..., s. 164.

¹⁴⁴ Özsoy, Başkanlı Parlamenter..., s. 149-152.

Bu sistemlerde siyasi sorumluluğu doğurma mekanizmalarından gensoru ve güven oylamasına yer verildiği görülmektedir. Bunlardan yalnızca Slovenya’da “kurucu güvensizlik oyu” öngörülmüştür. Yine bunlar arasında İzlanda bakımından özellik taşıyan husus, siyasi sorumluluğun yalnızca Bakanlara özgü olmasıdır. Yani, Anayasada kolektif siyasi sorumluluğa ilişkin herhangi bir düzenleme yer almamaktadır. Buna göre Bakanlardan her biri kendi görev alanı bakımından siyasi sorumluluk taşımaktadır. Hükümet siyasetinin odağında Başbakan yer almaktadır. Dolayısıyla Hükümetin tamamının düşmesinin yolu, Başbakana karşı güvensizlik oyu verilmesiyle gerçekleşmektedir.¹⁴⁵

III. PARLAMENTER REJİMDE PARLAMENTO VE HÜKÜMET İLİŞKİLERİ ÇERÇEVESİNDE PARLAMENTER DENETİM

A. Parlamento ile Hükümet İlişkileri

Parlamento, temsil esasına dayanan modern devlet düzenine bağlı tarihi bir ürün olup temsil fikrinin nasıl teşkilatlandırıldığını ve yürütüldüğünü gösterir.¹⁴⁶ Belirli toplumsal, ekonomik ve siyasal gereksinimlere cevap olmak üzere meydana gelip bu yönde işlev gören siyasi bir üst yapı kurumudur.¹⁴⁷ Bu anlamda, parlamento, devlet organlarının (erklerinin)¹⁴⁸ esaslı görevleri arasında yapılan özel bir paylaşıma dayanan siyasi kurumsallaşmayı ifade eder. Hükümet de devlet yapılanması içerisinde önemli yer tutar. Hükümet, siyasi iktidarı¹⁴⁹ somutlaştıran, emir ve

¹⁴⁵ Özsoy, Başkanlı Parlamenter..., s. 169.

¹⁴⁶ Miceli, s. 16.

¹⁴⁷ Ahmet N. Yücekök: **Türkiye’de Parlamenterin Evrimi**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara 1983, s. 8.

¹⁴⁸ “Erk, Fransızca’daki “pouvoir” kelimesinin karşılığı olarak kullanılmaktadır. Ancak Türkiye’de Anayasa Hukuku öğretisi içinde “iktidar, kuvvet, organ ve yetki” karşılığı da kullanılmaktadır. Carre de Melberg ise, iktidar, organ ve fonksiyon kavramlarının doğru kullanılmadığına işaret ederek, devlet iktidarının tek olduğunu, hukuki açıdan tek olan “iktidar”la birden çok olan “fonksiyon”larını ve yine aynı şekilde birden çok olan “organ”larını ayırt etmek gerektiğini belirtmiştir. İktidarın fonksiyonları, devletin egemenlik faaliyetlerinin çeşitli biçimlerde ortaya çıkışıdır. İktidarın organları ise, iktidarın çeşitli fonksiyonlarını yerine getirmekle yükümlü olduğu çeşitli kişi ya da kuruluşlardır”. Bkz. Teziç, s. 366, dipnot 1; Pouvoir kelimesinin “kuvvet, yetki ve organ” gibi değişik anlamları için bkz. Turan Güneş: **Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara 1965, s. 7, dipnot 4; Duguit de “pouvoir”ın, “egemenlik, organ ve görev” olmak üzere üç ayrı anlamı bulunduğunu belirtip, kavram kargaşasından kaçınmak için “organ” kelimesini kullandığını belirtmektedir. Bkz. Leon Duguit: **Kamu Hukuku Dersleri**, (Çeviren: Süheyye Derbil), Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara 1954, s. 98-99.

¹⁴⁹ “Siyasi iktidar, bir anlamıyla, bireylerin, vatandaşların bir arada belli bir amaç doğrultusunda hareket edebilme kapasitesini; diğer anlamıyla, yöneticilerin yönetilenlere emir ve kararlarını uygulatabilme imkanına sahip olmalarını anlatır. Siyasi iktidar bu anlamlarıyla hem belirli bir amaca yönelmiş kolektif gücü hem de hakimiyetin somutlaşmasını ifade eder”. Bkz. Levent Gönenç: “Siyasi

yasakları uygulayarak somut hale getiren, devlet faaliyetlerinin belirli hukuki ve siyasi ilkeler çerçevesinde yönetilmesi ve ona yön verilmesi anlamına gelir.¹⁵⁰ Hükümet, bu çerçevede, devlete ait görev ve yetkilerin yürütülmesi faaliyeti olarak anlaşılır ki, bu da organik anlamda Bakanlar Kuruluna¹⁵¹ karşılık gelmektedir.¹⁵²

Türdeş bir birlik oluşturan Bakanlar Kurulunun parlamenter rejimde sahip olduğu önem, onun siyasi bir kurul olması ve çok önemli icrai ve idari kararlar alabilmesinden kaynaklanmaktadır. Çünkü bu önemden anlaşılan, devlet idaresine hakim olan Hükümet siyasetinin belirlenmesi, yürütülmesi ve bunun parlamentoya karşı savunularak siyasi sorumluluğun üstlenilmesidir. Parlamenter rejime, kimi zaman “Kabine Hükümeti” de denilmesinin sebebi bu olağanüstü siyasi önemi dolayısıyladır.¹⁵³ Çünkü parlamenter rejim, aynı zamanda Kabine Hükümeti¹⁵⁴ olarak da adlandırılmaktadır. İngiltere’de, siyasi sistem Kabinenin üstünlüğüne dayanmakta, parlamenter rejim yerine de Kabine Hükümeti ifadesi kullanılmakta ve Kabinenin İngiltere’de anayasal sistemin esasını oluşturduğu kabul edilmektedir.¹⁵⁵

Bu yönüyle klasik demokrasinin temel unsurları Hükümet ve parlamento olup, bunların devlet içindeki konumları ve karşılıklı ilişkileri, devletlerin siyasi rejimlerini belirleme bakımından önem taşırlar.¹⁵⁶ Parlamento, organların karşılıklı

İktidar Kavramı Bağlamında Anayasa Çalışmaları İçin Bir Kavramsal Çerçeve Önerisi”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Ankara, Yıl: 2007, Cilt: 56, Sayı: 1, s. 150.

¹⁵⁰ İslam, s. 67; Tunaya, s. 161.

¹⁵¹ 1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nda, hem “Hükümet” hem de “Bakanlar Kurulu” ibarelerine yer verilmiştir. Bakanlar Kurulu ibaresine 8, 53, 73, 82, 87, 88, 91, 93, 96, 98, 99, 104, 109, 110, 111, 112, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 121, 122, 127, 131, 148, 155, 162, 163, 164, 167, 177 ve geçici 7. madde olmak üzere toplam otuz dört maddede yer verilmişken; Hükümet ibaresine ise 112, 113 ve geçici 15. madde olmak üzere üç maddede yer verilmiştir.

¹⁵² Başgil, s. 183; İslam, s. 3-4; Kaboğlu, s. 121; Teziç, s. 367-368.

¹⁵³ Kubalı, Anayasa Hukuku..., s. 380.

¹⁵⁴ Türk Anayasa Hukuku’nda, “Kabine”ye karşılık gelmek üzere “Hükümet” veya “Bakanlar Kurulu” kavramları da kullanılmaktadır. Ancak “Kabine” sözcüğü, kaynağı bakımından İngiliz Parlamenter sisteminin bir unsuru olarak ortaya çıkmıştır. İngiltere’deki “Kabine” sözcüğü ile Türk hukuk sisteminde mevcut olan “Hükümet” kavramı birbirine karşılık gelmemektedir. Nasıl ki İngiltere’deki mevcut parlamenter sistemin unsurlarından “Parlamento” kavramı, “Kral, Avam Kamarası, Lordlar Kamarası” gibi üç müesseseyi bünyesine alarak Türkiye’deki mevcut “Parlamento” kavramından farklılık gösteriyorsa; “Kabine” de aynı şekilde farklılık göstermektedir. Şöyle ki, İngiltere’de “Kabine”, sayıları az ve belirli sayıdaki bakanın içinde bulunduğu dar bir kuruldan meydana gelir. “Hükümet” ise, sayıları daha fazla, yaklaşık yüz kişi civarında, olan çeşitli idari ve siyasi personelden oluşan çok geniş bir kuruldur. Bkz. Kubalı, Anayasa Hukuku..., s. 401-402; Miceli, s. 47; Yardley, s. 45-48; Tanör ve Yüzbaşıoğlu, s. 343.

¹⁵⁵ Sir Ivor Jennings: **Cabinet Government**, Cambridge University Press, London 1961, s. 1; Loewenstein, s. 98-105.

¹⁵⁶ Teziç, s. 366.

yetkilerinin belirlenmesinde kuvvetler ayrılığı prensibi ile birlikte bir denetim kuvveti olmanın yanında ayrıca denetimin yapıldığı yer niteliği de taşır.¹⁵⁷

Parlamento, yalnızca yasama işlevini yerine getirmekle sorumlu bir organ olmakla sınırlı değildir. Parlamento aynı zamanda, toplumun siyasi çoğulculuğunun ifadesi ve örgütlenmiş farklı siyasi güçlerin, Hükümetin ve Bakanların faaliyetlerini, kamuya açık ve sürekli bir biçimde müzakere etmek ve uzlaşma sağlamak üzere bir araya geldikleri bir kurumdur. Bu sebeple de parlamentolar, Hükümetin faaliyetleri konusunda bilgi edinme forumu niteliği taşır.¹⁵⁸

Halk tarafından belirli bir süre için seçilen temsilcilerin oluşturacağı bir parlamentonun bulunması, günümüzde demokrasiden söz edebilmek için tek başına yeterli değildir; ama demokrasi için hala olmaz ise olmaz (*sine qua non*) bir koşuldur. Bu çerçevede, günümüzde parlamentonun işlevlerini şöyle sıralayabiliriz: Temsil, müzakere, yasa yapmak, bütçeyi kabul etmek ve Hükümeti denetlemek. Bu işlevler, günümüz demokratik devlet yapılanmalarında bütün parlamentoların yetkileri arasında bulunmaktadır.¹⁵⁹ Bunun yanında parlamentolar, Hükümet sisteminin niteliğine göre farklı önemli işlevler üstlenebilmektedirler. Bir demokratik sistemde, halkın seçtiği temsilcilerin hangi devlet organı veya organlarını oluşturduklarına bakıldığında, farklı Hükümet sistemleri ile karşılaşılır. Çünkü Hükümet sistemleri, yasama ve yürütmenin oluşumları ve birbirleriyle olan ilişkilerine göre belirlenmektedir.¹⁶⁰

Parlamente rejimde, parlamento-hükümet ilişkilerinde parlamentonun en önemli özelliklerinden birisi de, hükümetin parlamento içinden ve onun güvenine dayalı bir biçimde meydana getirilmesidir. Zaten parlamentonun, ancak bu görevini yerine getirmesi durumunda bir parlamente rejimin mevcut olduğu söylenebilir. Çünkü halkın siyasi anlamda en üst düzeyde temsilini sağlayan bir kurum olarak parlamento, siyasi iktidarın kullanımına ve yönetim gücüne demokratik bir dayanak

¹⁵⁷ İslam, s. 6.

¹⁵⁸ Elisenda Malaret: “Demokratik Denetim ve Katılım”, **Türkiye Barolar Birliği Uluslararası Hukuk Kurultayı** içinde, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara 2001, s. 424; Loewenstein, s. 191-192; Teziç, s. 406.

¹⁵⁹ Beyme, s. 72; Onar, “Güncel Demokrasilerde...”, s. 91-92; Teziç, s. 404-407. Dolayısıyla Hükümet sistemi ne olursa olsun, temsili rejimlerde parlamentoların, kanun yapma, Hükümeti denetleme ve devlet bütçesini kabul etme gibi üç temel fonksiyonunun bulunduğu kabul edilmektedir. Bkz. Özbudun, Türk Anayasa..., s. 305.

¹⁶⁰ Onar, “Türkiye’nin Başkanlık...”, s. 71.

oluşturmaktadır. Bunun yanında, parlamenter rejim bütün vatandaşların siyasi sürece katılmasına, iktidar gücünün kullanımını denetlemesine ve sınırlandırmasına imkan sağlamaktadır.¹⁶¹

Yasama organının, Hükümetin iktidarına kaynaklık etmesi ve Hükümetin ve Bakanların yasama organına karşı sorumlu olması, parlamenter rejimin temel ilkelerinin parlamentonun egemenliğine dayandığını göstermektedir. Ancak parlamento egemenliğinin katı bir biçimde benimsenmesi, yasama ve yürütme organları arasında gerçek bir karşılıklı bağımsızlığı imkansız kıldığı takdirde, Hükümetin işleyişini de o ölçüde zorlaştıracaktır. Nitekim günümüz parlamenter rejimleri göz önüne alındığında, yürütme organının, yasama organı karşısında açık bir biçimde etkinlik ve üstünlük kazandığı görülmektedir.¹⁶² Özellikle İngiltere’de siyasi sistemin, siyasi gücün Kabine-Parlamento ikilisinde, Kabinede olduğu kabul edilmektedir. Yani Kabine yönetir; parlamento denetler.¹⁶³ Zira parlamento faaliyetlerinin birçoğu, zaten parlamento içinde çoğunluğa sahip olan iktidar partisinin kontrolü altındadır. Bu kontrolü yasama faaliyetlerinde yoğun bir biçimde görmek mümkündür.¹⁶⁴

Yasama faaliyeti yerine getirilirken de, en önemli rolü Bakanlar Kurulu üstlenmektedir. Özellikle kanun koyma sürecinde bu daha net bir biçimde görülmektedir. Bakanlar Kurulunca hazırlanan kanun tasarıları kabul edilen yasaların büyük bölümünü oluşturmaktadır. Yine milletvekilleri tarafından getirilen bir kanun teklifinin, Hükümetle anlaşma olmaksızın kanunlaştırılması mümkün değildir. Bugün kabul edilen kanunların, yaklaşık % 85’i Bakanlar Kurulu tarafından “tasarı” biçiminde getirilmektedir. Dolayısıyla çağdaş demokrasilerde yürütme gücünün etkin bir unsur niteliğine kavuşması, yürütmenin yasamaya karşı bir varlık kazandığı anlamına gelmemekte, onun en önemli unsuru olmaktadır.¹⁶⁵ Çünkü parlamenter rejim, organları birbirinden katı bir biçimde ayırmamakta, devletin işleyişinde uyumu

¹⁶¹ Hekimoğlu, s. 117-118.

¹⁶² Giovanni Sartori: **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği**, (Çeviren: Ergun Özbudun), Yetkin Yayınları, Ankara 1997, s. 147; Yavuz, s. 11.

¹⁶³ Tunçer Karamustafaoğlu: **Yasama Meclisinde Komisyonlar**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara 1965, s. 74.

¹⁶⁴ Karamustafaoğlu, Yasama Meclisinde..., s. 75; Yavuz, s. 11.

¹⁶⁵ Karamustafaoğlu, Yasama Meclisinde..., s. 60-61, 75-76; Yavuz, s. 11.

gerçekleştirmektedir. Bu sebeple de organlar arasında işbirliği ve etkileşim mekanizmaları bulunmaktadır.¹⁶⁶

Hükümet, yani Başbakan ve Bakanlar, yasama organına karşı siyasi olarak sorumluluk taşımaktadırlar. Bunun anlamı, Başbakanın ve Bakanların parlamentonun güvenini kazanmaları ve görevde kaldıkları süre boyunca bu güven olmadan yönetme görevini yerine getirememeleri ve bu güvenin yitirilmesi durumunda görevlerinden çekilmek zorunda olmalarıdır.¹⁶⁷ Bu zorunluluğun yaptırımı ise “siyasi sorumluluk” kurumunun işlemesi ve buna bağlı nihai aşama ise siyasi iktidarın kaybedilmesidir. Bunun karşısında yer alan geleneksel denge tedbiri veya silahı ise yürütmenin Meclisi “fesih” hakkıdır.¹⁶⁸ Parlamenter rejimin olağan ve zorunlu bir kuralı olarak kabul edilen fesih kurumu, uyuşmazlıkların çözümünde seçmen topluluğunun kesin kararı ile demokratik dayanağın sağlanması aracı olmaktadır.¹⁶⁹ Dolayısıyla, yasama ile yürütme ilişkilerinin yürütülmesinde, meydana gelen anlaşmazlıklarda halkın kararının belirleyici bir faktör olarak kabulü, parlamenter rejimin temel ilkelerinden olan “parlamentonun güvenine sahip olma” kuralı ile

¹⁶⁶ Erdoğan, Anayasa Hukuku, s. 15.

¹⁶⁷ Turhan, Hükümet Sistemleri..., s. 43.

¹⁶⁸ Yasama ile yürütme organı arasındaki etkileme ve dengeleme araçlarından diğeri ise “fesih” kurumudur. Fesih, belirli bir süre için seçilmiş olan meclisin varlığına seçim dönemi dolmadan son verilmekte ve zorunlu olarak da yeni seçimlerin yapılmasını beraberinde getirmektedir. Bu durumda yapılacak genel seçimler, yasama ile yürütme arasındaki uyuşmazlığa halkın hakemliğinde çözüm sağlamayı hedeflediğinden, bir tür halk oylaması olarak nitelendirilmektedir. Bkz. Lijphart, s. 65-67; Güneş, Parlemanter Rejimin..., s. 80 vd; Gözler, Anayasa Hukukuna..., s. 103-104; Erdoğan, Anayasal Demokrasi, s. 214; Teziç, s. 432-437. “Fesih durumlarını saymak mümkündür ancak sınırlamak mümkün değildir. Fesih yetkisinin hangi somut durumlarda kullanılacağını feshe yetkili organlar kararlaştırır. Ülkelerin uygulamalarına bakıldığında genellikle şu nedenlerle parlamenter feshe başvurulduğu görülmektedir: i) Parlamento-Hükümet arasında uyuşmazlık olması, ii) Parlamentonun ülkenin düşünce ve eğilimlerini yansıtmaması, iii) Yasama döneminin sonuna yaklaşılması; iv) İki meclisli parlamenter sistemlerde, iki meclis arasındaki anlaşmazlık ve tikanıklık meydana gelmesi, v) Yeni bir sorun üzerinde halkın düşünce ve eğilimlerinin öğrenilmesine ihtiyaç duyulması, vi) Partilerin girişimde bulunması... Fesih hakkının kullanılma nedenleri görüldüğü üzere çok çeşitli olmalarına rağmen, çağdaş parlamentoculukta, feshin doğrudan doğruya amacı serbest seçimlere giderek halk çoğunluğunun iradesine üstünlük tanımaktır. Ancak bu amacın parti ve seçim sistemleri ile bir arada değerlendirilmesi ve fesih hakkı yapısal yönden düzenlenirken de bu olguların göz ardı edilmemesi gerekmektedir”. Bkz. Karamustafaoğlu, Yasama Meclislerini..., s. 88, 89.

¹⁶⁹ “Fesih hakkı her ne kadar Parlamento ile Hükümet arasındaki uyuşmazlığın milletin hakemliğinde çözülmesi olarak kabul edilse de disiplinli iki parti sisteminin geçerli olduğu durumlarda, fesih hakkı bu işlevi yerine getirmek üzere kullanılmamaktadır. Fesih bu sistemde ya seçim dönemini kısaltmak üzere ya da referandum işlevi görmek üzere kullanılmaktadır. Bu durumda ise fesih hakkı, Hükümetin güven sorununu doğrudan doğruya halkın önüne götürerek kabinenin parlamento önündeki sorumluluğunun halk (seçmen) önündeki sorumluluğu ile yer değiştirmesine yol açmaktadır” Bkz. Karamustafaoğlu, Yasama Meclislerini..., s. 66, 79.

açıklanmaktadır. Böylece siyasi sorumluluk kurumu, beraberinde fesih kurumunun da şekillenmesini sağlamaktadır.¹⁷⁰

Parlamente rejimin geleneksel öğelerinde meydana gelen değişimler, sistemin bütünü etkileyerek onun işleyişinde de bir takım yenilikleri doğurmuştur. Özellikle hukuki ve siyasi planda temsilin ve dolayısıyla seçme hakkının demokratikleşmesi, yani iktidarın kaynağının halkın rıza ve onayından kaynaklanması¹⁷¹ ve siyasi partilerin bunun temeline oturması ile parlamente rejimin işleyişi değişikliğe uğramıştır. Yasama ile yürütme arasındaki ilişkiler, geleneksel Anayasa Hukukunun kurumsal düzeninde değişiklikler meydana getirerek geleneksel anlamdaki yasama ve yürütme ayrımını da değişikliğe uğratmıştır. Dolayısıyla, çağdaş parlamente rejimlerde Hükümet ile onun arkasındaki parlamento çoğunluğu arasında bir anlamda örtüşme meydana gelmiştir. Buna bağlı olarak, siyasi gerçekte bir tarafta seçimi ve parlamentoda çoğunluğu kazanan parti ya da partilerden kurulu çoğunluk iktidarı, diğer tarafta ise gelecek seçimlerde iktidar için yarışacak muhalefet yer almaya başlamış ve bu da parlamento içinde muhalefetin yerinin önemini ortaya çıkarmıştır.¹⁷²

Çağdaş siyasi sistemlerde siyasi partilerin asıl amaçları, yalnızca belirli siyasi prensipler etrafında bir araya gelerek kurumsallaşmakla sınırlı kalmayıp, “iktidarın ele geçirilmesi” veya “muhalefet”¹⁷³ görevinin yerine getirilerek kamuoyunun

¹⁷⁰ Karamustafaoğlu, Yasama Meclislerini..., s. 34.

¹⁷¹ “Günümüzde, seçim ve seçime katılma, hem seçmen vatandaşların kamu yönetimine karşı gösterdikleri ilginin derecesini, hem de siyasi iktidarın temelinde bulunması gereken uzlaşma (consensus) unsurunun oranını göstermekle, kamu siyasetini yürütecek olan kamu iktidarını da kurar. Çünkü seçim, siyasi iktidarı halkın denetimine tabi kılan ve dolayısıyla yönetenleri yönetilenlere karşı dikkatli olmaya sevk eden bir düzendir. Yani “sorumlu Hükümet veya iktidar” ilkesinin dinamimidir”. Bkz. Tunçer Karamustafaoğlu: **Seçme Hakkının Demokratik İlkeleri**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara 1970, s. XV.

¹⁷² Karamustafaoğlu, Yasama Meclislerini..., s. 69-72.

¹⁷³ “Siyasal muhalefet kavramı, genel muhalefet kavramının siyasal perspektif içinde ele alınmasından ibarettir... Siyasal muhalefetin iki anlamı birden karşıladığı görülür. İlk ve öz anlamıyla, genel muhalefetin siyasal içeriğe bürünmüş şekli olarak ele alınıp, farklı fikir ve çıkarları temsil eden partilerin Hükümetin faaliyet ve politikasına karşı koymaları ya da engellemeleri şeklinde açıklanırken; ikinci ve türev anlamıyla, bizzat bu karşı koyma olgusunu yansıtan partileri karşıladığı gösterilmiştir... Muhalefet denildiğinde yalnızca karşı koyma, eleştirme gibi faaliyetler değil, aynı zamanda bunun klasik temsilcileri olan partiler -iktidarda bulunmayan- de anlaşılır. Konuyla ilgili çalışmalarda da muhalefetin iki anlamı vurgulanmıştır. İlk olarak iktidarın gidişini benimsemeyen, onaylamayan, muhalefet partilerini göstermekte; diğeri ise Hükümetin yaptığı işlere karşı olduğunu yazı ve tartışmalarla ortaya koymak, kısaca muhalefet etmek anlamını içerir”. Bu konuda kapsamlı bir çalışma için bkz. Nühket Turgut: **Siyasal Muhalefet**, Birey ve Toplum Yayıncılık, Ankara 1984, s. 4.

oluşumunda etkili olma gibi işlevlerle şekillenmiştir.¹⁷⁴ Parlamenterizmin siyasi önemi, Hükümetin, parlamentoda çoğunluğa sahip olan siyasi parti tarafından oluşturulması esasına dayanmasıdır. Bu çoğunluk karşısında muhalefet, iktidar-muhalefet ilişkileri içinde iktidarın alternatifi olarak, siyasi denetim mekanizmalarını harekete geçirip geleceğin iktidarı olma yollarına başvuracaktır.¹⁷⁵ Kurumsal muhalefet, iktidar karşısında kurumsallaşmış bir rol üstlenerek, Başbakanın alternatifi olan lideriyle ve geleceğin Bakanları olan yönetici kadrosuyla ve gelecekte uygulamaya koymayı hedeflediği programıyla adeta Hükümete bir alternatif oluşturur. Böylece “Gölge Kabine (*shadow cabinet*)” işlevi üstlenerek bütün çabası ile adeta seçimleri kazanmak için çalışır.¹⁷⁶ Dolayısıyla parlamenter rejimde siyasi partiler, siyasi iktidarı elde etmek hedefiyle girdikleri mücadelede, parti disiplinine bağlı olarak, genel olarak Hükümetin kendileri tarafından kurulmasını sağlayacak çoğunluğa ulaşmak için çalışmaktadırlar. Seçimlerde, seçmen çoğunluğunun oyunu kazanan siyasi parti, iktidarı ele geçirir ve Bakanlar Kurulu da bu siyasi partinin yürütme kurulu niteliğini kazanır ve bu siyasi partinin yönergelerinin uygulayıcısı olur. Bu suretle, seçimlerin yapılması bir siyasi parti¹⁷⁷ için yalnızca parlamentoda yer elde ederek temsil faaliyetini yerine getirmek değil, aynı zamanda parlamentoda kendi Kabinesini kurmak üzere yapılan bir mücadele niteliğini de taşır.¹⁷⁸

Parlamento içinde; muhalefet, sahip olduğu siyasi parti örgütü aracılığıyla, devlet kudretini sınırlamakla kalmamakta, hukuk dışı faktörleri de barındırabilecek

¹⁷⁴ Siyasi partiler; “i) Menfaatlerin birleştirilmesi, ii) Siyasi devşirme, iii) Siyasi sosyalleşme, iv) İktidarı kullanma, eleştirme ve denetleme v) İletişim ve etkileşim sağlama” gibi işlevlere sahiptir. Bu işlevler hakkında bkz. Hüseyin Özcan ve Murat Yanık: **Siyasi Partiler Hukuku**, Der Yayınları, İstanbul 2007, s. 42-46.

¹⁷⁵ Parlamenter muhalefet için iktidar değişimini sağlayacak araç olma özelliğini vurgulayacak şekilde, gölge Kabine, sözde Hükümet, yedek Hükümet, yarının Hükümeti, geleceğin Hükümeti, alternatif Hükümet... gibi” değişik ifadeler de kullanılmaktadır. Bkz. Turgut, s. 15.

¹⁷⁶ Teziç, s. 407; Turgut, s. 16.

¹⁷⁷ Jennings, siyasi partilerin önemini ve sistem içindeki etkisini vurgulamak üzere, “İngiliz anayasasının gerçek incelenmesi siyasi partilerle başlayıp, partilerle bitmelidir” ifadesini kullanmaktadır. Bkz. Çam, s. 73.

¹⁷⁸ Guetzevitch, s. 24. “İktidarların gücünü etkileyen temel etkenlerden biri de muhalefetin başarısıdır. Ancak bazen iyi donanımlı ve hazırlıklı olmayan zayıf bir muhalefetin varlığı Hükümet için bir avantaj oluşturabilmektedir. Eğer muhalefet akılcı ve sonuç getirecek bir siyaset takip ederek, gerek parlamentoda gerekse parlamento dışında Başbakanın yürüttüğü siyaseti eleştirip onun yanlış ve isabetsiz yönlerini ortaya çıkarırsa halk nezdindeki güvenilirliğini azaltabilir ve halkın desteğini zayıflatabilir. Ancak, muhalefetin bundaki başarısı, doğal olarak yaptığı işin “yapıcı” ve “makul” olduğu izlenimini halkta bırakmasına; bunun için de sırf karşı çıkmış olmak için eleştirmediğini gösteren, alternatif öneriler taşıyan “kapsamlı” bir programa dayanmasına bağlıdır”. Bkz. Mustafa Erdoğan: “Başbakanlık Hükümeti mi?” **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Yıl: 1989, Cilt: 44, Sayı: 3-4, s. 244.

Hükümetin sosyo-ekonomik yaşamın tüm yönlerine ilişkin bütün faaliyetlerini izlemekte; onun iktidarı kullanışını denetlemekte; karar, işlem ve uygulamalarını eleştirmekte ve tartışmalara girilerek parlamento içi denetim mekanizmalarını harekete geçirmektedir. Klasik parlamenter düzenek dikkate alındığında, genelde parlamento için öngörülen bu haklar pratikte muhalefet için önem taşımakta ve onun tarafından kullanılmakta ve hatta onun için öngörülmektedir.¹⁷⁹ Ancak burada önem taşıyan husus, iktidar-muhalefet ilişkilerinin belirli kurumsal ilkeler etrafında şekillenmesi gerekliliğidir. Yani iktidarı kullanan siyasi partinin muhalefeti yok etmeye girişmemesinin yanında, muhalefetin de eleştirilerini demokratik kanallarla, dürüst ve adil bir biçimde yapması gerekmektedir.¹⁸⁰

Siyasi partiler, bu noktada temel rol üstlendiklerinden, çağdaş demokrasilerin siyasi partiler dışında düşünülmesi imkansızdır. Çünkü siyasi partiler yalnızca yönetim faaliyetini yerine getirmemekte, devletin yönetim makamlarına kendi temsilcilerini getirerek, devlet politikasını kendi fikirleri doğrultusunda saptayıp yürütmekle Hükümet siyaseti faaliyetlerinden dolayı da siyasi sorumluluk üstlenmektedirler.¹⁸¹ Dolayısıyla Hükümet sistemlerinin değişik uygulamaları, siyasi partiler ve siyasi gelenekler ilişkisi içinde çeşitli ülkelerde yerine göre daha demokratik, daha istikrarlı ve daha etkin bir yönetim ile gösterip, farklılıklara sahip olabilmektedir. Ancak bir yönetimin demokratikliği, istikrarı ve etkinliği yalnızca uygulanan Hükümet sistemine bağlı değildir. Siyasal kültür, ülkede geçerli olan seçim sistemi, siyasal partilerin konumu, yönetsel yapı gibi faktörlerin de demokratiklik, istikrar ve etkinlik üzerinde rolü vardır.¹⁸²

B. Sorumlu Hükümet Anlayışı Çerçevesinde Siyasi Denetim

1. Parlamenter Denetim

Parlamenter sistemlerde, Meclislerin faaliyeti yalnızca yasa yapmaktan ibaret değildir. Çünkü Meclisler, yasama faaliyeti kadar önemli bir faaliyeti, Hükümeti ve Bakanları denetleme, yani “denetim”¹⁸³ faaliyetini de yerine getirirler.¹⁸⁴ Bu faaliyet,

¹⁷⁹ Turgut, s. 43, 47.

¹⁸⁰ Çam, s. 79.

¹⁸¹ Özbudun, Siyasal Partiler..., s. 1-3.

¹⁸² Onar, “Türkiye’nin Başkanlık...”, s. 81.

¹⁸³ “Denetim ifadesi çeşitli anlamları içermektedir. Bir yandan son derece basit anlamıyla tahkik ve teftişi ifade ederken; diğer taraftan yönetim, komuta, hakimiyet ve regülasyon gibi anlamlara karşılık

parlamentar demokrasinin temel ilkelerinden kabul edilmektedir. Ancak anayasalarda, genellikle siyasi denetim ilkesinin ne anlama geldiği açıklanmaksızın onun çeşitli belirtilerine ve gerçekleştirilme yöntemlerine yer verilmektedir.¹⁸⁵ Yürütmenin ve yürütme içinde görevleri genişlemekte ve çeşitlenmekte olan Bakanların, hukuki ve cezai sorumluluklarının yanında, siyasi sorumlulukları yoluna da gidilebilmesi, özellikle siyasi denetim ve bunu harekete geçiren mekanizmalar açısından önem taşımaktadır.

Anayasal devletin gerçekleştirilmesi yalnızca iktidarın hukuka tabi olmasını değil, aynı zamanda bu iktidarın halka devrini de içerir. Halk egemenliğini gerçekleştirmenin yolu seçimlerin yapılmasının yanında, demokrasinin devlet ve Hükümet iktidarının bir formu olarak tasarlanması ve halk tarafından oluşturulan Hükümetin de denetlenmesini gerekli kılmaktadır. Bu çerçevede, demokratik denetimden iktidarın serbest seçimi yanında, Meclisin gerçekleştirdiği denetim ve parlamentodaki komisyonların denetimi de anlaşılır. Yani bir rejimin demokratik olarak işleyebilmesi için “demokratik temsil ve siyasi denetim” mekanizmalarının birlikte var olması gerekmektedir.¹⁸⁶ Siyasi sorumluluk, bu sebeple “denetim” kavramı ile yakından ilişkilidir. Çünkü denetim, hesap verme sorumluluğunun doğrudan veya dolaylı bir biçimde ortaya çıkarılması bağını sağlamaktadır. Temsil zincirine anlamını veren bu bağ, gerek Bakanların Meclise karşı gerekse kamu çalışanlarının Bakanlara karşı hesap verme sorumluluğunu bu denetim yetkisi ile kurmaktadır.¹⁸⁷

Siyasi denetim (*political control*) kavramı gerek Avrupa’da gerek diğer temsili demokrasilerde, Hükümetin frenlenmesi ve hesap vermesi fikrine dayanmaktadır. Siyasi denetim, Hükümetlerin gerçekleştirdikleri faaliyetler dolayısıyla denetim bulgularının diğer etkenlerle birlikte ele alınması ve Hükümet veya Bakanların çeşitli yaptırımlarla karşı karşıya bırakılmasını ifade etmektedir. Ayrıca siyasi denetim, Hükümetin siyasa yapım sürecinin çeşitli aşamalarını da kapsamına alacak düzeyde işlemektedir. Helms, Avrupa parlamenter

gelir. Denetimin öznesi ve niteliğine göre de siyasi ve hukuki denetim şeklinde ortaya çıkar”. Bkz. Malaret, s. 417-418.

¹⁸⁴ Loewenstein, s. 182.

¹⁸⁵ Tahsin Bekir Balta: **İdare Hukukuna Giriş**, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara 1970, s.10.

¹⁸⁶ Malaret, s. 422-423.

¹⁸⁷ Woodhouse, s. 27.

demokrasilerinde siyasi denetimin beş temel düzeyde ortaya çıktığını ifade etmektedir. Bunlar; seçim denetimi, parlamenter denetim, Devlet Başkanı tarafından gerçekleştirilen denetim, hukuki denetim ve özel sektör ile kitle iletişim araçları aracılığıyla gerçekleştirilen denetimidir. İlk dört denetim faktörü, siyasi denetimin geleneksel yöntemlerine dayalı olduğu halde, diğer denetim biçimleri yeni bulgulara dayalı bir nitelik sergilemekte ve bunların demokrasinin kalitesi ve niteliğini belirlemede uluslararası bir standarda kavuşturma işlevi gördüğü ileri sürülmektedir.¹⁸⁸ Bu son iki denetim yolunun geleneksel siyasi denetim faaliyetinden farklı olarak “siyasi denetimin özelleştirilmesi” olarak karakterize edildiği görülmektedir. Hükümet üyelerinin bu yeni denetim mekanizmalarıyla da sınırlandırılmaları, onları, özel sektör ilişkileri bakımından daha dikkatli ve sorumlu kılmakta ve medya demokrasisi konusunda da özen gösterme yükümlülüğü ile siyasi sorumluluk altında tutmaktadır. Ancak, bu gelişmeler her ne kadar siyasi denetim konusunda belirli bir ölçüde etki doğursalar da, parlamento içi muhalefetin siyasi denetim konusundaki başat rolü hala varlığını korumaktadır. Bu yeni denetim yollarının ise etkili parlamenter denetim için bir alt yapı oluşturabileceklerini söylemek mümkündür.¹⁸⁹

Parlamenter siyasi denetim, uygulanan seçim sistemi ve parti sisteminin meydana getireceği çoğunluk veya azınlık Hükümetine göre anlam kazanmaktadır. Muhalefet de bu oluşum içinde parlamenter denetimin temel hareket noktası olmaktadır. Özellikle yasama komisyonlarının siyasi denetim bakımından çok etkili

¹⁸⁸ “Özel sektör”ün siyasi denetim üzerindeki etkisini iki gelişmeyle açıklamak mümkündür. Bunlardan ilki, 1980’lerden itibaren geniş çaplı özelleştirmelerle kamusal hizmetlerin yürütülmesinin özelleştirilmesidir. İkincisi ise, üretim piyasasının kademe kademe küreselleşmesidir. Küresel üretim piyasasındaki olağanüstü büyüme ve teknolojinin hızlı seyri, Hükümetler ile iş sektörünün ilişkilerinde, özellikle Bakanlıkların yürüttüğü hizmetler konusunda, karmaşık bir reaksiyonu doğurmuştur. Ayrıca büyük çaplı şirketlerin gerçekleştirdikleri lobi faaliyetleri de göz önüne alındığında, Hükümetlerin kimi durumlarda bu güçlere karşı koyma imkanları önemli ölçüde azalarak, şirketlerin siyasa yapım sürecindeki baskıları önemli bir yönlendirici faktör haline gelmiştir. Hükümet siyasetini etkileme ve denetim konusunda diğer aktör de “kitle iletişim araçları”dır. Özellikle özel yayın kuruluşlarının güçlü şirketlerce yönetilmesi durumunda, bu araçlar yine önemli lobi faaliyetleri konusunda etkili olmakta hatta Hükümet üyelerinin görevlerini devam ettirip ettirmeme konusunda, gerçekleştirilen yayınlarla yönlendirici olmaktadır. Ancak bunun tersi yönde, Hükümetlerin kamu ve özel yayın kuruluşları üzerinde yönlendirici etkisinin belirleyici olduğu durumlarda, bağımsız yayın kuruluşlarının siyasi denetim bakımından önemli hayati değer taşımaktadır. Çünkü, vatandaşların doğru bilgi kaynaklarına ulaşmaları, Hükümetin demokratik yollarla denetimi bakımından olmazsa olmaz bir koşuldur. Bkz. Helms, s. 82, 88-93.

¹⁸⁹ Helms, s. 93-94.

bir hale gelmesi, yasama organının, neredeyse yalnızca yasa yapma kurulu düzeyine indirgendiği eleştirilerine yol açmaktadır.¹⁹⁰

Hükümetin, Bakanların ve idarenin denetlenmesi, çağdaş devletlerin en önemli sorunlarından birisidir. Yürütme organının, yetkilerini kullanırken anayasal ve yasal sınırlar içinde hukuk devleti ilkelerine uygun olarak hareket edip etmediğinin denetimi, yargı organlarının denetleme faaliyetlerinin yanında, yasama organının ve halkın söz konusu işlem ve faaliyetler hakkında bilgi sahibi olması ile sağlanabilir. Bu sebeple, bilgi edinmenin, denetim faaliyetinin olmazsa olmaz unsuru olduğu kabul edilmektedir. Bilgi edinme, bir taraftan bir hak, diğer taraftan ise bir yükümlülük niteliğindedir. Zaten yasama organı üyelerinin, genel kurulda ve komisyonlarda çalışmalara katılırken ancak doğru bilgilere ulaştıklarında sağlıklı bir şekilde denetim mekanizmalarını işletebilmeleri mümkün olmaktadır. Hükümet bakımından da bu bilgilerin verilmesi sorumluluk doğurması sebebiyle bir zorunluluk niteliğindedir.¹⁹¹

Yasama organının, hükümet sistemine göre, ister düşük ister yoğun düzeyde olsun yürütme organının faaliyetleri üzerinde denetimde bulunabilmesi için; her şeyden önce, yürütme organının siyaseti, somut işlemleri hakkında bilgi edinmesi gerekir. İşte yasama organının, bu bilgiyi edinmek için doğrudan doğruya inceleme yapması, onun siyasi araştırma yapması olarak kabul edilir. Yasama organı bu araştırmayı bizzat kendisi yaparak en sağlıklı bilgi edinme yolunu kullanmaktadır.¹⁹²

Yasama Meclislerinin gerçekleştirdiği denetimin önemi, demokratik yönetimlerde Hükümet edenlerin sınırlandırılması ve “hukuk devleti” ilkelerinin hayata geçirilmesinde, denetim araçlarının oynamış oldukları rol ve devletin hukuk düzeninin kuruluşunda ve işleyişinde uygulanması gereken bir takım demokratik ilkelerle açıklanabilir.¹⁹³ Bu bakımdan Hükümet etme iradesinin sınırlandırılmasında hukuk devleti ilkesi önemli yer tutar.

¹⁹⁰ Helms, s. 83-84.

¹⁹¹ Emin Fersoy: **Yasama Denetimi**, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdare Enstitüsü Kamu Yönetimi Lisans Üstü Uzmanlık Programı- Yayınlanmamış Bitirme Tezi, Ankara 1984, s. 8-11; Onar, “1982 T.C. Anayasası’nda...”, s. 30-38.

¹⁹² Onar, Meclis Araştırması, s. 8.

¹⁹³ Kubalı, “Devlet Hukuk Nizamı...”, s. 17-22; Hikmet Tülen: **Türk Anayasa Hukukunda Bakanların Cezai Sorumluluğu ve Meclis Soruşturması**, Mimoza Yayınları, Konya 1999, s. 6.

Temel toplumsal ihtiyaçların giderilmesine yönelik işlevlerin yerine getirilmesi, siyasi iktidarın kullanılması ile mümkün olmaktadır. Ancak bu vazgeçilmezliğinin yanında toplumsal yaşam açısından ciddi bir tehlikeyi de beraberinde getirme riski taşımaktadır. Çünkü siyasi iktidarı ellerinde bulunduranlar, bu gücü, iktidarı ellerinde bulundurmayanlar aleyhine her zaman kullanabilme riskini de ellerinde tutmaktadırlar. Hukuk devleti ise tam da bu bakımdan hayati bir önemle ön plana çıkmaktadır.¹⁹⁴ çünkü hukuk devleti, yürütmenin eylem ve işlemlerinden dolayı sorumlu ve hukukla bağlı olduğu; temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alındığı; hukuki güvenlik ilkesinin, kanunların anayasaya uygunluğunun, yargı bağımsızlığı ve tarafsızlığının sağlandığı; hukukun evrensel ilkelerine saygı gösterildiği; kanunların genelliğinin ve hukuk önünde eşitliğin sağlandığı devleti ifade eder.¹⁹⁵ Hukuk devletinde yalnızca bireyler değil, siyasi iktidarlar da hukukla bağlı olacaklarından, siyasi iktidarlar da yasaların uygulanması konusunda zorunlu olarak hukuk kurallarına tabi olacaktır.¹⁹⁶ Hukuk devleti, siyasi iktidarı sınırlayıp temel hak ve özgürlükleri güvence altına almakla birlikte, parlamenter sistemler bakımından da yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkilerin belirlenmesi ve siyasi temsil ile demokratik müesseselerin işlerlik kazanması bakımından etkisini göstermektedir.¹⁹⁷

Siyasi temsil, denetimin gerçekleştirilmesi ve meşruiyetin sağlanması açısından yönetimin barışçı yollardan el değiştirmesi gibi bir ze dayanır. Çağdaş demokrasilerde bu işlevler seçim yoluyla sağlanmaktadır. Kendisine iktidarı kullanma yetkisi verilen sorumlu iktidarların meşruiyeti düzenli aralıklarla seçimlerin yapılmasıyla denetlenmektedir. Böylece, yönetilenlere, yönetenlerin belirli süreler içinde uyguladıkları politikaları onaylama ya da onaylamama fırsatı verilmektedir.¹⁹⁸

¹⁹⁴ Levent Gönenç: “Ortaçağ Avrupası’nda Anayasacılığın Düşünsel ve Kurumsal Temelleri”, **Prof. Dr. Ergün zbudun’a Armağan**, Yetkin Yayınları, Ankara 2008, s. 269.

¹⁹⁵ Gözler, Anayasa Hukukuna..., s. 208-212; Tülen, s. 6-10; Erdoğan, Anayasal Demokrasi, s. 121-134; Tahsin Bekir Balta ve Hüseyin Nail Kubalı: “Türkiye’de Hukuk Devleti Anlayışı” **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Yıl: 1960, Cilt: 15, Sayı: 3, s. 3 vd.

¹⁹⁶ Gönenç, “Ortaçağ Avrupası’nda...”, s. 269.

¹⁹⁷ “Günümüz anayasal devletlerinde, egemenliğin “sınırsız, bölünmez ve devredilmez” niteliklerini yitirdiği ve bir takım kavramsallaştırmalar ve ilkeler ile yeniden şekillendiği görülmektedir. Artık egemenlik, “hukuk devleti ile sınırlanmaktadır”, “kuvvetler ayrılığı ilkesi ile bölünmektedir” ve “ulus-üstü örgütlere devredilmektedir”. Bkz. Gönenç, “Siyasi İktidar...”, s. 147-150.

¹⁹⁸ Karamustafaoğlu, Yasama Meclislerini..., s. 99.

Parlamente rejim, özü itibariyle parlamente demokrasi ve demokratik kurumlar üzerinde işler. Ancak, parlamentoya bir grubun büyük çoğunlukla hakim olup, gerek yasama faaliyetleri dolayısıyla, gerekse Hükümetin siyasi ve idari yetkilerini, parlamente demokrasinin uzlaşma anlayışı dışında kullanımı, iktidar-muhalefet ilişkilerinde önemli tartışmalara ve denetim faaliyetlerinin de etkin bir şekilde yerine getirilememesine yol açar. Bu durumda, demokratik bir reaksiyon olarak, siyasi iktidarların sınır tanımama yönündeki uygulama ve işlemleri, hukuk devleti ve hukukun genel olarak kabul gören evrensel ilkelerine aykırılık taşıdığı ölçüde parlamente sistem krizlerini de beraberinde getirir. Bu noktada, siyasi iktidarın kullanımının, hukuk devleti, kuvvetler ayrılığı¹⁹⁹ prensibi ve meşruluk alanının kontrolüne tabi tutulup hukuk düzeninin gereklerine göre daraltılarak, kişilik dışı ve sınırlı bir iktidarla bağlanması gereksinimi zorunlu olarak ortaya çıkar.²⁰⁰

Parlamenteonun, Hükümet üzerindeki yetkisi, Hükümetin denetlenmesi olmakla beraber; bu denetim fonksiyonu, Meclis ile Hükümet arasındaki diyalog ve işbirliğinin sağlanmasına olanak yaratır. Meclisin yaptığı denetim görevi de bu önemli görevlerdendir. Bu denetim, Hükümetin siyasi, idari ve mali faaliyetleri üzerinde gerçekleştirilmekle beraber; Meclisle Hükümetin sürekli temasını sağlayarak halkın talep ve şikayetlerinin de parlamento aracılığıyla Hükümetin ve Bakanların dikkatinin çekilmesine imkan yaratmaktadır.²⁰¹ Parlamento tarafından gerçekleştirilen denetimle, halkın denetim mekanizmaları aracılığıyla Hükümetin etkinliklerini ve temsilcilerinin buna ilişkin görüşlerini öğrenmesi sağlanmakta, denetim görevi bir “gensoru” verilmesi olasılığından ve bunun doğrudan etkisinden bağımsız olarak bizzatı önem kazanmakta ve Hükümetin ve Bakanların bu konuda önlemler almasına yola açabilmektedir. Sartori’nin de ifade ettiği gibi

¹⁹⁹ Bugün kuvvetler ayrılığından çıkarılacak anlam, devlet fonksiyonlarının yasama, yürütme ve yargı olmak üzere farklı devlet organları arasında paylaştırılması ve devlet kudretinin sınırlandırılmasıdır. Bu sınırlandırma ise devletin bu üç fonksiyonu üzerinden sağlanmaktadır. Bkz. Güneş, Parlamento Rejiminin..., s. 11; Kubalı, Anayasa Hukuku..., s. 261-264; Recai Galip Okandan: “Anme Hukukunda Kuvvetler Bölümü Meselesi”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Yıl: 1936, Cilt: 2, Sayı: 7-8, s. 516-520; Yahya Kazım Zabunoğlu, **Devlet Kudretinin Sınırlanması**, Ajans –Türk Matbaası, Ankara 1963, s. 86-88; Turhan Feyzioğlu: “Kuvvetlerin Ayrılığı Nazariyesi”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Yıl: 1947, Cilt: 2, Sayı: 1, s. 50.

²⁰⁰ Bahri Savcı: **Demokrasimiz Üzerine Düşünceler**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara 1963, s. 43-46; Tülen, s. 11.

²⁰¹ Miceli, s. 120; Tülen, s. 12.

“Parlamentonun yalnızca varlığı bile, iktidarı bir koşula bağlamaktadır” ve parlamentoda kamusal eleştiri ortamı sağlanmaktadır.²⁰²

Yürütme organının, günümüz demokratik sistemlerinin hareket merkezini oluşturması ve güçlenmesi, onun aynı zamanda kuvvetli bir denetim altında bulunmasını zorunlu kılmaktadır. Denetimin işlemesi, yalnızca parlamento tarafından güvenoyu verilmesi ile yapılan bir faaliyetle sınırlı kalmamakta, seçimlerin yapılması, kamuoyu oluşturulması, sivil toplum örgütlerinin faaliyetleri, basın ve diğer demokratik katılım araçları aracılığıyla da gerçekleştirilmektedir. Ancak parlamenter rejimlerde siyasi denetimi sağlama bakımından en etkin ve kısa yol Hükümetin “parlamento içi denetim” mekanizmalarıyla denetlenmesidir.²⁰³ Yani yasama organı tarafından gerçekleştirilen denetimin en ince ayrıntılarına kadar uygulanması ve sonuç alınması, yasama organının birincil fonksiyonlarının başarıyla yerine getirmesine katkıda bulunmasının yanında, parlamentonun sahip olduğu potansiyel gücü kullanabilme olanağını da arttırmaktadır.²⁰⁴

Yürütme alanına ilişkin temel kararları almak ve uygulamakla görevli Hükümet, yürüteceği siyasetin gösteren bir program yaparak ve bunu uygulayarak görevini yerine getirir. Bu programın yürütülmesi yasa yapımı yoluyla olabileceği gibi, yürütme alanına ilişkin düzenlemelerle de gerçekleştirilebilecektir. Yürütme alanına ilişkin bu düzenleme ve faaliyetler idare aracılığıyla yerine getirilmektedir. Bu işleyiş gereği idarenin de denetlenmesi gerekmektedir. Ancak Meclisin doğrudan doğruya muhatabı Hükümettir. Bu itibarla Meclis, idareyi çıkaracağı kanunlar ve diğer bağlayıcı işlemler dışında ancak Hükümet ve Bakanlar üzerindeki denetim yetkilerini kullanmak suretiyle etkileme imkanına sahiptir.²⁰⁵

Hükümet, siyasi karar alma yetkisi bakımından idarenin en üst mercii durumundadır. Çünkü temsil zinciri gereği, vatandaşlardan idarenin bütün birimlerine ve kamu görevlilerine kadar ilerleyen bu bağ ile kamu siyaseti

²⁰² Malaret, s. 423-424.

²⁰³ Siyasi sorumluluğun parlamenter sistemin temel kurumlarından biri olması siyasi denetimin de önemini arttırmaktadır. Parlamenter denetim olarak nitelendirilen bu denetim faaliyeti, Yasama Organı tarafından yürütme gücünü elinde bulunduran Hükümet üzerinde kullanıldığı için kimi zaman “yasama denetimi” olarak da adlandırılmaktadır. Bkz. Şeref İba: **Parlamenter Denetim Yolları, Etkinliği ve Susurluk Örneği**, Bilgi Yayınevi, Ankara 1997, s. 20; Helms, s. 94.

²⁰⁴ Mehmet Akif Özer: “TBMM’ce Uygulanan Parlamento Denetimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Yıl: 2000, Cilt: 30, Sayı: 2, s. 36.

²⁰⁵ Balta, İdare Hukukuna..., s. 8, 51.

yürütülmektedir.²⁰⁶ Bu itibarla Hükümetin ve Bakanların karar ve direktifleri idareyi doğrudan bağlar. İdare, sorumluluğu kapsamındaki hizmetlerin gerekleri hakkında siyasi organları aydınlatmak, onları uygun kararlara yöneltmek ve sahip olunan teknik bilgilerle Bakanlara destek ve yardımcı olmak zorundadır. İdare bu faaliyetlerini yerine getirirken objektif olmak, herhangi bir siyasi parti, kişi veya grup karşısında tarafsız davranmak zorundadır.²⁰⁷ İdare, Hükümete karşı bu görevleri sebebiyle doğrudan sorumlu iken, Meclise karşı da Hükümetin bilgisi altında ve onun aracılığıyla sorumludur. Yani idarenin Bakanlara ve Hükümete, Hükümetin de Meclise karşı doğrudan doğruya sorumlu olduğu söylenebilir. Sözelimi, parlamenter rejimin kimi türleri (Almanya, Belçika, Danimarka, Fransa, Japonya, Norveç), idarenin parlamentoya karşı doğrudan hesap verme sorumluluğuna yer vermemektedir. Temsil zinciri ve etkili bir parlamenter sorumluluk ilişkisi çerçevesinde, idarenin Bakanlara karşı sorumlu olması ve Bakanların da parlamentoya karşı siyasi olarak sorumlu olmasıyla, dolaylı bir denetim ve sorumluluk zinciri öngörülmektedir.²⁰⁸

Temsil zincirinin sürekli bir biçimde işlerliği Hükümetlerin temsil yetkisini kullanma konusundaki başarısını göre şekillenebilmektedir. Özellikle seçme ve ayıklama mekanizması ile başarı performansının esas alınması, Bakanların görevlerine devam edip edememeleri konusunda belirleyici olmaktadır. Hükümet siyasetinin belirlenip yürütülmesi konusunda, daha özel olarak Bakanların çalışmaları ve onlar üzerindeki denetim önem kazanmaktadır. Bakanların yıllık faaliyetleri izlenmekte ve raporlanmakta; Bakanlıkların, hesap ve bütçeleri denetlenmekte ve incelenmekte ve bunun üzerine de parlamentoda denetim mekanizmaları aşamasında bu verilerin ortaya konulmasıyla denetim yapılabilmektedir.²⁰⁹

2. Türkiye’de Parlamenter Denetim İşlevinin Unsurları

Parlamenter sistemde, Meclisin Hükümet üzerindeki denetim yetkisi, hem Hükümetin kurulduğu aşamada hem de Hükümet kurulduktan sonraki aşamada uygulama bulduğundan, yapılan denetimin içeriği, etkinliği ve sürekliliği ön plana

²⁰⁶ Strøm, “Delegation and Accountability...”, s. 266.

²⁰⁷ Balta, İdare Hukukuna..., s. 51-52, 208.

²⁰⁸ Beyme, s. 81.

²⁰⁹ Strøm, “Delegation and Accountability...”, s. 271.

çıkılmaktadır. Çünkü denetim, Hükümetin ve Bakanların, eylem, işlem, karar ve uygulamalarının hem siyasi hem de hukuki açıdan incelenmesini, Hükümet ve Bakanların bu çerçevede parlamentonun güvenine sahip olup olmadıklarının ve böylece görevlerine devam edip edemeyeceklerinin sorgulanmasını sağlamaya yöneliktir. Ancak bütün denetim araçlarının, Hükümetin ve Bakanların faaliyetlerini sürdürüp sürdürmeme konusunda aynı ölçüde etkiye sahip olduğunu söylemek güçtür.²¹⁰

Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM), Hükümet ve Bakanlar üzerindeki denetim yetkisini, “denetim vasıtaları” (doğrudan denetim) ve “denetim vesileleri” (dolaylı denetim) şeklinde iki yolla kullanmaktadır. Denetim vasıtaları, doğrudan doğruya parlamenter denetimin sağlanması için getirilmiş olmalarına karşılık; denetim vesileleri ise başka sebeplerle, dolaylı yoldan denetim fonksiyonuna hizmet etmek üzere getirilmiştir. Denetim vesileleri arasında, kanun tasarıları üzerine meydana gelen görüşmeler ve özellikle bütçe görüşmeleri sırasında Hükümet siyasetinin ve Bakanların düzenleme ve uygulamalarının bütün yönleri ile tartışılması gibi yollara yer verilmektedir.²¹¹

TBMM’nin bilgi edinme ve denetim yolları, Anayasanın 98. maddesinde “Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin Bilgi Edinme ve Denetim Yolları” başlığı altında düzenlenmiştir. Bunlar; “soru, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması ve gensoru”dur. Bu yollardan “soru” (AY m. 98/2), “genel görüşme” (AY m. 98/3) ve “meclis araştırması” (AY m. 98/4) bilgi edinme yolları olarak kabul edilirken; “gensoru” (AY m. 99), Bakanlar kurulunun veya bir Bakanın siyasi sorumluluğuna yönelik siyasi denetimi, “meclis soruşturması” (AY m. 100) ise Başbakan veya Bakanların cezai sorumluluklarının araştırılmasını sağlayan yargısal denetimi ifade etmektedir.²¹²

²¹⁰ Yücel, s. 163-164.

²¹¹ Özbudun, *Parlamenter Rejimde...*, s. 14; Balta, *Türkiye’de Yürütme...*, s. 45-49. “Ayrıca, kalkınma planının onaylanması, göreve başlarken veya görev sırasında güvenoyu, bütçenin reddi, olağanüstü hal ilanı kararlarının onaylanması, kanun tasarılarının ve KHK’ların reddi ve TBMM Dilekçe Komisyonu’nda yapılan denetimler bu kapsamda ele alınabilir. Kanun tasarı ve tekliflerinin Genel Kurul’da görüşülürken yapılan soru-cevap işlemi de dolaylı denetim aracıdır. Keza KİT ve İnsan Haklarını İnceleme Komisyonlarını da bu çerçevede değerlendirmek gerekir”. Bkz. Mahmut Bülbül: **Parlamenter Denetim Yolu Olarak Soru**, Yayınlanmamış TBMM Uzmanlık Tezi, Ankara 2007, s. 8.

²¹² Onar, “1982 T.C. Anayasası’nda...”, s. 35-41; Savcı, “Parlmanter Rejimli...”, s. 55-57.

“Soru”, “meclis araştırması” ve “genel görüşme”, bilgi edinme yolları doğrudan doğruya Hükümetin siyasi sorumluluğunu doğurmamaktadırlar. Bunlar, bilgi edinmeye ve aydınlanmaya yönelik denetim araçları olduğundan, tartışma ortamı yaratma ve bu yolla kamuoyu oluşturularak, Hükümeti siyasi sorumluluk açısından dolaylı bir biçimde güç duruma düşürme işlevine sahiptir. Buna karşın “meclis soruşturması” ile Başbakanın veya Bakanların cezai sorumluluklarına gidilebilirken; “gensoru” ile; Hükümetin veya Bakanların Meclis tarafından siyasi olarak denetlenmesi ve siyasi sorumluluklarına gidilerek düşürülmeleri söz konusu olabilmektedir.²¹³

3. Türkiye’de Parlamenter Denetimin Mali ve Ekonomik Alandaki Görünümü

Parlamentolar, tarihsel gelişim süreci bakımından, halkın kamu maliyesini denetleme gereksinimi sonucunda doğmuşlar ve ilk yetkilerini bu alanda kazanmışlardır.²¹⁴ Kamu harcamalarının halk temsilcilerinin oluşturduğu parlamentoların denetimi altına alınması temsil ve parlamenter denetim ilişkisinin meydana gelmesini sağlamıştır. Kamu maliyesinin ve ekonomik faaliyetlerin denetimi, mali araçların belirli bir siyaset doğrultusunda yönlendirilmesini ancak bununla beraber, nitelik ve miktar olarak da sınırlandırılmasını ifade etmektedir. Ancak kamu maliyesinin parlamenter denetiminin sınırları ve ölçüsü ülkelerin anayasal düzenlerine göre önemli farklılıklar göstermektedirler.²¹⁵

Devletin ve özel olarak da devlet içinde yürütme organlarının çalışma alanının son derece genişleyip, çeşitli ve karmaşık bir biçim alması, yürütmenin kararları, sözleşmeleri, eylemleri ve düzenleyici işlemlerinin katlanarak artmasını beraberinde getirmiştir. Yürütme organının görevlerinin artması, sosyal devlet ilkesi gereği devletin ekonomik ve sosyal alanda da görevlerinin artması ile sonuçlanmıştır. Özellikle devletin ekonomik alanda düzenleme ve denetim yetkileri, kamu

²¹³ Yücel, s. 165.

²¹⁴ Bu gereksinimin ilk örneği İngiltere’de, 1215 Tarihli Magna Carta Libertatum (Büyük Ferman) ile Kraliyet iktidarının denetimsiz kullanılmasına son vermiş, Kraliyet Meclisi (Magnum Concilium)’nin rıza ve onayı olmaksızın halka keyfi olarak mali mükellefiyetlerin yükletilemeyeceği ve halktan vergi toplanamayacağı kuralı benimsenmiştir. Bu ilke “Temsilsiz vergi olmaz” kuralı olarak kabul edilmiştir. Bkz. Arsel, Anayasa Hukuku..., s. 108; Arsel, Türk Anayasa..., s. 337; Hüseyin Nail Kubalı: **Demokrasinin Anayurdunda**, Ersel Matbbası, İstanbul 1966, s. 40-44.

²¹⁵ Nami Çağan: “Anayasa Çerçevesinde Kamu Maliyesinin Parlamenter Kontrolü”, **Anayasa Yargısı**, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Cilt: 2, Ankara 1985, s. 199-200.

hizmetinin görülmesi bakımından önem taşımakla bu hizmetlerin yürütülmesi görevi, Hükümet ve Bakanların bu kamusal gücü sevk ve idare etmelerinde belirleyici olmaktadır.²¹⁶

Çağdaş demokratik sistemlerde, devletin mali ve ekonomik alandaki faaliyetleri ve bu faaliyetlerin denetimi önemli yer tutmaktadır. Çünkü Hükümet ve Bakanların sahip oldukları kamu gücüyle, kamu kaynaklarını nasıl kullandıklarının denetimi hesap verme sorumluluğunun bir gereğidir. Bu da ancak “mali denetim” ile mümkündür. Mali denetim, kamu kaynaklarının elde edilmesinin, korunmasının ve kullanılmasının belirlenmiş öncelikler ve mevzuat ile diğer ilke ve esaslara uygunluğunun denetlenmesidir.²¹⁷ Kamu maliyesinin parlamenter denetimi, Hükümetin mali kaynakları “bütçe” ilkeleri çerçevesinde kullanıp kullanmadığı etrafında şekillenir.²¹⁸ Özellikle sosyal devlet ve düzenleyici devlet kavramları geliştikçe, iktisadi müdahaleciliğin normatif çerçevesini düzenleyen ekonomik kamu hukuku alanında Hükümetlerin çok sınırlı bir parlamenter denetimle karşılaştıkları görülmektedir. Çünkü ekonomik konularla ilgili kanunlar, yürütme organına kanunların uygulanmasından da öte geniş yetkiler vermektedir. Bu durum her ne kadar parlamenter sistemle çelişiyor gibi görünse de ekonomik kamu hukukunun bugün kazandığı anlamın bir sonucu olduğu söylenebilir.²¹⁹

Temsil ve vergi ilişkisinde, nasıl ki vergi toplamak için yasal bir dayanak, gerekiyorsa; aynı şekilde toplanan vergileri kamusal hizmetlerin görülmesinde harcamak üzere de kanun gerekmektedir. Bu da bütçeyi ön plana çıkarmaktadır. Bütçe, belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belge olarak tanımlanmaktadır. Esasında bütçenin uygulanmasında yetki parlamentolardadır. Parlamentolar bu yetkilerini yürütmeye devretmekte; ancak uygulama sonuçlarını denetleme ve değerlendirme hakkını korumaktadır.²²⁰ Parlamenter demokrasilerde

²¹⁶ Arslan, s. 10-15.

²¹⁷ M. Kamil Mutluer, Erdoğan Öner ve Ahmet Kesik: **Bütçe Hukuku**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2005, s. 348.

²¹⁸ Nami Çağan: “Modern Bütçe Sürecinde Parlamento’nun Rolü”, **Uluslararası Sempozyum: Bütçe Sürecinde Parlamantonun Değişen Rolü** içinde, Derleyen ve Yayına Hazırlayan: TBMM Bütçe Müdürlüğü, TBMM Basımevi, Ankara 2009, s. 183.

²¹⁹ Nami Çağan: “Anayasa Yönünden Fonlar”, **Anayasa Yargısı**, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Cilt: 3, Ankara 1986, s. 113.

²²⁰ Mutluer, Öner ve Kesik, s. 209.

bütçe hukukunun esası, önce bütçelerin parlamento tarafından onaylanması, diğer bir ifadeyle gelir toplama ve harcama yetkisi verilmesi; bütçe uygulaması sona erdikten sonra da uygulama sonuçlarının denetim yetkisinin yine parlamentoya ait olmasıdır. Yani parlamentolar, Hükümete yalnızca bütçe konusunda izin vermemekte aynı zamanda uygulama sonuçlarını da denetlemektedir.²²¹

Bütçe kanunu, harcamaların kanuniliği ilkesini sağlamakta ve bu vesileyle harcamaların denetlenebilirliği mümkün olmaktadır.²²² Türkiye’de, diğer pek çok demokratik sistemde olduğu gibi, bütçeyi hazırlama yetkisi ve görevi ve buna bağlı olarak sorumluluğu Hükümet üzerindedir. Bütçeyi hazırlama yetkisi Hükümette olmasına karşılık; bütçeyi inceleme, değiştirme ve onaylama yetkisi TBMM’dedir. Parlamento, bütçe üzerindeki denetim yetkisini TBMM Bütçe Komisyonu ve TBMM Genel Kurul toplantıları ile kullanır. Ancak parlamentonun bütçe üzerinde yapacağı denetim, konunun teknik nitelikleri dolayısıyla ve parlamentonun örgütlenmesinin de bunu gerçekleştirecek düzeyde olmamasından dolayı, pek çok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de, Anayasa ile (m. 160) bütçe uygulamasının parlamento adına denetimi yetkisi Sayıştay’a verilmiştir.²²³ Bütçenin denetlenmesi, parlamento sürecinde Bütçe Komisyonu’nda teknik bir düzeye inilerek ayrıntılı bir biçimde denetlenebildiği halde TBMM Genel Kurulu’nda siyasi nitelikli bir denetim egemendir. Genel Kurul’daki denetim yalnızca bütçe tasarısında değişiklik yapılması ile sınırlı değildir. Çünkü parlamento üyeleri bütçe görüşmelerinde Hükümet tasarısı konusunda bilgi sağlar, eleştiriler yöneltirler ve bu görüşmeler de kitle iletişim araçlarıyla kamuoyuna yansır. Bütçenin reddedilmesi ise parlamentonun Hükümet üzerindeki en güçlü, ancak işlemesi çok zor koşullara bağlı bir silahtır. Daha önce verilmiş bir güvenoyundan vazgeçildiği anlamına gelir ve bütçesi reddedilmiş bir Hükümet, siyasetini yürütemeyeceği ve programını uygulayamayacağı için istifa etmek zorunda kalır.²²⁴

Çünkü bütçeyi onaylamamak veya Hükümetin talep ettiği ödeneği vermemek, yasama organının Bakanlar Kuruluna karşı kullanabileceği en etkili silahlardandır. Hiçbir Hükümetin ödenek olmaksızın faaliyetlerini yürütemeyeceği düşünüldüğünde,

²²¹ Mutluer, Öner ve Kesik, s. 379.

²²² Arsel, Türk Anayasa..., s. 332-333.

²²³ Çağan, “Modern Bütçe...”, s. 183-185; Mutluer, Öner ve Kesik, s. 358-378.

²²⁴ Çağan, “Anayasa Çerçevesinde...”, s. 203-207.

Bakanlar Kurulu, bütçenin onaylanması veya talep edilen ödeneğin tahsis edilmesi durumunda parlamento ile uyuşmazlığın devam ettirilmesi konusunda ısrarcı olmayacaktır.²²⁵

Parlamento, Hükümetin mali anlamda denetlenmesi yetkisini Sayıştay aracılığıyla kullanmaktadır. Parlamentonun bütçeyi denetlemesi, bütçe uygulamalarının da denetlenmesini gerektirir. Anayasa'nın 160. maddesi uyarınca; *"Sayıştay, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir..."*. Sayıştay'ın yaptığı bu denetim "hukukilik denetimi" niteliğindedir ve siyasi nitelik taşıyan parlamenter denetime temel oluşturur. Ayrıca Sayıştay Kanunu'nun 3162 Sayılı Kanun'a Ek 1. maddenin 2. fıkrası ile TBMM'ye sunulan Sayıştay raporlarının TBMM'de "Genel Görüşme"ye konu olacağı belirtilmiştir.²²⁶

TBMM'nin, Bütçe Kanunu'nun doğru bir biçimde uygulanıp uygulanmadığı denetlemek üzere kullandığı bir diğer yetki de Kesin Hesap Kanunu ile yerine getirilmektedir.²²⁷ Kesinleşmiş bütçe rakamlarının ayrı bir kanun halinde kabul edilmesi sonucu "Kesin Hesap Tasarısı"nın kabul edilmesi, bütçe uygulamasında parlamentonun verdiği ön izne uygunluğun saptanıp Hükümetin aklanması anlamına gelmektedir.²²⁸ Kesin Hesap Kanunu da hukuki dayanağını Anayasa'nın 164. maddesinden almaktadır. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Faaliyet Raporları ve Kesin Hesap" başlığı altında, 41. madde ile; kamu idarelerinin üst yöneticileri tarafından idarenin stratejik planlama ve performans planları uyarınca yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans göstergelerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerinin açıklandığı faaliyet raporları düzenlenir ve bu raporlar Maliye Bakanlığı'na gönderilir. Bu raporlar, Maliye Bakanlığı tarafından değerlendirilerek genel faaliyet raporu hazırlanır ve

²²⁵ Arsel, "İngiliz Tarihinde...", s. 413. Bütün temsili sistemlerde, devletin yıllık bütçesi, parlamentolara denetim konusunda büyük bir fırsat vermektedir. Yalnızca parlamenter rejimlerde değil, ABD ve İsviçre'de de bütçe önemli ve çok etkili bir denetim aracı olma özelliği göstermektedir. Ancak çoğunluğun parlamentoya hakim olduğu parlamenter rejimlerde, bu araç daha az etkili bir denetim aracı niteliğinde kalmaktadır. Bkz. Beyme, s. 82.

²²⁶ Çağan, "Anayasa Çerçevesinde...", s. 208-209.

²²⁷ Arsel, Türk Anayasa..., s. 337; Gözler, Türk Anayasa..., s. 367.

²²⁸ Çağan, "Anayasa Çerçevesinde...", s. 210-211.

Sayıştay’a gönderilir. Sayıştay, bu raporları dış denetim sonuçlarını da dikkate alarak değerlendirir ve kendi görüşü ile birlikte TBMM’ye sunar. TBMM’nin bu raporlar çerçevesinde, kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarını görüşeceği söylenebilir. Böylece hesap verme sorumluluğu çerçevesinde TBMM, bütçe uygulaması konusunda daha fazla bilgilendirilmiş olmaktadır.²²⁹

Bunun yanında yürütme organının kullandığı kimi “bütçe dışı fon” uygulamaları parlamentonun mali denetim yetkisi konusunda önemli bir kısıntı oluşturmaktadır. Çünkü bu fonlar açısından, kamu harcamalarının yıllık bütçelerle yapılacağı ilkesine uyulmamakta ve bir kısım fonlar bakımından da Sayıştay denetiminin kanunlarla engellendiği görülmektedir. Bu da parlamenter denetim bakımından kullanılan kaynakların boyutu ve kamu kesiminin gerçek boyutunun belirlenmesini zorlaştırması sebebiyle parlamentonun bütçe denetiminde, diğer bir ifadeyle Hükümetin denetiminde, zayıf bir yanını meydana getirmektedir.²³⁰

IV. 1982 ANAYASASI’NA GÖRE YÜRÜTME ORGANININ YAPILANMASI VE SİYASİ SORUMLULUK KURUMU İLİŞKİSİ

A. 1982 Anayasası’na Göre Yürütme Organının Siyasi Sorumsuz Kanadı: Cumhurbaşkanı

1982 Anayasası Parlamenter rejimi benimsemiş ve iki başlı veya diğer bir ifade ile ikili (*düalist*) bir yürütme yapısını esas almıştır.²³¹ Anayasa’nın 8. maddesinde, “Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir”

²²⁹ Mutluer, Öner ve Kesik, s. 379-382.

²³⁰ Çağan, “Anayasa Yönünden...”, s. 123-124; Çağan, “Anayasa Çerçevesinde...”, s. 220.

²³¹ İki yapılı (düalist) yürütme, genel olarak yürütme yetkisinin bir kişi (Devlet Başkanı) ile bir kurul (Bakanlar Kurulu) arasında bölüştürülmesidir. Yürütme organının bu iki başlı yapısı, parlamenter monarşinin İngiltere’deki tarihi gelişimi içinde ortaya çıkmış ve daha sonra da Kıta Avrupası ülkelerine yayılmıştır. Devlet başkanı cumhuriyetlerde Cumhurbaşkanı, monarşilerde ise kraldır. Bkz. Atar, s. 259; Gözler, Türk Anayasa..., s. 393; Gözler, Devlet Başkanları, s. 3; Özbudun, Türk Anayasa..., s. 318; Teziç, s. 372. Devlet Başkanının aktif siyasete katılıp katılmaması, monarşilerde monarkların işgal ettikleri makamın kaderi üzerinde belirleyici olmuştur. Çünkü, “hükümdar ailesinin siyasette aktif bir rolden çekilmeyi kabullenmiş olduğu ülkelerde monarşiler ayakta kalmıştır. Hükümdarın siyasal iktidarı kullanmayı sürdürmek istediği ülkelerde ise monarşiler yıkılmıştır”. Bkz. Richard Rose and Dennis Kavanagh, “The Monarchy in Contemporary Political Culture”, *Comparative Politics* 8, no. 4 (July 1976): 568’den akt. Lijphart, s. 77.

ifadesi ile yürütme yetkisi ve görevinin kullanımında iki başlı yapıya vurgu yapılmaktadır.²³²

Parlamente rejimlerde yürütme organının diğer kanadını oluşturan Hükümet, doğrudan doğruya seçim yoluyla değil, ancak seçimler sonucu Mecliste meydana gelen dağılım uyarınca, Cumhurbaşkanınca, Meclis içinden bir Başbakanın atanmasıyla, parlamente atama ilkelerine uygun olarak oluşturulmaktadır.²³³ Yani Bakanlar Kurulu, Meclisin içinden çıkmakta, ondan kaynaklanmaktadır.²³⁴

Cumhurbaşkanının, devletin başı olması sıfatından kaynaklı olarak; temsil, gözetme, hakemlik, uyarma ve görüş bildirme görev ve yetkileri ile devlet işleri konusunda bilgilendirilme hakkı olduğu kabul edilmektedir.²³⁵ Cumhurbaşkanının sistem içindeki bu konumu, yürütme işlevinin yerine getirilmesinde, kullandığı yetkiler bakımından siyasi olarak sorumlu olup olmadığı sorusunu beraberinde getirmektedir.

Parlamente rejimlerde Cumhurbaşkanının siyasi olarak sorumsuzluğu prensibi benimsenmektedir. Bu prensip, Devlet Başkanının geleneksel statüsünden kaynaklanmaktadır. Çünkü Cumhurbaşkanlarının statüleri monarşilerin yıkılmasıyla birlikte, kralların statülerine benzetilerek düzenlenmiştir. Bu sebeple, Cumhurbaşkanlarının siyasi olarak sorumsuz oldukları kabul bulunmaktadır.²³⁶ Diğer sorumluluklar bakımından ise Cumhurbaşkanının normal vatandaşlar gibi sorumluluğu bulunmakta, yani hukuki ve cezai açıdan sorumlu bulunmaktadır. Bunun yanında, Cumhurbaşkanının görevi ile ilgili suçlardan dolayı ise Anayasa'nın 105. maddesinin 3. fıkrası uyarınca, "vatan hainliği"²³⁷ ile sınırlı olmak üzere

²³² Gözler, Türk Anayasa..., s. 393; Mehmet Turhan: "Başbakanın Seçimi ve Atanması", **Amme İdare Dergisi**, Yıl: 1993, Cilt: 26, Sayı: 3, s. 25; Mümtaz Soysal: **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, 10. Baskı, Gerçek Yayınevi, İstanbul 1993; Özbudun, Türk Anayasa..., s. 318-319.

²³³ Gözler, Türk Anayasa..., s. 402.

²³⁴ Başbakanın parlamento tarafından değil de doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesi 1996-2001 yılları arasında İsrail'de uygulanmıştır. Ancak bu durumda dahi Başbakan tarafından kurulan hükümetin yasama organından güvenoyu alması zorunlu kabul edilmiştir. Bkz. Yavuz, s.15; Onar, "Türkiye'nin Başkanlık...", s. 80.

²³⁵ Gözler, Devlet Başkanları, s. 118-120.

²³⁶ Beyme, s. 110; Burhan Kuzu: "Parlamente Rejimde Devlet Başkanının Konumu ve 1961-1982 Anayasalarında Durum" **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Yıl: 1991, Cilt: 53, Sayı: 1-4, s. 37-38; Gözler, Devlet Başkanları, s. 81.

²³⁷ Anayasa'nın 105. maddesinin 3. fıkrası uyarınca: "*Cumhurbaşkanı, vatana ihanetten dolayı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az üçte birinin teklifi üzerine, üye tamsayısının en az dörtte üçünün vereceği kararla suçlandırılır*". Ancak vatan hainliği suçunun Anayasada ve

sorumluluğu bulunmaktadır. Dolayısıyla yürütme organı, yürütme gücünü elinde bulunduran Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulundan meydana gelmekle birlikte, bu yapı içinde yürütme yetkisinin kullanılmasından kaynaklanan siyasi sorumluluk Cumhurbaşkanı üzerinde değil²³⁸ Bakanlar Kurulu ve Bakanlar üzerinde doğmaktadır.²³⁹

Yürütme organı, bir taraftan devletin yönetimini sağlamakla ve devlet yönetimine hükümetin siyasi programı çerçevesinde yön veren iki başlı örgütlenme şemasını, yani organik anlamı ifade eder. Diğer taraftan ise Bakanlar Kurulu aracılığıyla, Anayasa'nın 112. maddesinin 1. fıkrası uyarınca "hükümet siyasetini yürütmek, kanun tasarıları hazırlamak, tüzük, yönetmelik çıkarmak, kanunların yetkili kıldığı konularda idari işlemler tesis etmek ve bazı yüksek devlet memurlarını atamak ve görevden almak gibi siyasi ve idari görevleri" yapmayı, yani işlevsel anlamı ifade etmektedir.²⁴⁰

Anayasa'nın 8. maddesinde "yürütme yetkisi ve görevi" ibaresine yer verilmiş ve 1961 Anayasası'nın 6. maddesindeki şeklinden farklı olarak yürütme yalnızca bir "görev" değil; "yetki ve görev" olarak kabul edilmiştir. 1961 Anayasası'nın 6. maddesine göre, Yürütme görevi "...kanunlar çerçevesinde..." yerine getirilmekte iken; 1982 Anayasası'nın 8. maddesinde "...Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir" hükmü getirilerek görev ve

kanunlarda açık bir biçimde tanımlaması yapılmadığı için, bir eylemin vatan hainliği teşkil edip etmediğine TBMM tarafından karar verilecektir.

²³⁸ "Cumhurbaşkanının siyaseten sorumlu tutulamamasının temeli, tarihsel olarak monarşik devirlerden kalan bir anlayışa dayanmaktadır. İlahi hukuk gereğince hükümler yetkilere sahip olan kralın sorumluluğu söz konusu değildir. Bu sorumsuzluk anlayışı, monarşik devlet yapılarından cumhuri devletlere intikal ederek bir ilke halini almıştır". Bkz. Arsel, Türk Anayasa..., s. 389, dipnot 437. "Parlamentar rejimin anayurdu İngiltere'de, devlet başkanının sorumsuzluğu dile getirilirken, "Kral kötülük yapmaz" ilkesi, İngilizlere özgü bir alaylı üslup içerisinde şu şekilde canlandırılır: "Kral kendi eliyle bir adam öldürse bundan belki başbakan sorumlu olur, fakat başbakanı öldürürse bundan kimse sorumlu olmaz". Bkz. Kubalı, Anayasa Hukuku..., s. 376; Teziç, s. 423.

²³⁹ Yavuz Sabuncu: **Anayasaya Giriş**, 13. Bası, İmaj Yayınevi, Ankara 2007, s. 225-226. Ayrıca Anayasa Mahkemesi'ne göre; "...Parlamentar sistemin geçirdiği değişiklikler sonucunda bugün artık gerçek güç kaynağı seçimle oluşan parlamento olup, onun içindeki çoğunluğa dayalı hükümet ön plana geçmiştir. Bugünün parlamenter sisteminde yürütme sorumluluğu hükümlerdedir. Bunun sonucu olarak da günümüzde Devlet Başkanı'nın bir kararının Başbakan ve ilgili Bakan tarafından imzalanmasından çok, aslında Başbakan ve ilgili Bakanlar tarafından alınan bir kararın Devlet Başkanınca imzalanarak biçimsel olarak tamamlanması söz konusudur..."

Karar için bkz. AYM, E. 1992/37, K. 1993/18, K.T. 27.04.1993.

http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=1061&content, (Erişim Tarihi 22.10.2009)

²⁴⁰ Metin Günday: **İdare Hukuku**, 9. Baskı, İmaj Yayıncılık, Ankara 2004, s. 351-352.

yetki konusundaki bağımlı ve sınırlı durum terk edilmiştir.²⁴¹ Ancak bu düzenek içinde Cumhurbaşkanı ile Hükümet arasındaki ilişki, temsil zincirine bağılı olarak görev ve yetkilerin hesap verme sorumluluğu ile paralel ilerlemesini gerektirmekte ve Cumhurbaşkanının yetkilerinin de buna bağılı olarak minimize edilmesi gerekmektedir.²⁴² Zira siyasi bakımdan sorumsuz olan Cumhurbaşkanının, Başbakan ve ilgili Bakan tarafından imzalanması gereken bütün işlemlerinden Başbakan ve ilgili Bakan sorumlu olduğundan, siyasi sorumluluğu bulunmayan Cumhurbaşkanının alacağı bu tür kararlar, Başbakanı ve ilgili Bakanı siyasi sorumluluk altına sokmaktadır.²⁴³ Bu kurala, “karşı-imza (*contreseing*)” veya “ortak-destek imza” kuralı adı verilmektedir. Buna göre, Anayasa’da aksi öngörülmedikçe, Cumhurbaşkanı, Başbakan ve ilgili Bakanın karşı-imzası olmadıkça hiçbir yetki kullanamamaktadır.²⁴⁴

1982 Anayasası’nın 105. maddesindeki hüküm şöyledir; “*Cumhurbaşkanının Anayasa ve diğer kanunlarda Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır; bu kararlardan Başbakan ve ilgili bakan sorumludur*”. Anayasa’nın 105. maddesinin gerekçesinde yer alan hükme göre; “...parlamentar sistemde sorumsuz olan bir kişiye yetki verilmez. Bundan dolayı cumhurbaşkanının kararlarının uygulanabilmesi için Türkiye Büyük Millet Meclisi önünde işlemin sorumluluğunu kabul edip savunacak “birinin” veya gerektiğinde “bütün Bakanlar Kurulunun”, cumhurbaşkanının kararlarını imzalamaları gerekir. Esasen bu zorunluluktan dolayı kararlar “bakanlar kurulu” veya “bakan” tarafından alınır ve Devlet Başkanı tarafından imzalanır”.²⁴⁵

1982 Anayasası, 12 Eylül 1980 müdahalesi sonucu yürütme içinde Cumhurbaşkanına özel bir yer ve önem vermiş ve Yasama, Yürütme ve Yargı alanında önemli yetkiler vererek Cumhurbaşkanlığı makamını sembolik bir makam

²⁴¹ Kahraman, s. 148.

²⁴² Beyme, s. 109; Güneş, Parlemanter Rejimin..., s. 60; Tanör ve Yüzbaşıoğlu, s. 313.

²⁴³ Karamustafaoğlu, “Yasama Meclislerini...”, s. 127-128; Kubalı, Anayasa Hukuku..., s. 376; Soysal, Anayasanın Anlamı, s. 213.

²⁴⁴ Gözler, Türk Anayasa..., s. 431; Gözler, Devlet Başkanları, s. 235; Güneş, Parlemanter Rejimin..., s. 61; Teziç, s. 425.

²⁴⁵ Ömer İzgi ve Zafer Gören: **Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın Yorumu**, TBMM Basımevi, Ankara 2002, s. 979.

olmanın ötesine taşımıştır.²⁴⁶ Böylece klasik parlamenter sistemin, yetkili ve sorumlu hükümet anlayışını yetki bakımından Cumhurbaşkanı lehine genişletmiştir. Halbuki yürütme içinde asıl yetkinin Hükümette olması ve Cumhurbaşkanının yetkilerinin sembolik düzeyde kalması parlamenter rejimin isterlerine daha uygundur.²⁴⁷ Cumhurbaşkanının bir hakem rolü üstlenebilmesi için, bağımsız ve tarafsız ve böylece siyasi olarak sorumsuz olması gerekmektedir.²⁴⁸ Çünkü Cumhurbaşkanının siyasi açıdan sorumsuzluğunun temelinde, yürütme organının faaliyetlerinin devamlılığı ve istikrarını sağlama amacı vardır. Dolayısıyla parlamenter rejim çerçevesinde, Yürütme Organı güçlendirilmek isteniyorsa, bunun yolu Cumhurbaşkanının yetkilerinin arttırılması ve onun güçlendirilmesi değil, siyasi olarak sorumluluk taşıyan Hükümetin güçlendirilmesi, ancak bununla birlikte parlamentoya da bu ölçüde etkin denetim imkanlarının verilmesidir.²⁴⁹ Aksi durumda klasik parlamenter düzenekte Cumhurbaşkanının sorumluluğu yoluna gidilmesi, onun, Meclisteki çoğunluğun tutumuna göre sık sık görevden ayrılmasını sorununu meydana getirebilecektir.²⁵⁰

²⁴⁶ Danışma Meclisince kabul edilen Anayasa Tasarısı'nın Cumhurbaşkanına tanıdığı çok geniş ve takdiri yetkilerin bir bölümü, Milli Güvenlik Konseyi tarafından madde metninden çıkarılmıştır. Bunlar arasında, "Anayasa Mahkemesi'nde iptal kararlarının yeniden incelenmesini istemek", "Ölüm cezalarının infazına karar vermek veya özel af yetkisine dayanarak ölüm cezasını müebbet ağır hapis cezasına çevirmek", "Türkiye Radyo Televizyon Kurumu Genel Müdürü ile üç yönetim kurulu üyesini atamak", "Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Başkanı seçmek", "Diyanet İşleri Başkanı seçmek" gibi yetkiler de yer almaktaydı. Bkz. Özbudun, Türk Anayasa..., s. 325.

²⁴⁷ Serdar Narin: **Anayasal Sistemimizde Bakanlar Kurulu**, (Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü-Yayımlanmamış Doktora Tezi), İzmir 2005, s. 92-93.

²⁴⁸ Geçmişte, çok partili siyasi hayata geçişi izleyen 1950, 1954 ve 1957 genel seçimlerinde Demokrat Parti'nin iktidar olması ile birlikte, Cumhurbaşkanlığı makamına da bu partinin lideri Celal Bayar seçilmiştir. Böylece Bayar, 1950'den 27 Mayıs 1960'a kadar geçen sürede cumhurbaşkanlığı görevini sürdürmüştür. Anayasa'nın, Cumhurbaşkanlığı makamının tarafsızlığını teşvik edecek hükümlerden yoksun olmasının meydana gelen sorunlarda etkili olduğu söylenebilir. 1924 Anayasası'nda Cumhurbaşkanlığının tarafsızlığını sağlayacak mekanizmalara yer verilmiş olsaydı, uygulamada yürütmenin her iki kanadı aynı siyasi partinin mensubu olmayacak, böylece Cumhurbaşkanı, iktidar ve muhalefet arasında arabulucu bir rol üstlenebilecekti. Bkz. Narin, s. 85; Yazıcı, s. 119.

²⁴⁹ Eroğul, Atatüze... , s. 340-341; Özbudun, Türk Anayasa..., s. 330; Sabuncu, s. 237.

²⁵⁰ Devlet başkanının parlamento karşısında siyasi olarak sorumlu olmadığı halde, geçmişte devlet başkanının görevden çekilmeye zorlandığı durumlar yaşanmıştır. Söz gelimi, Fransa'da 1887'de ikinci kez Cumhurbaşkanı olan Jules Grevy, damadı Wilson'un onur nişanlarının dağıtımında yolsuzluğa karışması sebebiyle eleştirilere uğramıştır. Bu olay ile hiçbir ilgisi bulunmadığı halde Meclis, Cumhurbaşkanına cephe almış ve "devlet başkanı görevden çekilmedikçe hiçbir bakanın kendisi ile temas kurmayacağı" açıklanınca Grevy görevinden çekilmek zorunda kalmıştır. Yine Fransa'da, 1924 genel seçimlerini kazanan radikal-sosyalist sol koalisyon, Cumhurbaşkanı Alexandre Millerand'ın kişisel politikasını benimsemedikleri için, 10 Haziran 1924 tarihinde Meclis'te bir karar alarak "kurulacak hiçbir kabineye Bakan vermeyecekleri"ni açıklamış ve bunun üzerine ertesi gün Cumhurbaşkanı Millerand görevi bırakmak zorunda kalmıştır. Bkz. Kuzu, s. 38; Arsel, "İngiliz Tarihinde...", s. 413; Gözler, Devlet Başkanları, s. 84.

Cumhurbaşkanının tarafsızlık sıfatının görünümlerinden bazıları, yürütme alanında, Bakanlar Kurulu kararları ve Bakanların almış olduğu kararlar ve atamalar dolayısıyla ortaya çıkabilmekte ve bu konuda Cumhurbaşkanının denetim yetkisinin olup olmadığı önem kazanmaktadır.²⁵¹ Cumhurbaşkanının, Bakanlar Kurulu kararlarını, sadece “hukukilik” açısından sınırlı bir şekilde denetlemesi gerektiği kabul edilmektedir. Bakanlar Kurulunun hukuka uygun bir işleminin, Cumhurbaşkanınca siyasi anlamda “yerindelik” açısından denetlenmesi ve reddedilmesi hukuken mümkün olmakla birlikte, parlamenter rejimin mantığına ve sağlıklı işleyiş kurallarına uygun bir davranış olarak kabul edilmemektedir.²⁵² Çünkü bu durumda siyasi olarak sorumsuz Cumhurbaşkanın, sorumlu Hükümetin siyasi takdir alanına müdahalesi söz konusu olabilecektir. Ancak hukuka aykırı kararnameler bakımından aynı şeyi söylemek mümkün değildir.²⁵³

1982 Anayasası’nda, 2007 yılında yapılan değişiklikle Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi ve yine 2010 yılında halkoyuna sunularak yürürlüğe giren değişiklikler dikkate alındığında Cumhurbaşkanının yetkilerinin sembolik düzeye indirgemeye yönelik bir düzenleme veya bu yönde bir hazırlığın olduğunu söylemek mümkün değildir.²⁵⁴ Anayasa’da yapılan bu değişiklikler hükümet sisteminin

²⁵¹ “Sorumluluğunu hükümetin taşıdığı kararnameler hakkında, Cumhurbaşkanı’nın uyarı ve tavsiyede bulunmaktan öte direnmesi, sistemin özelliğine ters düşer. O halde, Anayasa’nın ilgili kurallarının parlamenter sistemin temel ilkelerinin ışığında değerlendirilmesi sonucu, Cumhurbaşkanı’na tanınan bütün bu yetkilere karşın sistem özde parlamenter demokrasi olduğundan ve sorumluluk da hükümette bulunduğundan, Anayasa’ya ve yasalara aykırı olmadıkça, Cumhurbaşkanı’nın Bakanlar Kurulu işlemlerini siyasi yerindelik yönünden denetleyemeyip, imzalamak zorunda olduğu açıktır. Esasen öğretilerde de Cumhurbaşkanı’nın rolünün, uyarı ve tavsiyeden öteye geçmemesi gerektiğine işaret edilmektedir...” Bkz. AYM, E. 1992/37, K. 1993/18, K.T.27.04.1993. (http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=1061&content=12.04.2010)

²⁵² Kemal Gözler: **İdare Hukuku**, Cilt: II, 2. Baskı, Ekin Basım, Bursa 2009, s. 245-251.

²⁵³ Eroğul, “Cumhurbaşkanının...”, s. 52; Özbudun, Türk Anayasa..., s. 330; Yavuz, s. 168.

²⁵⁴ Türkiye’nin, hangi hükümet sistemini istediğine bir an önce karar vererek, Anayasa’da bu yönde düzenlemeler yapması gerekmektedir. Eğer tercih edilen, “Başkanlı Parlamenter sistem” ise, Cumhurbaşkanının yetkileri azaltılarak gerçekten sembolik düzeye indirilmeli ve anayasal belirsizlikler de giderilmeli ve TBMM’ye Cumhurbaşkanının da siyasi olarak sorumluluğunu test etme imkanı sağlayacak siyasi denetim mekanizmaları verilmelidir. Örneğin, Cumhurbaşkanı hakkında, “plebisit oylaması (bir tür güven oylaması)” isteme yetkisi verilmelidir. Çünkü Türkiye’de, Parlamenter sistemin bugünkü yapısı esas alındığında, Cumhurbaşkanın “siyasi sorumluluğu” için işletilecek herhangi bir parlamenter denetim mekanizması mevcut değildir. Başkanlı Parlamenter sistemlerden, Avusturya, İzlanda ve Slovakya parlamentoları, nitelikli çoğunluklarla Cumhurbaşkanları için plebisit oylaması isteyebilmekte, bir tür erken Cumhurbaşkanlığı seçimi başlatabilmektedir. Eğer Cumhurbaşkanları yapılan oylamadan onaylanarak çıkarlarsa, bu tekrar seçildikleri anlamına gelmemekte ve bu durumda Yasama Organının erken seçime gidilmek üzere Meclisi fesih yetkisi bulunmaktadır. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı üzerinde bu biçimde ayrıntılı durulması Cumhurbaşkanı üzerinden gerçekleştirilecek bir sistem değişikliğinde, yürütmenin diğer unsurları olan Başbakan ve Bakanların konumunun ne olacağı ve söz konusu sistem değişikliği

kendine özgü mantığına ve Cumhurbaşkanının bu sistem içindeki yerine açıklık getirmemiştir.²⁵⁵ Dolayısıyla hangi hükümet sistemi olursa olsun, sistemde değişiklik önerilirken o sistemin mantığıyla çelişmemeye özen göstermek gerekmektedir. Sistem değişikliği, “yol bağımlılığı” ilişkisi içinde değerlendirilip, değişimin sisteme getireceği maliyeti göz önüne almak gerekir.²⁵⁶ Aksi takdirde sürekli uyum sorunu yaratacak temel değişiklikler yapılması, karma bir sistem ve uygulamada sürekli sorunlar yaratabilecek “karmaşık” bir sistem yaratmış olur.²⁵⁷

B. 1982 Anayasası’na Göre Yürütme Organının Siyasi Olarak Sorumlu Kanadı: Hükümet

1. Başbakan

Parlamente hükümet sisteminde iktidarın paylaşımı sorunu, yürütmenin esas unsuru ve Hükümetin başı olan Başbakanının bu sistem içindeki otoritesinin, yetkilerinin ve hukuki statüsünün ne olduğunun belirlenmesini gerektirmektedir. Özellikle Başbakanın hukuki statüsünün tespiti, Bakanlar Kurulu bünyesindeki yeri bakımından önem taşımaktadır. Ancak uygulamada parlamente rejimin değişik görünüm biçimleri ve farklı modelleri tek bir şeyi ifade etmediğinden, parlamente rejim uygulamalarının çeşitliliği de çok farklı yasama ve yürütme ilişkilerini meydana getirmektedir. Bu farklılıkta yürütme içinde Hükümetin başı sıfatıyla Başbakanların konumu ve Bakanlarla olan ilişkisi önemli bir yer tutmaktadır.²⁵⁸

sonucu siyasi sorumluluk kurumunda muhatapın kim olacağı ve sorumluluğun kime karşı, nasıl olacağı da önem taşıyan sorunlardır. Başkanlı Parlamente sistem seçeneği tercih edildiğinde, kısaca klasik Parlamente sistemdeki siyasi sorumluluk kurumundan sapma olmayacağını; ancak Cumhurbaşkanının yetkilerinin azaltılması yanında, siyasi sorumluluğunu sağlayacak mekanizmalara gereksinim olduğu söylenebilir. Bkz. Gözler, Devlet Başkanları, s. 82; Kaboğlu, s. 140-141; Şule Özsoy: “Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesinin Türkiye’nin Hükümet Sistemine Olası Etkileri”, *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Yıl: 2007, Sayı: 2, s. 160-161.

²⁵⁵ Gözler, Anayasa Hukukuna..., s. 280; Tanör ve Yüzbaşıoğlu, s. 308-309; Yavuz, s. 143-144.

²⁵⁶ “Yol bağımlılığı (*path dependency*) teorisine göre, belli kurumsal tercihler yapıldıktan sonra bu tercihlerin değiştirilmesi oldukça zordur. Bir başka ifadeyle, belli bir yola girip o yolda ilerlemeye başladıktan sonra o yolu terk edip bir başka yola girmenin maliyeti yüksektir. Değişim maliyetinin yüksekliği, kurumsal değişikliği yapmaya istekli ve muktedir olan aktörler için her zaman caydırıcı olmayabilir... Ne olursa olsun, kurumsal değişimden kısa veya uzun vadeli menfaat uman aktörlerin belli bir bedel ödemeye hazır olmaları gerekir. Böyle bir bedel kurumsal değişime kalkışan aktörler açısından ileride yıkıcı sonuçların ortaya çıkmasına neden olabilir. Ancak daha da önemlisi, kurumsal değişim neticesinde ortaya çıkacak yüksek maliyet, bir bütün olarak demokratik siyasi sistem üzerinde olumsuz bir etki yaratabilir”. Bkz. Gönenç, “Türkiye’de Hükümet...”, s. 1-2.

²⁵⁷ Turhan, Anayasal Devlet, s.112-113.

²⁵⁸ Bu bakımdan Başbakan ile Bakanlar Kurulunun diğer üyeleri olan Bakanlar arasında Sartori’nin ifadesi ile üç tür ilişki meydana gelebilmektedir. Bunlar; “eşitsizler üzerinde birinci”, “eşitsizler

Sorumlu hükümet anlayışı çerçevesinde, Hükümetin parlamentoya karşı siyasi sorumluluğu, koordinasyon ilişkisi çerçevesinde birinci sırada bir Bakanın bulunmasını zorunlu kılmakta ve bu da kaçınılmaz olarak Başbakan olmaktadır.²⁵⁹ Başbakan, Bakanlar Kurulunun en başta gelen üyesi ve başkanı olarak Hükümet siyasetinin belirlenmesi ve Bakanlıklar düzeyinde uyum ve işbirliği sağlanmasında hakim rol oynar. Başbakanın, Bakanlar Kurulu içindeki bu üstünlüğü ve önceliği, Bakanlar Kurulunun diğer üyelerini seçebilmesi ve Hükümeti kurma yetkisine sahip olmasıyla ilişkilidir.²⁶⁰ Başbakanın, yürütmenin temel taşı oluşturması ve parlamenter rejimdeki güçlü konumu²⁶¹, “Başbakanlık Hükümeti”nden söz edilmesine açmaktadır.²⁶² “Başbakanlık Hükümeti” olarak nitelendirilmesi ve Bakanlar üzerinde etkin rolünün dört unsurla açıklandığı görülmektedir. İlk olarak, Başbakan istediği kişileri Hükümete almakta tamamen serbesttir. İkinci olarak, Başbakan, Hükümet mekanizması sayesinde Bakanları tamamen denetimi altında tutabildiğinden, Bakanlar onunla eşit konumda değil, onun yardımcıları ve memurları durumundadırlar. Üçüncü olarak, Hükümetin yürüttüğü siyasete ilişkin kararlar

arasında birinci”, “eşitler arasında birinci” kategorilerdir. Sartori’ye göre, bu kategoriler arasında, İngiliz Başbakanı eşitsizler üzerinde birincidir. Çünkü hükümeti gerçek anlamda yönetir ve tam bağımlı konumdaki bakanları seçmekte ve azletmekte özgürdür. Alman Şansölyesi bu kadar yüksek konumda değilse de eşitsizler arasında birincidir. Klasik parlamenter sistemlerde ise başbakan eşitler arasında birincidir; ancak buradaki birincilik diğer kategorilerdeki kadar önemli bir birincilik değildir. Bkz. Sartori, s. 137-140.

²⁵⁹ Beyme, s. 157.

²⁶⁰ Erdoğan, “Başbakanlık...”, s. 229.

²⁶¹ Başbakanın kabine içindeki temel konumu, onu anayasanın da temel taşı durumuna getirmektedir. Başbakanın aynı zamanda parti lideri olması ve parlamentoda çoğunluğu sağlayan siyasi partinin lideri olması, onun etkili ve saygın bir kişiliğe sahip bir lider olmasını ve seçmenlerin takdirini toplayarak ona destek verip vermeme konusunda karar vermelerini etkileyecektir. Çünkü o yalnızca bir siyasi parti lideri değil, parlamentonun lideri ve aynı zamanda kabine siyasetinin de belirleyicisidir. Bkz. Jennings, s. 173-177.

²⁶² Başkanlık sistemi yönündeki eğilim konusundaki görüşler için bkz. F.W.G. Benemy: **The Elected Monarch**, The Development of the Power of the Prime Minister, London, 1965. 34, 262’den akt. Erdoğan, “Başbakanlık...”, s. 230. Benzer yönde Çam, İngiltere’deki mevcut sistem için “Başkanlık Parlamentarizmi” ifadesini kullanmaktadır. Bkz. Çam, s. 79. Ancak bunun aksi yönde, Başbakanın neden ABD’deki biçimde bir Başkan olamayacağı yine bu farklı sistemlerin yapıları çerçevesinde şu unsurlarla belirlenmektedir: “i) Başkanın federal devlet sisteminde yönetimi sınırlandırılmışken; Başbakanın tek yapılı (üniter) devlet içindeki yönetimi daha az sınırlandırılmıştır. ii) Başkan halk tarafından doğrudan doğruya seçilirken; Başbakan genel seçimler sonucu oluşan parlamento çoğunluğu içinden dolaylı olarak seçilmektedir. iii) Başkan yasama organından ayrı ve özerk bir konumda iken; Başbakan ise parlamento içinden çıkmakta ve ona karşı sorumluluk taşımaktadır. iv) Başkan siyasi parti lideri olarak hareket etmemekte ve parti disiplini söz konusu değil iken; Başbakan aynı zamanda bir parti lideri olarak parti disiplinini de korumak zorundadır. v) Başkan yürütme organını kendi şahsında kişiselleştirirken; Başbakan, ortak siyasi sorumluluğa sahip bir kabinenin başını yürütme yetkisini kullanır ve son olarak Başbakan ister güçlü ister zayıf olsun parlamentonun taleplerine uygun hareket etmek zorunda kalır”. Bkz. Richard Haffernan: “Why the Prime Minister cannot be a President: Comparing Institutional Imperatives in Britain and America”, **Parliamentary Affairs**, Vol: 58, No: 1, January 2005, s. 56-67.

Başbakanca ya da onun hakimiyetinde alınmaktadır. Son olarak, bu etkenler bir arada Başbakanın Hükümet içindeki gücünü arttırdığından “Başbakanlık Hükümeti” olarak nitelendirilmesine yol açmaktadır.²⁶³

Başbakanın hem hukuki hem de siyasi olarak Hükümet aygıtının merkezinde bulunması, Hükümet siyasetinin yürütülmesi ve Başbakanlığa bağlanmış çok sayıda idari hizmetin bulunması ve Başbakanı oldukça geniş bir örgütlenmenin odağında tutmaktadır.²⁶⁴ Başbakanın gerek hukuki gerek siyasi olarak güçlü bir konuma sahip bulunması, Bakanların atanmaları ve azilleri konusunda esas yetkinin kendisinde olması gibi sebeplerle, Hükümet adlarının Başbakanların adlarıyla anılmasını beraberinde getirmiştir.²⁶⁵ 1961 Anayasası’ndan farklı olarak, Başbakan, Bakanlar üzerinde yalnızca kabinedeki bağdaşıklığı sağlamak üzere siyasi yetkileri kullanmakla sınırlandırılmamış; aynı zamanda Bakanlar Kurulunun hukuki yetkilerinin kullanılması konusunda temel irade sahibi olarak öngörülmüştür. Buna göre Başbakanın, Bakanlar üzerindeki yetkisi koordinatörlük yetkisinin ötesindedir. 1982 Anayasası’nın 112. maddesinin 1. fıkrasına göre, “*Başbakan, bakanlar kurulunun başkanı olarak...*” ifadesi gereği başbakan, Bakanlar Kurulunun başkanıdır. Yine Anayasa’nın 112. maddesinin 3. fıkrasına göre, “*Başbakan, Bakanların görevlerinin Anayasaya ve kanunlara uygun olarak yerine getirilmesini gözetmek ve düzeltici önlemler almakla yükümlüdür.*”²⁶⁶ Bu özellik, onu Kabinenin temel unsuru konumuna getirmekte ve temsil zincirine paralel olarak siyasi sorumluluğun da onun üzerinden şekillenmesini sağlamaktadır.

²⁶³ A. H. Brown: “Prime Ministerial Power”, **Public Law**, 1968, s. 116’dan akt. Erdoğan, “Başbakanlık...”, s. 230.

²⁶⁴ Armağan, s. 21; Turan Yıldırım: **Türkiye’nin İdari Teşkilatı**, Alkım Yayınevi, İstanbul 1999, s. 68. Başbakanlığın bir “Hizmet Bakanlığı” durumuna getirilip getirilmediği konusunda Anayasa Mahkemesi kararında şu ifadeler yer verilmiştir: “1961 Anayasası döneminde, Başbakanlığın bir hizmet bakanlığı olmayıp, bakanlar arasında işbirliğini sağlamak ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetmekle görevlendirilmiş olduğu belirtilerek, bakanlıklar içinde örgütlenilemeyen bazı kuruluşların başbakanlığa bağlanmasının Anayasaya aykırı olduğu ileri sürülmüştür. Ancak Anayasa Mahkemesi, “Başbakan dahi bir bakan olduğuna göre, Anayasa’nın bu kuralını, Başbakanın bu görevlerini sınırlandırıcı nitelikte değil, onun en başta gelen görevini belirtmek üzere konulmuş bir kural bulunduğu yolunda yorumlamak gerekir” diyerek, Başbakanlığa bir hizmet dairesinin kanun hükümleri ile bağlanmasını, Başbakanın görevini düzenleyen 1961 Anayasası’nın 105. maddesine aykırı bulmamıştır”. Bkz. AYM, E. 1967/41, K. 1969/57, K. T. 25.10.1969, http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=287&content=14.03.2010.

²⁶⁵ Armağan, s. 21, 27.

²⁶⁶ Günday, s. 352.

Başbakan, yasama organında çoğunluğu sağlamış partinin başkanı olarak, parti disiplini imkanıyla, istenen bir düzenlemenin yasama organından geçmesini sağlayacak yeterliliğe de sahip olmaktadır. 3056 Sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkındaki Kanun ile Başbakana devlet teşkilatı içinde önemli bir görev ve etkin bir rol verilmiş ve Başbakanlık teşkilatının hemen hemen bütün Bakanlıkların ayrı ayrı hizmet ve faaliyetlerini kapsayacak genişlikte örgüt ve görevlerle donatılmış olması da bunu destekler niteliktedir. Parlamenter rejimde, Başbakan ile Bakanlar Kurulunu birbirinden ayrı düşünmek mümkün olmadığından, Bakanlar Kurulunun görevleri ile Başbakanın görevlerinin de örtüştüğünü söylemek mümkündür.²⁶⁷ Çünkü Başbakan, lideri bulunduğu çoğunluk partisi sayesinde iktidarını belli bir süre için garanti altına almaktadır. Yine bu sayede, yasama organının faaliyetlerini büyük ölçüde denetimi altında bulundurmaktadır; Hükümet siyasetinin uygulanabilmesi için gerekli olan hukuki araçları, yani Kanunları ve Bütçeyi rahatlıkla Meclisten geçirmekte ve siyasetine uygun düzenlemeleri yapmak için yetki alabilmektedir.²⁶⁸

Başbakan, Cumhurbaşkanı, Milletvekilleri arasından atanmaktadır. Anayasa'nın 109. Maddesinin 2. fıkrasına göre; “*Başbakan, Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri arasından atanır*”. Cumhurbaşkanı, Başbakanı tek başına yapacağı işlemle atamaktadır. Ancak bu, Cumhurbaşkanı'nın serbestçe kullanabileceği bir yetki de değildir. Cumhurbaşkanı'nın, Başbakanı atama yetkisi, parlamenter rejimin ve partiler demokrasisinin isterleri ile sınırlıdır.²⁶⁹ Çünkü Meclise karşı siyasi sorumluluk, parlamenter teamüller uyarınca, seçimlerde çoğunluğu elde eden siyasi partinin aynı zamanda Milletvekili olan lideri Hükümeti kurmakla görevlendirilmektedir.²⁷⁰ Başbakanın milletvekili olması şartı 1961

²⁶⁷ Yavuz, s. 231-233.

²⁶⁸ Erdoğan, “Başbakanlık...”, s. 231.

²⁶⁹ Tanör ve Yüzbaşıoğlu, s. 344.

²⁷⁰ Arsel, Anayasa Hukuku..., s. 218; Turhan, “Başbakanın Seçimi...”, s. 28-29. “1961 seçimleri sonrasında Adalet Partisi (AP)’ne nazaran daha az oy almış olan Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) lideri İsmet İnönü, cumhurbaşkanı tarafından başbakan olarak atanmıştı. Bu şekilde kurulan “ilk koalisyon hükümeti” altı ay sonra başbakanın istifası üzerine çekilmiştir... 6 Haziran 1977’de yapılan genel seçimlerden sonra cumhurbaşkanı, Millet Meclisinde 213 milletvekilliği kazanan CHP Genel Başkanı Bülent Ecevit’i hükümeti kurmakla görevlendirmiştir. Ancak güvenoyu alabilmesi için (226), en az 13 milletvekilinin daha oyuna ihtiyacı bulunan bir liderin başbakan olarak görevlendirilmesi diğer partilerin çoğunda tepkiye yol açmıştır. AP, MSP ve MHP liderleri bir araya gelerek bir bildiri yayınlamışlar ve hükümeti kuramayacağı belli olan bir lideri Başbakan olarak tayin edip, hükümeti kurmasını istemenin “Anayasaya aykırı” olduğunu ve kendilerinin koalisyon halinde kuracakları bir hükümetin “güvenoyu” alacağını belli olduğunu belirtmişlerdir. Gerçekten de, CHP lideri B.

Anayasası'nda da aranmış ve 1961 Anayasası'nın 102. maddesinin gerekçesinde Başbakan bakımından; “...Başbakanın seçmenler önünde sorumluluğunun tecelli edebilmesi için meclislerden olması zaruri görülmüştür” ifadesine yer verilmişken, Bakanlar bakımından böyle bir şart söz konusu olmamış; yani TBMM dışından da Bakan seçilebilmesi yolu benimsenmiştir. Ancak Başbakan bakımından önem taşıyan, temsil zinciri ile paralel olacak şekilde, çoğunluğun güvenine sahip olması gerekliliğidir. Çünkü Mecliste en çok Milletvekili bulunan partinin genel başkanının, güvenoyu alabilecek hükümeti kurma şansı daha fazladır.²⁷¹ Bu şartların gerçekleşmesi halinde, Başbakanın atanması konusunda Cumhurbaşkanı'nın takdir yetkisi sınırlanmaktadır. Başbakanın görevinin sona ermesinde, Cumhurbaşkanı'nın belirleyici bir yetkisi bulunmamaktadır. Danışma Meclisi'nde gerçekleştirilen tartışmalar sonucunda, Başbakanın görevine “*usulüne uygun olarak Cumhurbaşkanı'nca*” son verilebileceğine ilişkin hüküm Anayasa metninden çıkarılmıştır. Böylece Cumhurbaşkanı'nın, nasıl ki Başbakanın göreve gelmesinde tamamen serbest bir iradesi söz konusu değilse; Başbakanın görevden alınması veya görevine son verilmesi konusunda da temel belirleyici bir iradesinin bulunduğundan bahsetmek mümkün değildir.

1982 Anayasası'na göre, Cumhurbaşkanı'nın, Başbakanı görevden alma yetkisi yoktur. Ancak Anayasa'nın 104. maddesi uyarınca, Cumhurbaşkanı Başbakanın “...istifasını kabul etmek” yetkisine sahiptir. Parlamenter rejim gereği, Cumhurbaşkanı Meclisin güvenine sahip olan bir Başbakanı görevden alamaz. Aksi halde, Anayasa'nın 104. maddesinde geçen, “...Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir” görevini kötüye kullanmış olur ve bu da temsil zincirindeki kopukluğu beraberinde getirir. Keza, Meclisin güvensizlik oyuyla düşürdüğü bir Başbakan da istifa etmek zorundadır. Cumhurbaşkanı ancak bu durumda istifa etmeyen bir Başbakanı görevden alır.²⁷²

Ecevit'in kurduğu hükümete güvensizlik oyu verilmiş, diğer üç partinin koalisyon halinde Başbakan S. Demirel'in başkanlığında teşkil ettikleri Hükümet 229 oyla 1 Ağustos 1977'de güvenoyu almıştır”. Bkz. Armağan, s. 33-34.

²⁷¹ Özsoy, “Cumhurbaşkanının...”, s. 150; Tanör ve Yüzbaşıoğlu, s. 345; Turhan, Hükümet Sistemleri..., s. 126.

²⁷² Tanör ve Yüzbaşıoğlu, s. 345.

2. Bakanlar Kurulu

Bakanlar Kurulu, yürütme organının Meclise karşı siyasi olarak sorumluluk taşıyan kanadını oluşturmaktadır. Anayasa'nın 109. maddesinin 1. fıkrası uyarınca; *“Bakanlar kurulu, Başbakan ve bakanlardan kurulur”*. Buna göre, Bakanlar Kurulunun kuruluşu şu şekilde işlemektedir: Bakanlar Kurulu, Cumhurbaşkanının, Hükümeti kurmak üzere atadığı bir Milletvekilinin Bakanları seçmesi ve oluşturulan Bakanlar Kurulu listesinin Cumhurbaşkanına sunulması sonrasında söz konusu atama kararnamesinin Cumhurbaşkanınca imzalanması ile kurulmakta ve göreve başlamaktadır. Anayasa'nın 110. maddesinin 2. fıkrasına göre, *“Bakanlar Kurulunun programı, kuruluşundan en geç bir hafta içinde, Başbakan veya bir bakan tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisinde okunur ve güvenoyuna başvurulur”* hükmü ve 116. maddenin 1. fıkrasındaki *“...yeni Bakanlar Kurulu kurulmadığı veya kurulduğu halde güvenoyu alamadığı takdirde...”* biçimindeki ibare de göz önüne alındığında, Bakanlar Kurulunun kuruluşunun, kuruluş aşamasındaki güvenoyuna bağlı olmadığını göstermektedir.²⁷³

Kuruluş aşamasındaki güvenoyu kurumu, Bakanlar Kurulunun kurulması veya göreve başlaması için değil; kurulan bir Bakanlar Kurulunun, Yasama Organının güvenine sahip olup olmadığının, Hükümet siyasetinin parlamento tarafından benimsenip benimsenmediğinin, yani Hükümetin söz konusu belirlenen siyaset uyarınca göreve devam edip etmeyeceğine karar vermek üzere başvuru bir yoldur. Anayasa'nın 110. maddesinde Bakanlar Kurulunun ne zaman göreve başlamış olduğunu açıkça belirtilmediğinden, Bakanlar Kurulu listesinin tam olarak TBMM'ye sunulup, atama kararnamesinin Cumhurbaşkanınca imzalanması ile bakanlar kurulunun göreve başladığı kabul edilmektedir.²⁷⁴ Dolayısıyla, siyasi sorumluluk bakımından önem taşıyan, Bakanlar Kurulunun kuruluşu ve göreve başlaması için güvenoyu aranmamakta; ancak Hükümetin yürüteceği siyasetin bir program olarak sunulması sonrasında, bu siyasetin yürütülmesi için Meclisin güvenine başvurulmaktadır. Ancak güvenoyu alıncaya kadar geçen sürede ise Hükümetin her türlü yetkiyi kullanması değil; kullanılacak yetki ve gerçekleştirilecek

²⁷³ Aldıkaçtı, Anayasa Hukukumuzun..., s. 302; İba, Anayasa Hukuku..., s. 228; Narin, s. 167.

²⁷⁴ Armağan, s. 57; Kahraman, s. 155-156; Narin, s. 167; Özbudun, Türk Anayasa..., s. 336; Teziç, s. 428.

tasarruflar bakımından “işgüder hükümetin”²⁷⁵ yetki sınırları içinde hareket edilmesi gerekmektedir.²⁷⁶ İşgüder hükümetlerin, siyasi değil ancak idari ve ivedi işleri görebileceği genel olarak kabul edilmektedir. Bu Hükümetin henüz parlamentonun güvenine sahip olmaması sebebiyle önemli siyasi kararları alamaması ve önemli makamlara atama yapamaması gerekmektedir.²⁷⁷

Bakanlar Kurulunun görev ve siyasi sorumluluğunu düzenleyen Anayasa’nın 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*”. Buna göre Bakanlar Kurulu esas olarak siyasi nitelikli yetkileri kullanırken, bu yetkilerin Başbakan etrafında Hükümet siyasetinin yürütülmesi konusunda şekillendiği söylenebilir.²⁷⁸ Bakanlar Kurulu görevleri yerine getirirken, yürütme fonksiyonu içinde kalmak ve her türlü işlemi Anayasa, kanunlara ve hukuka aykırı olmamak kaydıyla yerine getirmekle yükümlüdür. Ayrıca Bakanlar Kurulu, Anayasa ve kanunlarla verilen görevlerini “düzenleyici işlemler”le yerine getirmektedir.²⁷⁹

Bakanlar Kurulu, devletin önemli işlerinin, Hükümetin siyasetinin ve yönetim ile ilgili prensip meselelerinin ve Bakanlıklar arasında koordinasyonu gerektiren işlerin karara bağlandığı kuruldur. Kurulun çalışmalarının konusunu çok ayrıntılı meseleler oluşturmalarına rağmen, bu kurulun çalışma usulleri hukuki bir metin ile

²⁷⁵ Bakanlar Kurulunun görevinin sona ermesi durumunda, Cumhurbaşkanı bir yandan yeni bir Bakanlar Kurulunun kurulması için bir Milletvekilini görevlendirmekte, diğer yandan da söz konusu Başbakanın yeni bir Hükümet kurulana kadar Bakanlar Kurulunun görevini sürdürmesini rica eder. İzleyen günlerde, Hükümeti kurmakla görevlendirilen kişi Bakanlar Kurulu listesini oluşturur ve bu listedeki Bakanlar Cumhurbaşkanınca atanırlar. Bu yeni Bakanlar Kurulunun atanmasına kadar, eski Bakanlar görevine devam eder. Bu, Hükümet işlevlerinin ve kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde devamlılığı sağlamaya yöneliktir. Dolayısıyla, yeni Hükümet kuruluncaya kadar görevde kalır. Bu tür Hükümetlere “İşgüder Hükümet” adı verilmektedir. Bkz. Gözler, Türk Anayasa..., s. 454.

²⁷⁶ Armağan, s. 56-57; Arsel, Türk Anayasa..., s. 407; Turhan, Hükümet Sistemleri..., s. 73-74.

²⁷⁷ Armağan, s. 57-58; Gözler, 454; Şahin, s. 9-11; Turhan, Hükümet Sistemleri..., s. 74; Yavuz, s. 18. “5 Haziran 1977 genel seçimlerinden sonra kurulan 1. Ecevit Hükümeti, (Ancak burada belirtmek gerekir ki söz konusu hükümet, alıntı yapılan kaynaktan belirtildiği üzere 1. Ecevit Hükümeti değil, 2. Ecevit Hükümeti’dir. TBMM’den güvenoyu alamayan 2. Ecevit Hükümeti (21.06.1977-21.07.1977) için bkz. <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/o40.htm>, Erişim Tarihi 21.02.2010), kuruluşunun ertesi günü TRT Genel Müdürü’nü görevden almış (22.07.1977), daha sonra bazı geniş tesiri olan işlemlerde bulunduğu gibi, hükümetine güvensizlik oyu verilmesine rağmen (03.07.1977) Milli Eğitim Bakanı işlemlerine devam etmiştir... Ancak Cumhurbaşkanı, henüz güvenoyu almamış bir hükümetin siyasi ve geniş tesiri olan hukuki işlemlerini ihtiva eden kararnamelerini imzalamamıştır”. Bkz. Armağan, s. 60 ve dipnot 107a.

²⁷⁸ Atar, s. 277; Gözler, Türk Anayasa..., s. 455; Gözübüyük, Anayasa Hukuku, s. 253; Kahraman, s. 157; Tanör ve Yüzbaşıoğlu, s. 350-353; Yavuz, s. 178-181.

²⁷⁹ Gözler, Türk Anayasa..., s. 476; Günday, s. 99; Kahraman, s. 194.

düzenleme altına alınmamıştır.²⁸⁰ Yani Bakanlar Kurulunun çalışma usulüne ilişkin bir İçtüzük mevcut değildir ve kurul çeşitli uygulamalar sonucu oluşan prensiplere göre çalışmaktadır.²⁸¹ 1982 Anayasası'nda, 1921, 1924 ve 1961 Anayasalarında olduğu gibi, Bakanlar Kurulunun çalışma usulüne ilişkin herhangi bir hükme yer verilmemiştir. Bakanlar Kurulunun çalışmaları ile ilgili esasların ne Anayasa ile ne de kanun ile düzenleme altına alınmamış olması farklı zamanlarda çeşitli uygulamaların doğmasına yol açmıştır.²⁸² Bakanlar Kurulu toplantılarının gizlilik esasına göre yürütülmesi dolayısıyla, toplantılar sırasında oluşan görüş ayrılıkları hakkında fikir sahibi olmak mümkün değildir. Bakanlar Kurulu, kurul halinde çalışmakta ve kararlar oybirliği ile alınmaktadır. Alınacak kararların bütün Bakanlar tarafından imzalaması, Bakanlar Kurulunun kolektif siyasi sorumluluğunun bir gereğidir. Bazı Bakanlar Kurulu kararları ise, müzakere yapılmadan alınabilmektedir. Bu tür kararlar, Başbakanlık veya ilgili Bakanlık tarafından hazırlanan karar metinlerinin, “elden imza” yönetimiyle Bakanlara imzalatılmasıyla alınmaktadır.²⁸³ Bu nedenle,

²⁸⁰ A. Şeref Gözübüyük: “Bakanlar Kurulunun Çalışma Usulleri”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Yıl: 1967, Cilt: 22, Sayı: 3, s. 103-111.

²⁸¹ Bakanlar Kurulu günümüzde şu prensiplere göre çalışmaktadır: i) Bakanlar Kurulu toplantıları Başbakan başkanlığında bütün Bakanların katılımıyla yapılır. ii) Toplantı usulüne ilişkin bir kanun ya da içtüzük yoktur. iii) Toplantılar gizlilik esasına göre gerçekleştirilmektedir. iv) Toplantıların sekreteryaya hizmetlerini Bakanlar Kurulu sekreterliği yürütür. v) Toplantı yer, zaman ve gündemi başbakan tarafından belirlenir. vi) Kararlar oybirliği ile alınabilir. vii) Kararlar hükümet sözcülüğü görevini üstlenen bir Bakan tarafından açıklanır. ix) Alınan bütün kararlar Cumhurbaşkanının imzasına tabidir. Bkz. Yavuz, s. 181-187. Bakanlar Kurulu çalışmalarını düzenleyen bir İçtüzük olmamasına rağmen, öğretilde böyle bir İçtüzüğün gerekli olduğu ifade edilmektedir. Bkz. Armağan, s. 50-54; Gözübüyük, “Bakanlar Kurulunun...”, s. 103-111. 3056 Sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun ile bir “Bakanlar Kurulu Sekreterliği”ne yer verilmiş ve Kanun’un 26. maddesi uyarınca, Sekreterliğin, “Bakanlar Kurulu çalışmalarının düzenli ve verimli bir biçimde yürütülmesi için gerekli olan hizmetleri yapmak üzere” kurulduğu belirtilmiştir. Bakanlar Kurulu Sekreterliği’nin görevleri siyasi olmaktan çok, idari görevlerin yerine getirilmesine özgülenmiş ve adeta bir “yazı işleri müdürlüğü” gibi çalışma üstlenmiştir. Bkz. 3056 Sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, **Resmî Gazete**, 19.10.1984, S. 18550.

²⁸² “1876 Anayasası 29. maddesinde şu hükmü sevk etmek suretiyle bakanlar kurulunun çalışmasına ait bir kısım kaideler koymuştur: “Vükeladan her biri dairesine ait umurdan, icrası mezuniyeti tahtında bulunanları usulüne tevfi kanunla icra ve icrası mezuniyeti tahtında olmayanları Sadr-ı azam’a arzeder. Sadr-ı azam dahi o makule mevaddan müzakereye muhtaç olmayanları muktezasını icra veyahut Taraf-ı Hazret-i Padişahi’den isti’zan ederek muhtac-ı müzakere bulunanları Meclis-i Vükela’nın müzakeresine arz eyleyerek müteallik buyrulacak İrade-i Seniyye mucibince iktizasını ifa eyler. Bu mesalihin enva’ ve derecatı nizam-ı mahsus ile tayin olunacaktır”. Buna göre, bakanların yapacakları iş ikiye ayrılmakta; kendilerinin yapabileceklerini bizzat yapmaya, yetkili olmadıklarının ise Başbakana sunulmasını, başbakan da görüşülmesi gerekmeyenlerin gereğini yerine getirecek, görüşülmesinde zaruret olanları ise Padişahın izin alarak Bakanlar Kurulu’nda görüşecektir”. Bkz. Armağan, s. 50-51. Buna ek olarak 1909 yılında “Meclis-i Vükela Nizamname-i Dahili” ile Bakanlar Kurulunun toplantı ve görüşme usulleri ile Bakanlar Kurulu kararlarının yürütülmesi ile ilgili hükümlere yer verilmiştir. Bkz. Gözübüyük, “Bakanlar Kurulunun...”, s. 106.

²⁸³ “Elden imza” veya “imzaya açma”, ilgili idari birim tarafından hazırlanan karar taslaklarının, bakandan bakana dolaştırılarak imzalarının alınması suretiyle “bakanlar kurulu kararı” durumuna

kimisi Bakan ya da Bakanlar, alınan kararları imzalamaktan kaçınmamaktadırlar. Böyle bir ihtimalin ortaya çıkması durumunda ise, kolektif siyasi sorumluluk ve parlamenter teamüller gereğince ilgili Bakanın istifa etmesi gerekmektedir.²⁸⁴

Bakanlar Kurulunca alınan kararların yürütülmesi konusunda öncelikli görev doğrudan ilgili Bakanlara düşmektedir. Çünkü alınan siyasi kararların, kamu görevlileri aracılığıyla hizmet olarak kamuya sunulması, uygulamaya konulması veya yürütülmesi ancak ilgili Bakanlıklar kanalıyla sağlanabilecektir. Ancak bu çalışmaların yürütülmesi Başbakan tarafından yönetilmekte ve bu koordinasyon sırasında da Devlet Bakanlarından yararlanılmaktadır. Zaten Devlet Bakanlarının görevleri Hükümet çalışmalarının koordinasyonu konusunda Başbakana yardım etmektir.²⁸⁵

Bakanlar Kurulu toplantıları, Başbakanın başkanlığında yapılmaktadır. Başbakanın bulunmadığı toplantılar, Başbakan yardımcılarının birisinin başkanlığında yapılmakta; ancak bu tür toplantılarda Hükümeti ilgilendiren önemli kararlar alınmamaktadır. Yine Anayasa'nın 104. maddesine göre, Cumhurbaşkanının, "*Gerekli gördüğü hallerde Bakanlar Kuruluna başkanlık etmek veya Bakanlar Kurulunu başkanlığı altında toplantıya çağırmak*" yetkisi bulunmaktadır. Ancak Cumhurbaşkanının kurula başkanlık etmesi sembolik bir nitelik taşımakta, yani karar alma ve siyaset belirleme ve yürütme konusunda esas yetki yine Başbakanda bulunmaktadır.²⁸⁶

Yürütme organının yapılanması içerisinde, yasama organına karşı siyasi sorumluluğu üstlenen Bakanlar Kurulu, dayanışma prensibiyle kolektif bir organ olarak hareket etmekte ve bu örgütlenmenin başında yer alan Başbakan odağında siyasetini yürütmektedir. Bu durum, Hükümet örgütlenmesinde Başbakan merkezli siyasetin, Hükümetin diğer mensupları olan Bakanlar açısından nasıl bir etki ve sonuç yarattığı sorununu beraberinde getirmektedir. Özellikle temsil zinciriyle, Bakanların Hükümet siyasetinin yürütülmesinde kullandıkları yetki ve yerine

getirilmesidir. Hatta bazı önemli ve acele durumlarda kullanılmak üzere, "önceden imzalanmış" boş bakanlar kurulu kararı kullanma yoluna da gidildiği görülmektedir". Bkz. A. Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan: **İdare Hukuku**, Cilt:1, Turhan Kitabevi, Ankara 2010, s. 217.

²⁸⁴ Gözübüyük, Bakanlar Kurulunun..., s. 106-107; Kahraman, s. 287; Tanör ve Yüzbaşıoğlu, s. 349.

²⁸⁵ Kahraman, s. 290, 293.

²⁸⁶ Kahraman, s. 285-286; Tanör ve Yüzbaşıoğlu, s. 349.

getirdikleri görevlerin bireysel siyasi sorumluluk kurumu çerçevesinde nasıl ve hangi mekanizmalarla gerçekleştiği önem taşımaktadır.

İKİNCİ BÖLÜM

PARLAMENTER REJİMDE YÜRÜTME ORGANININ BİR UNSURU OLARAK BAKAN VE BAKANLARIN BİREYSEL SİYASİ SORUMLULUĞU

I. 1982 ANAYASASI'NIN BENİMSEDİĞİ PARLAMENTER REJİM ÇERÇEVESİNDE “BAKAN”

A. Yürütme Organının Bir Mensubu Olarak “Bakan” ve Bakanların Hukuki Statüsü

1. Bakan

Bakan, yürütme organının örgütlenmesinde, Bakanlar Kurulu içinde siyasi sıfatla yer alan; “Bakanlık” olarak adlandırılan genel yönetimin başında bulunan ve devletin kamu hizmeti olarak üzerine aldığı işleri işbölümü esasına göre yürüten ve bu çerçevede kamu tüzel kişiliğini de temsil eden kamu görevlisidir.²⁸⁷ Bakan²⁸⁸ Hükümette görev yapmak üzere, Başbakan tarafından TBMM içinden veya dışından seçilerek ve Cumhurbaşkanı tarafından atanan ve Bakanlar Kurulu üyesidir.²⁸⁹

Bakanlar, Bakanlık teşkilatının en üst yöneticisi olarak hem “idari” hem de “siyasi” bir görev üstlenmektedirler. Siyasi bir görevi yerine getirmektedir, çünkü

²⁸⁷ Sıddık Sami Onar: **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, 3. Bası, Cilt: II, Hak Kitabevi, İstanbul 1966, s. 762.

²⁸⁸ Bakan sözcüğü, “Katip”, “Vezir”, “Nazır” ve “Vekil” gibi adlandırmalardan sonra, “Nazır”ın anlamına uygun bir ifade ile “bakma ve gözetme” fiilini gerçekleştiren kişi anlamında, bugünkü biçimiyle “Bakan” olarak almıştır. Onar, bu gelişim sürecinin Cumhuriyet dönemini şöyle açıklamaktadır: “İmparatorluğun ve hükümdarlık rejiminin ilgasından sonra nezaretlerin teşri organıyla olan bu yakın alaka ve münasebetleri göz önünde tutularak “nezaret” ve “nazır” tabirleri terk edilmiş ve nezaretlere “Vekalet”, nazırlara da “Vekil” denilmiştir. Bu suretle, bunların müstakil bir kuvvete sahip olmadıkları, Büyük Millet Meclisi nam ve hesabına vazifelerini ifa ettikleri gösterilmiştir. “Vekalet” tabiri 1924 Anayasası’nın dil bakımından tadili sırasında “Bakanlık”a çevrilmiş ve vekillere de Bakan denilmiştir...”. Bkz. Onar, *İdare Hukukunun*, s. 759. Onar’ın sözünü ettiği dil tadili konusunda da kısaca şunları eklemek gerekir: 1924 Anayasası’nda 10.01.1945 tarihinde, 4695 Sayılı Kanun’la yapılan değişiklikle Anayasa’nın dili baştan aşağıya Türkçeleştirilmiş, “Teşkilatı Esasiye Kanunu” “Anayasa” adını almış; Başvekil “Başbakan”, Vekil de “Bakan” olmuştur (3. Tertip Düstur, Cilt: 26, s. 170 Resmi Gazete 15.01.1945-5905). Ancak Demokrat Parti’nin iktidara gelmesi sonrası süreçte, Anayasa’da 24.12.1952 tarihinde iki maddeden oluşan 5997 Sayılı “491 Sayılı Teşkilatı Esasiye Kanununun Tekrar Mer’iyete Konulması Hakkında Kanun” ile getirilen düzenleme ile Anayasa’nın 10.01.1945 öncesi durumuna geri dönmüştür (3. Tertip Düstur, Cilt: 34, s. 130; Resmi Gazete 31.12.1952). 1924 Anayasası’nda yapılan bu değişikliklerin karşılaştırmalı metinleri için bkz. A. Şeref Gözübüyük: **Açıklamalı Türk Anayasaları**, 6. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara 2007, s. 51-75.

²⁸⁹ Ejder Yılmaz: **Hukuk Sözlüğü**, 9. Bası, Yetkin Yayınları, Ankara 2005, s. 129.

seçimle işbaşına gelen Yasama Organı içinden oluşturulan ve siyasi bir nitelik taşıyan Bakanlar Kurulunun üyesidirler. İdari görev yerine getirmektedirler; çünkü Bakanlar, merkezi idare içinde yer alan Bakanlık örgütlenmesinin başında yer almaktadırlar.²⁹⁰ Bu nitelikler, Bakanların temsil zincirindeki siyasi kimliklerini kamu idaresindeki idari kimlikle bütünleştirmektedir.²⁹¹

Bakanların hukuki statülerinin açıklığa kavuşturulması, yerine getirdikleri görevin siyasi ve idari niteliği dolayısıyla önem taşımaktadır.²⁹² Bakanlar, bulundukları görev itibarıyla bir kamusal hizmet yerine getirmektedirler.²⁹³ Bakanlar için özel bir hüküm getirilmediği göz önüne alındığında, Bakanların, siyasi bir sürecin işlemesiyle, yani seçimle işbaşına geldikleri düşünüldüğünde, hükümet edenler grubu içinde bulundukları söylenebilir. Bakanlar, kamu hizmeti sayılan faaliyetlerin yürütülmesinde, nasıl bir yol takip edileceğini belirleyerek, idarenin de bu esaslara uygun tarzda hareket etmesini sağlayan siyasi kimlik taşıyan kişilerdir. Bakanlar, kamu hizmetinin yerine getirilmesinde, sürekli ve uzmanlık gerektiren bir görev yerine getirmediklerinden memur sayılmamaktadırlar.²⁹⁴ Dolayısıyla Bakanlar, siyasi kişilikleri ve idari kimlikleri itibarıyla “diğer kamu görevlileri” kapsamında değerlendirilmektedir.²⁹⁵

Bakanlar, Bakanlığı bulunan Bakanlar ve Devlet Bakanlığı olmak üzere iki türdür. Devlet Bakanları bir Bakanlık örgütlenmesine sahip değildir.²⁹⁶ Bakanlık örgütlenmesinin başında ise, belirli kamu hizmetlerinin yerine getirilmesini üstlenmiş

²⁹⁰ Teziç, s. 428.

²⁹¹ Strøm, “Delegation and Accountability...”, s. 267.

²⁹² Onar, İdare Hukukunun..., s. 763.

²⁹³ Bu anlamda, Bakanların görevlerini yerine getirirken “memur” olup olmadıkları veya ne tür bir “kamu görevlisi” oldukları sorunu ortaya çıkmaktadır. 1982 Anayasası’nın 128 ve 129. maddeleri “kamu görevlileri” ile ilgili hükümlere yer vermektedir. Bu hükümlere göre, kamu görevlilerinin geniş ve dar anlamda olmak üzere iki biçimde ele alındığı söylenebilir. “Geniş anlamda kamu görevlileri”, hukuki durumlarına ya da yaptıkları görevin niteliğine bakılmaksızın, Cumhurbaşkanından işçilere ve ödevlilere kadar kamu kesiminde görev yapan herkesi içermektedir. “Dar anlamda kamu görevlisi” ise; genel olarak Anayasa’nın 128. maddesinde düzenlenmiş “memur ve diğer kamu görevlileri”nden oluşmaktadır. Yani, dar anlamda kamu görevlileri; devletin siyasi yapısını oluşturan (yasama ve yürütme) organlarındaki görevliler ile özel hukuk hükümlerine tabi olarak çalışan işçiler ve ödevliler dışındaki kamu görevlilerini kapsamaktadır. Bkz. Cihan Kanlıgöz: “1982 Anayasasına Göre Kamu Görevlisi Kavramının Anlam ve Kapsamı”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Yıl: 1993, Cilt: 43, Sayı: 1-4, s. 180-195.

²⁹⁴ Kanlıgöz, s. 195; Onar, İdare Hukukunun..., s. 1066-1070.

²⁹⁵ Lütfi Duran: “Anayasa’nın 128. Ve 129. Maddeleri Yönünden Kamu Görevlileri Bakanların Durumu” Adlı Sunumun Yorumu, **Anayasa Yargısı**, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Cilt: 1, Ankara 1984, s. 203.

²⁹⁶ Tanör ve Yüzbaşıoğlu, s. 349.

Bakanlar yer almaktadır. Modern bütün devletlerde, yürütme iktidarı bölümlere ayrılmıştır. Bu bölümlere atanan Bakanlar aracılığıyla her bir bölüm çeşitli kamu görevlerini yerine getirmektedir.²⁹⁷ Bakanlar ilk olarak, başında bulundukları Bakanlığın en yüksek yöneticisi olarak Bakanlığı temsil etmekte; Bakanlıkta bulunan kamu görevlilerine emir ve talimat vermekte, onları denetlemektedirler. Bakanlar ikinci olarak siyasi kimlikleriyle idare örgütlenmesi arasında bağ kurmakta, yani siyasi yapı ile idari ve teknik örgütlenme arasında bağlantıyı sağlamaktadırlar.²⁹⁸ Ayrıca Bakanlık harcamalarını yönetip, Bakanlık tarafından yapılacak düzenleyici işlemlerde etkili olmakta ve bu çok yönlü faaliyetler çerçevesinde Bakanlığın Hükümet ve Yasama Organı ile olan ilişkilerini yürüterek, siyasi partiler, kamuoyu, baskı grupları ve özel sektör ile olan ilişkilerini yürütmektedirler.

Bu anlamda, her Bakanlık devletin üstlendiği çeşitli kamu hizmetlerinden bir türünü yürütmektedir. Yani devlet yönetiminde, kamu hizmetleri bakımından yapılan işbölümü gereği her Bakanlık devlet tüzel kişiliğinde bir kamu hizmetini karşılamak ve bunu temsil etmek üzere kurulmaktadır. Bakan da bu temsil işlevini üstlenmektedir. Bu sebeple, Bakanlar Kurulu ile Bakanlık örgütü arasında temsil zincirinin bir halkasını oluşturan Bakanı, Bakanlığından; Bakanlık teşkilatını da Bakandan ayırarak incelemek mümkün değildir.²⁹⁹

2. Bakanlıklar ve Bakanlık Örgütlenmesi

Bakanlıklar, devletin üstlendiği kamu hizmetlerinin konularına göre uzmanlaşmış ve örgütlenmiş bölümleridir.³⁰⁰ Merkezi idare, Bakanlıklar şeklinde örgütlenmiştir ve her Bakanlığın başında da “Bakan” bulunur.³⁰¹ Ancak Bakanlar Kurulunda yer alan her Bakan mutlaka bir Bakanlığın başında bulunmamakta, yani Bakanlar Kurulunda, Bakanlığı bulunmayan Bakanlar da görev yapmaktadır. Bakanlıkların sayısı ve türleri³⁰² ise her Hükümetin kendi çalışma prensiplerine ve gereksinim ölçütüne göre belirlenebilmektedir.³⁰³

²⁹⁷ Finer, Bogdanor and Rudden, s. 83.

²⁹⁸ Gözübüyük ve Tan, s. 206; Günday, s. 355; Mahler, s. 187; Onar, İdare Hukukunun..., s. 762.

²⁹⁹ Finer, Bogdanor and Rudden, s. 83; Onar, İdare Hukukunun..., s. 762.

³⁰⁰ Günday, s. 353

³⁰¹ Gözler, İdare Hukuku, s. 198.

³⁰² 29 Ağustos 2007’de kurulan 60. Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti’nde; Milli Savunma Bakanı, Adalet Bakanı, Sağlık Bakanı, Ulaştırma Bakanı, İçişleri Bakanı, Tarım ve Köyşleri Bakanı, Dışişleri

Merkezi idare teşkilatında, kamu hizmetleri konusunda yapılan işbölümü uyarınca her bir Bakanlık belli bir veya benzer birkaç kamu hizmetini yürütmektedir. Bu nedenle, Bakanlıkların devlet tüzelkişiliğinden ayrı tüzelkişilikleri bulunmamaktadır. Her bir Bakanlık, yürüttüğü kamu hizmetini bağımsız olarak değil, devlet tüzelkişiliği adına yürütmekte ve bu hizmet alanında devlet tüzelkişiliğini temsil etmektedir.³⁰⁴ Anayasa Mahkemesi kararında belirtildiği üzere; *“Her bakanlık, devlet tüzelkişiliğinde, belli bir hizmeti görmek ve bu hizmetle ilgili işleri yürütmek amacı ile oluşturulmuştur. Bu nedenle her bakanlık belli işlerle görevli ve yetkili kılınmış olup, Bakanlar Kurulunun ayrılmaz parçasıdır”*.³⁰⁵

Bir Bakanlığın kurulabilmesi için belli bir kamu hizmetini yürütmesi yeterli değildir. Zira bu biçimde kurulan bir Bakanlığın yetkilere, görevlere, belli bir örgüte, görevlilere ve ödeneklere ihtiyacı vardır. 1982 Anayasası’nın 113. Maddesi bu konuda şu düzenlemeye yer vermiştir; *“Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve teşkilatı kanunla düzenlenir”*. Anayasa’nın bu hükmü karşısında, artık yeni bir bakanlığın kurulması bir idari işlemle olamayacağı gibi, yeni kurulacak bir bakanlığa öteki bakanlıklardan yetki ve görev; örgüt ve personel aktarımı da mümkün değildir.³⁰⁶

Bakanlıklar, hukuksal açıdan her ne kadar birbirine eşit ve aynı statülere tabi olsalar da hem dünyadaki uygulamalarda, hem de Türkiye’de bazı Bakanlıkların özel bir yeri ve önemi vardır. Çünkü kimi Bakanlıklar yalnızca teknik işlerin yerine

Bakanı, Maliye Bakanı, Milli Eğitim Bakanı, Bayındırlık ve İskan Bakanı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı, Sanayi ve Ticaret Bakanı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı, Kültür ve Turizm Bakanı, Çevre ve Orman Bakanı olmak üzere on beş Hizmet Bakanı yer almaktadır. Türkiye’de, bugün itibarıyla mevcut Bakanlar Kurulu, üç “Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı”; sekiz “Devlet Bakanı”; on beş “Bakan”dan meydana gelmektedir. Bakanlar Kurulu listesi için bkz. <http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/bakanlar.listesi>, (Erişim Tarihi 21.03.2010).

³⁰³ Mahler, s. 187.

³⁰⁴ Günday, s. 353.

³⁰⁵ AYM, E. 1986/5, K. 1987/7, K.T. 19.03.1987. Bkz.

http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=761&content= (21.04.2010).

³⁰⁶ “Nitekim 13 Aralık 1983 Tarihli ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’ye Ek cetvelde, kurulacak Bakanlıklar sayılmış ve yine aynı tarihte kabul edilen bir dizi KHK ile bu sayılan bakanlıklar kurularak görev ve yetkileri ile örgütleri düzenlenmiştir. 4951 Sayılı Kanunu yürürlükten kaldıran 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ve bu Kararnamenin bazı hükümlerini değiştiren 08.06.1984 Tarih ve 202 Sayılı KHK 27.09.1984 Tarih ve 3046 Sayılı Kanun ile değiştirilerek kabul edilmiştir. 3046 Sayılı Kanun’a Ek cetvelde de, 174 Sayılı KHK’de sayılıp kurulması öngörülen 14 adet Bakanlık aynen sayılmış olup, bugün bakanlıkların sayısı, kuruluş, teşkilat, görev ve yetkilerine ilişkin esas ve usuller 3046 Sayılı Kanun ile düzenlenmiş bulunmaktadır”. Bkz. Günday, s. 354; Soysal, Anayasanın Anlamı, s. 218.

getirildiği bölümler değil, önemli siyasi kararların alınmasında belirleyici bir rol üstlenmektedirler. Hükümet siyasetinin yürütülmesi konusunda özellikle mali konular bakımından Maliye Bakanlığı'nın özel bir yeri ve önemi vardır.³⁰⁷ Çünkü bütçe, mali denetim ve personel gibi konuların Maliye Bakanlığı tarafından yürütülmesi bu önemi sağlamaktadır.³⁰⁸ Bakanlar Kurulu kararlarında da Bakanlıkların sıralanışı dikkate alındığında Başbakan Yardımcıları ve Devlet Bakanlarından sonra, Adalet Bakanı, Milli Savunma Bakanı, İçişleri Bakanı, Dışişleri Bakanı, Maliye Bakanı ve diğer Bakanlar yer alırlar.³⁰⁹ Yine sahip olduğu personel, kadro, bütçe ve siyasi ve hukuki odak niteliğiyle kimi Bakanlıklar ön plana çıkmakta özellikle koalisyon Hükümetleri söz konusu olduğunda, bu Bakanlıkların önemli bir stratejik üs işleviyle algılanması mümkün olabilmektedir. Anayasa'da kimi Bakanlıklar bakımından bizzat adlarının belirtilmesi suretiyle özel düzenleme getirildiği görülmektedir. Örneğin Anayasa'nın 118. maddesinde; "Milli Güvenlik Kurulu"nda yer alan Bakanlardan Adalet, İçişleri, Milli Savunma ve Dışişleri Bakanlarının; yine Anayasa'nın 114. maddesinde "Seçimlerde geçici Bakanlar Kurulu" konusunda Adalet, İçişleri ve Ulaştırma Bakanlıklarının ismen zikredildiği görülmektedir. Dolayısıyla adı geçen bu Bakanlıkların diğer Bakanlıklara nazaran hukuki üstünlükleri bulunmasa da fiili olarak bir üstünlük fikrinden bahsetmek mümkündür.

Bakanlıkların örgütlenmesi, 3046 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun ile düzenlenmiştir. 3046 Sayılı Kanun, Bakanların görev, yetki ve sorumluluklarını belirlemenin yanında, Bakanlık teşkilatı hakkında da önemli hükümlere yer vermiştir. Ancak şunu da ifade etmek gerekir ki, bu Kanun genel esasları belirlemiş ve yine Kanun'un 41. maddesinde; "*Her bakanlığın, merkez, taşra ve yurt dışı teşkilatının kendi kuruluş kanunlarında gösterilir*" hükmüne yer verilerek, Bakanlıkların kendi kuruluş, örgütlenme ve görevlerini gösteren ayrı kanun veya kanun hükmünde kararnamelere yer verilmiştir.³¹⁰

³⁰⁷ Beyme, s. 155.

³⁰⁸ Mümtaz Soysal: "Yeni Bir Bakanlığın Kuruluşu-TBMM Olağanüstü Toplantısı", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Yıl: 1958, Cilt: 13, Sayı: 3, s. 280.

³⁰⁹ Turhan, Hükümet Sistemleri..., s. 137.

³¹⁰ Milli Savunma Bakanlığı Görev ve Teşkilatı Hakkında Kanun (31.07.1970-1325, R.G. 07.08.1970-13572); Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (13.12.1983-178, R.G. 14.12.1983-18251); Sağlık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında

Bakanlıkların merkez teşkilatı, Bakanlığın sorumlu olduğu hizmetlerin yürütülmesi, bu hizmetlerle ilgili amaç ve politika tayini, planlama, kaynakları düzenleme ve sağlama, koordinasyon, gözetim ve takip, idareyi geliştirme ve denetim gibi görevleri yerine getirmektedirler. 3046 Sayılı Kanun’un 6. maddesi uyarınca, Bakanlık merkez teşkilatı bazı birimlerden meydana gelmektedir. Bunlar; ilk olarak, Bakanlıkların hizmet ve görev alanlarına giren faaliyetleri yürüten “Ana Hizmet Birimleri”dir. İkinci olarak, Bakan ve ana hizmet birimleri ile bağlı ve ilgili kuruluşlara istişari mahiyette yardımcı olan teknik, idari, hukuki ve mali konularda faaliyette bulunan “Danışma ve Denetim Birimleri”dir. Üçüncü olarak da, bu birimlere yardımcı olan ve her Bakanlıkta zorunlu olarak yürütülmesi gereken idari, mali ve güvenlik gibi hizmetleri yerine getirmekle görevli “Yardımcı Birimler”dir.

3046 Sayılı Kanun’un 15. maddesine göre, Bakanlık merkez teşkilatında; müsteşarlık, müsteşarlığa bağlı genel müdürlük, kurul başkanlığı veya daire başkanlığı, genel müdürlük veya kurul başkanlığına bağlı daire başkanlığı, şube müdürlüğü ve ihtiyaca göre kurulacak şeflikler yer alır. Bunların yanında, bağlı kuruluşlarda, ilgili kuruluşlarda, taşra teşkilatı bölge, il ve ilçe kuruluşlarında ve yurt dışı örgütlenmesinde yer alan görevliler Bakanlık örgütlenmesi içinde yer alırlar.

Bakanlık örgütlenmesinde, Bakandan sonra hiyerarşik olarak “üst düzey yetkililer” yer almaktadır. Bakandan sonra en önemli üst düzey yetkili “Müsteşar”dır. Müsteşar, liyakat usulüne göre göreve gelir ve Bakanlık örgütlenmesi

Kanun Hükmünde Kararname (13.12.1983-181, R.G. 14.12.1983-18251); Bayındırlık ve İskan Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (13.12.1983-180, R.G. 14.12.1983-18251); Adalet Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun (29.03.1984-2992, R.G. 07.04.1984- 18365); Sanayi ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun (08.01.1985-3143, R.G. 18.01.1985-18639); İçişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun (14.02.1985-3152, R.G. 23.02.1985-18675); Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun (09.01.1985-3146, 18.01.1985-18639); Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun (19.02.1985-3154, R.G. 01.03.1985-18681); Çevre Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (09.08.1991-443, R.G. 21.08.1991-20967); Tarım ve Köyişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (07.08.1991-441, 09.08.1991-20955); Ulaştırma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun (09.04.1987-3348, R.G. 17.04.1987-19434); Milli Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun (30.04.1992-3797, R.G. 12.05.1992-21226); Orman Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun (21.05.1992-3800, R.G. 04.06.1992-21248); Dışişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun (24.06.1994-4009, 06.07.1994-21982); Kültür ve Turizm Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun (16.04.2003-4848, 29.04.2003-25093); Çevre ve Orman Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun (01.05.2003-4856, 08.05.2003-25102) Bkz. <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr>, (Erişim Tarihi 20.04.2010).

içinde uzmanlık ve istikrarı temsil eder.³¹¹ Bakanın emrinde ve ona yardımcı olan Müsteşar, meslekten yetişmiş birisi olarak Bakanlığın en yetenekli ve sürekli unsurudur. Bakan yetki vermedikçe, Müsteşarın doğrudan doğruya işlem yapma yetkisi yoktur.³¹² Ancak Müsteşar bu görevleri siyasi bir sıfatla değil, bu alandaki mesleki uzmanlık rolüne dayanarak yerine getirmektedir. Zira Bakanlıkta siyasi kimlik taşıyan en üst yönetici Bakan olup, ondan başka siyasi sıfatla görev yapan üst düzey yönetici veya “Bakan Yardımcısı”³¹³ bulunmadığı gibi siyasi kimlik taşıyan “siyasi memurluk”³¹⁴ uygulaması da bulunmamaktadır.³¹⁵ Bakanlıkta, doğrudan Bakana bağlı birimler dışındaki tüm birimler Müsteşara bağlıdır. Müsteşarlar, Bakanın emrinde ve onun yardımcısı olup Bakanlık hizmetlerini Bakan adına ve Bakanın emir ve direktifleri yönünde yürütür. Bakanlık işlemleri Müsteşarın incelemesinden geçtikten sonra, onun parafı ile Bakanın onayına sunulur.³¹⁶ Kararlar her ne kadar Hükümet veya Bakanlar tarafından alınsa da bunları uygulama görevi Bakanlık yönetim birimleri üzerindedir. Müsteşarın Bakanlık organizasyonundaki bu önemi, onun Bakandan sonra Bakanlığın en önemli yetkilisi olmasından kaynaklanmakta ve alınan kararlar ve yapılan işlemler yönünden de bu rol etkili olmaktadır. Parlamenter sistemlerde, siyasi iktidar ve üst düzey yetkili ilişkisi bakımından, parlamentoların, bu yöneticiler üzerinde nüfuz ve etkilerinin çok zayıf olduğu söylenebilir. Vekalet teorisindeki anlamıyla, temsil zincirinde kurulan asil-

³¹¹ Onar, İdare Hukukunun..., s. 763.

³¹² Yıldırım, s. 74.

³¹³ “İngiltere’de görülen “Bakan Yardımcılığı”, Türkiye’de hiç tecrübe edilmemiş bir müessese değildir. Çünkü memleketimizde 1937 yılında, kısa bir süre için bakan yardımcılıkları, “Siyasi Müsteşarlık” adıyla tesis edilmiş, fakat 18 Şubat 1937’de kurulan müsteşarlıklar, takriben 9 ay süren kısa bir uygulama devresinden sonra 1 Aralık 1937 tarihinde kaldırılmıştır... Siyasi müsteşarlıkların kurulması kanun teklifini yapan Hasan Saka, teklifinin gerekçesinde, “Siyasi müsteşarların bakanlarla tam bir ahenk içinde mesai arkadaşlığı yapmaları”, zaruretine temas etmiş, “manasız fikir ihtilafları ve istirkab tezahürlerinden mümkün olduğu kadar teşkilatı korumak düşüncesi göz önünde tutulmuştur” diyerek kanun teklifini yaparken önemle üzerinde durduğu hususu açıklamıştı. Bununla beraber korkulan ihtilaflar, çekemezlilikler ve geçimsizlikler kısa zamanda ortaya çıkmıştı. O zamanki İç İşleri Bakanı Şükrü Kaya ile “siyasi müsteşarı” arasında beliren fikir uyuşmazlığı müessesenin iyi işlemediğini gösteren bir karine sayılarak, çok kısa bir süre sonra siyasi müsteşarlıkların lağvı yoluna gidilmiştir”. Bkz. Adnan Güriz: “Bakan Yardımcılıkları Kurulmalı mı?”, **Forum Dergisi**, Yıl: 1963, Sayı: 223, s. 8-9.

³¹⁴ “Bu kuruma Almanya’da yer verilmektedir. Almanya’da “siyasi memurluk” (*politische beamte*) uygulaması, bu mevkilere hükümetin güvenini kazanmış memurların atanması yoluyla olur. Bu makamlara yapılan atama şekli, bu makamın hükümet programlarının yürütülmesinde siyasi nitelikli olduğunu göstermektedir”. Bkz. Muhittin Tataroğlu: “Parlamenter ve Başkanlık Sistemlerinde Siyasi İktidar ve Bürokrasi İlişkileri ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme”, **Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, Yıl: 2006, Cilt: 13, Sayı: 1, s. 100.

³¹⁵ Günday, s. 356.

³¹⁶ Gözübüyük ve Tan, s. 214.

vekil ilişkisi, parlamenter rejimde seçmenler, Milletvekilleri, Başbakan, Bakanlar ve kamu görevlileri şeklinde sıralanmakta, parlamento ile kamu görevlileri arasındaki bağı Hükümet bünyesinde Bakanlar sağlamaktadır.³¹⁷ Çünkü Hükümet, parlamentodan çıkmakla siyasi sorumluluğu ve üst düzey yönetici kadro üzerindeki yetkiyi üzerine almaktadır. Böylece parlamentonun, Bakan dışında kalan Bakanlık üst düzey yönetim birimleri üzerindeki gücü ve etkisi gölgelenmektedir. Hükümetin güçlü bir çoğunluğa dayandığı dönemlerde, bu daha etkili bir hal almaktadır. Dolayısıyla üst düzey yöneticilerin siyasi sorumluluklarının bulunmaması sebebiyle, sorumluluk doğal olarak Hükümet ve Bakanlar üzerinde doğmaktadır.³¹⁸

3046 Sayılı Kanun'da Müsteşarların “Görev ve Sorumlulukları”na yer verilmiştir. Kanunun 22. maddesine göre; *“Müsteşar, bakanın emrinde ve onun yardımcısı olup bakanlık hizmetlerini bakan adına ve bakanın direktif ve emirleri yönünde, bakanlığın amaç ve politikalarına, kalkınma planlarına ve yıllık programlara, mevzuat hükümlerine uygun olarak düzenler ve yürütür. Bu amaçla bakanlık teftiş kurulu hariç bakanlık kuruluşlarına gereken emirleri verir ve bunların uygulanmasını gözetir ve sağlar”*. Müsteşar bu görevleri yerine getirip, Bakanlık adına yetkileri kullanırken, belirtilen hizmetlerin yürütülmesinden Bakana karşı hesap verme sorumluluğu taşımaktadır. Çünkü Bakanlar, Bakanlık örgütlenmesinin en üst amiridirler. Bu sebeple kendi yetkileri içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden dolayı sorumluluk taşırlar. Sorumluluğun yetkiyi gerektirmesi sebebiyle, her Bakan kendi Bakanlığındaki memurların hiyerarşik amiri konumundadır.³¹⁹ Bakan, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesini söz konusu hiyerarşi gücü ve bağı sayesinde yürütmekte; emir ve talimatlar verebilmekte ve en önemlisi de yapılan her türlü eylem, işlem ve tasarrufu denetleme yetki ve imkanına sahip olmakta ve dolayısıyla hizmetlerin yerine getirilmesinde sorumluluk taşımaktadır.

Bakanlar, Hükümet siyasetini ve idari hizmetleri, Bakanlık örgütlenmesi içinde yer alan kamu görevlileri veya bir diğer ifadeyle kamu personeli aracılığıyla yerine getirmektedir. Bu görevler yerine getirilirken, Bakan ile kamu görevlileri arasında, ast-üst ve emir ve talimat ilişkisi içerisinde hareket edilmektedir. Bakanlar

³¹⁷ Strøm, “Delegation and Accountability...”, s. 266-267.

³¹⁸ Tataroğlu, s. 102, 115.

³¹⁹ Gözler, İdare Hukuku, s. 198.

söz konusu siyasi ve idari yetkilerini, hiyerarşi yetkisi ve hiyerarşik denetim araçları ile kullanılmaktadırlar. Dolayısıyla hiyerarşi ilişkisi kamusal hizmetlerin yerine getirilmesinde, temsil zincirinde Bakan ile kamu görevlileri arasında önemli bir bağ olarak karşımıza çıkmaktadır.³²⁰

Merkezi idare teşkilatında, hiyerarşik düzenin en üst noktasında “Bakan” yer almaktadır. Anayasa’nın 112 maddesinin 2. fıkrası, “*Her bakan... kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden de sorumludur*” kuralını koymakla, her Bakanın kendi görev alanı ve yetkisindeki kendisine bağlı örgüt ve memurların “en yüksek hiyerarşik amiri” olduğunu belirtmektedir. Zira Anayasa’nın 112. maddesindeki, Bakanın “...emri altındakilerin eylem ve işlemleri...” ifadesiyle, temsil zincirinde Bakanla kamu görevlileri arasındaki asil-vekil zincirinin kurduğu sorumluluk ilişkisi sayesinde Bakanla ilişkilendirilebilmektedir. Hiyerarşi düzeninin her bir kademesinde yer alan memurlar da kendi emri altında çalışanların hiyerarşik amiri durumundadırlar.³²¹ Bakanlıktaki hiyerarşide, Müsteşar, Müsteşar Yardımcısı, Genel Müdür, Daire Başkanı, Şube Müdürü gibi isimler taşıyan çeşitli görevlilerin hepsi Bakanın astı konumundadırlar. Bakan bunlar üzerinde hiyerarşik amir olarak “hiyerarşik denetim” yetkisine sahiptir. Bakan, hiyerarşi yetkisini kullanmakla birlikte, bu kişilerin tecrübelerinden ve uzmanlıklarından faydalanarak karar alma ve bu kararların yürütülmesi konusunda kendisini sınırlandırabilecek veya alınan kararlar gözden

³²⁰ Onar, “hiyerarşi”yi, bir idari teşkilat içinde çalışan kişiler arasında, mevcut ast nitelikteki her makamın, daha üstte bulunan makamın denetim ve gözetiminde bulunması olarak tanımlamaktadır. Buna göre, ast, yaptığı işlemi sadece kanunlara uygun olarak değil, üstün emirlerine uygun olarak, onun emir ve direktifleri doğrultusunda uygular. Yani üst, emir, direktif ve denetim yetkisi kullanırken; ast da buna uygun hareket etmek zorundadır. Hiyerarşinin bu özelliğine göre, merkezde en yüksek amir konumunda bulunan makama bağlı olan memur, kanunu kendi anlayışına göre değil; amirin görüş ve anlayışına göre ve amirin emir ve talimatlarıyla uygulayan ve yerine getiren bir aracı konumundadır. Amir, hizmetin yerine getirilmesinde denetim yetkisini işlem ve kararlar üzerinde kullanabileceği gibi, eylem ve uygulamalar konusunda da kullanabilir. Bu çerçevede, hiyerarşi yetkisinin şu unsurlardan meydana geldiği söylenebilir: ilk olarak, üstün asta emir ve talimat verme yetkisi vardır. İkinci olarak, üstün ast tarafından yapılan işlemleri denetleme yetkisi vardır. Üçüncü olarak, üstün ast hakkında disiplin cezası verme yetkisi vardır. Son olarak da astın, hiyerarşi çizgisinde hizmet kadrosu terfi imkanı bulunmaktadır. Bkz. Onar, İdare Hukukunun..., s. 598-601; Günday’a göre “hiyerarşi”, idari teşkilatın kademeleşme göstermesini, bu teşkilatın aşağıdan yukarıya doğru basamak basamak, derece derece birbirine bağlanarak baştaki yetkililere tabi olmasını ifade eder. Bu gücü gerçekleştirmek için gereken güce hiyerarşi gücü ve bu güçten kaynaklanan yetkilere de hiyerarşik yetkiler denir. Bkz. Günday, s. 71; Gözler “hiyerarşi”yi, tek bir kamu tüzel kişinin kendi içinde bütünlüğü sağlamaya yönelik; biri dışında her görevlinin diğer bir görevliye tabi olduğu personel düzeni olarak tanımlamaktadır. Buna göre, hiyerarşik sıralama bir “en üst” bir de “en ast” arasında meydana gelir. Bkz. Gözler, İdare Hukuku, s. 196

³²¹ Günday, s. 71-72.

geçirilerek yanlış bir karar alınmasının önüne geçilebilecektir.³²² Hiyerarşi ilişkisi yalnızca Bakanı diğer kamu görevlilerine bağlamamakta, kamu görevlilerinin de kendi aralarında hiyerarşi ilişkisi kurmaktadır. Dolayısıyla hiyerarşi veya diğer bir ifadeyle rütbeler zinciri, bir Bakanlık içinde, Bakandan en alt kademedeki memura kadar kademe kademe ilerleyen bir zincirdir. Bakanlık teşkilatındaki her bir kademe, bu zincirin halkasını oluşturmaktadır. Bakanın aldığı kararlar, bu zincirin halkalarını geçerek bakanlığın bütün birimlerine ve taşraya ulaşarak kamu hizmetine dönüşmektedir. Böylece, siyasi temsil zinciriyle seçmenlerden hareket noktasını alan bu bağ, sorumluluk zinciri paralelinde aşama aşama vatandaşlara ulaşmaktadır.³²³

3. Devlet Bakanları

Devlet Bakanlıklarına ilk defa 1937 yılında kabul edilen 3117 Sayılı Kanun ile yer verilmiş³²⁴; bu düşünceden hareketle, 1946 yılından itibaren kurulan hükümetlerde Devlet Bakanı yer almıştır.³²⁵ Devlet Bakanlarının sayısı konusunda herhangi bir sınırlama söz konusu olmadığından her Hükümet, Bakanlar Kurulu içinde yer vereceği Devlet Bakanlığı sayısını kendisi belirlemektedir.³²⁶ Ancak belirtmek gerekir ki Devlet Bakanlarının sayısı özellikle koalisyon Hükümetleri döneminde, koalisyon ortakları arasında Bakanlıkların paylaşımı sorunu dolayısıyla artış gösterebilmektedir. 3046 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun'un 4. maddesi uyarınca, Devlet Bakanları hakkında bir düzenlemeye yer verildiği görülmektedir. Buna göre Devlet Bakanları, Başbakana yardım etmek ve Başbakan tarafından verilecek görevleri yerine getirmek, Bakanlar

³²² Onar, İdare Hukukunun..., s. 608.

³²³ Gözler, İdare Hukuku, s. 199.

³²⁴ Tanör ve Yüzbaşıoğlu, s. 348.

³²⁵ 25 Kasım 1957'de kurulan Adnan Menderes Başbakanlığındaki 23. Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti'nde "Devlet Bakanı" ve "Başbakan Yardımcısı" yanında, ayrıca "Koordinasyon Bakanı"na da yer verilmiştir. Bkz. <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HB23.htm>, (Erişim Tarihi 22.03.2010). Soysal'a göre, bakanlar kurulu bünyesinde "koordinasyon" (eşgüdüm) faaliyetini üstlenmek üzere "Koordinasyon Bakanlığı"na yer verilmesi bakanlar arasında statüsel anlamda bir farklılık yaratacaktır. Çünkü böyle bir bakanlığın koordine faaliyetini yerine getirebilmesi için diğer bakanlardan farklı bir statüde olması gerekmektedir; başbakanın çalışma yükünde bir rahatlama getirip, başbakanı tefferruatlı işlerden kurtaracağı için bu bakanlığı bir hizmet bakanlığı, bir "faaliyet nev'i" değil, bir "metod" olarak görmek gerekir. Bkz. Soysal, "Yeni Bir Bakanlığın...", s. 277-280.

³²⁶ Devlet bakanlıklarının sayısı, 1980 yılında Bülent Ulusu Başbakanlığında kurulan 44. Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti'nden 2007 yılında R. Tayyip Erdoğan Başbakanlığında kurulan 60. Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti'ne kadar sürekli bir biçimde değişmiş, her hükümet 3046 Sayılı Kanun uyarınca kendi tercihlerine göre devlet bakanlarının sayısını belirlemiştir. Söz gelimi; bu hükümetlerden en az sayıda (4) devlet bakanına Bülend Ulusu Hükümeti döneminde yer verilmişken; en çok sayıda (26) devlet bakanına V. Bülent Ecevit Hükümeti döneminde yer verilmiştir. Bkz. <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/hukumetler.htm>, (Erişim Tarihi 22.03.2010).

Kurulunda koordinasyonu sağlamak, özel önem ve öncelik taşıyan konularda tecrübe ve bilgilerinden istifade edilmek amacıyla Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile sayıları yirmiye geçmemek kaydıyla görevlendirilebilmektedir.

Devlet Bakanlarının görevleri, esasen siyasidir ve Başbakana yardımcı olmak ve görüşlerinden yararlanılmak üzere atanan Bakanlardır. Bir Bakanlığın başında olmamaları, Devlet Bakanlarının siyasi sorumluluklarının bulunmadığı anlamına gelmemektedir. Başbakanlık, belirli bir kamu hizmeti görmemesine rağmen, bu makama bağlanan birçok kamu hizmeti bulunduğundan, Başbakanın iş yükünde artış meydana gelmiştir. Bunun üzerine Devlet Bakanları atanmaya başlamış ve siyasi nüfuz ve deneyimlerinden faydalanılmak üzere kimi hizmetlerin yürütülmesi bu Bakanlara bırakılmıştır.³²⁷ Nitekim İngiltere’de de, Devlet Bakanlarına genellikle Hükümet siyasetinin yürütülmesi konusunda koordinasyon görevi verilmekte, ayrıca daha çok Bakanlar Kurulu ile ilgili konularda Başbakana yardımcı oldukları görülmektedir. Bu tür Bakanlara Fransa ve İtalya’da da rastlanmaktadır.³²⁸

Devlet Bakanları, Başbakanlığın yapabileceği bütün işleri değil ancak kendilerine verilen görevi yapmakla yükümlüdürler. Diğer taraftan, Bakanlar Kurulu oluşturulurken, parti içindeki ve koalisyon söz konusu ise partiler arasındaki dengenin dikkate alınması gerekmektedir. Başbakan, Bakanlar Kurulunu oluştururken, bu dengeleri gözeterek güvenoyunu sağlamayı düşünmekle, meselenin siyasi yönünü çözmede Devlet Bakanı atanması yolundan faydalanmaktadır.³²⁹

Uygulamada Başbakanlığın bağlı ve ilgili kuruluşları genellikle Devlet Bakanlarının görev alanlarına göre paylaştırılmakta ve bazı özel konularda bu Bakanlar görevlendirilmektedir. Bu şekilde, Devlet Bakanları 3046 Sayılı Kanun’da öngörülen görev ve işlevlerinden uzaklaştırılarak “Hizmet Bakanı” konumuna gelme olgusu ile Anayasa’da öngörülmeleyen bir tür “Bakan Yardımcısı” statüsüne getirildikleri iddiasıyla eleştirilmektedir. Çünkü belirli kamu hizmetlerini yürütme konusunda Kanun ile yetkili kılınmamış bir örgüte Bakanlık statüsü tanınamayacağı ifade edilmektedir. Duran da benzer bir biçimde, Devlet Bakanlarının, Hükümette ve Meclis önünde sadece siyasi görev ve yetkiye sahip olmaları gerektiği, kamu faaliyet

³²⁷ Onar, İdare Hukukunun..., s. 765.

³²⁸ Narin, s. 145.

³²⁹ Narin, s. 146.

ve hizmetlerini yürütme konusunda görevli olmamaları gerektiğine işaret etmektedir.³³⁰

4. Başbakan Yardımcısı

Bakanlar Kurulunda, Hizmet Bakanları ve Devlet Bakanlarının yanı sıra “Başbakan Yardımcısı” da yer almaktadır. Anayasa’nın yalnızca 118. maddesinde Başbakan Yardımcısı ibaresi yer almakla birlikte, Başbakan Yardımcısının görev ve yetkilerine değinilmektedir. 3046 Sayılı Kanun’un 4060 Sayılı Kanun’la değişik 4. maddesi uyarınca; “*Başbakana yardım etmek ve Bakanlar Kurulunda koordinasyonu sağlamak üzere bakanlar arasından en çok ikisi başbakan yardımcısı olarak görevlendirilebilir*”. Buna göre, Başbakan Yardımcıları ancak Bakanlar arasından görevlendirilebilmektedir. 4060 Sayılı Kanun ile yapılan değişiklik öncesi Başbakan Yardımcıları “*Devlet Bakanları arasından*” görevlendirilebilirken; değişiklik ile birlikte Başbakan Yardımcısı olmak için Devlet Bakanı olma koşulu artık aranmamaktadır.

Başbakan Yardımcılığı tabiri ilk defa 13.09.1946 tarihli Bakanlıkların Kuruluşu Hakkında Kanun’da yer almıştır. Başbakan Yardımcılığı, ilk defa 1946 yılında kurulan 15. Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti’nde yer almış ve bundan sonra kurulan birçok Hükümet döneminde de Başbakan Yardımcılarına yer verilmiştir. 1961 Anayasası sonrasında, özellikle koalisyon Hükümetleri döneminde bu kurum sıkça siyasi hayatta ve uygulamada yerini almıştır. Ancak sayıları ise Devlet Bakanlıklarında olduğu gibi Hükümetlerin tercihinin bırakılmıştır.³³¹ Koalisyon Hükümetlerinde, Başbakan Yardımcılığı görevi, koalisyonu meydana getiren parti veya partilerin genel başkanları tarafından yerine getirilmektedir. Başbakan

³³⁰“Kuruluşların ‘bağlı olduğu Bakanlık’ deyimi ile yönetimi kendisine bırakılan Devlet Bakanı kastedilmektedir... Devlet Bakanlarının bir Hizmet Bakanı konumuna gelme olgusu, yönetimi kendilerine verilen bağlı kuruluşlar açısından çarpıcı bir biçimde ortaya çıkmaktadır... Söz gelimi 3813 Sayılı Kanun, Futbol Federasyonun faaliyet ve işlemleri üzerindeki gözetim yetkisini “spordan sorumlu Devlet Bakanlığına” vermektedir”. Bkz. Gözübüyük ve Tan, s. 215-216.

³³¹ Başbakan Yardımcılığı görevi, Devlet Bakanlığına nazaran daha önemli bir görev olması sebebiyle de daha sınırlı sayıda tutulma eğilimi göstermekte; özellikle Hükümet içinde ve siyasi parti bünyesinde önemli bir yeri olan kişilere bu görevin verildiği görülmektedir. Söz gelimi, 1980 sonrası kurulan hükümetlerden, Tansu Çiller Başbakanlığında kurulan 51. Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti’nde “hiç” başbakan yardımcısına yer verilmezken; 2007 yılında R. Tayyip Erdoğan Başbakanlığında kurulan 60. Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti’nde en çok sayıda, “beş” Başbakan Yardımcısına yer verilmiştir. Bkz. <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/hukumetler.htm>, (Erişim Tarihi 22.03.2010).

Yardımcıları, Başbakana vekalet etmekte ve bu esnada onun yetkilerini kullanmakta Başbakanlığa bağlı kuruluşlara ait olan yetkilerden, kendisine verilen alanlarda faaliyet göstermekte ve görev yapmaktadırlar.³³²

Başbakanın bulunmadığı zamanlarda Başbakan Yardımcısı kendisine vekalet etmektedir. Ancak Başbakana vekalet edecek Başbakan Yardımcısının parlamenter teamüller gereğince TBMM üyesi bir Bakan olması gerekmektedir. Çünkü Başbakan için zorunlu olan TBMM üyeliğinin, ona vekalet edecek olan Bakanda da bulunması gerekmektedir. Eğer, Başbakan Yardımcıları TBMM üyesi değiller ise, Başbakan Yardımcısının değil, siyasi sorumluluğun bir gereği olarak TBMM üyesi bir başka Bakanın kendisine vekalet etmesi uygun olacaktır.³³³ Ancak bununla birlikte, eğer Bakanlar Kurulunda hiç Başbakan Yardımcısı yer almamakta ise, en kıdemli Bakanın, Başbakana vekalet etmesi doğru olacaktır.³³⁴

B. Bakanların Göreve Gelişi ve Görevlerinin Sona Ermesi

Bakanlar, parlamenter rejimi benimsemiş olan ülkelerin çoğunda, Başbakanın önerisi üzerine Devlet Başkanı tarafından atanmaktadır. Almanya, Avusturya, Finlandiya, Fransa, İrlanda, İspanya, İtalya, Portekiz ve Türkiye’de bu yöntem uygulanmaktadır. Kimi ülkelerde, Bakanların atanma ve görevden alınma yetkisi, Başbakanın önerisine bağlı olmaksızın, doğrudan Devlet Başkanına verilmiştir. Ancak bu durumda dahi yetkinin kullanılması Başbakanın karşı-imzası ile kullanılmaktadır. Belçika, Danimarka, Hollanda, Lüksemburg ve Norveç’te bu yöntem benimsenmiştir. Kimi ülkelerde ise Bakanların atanma ve görevden alınma

³³² Armağan, s. 24. Anayasa Mahkemesi, “Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin 2451 sayılı Kanunda Değişiklik Yapan 25.7.1996 tarih ve 4158 sayılı Kanunun, getirdiği ek maddenin iptali istemi ile yapılan başvuruda; “Başbakanın, hukuki ve siyasi açıdan diğer bakanlardan daha üstün bir konumda yer aldığı kuşku bulunmamaktadır. Yukarıda da belirtildiği üzere Anayasa’da Başbakan Yardımcılığı kurumu düzenlenmemiştir. Ancak parlamenter hükümet sistemine sahip diğer ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de çeşitli ihtiyaçlar nedeniyle Başbakan’a yardımcı olmak ve Bakanlar Kurulu’nda koordinasyonu sağlamak amacıyla Başbakan Yardımcılığı görevi oluşturulduğu anlaşılmaktadır. Bakanlar Kurulu üyesi olan ve Başbakan Yardımcısı olarak görevlendirilen bir bakana bazı atama, nakil ve görevden alma işlemlerinin oluşmasında yetki verilmesi, Anayasa’nın 112. maddesi uyarınca Başbakan’a karşı olan sorumluluğunu etkilemediği gibi Başbakan’ın, yardımcısı olan bakan üzerindeki gözetim ve düzeltici önlem alma yetkisini de ortadan kaldırmamaktadır. Bu nedenle kuralın, 112. maddeye aykırı bir yönü bulunmamaktadır” kararını vermiştir. Bkz. AYM, E. 1996/52, K. 1996/45, K.T. 04.12.1996, http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=1292&content=, (Erişim Tarihi 12.01.2010).

³³³ Narin, s. 142-143.

³³⁴ Turhan, “Başbakanın Seçimi...”, s. 37.

yetkisi, Devlet Başkanının katılımına gerek olmaksızın doğrudan Başbakana verilmiştir. Japonya ve İsrail’de bu yöntem benimsenmiştir.³³⁵

Bakanların seçimi, atanması ve görevlerine son verilmesinde bu farklı yöntemlerden, yetkinin doğrudan doğruya Başbakanda veya Cumhurbaşkanında olduğu durumlarda yetki sorunu çıkmamakla, Başbakanın önerisi üzerine Devlet Başkanı tarafından atama usulünün benimsendiği durumda ise “takdir yetkisi” konusunda kimi sorunlar çıkabilmektedir. Yani Başbakanın, bir Bakanın atanması veya görevden alınması konusundaki önerisinin Cumhurbaşkanı tarafından yerindelik denetimine konu edilip edilemeyeceği sorunu ortaya çıkabilmektedir. Ancak bu konuya geçmeden önce, Bakanların 1982 Anayasası’na göre “atanma ve görevlerine son verilmesi” konusunda nasıl bir düzenlemeye yer verildiği üzerinde durmak gerekmektedir.

Anayasa’nın 109. maddesi, Bakanlar Kurulunun kuruluşunda, “Başbakanın atanması” konusunda Cumhurbaşkanına yetki vermekte, yani Milletvekilleri arasından Başbakanın atanması yetkisini Cumhurbaşkanına vermektedir. Bakanların, atanması ve görevden alınması ise Anayasa’nın 109. maddesinin 3. fıkrasında şu şekliyle yer almaktadır; “*Bakanlar, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri veya milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından Başbakanca seçilir ve Cumhurbaşkanıca atanır; gerektiğinde Başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanıca görevlerine son verilir*”. Söz konusu hüküm uyarınca, Bakanlar ya Milletvekilleri arasından ya da Milletvekili olmamakla birlikte, Milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından atanmaktadırlar.³³⁶ Başbakan olmak için, Milletvekili olma bir yeterlilik şartı olmasına rağmen, Bakanlar için böyle bir yeterlilik şartı aranmamaktadır. 1961 Anayasası ile getirilen Meclis dışından da

³³⁵ Gözler, Devlet Başkanları, s. 174-176.

³³⁶ Anayasa’nın, “Milletvekili seçilme yeterliliği” başlığını taşıyan 76. maddesine göre; “(Değişik: 13.10.2006 – 5551/1 md.) Yirmi beş yaşını dolduran her Türk milletvekili seçilebilir. (Değişik : 27.12.2002 - 4777/1 md.) En az ilkokul mezunu olmayanlar, kısıtlılar, yükümlü olduğu askerlik hizmetini yapmamış olanlar, kamu hizmetinden yasaklılar, taksirli suçlar hariç toplam bir yıl veya daha fazla hapis ile ağır hapis cezasına hüküm giymiş olanlar; zimmet, ihtilâs, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı suçlarla, kaçakçılık, resmî ihale ve alım satımlara fesat karıştırma, Devlet sırlarını açığa vurma, terör eylemlerine katılma ve bu gibi eylemleri tahrik ve teşvik suçlarından biriyle hüküm giymiş olanlar, affa uğramış olsalar bile milletvekili seçilemezler. Hâkimler ve savcılar, yüksek yargı organları mensupları, yükseköğretim kurumlarındaki öğretim elemanları, Yükseköğretim Kurulu üyeleri, kamu kurum ve kuruluşlarının memur statüsündeki görevlileri ile yaptıkları hizmet bakımından işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri ve Silahlı Kuvvetler mensupları, görevlerinden çekilmedikçe, aday olamazlar ve milletvekili seçilemezler”.

Bakanların atanabilmesi yolu 1982 Anayasası'nda da benimsenmiştir. Anayasa'nın 112. maddesinin 4. fıkrasına göre; *“Bakanlar Kurulu üyelerinden milletvekili olmayanlar; 81'inci maddede yazılı şekilde Millet Meclisi önünde and içerler ve bakan sıfatını taşıdıkları sürece milletvekillerinin tabi oldukları kayıt ve şartlara uyarlar ve yasama dokunulmazlığına sahip bulunurlar. Bunlar Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri gibi ödenek ve yolluk alırlar”*. Ancak TBMM dışından atanan Bakanlar, Milletvekili olmadıkları için TBMM'deki oy verme işlemlerine katılamamakla birlikte, Meclisin her türlü çalışmalarına katılabilir ve Milletvekili olan diğer Bakanlar gibi siyasi sorumluluk taşımaktadırlar.³³⁷

Bakanlar, Başbakanın Cumhurbaşkanı tarafından Hükümeti kurmakla görevlendirilmesi ve Bakanlar Kurulu listesinin Başbakan tarafından oluşturulup, atama kararnamesinin Cumhurbaşkanı'nca imzalanmasıyla atanmış olmaktadır. Yani, Cumhurbaşkanı Başbakanı görevlendirmekte, Bakanlar da Başbakan tarafından seçilip yine Cumhurbaşkanı'nca atanmaktadır. Görevden alınmaları ise Başbakanın “gerek görmesi” koşuluna bağlı olarak, yine Başbakan tarafından yapılacak bir “öneri üzerine” Cumhurbaşkanı tarafından gerçekleştirilmektedir.

Atama ve görevden alma konusundaki soruna geri dönülecek olursa; acaba Başbakan tarafından seçilen bir Bakanın, Cumhurbaşkanı tarafından atanmaması veya görevine Cumhurbaşkanı tarafından, Başbakanın önerisi olmaksızın, kendiliğinden son verilmesi mümkün müdür? Cumhurbaşkanlarının, parlamenter rejimlerdeki rolü konusunda görüldüğü üzere, Anayasadan aldıkları kurumlar arası dengeleyici ve hakem rollerini, kurumlar arasında çıkacak uyuşmazlıklar bakımından kullanmaları gerekmektedir. Cumhurbaşkanı'nın, Yürütmenin siyasi olarak sorumlu kanadının kuruluşu ve seçilecek Bakanların belirlenmesi konusunda geniş bir takdir yetkisinin bulunması ve siyasi yerindelik denetimi yapması, parlamenter rejimin gereklerine aykırılık oluşturur. Çünkü Anayasa'nın 109. maddesi açık bir biçimde *“...Başbakanca seçilir... Başbakanının önerisi üzerine...”* hükmüyle, Bakanların seçilmesi ve görevlerine son verilmesi konusunda asıl yetkinin Başbakanda olduğunu göstermektedir. Cumhurbaşkanı'na, Başbakanın seçme iradesine bağlı bir yetkiyle Bakanları sadece “atama yetkisi” ve yine Başbakanın önerisine bağlı olarak

³³⁷ Arsel, Türk Anayasa..., s. 401; Demirel, s. 231; Faruk Bilir: “1982 Anayasası'na Göre Bakanlar Kurulu”, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Yıl: 1999, Cilt: 7, Sayı:1-2, s. 248-249.

Bakanların “görevine son verme yetkisi” tanınmıştır. Cumhurbaşkanı bu yetkileri Başbakanın önerisi üzerine kullanabileceğinden, aksi durum, Başbakanın kendi kabinesini oluşturma konusundaki takdir yetkisi ve serbestisine müdahale anlamına gelebilecek; Cumhurbaşkanının parlamenter sistemin mantığına aykırı bir biçimde, aktif siyasete karışmasıyla önemli bir siyasi gücü elinde bulundurmasına yol açacaktır.³³⁸

Anayasa’nın 109. maddesinin 3. fıkrasında “*Bakanlar, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri veya milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından Başbakanca seçilir ve Cumhurbaşkanınca atanır...*” ifadesinden, bu konuda Cumhurbaşkanına tanınmış bir hukuki yetkiden öte, yani Başbakanca seçilen Bakanların, Bakan olma şartlarını taşıyama ve mahkemelerce saptanmış suçluluk hali gibi hukuki nedenler dışında siyasi nedenlerle atamama ve yerindeliği gözetme yetkisinin verildiğini söylemek mümkün değildir.³³⁹ Aksi takdirde Cumhurbaşkanı, Anayasa’nın 104. maddesinde öngörülen “... *Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir*” şeklindeki görevini kötüye kullanmış olur. Milletvekili olan veya Milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olan bir kişinin Bakan olarak atanıp atanmaması konusunda Cumhurbaşkanının söz sahibi olması, Bakanların ayrıca Cumhurbaşkanına karşı da siyasi olarak sorumlu bulunması sorununu beraberinde getirir ki; bu da Başbakanın bu konudaki takdir yetkisi ile yarışır ve Cumhurbaşkanının sembolik olan yetkileri ile çelişir.³⁴⁰ Dolayısıyla, Bakanların atanması ve azli konusunda Cumhurbaşkanının siyasi yerindelik denetimi yapma yetkisinin bulunduğunu söylemek mümkün değildir.³⁴¹

Temsil zincirinde, parlamenter atama olarak nitelendirilebilecek Başbakanın kendi Kabinesini belirleme yetkisi ve yöntemi, Meclis Hükümeti sistemindeki Meclisin, yürütmeyi doğrudan seçmesi veya Başkanlık sisteminde Başkanın, Bakanlarını belirlemesi arasında oldukça önemli farklar vardır. Parlamenter rejimde,

³³⁸ Teziç, s. 428.

³³⁹ Tanör ve Yüzbaşıoğlu, s. 345-346.

³⁴⁰ “Bakanların atanması konusunda Cumhurbaşkanlarının denetim rolü oynayarak takdir yetkilerini kullandıklarına şahit olunmuştur. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer, 58. ve 59. Hükümetlerin kuruluşu sırasında Beşir Atalay’ın, geçmişinde anti-laik faaliyetlerde bulunduğu gerekçesi ile Milli Eğitim Bakanı olarak atanmasına karşı çıkmıştır. Böylece, Milli Eğitim Bakanlığı için önerilen Atalay, Cumhurbaşkanının itirazı üzerine Devlet Bakanlığı’na kaydırılmıştır. Ancak Atalay daha sonraki dönemde İçişleri Bakanı olarak atanmıştır”. Bkz. Özsoy, “Cumhurbaşkanının...”, s. 150.

³⁴¹ Gözler, Devlet Başkanları, s. 177; Tanör ve Yüzbaşıoğlu, s. 345.

Devlet Başkanının atayacağı Başbakan ve onun belirleyeceği Bakanlar, Meclisin seçeceği kişilerden veya Başkanın atayacağı Bakanlardan çok farklı olabilmekte, parti bünyesindeki kimi dengeler ve disiplinliliğin ölçüsüne göre de seçilecek Bakanlar değişebilmektedir.³⁴² Ayrıca Bakanlar Kurulunun ortak hareket etme, uyumlu çalışma ve karar alma ilkeleri düşünüldüğünde, Bakan olarak atanacak kişilerin hitap ettikleri çoğunluk ve toplumsal kesimler ile parti içindeki itibarları etkili olmaktadır. Özellikle Hükümet siyasetinin yürütülmesi ve Bakanlıklar arasında dengenin sağlanması konusunda daha önemli bir hal almaktadır.

Gerçekten, hiç bir Başbakan partisinin önde gelen şahsiyetlerini veya parti içindeki farklı görüş ve çıkar temsilcilerini tamamen göz ardı ederek kabinesini oluşturamamaktadır. Hatta bazı Milletvekilleri, parti ve ülke düzeyinde o kadar etkili ve itibarlı olabilmektedirler ki, Başbakandan, kendi istedikleri görevi ve Bakanlığı kolay bir biçimde elde edebilmektedirler. Kimi durumlarda, Başbakanın kendisiyle yarışan bazı Bakanlara karşı, diğer Bakan ve Milletvekillerinin desteğini elde etme ihtiyacı doğabilmektedir. Bu da, onun kendi bağımsız iradesiyle hareket etme imkanını kısıtlamaktadır. Bunun için, kimi durumlarda, Bakan olmayı bekleyen Milletvekillerinin, Başbakanın iradesine mutlak bir biçimde uygun hareket etmek zorunda kalmadıkları görülebilmektedir.³⁴³

Başbakanın, Bakanları seçme serbestisini sınırlayan başka etkenler arasında, uyumlu bir kabine kurmak ihtiyacı, bazı Bakanlıkların Kabinede yer alması zorunluluğu, bazı Bakanlıkların özel vasıfları olan kişilere ihtiyaç göstermesi ve Kabinenin makul bir büyüklüğün fazlaca üstünde veya altında olmaması gereği gibi unsurlar sayılabilir. Gerçekten, Bakan olacak kişileri tespit ederken, bunların uyumlu bir ekip halinde çalışabilecek kişiler olmalarına da dikkat edilmesi gerekmektedir. Aksi halde verimli, sonuç alıcı bir Hükümet icraatından söz etmek mümkün olmayacaktır. Keza, her ne kadar Bakanların sayısını tespit etmek Başbakana ait bir

³⁴² Turhan, Hükümet Sistemleri..., s. 26. Bakanların atanmasında atanacak kişilerin sahip olacakları nitelikler konusunda, değişik Hükümet sistemlerinde farklı teamül ve uygulamalar görülmektedir. ABD Başkanının, Bakanları atama konusundaki sınırsız yetkisi, uygulamada siyasi bakımdan önem atfedilen bölgelerin etkili temsilini sağlamak amacıyla, buralardan ve ABD'nin temel bölgelerinden olmasına özen gösterilmektedir. Benzer bir yöntemin Kanada'da yerleşmiş bütün bölgelerden en az bir temsilcinin Bakan olarak atanmasına özen gösterilmektedir. Avustralya'da da imkan olması durumunda her eyaletten en az bir bakanın bulunması benimsenmektedir. Bkz. Wheare, s. 168-170.

³⁴³ Erdoğan, "Başbakanlık...", s. 238.

yetki ise de, Kabinenin makul bir büyüklükte olması ve önemli Hizmet Bakanlıklarından meydana gelmesi, ayrıca bölgesel temsilin gözetilmesinin zorunlu olduğu söylenebilir. Başbakanın, Hükümeti kurarken gözetileceği unsurlardan birisi de, atama yapılacak Bakanlıkların özellikleri gereği, “işe göre adam” (*horses for courses*) bulma gereksinimidir. Yani, belli bir göreve getirilecek kişinin, o görevin gerektirdiği özel vasıflara sahip olmasına özen gösterilmesi zorunluluğu bulunmaktadır.³⁴⁴

Nihayet, koalisyon Hükümeti kurulmasının zorunlu olduğu durumlarda Başbakanın takdir yetkisi önemli ölçüde sınırlanmaktadır. Koalisyon Hükümeti birden fazla parti arasında yapılacak bir uzlaşmaya dayandığından; uzlaşmaya giden pazarlık sürecinde, Başbakanın, Bakanların sayısı üzerindeki seçme yetkisi kısıtlı olduğu gibi, onun istediği kişilere görev verme ve istediklerini Kabine dışında bırakma imkanı büyük ölçüde kısıtlıdır. Nitekim Türkiye’de, özellikle 1970’li yıllarda bunun örnekleri çokça görülmüştür.³⁴⁵ Bakanlar, koalisyon Hükümetleri söz konusu olduğunda temsil zinciri ve asil-vekil ilişkisi çerçevesinde, kendilerini birbirleri ile yarışan iki asile karşı bağlı olarak hareket etme koşulları içinde bulmaktadırlar. Bunlar; bir tarafta her bir Bakanının ayrı ayrı mensubu bulunduğu siyasi parti gücü ve diğer tarafta ise parlamentoda mevcut olan çoğunluktur. Bu iki başlı görünüm, koalisyon Hükümetlerinde bazı önemli sorunlara yol açabilmektedir. Bunlar genel olarak, ayrışmaya götürecek siyasi tercihler, karşılıklı güvensizlikler ve fırsatçılık gibi konularda ortaya çıkmakta ve Başbakanın, Hükümet siyasetini belirleme ve bu alandaki karar serbestisini sınırlandırmaktadır.³⁴⁶ Aynı şekilde, koalisyon Hükümetinin Başbakanı, koalisyonu oluşturan partiler arasındaki güç dengelerini göz ardı ederek, istediği bir bakanı görevden alma imkanına sahip olmamaktadır.³⁴⁷ Koalisyon Hükümetlerinin karşı karşıya kaldığı bu sorunlardan hükümet siyasetinin belirlenmesi, yürütülmesi ve bakanlıklar arasında koordinasyonun sağlanması ve her

³⁴⁴ Erdoğan, “Başbakanlık...”, s. 239.

³⁴⁵ “Koalisyonların başarılı bir biçimde yürütülmesi, tamamen siyasi partilerin “uzlaşma” yeteneğine bağlıdır. Türkiye’de böyle bir kültürün yerleşmemiş olması, koalisyonların sürdürülememesine, hukuki ve siyasi kararların alınamamasına ve uygulanamamasına yol açmaktadır”. Bkz. Atar, s. 157. Türkiye’de 1961 Anayasası döneminde, 20.11.1961’de göreve gelen 8. İnönü Hükümeti’nden başlamak üzere, 12.11.1979 tarihinde göreve gelen 6. Demirel Hükümeti’ne kadar kurulan 19 hükümetin 9’u koalisyon hükümetidir. Bkz. Turhan, Hükümet Sistemleri..., s. 59, 63-64; Sanal, s. 29-58.

³⁴⁶ Strøm, Müller and Smith: “Parliamentary Control...”, s. 519.

³⁴⁷ Erdoğan, “Başbakanlık...”, s. 239.

bir bakanın kamu hizmetlerini yürütmesi konusundaki uygulamalar sebebiyle, uygulamada “koalisyon protokolü” adı verilen ortak bir metin hazırlandığı görülmektedir.³⁴⁸

Bakanların göreve gelmesi konusunda diğer bir uygulama da “Geçici Bakanlar Kurulu” kurulması durumunda ortaya çıkmaktadır. Geçici Bakanlar Kurulu, seçimlerin her türlü kuşkudan uzak olarak yapılmasını sağlamak üzere öngörülmüş bir kurumdur. Geçici Bakanlar Kurulu, TBMM’nin seçim dönemini tamamlaması veya TBMM’nin seçim dönemi sona ermeden erken seçim kararı alınması ya da Cumhurbaşkanınca seçimlerin yenilenmesine karar verilmesini gerektiren üç durumda söz konusu olur.³⁴⁹ Anayasa’nın 114. maddesine göre, seçim döneminin sona ermesinden önce, Adalet, İçişleri ve Ulaştırma Bakanları çekilirler. Seçimin yenilenmesi kararından başlayarak beş gün içinde Adalet, İçişleri ve Ulaştırma Bakanlıklarına, TBMM içinden veya dışından, bağımsız olan kişiler Başbakanca atanırlar. Anayasa’nın 114. maddesinin 2. fıkrasına göre, 116. maddedeki şartların gerçekleşmesi durumunda, yani Cumhurbaşkanının TBMM seçimlerinin yenilenmesine karar vermesi durumunda, yalnız üç Bakan değil, tüm Bakanlar çekilir ve Cumhurbaşkanı, Geçici Bakanlar Kurulunu oluşturmak üzere, bir Başbakan atamaktadır. Başbakan, Geçici Bakanlar Kurulu için, Adalet, İçişleri ve Ulaştırma Bakanlıklarına bağımsızlardan, diğer Bakanlıklara da siyasi parti gruplarının güçleri oranında, Meclis Başkanınca belirlenecek üye sayısına göre atama yapar. Bu durumlarda, Anayasa’nın 114. maddesinin 6 ve 7. fıkralarında belirtildiği üzere güven oylamasına gidilmez. Geçici Bakanlar Kurulu, seçim süresince ve yeni Meclis toplanana kadar görev yapar.

Geçici Bakanlar Kurulu’na bağımsız kişiler olarak atanan ve herhangi bir siyasi programı da bulunmayan Bakanların siyasi sorumluluğa sahip olduklarını söylemek mümkün değildir. Zira, bu Bakanlar bir seçim neticesinde göreve gelmeyip, geçici bir görevi yerine getirmek, yani seçimlerin dürüst ve her türlü

³⁴⁸ Ancak hazırlanan koalisyon protokollerinin, koalisyon ortaklarını siyasi olarak bağlamakla birlikte, bunun hukuki veya cezai yargısal bir yaptırıma konu edilmeleri söz konusu değildir. Strøm, Müller and Smith: “Parliamentary Control...”, s. 521. Türkiye Cumhuriyeti Hükümetleri’nden, 1961 yılında göreve gelen VIII. İnönü Hükümeti’nden, 1999 yılında göreve gelen V. Ecevit Hükümeti’ne kadar koalisyonla işbaşına gelen Hükümetlerden toplam on üç Hükümet “koalisyon protokolü” imzalamıştır. Koalisyon Protokolleri için bkz. <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/hukumetler.htm>, (Erişim Tarihi 07.03.2010).

³⁴⁹ Gözübüyük, Anayasa Hukuku, s. 259; Özbudun, Türk Anayasa..., s. 340.

şaibeden uzak bir biçimde, tarafsızlık içinde yürütülmesini sağlamak üzere görevlendirilmektedirler.³⁵⁰ Dolayısıyla klasik temsil zincirinin bu Bakanlar bakımından işlediğini söylemek mümkün değildir. Anayasa'nın 114. maddesinin 6. fıkrasında da belirtildiği üzere; “*Geçici Bakanlar Kurulu için güvenoyuna başvurulmaz*”. Anayasa'nın söz konusu hükmünde, “görev başlangıcında” ve “görev sırasında” gibi bir ayırım yapılmadığından, bu Bakanlar hakkında güven oylaması yoluna başvurmak mümkün olmamaktadır. Dolayısıyla bu Bakanlar, Yasama Organının güvenine sahip olarak göreve gelmediklerinden, görevlerinin sona ermesinde de verilen güvenin geri alınması söz konusu olmayacaktır. Çünkü bu Bakanlar bağımsız bir siyasi programı ve Hükümet siyasetini yürütmek üzere veya yeni bir Hükümet meydana getirmek üzere değil, söz konusu geçici görevi yerine getirmek üzere görevlendirilmektedirler.

Bakanların görevlerinin sona ermesinde, Başbakanın aksine, bir Bakanın görevinin sona ermesi, Bakanlar Kurulunun görevini sona erdirmemektedir. Görevi sona eren Bakanın yerine Başbakanın yeni bir Bakan seçmesi ve bu kişinin Cumhurbaşkanı tarafından Bakan olarak atanması ile boş bulunan Bakanlık giderilmiş olmaktadır. Bakanların görevlerini sona erdiren halleri şu şekilde sıralamak mümkündür: Ölüm; istifa; Milletvekili seçilme yeterliliğinin kaybedilmesi; azledilme; TBMM'nin Yüce Divana sevk kararı vermesi; Gensoru sonucu güvensizlik oyu verilmesi; Başbakanın ve Bakanlar Kurulunun görevlerinin sona ermesi.³⁵¹

C. Bakanların Görev ve Yetkileri

Devlet yönetiminin temel ilkelerinden birisi de her faaliyet alanının bir görevlisi ve sorumlusunun bulunmasıdır. Hükümet çapında bu görevi ve sorumluluğu üstlenen kişiler Bakanlardır. Bu bakımdan Bakanların görev ve yetkilerinin neler olduğunun tespiti önem kazanmaktadır.

Bakanlar Kurulu, yetkilerini yapılan ortak müzakereler sonucu alınan kararlarla kullanmakta ve Bakanlar da alınan bu kararları kendi görev alanlarında sahip oldukları hukuki yetkileri, kamu görevlileri aracılığıyla kamu hizmeti olarak

³⁵⁰ Arsel, Türk Anayasa..., s. 423; Özbudun Türk Anayasa..., s. 326.

³⁵¹ Gözler, Türk Anayasa..., s. 601-605; Gözübüyük, Anayasa Hukuku, s. 257-258; Tanör ve Yüzbaşıoğlu, s. 358-359.

yürütmektedirler. Bu nedenle, Bakanlar Kurulunun görev ve yetkileri aynı zamanda Bakanlarla da ilgili olmaktadır. Yani Bakanlar, yalnızca Bakanlar Kurulu kararlarının alınmasında rol üstlenip buna katkı sağlamamakta, ayrıca sahip oldukları bir takım görev ve yetkilerle de hareket etmektedirler.³⁵²

Bakanlar, görev ve yetkilerinin bir kısmını Anayasa'dan diğerlerini ise kanunlardan almaktadır. Örneğin, Adalet, İçişleri, Dışişleri ve Milli Savunma Bakanları Milli Güvenlik Kurulu'na katılma yetkisi (m. 118); açık olan Bakanlıklara, izinli ve özürlü olan bir Bakana diğer bir Bakanın vekalet etme görev ve yetkisi (m. 113/2); Bakanlıkların yönetmelik çıkarma yetkisi (m. 124) doğrudan Anayasa'dan kaynaklanmaktadır.³⁵³ Anayasa'nın 113. maddesi, Bakanlıkların görev ve yetkilerinin kanunla düzenleneceğini öngörmektedir. Yani Anayasa, Bakanların, Bakanlıklarda kullanacakları bütün görev ve yetkilerini gösteren ayrıntılara yer vermemiştir.

Bakanların görev ve yetkileri 3046 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun³⁵⁴ ile düzenleme altına alınmıştır. Ayrıca her Bakanlığın kendi kuruluş ve görevlerini düzenleyen kanun veya kanun hükmünde kararnamelerde, Bakanların görev ve yetkileri düzenlenmiştir. Bakanların yetkileri daha çok Bakanların idari görev alanları göz önüne alınarak düzenlenmiştir. Bakanların görev ve yetkilerini şu şekilde sıralamak mümkündür:³⁵⁵

- Devlet tüzelkişiliğini temsil etme yetkisi.
- Hiyerarşi yetkisi.
- Bakanlık adına Yönetmelik çıkarma yetkisi.
- Harcama yetkisi.
- İdari vesayet yetkisi.
- Atama yetkisi.
- Karşı-imza yetkisi.

Bakanlar, yönetim hizmet ve yükümlülüklerini yerine getirirken, emir ve talimat verme yetkileri yanında; koordinasyon, işbirliği, düzenleme ve yetki devri

³⁵² Gözler, Türk Anayasa..., s. 461.

³⁵³ Gözler, Türk Anayasa..., s. 461.

³⁵⁴ 27.09.1984, R.G. 09.10.1984 -18540, Tertip: 5, Cilt: 24, s. 12.

³⁵⁵ Atar, s. 278; Gözler, Türk Anayasa..., s. 461; Gözler, İdare Hukuku, s. 272-276; Günday, s. 356-357.

gibi yetkilere de sahiptirler. Zira Bakanlar yalnızca siyasi bir birimin mensubu değil, aynı zamanda idari bir örgütlenmenin başında bulunan ve idari yetki ve sorumluluklara sahip olan kamu görevlileridirler. Bu bakımdan Bakanların idari görevleri, siyasi yetkileri ile iç içe geçmiş bir durum sergilemekte, bunları birbirinden ayırmak sorumluluklarının tespiti bakımından da çoğu zaman mümkün olmamaktadır. Çünkü Bakanlar, alınan kararları ancak idari görev ve yetkilerle somut bir biçimde hayata geçirmektedirler.

3046 Sayılı Kanun ile bu konuda düzenlemeler getirilmiştir. Kanun’da, “Yöneticilerin Sorumlulukları” konusunda bazı genel hükümlere yer verilmiştir. Kanun’un 34. maddesi, Bakanlık örgütlenmesindeki işlerin yürütülmesinde sorumluluk ilişkisini “hiyerarşi” yetkisi çerçevesinde düzenlemektedir. Buna göre; Bakanlık merkez, taşra, yurt dışı teşkilatı ile bağlı ve ilgili kuruluşların her kademedeki yöneticileri, yapmakla yükümlü bulundukları hizmet veya görevleri, Bakanlık emir ve direktifleri yönünde mevzuata, plan ve programlara uygun olarak düzenlemek ve yürütmekten bir üst kademeye karşı sorumluluk taşımaktadırlar.

Yine Kanun’un 35. maddesi ile “Koordinasyon ve İşbirliği” konusunda Bakanlıkların görev, yetki ve sorumluluğuna yer verilmiştir. Buna göre; Bakanlıklar, ana hizmetleri ve görevleriyle ilgili konularda diğer Bakanlıkların ve kamu kurum ve kuruluşlarının uyacakları esasları yürürlükteki mevzuata uygun olarak belirlemekle, kaynak israfını önleyecek ve koordinasyonu sağlayacak tedbirleri almakla görevli ve yetkilidir. Bakanlıklar, diğer Bakanlıkların hizmet alanına giren konulara ilişkin faaliyetlerinde, Başbakanlıkça belirlenen esaslar çerçevesinde ilgili Bakanlıklara danışmak ve gerekli işbirliği ve koordinasyonu sağlamaktan sorumludur. Bakanların, bu görevlerine ek olarak yerel yönetimlerle de hizmet alanlarına giren konularda koordinasyon sağlama sorumlulukları bulunmaktadır.

Bakanlıkların “düzenleme” görev ve yetkisini konu alan, Kanun’un 37. maddesinde; Bakanlıkların, yönetmelik, tebliğ ve genelgelerle düzenleme görev ve yetkilerinin bulunduğu belirtilmektedir.

Bakanlar, görevlerini yerine getirirken, “yetki devri” uyarınca kimi konularda yetkilerini devredebilmektedir. Yetki devri, Kanun’un 38. maddesinde düzenleme altına alınmış ve bu yetki yalnızca Bakan için değil alt kademedeki Bakanlık ve

Kuruluş Yöneticileri için de tanınmıştır. Buna göre; Bakan, Müsteşar ve her kademedeki Bakanlık ve Kuruluş Yöneticileri, gerektiğinde sınırlarını açık bir biçimde yazılı olarak belirtmek şartıyla, yetkilerinden bir kısmını astlarına devredebilmektedirler. Ancak yetki devri, yetki devreden amirin sorumluluğunu ortadan kaldırmamakta, amirin sorumluluğu devam etmektedir.

Bakanların idari kimliklerinin yanında siyasi kimliklerinin bulunması ve memur statüsünde olmamaları dolayısıyla, Bakanlık örgütlenmesindeki üst yöneticiler, siyasi kararların alınması konusunda Bakana vekalet edememektedir. Yani üst düzey yöneticiler Bakana vekaleten, Bakanlar Kurulu toplantılarına katılamamakta; TBMM’de, Bakana vekaleten Hükümeti temsil görevini yerine getirememekte; alınan kararlar konusunda siyasi yerindelik kararı verememekte ve diğer siyasi ve hukuki yetkileri kullanamamaktadırlar. Bu sebeple, bu gibi konularda bir Bakana ancak bir başka Bakanın vekalet etmesi mümkündür. Anayasa’nın 113. maddesinin 2. fıkrasına göre; *“Açık olan bakanlıklarla izinli veya özürlü olan bakana diğer bir bakan geçici olarak vekillik eder. Ancak bir bakan birden fazlasına vekillik edemez”*. Bir Bakanın başka bir Bakanlığa vekalet etmesi konusunda getirilen sınırlamanın yanında, açık olan Bakanlıklara bir an önce yeni bir Bakanın atanmasını sağlamak amacıyla da süre sınırlamasının getirildiği görülmektedir. Çünkü siyasi ve idari bu birimin başında, siyasi hesap verme sorumluluğunu üstlenecek siyasi bir temsilcinin bulunması gerekmektedir. Anayasa’nın 113. maddesinin 4. fıkrasına göre; *“Herhangi bir sebeple boşalan bakanlığa en geç on beş gün içinde atama yapılır”*. Anayasa’nın 113. maddesinin gerek 2. gerek 4. fıkraları uyarınca, Bakanlığa vekaleten atanan Bakan, Bakanlığın yetkilerini kullanmaya da yetkilidir. Ancak yetki ile sorumluluğun paralel olması prensibi uyarınca Bakan bu sırada kullandığı yetkiler dolayısıyla siyasi sorumluluk taşımaktadır. Bakanlar Kurulu kararlarının alınması konusunda da bu geçerlidir. Bunların yanında, Bakanlar bakımından getirilen bir diğer imkan da, Bakanların katılamadıkları TBMM oturumlarında yapılan oylamalarda, bir başka Bakana yetki verebilmeleridir. Anayasa’nın 96. maddesinin 2. fıkrasına göre; *“Bakanlar kurulu üyeleri, Türkiye Büyük Millet Meclisinin katılamadıkları oturumlarında, kendileri yerine oy kullanmak üzere bir bakana yetki verebilirler. Ancak bir bakan kendi oyu ile birlikte en çok iki oy kullanabilir”*.

Kamu hizmetlerinin her geçen gün çeşitlenerek artması, bu hizmetlerin yerine getirilmesinde karar verici mevkilerde bulunan Bakanların ve Bakanlıklardaki işlerin yoğunluğunu beraberinde getirmektedir. Bu yoğun iş yükü, Bakanların Bakanlıklarındaki işlerle meşgul olmaktan, çok defa Hükümet siyasetinin belirlenmesi konusunda arka planda kalmalarına, katkı sunamamalarına veya gerekli ilgiyi gösterememelerine yol açabilmektedir.³⁵⁶ Başbakan bakımından da bu sorunları benzer bir biçimde, ancak Bakanların yetkisi içindeki işlerle ilgilenememe biçiminde ifade etmek mümkündür. Başbakanın iş yükünün yoğunluğu Hükümet genelinde gerçekleştirilen faaliyetlerin tamamı hakkında bilgi sahibi olmasına engel olabilmektedir. Bir Bakanın bile kendi Bakanlığında olup biten her şeyi bilmesi neredeyse imkansızken; tümüyle Hükümet mekanizması içinde olan her şeyi bilmek Başbakan için daha da zordur. Bu durumda, Başbakan, birçok kararın alınmasını ve yüksek kamu görevlilerinin atanmalarını ilgili birimlere bırakmak zorunda kalmakta; dolayısıyla ya hazırlanmış kararları ya da yapılmış atamaları onaylamaktadır. Hatta bazı hallerde ise Bakanlar, Başbakandan bağımsız olarak siyasetin belirleyicisi olabilmekte ve Başbakan da bunu onaylayabilmektedir.³⁵⁷

Bakanlar, Bakanlar Kurulunun bir üyesi olmakla birlikte, kimi durumlarda bulundukları bu konumun gereği olarak Başbakan olma imkanına da sahip olabilmektedirler. Özellikle Başbakanlık makamının, hastalık, yaşlılık, istifa, ölüm veya Cumhurbaşkanı seçilme gibi sebeplerle boşalması durumunda, Bakanlar Kurulu üyelerinden, etkisini ve nüfuzunu gösteren Bakanların, ülkenin Hükümete bağlı kalmaması ve Hükümetin devamlılığı ilkesi gereğince Başbakanlığa “vekaleten” atandıkları görülmektedir.³⁵⁸ Söz gelimi; 1924 Anayasası döneminde, Başbakan Refik Saydam’ın ölümü üzerine yeni Hükümet kuruluncaya kadar, İçişleri Bakanı Fikri Tüzer, Başbakanlığa vekaleten atanmıştır. 1961 Anayasası döneminde de, Başbakan Nihat Erim’in 1972 yılında istifa etmesi üzerine, Milli Savunma Bakanı

³⁵⁶ Erdoğan, “Başbakanlık...”, s. 241-242.

³⁵⁷ Erdoğan, “Başbakanlık...”, s. 242.

³⁵⁸ Anayasa’nın 106. maddesinde, Cumhurbaşkanının görevini çeşitli sebeplerle yapamaması durumunda onun yerine kimin vekaleten atanacağı açıkça düzenlenmişken; Başbakan bakımından böyle bir açık düzenlemeye yer verilmemiştir. 1924, 1961 ve 1982 Anayasaları dönemlerinde, Başbakana, Bakanlardan birisinin vekalet etmesi uygun görülmeyle birlikte, Başbakanın yerine vekaleten atanacak Bakanın seçimi ve atanması sorunu, Başbakanın ve Cumhurbaşkanının siyasi takdir ve tercihlerine uygun olarak belirlenmiştir. Başbakan Yardımcılarının tam da bu noktada önemi ortaya çıkmaktadır. Eğer Bakanlar Kurulu bünyesinde “Başbakan Yardımcısı” bulunmaktaysa, Başbakan Yardımcısının, Başbakanlığa vekaleten atanması doğru bir tercih olacaktır. Bkz. Kemal Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, Ekin Kitabevi, Bursa 2000, s. 586-587.

Ferit Melen, Başbakanlığa vekaleten atanmıştır. 1982 Anayasası döneminde Başbakan Turgut Özal'ın Cumhurbaşkanı seçilmesi üzerine Başbakanlık makamı boşalmış, Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı Ali Bozer, Başbakanlığa vekaleten atanmıştır. Yine 1982 Anayasası döneminde Başbakan Süleyman Demirel'in Cumhurbaşkanı seçilmesi üzerine, Başbakanlık makamı boşalmış, Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı Erdal İnönü, Başbakanlığa vekaleten atanmıştır.³⁵⁹

II. BAKANLARIN SORUMLULUKLARI

A. Bakanların Cezai Sorumlulukları

Bakanların cezai sorumlulukları, “görev ilgili suçlardan dolayı cezai sorumluluk” ve “kişisel suçlardan dolayı cezai sorumluluk” şeklinde iki biçimde ortaya çıkmaktadır. Bakanların, görevlerini yerine getirirken yapmış oldukları ve görevleriyle ilgili bulunan işlem ve eylemlerinin yürürlükte bulunan ceza kanunlarında gösterilen şekilde bir suç oluşturması durumunda Bakanların görevleri ile ilgili cezai sorumlulukları ortaya çıkmaktadır.³⁶⁰ Bakanların kişisel suçlarından dolayı cezai sorumlulukları konusunda ayrık bir hüküm bulunmaması sebebiyle, Bakanlar, görevleriyle ilgili olmayan suçlardan dolayı normal vatandaşlar gibi cezai sorumluluk taşımakta, yasama dokunulmazlığının kaldırılması durumunda genel hükümlere göre yargılanmaları mümkün olmaktadır.³⁶¹

Bakanların cezai sorumluluğu yönünden 1924, 1961 ve 1982 Anayasaları arasında bir farklılık yoktur. 1982 Anayasası'nın 148. maddesinin 6. fıkrasına göre; “*Anayasa Mahkemesi... Bakanlar Kurulu üyelerini... görevleriyle ilgili suçlardan dolayı Yüce Divan sıfatıyla yargılar*”. Ancak Başbakan ya da bir Bakanın Anayasa Mahkemesi'nde, görevi ile ilgili suçtan dolayı yargılanabilmesi için, hakkında TBMM tarafından “Meclis Soruşturması” açılması ve bunun sonucunda Yüce Divan'a verilmesi yönünde karar alınmış olması gerekmektedir.³⁶² Anayasa'nın 100.

³⁵⁹ Turhan, “Başbakanın Seçimi...”, s. 32-34.

³⁶⁰ Tülen, s. 40; Tanör ve Yüzbaşıoğlu, s. 256-257. Bakanların cezai sorumluluğu tarihsel süreç içerisinde, diğer sorumluluk türlerinden daha önce ortaya çıkmış olan bir sorumluluktur. İngiltere'de başlangıçta “*impeachment*” adı altında ve cezai sorumluluk şeklinde ortaya çıkmış ve daha sonra 18. yüzyıldan itibaren kullanılmaz olmuş ve yerini siyasi sorumluluk kurumuna bırakmıştır. Bkz. Arsel Anayasa Hukuku..., s. 135.

³⁶¹ Gözler, Türk Anayasa..., s. 463; Özbudun, Türk Anayasa..., s. 325; Tanör ve Yüzbaşıoğlu, s. 356.

³⁶² Gözübüyük, Anayasa Hukuku, s. 256; Özbudun, Türk Anayasa..., s. 339; Şahin, s. 57-58, 100; Tanör ve Yüzbaşıoğlu, s. 357.

maddesine göre Meclis soruşturması, bir denetim yolu olarak ancak TBMM'nin istemi ile harekete geçirilebilmektedir. Meclis Soruşturması yalnızca Başbakan ve Bakanlar hakkında açılabilir. Bakanlar Kurulunun bütünü hakkında, cezai sorumluluğa başvurarak Meclis Soruşturması açılması mümkün değildir. Çünkü cezai sorumluluk şahsilik ilkesine göre işlemektedir.³⁶³

Meclis Soruşturmasına gerek Anayasa'da gerek TBMM İçtüzüğü'nde ayrıntılı bir biçimde yer verilmiştir. Anayasa'nın 100. maddesine göre; *“Başbakan ve bakanlar hakkında, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az onda birinin vereceği önerge ile soruşturma açılması istenebilir”*.

TBMM, Meclis Soruşturması açılmasına karar vermek ve bu soruşturmayı yürütmek suretiyle Bakanlar hakkında görevleriyle ilgili suçlar bakımından bir tür hazırlık soruşturması yapmış olmaktadır. Anayasa'nın 100. maddesinin 2. ve 3. fıkraları doğrultusunda; soruşturma açılmasına karar verilmesi durumunda, siyasi partilerin güçleri oranında temsil esasına dayalı olarak kurulacak “Soruşturma Komisyonu” tarafından bir soruşturma raporu hazırlanır. Soruşturma raporunun TBMM Başkanlığı'na iletilmesinden itibaren on gün içinde TBMM üyelerine dağıtılır. Genel Kurul'da görüşmeler tamamlandıktan sonra, Bakanın Yüce Divan'a sevk edilip edilmeyeceği konusunda gizli oylama yapılır. Yüce Divan'a sevk kararı ancak “üye tam sayısının salt çoğunluğuyla” verilebilir.

Gerek Anayasa'nın 100. maddesinin 4. fıkrası gerek TBMM İçtüzüğü'nün 113. maddesindeki düzenleme uyarınca, TBMM'deki siyasi parti gruplarında, Meclis Soruşturması ile ilgili görüşme yapılamaz. Ancak düzenleme her ne kadar bu yönde olsa da, hem Meclis Soruşturması önergelerinin verilişinde hem de meclis soruşturması açılıp açılmamasına ilişkin TBMM Genel Kurulunca verilen kararda ve komisyonda yapılan işlemlerde siyasi partilere mensup Milletvekillerinin parti disiplininin etkisi altında ve belirlenen stratejiler doğrultusunda hareket ettikleri gözlemlenebilmektedir. Çünkü Meclis Soruşturmasının her bir aşaması siyasi mücadelenin birer parçası ve aracı haline gelebilmekte ve bu hukuki araçtan hem

³⁶³ Gözübüyük, Anayasa Hukuku , s. 256; İba, Anayasa Hukuku..., s. 232; Şahin, s. 130; Tülen, s. 44.

iktidar hem de muhalefet partileri kendilerine siyasi kazançlar sağlama çabası sergileyebilmektedir.³⁶⁴

Bakanların görevleriyle ilgili suçlardan dolayı cezai sorumlulukları, Bakanların sadece görevleri esnasında işlemiş oldukları suçlardan doğan bir sorumluluk olmasının yanında; bu görev ile bağlantısı olan suçlardan doğan bir sorumluluktur. Bakanların bu tür görevden doğan suçları için özel yargılama makamları ve yöntemleri öngörülmüştür. Bakanların özel işlerinden, yani görevleriyle ilgili olmayan suçlardan doğacak sorumluluklar için ortada bir görev suçu olmadığından özel yargılama makamı ya da yöntemi söz konusu değildir. Bu sebeple, Bakanların görevleriyle ilgili olmayan işlerden doğan sorumlulukları için, yasama dokunulmazlıklarının kaldırılmasından sonra genel ceza yargılaması yöntemlerinin uygulanması gerekecektir.³⁶⁵ Çünkü Bakanlar, dokunulmazlık yönünden Anayasa'nın 112. maddesinin 4. fıkrasına göre Milletvekilleri ile aynı statüye tabidirler. Bakanlar, Yüce Divan tarafından yapılan yargılama sonucunda, suçlu bulundukları takdirde cezalandırılırlar. Ancak yapılan yargılama sonucunda beraat etmeleri halinde, kendiliğinden Bakanlığa dönmeleri mümkün olmadığından, Bakanlık görevine devam edebilmeleri için yeniden Bakan olarak atanmaları gerekmektedir.³⁶⁶

Bakanların siyasi sorumluluklarının gerçekleşmesi meselesi, Meclise konu bakımından sınırlandırılmamış bir takdir yetkisi verdiği halde, cezai ve hukuki sorumluluklarının gerçekleşmesi kanuna bağlıdır; ceza kanunu ve diğer özel hukuk alanına ilişkin kanunlarda yazılı hallerde münhasır olarak işler.³⁶⁷

Meclis soruşturması, bir denetim aracı olarak Bakanlar üzerinde ceza tehdidi içermesi bakımından, Hükümetin ve Bakanlıkların tüm işlemlerinin hukuka uygun bir şekilde yapılması konusunda ve ilgilileri hukuka uygun davranma konusunda motive etmektedir. Aynı zamanda, bir Bakan hakkında Meclis Soruşturması isteminde bulunulması ya da Meclis Soruşturması açılmasına karar verilmesi hallerinde, konu, basın yayın araçları vasıtasıyla kamuoyunun gündemine girmekte, böylelikle Bakanların ve hükümetin icraatları konusunda kamuoyunun aydınlatılması

³⁶⁴ Tülen, s. 188, 190.

³⁶⁵ Atar, s. 281; Tanör ve Yüzbaşıoğlu, s. 356; Tülen, s. 41-42.

³⁶⁶ Atar, s. 280; Şahin, s.182-190; Tanör ve Yüzbaşıoğlu, s. 356.

³⁶⁷ Tülen, s. 44.

gereği ortaya çıkmaktadır. Bu yönleriyle Meclis Soruşturması önemli bir işlevi yerine getirmekte, Hükümet tasarruf ve icraatlarının hukuka uygunluğunun sağlanması noktasında ilgilileri dikkatli olma konusunda yönlendirmektedir.³⁶⁸

Ayrıca önemle vurgulamak gerekir ki, bir Bakan hakkında daha önce Meclis Soruşturması açılmış olması veya Meclis Soruşturmasından hareketle Bakanın Yüce Divan’da yargılanması ve beraat etmesi söz konusu olabilir. Bu durumda, Bakanın, Bakanlık görevine tekrar atanması durumunda, Meclis Soruşturmasına konu olan aynı olay sebebiyle Bakanın siyasi sorumluluğuna gidilmesi ve bunun Gensoru önergesine konu edilmesi konusunda, gerek Anayasa’da gerek TBMM İçtüzüğü’nde hiçbir engel bulunmamaktadır.

B. Bakanların Hukuki Sorumlulukları

Bakanların hukuki sorumluluğuna, mali ya da akçalı sorumluluk da denilmektedir. Bu sorumlulukta, meydana gelen zararın maddi olarak karşılanması söz konusudur. 1961 ve 1982 Anayasalarında Bakanların hukuki sorumluluklarına açık bir biçimde yer verilmemiş; Bakanların görevleriyle ilgili suçlardan dolayı cezai sorumluluklarına yer verilmiştir.³⁶⁹

Anayasa’da, Bakanların hukuki sorumluluğuna ilişkin bir hükmün bulunmaması Bakanların hukuki olarak sorumlu olmayacakları anlamına gelmemektedir. Bakanlar, gerçek kişi olmaları sebebiyle genel hükümlere tabidirler ve hukuki sorumluluklarının doğması durumunda, cezai sorumluluklarında olduğu gibi özel yargılama usulleri uygulanmamakta; tazminat hukukuna ilişkin genel hukuki sorumluluk kurallarının işletilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla hukuki sorumluluk alanında Yüce Divan görevli bulunmamaktadır. Zira Anayasa’nın 148’inci maddesine göre; Yüce Divan, Bakanların yalnızca “*görevleriyle ilgili suçlar*” konusunda yetkilidir. Hukuki sorumluluk durumunda bir “suç” bulunmadığından, Bakanın sadece hukuka aykırı bir eylem ve işlemi söz konusudur.

³⁶⁸ Tülen, s. 189.

³⁶⁹ Gözübüyük, Anayasa Hukuku, s. 256; İba, Anayasa Hukuku..., s. 232; Tanör ve Yüzbaşıoğlu, s. 357.

Bu nedenle Bakanların hukuki sorumlulukları sebebiyle Yüce Divan’da yargılanmaları mümkün değildir.³⁷⁰

Bakanlar da, bir gerçek kişi olarak görevleri dışında, özel hukuk alanında eylem ve işlemler yapmaktadır. Bu durumda, Bakanlar, tüm diğer gerçek kişiler gibi kendi eylem ve işlemlerinin sorumluluğunu taşımaktadırlar. Böyle durumlarda Bakanların hukukî sorumlulukları tamdır ve diğer gerçek kişilerin tabi olduğu sorumluluk kurallarına tabidirler. Bakanların “görevleriyle ilgili” eylem ve işlemlerinden kaynaklanan hukuki sorumluluğu da tamdır. Ancak, Bakanların görevleriyle ilgili eylem ve işlemlerinden kaynaklanan hukuki sorumluluğu açısından “kişisel kusur teşkil eden eylem ve işlemleri” ile “hizmet kusuru teşkil eden eylem ve işlemleri” arasında ayırım yapmak gerekmektedir.³⁷¹

Bakanların hizmet kusuru teşkil eden eylem ve işlemleri, yani idarenin kusurlu sorumluluğunun bulunduğu hallerde; Bakanların bir hizmetin kurulması, düzenlenmesi ve işletilmesine ilişkin kusurlu eylem ve işlemlerinden kaynaklanan sorumluluğu bulunmaktadır. Bu durumda, ortaya bir zarar çıkmış ise, bu zarardan, kişisel olarak Bakan değil, idari anlamıyla, idare sorumludur. Zira Anayasa’nın 125. maddesinin son fıkrasına göre; “*İdare kendi eylem ve işlemlerinden kaynaklanan zararı ödemekle yükümlüdür*”. Böyle bir dava, tam yargı davası olması sebebiyle idari yargının görev alanına girmektedir.³⁷²

Bakanların, görevleri esnasında ve göreviyle ilgili olarak yaptıkları bazı eylem ve işlemleri, “kişisel kusur” oluşturabilmektedir. Bu durumda zarar görenlerin, Bakanın şahsına karşı adli yargıda dava açabilmeleri teorik olarak mümkündür. Bununla beraber, doğrudan Bakana karşı kişisel kusurundan dolayı, haksız fiil esaslarına dayanarak adli yargıda dava açmak, Anayasa’nın 129. maddesinin 5. fıkrası karşısında mümkün değildir. Zira, bu hüküm uyarınca, “*Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat davaları, kendilerine rücu edilmek kaydıyla ve kanunun gösterdiği şekil şartlarına uygun olarak ancak idare aleyhine açılabilir*”. Bu nedenle, Bakanların hizmet içindeki kişisel kusurlarından dolayı adli yargıda özel hukuk hükümlerine göre dava

³⁷⁰ Gözler, Türk Anayasa Hukuku, s. 615.

³⁷¹ Gözler, Türk Anayasa Hukuku, s. 615-616.

³⁷² Gözler, Türk Anayasa Hukuku, s. 616.

açmak mümkün olmamaktadır. Bakanın kişisel kusuru olsa da, göreviyle ilgili bütün eylem ve işlemlerinden dolayı, kendisine karşı değil, Bakanlığa karşı idari yargıda hizmet kusuru esasına dayanılarak dava açılması gerekmektedir. Böyle bir davada, Bakanlığın tazminat ödemeye mahkum olması durumunda, ödenen tazminatın bakana rücu edilmesi mümkündür.³⁷³

C. Bakanların Siyasi Sorumluluklarının Ortaya Çıkış Biçimleri

1. Kolektif Siyasi Sorumluluk

Kolektif siyasi sorumluluk, Hükümet siyasetinin belirlenmesi ve yürütülmesinden doğan sorumluluktur. Hükümetin izlediği siyasetin Meclise güven vermemesi ve daha önce Meclisin güvenine sunularak onay alınan Hükümet programının gerektiği gibi uygulanamamasından doğan siyasi sorumluluktur. Parlamenter rejimde Bakanlar Kurulunun bir birlik oluşturması, Hükümetin bütün üyelerinin de bu siyaset etrafında sorumluluk üstlenmelerini gerektirmesi sebebiyle, kolektif siyasi sorumluluk, Bakanlar Kurulunun bütün üyelerine yönelen siyasi sorumluluktur.³⁷⁴

Rose, Hükümetin yürüttüğü siyasetin iki düzeyde açıklanabileceğini ifade etmektedir. Bunlardan ilki, makro düzeydeki siyasettir ki, bununla Hükümetin örgütlenme ve programlarının bir bütün olarak kurgulanması ve yürütülmesi anlamı ortaya çıkar. İkincisi ise, mikro siyasete karşılık gelir ki, bununla Bakanların bireysel olarak faaliyetlerini diğer meslektaşlarıyla uyumlu bir biçimde yürütmesi veya onlarla, kendi Bakanlıklarındaki faaliyetleri çerçevesinde uyumsuzluğa düşerek çatışması anlamına gelmektedir.³⁷⁵

Hükümet siyasetinin yürütülmesinden, Bakanlar Kurulunun bütün üyeleri birlikte sorumludur. Bu sorumluluğun merkezinde, siyasetin makro ve mikro düzeydeki görünüşleri de göz önüne alındığında, Başbakan yer almaktadır. Dolayısıyla kolektif sorumluluğun her biçiminde ortak unsur, Başbakanın güven sorununu öne sürebilmesidir. Çünkü Hükümetin siyasetini belirleyen, bunu düzenleyen ve bunun çerçevesini oluşturan esas olarak Başbakan olduğuna göre, bu

³⁷³ Gözler, Türk Anayasa Hukuku, s. 616; Tanör ve Yüzbaşıoğlu, s. 357-358.

³⁷⁴ Şahin, s. 54; Tanör ve Yüzbaşıoğlu, s. 353; Teziç, s. 429.

³⁷⁵ Richard Rose: **Ministers and Ministries**, Oxford University Press, Oxford 1987, s. 15.

siyaset çerçevesinde değerlendirilen her konu kolektif siyasi sorumluluğun doğmasına yol açabilecektir.³⁷⁶ Bakanlar Kurulunun bağdaşık bir bünyede, yani aynı eğilimde ve düşünüşte olan kimselerden meydana gelmesi, kolektif sorumluluk yüklenen kişilerin ortak görüşlere sahip olmalarını gerektirir. Bu da ancak aynı siyasi öğretiyi ve eğilimleri kabul eden, aynı partiye mensup kimselerden bir araya gelecek bir Bakanlar Kurulu bünyesinde sağlanabilecektir.³⁷⁷

Barthelemy-Deuz'e göre kolektif sorumluluğun söz konusu olabilmesi için üç koşulun gerçekleşmesi gerekmektedir. Söz konusu sorunun, ilk olarak Hükümet siyasetini ilgilendirmesi gerekmektedir. İkinci olarak, Bakanlar Kurulunda görüşülmüş olması gerekmektedir. Son olarak da Başbakanın bunu güven meselesi haline getirmesi ve özellikle de bu şartın gerçekleşmiş olması gerekmektedir.³⁷⁸ Bu doğrultuda, Anayasa'nın 112. maddesinin 1. fıkrası şu hükümlere yer vermektedir; *"Başbakan, Bakanlar Kurulunun başkanı olarak, hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir. Bakanlar Kurulu bu siyasetin yürütülmesinden birlikte sorumludur"*. Anayasa'da Bakanlar Kurulunun kolektif sorumluluğu, Bakanların birlikte sorumluluğu esasına dayanmakta ve bu sorumluluğun odağında Başbakanın bulunduğu, Başbakanın bu siyasetin yürütülmesindeki gözetim yükümlülüğünün belirleyici olduğu belirtilmektedir.

Kolektif siyasi sorumluluk fikri, Hükümetin her türlü faaliyetinden dolayı hesap verme sorumluluğu altında bulunması veya Hükümetin yürüttüğü siyaset çerçevesinde, parlamentonun güvenini yitirecek bir siyasetin benimsenip sürdürülmesi durumunda, parlamentonun verdiği desteği her an çekebilmesi sonucu doğmaktadır.³⁷⁹ Kolektif siyasi sorumluluğun bu çerçevede, iki anlamı ortaya çıkmaktadır. İlk olarak, Hükümetin benimsediği siyaset dolayısıyla Bakanların birlikte hareket etme ve bunu parlamentoya karşı birlikte savunmaları gerekmektedir. İkinci olarak ise, Hükümetin siyasi olarak sorumlu bulunduğu verilen güvensizlik

³⁷⁶ Güneş, Parlemanter Rejimin..., s. 75; Soysal, Anayasanın Anlamı, s. 217.

³⁷⁷ Arsel, Anayasa Hukuku..., s. 217.

³⁷⁸ Barthelemy-Deuz: Traite de Droit Constitutional, 2 eme ed. 1933, s. 707'den akt. Güneş, Parlemanter Rejimin..., s. 74-75.

³⁷⁹ Birch, Representative..., s. 137.

oyu ile sabit olması durumunda Bakanların bütün olarak, yani Bakanlar Kurulunun görevinin sona erdirilmesidir.³⁸⁰

Kolektif sorumluluk ilkesinden, Hükümetin yürüttüğü siyaset dolayısıyla, parlamentodaki eleştirilerin bir kamu görevlisine değil, Bakanlar Kurulunun bütününe yöneltilmesi gerektiği sonucu çıkmaktadır. Bu sonuç memurlar açısından büyük ölçüde geçerli olmasına rağmen, Bakanlar hakkında mutlak olarak uygulanması mümkün değildir. Bu kuralla, devletin asli ve sürekli görevlerini yürüten kimselerin, parlamentodaki eleştiriler dolayısıyla rahatsız edilmemesi ve siyasete karışma tehlikesinden de uzak tutulması amaçlanmaktadır. Fakat bu kuralın Bakanlar hakkında uygulanması mümkün değildir. Zira temsil zinciri, her ne kadar seçmenlerden kamu görevlilerine kadar uzansa da, siyasi hesap verme sorumluluğunu kamu görevlileri üzerinde değil, Bakanlar üzerinde kurmaktadır. Bir Bakandan her zaman, başarılarının emrindeki memurların eseri olduğunu söylemesi beklenemez. Ancak kolektif sorumluluk ilkesinin tam anlamıyla uygulanması için Bakanın başarılarının tümünün Bakanlar Kuruluna atfedilmesi gerekmektedir. Yine buna paralel olarak, parlamentoda bir Bakanın eleştirilmesi çoğu kez Bakanlar Kurulunun da eleştirisini içerir. Çünkü muhalefetin amacı, Bakan kanalıyla Hükümet siyasetinin eleştirilmesi, onun yıpratılması sonucu siyasi iktidarın seçimlerde oy kaybına yol açmaktır.³⁸¹

Eğer Hükümetin savunmasının etkin olması hedefleniyor ve buna ek olarak Hükümet zorlanmak isteniyorsa, kolektif sorumluluk ilkesine dayanmak gerekmektedir. Çünkü Bakanlar Kurulunda, Bakanlar arasında düşünce farklılıkları ne kadar fazla olursa Hükümet siyasetinin yürütülmesi de o kadar güç hale gelecektir. Parlamento bir Bakanı eleştirdiğinde, kolektif sorumluluk gereğince, onun diğer Bakanlar tarafından savunulması gerekmektedir. Aksi takdirde, muhalefetler, kendi içinde birlik ve dayanışma bulunmayan Kabineleri kolaylıkla yıpratma imkanını elde etmiş olacaklardır.³⁸²

Hükümetin, parlamentoda sahip olduğu çoğunluk, yürütülen siyasetin Mecliste güven sağlayıp sağlamadığı konusunda belirleyici olmaktadır. Çünkü

³⁸⁰ Anthony H. Birch: **British System of Government**, Routledge Press, Great Britain 1998, s. 164.

³⁸¹ Turhan, Hükümet Sistemleri..., s. 140-141.

³⁸² Turhan, Hükümet Sistemleri..., s. 141.

Hükümetin yürüttüğü siyasetin başarısız bulunması, seçimler sonucu oluşan Meclis çoğunluğunun güvenine bağlıdır ve bu siyaset de ancak Meclisin çoğunluğunca kabul edilmesi durumunda sürdürülebilecek ve Hükümet de görevine devam edebilecektir.³⁸³

Bakanlar Kurulunun aldığı kararların kolektif sorumluluğu doğurması sebebiyle, bir Bakanın Bakanlar Kurulunda kalmış olduğu sürece, Kabinenin bütün kararlarını kabul ettiği varsayılır. Hatta bir Bakan, Bakanlar Kurulu toplantılarında alınan kararlara katılmamış ya da kararları imzalamamış olsa da, diğer Bakanlarla birlikte ortak sorumluluk altındadır. Yani bir Bakan göreve devam ettiği sürece, Bakanlar Kurulunun aldığı bütün kararlara katılmış sayılır. Çünkü Bakanlar Kurulu birlik ve ortaklığa dayanmakta ve buna bağlı olarak kolektif siyasi sorumluluk taşımaktadır.³⁸⁴ Aksi takdirde Bakanlar Kurulunun diğer üyeleriyle aynı fikirde olmayan Bakan ya fikrini değiştirecek ya da istifa etmek zorunda kalacaktır. Bir Bakanın kabinede kaldığı sürece kabinede alınacak kararları tartışması çok doğaldır; ancak kararın alınmasıyla birlikte o kararı eleştirmemesi kolektif sorumluluğun gereğidir.³⁸⁵

Kolektif sorumluluğun sonucu gereği, Bakanlar Kurulu toplantılarının yapılmasına gizlilik prensibi hakimdir. Çünkü Bakanlar Kurulu toplantıları, Bakanların hangi tür plan ve projeleri ve siyasi kararları hayata geçireceklerinin genel esaslarının belirlendiği ve görüşüldüğü toplantılardır. Bu toplantılardaki gizlilik prensibinin sebebi, gerek Kabinenin kendi iç işleyişi gerek dışarıya bilgilerin aktarılması konusundaki işleyiş dolayısıyladır. Bu işleyiş, Bakanların, kurul toplantılarında düşüncelerini özgürce ve açıkça ifade edebilmeleri, önerilerini ileri sürebilmeleri ve gerektiğinde de hiçbir psikolojik ve siyasi baskı altında kalmadan önerilerinden vazgeçebilmeleri, şüphelerini söyleyebilmeleri ve ilkeler üzerinde tartışabilmelerini sağlamaya yöneliktir.³⁸⁶ Çünkü bir Bakanın, görüşlerinin basın ve medyada işlenip, Yasama Organında tartışma konusu olacağını bilmesi, düşüncelerini açıkça belirtmekten kaçınmasına yol açmaktadır. Bakanlar Kurulu yalnızca karar alan değil aynı zamanda ne karar alacağını düşünmek ve görüşmek

³⁸³ Birch, British System..., s. 165.

³⁸⁴ Birch, British System..., s. 4-7; Teziç, s. 429.

³⁸⁵ Arsel, AnayasaHukuku..., s. 217; Turhan, Hükümet Sistemleri..., s. 140; Yavuz, s. 30.

³⁸⁶ Turhan, Hükümet Sistemleri..., s. 140.

üzere toplanan bir kuruldur. Bakanlar Kurulu kararlarının, Bakanlar tarafından yürütölüp, halka karşı savunulması sebebiyle, bu karara varmadan önceki düşüncelerin ve önerilerin, muhalefet tarafından propaganda amacıyla kullanılmasını önlemek amacıyla böyle bir uygulamanın benimsendiğı görölmektedir.³⁸⁷

Bir Bakanın, Hükümet siyasetine, işlemlerine ve kararlarına karşı olması durumunda bu sebeple görevinden çekilmek zorunda kalacağı varsayılmakla birlikte; uygulamadaki kimi durumlarda, Bakanların alınacak Bakanlar Kurulu kararlarına muhalif kaldıkları gözlenmekle birlikte, ilgili Bakanın derhal istifasının istenmediğı de görölmektedir. Çünkü bu durum Bakanlar Kurulunda çatlakların meydana geldiğı izlenimini doğurabilecektir. Özellikle Bakanlar Kurulunda önemli rol üstlenmiş Bakanların görevlerine devam etmesi adına çeşitli yöntemlerin geliştirildiğı görölmektedir. Söz gelimi, bir Bakanın, Bakanlar Kurulunda alınacak karara katılmayacağını ve buna karşı olduğunu beyan etmesi durumunda, bu karara katılmaması uygun görölmekle birlikte, o Bakanın bulunmadığı bir Bakanlar Kurulu toplantısında söz konusu kararın imzaya açılması ve o Bakana da başka bir Bakanın vekalet ederek kararı imzalamasıyla sorunun çözüldüğü görülebilmektedir. Söz konusu uygulama R. Tayyip Erdoğan Başbakanlığındaki 60. Hükümet döneminde gerçekleşmiştir. Bu uygulamaya konu olan olayda; Büyük Birlik Partisi Genel Başkanı Muhsin Yazıcıoğlu'nun, geçirdiğı kaza sonucu ölümü üzerine Tacettin Dergahı'nın bahçesine defnedilmesi için Bakanlar Kurulu'nda açılan kararnameyi, yalnızca Kültür ve Turizm Bakanı Ertuğrul Günay imzalamamıştır. Bunun üzerine Sanayi ve Ticaret Bakanı Zafer Çağlayan kendisine vekalet ederek söz konusu kararı imzalamış ve Bakanlar Kurulu kararı çıkmıştır. Günay kararı imzalamama gerekçesini ise şöyle açıklamıştır; *“Tacettin Dergahı adıyla bilinen tarihi alanın, İstiklal Marşımızın şairi Mehmet Akif Ersoy merhumun bir süre yaşadığı yer olması nedeniyle onun adıyla özdeşleşmiş, bu anlamda müstesna nitelik kazanmış bir mekandır. Böyle bir mekânın bu mahiyeti ile muhafazası hepimiz için milli bir sorumluluk ve Mehmet Akif Bey'in aziz hatırasına karşı vicdani bir yükümlülüktür.*

³⁸⁷ Turhan, Hükümet Sistemleri..., s. 140.

*Tacettin Dergahı ile ilgili duyarlılığım, sadece bu sorumluluğun gereği ve Akif'e duyduğum derin saygının sonucudur”.*³⁸⁸

Kolektif sorumluluğun bir unsuru olarak, Bakanlar Kurulunda birliği sağlamaya yönelik bir başka uygulama da “Kırmızı Dosya” uygulamasıdır. Bu uygulama ile yine Bakanlar Kurulunda alınacak, Hükümet için önem taşıyan bir karar üzerinde, Kabine dayanışmasının tereddütsüz bir biçimde sağlanması hedeflenmekte ve Bakanların farklı tutum sergilemesinin önüne geçilmek istenmektedir. Kararın kırmızı dosya içinde sunulmasının nedeni ise; alınacak kararın ilgili Bakan tarafından mutlaka desteklenmesi ve imzalanması, aksi takdirde Bakanın “istifa etmesi” gerektiği belirtilmiş olmasıdır.

Kolektif sorumluluk üzerinde, parti disiplininin de önemli ölçüde etkili olduğu söylenebilir. Hatta parti disiplininin etkili bir biçimde işlediği ülkeler bakımından kolektif sorumluluğun pratik öneminin kalmadığı ifade edilmektedir. Günümüzde, Mecliste önemli bir çoğunluğa sahip Hükümetlerin güvensizlik oyu ile düşürülmesi pek rastlanan bir olay değildir.³⁸⁹ Çünkü kolektif sorumluluk, Kabine üyeleri arasında sıkı bir birliktelik kurmaktadır ve bu birliktelik görüntüsünün de kamuoyu nezdinde büyük etkisi vardır.³⁹⁰ Özellikle iki partili siyasi sistemlerdeki³⁹¹ Kabine dayanışması-parti disiplini ilişkisinin, çok partili sistemlerde aynı anlamı taşıması çok zordur. Kolektif sorumluluğa götüren oybirliği kuralı koalisyon bünyesinde anlam değişikliğine uğrayarak, kimi durumlarda çözülmenin önüne geçtiğinden, Bakanların “anlaşmamakta anlaşma”ları bazen bir çözüm

³⁸⁸ <http://www.radikal.com.tr/Radikal.aspx?aType=RadikalDetay&ArticleID=932307&Date=11.03.2010&CategoryID=78>, (Erişim Tarihi 08.02.2010);

<http://www.yasayanayasa.ankara.edu.tr/?x=y:09;m:05;d:06>, (Erişim Tarihi 03.04.2010).

³⁸⁹ Birch, Representative..., s. 137.

³⁹⁰ Yavuz, s. 31.

³⁹¹ Ancak çok partili sistemlerin koalisyonlara, iki partili sistemlerin ise tek parti tarafından kurulan Hükümetlere götürdüğü kuralını mutlak bir biçimde anlamamak gerekir. Seçim sistemi, parti sistemi, seçmen davranışları, siyasi kültür ve alışkanlıklar gibi diğer pek çok unsurun da birlikte ele alınması gerekir. Nitekim çok partili sistemlerde tek bir siyasi parti çoğunluğu sağlayarak Hükümeti kurabilmektedir. Söz gelimi, Türkiye’de 2002 ve 2007 seçimleri sonucunda Adalet ve Kalkınma Partisi, Parlamentoda sandalyelerin çoğunluğunu elde etmiş ve Hükümet yalnız başına bir parti içinden oluşturulmuştur.

Bkz. <http://www.belgenet.com/secim/3kasim.html>, (10.08.2010); <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/7172411.asp?top=1>, (10.08.2010), İki partili sistemlerde de koalisyonlar görülebilmektedir. Söz gelimi, İngiltere’de Mayıs 2010 seçimleri sonrasında, 1945 yılından bu yana ilk defa kurulan koalisyon hükümeti, Muhafazakar Parti ile Liberal Demokrat Parti koalisyonuna dayanmıştır. Bkz. <http://www.ntvmsnbc.com/id/25094325/>, (10.08.2010); <http://www.hurriyet.com.tr/dunya/14647032.asp?top=1>, (10.08.2010); <http://news.bbc.co.uk/2/hi/8676607.stm>, (10.08.2010).

olabilmektedir.³⁹² Buna bağılı olarak, Hükümetin benimsediğı ve yürüttüğü siyasetten belirli bir partinin sorumlu tutulamaması, yöneten-yönetilen ilişkilerinde, sorumlu Hükümet ve Bakanların belirlenmesi konusunda tereddütlerin yaşanmasına yol açabilmektedir.³⁹³ Zira çok partili bir yapının sonucu olarak ortaya çıkabilecek koalisyonlarda, her konuda oybirliğini aramak ve bunu sağlamak, koalisyonlarda kısa süre içinde çözümlere yol açabilmektedir. Bunu önleyebilmenin bir çaresi ise, her konuda oybirliği aramaktansa, belli konularda farklı davranabilme yönteminin kabul edilmesidir. Böylece Hükümetin uzun ömürlü olması sağlanabilecektir.³⁹⁴

2. Bireysel Siyasi Sorumluluk

a. Anlamı, Kapsamı ve Unsurları

Siyasi sorumluluk, Bakanların görevlerine, Yasama Organı tarafından son verilebilmesi veya görevlerinden çekilmek zorunda bırakılmaları anlamına geldiğinden, siyasi sorumluluğun yaptırımı da cezai veya hukuki olarak değil, yalnızca siyasi olarak ortaya çıkmaktadır.³⁹⁵ Siyasi sorumluluğun özü itibarıyla, cezai veya hukuki herhangi bir nedensel bağ ile ortaya çıkmak zorunda olmaması; bu sorumluluğun herhangi bir “kusur” unsuruna dayanmak zorunda olmamasını da beraberinde getirmektedir.³⁹⁶ Çünkü siyasi sorumluluğun anlamı, Meclisin güvenine sahip olup olmama unsuruna göre değerlendirilebilmektedir. Bakanlar açısından, bireysel anlamıyla parlamentonun güveninin bulunup bulunmaması da, Bakanların görevlerine devam edip etmeyeceğini belirlemektedir. Bu çerçevede, Bakanların bireysel siyasi sorumluluğunu, hükümetin yürüttüğü siyaset eşliğinde iki unsur ile

³⁹² Turhan, Hükümet Sistemleri..., s. 77-78.

³⁹³ Sayarı, s. 37.

³⁹⁴ Yavuz, s. 31-32.

³⁹⁵ Özbudun, Türk Anayasa..., s. 323; Necip Bilge: “Bakanların Görev ve Sorumluları”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Yıl: 1953, Cilt: 10, Sayı: 1-4, s. 146.

³⁹⁶ Demirel, s. 229; Güneş, Parlemanter Rejimin..., s. 75-76; Bilge, “Bakanların Görev...”, s. 146-148. Öğretide, siyasi sorumluluğu, bir hukuk prensibi olarak kabul etmeyen görüşler de mevcuttur. Dicey’e göre; “Bakanların siyasi sorumluluğu, anayasal teamüllere bağılı bir mesele olması sebebiyle hukukla doğrudan bir ilişkisi yoktur”. Bkz. A.V. Dicey: **Law of the Constitution**, 8. Edition, Macmillan Company, London 1915, s. 321. Georges Meyer’e göre; “*Bakanların hukuken mesul olmaları ile siyaseten mesul olmalarını ayırmak lazımdır. Siyasi mes’uliyet her türlü faaliyete şamil olmakla beraber, amme hukuku tarafından nazara alınacak bir keyfiyet değildir. Zira bu sadece politika ve parlamento pratiğinden ibarettir. Esasen siyasi mes’uliyet sadece bir politika ve parlamento pratiğinden ibarettir*”... Ancak Anayasa hukuku kuralları ile onu diğer kamu hukuku kurallarından ayıran “sui generis” özellikler vardır ki, bunu “uygulamalar” ile görmek mümkündür”. Bkz. Güneş, Parlemanter Rejimin..., s. 72.

ilişkilendirmek mümkündür. Bunlardan ilki, “hesap verme sorumluluğu”; ikincisi ise, “hizmet sorumluluğu”dur.³⁹⁷

Hesap verme sorumluluğu, Bakanların, halka ve onun temsilcilerine, Hükümet görevlerinin yerine getirilmesi konusunda sorumlu olmalarını ve temsil zinciri çerçevesinde temsil yetkisi verilen görevlilerin hem seçimler yoluyla hem de asil-vekil ilişkisinde asiller aracılığıyla sorumluluklarının değerlendirilmesini ifade etmektedir.³⁹⁸ Buna göre, temsil zincirinde Bakanların siyasi sorumluluğundan söz edildiğinde, bunu karşılayan kavram “hesap verme sorumluluğu”dur.³⁹⁹ Bu sorumluluk bir başka yönüyle de; Bakanların, temsil yetkisi kapsamında yürüttükleri faaliyetler konusunda Başbakanı ve Meclisi bilgilendirmesi ve Bakanlıklarıyla ilgili konularda hem Hükümeti hem Bakanlığı temsilen Mecliste bulunmaları ve bu vesileyle gerçekleştirilen müzakerelerle Bakanlık ile Meclis arasında kesintisiz bir ilişkinin sağlanmasını ifade etmektedir.⁴⁰⁰ Bu anlamda, Bakanlar bir taraftan parlamenter denetim yoluyla Mecliste; diğer taraftan da dolaylı bir biçimde seçimler yoluyla temsil zinciri çerçevesinde hesap verme sorumluluğu altında bulunmaktadır.⁴⁰¹

Hizmet sorumluluğu veya yükümlülüğü, bir Bakanın yaptığı veya yapmadığı işlerden ve hizmetlerden dolayı, hukuki ve cezai sorumluluğunun dışında, hata veya başarısızlıklarından dolayı sorumlu olmasıdır.⁴⁰² Çünkü Bakanlar, devlet tüzelkişiliği içinde bir hizmet birimi olan Bakanlığın başında yer alarak belirli hizmetlerin yerine getirilmesi yükümlülüğü altında bulunmaktadır. Her iki unsur birlikte ele alındığında; bir Bakan, Bakanlığı bünyesinde veya yetkisi kapsamındaki işlerin yürütülmesinde gerçekleştirilen tasarruf, işlem ve uygulamalardan dolayı siyasi

³⁹⁷ Armağan, s. 132-133; Birch, British System..., s. 166.

³⁹⁸ Strøm, “Delegation and Accountability...” s. 266-269; Helms, s. 79 vd.

³⁹⁹ Philip Giddings: **Parliamentary Accountability**, Macmillan Press Ltd., London 1995, s. 21.

⁴⁰⁰ Birch, Representative..., s. 139; Giddings, s. 22.

⁴⁰¹ Armağan, s. 132; Strøm, “Delegation and Accountability...” s. 267. Birch, Bakanların Parlamentoya karşı Bakanlıkları ile ilgili her konuda hesap verme sorumluluğu taşıdıklarını Gladstone’un şu sözleriyle açıklığa kavuşturmuştur; “Gladstone’un ifade ettiği gibi; “*Her bağımsız devlette, bütün kamu işlerinden ve tasarruflarından mutlaka birileri sorumlu olmalı, ancak temel sorudur ki, bunlardan kim sorumlu olmalıdır? İngiliz Anayasası cevaplıyor: “Bakanlar, elbette ki bakanlar”*”. Bkz. Birch, British System..., s. 166; Birch, Representative..., s. 140.

⁴⁰² Armağan, s. 132-133; Birch, Birch, British System..., s. 166.

olarak sorumlu olmakta ve kamusal hizmetlerin yerine getirilmesi konusunda üstlendikleri rolün yaptırımını da siyasi olarak ortaya çıkarmaktadır.⁴⁰³

Ancak siyasi sorumluluğun doğmasına yol açan durumlar, konu bakımından herhangi bir sınırlamaya tabi değildir. Yani konu bakımından her türlü eylem, işlem, kusur veya şahsi davranış, sorumluluğun işletilmesine yol açabilmektedir.⁴⁰⁴ Bu sorumluluk, parlamenter rejimde uygulamalar ile şekillendiğinden, ahlaki bakımdan bir takım zorlama ve yönlendirmeleri de içerebilmektedir.⁴⁰⁵ Bakanların hizmet sorumluluğunu yerine getirmesi, yerine getirilen hizmetin hukuka uygun olma zorunluluğunu ve kişi hak ve özgürlüklerinin de ihlal edilmemesi zorunluluğunu içerdiğinden, Bakanların hesap verme sorumluluğunu gerektirmektedir. Özellikle Bakanların, Bakanlıkları dahilindeki görevleri yerine getirdikleri sırada uğradıkları başarısızlıklar ve buna paralel olarak istifa edip etmeme konusundaki tutumlarını bu yükümlülük ve sorumluluklar çerçevesinde değerlendirmek gerekmektedir.

Bakanların bireysel siyasi sorumluluğu kurumunun Türkiye’deki tarihi gelişim süreci göz önüne alındığında, 1876 tarihli Kanun-u Esasi’den itibaren kısaca şu şekilde özetlemek mümkündür; 1876 tarihli Kanun-u Esasi ile parlamentolu olan ancak, parlamenter olmayan bir sistem kurulmuştur.⁴⁰⁶ Bu sistem, Hükümetin Padişaha karşı siyasi sorumluluk taşıması esasına dayanmıştır. Zira iktidar yapılanması Anayasadaki ifadesiyle “*mukaddes ve gayri mesul*” olan Padişahın şahsında anlamına kavuşarak Hükümetin veya Bakanların görevine devamı Padişahın iradesine sıkı sıkıya bağlanmıştır.⁴⁰⁷ Bu sebeple, 1876 tarihli Kanun-u

⁴⁰³ Giddings., s. 22.

⁴⁰⁴ Armağan, s. 130; Bilge, “Bakanların Görev...”, s. 150; Demirel, s. 229; Güneş, Parlamenter Rejimin, s. 76.

⁴⁰⁵ İngiltere’de, Bakanların bireysel siyasi sorumluluklarının şekillenmesinde uygulanan yaptırımlar dolayısıyla, Lordlar Kamarası önünde “kınanma” yaptırımına maruz kalan bir Bakan, ya istifa ediyor ya da bizzat bu Meclis önüne gelerek özür dilemek zorunda kalıyordu. Bkz. Arsel, “İngiliz Tarihinde...”, s. 433.

⁴⁰⁶ Tanör, Osmanlı-Türk..., s. 138-144.

⁴⁰⁷ Orhan Aldıkaçtı: **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul 1982, s. 56, 57. 7 Zilhicce 1293 (1876) tarihli Kanun-u Esasi’nin 5. maddesine göre; “*Zatı Hazireti Padişahinin nefsi hümayunu mukaddes ve gayri mesuldür*”. 1876 Anayasasına gelinceye kadar, Osmanlı Devleti siyasi sistem olarak “monarşi” yönetim biçimini kabul etmiş ve bu sistem de ifadesini, tek bir kişinin Hükümeti olarak bulmuş ve bütün güçleri Padişahın kişiliğinde toplamıştır. Saltanat makamının intikali ise irsiyet esasına göre gerçekleşmiştir. Padişahı sınırlandıracak herhangi bir iktidar, kurum veya mekanizma olmadığından, onun hukuki, cezai ve de siyasi sorumluluğu olmamıştır. Bkz. Ahmet Mumcu: **Divan-ı Hümayun**, Phoenix Yayınevi, Ankara 2007, s. 15; Recai Galip Okandan: **Amme Hukukumuzun Anahatları: Türkiye’nin Siyasi Gelişmesi**, I. Kitap, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul 1977, s. 21-28; Coşkun

Esasi döneminde hem Bakanların bireysel siyasi sorumlulukları düzenleme altına alınmamış hem de Bakanlar Kurulunun (Heyet-i Vükela), Meclis (Meclis-i Mebusan) karşısında kolektif siyasi sorumluluğuna yer verilmemiştir. Ancak 1909 yılında Anayasa’da yapılan değişikliklerle, hem kolektif hem de bireysel siyasi sorumluluklar Anayasa’da düzenleme altına alınmıştır.⁴⁰⁸

1921 Anayasası (Teşkilat-ı Esasiye Kanunu), bir Meclis Hükümeti sistemi öngörmüştür. Bu sistemde, yürütme organının, yasama organından ayrı bir varlığı, kendine özgü bir kimliği ve teşebbüs gücü bulunmamaktadır. Yani yürütme organı tamamen yasama organının emri, uyarıları ve denetimi altında faaliyetlerini gerçekleştirmektedir. Dolayısıyla, yasama organı ile yürütme organı arasındaki bağımlı birliktelik, yürütmeyi, yasamanın bir hizmetlisi durumuna getirerek onun bağımsız bir siyaset takip etmesini imkansız kılmıştır. Bu sistemin dayandığı anlayışı dolayısıyla, yürütülen herhangi bir bağımsız siyasi programın bulunmaması ve Bakanların bireysel tutumları, onların her an azledilmelerine yol açabilmektedir.⁴⁰⁹

1924 Anayasası, Arsel’in ifadesi ile Meclis Hükümeti sisteminin benimsendiğine yalnızca “karine” olabilecek esasları içerdiğinden, parlamenter rejimlere benzeyen bir Hükümet sistemi öngörülmüştür. Anayasa’nın 7. maddesinde Meclisin, Hükümeti her an denetleyebileceği ve düşürebileceği hükmüne yer verilmeyle birlikte, Bakanların bireysel siyasal sorumluluğunun harekete geçirilmesi konusunda “gensoru” denetim mekanizmasına ilişkin herhangi bir hüküm yer

Üçok, Ahmet Mumcu ve Gülnihal Bozkurt: **Türk Hukuk Tarihi**, 13. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara 2008, s. 227

⁴⁰⁸ Okandan, Amme Hukukumuzun..., s. 298-302. Kanun-u Esasi’de 1909 yılında yapılan değişiklikler sonrasında siyasi sorumluluğa yer veren Anayasa’nın 30. maddesi şu hükümleri içermektedir; “*Vükelâ Hükûmetin siyaseti umumîyesinden müştereken ve daireyi nezaretlerine ait muamelattan dolayı müinferiden Meclisi Mebusana karşı mesuldürler*”. Bkz. Gözübüyük, Açıklamalı Türk..., s. 27.

⁴⁰⁹ 1921 Anayasası’nın 2. Maddesine göre; “*İcra kudreti ve teşri salâhiyeti milletin yegâne ve hakiki mümessili olan Büyük Millet Meclisinde tecelli ve temerküz eder*”, yine Anayasa’nın 8. maddesine göre; “*Büyük Millet Meclisi, hükûmetinin inkısam eylediği devairi kanun-ı mahsus mucibince intihap kerdesi olan vekiller vasıtası ile idare eder. Meclis icrai hususat için vekillere veçhe tayin ve ledelhace bunları tebdil eyler*”. Bkz. Gözübüyük, Açıklamalı Türk..., s. 41. Bu dönemde, Hükümetin yetki ve sorumluluğu konusunda bazı tartışmaların yaşandığı görülmüştür; “Dönemin Hariciye Vekili (Dışişleri Bakanı) hakkında verilen gensoru önergesi hakkında eleştirilere yanıt veren Maliye Vekili (Maliye Bakanı) Ferit Bey şunları dile getirmiştir: “*Heyet-i Vekile yüce heyetinizin arzu ettiği esaslar içinde hareket etmekle beraber, kendi mesuliyetini müdrik bulunuyor... kendi icraatından madem ki mesuldür, o da ister ki mesuliyetin gerektirdiği surette lazım gelen kararları alsın. Eğer mesuliyeti Heyet-i Vekileden kaldıracak olursanız bir anarşi olur... Binaenaleyh o mesuliyeti onların üzerine yüklediğiniz zaman, mukabilindeki vazifeyi de onlara tevcih buyurmahsınız*”. Bkz. Özbudun, 1921 Anayasası, s.52-58, 65.

almamıştır. Dolayısıyla bu dönem boyunca gensoru yoluyla Bakanların siyasi sorumluluklarına gidilmesi ve buna bağlı olarak görevlerine son verilmesi örneğine de rastlanmamaktadır. Yine 1946 yılı sonrasında çok partili siyasi düzene geçişle, Yasama Organında oluşan çoğunluğun bir sonucu olarak siyasi sorumluluğun işletilmesi mümkün olmamıştır.⁴¹⁰

1961 Anayasası'nda, hem Bakanların bireysel siyasi sorumluluğu hem de bunun harekete geçirilme mekanizması düzenleme altına alınmıştır. Anayasa'nın "Görev ve Siyasi Sorumluluk" başlığını taşıyan 105. maddesinin 2. fıkrasında; "*Her Bakan kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden ayrıca sorumludur*" hükmüne yer verilip ve yine 89. maddesinde gensoru kurumunun işletilme süreci düzenlenirken "*...Bakanlar Kurulu veya bir Bakanın düşürülebilmesi...*" ifadesine yer verilmiştir. Bu düzenlemeyle, hem bireysel siyasi sorumluluğa hem de siyasi denetim mekanizması olan "gensoru"ya yer verilmiştir. Ancak 1961 Anayasası dönemine bakıldığında, Yasama Meclisinde siyasi denetim konusunda kimi girişimler görülmekle birlikte, ileride de üzerinde duracağımız Dışişleri Bakanı Hayrettin Erkmen'in gensoruyla düşürülmesi örneğinde görüldüğü üzere, bir Bakanın bireysel siyasal sorumluluğu yoluyla düşürülebilmesi yalnızca bir defa gerçekleşebilmiştir.⁴¹¹

1982 Anayasası'nda da, 1961 Anayasasındaki gibi "Görev ve Siyasî Sorumluluk" başlığını taşıyan 112. maddesinin 1. fıkrasında, Hükümet siyasetinin yürütülmesinden söz edilerek, bundan Bakanlar Kurulunun kolektif siyasi sorumluluğuna yer verilmektedir. Yine 112. maddenin 2. fıkrasında da; "*Her bakan Başbakana karşı sorumlu olup ayrıca kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden de sorumludur*" ifadesi yer almaktadır. Ayrıca Anayasa'nın 99. maddesinde de siyasi sorumluluğu harekete geçirecek "gensoru" kurumu düzenleme altına alınmıştır. Dolayısıyla siyasi sorumluluğa değinilmekle

⁴¹⁰ Aldıkaçtı, Anayasa Hukukumuzun..., s. 90 vd.; Arsel, Türk Anayasa..., s. 98; Tanör, Osmanlı-Türk..., s. 301. 1924 Anayasası'nın 45. ve 46. maddelerinde bu Bakanların hem kolektif hem de bireysel siyasi sorumluluklarına açıkça yer verilmiştir. Anayasa'nın 46. maddesinde; gerek kolektif siyasi sorumluluğa gerekse bireysel siyasi sorumluluğa şu ifadelerle yer verilmiştir; "*Bakanlar Kurulu, Hükümetin genel politikasından birlikte sorumludur. Bakanların her biri kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden ve politikasının genel gidişinden tek başına sorumludur*". Bkz. Gözübüyük, Açıklamalı Türk..., s. 62.

⁴¹¹ Erdal Onar ve Ersoy Kontacı: "Bakanların Bireysel Siyasal Sorumluluğuna Eleştirel Bir Bakış", **Prof. Dr. Yahya K. Zabunoğlu'na Armağan**, (İçinde yayımlanacak), Ankara, s. 6.

yetinilmemiş, bu kurumun önemi gereği, ayrıntılı düzenlemelerle sorumluluğun işletilmesi mekanizmalarına da doğrudan Anayasa’da yer verilmiştir. Yani ayrıntıların düzenlenme altına alınması yalnızca TBMM İçtüzüğü’ne bırakılmamıştır. TBMM İçtüzüğü’nün 106. maddesinde gensoruya yer verilmiş; ancak bu maddede gensoru görüşmelerinin Anayasa’nın 99. maddesine göre yapılacağı belirtilmiştir.

1982 Anayasa’nın söz konusu hükümleri, Bakanların bireysel siyasi sorumluluklarının “hesap verme sorumluluğu” ve “hizmet yükümlülüğü” çerçevesinde temel iki noktaya bağlanmasını gerekli kılmaktadır. Bunlardan ilki, “Bakanın yetkisi içindeki işler”; İkincisi ise, “Bakanın emri altındakilerin eylem ve işlemleri”dir. “Bakanın yetkisi içindeki işler” ifadesi, “Bakanın emri altındakilerin eylem ve işlemleri”ne göre kapsam olarak çok daha geniş bir anlama karşılık gelmektedir. Çünkü Bakanın emri altındakilerin eylem ve işlemleri de Bakanın yetkisi içindeki işlerin bir parçasıdır. Bakan, yetkisi içindeki işleri sahip olduğu idari yetkilerle, devlet tüzelkişiliğini temsil, hiyerarşi yetkisi, yönetmelik çıkarma yetkisi, harcama yetkisi ve idari vesayet yetkisi gibi yollarla kullanmaktadır.⁴¹²

Parlamento, Bakanların bireysel siyasi sorumluluğu kurumundan hareketle bir Bakanlıktaki işlerin yürütülmesi ve hizmetlerin gerçekleştirilmesi dolayısıyla Bakanın görevine son verme yetkisine sahip olmakta veya kimi durumlarda bu aşamaya varmadan da Bakan bu sorumluluğun etkisi altında istifa etme yoluna gidebilmektedir.⁴¹³

Bakanların bireysel siyasi sorumlulukları, parlamentonun güvenine sahip olma ölçütü ile belirlendiğinden, cezai ve hukuki sorumluluklar ile arasında doğrudan bir bağlantı bulunmamaktadır. Siyasi sorumluluğu doğuran bir eylem veya işlemin aynı zamanda cezai veya hukuki bir sorumluluğu da doğurma zorunluluğu bulunmamaktadır. Kanun hükümleri bakımından ortada herhangi bir suç mevcut olmamasına rağmen, parlamentonun çoğunluğu ile Bakanlar Kurulu veya ilgili Bakan arasındaki görüş ayrılığı, siyasi sorumluluğu ortaya çıkarıp Bakanın görevinden ayrılmasını gerektirebilmektedir. Bununla beraber, siyasi sorumluluğu

⁴¹² Gözler, Türk Anayasa..., s. 461; Günday, s. 356-357.

⁴¹³ Yavuz, s. 32.

doğuran bir eylem veya işlemin aynı zamanda cezai veya hukuki sorumluluğu da beraberinde getirmesi mümkündür.⁴¹⁴

Bakanların bireysel siyasi sorumluluklarının, yalnızca “Hükümetin genel siyaseti”⁴¹⁵ gibi içeriğinin belirlenmesi zor bir kuruma bağlanmamış olması da Bakanların siyasi sorumlulukları bakımından daha somut ve özel bir takım şartların bulunması gerekliliğini ortaya koymaktadır. Çünkü başarısız bir uygulamanın, kolektif sorumluluğa mı yoksa bireysel sorumluluğa mı yol açacağını tespit etmek bazen çok zor olabilmektedir. Kimi durumlarda Hükümetin siyasetine dahil olan işlerle, Bakanlardan her birinin kendi başına yaptığı Hükümetin genel siyaseti dışında kalan işleri birbirinden kesin olarak ayırmak mümkün olmamaktadır. Zira bir Bakan tarafından yapılan işlemler, yapıldığı zamanın şartlarına ve yapılmasını gerektiren ihtiyaca göre Hükümetin siyasetine dair bir işlem olarak nitelendirilebilmektedir ki bu da o nispette ayırımın yapılmasını zorlaştırmaktadır.⁴¹⁶ Anayasa’nın 112. maddesinin 2. fıkrasından da bu anlamı çıkarmak mümkündür.

Anayasa’nın 112. maddesinin 2. fıkrası Bakanların bireysel siyasi sorumluluklarının konu bakımından daha spesifik bir temele dayandırarak aslında Hükümetin siyaseti kavramını da Bakanlar bakımından somutlaştırmaktadır. Her ne kadar uygulamada konu bakımından bir sınırlandırmanın öngörülmediği kabul edilse de Anayasa’nın 112. maddesini bu biçimde yorumlamak da mümkündür. Çünkü bireysel siyasi sorumluluğu, “*Bakanların yetkisi içindeki işler*”, “*eylem ve işlemler*” gibi içeriği konu bakımından daha somut koşullara indirgenerek, yargısal sorumluluğa götürmeyen, ancak bireysel siyasi sorumluluğun doğmasını belirli şartlara bağlayan bir sorumluluk olarak değerlendirmek mümkündür. Dolayısıyla, bu koşulların varlığı durumunda kolektif siyasi sorumluluk ile bireysel siyasi sorumluluk ayırımını yapmak belki daha mümkün hale gelebilecektir.

⁴¹⁴ Bilge, “Bakanların Görev...”, s. 150; Kamil Atlay: **Parlamentar Denetim Yolu Olarak Gensoru**, Yayınlanmamış TBMM Uzmanlık Tezi, Ankara 2009, s. 2.

⁴¹⁵ Anayasa’nın 112. maddesinin 1. fıkrası, “*Başbakan, Bakanlar Kurulunun başkanı olarak Bakanlıklar arasında işbirliğini sağlar ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir*” hükmünü içermektedir. Bu cümlede geçen “Hükümetin genel siyaseti” kavramı, tartışmaya açık bir kavramdır. Şöyle ki, Hükümetin yürüttüğü siyasetin özel bir görünümü veya “Hükümetin özel siyaseti” olmayacağına göre, Hükümetin siyasetinin “genel” olma niteliğinden söz etmek de mümkün değildir. Nitekim, Hükümetlerin iktidarda bulundukları sürece yürütmek ve plan ve programını oluşturarak izlemek durumunda bulundukları bir siyaset vardır ki, o da “Hükümetin siyaseti” olarak ifade edilebilir.

⁴¹⁶ Demirel, s. 230; Teziç, s. 429.

Bakan, hükümetin siyasetini Bakanlığı kapsamında alınacak kararlar ve somut tasarruf ve işlemler doğrultusunda uygulamaya dönüştürmektedir. Bakanlar Kuruluna hakim olan kolektiflik bilinci ve türdeşlik, bu siyasetin yürütülmesi hükümet siyaseti doğrultusunda bulunduğu ve onunla uyum sergilediği takdirde Bakanın himaye edildiği görülmektedir.⁴¹⁷ Ancak kimi durumlarda ise bunun tam tersi bir uygulamayla karşılaşmak da mümkündür. Yani Hükümet, herhangi bir icraatı dolayısıyla yasama organının güvenini yitiren bir Bakan hakkında, bireysel siyasi sorumluluk yolunun işletilmesine ve Bakanın düşürülmesine göz yumabilmekte ve bu vesileyle Hükümetin görevine devam etmesi yoluna gidildiği gözlenebilmektedir. Çünkü böyle durumlarda, bir Bakanın, Hükümet siyasetini ya da şahsi tercihlerini hayata geçirirken başarısız bir uygulamadan dolayı istifa etmesi, Hükümetin ve bu oranda iktidar partisinin popülaritesini arttırabilmektedir. Böylece başarısızlık tek bir Bakana yüklenerek, ortaya çıkan başarısızlığın maliyetinin Hükümete mal edilmesinin önüne geçilmiş olmaktadır.⁴¹⁸

Bakanların bireysel siyasi sorumluluğunun, çok yönlü ve karmaşık görünüm arz etmesi, siyasi sorumluluklarının konu yönünden çok geniş bir kapsamda cereyan etmesinden kaynaklanmaktadır. Bakanlar her ne kadar Hükümetin temel hareket organları olarak kabul edilse de, Bakanların doğrudan doğruya hükümetin siyasetini belirleme yetkileri olmadığı gibi, Bakanlar Kurulunda alınan kararları bu siyasetin özünden çok farklı bir biçimde uygulama yetkileri de bulunmamaktadır. Yani Bakanlar, Hükümetin siyasetini uygulamalarla şekillendirmekle görevlidirler. Bakanların, Hükümet siyasetinin özünden farklı olmamak kaydıyla, Bakanlık yetkilerini belirli uygulamalarla yürütme ve şekillendirme imkanı vardır ki, bireysel siyasi sorumluluk kurumunun mantığı da bunu gerekli kılmaktadır.⁴¹⁹ Ancak Bakanların yürüttükleri siyasetin, Bakanlık bünyesinde bağımsız bir niteliğe kavuşup kavuşmayacağı ve bu anlamda yürütülen Hükümet siyasetinin bireysel siyasi sorumluluk ilişkisi ve bunun günümüzde kazandığı anlam konusunda öğretide iki farklı görüşün ortaya çıktığı görülmektedir.

⁴¹⁷ Güneş, Parlemanter Rejimin..., s. 75; Yavuz, s. 32.

⁴¹⁸ Finer, Bogdanor and Rudden, s. 83; Teziç, s. 430; Turhan, Hükümet Sistemleri..., s. 139; Yavuz, s. 32.

⁴¹⁹ Savcı, "Parlmanter Rejimli...", s. 53.

Güneş'e göre; Bakanların, Hükümetin genel siyaseti dışında kalan konularda bireysel siyasi sorumluluklarından söz edilmekle birlikte, günümüzde Bakanların siyasi faaliyetleri dolayısıyla sorumlu olmaları sık görülen bir husus değildir. zira Kabine kolektif bir bilinçle kurulduğundan Bakanların ancak Hükümet siyasetini yürütebilecek ve sorumlulukları da bu siyasetin yürütülmesindeki başarısızlık nispetinde gerçekleşmesi, Meclisin memnuniyetsizliğinin açığa vurmasıyla görevleri sona erebilecek ya da belki de Meclis tarafından herhangi bir memnuniyetsizliğin ifadesi öncesinde Başbakan kendisinin istifasını isteyebilecektir.⁴²⁰

Savcı'ya göre; parlamento her Bakanı yürüttüğü faaliyetler konusunda denetim altında tutmaktadır. Çünkü her Bakan kendi Bakanlığı sahasına giren kamu hizmetlerini yürüten en üst yetkilisidir. Bu sebeple her Bakan kendisine bağlı kamu hizmetlerinin iyi işlemesi için gereken emir ve talimatları bireysel olarak takdir edecek ve kamu hizmetlerine bu biçimde yön verecektir. Dolayısıyla Bakan bunları yaparken Hükümet siyasetine yön veren genel eğilime göre hareket edebileceği gibi kendi bireysel takdir ve eğilimlerine göre de hareket edebilir ki bu da Bakanın bireysel siyasetine karşılık gelmektedir.⁴²¹

Armağan'a göre; Kabine ortak bir siyaset takip eder ve Bakanların ayrı siyaseti söz konusu olamaz; ancak Bakanların, Hükümet siyasetini yürütme konusundaki başarısızlığı onların siyasi sorumluluğuna yol açabilecektir.⁴²²

Özbudun'a göre; Bakanların bireysel sorumluluğu, Hükümetin siyaseti ile ilişkisi olmayan ve tek bir Bakanlığın görev ve yetki alanına giren hususlarda söz konusu olabilir. Ancak günümüzde bireysel siyasal sorumluluk mekanizmasının çok nadir işlediği görülmektedir.⁴²³

Teziç'e göre; Bakanların, Bakanlık hizmetlerinin yürütülmesi sırasında aldıkları kararlar ve önlemler Hükümetin kolektif siyaseti ile ilgili değilse, ya da bu siyasetin, kendi Bakanlıkları ile ilgili uygulamasında bir aksaklık meydana gelmişse, Bakan, parlamentoya karşı bireysel olarak sorumluluk taşır. Ancak bireysel ve

⁴²⁰ Güneş, Parlemanter Rejimin..., s. 75.

⁴²¹ Savcı, "Parlmanter Rejimli...", s. 53-54.

⁴²² Armağan, s. 131.

⁴²³ Özbudun, Türk Anayasa..., s. 324.

kolektif siyasi sorumlulukların birbirinden ayrılması kolay değildir. Zira bireysel siyasi sorumluluk örneklerine sık rastlanmamaktadır.⁴²⁴

Tanör ve Yüzbaşıoğlu'na göre; Bakanlar Kurulunun türdeş yapısı ve kararları oybirliği ile alması ilkesi siyasi sorumluluğun kolektif niteliğini doğal bir sonuç haline getirmektedir. Hükümetin ve Bakanların faaliyetlerini kesin bir biçimde ayırmak mümkün olmadığından uygulamada genellikle kolektif sorumluluk mekanizması işlemekte ve bunun odağında da Başbakan yer almaktadır.⁴²⁵

Onar ve Kontacı'ya göre; Bakanlar Kurulu, aldığı kararlar çerçevesinde siyasi sorumluluğu Bakanlar arasında paylaştırmamakta bir bütün olarak hareket etmektedir. Özellikle gündelik işleyişin gerekli kıldığı rutin işlemler veya son derece teknik bazı ayrıntılar bir tarafa bırakılırsa, parlamenter rejimlerde herhangi bir Bakanlık bünyesinde gerçekleştirilen faaliyetlerden hangisinin Hükümetin siyasetinin, hangisinin doğrudan doğruya bir Bakanın bireysel iradesinin ürünü olduğunu ayırt etmek zor olduğundan ve ayrıca günümüzün karmaşık yapı ve çok katmanlı toplumsal ilişkiler ağı da dikkate alındığında, Bakanların bireysel siyasi sorumluluğu prensibi de uygulamada güç bir biçimde karşılık bulmaktadır.⁴²⁶

Söz konusu görüşler de dikkate alındığında, bütün yazarlar, Bakanların bireysel siyasi sorumluluğu ile kolektif siyasi sorumluluğu arasında ayırım yapmanın zor olduğunu ifade etmektedirler. Savcı ise bireysel olarak siyaset yürütme konusunda, her Bakanın, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde “şahsi takdir, idrakine ve eğilimlerine” göre hareket edebileceğini, böylelikle kendi Bakanlığına ait şahsi siyasetinin meydana geleceğini ileri sürmektedir. Ancak yaygın kabul bulan görüşe göre ise; günümüzde artık Bakanların bireysel siyasi sorumluluğu kurumunun uygulamada işlemediği, zira siyasi sorumluluk denildiğinde bununla kastedilenin, türdeş bir birliktelik sergileyen Bakanlar Kurulunun sorumluluğu, yani kolektif siyasi sorumluluk olduğu, bunun odağında da Başbakanın yer aldığı ve Bakanların şahsi siyaset belirleme ve yürütme yetkilerinin olmadığı yönündedir. Ancak bireysel siyasi sorumluluk kurumunun uygulamada işlemediği olması, bu kurumun yalnızca neden işlemediği üzerine bir tartışmayı beraberinde getirmesi mümkündür; yoksa bir

⁴²⁴ Teziç, s. 428-429.

⁴²⁵ Tanör ve Yüzbaşıoğlu, s. 353-354.

⁴²⁶ Onar ve Kontacı, s. 9.

kurumun günümüzde işlemiyor olması, onun anayasal dayanakları ve hukuki varlığını geçersiz kılmamakta, bundan sonra da işlemeyeceği anlamını doğurmamaktadır. Çünkü bireysel siyasi sorumluluğun işlememesi yalnızca iktidar partisinin parlamentodaki çoğunluğuna dayandırılması durumunda bu iddia kolektif siyasi sorumluluk hakkında da geçerli olacaktır. Ancak siyasi sorumluluk sebepleri çok yönlü bir nitelik göstererek, parti disiplini, seçim sistemi, yasama-yürütme ilişkileri, Hükümet organizasyonunun niteliği ve siyasi kültür gibi birçok unsurdan meydana gelmekte ve bu kurumların işleyişinde meydana gelecek kimi değişiklikler de ister istemez bireysel siyasi sorumluluk üzerinde etkili olacaktır. Söz gelimi, yalnızca Türkiye’de uygulanan seçim barajının % 10’dan % 5’e indirilmesi⁴²⁷ ihtimali üzerinde durulduğunda bile de söz konusu kurumun işlemesi kaçınılmaz bir hal sergileyebilecektir.

Uygulamada, Hükümet alanına ilişkin konuların, bazen Hükümet düzeyinde karara bağlanmadığı görülmektedir. Önemli nitelikte olan ve Bakanlar arasında tartışmalara neden olabilecek kararlar ve müzakeresi gereken konular Bakanlar Kuruluna getirilerek orada karara bağlanmaktadır. Bu düzeyde olmayan sorunlar ve konular ise Bakanlıklar düzeyinde çözüme kavuşturulabilmektedir. Bir veya birkaç Bakanlığın görev alanına giren veya yasaların özel yetki verdiği konularda, ilgili ve yetkili Bakan doğrudan doğruya işlem yapabilmekte veya isterse bu işleri doğrudan Bakanlar Kuruluna getirip orada karara bağlanmasına önayak olabilmektedir. Başbakan ve diğer Bakanlar buna karşı çıktıkları takdirde, ilgili Bakan tek başına sorumluluğu yüklenerek görevden çekilmek zorunda kalabilmektedir.⁴²⁸

Kimi durumlarda ise yalnızca bir Bakanı ilgilendirir sayılabilecek bir konu kolektif sorumluluğa yol açabilmektedir. Zira, Hükümetin siyaseti ile Bakanlık bünyesinde yürütülmesi gereken işlerin birbirinden ayrılması çoğu kez imkansız olmaktadır. Bakan tarafından yürütülmesi öngörülen bir siyaset, Bakanlar Kurulunun bütün üyeleri tarafından benimsenir ve Başbakan, Bakana verilecek güvensizlik oyunun Bakanlar Kuruluna karşı güvensizlik sayılacağını açıklarsa konu artık

⁴²⁷ Türkiye’de uygulanan % 10’luk seçim barajı göz önüne alındığında 2002 seçimlerinde, siyasi partilerin TBMM’deki sandalye dağılımı şöyle gerçekleşmiştir; Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP): 363, Cumhuriyet Halk Partisi (CHP): 178. Ancak bu sandalye sayıları Türkiye’de uygulanan seçim barajının %10’dan % 5’e indirilerek uygulanması durumunda sonuç şu şekilde gerçekleşmektedir; AKP: 266, CHP: 117, DEHAP: 53, DYP: 44, MHP: 34, GENÇ PARTİ: 28, ANAP: 8. Bkz. Onar, “Güncel Demokrasilerde...”, s. 101-102.

⁴²⁸ Turhan, Hükümet Sistemleri..., s. 140.

yalnızca bir Bakanın durumu ile ilgili olmaktan çıkar. Uygulamaya baktığımızda açık bir biçimde bir Bakanın görev alanına giren konularda dahi Başbakan aleyhine gensoru önermeleri verildiği görülmektedir. Örneğin TBMM 21. Dönem Denizli Milletvekili Mehmet Gözlükaya ve 22 Milletvekili, tütün üreticilerini mağdur ettiği, Türk tarımını, çiftçisini ve hayvancılığı tasfiye etmeye yönelik siyaset uyguladığı iddiasıyla Başbakan Bülent Ecevit ve Bakanlar Kurulu üyeleri hakkında gensoru açılmasına ilişkin önerge vermişlerdir.⁴²⁹ Kimi durumlarda, Bakana güvensizlik oyu verilmesinden sonra Bakanlar Kurulu bunu kolektif olarak çekilmek için yeterli bir sebep sayabilmektedir.⁴³⁰ Hatta bazen bir Bakan ile parlamento arasında, yürütülen siyaset konusunda herhangi bir memnuniyetsizlik doğmamakta ve Bakanın tasarruf ve işlemleri onay bulmakta ve parlamento ile Bakan arasında bir görüş birliği doğabilmektedir. Ancak bu durumda, Bakan ile Başbakan arasında bir görüş ayrılığının meydana gelmesi kaçınılmaz olabilmektedir.⁴³¹

Bir siyasetin Bakanlık bünyesinde başarılı bir biçimde yürütülememesi, Bakanın bu konuda hizmet yükümlülüğünü yerine getirmemesi, Bakanın, parlamentonun baskısı altında bulunmasına yol açmaktadır.⁴³² Bakan hakkında işletilen denetim mekanizmaları da bu baskıyı en hissedilir hale getiren araçlar olmaktadır. Ancak siyasi denetim mekanizmalarının işletilip bundan sonuç elde edilmesi, Hükümetin, parlamentoda sahip olduğu siyasi çoğunluğa bağlıdır. Yani Hükümet, parlamentoda güven sağlama konusunda yeterli bir çoğunluğa ve parti disiplinini de etkili bir biçimde hayata geçirme imkanına sahipse Bakanlar hakkında siyasi sorumluluk mekanizmasının işletilmesi ve muhalefetin istediği sonucu elde etmesi mümkün olmamaktadır. Hatta Hükümet sahip olduğu bu çoğunluk sayesinde, Bakan hakkında verilen gensoru önermeleriyle bir anlamda güven tazelemiş olmaktadır. Ancak muhalefet, her ne kadar istediği sonucu elde edemese de bu vesileyle, Hükümet ve Bakanlar üzerinde denetim faaliyetlerini yerine getirdiğini ve denetim mekanizmalarını kullandığını kamuoyuna göstermiş olmaktadır. Kimi durumlarda ise Bakan tarafından yürütülen siyaset, parti disiplinine rağmen parti içi muhalefetin ortaya çıkmasına ve yaşanan ihtilaflar parti içinde kimi çatlakların yaşanmasına yol açabilmektedir. Söz gelimi, siyasi sorumluluğa götüren gensoru

⁴²⁹ Atlay, s. 85.

⁴³⁰ Soysal, Anayasanın Anlamı, s. 217.

⁴³¹ Güneş, Parlemanter Rejimin..., s. 76.

⁴³² Güneş, Parlemanter Rejimin..., s. 75.

önergeleri hakkında, siyasi partiler bazen parti disiplinini sağlamakta zorlanmakta, hatta kimi durumlarda Milletvekilleri kendi partilerine mensup Bakanlar aleyhine oy kullanabilmektedir. Nitekim R. Tayyip Erdoğan Başbakanlığındaki 60. Hükümette görev alan Bakanlardan, İçişleri Bakanı Beşir Atalay hakkında, “demokratik açılım” konusunda yürüttüğü siyaset dolayısıyla verilen gensoru önergesine, Atalay’ın mensubu bulunduğu Adalet ve Kalkınma Partisi’nin Ankara Milletvekili Zekai Özcan, “gensoru önergesinin kabulü” yönünde oy vermiş; Hükümetin bu konudaki siyasetini benimsemediğini ve oyunun bu yönde olacağını daha önce yapmış olduğu basın açıklamaları ile belirtmiştir. Ancak parti disiplinin etkisiyle, Hükümet için önem taşıyan bir konuda Milletvekillerinin farklı yönde eğilim göstermesi ve siyasi partilerine mensup Bakan hakkında verilen gensoru önergesinin kabulü yönünde oy kullanması, Milletvekilinin kısa bir süre sonra partisinden istifasını getirmiştir.⁴³³

Bakanların siyasi sorumlulukları hakkında Anayasa’nın yanında çeşitli kanunlarla da düzenleme öngörülmüştür. Anayasa’nın 112. maddesinin 2. fıkrasında yer verilen; “*Her bakan, başbakana karşı sorumlu olup ayrıca kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden de sorumludur*” hükmüne paralel olarak, gerek 3046 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun’unda gerekse 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda, Bakanların sorumlulukları konusunda düzenlemeler getirilmiştir.

3046 Sayılı Kanun’un 21. maddesi, “Bakanlık Makamının Görev, Yetki ve Sorumlulukları” başlığını taşımaktadır. Buna göre; *Bakan, Bakanlık kuruluşunun en üst amiridir. Bakanlar, Bakanlık hizmetlerini mevzuata, Hükümetin siyasetine kalkınma planlarına ve yıllık programlara uygun olarak yürütmekle ve Bakanlığın faaliyet alanına giren konularda diğer Bakanlıklarla işbirliği ve koordinasyonu sağlamakla görevlidirler ve Başbakana karşı sorumluluk taşırlar. Her Bakan, emri altındakilerin faaliyet ve işlemlerinden de sorumlu olup, Bakanlık merkez, taşra ve yurt dışı teşkilatı ile bağlı ve ilgili kuruluşların faaliyetlerini, işlemlerini ve hesaplarını denetlemekle görevli ve yetkilidir.*

⁴³³ <http://www.ntvmsnbc.com/id/25062340/>, (Erişim Tarihi 02.03.2010); <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/14400971.asp>, (Erişim Tarihi 13.04.2010). <http://www.radikal.com.tr/Radikal.aspx?aType=RadikalHaberDetay&Date=&ArticleID=971489> (Erişim Tarihi 29.12.2010).

Burada, Bakanların hem hesap verme sorumlulukları hem de hizmet yükümlülükleri ve sorumlulukları konusunda kapsamlı bir çerçeve çizilmekte, Bakanlık hizmetlerinin hangi sorumluluk esaslarına göre yürütüleceği konusunun esasları karakterize edilmektedir. Bakanların sorumlulukları konusunda bir diğer düzenleme de 5018 Sayılı Kanun ile getirilmiştir. Kanun ile bireysel siyasi sorumluluğun mali ve ekonomik alandaki uzantısını, hesap verme sorumluluğu ve yönetimde saydamlık ilkesi temelinde düzenlemektedir. Bakanların, Bakanlık kaynaklarını yönetme ve harcama yetkileri mali ve ekonomik alanda hesap verme sorumluluklarını ortaya çıkarabilmektedir. 5018 Sayılı Kanun'un 8. maddesi "Hesap verme sorumluluğu" başlığını taşımaktadır. Buna göre; *her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.* Bu çerçevede, sorumluluğun yönetimin çeşitli kademelerine yayıldığı görülmektedir.

Bu çerçevede, 5018 Sayılı Kanun'da belirtilen sorumlulardan ikisi önem taşımaktadır. Bunlardan ilki, Kanun'un 10. maddesi uyarınca "Bakan"dır. *Bakanlar, hükümet siyasetinin uygulanması ile Bakanlıklarının ve Bakanlıklarına bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların stratejik planları ile bütçelerinin kalkınma planlarına, yıllık programlara uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, bu çerçevede diğer bakanlıklarla koordinasyon ve işbirliğini sağlamaktan sorumludurlar. Bakanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ile hukuki ve mali konularda "Başbakana" ve "TBMM"ye karşı sorumludurlar.* Dolayısıyla Bakanların mali ve ekonomik alanda sorumlulukları siyasi sorumluluklarına yol açabilmekte ve bu sebeple hem Başbakana hem de TBMM'ye karşı siyasi olarak sorumlulukları bulunmaktadır. Ayrıca *Bakanların, idarelerinin amaçları, hedefleri, stratejileri, varlıkları, yükümlülükleri ve yıllık performans programları konusunda her mali yılın ilk ayı içinde "kamuoyunu bilgilendirme" yükümlülükleri de bulunmaktadır.*

5018 Sayılı Kanun'a göre, sorumlu ikinci kademeyi "Üst Yöneticiler" oluşturmaktadır. Çünkü Bakanlık örgütlenmesinde, Bakandan sonra gelen amirler üst yöneticilerdir. Bakanın, Bakanlığın bütün işlemlerini bizzat yapması mümkün olmadığından, bazı konularda emrinde çalışan yüksek memurlara yetki devrinde

bulunmakta; ancak Bakan buna rağmen yetkilerinin tamamını Üst Yöneticilere devredememektedir. Özellikle siyasi nitelikli yetkileri bizzat kullanması gerekmektedir.⁴³⁴ Üst Yöneticilerin, Bakanlıktaki bu önemli konumları ve kullandıkları yetkiler, onların da sorumluluklarını doğurmaktadır. Ancak bunların sorumlulukları siyasi bir nitelik taşımamakla, Bakana karşı bir sorumluluğa dayanmaktadır. Bakan da bu sorumluluk ilişkisi dolayısıyla TBMM'ye karşı hesap verme sorumluluğu taşımaktadırlar. 5018 Sayılı Kanun'un 11. maddesine göre; Bakanlıklarda, "Müsteşar", Üst Yöneticidir; ancak yalnızca Millî Savunma Bakanlığı'nda Üst Yönetici, Bakandır.

Bakanlık içinde Üst Yöneticilere görev ve yetkileriyle paralel olarak mali ve ekonomik alanda önemli sorumluluklar yüklenmiştir. Üst Yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu Kanun'da belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden "Bakana karşı sorumludurlar". Üst Yöneticiler, yetkileri içindeki işleri, bu sorumluluğun gerekleri uyarınca emirleri altındakiler aracılığıyla yerine getirmektedirler.⁴³⁵ Ancak Anayasa'nın 112. maddesinin 2. fıkrasında Bakanların "...emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden..." sorumlu olmaları, Üst Yöneticilerin Bakanlık görev ve yetkisi içinde gerçekleştirilen eylem ve işlemlerinden de sorumlu olmalarını gerektirmektedir.

Hükümetin siyasetini yürütmekle görevli olan Bakanların, bu siyaseti, görev ve yetki alanındaki işlere kanalize etme ve emri altındakilerin eylem ve işlemleri ile yürütme yükümlülükleri, anayasal ve yasal düzenlemelerle bu çerçevede sorumluluk ilişkisine bağlanmaktadır. Çünkü Bakanların sahip oldukları yetkiler, kamusal bir gücün harekete geçirilmesini sağlamakta ve hiyerarşi yetkisi ile alınan kararların en

⁴³⁴ Narin, s. 138.

⁴³⁵ Hatta kimi ülkelerde, üst düzey yöneticilerin, mali ve ekonomik kaynakların idaresi ve stratejik planların yürütülmesi ve bütçenin idaresi gibi konulardaki performansları, sorumluluklarının doğmasına yol açmakla birlikte; bakanlar ile üst düzey yöneticiler arasında "performans sözleşmeleri" yapılabilmekte, yöneticilerin başarısız olmaları durumunda görevden alınmaları, başarı göstermeleri durumunda ise mükafatlandırılacaklarına dair hükümlere yer verilebilmektedir. Bkz. Mutluer, Öner ve Kesik, s. 232.

üst kademedan en alt kademeye kadar temsil zincirine bağı olarak, bir hizmet ilişkisi içersinde bireylere ulaşmaktadır. Ancak daha önce de belirttiğimiz üzere, kamu hukukunda, kullanılan her yetkinin bir sorumluluğu beraberinde getirmesi prensibi, Bakanların, Hükümet siyasetinin yürütülmesinde veya Bakanlıkta alınan kararların yürütülmesinde başarısız davranmaları ve bu nispette TBMM'nin güvenini kaybetmeleri dolayısıyla sorumluluklarını doğurabilecektir. Bu durumda bir olasılıklar kategorisi söz konusu olmaktadır; çünkü Bakanların siyasi sorumluluğunun doğması için, mutlaka başarısız bir faaliyet aranmayacağı gibi kusurun bulunması da zorunlu olmamaktadır. Dolayısıyla bireysel siyasi sorumluluğun temelini böyle bir nedensel ilişkiye dayandırılması olmazsa olmaz bir koşul değildir.

Siyasi sorumluluk fikri, özellikle muhalefet ile iktidar arasındaki siyasi anlayış farklılığından kaynaklandığından, Bakanların TBMM çoğunluğuna uygun hareket etmesine yön verme işlevi görmektedir. Bu durumda, uygulamaların Başbakan tarafından onaylanmaması veya Başbakan tarafından onaylanmakla beraber muhalefet partilerince uygun görülmemesi ve bunu TBMM'nin denetim mekanizmalarının işletilmesi aşamasına kadar takip etmeleri halinde, Bakanların görevlerini sürdürüp sürdüremeyecekleri konusunda farklı olasılıklar ortaya çıkabilmektedir. Bunlardan ilki, Bakanın kendiliğinden istifa yoluna başvurusudur. İkincisi, parlamentonun baskı uygulamayıp memnuniyetsizliğini dile getirmekle beraber, bunu bir güven meselesi haline getirmeden veya herhangi bir denetim mekanizmasına başvurmadan Bakanın istifa yoluna gitmesidir. Üçüncüsü, Başbakanın, söz konusu siyasetin ilgili Bakanlık bünyesinde yürütülmesindeki uygulamaları uygun görmemesi ve bunun bir güven meselesi haline getirilmesi öncesinde Başbakanın telkin ve yönlendirmeleri sonucu Bakanın istifa etmesidir. Dördüncüsü, Bakanın, Başbakanın talebi üzerine Cumhurbaşkanınca görevine son verilmesi, yani azledilmesidir. Sonuncusu ise, Bakan hakkında siyasi denetim mekanizmalarının işletilmesi sonucunda Bakanın görevden düşürülmesidir.

Burada önemle belirtmek gerekir ki, söz konusu olasılıklar arasında Türkiye'de Bakanların bireysel olarak siyasi sorumluluklarının bulunduğu kabulü, denetim mekanizmaları dışında başlı başına bir anlam ifade etmemektedir. Çünkü denetim mekanizmaları işletilmeksizin, bir Bakanın, Bakanlığı ile ilgili konularda meydana gelen aksaklık veya başarısızlık gibi sorunlardan dolayı kendini

siyasi olarak sorumlu bulup istifa etmesi görülen bir uygulama değildir. İstifa kurumunun da mantığına uygun olan odur ki, Bakanların doğrudan kendi iradeleriyle, siyasi sorumluluklarını kabul ederek “istifa” yoluna başvurmalarıdır.⁴³⁶ Anayasa’da açıkça belirtilmemekle birlikte, Bakanların, görevlerinden her zaman istifa etmeleri mümkündür. Yani bu konuda bir sınırlama söz konusu değildir. İstifa, Bakanın görevden ayrılma iradesinin açıklanması olduğu için, sadece Başbakanın bunu kabul edip, Cumhurbaşkanına bildirmesini teklif etmek demektir. Cumhurbaşkanının, istifanın kabulünü değerlendirme veya bunu takdir etme yetkisi olmadığı için, istifa iradesinin Başbakana bildirilmesi ile gerçekleşir. Yani bir Bakanın istifasını Başbakana bildirmesiyle görevden çekilmiş sayıldığı söylenebilir. Uygulamada ise, iki durumla karşılaşıldığı görülmektedir. İlki, Başbakan tarafından “istifanın henüz kabul edilmediği” veya “konunun görüşüleceği” belirtilerek, Bakanın istifa iradesinin neticesi askıda bırakılmak istenmektedir. Böylece Başbakan kabinede yer almasını istediği Bakanla görüştüktan sonra, istifanın geri alınması söz konusu olabilmektedir. İkincisi ise, koalisyonlarda, Başbakanın mensup olduğu parti dışındaki koalisyon kanadını oluşturan partinin mensubu bir Bakan istifa ettiği zaman, Başbakan kendiliğinden hareket edememekte, o partinin liderinin bu istifayı kabul etmesi veya reddetmesi sonucu kesinleşmesini beklemektedir.⁴³⁷

İstifa ve istifaya götüren süreçte, farklı disiplinlere araştırma konusu olacak genişlikte; ahlaki, siyasi, etik ve kültürel boyutlarıyla çeşitli biçimlerde izah etmek mümkündür; ancak bu konular siyasi sorumluluğun anayasa hukuku yönünden sınırlarını aşmaktadır. Ancak burada belirtmek gerekir ki, Türkiye’de Bakanların yetkileri içindeki işler ve emri altındakilerin eylem ve işlemleri dolayısıyla, denetim mekanizmalarına başvurulmaksızın istifa etmelerini sağlayacak veya Bakanların bizzat kendilerinin böyle bir sorumluluğu üstlenerek istifalarıyla neticelenecek bir siyasi gelenek oluşmamıştır. Söz gelimi, Bakanlığın yürüttüğü faaliyetlerin başarısızlıkla sonuçlanmış olması veya hukuka aykırı olması veya hizmetlerin yürütülmesi sırasında kusurlu sorumluluğunun ortaya çıkması veya Bakanlığın yürüttüğü işlerden dolayı idarenin kusursuz sorumluluğu çerçevesinde sorumlu bulunması gibi çeşitli ihtimaller sonucunda, Bakanların görevlerinin sona ermesine götüren ilk durum, yani Bakanın kendisini başarısız veya sorumlu görmesi, hemen

⁴³⁶ Armağan, s. 45-46.

⁴³⁷ Armağan, s. 45-46.

hemen hiç işlememekte, yani Bakanlar istifa yoluna gitmemektedirler. Bakanların görevlerinin sona ermesi, genel seçimlerin yapılması dışında, neredeyse tamamen Başbakanın gerek görmesi üzerine gerçekleşmektedir.

Bakanların siyasi hesap verme sorumluluklarının içsel ve dışsal olmaz üzere iki boyutu bulunmaktadır. Bu sorumluluğun içsel boyutu, Bakanların, Başbakana, mensubu bulundukları Bakanlar Kuruluna ve siyasi partiye karşı sorumluluk anlamına karşılık gelirken; dışsal boyutu ile Bakanların, Meclise karşı sorumluluğunu ifade etmektedir.⁴³⁸ Bakanların bireysel siyasi sorumlulukları gereğince, Anayasa'nın 112. maddesi, siyasi sorumluluğu iki yönlü sorumluluk esasına dayandırmaktadır. İlk olarak Bakan, Hükümetin siyasetinin Bakanlığın faaliyet alanı içerisinde yürütülmesinden ve Bakanlık yetkisi içindeki işlerin yürütülmesinden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden dolayı TBMM'ye karşı sorumludur. İkinci olarak ise Bakan, Hükümet siyasetini yürütme konusunda Bakanlar Kuruluna veya daha doğru bir ifade ile Başbakana karşı sorumluluk taşımaktadır. Dolayısıyla Bakanlar, hem Başbakana hem de TBMM'ye karşı siyasi olarak sorumluluk altında bulunmaktadırlar.

b. TBMM'ye Karşı Siyasi Sorumluluk

Demokratik sistemlerde, temsil zinciri uyarınca egemenlik halka ait olduğundan; temsil yetkisinin kullanımına bağlı siyasi hesap verme sorumluluğu da halka veya onun temsilcilerine karşıdır. Parlamenter sistemlerde, seçmenler Milletvekillerini seçimle işbaşına getirmektedirler. Bu itibarla Milletvekilleri doğrudan doğruya seçmenler karşısında sorumlu olmaktadır. Yani yapılan her yeni seçimde, halkın istek ve beklentilerini yerine getirmemiş olan Milletvekillerine tekrar görev vermeme, onları tekrar seçmemek suretiyle halk tarafından yerine getirilmektedir.⁴³⁹ Parlamenter rejimlerde ve Türkiye'de, Hükümetin ve Bakanların sorumluluğu, doğrudan doğruya seçmenler karşısında değil, temsil zincirinin bir halkasını oluşturan seçmenlerce oluşturulan yasama organı karşısındadır. İşte parlamenter rejimlerde Bakanların siyasi sorumlulukları, temsil zincirindeki asil-

⁴³⁸ Giddings, s. 29.

⁴³⁹ Gözler, Türk Anayasa Hukuku, s. 607; Helms, s. 79; Strøm, "Delegation and Accountability...", s. 266-269.

vekil ilişkisi uyarınca, halkın seçimle işbaşına getirdiği Milletvekillerinden oluşan parlamento, yani TBMM karşısında sorumlu olmalarıyla anlam kazanmaktadır.⁴⁴⁰

Hükümetin ve Bakanların, yasama organı karşısında siyasi sorumluluk üstlenmeleri sebebiyle, parlamenter rejimleri siyasi sorumluluğun kapsamı açısından iki başlık altında toplamak mümkündür: Bakan parlamentarizmi ve Hükümet parlamentarizmi. Bu yaklaşım, Bakanların parlamentoya karşı siyasi sorumluluklarının hukuken saptanmasında “Güvenoyu” kurumunu esas almaktadır. Bakan parlamentarizmi, Bakanların da siyasi sorumluluklarının bulunduğu prensibine dayanırken; Hükümet parlamentarizmi, Hükümetin siyasi sorumluluğundan hareket etmektedir. Buna göre, söz gelimi Danimarka örneğinde görülen Bakan parlamentarizminde, parlamento tek tek Bakanları görevden uzaklaştırma imkanına sahipken; Almanya örneğinde görüldüğü üzere, Başbakanı verilecek güvensizlik oyuyla, sadece Hükümetin bir bütün olarak görevden uzaklaştırılması mümkündür.⁴⁴¹

Türkiye’de hem kolektif olarak Bakanlar Kurulunun hem de bireysel olarak Bakanların siyasi sorumluluklarına yer verildiğinden, hem Hükümet hem de Bakan parlamentarizminden, yani karma bir sistemden söz etmek mümkündür. Buna göre hem Hükümet hem de Bakanlar, göreve devam edebilmek için TBMM’nin güvenine sahip olmak zorundadırlar. Ancak parlamentonun, siyasi denetim de dahil olmak üzere Hükümet ve Bakanlar üzerinde sahip olduğu denetim mekanizmalarının çeşitliliği, siyasi sorumluluğun ortaya çıkması için güvensizlik oyunu olmazsa olmaz bir şart kılmamaktadır. Çünkü sözünü ettiğimiz üzere, siyasi sorumluluğun çok yönlü ve karmaşık yapısı, TBMM’nin denetim yollarını işleterek Bakanın siyasi sorumluluğuna yol açabileceği gibi; TBMM Genel Kurulu’nda yapılan ağır suçlamalar, eleştiriler veya başka sebepler de Bakanın görevden çekilmek zorunda kalmasına yol açabilecektir.⁴⁴²

Bakanlar, yasama ile yürütme organları arasında bir bağ görevi görmektedirler. Parlamentodaki konumları sebebiyle, yasama organının gerçekleştirdiği denetimlerde, her ne kadar Bakanların siyasi sorumluluğundan

⁴⁴⁰ Gözler, Türk Anayasa Hukuku, s. 608.

⁴⁴¹ Hekimoğlu, s. 123.

⁴⁴² Armağan, s. 136; Narin, s. 156.

kaynaklanan denetim faaliyetleri esasen muhalefet tarafından gerçekleştirilse de, Bakanlar yalnızca muhalefete karşı değil, aynı zamanda bütün parlamentoya karşı sorumluluk taşımaktadırlar. Yani, yalnızca muhalefetin değil, mensubu bulundukları siyasi parti üyelerinin de sorularını yanıtlamak ve eleştirilerini dikkate almak, gerek Hükümetin siyaseti gerekse kendi Bakanlıkları bünyesindeki işlerin yürütülmesi konusunda TBMM'ye karşı hesap verme sorumluluğu taşımaktadırlar.

Bakanların yürüttükleri idari görevlere paralel olarak, siyasi görevleri önemli bir yer tutmakta ve Bakanlar bu vesileyle TBMM ile sürekli temas halinde bulunmaktadırlar. Bakanlar, Hükümetin bir üyesi olarak, Hükümeti temsil etmekte ve Hükümetin siyasetiyle, Bakanlık yetkisi içindeki işlerin uyumlu bir biçimde yürütülmesini sağlamaktadırlar. Bakanlar, Hükümetin Yasama Organı içinden oluşturulması prensibi gereği, TBMM çalışmalarında, TBMM Genel Kurul görüşmelerinde ve Komisyonlarda, Hükümeti ve Bakanlıkları ile ilgili konularda başında bulundukları Bakanlığı temsil etmektedirler. TBMM İçtüzüğü'nün 62. maddesi uyarınca, TBMM Genel Kurul görüşmelerinde, *“Her görüşmenin başından sonuna kadar hükümet adına görüş bildirmek üzere Başbakan veya ilgili bakan veya zorunlu hallerde yetkilendirilmiş birinci derecede sorumlu daire amirlerinden bir kamu görevlisi hazır bulunur”* ibaresine yer verilmiştir. Ancak uygulamada genellikle, Başbakanların iş yükünün yoğunluğu sebebiyle, Hükümeti TBMM Genel Kurulu'nda Bakanlar temsil etmektedirler.

Bakanlar, Hükümeti temsil yetkisi çerçevesinde, Bakanlar Kurulunca hazırlanan kanun tasarıları konusunda Hükümet adına görüş bildirmekte; TBMM üyeleri tarafından Başbakana veya Bakanlara yöneltilen sorulara yanıt vermekte ve TBMM İçtüzüğü'nün 29, 30 ve 31. maddeleri uyarınca TBMM Komisyonlarında Hükümeti temsil etmektedirler. Bu yetkiler arasında, siyasi sorumluluk bakımından önem taşıyan, Bakanların, TBMM Genel Kurulu'nda Hükümetin yürüttüğü işlerden veya Bakanlıkları ile ilgili işlerden dolayı yöneltilen Sorulara cevap vermeleridir. Gerek Anayasa'nın 98. maddesinin 2. fıkrası gerek TBMM İçtüzüğü'nün 96-99 maddeleri, TBMM'nin “Bilgi Edinme” denetim mekanizması olarak “Soru” kurumuna yer vermektedir. Bu yolla, Milletvekilleri, Hükümetin veya Bakanların benimsedikleri siyaset ve gerçekleştirdikleri tasarruflar hakkında bilgi sahibi olmakta; yöneltilen “Yazılı Soru” veya “Sözlü Soru”lara verilen cevaplar da, sonuçları bakımından bilgi sağlama işlevinden hareketle, siyasi sorumluluğa

götürecek denetim mekanizmalarına öncü olabilmektedir. Dolayısıyla Bakanların, yetkileri içindeki işler konusunda TBMM'ye bilgi aktarmaları ve hesap vermeleri siyasi sorumluluklarının bir gereği olarak yansımakta ve bu vesileyle Bakanların hizmet yükümlülüklerini yerine getirip getirmedikleri denetlenmektedir. Zira Bakanlar hakkında denetim mekanizmalarının işletilmesi, siyasi sorumluluğun doğmasında nihai aşama olarak başvuru bir yoldur. Ancak belirtmek gerekir ki denetim mekanizmalarını harekete geçirme yetkisi münhasıran TBMM'nin elinde bulunan bir yetkidir.

Bakanlar, TBMM'ye karşı bireysel olarak siyasi sorumluluk taşıdıklarından, Bakanların, siyasi denetim mekanizması olan Gensoru yoluyla düşürülmeleri mümkündür. Yani Bakanlar Kurulunun bütününden ayrı olarak, bir Bakan hakkında verilen Gensoru önergesinin kabulü sonucu verilen güvensizlik oylarıyla, bir Bakanın görevi sona ererken, Bakanlar Kurulunun geri kalan diğer üyelerinin görevlerine devam etmeleri mümkün olabilmektedir. Ancak bir Bakanın, yalnız başına TBMM'den güvenoyu istemesi mümkün değildir. Görev sırasında güvenoyu isteme, Bakanlar Kurulunda görüşüldükten sonra yalnızca Başbakana ait bir yetkidir.⁴⁴³

Bakanların siyasi sorumluluklarına ancak görevde bulundukları sırada gitmek mümkündür. Görevi sona eren bir Bakan hakkında, TBMM'nin siyasi sorumluluk yolunu işletmesi mümkün değildir. Yani Meclis Soruşturmasında geçerli olan Bakanın görevde bulunma zorunluluğunun aranmaması; siyasi sorumluluk denetim mekanizması olan Gensoru açısından uygulama imkanı bulmamaktadır. Çünkü amaç, nihai olarak Gensoru yoluyla siyasi sorumluluğuna gidilen bir Bakanın görevine TBMM tarafından son verilmesi ise, Bakan o sırada görev başında olmalıdır ki görevden düşürülebilmesi hukuken ve fiilen mümkün olabilsin. Ancak Bakanın görevinin sona ermiş olması, cezai ve hukuki sorumluluklarına gidilmesine engel değildir.

⁴⁴³ Ancak Gözübüyük'e göre; "Bakanın da bazı hizmetlerin yürütülmesi konusunda tek başına güvenoyu istemesinde bir sakınca olmaması gerekir". Bkz. A. Şeref Gözübüyük: **Anayasa Hukuku**, 16. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara 2008, s. 255-256.

c. Başbakana Karşı Siyasi Sorumluluk

Başbakan, Bakan sıfatı taşımakla birlikte Bakanlar Kurulunun başında ve odağında yer almaktadır. Parlamenter rejimlerde, Başbakana atfedilen bu özel rolden dolayı, Başbakan Bakanlar üzerinde etkili olmakta, nüfuzunu kullanmakta ve Hükümet siyasetinin ana hatlarını tespit edip, Bakanlar Kuruluna başkanlık etmektedir.⁴⁴⁴ Başbakanın, düzenleyici bir rol üstlendiği Bakanlar kurulunun esas görevi siyasedir ve bu sebeple siyasi sorumluluk da esasen Başbakan üzerinde şekillenmektedir.⁴⁴⁵

Başbakanın hem Bakanlar Kurulunun hem de parti yönetiminin merkezinde bulunması, Bakanlar üzerinde bir disiplin sağlamak; partinin siyasi misyonuna, programına ve tüzüğüne uygun biçimde hareket etme zorunluluğuyla, Bakanların iradeleri ve tasarruf yetkileri birçok yönden denetim altına alınmaktadır. Burada devreye giren parti disiplini, Başbakana, gerek Bakanlar Kurulunda gerek parti örgütü düzeyinde, Bakanların uyumlu ve istenen doğrultuda hareket etmelerini çok sıkı bir biçimde denetleyebileceği imkan vermektedir. Çünkü parlamenter sistemde, Hükümete gelen partilerin program ve hedefleri aynı zamanda Hükümetin siyasi yönünü ve eğilimlerini de belirlediğinden, Bakanlık görevi verilen kişiyle, parti lideri olan Başbakan arasında ayrıca bir disiplin ve sorumluluk ilişkisinin meydana gelmesi kaçınılmaz olmaktadır.⁴⁴⁶ Bakanlar, özellikle Bakanlar Kurulu toplantılarında, genel olarak Başbakanın tercih, talep ve yönlendirmeleri etrafında birlik meydana getirmektedirler. Çünkü Bakanların yerlerini muhafaza etmeleri için, Bakanlıkları bünyesinde yürütülen faaliyetler ve gerçekleştirilen işlemler daha doğru ve yerinde olsa bile, Başbakanın alacağı karar esas belirleyici olmaktadır. Nitekim Bakanlar Kurulu birlik halinde bir kuruluş olup, bu birliği Başbakan temsil etmektedir.⁴⁴⁷

Bakanların, Başbakanla ilişkilerinin disiplinlilik içinde yürütülmesi ve Bakanlık kapsamındaki işler konusunda tedbirli davranması, Bakanlar Kurulunda meydana gelebilecek çatışma ve çatlakları önlemeye yöneliktir. Böylece Hükümetin görevine devamı ve istikrarı korunmuş olmaktadır. Aksi durumda, Hükümetin dağılması sonucuna bağlı olarak Bakanların yeniden seçilebilmek adına, büyük bir

⁴⁴⁴ Armağan, s. 21-23.

⁴⁴⁵ Onar, İdare Hukukunun..., s. 761.

⁴⁴⁶ Mahler, s. 187; Özbudun, Batı Demokrasilerinde..., s. 2-4; Yücel, s. 107-113.

⁴⁴⁷ Teziç, s. 429.

emek ve masrafı göze almaları sorunu doğabilecektir. Zira Hükümetin yenilgisine Bakanın yol açması durumunda, o Bakanın, partinin adaylığını kazanması dahi Başbakan ve parti disiplini engeline takılabilecektir.⁴⁴⁸

Bu unsurlar, Başbakanın Hükümet bünyesindeki rolünü açık bir biçimde göstermektedir. Ancak Başbakanın, Bakanlar Kurulunda gerçek anlamda bir lider kimliğine kavuşması parlamenter rejimden bir sapma olarak algılanmamakta hatta, onun doğal bir sonucu olarak görülmektedir. Bu sebeple Anayasal düzenlerde karşılığı olsun ya da olmasın, parlamenter rejimin çağdaş gelişimine paralel olarak, Bakanlar, Başbakana karşı sorumluluk taşımakta ve onun isteği aksine görevlerine devam etmeleri mümkün olmamaktadır. Dolayısıyla bu gelişmeyi “parlamentarizmin rasyonalizasyonu” yönünde bir gelişme olarak anlamlandırmak mümkündür.⁴⁴⁹

Başbakan, bu gelişime paralel olarak “eşitler arasında birinci” konumundan oldukça uzaklaşmış ve Bakanlar Kurulundaki egemen durumu pekiştirilerek Hükümetin siyasetinin odağına yerleşmiş ve yürütülecek siyasetin belirleyicisi olmuştur.⁴⁵⁰ “Gerçekten de, iletişimin, ulaşımın ve her türden teknolojik olanakların artışına paralel olarak gittikçe hızlanan yaşam ritmi karşısında; ekonomiden küresel güvenlik algılamalarına, nüfus artışından kitlesel göç hareketlerine kadar pek çok alanda yaşanan gelişmeler, çok daha hızlı kararlar alma ve uygulama ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Bu ihtiyaca cevap verme arayışı içine giren parlamenter sistemler de, Başbakanın iradesi ekseninde yönetilen siyasal yapılar haline dönüşmektedirler. Üstelik bu değişim, yalnızca toplumbilim ve siyaset biliminin araçlarıyla gözlemlenebilen eğilimlerden ibaret olmayıp; kendisini doğrudan hukuk alanına yansıyan sonuçlarıyla da açığa vurmaktadır. Bu bağlamda 1982 Anayasası da, hem Başbakanın artan bu toplumsal ve siyasal rolüne, hem de anılan bu rollere paralel olarak Kabine içinde sahip olduğu üstün konuma açıkça göndermede bulunan anayasaların başında gelmektedir”.⁴⁵¹

⁴⁴⁸ Adil Özkol: “Çağdaş Parlamenter Demokrasilerde Kuvvetli İcra Eğilimi”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Ankara, Yıl: 1969, Cilt: 26, Sayı: 1-2, s. 66-67; Ergun Özbudun: “İngiltere’de Parlamento Egemenliği Teorisi”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Ankara, Yıl: 1968, Cilt: 25, Sayı: 1-2, s. 73.

⁴⁴⁹ Özbudun, *Türk Anayasa...*, s. 350.

⁴⁵⁰ Soysal, *Anayasanın Anlamı*, s. 217.

⁴⁵¹ Onar ve Kontacı, s. 10.

1982 Anayasasının 112. maddesinin 1. fıkrasında; *“Başbakan, Bakanlar Kurulunun başkanı olarak, bakanlıklar arasında işbirliğini sağlar ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir”* hükmü yer almaktadır. Aynı hüküm, 1961 Anayasasının 105. maddesinin 1. fıkrasında da mevcuttur ve ilk bakışta Başbakanın Bakanlar Kurulu içinde klasik “eşitler arasında birinci” konumuna göndermede bulunulduğu izlenimi vermekteyse de; 112. maddenin 3. fıkrasında yer alan; *“Başbakan, bakanların görevlerinin Anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirilmesini gözetmek ve düzeltici önlemleri almakla yükümlüdür”* hükmü, siyasi sistemin Başbakan odaklı niteliğini açıkça göstermektedir Anayasası’nın 112. maddesinin 2. fıkrası da bunu destekler niteliktedir. Buna göre; *“Her bakan, Başbakana karşı sorumlu olup ayrıca kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden de sorumludur.”* Bu hüküm, Başbakanın Bakanlar üzerinde egemen durumu daha da pekiştirmektedir.⁴⁵²

3046 Sayılı Kanun’un 21. maddesi “Bakanların görev, yetki ve sorumlulukları” kenar başlığını taşımakta ve Anayasa’nın 112. maddesine paralel bir biçimde şu hükümlere yer vermektedir; *“Bakanlar, bakanlık hizmetlerini mevzuata, Hükümetin genel siyasetine, milli güvenlik siyasetine, kalkınma planlarına ve yıllık programlara uygun olarak yürütmekle ve bakanlığın faaliyet alanına giren konularda diğer bakanlıklarla işbirliği ve koordinasyonu sağlamakla görevli ve Başbakana karşı sorumludur”*. 3056 Sayılı Kanun’un, “Başbakan” kenar başlıklı 4. Maddesine göre; *“Başbakan, Bakanlar Kurulunun Başkanı, bakanlıkların ve Başbakanlık teşkilatının en üst amiridir.”*⁴⁵³

Başbakan, Bakanlar Kurulunun başkanı olarak, Bakanlıklar arasında işbirliğini sağlamak ve Hükümetin siyasetinin yürütülmesini gözetmekle yükümlüdür. Acaba Başbakanın, bir Bakan olması sebebiyle, tıpkı diğer Bakanlar gibi bireysel siyasi sorumluluğunun bulunduğunu söylemek mümkün müdür? Anayasa Mahkemesi, 1961 Anayasası döneminde verdiği bir kararda, Başbakanın,

⁴⁵² Soysal, Anayasanın Anlamı, s. 217-218.

⁴⁵³ 3056 Sayılı Kanun’un 4. maddesi Başbakan hakkında ayrıca şu hükümlere yer vermektedir: *Başbakan; a-Türkiye Cumhuriyetinin yüksek hak ve menfaatlerini korumak ve gözetmek, milletin huzur ve güvenini sağlayıcı önlemleri almak, genel ahlâk ve kamu düzenini muhafaza etmek, ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı sağlamak, refahı yaygınlaştırmak, Hükümetin genel siyasetini yürütmek ve diğer maksatlarla bakanlıklar arasında ahengi ve işbirliğini temin eder. b-Bakanların görevlerinin Anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirilmesini gözetir ve düzeltici önlemleri alır. c- Anayasa ve kanunlarla kendisine verilen diğer görevleri yapar”*.

üstlendiği görev gereği, Bakanlardan ayrı ve onlara ek olarak sorumluluk üstlendiğini; bunun Anayasa'nın verdiği özel nitelikte bir görev olduğunu ve *“Başbakanın da bu görevlerin yerine getirilmesinde diğer bakanlar gibi, Anayasa'nın 105. maddesinin 2. fıkrasında yer alan münferid sorumluluğu bulunduğu...”* belirtilmiştir.⁴⁵⁴ Ancak Anayasa Mahkemesi'nin vermiş olduğu kararda bu değerlendirmeye katılmak mümkün değildir. Çünkü Başbakanın bireysel olarak siyasi sorumluluğundan söz etmek mümkün değildir. Zira bireysel siyasi sorumluluk, Bakanların görevlerine parlamento tarafından son verilebilmesi anlamına geldiğinden, Hükümet siyasetinin ötesinde, bir Bakanlığın görev ve yetki alanına giren konularda söz konusu olabilmektedir. Bu durumda, TBMM'nin sadece o Bakan için güvensizlik oyu vermesi ve dolayısıyla Bakanlar Kurulunun diğer üyeleri görevde kaldığı halde, ilgili Bakanın görevden çekilmek zorunda kalmaktadır. Oysa Başbakanın, TBMM'nin güvenini kaybetmesi durumunda yalnızca Başbakanın değil, hükümetin de görevi sona ermektedir. Çünkü Başbakanın bütün görevleri Hükümet siyasetinin yürütülmesi odağında şekillenmektedir. Dolayısıyla Başbakanın bireysel siyasi sorumluluğundan söz etmek mümkün değildir.⁴⁵⁵

Başbakanın, Bakanlar üzerindeki yetkileri kimi soruları da beraberinde getirmektedir. Söz gelimi, Başbakanın, Bakanların görevlerini Anayasaya ve kanunlara uygun olarak yerine getirmelerini gözetmek yetkisi, acaba gerektiğinde emir ve direktif vermeyi de içermekte midir veya Başbakanın, düzeltici önlemler alma yetkisi, Bakanların işlemlerini değiştirmek, iptal etmek ya da yeniden işlem yapmak anlamına gelmekte midir? Anayasa'nın 112. maddesinin 3. fıkrasında belirtilen; *“Başbakan, bakanların görevlerinin Anayasaya ve kanunlara uygun olarak yerine getirilmesini gözetmek ve düzeltici önlemleri almakla yükümlüdür”* şeklindeki Başbakanın yetkileri, adeta hiyerarşi ilişkisinin gerektirdiği yetkileri akla getirmektedir. Ayrıca, Başbakanın gerektiğinde, Cumhurbaşkanına bir Bakanın görevine son verilmesini önerme yetkisi de göz önüne alındığında, Başbakanla

⁴⁵⁴ AYM, E. 1963/67, K. 1966/19, K.T. 14.04.1966, Bkz., http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=176&content= (Erişim Tarihi 08.03.2010); AYM, E. 1967/39, K. 1968/41, K.T. 10.10.1968, Bkz. http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=239&content=, (Erişim Tarihi 08.03.2010).

⁴⁵⁵ Teziç, s. 429; Turhan, Hükümet Sistemleri..., s. 154-155.

Bakanlar arasında bir “hiyerarşi”⁴⁵⁶ ilişkisinin öngörülüp öngörülmediği sorunu ortaya çıkmaktadır.⁴⁵⁷

Anayasa ile getirilen düzenlemeleri, siyasi sorumluluk ilişkisini ortadan kaldıran ve Başbakan ile Bakanlar arasındaki ilişkiyi, idare hukuku anlamında bir ast-üst ilişkisi durumuna getiren bir düzenleme olarak görmemek gerekir. Çünkü gerek 1961 gerek 1982 Anayasası’na göre, Başbakan, Bakanların hiyerarşik amiri değildir. Zira Başbakan, Bakanların tasarruflarına karşı hiyerarşi kuvvetine dayanarak, bu tasarrufları onların yerine geçerek değiştirememekte ve ortadan kaldıramamaktadır.⁴⁵⁸ Başbakanın, Bakanların hiyerarşik anlamda amiri olduğunun kabulü, hem ortak sorumluluk ilkesi hem de bireysel sorumluluk ilkesinin zedelenmesine yol açar. Çünkü, eğer Bakanlar, Başbakanın emirleri doğrultusunda hiyerarşi ilişkisinde hareket etmek zorunda olsalardı, TBMM’ye karşı da sadece Başbakanın siyasi olarak sorumlu olması gerekirdi. Dolayısıyla, Bakanların

⁴⁵⁶ Başbakanın, Bakanların hiyerarşik amiri olup olmadığı konusunda şu görüşler ileri sürülmüştür: Günday’a göre; “Anayasa’nın 112. maddesinin 2. fıkrasında, bakanların Başbakana karşı sorumlu olduğu belirtilmektedir. Ancak, bakanların Başbakana karşı sorumlu olmalarına bakılarak, Başbakanın bakanlar üzerinde hukuki bir güce, hiyerarşi yetkisine sahip olduğu sonucu çıkarılamaz. Bakanların, Başbakana karşı sorumlu olduklarını belirten Anayasa, aslında bununla siyasal sorumluluğu ifade etmek istemektedir... Fakat 1982 Anayasası’nın Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini düzenleyen 104. maddesinde yer alan “Başbakanın teklifi üzerine bakanların görevlerine son vermek” yetkisi ile birlikte düşündüğümüzde, Başbakanın, bakanlar üzerinde belli ölçüde bir hiyerarşi gücüne sahip olduğu kabul etmek gerekecektir”. Bkz. Günday, s. 72. Gözler’e göre; “Başbakanın gerek Anayasa’ya göre gerekse 3056 Sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun’a göre, bakanlar üzerinde bir hiyerarşi yetkisi vardır. Anayasa’nın 112. maddesine göre, Başbakanın, bakanlar kurulunun “başkanı” olması, bakanlar arası işbirliğini sağlaması, her bakanların başbakana karşı sorumlu olmaları ve ona “tabi” olmaları, bakanların hiyerarşik olarak başbakanın altında bulundukları anlamına gelir. Başbakanın, bakanların görevlerinin Anayasaya ve kanunlara uygun olarak yerine getirilmesini gözetme ve düzeltici önlemler alma yetkisi de bunu destekler niteliktedir. Anayasa’nın 109. maddesinde bakanların, Başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından atanması veya aynı usulle görevden alınması hiyerarşik yetkinin göstergelerindendir. 3056 Sayılı Kanun’un 4. maddesinde “Başbakan, Bakanlar Kurulunun başkanı, bakanlıkların ve başbakanlık teşkilatının en üst amiridir” denmektedir. Dolayısıyla Başbakanın, bakanların hiyerarşik amiri bulunduğu ve bunun da idarenin bütünlüğü sebebiyle gerekli olduğu söylenebilir. Ancak, Başbakanın bakanlar üzerindeki hiyerarşi gücü, hiyerarşinin bütün yetkilerini içermez. Çünkü hiyerarşi yetkisinde, üstün astın işlemlerini iptal etme yetkisi varken; Başbakanın bakanların işlemlerini iptal etme yetkisi yoktur”. Bkz. Gözler, İdare Hukuku, s. 199-200. Tanör ve Yüzbaşıoğlu’na göre ise; “Başbakan siyasi bir organ olan bakanlar kurulunun başı sıfatıyla ve siyasi olarak bakanların üstündedir. Ancak, idari bakımdan başbakan, bakanlar üzerinde hiyerarşik üst değildir. Başbakan idari bakımdan sadece kendisinin üstlendiği kamu hizmetlerinin üst makamıdır”. Bkz. Tanör ve Yüzbaşıoğlu, s. 350.

⁴⁵⁷ Yıldırım, s. 70.

⁴⁵⁸ Bilir, “Başbakanın Hukuki...”, s. 112; Gözübüyük, Anayasa Hukuku, s. 254; Turhan, Hükümet Sistemleri..., s. 129.

Başbakana karşı sorumlu olmalarını esas olarak siyasi sorumluluk anlamında anlamak gerekir.⁴⁵⁹

Bakanlar, diğer yönüyle Bakanlar Kurulunun eşit oy hakkına sahip üyeleridir. Her Bakan, başında bulunduğu Bakanlığın yürüttüğü kamu hizmeti alanında devlet tüzelkişiliğinin temsilcisi, Bakanlığın görev alanına giren hizmetlerin yürütülmesinden sorumlu en üst yetkili, amirdir. Bakanlığa verilmiş herhangi bir görev veya yetki, Bakanın sorumluluğunda yürütmeye verilmiş bir yetki anlamına gelmektedir. Çünkü Bakanlar Kurulunda alınan kararlara, Bakanlar bu sıfatlarının gereği olarak katılmakta ve bu doğrultuda oylarını kullanmaktadırlar. Bakanların bu konumu da, Başbakan ile Bakanlar arasındaki ilişkinin idari anlamda hiyerarşi ilişkisi olarak nitelendirilmesini engellemektedir. Gözübüyük, Tan’a göre, 3056 Sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkındaki Kanun’un 4. maddesinde yer alan; “*Başbakan, Bakanlar Kurulunun başkanı, Bakanlıkların ve Başbakanlık teşkilatının en üst amiridir.*” hükmü ile Anayasa’daki düzenleme arasında bir uyumsuzluk bulunmaktadır. Çünkü Anayasa’ya göre, Bakanlıklarda “en üst amir” Bakandır⁴⁶⁰ Dolayısıyla Başbakanı güçlendirici bu düzenlemeler, Bakanlar Kurulunca saptanmış olan siyasetin bir uyum içinde, hukuka uygun olarak yürütülmesine yönelik düzenlemelerdir. Çünkü hükümet etme, Başbakan başkanlığındaki Bakanlar Kurulu tarafından kullanılan bir yetkidir.⁴⁶¹

Başbakanın, Bakanlar Kurulundaki bu güçlü konumu, Bakanların görevlerini sona erdiren “azil” konusunda da kendisini göstermektedir. Anayasa’nın 109. maddesinin 3. fıkrasına göre, Bakanların görevden alınma yetkisi Başbakanda bulunmaktadır. Ancak Başbakanın, Bakanları görevden alma yetkisinin kimi durumlarda sınırlandığı söylenebilir. Yani Başbakan, kimi koşullarda Bakanları tamamen kendi isteğine göre ve keyfi bir biçimde azledememektedir. Bu durum, söz konusu Bakana ve içinde bulunulan şartlara bağlı olarak değişebilmektedir. Başbakanlar normal şartlarda, bir Bakanı, kendi politikasına ters düştüğü için değil, idari hataları veya bakanlık tasarruflarında kötü izlenim bırakılmış olması yüzünden görevden alırlar. Siyaset ayrılığı yüzünden istifa konusunda ise, girişim daha çok Bakanın kendisinden gelmektedir. Dolayısıyla Başbakan ile Bakanlar arasındaki

⁴⁵⁹ Bilir, “Başbakanın Hukuki...”, s. 112-113.

⁴⁶⁰ Gözübüyük ve Tan, s. 203-204.

⁴⁶¹ Gözübüyük, Anayasa Hukuku, s. 254.

ilişkinin, bir pazarlık ilişkisi olduğu da söylenebilir. Başbakanın bu konudaki seçme serbestisinin, Bakanın hükümet içindeki etkili konumu, ülkenin farklı bölgelerinin temsili gereği, adayların idarecilik yetenekleri, siyasi tecrübeleri, parlamentoda kazanmış oldukları tecrübe ve geçmişteki bağlılıkları gibi etkenler sebebiyle uygulamada sınırlı olduğu görülmektedir.⁴⁶²

1961 Anayasası'nda, Bakanların Başbakana karşı siyasi sorumluluğunun sonucu olarak, Başbakan tarafından istifası istenmesine rağmen bir Bakanın istifa etmemesi halinde nasıl bir yol izleneceği açık bir hükme bağlanmamıştı. Parlamenter teamüller gereğince, Başbakanın isteği aksine bir Bakanın istifa etmemesi pek düşünülmeyecek bir sorun olarak kabul bulmuştur. Çünkü Bakan istifa etmeme konusunda direnirse, Başbakanın istifasını sunması ve Bakanlar Kurulunun görevinin sona ermesi ve daha sonra Başbakanın yeniden Hükümet kurma görevini üstlenmesi halinde o kişiyi Bakan olarak seçmemesi yoluyla sorunun aşılması da bir çözüm yolu olarak görülebilir, ancak bunun parlamenter rejim bakımından rasyonel bir yol olduğunu söylemek mümkün değildir.⁴⁶³ 1982 Anayasası bu doğrultuda açık bir hüküm getirmiştir. Anayasa'nın 104. maddesinde; *“Başbakanın teklifi üzerine bakanları atamak ve görevlerine son vermek”* ve Anayasa'nın 109. maddesinin 3. fıkrasında; *“...gerektiğinde Başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanınca görevlerine son verilir”* hükmüyle, Bakanların görevlerine Başbakanın talebi üzerine son verilebileceğine, yani azledilebileceklerine yer verilmiştir. 1982 Anayasası döneminde, bir Bakanın, Başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanınca görevden alınması konusunda çeşitli örnekler mevcuttur.

Bunlardan ilki, 1984 yılında Turgut Özal Başbakanlığındaki I. Özal Hükümeti Bakanlarından, Maliye ve Gümrük Bakanı Vural Arıkan'ın görevden alınması olayıdır. 13 Aralık 1983'te göreve gelen Turgut Özal'ın Başbakanlığını yaptığı I. Özal Hükümeti'nden ilk istifa eden Bakan, İçişleri Bakanı Ali Tanrıyar olmuştur. İçişleri Bakanlığı'na yürütülen ve gümrükleri ilgilendiren bir soruşturma nedeniyle aralarında ihtilaf çıkan İçişleri Bakanı Ali Tanrıyar ile Maliye ve Gümrük Bakanı Vural Arıkan'dan, dönemin Başbakanı Turgut Özal istifalarını istemiştir. İçişleri Bakanı Ali Tanrıyar, Başbakanın bu isteğine uyarken, Maliye ve Gümrük Bakanı

⁴⁶² Erdoğan, “Başbakanlık...”, s. 238-239.

⁴⁶³ Yıldırım, s. 64.

Vural Arıkan istifa etmemekte direnmiştir.⁴⁶⁴ Bunun üzerine Başbakan Özal'ın istemiyle, Cumhurbaşkanı Kenan Evren, Anayasa'nın 109. maddesi uyarınca Maliye ve Gümrük Bakanı Vural Arıkan'ı görevden almış ve böylece 1982 Anayasası'nda öngörülen "başbakanın talebi üzerine Cumhurbaşkanınca görevden alma" işlemi ilk defa uygulanmıştır.⁴⁶⁵

İkincisi, 9 Kasım 1989 tarihinde kurulan, Yıldırım Akbulut'un Başbakanlık görevini üstlendiği 47. Hükümette, Millî Savunma Bakanı olarak görev yapan Hüsnü Doğan'ın görevden alınması olayıdır. Başbakan Yıldırım Akbulut, kendisiyle anlaşmazlığa düşmesi üzerine, 22 Şubat 1991 tarihinde görevden alınmasını istediği Millî Savunma Bakanı Hüsnü Doğan, dönemin Cumhurbaşkanı Turgut Özal tarafından görevden alınmıştır.⁴⁶⁶

Üçüncüsü, 28 Mayıs 1999 tarihinde Başbakan Bülent Ecevit başkanlığında kurulan DSP-ANAP-MHP koalisyonunda, Devlet Bakanı olarak görev yapan MHP Milletvekili Sadi Somuncuoğlu'nun görevden alınması olayıdır. Cumhurbaşkanlığı'na adaylığı konusunda partisiyle ters düşen, Devlet Bakanı Somuncuoğlu, partisinden gelen ısrarlara rağmen MHP'den ve Hükümetten istifa etmemekte direnmiştir. Bunun üzerine MHP Genel Başkanı, Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı Devlet Bahçeli, Başbakan Ecevit'ten Somuncuoğlu'nun azledilmesini istemiştir. Ecevit de Bahçeli'nin istemini kabul ederek, Somuncuoğlu'nun azlini Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel'den istemiş ve 8 Mayıs

⁴⁶⁴ Sanal, s. 67.

⁴⁶⁵ "13/12/1983 tarihinde teşkil edilen Hükümetimizde Maliye ve Gümrük Bakanı olarak görev alan İzmir Milletvekili Vural ARIKAN'ın Bakanlık görevinden alınmasını Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 109'uncu maddesi uyarınca takdir ve tensiplerinize arz ederim" ifadesi ile Başbakan Turgut Özal, Cumhurbaşkanı Kenan Evren'den Bakanın görevden alınması talebinde bulunmuş; Cumhurbaşkanı Kenan Evren de 26/10/1984 tarihli Başbakanlığa hitaben yazısıyla Bakanın görevden alındığını şu ifadelerle belirtmiştir; "Maliye ve Gümrük Bakanı İzmir Milletvekili Vural ARIKAN'ın Bakanlık görevinden alınması öneriniz, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 109'uncu maddesi gereğince uygun görülmüştür. Bilgilerini rica ederim". Bkz. Resmi Gazete, 26.10.1984, Sayı: 18557 (Mükerrer).

⁴⁶⁶ "Hükümetimizde Milli Savunma Bakanı olarak görevli İzmir Milletvekili H. Hüsnü DOĞAN'ın Bakanlık görevinden alınmasını, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 109 uncu maddesi uyarınca yüksek takdir ve tensiplerinize saygıyla arz ederim." ifadesi ile Başbakan Yıldırım Akbulut, Cumhurbaşkanı Turgut Özal'dan, Bakanın görevden alınması talebinde bulunmuş, Cumhurbaşkanı Turgut Özal da 22 Şubat 1991 tarihli Başbakanlığa hitaben yazısında yer alan şu ifadelerle Bakanın görevden alındığını bildirmiştir; "Milli Savunma Bakanı H. Hüsnü DOĞAN'ın Bakanlık görevinden alınması öneriniz Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 109 uncu maddesi gereğince uygun görülmüştür. Bilgilerini rica ederim." Bkz. Resmî Gazete, 22.02.1991, Sayı: 20794 (Mükerrer).

2000 tarihinde Devlet Bakanı Sadi Somuncuoğlu Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel tarafından görevden alınmıştır.⁴⁶⁷

Görüldüğü üzere, Bakanların görevden alınması konusunda temel irade Başbakana aittir. Başbakanın istemi üzerine istifa etmeyen bir Bakan, Başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanı'nın görevden alınmaktadır. Ancak, akla gelebilecek bir başka soru da, Cumhurbaşkanı'nın Başbakanın azil konusundaki talebini hayata geçirme konusunda bir serbestiye sahip olup olmadığıdır. Cumhurbaşkanı'nın, Bakanları görevden alma konusundaki yetkisini, Bakanların göreve atanmaları konusundaki yetkisine paralel olarak düşünmek gerekmektedir. Yani, parlamenter rejimin teamülleri gereğince Başbakanın hazırladığı Bakanlar Kurulu listesinin Cumhurbaşkanı'nın imzalanması gerekir. Aksi takdirde, yasama organının güvenine sahip olacak bir Başbakanın Bakanlar konusundaki ısrarı, parlamento ile Cumhurbaşkanı arasında bir çatışmayı doğurabilecek ve bir hükümet krizinin yaşanması kaçınılmaz olacaktır.⁴⁶⁸ Bakanların görevlerine Başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanı'nın son verilmesini de buna paralel olarak değerlendirmek gerekmektedir. Yani yasama organının güvenine sahip olan bir Başbakanın Bakanlar Kurulunda değişiklikler yapma ve Bakanların görevlerine son verilmesini isteme yetkisi bulunmakta, Cumhurbaşkanı'nın da Hükümet krizlerine yol açmamak adına bu talebi neticelendirmek görevi bulunmaktadır. “Bir an için, Cumhurbaşkanı'nın bu talebi uygun bulmayıp, Bakanı görevden almadığını düşünsek bile, bu durumda, büyük bir olasılıkla Başbakan göreve devam etmek istemeyecek ve istifa edecektir. Yasama organında çoğunluğu elinde bulunduran bir Başbakanın istifasından sonra Cumhurbaşkanı'nın yeni bir hükümet kurmakta çok zorlanacağını da gözden uzak tutmamak gerekir. Bu nedenle, böyle bir riskle karşı karşıya kalmak istemeyecek olan Cumhurbaşkanı'nın, Başbakanın talebini yerine getirmeyi ve ilgili bakanı görevden almayı tercih edeceği söylenebilir”.⁴⁶⁹ Aksi durum, parlamenter rejimin

⁴⁶⁷ “28/5/1999 tarihinde teşkil edilen Hükümetimizde Devlet Bakanı olarak görev alan Aksaray Milletvekili Sadi SOMUNCUOĞLU'nun Bakanlık görevinden alınmasını, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 109 uncu maddesi uyarınca takdir ve tensiplerinize saygılarımla arz ederim.” ifadesi ile Başbakan Bülent Ecevit, Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel'den Bakanın görevden alınması talebinde bulunmuş, Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel de 8 Mayıs 2000 tarihli Başbakanlığa hitaben yazısında yer alan şu ifadelerle Bakanın görevden alındığını bildirmiştir; “Devlet Bakanı Aksaray Milletvekili Sadi SOMUNCUOĞLU'nun Bakanlık görevinden alınması öneriniz, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 109 uncu maddesi gereğince uygun görülmüştür.” Bkz. Resmi Gazete, 09.05.2000, Sayı: 24044.

⁴⁶⁸ Teziç, s. 427-428.

⁴⁶⁹ Onar ve Kontacı, s. 12.

teamüllerine aykırılık oluşturup, Cumhurbaşkanı kendisine Anayasa ile verilmiş bir görevi yerine getirmemiş veya görevini kötüye kullanmış olacaktır.

Bakanlar, yetkileri içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden dolayı hem TBMM'ye hem de Başbakana karşı sorumludurlar. Burada üzerinde durulması gereken konu; Bakanların, kendisine karşı siyasi olarak sorumlu bulunduğu muhatapların çeşitliliği dolayısıyla, bunlar arasında herhangi bir öncelik ilişkisi bulunup bulunmadığıdır. Yani Bakanın, kendisine karşı sorumlu olduğu TBMM ile Başbakan arasında, sorumluluğa götüren veya sorumluluğu doğuran mekanizmaların çatışmasının veya bunlar arasında bir yarışmanın söz konusu olup olmayacağı veya böyle bir yarışmanın söz konusu olması durumunda hangisine üstünlük tanınacağı sorundur.

Bakanlar, hem Bakanlar Kurulunun iç işleyişi yönünden hem kendi yetkisi içindeki işlerden, kabine dayanışmasının bir gereği olarak Başbakana karşı sorumludur; ancak Başbakana karşı sorumluluk tam anlamıyla siyasi sorumluluğun parlamenter mantığını açıklamaya yetmemektedir. Çünkü Başbakan da, Bakanlar Kurulunun başkanı olarak hükümet etme işlevinin odak noktası olması sebebiyle TBMM'ye karşı siyasi olarak, hem de Hükümet adına sorumludur. Başbakanın, Bakanlar üzerinde sahip olduğu denetim yetkisi, Bakanların görevlerine son verilmesini sağlamaya kadar uzanabilse de, Başbakan, TBMM'nin sahip olduğu denetim mekanizmalarını kullanma yetkisine sahip değildir.

Başbakan, Bakanların siyasi sorumluluğunun doğması ihtimali üzerine ya ilgili Bakandan istifasını isteyecek ya da istifa etmemekte direnen Bakanın azlini Cumhurbaşkanından isteyebilecektir. TBMM ise bundan farklı olarak kendine özgü denetim araçlarını kullanacaktır. Bu durumda, Hükümet ve Bakanlar üzerindeki denetim mekanizmalarını kullanım yetkisinin, münhasıran TBMM'nin elinde olduğu ve TBMM'nin de bu yetkiyi doğrudan Anayasa'da belirtilen denetim araçlarıyla kullandığı söylenebilir.

Sonuç olarak siyasi sorumluluğun harekete geçirilmesi, nihai olarak denetim mekanizmalarıyla mümkün olduğundan, bu yetkinin geniş anlamda TBMM'nin elinde bulunduğu; ancak eğer amaç dar anlamda sadece Bakanın görevine son vermek ise bu yetkinin hem Başbakanın hem de Gensoru ve güven oylaması yoluyla TBMM'nin elinde olduğu söylenebilir. Zira bir Bakanın siyasi olarak sorumlu

olduğu kabul ediliyorsa Bakanın görevine en hızlı biçimde son verme yetkisi, istifa seçeneği dışında, Başbakanın elindedir. Aksi durumda bu yetki belirli koşulların gerçekleşmesi şartıyla yalnızca TBMM tarafından kullanılabilir. Bu da siyasi denetim konusunda yetkilerin yarışmasının değil, yetki ve görev ayrılığının bir sonucudur.

d. Cumhurbaşkanına Karşı Siyasi Sorumsuzluk

Parlamente rejimin iki başlı yapısı, Cumhurbaşkanının aktif olarak siyasete katılması ve özellikle Hükümet ve Bakanlar üzerinde etkili olması riskini taşımaktadır. Ancak yürütmenin iki başlı yapısı içinde Cumhurbaşkanının doğrudan doğruya Bakanlar üzerinde etkili olmasını sağlayacak hukuki mekanizmaların bulunmaması, Bakanların atanması ve görevlerine son verilmesi ve siyasi sorumluluklarına gidilmesi konusunda asıl yetkinin de Cumhurbaşkanında bulunmaması bu riski ortadan kaldırmaktadır.⁴⁷⁰

Klasik parlamente sistemlerde Cumhurbaşkanının aktif siyaset içinde bulunmaması, tarafsız ve sorumsuz olması, Yürütme Organının siyasi kanadında yer alan Bakanların kendisine karşı siyasi olarak sorumlu olmaması neticesine götürmektedir.⁴⁷¹ Çünkü parlamente rejimlerde, siyasi sorumluluk kurumu, Hükümet ve Bakanlar üzerinde etkili olmakta ve onların TBMM'ye karşı sorumlu olmaları ile anlam kazanmaktadır.⁴⁷² Bu tercih, parlamente rejimde, Cumhurbaşkanının geri planda ve sembolik bir düzeyde kalmasını zorunlu kılmakta ve Bakanların Cumhurbaşkanına karşı değil Meclise ve Hükümet içinde de Başbakana karşı sorumlu olmalarını gerektirmektedir.⁴⁷³ Nasıl ki Bakanlar gerekli

⁴⁷⁰ “1982 Anayasası’nda siyasi bunalımları çözmek üzere önemli anayasal yetkilerle donatılan Cumhurbaşkanı, zaman içinde kendiliğinden bir iktidar odağı haline dönüşmüştür. Aynı zamanda sorumsuzluğu ile bağdaşmayacak genişlikte ve yasamanın üstünlüğü ile yargının bağımsızlığını zayıflatacak derecede yetkilendirilen Cumhurbaşkanı, bu yetki rezerviyle, Hükümet, Yasama, Yargı ve Bürokrasi üzerinde ciddi bir hükmetme olanağına sahiptir”. Bkz. Yücel, s. 278-279.

⁴⁷¹ Arsel, “İngiliz Tarihinde...”, s. 413.

⁴⁷² “Bakanların, monarşik iradenin sınırlandırılması konusundaki çabaları, kralın artık Bakanların tavsiye ve taleplerine uygun hareket etmesi ile sonuçlanmıştır. Bakanlar bu ilerlemenin sağlanması sürecinde, kralın emirlerini yerine getiren birer memur gibi değil, kamu işlerinin yürütülmesini idare eden ve onları yürüten kişiler olarak görev üstlenmişlerdir. III. Henry ile başlayan bu süreç, “*kral hiçbir durumda kötülük yapmaz*” kuralı ile anlam kazanmıştır. Dolayısıyla Bakanların, artık kralın siyasetini yürütmek üzere atanan ve kendisine karşı sorumlu olmalarından çok, Parlamente sistemin kuralları gereği Parlamente’ye karşı sorumlu olmaları ilkesi yerleşmiştir”. Bkz. Arsel, “İngiliz Tarihinde...”, s. 419.

⁴⁷³ Parlamente rejimde devlet başkanının rolünün ne olacağı meselesi, tarihsel gelişim süreci içinde önemli aşamalardan geçtikten sonra şekillenmiştir. Bu konuda (devlet başkanının aktif politikaya

ödenek olmaksızın faaliyet göstermekte zorlanacaklar ise Cumhurbaşkanının da, Bakanların kendisi ile ortak çalışmayı istememeleri durumunda görevlerini yerine getirmeleri beklenemez. Çünkü hemen hemen bütün anayasalarda devlet başkanının aldığı kararlarda Bakanların imzalarının bulunması hükmü öngörülmüştür. Cumhurbaşkanı, yasama organının güvenine sahip olmayan hiçbir Kabinayı iktidarda tutamayacağı için, kendisi da daima bu organın iradesine bağlı olarak iş görecektir.

1982 Anayasası'nda, daha önceki Anayasalarla da paralel bir biçimde, Bakanların, Cumhurbaşkanına karşı siyasi olarak sorumluluk taşıdıklarına dair herhangi bir hüküm yer almamaktadır.⁴⁷⁴ Ancak her ne kadar Cumhurbaşkanı, sembolik olma ölçüsünün ötesinde, geniş yetkilerle donatılmış olsa da, Hükümetin ve Bakanların ona karşı siyasi olarak sorumlu olacakları gibi bir anlamı ortaya çıkmamaktadır.⁴⁷⁵ Çünkü Cumhurbaşkanının siyasi olarak sorumsuz olması ve temsil zincirinde Hükümet merkezli olarak Başbakan ve Bakanlar üzerinden hesap verme sorumluluğunun bulunması, Cumhurbaşkanının hükümet etme konusunda yetki alanını sınırlamaktadır. Dolayısıyla sorumsuz olan bir Cumhurbaşkanına karşı Bakanların siyasi olarak sorumluluk taşıdıklarının kabulü parlamenter rejimin ruhuna uygun düşmemektedir.⁴⁷⁶

Bakanların Cumhurbaşkanına karşı siyasi sorumluluklarının bulunmaması; Cumhurbaşkanının, Bakanların görevden alınması konusunda Başbakandan ve ilgili Bakandan bir talepte bulunamaması anlamına gelmekte ve bu anlama gelecek bir yönlendirmede bulunmasını da engellemektedir. Bakanların, Cumhurbaşkanına karşı

karışıp karışmaması konusunda) iki tez ileri sürülmüştür. İlk teze göre; kralın hükümet faaliyetlerinde aktif hiçbir rolü yoktur, çünkü *“kral saltanat sürer ama yönetmez”*. İkinci teze göre ise; kral siyasi açıdan sorumsuzdur, ancak aktif olarak yönetime karışma hakkı vardır. Dolayısıyla *“taht boş bir koltuk değildir”*. Ancak bu tezlerden ikincisinin kabul edilmesi durumunda, Cumhurbaşkanının aktif siyasete karışması sebebiyle, Bakanların Cumhurbaşkanına karşı siyasi sorumluluğu söz konusu olacağından, Hükümetin ve Bakanların görevde kalabilmesi hem Meclisin hem de Cumhurbaşkanının güvenine bağlı olacaktır. Hükümetin ve Bakanların Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olması, Bakanların, Cumhurbaşkanınca serbestçe belirlenmesini beraberinde getireceğinden, Parlamenter sistemin yapısı ile uyuşmayan Bakanların Cumhurbaşkanı tarafından azledilebilmeleri gibi bir sonucun doğmasına yol açacaktır. Bkz. Teziç, s. 422-423.

⁴⁷⁴ Bilge, s. 26-27; Özbudun, Türk Anayasa..., s. 350.

⁴⁷⁵ Duran, 1982 Anayasası'nın benimsediği hükümet sistemini “Aksak başkanlık hükümeti sistemi” olarak nitelendirmekte ve Hükümetin ve Bakanların, yalnızca TBMM'ye değil Cumhurbaşkanına karşı da sorumlu olmalarını da beraberinde getirdiğini ifade etmektedir. Bkz. Duran, s. 18. Karşı yönde bkz. Özbudun, Türk Anayasa..., s. 350.

⁴⁷⁶ Gözler, Cumhurbaşkanının kullandığı yetkilerden “af kararı” bakımından, siyasi sorumluluğun doğabilmesi için, eğer Adalet Bakanı'nın karşı imzası bulunsaydı, af dolayısıyla çıkabilecek hataların hesabının Adalet Bakanı'ndan siyasi veya cezai olarak sorulabilme imkanının doğabileceğini ifade etmektedir. Bkz. Gözler, Türk Anayasa..., s. 434.

siyasi sorumluluklarının bulunmaması, Cumhurbaşkanının, bir Bakanın görevine kendiliğinden son verememesi anlamı yanında; Başbakanın, Cumhurbaşkanından bir Bakanın görevine son verilmesi yönündeki teklifini geri çeviremeyeceği ve yerindelik değerlendirmesi yapamayacağı anlamını da doğurmaktadır.⁴⁷⁷

Cumhurbaşkanının, Yürütme Organının başı olması sebebiyle Anayasa'nın 104. maddesinde, “gerekli gördüğü durumlarda” Bakanlar Kuruluna başkanlık edebilmesi öngörülmüştür. Cumhurbaşkanının bu yetkisi, Bakanlar Kurulu kararları üzerinde etkili olmasını sağlamaya yönelik olsa da, günümüzde Bakanlar Kurulu kararlarının alınmasında bir etkisinin olduğunu; Hükümet ve Bakanların, karar alma ve bunları uygulama konusunda Cumhurbaşkanının isterleri doğrultusunda hareket etmek zorunda olduğunu söylemek zordur.

Cumhurbaşkanının, kararnameler konusunda sahip olduğu yetki, Hükümetin ve Bakanların, Cumhurbaşkanı ile temasını sağlayan önemli hukuki araçlardandır. Kanun hükmünde kararnameler de dahil olmak üzere, Anayasa'nın 104. maddesine göre “kararnameleri imzalamak” görev ve yetkisi Cumhurbaşkanındadır.⁴⁷⁸ Ancak Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulunun hukuka aykırı kararnamelerini imzalamaktan imtina edebilir. Buna karşın, Cumhurbaşkanının kararnameleri siyasi yerindelik düşüncesiyle imzalamayı reddetmesi, parlamenter rejimin yetki ve sorumluluk ilişkisi bakımından sakıncalar meydana getirerek ve Cumhurbaşkanının Hükümet ve Bakanlar üzerinde siyasi denetim yapma riskine yol açabilecektir. Çünkü Cumhurbaşkanının siyasi olarak sorumsuz olması, Bakanlar Kurulu kararnameleri konusunda, adeta noterler gibi “aslına uygunluğunu tasdik etme” ile sınırlı olarak,

⁴⁷⁷ Armağan, s. 46.

⁴⁷⁸ Kararnameler; “Bakanlar Kurulu Kararnamesi”, “Üçlü Kararname (ortak veya müşterek kararname)” ve “Dörtlü Kararname” olmak üzere üç türdür. Her üç türde de Bakanların imzası bulunmak zorundadır. “Bakanlar Kurulu Kararnamesi”, Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan, yani Başbakan ve bütün Bakanların imzasını taşıyan ve Cumhurbaşkanı tarafından imzalanarak tekemmül ettirilen kararnamedir. “Üçlü Kararname”, Bakanın, Başbakanın ve Cumhurbaşkanının imzasını taşıyan kararnamelerdir. İlgili Bakanın Başbakan olduğu durumlarda, Başbakan ve Cumhurbaşkanının imzaları bulunur. Bazen dış görevlere atamalarda, ilgili Bakan-Dışişleri Bakanı-Başbakan ve Cumhurbaşkanı imzası bulunur. “Dörtlü Kararname”, Bakanlar Kurulunun birden fazla siyasi parti tarafından oluşturulması halinde, alınacak müşterek karar, Başbakan ve başka TBMM’de en çok üyesi olan diğer iktidar partisine mensup Başbakan Yardımcısı tarafından da imzalanır. Ayrıca, Başbakanın imzası ile yapılması öngörülen atama, nakil ve görevden alma işlemlerinde de bu hüküm uygulanır. Bkz. Gözler, İdare Hukuku, s. 243-244.

yalnızca unsurlarının mevcut olup olmadığını inceleme yetkisine sahip olduğu söylenebilir.⁴⁷⁹

Anayasa'nın 104. maddesinin 1. fıkrasında; *"Cumhurbaşkanı... Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir"* hükmüne yer verilmiştir. Cumhurbaşkanının bu gözetme görevini yerine getirme araçlarından birisi de yine Anayasa'nın 108. maddesi⁴⁸⁰ ile düzenlenen Devlet Denetleme Kurulu (DDK)'dur. 1982 Anayasası'nın Cumhurbaşkanlığı makamına verdiği önem gereği, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak Milli Güvenli Konseyi tarafından 1 Nisan 1981'de 2443 Sayılı Kanun ile Devlet Denetleme Kurulu (DDK) kurulmuş, bu kurul 1982 Anayasası ile de "Anayasal bir kurum" niteliğine kavuşturulmuştur. Bu kurulun oluşturulma amacı; *"yönetimin hukuka uygunluğunu, düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesini ve geliştirilmesini sağlamak"* şeklinde belirlenmiştir. Kurul, yargı organları ve silahlı kuvvetler istisna tutulmak kaydıyla bütün kamu kurum ve kuruluşlarında her türlü araştırma, inceleme ve denetlemeleri yapmaya yetkili kılınmıştır. Yönetimin kendi içinde çeşitli yasalara göre yürütülen denetleme faaliyetlerinin yanında böyle bir kurul meydana getirilmiştir. Kurul yalnızca Cumhurbaşkanının talebi üzerine denetleme ve araştırma yapabilmekte ve denetim sonucu hazırlanan raporlar "gereği yapılmak üzere" Başbakanlığa ve ilgili kuruluşlara gönderilmektedir. Kurulan bu mekanizma bir bakıma "Ombudsman" kurumuna benzetilmek istenmiştir. Ancak bu kurumun ortaya çıktığı ülkelerde, kurum temel olarak parlamentolara bağlı olarak çalışan ve halkın yönetim konusundaki şikayetlerini klasik denetim yolları dışında karşılamaya çalışmakta iken; DDK'nın faaliyet mekanizması halktan ve parlamentodan çok Cumhurbaşkanının gözetim inisiyatifine bırakılmıştır.⁴⁸¹

Kurulun, idarenin hukuka uygun, düzenli ve verimli bir biçimde yürütülmesini gözetme görevi vardır. Kurul, ancak Cumhurbaşkanının talebi üzerine harekete geçmektedir. Cumhurbaşkanının, bu yetkilerini kullanması konusunda

⁴⁷⁹ Gözler, İdare Hukuku, s. 245-251.

⁴⁸⁰ 1982 Anayasası'nın 108. maddesine göre; *"...Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanının isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar. Silahlı Kuvvetler ve yargı organları, Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı dışındadır"*.

⁴⁸¹ Soysal, Anayasanın Anlamı, s. 210-211.

getirilen sınırlandırmalarda Bakanların faaliyet alanı ya da Bakanlık örgütlenmeleri bakımından bir istisna getirilmediği için, Kurul'un bakanlıklar üzerinde de denetim yetkisini kullanabileceği akla gelebilecektir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanının, bir Bakanın eylem ve işlemlerini incelettirmesi ve bu denetim sonucunda, Başbakanın, siyasi sorumluluğu üstlenmesinin bir gereği olarak Bakanın görevden alınması konusunda bildirimde bulunmasının mümkün olduğu ifade edilmektedir.⁴⁸² Ancak bu yalnızca siyasi sorumlulukla sınırlı olarak Başbakana yönelik bir bildirimden ibaret olarak anlaşılmalıdır. Nitekim Başbakanın, bir Bakanın görevini gereğine uygun bir biçimde yerine getirmediği konusunda gözetim ve denetim yetkisi ve görevi vardır. Başbakan, söz konusu hukuka aykırılıklardan dolayı, Bakanları görevden azletme veya istifaya mecbur etme gibi yollarla yetkisini kullanmaktadır. Dolayısıyla DDK tarafından yapılan denetimler sonucunda hazırlanan raporların açıklanması sonucuna bağlı olarak, TBMM bunu siyasi sorumluluk vesilesi haline getirebilecektir.

Üzerinde durulması gereken bir diğer husus da, Anayasa'da 2007 yılında yapılan değişiklikle, Bakanların bireysel siyasi sorumlulukları konusunda, artık halk tarafından seçilecek Cumhurbaşkanı bağlamında bir değişikliğin meydana gelip gelmediğidir. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, ancak Cumhurbaşkanının yetkilerinde Bakanlarla konusunda herhangi bir değişikliğin öngörülmemesi nedeniyle, parlamenter rejimin temel işleyiş mantığında ve Bakanların siyasi sorumlulukları konusunda bir değişikliğin meydana geldiğini söylemek mümkün değildir. Özellikle Bakanların, Cumhurbaşkanı'na karşı bireysel olarak siyasi sorumlu olduklarına dair veya bu anlama gelebilecek herhangi bir düzenlemenin öngörülmemiş olması da klasik parlamenter rejimin, siyasi sorumluluk anlayışı ve işleyişinde bir değişiklik meydana getirmemiştir. Dolayısıyla, Bakanların, Cumhurbaşkanı'na karşı değil, TBMM'ye ve Başbakana karşı siyasi olarak sorumlu oldukları; Cumhurbaşkanının karşı-imza kuralı gereği Bakanlarla birlikte yaptığı işlemlerden dolayı ise Cumhurbaşkanının değil, Başbakan ve ilgili Bakanların siyasi

⁴⁸² Yıldırım, s. 58-60. Karşı görüşte olan Gözler'e göre; "Bakanın, bakanlığın en üst hiyerarşik amiri olması ve cumhurbaşkanı ile bakan arasında hiyerarşik ilişkinin bulunmaması sebebiyle cumhurbaşkanı tarafından denetlenemeyecektir. Devlet Denetleme Kurulu'nun, bakanın emri ve haberi olmaksızın, onun sorumluluğu altındaki kişiler üzerinde denetleme yapması bakanın tüm prestijini sarsar. Bu husus, *"Her bakan...kendi yetkisi içinde yer alan işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden sorumludur"* diyen Anayasamızın 112. maddesinin ikinci fıkrasıyla çelişmektedir". Bkz. Gözler, İdare Hukuku, s. 258-259.

sorumluluk taşıması konusundaki uygulamanın devam ettiğini söylemek mümkündür.

Sonuç olarak Bakanların, TBMM'ye, Başbakana ve Cumhurbaşkanına karşı siyasi sorumlulukları konusunda şunları söylemek mümkündür. Bakanların, Başbakana karşı siyasi sorumlulukları, hem Hükümetin siyaseti çerçevesinde hem de Bakanların yetkisi içindeki işler konusunda ortaya çıkmaktadır. Bakan, kabine dayanışması çerçevesinde kolektif siyasi sorumluluk altında iken; Bakanlığı içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden dolayı Başbakana karşı bireysel olarak siyasi sorumluluk taşımaktadır. Bakanların bireysel siyasi sorumluluklarından esas anlaşılması gereken; Bakanların parlamenter bir denetim altında bulunması ve yetkileri içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden dolayı denetim mekanizmalarıyla TBMM'ye karşı sorumlu olmalarıdır. Çünkü bireysel sorumluluğun harekete geçirilmesi temsil zincirine bağlı parlamenter denetim mekanizmalarıyla mümkün olduğundan, bu yetki de yalnızca TBMM'nin elinde bulunmaktadır. Zira siyasi sorumluluğun özü, Hükümetin ve Bakanların görevlerine devam edip etmeyeceklerinin TBMM'nin güvenine dayanmasıdır. Bakanların Cumhurbaşkanına karşı siyasi olarak sorumlulukları bulunmadığı gibi, Cumhurbaşkanının da Bakanlar üzerinde parlamenter denetim mekanizmalarını harekete geçirme yetkisi yoktur. Cumhurbaşkanının, Bakanlıklar üzerinde DDK aracılığıyla inceleme yaptırması ise yalnızca idari bir denetimle sınırlı olarak anlaşılmalıdır.

D. Bakanların Bireysel Siyasi Sorumluluklarının Çeşitli Ülkelerdeki Görünümü

1. İngiltere

İngiltere'de Bakanlar, Başbakan tarafından seçilmekte Taç tarafından atanmaktadır. Hükümetin tüm yetkileri Başbakanda toplanmakta, genel seçimler adeta Başbakanı seçmek üzere yapılmakta olduğundan, Kabine üyelerini belirleme ve görevlerine son verme yetkisi de Başbakandadır. Başbakanın Kabine içindeki üstünlüğü, Hükümet ekibini serbest iradesi ile oluşturabilme ve dilediği zaman Bakanları azledebilme yetkisinden kaynaklanmaktadır. Hükümet siyasetini belirleme

yetkisi Başbakanda olduğundan, parlamento önündeki bu siyasetin sorumluluğu da onun üzerindedir.⁴⁸³

Tarihi gelişim süreci içinde, parlamentonun güç kazanması ve “*Impeachment*” usulünün çalışmaya başlaması kabine üyeleri arasında dayanışmayı beraberinde getirmiş ve İngiltere’de Bakanların sorumluluğu ilkesi yerleşmiştir. Başbakanın kabine içindeki üstün konumu, İngiltere’de hükümetin “Başbakanlık Hükümeti” olarak nitelendirilmesine yol açmıştır. Çünkü Başbakan, Bakanlar üzerinde etkili bir denetim imkanına sahiptir ve son söz Başbakandadır. Bu durumda Başbakanın uygun gördüğü siyasetin Bakanlar tarafından uygun bulunması ve yürütülmesi gerekir. Aksi takdirde bakanların azledilmeleri mutlaklıdır.⁴⁸⁴

Bakanlıklar arasında koordinasyon sağlama görevi Kabinededir. Duverger’e göre İngiltere’de siyasi sistemin temel taşı Kabinede ve onun içinde de Başbakandadır. Her ne kadar Kabine ile parlamento hasım gibi gösterilse de gerçekte siyasi sistemin gücü Kabinenin elindedir. Bu gerçeği, “*Kabine yönetir, parlamento denetler*” sözü açık bir biçimde göstermektedir. Ancak bu işlevler dolayısıyla parlamentoyu basit bir onay mercii olarak görmek doğru değildir. Çünkü İngiltere’de Milletvekilleri, Hükümeti ve her bir Bakanı dikkatle izler ve Bakanların uygulama ve işlemlerini sıkı bir biçimde takip eder.⁴⁸⁵

Kabine içinde her ne kadar ortak sorumluluk benimsenmişse de, bütün Kabine üyelerinin aynı düzeyde bir öneme sahip oldukları söylenemez. Bakanlar arasında bir statü farklılığının olduğu söylenebilir. Bütün Bakanlar Hükümet üyesi olmakla birlikte, bunların yalnızca bir bölümü Kabine üyesidir. Bu yüzden İngiltere’de Kabine ile Hükümet anlama karşılık gelmemektedir. Hükümet, Kabineyi içeren ancak ondan beş misli kalabalık olan ve yüze yakın üyesi bulunan geniş bir birimdir. Bakanlar, Kabine üyesi Bakanlar (*Cabinet Ministers*), Kabine Dışı Bakanlar (*Non-Cabinet Ministers*) ve Kıdemsiz Bakanlar-Bakan Yardımcıları⁴⁸⁶ (*Junior Ministers*)’ndan meydana gelmektedir.⁴⁸⁷

⁴⁸³ Eroğul, Çağdaş Devlet..., s. 24.

⁴⁸⁴ Eroğul, Çağdaş Devlet..., s. 27.

⁴⁸⁵ Duverger’e göre; “Britanya siyaset makinesinde, kabine motor, meclisler de fren görevi yaparlar”. Bkz. Duverger, s. 76-78.

⁴⁸⁶ Bakan Yardımcıları olarak atanan Parlamenterlerin, siyasi ve idari tecrübe kazanmaları sağlanmakta ve geleceğin Bakanları olarak düşünüldüğünden iyi bir biçimde yetiştirilmesi

Başbakan, Kabine toplantılarına bizzat başkanlık etmekte, bu görevi yerine getirirken “Bakanlar Kurulu Sekreterliği (*Cabinet Office*)” Başbakanın en önemli yardımcısı olarak Bakanlıklar arasında koordinasyonu sağlamaktadır. Kabinenin kolektif sorumluluğa sahip olması ve sıkı bir parti disiplininin bulunması, Kabine üyesi Bakanlar arasında dayanışmayı kuvvetlendirmektedir. Çünkü Kabinedeki kolektif sorumluluk böyle bir disiplini beraberinde getirmekte, buna aykırı hareket edenlerin ise istifa etmeleri gerekmektedir.⁴⁸⁸

Siyasi sorumluluk kurumu, kolektif ve bireysel siyasi sorumluluk biçiminde iki biçimde ortaya çıkmaktadır. Kolektif siyasi sorumluluk, Kabinenin benimsediği siyasete bağlı olarak ortaya çıkmakta ve esas olarak Başbakan üzerinde şekillenmektedir. Başbakan tüm Bakanlıklarla doğrudan ilgilenmekte, özellikle Dışişleri Bakanının, Başbakana danışmadan önemli karar alması imkansız kabul edilmektedir. Avrupa Birliği (AB) ile ilişkiler ve önemli ekonomi politikaları da bizzat Başbakan tarafından yürütülmektedir. Parlamentonun vereceği güvensizlik oyu ile Hükümetin düşürülmesi mümkün olmaktadır. Ancak bu mekanizma İngiltere’de uygulanan çoğunlukçu seçim sistemi sebebiyle, önceki yüzyıl içinde 1924 ve 1979 olmak üzere ancak iki defa kullanılarak Hükümetin düşürülmesini sağlayabilmiştir.⁴⁸⁹

Bakanlar, parlamentonun güvenine sahip olmak zorundadırlar. Bu güveni sağlamanın yolu ise, Bakanların yaptıkları işlemlerin neler olduğu ve bunları ne gerekçeyle gerçekleştirdiklerinin parlamentoya bildirmeleri ve parlamento önünde bunun siyasi olarak hesabını vermeleri ile mümkündür. Zira Bakanlar, parlamentoya karşı, yürüttükleri siyaset, aldıkları kararlar ve Bakanlıklarındaki uygulamalar

sağlanmakta, diğer yandan da Bakanların idari ve siyasi yükleri hafifletilerek işlerin daha hızlı ve etkin görülmesi sağlanmaktadır. Bkz. Güriz, “Bakan Yardımcılıkları...”, s. 9-10.

⁴⁸⁷Eroğul, Çağdaş Devlet..., s. 27-29. *Minister* sözcüğünün kökeni 13. yüzyıla kadar uzanmaktadır. “*Minus*” veya “*minor*”, sınırlı ve başkasının emrinde olan (*servant*) anlamına gelmekte; “*-teros*” ise rahip, papaz anlamına karşılık gelmektedir. Söz konusu sözcükler birlikte *minister*, yani kilisede papaza yardım eden kişiler, papazın yardımcısı (*priest’s assistant*) olarak ifade edilmektedir. Kavram, 14. yüzyılda ise, “verilmiş bir yetki üzerine başkaları üzerinde düzenleme ve yönetme yetkisi ve sorumluluğu” olarak siyasi anlamını kazanmıştır. Bkz. **Online Etymology Dictionary**, <http://www.etymonline.com/index.php?search=minister&searchmode=none>, (Erişim Tarihi 12.02.2010); <http://dictionary.reference.com/browse/minister>, (Erişim Tarihi 12.02.2010).

⁴⁸⁸ Eroğul, Çağdaş Devlet..., s. 27; Rodney Brazier: **Ministers of the Crown**, Clarendon Press, Oxford 1997, s. 245.

⁴⁸⁹ Eroğul, Çağdaş Devlet..., s. 17; Kahraman, s. 38-39.

dolayısıyla sorumludurlar.⁴⁹⁰ Bakanlar hem Başbakana hem de parlamentoya karşı sorumluluk taşımaktadır.⁴⁹¹ Bakanlar Kolektif siyasi sorumlulukları gereği Hükümetin siyasetini uygun görmedikleri takdirde ya da Kabinenin aldığı bazı önemli kararlara katılmak istemedikleri takdirde istifa yoluna gitmeleri gerekmektedir. Yani parlamento tarafından Hükümetin siyaseti uygun görülmele birlikte, ilgili Bakanın bu siyaseti benimsememesi veya Bakanlığı bünyesinde bu siyaseti yürütememesi Bakanın siyasi sorumluluğunu doğurabilecek ve istifası gerekecektir.⁴⁹² Bakanların bireysel siyasi sorumluluğu ilkesi, kamu görevlileri, Bakanlar, Başbakan ve parlamento arasındaki ilişkilere göre şekillenmektedir. Buna göre her Bakan, kişisel yönetiminden, sorumlu bulunduğu Bakanlığın genel idaresinden, Bakanlık tarafından yürütülen işlerin hukuka uygun olup olmamasından, emri altındakilerin işlemlerinden dolayı sorumludur.⁴⁹³ Bu sorumluluk, Bakanların yönetimleri konusunda ve Bakanlıkların uygulamaları hakkında parlamentoya bilgi vermelerini, yaptıkları hatalardan dolayı telafi edici tasarruflarda bulunmalarını veya son çare olarak istifa etmelerini beraberinde getirmektedir.⁴⁹⁴ Dolayısıyla Bakanların siyasi sorumlulukları üç durumda ortaya çıkmaktadır: İlk olarak, Bakanlık yetkilerinin kullanılması konusunda; ikinci olarak, Siyasi olarak yanlış kararların verilmesi durumunda; son olarak da, Bakanlık tarafından yürütülen hizmetlerde kusurlu davranılması konusundadır.

İngiltere’de 1962-1997 yılları arasında yirmi dokuz Bakan istifa etmiştir. Gerçekleşen Bakan istifalarının büyük çoğunluğu, Bakanlık nüfuzunun kötüye kullanılması, yüz kızartıcı ilişkiler ve finansal usulsüzlüklere dayanmaktadır. Özellikle bu ilişkilerin ortaya çıkarılmasında medyanın etkili bir biçimde rol

⁴⁹⁰ Bill Coxall, Lynton Robins: **Contemporary British Politics**, Third Edition, Macmillian Press, London 1998, s. 288; Brazier, s. 266-267.

⁴⁹¹ Brazier, s. 270; Kahraman, s. 38.

⁴⁹² Kahraman, s. 43-44.

⁴⁹³ Coxall and Robins, s. 288. Bunların yanında, Bakanların özel ilişkilerinin de siyasi bir nitelik kazanması halinde ve bunun kamuoyunda bir denetim aracı olarak özel bir anlam kazanması, Bakanların görevlerinden istifa etmelerine götürebilmektedir. Bunun somut örneği, İngiltere’de 1963 yılında yaşanmıştır. Muhafazakar Parti’nin, Macmillan’ın Başbakanlığında kurmuş olduğu hükümetin Savunma Bakanı John Profumo’nun Christine Keeler ile yaşadığı ilişki, Keeler’in aynı zamanda Sovyet askeri ataşesi Yevgeny Ivanov ile birlikte olması nedeniyle ulusal bir güvenlik sorununa yol açmıştır. Bakan, bu konuda kendisine Avam Kamarası’nda yöneltilen sorulara gerçek yanıt vermemiş; ancak kısa bir süre sonra gerçekleri söylemediği ortaya çıkınca, 1963 yılında istifa etmek zorunda kalmıştır. Burada, İngiltere’de yerleşmiş siyasi kültürün hukuki olmayan ancak siyaseten meydana getirdiği bir zorlama söz konusudur. Bkz. Braizer, s. 271-272; Yücel, s. 164.

⁴⁹⁴ Coxall and Robins, s. 288-289.

üstlenmesiyle kamuoyunun oluşturulduğu söylenebilir.⁴⁹⁵ Bireysel siyasi sorumluluk örneklerine 1980'lere gelinceye kadar çok rastlanmaması, bu kurumun işlemediği hatta bir efsane olduğu ileri sürülmüştür. Parlamentodaki önemli eleştirilerle karşı karşıya kalan Bakanların istifa etmelerinde, bu sürecin harekete geçmesini zorlayan anayasal bir geleneğin varlığının ötesinde, hem siyasi hayatın gereklilikleri hem de özellikle Bakanın mensubu bulunduğu siyasi parti ve Başbakanın güvenini yitirmeleri etkili olmaktadır. Ayrıca bu sistemde kendi isteğiyle istifa etmeyen bir Bakanı görevden alabilmeye yönelik herhangi bir mekanizma öngörülmediği gibi bunun herhangi bir örneğine de rastlanmamaktadır. Dolayısıyla, İngiltere'de Bakanların bireysel siyasi sorumluluğu kurumunun, "sistemin anayasal kuruluşunu demokrasi ilkeleri açısından formüle etmeye yarayan ve onu mantıken savunulabilir kılan bir "mit" işlevi gördüğü" ileri sürülmektedir.⁴⁹⁶

Ancak 1980'lerden sonra istifa eden Bakanların sayısında gözlenen artışta, istifaya götüren olayların açığa çıkması ve Bakanların bir krize sebebiyet vermemek adına istifa yoluna başvurdıkları görülmüştür.⁴⁹⁷ Söz konusu istifalara en yakın tarihli örnek de 2010 yılında genel seçimlerin hemen sonrasında yaşanmış ve Hazine Bakanı David Laws görevinden istifa etmiştir.⁴⁹⁸

2. Almanya

Federal Almanya'nın siyasi yapısı içinde Başbakanın belirli bir ayrıcalık ve üstünlüğe sahip olduğu görülmektedir. Başbakan bu özelliğiyle siyasi sorumluluğun merkezinde yer almaktadır. Bakanlar arasında ise işbirliği esası vardır ancak,

⁴⁹⁵ Bakanların görevlerini yerine getirirken hatta göreve atanırken sahip olmaları gereken Nolan Komisyonu Standartları da bu tarihten sonraki istifalar üzerinde etkili olmuştur. Bu Standartlar, 1994 yılında, Başbakan John Major tarafından kurulan Komisyon tarafından hazırlanan ve siyasilerin ve üst düzey yöneticilerin gerek göreve atanırken gerekse görevlerini sürdürürken sahip olmaları gereken etik standartları ortaya koyan bir raporla belirlenmiştir. Buna göre, yedi prensip belirlenmiştir. Bunlar: Kendine çıkar sağlamama; doğruluk ve saydamlık; tarafsızlık; hesap verme; açıklık; dürüstlük; yönetimde liderlik vasıflarına uygunluk. Bkz. Coxall and Robins, s. 286-289.

⁴⁹⁶ Onar ve Kontacı, s. 3-4.

⁴⁹⁷ Coxall and Robins, s. 293.

⁴⁹⁸ Hazine Bakanı David Laws, vergi mükelleflerinin 40.000 Sterlin değerindeki parasını, birlikte yaşadığı partnerinin evinde oda kiralamak için kullandığı yönündeki iddialar üzerine görevinden istifa etmiştir. Zira, İngiltere'de Bakanların ve Milletvekillerinin partner ya da eşlerinin mülklerini kiralamalarına 2006 yılında yasak getirilmiştir. Bkz. <http://www.bbc.co.uk/news/10191524>. (Erişim Tarihi 21.08.2010); <http://www.guardian.co.uk/politics/2010/may/29/david-laws-quits-expenses-scandal>, (Erişim Tarihi 21.08.2010); <http://www.telegraph.co.uk/news/newstopic/mps-expenses/7783687/David-Laws-resigns-over-expenses-claim.html>. (21.08.2010); <http://www.cnnturk.com/2010/ekonomi/dunya/05/29/yeni.ingiliz.hazine.bakani.istifa.etti./578230.0/index.html>. (21.08.2010).

Bakanların da hukuki durum ve pozisyonları bakımından birbirleriyle eşit olmadığı görülmektedir.⁴⁹⁹ Bakanlar faaliyetlerinden dolayı ortak sorumluluk taşımaktadırlar. Bu sebeple Bakanların bireysel sorumluluklarına gidilmek suretiyle güvensizlik oyuyla düşürülmeleri mümkün değildir. Bu husus Weimar dönemine duyulan tepkinin sonucudur. Çünkü bu dönemde uçtaki partiler merkez partilerine karşı duydukları ortak uzlaşmazlık sonucu birleşerek Başbakanı veya Bakanları düşürmekteydiler. Ancak düşürülen Hükümet veya Bakan yerine seçilecek olanlar üzerinde birlik sağlayamadıklarından “yıkıcı” çoğunlukta birleşmekle birlikte, “yapıcı” veya “kurucu” çoğunlukta birleşememeleri sorunu ortaya çıkmaktaydı. Bu gelişmeler sonucu 1949 Anayasası (Temel Yasa)⁵⁰⁰ ile bireysel siyasi sorumluluğa dayanılarak Bakanların düşürülmesi imkanı ortadan kaldırılmıştır.⁵⁰¹

Başbakan, Cumhurbaşkanı’nın önerisi üzerine Yasama Organı (*Bundestag*) tarafından seçilmekte ve Cumhurbaşkanı’nca atanmaktadır. Bakanlar ise Başbakanca belirlenmekte ve Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadırlar. Başbakan ve Bakanların Meclis üyesi olma zorunlulukları bulunmamaktadır.⁵⁰² Almanya’da parti genel başkanlığı ile Başbakanlığın farklı kişilerde birleşmesi mümkündür. Yani Başkanının parti genel başkanı olması gibi bir zorunluluk veya gelenek bulunmamaktadır.⁵⁰³

Federal Anayasa’nın 65. maddesine göre Hükümetin siyasi sorumluluğu Bakanlar Kuruluna ait olmayıp sadece Federal Başbakana (*Chancellor*) ait bir sorumluluktur. Bakanlar da Bakanlıklarının faaliyetlerinden dolayı Başbakana karşı sorumludur. Hükümetlerin sıklıkla düşürülmesi sonucunda çıkan Hükümet istikrarsızlıklarının önüne geçilmek için “kurucu güvensizlik oyu” kurumu öngörülmüştür. Anayasa’nın 67. maddesine göre, parlamentonun güvensizlik oyuyla Başbakanı düşürebilmesi için Meclis çoğunluğunun oyuyla yeni bir Başbakan

⁴⁹⁹ Geoffrey K. Roberts: **German Politics Today**, Manchester University Press, Manchester 2000, s. 118.

⁵⁰⁰ Federal Almanya Anayasası (Temel Yasa) için bkz. http://www.servat.unibe.ch/icl/gm00000_.html, (Erişim Tarihi 07.04.2010)

⁵⁰¹ Lijphart, s. 68.

⁵⁰² Şule Özsoy: **Başkanlı Parlamenter Sistem**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2009, s. 37.

⁵⁰³ Kahraman, s. 36; Roberts, s. 119.

atanması gerekmektedir. Bu şart yalnızca Başbakan için geçerli olup, Bakanlar açısından geçerli değildir.⁵⁰⁴

Başbakan, siyasi sitemin kilit taşı olarak kabul edilmektedir. Başbakanın sahip olduğu yetkiler ve otoritesi onu birçok parlamenter rejimdeki Başbakanlardan daha etkili kılmaktadır. Bu sebeple Federal Almanya'daki siyasi sistem Başbakan Demokrasisi (*Chancellor Democracy*) olarak kabul edilmektedir.⁵⁰⁵ Anayasanın 64. maddesiyle Bakanların kendi Bakanlıkları kapsamındaki hizmetleri yürütmekle görevli oldukları ve bunlardan dolayı bireysel olarak sorumluluk taşıdıkları hükmüne yer verilmiştir. Ancak Anayasa bireysel siyasi sorumluluğun harekete geçirilmesi konusunda yasama organının sahip olduğu bir denetim mekanizmasının varlığından söz edilmemektedir. Zira Bakanların bireysel sorumluluğu konusunda yetki, Anayasa'nın 64. ve 65. maddelerindeki ifadeler dikkate alındığında yalnızca Başbakana tanınmıştır. Dolayısıyla bu sistemde Bakanların siyasi sorumlulukları parlamentoya karşı değil Başbakana karşıdır ve Başbakan, parlamentoya karşı hükümet adına siyasi sorumluluğu üstlenmektedir. Buna göre, Bakanların görevlerine devam edip etmeyecekleri Başbakanın iradesine bağlıdır. Anayasada Bakanların siyasi olarak hangi hallerde istifa etmelerinin gerekeceğine dair her hangi bir düzenleme öngörülmemiştir.⁵⁰⁶ Yani konu bakımından herhangi bir sınırlama söz konusu değildir.⁵⁰⁷

Bakanlar, Bakanlıkları ile ilgili tasarrufları Hükümet siyasetinin ana ilkelerine uygun olarak yürütmekten sorumludurlar. Bakanların bireysel siyasi sorumlulukları ne göreve başlarken ne de görev sırasında öngörülmemiştir. Bakanlar, parlamento önünde, bilgi edinme yolları işletilerek hesap verme konusunda zorlansa da, Bakanların bireysel olarak güvensizlik oyu verilerek düşürülmesi mümkün

⁵⁰⁴ Eroğul, Çağdaş Devlet..., s. 229; Kahraman, s. 95; Lijphart, s. 68; Özsoy, Başkanlı Parlamenter..., s. 38; Roberts, s. 118; Yücel, s. 160-161.

⁵⁰⁵ Mahler, s. 240.

⁵⁰⁶ Bakanların istifaları konusunda çeşitli argümanların geliştirildiği görülmektedir. Söz gelimi, Hükümet içinde çok önemli bir role sahip olan Başbakan, Bakanların görevde kalmaları ile istifa etmeleri arasındaki siyasi maliyeti göz önüne almakta; eğer Bakanın istifası, görevde kalmasına nazaran daha yararlı olacaksa bu durumda Bakanın istifası yoluna gidilmektedir. Başbakan, bu durumu göz önüne alarak Bakanın kendi iradesi ile istifa etmesi, aksi takdirde görevinden azledileceğini bildirmekte ve bunun üzerine Bakanlar istifa etmektedirler. Bkz. Jörn Fischer, Andre Kaiser and Ingo Rohlfing: "The Push and Pull of Ministerial Resignations in Germany, 1969-2005", **West European Politics**, Yıl: 2006, Cilt: 29, Sayı: 4, s. 709-710.

⁵⁰⁷ Fischer, Kaiser and Rohlfing, s. 710-711.

olmadığından, Bakanların, Bakanlık yönetiminden dolayı siyasi sorumlulukları Başbakana karşıdır.⁵⁰⁸

Almanya’da siyasi sistemin etkili iki partisi SPD (Sosyal Demokrat Parti) ve CDU (Hristiyan Demokrat Parti), Bakanlıkların görev alanlarına göre işbölümü yapmış ve Bakanların icraatlarını takip etmek üzere, Milletvekillerinden kurulu olan “çalışma grupları” oluşturmuşlardır. Bakanlar, bu çalışma gruplarının yaptıkları çalışmalar, öneri ve değerlendirmeleri dikkate almaktadırlar. Yine Bakanların görev alanlarına özgülenen Yasama Komisyonları da yaptıkları incelemelerle, Bakanları Komisyona çağırarak onlardan bilgi edinme yetkisine sahip kılınmıştır.⁵⁰⁹

Almanya’da 1969 yılında kurulan Willy Brandt kabinesinden, 2005 yılında görevi sona Gerhard Schröder Kabinesine kadar geçen sürede, toplam 111 bakan istifa etmiştir. Bunlar arasında, Bakanların kamuoyunda oluşan baskılar sonucu istifa etmesi ve Bakanların, Hükümetin belirlediği siyaset konusunda tarafsız kalmaları veya Hükümetin siyasetine katılmamaları sebebiyle istifa etmeleri önemli yer tutmaktadır.⁵¹⁰ İstifa eden bir Bakanın yerine yenisi atanıncaya kadar, ya başka bir Bakanın ya da Siyasi Müsteşarın (*Staatssekraeter*) işleri yürütmesi kabul edilmektedir. Ancak Müsteşarlar, sadece Bakanlıktaki işlerin idare edilmesinde yetkili kabul edilmekte; Hükümetteki siyasi işlerin yürütülmesi bakımından ise yetkili sayılmamaktadır.⁵¹¹

3. İtalya

1948 tarihli İtalya Anayasası⁵¹², savaş öncesinde ülkede hüküm süren faşizm deneyiminden sonra anayasal yetkileri çeşitli kurumlar arasında paylaşmak suretiyle karmaşık bir denge ve denetim sistemi kurmuştur. Siyasi sistemin merkezine parlamento yerleştirilmiş, yasama organı karşısında yürütme organının düzenleme alanı ise oldukça sınırlı tutulmuştur. Yine siyasi partiler ve seçim

⁵⁰⁸ Özsoy, Başkanlı Parlamenter..., s. 37.

⁵⁰⁹ Özsoy, Başkanlı Parlamenter..., s. 39-40.

⁵¹⁰ Fischer, Kaiser and Rohlfing, s. 710-712.

⁵¹¹ Armağan, s. 124.

⁵¹² İtalya Anayasası için bkz. http://www.servat.unibe.ch/icl/it00000_.html, (Erişim Tarihi 12.04.2010).

sisteminin etkisiyle ülkede koalisyon Hükümetlerinin kurulmasını beraberinde getirmiştir.⁵¹³

Yürütme Organı, Anayasa'nın 83-96 maddelerinde düzenlemeler uyarınca Cumhurbaşkanı ve Hükümetten meydana gelmektedir.⁵¹⁴ Cumhurbaşkanı siyasi olarak sorumsuz iken Hükümet ve Bakanlar siyasi sorumluluk taşımaktadırlar. Anayasa'nın 93. maddesine göre; Hükümet, Başbakan ve Bakanlardan meydana gelmektedir.⁵¹⁵ Anayasa'nın 92. maddesine göre Başbakan, Cumhurbaşkanı tarafından atanmakta; Bakanlar da Başbakanın önerisi üzerinde atanmakta ve görevlerine son verilmektedir. Başbakan, Bakanlar Kurulunun başkanı sıfatıyla hareket etmekte, ancak Bakanlar üzerinde çok fazla bir otoritesi ve üstünlüğü bulunmamaktadır. Başbakan, diğer parlamenter sistemlerdeki muadillerinden daha zayıf bir konumda bulunmakta ve bu da Bakanların siyaset yürütme bakımından görece daha özerk bir konuma sahip olma imkanını sunmaktadır. Hükümetlerin koalisyonlara dayanması, Başbakanın Bakanlar üzerindeki denetim gücünü zayıflatmakta; bu durumda Başbakanlar da Bakanların birlik ve Kabine dayanışması içinde hareket etmelerini sağlama konusunda zorlanmaktadır.⁵¹⁶ Bu sebeple, İtalya Başbakanlarının, "eşitler arasında birinci" olma rollerinden söz edilmektedir. Başbakanın, Bakanlar karşısındaki görece güçsüz karakteri Hükümet istikrarsızlıklarını beraberinde getirmekte ve sürekli bir biçimde koalisyon Hükümetlerinin işbaşına gelmesi olgusuna yol açmaktadır.⁵¹⁷

Bakanlar, karşı-imza yetkisiyle Cumhurbaşkanının işlemlerini imzalamakta, Yasama Komisyonlarına davet edilmeleri durumunda Komisyonlarda bilgi vermekte, Bakanlılarındaki işlem ve uygulamalar dolayısıyla parlamentoya karşı bireysel olarak siyasi sorumluluk taşımaktadırlar. Başbakanın, Bakanlar üzerindeki nüfuzunun zayıf etkisi, Bakanların görevden alınmaları konusunda da kendisini göstermektedir.⁵¹⁸ Dolayısıyla İtalya'daki mevcut parti sistemi koalisyonları beraberinde getirdiği için,

⁵¹³ Kahraman, s. 116.

⁵¹⁴ http://www.servat.unibe.ch/icl/it00000_.html, (Erişim Tarihi 12.04.2010).

⁵¹⁵ http://www.servat.unibe.ch/icl/it00000_.html, (Erişim Tarihi 12.04.2010).

⁵¹⁶ Paul Furlong: **Modern Italy: Representation and Reform**, Routledge, London 1994, s. 112-113.

⁵¹⁷ Annarita Criscitiello: "The Political Role of Cabinet Ministers in Italy" Micheal Laver and Kenneth A. Shepsle (eds.), **Cabinet Ministers and Parliamentary Government**, Cambridge University Press, Cambridge 1994, s. 189; Kahraman, s. 121.

⁵¹⁸ Bakanların, Hükümetteki bu statüleri "*government by ministers*" (*governo a direzione plurima dissociata*), yani "Bakanların Hükümeti" olarak nitelendirilmesine yol açmakta ve Bakanlara daha geniş bir özerklik getirmektedir. Bkz. Criscitiello, s. 189.

Bakanlıkların her bir koalisyon ortağı siyasi parti bakımından stratejik bir önem taşıdığı ve bu sebeple de görece zayıf bir Başbakanla özerk ve geniş yetkilere sahip Bakanların sistemin belirleyici unsuru olduğu söylenebilir.⁵¹⁹

Anayasa'nın 95. maddesine göre⁵²⁰; Bakanların hem kolektif hem de bireysel siyasi sorumlulukları bulunmaktadır. Bakanlar Kurulu, Hükümet siyasetinden ve ilişkilerinden dolayı sorumlu iken, Başbakanın, Bakanların işlemlerini gözetme ve yönlendirme görevi ve yetkisi bulunmaktadır. Ancak Hükümetin siyasetini belirleme yetkisi, Bakanlar Kurulunun bütün olarak yetkisi içinde bulunmaktadır. Bakanların ise kendi Bakanlıklarındaki işlemlerin yürütülmesi konusunda ise bireysel siyasi sorumlulukları bulunmaktadır.⁵²¹ Anayasada Bakanların hem kolektif hem de bireysel siyasi sorumlulukları düzenleme altına alınmakla birlikte, 94. maddede yalnızca kolektif siyasi sorumluluğa ilişkin bir güvenoyu mekanizmasına yer verilmiştir. Ancak İtalya'da siyasi sistemin aşırı parçalanmış yapısı, zayıf ve istikrarsız koalisyonlar ve siyasi sistemdeki diğer faktörlerin etkisiyle, neredeyse Başbakanın, Bakanların faaliyetleri üzerinde etkin bir siyasi denetim kurmasının önüne geçerek, bireysel siyasi sorumluluğun önemli ölçüde aksamasına yol açtığı ifade edilmektedir.⁵²²

⁵¹⁹ Criscitiello, s. 191.

⁵²⁰ http://www.servat.unibe.ch/icl/it00000_.html, (Erişim Tarihi 12.04.2010).

⁵²¹ Criscitiello, s. 189.

⁵²² Onar ve Kontacı, s. 4-5.

E. Siyasi Sorumluluğun Harekete Geçirilme Yolları

1. Gensoru ve Güvenoyu

a. Parlamentonun Girişimiyle

aa. Gensoru

aaa. Gensorunun Niteliği

1982 Anayasası'nın 99. maddesinde⁵²³, gensoru hakkında her ne kadar ayrıntılı bir düzenlemeye gidilmiş olsa da gensorunun bir tanımı yapılmamıştır. Keza TBMM İçtüzüğü'nde de gensorunun ne olduğuna dair herhangi bir tanıma yer verilmemiştir.⁵²⁴ Gensoru, yürüttüğü siyasetten dolayı bir bütün olarak Bakanlar Kurulunun veya kendi yetki alanındaki işlerden dolayı bir Bakanın Meclis tarafından denetlenmesi ve düşürülebilmesini sağlayan siyasi bir denetim mekanizmasıdır. Sonucunda Bakanlar Burulunun veya bir Bakanın görevinin sona ermesine yol açabilmesi sebebiyle, parlamenter denetim araçlarının en etkilisi olduğu söylenebilir.⁵²⁵

Gensoru, siyasi bir denetim mekanizması olarak, Hükümetin siyaseti veya ilgili bir veya birkaç Bakanın yetkisi içindeki işler dolayısıyla Yasama Organı huzurunda bilgi vermeye, hesap vermeye davet edilmesidir. Bu bilgi verme, “soru” denetiminden farklı olarak yalnızca bir soru-cevap şeklinde bilgi edinmeye yönelik işlememekte; özellikle muhalefet tarafından harekete geçirilen gensoru açılması

⁵²³ Anayasa'nın 99. maddesi şöyledir;

“Gensoru önergesi, bir siyasi parti grubu adına veya en az yirmi milletvekilinin imzasıyla verilir.

Gensoru önergesi, verilişinden sonraki üç gün içinde bastırılarak üyelere dağıtılır; dağıtılmasından itibaren on gün içinde gündeme alınıp alınmayacağı görüşülür. Bu görüşmede, ancak önerge sahiplerinden biri, siyasi parti grupları adına birer milletvekili, Bakanlar Kurulu adına Başbakan veya bir bakan konuşabilir.

Gündeme alma kararıyla birlikte, gensorunun görüşülme günü de belli edilir; ancak, gensorunun görüşülmesi, gündeme alma kararının verildiği tarihten başlayarak iki gün geçmedikçe yapılamaz ve yedi günden sonraya bırakılamaz.

Gensoru görüşmeleri sırasında üyelerin veya grupların verecekleri gerekçeli güvensizlik önergeleri veya Bakanlar Kurulunun güven isteği, bir tam gün geçtikten sonra oylanır.

Bakanlar Kurulunun veya bir bakanın düşürülebilmesi, üye tamsayısının salt çoğunluğuyla olur; oylamada yalnız güvensizlik oyları sayılır.

Meclis çalışmalarının dengeli olarak yürütülmesi amacına ve yukarıdaki ilkelere uygun olmak kaydıyla gensoru ile ilgili diğer hususlar İçtüzükte belirlenir”.

⁵²⁴ Fahri Bakırcı: **TBMM'nin Çalışma Yöntemi**, İmge Kitabevi, Ankara 2000, s. 508-509.

⁵²⁵ Atar, s. 236; Atlay, s. 82-83; Gözler, Türk Anayasa..., s. 361; İba, Parlamenter Denetim..., s. 35-36; Onar, “1982 T. C Anayasasında...”, s. 39; Özbudun, Parlamenter Rejimde..., s. 72; Savcı, “Parlmanter Rejimli...”, s. 56; Tanör ve Yüzbaşıoğlu, s. 300.

talebiyle başlamakta, talebin TBMM tarafından kabul edilmesiyle yapılan müzakerelere bütün Milletvekilleri katılabilmektedir.⁵²⁶

Gensoru, siyasi denetim mekanizması olarak güvenoyundan farklılık göstermektedir. Zira güvensizlik önergesi verilmesi, Hükümetten veya Bakandan yalnızca açıklama istemeye değil, doğrudan doğruya onların siyasi sorumluluklarını gerçekleştirmeye yöneliktir. Gensoru, esas itibarıyla “izahat isteme”, açıklama isteme ve hesap verme mekanizmasıdır. Bakanların açıklamalarının tatminkar düzeyde bulunmaması durumunda meydana gelecek güven kaybıyla siyasi sorumluluğun doğabileceği söylenebilir.⁵²⁷

TBMM, Hükümete, kuruluşu sırasında verdiği güveni gensoru ile ya bir Bakanın ya da Bakanlar Kurulunun tümü için geri almak istemektedir. Bu öneminden dolayı, Anayasa’da bilgi edinmeye yönelik denetim araçlarına göre daha ayrıntılı bir biçimde düzenlenmiştir.⁵²⁸ Bütün bu ayrıntıların İçtüzük yerine Anayasa’da düzenlenmiş olması 1961 Anayasası’nda da görülen bir özelliktir. 1961 Anayasası, bu etkili denetim aracının 1924 Anayasası döneminde zaman zaman görüldüğü gibi, iktidar çoğunlukları tarafından işletilmesinin engellenmesini bir dereceye kadar önleyebilmek için ayrıntılı düzenlemeye gitmek gereğini duymuştur.⁵²⁹ Gensorunun öneminin, iktidar partisi ile muhalefet arasındaki ilişkiler temeline oturtulması durumunda, bu kurumun Anayasa’da bu kadar ayrıntılı bir biçimde yer almasının nedenini anlamak mümkün olacaktır.⁵³⁰

Gensoru kurumunun hukuki dayanağını, Anayasa’nın 99. maddesi ve TBMM İçtüzüğü’nün 106. maddesi⁵³¹ oluşturmaktadır. Anayasa’nın gensoru konusunda temel hükümleri ortaya koyması, işleyişe ilişkin ayrıntılara İçtüzük’te yer vermesi

⁵²⁶ Gözübüyük, Anayasa Hukuku, s. 232; İslam, s. 10-11; Özbudun, Parlamenter Rejimde..., s. 72; Savcı, “Parlamanter Rejimli...”, s. 56.

⁵²⁷ Özbudun, Parlamenter Rejimde..., s. 72.

⁵²⁸ Onar, “1982 T.C Anayasasında ...”, s. 39.

⁵²⁹ Onar, “1982 T.C. Anayasası’nda...”, s. 40; Özbudun, Türk Anayasa..., s. 314; Tanör ve Yüzbaşıoğlu, s. 300.

⁵³⁰ Bakırcı, s. 510.

⁵³¹ TBMM İçtüzüğü’nün 106. maddesi şöyledir;

“Gensoru önergesi, bir siyasi parti grubu adına veya en az yirmi milletvekilinin imzasıyla verilir.

Gensoru önergesi, verilişinden sonraki üç gün içinde Başkanlıkça bastırılarak üyelere dağıtılır.

Gensoru önergesi beşyüz kelimedden fazla ise, imza sahipleri beşyüz kelimeyi geçmeyecek bir özet bu önergeye eklemek zorundadırlar. Genel Kurulda bu özet okunur.

Gensoru görüşmeleri Anayasanın 99 uncu maddesi hükümlerine göre yapılır”.

beklenirken, gensoru Anayasa’da ayrıntılı bir biçimde düzenlenmiştir.⁵³² Anayasa’nın 99. maddesinde; gensoru önergesinin kimler tarafından verileceği, önerenin bastırılması, dağıtılması, gündeme alma görüşmeleri, gensoru önergesinin görüşülmesi, süreler, güvensizlik önergelerinin görüşülmesi usulü, güvensizlik oylarının sayısı ayrıntılarıyla açıklanarak, gensoru önergesinin TBMM’de görüşülmesine ilişkin ilkeler tespit edilmiştir.⁵³³

Anayasa’nın 112. maddesi uyarınca, Hükümetin siyasetinin yürütülmesinden dolayı Bakanlar Kurulu, yasama organına karşı sorumlu olduğundan, Başbakan hakkında verilebilecek gensoru sonunda Bakanlar Kurulunun düşürülmesi mümkünken; bir Bakanın yetkisi içindeki işlerden dolayı da, Bakana yöneltilecek gensoru önergesi sonunda sadece o Bakanın düşürülmesi mümkün olabilmektedir. Ancak kimi durumlarda, Hükümetin siyaseti ile bir Bakanın yetkisi içindeki uygulamaları birbirinden ayırmak çok zor olabildiğinden, bir Bakanın siyasi sorumluluğunu doğurmak isteyen bir gensoru önergesinde ileri sürülen hususları, Başbakan, Hükümetin siyaseti kapsamında değerlendirip güven istemine başvurması halinde sorumluluğun niteliğinin değişmesi ve Bakandan Hükümete geçmesi mümkün olmaktadır.⁵³⁴

Türkiye’de Cumhuriyet döneminden bugüne kadar, gerek Bakanlar Kuruluna, gerek bir Bakana karşı birçok gensoru önergesi verilmiş; ancak bunlardan ikisi Hükümet, ikisi de Bakanlar hakkında olmak üzere yalnızca dördü sonuç vermiş ve Meclis iki kez Hükümet, iki kez de Bakan düşürülmüştür.⁵³⁵

⁵³² İba, *Parlamentar Denetim...*, s. 59-60.

⁵³³ “Kanun koyucunun gensoru mekanizmasını ayrıntılı bir biçimde Anayasa’da düzenlemesinin sebebi, gensoru mekanizmasının 1924 Anayasası döneminde işletilememiş olmasıdır. Bu dönemde yürürlükte bulunan İçtüzük uyarınca bir gensoru önergesinin gündeme alınıp alınmayacağı, Meclis tarafından görüşmesiz olarak kararlaştırılmaktaydı. Çok partili siyasal hayata geçilmesinden sonra güçlü bir tek parti hükümetinin işbaşında olması nedeniyle, Meclis çoğunluğu her zaman muhalefetçe verilen gensoru önergelerinin gündeme alınıp görüşülmesini reddetmiştir. Bu da gensoruya konu teşkil eden olay üzerinde bir görüşme açılmasını ve muhalefetin gensoru yoluyla sesini duyurabilmesine engel olmuştur. 1961 Anayasası yapılırken, çoğunluğu elinde bulunduran iktidarın gensoru mekanizmasının işletilmesinin engellenmesini önleyebilmek için ayrıntılı bir düzenleme yapılmıştır. Önceki dönemde şikayetlere neden olan, önerenin görüşülmeden reddedilmesini önlemek için gündeme alma görüşmesi oluşturularak, muhalefetin sesini duyurabilmesine imkan tanınmak istenmiştir. 1961 Anayasası’nda yer alan bu düzenlemeler 1982 Anayasası tarafından da aynen kabul edildiği için, genel düzenlemenin anayasada yer alması, işleyişe ilişkin ayrıntılı düzenlemelere içtüzükte yer verilmesi söz konusu olmamıştır”. Bkz. Atlay, s. 79-81.

⁵³⁴ Onar, “1982 T.C. Anayasası’nda ...”, s. 40-41.

⁵³⁵ Cumhuriyet tarihinde düşürülen ilk Hükümet, 1977 seçimleri sonunda CHP Genel Başkanı Bülent Ecevit’in kurduğu azınlık Hükümetinin Millet Meclisinden güvenoyu alamamasından sonra, Adalet

Gensoru sonucu düşürülen ilk Bakan, Süleyman Demirel tarafından kurulmuş olan 43. Hükümette, Dışişleri Bakanlığı görevini üstlenen Hayrettin Erkmen'dir.⁵³⁶ Meclisin Hükümete verdiği güvenin üzerinden kısa bir süre geçtikten sonra, Milli Selamet Partisi ile Hükümet arasında sorunlar yaşanmaya başlamış, Milli Selamet Partisi'nin, Dışişleri Bakanı Hayrettin Erkmen hakkında 29 Temmuz 1979 tarihinde bir gensoru önergesi vermesiyle sonuçlanmıştır. Ancak bu olay, bireysel gensoru mekanizmasının, Bakanlar Kurulunun kolektif sorumluluğunu gerektiren bir konuda bile, bu yola başvurulmaksızın, yalnızca bir Bakanın siyasi sorumluluğuna yönelik olarak işletilmesi ve siyasi sorumluluğun tanımında yer alan herhangi bir nedensellik bağı ile bağlı olmama ölçütü bakımından da çeşitli amaçlarla kullanılması yönüyle de önem taşımaktadır.⁵³⁷

Milli Selamet Partisi Genel Başkanı Necmettin Erbakan ile MSP Grup Başkanvekilleri İstanbul Milletvekili Süleyman Arif Emre ve Adana Milletvekili Hasan Aksay'ın imzasıyla Millet Meclisi Başkanlığına sunulan gensoru önergesinde şu ifadeler yer verilmiştir:

“AP azınlık Hükümetinin Dışişleri Bakanı Sayın Hayrettin Erkmen, 8 aydan beri tutum ve davranışlarıyla dış politikamızda millî menfaatlerimizi ihlal etmekte, telafisi imkânsız neticelere sürüklemektedir. Şöyle ki:

1. Sayın Bakan göreve başlar başlamaz, bizi neticede Avrupa'ya vilayet yapacak, Türkiye'yi İslâm dünyasından ayırıp, Batı ile siyasi birleştirmeye müncer olacak, Ortak Pazara sokmaya teşebbüs etmiştir.

2. Ege'deki haklarımızı korumak şöyle dursun, 714 sayılı Notam'ı sebepsiz yere kaldırmış, Ege'deki adaların Yunanlılarca tahkim edilmesine ilaveten, Yunanlıların Ege'yi kendi gölleri olarak kabullenmelerine zemin hazırlamıştır.

Bu yüzden Ege hava kontrolü Yunanlıların eline geçmiştir.

3. Batı Trakya'da zulme uğrayan kardeşlerimize asla sahip çıkmamıştır.

4. Bu Bakan, (İran'a reeksport yaptırmam) diyerek, İslama döndüğü için Batılıların koyduğu ambargoda İran'ın değil Batılıların yanında yer almıştır.

5. Afganistan;

Partisi Genel Başkanı Süleyman Demirel'in başkanlığında kurulan koalisyon Hükümetiydi. 1977 yılı sonunda bazı Milletvekillerinin Adalet Partisinden istifa etmesi ve CHP tarafından verilen gensoru önergesi sonrasında, 31 Aralık 1977 tarihinde gidilen güven oylamasında CHP ile birlikte güvensizlik oyu vermeleri üzerine Demirel Hükümeti düşürülmüştü. Düşürülen ikinci Hükümet, Mesut Yılmaz Hükümetidir. Yılmaz Hükümeti, 28 Kasım 1998 tarihinde TBMM'ce düşürülmüştür. Bkz. Onar, “Güncel Demokrasilerde...”, s. 109.

⁵³⁶ Resmi Gazete, 13.11.1979, Sayı: 16808.

⁵³⁷ Onar ve Kontacı, s. 14-15.

Bu Bakan, Afganistan'a vaki komünist tecavüzleri karşısında Amerika müsaade etmediği için konuşamamış, Afganlı mücahitlere gönül yardımı bile yapamamıştır.

6. İslam Konferansı;

Bu Bakan, son İslam Konferansını, koşup Brüksel'e yetişmek bahanesiyle yarıda bırakmış, konferansta alınan çok önemli tarihi kararları milletimize müjdeleyeceğine, «Konferasta ihtilâf çıktı» diye ancak İsrail'i memnun edecek mahiyette beyanlar vermiştir. «Bu konferansta alınan kararlar ülkemizi bağlamaz» diyerek menfi bir tutum takınmış, Müslüman ülkelerle münasebetleri zedelemiştir.

7. İsrail'in emperyalist hedefleri ve tecavüzleri karşısındaki tutumu;

Bilindiği gibi, bugünkü İsrail, dünya siyonizm planlarının bir adımı olarak kurulmuştur. İsrail Meclisinin önünde heykeli bulunan Theodor Henzl'in, yüz sene evvel hazırladığı plan, önce merkezi Kudüs olmak üzere bir İsrail devletinin kurulmasını, bilara de adım adım ilerleyerek Fırat, Dicle ve Nil havzalarının, yani Anadolumuzun İsrail'e vilayet yapılmasını esas almaktadır.

İsrail son aylarda, tecavüzleri daha da artırmış, işgal ettiği Müslüman topraklarından çekilmesi lazım gelirken, tam tersine, bir yandan bu bölgelerde sürekli olarak yeni yerleşme merkezleri tesis etmekte, diğer yandan bu bölgelerdeki Müslüman halka terörist tecavüzler düzenlemektedir.

Bütün bu olaylar cereyan ederken, bu Bakan sadece susmuştur ve bilakis İsrail'le münasebetleri geliştirmeye özenmiştir.

8. Bu vahim olaylar üzerine, bütün Müslüman ülkelerin Dışişleri Bakanları İsrail'in tecavüzlerini telin ve önlemek maksadıyla, Ortadoğu ve dünya sulhü bakımından büyük öneme haiz Amman Konferansını tertip ettiler. Bu Bakan, 11 – 13 Temmuz tarihleri arasında yapılan bu toplantıya gitmedi. Bunun yerine Sofya'ya gitmeyi tercih etti.

9. Son olarak, İsrail Paramentosundan 1400 yıllık İslam şehri Kudüs'ü kendisine devlet merkezi yaptığına dair bir karar aldı. Bu olay, asrımızın en mühim olayıdır. İslam âleminin haklarına, Orta-doğu ve Dünya sulhüne karşı pervasızca ve küstahça bir tecavüzdür.

İsrail'in Kudüs'ü başkent ilân etmesi, aynı projenin bir diğer bölümü olan Anadolumuzun kendilerine vilayet yapma adımının bir başlangıcıdır. Böyle tarihi bir olay karşısında, yapılacak ilk iş, İsrail'le münasebetleri olan Türkiye'den başka bir ülke mevcut değildir. 1973'ten beri her İslam Konferansında Türkiye'nin İsrail'le münasebetlerini kesmesi ısrarla talep edilmektedir.

Son Kudüs olayı, vahim bir olaydır ve artık münasebetlerin kesilmesi lazımdır. Bu Bakan, Müslüman ülkelerle her türlü münasebetlerimizin geliştirilmesine mani olmaktan başka bir işe yaramadığı halde, ısrarla İsrail'le münasebetlerimizi devam ettirmekte, İslam âlemini itmekte, karşılıklı olarak sağlanacak milli menfaatleri ihlal etmektedir.

Yukarıda arz edilen sebeplerden dolayı, Anayasanın 89 ncü maddesi gereğince Dışişleri Bakanı hakkında Gensoru açılmasını arz ve talep ederiz. ”⁵³⁸

Söz konusu gensoru önergesi incelendiğinde, önergede Dışişleri Bakanı Erkmen’e atfedilenlerin hemen hepsinin, bir Bakanın görev alanındaki işlerin çok ötesinde, Hükümetin siyaseti kapsamında, kolektif sorumluluğu gerektiren konular olduğu görülmektedir. Zira bir ülkenin, Ortak Pazar veya Avrupa Ekonomik Topluluğu (bugünkü adıyla Avrupa Birliği) gibi bir devlet bakımından fevkalade önem taşıyan bir birlikteliği gerektiren uluslararası bir kuruluşa üye olma görevinin, yalnızca Dışişleri Bakanına bırakıldığını söylemek mümkün değildir. Yine benzer bir şekilde, Kudüs’ü başkent ilan etmiş olan İsrail’le, yani bir devletle olan diplomatik ilişkilerin kesilmesi yetkisinin de, Dışişleri Bakanına özgülenmesi mümkün değildir. Çünkü bu, Hükümetin alabileceği bir karara bağlıdır. Bu nedenle, böyle bir karar almamanın sorumluluğu da, yalnızca Dışişleri Bakanı üzerinde değil, Hükümet üzerinde doğacaktır. Zira, Meclis’te önergenin gündeme alınıp alınmaması konusunda yapılan görüşmede de esasen bu konu daha açık bir biçimde görülmüş ve muhalefette yer alan, MSP adına yapılan konuşmanın odağında da Bakanın düşürülmesi amacından öte Hükümetin yürüttüğü siyaset üzerinden Bakana yönelik eleştiriler getirilmiş, Adalet Partisi iktidarının sorumluluğuna dayanılmıştır.⁵³⁹

⁵³⁸ **Millet Meclisi Tutanak Dergisi**, Dönem: 5, Toplantı: 3, Cilt: 16, Birleşim: 126, (28.08.1980), s. 772.

⁵³⁹ MSP Grubu adına konuşan Malatya Milletvekili Recai Kutun, şu sözlere yer vermiştir:

“...Adalet Partisinin uzun vadeli sürekli ve kararlı bir dış politika görüşünün bulunmadığını ifade etmiştim. Bu iddiamızın doğruluğuna yürekten inanmakla beraber, dış politikalarının hiç değişmeyen şuurla ve kararlılıkla tatbik edilen bir çizgisi vardır ki, haklarını yemiş olmamak için bunu da ifade etmek mecburiyetindeyiz. Bu çizginin göze batan yanları şunlardır: Her zaman Batı yanlısı ve Batıya bağlı olmak.

Her zaman İsrail’e, Yunan’lıya müsamahakâr ve dost bunlarla aynı safta olmak.

Müslüman ülkeleri küçük görmek ve her zaman münasebetleri belli bir mesafede tutmak.

...

...Adalet Partisi Hükümeti ve onun Dışişleri Bakanı her ne hikmetse, daha iktidarının 3 ncü ayında Ortak Pazar meselesine dört elle sarılmışlardır. Bundan evvelki dış politika müzakerelerindeki çok kesin tavrını hatırlayacaksınız, adeta yangından mal kaçırmak gibi ve “Ben bildiğimi yaparım, konu Meclislere gelince Meclis de bildiğini yapar” şeklindeki efce tavırlarıyla, ne pahasına olursa olsun Ortak Pazara tam üye olabilmek gayreti ve telaşı içindedir. Bu Bakana sorsanız, “Ortak Pazar bir ticari faaliyettir, biz herkesle ticaret yaparız, Ortak Pazara karşı oluşunuzu anlamam mümkün değildir” diyecektir. Biz de diyoruz ki Ortak Pazar Truva Atı’dır; iktisadi ve ticari faaliyetler gibi masum sıfatlarla içimize sokulmak istenen bir Truva Atı...

...

Muhterem milletvekilleri; bundan 5-6 ay önce, Afgan’lı mücahitlerin temsilcileri Türkiye’ye geldiler. Bu mücahitler, büyük ümitlerle bu Hükümetten ve bu Bakandan maddi ve manevi yardım talebinde bulundular

...Silah, mermi, özellikle... gaz maskesi istediler. Bu mücahitler Türkiye’de -altını çizerek ifade ediyorum- 3 ay kaldılar. Bütün kapılar yüzlerine kapandı... İşte bu Bakan, bir büro açılması iznini bir

Meclis'te grubu bulunan CHP de, Hayrettin Erkmen hakkındaki gensoru önergesinin gündeme alınması lehinde oy kullanacaklarını açıklamakla birlikte⁵⁴⁰; bunun, gensoru hakkında belirtilen görüşlerin ve gerekçelerin tümüne katıldıkları anlamına gelmeyeceğini ifade ederek, Bakanın bireysel siyasi sorumluluğundan ziyade genel olarak Hükümetin yürüttüğü siyasetin başarısızlığını eleştirilerinin odağına almıştır.⁵⁴¹

Dışişleri Bakanı Hayrettin Erkmen ise konuşmasında, hiçbir Dışişleri Bakanının kişisel bir siyaset yürütemeyeceğini ve bir Bakan olarak görevinin ancak Meclisin güvenini almış olan mensubu bulunduğu Hükümetin belirlediği siyaseti uygulamaktan ibaret olduğu üzerinde durarak şunları ifade etmiştir:

“Sayın Başkan, sayın Milletvekilleri;

Bir Gensoru önergesini tartışıyoruz. Bu Gensoru önergesi, bizim anlayışımıza göre ve objektif görüşle herkesin anlayışına göre, çağdışı bir politikanın yanlışlıklar ve yanlışlar dolu bir anlayışın ve ahde vefasızlığın mahsulüdür; çağdışı dış politikanın mahsulüdür. Çünkü biraz evvel huzurunuzda sergilenen dış politika anlayışı, saplantılarla dolu, dünyayı bir bölgeden ibaret sanan bir b(z)ihniyetle sergilenmiş ve miktarınca muhterem heyetiniz tarafından değerlendirilmiştir.

...

gönül yardımını da Müslüman mücahit kardeşlerimize çok gördü...”. Bkz. Millet Meclisi Tutanak Dergisi, Dönem: 5, Toplantı: 3, Cilt: 16, Birleşim: 126, (28.08.1980), s. 773-776.

⁵⁴⁰ CHP Grubu adına konuşan İstanbul Milletvekili Hikmet Çetin, şu sözlere yer vermiştir: “

“...Bu Hükümet biçiminin, programının, ekonomik ve sosyal politikasının başından beri karşısında olduk. Bunların, ülkenin temel sorunlarına çözüm getiremeyeceğini, 10 aya yaklaşan uygulama da açıkça göstermiş bulunmaktadır.

...

Çağımızda iç ve dış sorunlar bir bütündür. Dış siyasal sorunlarla dış ekonomik sorunlar ve ilişkiler iç içedir. Hele Türkiye'nin bugün içinde bulunduğu ekonomik bunalımda bu konular daha da iç içe girmiştir. Bugünkü Hükümet tek ümidini ekonomik alanda dışarıya ve oradan gelecek olan kaynaklara bağlamıştır...

...

Sayın Dışişleri Bakanının Ortadoğu politikasını da uygun bulmuyoruz. Bu yanlış politika sonucudur ki tüm bölge ülkeleriyle ve komşularımızla ilişkiler bu Hükümet döneminde geriye gitmiştir...

...

Komşularımız Ortadoğu ve İslam ülkeleriyle dış ekonomik ilişkiler büyük ölçüde bu hükümet döneminde aksamıştır. Birçok ülke ile bazı konular durma noktasına gelmiştir. Bu arada sosyalist ülkelerle dış ticareti caydırıcı önlemler alınmıştır. Bu hem bu ülkelere olan dışsatımımızı olumsuz yönde etkilemiştir.

...

Bu, bu Gensoruda belirtilen görüşlerin ve gerekçelerin tümüne aynen katıldığımız anlamına gelmez. Gensoru gündeme alındığı takdirde Cumhuriyet Halk Partisi olarak, bu Hükümetin dış politikası hakkındaki gerekçelerimizi ve görüşlerimizi ayrıca Yüce Meclise sunma olanağını da bulmuş olacağız...”. Bkz. Millet Meclisi Tutanak Dergisi, Dönem: 5, Toplantı: 3, Cilt: 16, Birleşim: 126, (28.08.1980), s. 778-779.

⁵⁴¹ Onar ve Kontacı, s. 14-19.

Sayın Başkan, muhterem milletvekilleri, önerge yakışksız bir ithamla başlıyor; “Dışışleri Bakanı, güttüğü politikayla, milli menfaatlerimizden uzaklaşmış, telafisi imkansız yahut çok güç neticelere sürüklemiştir memleketimizi” diyor.

...

Sayın Başkan, muhterem milletvekilleri, benim, özel, şahsi bir dış politikam olamaz; hiçbir Dışışleri Bakanının şahsi ve özel bir dış politikası olamaz. Dışışleri Bakanlarının görevi, mensup olduğu hükümetin tespit ettiği, Meclislerin tasvibine mazhar olmuş politikaları uygulamaktır. Eğer ondan inhiraf ederse, o zaman o politikayı yürütememenin sorumluluğunu, mevkiini terk etmekle öder. O da hükümetin içinde önce, grubun içinde sonra hesaplanacak bir husustur.

Nerelere getirmişim? Ben, Hükümetin politikasını ve Meclisin tasvibine mazhar olmuş, programıyla belli politikasını yürütüyorum ve o politika, Milli Selâmet Partili muhterem milletvekillerinin de müspet oylarıyla tekevvün etmiş bir politikadır ve onların oyları layık olmasaydı, ne o politikanın tatbik edilmesi, ne de benim Dışışleri Bakanı olmam mümkün olurdu.

...

Bu politika nedir, dış politika? Bizim Hükümetimizin yönettiği, yürüttüğü dış politika nedir? Cumhuriyetin geleneksel politikasıdır; Atatürk’ün çizdiği politikadır...

...

Evet; bu, benim yürütmeye çalıştığım –muvaffakım veya değilim, o ayrı konu; ama yürütmeye çalıştığım– politika, Büyük Meclisin tasvibinden geçmiş geleneksel Cumhuriyet politikasıdır, Cumhuriyet dış politikasıdır; Atatürk çizgileri içinde çerçelenmiş dış politikadır. Bunun tatbikatından herhangi bir yanlışlığım da olsa, gene neticenin Hükümete gelmesi lazımdır. Grup içinde halledilmemişse, Dışışleri Bakanının hataları Meclis içinde halledilebilir; ama Hükümete yönelik olarak gelmesi lazımdır. Çünkü, bu politika Hükümetin politikasıdır...

Neden acaba Dışışleri Bakanının şahsına tevcih edilmiş bu politika? Neden acaba? Buna izaha, tahlile lüzum görmüyorum; ama güttüğüm politika, Hükümetimin politikasıdır. Hükümetim, benim bu politikamın yürütülüşünden bir şikayet içinde değildir. Grubum, biraz evvel huzurunuzda bu politikanın Hükümet politikası olarak savunuculuğunu yaptı ve doğruluğunu gayet belîğ bir şekilde ispatladı.”⁵⁴²

Gensoru önergesinin gündeme alınmasının kabul edilmesi sonrasındaki görüşmeler sonunda, Dışışleri Bakanı Hayretin Erkmek hakkında, Necmettin Erbakan, Arif Emre, Hasan Aksay, Oğuzhan Asiltürk ve Malatya Milletvekili Recai Kutun tarafından güvensizlik önergesi verilmiş; 5 Eylül 1980 tarihinde yapılan oylama sonucu, 209 Milletvekilinin katılmadığı oylamada, 2 Milletvekili ret oyu;

⁵⁴² **Millet Meclisi Tutanak Dergisi**, Dönem: 5, Toplantı: 3, Cilt: 16, Birleşim: 126, (28.08.1980), s. 785-786.

231 Milletvekili ise kabul oyu vermiş ve güvensizlik oyu kabul edilmiştir.⁵⁴³ Böylece, Demirel'in başkanlığındaki azınlık Hükümetinde Dışişleri Bakanı olarak görev yapan Hayrettin Erkmen, Cumhuriyet tarihimizde düşürülen ilk Bakan olmuştur.⁵⁴⁴

Bunun yanında Meclis bir Bakanın bireysel sorumluluğuna yol açabilecek olan gensoruyu, sadece o Bakanlık bünyesinde uygulanan siyaset için değil, başka nedenlerle o Bakana güvenini kaybettiği için de verebilmektedir. Örneğin, bir görev suçu işlediği iddiası ile hakkında meclis soruşturması açılmış olan bir Bakan, Anayasa'nın 113. maddesi gereğince ancak meclis soruşturması sonucu Yüce Divan'a sevk edildiği zaman Bakanlıktan düşmektedir. Yasama Organı daha hızlı bir biçimde sonuç almak istiyorsa, meclis soruşturması sürecinin işlemlerini beklemeden bunu gensoru mekanizmasıyla sağlama yolunu da deneyebilmektedir. Yani henüz meclis soruşturması sürerken veya meclis soruşturması açılmaksızın soruşturmaya neden olan sorundan ötürü, ilgili Bakana karşı güvenini kaybettiğini ve soruşturma sonuçlanmadan veya açılmadan Bakanı düşürmek istiyorsa, bunu bir gensoru konusu haline getirebilecektir.⁵⁴⁵

Bu çerçevede Türkiye'de, düşürülen ikinci Bakan da Mesut Yılmaz'ın Başkanlık görevini üstlendiği, 55. Hükümette kendisine Devlet Bakanı olarak görev verilen Güneş Taner'dir. 20 Haziran 1997 tarihinde Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel, Hükümeti kurma görevini, Anavatan Partisi (ANAP) Başkanı Rize Milletvekili Mesut Yılmaz'a vermiş; Demokratik Sol Parti (DSP) ve Demokratik Türkiye Partisi (DTP)'nin de katılımıyla kurulan azınlık Hükümeti, CHP'nin de desteğiyle 256 ret ve 2 çekimsere karşı 281 oyla TBMM'nin güvenini almıştır.⁵⁴⁶

Geçen süre zarfında erken seçim kararı alınıp bu konudaki müzakereler ve tartışmalar sürerken, Türkbank ihalesinin kilit ismi olarak bilinen Korkmaz Yiğit, ihale ile ilgili olarak sanık durumuna düşünce, Devlet Bakanı Güneş Taner ile Başbakan Mesut Yılmaz'ın da bu gelişmelerden haberleri olduğunu ileri sürmüş ve bu açıklamalar üzerine, çeşitli çevrelerce Başbakan Yılmaz'ın istifa etmesi gerektiği savunulmuştur. Bu gelişmeleri takiben, DYP Meclis Grubu ve Fazilet Partisi (FP)

⁵⁴³ **Millet Meclisi Tutanak Dergisi**, Dönem: 5, Toplantı: 3, Cilt: 16, Birleşim: 130, (05.09.1980), s. 849-852.

⁵⁴⁴ Onar ve Kontacı, s. 24.

⁵⁴⁵ Onar, "1982 T.C. Anayasası'nda...", s. 41.

⁵⁴⁶ Onar ve Kontacı, s. 25.

Meclis Grubu adına ayrı ayrı olarak 11 Kasım 1998’de Başbakan Mesut Yılmaz ve Devlet Bakanı Güneş Taner hakkında gensoru önergesi verilmiş; CHP Meclis Grubu adına ise Başbakan Mesut Yılmaz hakkında gensoru önergesi verilmiştir.⁵⁴⁷ 17 Kasım 1998 tarihinde üç önergenin birleştirilerek görüşülmesine karar verilmiş⁵⁴⁸ ve 19 Kasım 1998’de de üç gensoru önergesinin gündeme alınmasına karar verilmiştir.⁵⁴⁹

TBMM'nin 25 Kasım 1998 tarihli 24. Birleşiminde, gündemde Devlet Bakanı Güneş Taner için 2, Başbakan Mesut Yılmaz içinse 3 adet güven oylaması talebi yer almıştır. Çünkü DYP Meclis Grubu ile FP Meclis Grubu, hem Devlet Bakanı Taner, hem de Başbakan Mesut Yılmaz için; CHP Meclis Grubu ise sadece Başbakan Mesut Yılmaz için güvensizlik önergesi vermiştir. Birleşimi yöneten TBMM Başkanı Hikmet Çetin, bu durumda, önce Devlet Bakanı Taner hakkındaki güvensizlik önergesinin oylanması gerektiğine, çünkü önce Başbakan Yılmaz hakkındaki önerge oylanır ve Başbakan düşürülmüş olursa, bütün Bakanlar Kurulunun düşeceği ve yenisi kurulana kadar göreve devam edeceği için, Güneş Taner’in de görevini sürdüreceğine; buna karşılık şayet önce Taner hakkındaki güvensizlik önergesi oylanır ve kabul edilirse, Taner’in görevinin sona ereceğine, bu nedenle herhangi bir karışıklığa sebep vermemek için, her ikisi için de oylamaların ayrı ayrı yapılacağına karar verilmiştir.⁵⁵⁰ Yapılan oylama sonucu, Devlet Bakanı Güneş Taner, 312 Milletvekilinin güvensizlik oyu sonucu görevden düşürülmüştür.⁵⁵¹

⁵⁴⁷ Onar ve Kontacı, s. 28.

⁵⁴⁸ **Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi**, Dönem: 20, Yasama Yılı: 4, Cilt 65, Birleşim: 19, (17.11.1998), s. 385.

⁵⁴⁹ **Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi**, Dönem: 20, Yasama Yılı: 4, Cilt 66, Birleşim: 21, (19.11.1998), s. 79-84.

⁵⁵⁰ **Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi**, Dönem: 20, Yasama Yılı: 4, Cilt 66, Birleşim: 24, (28.11.1998), s. 277.

⁵⁵¹ **Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi**, Dönem: 20, Yasama Yılı: 4, Cilt 66, Birleşim: 24, (28.11.1998), s. 277-279. Onar ve Kontacı, söz konusu olayda, önce o Bakanın düşürülmesi ve hemen ardından Başbakanın ve haliyle bütün Bakanlar Kurulunun düşürülmesi konusunda şunları ifade etmektedirler: “Kanımızca, siyasal sorumluluk olarak da adlandırılan bu sorumluluk türünün, adli sorumluluk denilen bir diğer sorumluluk türüyle karıştırılmaması gerekir. Gerçekten, bir bakanın veya birkaç bakanın, ya da Bakanlar Kurulunu oluşturan bakanların tümünün, adli sorumluluklarını gerektiren bir olay karşısında, bakanların her birinin adlarının zikredilerek meclis soruşturmasına tabi tutulup, izlenmesi gereken süreç doğrultusunda, ilgili bakanın veya bakanların ayrı ayrı Yüce Divana gönderilip yargılanmaları, ceza hukukunun en temel ilkelerinden bir olan ve 1982 Anayasasının 38. Maddesinde de ifadesini bulan, suç ve cezaların şahsiliğinin bir gereğidir. Böyle bir durumda, bakanların her birinin adları belirtilerek haklarında meclis soruşturması açılmasının istenmesi ve Anayasa uyarınca izlenmesi gereken süreç doğrultusunda, her bir bakanın ve gerekiyorsa başbakanın, ayrı ayrı Yüce Divana gönderilmesi, başbakan ve olaya karışmış bakanların her birinin yargılanabilmesi için gereken bir zorunluluktur. Sadece başbakanın Yüce Divana gönderilmesi

Bakanların, bireysel gensoru mekanizmasının işletilerek düşürülmesi örneklerine çok sık rastlanmamakla beraber, uygulamada her ne kadar Hükümet hedef alınsa da doğrudan Bakanlık bünyesinde yürütülen siyaset dolayısıyla Bakanların yetkisi içindeki işlere özgülenen pek çok gensoru önergesine rastlanmakla birlikte bunların başarıya ulaşamadıkları görülmektedir. Bu nitelikte pek çok örnek bulunmakla birlikte, Söz gelimi 2006 yılında, Başbakan Recep Tayyip Erdoğan Başbakanlığındaki 59. Hükümette Milli Eğitim Bakanı olarak görev verilen Hüseyin Çelik hakkında, CHP Grubu adına Grup Başkanı Antalya Milletvekili Deniz Baykal ile Grup Başkanvekili İstanbul Milletvekili Ali Topuz, İzmir Milletvekili Kemal Anadol ve Samsun Milletvekili Haluk Koç tarafından; *“Nitelikli ortaöğretim kurumlarında atıl kapasite oluşturularak kamu kaynaklarını israf ettiği, Talim ve Terbiye Kurulu Başkanlığını işlevsizleştirerek ders kitapları ve yardımcı kitapların içeriğinde sorunlar oluşturduğu, YÖK ile çatışmaya girdiği, kadrolaşmak ve yargı kararlarını uygulamamak suretiyle görevini kötüye kullandığı iddialarıyla, Milli Eğitim Bakanı Hüseyin Çelik hakkında gensoru açılmasına ilişkin önerge”* vermişlerdir.⁵⁵² Doğrudan doğruya Bakanlık bünyesinde yürütülen faaliyet ve hizmetler çerçevesinde şekillenen bu gensoru önergesi, söz konusu yasama döneminden günümüze kadar geçen sürede verilmiş diğer gensoru önergelerinde de görüldüğü üzere, iktidar partisinin Mecliste sahip olduğu çoğunluğa bağlı olarak reddedilmiştir. Bu gensoru önergesinin gündeme alınıp alınmayacağına ilişkin yapılan oylamada 487 oy kullanılmış; 153’e karşı 333 oyla gensoru önergesinin gündeme alınması reddedilmiştir.⁵⁵³

Dolayısıyla, Hükümetin ve Bakanların siyasi denetimini gerçekleştirmek, gensoru önergesinin temel amacı olsa da, başka hedeflere ulaşmak amaçlarıyla

yoluyla, bakanlar kurulunun tüm üyelerinin, yani bakanların tümünün yargılanabilmeleri ve onların adli sorumluluklarının belirlenmesi yoluna gidilebilmesi mümkün değildir⁵⁵¹. Buna karşılık, siyasi sorumluluğun harekete geçirilmesi yolu ile ulaşılması beklenen sonuç, bir veya daha fazla sayıda bakanın veya Bakanlar Kurulunun tümünün görevine yasama organınca son verilmesinden ibarettir. Bu nedenle, Başbakanın siyasi sorumluluğu yoluna gidilip onun düşürülmesi durumunda tüm bakanlar da düşeceğinden, Başbakanın da düşürülmesinin gerektiği düşünülen bir olay karşısında, aynı olaydan ötürü önce bir veya birkaç bakanın haklarında verilen güvensizlik önergelerinin kabulü yoluyla düşürülmeleri ve hemen ardından Başbakanın ve bu yolla Bakanlar Kurulunun tüm üyelerinin düşürülmesi yoluna gidilmesi, bize siyasi sorumluluk kurumunun mahiyeti ile bağdaşır görünmemektedir”. Bkz. Onar ve Kontacı, s. 34-35.

⁵⁵² **Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi**, Dönem: 22, Yasama Yılı: 5, Cilt: 130, Birleşim: 2, (03.10.2006), s. 89.

⁵⁵³ **Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi**, Dönem: 22, Yasama Yılı: 5, Cilt: 131, Birleşim: 5, (10.10.2006), s. 303-304.

gensoru önergesi verilebilmektedir. Örneğin, kamuoyunun veya seçmenlerin beklentilerini yerine getirebilmek ve dikkatlerini gensoru konusuna çekebilmek; çıkması istenmeyen bir kanunun Genel Kurul’a gelmesi halinde Meclis çalışmalarını engelleyebilmek; diğer bilgi edinme ve denetim araçlarının iyi işlemediği durumlarda ilgili konuyu Genel Kurul gündemine taşıyabilmek gibi amaçları saymak mümkündür.⁵⁵⁴

bbb. Gensoru Önergesinin Verilmesi, Gündeme Alınması ve Görüşülmesi

Anayasa’nın 99. TBMM İçtüzüğü’nün 106. maddesine göre, gensoru önergesi “bir siyasi parti grubu adına” veya “en az yirmi milletvekilinin imzasıyla” verilir. Gensoru önergesi, verilişinden sonraki üç gün içinde Başkanlıkça bastırılarak üyelere dağıtılır. Gensoru önergesi beş yüz sözcüğü aştığı takdirde, beş yüz sözcüğü aşmayan bir özetin önergeye eklenmesi gerekir.⁵⁵⁵ Dağıtılmasından itibaren on gün içinde gündeme alınıp alınmayacağı görüşülür.

Anayasa’nın 99. maddesinin 2. fıkrası uyarınca, yapılan bu ön görüşmede, önerge sahiplerinden birisi, siyasi parti grupları adına birer Milletvekili, Bakanlar Kurulu adına Başbakan veya bir Bakan konuşabilir. Ön görüşmenin sonunda, gensoru önergesinin gündeme alınması ya kabul edilir ya da reddedilir. Gündeme alınıp alınmama konusunda söz konusu madde uyarınca bir çoğunluk öngörülmediği için Anayasa’nın 96. maddesindeki karar yeter sayısı, yani toplantıya katılanların salt

⁵⁵⁴ 1961 Anayasası döneminde, Maraş Milletvekili İbrahim Öztürk; “...gensoru önergesi veren arkadaşları bir yerde haklı buluyorum. Çünkü soru, genel görüşme ve meclis araştırması gibi müesseseler iyi işletilemediği için, üyeler konuları bir an önce görüşmek maksadıyla gensoru müessesine müracaat etmek mecburiyetinde kalıyorlar. Mesela, bundan aylarca önce şahsen benim verdiğim ve belki de birçok arkadaşların verdiği yazılı sorulara dahi bugüne kadar cevap verilmiş değildir. Nerede kaldı ki, Meclis gündeminde meclis araştırması, genel görüşme vesaire gibi denetim müesseselerine ait ve denetim müesseselerini ilgilendiren önergeler sıra beklemekte ve bu gidişle de belki bu dönem böylece atlatılmış olacaktır...” diyerek, gensoru önergesi verme sebebini açıklamakta ve diğer denetim mekanizmalarından istenilen sonuç elde edilmediği için bu yola başvurulduğunu belirtmektedir. Bkz. **Millet Meclisi Tutanak Dergisi**, Dönem: 3, Cilt: 9, Birleşim: 32, (08.01.1971), s. 666.

⁵⁵⁵ Önergenin uzunluğunun beş yüz kelime ile sınırlandırılmasında maksat, Meclis gündeminin tıkanması girişimlerini engellemektir. Aksi takdirde verilecek çok uzun önergelerin okunması günlerce sürebilecektir. Örneğin, 13.06.1966 tarihinde Ulaştırma Bakanı hakkında verilen “470 sayfalık” gensoru önergesi Türkiye’de parlamento tarihinin en uzun önergesi olmuş, bir aydan fazla süre zarfında sekiz birleşim boyunca okunan hacimli bir kitap uzunluğundaki önerge, siyasi partiler arasında yapılan centilmen bir anlaşma sonucunda geri alınmıştır. Bkz. İba, *Parlamentar Denetim...*, s. 109-111.

çoğunluğu aranır.⁵⁵⁶ Gensorunun gündeme alınması kararıyla birlikte, gensorunun görüşülme günü de belirlenir. Ancak Genel Kurul bu kararı verme konusunda serbestiye sahip değildir. Çünkü Anayasanın 99. maddesine göre; gensorunun görüşülmesi, gündeme alınması kararının verildiği ön görüşmeden “en az iki gün geçmedikçe yapılamaz” ve “yedi günden sonraya bırakılamaz”.

Gensoru görüşmeleri sırasında, TBMM üyeleri ve siyasi parti grupları tarafından, gerekçeli olmak şartıyla, güvensizlik önergeleri verilebilecektir. Ayrıca Bakanlar Kurulunun da güven isteminde bulunması mümkündür. Çünkü gensoru görüşmelerinin mantığı gereği, Hükümetin de buna karşı olarak sürecin bir aşamasında güven isteminde bulunması gerekir. Bu vesileyle, görüşmeler sırasında gensoru önergesi verenlerin eğilimleri de netleşmiş olacağından, kimin, neye, ne gerekçeyle güvensizlik duyduğu da Genel Kurul’a yansımış olacaktır.⁵⁵⁷

Başbakan veya Bakan hakkında güvensizlik önergesi verilmiş veya Bakanlar Kurulunun kendisi güvenoyu istemiş ise Anayasa’nın 99. maddesinin 3. fıkrasına göre, bu güven isteminden veya güvensizlik önergelerinin verilmesinden “bir tam gün sonra” güven oylaması yapılır.

Anayasa’nın 99. maddesinde hükümet istikrarını, sağlamaya yönelik bazı hükümlerin yer aldığı da görülmektedir. Örneğin, maddede belirtilen “iki” ve “bir tam gün”lük süreler, siyasi literatürde “serinleme süresi” olarak anılmaktadır. Bu sürelerin amacı, güven oylamasında duygusal etkenlerin etkisini azaltmak, Milletvekillerinin daha etraflı ve serinkanlı bir düşünebilmesine imkan vermektir. Bakanların ancak TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğuyla düşürebileceği kuralı da kimi anayasalarda düzenlenen ve yine Hükümet istikrarını ve Bakanların görevlerini sürdürmelerini sağlamaya yönelik bir hükümdür. Aynı hüküm 1961 Anayasası’nda da mevcut olmakla beraber; yapılacak güven oylamasında yalnızca güvensizlik oylarının sayılacağı kuralı 1982 Anayasası ile getirilmiştir. Bu hükümle, Anayasa’nın 99. maddesinin 5. fıkrası gereği yapılan güven oylamasında, adi

⁵⁵⁶ Gözler, Türk Anayasa..., s. 362.

⁵⁵⁷ Bakırcı, s. 513; Gözler, Türk Anayasa..., s. 362.

çoğunlukla azınlıkta kalan, fakat Anayasa gereğince istifaya mecbur olmayan bir Hükümetin prestij kaybına uğraması önlenmek istenmiştir.⁵⁵⁸

ccc. Gensorunun Sonucu ve Değeri

Yasama organının en etkili denetim aracı olan gensorunun, bu etkisine rağmen, günümüzde siyasi sorumluluğun doğması çok nadir görülmektedir. Günümüz partiler demokrasisinde, yasama organı, parlamentoda yeterli çoğunluğu bulunan bir hükümete karşı bu yolun işletilmesi ancak teorik bir ihtimal olarak değerlendirilmektedir.⁵⁵⁹

Özellikle sorumlu parti Hükümeti denilebilecek tutarlı ve disiplinli bir partinin yasama organında çoğunluğu sağlamış olması durumunda, Hükümetin ve Bakanların bu çoğunluk tarafından siyasi denetim altında tutulması çok uzak bir ihtimaldir. Bu sebeple de bir Bakan hakkında verilen gensoru önergeleri iktidar partisinin arzusuna göre şekillenmekte ve reddedilmekte; böylece hem Bakan görevine devam etmekte hem de hükümet kolektif sorumluluk gereği bağdaşıklığını sağlayarak güven yenilemiş olmaktadır.⁵⁶⁰ Hatta kimi zamanlar da muhalefet partilerinde verilen gensoru önergeleri Hükümet tarafından eleştirilere konu edilmektedir.⁵⁶¹

⁵⁵⁸ Özbudun, Türk Anayasa..., s. 314-315.

⁵⁵⁹ Onar, "1982 T.C. Anayasası'nda...", s. 41. 25 Şubat 2010 tarihinde İçişleri Bakanı Beşir Atalay hakkında "Cumhuriyet Halk Partisi Grubu Adına Grup Başkan Vekilleri Ankara Milletvekili Hakkı Suha Okay, İstanbul Milletvekili Kemal Kılıçdaroğlu ve İzmir Milletvekili Kemal Anadol'un, "Demokratik açılım" olarak adlandırılan proje kapsamında gizli görüşmelerde bulunduğu, terör örgütü mensupları hakkındaki yargı sürecini etkilediği iddiasıyla İçişleri Bakanı Beşir Atalay hakkında gensoru açılmasına ilişkin" verilen gensoru önergesinin gündeme alınması reddedilirken önerge sahibi CHP Ankara Milletvekili Hakkı Süha Okay konuşmasında şunları dile getirmişti: "Değerli arkadaşlarım, şunu ifade edeyim: Bilesiniz ki bu gensoru, Sayın Başbakanın da "yalama" diye ifade edip daha sonra da "Zaten bu kabul edilmeyecek." dediği ve yasamadaki AKP milletvekillerinin oylarıyla reddedileceğini ifade ettiği bir gensoru. Zannetmeyin ki bu gensoru Parlamento gündemine alındığında, Sayın İçişleri Bakanı, bu bütün iddialara rağmen görevinden istifa etmiyorsa, bu gensorudan kurtulacağını zannediyorsa yanılıyor. Belki bugün bu gensorudan kurtulacak ama bu ayarlama işlerinden dolayı Yüce Divandan kurtulamayacak. Değerli arkadaşlarım, biz tüm bu nedenle, bu işlerin koordinatörü ve organizasyonu yapan Sayın İçişleri Bakanı hakkında vermiş olduğumuz gensoru önergemizin gündeme alınmasını talep ediyoruz". Bkz. <http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem23/yil4/ham/b06601h.htm>. (14.08.2010).

⁵⁶⁰ Balta, Türkiye'de Yürütme..., s. 46-47; Onar, "1982 T.C. Anayasası'nda...", s. 59; Özbudun, Parlamenter Rejimde..., s. 87-90..

⁵⁶¹ Başbakan R. Tayyip Erdoğan, İçişleri Bakanı Beşir Atalay hakkında verilen gensoru önergesi hakkında, AKP'nin TBMM grup toplantısında şunları ifade etmiştir; "Affınıza sığınırım; Gensoru da artık bu ülkede yalama oldu... Bir netice alamayacaklarını bildikleri halde iki de bir gensoru..." <http://www.cnnturk.com/2010/turkiye/02/16/basbakan.gensoru.da.yalama.oldu/563978.0/index.html>, (12.08.2010);

Gensoru önergelerinin başarıya ulaştığı Hükümetler incelendiğinde bunların koalisyonlardan oluşan azınlık Hükümetleri olduğu görülmektedir. Parlamentoda çok sayıda siyasal partinin temsil edildiği ve çoğunluğun desteklediği güçlü bir Hükümetin olmadığı siyasal buhran zamanlarında, Hükümete dışarıdan destek veren siyasal partiler çeşitli amaçlar doğrultusunda bu desteklerini çekebilmekte ve gensoru önergesi yoluyla Hükümetin veya Bakanların görevlerinden azledilmelerinde rol oynamaktadırlar.⁵⁶²

Bütün bunların sonucunda, Yürütme Organının güçlü bir parlamenter desteğe sahip olduğu tek parti iktidarı dönemlerinde gensoru önergelerinin etkililiği ortadan kalktığı gibi, önerge sayısı da ciddi bir biçimde düşmektedir.⁵⁶³ Örneğin Demokrat Parti'nin Mecliste çoğunluğa sahip olduğu 1954-1960 yılları arasında verilen önerge sayısı 9'dur. Anavatan Partisi'nin Mecliste çoğunluğa sahip olduğu 1983-1987 yılları arasında verilen önerge sayısı 3'tür. Adalet ve Kalkınma Partisi'nin Mecliste çoğunluğa sahip olduğu 2002-2010 yılları arasında verilen önerge sayısı 16'dır.⁵⁶⁴

Hükümet ve Bakanlar gensoru sonucunda, iktidarın sahip olduğu çoğunluk nedeniyle, düşürülemese bile, muhalefet ile iktidar arasında gerçekleştirilen bu görüşmelerle muhalefetin kamuoyunu etkilemesi mümkün olabilmekte⁵⁶⁵, Hükümet

<http://www.radikal.com.tr/Radikal.aspx?aType=RadikalDetay&Date=&ArticleID=980647&CategoryID=78>, (12.08.2010).

⁵⁶² Atlay, s. 116; Balta, Türkiye'de Yürütme..., s. 47.

⁵⁶³ Parti disiplininin sağlanması, Hükümeti meydana getiren çoğunluk partisi için kimi kanunların kabul edilmesinde hayati öneme sahip olabilmektedir. Türkiye'de parti disiplininin sağlanması ve Milletvekillerinin, TBMM Genel Kurulunda yapılan oylamalar bakımından tutarlı bir biçimde hareket edip etmediklerinin denetlenmesi konusunda bazı yolların benimsendiği görülmektedir. Bunlardan birisi de, Milletvekillerinin, yapılacak oylama gizli olsa bile "açık-oy" kullanma, yani oyunu Genel Kurula göstermek üzere kullanma yoluna başvurmalarıdır. Buna göre Milletvekilleri gizli yapılması gereken oylamalarda dahi parti disiplini içinde hareket ettiklerini göstermek üzere oylarını göstererek, açık bir biçimde kullanabilmektedirler. Kimi zaman da bu disiplin sağlamak üzere kimi Milletvekillerinin görevlendirildiği dahi görülebilmektedir. 2010 yılında Anayasa'nın bazı maddelerinde değişik yapan kanunun oylanması sırasında, AKP Ankara Milletvekili Faruk Koca tarafından AKP'li milletvekillerinden Vahit Erdem, Köksal Toptan, Murat Başesgioğlu, Reha Çamuroğlu ve Kürşad Tüzmen'in isimlerinin yazılı olduğu listenin yayın kuruluşlarınca görüntülenmesi üzerine, yapılan bu çalışmanın parti içinde disiplinin sağlanması ve Milletvekillerinin farklı yönde oy vermemelerini sağlamaya yönelik bir çaba olduğu yorumlarına yol açmıştır. Bkz. <http://wap.ntvmsnbc.com/id/25090315/> (Erişim Tarihi 22.08.2010).

⁵⁶⁴ Atlay, s. 116.

⁵⁶⁵ Gensoru önergesini veren siyasi partinin siyasi eğilimleri de siyasi partiler muhalefette de yer alsa iktidar partisinin desteklenmesine ve gensoru önergesinin aleyhine oy vermeye götürebilmektedir. Söz gelimi 15.04.2009 tarihinde hakkında "Etkin önlemler almayarak ölümlerin ve yaşam hakkı ihlalinin artmasına yol açtığı, bu tutumuyla toplumsal barışı tehlikeye soktuğu" iddiasıyla DTP tarafından gensoru önergesi verilmiş; gensoruda AKP ile birlikte MHP "ret" oyu kullanırken CHP, çekimser kalmıştır. TBMM Genel Kurulunda, BDP'nin, İçişleri Bakanı Beşir Atalay hakkında verdiği gensoru önergesinin görüşmelerinde; CHP'nin konuşma yapıp çekimser kaldığı oylamada, MHP, BDP'nin

ve Bakanlar da bu doğrultuda daha dikkatli davranmaya zorlanmaktadır.⁵⁶⁶ Zira, yasama organının bir tartışma forumu olarak kabul edilmesi durumunda, bu forumda denetime yönelik araçlar da kuşkusuz ses getirmektedir.⁵⁶⁷

Meclis soruşturması sonucu bir Bakanın Yüce Divan'da yargılandıktan sonra mahkum olması durumunda, eğer Milletvekili seçilme yeterliliğini kaybetmekteyse, tekrar Bakan olarak seçilmesi mümkün değilken; gensoru sonucu düşürülen bir Bakanın tekrar Milletvekili ve Bakan seçilmesi önünde bir engel yoktur. Ancak bu durumda da siyasi sorumluluğun parlamenter mantığı gereği ve siyasi etik kuralları da göz önüne alınarak, düşürülen bir Bakanın tekrar Bakan olarak seçilmemesi gerekmektedir. Aksi durumda, parlamenter denetim ve siyasi sorumluluk kurumunun ruhuna aykırılık oluşturmaya kaçınılmaz hale gelecektir.

bb. Güvenoyu

Parlamenter sistemlerde, Hükümetlerin ve Bakanların, parlamentoya karşı siyasi sorumlulukları, parlamentonun güvenine sahip olup olmama ile ölçülmektedir. Çünkü siyasi sorumluluk, yasama organının güvenini kaybeden bir Hükümetin veya Bakanın görevden çekilmek zorunda kalması anlamına geldiğinden, siyasi sorumluluğu gerçekleştirecek anayasal yöntem ise “güvenoyu” mekanizmasıdır.⁵⁶⁸ Ancak bu mekanizma çoğunlukla Hükümetin göreve devam edip etmeyeceği konusunda odaklanmakta, tek tek Bakanlar hakkında ise gensoru görüşmeleri sırasında verilen önergelerle güvenoyuna konu edilmektedir. Dolayısıyla görev

gensoru gerekçeleri ile Hükümete yüklenmek istememiş, BDP ile aynı safta yer alıyor görünmek istemeyen MHP, görüşmelerde söz almazken; oylamada da salonda bulunan çok az sayıdaki MHP'li Milletvekili “hayır” yönünde oy kullanmıştır. Bkz. <http://www.nethaber.com/Politika/150927/BDP-GENSORU-VERINCE-MHP-AKP'YI>, (14.08.2010)

⁵⁶⁶ Arsel, Türk Anayasa..., s. 345; Bakırcı, s. 510.

⁵⁶⁷ Onar, “1982 T.C. Anayasası'nda...”, s. 59-60. Başbakan Mesut Yılmaz ve Devlet Bakanı Güneş Taner hakkında verilen gensoru üzerinde yapılan görüşmelerde; “DYP adına konuşan Tokat Milletvekili Ali Şevki Erek, gensoru önergesi vererek, Anayasanın öngördüğü bir yetkiyi kullandıklarını belirtiyor ve bundan ötürü bazı çevrelerce eleştiriliyor olmalarını anlayamadıklarını dile getiriyordu. Erek'in bu konuya ilişkin sözleri şöyledi:

“Gensoru vermek, kesinlikle, herhangi bir şekilde tenkidi mucip bir olay değildir. Zaman zaman, bakıyoruz, neredeyse, bu gensoru verildi diye, muhalefet partileri suçlu ilan edilecek. Gensoru, bugünkü Anayasamıza göre, Anayasamızın Türkiye Büyük Millet Meclisine bahsettiği bir denetim hakkıdır. Bu denetimin kullanılması kadar doğal bir şey de olamaz. Muhalefet partilerinin yaptığı, Anayasanın tanıdığı bir denetim hakkının kullanılmasından ibarettir. Sadece o da değildir; eğer demokrasi varsa, demokrasinin, Yüce Meclis huzurunda bir kere daha, demokrasi olduğunun kendisi tarafından gösterilmesinden başka bir şey değildir...”. Bkz. Onar ve Kontacı, s. 32; Onar, “1982 T.C. Anayasası'nda...”, s. 59-60.

⁵⁶⁸ Özbudun, Türk Anayasa..., s. 338.

başlangıcında ve görev sırasında güvenoyunun önemi Bakanlar Kurulunun tamamı bakımından ortaya çıkmakta, Bakan da bu kurulun bir üyesi olmakla, kendilerine verilen Bakanlık görevinin devam edip etmeyeceği bunun sonucuna bağlı olmaktadır.

Gensoru, siyasi sorumluluğun ortaya konulması için geçilmesi gereken ilk aşamayı oluşturmaktadır. İkinci aşamayı oluşturan güvensizlik önergesiyle bir Bakan, Başbakan veya bir bütün olarak Bakanlar Kurulu görevinden azledilebilir. Anayasa'nın 99 maddesinin 4. fıkrası gereği; *“Gensoru görüşmeleri sırasında üyelerin veya grupların verecekleri gerekçeli güvensizlik önergeleri veya Bakanlar Kurulunun güven isteği, bir tam gün geçtikten sonra oylanır”*. Söz konusu hükümden de anlaşılacağı üzere, gensoru görüşmeleri sırasında güvensizlik önergesi verilmez veya Hükümet güven isteminde bulunmazsa gensoru süreci tamamlanmış olacaktır. Ancak uygulamada, gensoru sürecini başlatmanın amacı güvensizlik önergesi yoluyla siyasi sorumluluğu ortaya koymak olduğundan, gensoru önergesini imzalayan parti grupları veya Milletvekili topluluğu her zaman güvensizlik önergesini Meclise sunmaktadır. Ayrıca, gensoru önergesinin hedefi olan Bakanlar, Başbakan veya Bakanlar Kurulu da hükümet edebilmek için gerekli şartların mevcut olup olmadığını görmek veya arkasında güçlü bir Parlamento çoğunluğuna sahip olduğunu göstermek amacıyla güven isteminde bulunabilmektedir.⁵⁶⁹

aaa. Görev Başlangıcında

Görev başlangıcında güvenoyu, Bakanlar Kurulunun kuruluşunu izleyen güvenoyudur. Başbakan tarafından oluşturulan Bakanlar Kurulunun Cumhurbaşkanı tarafından atanmasıyla Bakanlar Kurulu hukuken göreve başlamaktadır. Ancak Bakanlar Kurulunun göreve devam edebilmesi için TBMM'den güvenoyu alması gerekmektedir. Dolayısıyla görev başlangıcındaki güvenoyu, Bakanlar Kurulunun göreve başlaması için değil, kurulan Bakanlar Kurulunun göreve devam edip etmeyeceğinin veya TBMM'nin güvenini sağlayacak Bakanların, Bakanlar Kurulunda yer alıp almadığının belirlenmesine yöneliktir.

Görev başlangıcındaki güvenoyu Anayasa'nın 110. maddesinde ayrıntıları ile yer almıştır. Buna göre; Başbakan tarafından hazırlanan Bakanlar Kurulu listesi tam

⁵⁶⁹ Atlay, s. 106.

olarak TBMM'ye sunulur. Bakanlar Kurulu programının TBMM'de okunması ve görüşülmesinden sonra güvenoyuna başvurulur.

Görev başlangıcındaki güvenoyunda, nitelikli çoğunluk aranmamakta TBMM İçtüzüğü'nün 105. maddesine göre; güvenoyu verenlerin sayısı güvensizlik oyu verenlerin sayısından fazla ise Bakanlar Kurulu güvenoyu almış ve Bakanlara da güvenoyu verilmiş olmaktadır. Bu oylamada nitelikli çoğunluk aranmamakla, Hükümetin kurulması kolaylaştırılmış olmaktadır. Ancak her halükarda Hükümetin güvenoyu alabilmesi için basit karar yeter sayısına ulaşılmış olması gerekmektedir.⁵⁷⁰ Hükümetin kuruluşunda basit çoğunluğun; Hükümetin veya Bakanların düşürülmesinde ise üye tam sayısının salt çoğunluğunun aranmasında “rasyonelleştirilmiş parlamenter rejim” anlayışı çerçevesinde Hükümet istikrarının hedeflendiği söylenebilir.⁵⁷¹

bbb. Görev Sırasında

Görev sırasındaki güvenoyu ya Milletvekillerinin ya da Hükümetin teşebbüsü üzerine yapılmaktadır. Anayasanın 111. maddesine göre, Bakanlar Kurulunun görev sırasında güvenoyuna başvurması mümkündür. Buna göre, Başbakan gerekli gördüğü her zaman TBMM'den görev sırasında güvenoyu isteyebilir. Ancak kurumun işletilmesi Başbakanın takdirine bağlı olduğu için, hükümeti güçlendirmek için bir araç olarak da görülebilir. Hatta Hükümetin belli faaliyetleri hayata geçirmek için parlamento tarafından desteklenip desteklenmediğini test etmesine imkan sağlamaktadır.⁵⁷² Ancak, Meclisin gerçekleştireceği siyasi denetim yoluyla, daha önce verdiği güveni geri alması ve böylece bütün Bakanların görevinin sona ermesi söz konusu olabilmektedir.⁵⁷³

ccc. Gensoru Görüşmeleri Sırasında

Anayasa'nın 99. maddesine göre; gensoru görüşmeleri sırasında güven oylamasına gidilebilir. Buna göre ilk olarak; Milletvekillerinin veya siyasi parti

⁵⁷⁰ Gözübüyük, Anayasa Hukuku, s. 233; Onar, “1982 T.C. Anayasası'nda...”, s. 39 ; Özbudun, Türk Anayasa..., s. 339.

⁵⁷¹ Tanör ve Yüzbaşıoğlu, s. 301.

⁵⁷² Onar, “1982 T.C. Anayasası'nda...”, s. 39; Teziç, s.431.

⁵⁷³ Onar, “1982 T.C Anayasası'nda...”, s. 39.

gruplarının teşebbüsü üzerine güvensizlik önermeleri verilebilir. Bu güvensizlik önermeleri sonucunda güven oylaması yapılmaktadır.⁵⁷⁴

Anayasanın 99. maddesinin 3. fıkrasına göre bakanlar kurulu da gensoru görüşmeleri sırasında güven isteyebilir. Ancak bir Bakan hakkında verilen gensoru önergesi sonucu, önerenin kabulü sonrasında bir Bakanın yalnız başına güven istemesi mümkün değildir. Bakan hakkında açılan gensoruyu Bakanlar Kurulu adına Başbakan, söz konusu gensorunun Hükümet adına verildiğini kabul ederek Bakanlar Kurulu adına güven meselesi yapabilir.⁵⁷⁵

Gensoru görüşmeleri sonunda, Milletvekillerinin veya siyasi parti gruplarının verecekleri “gerekçeli” güvensizlik önermeleri, Anayasa’nın 99. maddesinin 5. fıkrası uyarınca, TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğunun verdiği güvensizlik oyuyla kabul edildiğinde Bakan görevden düşürülmüş olur.

b. Hükümetin Girişimi (Güven İstemi)

Görev sırasında güvenoyunun diğer türü da “hükümetin teşebbüsü üzerine” yapılan güven oylamasıdır. Ancak burada sınırlı bir durum vardır. Yani Anayasa’nın 111. maddesinde de düzenlendiği şekliyle; *“Başbakan, gerekli görürse, Bakanlar Kurulunda görüştüktan sonra, Türkiye Büyük Millet Meclisinden güven isteyebilir”*. Dolayısıyla bu güven oylamasına, ancak Bakanlar Kurulunda görüşüldükten sonra Başbakanın talebi üzerine başvurulabilmektedir. Yani görev sırasında güven isteminde bulunma yetkisi münhasıran Başbakandır. Dolayısıyla bir Bakan, sadece kendi Bakanlığını ilgilendiren eylem, işlemler ve uygulamalardan dolayı, TBMM’den kendi şahsı adına güvenoyu isteyememektedir.⁵⁷⁶

Yapılan güven oylamaları sonucu Hükümet veya bir Bakan hakkında güvensizlik oyu verilmesiyle Hükümetin veya Bakanın görevi sona erer. Ancak buna rağmen, güven oylaması sonucu, TBMM’den güvensizlik oyu alan bir Başbakanın veya Bakanın görevde kalmaya devam etmesi parlamenter rejimin mantığıyla

⁵⁷⁴ Gözler, Türk Anayasa..., s. 452.

⁵⁷⁵ Arsel, Türk Anayasa..., s. 431.

⁵⁷⁶ Özbudun, Türk Anayasa..., s. 338-339.

bağdaşmayacağı gibi; böyle bir eylem Anayasayı ihlal suçu da dahil olmak üzere ilgilinin cezai sorumluluğunu ortaya çıkarması söz konusu olabilecektir.⁵⁷⁷

2. Siyasi Sorumluluğun Dolaylı Olarak Harekete Geçirilme Mekanizması Olarak “Soru”

Anayasa’da, parlamenter denetim konusunda Hükümetin ve Bakanların denetiminde kullanılan çeşitli mekanizmalardan, siyasi sorumluluğun harekete geçirilmesinde dolaylı bir işleve sahip olan “soru” kurumu üzerinde kısaca durmak gerekmektedir. Soru, Anayasa’nın 98. maddesinin son fıkrasında⁵⁷⁸, bilgi edinme ve denetim aracı olarak düzenlenmiştir.

TBMM İçtüzüğü’ne göre soru, Meclis Başkanlığı aracılığıyla “başka bir kaynaktan kolayca öğrenilmesi mümkün olmayan”, “tek amacı istişare sağlamaktan ibaret olmayan”, “kişilik ve özel yaşama ilişkin konuları içermeyen” ve “daha önce Meclis Başkanlığı’na verilmiş gensoru önergesiyle aynı olmayan konularda”, “kısa, gerekçesiz ve kişisel görüş ileri sürülmeksizin”; “belge eklenmemiş bir önerge ile Başbakan veya bir Bakandan açık ve belli konular hakkında” “sözlü” veya “yazılı” olarak bilgi istemekten ibaret bir denetim vasıtasıdır.⁵⁷⁹

Sorunun sözlü veya yazılı olması, istenilen cevabın türüne ilişkin bir ayrımıdır. Her iki durumda da soru Meclis Başkanlığı’na yazılı bir önerge ile sunulur. Önerge sahibi Milletvekili tarafından TBMM Genel Kurulu’nda sözlü olarak cevaplandırılması istenilen sorulara sözlü soru denilir. Birkaç istisna dışında neredeyse bütün parlamentolarda sözlü sorular yazılı olarak sorulmaktadır. Soru önergelerinin muhatabı Meclis Başkanı, Başbakan veya bir Bakandır. Ancak muhatabın önergede açıkça ifade edilmesi gerekmektedir. Bakanlık isminin belirtilmesi yeterlidir. Devlet Bakanlarına yöneltilen sorularda Bakan isminin açıkça ifade edilmesi, muhatabın tespitini kolaylaştırma bakımından önem taşımaktadır.⁵⁸⁰

⁵⁷⁷ Özbudun, Türk Anayasa..., s. 351.

⁵⁷⁸ Anayasa’nın 98. maddesinin 2. fıkrasına göre; “Soru, Bakanlar Kurulu adına, sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmak üzere Başbakan veya bakanlardan bilgi istemekten ibarettir”. 98. maddenin son fıkrasına göre de; “Soru... önergelerin verilme şekli, içeriği ve kapsamı ile cevaplandırılma, görüşme ve araştırma yöntemleri Meclis İçtüzüğü ile düzenlenir”.

⁵⁷⁹ İrfan Neziroğlu: “Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde Parlamenter Denetim Aracı Olarak Sözlü Soru Önergelerinin Etkinliği ”**Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Yıl: 2006, Cilt: 8, Sayı: 2, s. 152.

⁵⁸⁰ Neziroğlu, s. 152, 154.

Parlamente denetim yollarından “soru”, kimi durumlarda siyasi sorumluluk kurumuna öncü olmakta ve siyasi denetim bakımından gerekli bilgileri sağlama işlevi gösterebilmektedir. Soru, bu sebeple siyasi bir faaliyet için teknik bir vasıta olmaktadır. Bu vasıtanın kullanımı, Hükümetin veya Bakanların siyasi olarak yıpratılması ve itibar kaybetmesini amaç edinebilmekte veya böyle bir sonuca yol açabilmektedir. Bu işlevler birlikte ele alındığında, soru, gensoru için bir kaynaklık oluşturma potansiyeline sahiptir. Bunun yanında, soru parlamento üyeleri açısından esas önemini, herhangi bir faaliyetin gerçekleştirilebilmesi için bakanlar üzerinde baskıda bulunmak ve aktif bir çalışma performansı sergilemeleri konusunda bakanların yönlendirilmeleri işlevi görmektedir. Özellikle muhalefet partilerinin soru önergelerindeki payı istatistiki verilerle⁵⁸¹ birlikte göz önüne alındığında, siyasi denetim alanındaki önemi ve Hükümet ve Bakanlar üzerindeki etkisi daha iyi anlaşılabilir. Bu işlevlerinin yanında, Milletvekillerinin bu kurumu genellikle kendilerine veya sorunlarına dikkat çekmek veya partilerine puan kazandırmak amacıyla kullandıkları da gözlemlenebilmektedir.⁵⁸²

Soru önergesi ile bir konuda bilgi almak, Hükümeti veya bir Bakanı zor durumda bırakmak, seçmene mesaj vermek, kişisel reklamını yapmak gibi birçok şey amaçlayabilmektedir. Soru, her ne kadar Anayasa’nın 98. maddesinde “bilgi isteme” çerçevesiyle sınırlandırılmış olsa da, soru önergesinde amaç hem bilgi edinmek hem de buna bağlı olarak denetimdir. Bu nitelikleri göz önüne alındığında TBMM çalışmalarında bu konuya önemli bir zaman ayrıldığı görülebilecektir.⁵⁸³

Sözlü soruların içeriklerine bakıldığında bilgi edinmekten çok, doğrudan veya dolaylı bir denetim aracı olarak kullanıldıkları görülmektedir. Nitekim uygulamaya bakıldığında genel olarak soru önergelerinin, özel olarak da sözlü soru

⁵⁸¹ Söz gelimi 22. Yasama döneminde (2002-2007) verilen 2590 sözlü soru önergesinden, 2456’sı, yani soru önergelerinin % 94,82’si muhalefet tarafından verilmişken; 134 tanesi, yani % 5,17 iktidara mensup siyasi parti tarafından verilmiştir. İstatistikler için bkz. Neziroğlu, s. 161.

⁵⁸² Bülül, s. 11. Sözlü sorular muhatap Bakanlar açısından incelendiğinde, soruların çoğunlukla Sağlık Bakanı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı, Tarım, Orman ve Köyşleri Bakanı gibi Bakanlara yöneltildiği görülmektedir. Bkz. Neziroğlu, s. 152-153, 164.

⁵⁸³ TBMM Genel Kurulu’nun 22.3.2005 tarihli 73. birleşiminde, aynı gün gündemde bulunan sorulmuş soruların cevaplandırılması için, çalışma suresinin de bu soruların bitimine kadar uzatılması kabul edilmiş; Sanayi ve Ticaret Bakanı Ali Coşkun, Milli Eğitim Bakanı Hüseyin Çelik ve İçişleri Bakanı Abdülkadir Aksu’ya sorulmuş sorular cevaplandırılmıştır. Bu birleşimde, Sanayi ve Ticaret Bakanı’nın 16, İçişleri Bakanı’nın 32 ve Milli Eğitim Bakanı’nın 43 soruya cevap vermeleri sebebiyle, 15.00’da başlayan birleşim ertesi gün 00.14’te bitmiştir. Bkz. Neziroğlu, s. 156.

önergelerinin daha çok muhalefet partilerine mensup veya bağımsız Milletvekilleri tarafından zaman zaman bir konuyu gündeme taşıyarak kamuoyunun ve Hükümetin dikkatini o konuya çekme amaçlı olarak kullanıldığı görülmektedir. Bu tür sorularda genellikle iddialar sıralandıktan sonra “Bunlara katılıyor musunuz?”, “Bunları doğru buluyor musunuz?” gibi, aslında cevabı belli ifadelerle yer verilmesi de amacın bilgi almaktan çok denetim olduğuna işaret etmektedir”. Ancak uygulamada, kendisine soru yöneltilen Bakanın Genel Kurul’da hazır bulunmaması, soruya cevap verildiği anda sorunun güncelliğini yitirmiş olması (4 ay sonra cevap verilmesi veya 4 yıl geçmiş olmasına rağmen cevaplandırılmaması), Bakana sorulan sorulara başka bir Bakanın cevap metinleri aracılığıyla cevap vermesi gibi aksaklıklar, sorunun bir denetim aracı olarak amacına ulaşamamasına ve etkinliğini yitirmesine sebep olmaktadır.

Soruya cevap verilmesi halinde, verilen cevabı ayrıca bir denetim aracı olarak kullanıp kullanmamak soru sahibi Milletvekilinin tercihine kalmaktadır. TBMM Genel Kurul’unda, sözlü soru önergelerinin cevaplandırılmasının ardından, Hükümetin veya ilgili Bakanın sorumluluğunu gerektirecek bir işlem yapılmamakta ve işlem sonuçlandırılmaktadır. Yazılı sorudan farklı olarak, sözlü soruda ilgili Bakanın Genel Kurul’da Milletvekillere hitap etmesi, Bakanın cevabının ardından soru sahibinin ek açıklama yapma hakkının olması ve sonrasında tekrar bakanın açıklama yapmasının, süreci bilgi edinmenin ötesine taşıdığı ve bir müzakere ortamı yarattığı söylenebilir.⁵⁸⁴ Soru sahibi, Hükümete, Bakanlara, st kademe yöneticilere, basına, kamuoyuna ve birçok yere mesaj göndermeyi de amaçlamış olabilmektedir. Bu sebeple bazı soruların cevaplarından çok, sadece sorulmuş olmaları bile yeterli görülmektedir.⁵⁸⁵

⁵⁸⁴ Neziroğlu, s. 153, 157-159.

⁵⁸⁵ Neziroğlu, s. 153.

SONUÇ

Parlamente rejim, yasama organı ile yürütme organı arasındaki uyum ve işbirliğine dayanmaktadır. Bu rejimde hem yasama hem de yürütmenin kendilerine özgü çalışma düzenleri bulunmaktadır. Ancak parlamente rejimin, hükümet sistemlerinin belirlenmesi bakımından önemli ayırt edici özelliği, uygulamalar sonucu, temsil zincirine bağlı bir kurumsal ereve içinde parlamente bir demokrasiyle şekillenmesidir.

Parlamente rejim, yasama ve yürütmenin nasıl oluşturulduğu ve bunlar arasındaki ilişkilerin neler olduğu ölçütünden hareketle, yürütmenin, yasama organı içinden çıkması esasına dayanmaktadır. Yasama ile yürütme organı arasındaki ayrılık yumuşak ve dengeli bir ayrılıktır. Yani kuvvetler arasında katı bir ayrılık bulunmamaktadır. Yürütme, yasama organının içinden oluşturulmakta ve parlamentonun egemenliği, yürütmenin etkinliğini sağlayan mekanizmalarla parlamente rejimi rasyonelleştirme işlevi görmektedir. Ancak parlamento egemenliği ölçütü yalnız başına yeterli olmadığı gibi, parlamente rejimin meclis hükümeti sisteminden de ayrılmasını imkansız kılan bir ölçüttür. Bu sebeple parlamente rejimde, yürütmenin temel belirleyici unsuru; temsil zincirini meydana getiren asil-vekil (*principal-agent*) ilişkisine bağlı olarak bir siyasi temsil bağıyla, yasama organının güvenine dayanmaktadır. Yürütme organı ise Cumhurbaşkanı ve Hükümet olmak üzere iki başlı, bağımsız ancak işbirliği ve uyumu esas alan bir yapıya dayanmakta ve bu ikili yapının ikinci ayağı olan Hükümet, parlamentoya karşı sorumluluk zinciri uyarınca siyasi olarak sorumlu bulunmaktadır.

Parlamente rejimde, parlamentonun yasa yapma dışında en önemli fonksiyonu Hükümetin denetimidir. Bu denetimi, parlamente denetim araçları ile yerine getirmektedir. Parlamentonun gerçekleştirdiği denetimlerden en önemlisi siyasi denetimdir. Siyasi denetimin esasını belirleyen ise Hükümetin ve Bakanların siyasi sorumluluğudur. Parlamente rejimin esasını belirleyen daha başka önemli unsurlar da olmakla birlikte “siyasi sorumluluk” kurumu bunlar arasında en önemli olanıdır. Yasama ile yürütme organı arasındaki bağ, bu kurum ile şekillenmektedir. Siyasi partilerin sistem içersinde kazandığı önemin parlamente rejimi biçimlendirmesi ve hükümeti, yapılan seçimler sonucu çoğunluk partisinin oluşturması, parti disiplini eşliğinde, parlamento ile Hükümet arasında bir denklik

meydana getirmektedir. Bu durumda, Hükümet ve Bakanlar üzerinde gerçekleştirilen denetim ve işletilecek denetim mekanizmaları da çoğunluk iktidarının iradesine bağlı olmaktadır. Bu anlamda Hükümetin ve Bakanların, parlamentonun güvenine sahip olmaması ihtimali, parlamentodaki çoğunluğun iktidarı oluşturan siyasi partiye dayanması sebebiyle neredeyse imkansız olmaktadır.

Bakanlar Kurulu, Başbakan ve Bakanlardan meydana gelmektedir. Dolayısıyla Bakanlar, Bakanlar Kurulunun üyesidirler. Bu kimlikle Bakanlar hem siyasi bir dokuya sahip olan Bakanlar Kurulunun üyesidirler hem de idari bir birim olan merkezi idari teşkilatlanmasında yer alan Bakanlık örgütlenmesinin başında yer almaktadırlar. Bakanlar sahip oldukları bu kimlikler gereği hem kamu hizmeti yerine getirmekte hem de TBMM’de Hükümeti temsil ederek, parlamento ile idare arasında bir bağ vazifesi görmektedirler. Bu sebeple Bakanların siyasi sorumlulukları çok yönlü ve karmaşık bir nitelik sergilemektedir.

Parlamente rejimde siyasi sorumluluk, “kolektif siyasi sorumluluk” ve bireysel siyasi sorumluluk” olarak ortaya çıkmaktadır. Kolektif siyasi sorumluluk, Hükümetin siyasetini ilgilendirmesi dolayısıyla, Başbakan ve Bakanların tamamının sorumluluğunu ifade ederken; bireysel siyasi sorumluluk, yalnızca bir Bakanın, Hükümet siyasetinin yürütülmesinde, yetkisi içersindeki işler ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden sorumluluğunu ifade eder. Ancak birçok konuda Hükümetin siyaseti ile Bakanların yetkisi içindeki işleri birbirinden ayırt etmek mümkün olmadığından hangi hallerde bireysel siyasi sorumluluğun hangi hallerde kolektif siyasi sorumluluğun doğacağını belirlemek güçtür.

Anayasa’nın 112. maddesinin 2. fıkrasındaki ifade ile Bakanlar, kendi yetkileri içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden dolayı hem Başbakana hem de TBMM’ye karşı siyasi olarak sorumluluk taşımaktadırlar. Siyasi sorumluluğun çerçevesini belirleme konusundaki zorluğu, Bakanların hangi tür tasarruflarda bulunmaları durumunda siyasi sorumluluklarının doğacağını belirleme sorunu yaratmaktadır. Bu çerçevede Bakanların siyasi sorumluluklarının temelinde iki sorumluluğun bulunduğunu söyleyebiliriz. Bunlar, hesap verme sorumluluğu ve hizmet sorumluluğu ve yükümlülüğüdür.

Bakanların, Başbakana karşı sorumlulukları hem kolektif hem de bireysel siyasi sorumluluk kapsamında ortaya çıkarken, siyasi sorumluluğun parlamente

mantığı gereğince bulunması gereken denetim mekanizmalarını içermemektedir. Çünkü siyasi sorumluluk, parlamentonun güvenine dayanma ile ölçülebileceğinden bu yetki münhasıran TBMM'nin elindedir. Bakanların, Cumhurbaşkanına karşı ise siyasi sorumlulukları bulunmamaktadır. Bakanlar hakkında bu mekanizmaları harekete geçirmek, denetim mekanizmasının ruhuna uygun olarak TBMM'ye aittir.

TBMM'nin, Bakanlar üzerinde kullandığı siyasi denetim mekanizmaları esas olarak gensoru ve güvenoyudur. Bunun yanında dolaylı bir siyasi denetim aracı olan soru da Bakanların tasarruf, işlem ve uygulamaları konusunda bilgi edinmeyi sağladığından siyasi sorumluluğa götüren bir dolaylı bir yol olarak kabul edilebilir. Ancak TBMM'nin denetim mekanizmalarını işletebilmesi önünde en büyük engel parlamentoda büyük bir çoğunluğa sahip tek bir partiye dayanan Hükümetin bulunması durumunda parti disiplininin de etkisiyle bu mekanizmalar neredeyse hiç işletilememekte ve sonuç vermemektedir. Ancak buna rağmen, siyasi sorumluluğun en geniş anlamıyla temsil zincirinde kamu görevlilerinden seçmenlere kadar uzanan bir sorumluluk zincirinde düşünülmesi, bu vesileyle Hükümet ile vatandaşlar arasında bir temas meydana getirmesi ve bunu seçimler aracılığıyla sağlaması çerçevesinde ele alındığında, başlı başına denetim mekanizmalarının işletilmesi bile siyasi sorumluluğun amacına uygun bir anlam ifade etmektedir.

KAYNAKÇA

- Aldıkaçtı, Orhan, **Modern Demokrasilerde ve Türkiye’de Devlet Başkanlığı**, İstanbul, Kor Müessesesi, 1960.
- Aldıkaçtı, Orhan, **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1982.
- Armağan, Servet, **1961 Anayasası ve Bakanlar Kurulu**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1978.
- Arsel, İlhan, “İngiliz Tarihinde Menşei ve Tarihçesi Bakımından Vekillerin Siyasi Mesuliyetleri”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Yıl: 1951, Cilt: 8, Sayı: 1-4, s. 411-438.
- Arsel, İlhan, **Türk Anayasa Hukuku’nun Umumi Esasları (Birinci Kitap: Cumhuriyetin Temel Kuruluşu)**, Ankara, Mars Matbaası, 1965.
- Arsel, İlhan, **Anayasa Hukuku (Demokrasi)**, İstanbul, Sıralar Matbaası, 1968.
- Arslan, Süleyman, **Bakanlar Kurulunun İktisadi ve Mali Alandaki Görev ve Yetkileri**, Ankara, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları, 1982.
- Atar, Yavuz, **Türk Anayasa Hukuku**, 5. Baskı, Konya, Mimoza Yayınları, 2009.
- Atlay, Kamil, **Parlamenter Denetim Yolu Olarak Gensoru**, Ankara, Yayımlanmamış TBMM Uzmanlık Tezi, 2009.
- Bakırcı, Fahri, **TBMM’nin Çalışma Yöntemi**, Ankara, İmge Kitabevi, 2000.
- Balta, Tahsin Bekir, **Türkiye’de Yürütme Kudreti**, Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1960.
- Balta, Tahsin Bekir ve Kubalı, Hüseyin Nail, “Türkiye’de Hukuk Devleti Anlayışı” **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Yıl: 1960, Cilt: 15, Sayı: 3, s. 1-10.
- Balta, Tahsin Bekir, **İdare Hukukuna Giriş**, Ankara, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, 1970.

- Başgil, Ali Fuat, **Esas Teşkilat Hukuku: Türkiye Siyasi Rejimi ve Anayasa Prensipleri**, Cilt I, İstanbul , Baha Matbaası, 1960.
- Beyme, Klaus Von, **Parliamentary Democracy**, London, Macmillan Press Ltd., 2000.
- Bilge, Necip, “Bakanların Görev ve Sorumluları”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Yıl: 1953, Cilt: 10, Sayı: 1-4, s. 123-168.
- Bilge, Necip, **Bakanların Görev ve Sorumluları**, Ankara, Yeni Desen Matbaası, 1956.
- Bilir, Faruk, “1982 Anayasası’na Göre Bakanlar Kurulu”, **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Yıl: 1999, Cilt: 7, Sayı:1-2, s. 243-260.
- Birch, Anthony H., **British System of Government**, Great Britain, Routledge Press, 1998.
- Birch, Anthony H., **Representative and Responsible Government**, London, Unwin University Books, 1969.
- Brazier, Rodney, **Ministers of the Crown**, Oxford, Clarendon Press, 1997.
- Bülbül, Mahmut, **Parlamente Denetim Yolu Olarak Soru**, Yayımlanmamış TBMM Uzmanlık Tezi, Ankara, 2007.
- Caniklioğlu, Meltem D., “Türkiye’nin Sistem Sorunu Var Mı?”, **Kamu Hukuku Arşivi**, <http://www.akader.info/KHUKA/index.htm>, (E. T. 14. 03. 2010).
- Coxall, Bill, Robins, Lynton, **Contemporary British Politics**, Third Edition, London, Macmillan Press, 1998.
- Criscitiello, Annarita, “The Political Role of Cabinet Ministers in Italy” Micheal Laver and Kenneth A. Shepsle (eds.), Cambridge, **Cabinet Ministers and Parlimentary Government**, Cambridge University Press, 1994.
- Çağan, Nami, “Anayasa Çerçevesinde Kamu Maliyesinin Parlamente Kontrolü”, Ankara, **Anayasa Yargısı**, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Cilt: 2, Ankara, s. 199-224.

- Çağan, Nami, “Anayasa Yönünden Fonlar”, **Anayasa Yargısı**, Ankara, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Cilt: 3, 1986, s. 107-124.
- Çağan, Nami, “Modern Bütçe Sürecinde Parlamento’nun Rolü”, **Uluslararası Sempozyum: Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü** içinde, Derleyen ve Yayına Hazırlayan: TBMM Bütçe Müdürlüğü, Ankara, TBMM Basımevi, 2009, s. 183-192.
- Çağlar, Bakır, **Anayasa Bilimi: Bir Çalışma Taslağı**, İstanbul, BFS Yayınları, 1989.
- Çam, Esat, **Çağdaş Devlet Sistemleri**, İstanbul, Der Yayınları, 2000.
- Demirel, Hakkı, “Parlmanter Rejim”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Yıl: 1953, Cilt: 10, Sayı: 1-4, s. 227-234.
- Derbil, Süheyp, **İdare Hukuku**, Ankara, Ankara Üniveristesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1959.
- Dicey, A.V. , **Law of the Constitution**, 8. Edition, London, Macmillan Company, 1915.
- Duguit, Leon, **Kamu Hukuku Dersleri**, (Çeviren: Süheyp Derbil), Ankara, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1954.
- Duran, Lütfi, “Anayasa’nın 128. Ve 129. Maddeleri Yönünden Kamu Görevlileri Bakanların Durumu” Adlı Sunumun Yorumu, **Anayasa Yargısı**, Ankara, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Cilt: 1, 1984, s. 201-212.
- Duran, Lütfi, **Türkiye Yönetiminde Karmaşa**, İstanbul, Çağdaş Yayınları, 1988.
- Duverger, Maurice, **Siyasal Rejimler**, (Çeviren: Teoman Tunçdoğan), İstanbul, Sosyal Yayınları, 1986.
- Elgie, Robert, **The Role of the Prime Minister in France, 1981-91**, London, The Macmillan Press, 1993.
- Erdil, Kürşat, **Parlamente Rejimlerde ve Ülkemizde Bakanlar Kurulunun Siyasi Sorumluluğu**, Ankara, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü-Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 1992.

- Erdoğan, Mustafa, “Başbakanlık Hükümeti mi?” **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Yıl: 1989, Cilt: 44, Sayı: 3-4, s. 229-247.
- Erdoğan, Mustafa, **Anayasal Demokrasi**, 7. Baskı, Ankara, Siyasal Kitabevi, 2005.
- Erdoğan, Mustafa, **Anayasa Hukuku**, 5. Baskı, Ankara, Orion Kitabevi, 2009.
- Eroğul, Cem, “Cumhurbaşkanının Denetim İşlevi”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Yıl: 1978, Cilt: 38, Sayı 1-2’den Ayrı Bası, Sevinç Matbaası, Ankara 1979, s. 35-57.
- Eroğul, Cem, **Çağdaş Devlet Düzenleri**, 5. Bası, Ankara, Kırilangıç Yayınevi, 2006.
- Eroğul, Cem, **Anatüzeğe Giriş**, 9. Bası, Ankara, İmaj Yayınevi, 2007.
- Esen, Bülent Nuri, **Anayasa Hukuku-Genel Esaslar**, Ankara, Ayyıldız Matbaası, 1970.
- Evcimen, Günsev, “Başkanlık Hükümeti Sistemi: “Ratio Politica”sı ve Türkiye” **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Yıl: 1992, Cilt: 47, Sayı: 1, s. 317-334.
- Fersoy, Emin, **Yasama Denetimi**, Ankara, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdare Enstitüsü Kamu Yönetimi Lisans Üstü Uzmanlık Programı-Yayımlanmamış Bitirme Tezi, 1984.
- Feyzioğlu, Turhan, “Kuvvetlerin Ayrılığı Nazariyesi”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Yıl: 1947, Cilt: 2, Sayı: 1, s. 50-60.
- Finer S. E., Bogdanor, Vernon ve Rudden, Bernard, **Comparing Constitutions**, Oxford, Oxford University Press, 1995.
- Fischer, Jörn, Kaiser, Andre and Rohlfing, Ingo, “The Push and Pull of Ministerial Resignations in Germany, 1969-2005”, **West European Politics**, Yıl: 2006, Cilt: 29, Sayı: 4, s.709-735.
- Friedrich, Carl J., **Sınırlı Devlet**, (Çeviren: Mehmet Turhan), Ankara, Gündoğan Yayınları, 1999.
- Furlong, Paul, **Modern Italy: Representation and Reform**, London, Routledge, 1994.

- Geutzevitch, B. Mirkine, **Hukuku Esasiyede Yeni Temayüller** (Çeviren: Ali Rıza Türel), Ankara, Hapishane Matbaası, 1938.
- Giddings, Philip, **Parliamentary Accountability**, London, Macmillan Press Ltd., 1995.
- Gönenç, Levent, “Türkiye’de Hükümet Sistemi Değişikliği Tartışmaları Olanaklar ve Olasılıklar Üzerine Bir Çalışma Notu” **Başkanlık Sistemi** içinde, (Yayına Hazırlayan: Teoman ERGÜL), Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayını, 2005, s. 1-12.
- Gönenç, Levent, "Hükümet Sistemi Tartışmalarında "Başkanlı Parlamenteer Sistem" Seçeneği", **Güncel Hukuk Dergisi**, Yıl: 2007, Sayı: 8- 44, s. 39-43.
- Gönenç, Levent, “Siyasi İktidar Kavramı Bağlamında Anayasa Çalışmaları İçin Bir Kavramsal Çerçeve Önerisi”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Ankara, Yıl: 2007, Cilt: 56, Sayı: 1, s. 145-168.
- Gönenç, Levent, “Ortaçağ Avrupası’nda Anayasacılığın Düşünsel ve Kurumsal Temelleri”, **Prof. Dr. Ergun Özbudun’a Armağan**, Ankara, Yetkin Yayınları, 2008, s. 267-291.
- Göze, Ayferi, **Siyasal Düşünceler ve Yönetimler**, 11. Bası, İstanbul, Beta Basım, 2007.
- Gözler, Kemal, **Türk Anayasa Hukuku**, Bursa, Ekin Kitabevi, 2000.
- Gözler, Kemal, **Devlet Başkanları**, Bursa, Ekin Kitabevi, 2001.
- Gözler, Kemal, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, 5. Baskı, Bursa, Ekin Basım, 2008.
- Gözler, Kemal, **Anayasa Hukukuna Giriş**, 12. Baskı, Bursa, Ekin Yayınları, 2008.
- Gözler, Kemal, **İdare Hukuku**, Cilt: II, 2. Baskı, Bursa, Ekin Basım, 2009.
- Gözübüyük, A. Şeref, “Bakanlar Kurulunun Çalışma Usulleri”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Yıl: 1967, Cilt: 22, Sayı: 3, s.103-111.

- Gözübüyük, A. Şeref, **Açıklamalı Türk Anayasaları**, 6. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, 2007.
- Gözübüyük, A. Şeref, **Anayasa Hukuku**, 16. Bası, Ankara, Turhan Kitabevi, 2008.
- Gözübüyük, A. Şeref, Tan, Turgut, **İdare Hukuku**, Cilt:1, Ankara, Turhan Kitabevi, 2010.
- Günday, Metin, **İdare Hukuku**, 9. Baskı, Ankara, İmaj Yayıncılık, 2004.
- Güneş, Turan, **Parlemanter Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1956.
- Güneş, Turan, **Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri**, Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1965.
- Güriz, Adnan, “İngiltere’de İcra Vekillerinin Mesuliyeti”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Yıl: 1955, Cilt: 12, Sayı: 3-4, s. 139-155.
- Güriz, Adnan, “Bakan Yardımcılıkları Kurulmalı mı?”, **Forum Dergisi**, Yıl: 1963, Sayı: 223, s. 8-10.
- Haffernan, Richard, “Why the Prime Minister cannot be a President: Comparing Institutional Imperatives in Britain and America”, **Parliamentary Affairs**, Vol: 58, No: 1, January 2005, s. 53-70.
- Hekimoğlu, Mehmet Merdan, **Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı “Demokratik Hükümet Sistemleri” ve Türkiye**, Ankara, Detay Yayıncılık, 2009.
- Helms, Ludger, “The Changing Parameters of Political Control in Western Europe” , **Parliamentary Affairs**, 2006, Vol: 59, No: 1, s. 78-97.
- İba, Şeref, **Parlamente Denetim Yolları, Etkinliği ve Susurluk Örneği**, Ankara, Bilgi Yayınevi, 1997.
- İba, Şeref, **Anayasa Hukuku ve Siyasi Kurumlar**, 2. Bası, Ankara, Turhan Kitabevi, 2008.
- İslam, Nadir Latif , **Türkiye’de Gensoru ve Meclis Tahkikatı**, Ankara, Kardeş Matbaası, 1966.
- İzgi, Ömer, Gören, Zafer, **Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın Yorumu**, Ankara, TBMM Basımevi, 2002.
- Jennings, Sir Ivor, **Cabinet Government**, London, Cambridge University Press, 1961.

- Kaboğlu, İbrahim Ö., **Anayasa Hukuku Dersleri**, 5. Baskı, İstanbul, Legal Yayıncılık, 2009.
- Kahraman, Mehmet, **Parlamente Sistemlerde ve Türk Anayasa Hukukunda Bakanlar Kurulunun Görevleri, Yetkileri ve Çalışma Usulü**, Konya, (Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü –Yayımlanmamış Doktora Tezi), 2006.
- Kanlıgöz, Cihan, “1982 Anayasasına Göre Kamu Görevlisi Kavramının Anlam ve Kapsamı”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Yıl: 1993, Cilt: 43, Sayı: 1-4, s.169-197.
- Karamustafaoğlu, Tunçer, **Yasama Meclisinde Komisyonlar**, Ankara, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1965.
- Karamustafaoğlu, Tunçer, **Seçme Hakkının Demokratik İlkeleri**, Ankara, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1970.
- Karamustafaoğlu, Tunçer, **Yasama Meclislerini Fesih Hakkı**, Ankara, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1982.
- Kitrosser, Heidi, “The Accountable Executive”, **Minnesota Law Review**, 2000, Vol: 93, s. 1741-1777.
- Kubalı, Hüseyin Nail, “Devlet Hukuk Nizamı ve Hükümet Edenlerle Hükümete Tabi Olanların Bu Nizam İçindeki Vaziyetleri”, **Tahir Taner’e Armağan’dan** ayrı baskı, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1956.
- Kubalı, Hüseyin Nail, **Demokrasinin Anayurdunda**, İstanbul, Ersa Matbbası, 1966.
- Kubalı, Hüseyin Nail, **Anayasa Hukuku Dersleri: Genel Esaslar ve Siyasi Rejimler**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1971.
- Kuzu, Burhan, “Parlamente Rejiminde Devlet Başkanının Konumu ve 1961-1982 Anayasalarında Durum” **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Yıl: 1991, Cilt: 53, Sayı: 1-4, s. 34-90.
- Lijphart, Arend, **Çağdaş Demokrasiler**, (Çeviren: Ergun Özbudun-Ersin Onulduran), Ankara, Yetkin Yayınları, 1995.
- Loewenstein, Karl, **Political Power and the Governmental Process**, 2. İmpresson, Chicago, The University of the Chicago Press, 1962.

- Mahler, Gregory S, **Comparative Politics**, Third Edition, New Jersey, Prentice Hall, 2000.
- Malaret, Elisenda, “Demokratik Denetim ve Katılım”, **Türkiye Barolar Birliği Uluslararası Hukuk Kurultayı** içinde, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara 2001, s. 415-432.
- Marshall, Geoffrey, **Ministerial Responsibility**, Oxford, Oxford University Pres, 1989.
- Miceli, Vincenzo, **Modern Parlamentolar**, (Çeviren: Atıf Akgüç), Ankara, Ulus Basımevi, 1946.
- Mulgan, Richard, “‘Accountability’: An Ever-Expanding Concept?”, **Public Administration**, 2000, Vol: 78/3, s. 555-573.
- Mumcu, Ahmet, **Osmanlı Devletinde Siyaseten Katl**, Ankara, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1963.
- Mumcu, Ahmet, **Divan-ı Hümayun**, Ankara, Phoenix Yayınevi, 2007.
- Mutluer, M. Kamil, Öner, Erdoğan ve Kesik, Ahmet, **Bütçe Hukuku**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2005.
- Narin, Serdar, **Anayasal Sistemimizde Bakanlar Kurulu**, İzmir, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü- Yayımlanmamış Doktora Tezi, 2005.
- Neziroğlu, İrfan, “Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde Parlamenter Denetim Aracı Olarak Sözlü Soru Önergelerinin Etkinliği ”**Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Yıl: 2006, Cilt: 8, Sayı: 2, s. 151-168.
- Okandan, Recai Galip, “Amme Hukukunda Kuvvetler Bölümü Meselesi”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Yıl: 1936, Cilt: 2, Sayı: 7-8, s. 502-523.
- Okandan, Recai Galip, **Amme Hukukumuzun Anahatları: Türkiye’nin Siyasi Gelişmesi**, I. Kitap, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1977.
- Onar, Erdal, **Meclis Araştırması**, Ankara, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1977.
- Onar, Erdal, “1982 T.C. Anayasası’nda Türkiye Büyük Millet Meclisinin Hükümeti Denetleme İşlevi”, **6. Milli Egemenlik Sempozyumu “TBMM ve**

Milli Egemenlik” içinde, TBMM Kùltür, Ankara, Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları, 1990, s. 28-76.

Onar, Erdal, “Türkiye’nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünölmeli midir?”, **Başkanlık Sistemi** içinde (Yayına Hazırlayan: Teoman Ergöl), Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 2005, s. 71-104.

Onar, Erdal, “Güncel Demokrasilerde Parlamentonun Rolü: Türkiye Büyük Millet Meclisi Örneği”, **Erdoğan Teziç’e Armağan**, İstanbul, Galatasaray Üniversitesi Yayınları, 2007, s. 91-125.

Onar, Erdal ve Kontacı, Ersoy, “Bakanların Bireysel Siyasal Sorumluluğuna Eleştirel Bir Bakış”, **Prof. Dr. Yahya K. Zabunoğlu’na Armağan**, (İçinde yayımlanacak), Ankara, s. 1-37.

Onar, Sıddık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, 3. Bası, Cilt: II, İstanbul, Hak Kitabevi, 1966.

Onaran, Alim Şerif, **Kamuoyu**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1984.

Ortaylı, İlber, **Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi**, Ankara, Cedit Neşriyat, 2008.

Özbudun, Ergun, **Parlamenter Rejimde Parlamentonun Hükümeti Murakabe Vasıtaları**, Ankara, Ankara Üniversitesi Hukuk Faköltesi Yayınları, 1962.

Özbudun, Ergun, **Batı Demokrasilerinde ve Türkiye’de Parti Disiplini**, Ankara, Ankara Üniversitesi Hukuk Faköltesi Yayınları, 1968.

Özbudun, Ergun, “İngiltere’de Parlamento Egemenliği Teorisi”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Faköltesi Dergisi**, Ankara, Yıl: 1968, Cilt: 25, Sayı: 1-2, s. 59-80.

Özbudun, Ergun, **Siyasal Partiler**, 4. Bası, Ankara, Ankara Üniversitesi Hukuk Faköltesi Yayınları, 1983.

Özbudun, Ergun, **1921 Anayasası**, Ankara, Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları, 1992.

- Özbudun, Ergun, **Demokrasiye Geçiş Sürecinde Anayasa Yapımı**, Ankara, Bilgi Yayınevi, 1993.
- Özbudun, Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, 10. Baskı, Ankara, Yetkin Yayınları, 2009.
- Özcan, Hüseyin ve Yanık, Murat, **Siyasi Partiler Hukuku**, İstanbul, Der Yayınları, 2007.
- Özenç, Berke, “Türkiye’nin Demokratikleşmesinde Öncelikler”, **Prof. Dr. Sevin Toluner’e Armağan, Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni**, Yıl: 2004, Cilt: 24, Sayı: 1-2, s. 619-650.
- Özer, Mehmet Akif, “TBMM’ce Uygulanan Parlamento Denetimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Yıl: 2000, Cilt: 30, Sayı: 2, s. 35-55.
- Özkoç, Adil, “Çağdaş Parlamenter Demokrasilerde Kuvvetli İcra Eğilimi”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Ankara, Yıl: 1969, Cilt: 26, Sayı: 1-2, s.43-76.
- Özsoy, Şule, “Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesinin Türkiye’nin Hükümet Sistemine Olası Etkileri”, **Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Yıl: 2007, Sayı: 2, s. 131-161.
- Özsoy, Şule, **Başkanlı Parlamenter Sistem**, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2009.
- Powell, G. Bingham, **Çağdaş Demokrasiler**, (Çeviren: Mehmet Turhan), Ankara, Türk Demokrasi Vakfı ve Siyasi İlimler Derneği Ortak Yayını, 1990.
- Ridges, E. W., “İngiliz Anayasa Hukuku”, (Çeviren: Mukbil H. Özyörük), **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Yıl: 1951, Cilt: 8, Sayı: 3-4, s. 183-209.
- Roberts, Geoffrey K., **German Politics Today**, Manchester, Manchester University Press, 2000.
- Robson, William A., **İngiliz Hükümet Sistemi** (Çeviren: Kemal Fikret Arık), Ankara, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdare Enstitüsü Yayınları, 1960.

- Rose, Richard, **Ministers and Ministries**, Oxford, Oxford University Press, 1987.
- Sabuncu, Yavuz, **Anayasaya Giriş**, 13. Bası, Ankara, İmaj Yayınevi, 2007.
- Sanal, Türker, **Türkiye'nin Hükümetleri**, Ankara, Sim Matbaacılık, 1997.
- Sartori, Giovanni, **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği**, (Çeviren: Ergun Özbudun), Ankara, Yetkin Yayınları, 1997.
- Savcı, Bahri, "Parlmanter Rejimli Hükümetin Unsurları", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Okulu Dergisi**, Yıl: 1949, Cilt: 4, s. 24-67.
- Savcı, Bahri, "Teşrii-İcra Münasebetleri Meselesinin Tartışılmasından Ortaya Çıkan Gerçekler", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Yıl: 1959, Cilt: 14, Sayı: 4, s. 209-216.
- Savcı, Bahri, **Demokrasimiz Üzerine Düşünceler**, Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1963.
- Sayarı, Sabri, **Parlamente Demokrasilerde Koalisyon Hükümetleri**, İstanbul, Boğaziçi Üniversitesi Yayınları, 1980.
- Soysal, Mümtaz, "Yeni Bir Bakanlığın Kuruluşu-TBMM Olağanüstü Toplantısı", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Yıl: 1958, Cilt: 13, Sayı: 3, s. 276-285.
- Soysal, Mümtaz, **Dış Politika ve Parlamento**, Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1964.
- Soysal, Mümtaz, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, 10. Baskı, İstanbul, Gerçek Yayınevi, 1993.
- Spiro, Herbert J., **Responsibility in Government: Theory and Practice**, New York, Van Nostrand Reinhold Company, 1969.
- Strøm, Kaare, **Minority Government and Majority Rule**, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- Strøm, Kaare, "Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies", **European Journal of Political Research**, 2000, Vol: 37, No: 3, s. 261-289.

- Strøm, Kaare, Müller, Wolfgang C. and Smith, Daniel Markham, “Parliamentary Control of Coalition Governments”, **Annuel Review of Political Science**, 2010, Vol: 13, s. 517-535.
- Şahin, Ali Oğuz, **Başbakanların ve Bakanların Görevleriyle İlgili Cezai Sorumlulukları**, Ankara, Palme Yayıncılık, 1999.
- Tanör, Bülent, **İki Anayasa: 1961-1982**, İstanbul, Beta Basım, 1986.
- Tanör, Bülent ve Yüzbaşıoğlu, Necmi, **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, 9. Baskı, İstanbul, Beta Basım, 2009.
- Tanör, Bülent, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, 19. Baskı, İstanbul, YKY, 2010.
- Tataroğlu, Muhittin, “Parlamentar ve Başkanlık Sistemlerinde Siyasi İktidar ve Bürokrasi İlişkileri ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme”, **Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, Yıl: 2006, Cilt: 13, Sayı: 1, s. 97-119.
- Teziç, Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, 13. Bası, İstanbul, Beta Basım, 2009.
- Thiebault, Jean-Luis, The Political Autonomy of Cabinet Ministers in the French Fifth Republic”, Micheal Laver and Kenneth A. Shepsle (eds.), **Cabinet Ministers and Parlimentary Government**, Cambridge, Cambridge University Press, 1994, s. 139-149.
- Tunaya, Tarık Zafer, **Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku**, 4. Bası, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1980.
- Turgut, Nükhet, **Siyasal Muhalefet**, Ankara, Birey ve Toplum Yayıncılık, 1984.
- Turhan, Mehmet, **Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası**, Diyarbakır, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1989.
- Turhan, Mehmet, “Başbakanın Seçimi ve Atanması”, **Amme İdare Dergisi**, Yıl: 1993, Cilt: 26, Sayı: 3, s.25-43.
- Turhan, Mehmet, **Anayasal Devlet**, 3. Baskı, Ankara, Naturel Yayınları, 2004.

Tülen, Hikmet, **Türk Anayasa Hukukunda Bakanların Cezai Sorumluluğu ve Meclis Soruşturması**, Konya, Mimoza Yayınları, 1999.

Türkçe Sözlük, 2. Cilt, Ankara, TDK Yayınları, 1998.

Uluşahin, Nur, **Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi**, Ankara, Yetkin Yayınları, 1999.

Uluşahin, Nur, “Demokratik Siyasal Rejimlerin Sınıflandırılmasında Farklı Bir Yaklaşım: ‘Yarı Başkanlık’tan ‘İki Başlı Yürütme Yapılanması’na”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Yıl: 2003, Cilt: 52, Sayı: 2, s. 198-233.

Uluşahin, Nur, **Saf Hükümet Sistemleri Karşısında İki Başlı Yürütme Yapılanması**, Ankara, Yetkin Yayınları, 2007.

ok, Coşkun, Mumcu, Ahmet ve Bozkurt, Gülnihal, **Türk Hukuk Tarihi**, 13. Bası, Ankara, Turhan Kitabevi, 2008.

Wheare, K.C., **Modern Anayasalar**, (eviren: Mehmet Turhan), İstanbul, Değişim Basım, 1984.

Woodhouse, Diana, **Ministers and Parliament**, New York, Oxford University Press, 1994.

Yardley, D.C.M., **Introduction to British Constitutional Law**, London, Butterworths Publishers, 1990.

Yavuz, Bülent, **Parlamente Hükümet Sisteminde ve 1982 Anayasası’nda Başbakan**, Ankara, Asil Yayın, 2008.

Yazıcı, Serap, **Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2002.

Yıldırım, Turan, **Türkiye’nin İdari Teşkilatı**, İstanbul, Alkım Yayınevi, 1999.

Yılmaz, Ejder, **Hukuk Sözlüğü**, 9. Bası, Ankara, Yetkin Yayınları, 2005.

Yücekök, Ahmet N., **Türkiye’de Parlamentonun Evrimi**, Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1983.

Yücel, Bülent, **Parlamente Hükümet Sisteminin Rasyonelleştirilmesi ve Türkiye Örneği**, Ankara, Adalet Yayınevi, 2009.

Zabunoğlu, Yahya Kazım, **Devlet Kudretinin Sınırlanması**, Ankara, Ajans–Türk Matbaası, 1963.

Millet Meclisi Tutanak Dergisi.

Resmi Gazete

Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi

<http://www.etymonline.com/index.php?search=minister&searchmode=none>, (Erişim Tarihi 12.02.2010).

<http://dictionary.reference.com/browse/minister>, (Erişim Tarihi 12.02.2010).

<http://www.turkcebilgi.com>, (Erişim Tarihi 10.03.2010).

<http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/o40.htm>, Erişim Tarihi 21.02.2010).

<http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/hukumetler.htm>, (Erişim Tarihi 07.03.2010.).

<http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/bakanlar.listesi>, (Erişim Tarihi 21.03.2010).

<http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem23/yil4/ham/b06601h.htm> (14.08.2010).

<http://www.mevzuat.adalet.gov.tr>, (Erişim Tarihi 20.04.2010).

<http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/hukumetler.htm>, (Erişim Tarihi 22.03.2010).

<http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HB23.htm>, (Erişim Tarihi 22.03.2010).

<http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/hukumetler.htm>, (Erişim Tarihi 22.03.2010).

http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=1292&content=, (Erişim Tarihi 12.01.2010).

http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=1061&content=, (Erişim Tarihi 22.10.2009).

http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=1292&content=, (Erişim Tarihi 12.01.2010).

http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=176&content= (Erişim Tarihi 08.03.2010).

http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=239&content=, (Erişim Tarihi 08.03.2010).

[http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=1061&content,](http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=1061&content=) (Erişim Tarihi 22.10.2009).

<http://www.radikal.com.tr/Radikal.aspx?aType=RadikalDetay&ArticleID=932307&Date=11.03.2010&CategoryID=78>, (Erişim Tarihi 08.02.2010).

<http://www.radikal.com.tr/Radikal.aspx?aType=RadikalHaberDetay&Date=&ArticleID=971489> (Erişim Tarihi 29.12.2010).

<http://www.radikal.com.tr/Radikal.aspx?aType=RadikalDetay&Date=&ArticleID=980647&CategoryID=78>, (12.08.2010).

<http://www.yasayanayasa.ankara.edu.tr/?x=y:09;m:05;d:06>, (Erişim Tarihi 03.04.2010).

http://www.servat.unibe.ch/icl/gm00000_.html, (Erişim Tarihi 07.04.2010)

http://www.servat.unibe.ch/icl/it00000_.html, (Erişim Tarihi 12.04.2010).

http://www.servat.unibe.ch/icl/fr00000_.html, (Erişim Tarihi 08.04.2010).

<http://www.ntvmsnbc.com/id/25062340/>, (Erişim Tarihi 02.03.2010).

<http://www.hurriyet.com.tr/gundem/14400971.asp>, (Erişim Tarihi 13.04.2010).

<http://www.hurriyet.com.tr/dunya/14647032.asp?top=1>, (10.08.2010)

<http://www.hurriyet.com.tr/gundem/7172411.asp?top=1>, (10.08.2010).

<http://www.ntvmsnbc.com/id/25094325/> (10.08.2010).

<http://wap.ntvmsnbc.com/id/25090315/> (Erişim Tarihi 22.08.2010).

<http://news.bbc.co.uk/2/hi/8676607.stm>, (10.08.2010).

<http://www.bbc.co.uk/news/10191524>. (Erişim Tarihi 21.08.2010).

<http://www.guardian.co.uk/politics/2010/may/29/david-laws-quits-expenses-scandal>,
(Erişim Tarihi 21.08.2010).

<http://www.tlegraph.co.uk/news/newstopic/mps-expenses/7783687/David-Laws-resigns-over-expenses-claim.html>. (21.08.2010).

<http://www.cnnturk.com/2010/turkiye/02/16/basbakan.gensoru.da.yalama.ordu/563978.0/index.html>, (12.08.2010).

<http://www.cnnturk.com/2010/ekonomi/dunya/05/29/yeni.ingiliz.hazine.bakani.istifa.etti/578230.0/index.html>. (21.08.2010).

<http://www.nethaber.com/Politika/150927/BDP-GENSORU-VERINCE-MHP-AKPYI>, (14.08.2010).

<http://www.belgenet.com/secim/3kasim.html>, (10.08.2010).

Individual Political Accountability of Ministers in Parliamentary Regimes and Turkey

“Parlamenteer Rejimlerde ve Türkiye’de Bakanların Bireysel Siyasi Sorumluluğu” başlıklı çalışmamız iki bölümden oluşmaktadır.

İlk bölümde, genel olarak temsil zinciri ile siyasi sorumluluk kavramları üzerinde durularak, parlamenteer rejimin anlamı ve siyasi sorumluluk kurumunun parlamenteer rejim bakımından temel ayırt edici olma niteliği ortaya konularak; parlamento ile hükümet ilişkilerinde parti disiplini kavramı çerçevesinde siyasi sorumluluk kurumunun kazandığı anlam incelenmiştir.

İkinci bölümde, parlamenteer rejimin Türkiye’de kazandığı anlamdan hareketle, yürütme organının iki başlı yapılanması içerisinde sorumlu Hükümet ve sorumsuz Devlet Başkanı ilkeleri temelinde, Hükümetin ve Bakanların siyasi sorumlulukları, yani “kolektif siyasi sorumluluk” ve “bireysel siyasi sorumluluk” kurumları ele alınmıştır. Bakan kavramından hareketle, bireysel siyasi sorumluluk, Başbakana ve TBMM’ye karşı olma ilişkisinde ele alınmış ve bunun çeşitli ülkelerdeki görünümüne yer verilerek, siyasi sorumluluğun harekete geçirilmesini sağlayan parlamenteer denetim mekanizmaları rnek olaylarla birlikte değerlendirilmiş ve sz konusu kurumun işletilmesindeki glkler ortaya konulmuştur.

Individual Political Responsibility of Ministers in Parliamentary Regimes and Turkey

The study entitled “Individual Responsibility of Ministers in Parliamentary Regimes and Turkey” is composed of two parts.

The first part discusses the terms “chain of delegation” and “political responsibility” as well as the meaning of “parliamentary regime.” The section argues that the institution of “political responsibility” is the basic defining character of a parliamentary regime. Furthermore, the part analyzes the meaning of “political responsibility” within the framework of “party discipline” in the relations between a parliament and a government.

The second part discusses “collective political responsibility” signifying the political responsibilities of the Government and Ministers and “individual political responsibility” implying the individual political responsibilities of the Ministers. These concepts are scrutinized in terms of the parliamentary regime in Turkey and the dual structuring of the executive body in Turkey where the government is deemed as responsible while President is considered as irresponsible. Individual political responsibility is examined on the level of Ministers and towards the Prime Minister and Turkish Grand National Assembly and this structure is compared to other political systems. Last, the parliamentary mechanisms activating political responsibility is analyzed with various cases and the problems concerning this are dwelled on.