

**T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI
İDARE HUKUKU BİLİM DALI**

**BAKANLAR KURULUNUN GÖREV VE YETKİLERİ İLE
ÇALIŞMA USULÜ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**Hazırlayan
Ayşegül DOĞAN**

**Tez Danışmanı
Prof. Dr. Murat SEZGİNER**

Ankara-2010

**T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI
İDARE HUKUKU BİLİM DALI**

**BAKANLAR KURULUNUN GÖREV VE YETKİLERİ İLE
ÇALIŞMA USULÜ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**Hazırlayan
Ayşegül DOĞAN**

**Tez Danışmanı
Prof. Dr. Murat SEZGİNER**

Ankara-2010

ONAY

Ayşegül Doğan tarafından hazırlanan “Bakanlar Kurulunun Görev ve Yetkileri ile Çalışma Usulü” başlıklı bu çalışma, 25/6/2010 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından Kamu Hukuku Anabilim / İdare Hukuku Bilim dalında Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

.....

Prof. Dr. Bahtiyar Akyılmaz (Başkan)

.....

Prof. Dr. Murat Sezginer

.....

Prof. Dr. Ali Akyıldız

ÖNSÖZ

Yürütme içinde yer alan Bakanlar Kurulunun, Anayasada ve kanunlarda belirtilen pek çok görev ve yetkisi bulunmaktadır. Bakanlar Kurulunun ülkeye hükümet etmesini sağlayan bu görev ve yetkileri oldukça önemlidir. Bakanlar Kurulunun sahip olduğu bu görevlerini yerine getiriş biçimi ve yetkilerini kullanım tarzı da büyük önem taşımaktadır. Bu tezde, pek çok alanda karar alma yetkisine sahip Bakanlar Kurulunun, görev ve yetkileri ile çalışma usulünün ayrıntılı olarak ele alınıp incelenmesi amaçlanmaktadır.

Çalışmam boyunca değerli katkılarıyla beni yönlendiren Prof. Dr. Murat Sezginer'e, aileme ve arkadaşlarıma teşekkürü bir borç bilirim.

Ayşegül DOĞAN

Ankara, 2010

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	i
İÇİNDEKİLER.....	ii
KISALTMALAR.....	v
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

BAKANLAR KURULU VE HÜKÜMET SİSTEMLERİ

I. BAKANLAR KURULU KAVRAMI VE BAKANLAR KURULUNUN TARİHİ GELİŞİMİ.....	4
A. Kavram Olarak Bakanlar Kurulu.....	4
B. Bakanlar Kurulunun Tarihi Gelişimi.....	7
1. Genel Olarak.....	7
a. Demokrasiye Geçiş Süreci ve Bakanlar Kurulu.....	7
b. Güçlü Yürütme Anlayışı ve Bakanlar Kurulu.....	13
2. Türk Hukukunda.....	19
a. 1876 Anayasası Döneminde.....	20
b. 1921 Anayasası Döneminde.....	24
c. 1924 Anayasası Döneminde.....	29
ç. 1961 Anayasası Döneminde.....	35
II. HÜKÜMET SİSTEMLERİNDE BAKANLAR KURULU.....	41
A. Meclis Hükümeti Sisteminde Bakanlar Kurulu.....	42
B. Başkanlık Sisteminde Bakanlar Kurulu.....	46
C. Yarı Başkanlık Sisteminde Bakanlar Kurulu.....	57
Ç. Parlamenter Sistemde Bakanlar Kurulu.....	64

İKİNCİ BÖLÜM

BAKANLAR KURULUNUN GÖREV VE YETKİLERİ

I. BAKANLAR KURULUNUN OLUŞUMU VE GÖREVE BAŞLAMASI.....	75
A. Bakanlar Kurulunun Oluşumu.....	75
1. Başbakan.....	76
2. Bakanlar.....	81
B. Bakanlar Kurulunun Göreve Başlaması.....	87
II. 1982 ANAYASASI DÖNEMİNDE BAKANLAR KURULUNUN GÖREV VE YETKİLERİ.....	89
A. Anayasada Belirtilen Görev ve Yetkileri.....	93
1. Hükümetin Genel Siyasetini Yürütme Yetkisi.....	95
2. Milli Güvenliği Sağlama ve Silahlı Kuvvetleri Yurt Savunmasına Hazırlama Yetkisi.....	97
3. Olağanüstü Hal Rejimlerine İlişkin Yetkileri.....	105
4. Genelkurmay Başkanının Atanmasını Teklif Etme Yetkisi.....	110
5. Yükseköğretim Kuruluna Üye Seçme Yetkisi.....	114
6. Mahalli İdarelerin Kendi Aralarında Birlik Kurmalarına İzin Verme Yetkisi.....	116
7. Türkiye Büyük Millet Meclisinin Toplantıya Çağrılmasını İsteme Yetkisi.....	118
B. Kanunlarla Verilen Diğer Görev ve Yetkileri.....	118
1. Atama ve Üye Seçmeye İlişkin.....	118
2. Diğer Görev ve Yetkileri.....	121

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BAKANLAR KURULUNUN ÇALIŞMA USULÜ

I. BAKANLAR KURULU TOPLANTILARI.....	131
A. Toplantıya Çağırma.....	134
B. Bakanlar Kurulunda Görüşme Usulü.....	136
II. BAKANLAR KURULUNUN GÖREV VE YETKİLERİNİ KULLANMA VASITALARI.....	145
A. Düzenleyici İşlemler.....	146
1. Kanun Tasarısı Sunma Yetkisi.....	146
2. Bütçe ve Kesin Hesap Kanun Tasarılarını Hazırlama Yetkisi.....	149
3. Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisi.....	153
4. Tüzük Çıkarma Yetkisi.....	164
5. Yönetmelik.....	171
6. Karar.....	174
7. Diğer Düzenleyici İşlemler.....	183
B. Birel İşlemler.....	188
SONUÇ.....	190
KAYNAKÇA.....	192
ÖZET.....	204
ABSTRACT.....	205

KISALTMALAR

ABD	: Amerika Birleşik Devletler
a.g.e.	: Adı geçen eser
a.g.m.	: Adı geçen makale
AİD	: Amme İdaresi Dergisi
AÜSBFD	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
Ay.	: Anayasa
AYD	: Anayasa Yargısı Dergisi
AYM	: Anayasa Mahkemesi
Bknz.	: Bakınız
C.	: Cilt
Çev.	: Çeviren
D.	: Daire
Dan.	: Danıştay
DD	: Danıştay Dergisi
DDK	: Dava Daireleri Kurulu
DKD	: Danıştay Kararları Dergisi
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
E.	: Esas
GÜHFD	: Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
İİİD	: İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi
İÜHFM	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası
K.	: Karar

KDV	: Katma değer vergisi
KHA	: Kamu Hukuku Arşivi
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KİT	: Kamu iktisadi teşebbüsleri
m.	: Madde
MEHTAP	: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
MGK	: Milli Güvenlik Kurulu
No.	: Numara
ÖİK	: Özel İhtisas Komisyonu
ÖTV	: Özel tüketim vergisi
RG	: Resmi Gazete
S.	: Sayı
s.	: Sayfa
SÜHFD.	: Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
T.	: Tarih
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
v.d.	: ve diğerleri
vd.	: ve devamı
Y.	: Yıl
YÖK	: Yükseköğretim Kurulu

GİRİŞ

Parlamente rejim, 1876 Anayasasında (Kanun-i Esasi) yapılan 1909 değişikliklerinden sonra Anayasa hukukumuzda girmiş olup, bu tarihten sonra yürütme organı, sürekli olarak yasama organından bazı yetkiler alınarak güçlendirilmiştir.

Yürütme organının görev ve yetkileri, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirilmektedir. Hükümet politikalarının temel ilkeleri, Başbakan tarafından belirlenmekte ve kolektif sorumluluğa sahip Bakanlar Kurulu tarafından yürütölmektedir. Bu nedenle Bakanlar Kurulunun görev ve yetkileri, ölkede genelini etkilediği için oldukça önemlidir.

1982 Anayasası ile yürütme içinde yer alan Cumhurbaşkanının konumu da yasama, yürütme ve yargı alanında önemli yetkiler verilerek güçlendirilmiştir. Anayasada 2007 yılında yapılan değişiklikle Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin kabul edilmesi de Cumhurbaşkanının konumunu daha da güçlendirmiştir.

1982 Anayasası Bakanlar Kurulunu güçlendirmekle birlikte Bakanlar Kurulu içinde Başbakana da bazı yetkiler vererek onu da daha da güçlendirmiş ve onu, Bakanlar Kurulu içinde özel bir siyasi liderlik statüsüne ulaştırmıştır.

1982 Anayasasında yürütmeyi güçlendirmede kullanılan bazı yetkiler bulunmaktadır. Bunlardan en önemlisi, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verilmesidir.

Ayrıca, Bakanlar Kurulunun sahip olduğu görev ve yetkileri kullanma biçimi de oldukça önemlidir. Zira Bakanlar Kurulunun çalışma usulü, hem çalışmaların süratli, düzenli ve etkin bir şekilde yürütölebilmesinde hem de hükümet çalışmalarının denetim ve koordinasyonunda önemli bir rol oynamaktadır.

“Bakanlar Kurulunun Görev ve Yetkileri ile Çalışma Usulü”nü konu alan tezimizde, Bakanlar Kuruluna verilen görev ve yetkiler ile Bakanlar Kurulunun çalışma usulü günümüz Türk Hukuk sistemi açısından incelenmektedir.

Tezimiz, “Bakanlar Kurulu ve Hükümet Sistemleri”, “Bakanlar Kurulunun Görev ve Yetkileri” ile “Bakanlar Kurulunun Çalışma Usulü” olmak üzere üç bölümden oluşmaktadır.

“Bakanlar Kurulu ve Hükümet Sistemleri” başlıklı ilk bölüm altında konu ikiye ayrılmaktadır.

İlk olarak “Bakanlar Kurulu Kavramı ve Bakanlar Kurulunun Tarihi Gelişimi” başlığı altında Bakanlar Kurulu kavramı, Bakanlar Kurulunun dünyadaki ve Türk Hukukunda 1876 Anayasasından itibaren 1982 Anayasasına kadar ki tarihi gelişimi ele alınmaktadır.

İkinci olarak da “Hükümet Sistemlerinde Bakanlar Kurulu” başlığı altında meclis hükümeti sisteminde, başkanlık sisteminde, yarı başkanlık sisteminde ve parlamenter sistemde bakanlar kurulu incelenmektedir.

“Bakanlar Kurulunun Görev ve Yetkileri” başlıklı ikinci bölümde konu ikiye ayrılmaktadır.

İlk olarak “Bakanlar Kurulunun Oluşumu ve Göreve Başlaması” ele alınmaktadır.

İkinci olarak “1982 Anayasası Döneminde Bakanlar Kurulunun Görev ve Yetkileri” başlığı altında konu, Bakanlar Kurulunun Anayasada belirtilen ve kanunlarla verilen diğer görev ve yetkileri olmak üzere ikiye ayrılarak incelenmektedir.

Bakanlar Kurulunun Anayasada belirtilen görev ve yetkilerinden hükümetin genel siyasetini yürütme, milli güvenliği sağlama ve Silahlı Kuvvetleri yurt savunmasına hazırlama, olağanüstü hal rejimlerine, atama ve üye seçme, mahalli idarelerin kendi aralarında birlik kurmalarına izin verme ve Türkiye Büyük Millet Meclisinin toplantıya çağrılmasını istemeye ilişkin yetkileri ele alınmaktadır.

Bakanlar Kuruluna kanunlarla verilen diğerk görev ve yetkiler içerisinde, Bakanlar Kurulunun kanunlarda yer alan atama ve üye seçmeye ilişkin yetkileri ile kanunlardaki diğerk önemli görev ve yetkileri incelenmektedir.

“Bakanlar Kurulunun alışma Usulü” başlıklı üçüncü bölümde konu ikiye ayrılmaktadır.

İlk olarak “Bakanlar Kurulu toplantıları” başlığı altında toplantıya çağırma ve Bakanlar Kurulunda görüşme usulü ele alınmaktadır.

İkinci olarak “Bakanlar Kurulunun Görev ve Yetkilerini Kullanma Vasıtaları” başlığı altında Bakanlar Kurulunun düzenleyici işlemler ve birel işlemleri el alınmaktadır.

Bakanlar Kurulunun düzenleyici işlemlerinden kanun tasarısı sunma yetkisi, bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını hazırlama yetkisi, kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi, tüzük çıkarma yetkisi, yönetmelik, karar ve diğerk düzenleyici işlemleri ele alınmaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

BAKANLAR KURULU VE HÜKÜMET SİSTEMLERİ

I. BAKANLAR KURULU KAVRAMI VE BAKANLAR KURULUNUN TARİHİ GELİŞİMİ

A. Kavram Olarak Bakanlar Kurulu

Klasik demokrasinin temel unsurlarını hükümet ve parlamento oluşturur. Klasik olarak yürütme ve yasama fonksiyonları adı altında ifade edilen ve hükümet fonksiyonu adı altında toplanan faaliyetler müştereken bu iki organ tarafından kullanılmaktadır¹. Bakanlar kurulu, esas itibariyle meclis ekseriyetinin hükümet planında görünüşüdür. Gerçekte kanun teklif etme ve bunları meclis önünde müdafaa etme, meclisi aydınlatma, alınması gerekli tedbirleri ortaya koyma ve en nihayet bunları uygulamak bakanlar kurulunun görevlerindendir².

Bakanlar kurulunu ifade edecek şekilde kullanılan bazı sözcükler vardır. Bunlar; yürütme, idare, siyasi iktidar, hükümet ve kabine sözcükleri olup³ bunların, anlamını belirtmekte yarar vardır.

Yürütme, siyasal nitelikte olan hükümeti ve teknik nitelikteki idareyi ifade etmektedir⁴. Yürütme erki, hükümet icra eder, memleketi idare eder ve Türk Hukukuna göre Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde ortaya çıkar ve toplanır⁵.

¹ Erdoğan Teziç, **Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)**, 13. baskı, Beta Yayınları, 2009, s.366.

² Turan Güneş, **Parlemanter Rejimin Bugünkü Mânası ve İşleyişi**, İstanbul Üniversitesi Yayınları No. 661, Hukuk Fakültesi No. 137, Ankara, Nazir Akbaşı Matbaası, 1956, s.94.

³ Mehmet Turhan, **Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası**, Diyarbakır, Dicle Üniversitesi Basımevi İşletmesi, 1989, s.14; Teziç, **Anayasa Hukuku**, s.367.

⁴ Turhan, **a.g.e.**, s.16.

⁵ **Türk Hukuk Lûgatı**, 4. baskı, Ankara, Başbakanlık Basımevi, 1991, s.142.

Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir (Anayasa m. 8). Görüldüğü gibi Bakanlar Kurulu, yürütmenin bir bölümünü oluşturur.

İdare, esas itibarıyla bakanlar kurulunca belirlenen siyasal amaçlar ve yasalar doğrultusunda, tarafsızlık ilkesi çerçevesinde, gerekli kararları alan ve uygulayan kamu kuruluşlarını ifade eder⁶. Bir başka ifadeyle idare, bakanlar kurulunun çizdiği direktifler çerçevesinde alınan kararları somutlaştıran, teknik ve günlük ihtiyaçları yerine getiren bir görev yapar. Bu kapsamda idare, bakanlar kuruluna bağımlı olup bakanlar kurulu, idare karşısında üstün durumdadır⁷. İdarenin en üst kademesini bakanlar oluşturur. Bakanlar kurulu ise idarenin en yüksek kademesinde yer alıp deyim yerinde ise kumanda mevkilerinin bulunduğu bir siyasal kuruldur⁸.

Siyasi iktidar, yönetme gücünü elinde tutanlar yani yönetenlerdir. İktidar ise bir ulusun geleceği ile ilgili karar verebilme yetkisidir. Uygulamada iktidar, ulus adına devletin yetkili organlarının (hükümet, parlamento) tamamı tarafından kullanılır. Siyasi iktidarın temel amacı, toplumun korunmasını ve gelişmesini sağlamaktır. Hükümette olmak ile iktidarda olmak, her zaman aynı anlama gelmeyebilir. Zira iktidarda olmak, bir partinin parlamentoda tek başına çoğunluğa sahip olup kendi içinde bakanlar kurulunu oluşturması ile sağlandığı için koalisyon ortağı parti, hükümettir; ancak iktidar değildir⁹.

Hükümet sözcüğünün geniş ve dar olmak üzere iki temel anlamı vardır. Geniş anlamda hükümet sözcüğü, alt kademedeki bağımlı idarenin görevlerinin karşısı olarak devletin üstün faaliyetlerini yerine getiren siyasi iktidarı ifade eder¹⁰. Dar anlamda hükümet sözcüğü ise yürütme iktidarını elinde bulunduranların tamamını ifade eder¹¹.

⁶ Ejder Yılmaz, **Hukuk Sözlüğü**, 7. baskı, Ankara, Yetkin Yayınları, 2002, s.513.

⁷ Teziç, **Anayasa Hukuku**, s.366.

⁸ Turhan, **a.g.e.**, s.17.

⁹ Teziç, **Anayasa Hukuku**, s.370.

¹⁰ Teziç, **Anayasa Hukuku**, s.366.

¹¹ Teziç, **Anayasa Hukuku**, s.367.

Hükümet, yurttaşlarla egemen varlığın karşılıklı ilişkilerini sağlamak amacıyla kurulmuş, gerek yasaları yürütmek gerekse siyasal toplumsal özgürlükleri sürdürmekle görevli aracı bir bütündür¹². Bu anlamda hükümet, yasama önünde sorumlu olan ve gerçek erki elinde bulunduran organdır. Hükümet, kurul şeklinde çalışan kolektif bir organdır. Bakanlardan oluşan kurul, bakanlıkların zirvesi şeklinde de ifade edilir. Parlamenter sistemde, hükümet başkanı ve bakanlar ayrımı vardır¹³.

Hükümet sözcüğü, kullanıldığı yere göre devletin üst yönetim kuruluşu, devlet başkanı ve bakanlar kurulundan oluşan bütünü ya da yalnızca bakanlar kurulunu ve iktidarı ifade eder¹⁴. “Başbakan hükümetin başıdır” denildiği zaman hükümet dar anlamda, kabine bakanlar kurulunu ifade eder¹⁵.

Kabine, parlamenter sistemlerde parlamentoya karşı siyaseten birlikte sorumlu olan vekillerin ve siyasi müsteşarların tamamını ifade eder¹⁶. Kabinenin iki vasfı vardır. Bunlardan biri, kabine üyeleri, devlet başkanı karşısında otonomiye haiz olup karar yetkisine sahiptir. Diğer de, kabinenin kolektif bir organ olması dolayısıyla kabine üyeleri, aralarında görev ayrımı olsa da bütün esas kararları ortaklaşa alır ve parlamentoya karşı birlikte sorumludur¹⁷.

Kıta Avrupa’sında parlamenter sisteme sahip ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de kabine ve hükümet, bakanlar kurulu ile eş anlamlı olarak kullanıldığı¹⁸ için tezimizde bu sözcükler eş anlamlı olarak kullanılacaktır. Bu

¹² Mehmet Akad, Bihterin Vural Dinçkol, **Genel Kamu Hukuku**, 2. baskı, İstanbul, Der Yayınları, 2002, s.126.

¹³ İbrahim Ö. Kaboğlu, **Anayasa Hukuku Dersleri: Genel Esaslar**, 3. baskı, İstanbul, Legal Yayıncılık, 2006, s.111.

¹⁴ Ejder Yılmaz, **a.g.e.**, s.495; Tahsin Bekir Balta, **İdare Hukuku I: Genel Konular**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No. 326, Ankara, Ankara Üniversitesi Basımevi, 1970, s.6.

¹⁵ Tarık Zafer Tunaya, **Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku**, 5. baskı, İstanbul, Ekin Yayınları, 1982, s.159.

¹⁶ **Lûgat**, s.181.

¹⁷ Hüseyin Nail Kubalı, **Anayasa Hukuku Dersleri: Genel Esaslar ve Siyasi Rejimler**, İstanbul Üniversitesi Yayınlarından No. 1604, Hukuk Fakültesi No. 351, İstanbul, Kurtulmuş Matbaası, 1971, s.353.

¹⁸ Turhan, **a.g.e.**, s.16-17; **Lûgat**, s.181.

kapsamda Anayasamızın 109 uncu maddesine göre Bakanlar Kurulu, yani hükümet ya da kabine, başbakan ve bakanlardan oluşur.

B. Bakanlar Kurulunun Tarihi Gelişimi

1. Genel Olarak

a. Demokrasiye Geçiş Süreci ve Bakanlar Kurulu

Tarihteki devletlerin, devlet şekli genelde monarşiydi ve monarşilerin ilk döneminde, yasama, yürütme ve yargı yetkileri tamamen krala aitti. Ancak, zamanla, krallar, yargı yetkilerini mahkemelere; yasama yetkilerini ise yavaş yavaş ortaya çıkan parlamentolara devretti. Neticede kralların elinde sadece yürütme yetkisi kaldı. Krallar zamanla bu yetkinin kullanılmasında kendilerine yardımcı olmaları için bakanlar atadı. Ancak yine tarihsel gelişmeler sonucunda, kralların atadığı bakanlar, krallara karşı değil, parlamentolara karşı sorumlu olmaya başladı. Bu şekilde, bakanların parlamentoya karşı siyasal sorumluluğu esası ortaya çıktı. Bu süreç sonucunda parlamentonun güvenine sahip bakanlardan oluşan bakanlar kurulu, yürütme gücünün gerçek sahibi haline geldi¹⁹.

Belli bir tarihsel süreçte ortaya çıkan parlamenter sistem, yeni bir organ olarak bakanlar kurulunun doğuşunu da ifade eder. Şu halde parlamentoculuk tarihi, aynı zamanda bakanlar kurulunun kimliğini kazanmasıyla da çakışmaktadır²⁰. Bu nedenle bakanlar kurulunun tarihi gelişimi konusu, parlamenter sistemin tarihsel sürecinden hareketle ele alınacaktır.

¹⁹ Kemal Gözler, **Cumhurbaşkanı-Hükûmet Çatışması (Cumhurbaşkanı Kararnameleri İmzalamayı Reddedebilir mi?)**, Bursa, Ekin Yayınları, 2000, s.14.

²⁰ Kaboğlu, a.g.e., s.121.

Parlamente sistemin doğuşu ve gelişmesi de İngiltere'nin siyasi tarihi ile çakıştığı²¹ için parlamente sistemin menşesinde hareket noktamız İngiltere olacaktır. Parlamente sistemin, doğuşu sürecinde yasama ve yürütme organlarının farklılaşmasını sağlayan erkler ayrılığı kuramı önemli bir rol oynamıştır²². Parlamente sistemin İngiltere'de doğuşu, içinde iki siyasi kuvvetin dengesi olarak görünmektedir²³. Bu denge, kabine adı verilen kuruluş sayesinde mümkün olabilmiştir²⁴.

Kral ve parlamento arasındaki çekişme sonucunda 1688'de parlamento tarafından ihtilal yapılmıştır²⁵. 1688 İhtilalinden sonra ise parlamentonun onayı ile iş görme mecburiyetinde kalan kral, parlamentonun çoğunluğunu etki ve nüfuz edebilecek kişileri, müşavirleri arasına alma zarureti duymuştur²⁶. Kralın, siyasetini parlamentoya onaylatmak için müşavirlerini (bakanları) meclis çoğunluğundan seçmesi, bugünkü anayasalarda yer alan bakanların meclis içinden seçilmesinin tarihi kökenidir²⁷. Bu dönemde kral, parlamentoya ve hâkimlere ait olmayan yetkileri bizzat kullanmaktadır. Bu yetkileri, kralın müşavirlerinin (nazırlar) oy ve mütalaasını aldıktan sonra kullanması adet ise de onların fikirlerine uymak zorunda değildir. Ancak kendisine belirli bir hususu tavsiye etmiş olan müşavir, Kralın kötü iş yapmayacağı varsayımından dolayı olmakta ve Avam Kamarası'na karşı sorumludur²⁸. Parlamente sistemin doğuşunda da en büyük rolü oynayan kralın müşavirleridir. Bu müşavirler heyetinin bir müessese olarak ortaya çıkışı, parlamente sisteme vücut vermiştir. Bazı hususlarda kral, tercihan birkaç müşavirin fikrini alıyordu. Kral tarafından alınan bütün kararlar, "Privy Council" adı verilen mecliste müzakere ediliyordu²⁹. İngiltere'de Privy Council, günümüzde kral veya kraliçenin özel danışmanlarından oluşan bir kuruldur.

²¹ Güneş, **Parlamente Rejim**, s.30.

²² Kaboğlu, **a.g.e.**, s.121.

²³ Güneş, **Parlamente Rejim**, s.40-41.

²⁴ Güneş, **Parlamente Rejim**, s.41.

²⁵ Gencay Şaylan, **Çağdaş Siyasal Sistemler**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları No. 192, Ankara, Sevinç Matbaası, 1981, s.45.

²⁶ Güneş, **Parlamente Rejim**, s.38.

²⁷ Güneş, **Parlamente Rejim**, s.80.

²⁸ Güneş, **Parlamente Rejim**, s.34.

²⁹ Güneş, **Parlamente Rejim**, s.37.

Bakanlar kurulu, bu kurulun içinden çıkmıştır. Kabine kelimesi de buradan gelmektedir. Çünkü bu kurul içinden ayrılan bakanlar kurulu, “Küçük Oda”da (cabinet) toplanmaktaydı. Bu kurul, yaklaşık 300-400 üyeden oluşmaktadır³⁰.

Parlamente sistemin doğuş sürecinde, krallar ve parlamento mücadeleye girişmiştir³¹. Bu mücadeleler sonucunda parlamente sistem doğmuştur³². Çeşitli mücadeleler, bazen kralın bazen de parlamentonun üstünlüğü şeklinde oluşan süreç boyunca parlamento gelişimine devam etmiş ve hukuki yetkilerini genişletmiştir³³. Kral, artık devletin sahibi olmaktan çıkıp sadece siyasi kuvvetlerden biri haline gelirken parlamento hükümet faaliyetlerinden bir kısmını ele geçirmiştir³⁴. XVII. yüzyılın başlarında İngiliz siyasi hayatında parlamento ve kral olmak üzere iki siyasi kuvvet bulunuyordu³⁵. Bu dönemde İngiltere’de henüz iki kuvvet arasında hükümet beraberliğini temin edecek “kabine sistemi” yoktu³⁶. XVII. yüzyılın ikinci yarısı, monarşinin yumuşadığı ve parlamentarizmin güçlenmeye başladığı dönemdir³⁷. I. ve II. Charles devrinde kabine adı verilen ve kralın itimat ettiği şahıslardan oluşan bir organ olarak bu organa önemli devlet işlerinin incelenmesi görevi verilmiştir. İlk devirlerde bu, sadece kralın şahsi hükümet vasıtalarından biriydi³⁸.

Küçük oda anlamına gelen kabine, ilk kez İngiltere’de 1708 yılında kullanılmıştır³⁹. Kabinenin kökü, kralın özel konseyidir⁴⁰. Önceleri kral ve bakanların birlikte yaptıkları toplantılar, kabine toplantısı olarak adlandırılıyordu. Sonraları ise parlamentonun etkinliğinin artması ile birlikte

³⁰ Hasan Hüseyin Memiş, **Diken ... Hükümet Sistemleri**, Ankara, Akasya Kitap, 2007, s.123; Günümüzde bakanlar kurulunun seçilmişlerden oluşması sonrasında bu kurul, sembolik hale gelmiştir. Ancak bazı önemli kararlar hala bu kurulda alınmaktadır. Başında bu kurul başkanının yer aldığı bir birim, kararnamelerin hazırlanmasında da rol alır. (Memiş, **a.g.e.**, s.123).

³¹ Kaboğlu, **a.g.e.**, s.120; Atilla Özer, **Başkanlık Hükûmeti Sistemi ve Bu Sistemin Türkiye Açısından Uygulanabilirliği**, 2. baskı, Ankara, Irmak Yayınevi, 1998, s.85; Tunaya, **a.g.e.**, s.397; Nemci Yüzbaşıoğlu, **Anayasa Hukuku El Kitabı**, İstanbul, 2007, Beta Yayınları, s.28.

³² Güneş, **Parlamente Rejim**, s.37.

³³ Güneş, **Parlamente Rejim**, s.33.

³⁴ Güneş, **Parlamente Rejim**, s.35.

³⁵ Güneş, **Parlamente Rejim**, s.36.

³⁶ Güneş, **Parlamente Rejim**, s.37.

³⁷ Memiş, **a.g.e.**, s.118.

³⁸ Güneş, **Parlamente Rejim**, s.38.

³⁹ Turhan, **a.g.e.**, s.16.

⁴⁰ Kubalı, **a.g.e.**, s.401.

kabine, başbakan ve bakanların bir araya gelerek yaptıkları toplantı olarak adlandırılmıştır⁴¹. Kabine adını taşıyan hükümet, gerileyen monarşi iktidarı ile yükselen temsili iktidar arasında doğan geçiş niteliğinde bir tür tampon organ oldu. Bu nedenle parlamenter sistemi nitelendirmek için "kabine hükümeti" deyimini de kullanılır⁴².

Kral I. Georges, Almanya işlerinden başka hususlardaki devlet işlerini İngiliz nazırlarına bırakmış ve nazırların toplantılarına iştirak etmemiştir. Nazırların toplantısını idare edecek ve kralla ilişkileri kuracak bir kişiye ihtiyaç duyulmasıyla parlamenter sistemin en önemli unsuru olan "başbakanlık" doğmuştur. I. Georges zamanında İngiltere'nin resmi olmayan ilk başbakanı Robert Walpole, yirmi yıl işbaşında kaldıktan sonra parlamentonun muhalif oyu neticesinde çekildiğinde siyasi mesuliyet ilkesinin ilk uygulamasını oluşturmuştur⁴³.

18. yüzyılın ortalarından beri parlamentoda çoğunluğu kazanan grup, hükümeti kuruyordu. Her ne kadar başbakan, kral tarafından resmen atanıyorsa da kral kendi keyfinin istediğini değil, parlamentodaki çoğunluk liderini başbakan olarak atıyordu. Hükümet, resmen kralın hükümeti sayılıyor; ancak parlamento tarafından denetlenip gerekirse düşürülüyordu⁴⁴.

Parlamenter sistemin önemli unsurlarından olan fesih hakkı, 1784'te ilk defa parlamenter kadro içinde kullanıldı. Kral tarafından kabineyi kurmakla görevlendirilen Pitt, parlamento çoğunluğunun güvenine sahip değildi. Bu nedenle kral, parlamentoyu feshetti ve yeni seçimler Pitt'i destekleyen bir çoğunluğu işbaşına getirdi. Bu suretle fesih hakkı kullanarak, kral ve bakanlardan kurulu icra organı ile meclis arasındaki anlaşmazlığı seçmenler

⁴¹ Turhan, a.g.e., s.16.

⁴² Kaboğlu, a.g.e., s.121.

⁴³ Güneş, **Parlemanter Rejim**, s.39; Ancak kabine bağlılığı henüz mevcut olmadığı için başbakanın çekilmesi diğer nazırları istifa etme mecburiyetinde bırakmıyordu. Nitekim kabinenin toptan sorumluluğu 1782'de görülmüştür. III. Georges şahsi politikasına aracı olan Lord North, kuzey Amerika kolonilerine karşı yapılan savaşta başarısızlıktan sorumlu tutularak istifa etmesi ile bundan sonra kabine, krala karşı sorumlu olmayacak sadece parlamentoya karşı sorumlu olacaktır. (Güneş, **Parlemanter Rejim**, s.39).

⁴⁴ Şaylan, a.g.e., s.57.

heyetine çözdürüldü⁴⁵. XVIII. yüzyıla kadar İngiltere’de parlamentoyu fesih yetkisi hükümdarların elinde bir yetkiyken kabine zamanla fiilen bu yetkiyi ele geçirdi. Fesih yetkisi kurumsal olarak hükümdarın elinde kaldı; ancak gerçekte kabine tarafından daha da çok başbakan tarafından kullanması başbakanın otoritesini arttırıcı rol oynadı⁴⁶.

İngiltere’de I. George (1714-1727) zamanında, kabinede birliğin sağlanması için kabine üyelerinin Avam Kamarası’nda çoğunluğu teşkil eden grup mensupları arasından alınması usulü izlenmiştir. Yine bu dönemde kabinenin, kralsız toplanması ve bu toplantılarda alınan kararların sonradan kralın onayına sunulması gibi bir geleneğin yerleştiği ve kabinenin yürütme yetkisini yalnız başına kullanan bir organ halini aldığı görülmektedir. Böylece 18. yüzyılın sonlarına doğru, İngiltere’de yürütme işleri kraldan bakana geçmiş ve parlamento da devletin en önemli bir organı halini almıştır⁴⁷.

İngiltere’de kraliçe Viktorya döneminde siyasal temsil sürekli bir temele oturunca kralın otoritesinin yerini kabinenin otoritesi almaya başlamıştır⁴⁸. Monark, bu süreçte yürütme yetkisini parlamentoya karşı sorumlu bakanlar kurulu (kabine) aracılığıyla kullanmış ve giderek sembolik yetkilere sahip tarafsız bir devlet başkanı konumuna gelmiştir⁴⁹. Böylece monarşik yürütmeden bakanlar kuruluna geçiş de, tek bir kişiden kolektif bir organa geçiş biçiminde olmuştur⁵⁰.

XIII. yüzyılın başlarında mutlak monarşi olmaktan sıyrılarak⁵¹ meşruti monarşi olmaya yönelen İngiliz monarşisi, XVIII. yüzyılın başlarına doğru da

⁴⁵ Güneş, **Parlemanter Rejim**, s.40.

⁴⁶ K. Hâluk Yavuz, **Siyasal Sistem Arayışları ve Yürütmenin Güçlendirilmesi: Yürütme Erki Yeterince Güçlü mü?, Yarı-başkanlık Çözüm mü?, Başkanlık Rejim Ülkeyi Parçalar mı?**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2000, s.153.

⁴⁷ Recai G. Okandan, **Umumî Âme Hukuku (Devletin Doğuşu, Pozitif ve Teorik Gelişmesi Unsurları)**, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1966, s.256.

⁴⁸ K. H. Yavuz, **a.g.e.**, s.152.

⁴⁹ Kaboğlu, **a.g.e.**, s.120; Özer, **Başkanlık Sistemi**, s.85; Tunaya, **a.g.e.**, s.397; Yüzbaşıoğlu, **Anayasa Hukuku**, s.28.

⁵⁰ Turhan, **a.g.e.**, s.53.

⁵¹ İngiltere’de hareket noktasında bütün iktidarlari elinde bulunduran feodal bir kadro içinde yer alan bir kral mevcuttur. Siyasi kuvveti kullanan kral ve baronlar arasında imzalanan büyük ferman sonradan İngiltere, mutlak monarşiden uzaklaşmaya başlamıştır. Kral I. Edouard, baronlarla birlikte her mahalli idareden iki şövalye ve her şehirden iki mümessil çağırarak toplantı yapmaya başlamıştır.

parlamentar bir monarşi olmaya başlamış ve bu gelişim XIX. yüzyılda tamamlanarak İngiltere, dünyada parlamenter sistemin ilk klasik örneğini oluşturmuştur. Nitekim parlamenter rejimin İngiltere’de yerleşmesini sağlayan gelişmelerden birincisi, yasama yetkisinin ve siyasi kontrolün fiilen ve tamamen Avam Kamarasına geçmesidir. Diğer de, bütün yürütme yetkilerinin yine fiilen ve hukuken Kraldan ayrı ve Avam Kamarasına karşı sorumlu bir heyete yani kabineye geçmesidir⁵².

Kısacası, 19. yüzyılın başlarında parlamenter sistemin bütün müesseseleri tamamlanmıştır. Sorumsuz ve irsiyet esasına dayanan kral, sabit unsurdur. Avam Kamarası önünde siyasetinden müştereken sorumlu bakanlardan kurulu bir kabine, sistemin değişken unsurudur. Kabine, parlamento çoğunluğunun güvenine haiz olduğu sürece işbaşında kalabilir. Kral yetkilerini, bakanlar vasıtasıyla kullanmaktadır. Bu kabine, çoğunlukla aynı siyasi görüşü paylaşan şahıslardan oluşmaktadır. Hükümet fonksiyonunun kral ve kabine ile paylaşan iki meclis mevcuttur. Ancak asıl siyasi kuvvet Avam Kamarasında bulunmaktadır⁵³.

Günümüzde içeriği ve gerçek yapıcısı değişmiş olsa bile, devletin yüksek işlemleri, kralın imzası altında yapılmaya devam ediliyor⁵⁴. Ancak demokrasi düşüncesindeki gelişmeler sonucunda sorumsuz olan kralın artık tek başına işlem yapamayacağı, yaptığı işlemlerin geçerli olabilmesi için başbakanın ve ilgili bakanların veya en azından bir bakanın imza atması kuralı kabul edildi⁵⁵. Böylece birçok monarşide, özellikle İngiltere’de kralların karşı-imza kuralı ortaya çıktı. Günümüz parlamenter monarşilerinde, yetkisiz olmalarına rağmen hala varlıklarını sürdüren ve bakanlar kurulu işlemlerini imzalayan devlet başkanlarının mevcudiyeti bu şekilde açıklanabilir⁵⁶.

1295 yılında toplanan meclis, baronlar, şövalyeler ve şehir mümessillerini içerdiği için İngilizlerce modern parlamento olarak kabul edilirdi. (Güneş, **Parlemanter Rejim**, s.31-32).

⁵² Kubalı, **a.g.e.**, s.392.

⁵³ Güneş, **Parlemanter Rejim**, s.40.

⁵⁴ Gözler, **Cumhurbaşkanı-Hükûmet**, s.14-15.

⁵⁵ Gözler, **Cumhurbaşkanı-Hükûmet**, s.15.

⁵⁶ Gözler, **Cumhurbaşkanı-Hükûmet**, s.15; Fransız örneğinde olduğu gibi, bazı ülkelerde ise, tarihsel gelişmeler sonucunda, krallar ortadan kaldırıldı; yani monarşi devlet şekli lağvedilip cumhuriyete geçildi. Ama monarşiden cumhuriyete geçilirken, yürütme organının iki-başlılığı

Kabine, uzun tarihi gelişim sonucunda kralın, bütün yürütme yetkilerini kendisinde toplayan ve bugünkü İngiliz Anayasa sistemi içinde birinci derece önem taşıyan, kuruluşu ve işleyişi, daha ziyade teamüllerle düzenlenmiş bir anayasa organıdır⁵⁷.

Parlamente sistem, kral ile parlamento arasındaki mücadele başladığı andan itibaren daima bir gelişim geçiren, her zaman yeni bir yüz gösteren organik bir varlık olduğu için günümüzde dahi İngiltere’de kralın, kabinenin ve meclisin yetkileri kesin bir şekilde tespit edilemez⁵⁸.

b. Güçlü Yürütme Anlayışı ve Bakanlar Kurulu

Kuvvetler ayrılığı, iktidarın tek elde toplanarak her alanda özgürlüğü yok ettiği mutlakiyet rejimlerini ortadan kaldırarak hürriyetçi rejimlerin kurulmasını sağlamak için ilk olarak mutlak iktidarın sahibi ve yürütmenin gücüne haiz hükümdarın yetkilerini sınırladı ve buna karşılıklı yasama organının yetkilerini genişleterek yasama organını güçlendirdi⁵⁹. Kuvvetli yürütme, kamu hürriyetlerine karşı tehlike sayıldığı için yürütme, yasamaya bağlı bir organ haline getirildi ve “görev” olarak tanımlandı. Bu nedenle yürütme, kendi koymadığı bir programın uygulayıcısı sayılıyordu⁶⁰.

Ancak zaman içerisinde Meclislerin düzenleyeceği konular giderek daha karmaşık bir hal aldı, Meclisin yeteneğini aştı ve teknik ve uzmanlık gerektiren bir durum ortaya çıktı⁶¹. II. Dünya Savaşı’nın yıllarından beri

gelenegi kendini sürdürdü. Cumhurbaşkanları, kralların hukukî statüsünü, görev ve yetkilerini devraldı. Böylece cumhuriyetlerde de, monarşilerde olduğu gibi, tek başına yetki kullanamayan bir devlet başkanlığı makamı oldu ve bu makam varlığını sürdürdü. Buna karşılık Amerika Birleşik Devletleri gibi bazı ülkelerde ise cumhuriyet rejimi kurulurken, yürütmenin başının statüsü, görev ve yetkileri düzenlenirken kralların statüsü, görev ve yetkilerinden örnek alınmadı. Bu ülkelerde, devlet başkanlığı ve hükümet başkanlığı görevi, başkan isimli aynı kişide birleştirildi. Böylece gereksiz olduğu düşünülen yürütme organındaki iki-başlılığa son verilerek başkanlık sistemi kuruldu. (Gözler, *Cumhurbaşkanı-Hükûmet*, s.15-16).

⁵⁷ Kubalı, *a.g.e.*, s.401.

⁵⁸ Güneş, *Parlamente Rejim*, s.40.

⁵⁹ K. H. Yavuz, *a.g.e.*, s.104, 129.

⁶⁰ Tunaya, *a.g.e.*, s.452.

⁶¹ Muammer Oytan, “Fransa’da Yürütme Organının Yetkileri ve Güçlü Olma Nedenleri”, *AİD*, C. 15, S. 1, 1982, s.87.

yürütme güçlendirilmiştir⁶². Klasik kuvvetler ayrılığının organlar arasındaki denge sağlama özelliği, yürütme organı lehine değişmiştir⁶³. Yürütme organı, yeni gelişmeler sonucunda tamamen aktif bir kuvvet olmuştur⁶⁴.

Günümüzde de teknolojinin hızla gelişmesi, ekonomik sorunların karmaşık özellik kazanması önemli siyasi kararların parlamento dışında alınmasına yol açmaktadır. Başlangıçta Batıda hürriyetlerin güvencesi “kanun”da görülmüş ve temsili rejimle birlikte asıl mücadele yürütmeye karşı parlamentonun üstünlüğünü gerçekleştirmek için verilmiştir. Ancak günümüze kadar “demokratik hukuk devleti” anlayışı insanlığın temel değer yargılarının biri haline geldiğinden, keyfi-mutlak iktidar tehdidi kalktığından ve koşullar değiştiğinden artık yürütmenin ön plana çıkmasında sakınca görülmeyerek yürütme siyasi kurumların merkezi konumuna oturtulmaya başlandı⁶⁵. Günümüzde hemen hemen her şeyin düzenlenmesi devletten ve her türlü sorunun devlet tarafından çözümlenmesi beklendiği için geçmişteki devletlere oranla devletin mükellefiyetleri de artmıştır. Devlet de bu üzerine düşen görevleri yapabilmek için yetkilere ihtiyaç duymakta ve devlet içerisinde de görevleri fiilen yerine getirecek olan yürütme organı çok çeşitli yetkilerle donatılmaktadır⁶⁶. Karar alma yetkisinin birçok alanda teknik gelişmelerden habersiz üyelerden oluşan parlamentodan hiyerarşik ve az sayıda üyesiyle çok çabuk karar alabilen yürütmeye kaydırılmasına ve yürütmenin güçlendirilmesine sebep olmuştur⁶⁷.

Yürütmenin kendi üzerine düşen günlük faaliyetleri kanunlara uygun olarak yürütmekten genel siyasetin tespitine kadar olan genişlikte bazı yetkileri kullanması doğaldır. Bu nedenle, yürütmenin görevli olduğu konularda önceden bir plan veya düzenleme yapması gibi birtakım yetkileri düzenleme yetkisi adı altında kullanması da idare hukuku ilkelerine uygun bir

⁶² Tunaya, **a.g.e.**, s.452.

⁶³ K. H. Yavuz, **a.g.e.**, s.109.

⁶⁴ Tunaya, **a.g.e.**, s.451.

⁶⁵ K. H. Yavuz, **a.g.e.**, s.86.

⁶⁶ Murat Sezginer, “Güçlü Yürütme Anlayışı ve Türkiye’deki Görünümü”, **SÜHFD**, C. 3, S. 1, 1990, s.90.

⁶⁷ K. H. Yavuz, **a.g.e.**, s.89.

zorunluluktur⁶⁸. Parlamenter sistemin klasik örneği olan İngiltere’de de yürütme organı güçlenmekte ve özellikle yürütme organının yasal karar alma yetkisi giderek artmaktadır⁶⁹. Hatta günümüzde pek çok ülkede yürütme organının düzenleme yetkisi bakımından meclislerden de daha güçlü olduğu savunulmaktadır⁷⁰.

Yürütmeye yüklenen görevler, onu sadece kanunları uygulayan bir organ olmaktan öteye geçirmiş ve bir karar organı olarak onu siyasi kurumların kalbi konumuna getirmiştir⁷¹. Yürütme, yasama alanına girmiştir. Nitekim İngiltere Parlamentosunun kabul ettiği kanunların % 90’ı hükümetlerin önerdikleri tasarılarıdır. Ayrıca parlamento belirli koşullara uygun olarak kanun niteliğinde kararnamelerle kendi yetkilerinden bir kısmını yürütmeye devredebilir. Kararnameleri de yürütme yapar. Planlı ekonomi politikaları, yürütmeyi belirli fakat geniş bir alanda tamamen serbest bırakmaktadır. Bu durumda artık hükümet, parlamentonun basit bir ajanı, ikinci ve bağımlı organı olmaktan çıkmış ve birinci derecede bir siyasal karar organı olmuştur. Hükümete kararları saptamak ve uygulamak için gayet geniş bir idare cihazını harekete geçirmektedir. O kadar ki siyasal iktidar dendiğinde bile yalnız hükümet anlaşılır hale gelmiştir⁷². Zira yürütmenin bir başı olan bakanlar kurulu ya da diğer adıyla hükümet, yürütmeyi gerçek anlamda elinde tutandır⁷³.

Yürütmenin ve dolayısıyla bakanlar kurulunun geleneksel görevleri; kanunların uygulanması ile ilgili düzenleyici işlemler yapmak (tüzük ve yönetmelik), bakanlar kuruluna bağımlı idarenin kuruluşu ve sevkini

⁶⁸ R. Cengiz Derdman, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları ve Türk Anayasa Düzeni**, İstanbul, Alfa Aktüel Yayınları, 2006, s.138.

⁶⁹ Ekrem Serim, “İngiltere’de Yürütme Organının Yasal Kararlar Çıkarma Yetkisi”, **Onar Armağanı**, İstanbul Üniversitesi Yayınlarından No: 2354, Hukuk Fakültesi No: 530, İdare Hukuku ve İdare İlimleri Enstitüsü No: 4, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1977, s.813.

⁷⁰ Burhan Kuzu, **Anayasa Hukukumuzda Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi ve Güçlendirilmesi Eğilimi**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1987, s.21.

⁷¹ K. H. Yavuz, **a.g.e.**, s.86.

⁷² Tunaya, **a.g.e.**, s.452.

⁷³ Server Tanilli, **Devlet ve Demokrasi: Anayasa Hukukuna Giriş**, İstanbul, Adam Yayınları, 2000, s.357.

sağlamak, dış politikayı yönetmek, milli savunma konularında karar almak ve nihayet yasama faaliyetine katılmaktır⁷⁴.

Ancak günümüzde bakanlar kurulu bu geleneksel görevlerinin de ötesine geçmiş ve siyasi hayatta inisiyatifi elinde bulunduran aktif bir organ olmuştur⁷⁵. Bu kapsamda bakanlar kurulu; politikalarını uygulamak için ihtiyaç duyduğu kanun tasarılarını hazırlayarak yasama gündemini belirler, kendine bağımlı idare cihazını harekete geçirerek ve yönlendirerek genel politikayı belirleyerek yürütür, genişletilmiş düzenleme yetkisini kullanarak yetki kanununa dayanarak kanunlarda değişiklik yapar ya da kanunla düzenlenmemiş konularda ilk düzenleme yaparak karar organı konumuna geçer, programın parasal gücünü oluşturan bütçeyi tek başına hazırlar ve toplumun geleceğine ilişkin öngöründe bulunarak yarını yönetirken geleceği planlar, uzun vadeli planlar oluşturarak uygulamaya koyar⁷⁶.

Parlamente olmayan sistemlerin çoğunda kararname yetkileri oldukça önemlidir⁷⁷. Parlamento hükümetlerde de kanun hükmünde kararnamelere başvurma hakkı vardır; ancak bunların kararname yoluyla yönetimlerinin istisnai olması, aciliyetin gereği olması ve sıkı şartlara bağlı olması gerekir⁷⁸. Düzenleyici işlemler yapma yetkisiyle donatılan hükümet, günümüzde özellikle onaylanacak kanun hükmünde kararnameler (KHK) ile parlamentoyu siyasi tercihleri doğrultusunda yönlendirme gücüne ulaşmıştır⁷⁹.

Ayrıca olağanüstü dönemlerde buhranın önlenmesi ve normal şartlara dönüşün gerçekleştirilmesi hızla alınan kararların etkili ve seri uygulanmasını gerekli kılmıştır⁸⁰. Bu durum da yürütmenin yetkilerinin genişletilmesi sonucunu doğurmuştur⁸¹. Parlamento hükümet sistemlerinin yoğunluk

⁷⁴ Teziç, *Anayasa Hukuku*, s.375.

⁷⁵ Teziç, *Anayasa Hukuku*, s.381.

⁷⁶ Teziç, *Anayasa Hukuku*, s.381-382.

⁷⁷ Giovanni Sartori, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği: Yapılar, Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine Bir İnceleme*, Çev. Ergun Özbudun, Ankara, Yetkin Yayınları, 1997, s.212; Latin Amerika'nın büyük bölümünde ise parlamentoyu aşarak kararname yoluyla yönetim oldukça yaygındır. (Sartori, *a.g.e.*, s.212)

⁷⁸ Sartori, *a.g.e.*, s.212.

⁷⁹ Teziç, *Anayasa Hukuku*, s.382.

⁸⁰ K. H. Yavuz, *a.g.e.*, s.98-99.

⁸¹ K. H. Yavuz, *a.g.e.*, s.99.

kazandığı Batı hukuk düzenlerinde olağanüstü dönemlerde yürütmeye çok geniş yetkilerin verildiği ve hatta yasama işlemi niteliğinde düzenleyici işlem yapma yetkisinin dahi tanındığı görülmektedir. Ancak başkanlık sisteminin uygulandığı ABD’de sert kuvvetler ayrılığının uygulanmasının bir sonucu olarak yürütmeye böyle bir yetkinin devredilmesi olağanüstü durumlarda dahi söz konusu değildir⁸².

Genel olarak pek çok sistemde gittikçe yürümede asıl güçlenen iktidar partisinin lideri olan, hükümetin başı olması sıfatlarıyla ve bakanlar kurulunun gerçek lideri konumuna gelen başbakan olmuştur⁸³. Yeni koşullar gereği siyasal sistemde yaşanan yürütmenin güçlenmesi değişimi, iki başlı yürütmenin söz konusu olduğu klasik parlamenter sistemlerde (İngiltere, Belçika, Hollanda, İsveç, Norveç ve Danimarka gibi) devlet başkanı veya hükümet başkanının yetkileri artırılarak ya da çeşitli vasıtalarla yürütmenin mevcut yetki alanı diğerlerine nispeten genişletilerek yürütmenin başbakan ve kabine kanadının üstünlüğüne; tek başlı yürütmenin söz konusu olduğu başkanlık sisteminde (ABD’de) ise devlet ve hükümet başkanı olarak yetkilerin başkanda toplanması ve başkanın mevcut yetkilerinin artmasıyla yönetimde başkanın egemen olmasına yol açmıştır⁸⁴.

İkinci Dünya Savaşı sonrası rasyonelleştirilmiş parlamenter sistemi benimseyen Federal Alman Anayasası, her ne kadar savaş öncesi uygulamaya bir tepki olarak yürütme ile yasama arasında bir denge öngörmüş ise de uygulamada yürütmenin kabine kanadını güçlendirmiştir⁸⁵. Almanya’da başbakan, cumhurbaşkanının önerisi üzerine Federal Meclis tarafından salt çoğunlukla seçilmektedir⁸⁶. Bakanları seçen başbakan, herhangi bir bakanın azlini cumhurbaşkanından isteyebilir⁸⁷. Bakanların, başında bulunduğu bakanlığı belirlenen hükümet politikası çerçevesinde

⁸² K. H. Yavuz, **a.g.e.**, s.99.

⁸³ K. H. Yavuz, **a.g.e.**, s.108-109.

⁸⁴ K. H. Yavuz, **a.g.e.**, s.90, 236.

⁸⁵ K. H. Yavuz, **a.g.e.**, s.90.

⁸⁶ Korkmaz Tağma, **Yeniden Yapılanmada Siyasi Sistemler, Yönetim Modelleri ve Türkiye**, 2. baskı, İstanbul, Timaş Yayınları, 2002, s.122.

⁸⁷ Tağma, **a.g.e.**, s.122-123.

bağımsız olarak yürütmesi, bakanlıklar arası anlaşmazlıkların yürütme organı içinde çözümlenmesi öngörülmüştür. Yürütmenin genel siyasetini belirleme yetkisini haiz başbakan güçlü bir konumdadır⁸⁸.

Türkiye’de de eskiden beri yürütme organının güçlü ve tesirli olması bir gelenektir. Osmanlı devletinin mutlakiyetle idare edildiği devirde bu sistemin mahiyeti icabı güçlü ve tesirli bir yürütme söz konusuydu. Meşrutiyet rejimi kurulduktan sonra da İttihat ve Terakki Partisinin devlet idaresine hâkim olması sayesinde yürütme organı kuvvetli durumunu sürdürdü⁸⁹. Daha sonra da tek parti devrinde meclisin hemen hemen tümü, çok partili rejimden bu yana da büyük çoğunluğu bir siyasi partinin üyelerinden oluştu ve bu parti, cumhurbaşkanını seçti, hükümet aynı partinin ön plandaki şahsiyetlerinden oluştu ve bunlar meclis grubu üzerindeki parti disiplini yoluyla meclis toplantı ve kararlarına hâkim oldu⁹⁰.

1961 Anayasamızın 6 ncı maddesi de yürütmeyi görev olarak adlandırmıştır. Kabineler, meclise göre kolay değişen organlar oluşturu⁹¹.

Ancak 12 Eylül darbesinin ana hedeflerinden biri de yürütmeyi güçlendirmektir⁹². Parlamenter sistemlerde yürütmeyi güçlendirmenin yolu hükümeti güçlendirmekten geçer⁹³. 1982 Anayasası, yürütmenin cumhurbaşkanı kanadını güçlendirmiştir⁹⁴. 1982 Anayasasında ilk defa bakanların görevine son verme yönteminin düzenlenmesi ve bakanların başbakana karşı sorumlu olduklarının Anayasa da açıkça belirtilmesi (Ay. m. 112), başbakanın da güçlendirildiğini göstermektedir⁹⁵.

⁸⁸ Tağma, **a.g.e.**, s.123.

⁸⁹ Tahsin Bekir Balta, **Türkiye’de Yürütme Kudreti**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No. 114-96, İdari İlimler Enstitüsü Yayınları No. 10, Ankara, Ajans Aktürk Matbaası, 1960, s.14.

⁹⁰ Balta, **Yürütme Kudreti**, s.13.

⁹¹ Tunaya, **a.g.e.**, s.452.

⁹² Cem Eroğul, **Anatüzeve Giriş (“Anayasa Hukuku”na Giriş)**, 9. baskı, Ankara, İmaj Yayınevi, 2007, s.340.

⁹³ Eroğul, **a.g.e.**, s.340-341.

⁹⁴ Eroğul, **a.g.e.**, s.341.

⁹⁵ Eroğul, **a.g.e.**, s.343.

2. Türk Hukukunda

Osmanlıdan önceki Türk toplumlarında olduğu gibi Osmanlıda da devlet adamlarının her türlü kamu işini gözden geçirerek ve halkın dilek ve yakınmalarını dinlediği ve yürütme kararları almak üzere toplandığı divanlar bulunmaktaydı. Bunlardan en önemlisi, Divanı Hümayundur⁹⁶. Divanı Hümayun, Osmanlı yönetim sisteminde önemli bir yeri olup belirli görevlilerin belli zamanlarda padişah ya da sadr-ı azam (vezirazam, sadrazam) başkanlığında toplanmasıyla oluşurdu⁹⁷.

1876 Anayasasına kadar Devlet başkanı konumundaki padişah, yürütme yetkisini de bünyesinde barındırıyordu. Bu yetkisinde kendisine yardımcı olmak üzere kendisinin tayin ettiği ve bugünkü şekliyle bakan diyebileceğimiz vezir adı verilen yardımcılarını vardı⁹⁸. 1808 Sened-i İttifak'a göre, devlet erkleri padişahın kişiliğinde toplanmakta; ancak bu erklerin kullanımına hükümet olarak vezir katılmaktadır⁹⁹. Ancak vezirlerin kimlerden ve nasıl seçileceği herhangi bir kurala tabi olmadığı gibi tayin ve göreve başlaması için de bir heyetten izin alması gerekmiyordu¹⁰⁰.

Klasik Osmanlı yönetim yapısında yönetsel ve yargısal konularda yüksek danışma ve karar organı olan Divanı Hümayun'la 18. yüzyıl sonrasında onun yerini alan Meclisi Meşveret, gelenek olarak varlığını korumakla birlikte giderek işlevini ayrı kurullara bırakmaya başlamıştır. Bunlardan başta geleni II. Mahmut döneminde ilk bakanlar kurulu ya da hükümet görünüşünde beliren ve Tanzimat'la birlikte önemi ve etkinliği artarak bir yürütme organına dönüşen Meclisi Vükela'dır¹⁰¹. Bu dönemde çağdaş hükümet anlayışına uygun olarak bakanlıklar düzeni kuruldu¹⁰². 1868 tarihinden itibaren kanunlar,

⁹⁶ Muzaffer Sencer, **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, İstanbul, Alan Yayıncılık, 1986, s.49.

⁹⁷ Sencer, **a.g.e.**, s.48-49; Sıddık Sami Onar, **İdare Hukuku**, C. I, 2. baskı, İstanbul, İsmail Akgün Matbaası, 1944, s.499.

⁹⁸ Servet Armağan, **1961 Anayasası ve Bakanlar Kurulu**, İstanbul Üniversitesi Yayınlarından No: 2455, Hukuk Fakültesi No: 551, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1978, s.5.

⁹⁹ Zafer Gören, **Anayasa Hukuku**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2006, s.33.

¹⁰⁰ Armağan, **1961 Anayasası**, s.5.

¹⁰¹ Sencer, **a.g.e.**, s.72.

¹⁰² Eroğul, **a.g.e.**, s.210.

Meclisi Vükelâda görüşüldükten sonra padişahın tasdiki ile yürürlüğe girmeye başladı¹⁰³.

Osmanlı imparatorluğunda padişahın yardımcıları var olmakla birlikte devletin başı olan padişahın mutlak kudreti olduğu için kuvvetler ayrılığı ve görevler ayrılığı söz konusu değildir¹⁰⁴. 1876 Anayasasına kadar ülkemizde müstakil bir yürütme organı yoktu¹⁰⁵. Bu nedenlerle, 1876 Anayasasının yürürlüğe girdiği döneme kadar bakanlar kurulunun oluşumu ve görevleri üzerinde fazla durmuyoruz.

a. 1876 Anayasası Döneminde

23/12/1876 tarihli Kanun-u Esasi adındaki ilk Anayasamız ile Türk siyasi yaşamında parlamenter sistem geleneği başlamıştır¹⁰⁶. 1876 Anayasası iki başlı bir yürütme kurar ve yürütme kuvveti padişahın doğrudan doğruya tayin ettiği sadrazam (başbakan) ile şeyhülislam ve sadrazamın seçip tayin ettiği nazırlardan kurulu Vükelâyı Devlet (Meclisi Vükelâ, Meclisi Has, Heyeti Vükelâ, Bakanlar Kurulu)'den oluşur¹⁰⁷.

Padişah tarafından görevlendirilen kişilerden oluşan Heyeti Vükelâ, sadrazamın başkanlığında toplanıp memleketin önemli ve esas kabul edilebilecek yürütmeye ilişkin işlerinin görüşülüp kararlaştırıldığı merci ve kuruldur. Sadrazam, bu Heyetin koordinatörü, amiri ve padişahla irtibat vasıtasıdır¹⁰⁸.

1876 Anayasasının 7 nci maddesine göre; bakanlar, doğrudan doğruya padişah tarafından tayin edilip azledilir. Bakanların listesi, Heyeti Ayan

¹⁰³ Hamza Eroğlu, **İdare Hukuku Dersleri: Genel Esaslar, İdarî Teşkilât ve İdarenin Denetlenmesi**, Ankara, Sevinç Matbaası, 1974, s.73.

¹⁰⁴ Onar, **İdare Hukuku**, s.495-496.

¹⁰⁵ Armağan, **1961 Anayasası**, s.5.

¹⁰⁶ Serap Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları 23, Siyaset 2, İstanbul, Bilgi İletişim Grubu Yayıncılık, 2002, s.113.

¹⁰⁷ Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumî Esasları**, C. I, 3. baskı, İstanbul, İsmail Akgün Matbaası, 1966, s.155; Tanilli, **a.g.e.**, s.341; Derdiman, **a.g.e.**, s.218.

¹⁰⁸ Derdiman, **a.g.e.**, s.222.

Meclisi ve Heyeti Mebusan Meclisi'ne sunulmadığı gibi Heyeti Vükelâ'nın bir program hazırlaması ve meclislerde okuması ile güvenoyu istemesi de söz konusu değildir¹⁰⁹. Bu nedenle bu Anayasa döneminde padişah, hükümeti istediği şekilde oluşturabilir. Padişahın bakanları tayini ile Bakanlar Kurulu oluşur ve göreve başlar¹¹⁰. Hükümet üyeliği ile Meclisi Umumi üyeliği bir arada bulunamaz¹¹¹. Seçilen kişi bunlardan birini seçmek zorundadır¹¹². Hükümet üyeleri, Meclisi Umumiye'ye değil, padişaha karşı sorumlu olduğu için padişaha hesap verir¹¹³. Bakanlar, ortak bir program etrafında birleşmiş türdeş ve kolektif bir heyet olmaktan uzak tek tek padişahın güvenine sahip siyasi memurlar konumundadır¹¹⁴. Bir başka ifadeyle bu Heyet, bağımsız bir yürütme organı olmayıp uyum ve birlikten de yoksundur¹¹⁵.

1876'da Heyeti Vükelâ'ya; Bahriye, Hariciye, Adalet, Maliye, Ticaret, Nafia, Zaptiye ve Evkaf nazırları ile bunlara ek olarak Sadaret Müsteşarı, Şurayı Devlet Reisi, Rüsumat Emini, Defteri Hakani Umum Müdürü ve İstanbul Şehremini katılmaktadır¹¹⁶. Ayrıca Heyet-i Vükelânın üyelerinden biri de şeyhülislamdır¹¹⁷.

Heyet kararları padişahın onayıyla yürürlüğe girer¹¹⁸. Heyet, yasa tasarısını da ancak padişahın iznini alarak önerilebilmektedir¹¹⁹.

1876 Anayasasının 36 ncı maddesine göre, meclislerin tatilde olduğu sırada ve zaruri hallerde Heyeti Vükelâ'nın hazırladığı ve padişahın onayına

¹⁰⁹ Armağan, **1961 Anayasası**, s.6.

¹¹⁰ Armağan, **1961 Anayasası**, s.6; Gören, **a.g.e.**, s.38-39.

¹¹¹ Atilla Özer, **Türklerde Devlet Anlayışı ve Demokratik Rejim**, Ankara, Lazer Ofset Yayınları, 2002, s.35.

¹¹² Özer, **Türklerde Devlet Anlayışı**, s.35-36.

¹¹³ Özer, **Türklerde Devlet Anlayışı**, s.36; K. H. Yavuz, **a.g.e.**, s.373.

¹¹⁴ Mustafa Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, 4. baskı, Ankara, Orion Yayınevi, 2007, s.138.

¹¹⁵ Sencer, **a.g.e.**, s.73.

¹¹⁶ Sencer, **a.g.e.**, s.73.

¹¹⁷ Zehra Odyakmaz v.d., **Anayasa Hukuku - İdare Hukuku**, 7. baskı, İstanbul, Arıkan Yayıncılık, 2006, s.11.

¹¹⁸ Derdiman, **a.g.e.**, s.222.

¹¹⁹ K. H. Yavuz, **a.g.e.**, s.373.

sunduğu muvakkat kanun (kanunu muvakkat) ya da kararnameler kanun kuvvetinde etki etmekteydi¹²⁰.

1876 Anayasasının 2 nci maddesi ile 7-38 inci maddeleri arasındaki bölüm Vükelâ-i Devlet başlığını taşımaktadır¹²¹. Bu bölümde Heyeti Vükelâ ve bu Heyetin başkanının görevleri ve çalışma usulleri düzenlenmiştir¹²². Heyeti Vükelâ'nın çalışma esaslarını düzenleyen metin "Nizam-ı Mahsus" adını almaktadır¹²³.

Vekillerden her biri, vekâletine (bakanlığına) ait işlerin ve tüm temsil keyfiyetinin mercii ve en yüksek amiridir¹²⁴. Vekillerin bizzat yapmaya yetkili olmadıkları işleri vekiller başkana sunar. Başkan da, görüşülmesi gerekmeyenlerin gereğini yerine getirir. Görüşülmesinde zaruret olanları, padişah'tan izin alarak Heyeti Vükelâ'da görüşür. Burada verilen karar da padişahın iradesine uygun olursa yürürlüğe girer¹²⁵. Bu kapsamda vekillerin icraatı da padişahın onayına bağlıdır¹²⁶.

Padişah, hükümetin güvenini bozanları ülke dışına sürgüne gönderme yetkisine sahiptir¹²⁷.

1876 Osmanlı Anayasasına göre, Heyeti Vükelâ'nın padişaha karşı sorumlu olması, padişahın kanunların yayımlanmasını engelleyici mutlak veto yetkisinin olması; ancak buna karşılık bir Heyeti Vükelâ'nın oluşturulması ve kanunların yasama meclislerince kabul edilmesi, kanun tekliflerinin hükümet ve yasama meclisi üyelerince yapılabilmesi gibi gelişmeler, monarşik sistemde diğer hükümet sistemlerinden izlerin ve esinlemelerin göstergesidir¹²⁸.

¹²⁰ Balta, **İdare Hukuku**, s.168; Eroğlu, **a.g.e.**, s.72; Derdiman, **a.g.e.**, s.221; Odyakmaz v.d., **a.g.e.**, s.12.

¹²¹ Armağan, **1961 Anayasası**, s.5.

¹²² Armağan, **1961 Anayasası**, s.6.

¹²³ Armağan, **1961 Anayasası**, s.51.

¹²⁴ Derdiman, **a.g.e.**, s.223.

¹²⁵ Armağan, **1961 Anayasası**, s.51.

¹²⁶ Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, s.137.

¹²⁷ Odyakmaz v.d., **a.g.e.**, s.11.

¹²⁸ Derdiman, **a.g.e.**, s.129.

Padişahın yürütme ve devlet yetkisini kullanma kudreti mutlak ve nihai olup Heyeti Vükelâ da sadece padişaha karşı sorumludur¹²⁹. Padişah öylesine yetkilerle donatılmıştır ki aslında yürütme yetkisi yine tek başlıdır¹³⁰. Bu anlamda 1876 Anayasası güçlü bir yürütme kurmuştur¹³¹. Bu kapsamda Heyeti Vükelâ ile padişah arasındaki ilişkiler parlamenter sistemdeki gibi değildir¹³².

1909 Kanun-u Esasi değişikliği ile Osmanlı İmparatorluğunun parlamenter hükümet sistemini kabul ettiği söylenebilir¹³³. Zira 1909 değişikliğinden sonra padişahın hükümet üzerindeki yetkileri önemli miktarda azaldı. Bu değişiklikten sonra hükümet üyeleri Meclisi Umumi içinden çoğunluğu sağlayacak şekilde Sadrazam tarafından seçilmektedir¹³⁴. Vekillerin seçimi ve padişaha arzı Sadrazam yani başbakan tarafından yapılacaktır. Yine vekillerin tayinini Padişah yapacaktır. Bu değişiklikte sadrazam ve vekiller yürütme organı içinde önemli bir yer elde etmiştir. Bu değişiklik ile parlamenter sistemin bakanların başbakan tarafından seçilmesi ve devlet başkanına sunulması usulü benimsenmiştir. Bu durum da parlamenter sisteme geçildiğinin göstergesidir¹³⁵. Padişahın tayini ile Heyeti Vükelâ göreve başlar. Hükümetin güvenoyu alma zorunluluğu vardır¹³⁶. Vekillerin birlikte ve tek başına Meclise karşı sorumluluğu kabul edilmiştir (m. 30)¹³⁷. Meclis-i Mebusan'ın güvenini kazanamayan bir vekil, hemen istifa edecek ve güvensizlik oyu başkan için verilmişse Heyeti Vükelâ düşmüş olacaktı¹³⁸. Hükümet iki kez düşürülürse ve Meclisi Ayanca uygun görülürse padişah tarafından Meclis feshedilebilmektedir. Padişahın bütün işlemleri karşı-imza kuralına bağlandı¹³⁹. Buna göre, yürütme işleminin ortaya çıkabilmesi için

¹²⁹ Derdiman, **a.g.e.**, s.218.

¹³⁰ Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, s.137; Tanilli, **a.g.e.**, s.341.

¹³¹ Eroğul, **a.g.e.**, s.220.

¹³² Derdiman, **a.g.e.**, s.222.

¹³³ Özer, **Türklerde Devlet Anlayışı**, s.36.

¹³⁴ Özer, **Türklerde Devlet Anlayışı**, s.36.

¹³⁵ Armağan, **1961 Anayasası**, s.7.

¹³⁶ Özer, **Türklerde Devlet Anlayışı**, s.36.

¹³⁷ K. H. Yavuz, **a.g.e.**, s.375.

¹³⁸ Gören, **a.g.e.**, s.41.

¹³⁹ K. H. Yavuz, **a.g.e.**, s.375.

sadrzamanın ve ilgili vekillerin mutlaka imzalarının bulunması şarttır¹⁴⁰. Parlamenter sistemin gerektirdiği erkler arasındaki denge ve uyumu sağlamak için karşılıklı frenleme yöntemi olarak siyasal sorumluluk ve fesih kabul edilmiştir¹⁴¹. Padişahın sürgün yetkisi kaldırıldı¹⁴². Vekillerin durumunda değişiklik olmadı. Ancak başbakan tasdiğe ihtiyacı olmayan konularda doğrudan doğruya yani padişahın iznini almadan Heyeti Vükelâ'da o meseleyi görüşecek ve icra edecektir. Böylece bu konularda padişahın iradesine ihtiyaç kalmamıştır¹⁴³. Heyeti Vükelâ'nın çalışma esaslarını düzenleyen metnin adı, "Kanun-u Mahsus" olmuştur¹⁴⁴.

1909 değişikliği çıkan savaşlar nedeniyle uygulanmadı¹⁴⁵.

b. 1921 Anayasası Döneminde

Kuvvetler birliğine dayanan ve orijinal adı Teşkilatı Esasiye olan 20 Ocak 1921 tarihli Anayasamızın 2 nci maddesine göre; yasama gibi yürütme kuvveti de Büyük Millet Meclisine aittir¹⁴⁶. 3 üncü maddeye göre de; Türkiye devleti, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur ve Türkiye Büyük Millet Meclisi, Büyük Millet Meclisi Hükûmeti unvanını taşır¹⁴⁷. Bu hükümler kuvvetler birliği ve meclis hükûmeti sisteminin benimsendiğini açıkça ortaya koymaktadır¹⁴⁸. Ayrıca bu Anayasanın 1923 değişikliğine kadar devlet başkanlığı müessesesine yer vermemiş olması, meclis hükûmeti sisteminin benimsendiğini gösteren bir başka husustur¹⁴⁹. 1921 Anayasası, meclis

¹⁴⁰ Gören, **a.g.e.**, s.41.

¹⁴¹ Gören, **a.g.e.**, s.40.

¹⁴² Odyakmaz v.d., **a.g.e.**, s.14.

¹⁴³ Armağan, **1961 Anayasası**, s.51.

¹⁴⁴ Armağan, **1961 Anayasası**, s.51.

¹⁴⁵ Özer, **Türklerde Devlet Anlayışı**, s.36.

¹⁴⁶ Onar, **Umumî Esaslar**, s.159.

¹⁴⁷ Onar, **Umumî Esaslar**, s.159.

¹⁴⁸ Yazıcı, **a.g.e.**, s.114; Tanilli, **a.g.e.**, s.341; Özer, **Başkanlık Sistemi**, s.77; Gören, **a.g.e.**, s.46; Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, s.144; Taha Parla, **Türkiye'nin Siyasal Rejimi 1980-1989**, 3. baskı, İstanbul, İletişim Yayınları, 1995, s.16.

¹⁴⁹ Yazıcı, **a.g.e.**, s.114.

hükümeti sistemini kabul ettiği için yasamanın dışında ayrı bir yürütme organı yoktu¹⁵⁰. Hükümet, Meclisin yürütme vasıtası sayılıyordu¹⁵¹.

25 Nisan 1920 tarihli Kuvve-i İcraiyye Teşkiline Dair Heyet-i Umumiye Kararı ile yürütme kuvveti kurulması kararlaştırıldı¹⁵². Bu dönemde Meclis, yüzlerce kişi ile yürütme işlerini göremeyeceğinden kendi adına bu işleri yürütecek İcra Vekilleri Heyeti (Bakanlar Kurulu) oluşturmuştur¹⁵³. Bu Kurul, yürütme yetkisini kullanacak ortak bir kuruldur¹⁵⁴. İcra vekilleri (bakanlar), Meclis üyeleri arasından yine Meclisin salt çoğunluğuyla ve teker teker seçilecektir¹⁵⁵. İlk Bakanlar Kurulu da 1 Mayıs 1920'de seçilmiştir¹⁵⁶.

Daha sonra 2 Mayıs 1920 tarihli ve 3 sayılı Büyük Millet Meclisi İcra Vekillerinin Suret-i İntihabına Dair Kanunun (Hükümetin Kuruluşuna Dair) 1 inci maddesinde yürütme görevini 11 bakanın idare edeceği ve 11 bakanlığın kurulduğu belirtilmektedir¹⁵⁷. Bakanlıkların görevleri belirtilmeyip sadece bakanlıkların isimleri belirtilmektedir¹⁵⁸. Bu Kanunda hükümet üyeleri arasında birliği sağlamak için vekil adaylarını, Büyük Millet Meclisi Başkanının göstermesi ve vekillerin de Meclis tarafından salt çoğunlukla seçilmesi kabul edilmiştir¹⁵⁹. İcra vekilleri arasında çıkacak ihtilafı da Meclisin çözeceği belirtilmiştir¹⁶⁰. Bu Kanunda başbakanı bahsedilmemektedir¹⁶¹.

Meclis yetkilerinin bir bölümünü fiilen vekillere vererek yürütmeyi de oluşturmuştur¹⁶². Anayasanın 8 inci maddesine göre; Meclis vekillere yön gösterebilir ve onları değiştirebilir. Vekiller Heyeti'nin, Meclise karşı kullanabileceği istifadan başka yetkisi yoktur. Bu bakımdan tam bir meclis

¹⁵⁰ Tanilli, **a.g.e.**, s.341.

¹⁵¹ Balta, **Yürütme Kudreti**, s.9.

¹⁵² Armağan, **1961 Anayasası**, s.7-8.

¹⁵³ Derdman, **a.g.e.**, s.232.

¹⁵⁴ Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, s.144.

¹⁵⁵ Odyakmaz v.d., **a.g.e.**, s.16.

¹⁵⁶ Odyakmaz v.d., **a.g.e.**, s.16, 28 nolu dipnot.

¹⁵⁷ Armağan, **1961 Anayasası**, s.8; Özer, **Başkanlık Sistemi**, s.78.

¹⁵⁸ Armağan, **1961 Anayasası**, s.71.

¹⁵⁹ Armağan, **1961 Anayasası**, s.8; Özer, **Başkanlık Sistemi**, s.78.

¹⁶⁰ Armağan, **1961 Anayasası**, s.71.

¹⁶¹ Armağan, **1961 Anayasası**, s.8.

¹⁶² K. H. Yavuz, **a.g.e.**, s.377.

hükümeti sistemi kurulmuş; ancak uygulama parlamenter rejime yönelik biçimde işlemiştir¹⁶³.

Hükümet, yürütme görevini bu kuvvetin gerçek sahibi olan TBMM'nin vekili sıfatıyla yerine getirdiği için hükümet üyelerinin adı bakan değil vekildir. Hükümet üyeleri görevleriyle ilgili işlerden dolayı TBMM'ye hesap vermektedir¹⁶⁴.

Bakanlar Kurulu tarafından hazırlanan ve Meclis Başkanı tarafından Millet Meclisine sunulan 13 Eylül 1920 tarihli Programın 17 nci maddesinde Meclis Başkanının Vekiller Heyeti'nin de başkanı olduğu belirtilmiştir¹⁶⁵. Bu dönemde devlet başkanlığı vazifesi de meclis adına meclis reisi tarafından yürütülmektedir¹⁶⁶. Vekiller Heyeti başkanlığı da 1921 tarihli Teşkilâtı Esasiye Kanunu ile ihdas olunana kadar bu Heyetin başkanı da meclis başkanıydı¹⁶⁷. Buna göre başkan, hem Meclis kararlarını hem Vekiller Heyeti'nin kararlarını imzalayacaktır¹⁶⁸.

Bu dönemde uygulamada parlamenter sistemdeki gibi hükümetler programlarını meclise sunmuş, Meclis, kendine sunulan bu programları onaylamış ve programda değişiklik yapmamış hükümete de bu konuda direktif vermemiştir¹⁶⁹.

Bakanlık işleri Meclisin belirlediği kişilerce yürütülse de vekillerin ve Vekiller Heyeti'nin Meclisten bağımsız bir yetki kullanması anayasal düzenleme karşısında mümkün değildi¹⁷⁰. Ancak uygulamada Meclisten ayırt edilebilir belirginlikte ayrı bir Bakanlar Kurulu ve bakanlık icraatı olduğu görülmektedir. Zira teorik anayasal düzenlemeden farklı olarak yürütülen milli bağımsızlık savaşının sonuncunu ve siyasi hedeflerini elde etmek ve ağır bir

¹⁶³ K. H. Yavuz, **a.g.e.**, s.378.

¹⁶⁴ Özer, **Türklerde Devlet Anlayışı**, s.46.

¹⁶⁵ Armağan, **1961 Anayasası**, s.9.

¹⁶⁶ Yavuz Aslan, **Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti'nin Kuruluşu, Evreleri, Yetki ve Sorumluluğu (23 Nisan 1920-30 Ekim 1923)**, Ankara, Yeni Türkiye Yayınları, 2001, s.102; Balta, **Yürütme Kudreti**, s.9.

¹⁶⁷ Aslan, **a.g.e.**, s.102; Balta, **Yürütme Kudreti**, s.9.

¹⁶⁸ Gören, **a.g.e.**, s.46.

¹⁶⁹ Özer, **Başkanlık Sistemi**, s.82.

¹⁷⁰ K. H. Yavuz, **a.g.e.**, s.384.

hal alan ekonomik yoksullukların önünü almak için ve son derece acil ve teknik hususlara ilişkin yetkiler bizzat bu Heyet tarafından kullanılmıştır¹⁷¹.

8/7/1922 tarihli ve 244 sayılı İcra Vekillerinin Suret-i İntihabına Dair Kanunun 1 inci maddesine göre; İcra Vekilleri Başkanı ile İcra Vekilleri Büyük Millet Meclisi tarafından ayrı ayrı seçilmektedir¹⁷². Anılan Kanunun 2 nci maddesine göre, İcra Vekilleri Başkanı, İcra Vekilleri arasından seçildiğinde Meclis kararı ile vekâletini kullanır¹⁷³. Burada ilk defa İcra Vekilleri Başkanı (Kanunundaki tabirle İcra Vekilleri Reisi) yani başbakanı bahsedilmektedir. Bakanları Meclis seçtiği için Vekiller Heyeti'nin güven oylaması söz konusu değildir¹⁷⁴. Heyet, Meclis tarafından seçilenler ve seçilenler arasından birisi reis olarak belirlenmiştir; ancak Meclis başkanının Heyetin doğal başkanı olması durumu devam etti. Böylece bu Heyet, Meclisten bağımsız olmayıp onun bir organı durumundadır¹⁷⁵.

Anayasanın 8 ve 9 uncu maddelerinde, Meclisin, hükümetin bölündüğü daireleri bizzat seçtiği belirtilerek vekillere yön vererek ve onların kararlarını düzelterek idare etmesi esası benimsenmiştir. İcra vekillerinin meclis içinden ve meclis tarafından seçilmesi, yönlendirilmesi, denetlenmesi, azledilip yerine yenilerinin seçilmesi tipik meclis hükümeti sisteminin özellikleridir¹⁷⁶. Yasama ve yürütme organı arasındaki ilişki vekâlet ilişkisidir¹⁷⁷. Yürütme organı, ortak sorumluluk taşıyan ve güçler ayrılığı sisteminde olduğu gibi yasama organına karşı yetkileri olan bir kabine (bakanlar kurulu) olmayıp, adı gibi yasama organının vekili olan bir kuruldur¹⁷⁸. Bir başka ifadeyle, Vekiller Heyeti parlamenter sistemdeki gibi kendisine özgü ve hükümetin genel siyasetini kararlaştırabilen bir kişilik değildir¹⁷⁹. Bu Heyet, Meclisin talimatları

¹⁷¹ K. H. Yavuz, **a.g.e.**, s.390.

¹⁷² Armağan, **1961 Anayasası**, s.9; Özer, **Başkanlık Sistemi**, s.78-79.

¹⁷³ Armağan, **1961 Anayasası**, s.9.

¹⁷⁴ Armağan, **1961 Anayasası**, s.10.

¹⁷⁵ K. H. Yavuz, **a.g.e.**, s.380.

¹⁷⁶ K. H. Yavuz, **a.g.e.**, s.380.

¹⁷⁷ Parla, **a.g.e.**, s.17.

¹⁷⁸ Parla, **a.g.e.**, s.16.

¹⁷⁹ Derdiman, **a.g.e.**, s.234.

doğrultusunda hareket etmekle görevli bir memurlar topluluğudur¹⁸⁰. Bu durum, takım çalışması yapılmasını da zorlaştırmıştır¹⁸¹.

5 Kasım 1922 tarihli bir Kararnameye göre, karar alınmasında Bakanlar Kurulu üyeleri arasında görüş ayrılığı çıkması halinde, konu Mecliste çözülür¹⁸².

14/4/1923 tarihli ve 384 sayılı Hey'et-i Vekile Reisinin Vazife ve Mes'uliyeti Hakkında Hey'eti Umumiye Kararında; başbakan anlamında Hey'eti Vekile Reisi kullanılmakta ve bu kişinin Vekiller Heyeti ile Meclis arasında vasıta olup bakanların danışacağı bir kimse kimliğinde bulunduğu ile bakanlarla müştereken sorumlu olduğu belirtilmektedir¹⁸³. Bu Karar ile başbakanın konumu da güçlendirilmiştir¹⁸⁴.

Günümüzdeki anlamında Bakanlar Kurulunun oluşumu, 29/10/1923 tarihli ve 364 sayılı Teşkilât-ı Esasiye Kanununun Bazı Mevaddının Tavzihan Tâdiline Dair Kanun ile başlamıştır denebilir¹⁸⁵. Bu Kanuna göre, devlet başkanlığı kurumu ihdas edilerek hükümetin kurulması yetkisi, cumhurbaşkanına verildi. Anılan Kanunun 12 nci maddesine göre, devlet başkanı tarafından başbakan seçilir, başbakan da bakanları seçer ve devlet başkanına liste halinde sunar ve devlet başkanı da bu listeyi Meclisin güvenoyuna sunar¹⁸⁶. Böylece ilk kez TBMM döneminde uygulanan bakanların tek tek Meclis tarafından seçilmesi usulüne son verildi ve parlamenter hükümet modeline yaklaşan bir hükümet kurma yöntemi belirlendi¹⁸⁷. Hükümetin cumhurbaşkanı tarafından tayini usulü ve Meclisin hükümet kuruluşundaki tasdik yetkisi, güvenoyu şeklinde benimsendi¹⁸⁸. Meclis, Bakanlar Kurulu listesine güvenoyu vermezse ne olacağı düzenlenmemiş ve uygulamada da bu durumla karşılaşılmamıştır. Ayrıca anılan Kanun, yürütme

¹⁸⁰ Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, s.144.

¹⁸¹ K. H. Yavuz, **a.g.e.**, s.383.

¹⁸² Armağan, **1961 Anayasası**, s.99.

¹⁸³ Armağan, **1961 Anayasası**, s.10.

¹⁸⁴ Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, s.145.

¹⁸⁵ Armağan, **1961 Anayasası**, s.10-11.

¹⁸⁶ Armağan, **1961 Anayasası**, s.10-11; Özer, **Başkanlık Sistemi**, s.79.

¹⁸⁷ Odyakmaz v.d., **a.g.e.**, s.19.

¹⁸⁸ Balta, **Yürütme Kudreti**, s.12.

kuvvetini bağımsız ve bu kuvveti kullanan heyeti de ayrı bir yürütme organı olarak düşünmemiştir¹⁸⁹.

1923 değişikliği ile siyasal sistem, saf meclis hükümeti sistemi özelliğini kaybetmektedir¹⁹⁰. 29/10/1923 değişikliği ile cumhuriyetin ilanı ile birlikte cumhurbaşkanlığı makamı ihdas olunması¹⁹¹ ve Anayasanın önceden benimsediği meclis hükümeti sisteminin gereği olan bakanların tek tek TBMM tarafından seçilmesi usulü terk edilmiş ve parlamenter sistemin tanımına uygun bir hükümet kurma yöntemi kabul edilmesi meclis hükümeti sistemini parlamenter sistem yönünde değiştirmiştir¹⁹². Ancak bu değişiklikle aynı zamanda Milli Mücadele devrinin yürütmeyi meclise izafe eden ve hükümeti meclisin yürütme vasıtası gibi gösteren hükümler de benimsendi¹⁹³. 1923 değişikliği ile cumhurbaşkanının gerekli görürse Bakanlar Kuruluna başkanlık edeceği düzenlendi¹⁹⁴.

1921 Anayasasında ve 244 sayılı Kanunda Bakanlar Kurulunun çalışma usulü düzenlenmemiştir¹⁹⁵.

c. 1924 Anayasası Döneminde

1924 Anayasası ile meclis hükümetinden parlamenter sisteme yönelindi ve iki başlı yürütme ortaya çıktı. Sorumsuz Reiscumhur (Cumhurbaşkanı) ile Meclise karşı sorumlu İcra Vekilleri Heyeti (Bakanlar Kurulu) vardır¹⁹⁶. Meclis, yürütme yetkisini kendisi tarafından seçilmiş Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kuruluna gördürür. Bakanlar Kurulu, Başvekil (Başkan) ve vekillerden

¹⁸⁹ Armağan, **1961 Anayasası**, s.11.

¹⁹⁰ Gören, **a.g.e.**, s.48.

¹⁹¹ Balta, **Yürütme Kudreti**, s.12.

¹⁹² Yazıcı, **a.g.e.**, s.115.

¹⁹³ Balta, **Yürütme Kudreti**, s.12.

¹⁹⁴ Gören, **a.g.e.**, s.48; Odyakmaz v.d., **a.g.e.**, s.19.

¹⁹⁵ Aslan, **a.g.e.**, s.102; Armağan, **1961 Anayasası**, s.52.

¹⁹⁶ Tanilli, **a.g.e.**, s.341.

(bakanlardan) oluşur¹⁹⁷. Bu Kurulun görev ve faaliyetlerine “vazifei icraiye” ve yetkilerine de “icra salâhiyeti” denmektedir¹⁹⁸.

20 Nisan 1924 tarihli Anayasa yürütme organını ayrı bir güç olarak kabul etmemektedir. Anayasanın 5 inci maddesine göre, yürütme kuvveti Büyük Millet Meclisine aittir¹⁹⁹. Anayasanın 7 nci maddesine göre, Meclis, yürütme yetkisini seçtiği Cumhurbaşkanı ve onun tayin edeceği Bakanlar Kurulu eliyle yürütür ve her zaman hükümeti denetleyip düşürebilir²⁰⁰. Yürütme kuvvetini de meclise mal eden hükümeti adeta meclisin yürütme vasıtası gibi gösteren bu hükümler, kuvvetler birliğinin var olduğunu göstermektedir²⁰¹.

Bu Anayasa, bir yandan kuvvetler birliği ve meclis hükümeti sistemine bağlı kaldı diğer yandan fonksiyon olarak yasama ve yürütmenin ayrılığı kabul etti²⁰². 1924 Anayasası işbölümü ve fonksiyon ayrılığı esasına dayanır²⁰³. Meclis kendisinde toplanan yürütme gücünü kullanma yetkisini, Cumhurbaşkanıyla Başbakan ve onun başkanlığı altındaki Bakanlar Kuruluna bırakmıştır. Bu durumda yürütme, Meclise ait bir gücün dolaylı olarak kullanılması biçiminde beliren bir görevdir. 1924 Anayasası, henüz güçler ayrılığı ilkesini benimsemediği halde yasama ve yürütme arasındaki ilişkileri parlamenter sisteme yaklaşan bir anlayışla düzenlemiştir²⁰⁴.

Doktrindeki bir görüşe göre, 1924 Anayasası egemenliğin yasama meclisi tarafından kullanılacağını hüküm altına almış olmasına karşılık başbakanın yasama meclisi içinde cumhurbaşkanınca atanacağını, yasama meclisinin yürütmeyi denetleme araçlarının kabul edilmiş olmasına karşılık, yürütmenin meclisi fesih yetkisinin bulunmamasını kabul etmiş olması gibi özellikleri,

¹⁹⁷ Onar, **İdare Hukuku**, s.542.

¹⁹⁸ Onar, **İdare Hukuku**, s.539.

¹⁹⁹ Armağan, **1961 Anayasası**, s.11.

²⁰⁰ Armağan, **1961 Anayasası**, s.12.

²⁰¹ Balta, **Yürütme Kudreti**, s.8.

²⁰² Derdiman, **a.g.e.**, s.243; Odyakmaz v.d., **a.g.e.**, s.17; Özer, **Başkanlık Sistemi**, s.51.

²⁰³ Onar, **Umumî Esaslar**, s.160.

²⁰⁴ Sencer, **a.g.e.**, s.106.

sistemin kuvvetler birliğinden meclis hükümetine yakın parlamenter sistem addetmeye imkân vermektedir²⁰⁵.

Doktrindeki diğer görüşe göre, 1924 Anayasası meclis hükümeti sistemini kabul etmiştir²⁰⁶.

Doktrinde hâkim görüşe göre, bu Anayasa, parlamenter sisteme ve meclis hükümeti sistemine ait özellikler taşıdığı için karma hükümet sistemini kabul etmiştir²⁰⁷. 1924 Anayasası bir yandan meclis hükümetine bir yandan parlamenter sisteme uygun hükümlere yer vermek suretiyle 1961 Anayasasına geçişi sağlamıştır. Bu Anayasa döneminde uygulamada da yürütme yetkisi, cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu eliyle kullanıldığı, hükümetin kuruluşunda parlamenter sisteme uygun bir model benimsendiği, karşı imza kuralı kabul edildiği için parlamenter sistemin özelliklerini taşımaktadır²⁰⁸. Bu nedenlerle kanaatimizce de Anayasanın hazırlanma koşulları ve tüm maddeleri dikkate alındığında karma hükümet sisteminin varlığı kabul edilmelidir.

Hükümetin kuruluşu, parlamenter sisteme göredir²⁰⁹. 1924 Anayasasının 44 üncü maddesine göre, başbakan devlet başkanı tarafından ve Meclis içinden seçilmektedir. Bakanlar, başbakan tarafından Meclis üyeleri arasından seçilir²¹⁰. Cumhurbaşkanı, başbakan tarafından seçilen kişiyi onaylamazsa o kişi vekil sıfatını kazanamaz. Başbakan, başka bir kişiyi tayin eder ya da bunu güvensizlik kabul edip istifa edebilir. Ancak cumhurbaşkanı, doğrudan bakan tayin edemez²¹¹. Cumhurbaşkanı, başbakanı ve bakanları meclis çoğunluğunca kabul edilecek kişilerden seçebilir²¹².

²⁰⁵ Derdiman, **a.g.e.**, s.129.

²⁰⁶ Armağan, **1961 Anayasası**, s.11; Özer, **Türklerde Devlet Anlayışı**, s.46.

²⁰⁷ Armağan, **1961 Anayasası**, s.13-14; Yazıcı, **a.g.e.**, s.118; Özer, **Başkanlık Sistemi**, s.77, 84; Derdiman, **a.g.e.**, s.242; Odyakmaz v.d., **a.g.e.**, s.20; Gören, **a.g.e.**, s.51.

²⁰⁸ Yazıcı, **a.g.e.**, s.113-114, 116-118.

²⁰⁹ Odyakmaz v.d., **a.g.e.**, s.21.

²¹⁰ Sencer, **a.g.e.**, s.107; Derdiman, **a.g.e.**, s.242.

²¹¹ Onar, **İdare Hukuku**, s.546.

²¹² Onar, **İdare Hukuku**, s.546.

Başbakan iktidardayken yeni bir cumhurbaşkanı seçilecek olursa siyasi geleneklere göre başbakan istifa ederek yeni cumhurbaşkanının itimat ettiği başbakanı seçmesine imkân verir²¹³.

Bakanların listesi, cumhurbaşkanı tarafından onaylanır. Onaylanan liste, Meclise sunulur. Hükümet bir hafta içinde hatt-ı hareket ve siyasi nokta-i nazarını (bugünkü anlamda hükümet programı) Meclise bildirir ve güvenoyu ister. Güvenoyu isteme, parlamenter sistemin özelliklerindendir²¹⁴. Bakanlar, başbakanın başkanlığı altında Bakanlar Kurulunu oluşturur²¹⁵. Başbakanlık ve bakanlık sıfatı artık meclis onayı ile değil, cumhurbaşkanının onaylama anında kazanılacaktır²¹⁶. Böylece 1924 Anayasası ile yürütme işlerini yüklenen asıl kanat olan hükümetin oluşumu Meclise bağlı olmaktan çıkmıştır²¹⁷.

1924 Anayasası, meclisin üstünlüğü esasına yer vermekle birlikte hükümetin hareket serbestisini sağlayacak tarzda hazırlanmıştır. Uygulamada da hükümet, yasamaya yol göstermiştir²¹⁸.

Bakanlar Kurulu, ilk halinde şer'îye ve evkaf, sıhhiye ve muaveneti içtimaiye, iktisat (ticaret sanayi, ziraat, orman ve maadin), maarif, adliye ve mezahip, maliye ve rüsumat ve defteri hâkanî, nafia, dâhiliye ve emniyeti umumiye, posta ve telgraf, müdafaai milliye, hariciye ve erkânı harbiye umumiye işlerini görmek üzere bir araya gelen bakanlardan oluşmaktadır²¹⁹.

Bakanlar Kurulu, kanunları yürütür ve bu kanunların müsaade ettiği sınırlar dahilinde kendi programını uygulamaya çalışır²²⁰. 1960'lı yıllara kadar kurulan hükümetler, açık bir çoğunluğu elde etmeleri nedeniyle hükümetin

²¹³ Reşat Nalbandoğlu, **İdare Hukuku**, İstanbul, İstanbul Teknik Üniversitesi Matbaası, 1951, s.71.

²¹⁴ Armağan, **1961 Anayasası**, s.13-14; Sencer, **a.g.e.**, s.107.

²¹⁵ Sencer, **a.g.e.**, s.107; Derdiman, **a.g.e.**, s.242.

²¹⁶ Odyakmaz v.d., **a.g.e.**, s.21.

²¹⁷ K. H. Yavuz, **a.g.e.**, s.393.

²¹⁸ Özer, **Başkanlık Sistemi**, s.84.

²¹⁹ Onar, **İdare Hukuku**, s.543-544.

²²⁰ Nalbandoğlu, **a.g.e.**, s.72.

kanun teklifleri hemen kanunlaşıyor ve TBMM'nin kanunları yorumlamasında hükümetin etkisi fazla oluyordu²²¹.

Bakanlar Kurulu, hükümet ve idare işlerini düzenler. Hükümetin genel siyasetinden Bakanlar Kurulu müştereken sorumludur²²². Bakanlar Kurulunun kanun teklif etme yetkisi vardır²²³. Bakanlar Kurulu kanunların uygulanmasını göstermek ya da kanunun emrettiği işleri belirtmek üzere içinde yeni hükümler bulunmamak ve Danıştay'ın incelemesinden geçirilmek şartıyla cumhurbaşkanının da imzasıyla nizamnameler (tüzükler) çıkarır. Buna göre Bakanlar Kuruluna verilen tüzük çıkarma işlemi, bağlı yetkidir²²⁴. Sıkıyönetimin, Bakanlar Kurulu tarafından süresi bir ayı aşmamak üzere ilan edileceği ve bunu hemen meclisin onayına sunmak zorunda olduğu Anayasada hükme bağlanmıştır²²⁵. Harp kuvvetlerinin komutası, barışta özel kanuna göre Genelkurmay Başkanlığına ve seferde Bakanlar Kurulunun teklifi üzerine cumhurbaşkanı tarafından tayin edilecek kişiye verilir²²⁶. Hükümet, daimi malullük veya kocama gibi sebeplerden dolayı belli kimselerin cezalarını kaldırmayı veya hafifletmeyi cumhurbaşkanına teklif edebilir²²⁷.

Kamu hizmetlerinden her biri birer ihtisas alanı halinde bakanlıklara ayrılmıştır. Başbakanlık, Bakanlar Kurulunun genel siyasetine uygun bir koordinasyon temin eder. Bakanlar Kurulunun bütün kararlarında başbakanın imzası bulunur. Meclise karşı Bakanlar Kurulunun mesuliyetini başbakan temsil eder²²⁸.

Cumhurbaşkanı yürütme organının başı olarak gerekli görürse Bakanlar Kuruluna başkanlık eder²²⁹. Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulunun kabul ettiği

²²¹ Derdiman, **a.g.e.**, s.252.

²²² Onar, **İdare Hukuku**, s.564.

²²³ Derdiman, **a.g.e.**, s.246.

²²⁴ Derdiman, **a.g.e.**, s.248.

²²⁵ Odyakmaz v.d., **a.g.e.**, s.23; Eroğul, **a.g.e.**, s.260.

²²⁶ Derdiman, **a.g.e.**, s.247.

²²⁷ Gören, **a.g.e.**, s.53; Odyakmaz v.d., **a.g.e.**, s.21, 47 nolu dipnot.

²²⁸ Nalbandoğlu, **a.g.e.**, s.71.

²²⁹ Onar, **İdare Hukuku**, s.543; Sencer, **a.g.e.**, s.107; Derdiman, **a.g.e.**, s.53.

tüzük, kararname ve atama kararlarını onar²³⁰. Cumhurbaşkanı, yürütmeye ilişkin kararlarını başbakan ve ilgili bakan imzası ile alır²³¹. Cumhurbaşkanı'nın çıkaracağı bütün kararlardan doğacak sorumluluk bu kararı imzalayan başbakanın ve ilgili bakanlarındır²³². Karşı imza kuralı olarak adlandırılan bu durum Anayasanın 39 uncu maddesinde yer alır²³³. Zira parlamenter sistemlerde yürütme yetkisinin gerçek sahibi başbakan ve bakanlar kuruludur²³⁴.

1937 tarihli ve 3117 sayılı Kanuna göre, bakanlıkların adedi ihtiyaca göre 12 ila 16 arasındadır. Her başbakan kabinesinde kaç bakan bulundurmak istediğini kendisi tespit eder. Bu tespitte başbakan, devlet hizmetlerini yeterli derecede lüzumlu iş ve ihtisas sahalarına ayrılması ve aynı işlerin lüzumsuz derecede parçalanmaması esasını göz önünde tutar²³⁵.

Bu Anayasada da, Bakanlar Kurulunun çalışma usulleri düzenlenmemiştir²³⁶.

12 Haziran 1960 tarihli ve 1 sayılı Kanun ile 1924 Anayasasının Bakanlar Kurulunun oluşumu ve görevlerini düzenleyen 44-50 nci ve 52 nci maddeleri yürürlükten kaldırılmıştır²³⁷. Anılan Kanuna göre Bakanlar Kurulu, Milli Birlik Komitesi tarafından seçilmektedir. Milli Birlik Komitesi yürütme yetkisini, devlet başkanınca tayin ve Komitece onaylanan Bakanlar Kurulu eliyle kullanır. Milli Birlik Komitesinin başkanı, aynı zamanda Bakanlar Kurulunun ve devletin başkanıdır. Bu dönemde Bakanlar Kurulunun ayrı bir başbakanı yoktur. Devlet başkanı başbakan gibi hareket etmektedir. Bakanlar Kurulunun güvenoyu istemesi de söz konusu değildir. Bakanların listesi, Milli Birlik

²³⁰ Sencer, **a.g.e.**, s.107.

²³¹ Sencer, **a.g.e.**, s.107; Gören, **a.g.e.**, s.53.

²³² Derdiman, **a.g.e.**, s.247.

²³³ Yazıcı, **a.g.e.**, s.118.

²³⁴ Yazıcı, **a.g.e.**, s.118.

²³⁵ Nalbandoğlu, **a.g.e.**, s.71.

²³⁶ Armağan, **1961 Anayasası**, s.52.

²³⁷ Armağan, **1961 Anayasası**, s.14.

Komitesince onaylandıktan sonra Bakanlar Kurulu göreve başlar. Milli Birlik Komitesi bakanları her zaman denetleyip görevden alabilir²³⁸.

ç. 1961 Anayasası Döneminde

1961 Anayasası parlamenter hükümet sistemini benimsemiştir²³⁹. Bu Anayasa, doktrinde kuvvetlerin yumuşak ayrılığını ve parlamenter sistemi kabul etmiş olarak nitelendirilmektedir²⁴⁰.

Demokratik rejimlerde yürütme, kanunların uygulanması görevini yerine getirilmesidir. Kanunların uygulanmasının daha çok bir görev olarak algılanması sonucu, bu kuvvetin daha çok görev yapan bir organ olarak görülmesi söz konusu olmuştur²⁴¹. Nitekim 1961 Anayasasının 6 ncı maddesinde yürütmenin sadece görev olduğu belirtilmiştir²⁴². Anayasanın 5 inci maddesinde yasama yetki olarak nitelendirilmekle birlikte yürütme görev olarak düzenlenmektedir. Bu durum, Bakanlar Kurulunun sadece kanunları icra edeceği şeklinde anlaşılmaktadır²⁴³. Hükümet, kanunlarla yasama organının çizdiği sınırlar içinde yürütme görevini yerine getirdi. Bir başka ifadeyle yürütme, yasama organının kabul ettiği kanunları tatbik etti²⁴⁴. Böylece, yürütme, ilkece bağımsız bir organ olarak değil, yasamanın türevi olarak algılanmış ve onun denetimi altına sokulmuştur²⁴⁵. Bu dönemde kuvvetli hükümetten korkulduğu için icra kuvveti, çağın gereklerine ters düşecek şekilde zayıf tutulmuştur²⁴⁶. Bu durum da yürütmeler daha güçsüz kalmış ve bu Anayasa ile parlamenter sistemin yasama ve yürütme dengesi

²³⁸ Armağan, **1961 Anayasası**, s.15.

²³⁹ Yavuz Atar, **Demokrasilerde Anayasal Değişmenin Dinamikleri ve Anayasa Yapımı**, Konya, Mimoza Yayınları, 2000, s.218; Tanilli, **a.g.e.**, s.341; Yazıcı, **a.g.e.**, s.118; Özer, **Başkanlık Sistemi**, s.77; Derdman, **a.g.e.**, s.265; Gören, **a.g.e.**, s.62; Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, s.157.

²⁴⁰ Odyakmaz v.d., **a.g.e.**, s.27.

²⁴¹ Derdman, **a.g.e.**, s.137.

²⁴² Derdman, **a.g.e.**, s.137-138.

²⁴³ Armağan, **1961 Anayasası**, s.90-91.

²⁴⁴ Özer, **Başkanlık Sistemi**, s.87.

²⁴⁵ Sencer, **a.g.e.**, s.121.

²⁴⁶ Özer, **Türklerde Devlet Anlayışı**, s.51.

yasama lehine bozulmuştur²⁴⁷. 1961 Anayasası ile Bakanlar Kuruluna birçok görevler verilmiş; ancak bunları daha etkili yapabilmek için imkânlar ve yollar kısılmıştır²⁴⁸.

Anayasanın 102 nci maddesine göre; Bakanlar Kurulu başbakan ve bakanlardan oluşur ve başbakan cumhurbaşkanınca seçilir²⁴⁹. Hükümeti oluşturacak bakanlar, başbakanca seçilir ve cumhurbaşkanınca atanır²⁵⁰. Anayasanın 102 nci maddesine göre; başbakan hariç bakanların, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanların bakan olarak TBMM dışından da atanabilmesi 1961 Anayasasının yeniliğidir²⁵¹. Anayasanın 103 üncü maddesine göre, Bakanlar Kurulu listesi, tam olarak Meclise sunulur. Liste, Başbakan ya da bir bakan tarafından kuruluşundan en geç bir hafta içinde meclislerde okunur ve Millet Meclisinde güvenoyuna başvurulur. Güvenoyu alan Bakanlar Kurulu göreve başlar²⁵². Göreve başlarken güvenoyu alma zorunluluğu olduğu gibi görev sırasında da güvenoyuna başvurulabilmektedir²⁵³. 1961 Anayasası hükümet istikrarını korumak için hükümetlerin kuruluşunu kolaylaştıran düşürülmelerini ise zorlaştıran bir güvenoyu şartı aramıştır²⁵⁴.

Anayasanın 91 inci maddesine göre, Bakanlar Kurulu, kanun teklif etmeye yetkilidir²⁵⁵.

Anayasanın 94 üncü maddesine göre, genel ve katma bütçe tasarıları ile millî bütçe tahminlerini gösteren rapor, malî yılbaşından en az üç ay önce, Bakanlar Kurulu tarafından, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Bütçeyi hazırlamak, hükümetin programını gerçekleştirmek anlamına gelir. Bakanlar Kurulu icraatını mali imkânlarla yapabileceği için bütçenin hazırlanması ve içeriği, Bakanlar Kuruluna geniş bir etki yaratma yetkisi verir. Bütçe tasarısı,

²⁴⁷ Özer, **Başkanlık Sistemi**, s.87.

²⁴⁸ Armağan, **1961 Anayasası**, s.90.

²⁴⁹ Tanilli, **a.g.e.**, s.358.

²⁵⁰ Tanilli, **a.g.e.**, s.358.

²⁵¹ Sencer, **a.g.e.**, s.122; Özer, **Türklerde Devlet Anlayışı**, s.51; Tanilli, **a.g.e.**, s.358.

²⁵² Tanilli, **a.g.e.**, s.359; Gören, **a.g.e.**, s.68.

²⁵³ Sencer, **a.g.e.**, s.122.

²⁵⁴ Yazıcı, **a.g.e.**, s.123.

²⁵⁵ Armağan, **1961 Anayasası**, s.83.

ülkenin bir yıllık gelir ve giderinin yönlendirilmesini sağlar. Belirli faaliyetlerin yapılması mali imkânlarla yani bütçeye bağlı olduğu gibi bu faaliyetlerin mali kaynaklarını tespit ve temin de bütçede yer alan hükümler dâhilinde mümkündür. Zira Anayasanın 61 inci maddesine göre, vergi, resim ve harçlar ve benzeri malî yükümler ancak kanunla konulur. Burada kastedilen kanun bütçe kanunudur. Her bütçe yılında alınacak vergiler ancak bütçe kanununda konulan hükümler ile mümkündür²⁵⁶.

Anayasanın 107 nci maddesine göre, Bakanlar Kurulu, kanunun uygulanmasını göstermek veya kanunun emrettiği işleri belirtmek üzere, kanunlara aykırı olmamak şartıyla ve Danıştay'ın incelemesinden geçirerek, tüzükler çıkarabilir. Tüzükler, Cumhurbaşkanınca imzalanır ve kanunlar gibi yayımlanır²⁵⁷.

Anayasanın 105 inci maddesine göre, başbakan, Bakanlar Kurulunun başkanıdır²⁵⁸.

Anayasanın 83 üncü maddesine göre, Bakanlar Kurulu, Türkiye Büyük Millet Meclisini, araverme veya tâtil sırasında, Cumhurbaşkanından toplantıya çağırmasını isteyebilir. Ayrıca Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 104 üncü maddesine göre, yeni Bakanlar Kurulu kurulduğu sırada Millet Meclisi tatil veya ara verme halinde ise Başbakanın çağırısı ile olağanüstü toplanabilir²⁵⁹.

Anayasanın 108 inci maddesine göre, Anayasanın 89 uncu ve 104 üncü maddeleri uyarınca verilen güvensizlik oyu sebebiyle, on sekiz aylık bir süre içinde, Bakanlar Kurulu iki defa düşmüş ve üçüncü defa güvensizlik oyu verilmiş olursa, Başbakan, Cumhurbaşkanından, Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesini isteyebilir. Bu yetki Başbakan ve dolayısıyla Bakanlar Kuruluna Millet Meclisine karşı daha kuvvetli bir pozisyon sağlamaktadır²⁶⁰.

²⁵⁶ Armağan, **1961 Anayasası**, s.79.

²⁵⁷ Balta, **İdare Hukuku**, s.178.

²⁵⁸ Armağan, **1961 Anayasası**, s.21.

²⁵⁹ Armağan, **1961 Anayasası**, s.78.

²⁶⁰ Armağan, **1961 Anayasası**, s.79.

Anayasanın 106 ncı maddesine göre bakanlıklar, kanunun koyduğu esaslara göre kurulur²⁶¹.

Bu Anayasa ile geçici Bakanlar Kurulu oluşturulmasına imkân sağlanmış ve meclis genel seçimlerinden önce adalet, içişleri ve ulaştırma bakanlıklarına bağımsız üyelerin atanması esası getirilmiştir (m. 109)²⁶².

İlk kez 13/9/1946 tarihli ve 4951 sayılı Kanunda yer alan; ancak uzun süre kullanılmayan başbakan yardımcılığı, 1961 Anayasası ve özellikle koalisyon hükümetleri ile birlikte siyasi hayatımıza girmiş ve anayasa geleneği halini almıştır ²⁶³ . Başbakan yardımcısı, devlet bakanı olup başbakanın başbakanlığa bağlı olan kuruluşlara ait yetkisine ortak olan ve kendisine verilen sahalarda müstakil faaliyet gösteren bir bakan durumundadır²⁶⁴.

Anayasanın 105 inci maddesine göre, hükümetin genel siyasetinin yürütülmesinden Bakanlar Kurulu birlikte sorumludur²⁶⁵. 105 inci maddeye göre, her bakan kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındaki eylem ve işlemlerden ayrıca sorumludur²⁶⁶.

Bu Anayasa döneminde pek çok kanun, Bakanlar Kuruluna yetki vermektedir²⁶⁷. Hatta bazı kanunlar o ana kadar Bakanlar Kurulunun yetki alanında olmayan konuları da onun görev ve yetki alanına sokmuştur²⁶⁸.

1971 değişikliğinden sonra Anayasanın 110 uncu maddesine göre, millî güvenliğin sağlanmasından ve Silâhlı Kuvvetlerin savaşa hazırlanmasından, Türkiye Büyük Millet Meclisine karşı, Bakanlar Kurulu sorumludur. Genelkurmay Başkanı, Bakanlar Kurulunun teklifi üzerine, Cumhurbaşkanınca atanır; görev ve yetkileri kanunla düzenlenir. Genelkurmay Başkanı, bu görev ve yetkilerinden dolayı Başbakana karşı

²⁶¹ Armağan, **1961 Anayasası**, s.26.

²⁶² Tanilli, **a.g.e.**, s.359.

²⁶³ Armağan, **1961 Anayasası**, s.24.

²⁶⁴ Armağan, **1961 Anayasası**, s.25.

²⁶⁵ Gören, **a.g.e.**, s.69.

²⁶⁶ Armağan, **1961 Anayasası**, s.23.

²⁶⁷ Armağan, **1961 Anayasası**, s.83.

²⁶⁸ Armağan, **1961 Anayasası**, s.83-84.

sorumludur. Kuvvet komutanlarının tayinini de Bakanlar Kurulu yapmaktadır²⁶⁹.

1971 değişikliğinden sonra Anayasanın 111 inci maddesine göre, Millî Güvenlik Kurulu, Başbakan, Genelkurmay Başkanı ve kanunun gösterdiği bakanlar ile kuvvet komutanlarından kuruludur. Millî Güvenlik Kuruluna, Cumhurbaşkanı Başkanlık eder; Cumhurbaşkanı'nın bulunmadığı zaman, bu görevi Başbakan yapar. Millî Güvenlik Kurulu, millî güvenlik ile ilgili kararların alınmasında ve koordinasyonun sağlanmasında gerekli temel görüşleri Bakanlar Kuruluna tavsiye eder. Başbakan, bu Kurula katılıp yapılan tavsiyeleri Bakanlar Kuruluna getirir. Uygulamada sürekli olarak Başbakanın başkanlığı altında Başbakan yardımcısı, Milli Savunma, İçişleri, Dışişleri, Maliye, Ulaştırma, Çalışma bakanları ve gündemle ilgili bakanların katılımıyla toplanmaktadır²⁷⁰.

1971 Anayasa değişiklikleri ile Bakanlar Kuruluna vergi, resim, harç ve muafiyetlerde belli hadlerde azaltma ve çoğaltma sureti ile oranları tespit yetkisi verildi²⁷¹.

Bakanlar Kuruluna, 1971 değişikliği ile ilk kez kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verildi²⁷².

1971 değişikliğinden sonra Anayasanın 124 üncü maddesine göre, savaş hali, savaşı gerektirecek bir durumun başgöstermesi, ayaklanma olması veya vatan ve Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışmanın veya ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye düşüren veya Anayasanın tanıdığı hür demokratik düzeni veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketleri hakkında kesin belirtilerin ortaya çıkması sebebiyle Bakanlar Kurulu, süresi iki ayı aşmamak üzere, yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya her yerinde sıkıyönetim ilân edebilir ve bunu hemen, Türkiye Büyük Millet Meclisinin onamasına

²⁶⁹ Armağan, **1961 Anayasası**, s.80.

²⁷⁰ Armağan, **1961 Anayasası**, s.81.

²⁷¹ Derdiman, **a.g.e.**, s.273; Gören, **a.g.e.**, s.72; Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, s.161.

²⁷² Derdiman, **a.g.e.**, s.273; Gören, **a.g.e.**, s.72; Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, s.161.

sunar. Meclisler toplanık değilse, hemen toplantıya çağırılır. Şartların takdiri Bakanlar Kuruluna aittir²⁷³.

Anayasanın 1971 değişikliğinden nceki Anayasanın 114 üncü maddesinde yer alan “İdarenin her türlü eylem ve işlemi hiçbir halde, yargı mercilerinin denetimi dışında bırakılamaz.” şeklindeki hükmü uygulamada yargı kararlarıyla Bakanlar Kurulunun ve bakanların yetkilerini kullanmasına, dolaylı olarak engel olmuştur. 1971 Anayasa değişikliğinden sonra Anayasanın 114 üncü maddesinde ise “İdarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açıktır. Yargı yetkisi, yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini sınırlayacak tarzda kullanılamaz. İdari eylem ve işlem niteliğinde yargı kararı verilemez.” şeklinde hükme bağlanmıştır. Böylece yargının yürütme fonksiyonunun, kanunlar çevresinde yerine getirilmesini, dolaylı olarak engelleyen kararlar vermesinin önüne geçilmek istenmiřtir²⁷⁴.

1973 Anayasa değişiklikleri ile devlet güvenlik mahkemeleri kurularak bu mahkemelerin üyelerinin atanmasında Bakanlar Kurulunun aday göstermesi usulü benimsenmiřtir²⁷⁵.

Anayasanın 98 inci maddesine göre; Cumhurbaşkanının yürütmeye ilişkin kararlarının tümü Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır (karşı imza)²⁷⁶.

Bakanlar Kurulu toplantılarında karar alınmasında bir içtüzük bulunmadığı için belli bir usul yoktur²⁷⁷. İçtüzük olmadığı için müzakerelerin nasıl yapılacağı, kararların nasıl alınacağı, nasıl imzalanacağı ve tutanak tutulup tutulmayacağı belli deęildi²⁷⁸.

1924 Anayasasındaki gibi bu Anayasasının 97 nci maddesine göre, Cumhurbaşkanı gerekli grdkce Bakanlar Kuruluna başkanlık eder²⁷⁹.

²⁷³ Armağan, **1961 Anayasası**, s.78.

²⁷⁴ Armağan, **1961 Anayasası**, s.91.

²⁷⁵ Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, s.161; Odyakmaz v.d., **a.g.e.**, s.30.

²⁷⁶ Sencer, **a.g.e.**, s.122.

²⁷⁷ Armağan, **1961 Anayasası**, s.49.

²⁷⁸ Armağan, **1961 Anayasası**, s.53.

²⁷⁹ Sencer, **a.g.e.**, s.122; Derdiman, **a.g.e.**, s.271; Armağan, **1961 Anayasası**, s.22.

II. HÜKÜMET SİSTEMLERİNDE BAKANLAR KURULU

Klasik anayasa hukuku, hükümet sistemlerini sınıflandırırken yasama ve yürütme kuvvetlerinin birbirleriyle olan ilişkilerini kriter kabul etmektedir²⁸⁰. Buna göre devletin temel hukuki fonksiyonlarından olan yasama ve yürütme kuvvetlerinin aynı organda toplandığı sistemler, kuvvetler birliği sistemleri; farklı organlarda toplandığı sistemler de, kuvvetler ayrılığı sistemleri olarak adlandırılmaktadır²⁸¹.

Ayrıca, günümüz hürriyetçi demokrasilerinde görevleri ve devlet içindeki ağırlığı gitgide artan yürütme organı, yapısı bakımından iki ana tipe ayrılabilir. Bunlar; monist (tekçi) yürütme ve dualist (ikici) yürütmedir. Monist yürütmede yürütme yetkisinin tümü tek bir organa aittir. Bu organ, tek kişi veya kolektif olarak bir kuruldur. Birinci duruma örnek, yürütme yetkisinin tümünün halk tarafından seçilmiş başkana ait olduğu başkanlık sistemidir. İkinci duruma örnek de, meclis hükümeti sistemidir²⁸². Dualist yürütmede, yürütme yetkisi, bir kişi (devlet başkanı) ve bir kurul (bakanlar kurulu) arasında bölüştürülmüştür. Dualist yürütme, parlamenter sistemin temel özelliklerinden biridir²⁸³. Parlamenter sistemi benimseyen ülkemizde de yürütme organı dualist yapıdadır²⁸⁴.

Devlet içinde yasama ve yürütme kuvvetlerinin dağılımı ve düzenlenişi açısından günümüz anayasal demokrasilerinde başlıca dört tür hükümet sistemi bulunmaktadır²⁸⁵. Bunlardan birincisi, kuvvetler ayrılığı rejimlerinden olan ve yasama ile yürütme kuvvetlerinin birbirinden kesinlikle ayrıldığı ve frenler ve dengeler sistemi olarak da adlandırılan başkanlık sistemidir²⁸⁶. Diğer, kuvvetler birliği rejimlerinden olan ve yasama ve yürütme kuvvetlerinin

²⁸⁰ Memiş, **a.g.e.**, s.109.

²⁸¹ Mustafa Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, 6. baskı, Ankara, Siyasal Kitabevi, 2004, s.199; Turhan, **a.g.e.**, s.21.

²⁸² Memiş, **a.g.e.**, s.111.

²⁸³ Memiş, **a.g.e.**, s.112.

²⁸⁴ Memiş, **a.g.e.**, s.113.

²⁸⁵ Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, s.205; Kubalı, **a.g.e.**, s.367.

²⁸⁶ Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, s.205; Kubalı, **a.g.e.**, s.367; Pınar Akçalı, “Siyasal İstikrar ve Başkanlık Sistemi: Amerika Birleşik Devletleri Örneği”, **Başkanlık Sistemi ve Türkiye**, İstanbul, Kalkedon Yayınları, 2007, s.60.

yasama organında birleştiği meclis hükümeti sistemidir²⁸⁷. Bir diğeri ise kuvvetler ayrılığı rejimlerinden olan ve bu kuvvetlerin yumuşak ve dengeli biçimde ayrıldığı parlamenter hükümet sistemidir²⁸⁸. Sonuncusu da, parlamenter sistem ve başkanlık sistemi arasında “melez” bir rejim olan yarı başkanlık hükümet sistemidir²⁸⁹. Hükümet sistemlerinde bakanlar kurulu konusu da bu dört hükümet sistemine ayrılarak incelenecektir.

A. Meclis Hükümeti Sisteminde Bakanlar Kurulu

Yasama ve yürütme kuvvetlerinin fiilen ve hukuken bir mecliste birleştiği yönetim biçimine “meclis hükümeti rejimi” denmektedir²⁹⁰. Meclis hükümeti sisteminde kuvvetler ayrılığı kesinlikle yoktur; ancak sadece görevsel bir ihtisaslaşma bulunmaktadır²⁹¹. Bu anlamda, yasama ve yürütme arasında fiilen az çok bir ayrılık bulunmasına rağmen hukuken her iki iktidar mecliste toplanır, yürütme yasamanın bir vasıtasından ibarettir ve yürütme, bütün yetkilerini yasamadan alır, onun adına, onun emir ve direktifleriyle hareket etme mecburiyetindedir²⁹².

Yasama ve yürütme iktidarlari, mecliste toplandığı için bağımsız ve ayrı bir yürütme hukuksal açıdan yoktur²⁹³. Meclis, yasamaya ek olarak yürütmeyi de bünyesinde barındırdığı için aynı zamanda “hükümet”tir²⁹⁴. Ancak yüzlerce kişiden oluşan meclisin her an toplanıp yürütme görevi yapması güç olduğu için yürütme iktidarı meclis adına ve onun emir ve direktifleriyle kullanır²⁹⁵. Bu nedenle de çoğu kez yürütmeye, komite adı verilmiştir²⁹⁶.

²⁸⁷ Yüzbaşıoğlu, *Anayasa Hukuku*, s.25; Erdoğan, *Anayasal Demokrasi*, s.205.

²⁸⁸ Erdoğan, *Anayasal Demokrasi*, s.205; Memiş, *a.g.e.*, s.110.

²⁸⁹ Erdoğan, *Anayasal Demokrasi*, s.205.

²⁹⁰ Yüzbaşıoğlu, *Anayasa Hukuku*, s.26; Turhan, *a.g.e.*, s.24.

²⁹¹ Turhan, *a.g.e.*, s.27-28.

²⁹² Kubalı, *a.g.e.*, s.367.

²⁹³ Turhan, *a.g.e.*, s.25.

²⁹⁴ Yüzbaşıoğlu, *Anayasa Hukuku*, s.26; Tunaya, *a.g.e.*, s.392; Özer, *Başkanlık Sistemi*, s.84.

²⁹⁵ Turhan, *a.g.e.*, s.25.

²⁹⁶ Tunaya, *a.g.e.*, s.392-393; Turhan, *a.g.e.*, s.25.

Yürütme iktidarı, meclisten ayrılmış bir icra vekilleri heyeti (icra komitesi, kurul, heyet) tarafından meclis adına kullanılmaktadır²⁹⁷.

Heyetin oluşumu, parlamenter sistemlerde bakanlar kurulunun ortaya çıkışından farklıdır²⁹⁸. Meclis heyete istediği kişileri gerekli gördükçe atayabilir²⁹⁹, istediklerini istediği anda azledebilir³⁰⁰. Bakanlar ve başbakan kolaylıkla değiştirilebilmektedir. Başbakan ve bakanlar, parlamenter sistem anlamındaki uygulamasından oldukça uzaktır³⁰¹.

Yasama meclisinin başkanı, hem devlet başkanı hem de başbakan vazifesini yürütür. Bu sistemde ayrı bir başbakan bulunması ihtimal dairesinde görülse de bu da işleri meclis adına yürüten görevli olarak atanır³⁰².

Heyet üyeleri eşit yetkilere sahiptir³⁰³.

Heyet, meclisin programının ve siyasetinin uygulayıcısıdır³⁰⁴. Bu heyet, meclisin adına hareket eder. Yürütme yetkisi, meclisin seçtiği temsilciler eliyle yürütülür³⁰⁵. Bu heyet üyeleri, meclisin emrinde onun direktiflerini yerine getirdiği için meclisin memuru ya da ajanı konumundadır³⁰⁶.

Meclis heyetin aldığı kararları değiştirebilir, iptal edebilir. Heyet üyelerinin ayrı bir ortak siyasi programı ve iç dayanışması yoktur. Hatta kendi içinde siyasi görüş ve anlayış birliğinin de bulunması da şart değildir³⁰⁷.

İktidar, dağılmıştır. Başbakanla kabineleri, hızlı ve kararlı biçimde hareket edemez. Hükümetler, hiçbir zaman tek ve açık sesle hareket edemez ve konuşamaz³⁰⁸.

²⁹⁷ Kubalı, **a.g.e.**, s.367.

²⁹⁸ Turhan, **a.g.e.**, s.26.

²⁹⁹ Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, s.220.

³⁰⁰ Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, s.220; Yüzbaşıoğlu, **Anayasa Hukuku**, s.26.

³⁰¹ Memiş, **a.g.e.**, s.153.

³⁰² Derdiman, **a.g.e.**, s.120.

³⁰³ Memiş, **a.g.e.**, s.111.

³⁰⁴ Yüzbaşıoğlu, **Anayasa Hukuku**, s.26.

³⁰⁵ Derdiman, **a.g.e.**, s.119-120.

³⁰⁶ Yüzbaşıoğlu, **Anayasa Hukuku**, s.26; Tunaya, **a.g.e.**, s.392; Özer, **Başkanlık Sistemi**, s.84.

³⁰⁷ Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, s.220.

³⁰⁸ Sartori, **a.g.e.**, s.149.

Parlamente sistemden farklı olarak bu sistemde heyet, meclisi feshedemez³⁰⁹.

Bu sistemde yasama fiilen yürütme görevini de gözetiminde yürüttüğünden belli dönemlerde tatil yapması veya çalışmalarına ara vermesi söz konusu olmaz³¹⁰. Yasamanın yürütmeyi kontrol edebilmesi için yasama organı, daima toplantı halindedir. Meclis hükümeti sistemi, kolektif ve anonim bir hükümet fikrini ortaya çıkarır³¹¹.

Meclis hükümeti sistemi, genellikle olağanüstü ve kriz dönemlerine özgü bir yönetim biçimi olmuştur³¹². İngiltere’de olağanüstü durumlarda ortaya çıkan bir hükmet sistemidir³¹³. Birinci Dünya Savaşından sonra bütün Alman eyaletlerinde³¹⁴, Baltık Devletlerinde³¹⁵ (Latvia, Litvanya ve Estonya) ve Avusturya’da bu sistem kabul edilmiştir³¹⁶. Sovyet Rusya da meclis hükümeti sisteminin örneklerindendir³¹⁷.

Meclis hükümeti sistemi özellikle, kişisel iktidarın keyfi yönetiminden bıkmış, parlamentoları istediği gibi yönlendiren hükümdarlara karşı uzun savaşlar vermiş ülkelerde milli halk hareketleri sonunda kurulmuştur³¹⁸. Meclis hükümeti sistemi, 1789 Devrimi sonrası 1792-1795 arasında büyük bunalımın aşılmasında çok kısa bir süre Fransa³¹⁹ ve Kurtuluş Savaşı döneminde Türkiye’de monarşiden cumhuriyete geçiş aşamasında uygulanmıştır³²⁰. Bu sistemin en uzun örneklerinden birini, Türk Hukukunda görmekteyiz³²¹. 23 Nisan 1920’de kurulan rejimin adı, Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümetiydi³²² ve 29 Ekim 1923’e kadar süren bu rejimde tüm iktidar

³⁰⁹ Teziç, **Anayasa Hukuku**, s.417.

³¹⁰ Derdman, **a.g.e.**, s.120.

³¹¹ Özer, **Başkanlık Sistemi**, s.80.

³¹² Turhan, **a.g.e.**, s.28.

³¹³ Özer, **Başkanlık Sistemi**, s.79.

³¹⁴ Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, s.220-221.

³¹⁵ Kubalı, **a.g.e.**, s.368.

³¹⁶ Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, s.220-221.

³¹⁷ Güneş, **Parlamente Rejim**, s.97-98.

³¹⁸ Tunaya, **a.g.e.**, s.393.

³¹⁹ Yüzbaşıoğlu, **Anayasa Hukuku**, s.26; Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, s.220.

³²⁰ Yüzbaşıoğlu, **Anayasa Hukuku**, s.26.

³²¹ Tunaya, **a.g.e.**, s.393.

³²² Tunaya, **a.g.e.**, s.393; Yüzbaşıoğlu, **Anayasa Hukuku**, s.27.

Meclise aitti³²³. Türkiye’de meclis hükümeti, 23 Nisan 1920’de Meclisin açılmasından 29 Ekim 1923’te cumhuriyetin ilanına kadar saf şekliyle; 1923’ten 1961’e kadar da parlamenter sisteme eğilimli şekliyle uygulanmıştır³²⁴. Ayrıca parlamenter sistemi benimseyen Türk Hukukunda 1961 ve 1982 anayasalarının birçok hükmü, meclis hükümeti sisteminden ve özellikle de 1921 ve 1924 anayasalarından etkilenmiştir³²⁵.

Hakiki manada meclis hükümeti sisteminde Meclis heyetin yaptığı bütün tasarrufları hiyerarşik amir sıfatıyla kontrol ve iptal edebilir, icabında kendi kararlar alabilir³²⁶. Fakat böyle bir sistem uygulamada çok nadir rastlanan bir durumdur. Bütün yetkilerin Mecliste toplandığı kabul edilse bile Meclis bütün devlet faaliyetlerini yürütemeyeceği için uygulamada gerek hukuki tasarruflar gerekse bütün devlet faaliyetleri çoğunluğun eseri olacaktır. Nitekim yüzlerce şahıstan oluşan bir organın ani hareket etmesi ve hadiselerle en uygun çözümü bulması ve tatbik etmesi nazari olarak bile düşünülemez. Zira meclis hükümeti sistemini kabul eden sistemlerde de bir heyetin mevcudiyeti zaruridir. Türk Hukukunda da Büyük Millet Meclisi Hükümeti döneminde de Meclis çoğu idari faaliyetleri bizzat ifa etmiştir. Ancak orda dahi yine heyet ile yasama organının yetkilerinin ayrıldığına şahit olmaktayız³²⁷.

Günümüzde meclis hükümeti sistemi, çok fazla uygulanan bir rejim türü değildir³²⁸. Meclis hükümeti sistemi, kuramsal olarak yürütmenin meclise bağımlı olmasına karşın uygulamada kısa bir süre içinde yürütme meclis üzerinde üstünlük sağlamıştır³²⁹. Bu sistem, ihtilalci nitelik taşır ve er geç kuvvetler ayrılığına dayanan düzenlere geçerek orijinalliklerini kaybeder³³⁰.

³²³ Tunaya, **a.g.e.**, s.393.

³²⁴ Yüzbaşıoğlu, **Anayasa Hukuku**, s.26-27.

³²⁵ Turhan, **a.g.e.**, s.29.

³²⁶ Güneş, **Parlemanter Rejim**, s.96-97.

³²⁷ Güneş, **Parlemanter Rejim**, s.97; 1642 yılında İngiltere parlamentosu, bütün iktidarlara kendisinde toplamış; ancak bir Devlet Şurası kurmak ve onun direktifleri dairesinde hareket etmek zorunda kalmıştır. Meşhur konvansiyon Meclisi de bakanları hakikaten servis şefleri derecesine indirmekle beraber faaliyetlerini ancak hakiki bir hükümet mahiyeti arz eden “comité”lerin direktifi altında icra edebilmiştir. (Güneş, **Parlemanter Rejim**, s.97).

³²⁸ Turhan, **a.g.e.**, s.29.

³²⁹ Turhan, **a.g.e.**, s.28.

³³⁰ Tunaya, **a.g.e.**, s.393.

Meclis hükümeti sisteminin klasik örneği olan İsviçre'de³³¹ halen saf şekliyle olmasa da bu sistem uygulanmaktadır³³². İsviçre Anayasasının 174 üncü maddesine göre, Federal Konsey, üst hükümet ve Konfederasyonun yürütme organıdır³³³. İsviçre Anayasasının 175 inci maddesine göre, Federal Konseyin, yedi üyesi vardır. Federal Konseyin üyeleri, Federal Meclis tarafından, Ulusal Meclisin her seçiminden sonra ve İsviçre vatandaşları tarafından dört yıllığına seçilir³³⁴. Anayasanın 176 ncı maddesine göre, Konfederasyonun başkanı, Federal Konseyin de başkanıdır. Federal Konseyin başkan ve yardımcıları, Federal Meclis tarafından Federal Konseyin üyeleri arasından bir yıllığına seçilir ve ikinci defa seçilemez. Başkan ertesi yıl Başkan yardımcılığı seçimine de katılamaz³³⁵. İsviçre'de bakanlar, hükümet fonksiyonunun merkezi icra organıdır³³⁶. Anayasanın 177 nci maddesine göre, Federal Konsey, kurul olarak karar verir. Hazırlık ve uygulama için Federal Konseyin işleri için bankalıklara ayrı ayrı üyeler ayrılır. İşler, doğrudan bakanlık tarafından yapılacağı gibi alt idari birimlere de yetki verilerek yerine getirilir³³⁷.

B. Başkanlık Sisteminde Bakanlar Kurulu

Başkanlık hükümet şeklinde, yasama ve yürütme organları sert bir şekilde ayrılığı ve yürütmenin yasama karşısında üstünlüğü söz konusudur³³⁸. Başkanlık sistemi, yasama ve yürütme kuvvetlerinin hem organ hem de fonksiyon yönünden birbirinden bağımsız olmakla birlikte, kuvvetler arasında kopukluğun değil, ancak oldukça zayıf bir kontrol ve dengenin bulunduğu ve uygulamada genellikle yürütmenin yani başkanın üstün olduğu bir temsili

³³¹ Kubalı, **a.g.e.**, s.368.

³³² Derdiman, **a.g.e.**, s.120; Yüzbaşıoğlu, **Anayasa Hukuku**, s.26.

³³³ **İsviçre Anayasası**, (Erişim) <http://www.admin.ch/ch/e/rs/101/a174.html>, 7 Nisan Ocak 2010.

³³⁴ **İsviçre Anayasası**, (Erişim) <http://www.admin.ch/ch/e/rs/101/a175.html>, 7 Nisan Ocak 2010.

³³⁵ **İsviçre Anayasası**, (Erişim) <http://www.admin.ch/ch/e/rs/101/a176.html>, 7 Nisan Ocak 2010.

³³⁶ Güneş, **Parlemanter Rejim**, s.97.

³³⁷ **İsviçre Anayasası**, (Erişim) <http://www.admin.ch/ch/e/rs/101/a177.html>, 7 Nisan Ocak 2010.

³³⁸ Kubalı, **a.g.e.**, s.369; Tanilli, **a.g.e.**, s.376.

rejimdir³³⁹. Yürütme kuvveti, yasama ve yargı kuvvetlerinden ayrılarak denetleyici ve dengeleyici bir güç haline gelmiştir³⁴⁰.

Yürütme, parlamenter sistemde yürütme cumhurbaşkanı ve başbakan olarak iki başlı ve hükümet adı verilen ve başbakan ve bakanlardan oluşan kolektif bir organ iken; başkanlık rejiminde yürütme, tek başlı (monist) olup iki veya tek turlu seçimle seçilmiş başkan adı verilen bir tek kişi tarafından temsil edilir³⁴¹.

Yürütme, yasamadan ayrı bir kişiliğe ve organ kimliğine sahip olarak kurumsallaşmış, kadroları farklı, siyasi gücünün kaynağı halk olan, yasamadan farklı usullerle ve genelde doğrudan halk seçimi ile iktidara gelmiş ve meclisten bağımsız konuma sahiptir³⁴². Bu nedenlerle başkanlık sistemlerinin parlamenter sistemlerle kıyaslandıklarında güçlü ve etkin hükümetlere yol açtığı temel varsayım olarak kabul edilmektedir³⁴³.

Başkanlık sistemi, ilk kez 1787 Anayasası ile ABD’de uygulandı³⁴⁴. Bu sistem, ülkeden ülkeye farklılık göstermesine rağmen başkanlık sisteminin kuruluşundan bu yana hemen hemen tek uygulama alanı ABD’dir³⁴⁵. Bu nedenle, bu sistem açıklanırken genel olarak bu hükümet şeklinin klasik örneği olan ABD’de uygulanan sistem³⁴⁶ esas olarak göz önünde bulundurulacaktır.

Hükümet (kurul, kabine), bir başkan ile onun atadığı yardımcılardan oluşur. Ancak parlamenter hükümet sistemindeki gibi devlet başkanı ile meclis arasında bağ rolü gören heyet halinde otonom bir kabine yoktur³⁴⁷. Bu sistemdeki kabine, parlamenter sistemdekinden farklı olup kolektif bir organ

³³⁹ Yüzbaşıoğlu, **Anayasa Hukuku**, s.27.

³⁴⁰ K. H. Yavuz, **a.g.e.**, s.202.

³⁴¹ Turhan, **a.g.e.**, s.43; Tunaya, **a.g.e.**, s.395; Atar, **Anayasa Yapımı**, s.209.

³⁴² Memiş, **a.g.e.**, s.163.

³⁴³ Sartori, **a.g.e.**, s.119.

³⁴⁴ Tunaya, **a.g.e.**, s.395; Kaboğlu, **a.g.e.**, s.115.

³⁴⁵ Turhan, **a.g.e.**, s.32-33; Nitekim başkanlık hükümet sisteminin, kendine has siyasi şartları haiz ABD dışındaki ülkelerde uygulanması başarılı olmamış ve anti liberal rejimlere yol açmıştır. (Yüzbaşıoğlu, **Anayasa Hukuku**, s.28; Kubalı, **a.g.e.**, s.371).

³⁴⁶ Kubalı, **a.g.e.**, s.369.

³⁴⁷ Kubalı, **a.g.e.**, s.370; Derdiman, **a.g.e.**, s.120.

değildir³⁴⁸. Bu nedenle de dayanışma ve yasama önünde sorumluluk ilkeleri geçerli değildir³⁴⁹.

ABD Anayasasına göre yürütme organın başı, başkandır (ABD Anayasası Madde II. Bölüm 1)³⁵⁰. ABD başkanı, devlet başkanı ve hükümet başkanı yetkilerini toplamakta ve bütün federal yürütme iktidarını elinde tutmaktadır³⁵¹.

Başkan, iki dereceli seçimle³⁵² ve yasama organı gibi parlamenter sistemden farklı olarak doğrudan doğruya ya da ona benzer şekilde halk tarafından belli bir zaman dilimi için genellikle de dört ila sekiz yıllığına (ABD’de dört yıllığına) seçilir³⁵³. Amerikan örneğinde başkanın görev süresi, sabittir ve başkan, kongreye (federal yasama meclisi) karşı sorumlu olmadığı için onun tarafından düşürülemez³⁵⁴. Başkan ve sekreterleri, yasama meclisine üye olamaz³⁵⁵. Ancak Başkan çok özel durumlarda kongre toplantılarına katılır³⁵⁶. Anayasaya göre başkan iki defadan fazla seçilemez³⁵⁷.

³⁴⁸ Gözler, **Cumhurbaşkanı-Hükûmet**, s.7-8.

³⁴⁹ Kaboğlu, **a.g.e.**, s.116.

³⁵⁰ Parla, **a.g.e.**, s.210; **ABD Anayasası**, (Erişim) http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_transcript.html, 23 Ocak 2009.

³⁵¹ Kubalı, **a.g.e.**, s.450.

³⁵² Atar, **Anayasa Yapımı**, s.209; Tağma, **a.g.e.**, s.114; Tunaya, **a.g.e.**, s.395, 474; Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, s.206; Kubalı, **a.g.e.**, s.451; Başkan ve yardımcısının seçimi, tek derecelidir. Çünkü ikinci derecedeki seçmenler, partinin adamlarına oy vermek için kesin direktif almaktadır. (Kubalı, **a.g.e.**, s.451).

³⁵³ Atar, **Anayasa Yapımı**, s.209; Tağma, **a.g.e.**, s.114; Tunaya, **a.g.e.**, s.395, 474; Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, s.206; Kubalı, **a.g.e.**, s.451; Akçalı, **a.g.m.**, s.60; Sartori, **a.g.e.**, s.113-114; Başkan olma şartlarını sağlayanlar arasından partiler adaylarını belirler. Federe devlet, genel oyla başkan seçecek delegeleri (ikinci seçmenleri) belirler. Delegeler de (bağlı oyla) başkan seçer. Eğer çoğunluğu sağlayan aday yoksa çoğunluğu sağlayamayan beş aday içinden Temsilciler Meclisi başkanını belirler. (K. H. Yavuz, **a.g.e.**, s.205) Her eyaletin Kongredeki temsilcileri ve senatörlerine eşit sayıdaki başkanlık ikinci seçmenlerinin aday listesini seçer. Elli eyaletin ve Columbia Bölgesi’nin ikinci seçmenleri toplam 538 kişi bir arada İkinci Seçmenler Kurulu olarak tanımlanır ve ikinci seçmenler seçimlerden hemen sonra eyalet başkentlerinde toplanarak oylarının çoğunluğunu almış olan aday için kullanır. Başkan adayının kazanabilmesi için oyların en az 270’ini alması gerekir. (Memiş, **a.g.e.**, s.190-191).

³⁵⁴ Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, s.206.

³⁵⁵ Tanilli, **a.g.e.**, s.377; Başkan, aynı zamanda yasama meclisi üyesi olamayacağı için başkan seçilen kişi yasama meclisi üyesiyse bu görevinden çekilmek zorundadır ve yardımcılarını yasama meclisi dışından seçmek zorundadır. (Akçalı, **a.g.m.**, s.60).

³⁵⁶ Tağma, **a.g.e.**, s.115.

³⁵⁷ Turhan, **a.g.e.**, s.34; Tağma, **a.g.e.**, s.114.

Kabine, başkanın bakanlık görevini yapmak üzere atadığı kimselerden oluşur³⁵⁸. Hükümet üyelerini atamak başkanın yetkisi içindedir³⁵⁹. Başkan, ilk olarak çeşitli konularda kendine yardım etmesi veya danışman olması için kişileri görevlendirir. Bunlar, hükümeti teşkil eden sekreter adı verilen bakanlardır³⁶⁰.

Günümüzde ABD'nin hükümeti, on üç tane sekreter ve yedi tane müsteşar olmak üzere yirmi kişiden meydana gelir³⁶¹. Sekreter olmak için kongre üyesi³⁶² ve kamu görevlisi olmama dışında anayasanın aradığı herhangi bir özel nitelik yoktur³⁶³. Başkan, sekreterlerini daha ziyade çeşitli çalışma alanlarında tecrübe edinmiş kişiler arasından seçmektedir³⁶⁴. Senato, başkanların atamalarına karşı genellikle pasiftir ve atamaları onaylar³⁶⁵. Ancak senato tarafından uygun görülmeyen sekreterler yerine, başkan yenilerini atar. Başkan, genellikle sekreterleri kendi partisi içinden veya kendine çok yakın kişiler arasından seçer³⁶⁶.

Sekreterler, Kongre'ye karşı sorumlu olmayıp sadece kendilerini seçen başkana karşı sorumludur³⁶⁷. Sekreterler, başkanın ajanı olup bunların, Meclisle hiçbir ilişkileri yoktur. Meclis seanslarına halk gibi ve ancak dinleyici sıfatıyla girebilir³⁶⁸. Sekreterlerin, başkanla fikir birliği içinde olmaları gerekir³⁶⁹. Sekreterler, başkanın yardımcıları konumunda olup başkanın emir ve talimatı dışına çıkamaz. Sekreterlerin, başkandan aldıkları yetkiler dışında yetkileri yoktur³⁷⁰. Hükümette önemli olan, sekreterlerin başkana ters düşmemesidir. Başkana ters düşen sekreterin istifa etmesi lazımdır. Aksi

³⁵⁸ Derdman, **a.g.e.**, s.121-122.

³⁵⁹ Özer, **Başkanlık Sistemi**, s.28.

³⁶⁰ Özer, **Başkanlık Sistemi**, s.28.

³⁶¹ Özer, **Başkanlık Sistemi**, s.28-29.

³⁶² Sekreter olarak meclis üyesi atanırsa meclis üyeliğinden istifa etmesi gerekir. (Memiş, **a.g.e.**, s.190).

³⁶³ Özer, **Başkanlık Sistemi**, s.29.

³⁶⁴ Kubalı, **a.g.e.**, s.450.

³⁶⁵ Özer, **Başkanlık Sistemi**, s.29.

³⁶⁶ Özer, **Başkanlık Sistemi**, s.29.

³⁶⁷ Özer, **Başkanlık Sistemi**, s.29.

³⁶⁸ Güneş, **Parlemanter Rejim**, s.26.

³⁶⁹ Özer, **Başkanlık Sistemi**, s.29.

³⁷⁰ Gözler, **Cumhurbaşkanı-Hükûmet**, s.8.

halde başkan onu azledebilir³⁷¹. Otorite çizgisi, başkandan aşağı doğru dümdüz iner³⁷². Sorumlu olan tek kişi başkandır³⁷³. Sekreterler ve tüm idari teşkilat da başkana karşı sorumludur³⁷⁴. Bu sebeplerle hükümetin fonksiyonu, başkanın kuvvetli veya zayıf olmasına göre değişir³⁷⁵.

Başkanlık teşkilatında yardımcılar (bakanlar, sekreterler) ile başkanlık yürütme ofisi bulunur. Sekreterler, bakanlıkların başındaki ve başkanın yardımcıları durumundaki yüksek idare amirleridir³⁷⁶. Bunlar, gerçek anlamda bakan olmayıp başkan tarafından idari teşkilatın hiyerarşik en üst noktasına atanan kamu görevlileridir. Bunlar, görevlerini yürütürken parlamenter sistemdeki gibi müstakil bakan gibi davranmaz. Yaptıkları tüm görevleri başkan adına ve başkana yardımcı olmak için yapar³⁷⁷. Yürütme birimlerinin başı durumunda olan sekreterler, parlamenter sistemdeki bakanlar gibi değildir³⁷⁸. Siyasi kimlikleri olmayan sekreterler, bir bakıma başkana danışmanlık yapan yetkin kişilerdir³⁷⁹. Sekreterlerin başkana tavsiyelerde bulunması, başkanın fikirlerine yardım etmesi ve başkanın halk tarafından desteklenmesi için çalışması öngörülmektedir³⁸⁰. Başkan yardımcısı da, aslında son derece sembolik bir durumdadır³⁸¹. Bu nedenlerle başkanın sekreterleri, bir kabine oluşturmaz³⁸².

Bu sistemde tek baş başkan olduğu için anayasa tarafından kendisine veya yürütme organına verilen bütün görev ve yetkileri tek başına kullanabilir.

³⁷¹ Tağma, **a.g.e.**, s.116; Özer, **Başkanlık Sistemi**, s.29.

³⁷² Sartori, **a.g.e.**, s.115.

³⁷³ K. H. Yavuz, **a.g.e.**, s.219.

³⁷⁴ Derdiman, **a.g.e.**, s.122.

³⁷⁵ Özer, **Başkanlık Sistemi**, s.29.

³⁷⁶ Kubalı, **a.g.e.**, s.450.

³⁷⁷ Derdiman, **a.g.e.**, s.122; Ancak Rusya Federasyonunda yürütmenin bu özelliğinden farklı olarak hükümet bulunur ve başbakanı devlet başkanı atar ve bakanlardan oluşan listeyi onaylar. (Derdiman, **a.g.e.**, s.122) Sovyet Rusya'nın bakanlar kurulu, bir başkan, yardımcılar, bakanlar ve çeşitli devlet komitelerinin başkanlarından oluşur. Federe cumhuriyetlerinin bakanlar kurulu başkanları da bakanlar kuruluna katılma hakkına sahiptir. Bakanlar kurulunun gerçek icraatı yürütmesi VE kendi bakanlarının emirlerini ve yönergelerini bozması öngörülmüştür. (Tağma, **a.g.e.**, s.126).

³⁷⁸ Gözler, **Cumhurbaşkanı-Hükûmet**, s.8.

³⁷⁹ Memiş, **a.g.e.**, s.164; Akçalı, **a.g.m.**, s.61.

³⁸⁰ Tağma, **a.g.e.**, s.116.

³⁸¹ Memiş, **a.g.e.**, s.196; Başkan yardımcısı, başkanın ölümü ve hastalığı halinde onun yerini, doldurma ve istediği zaman senatoya başkanlık etmekten ibaret silik bir statüye sahiptir. (Kubalı, **a.g.e.**, s.450).

³⁸² Memiş, **a.g.e.**, s.164.

Başkanın sekreterlerin desteğine ve imzasına ihtiyacı yoktur³⁸³. Uygulamada da başkanın çok geniş yetkileri³⁸⁴ olduğu için başkan tek başına kabineyi oluşturur³⁸⁵. Hatta başkan neredeyse tek başına yürütme yetkisine sahiptir³⁸⁶. Bu kapsamda başkanla kabinesi arasında ikili otorite söz konusu olmayıp tek kişili yürütme organı söz konusudur³⁸⁷.

Federatif kuruluşun muhtaç olduğu milli birlik şuurunun sembolü ve kamu menfaatinin koruyucusu olarak başkanın geniş yetkileri ve kuvvetli şahsi kişiliği ile oynadığı rol büyüktür³⁸⁸. Hükümetlerin gücünün artması, onun başı olan başkanın da gücünü ve yetkilerini arttırmıştır³⁸⁹. Nitekim hükümet etmek ve hükümet politikasını belirlemek sadece ve sadece başkana aittir³⁹⁰. Askeri, siyasi ve ekonomik hiçbir karar başkana rağmen alınamaz³⁹¹.

Yürütme yetkisinin tek bir kişiye verilmesi, kuşkusuz ki, o kişinin yürütme yetkisini tek başına kullandığı anlamına gelmez. Bunun anlamı, yürütme yetkisinin kaynağının tek kişide olmasıdır. Zira başkanın sekreter adıyla anılan bakanları, danışmanları ve yürütme organının diğer görevlileri, bu yetkinin kullanılmasına katılır³⁹².

Kabinenin ve temelde başkanın kullandığı yetkileri şu şekilde belirtebiliriz:

- Yürütme “hükümet etme” işlevine sahiptir³⁹³. Başkan, sadece yasalar çerçevesinde hükümet eder ve kamu işlerini yönetir³⁹⁴. Yürütme organı, yasama organının faaliyetlerine prensip itibarıyla müdahale ve iştirak edemez³⁹⁵. Yürütme, kanun teklif edemez³⁹⁶. Yazılı ya da sözlü direk

³⁸³ Gözler, **Cumhurbaşkanı-Hükümet**, s.9.

³⁸⁴ Turhan, **a.g.e.**, s.42.

³⁸⁵ K. H. Yavuz, **a.g.e.**, s.219.

³⁸⁶ Akçalı, **a.g.m.**, s.61; Gözler, **Cumhurbaşkanı-Hükümet**, s.8.

³⁸⁷ Sartori, **a.g.e.**, s.114.

³⁸⁸ Kubalı, **a.g.e.**, s.453.

³⁸⁹ Özer, **Başkanlık Sistemi**, s.28.

³⁹⁰ Memiş, **a.g.e.**, s.194.

³⁹¹ Memiş, **a.g.e.**, s.194.

³⁹² Memiş, **a.g.e.**, s.111.

³⁹³ Kubalı, **a.g.e.**, s.369; Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, s.207.

³⁹⁴ Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, s.208.

³⁹⁵ Kubalı, **a.g.e.**, s.369; Tanilli, **a.g.e.**, s.377.

³⁹⁶ Kubalı, **a.g.e.**, s.369; Tanilli, **a.g.e.**, s.377.

müdahale edemez³⁹⁷. Ancak bazı kitle örgütleri ya da halkın gücünü kullanarak Kongreyi dolaylı olarak yönlendirebilirler³⁹⁸. Basın toplantısı yaparak veya parlamentodaki dostları aracılığıyla yasamaya kanun teklif edebilmekte ve böylece yasama faaliyetlerini dolaylı yoldan etkileyebilmektedir³⁹⁹. Ayrıca yürütmenin yasama üzerindeki etkisi, ABD'de başkanın, sorunlarla ilgili öneriler içeren mesajları yoluyla tavsiye ve temenni şeklinde gerçekleşeceği gibi başkanın raporlarını sunması⁴⁰⁰ ve kanunları veto etmesi ile de gerçekleşir⁴⁰¹. Hukuken önemli bir tesiri olmayan bu usul, ancak başkanın siyasi ve manevi yönden kuvvetli bir şahsiyete sahip olması halinde önemli bir tesir yaratır⁴⁰².

- İç politikaya ilham veren, onun ana çizgilerini tespit eden, programını yapan Başkan'dır⁴⁰³.

- Başkan, idarenin başı ve kanunların yürütülmesi ile birinci derecede sorumlu olarak yürütme emirleri çıkarmak, yani bir nevi kararname veya tüzük mahiyetinde tanzimi tasarruflarda bulunmak yetkisine sahiptir⁴⁰⁴. Sekreterler de, Başkan adına ikinci derecede tanzimi tasarruflar yapabilir⁴⁰⁵.

- Başkanın, Kongreyi toplantıya çağırma ve toplantıları erteleme yetkisi de vardır⁴⁰⁶. Senato ve Temsilciler Meclisini olağanüstü toplantıya çağırabilir (ABD Anayasası Madde II. Bölüm 3)⁴⁰⁷. Senato ve Temsilciler Meclisi çalışmalarının bitiş tarihini tespit konusunda anlaşamazlarsa bu tarihi başkan

³⁹⁷ Memiş, **a.g.e.**, s.195-196.

³⁹⁸ Memiş, **a.g.e.**, s.196.

³⁹⁹ K. H. Yavuz, **a.g.e.**, s.204.

⁴⁰⁰ Kubalı, **a.g.e.**, s.369; Tağma, **a.g.e.**, s.115; Yüzbaşıoğlu, **Anayasa Hukuku**, s.27; Tanilli, **a.g.e.**, s.377.

⁴⁰¹ Kubalı, **a.g.e.**, s.369; Tağma, **a.g.e.**, s.115; Yüzbaşıoğlu, **Anayasa Hukuku**, s.27; Başkanın vetosunu, her iki meclis ayrı ayrı üçte iki çoğunluğunu sağlamak koşuluyla reddedebilir. (Turhan, **a.g.e.**, s.35; Tağma, **a.g.e.**, s.115).

⁴⁰² Kubalı, **a.g.e.**, s.369.

⁴⁰³ Kubalı, **a.g.e.**, s.452.

⁴⁰⁴ Kubalı, **a.g.e.**, s.453; Derdiman, **a.g.e.**, s.121.

⁴⁰⁵ Kubalı, **a.g.e.**, s.453.

⁴⁰⁶ Tağma, **a.g.e.**, s.115; Kubalı, **a.g.e.**, s.452.

⁴⁰⁷ Kubalı, **a.g.e.**, s.452; Tunaya, **a.g.e.**, s.476; Tanilli, **a.g.e.**, s.377; **ABD Anayasası**, (Erişim) http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_transcript.html, 23 Ocak 2009.

saptar. Ayrıca gerekli kanunların çıkarılması için Kongre çalışmalarını uzatabilir⁴⁰⁸.

- Başkan, federal yasalara karşı gelmekten hüküm giymiş (devlet memuruna karşı Amerikan Temsilciler Meclisi'nde dava açılan davada mahkûm olanlar hariç) herhangi bir kimseyi, şartlı veya şartsız tamamen affetme ya da cezasını azaltma yetkisine sahiptir (ABD Anayasası Madde II. Bölüm 2)⁴⁰⁹. Ayrıca başkanın, Federal Devlet kanunlarına göre mahkûm olanların cezalarını erteleme ve çevirme yetkisi de vardır⁴¹⁰.

- Başkanın, yürütmeye ait tüm kademeleri denetleme ve bu amaçla özel personel istihdam etme yetkisi vardır⁴¹¹. İdari işlerin şefi başkan olduğu için memurların tayini ve gerekirse bunların azli başkana aittir⁴¹². Başkanın atadığı kamu görevlilerinden bir kısmı, yüksek dereceli memurlar (ABD Anayasası Madde II. Bölüm 2)⁴¹³ bir kısmı da, yüksek dereceli yargıçlardır⁴¹⁴. Başkan tarafından yapılan atamaların Senato'nun onayından geçmesi gerekir⁴¹⁵.

- Devletin silahlı kuvvetleri, tamamen başkanın emrindedir⁴¹⁶. Başkan, anayasaya göre silahlı kuvvetlerin başı yani başkomutanıdır (ABD Anayasası Madde II. Bölüm 2)⁴¹⁷. Başkanın orduyu kumanda yetkisi, parlamenter devlet başkanlarında olduğu gibi sembolik değildir⁴¹⁸. Başkan, bu sıfatla silahlı kuvvetlerin nasıl, ne zaman, nerede ve ne şekilde kullanılacağına karar

⁴⁰⁸ Tunaya, **a.g.e.**, s.476.

⁴⁰⁹ Turhan, **a.g.e.**, s.35; **ABD Anayasası**, (Erişim) http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_transcript.html, 23 Ocak 2009.

⁴¹⁰ Kubalı, **a.g.e.**, s.453.

⁴¹¹ Memiş, **a.g.e.**, s.194.

⁴¹² Tunaya, **a.g.e.**, s.475; ABD'de Başkan Jackson (1829-1873) tarafından başlatılan "Spoils System"e göre, her seçimden sonra idari kadrolara başkanın kendi siyasal dostlarını ve destekleyicilerini getirmesi bir gelenek olmuştur. (Tunaya, **a.g.e.**, s.475).

⁴¹³ Özer, **Başkanlık Sistemi**, s.32; **ABD Anayasası**, (Erişim) http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_transcript.html, 23 Ocak 2009.

⁴¹⁴ Özer, **Başkanlık Sistemi**, s.33; Derdiman, **a.g.e.**, s.121; **ABD Anayasası**, (Erişim) http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_transcript.html, 23 Ocak 2009.

⁴¹⁵ Tağma, **a.g.e.**, s.115; Özer, **Başkanlık Sistemi**, s.32; Derdiman, **a.g.e.**, s.121.

⁴¹⁶ Memiş, **a.g.e.**, s.194.

⁴¹⁷ Tağma, **a.g.e.**, s.115; Özer, **Başkanlık Sistemi**, s.33; Derdiman, **a.g.e.**, s.121; **ABD Anayasası**, (Erişim) http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_transcript.html, 23 Ocak 2009.

⁴¹⁸ Tunaya, **a.g.e.**, s.475.

verir⁴¹⁹. Başkan, başkomutan olarak yeni silahların yapılmasına ve kullanılmasına karar verir⁴²⁰. ABD'nin güvenliğini sağlamak amacıyla bir yere asker gönderme yetkisini haizdir⁴²¹. Savaş ilan edildikten sonra başkan savaşı istediği gibi sevk ve idare eder⁴²². Ayrıca başkan, genelkurmay başkanı, kuvvet komutanları ve diğer generalleri atar ve azledebilir. Hatta başkan, en küçük rütbeli subayları da azledebilir ya da istediği yere atayabilir⁴²³.

- Başkan, ülkenin dış siyasetini ve diplomatik etkinliklerini sevk ve idare eder⁴²⁴. Bu konuda kendisine Amerika'da Devlet Sekreteri denilen bir Dışişleri Sekreteri yardım eder⁴²⁵. Diğer devletlerle ilişkilerde bulunmak başkanın yetkilerindendir⁴²⁶. Başkanın, dış ilişkilerle ilgili görevleri arasında antlaşmaları müzakere etme⁴²⁷ ve imzalamak vardır⁴²⁸. Barış ve silahsızlanma anlaşması yapmak da başkana ait görevdir⁴²⁹. Ayrıca başkan, Anayasaya göre ABD'nin başka ülkelere göndereceği elçiler ve konsolosları Senato'nun onayıyla atar. (ABD Anayasası Madde II. Bölüm 2)⁴³⁰. Başkan, yabancı elçileri kabul eder (ABD Anayasası Madde II. Bölüm 3)⁴³¹. Başkan Senatonun muvafakatini almadan diplomatları atar ve yürütme anlaşmaları

⁴¹⁹ Kubalı, **a.g.e.**, s.452; Özer, **Başkanlık Sitemi**, s.33.

⁴²⁰ Özer, **Başkanlık Sitemi**, s.33.

⁴²¹ Tunaya, **a.g.e.**, s.476.

⁴²² Memiş, **a.g.e.**, s.194.

⁴²³ Memiş, **a.g.e.**, s.194.

⁴²⁴ Memiş, **a.g.e.**, s.194.

⁴²⁵ Tunaya, **a.g.e.**, s.475.

⁴²⁶ Derdiman, **a.g.e.**, s.121.

⁴²⁷ Tağma, **a.g.e.**, s.115.

⁴²⁸ Kubalı, **a.g.e.**, s.452; Özer, **Başkanlık Sitemi**, s.35; Parla, **a.g.e.**, s.211; Derdiman, **a.g.e.**, s.121; **ABD Anayasası**, (Erişim) http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_transcript.html, 23 Ocak 2009; ABD Anayasası'na göre, başkanların yabancı devletlerle imzaladığı antlaşmaların yürürlüğe girmesi için senatonun 2/3 çoğunluğu gereklidir (ABD Anayasası Madde II. Bölüm 2). (Kubalı, **a.g.e.**, s.452; Özer, **Başkanlık Sitemi**, s.35; Parla, **a.g.e.**, s.211; **ABD Anayasası**, (Erişim) http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_transcript.html, 23 Ocak 2009).

⁴²⁹ Memiş, **a.g.e.**, s.194.

⁴³⁰ Özer, **Başkanlık Sitemi**, s.36; Parla, **a.g.e.**, s.211; **ABD Anayasası**, (Erişim) http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_transcript.html, 23 Ocak 2009.

⁴³¹ Kubalı, **a.g.e.**, s.452; Özer, **Başkanlık Sitemi**, s.36; Parla, **a.g.e.**, s.211; **ABD Anayasası**, (Erişim) http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_transcript.html, 23 Ocak 2009.

yapar⁴³². Ayrıca başkan, yeni kurulan devletlerin, ABD tarafından kabul edilip edilmeyeceğine de karar vermek yetkisine sahiptir⁴³³.

- Başkan, Kongre ve yüksek mahkeme başkanlarının kararlarını denetleyebilir ve engelleyebilir⁴³⁴.

- Başkanın, olağanüstü hallerde de yetkileri genişlemektedir⁴³⁵. Nitekim ABD’de başkanlar, zaman zaman olağanüstü durumlarla karşılaştıklarında, mevcut şartları zorlayarak veya bazen anayasayı da ihlal ederek problemleri çözmüştür⁴³⁶.

Başkanın anayasa değişikliğinde işlevi yoktur. ABD Anayasasında başkanlık yalnızca yürütmenin güçlü ve sorumlu başı olmak olup yasama ve yargısıyla birlikte devletin başı olmak değildir⁴³⁷.

Kabine, yasama meclisini hiçbir surette feshedemez⁴³⁸.

ABD’de başkan ve sekreterlerinin yaptığı toplantıya kabine denir; ancak bu kabine, parlamenter rejimlerdeki kabinelerden çok farklıdır⁴³⁹.

Başkan, hükümet toplantılarını tüm hükümet üyeleri ile toplu halde yapabileceği gibi toplantı yapmayarak üyelerle ayrı ayrı da görüşebilir⁴⁴⁰. Topluca toplantıya çağırmak, kabine kurumunu gündeme getirir ve daha etkin, önemli bir rol oynamasını sağlar⁴⁴¹. Hükümet, başkanın başkanlığında belirli aralıklarla ve genellikle de haftada bir toplanır⁴⁴². Başkanın haftada bir yaptığı toplantılar, bağımsız karar yetkisine sahip bir bakanlar kurulu toplantısı değildir. Sadece başkanın yardımcılarının ne düşündüğünü öğrenmek için yaptığı toplantıdır⁴⁴³.

⁴³² Tunaya, **a.g.e.**, s.475.

⁴³³ Özer, **Başkanlık Sistemi**, s.36.

⁴³⁴ Tağma, **a.g.e.**, s.115.

⁴³⁵ Özer, **Başkanlık Sistemi**, s.36-37.

⁴³⁶ Özer, **Başkanlık Sistemi**, s.36-37.

⁴³⁷ Parla, **a.g.e.**, s.211.

⁴³⁸ Derdiman, **a.g.e.**, s.122; Tanilli, **a.g.e.**, s.377.

⁴³⁹ Turhan, **a.g.e.**, s.42; Tunaya, **a.g.e.**, s.476.

⁴⁴⁰ Özer, **Başkanlık Sistemi**, s.29; Kubalı, **a.g.e.**, s.370.

⁴⁴¹ Memiş, **a.g.e.**, s.197.

⁴⁴² Tağma, **a.g.e.**, s.116; Özer, **Başkanlık Sistemi**, s.29; Kubalı, **a.g.e.**, s.450.

⁴⁴³ Kubalı, **a.g.e.**, s.450.

Başkanlık rejiminde kabine toplantılarında genel siyasetle ilgili çok az şey konuşulur. Genellikle her sekreter, kendi alanıyla ilgili sorunlarını başkana arz eder ve bunlara çözüm bulmaya çalışılır⁴⁴⁴. Başkan müzakere esnasında ortaya çıkan çoğunluğun mütalaası ile hukuken bağlı değildir⁴⁴⁵. Bir başka ifadeyle sekreterlerin kararı ne olursa olsun, başkanın vereceği karar karşısında önem ifade etmez, yani son ve kesin sözü başkan söyler⁴⁴⁶. Bu nedenlerle, başkan tüm yetkileri üzerinde topladığından kendisinin atadığı diğer sekreterlerin tekçi yönetimi etkilese de değiştirdiği pek düşünülmemektedir⁴⁴⁷. Başkan, hem devletin hem de hükümetin başkanıdır⁴⁴⁸.

Kabine tüm tasarruflarında ödünsüz bir politika izleyebilir. Kabinenin monolitik yapısı dolayısıyla kriz dönemlerinde, acil durumlarda, olağanüstü durumlarda süratli, etkin ve tutarlı karar alabilir. Bu yapısı dolayısıyla kararlarında homojenlik söz konusudur⁴⁴⁹.

Başkanlık teşkilatı ve başkanın yardımcılarıyla ilişkileri, kanunlardan ziyade uygulamalar yoluyla yavaş yavaş yerleşmiş kaide ve usullerle düzenlenmiştir⁴⁵⁰. Çünkü anayasa bu konuda sadece başkanın, yürütme ofislerinin⁴⁵¹ başlıca memurlarının yazılı mütalaalarını isteyeceğinden bahsetmekle yetinmektedir⁴⁵².

⁴⁴⁴ Turhan, **a.g.e.**, s.42; Tağma, **a.g.e.**, s.116.

⁴⁴⁵ Kubalı, **a.g.e.**, s.370.

⁴⁴⁶ Özer, **Başkanlık Sistemi**, s.29.

⁴⁴⁷ Derdman, **a.g.e.**, s.138.

⁴⁴⁸ Tunaya, **a.g.e.**, s.395; Tağma, **a.g.e.**, s.114-115.

⁴⁴⁹ Memiş, **a.g.e.**, s.165.

⁴⁵⁰ Kubalı, **a.g.e.**, s.450-451.

⁴⁵¹ Başkanlığın yürütme ofisleri, çeşitli teknik bürolardan meydana gelmektedir. Bunlardan her biri, başkana bütçe, ekonomi, güvenlik gibi konularda rapor hazırlamak, mütalaa vermek üzere ihtiyaca göre kurulan bürolardır. (Kubalı, **a.g.e.**, s.450).

⁴⁵² Kubalı, **a.g.e.**, s.451.

C. Yarı Başkanlık Sisteminde Bakanlar Kurulu

Yarı başkanlık sistemi, başkanlık sistemiyle parlamenter sistemin bazı unsurlarını birleştiren bir “ara” ya da “melez” rejim olarak kabul edilmektedir⁴⁵³.

Yarı başkanlık sistemi başkanlık sisteminden farklı olarak tek merkezli otorite yapısının yerine ikili bir otorite yapısı öngörmek suretiyle başkanlık sistemini tam ikiye böldüğünden “yarı”dır⁴⁵⁴. Bu sistem, devlet başkanının (cumhurbaşkanı, başkan) doğrudan halk tarafından seçilmesi ve önemli anayasal yetkilere sahip olması bakımından başkanlık sistemine; yasama organına karşı sorumlu bir başbakan ve bakanlar kurulunun varlığından dolayı da parlamenter sisteme benzemektedir⁴⁵⁵. Başkanlık sisteminin aksine yürütme erki bir devlet başkanı ile parlamento önünde siyasal bakımdan sorumlu başında bir hükümet şefinin bulunduğu bir kabine arasında paylaştırılmıştır⁴⁵⁶. Bakanlar kurulunun meclis önünde siyasal sorumluluğunun olması, bakanlar kurulunun kolektif bir karar organı niteliğinin devam etmesi⁴⁵⁷ ve cumhurbaşkanının yetkileri, istemediği bir hükümetin görevde kalmasını uygulamada hayli güçleştirse de cumhurbaşkanının bir hükümeti resmen azletme yetkisinin olmaması da bu sistemin başkanlık sisteminden ayrılan noktalarındır⁴⁵⁸.

Bu sistem hem parlamenter hem de başkanlık sisteminin önemli unsurlarını bir arada bulundurduğu için siyasi şartlara ve parlamento çoğunluğu ile uyum derecesine göre bazen parlamentarizme bazen de başkanlık sistemine yakın biçimde işlemektedir⁴⁵⁹.

⁴⁵³ Yüzbaşıoğlu, **Anayasa Hukuku**, s.30; Atar, **Anayasa Yapımı**, s.210.

⁴⁵⁴ Sartori, **a.g.e.**, s.161.

⁴⁵⁵ Atar, **Anayasa Yapımı**, s.210-211; Kaboğlu, **a.g.e.**, s.125.

⁴⁵⁶ Ender Ethem Atay, “Yarı-Başkanlık Rejimi ve Özellikle Fransa Örneği”, **KHA**, Haziran 1999, s.141.

⁴⁵⁷ Memiş, **a.g.e.**, s.145.

⁴⁵⁸ Memiş, **a.g.e.**, s.145-146.

⁴⁵⁹ K. H. Yavuz, **a.g.e.**, s.249.

Yarı başkanlık sistemi bu sistemi temsil eden Fransa'da Gaulle Anayasası ile başlamıştır⁴⁶⁰. Bu sistem, bazı Güney Avrupa ülkeleri anayasaları ile çeşitli Latin Amerika, Afrika ve Asya ülkelerinin anayasalarına da yansımıştır⁴⁶¹. Fransa, 1919-1933 arasında Alman Weimar Anayasası⁴⁶², Polonya, Sri Lanka, Finlandiya, Avusturya, İzlanda, İrlanda ve Portekiz yarı başkanlık sistemini uygulamaktadır⁴⁶³.

Yarı başkanlık sistemini Fransa temsil ettiği⁴⁶⁴ için Fransız uygulaması esas alınarak bu sistem anlatılacaktır.

Fransa'da 1962 Anayasa değişikliğinden sonra cumhurbaşkanının doğrudan ve genel seçimle halk tarafından seçilmesi ile cumhurbaşkanı artık başbakanı ikinci plana atıp bakanlar kuruluna fiilen ve hukuken başkanlık eden Anayasada cumhurbaşkanına verilen yetkilerin yanı sıra bakanlar kuruluna verilmiş yetkileri de kullanıp doğrudan doğruya hükümet eden kişidir⁴⁶⁵.

Başbakan ve kabinesi, cumhurbaşkanından bağımsızdır; ancak güvenoyu ya da güvensizlik oyu ve çoğunluk desteği bakımından parlamentoya bağımlıdır⁴⁶⁶. Her birinin bağımsızlık potansiyeli varlığını korumakla beraber ikili otorite yapısı farklı dengelere ve yürütme içinde güç ağırlıklarının kaymasına izin verir⁴⁶⁷.

Hükümetin başında bir başbakan ve onun yanında da bakanlar ve devlet sekreterleri (bir çeşit müsteşar) bulunmaktadır⁴⁶⁸.

⁴⁶⁰ Kaboğlu, **a.g.e.**, s.127; Turhan, **a.g.e.**, s.184.

⁴⁶¹ Turhan, **a.g.e.**, s.184.

⁴⁶² 1919'da Almanya'da Weimar Anayasasına göre; devlet başkanının kararnamelerle hükümet etme yani, Şansölye'nin katılımıyla olağanüstü hallerde kanun gücünde kararnameler çıkarma, kendi takdiriyle başbakanı atama ve azletme, tek bir bakanı azletme ve parlâmentonun güvenoyuna tâbi olmayacak hükümetler kurma, hemen hemen kendi takdiriyle parlâmentoyu feshetme ve Reichstag'ın kabul ettiği herhangi bir kanunu (veto yetkisine sahip olacak yerde) halkoyuna sunma yetkileri vardır. (Sartori, **a.g.e.**, s.169).

⁴⁶³ Sartori, **a.g.e.**, s.167.

⁴⁶⁴ Kaboğlu, **a.g.e.**, s.127; Turhan, **a.g.e.**, s.184.

⁴⁶⁵ Oytan, "Fransa'da Yürütme", s.103.

⁴⁶⁶ Sartori, **a.g.e.**, s.174.

⁴⁶⁷ Sartori, **a.g.e.**, s.174.

⁴⁶⁸ Tanilli, **a.g.e.**, s.335.

Tamamen parlamenter sistemlerde olduğu gibi cumhurbaşkanı, başbakanı atar⁴⁶⁹. Cumhurbaşkanı, parlamenter unsurun gerekli kıldığı şekilde kural olarak meclis güvenine dayanabilecek siyasal sorumlu hükümet başkanını seçerek başbakanı atar⁴⁷⁰. Başbakanın istifası da cumhurbaşkanı tarafından istenebilir; ancak başbakan istifa etmek zorunda değildir⁴⁷¹.

Başbakan, kendi kabinesini kurarak yürütme organının ikinci kanadı olan hükümeti oluşturur. Meclise karşı sorumlu olan hükümetin kurulması aşamasında güvenoyu mecburi değildir. Ancak Meclis, kurulan hükümeti beğenmezse güvensizlik yolu ile hükümeti düşürme yetkisine sahiptir. Ayrıca bakanlar kurulu üyeliğine seçilen bir bakan, Meclis üyeliğinden çekilmek zorundadır⁴⁷².

Cumhurbaşkanı başbakanın teklifi üzerine bakanları atar⁴⁷³. Başkanlık sistemine benzer şekilde bakanlar kuruluna atanan milletvekilinin meclis üyeliği sona erer. Ancak başbakan ve bakanlar, meclise girerek söz alabilmektedir⁴⁷⁴.

Başbakan, bakanlar kurulunu oluşturduktan, programını oluşturup açıkladıktan sonra meclisin güvenoyunu ister⁴⁷⁵. Bu nedenle hükümetin başbakan ve bakanlardan oluşan kanadı (sorumsuz cumhurbaşkanının aksine) parlamentonun güvenine dayandığı için ona karşı sorumludur⁴⁷⁶. Fransa Anayasasının 49 ve 50 nci maddelerine göre, meclis güvensizlik oyunu kabul ederse başbakan cumhurbaşkanına hükümetin istifasını vermek zorundadır (m. 50)⁴⁷⁷.

Başbakan, hükümet faaliyetlerini yönlendirir, yürütür ve parlamentoya karşı hükümetin sorumluluğunu yüklenir⁴⁷⁸. Başbakan hükümetin faaliyetlerini

⁴⁶⁹ Tağma, **a.g.e.**, s.112.

⁴⁷⁰ K. H. Yavuz, **a.g.e.**, s.236.

⁴⁷¹ Kaboğlu, **a.g.e.**, s.127.

⁴⁷² Tağma, **a.g.e.**, s.112.

⁴⁷³ K. H. Yavuz, **a.g.e.**, s.240.

⁴⁷⁴ K. H. Yavuz, **a.g.e.**, s.236.

⁴⁷⁵ K. H. Yavuz, **a.g.e.**, s.233.

⁴⁷⁶ K. H. Yavuz, **a.g.e.**, s.234.

⁴⁷⁷ K. H. Yavuz, **a.g.e.**, s.232.

⁴⁷⁸ Tanilli, **a.g.e.**, s.336.

yönettiği ve bu faaliyetler ile ulusal politikaları belirleyip yürüttüğü için başbakana oldukça geniş yetkiler tanınmıştır⁴⁷⁹. Başbakanın, Anayasa tarafından yasamanın sınırlı olarak sayılan yetkileri dışındaki konularda “tanzim yetkisi”nin yanı sıra “yasaların uygulanmasını sağlamak için gerekli düzenlemeleri yapma” yetkisi de vardır⁴⁸⁰. Başbakanın bakanlar kurulunda görüşülmesi zorunlu olmayan kararnameleri çıkarma ve uygulama konusunda geniş yetkileri vardır. Başbakan, bakanların çalışmalarını yakından izlemekte, kararlarını sürekli gözetmekte, çalışmalara hız ve canlılık vermekte ve eşgüdümlü yönetim bakımından önemli rol oynamaktadır⁴⁸¹.

Başbakan, hükümet şefi olarak öteki hükümet üyelerinin sahip olmadığı kimi kişisel ayrıcalıklara sahiptir. Fakat hiyerarşik konumu bulunmamaktadır. Ayrıcalıkları daha çok cumhurbaşkanı ile ilişkileri yönünden gündeme gelmektedir. Örneğin, cumhurbaşkanı meclisi feshederken başbakanın görüşünü alır. Fransa’da başbakanın konumu, hükümet başkanı olarak hem eşitler arasında birinci hem de hükümet üyeleri arasında birinci durumdadır⁴⁸².

Hükümet, milli politikayı belirler ve yürütür. Hükümetin politikaları, cumhurbaşkanının görüşlerine uymalıdır. 1958 Fransız Anayasası, başbakana bazı yetkiler tanıyarak onu ayrıcalıklı bir duruma getirmiştir⁴⁸³. 1958 Fransız Anayasasının 20 nci maddesine göre, hükümet ulusal politikaları belirler ve yönlendirir. 21 inci maddesine göre, başbakan hükümetin eylemlerini yönlendirir⁴⁸⁴. Hükümet programı ile ulusal politika belirlenir, varılacak temel amaçlar ve hedefler saptanır. Sevk ve idare etmek ise hükümet tarafından hazırlanıp parlamentonun onayladığı bu programın uygulanmasıdır⁴⁸⁵.

⁴⁷⁹ Atay, “Yarı-Başkanlık Rejimi”, s.156.

⁴⁸⁰ K. H. Yavuz, **a.g.e.**, s.236.

⁴⁸¹ K. H. Yavuz, **a.g.e.**, s.243.

⁴⁸² Kaboğlu, **a.g.e.**, s.127.

⁴⁸³ Tanilli, **a.g.e.**, s.336.

⁴⁸⁴ Sartori, **a.g.e.**, s.163.

⁴⁸⁵ K. H. Yavuz, **a.g.e.**, s.234.

Kanunların uygulanması başbakanın sorumluluğundadır⁴⁸⁶.

Kanun tasarılarını hükümet hazırlar⁴⁸⁷. Hükümet bir yasanın kabulü konusunda Milli Meclis önünde sorumluluğunu ortaya koyar ve aradan geçen yirmi dört saat içinde bir gensoru verilmezse bu yasa oylama yapılmadan Milli Meclis tarafından kabul edilmiş sayılır. Bu işleme “roketleme” denilmektedir⁴⁸⁸.

Silahlı kuvvetler, hükümetin emrindedir⁴⁸⁹.

İdare, hükümetin emrindedir⁴⁹⁰.

Hükümet yasa tasarılarını hazırlama yetkisine de sahiptir. Ayrıca hükümetin güven sorunu haline getirerek benimsediği yasa tasarılarını blok halinde yasalaştırma yetkisi ile yasama üzerinde kontrolünü genişlettiği görülmektedir⁴⁹¹.

1946 Fransız Anayasası, parlamentonun yasa çıkarma yetkisini kısıtlarken bakanlar kuruluna geniş ölçüde düzenleme yetkisi vermiştir⁴⁹². Böylece başbakana özerk düzenleme yetkisi adı altında “ilk el” nitelikli düzenleme yapabilme yetkisi tanınmıştır⁴⁹³. Nitekim Anayasanın 37 nci maddesinde yasama konusuna girenler dışında kalan konular başbakanca düzenleyici işlemlerle düzenlenir hükmüne yer verilmiştir⁴⁹⁴. Bu durum, parlamentonun yasama yetkisini istisna, hükümetin düzenleme yetkisini esas haline getirerek⁴⁹⁵ parlamentonun zayıflamasına karşın yürütmenin güçlü duruma geçmesine neden olmuştur⁴⁹⁶. Parlamento kendi düzenleme alanına girmemesine rağmen yasa çıkarmışsa ve başbakanın itirazı üzerine Anayasa

⁴⁸⁶ Memiş, **a.g.e.**, s.141.

⁴⁸⁷ Memiş, **a.g.e.**, s.139.

⁴⁸⁸ Memiş, **a.g.e.**, s.139.

⁴⁸⁹ Memiş, **a.g.e.**, s.139.

⁴⁹⁰ K. H. Yavuz, **a.g.e.**, s.232, 234.

⁴⁹¹ K. H. Yavuz, **a.g.e.**, s.236.

⁴⁹² K. H. Yavuz, **a.g.e.**, s.234; Akçalı, **a.g.m.**, s.139; Tanilli, **a.g.e.**, s.336.

⁴⁹³ Derdiman, **a.g.e.**, s.138.

⁴⁹⁴ K. H. Yavuz, **a.g.e.**, s.235; Tanilli, **a.g.e.**, s.336.

⁴⁹⁵ K. H. Yavuz, **a.g.e.**, s.237; Tanilli, **a.g.e.**, s.337.

⁴⁹⁶ Tanilli, **a.g.e.**, s.338.

Konseyi bu konunun yasa ile düzenlenecek bir konu olmadığına karar vermişse bu kanun düzenleyici bir işlemle değiştirilebilmektedir⁴⁹⁷.

Fransız Anayasasının 38 inci maddesinde tam yetki (pleines pouvoirs) ve yasama vekâleti (délégation législative) usullerine yer vermiştir. Yasa ile düzenlenmesi gereken konularda parlamentonun hükümete programını uygulayabilmesi için belirli bir süre için yetki (habilitation) yasası çıkararak Danıştay'ın görüşünü aldıktan sonra kanun hükmünde kararname (ordonnance) çıkarma yetkisi verebileceği hükme bağlanmıştır. Bu kararnameler cumhurbaşkanının imzasıyla tamamlanır ve derhal yürürlüğe girer⁴⁹⁸. Anayasanın 49 uncu maddesine göre, başbakan bakanlar kurulunda görüştüktan sonra millet meclisinde bir metnin oylanıp kabul edilmesi hakkında hükümetin sorumluluğunu ortaya koyabilir. Hükümetin bu kararını açıklamasından itibaren 24 saat içinde sayılan koşullar çerçevesinde verilecek bir gensoru önergesinin kabul edilmesi (hükümetin düşürülmesi) hali hariç bu metin kabul edilmiş sayılmaktadır. Ayrıca parlamento üyeleri tarafından her türlü teklif ve değişiklik istemleri, benimsemeleri halinde kamusal gelirlerin azalmasına, yeni bir giderin yaratılmasına veya mevcut bir giderin ağırlaştırılmasına neden olacak nitelikte görülürse kabul edilmez ve işleme konulmaz (m. 40)⁴⁹⁹.

Bakanlar kurulunca kabul edilen kararnameler ve KHK'lar (Decret-Lois) cumhurbaşkanının imzasını gerektirir⁵⁰⁰.

Cumhurbaşkanın sorumsuzluğu ve belli istisnalar dışında cumhurbaşkanının işlemlerinin başbakan ve ilgili bakan tarafından imzalanması zorunluluğu da bu sistemin temelde parlamenter sisteme benzediğini gösterse de klasik parlamenter sistemden sapmalar da fazladır.

⁴⁹⁷ K. H. Yavuz, **a.g.e.**, s.235; Tanilli, **a.g.e.**, s.336.

⁴⁹⁸ Yüzbaşıoğlu, **Anayasa Hukuku**, s.97; Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. Muammer Oytan, "Fransa, Almanya ve Türkiye'de Yasama Yetkisinin Devredilmesi ve Yürütme Organının Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisi", **Onar Armağanı**, İstanbul Üniversitesi Yayınlarından No: 2354, Hukuk Fakültesi No: 530, İdare Hukuku ve İdare İlimleri Enstitüsü No: 4, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1977, s.541-616.

⁴⁹⁹ K. H. Yavuz, **a.g.e.**, s.235.

⁵⁰⁰ K. H. Yavuz, **a.g.e.**, s.241.

Bu nedenle bu sisteme zayıflatılmış parlamentarizm de denilmektedir⁵⁰¹. Cumhurbaşkanı, başbakan ve ilgili bakan katılmaksızın tek başına yapabileceği bir hukuki işlem kategorisi oluşturulması, cumhurbaşkanının bakanlar kurulu tarafından kabul edilen kanun hükmünde kararnameler ve diğer kararnameleri imzalamayabilmesinin ortak bir karar yetkisi doğurması⁵⁰² ile cumhurbaşkanının bakanlar kurulu toplantılarına katılması ve başkanlık etmesinin kararların alınmasına katılma unsuru içermesi, 1958 Fransız Anayasasının klasik parlamentarizmden ayrıldığı noktalardır⁵⁰³.

Fransız Anayasasına göre, bakanlar kurulu, cumhurbaşkanına referanduma başvurmayı önerebilir. Bu yola başvurulduğunda referandumun uygulanmasına ilişkin metinler üzerinde Anayasa Konseyinin istişâri görüşünün alınması zorunludur⁵⁰⁴.

Hükümetin olağanüstü yetkileri; sıkıyönetim ilanı, tehlikeli hal ve seferberlik ilanı ile emirnameler yoluyla olağanüstü düzenlemelere gitmektir⁵⁰⁵. Fransız Anayasasının 36 ncı maddesine göre, on iki günden fazla sıkıyönetim halinin devam edebilmesi ancak parlamentonun onayı ile mümkündür⁵⁰⁶.

Bakanlar kuruluna cumhurbaşkanı başkanlık eder⁵⁰⁷.

⁵⁰¹ Memiş, **a.g.e.**, s.144.

⁵⁰² Memiş, **a.g.e.**, s.144.

⁵⁰³ Memiş, **a.g.e.**, s.144-145.

⁵⁰⁴ K. H. Yavuz, **a.g.e.**, s.235.

⁵⁰⁵ Tanilli, **a.g.e.**, s.336.

⁵⁰⁶ K. H. Yavuz, **a.g.e.**, s.235.

⁵⁰⁷ Memiş, **a.g.e.**, s.139.

Ç. Parlamenter Sistemde Bakanlar Kurulu

Günümüzde dünyada yaygın ve hâkim temsili rejim uygulaması olan parlamenter sistem, başkanlık sistemi gibi özgürlükçü demokratik ülkelerde uygulanan temel hükümet biçimidir⁵⁰⁸.

Başkanlık sisteminden farklı olarak yasama ile yürütme, birbirinden hukuken kesin bir şekilde değil, yumuşak bir şekilde ayrılır ve hukuken eşit olarak işbirliği içindedir. Parlamenter sistem, kuvvetlerin işbirliğinin tipik bir örneğini teşkil eder⁵⁰⁹.

Parlamenter sistem, meclis hükümetinden farklı olarak ise bir kuvvetler ayrılığı rejimidir⁵¹⁰.

Parlamenter sistemde yürütme organında iki başlılık söz konusudur⁵¹¹. Yürütme, bölünmüş olup sembolik ve törensel devlet başkanı yanında büyük ölçüde yürütme yetkisini kullanan başbakanın başkanlığında bir kabine vardır⁵¹². Başbakan ve kabine (hükümet, bakanlar kurulu), kolektif nitelikte yürütme organıdır⁵¹³.

Parlamenter sistem, İngiltere’de siyasi hayat içinde yüzyıllara yayılan özel tarihi şartlar içerisinde ortaya çıkmıştır⁵¹⁴. Zamanla diğer ülkelere de yayılan parlamenter sistemin, XX. yüzyılda otoriter ve totaliter sistemler karşısında zaferinden söz edilebilir⁵¹⁵. Almanya, Avustralya, Avusturya, Belçika,

⁵⁰⁸ Turhan, **a.g.e.**, s.42; Yüzbaşıoğlu, **Anayasa Hukuku**, s.29.

⁵⁰⁹ Kubalı, **a.g.e.**, s.371; Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, s.213.

⁵¹⁰ Kubalı, **a.g.e.**, s.371.

⁵¹¹ Gözler, **Cumhurbaşkanı-Hükûmet**, s.9; Tanilli, **a.g.e.**, s.379.

⁵¹² K. H. Yavuz, **a.g.e.**, s.156; Gözler, **Cumhurbaşkanı-Hükûmet**, s.9.

⁵¹³ K. H. Yavuz, **a.g.e.**, s.157.

⁵¹⁴ Kubalı, **a.g.e.**, s.372; Özer, **Başkanlık Sistemi**, s.85; Tunaya, **a.g.e.**, s.398; Yüzbaşıoğlu, **Anayasa Hukuku**, s.28.

⁵¹⁵ Kaboğlu, **a.g.e.**, s.120; XIX. yüzyılın başında Fransa’da ve XIX. yüzyıl boyunca Avrupa monarşilerinde uygulanmaya başlandı. Aynı şekilde, Commonwealth olarak adlandırılan Britanya Uluslararası Topluluğunda (Hindistan, Kanada, Avustralya ve Yeni Zelanda), Kuzey Avrupa monarşilerinde, İkinci Dünya savaşında yenik düşen Japonya, İtalya ve Batı Almanya’da, daha sonra Portekiz (1976) ve İspanya’da (1978) parlamenter rejim benimsenmiştir. (Kaboğlu, **a.g.e.**, s.120).

Hollanda, İsveç, İngiltere, İzlanda, İrlanda, İsrail, İspanya, Japonya, Kanada, Lüksemburg ve Norveç gibi ülkeler parlamenter sistemi tercih etmiştir⁵¹⁶.

Türkiye’de 1982 Anayasasının kurduğu sistem de yetkileri artırılmış devlet başkanlı parlamenter sistemdir⁵¹⁷. Anayasada 2007 yılında 5678 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikle Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin kabul edilmiş olması, özellikle 1982 Anayasasının Cumhurbaşkanına tanıdığı geniş yetkilerle birlikte düşünüldüğünde hükümet sistemimizi bir ölçüde yarı-başkanlık sistemine yaklaştırmıştır. Ancak yine de Cumhurbaşkanının Fransa’da olduğu gibi sistemin temel unsuru haline geldiği söylenemez. Özellikle Cumhurbaşkanının, yasama meclisini tamamen kendi takdirine bağlı olarak feshetme yetkisine sahip olmaması, önemli bir farktır⁵¹⁸. Kanaatimizce 1982 Anayasasının kurduğu sistem, parlamenter hükümet sistemidir⁵¹⁹.

Parlamenter sistemde başkanlık sisteminden farklı olarak başbakan ve bakanlardan oluşan bakanlar kurulu, kolektif bir yürütme organıdır⁵²⁰.

Bakanlar kurulu, parlamenter hükümetin en esaslı unsurudur. Zira sorumsuz olan devlet başkanı ile millet adına denetleme hakkına sahip meclis arasında teması temin eden, yürütme organının devlet idaresine hâkim genel politikasını tespit ve temsil eden ve bu politikadan dolayı meclis karşısında ortak sorumluluk taşıyan organ, hükümettir. Bakanlar, başbakanın başkanlığında kendine mahsus hukuki kimliğe sahip, otonom bir heyet oluşturur⁵²¹.

Bakanlar kurulu, otonom bir heyet olarak, birtakım hukuki tasarruflarda bulunmak yetkisini haiz bir organdır. Birçok önemli icrai ve idari kararlar, bakanların böyle bir heyet halinde aldıkları kararlar olup ancak bu suretle bir hukuki netice doğurabilir. Parlamenter hükümette bakanlar kurulunun haiz

⁵¹⁶ Memiş, **a.g.e.**, s.234.

⁵¹⁷ Yüzbaşıoğlu, **Anayasa Hukuku**, s.29.

⁵¹⁸ Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, 9. baskı, Ankara, Yetkin Yayınları, 2008, s.348.

⁵¹⁹ Özbudun, **Anayasa Hukuku**, s.349-354.

⁵²⁰ Atar, **Anayasa Yapımı**, s.209; Turhan, **a.g.e.**, s.53.

⁵²¹ Kubalı, **a.g.e.**, s.379.

olduğu önem, özellikle bir siyasi heyet olmasından, devlet idaresine hâkim genel politikayı tespit, temsil ve bunu meclis karşısında müdafaa etmesinden ve ortak sorumluluğa maruz kalmasından kaynaklanır. Parlamenter hükümete, “kabine hükümeti” isminin de verilmesi, bu heyetin fevkalâde siyasi öneminden dolayıdır⁵²². Parlamento tarafından oluşturulan bu kurul, sistemin ustabaşıdır⁵²³.

Parlamenter hükümetin temel özelliklerinden biri, başkanlık hükümetinde başkanın halk tarafından seçilmesine karşın, başbakanın parlamento üyeleri içinden⁵²⁴ ve parlamento tarafından seçilmesidir⁵²⁵.

Bu sistemde devlet başkanı (monark, devletin resmi başı ya da törensel olarak işlevler yerine getirilen zayıf başkanlar), meclisteki çoğunluk partisinin liderini veya en nüfuzlu şahsiyeti başbakan olarak tayin eder⁵²⁶. Parlamentonun çoğunluğunun oyuna sahip parti liderinin atanması, hükümetin yasama çoğunluğunun güvenine dayanmasının yani hükümetin parlamentoya karşı siyasal sorumluluğunun zorunlu bir sonucudur. Nitekim parlamentonun güvenini kazanamayacak başbakanın kuracağı kabinenin görev yapması mümkün değildir⁵²⁷. Nitekim günümüzde İngiltere’de de Kral, Avam Kamarasında çoğunlukta olan partinin liderini başbakan olarak tayin etmek zorundadır⁵²⁸. Çok parti sistemlerinin birçoğunda kabineler, partiler

⁵²² Kubalı, **a.g.e.**, s.379.

⁵²³ Tunaya, **a.g.e.**, s.399.

⁵²⁴ Turhan, **a.g.e.**, s.51; Devlet başkanı, prensip olarak meclis üyeleri arasından başbakanı tayin etmesine rağmen; bazı ülkelerde de istisnaen meclis dışından başbakanı tayin edebilir. (Güneş, **Parlemanter Rejim**, s.62).

⁵²⁵ Turhan, **a.g.e.**, s.51.

⁵²⁶ Kubalı, **a.g.e.**, s.380.

⁵²⁷ K. H. Yavuz, **a.g.e.**, s.155.

⁵²⁸ Kubalı, **a.g.e.**, s.402; Memiş, **a.g.e.**, s.122; İngiltere’de seçim sisteminin sonucunda siyasi hayata genel olarak iki parti hâkim olmaktadır. Bu durumda devlet başkanının başbakanı tayin yetkisi bir formalite haline gelmiştir. Seçimler sonucunda çoğunluğu kazanan parti, hükümet partisi olarak ortaya çıkmakta ve lideri de başbakan olmaktadır. Ancak bazı durumlarda farklı uygulamalar söz konusu olabilmektedir. Örneğin, başbakanın hastalık, ihtiyarlık gibi şahsi sebeplerle çekildiği veya öldüğü hallerde eğer çoğunluk partisinin henüz belirli bir lideri yoksa kral nispeten şahsi bir tercih yapabilir. (Güneş, **Parlemanter Rejim**, s.106).

arasında yapılan pazarlıklar sonucunda ortaya çıkar⁵²⁹. Başbakanın parlamento üyesi olması, parlamentarizmin özelliklerindendir⁵³⁰.

Resmen atanan başbakan da, aynı parti içinden kabine arkadaşlarını ayırır⁵³¹. Parlamenter hükümet sistemlerinde bakanlar, genellikle parlamentonun üyesidir. Kabine, parlamentodaki oyların çoğunluğuna sahiptir ve bu çoğunluğun sürekli ve tutarlı olması gerekmektedir. Parlamenter hükümetin bu temel niteliği, parlamenter sistemlerde bakanların en azından çoğunun parlamentonun üyesi olmasını gerekli kılmıştır. İngiltere’de bakanların parlamentonun üyesi olmasını zorunlu kılan herhangi bir yasal düzenleme olmamasına karşın, uygulamada bakanların mutlaka parlamento üyesi kişilerden seçileceği kuralı benimsenmiştir⁵³². Ancak bakanların çoğunun parlamento üyesi olup olmamasının sistemi etkileyen bir yönü yoktur⁵³³. Bakanların hepsi parlamento dışından olsa da sistem, yine parlamenterdir yeter ki, bakanlar parlamentoya karşı siyasal açıdan sorumlu olsun ve parlamentodaki tartışmalara katılabilsin⁵³⁴.

Başbakan tarafından seçilen bakanlardan oluşan bakanlar kurulu listesinin cumhurbaşkanı tarafından onaylanması ile bakanlar kurulu göreve başlamış olur⁵³⁵.

Bakanlar kurulunun görevde kalabilmesi için programını yasama meclisinde okuyup deklare etmesi gerekir. Deklarasyon yani yasama meclisinin bakanlar kurulunun görevde kalmasına onay vermesi, güvenoyu vermesi şeklinde gerçekleşir⁵³⁶.

⁵²⁹ Turhan, **a.g.e.**, s.51; Almanya, İrlanda ve Japonya’da başbakanlar yasama organınca seçilir. İtalya ve Belçika’da kabineler, partiler arasında yapılan görüşmeler sonucunda belirir. (Turhan, **a.g.e.**, s.51).

⁵³⁰ Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, s.213.

⁵³¹ Kubalı, **a.g.e.**, s.380.

⁵³² Turhan, **a.g.e.**, s.54; İsveç’te bakanların hemen hemen üçte biri genellikle parlamento dışından atanmaktadır. Hollanda, Norveç ve Lüksemburg’da parlamento üyelerinin bakan olmaları yasaktır. (Turhan, **a.g.e.**, s.54).

⁵³³ Turhan, **a.g.e.**, s.54.

⁵³⁴ Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, s.213; Turhan, **a.g.e.**, s.54-55.

⁵³⁵ Derdiman, **a.g.e.**, s.125.

⁵³⁶ Derdiman, **a.g.e.**, s.125.

I. Dünya Savaşı'ndan sonra başbakanın parlamenter sistem içindeki durumu değişmiş ve yetkileri artmıştır. Bakanlar, başbakan tarafından seçilmekte ve başbakan tarafından görevlerine son verilebilmektedir. Başbakanın hükümet mekanizmasını elinde tutması, meslektaşları yanında kendisini oldukça güçlendirmiştir. Genel olarak temel politika sorunları ve bu sorunların çözümleri, başbakan tarafından yerine getirilmektedir. Başbakan, kabine tartışmasına o denli egemendir ki hiçbir biçimde herhangi bir konuda görüşlerinin tersinin benimsenebilmesine olanak yoktur. Herhangi bir bakanlığın işlerine istediği zaman istediği biçimde karışabilmektedir. Bunlar, başbakanın kabine üzerinde etkinliğini artıran temel gelişmelerdir⁵³⁷.

Bakanlar kurulu içinde başlangıçta başbakan, eşitler arasında birinci olarak nitelendirilmesine karşın, günümüzde siyasi parti olgusu ile bakanlıkların ve hükümetin siyasetini belirleyen başbakan, artık gerçek bir lider konumundadır⁵³⁸. Öyle ki parlamenter sistemin kalbi, başbakandır. Bu nedenle, bu sisteme, “başbakan demokrasisi” de denmektedir⁵³⁹. Fakat yine de başkanlık hükümetinde yürütme başkandan oluşmasına karşın, parlamenter hükümette yürütme böyle olmayıp kolektif niteliktedir⁵⁴⁰.

Bakanlar kurulunun idaresinin mesuliyeti birinci derecede başbakana aittir⁵⁴¹. Kabinenin birliği bütün bakanlardan ziyade onu ilgilendirir⁵⁴². Kabinenin birliğini sağlayan unsur, başbakandır⁵⁴³.

Kabine birliğini temin eden, hem hukuken kabine arkadaşlarıyla eşit hem onlar arasında birinci olan başbakanın siyasi bir lider olması, büyük manevi nüfuzu, bilgisi, tecrübesi, enerjisi, zekâsı, temkini ve ağırbaşlılığı ile hürmete layık hakiki bir devlet adamı değerini taşıması ile olur⁵⁴⁴.

⁵³⁷ Turhan, **a.g.e.**, s.53.

⁵³⁸ Turhan, **a.g.e.**, s.53; Yüzbaşıoğlu, **Anayasa Hukuku**, s.29.

⁵³⁹ Yüzbaşıoğlu, **Anayasa Hukuku**, s.29.

⁵⁴⁰ Turhan, **a.g.e.**, s.53.

⁵⁴¹ Kubalı, **a.g.e.**, s.379-380.

⁵⁴² Kubalı, **a.g.e.**, s.380.

⁵⁴³ Güneş, **Parlemanter Rejim**, s.64.

⁵⁴⁴ Kubalı, **a.g.e.**, s.379.

Başbakan ile bakanlar kurulunun üyeleri arasında iktidarın paylaşımı farklı şekillerde gerçekleşebilir⁵⁴⁵. Başbakan, eşitsizler üzerinde birinci⁵⁴⁶, eşitsizler arasında birinci⁵⁴⁷ ya da eşitler arasında birinci⁵⁴⁸ olabilir⁵⁴⁹. İngiliz başbakanı ise eşitsizler üzerinde birincidir. Çünkü hükümeti gerçek anlamda yönetir ve tam bağımlı bakanları seçmekte ve azletmekte özgürdür⁵⁵⁰. İngiltere’de kabinenin yetkileri, prensip olarak başbakanda toplanmıştır. Çünkü başbakan lideri olduğu partinin ve dolayısıyla partisini iktidara getiren seçmenlerin doğrudan doğruya desteğine dayandığı için bu desteğin kuvveti ve kişiliğinin değeri ölçüsünde artan bir otoriteye sahiptir. Başbakan, kralla doğrudan doğruya temasa geçer ve ondan Avam Kamarasının feshini ister, kabine toplantılarının gündemini kararlaştırır, kabine içindeki anlaşmazlıkları çözer, kabine birliğini sağlar ve kabineyi temsil eder ve devlet işlerini yürütür. Başbakan olağanüstü hallerde sorumluluğu yüklenerek kabine arkadaşlarına danışmadan kati kararlar da verebilir⁵⁵¹.

Bakanlar kurulu, kamu hizmetlerinin bölünmesi şeklinde ortaya çıkan her bir bakanlık teşkilatının en üst yöneticisi olan bakanlardan ve görevlendirilmiş devlet bakanlarından oluşur. Ancak bakanlar kurulu, her bir bakanın bakanlığından ve kendisinden ayrı kendine has bir kişiliktir⁵⁵².

⁵⁴⁵ Sartori, **a.g.e.**, s.139.

⁵⁴⁶ Eşitsizler üzerinde birinci, parti lideri olan, parlamentonun oyuyla düşürülmesi güç bulunan ve kabine üyelerini dilediği gibi atayan ve değiştiren yürütme başıdır. Böylece birinci, bakanları yönetir ve gerçekte onlara egemendir. (Sartori, **a.g.e.**, s.139).

⁵⁴⁷ Eşitsizler arasında birinci, partinin resmi lideri olmayabilir; parlamentonun salt bir güvensizlik oyuyla düşürülemez ve kabine üyeleri değişse bile makamında kalması beklenir. Böylece birinci, bakanlarını görevden alabilir; ancak onlar tarafından görevinden alınamaz. (Sartori, **a.g.e.**, s.139-140).

⁵⁴⁸ Eşitler arasında birinci, kabinesiyle birlikte düşen genellikle dayatılmış bakanlardan oluşan hükümet takımıyla işe girmek zorunda olan ve takım üzerinde fazla bir denetimi bulunmayan bir başbakandır. (Sartori, **a.g.e.**, s.140).

⁵⁴⁹ Sartori, **a.g.e.**, s.139.

⁵⁵⁰ Sartori, **a.g.e.**, s.139.

⁵⁵¹ Kubalı, **a.g.e.**, s.402; Başbakan, iktidar partisinin de lideri olduğu için hem parlamento çoğunluğuna hem de icra organına hâkim bulunmaktadır. Gerek kabine faaliyetlerinin gerekse meclis faaliyetlerinin düzenleyicisi ve yol göstericisi olur ve bütün bu faaliyetler, sonuç olarak çoğunluğu elinde bulunduran partinin programını uygulama amacına yöneliktir. (Güneş, **Parlemanter Rejim**, s.107).

⁵⁵² Derdiman, **a.g.e.**, s.126.

Bu sistemde hükümetin genel siyasi politikasını bakanlar kurulu belirler ve bu siyasetten sorumludur⁵⁵³. Genel siyaset çok geniş bir alanda etkinliği ifade eder⁵⁵⁴. Buna göre ülkenin genel gidişatına ilişkin olarak kanunlara uygun olmak kaydıyla bakanlar kurulunun her türlü kararı alabileceği, prensipleri belirleyeceği kabul edilir⁵⁵⁵. Bunun için ayrıca anayasalara göre değişmekle birlikte bakanlar kurulu, hükümetin genel siyaseti perspektifinde ülkede boşluğu hissedilen kanunların çıkarılması sürecini başlatmak veya anayasaların yetkilendirdiği alanda kanun gücünde düzenleyici işlemler yapabilme imkânına sahiptir⁵⁵⁶.

Bu sistemde bakanlar kurulunun yasama meclisinde kanun teklif etme yetkisi vardır⁵⁵⁷ ve genellikle kabul edilen kanunların büyük çoğunluğunun kaynağını bu yolla gelen teklifler oluşturmaktadır⁵⁵⁸. Ayrıca meclis faaliyetlerinin en önemli yol göstericisi ve düzenleyicisi olarak milletvekili olan bakanlar kurulu üyeleri meclise girip müzakerelere iştirak edebilir ve oy verebilir⁵⁵⁹. Bakanlar, meclise iştiraklerinde diğer milletvekillerine göre daha imtiyazlı konumdadır. Bütün içtüzükler, gerek kanunların hazırlanmasında gerekse müzakerelerde hükümetin meclisteki müdahaleleri için ayrı hükümler sevk etmiştir⁵⁶⁰.

Yürütme organı, tüzük ve yönetmelik yapar⁵⁶¹.

Bazı parlamenter sistemlerde bakanlar kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin verilmesi ve buna göre kanun hükmünde kararnamenin çıkarılması süreci yasama meclisi ile bakanlar kurulunun bu alanda özgün ilişkisini gerektirebilir⁵⁶².

⁵⁵³ Derdman, **a.g.e.**, s.125.

⁵⁵⁴ Derdman, **a.g.e.**, s.125-126.

⁵⁵⁵ Derdman, **a.g.e.**, s.126.

⁵⁵⁶ Derdman, **a.g.e.**, s.126.

⁵⁵⁷ Derdman, **a.g.e.**, s.126; Tanilli, **a.g.e.**, s.378.

⁵⁵⁸ Derdman, **a.g.e.**, s.126.

⁵⁵⁹ Güneş, **Parlemanter Rejim**, s.81.

⁵⁶⁰ Güneş, **Parlemanter Rejim**, s.80.

⁵⁶¹ Kubalı, **a.g.e.**, s.375.

⁵⁶² Derdman, **a.g.e.**, s.126-127.

Yürütme organının, belirli şartlarda, bazı ülkelerde olduğu gibi, yasama meclisini feshetmesi veya seçimlerin yenilenmesine karar vermesi imkânı vardır⁵⁶³. Geleneksel denge kuramına göre, başkanlık sisteminden farklı olarak hükümetin meclisi fesih hakkı, onun meclis önündeki siyasal sorumluluğunun bir karşılığıdır⁵⁶⁴. Fesih, hükümetle o hükümetin parlamentodaki parti çoğunluğu arasındaki çelişkiler ile yürütme ve yasama iktidarları arasındaki başka türlü çözülemeyecek tikanıkları gidermeye yarayan demokratik bir araçtır⁵⁶⁵. Fesih yetkisi, bazı ayırık durumlar dışında, resmen devlet başkanına verilmiştir⁵⁶⁶. Bazı anayasalar, fesih yetkisi kullanan kişiye takdir alanı tanıyarak, hükümet veya parlamento başkanlarına danışmayı yeterli görebilir⁵⁶⁷. Bazı anayasalar ise hükümet başkanının öneride bulunmasını gerekli görebilir⁵⁶⁸. Teşebbüs, devlet başkanından gelse de kabinenin rızası olmadan bu yetki kullanılamamaktadır⁵⁶⁹. Zira normal olanı fesih hakkının ancak bakanlar kurulu tarafından kullanılmasıdır⁵⁷⁰. Nazari olarak bu yetki devlet başkanına da verilse bütün yetkiler gibi bu da fiilen başbakan tarafından kullanılmaktadır. Örneğin, İngiltere’de Avam Kamarasının feshini krala başbakan teklif eder⁵⁷¹.

İngiltere’de asıl kabine dar bir heyettir, yani başbakanın seçtiği bakanlardan kurulu daha küçük ve genellikle yirmi kadar bakanı içine alan bir heyettir⁵⁷². Kabinayı içine alan hükümet ise sayıları bazen yüze kadar çıkabilen çeşitli siyasi ve idari personelden kurulu çok geniş bir heyettir. Bir yandan geleneklere bağlılık, öte yandan yeni ihtiyaçları karşılama

⁵⁶³ Kubalı, **a.g.e.**, s.375.

⁵⁶⁴ Turhan, **a.g.e.**, s.47; Atar, **Anayasa Yapımı**, s.209.

⁵⁶⁵ Turhan, **a.g.e.**, s.50.

⁵⁶⁶ Kaboğlu, **a.g.e.**, s.123; Güneş, **Parlemanter Rejim**, s.82.

⁵⁶⁷ Kaboğlu, **a.g.e.**, s.123; Fransa, Portekiz ve İtalya’da bu şekildedir. (Kaboğlu, **a.g.e.**, s.123).

⁵⁶⁸ Kaboğlu, **a.g.e.**, s.123; Birleşik Krallık, İrlanda, İspanya ve Yunanistan bu şekilde fesih olanağı öngörmektedir. (Kaboğlu, **a.g.e.**, s.123).

⁵⁶⁹ Güneş, **Parlemanter Rejim**, s.82.

⁵⁷⁰ Güneş, **Parlemanter Rejim**, s.85.

⁵⁷¹ Güneş, **Parlemanter Rejim**, s.83.

⁵⁷² Kubalı, **a.g.e.**, s.401-402.

zorunluluğu bu derece geniş hükümet organının kurulmasını zorunlu kılmıştır⁵⁷³.

Dünyanın en eski ve köklü parlamenter sistemine sahip İngiltere’de hükümetin yetkileri son derece geniştir⁵⁷⁴. Başbakan ve kabinesi; hükümet politikasının genel çizgilerini tespit eder ve bu politikayı yürütür, idare üzerinde ve dolayısıyla bütün kamu hizmetlerinin görülmesinde genel ve sıkı bir kontrol yapar, devlet maliyesi bakımından geniş yetkiler kullanır ve kanunların hazırlanıp Avam Kamarasına sunulmasında son derece faal ve adeta hâkim bir rol oynar. Hatta iki parti sisteminin etkisi ile yasama yetkisinin fiilen Avam Kamarasından kabineye intikal ettiği de söylenmektedir⁵⁷⁵. Yasama faaliyetlerinde kanun teklifi, günümüzde “kanguru”⁵⁷⁶ ve “giyotin”⁵⁷⁷ usulleriyle de kuvvetlendirilmiş bir şekilde fiilen kabinenin yetkisindedir⁵⁷⁸. Kabine, parlamentodan her istediği kanunu çıkarabilmektedir⁵⁷⁹.

Cumhurbaşkanı bakanlar kurulunun işlemlerini imzalar. Karşı imza kuralı da devlet başkanın günlük politikanın dışında kalmasını sağlamaktadır⁵⁸⁰. Devlet başkanı, partilerin ve parlamentonun dışında ve sorumsuz olduğu için kişisel bir politika güdemez⁵⁸¹. Nitekim devlet başkanının yürütme organı işlemleri üzerinde “tevsik edici” bir görevi vardır. Devlet başkanı, bakanlar kurulu işlemlerine veya kendisine sunulan başbakan veya bakan imzasını taşıyan işlemlere imza atarak o işlemin, yasal hükümet tarafından kabul edildiğini tespit eder. Devlet başkanı başbakan ve bütün bakanların imzalarını taşımayan bir bakanlar kurulu işlemini imzalamayı reddetmekle

⁵⁷³ Kubalı, **a.g.e.**, s.401.

⁵⁷⁴ Memiş, **a.g.e.**, s.115.

⁵⁷⁵ Kubalı, **a.g.e.**, s.403.

⁵⁷⁶ Kanguru, 1909 yılında ihdas edilen ve Avam Kamarası Başkanının ilgili metnin yalnızca önemli bölümlerinin görüşülmesi için birini seçme eylemidir. (Memiş, **a.g.e.**, s.125).

⁵⁷⁷ Giyotin, 1887 yılında ihdas edilen ve Avam Kamarası Başkanının tartışmaya daha önceden belirlenen sürelerin sonunda son vermesi eylemidir. (Memiş, **a.g.e.**, s.125).

⁵⁷⁸ Güneş, **Parlemanter Rejim**, s.108.

⁵⁷⁹ Güneş, **Parlemanter Rejim**, s.108.

⁵⁸⁰ Turhan, **a.g.e.**, s.52.

⁵⁸¹ Tunaya, **a.g.e.**, s.399.

yükümlüdür. Devlet başkanı hükümet işlemini imzalayarak, işlemin resmî gazetede yayımlanacak metninin aslına uygun olduğunu tasdik etmiş olur⁵⁸².

İngiltere’de de Kral veya kraliçenin tüm yetkileri de bakanlar kurulu tarafından yerine getirilir⁵⁸³. Bakanlar kurulu, kral veya kraliçenin onayı olmaksızın tasarrufta bulunamaz⁵⁸⁴. Uluslararası anlaşmalar, savaş ilanı, atamalar, tüzükler, yönetmelikler, Lordlar Kamarasına üye seçimi ve parlamentonun feshi, kral veya kraliçe ile bakanlar kurulunun birlikte imzasıyla olur. Kral veya kraliçe tarafından imzalanacak evrak öncelikle bakanlar kurulu tarafından imzalanmak zorundadır⁵⁸⁵.

Bakanlar kurulu kararlarını parlamenter sistemin genel bir yönetim organı olarak kendine özgü kişiliğinden dolayı oybirliği ile alır⁵⁸⁶.

Bakanların aynı fikirde ve kanaate oldukları varsayımı sebebiyle, kabine toplantılarında kararlar genelde oylama suretiyle alınmaz. Eğer fikirlerde ihtilaf varsa tartışma ve ikna suretiyle ya da aksi kanaatte olanların hiç olmazsa bıkarak çoğunluğa katılması suretiyle alınır⁵⁸⁷.

İngiltere’de bakanların listesi oldukça kalabalık olduğu için bütün bunların kabineye katılması bir nevi parlamento meydana getirme mahzurunu doğuracağı için sınırlı sayıda bakanın katılacağı ve asıl hükümetin özünü teşkil eden bir kabine mevcuttur. Bu kabineye girecek bakanların hangileri olduğunu başbakan tayin eder⁵⁸⁸. İngiltere’de kabine, başbakanın resmi ikametgâhında haftada en az iki defa toplanır⁵⁸⁹. Bakanlar kurulu toplantıları gizlidir⁵⁹⁰. Uzun süre kabineler bile kendinden önce olan kabine toplantılarını

⁵⁸² Gözler, **Cumhurbaşkanı-Hükûmet**, s.18.

⁵⁸³ Memiş, **a.g.e.**, s.122.

⁵⁸⁴ Memiş, **a.g.e.**, s.122.

⁵⁸⁵ Memiş, **a.g.e.**, s.122.

⁵⁸⁶ Derdiman, **a.g.e.**, s.126.

⁵⁸⁷ Güneş, **Parlemanter Rejim**, s.63; Fransa ve İngiltere’de bazı olaylarda istisnaen oylama yöntemine başvurulmuştur. (Güneş, **Parlemanter Rejim**, s.63).

⁵⁸⁸ Güneş, **Parlemanter Rejim**, s.63; Fransa’da da “conseil des ministres” ve “Conseil de Cabinet” birbirinden ayrılmaktadır. Conseil des ministres - bakanlar kurulu, cumhurbaşkanının başkanlığında toplanmakta ve tek resmi organ olmaktadır. Fakat bakanların başbakanın başkanlığında toplanarak hükümet işlerini konuştukları zaman buna “Conseil de cabinet - kabine kurulu” denilmektedir. (Güneş, **Parlemanter Rejim**, s.63).

⁵⁸⁹ Kubalı, **a.g.e.**, s.402.

⁵⁹⁰ Güneş, **Parlemanter Rejim**, s.63.

bilmiyordu. Gizlilik kuralının bu sert şekli, bazı eleştirilere neden olmuştur. Günümüzde İngiltere’de kabine toplantılarında bir zabıt tutulmaktadır. Fakat bu zabıt, müzakerelerden çok alınan kararları içermektedir⁵⁹¹.

⁵⁹¹ Güneş, **Parlemanter Rejim**, s.64.

İKİNCİ BÖLÜM

BAKANLAR KURULUNUN GÖREV VE YETKİLERİ

I. BAKANLAR KURULUNUN OLUŞUMU VE GÖREVE BAŞLAMASI

A. Bakanlar Kurulunun Oluşumu

Gerekli gördüğü hallerde Bakanlar Kuruluna başkanlık etmek veya Bakanlar Kurulunu başkanlığı altında toplantıya çağırmakla görevli Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu, dar anlamda yürütmeyi oluşturmakta ve esas itibariyle siyasi nitelikte görevler yerine getirmektedir⁵⁹².

Türk Hukukunda yürütme, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından kanunlara uygun olarak yerine getirilir⁵⁹³. Yürütmeyi temsil eden Cumhurbaşkanı; ancak icra gücünü kullanan Bakanlar Kuruludur⁵⁹⁴. Bu nedenle iki başlı yürütmeye Cumhurbaşkanı, TBMM'ye karşı sorumsuz iken Bakanlar Kurulu, TBMM'nin denetimine tabi ve siyasal olarak sorumludur⁵⁹⁵. Bu kapsamda Bakanlar Kurulu, yürütmenin asıl icracı ve siyaseten sorumlu kanadını oluşturur⁵⁹⁶.

Bakanlar Kurulu, yasama organı ile ilişkili siyasi nitelikleri bulunan bir organdır. Gerçi bakanların, mutlaka milletvekili olması gerekmez. Ancak hem milletvekili olması zorunlu olan Başbakanın hem de bakanların, idari

⁵⁹² Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer, Cemil Kaya, **Türk İdare Hukuku**, Ankara, Seçkin Yayınevi, 2009, s.230.

⁵⁹³ Özer, **Türklerde Devlet Anlayışı**, s.51.

⁵⁹⁴ Gören, **a.g.e.**, s.66.

⁵⁹⁵ Tanilli, **a.g.e.**, s.341.

⁵⁹⁶ Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, s.266.

sorumlulukları yanında yasama organına karşı siyasi sorumlulukları da bulunmaktadır. Dolayısıyla Bakanlar Kurulu idari-siyasi bir yapı arz eder⁵⁹⁷.

Bakanlar Kurulu, salt anayasal bir kuruluştur. Yani kuruluş ve işleyişi doğrudan anayasa ile düzenlenmiştir⁵⁹⁸.

1. Başbakan

Parlamente sistemlerde olduğu gibi Türk Hukukunda da Bakanlar Kurulunu oluşturan, bütün üyeleri tek bir ortak paydada toplayan, kabine içi uyum ve bütünlüğü sağlayan kişi Başbakandır⁵⁹⁹.

Anayasanın 109 uncu maddesine göre Başbakan, Cumhurbaşkanı tarafından TBMM üyeleri arasından atanır⁶⁰⁰. Yürütme organının başı olan Cumhurbaşkanının, yürütme organının parçası olan Bakanlar Kurulunun başkanını seçmesi parlamente sistemin bir özelliğidir⁶⁰¹.

Bakanlar Kurulunun asıl ögesi ve hükümetin genel siyasetini yürütülmesini gözetmekle görevli Başbakanın, TBMM içinden atanması gerekmektedir⁶⁰². Bu durum, Başbakanın siyasi sorumluluğunu daha iyi idrak edebilmesi açısından isabetlidir⁶⁰³.

Cumhurbaşkanı, Anayasaya göre Başbakanı, TBMM üyesi olmak koşuluyla istediği gibi seçmekte serbesttir⁶⁰⁴. Ancak Cumhurbaşkanı, Başbakan olarak tayin edeceği kişinin rızasını almalıdır⁶⁰⁵.

Ayrıca parlamente sistemin gerekleri ve gelenekleriyle bağlı olarak Başbakan adayının parlamentoda çoğunluğu sağlayacak partinin genel

⁵⁹⁷ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.230.

⁵⁹⁸ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.230.

⁵⁹⁹ Bülent Yavuz, **Parlamente Hükümet Sisteminde ve 1982 Anayasası'nda Başbakan**, Ankara, Asil Yayınları, 2008, s.234.

⁶⁰⁰ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.240.

⁶⁰¹ Armağan, **1961 Anayasası**, s.21.

⁶⁰² Gören, **a.g.e.**, s.68; Armağan, **1961 Anayasası**, s.32.

⁶⁰³ Armağan, **1961 Anayasası**, s.21.

⁶⁰⁴ Tanilli, **a.g.e.**, s.358; Armağan, **1961 Anayasası**, s.32.

⁶⁰⁵ Armağan, **1961 Anayasası**, s.32.

başkanı olması gerekir⁶⁰⁶. Bir parti tek başına çoğunluğu elde etmişse Cumhurbaşkanı, bu partinin başkanını Başbakan olarak atamak zorundadır⁶⁰⁷. Hiçbir parti tek başına parlamentoda çoğunluğu sağlayamamakla birlikte partiler bir kişi üzerinde anlaşarak çoğunluğu sağlamışlarsa Cumhurbaşkanı, bu kişiyi atamalıdır. Ancak parlamentoda çoğunluğu sağlayan parti yoksa ve partiler çoğunluğu sağlayacak bir kişi üzerinde anlaşmamışsa Cumhurbaşkanı, parlamentoda yapacağı çalışma sonucunda çoğunluğu sağlayacağına inandığı kişiyi Başbakan olarak atayabilir. Bir kişinin parlamentoda çoğunluğu sağlamama ihtimali kesinse veya partiler yaptıkları açıklamalarla bunu açıkça ortaya koyuyorsa Cumhurbaşkanı, bu kişiyi Başbakan olarak atayamaz⁶⁰⁸. Bu seçim tarzı, hukuken zorunlu olmasa da amaca uygun olduğu için fiilen mecburidir. Zira tayin edilen Başbakanın kuracağı kabinenin, TBMM'nin güvenoyunu alması gerekecektir⁶⁰⁹. Ayrıca en çok milletvekiline sahip partinin genel başkanı, hükümeti kuramayacağını biliyorsa bu görevi kabul etmemesi de siyasi bir ahlak gereğidir⁶¹⁰.

Cumhurbaşkanının yürütmeye ilişkin kararlarının tümü Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır (karşı imza)⁶¹¹. “Bütün kararları içine Başbakanı tayin kararı dâhil edilebilir mi?” sorusu akla gelebilir. Ancak Başbakan adayının kendisi ile ilgili bir kararnameyi imzalaması ve üstelik bundan doğacak sorumluluğu yüklenmesi düşünülemez. Aslında ortada güvenoyu almış bir Başbakan olmaması nedeniyle bir kişi Başbakan tayin edilmekte ve hükümeti kurmakla görevlendirilmektedir. Bu sebeple aday olarak o kimsenin imzalaması düşünülemez. Başbakanın istifası halinde de istifa eden Başbakanın halefi için imza vermesi de kararnamelerden doğması muhtemel

⁶⁰⁶ Tanilli, *a.g.e.*, s.358; Armağan, **1961 Anayasası**, s.33; Atilla Özer, **Türk Cumhuriyetlerinin Hukuki Yapısı (Yasama-Yürütme-Yargı)**, Ankara, Turhan Kitabevi, 2008, s.8; Yavuz Sabuncu, **Anayasaya Giriş**, 13. baskı, Ankara, İmaj Yayınevi, 2007, s.244.

⁶⁰⁷ Özer, **Türk Cumhuriyetleri**, s.8-9.

⁶⁰⁸ Özer, **Türk Cumhuriyetleri**, s.9.

⁶⁰⁹ Armağan, **1961 Anayasası**, s.33.

⁶¹⁰ Faruk Bilir, “1982 Anayasası’nda Bakanlar Kurulu”, **SÜHFD**, C. 7, S. 1-2, Y. 1999, s.260.

⁶¹¹ Sencer, *a.g.e.*, s.122; K. H. Yavuz, *a.g.e.*, s.417.

mesuliyeti paylaşma düşüncesine aykırı düşer ⁶¹² . Uygulamada da Cumhurbaşkanının Başbakanı tayin muamelesi kararname ile değil, tezkere ile yapılmaktadır⁶¹³.

Parlamente sistem gereğince hükümetin politikasının ana hatlarını Başbakan tespit eder⁶¹⁴. Başbakan, kabine başkanı sıfatıyla Bakanlar Kurulu toplantılarını idare eder ve hükümet ve idarenin çeşitli alanları arasında irtibatı ve tutarlılığı sağlar⁶¹⁵. Ancak Başbakan, Cumhurbaşkanı gerekli görürse, Bakanlar Kuruluna başkanlık edeceği haller dışında Bakanlar Kuruluna başkanlık eder⁶¹⁶. Anayasanın 112 nci maddesinin birinci fıkrasına göre, Başbakan, Bakanlar Kurulunun başkanı olarak bakanlıklar arasında işbirliğini sağlar ve hükümetin genel siyasetini gözetir. Bakanlar Kurulu, bu siyasetin yürütülmesinden birlikte sorumludur. Bu anlamda bütün Kurulun, ahenk içinde çalışması için çalışmaları gözetmen ve ahengi sağlayan kişi Başbakandır⁶¹⁷. Bakanların toplu olarak hareket edeceği meseleler ile yalnız bir bakanın meşgul olacağı meselenin tayinini de Başbakan yapar⁶¹⁸.

10/10/1984 tarihli ve 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilâtı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun 4 üncü maddesinin ikinci fıkrasında, Başbakanın görevleri, Anayasa ile uyumlu olarak⁶¹⁹ şu şekilde düzenlenmiştir:

- Türkiye Cumhuriyetinin yüksek hak ve menfaatlerini korumak ve gözetmek, milletin huzur ve güvenini sağlayıcı önlemleri almak, genel ahlâkı 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 etmek.

⁶¹² Armağan, **1961 Anayasası**, s.35.

⁶¹³ Armağan, **1961 Anayasası**, s.35.

⁶¹⁴ Armağan, **1961 Anayasası**, s.22.

⁶¹⁵ Armağan, **1961 Anayasası**, s.22.

⁶¹⁶ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.241.

⁶¹⁷ Tanilli, **a.g.e.**, s.360.

⁶¹⁸ Armağan, **1961 Anayasası**, s.26.

⁶¹⁹ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.245.

- Bakanların görevlerinin Anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirilmesini gözetmek ve düzeltici önlemleri almak.

- Anayasa ve kanunlarla kendisine verilen görevleri yapmak.

Parlamente sistemlerde olduğu gibi Türk Hukukunda da Başbakan, Bakanlar Kurulunun sadece şekli bir başkanı değildir. Başbakanın konumu, hukuki ve siyasi bakımdan güçlüdür⁶²⁰. Zira bu durum, Başbakanın yetkilerinin giderek artmasından kaynaklanmaktadır⁶²¹.

Başbakan, bakanlara, münferit meselelerde emir veremese de hükümet politikasının yürütülmesi ve ona riayet konusunda genel direktifler verebilir. Başbakan ile bakan arasında görüş ayrılığında Başbakan karar verir ve ilgili bakan bu karara uyar ya da istifa eder⁶²². Anayasanın 112 nci maddesinin ikinci fıkrasına göre, her bakan kendi görev alanı içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden dolayı TBMM ile birlikte Başbakana karşı da sorumludur. Başbakan bakanların görevlerini Anayasaya ve kanunlara uygun olarak yerine getirmelerini gözetmek ve düzeltici önlemler almakla yükümlüdür. Hükümetin çalışmasında uyumsuzluk gösteren üyeler, hükümetin çekilmesine gerek olmaksızın Başbakan ve Cumhurbaşkanı tarafından görevden alınıp yerine yenileri atanabilir. Bu kapsamda Başbakanla uyum içinde çalışmayan bakanın görevde kalma şansı pek yoktur⁶²³. Böylece, Başbakan hükümetin bütün yükünü üzerinde taşıyıp bakanlar üzerinde etkili olmaktadır⁶²⁴.

Bakanlar Kurulunun başkanı olarak Başbakanın, Kurul toplantılarının gündemini belirleme yetkisi de Başbakanın Bakanlar Kurulunda ne denli güçlü olduğunu göstermektedir⁶²⁵.

Anayasa ve diğer kanunlarla Bakanlar Kuruluna verilen yetki ve görevlerin çok olması ve her geçen gün artması karşısında Bakanlar Kurulunun ve

⁶²⁰ Armağan, **1961 Anayasası**, s.21.

⁶²¹ Tanilli, **a.g.e.**, s.360.

⁶²² Armağan, **1961 Anayasası**, s.23.

⁶²³ Tanilli, **a.g.e.**, s.360; Şeref İba, **Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumlar**, Ankara, Turhan Kitabevi, 2008, s.229.

⁶²⁴ Şeref Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, 26. baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, 2008, s.79.

⁶²⁵ B. Yavuz, **a.g.e.**, s.236.

yürütme organının sistemdeki ağırlığı artmaktadır Bakanlar Kurulunun görev alanı içindeki kanun hükmünde kararname ve tüzük çıkarma yetkileri de Bakanlar Kurulunun önemini artırmaktadır. Bakanlar Kurulunun görev ve yetki alanındaki bu önemli kararların alınmasında Başbakanın üstlendiği etkin rol de, Başbakanın sistem içindeki önemini bir kat daha artırmaktadır⁶²⁶.

Ayrıca 3056 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasına göre, Başbakan, Bakanlar Kurulunun Başkanı, bakanlıkların ve Başbakanlık Teşkilatının en üst amiridir⁶²⁷. Doktrinde, bu düzenleme eleştirilerek bu düzenlemenin Anayasaya ve mevcut siteme uygun olmadığı bakanlıkların en üst amirinin bakan olduğu savunulmaktadır⁶²⁸. Ancak doktrinde bu hükme dayanılarak Başbakanın, bakanların da amiri olduğu da savunulmaktadır⁶²⁹. Doktrindeki bir başka görüşe göre, Başbakanın konumun kendine özgü bir hiyerarşidir⁶³⁰.

Kanaatimizce, Başbakan, idare hukuku bakımından bakanlıkların üzerinde hiyerarşik üst idare makamı değildir⁶³¹. Bir başka ifadeyle idare hukuku anlamında bakanların amiri değildir⁶³². Zira Bakanlar Kurulunun bütün üyeleri eşit oy hakkına sahiptir⁶³³. Başbakanın bakanlar ve bakanlıklar üzerinde üst konumu⁶³⁴ ya da hiyerarşik yetkisi olmadığı ama edimsel bir etkisi olduğunu kabul etmek gerekir⁶³⁵. Bir başka ifadeyle Başbakan, Bakanlar Kurulu içinde kendine özgü bir siyasal liderlik konumuna sahiptir⁶³⁶. Ayrıca 1982 Anayasasında yer alan Başbakanı, güçlendiren hükümlerin, Başbakanı Bakanlar Kurulu içinde “eşitler arası birinci” konumundan öte Bakanlar Kurulu içinde çok daha güçlü bir pozisyona ve Bakanlar Kurulunun

⁶²⁶ B. Yavuz, **a.g.e.**, s.238.

⁶²⁷ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.241.

⁶²⁸ Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, s.79; Bülent Tanör, Nemci Yüzbaşıoğlu, **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, 6. baskı, İstanbul, Beta Yayınevi, 2004, s.341.

⁶²⁹ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.241.

⁶³⁰ Derdiman, **a.g.e.**, s.144.

⁶³¹ Armağan, **1961 Anayasası**, s.22; Turan Yıldırım, **Türkiye’nin İdari Teşkilatı**, 3. baskı, İstanbul, Alkım Yayınevi, 2002, s.69-70; Tanör, Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s.341; Özbudun, **Anayasa Hukuku**, s.336.

⁶³² Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, s.241.

⁶³³ Yıldırım, **a.g.e.**, s.69.

⁶³⁴ Sencer, **a.g.e.**, s.183; Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, s.79.

⁶³⁵ Sencer, **a.g.e.**, s.183.

⁶³⁶ Özbudun, **Anayasa Hukuku**, s.336-337.

gerçek bir lideri durumuna getirdiği de bir gerçektir⁶³⁷. Bu anlamda Başbakanın, Bakanlar Kurulu içinde özel bir siyasi liderlik statüsü vardır⁶³⁸.

Anayasa, Başbakanı güçlü konuma yerleştirdiği gibi birlikte sorumluluk prensibini de korumaktadır. Nitekim Anayasanın 112 nci maddesinin birinci fıkrasına göre, Başbakan, Bakanlar Kurulunun başkanı olarak, bakanlıklar arasında işbirliğini sağlar ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir. Bakanlar Kurulu, bu siyasetin yürütülmesinden birlikte sorumludur. Bu kapsamda Anayasa, hükümet politikalarının uyum içerisinde hukuka uygun olarak yürütülmesinden bir bütün olarak Bakanlar Kurulunun ortak sorumluluğunu öngörmektedir⁶³⁹.

Başbakana yardım etmek ve Bakanlar Kurulunda eşgüdüm sağlamak üzere hükümetin oluşumu ve genel siyasetinin yürütülmesinin gerektirdiği sayıda bakan aynı zamanda Başbakan yardımcısı olarak da atanabilir⁶⁴⁰. Başbakan yardımcısı, hizmet bakanları ya da devlet bakanları arasından da atanabilir⁶⁴¹. Şu anda üç tane devlet bakanı ve Başbakan yardımcısı bulunmaktadır⁶⁴².

2. Bakanlar

Başkent teşkilâtı içinde karşımıza çıkan Bakanlar Kurulu, kamu hizmetinin siyasi yönünü oluştururken, genel idare içinde yer alan bir başka merkezden yönetim teşkilâtı olan bakanlıklar, kamu hizmetinin teknik yönünü oluşturmaktadır⁶⁴³.

⁶³⁷ Bilir, **a.g.m.**, s.260; İba, **a.g.e.**, s.229.

⁶³⁸ Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, s.241.

⁶³⁹ İba, **a.g.e.**, s.229.

⁶⁴⁰ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.249-250.

⁶⁴¹ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.250.

⁶⁴² 15 Mart 2010 tarihinde.

⁶⁴³ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.230.

Bakanlıkların başında bulunan bakan, belli bir kamu hizmetinde icrai karar alma ve kamu gücü kullanma yetkisine sahip olan en yüksek makamdır⁶⁴⁴.

Bakanlar, TBMM üyeleri veya milletvekili seçilme yeterliğine sahip olanlar arasından Başbakanca seçilir. TBMM dışındakilerin milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olması şarttır. Anayasamız dışarıdan bakan olabilecek kişilerin sayısını sınırlandırmamıştır⁶⁴⁵. Bakanlar, Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile atanır (Ay. m. 109/2).

Başbakan bakanları seçiminde istediği gibi hareket edebilir⁶⁴⁶. Bakanlarla çalışacak olan Başbakan olduğu için Başbakan izleyeceği siyasetin yürütülmesinde yeterli gördüğü bir kimseyi Cumhurbaşkanına danışma gereği duymadan kuracağı hükümete alabilir⁶⁴⁷. Uygulamada Başbakan, bakanları, kendisi ile çalışabilecek arkadaşlarından seçmektedir. Bakanlar, bazen münferit hareket etse de esas olarak heyet halinde çalışan bir bütünün içindedir⁶⁴⁸.

Başbakan, seçeceği kişinin önceden onayını almalıdır⁶⁴⁹. Başbakan, kabine listesini yaparken her şeyden önce Meclisten alacağı güvenoyunu hesaba katmak zorunda olduğu için uygulamada hem kendi partisi içindeki dengeleri gözetmek hem de öteki partilerin, kamuoyunun ve Cumhurbaşkanının sıcak bakacağı isimleri uygun bakanlıklara önermek durumunda kalmaktadır⁶⁵⁰.

Başbakan mesai arkadaşı olarak seçtiği kişilerin bir liste halinde Cumhurbaşkanına sunmakta ve Cumhurbaşkanı da bu bakanları atamaktadır⁶⁵¹. Başbakanın bakanları seçmesi, Cumhurbaşkanına bir teklif mahiyetindedir. Çünkü tayini, Cumhurbaşkanı yapmaktadır. Teklif olmaksızın Cumhurbaşkanı tayin yapamaz. Cumhurbaşkanı, yapılan teklifte sadece

⁶⁴⁴ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.249.

⁶⁴⁵ Bilir, **a.g.m.**, s.248.

⁶⁴⁶ Tanilli, **a.g.e.**, s.358.

⁶⁴⁷ Tanilli, **a.g.e.**, s.358.

⁶⁴⁸ Armağan, **1961 Anayasası**, s.39.

⁶⁴⁹ Armağan, **1961 Anayasası**, s.37.

⁶⁵⁰ İba, **a.g.e.**, s.228.

⁶⁵¹ Armağan, **1961 Anayasası**, s.40.

kararın şekli ve içeriği bakımından hukuki şartların yerine getirilip getirilmediğini araştırabilir. Anayasanın 102 nci maddesindeki şartları haiz olan ve teklif edilen kişiyi bakan olarak atamaya mecburdur. Bir başka ifadeyle Cumhurbaşkanı'nın, Başbakanın seçtiği ve bakan olarak teklif ettiği kimsenin atanması ile ilgili siyasi karar verme hakkı olmadığı için esastan inceleme yapamaz⁶⁵². Zira siyasi karar alma yetkisi, önceleri monarka aitken hükümete geçmiştir⁶⁵³. Ancak Cumhurbaşkanı'nın Başbakana bu konuda öneri ve uyarılarda bulunmasında bir sakınca yoktur⁶⁵⁴. Uygulamada Cumhurbaşkanı, Başbakanın belirlediği listeyi genellikle aynen onaylamaktadır⁶⁵⁵. Cumhurbaşkanı'nın, Başbakanın sunduğu listede değişiklik yapılmasını isteme yoluna gitmesi istisnaen de olsa görülmektedir⁶⁵⁶.

Bakan, müşterek kararname ve Bakanlar Kurulu kararı gerektirmeyen konularda, bakanlığın en üst karar merciidir. Bakanların idari ve siyasi nitelikte görevleri bulunur⁶⁵⁷.

Bakanlar, bakanlık hizmetlerini mevzuata, hükümetin genel siyasetine, milli güvenlik siyasetine, kalkınma plânlarına ve yıllık programlara uygun olarak yürütmekle ve bakanlığın faaliyet alanına giren konularda diğer bakanlıklarla işbirliği ve koordinasyonu sağlamakla görevlidir. Her bakan, bakanlık merkez, taşra ve yurt dışı teşkilâtı ile bağlı ve ilgili kuruluşların faaliyetlerini, işlemlerini ve hesaplarını denetlemekle görevli ve yetkilidir⁶⁵⁸.

Bakanların idari nitelikteki önemli görev ve yetkileri şunlardır⁶⁵⁹:

- Bakanlar, devlet tüzel kişiliğini temsil eder.
- Bakan, bakanlık kuruluşunun en üst âmiridir. Hiyerarşik amir olduğu için, her bakan hiyerarşik yetkilere de sahiptir. Bakanlar hiyerarşi kudretinin

⁶⁵² Armağan, **1961 Anayasası**, s.41, 43.

⁶⁵³ Armağan, **1961 Anayasası**, s.37.

⁶⁵⁴ Sabuncu, **a.g.e.**, s.244.

⁶⁵⁵ Bilir, **a.g.m.**, s.251; İba, **a.g.e.**, s.228.

⁶⁵⁶ İba, **a.g.e.**, s.228.

⁶⁵⁷ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.249.

⁶⁵⁸ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.249.

⁶⁵⁹ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.249.

kendilerine verdiği atama, emir verme ve disiplin cezası verme gibi yetkileri kullanır.

- Bakanlar, idari vesayet yetkisi kullanır.

- Bakanlar, yönetmelik çıkartır ve tüzük dışında diğer düzenleyici işlemler yapar.

- Bakanlar, birinci derecede ita amiridir. Bakanlık adına harcama yapma yetkisine sahiptir.

Ülkemizde bakanlar, devlet bakanları ve hizmet bakanları olmak üzere ikiye ayrılır.

Devlet bakanları, kural olarak doğrudan bir kamu hizmeti ifa etmeyen ve kamu hizmeti teşkilatı bulunmayan bakanlardır. Hükümette, Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile sayıları yirmiyi geçmemek kaydıyla devlet bakanının görevlendirilebilmesi mümkündür. Özel önem ve öncelik taşıyan konularda tecrübe ve bilgilerinden istifade edilmek amacıyla atanan devlet bakanlarının görevi, Başbakana yardım etmek ve Başbakan tarafından verilecek görevleri yerine getirmek, Bakanlar Kurulunda koordinasyonu sağlamaktır. Bunlar doğrudan bir kamu hizmeti ifa etmemekle birlikte, Başbakan, çoğu zaman Başbakanlığa bağlı kuruluşlar ile ilgili kuruluşları devlet bakanları arasında paylaştırır. Böylece devlet bakanları da kendilerine bağlanan bağlı kuruluşlar ya da ilgili kuruluşlar vasıtasıyla, onların teşkilâtını kullanarak kamu hizmeti ifa eder⁶⁶⁰. Şu anda ülkemizde sekiz tane Devlet Bakanı bulunmaktadır⁶⁶¹.

Hizmet bakanları ise belli bir kamu hizmetinin başında yer alan bakanlardır⁶⁶². 27/9/1984 tarihli ve 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 13/12/1983 Gün ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı Kanun Hükmünde

⁶⁶⁰ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.250.

⁶⁶¹ 15 Mart 2010 tarihinde.

⁶⁶² Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.250.

Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun (Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanunun) 4 üncü maddesinde Başbakan yardımcıları ve devlet bakanlığı ile ilgili hususlar düzenlenmiş, eki Cetvelde hizmet bakanlıkların ismi belirtilerek 3046 sayılı Kanunla bakanlıkların kurulması, teşkilat, görev ve yetkilerine ilişkin esas ve usuller düzenlenmiştir. Hizmet bakanları ülkemizde şu anda 15 tanedir. Bunlar protokol sırasıyla; Adalet, Milli Savunma, İçişleri, Dışişleri, Maliye, Milli Eğitim, Bayındırlık ve İskan, Sağlık, Ulaştırma, Tarım ve Köyişleri, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Sanayi ve Ticaret, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Kültür ve Turizm ile Çevre ve Orman bakanlıklarıdır⁶⁶³.

Başbakan tarafından kurulan bakanlıkların sayısı zamanla artırılıp azaltılabilmektedir⁶⁶⁴.

Muayyen bir görev sahası olan bakanlık kurulabilir. Ancak muayyen bir kamu hizmeti görev sahası belirlenmeyen bakan tayini de Anayasaya aykırı değildir. Bu bakan, daha çok Başbakanın göstereceği veya havale edeceği işleri yönetmede ona yardım eder⁶⁶⁵.

Teorik olarak bakanlar arasında fark yoktur, hepsi eşittir. Ancak bir bakanın siyasi konumunun uygun ve kuvvetli olması, başarılı bir mazisinin olması ona fiili bir üstünlük sağlar. Ayrıca maliye bakanı, kabine içinde en çok otoritesi olan ve hemen her teklif ve tartışmaya diğer bakanlardan daha fazla katılan bakandır⁶⁶⁶.

Bakanlar Kurulu, bakanların ve bakanlıkların hiyerarşik üst amiri olmadığı için bakanların işlemlerine karşı Bakanlar Kuruluna başvuru ya da itiraz yapılamayacağı gibi bu Kurul, bakanların işlemlerini değiştiremez ya da geciktiremez. Ancak ortak sorumluluk dolayısıyla Bakanlar Kurulunun, hükümet ve yönetimin genel politikasını saptamak ve bu politikadan birlikte

⁶⁶³ 15 Mart 2010 tarihinde.

⁶⁶⁴ Armağan, **1961 Anayasası**, s.37.

⁶⁶⁵ Armağan, **1961 Anayasası**, s.38.

⁶⁶⁶ Armağan, **1961 Anayasası**, s.31.

sorumlu olmak bakımından bakanlar ve bakanlıklar üzerinde siyasal anlamda denetim gücü vardır⁶⁶⁷.

Anayasanın 112 nci maddesinin ikinci fıkrasına göre de, her bakan, Başbakana karşı sorumlu olup ayrıca kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden de sorumludur. Bakanlar, hükümet politikası içinde faaliyet göstermelidir. Zira hükümetin genel politikası dışına çıkan bakanı, Başbakan Cumhurbaşkanı'ndan görevden alınmasını isteyebilir⁶⁶⁸. Böylece, Anayasanın 109 uncu maddesinin ikinci fıkrasına göre atamadaki usulle Başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanı'nca bakanların görevine son verilebilir.

Ayrıca hem Başbakan hem de bakanlar siyasi kimlikleri bulunan; dolayısıyla aynı zamanda TBMM'ye karşı siyasi sorumlulukları bulunan kişilerdir⁶⁶⁹.

Açık olan bakanlıklarla izinli veya özürlü olan bir bakana, diğer bir bakan geçici olarak vekillik eder. Ancak bir bakan birden fazla bakana vekillik edemez. Herhangi bir sebeple boşalan bakanlığa en geç 15 gün içinde atama yapılır⁶⁷⁰.

Başbakan görevden çekilirse bakanlar da çekilmiş sayılır⁶⁷¹.

Bakanlar kendisi istifa edebileceği gibi Başbakan ya da Meclis de onu istifaya zorlayabilir⁶⁷². Bakanlar Kurulu güvenoyu aldıktan sonra Başbakan bazı bakanları değiştirebilir. Bu durumda Başbakanın, bakanlardan birinin veya birkaçının istifasını istemesi yeterlidir ve o bakan da istifa etmelidir. Onun yerine bir bakan tayin edildiği zaman onun da Cumhurbaşkanı'nca atanması şarttır. Uygulamada Başbakan, durumu tezkere ile Cumhurbaşkanı'na bildirmekte Cumhurbaşkanı da tezkere ile uygun bulduğunu belirtmektedir. Meclis seçimlerinden sonra Bakanlar Kurulu toptan

⁶⁶⁷ Sencer, **a.g.e.**, s.183.

⁶⁶⁸ Armağan, **1961 Anayasası**, s.23.

⁶⁶⁹ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.241.

⁶⁷⁰ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.250.

⁶⁷¹ Armağan, **1961 Anayasası**, s.46.

⁶⁷² Armağan, **1961 Anayasası**, s.45.

istifa etmekte ve yeni Meclisin güvenoyu vereceği bir Bakanlar Kurulunun oluşturulması yoluna gidilmektedir⁶⁷³.

B. Bakanlar Kurulunun Göreve Başlaması

Bakanlar Kurulu, milletvekili seçimleri sonucu göreve gelir ve görev süresi kural olarak bir sonraki seçimlere kadar devam eder. Başka bir ifadeyle görev süresi sınırlı ve bellidir⁶⁷⁴.

Bakanlar Kurulunun göreve başlaması, genel olarak 1924 Anayasasından beri aynı şekilde olmaktadır⁶⁷⁵.

Cumhurbaşkanı, Başbakanı TBMM üyeleri arasından atayarak hükümeti kurmakla görevlendirir. Hükümeti kurmakla görevlendirilen Başbakanın da, makul süre içerisinde Bakanlar Kurulu listesini oluşturup tam olarak Cumhurbaşkanının onayına sunması gerekir. Anayasada bu konuda bir süre öngörülmemekle birlikte TBMM Başkanlık Divanının oluşumunu izleyen 45 gün içinde yeni hükümetin kurulması gerekir⁶⁷⁶. Böylece, Bakanlar Kurulu, Cumhurbaşkanının, Başbakanı ve bakanları tek imzayla atama işlemiyle kurulur ve göreve başlar⁶⁷⁷. Bir başka ifadeyle Başbakanın sunduğu bakanların listesinin Cumhurbaşkanınca onaylanması ile Bakanlar Kurulu göreve başlar⁶⁷⁸. Bakanlar Kurulu, Cumhurbaşkanı tarafından Bakanlar Kurulu listesinin uygun görülerek atamaların yapıldığının bildirilmesi ile göreve başlamış olur⁶⁷⁹. Bu nedenle, Bakanlar Kurulunun göreve başlama tarihi Cumhurbaşkanına sunulan Bakanlar Kurulu listesinin onaylandığı tarihtir⁶⁸⁰. Zira parlamenter sistemde yürütme organı, yasama organına karşı bağımsız ve ayrı bir fonksiyon ifa ettiği ve yürütme organının başı olan devlet

⁶⁷³ Armağan, **1961 Anayasası**, s.44.

⁶⁷⁴ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.231.

⁶⁷⁵ Sabuncu, **a.g.e.**, s.243.

⁶⁷⁶ İba, **a.g.e.**, s.228; Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.240.

⁶⁷⁷ Özbudun, **Anayasa Hukuku**, s.336; İba, **a.g.e.**, s.228; Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.240; Özer, **Türk Cumhuriyetleri**, s.9; Sabuncu, **a.g.e.**, s.244; Bilir, **a.g.m.**, s.252.

⁶⁷⁸ Derdiman, **a.g.e.**, s.494.

⁶⁷⁹ Armağan, **1961 Anayasası**, s.57.

⁶⁸⁰ Derdiman, **a.g.e.**, s.494.

başkanının Bakanlar Kurulunun temelini oluşturması gerektiği için Bakanlar Kurulunun oluşumunu başlatır ve tamamlar⁶⁸¹.

Cumhurbaşkanının bakanlar için atamaya ilişkin işlemi, karma bir işlemdir⁶⁸².

Cumhurbaşkanının atama işleminden sonra, Anayasanın 110 uncu maddesine göre, Bakanlar Kurulunun listesi tam olarak Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Türkiye Büyük Millet Meclisi tatilde ise toplantıya çağrılır. Bakanlar Kurulunun programı, kuruluşundan en geç bir hafta içinde Başbakan veya bir bakan tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisinde okunur ve güvenoyuna başvurulur. Güvenoyu için görüşmeler, programın okunmasından iki tam gün geçtikten sonra başlar ve görüşmelerin bitiminden bir tam gün geçtikten sonra oylama yapılır.

Bakanlar Kurulu atama ile göreve başlar; ancak göreve devam edebilmesi için usulüne uygun olarak TBMM'nin güvenini kazanması gerekir⁶⁸³. Bakanlar Kuruluna, TBMM tarafında güvenoyu verilmesi, Bakanlar Kurulunun göreve devam etmesini uygun bulma anlamına gelir. O halde güvenoyu, Cumhurbaşkanının atama işlemiyle kurulmuş Bakanlar Kurulunun göreve devamına ilişkin şarttır⁶⁸⁴. Doktrindeki karşı görüşe göre, Bakanlar Kurulunun listesinin tam olarak meclise sunulmasıyla Bakanlar Kurulu göreve resmen başlamış sayılmaz, sadece kurulmuş addedilir, Bakanlar Kurulunun resmen göreve başlaması için programının, kuruluşunu izleyen en geç bir hafta içinde Başbakan ya da bakanlardan biri tarafından Meclis önünde okunmuş ve Meclisinin güvenoyunu almış olması gerekir⁶⁸⁵.

Her hükümet, belli bir programı uygulamak için kurulur⁶⁸⁶. Hükümet programı, kurulan hükümetin iç ve dış politikada yapmayı tasarladığı faaliyetler ve bu faaliyetlerin ana temel yönlerini belirten bir metindir⁶⁸⁷.

⁶⁸¹ Armağan, **1961 Anayasası**, s.57.

⁶⁸² Derdiman, **a.g.e.**, s.494.

⁶⁸³ Derdiman, **a.g.e.**, s.272.

⁶⁸⁴ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.240; Sabuncu, **a.g.e.**, s.244.

⁶⁸⁵ Gören, **a.g.e.**, s.69.

⁶⁸⁶ Tanilli, **a.g.e.**, s.359.

⁶⁸⁷ Armağan, **1961 Anayasası**, s.65.

Bakanlar Kurulunun programını uygulayabilmesi için de güvenoyu alması gerekir ⁶⁸⁸ . Zira güven oylaması, hükümetin programını uygulayıp uygulamamasına gösterilen bir tercihtir. Bu tercih, programın onaylanması şeklinde olursa atanmış ve göreve başlamış hükümet, adeta “çalışma, hükümetin genel siyasetini tayin etme ve bu doğrultuda yürütücü işlere başlama izni” almış olur. Güven oylamasından önce Bakanlar Kurulu çoğu kez rutin işleri yürüten ve müstakil programını uygulamayan bir dönemdedir⁶⁸⁹ .

Yasama organı, Bakanlar Kurulunun göreve devam etmesini istemediğini güvensizlik oyuyla belli ettiği için Bakanlar Kurulu, güvenoyu almadan özellikle siyasi içerikte icraata başlarsa bazı mahzurlara yol açabilir. Bu nedenle doktrinde, bir düzenleme ile Bakanlar Kurulunun güvenoyu almadan herhangi bir işlem yapmamasının temin edilmesi gerektiği savunulmaktadır⁶⁹⁰ .

Parlamente sistemlerde, yapay hükümet krizlerini önlemek için hükümetin kurulmasında kolaylık, düşürülmesinde ise zorluk öngörülmüştür⁶⁹¹ .

II. 1982 ANAYASASI DÖNEMİNDE BAKANLAR KURULUNUN GÖREV VE YETKİLERİ

Başkent teşkilâtı içinde yer alan Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu kamu hizmetinin siyasi yönünü oluştururken, genel idare içinde yer alan, bir başka merkezden yönetim teşkilâtı olan bakanlıklar kamu hizmetinin teknik yönünü oluşturmaktadır. O halde gerekli gördüğü hallerde Bakanlar Kuruluna başkanlık etmek veya Bakanlar Kurulunu başkanlığı altında toplantıya çağırmakla görevli Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu, dar anlamda

⁶⁸⁸ Bilir, **a.g.m.**, s.252; Tanilli, **a.g.e.**, s.359.

⁶⁸⁹ Derdiman, **a.g.e.**, s.494.

⁶⁹⁰ Armağan, **1961 Anayasası**, s.58.

⁶⁹¹ İba, **a.g.e.**, s.228.

yürütmeyi oluşturmakta ve esas itibariyle siyasi nitelikte görevler yerine getirmektedir⁶⁹².

Bakanlar Kurulunun görevleri, Anayasa ve kanunlarda tahdidi bir şekilde belirtilmemiştir⁶⁹³. Bakanlar Kurulu, yürütmenin genel karar organı olduğundan merkezi idarenin en yüksek karar organı sıfatıyla yasama ve yargı organlarının görev alanları dışında kalan tüm işleri yapmaya yetkilidir. Bakanlar Kurulunun, görev alanına giren konularda işlem yapabilmesinin, kanuna dayanmak yanında, Anayasa ve kanunlara aykırı olmamak gibi iki önemli koşulu vardır⁶⁹⁴. Yürütme organının sorumlu kanadını oluşturan Bakanlar Kurulu, idarenin merkez teşkilatı olduğu için genel olarak kanunların kendisine verdiği görevleri yerine getirmekle ve kanunların uygulanmasını sağlamakla yükümlüdür⁶⁹⁵.

Bakanlar Kurulu, ülkenin sevk ve idaresinde birinci derece yetkilidir⁶⁹⁶. Bu anlamda Bakanlar Kurulunun esas görevi devletin yüksek yönetimini sağlamaktır. Bunu da bir yandan yürütme alanını yönetmek bir yandan da yasama organının olumlu işlemesini ve işbirliğini sağlamak ile başarır⁶⁹⁷.

Bakanlar Kurulu, siyasal ve yönetsel bir organ olarak devletin üst düzey yürütme kararlarını aldığı için çok çeşitli konularda karar alır⁶⁹⁸. Bu kapsamda Bakanlar Kurulunun siyasi ve idari görevleri vardır⁶⁹⁹. Bakanlar Kurulu, siyasi niteliği ve görevleri üstün olan ve hukuk açısından idari yetkileri belirli ve ayrık sayılması gereken bir otoritedir. Bir başka ifadeyle Bakanlar Kurulu, idare alanında genel yetkili bir organ olmayıp, kanunların görevli kıldığı konularda ve tüzük çıkarmak hususunda işlem yapma yetkisine sahiptir⁷⁰⁰.

⁶⁹² Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.230.

⁶⁹³ Armağan, **1961 Anayasası**, s.68.

⁶⁹⁴ Ender Ethem Atay, **İdare Hukuku**, Ankara, Turhan Kitabevi, 2006, s.177.

⁶⁹⁵ Atay, **İdare Hukuku**, s.177; Armağan, **1961 Anayasası**, s.68.

⁶⁹⁶ Özer, **Türk Cumhuriyetleri**, s.10.

⁶⁹⁷ Balta, **İdare Hukuku**, s.6.

⁶⁹⁸ Sencer, **a.g.e.**, s.184.

⁶⁹⁹ Armağan, **1961 Anayasası**, s.70.

⁷⁰⁰ Lûtfi Duran, **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul Üniversitesi Yayınları No: 2956, Hukuk Fakültesi No: 648, İstanbul, Fakülte Matbaası, 1982, s.93.

Bakanlar Kurulu ile genel idarenin yaptığı faaliyetler birbirinden farklıdır. Kurul halinde görev yapan ve kararlarını oybirliği ile alan Bakanlar Kurulu, doğrudan belli bir kamu hizmetini ifa etmez. Bakanlar Kurulunun asıl görevi, kamu hizmetine ilişkin politikaları belirlemek, kamu hizmetinin etkili, verimli ve koordineli biçimde yürütülmesi için gerekli karar ve tedbirleri almaktır⁷⁰¹.

Bakanlar Kurulu, siyasal bir organ olup, esas itibariyle siyasal nitelikli görevleri yerine getirir⁷⁰². Bakanlar Kurulunun görev ve siyasi sorumluluğunu düzenleyen 112 nci maddesinin birinci fıkrasına göre, Bakanlar Kurulunun genel görevi hükümetin genel siyasetini yürütmektir. Bununla birlikte Bakanlar Kurulunun, bu genel görevi dışında, gerek Anayasa ve gerekse kanunlarla verilen birçok görev ve yetkisi bulunmaktadır⁷⁰³. Bakanlar Kurulu için genel olarak hükümet programı bağlayıcıdır. Ancak bunun dışında da daha fazla hizmet yapabilir⁷⁰⁴.

Bakanlar Kurulunun idari görevleri arasında genel, soyut ve gayri şahsi kurallar içeren bir hukuki işlem olan tüzük ve yönetmelik çıkarmak ve kanunların yetkili kıldığı konularda idari işlemler tesis etmek ve özellikle bazı yüksek memurları atamak yer alır⁷⁰⁵. Bakanlar Kurulunun tüzük ve yönetmelik çıkarması, yürütme organının üst kademe hizmetlerindendir⁷⁰⁶.

⁷⁰¹ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.231, 241.

⁷⁰² Metin Günday, **İdare Hukuku**, 9. baskı, Ankara, İmaj Yayıncılık, 2004, s.361.

⁷⁰³ Güvenoyu alamayan ve fakat yeni Bakanlar Kurulu oluşuncaya kadar göreve devam etmesi zorunlu bulunan bir Bakanlar Kurulu, ancak cari (gündelik) işleri yapmakla yetinmeli ve özellikle, örneğin tüzük çıkartmak, yüksek memurları atamak, görevlerinden almak ya da görev yerlerini değiştirmek gibi yeni kurulacak hükümeti bağlayıcı işlere girişmemelidir. Nitekim Danıştay kararında da belirtildiği gibi “...güven oyu alamamış veya görevi sırasında güven oyu verilmemek, suretiyle düşürülmüş Bakanlar Kurulunun, önem ve özelliği nedeniyle hemen karara bağlanması gereken, geciktirilmesi kamu zararına yol açacak olan veya belli bir sürede yapılmasında yasal zorunluluk bulunan işler dışında, kurulacak yeni Bakanlar Kurulunun programını uygulamasını zorlaştırıcı veya bütütin engelleyici köklü kararlar almaktan ve geleceğe dönük yükümlülükler yaratmaktan kaçınması; yeni hükümetin kurulup göreve başlamasına kadar geçen sürede ancak günlük-gündelik işleri, her zamanki işleri yapması ve yürütmesi gerekir.” (Dan. 5.D., T. 30/10/1996, E. 1995/4052, K. 1996/3262, **Danıştay Bilgi Bankası**, (Erişim) <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, 11 Mart 2010) Aynı durum, yeni kurulmuş ve fakat yasama organının henüz güvenini almamış hükümet için de geçerlidir. (Günday, **a.g.e.**, s.362-363).

⁷⁰⁴ Armağan, **1961 Anayasası**, s.66-67.

⁷⁰⁵ Eroğlu, **a.g.e.**, s.87; Günday, **a.g.e.**, s.361-362.

⁷⁰⁶ Balta, **İdare Hukuku**, s.6.

Ayrıca Bakanlar Kurulu, idari görevlerini “kararname” veya “karar” adı verilen işlemlerle de yerine getirir⁷⁰⁷.

Aslında belirli ve istisnai olması gereken Bakanlar Kurulunun idari görevleri, mevzuatla genişletilmiş ve ayrıntılara ilişkin pek çok idari iş Bakanlar Kuruluna verilmiştir⁷⁰⁸.

Parlamente hükümet sistemine göre Bakanlar Kurulu, Anayasanın 105 inci maddesinde de ifadesini bulan, kolektif bir organ olduğu için yüklendiği programı tüm üyeleri ile birlikte bir heyet halinde gerçekleştirmeye çalışır ve bu programın uygulanmasından birlikte sorumludur. Bakanlar Kurulu kararları tüm üyeleri zincirleme bağlar ve oradan karar çıktı mı bir bakan “ben karşıydım” diyemez⁷⁰⁹.

Parlamente hükümet sistemine göre Bakanlar Kurulu, Cumhurbaşkanına karşı bağımsızdır. Meclise karşı sorumlu olan Bakanlar Kurulunun göreve başlamasına ve görevden uzaklaştırılmasına Meclis karar verir. Ancak yürütmeyi oluşturan Bakanlar Kurulu ile Cumhurbaşkanı, genel olarak birbirinden bağımsız işlem yapma yetkisine sahip değildir. Zira yürütme işlemleri, her ikisinin ortaklığının sonucudur⁷¹⁰. Yürütmeye ilişkin ve Bakanlar Kurulunun siyasal sorumluluğunu gerektiren kararlarda karşı imza aranması gerekir⁷¹¹. Cumhurbaşkanı ile birlikte imzalanan kararnamelerden sadece ilgili bakan ve Başbakan sorumludur⁷¹². Zira yürütme yetkisi fiilen Cumhurbaşkanı tarafından değil, Bakanlar Kurulu tarafından kullanılır⁷¹³. Bakanlar Kurulunun hukuka uygun bir işlemini Cumhurbaşkanının siyasal yerindelik açısından denetleyip reddetmesi parlamente sisteme ve Anayasamıza uygun değildir⁷¹⁴. Yani sorumsuz bir Cumhurbaşkanı sorumlu bir hükümetin takdir yetkisine en iyi niyetli gerekçelerle de olsa müdahale etmemeli, sadece bir uyarı göreviyle yetinmelidir. Ancak Bakanlar Kurulunun

⁷⁰⁷ Günday, **a.g.e.**, s.362.

⁷⁰⁸ Günday, **a.g.e.**, s.362.

⁷⁰⁹ Tanilli, **a.g.e.**, s.360.

⁷¹⁰ Tanilli, **a.g.e.**, s.360.

⁷¹¹ Tanilli, **a.g.e.**, s.351.

⁷¹² Derdman, **a.g.e.**, s.271.

⁷¹³ Gören, **a.g.e.**, s.67.

⁷¹⁴ Tanilli, **a.g.e.**, s.351-352.

hukuka aykırı işlemini imzalamak zorunda değildir. Hatta Anayasayı sayma ve savunma görevi dolayısıyla imzalamaması gerekir⁷¹⁵. Zira Cumhurbaşkanı bütün Bakanlar Kurulu kararnamelerini otomatikman imzalamak zorunda değildir⁷¹⁶.

Bakanlar Kurulunun görev ve yetkileri Anayasa ve kanunlar ile belirlenmiştir⁷¹⁷. Bakanlar Kurulunun görev ve yetkilerinden öncelikle Anayasada belirlenen görev ve yetkileri daha sonra da kanunlarda belirlenen görev ve yetkileri incelenecektir.

A. Anayasada Belirtilen Görev ve Yetkileri

Bakanlar Kurulunun Anayasanın değişik maddelerinde belirtilen görev ve yetkileri şu şekilde sıralanabilir:

- Cumhurbaşkanı ile birlikte yürütme yetkisi ve görevini Anayasa ve kanunlara uygun olarak kullanmak (Ay. m. 8).
- Toplu görüşme sonunda taraflarca hazırlanan tutanakları kabul etmek (Ay. m. 53/3).
- Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muafık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiğı yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak (Ay. m. 73/4).
- TBMM üyesine belli konuda ve altı ayı aşmamak üzere geçici bir görev vermek (Ay. m. 82/2).
- Kanun tasarısı sunmak (Ay. m. 88).
- Kanun hükmünde kararname çıkarmak (Ay. m. 91, 121/3, 122/2).
- TBMM tatilde iken Cumhurbaşkanından toplantıya çağırılmasını talep etmek (Ay. m. 93/2).

⁷¹⁵ Tanilli, **a.g.e.**, s.352.

⁷¹⁶ Tanilli, **a.g.e.**, s.351.

⁷¹⁷ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.241.

- TBMM'den güven isteminde bulunmak (Ay. m. 99/4, 111/1).
- İstifa etmek (Ay. m. 91/3, 114/2).
- Hükümetin genel siyasetini yürütmek (Ay. m. 112/1).
- Tüzük çıkarmak (Ay. m. 115).
- Milli güvenliğin sağlanmasından ve Silahlı Kuvvetlerin yurt savunmasına hazırlanmasından, TBMM'ye karşı sorumlu olmak (Ay. m. 117/2).
- Genelkurmay Başkanının atanmasını Cumhurbaşkanına arz etmek (Ay. m. 117/4).
- Milli Güvenlik Kurulunun, Devletin varlığı ve bağımsızlığı, ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği, toplumun huzur ve güvenliğinin korunması hususunda alınmasını zorunlu gördüğü tedbirlere ait kararları değerlendirmek (Ay. m. 118/3).
- Olağanüstü hal ilan etmek (Ay. m. 119, 120), olağanüstü hal ilanına ilişkin kararı TBMM'nin onayına sunmak (Ay. m. 121/1) ve olağanüstü halin uzatılması veya kaldırılması için TBMM'ye istemde bulunmak (Ay. m. 121/1).
- Sıkıyönetim ilan etmek (Ay. m. 122/1) ve sıkıyönetimin uzatılması için TBMM'ye istemde bulunmak (Ay. m. 122/4).
- Mahalli idare birliklerinin kurulmasına izin vermek (Ay. m. 127/6).
- Cumhurbaşkanına, Yükseköğretim Kuruluna üye ataması konusunda teklifte bulunmak (Ay. m. 131/2).
- Düşüncesini bildirmesi amacıyla Danıştay'a, kanun tasarılarını ve kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerini göndermek (Ay. m. 155/2).
- Merkezi yönetim bütçe tasarısı ile milli bütçe tahminlerini gösteren raporu, mali yıl başından en az yetmişbeş gün önce, TBMM'ye sunmak (Ay. m. 162/1) ve kesin hesap kanunu tasarılarını, kanunda daha kısa bir süre kabul edilmemiş ise ilgili oldukları mali yılın sonundan başlayarak en geç yedi ay sonra TBMM'ye sunmak (Ay. m. 164/1).

- Dış ticaretin ülke ekonomisinin yararına olmak üzere düzenlenmesi amacıyla ithalat, ihracat ve diğer dış ticaret işlemleri üzerine vergi ve benzeri yükümlülükler dışında kanun uyarınca ek mali yükümlülükler koymak ve bunları kaldırmak (Ay. m. 167/2).

Bakanlar Kurulunun Anayasada sayılan bu görev ve yetkilerinden hükümetin genel siyasetini yürütme, milli güvenliği sağlama ve Silahlı Kuvvetleri yurt savunmasına hazırlama, olağanüstü hal rejimlerine ilişkin, atama ve üye seçmeye ilişkin, mahalli idarelerin kendi aralarında birlik kurmalarına izin verme ve Türkiye Büyük Millet Meclisinin toplantıya çağrılmasını isteme yetkileri bu başlık altında incelenecektir.

Bakanlar Kurulunun kanun tasarısı sunma, bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını hazırlama, kanun hükmünde kararname çıkarma, tüzük ve yönetmelik çıkarma, karar ve diğer düzenleyici işlemlere ilişkin yetkileri ise üçüncü bölümde Bakanlar Kurulunun görev ve yetkilerini kullanma vasıtalarından olan “Düzenleyici İşlemler” başlığı altında ve birel işlemleri de “Birel İşlemler” başlığı altında incelenecektir.

1. Hükümetin Genel Siyasetini Yürütme Yetkisi

Bakanlar Kurulunun temel görevi, devletin yüksek yönetimini sağlamaktır⁷¹⁸. Yüksek yönetimle ilgili işler, devletin önemli işleri olup yürütme alanının yüksek yönetimi ile Bakanlar Kurulunun yasama organı ile ilgili işlerini kapsar⁷¹⁹. Bakanlar Kurulunun yasama organı ile ilişkisi, Anayasa Hukukunun konusu⁷²⁰ ve konumuz dışında olduğu için bu konuda bilgi vermeyeceğiz.

Bakanlar Kurulunun hükümet etme görevi, ülkenin iç ve dış siyasetini belirlemek, düzenlemek ve uygulamaya koymaktır⁷²¹.

⁷¹⁸ Balta, **İdare Hukuku**, s.6.

⁷¹⁹ Eroğlu, **a.g.e.**, s.143.

⁷²⁰ Eroğlu, **a.g.e.**, s.143.

⁷²¹ Atay, **İdare Hukuku**, s.51

Bakanlar Kurulunun hükümetin genel siyasetini gösteren bir program yapması ve yürütmesi, yüksek yönetim faaliyetidir⁷²². Bu programın yürütme alanına ilişkin kısmı, İdare Hukukunun konusudur. Bu programın kabulü reddi meselesi ve kanunla düzenlenme faaliyeti ise Anayasa Hukukunun konusu⁷²³ ve konumuz dışında olduğu için bu konuda bilgi vermeyeceğiz.

Anayasada hükümetin genel siyaseti açıkça tanımlanmamış olsa da, bunun kapsamı içinde kalan bazı görevler yürütme içinde düzenlenmişti. Bunların başında ihtiyaç halinde kısmen veya tamamen olağanüstü rejime geçmek ve millî güvenlik siyasetini belirleyip uygulamak gelir⁷²⁴.

Anayasanın 112 nci maddesinin birinci fıkrasına göre, “Başbakan, Bakanlar Kurulunun başkanı olarak, bakanlıklar arasında işbirliğini sağlar ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir. Bakanlar Kurulu, bu siyasetin yürütülmesinden birlikte sorumludur.”. Görüldüğü gibi Anayasada, Bakanlar Kurulunun genel görevinin hükümetin “genel siyaset”inin yürütülmesi olduğu açıkça ifade edilmiştir. Zira Bakanlar Kurulu, siyasal bir organ olup esas itibarıyla siyasal nitelikli görevleri yerine getirir⁷²⁵.

Anayasada “genel siyaset”in “hükümet”e atıfla belirtilmiş olması, öncelikle Bakanlar Kurulunun icra programına işaret eder. Ancak bununla birlikte bu kavramı, belli bir hükümetin programından bağımsız olarak daha genel anlamda “ulusal siyaset” olarak anlamak demokratik parlamenter sistemin mahiyetine uygun düşer⁷²⁶. Ulusal siyaset, arkasında TBMM’nin desteği bulunan ve Bakanlar Kurulu tarafından icra edilen devlet politikasıdır⁷²⁷. Bu kapsamda, TBMM’nin desteğine sahip olduğu sürece devlet yönetiminin ve kamu işlerinin idaresinin gerektirdiği bütün yetkiler prensip olarak Bakanlar Kuruluna aittir. Diğer taraftan, “hükümetin genel siyaseti”ni, yasama ve yargı

⁷²² Balta, **İdare Hukuku**, s.7; Eroğlu, **a.g.e.**, s.144.

⁷²³ Eroğlu, **a.g.e.**, s.144.

⁷²⁴ Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, s.270.

⁷²⁵ Günday, **a.g.e.**, s.361.

⁷²⁶ Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, s.269.

⁷²⁷ Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, s.269-270.

işlevi dışında kalan ve yürütme içinde Cumhurbaşkanına açıkça verilen yetkiler dışında kalan kamu hayatına ilişkin bütün yetkileri genel siyaset olarak tanımlamak ve bu yetkilerinde Bakanlar Kuruluna ait olduğunu söylemek mümkündür. Ancak genel siyasetin yürütülmesi, yasama ve yargı işleriyle ilgili bazı işlevlerin düzenlenmesini de içerir⁷²⁸.

Arıca “genel siyaset” kavramı, iktisadi ve sosyal politikaları da kapsar⁷²⁹. Bakanlar Kurulu, hedef ve politikaların tespiti, düzenleme yetkisinin kullanılması, uygulama, yönetme, koordinasyon ve denetim gibi yollarla doğrudan doğruya veya dolaylı olarak iktisadi ve sosyal hayata müdahale eder⁷³⁰.

2. Milli Güvenliği Sağlama ve Silahlı Kuvvetleri Yurt Savunmasına Hazırlama Yetkisi

Anayasaya göre, milli güvenliğin sağlanmasından ve Silahlı Kuvvetlerin yurt savunmasına hazırlanmasından, Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne karşı Bakanlar Kurulu sorumludur (Ay. m. 117/2). Şu halde, gerek Silahlı Kuvvetlerin yurt savunmasına hazırlanması ve gerekse milli güvenliğin sağlanması, Bakanlar Kurulunun anayasal bir görevidir⁷³¹.

Ayrıca, Anayasanın başkomutanlık ve Genelkurmay Başkanlığını düzenleyen 117 nci maddesinin gerekçesinde de, “Genelkurmay Başkanı ülkenin genel siyasetini belirlemekten ve yürütülmesinden sorumlu olan Başbakana karşı Silahlı Kuvvetlerin komutanı olarak sorumludur. Milli Güvenliğin sağlanmasından ve Silahlı Kuvvetlerin her an yurt savunmasına,

⁷²⁸ Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, s.270.

⁷²⁹ Süleyman Arslan, **Bakanlar Kurulunun İktisadî ve Malî Alandaki Görev ve Yetkileri**, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını No: 204, Ankara, Şafak Matbaası, 1982, s.22.

⁷³⁰ Arslan, **a.g.e.**, s.23.

⁷³¹ Derdiman, **a.g.e.**, s.271.

istenen modernizasyon düzeyinde hazırlanmasından Türkiye Büyük Millet Meclisine karşı Bakanlar Kurulu sorumlu....” ifadesi yer almaktadır⁷³².

Bakanlar Kurulunun, Silahlı Kuvvetlerin yurt savunmasına hazırlama ve milli güvenliğin sağlama konusundaki yetkisi, bağlı yetki olduğu için Bakanlar Kurulunun bu görevini yerine getirme ve yetkilerini kullanma bakımından başka bir seçeneği yoktur. Bakanlar Kurulu başta Anayasayla verilen bu milli güvenliği sağlama ve Silahlı Kuvvetleri yurt savunmasına hazırlama görev ve yetkilerini, tereddüt etmeden kullanmalıdır⁷³³.

Bakanlar Kurulu milli güvenliği sağlama görevini, TBMM adına gerçekleştirdiği ve milli güvenliğin sağlanmasından ve Silahlı Kuvvetlerin yurt savunmasına hazırlanmasından dolayı da TBMM'ye karşı sorumlu olduğundan bu görevini, Anayasanın çizdiği sınırlar içinde ve yasamanın gösterdiği şekilde gerçekleştirir⁷³⁴. Zira milli güvenliğin sağlanması ve Silahlı Kuvvetlerin yurt savunmasına hazırlanması görevinin asıl sahibi, TBMM olup onun adına Bakanlar Kurulu bu görevi yürütüp ona karşı sorumlu olur⁷³⁵. Ancak Bakanlar Kurulu yetkisini bu sınırlar içerisinde, kendi takdirine göre somutlaştırarak kullanır⁷³⁶.

Bakanlar Kurulu, Milli güvenliğin sağlanmasıyla ilgili olarak hukuk alanında işlem ve eylemleriyle önlemler alır ve faaliyetler yapar⁷³⁷. Örneğin, Bakanlar Kurulu, TBMM'den aldığı yetki kanununa dayanarak milli güvenliğin sağlanmasına ilişkin kanun hükmünde kararname çıkarabilir⁷³⁸.

Bakanlar Kurulu, milli güvenliği sağlama görevini ya Bakanlar Kurulu içinde bulunan ve Kurulun bir parçası olan Milli Savunma Bakanlığı eliyle ya

⁷³² Atilla Özer, **Gerekçeli ve 1961 Anayasası ile Mukayeseli 1982 Anayasası**, 2. baskı, Ankara, Lazer Ofset Matbaa, 1996, s.458.

⁷³³ Tayfun Akgüner, **1961 Anayasana Göre Milli Güvenlik Kavramı ve Millî Güvenlik Kurulu**, İstanbul Üniversitesi Yayın No: 3162, Siyasal Bilimler Fakültesi Yayın No: 12, İstanbul, Gür-ay Matbaası, 1983, s.127.

⁷³⁴ Akgüner, **a.g.e.**, s.98.

⁷³⁵ Akgüner, **a.g.e.**, s.128.

⁷³⁶ Akgüner, **a.g.e.**, s.127.

⁷³⁷ Akgüner, **a.g.e.**, s.101.

⁷³⁸ Akgüner, **a.g.e.**, s.126.

da Kurul halinde toplanarak Milli Güvenlik Kurulunun önerileri üzerine birtakım kararlar alarak bu görevini yerine getirir⁷³⁹.

Bakanlar Kurulu, milli güvenlik politikalarını belirlerken MGK kararlarından da yararlanmaktadır⁷⁴⁰.

MGK, 1961 Anayasası ile anayasal bir kurum olarak devlet hayatımıza girmiştir. MGK benzeri kurulların bulunduğu bütün ülkelerde bu kurulların varlığı, “milli güvenlikle ilgili, iç, dış ve askeri hizmetler arasında daha sıkı bir işbirliği sağlamak” ya da “milli güvenlik, dolayısıyla milli savunma ile ilgili işleri siyasi düşünce ve etkilerden koruyup böylece, silahlı kuvvetlerin tarafsızlığını sağlamak” gibi nedenlere dayandırılmaktadır⁷⁴¹.

9/11/1983 tarihli ve 2945 sayılı Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanununun 2 nci maddesinin birinci fıkrasına göre; “Milli Güvenlik; Devletin anayasal düzeninin, milli varlığının, bütünlüğünün, milletlerarası alanda siyasi, sosyal, kültürel ve ekonomik dâhil bütün menfaatlerinin ve ahdi hukukunun her türlü dış ve iç tehditlere karşı korunması ve kollanmasını ifade eder. Devletin Milli Güvenlik Siyaseti; milli güvenliğin sağlanması ve milli hedeflere ulaşılması amacı ile Milli Güvenlik Kurulunun belirlediği görüşler dâhilinde, Bakanlar Kurulu tarafından tespit edilen iç, dış ve savunma hareket tarzlarına ait esasları kapsayan siyaseti ifade eder.”. Daha kısa bir tanımla milli güvenlik, devletin, bağımsızlık ve bütünlüğüne yönelik iç ve dış tehdit ve tehlikelerden korunmasıdır⁷⁴². 2945 sayılı Kanunun 2 nci maddesinin birinci fıkrası uyarınca, MGK’nın belirlediği görüşler dâhilinde Bakanlar Kurulu devletin milli güvenlik siyasetinin tespit eder.

2945 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasına göre ise “Millî Güvenlik Kurulu, 2 nci maddede belirtilen millî güvenlik ve Devletin millî

⁷³⁹ Akgüner, **a.g.e.**, s.129.

⁷⁴⁰ Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, s.270.

⁷⁴¹ Atilla Özer, “Türk Demokratik Rejiminde Millî Güvenlik Kurulunun Durumu”, **Türkiye Büyük Millet Meclisi Anayasa Hukuku 1. Uluslararası Sempozyumu**, TBMM Başkanlığı Yayınları No: 1, Ankara, TBMM Basımevi, 2003, s.203.

⁷⁴² Günday, **a.g.e.**, s.21.

güvenlik siyasetine ilişkin tanımlar çerçevesinde Devletin millî güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulanması ile ilgili konularda tavsiye kararları alır ve gerekli koordinasyonun sağlanması için görüş tespit eder; bu tavsiye kararlarını ve görüşlerini Bakanlar Kuruluna bildirir ve kanunlarla verilen görevleri yerine getirir. Başbakan, Millî Güvenlik Kurulunun tavsiye kararlarının ve görüşlerinin değerlendirilmek üzere Bakanlar Kuruluna sunulması ve Bakanlar Kurulunda kabulü halinde bu tavsiye kararlarının uygulanmasının koordinasyonu ve izlenmesi için bir Başbakan yardımcısını görevlendirebilir.”. Bu hüküm uyarınca da MGK, ülkenin siyasi, sosyal, iktisadi, kültürel ve teknolojik durum ve gelişmelerini sürekli takip ederek değerlendirir ve milli hedefler yönünde güçlenmeyi sağlayacak temel esasları tespit eder⁷⁴³.

MGK, Devletin milli güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulanması ile ilgili alınan tavsiye kararları ve gerekli koordinasyonun sağlanması konusundaki görüşlerini Bakanlar Kuruluna bildirmekle görevlidir. Kurulun, Devletin varlığı ve bağımsızlığı, ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği, toplumun huzur ve güvenliğinin korunması hususunda alınmasını zorunlu gördüğü tedbirlere ait kararları Bakanlar Kurulunca değerlendirilir (Ay. m. 118/3). Şu halde MGK’nın, milli güvenlikle ilgili politikaların tayini ve tespiti konusunda Bakanlar Kuruluna tavsiyelerde bulunan bir yardımcı kuruluş olduğunu söylemek mümkündür. Bakanlar Kurulu da milli güvenlik politikasının belirlenmesinde MGK’nın istişari görüşünden yararlanır. Bakanlar Kurulu MGK’nın görüşünü almak zorundadır; ancak hukuken bu görüşle bağlı değildir⁷⁴⁴. Çünkü “milli güvenlik”in anlamı, kapsam ve gereklerinin belirlenmesi teknik-askeri nitelikte olmayıp, seçilmiş iktidarın politik programları, karar ve tercihleriyle doğrudan doğruya ilgili olan politik bir sorundur⁷⁴⁵. Bu kapsamda MGK’nın Bakanlar Kuruluna uzmanca görüşler tavsiye eden yardımcı bir kuruluş olmayı aşacak bir yönü

⁷⁴³ Doktrinde, 2945 sayılı Kanuna göre MGK’nın yetkilerinin çok geniş tutulması “MGK’yı Bakanlar Kurulunu gözetleyen bir organ gibi” görünmesine neden olduğu gerekçesiyle eleştirilmektedir. (Özer, “Millî Güvenlik Kurulu”, s.205).

⁷⁴⁴ Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, s.270.

⁷⁴⁵ Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, s.270-271.

bulunmamaktadır⁷⁴⁶. Zira MGK'nın Bakanlar Kuruluna sadece görüş bildiren konumda olması, demokratik rejime de uygundur⁷⁴⁷.

Anayasaya göre MGK, Cumhurbaşkanı başkanlığında, Başbakan, Genelkurmay Başkanı, Başbakan yardımcıları, Adalet, Milli Savunma, İçişleri ve Dışişleri Bakanları, Kara, Deniz ve Hava kuvvetleri Komutanları ve Jandarma Genel Komutanından oluşmaktadır (Ay. m. 118/1). 2001 değişikliğinden önce MGK Cumhurbaşkanının başkanlığında Başbakan, Genelkurmay Başkanı, Milli Savunma, İçişleri, Dışişleri bakanları ile üç kuvvet komutanı ve Jandarma Genel Komutanından oluşmaktaydı. Kurulun Cumhurbaşkanı dâhil beş sivil ve beş asker olmak üzere on üyesi vardı. 2001 değişikliği ile sivil üyelerin sayısını artırmak amacıyla Başbakan yardımcılığı ve Adalet Bakanının da MGK üyesi olması öngörülmüştür. Başbakan yardımcılarının sayısı, hükümetin kuruluş biçimine göre değişebileceği için bundan böyle Kurulun üye sayısı da sabit olmaktan çıkmaktadır⁷⁴⁸.

Milli Güvenlik Kurulunun gündemi; Başbakan ve Genelkurmay Başkanının önerileri dikkate alınarak Cumhurbaşkanınca düzenlenir (Ay. m. 118/4). MGK oylamayla karar alınacak bir yer sayılmasa da Cumhurbaşkanının, Kurulun asker üyelerinin desteğini alması halinde MGK aracılığıyla Bakanlar Kuruluna karşı güç kazanmasına ve siyasal yaşamda etkili olmasına olanak sağlanabilir⁷⁴⁹. Cumhurbaşkanının katılamadığı zamanlarda Milli Güvenlik Kurulu Başbakanın başkanlığında toplanır (Ay. m. 118/5).

Bakanlar Kurulunun milli güvenliği sağlama görevi, yürütmenin bir parçası olarak Cumhurbaşkanı tarafından da yerine getirilir. Nitekim Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Türk Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanlığını temsil etmekte, gerekli gördüğü hallerde Bakanlar Kuruluna başkanlık etmekte veya Bakanlar Kurulunu başkanlığı altında toplantıya çağırmaktadır (Ay. m. 104/2/b)⁷⁵⁰.

⁷⁴⁶ Sabuncu, **a.g.e.**, s.258-259.

⁷⁴⁷ Özer, "Millî Güvenlik Kurulu", s.207.

⁷⁴⁸ Sabuncu, **a.g.e.**, s.256.

⁷⁴⁹ Sabuncu, **a.g.e.**, s.257.

⁷⁵⁰ Akgüner, **a.g.e.**, s.128-129.

Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un 1998 Düzenli Raporu'nun "Üyelik Kriterleri" içerisinde yer alan "Siyasi Kriterler"den "Demokrasi ve Hukukun Üstünlüğü" başlığı altında "Türkiye'nin Güvenlik Kurulu'na sahip olan bir anayasal cumhuriyet olduğu" belirtilmektedir⁷⁵¹. Bu başlığın altında Milli Güvenlik Kuruluna ilişkin değerlendirmeler yapılmaktadır. Bu değerlendirmelerde şu ifadelerle Milli Güvenlik Kurulu eleştirilmektedir ⁷⁵² : "Milli Güvenlik Kurulu milli güvenlik politikasının oluşturulması ve uygulanmasında çok önemli bir rol oynar ve ayrıca geniş kapsamda siyasî konuları ele alır. Başbakan, Genelkurmay Başkanı, Millî Savunma, İçişleri ve Dışişleri Bakanları, Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanları ve Jandarma Genel Komutanından oluşan MGK'nin başkanı, Cumhurbaşkanıdır. MGK'nin kararları, hukuken bağlayıcı değildir, fakat hükümetin siyaseti üzerinde çok etkilidir. Bu kurumun varlığı, temel bir demokratik yapıya rağmen, Türk anayasasının, ordunun sivil bir rol oynamasına ve siyasi hayatın her alanına müdahale etmesine imkân verdiğini göstermektedir. Özetle, Türkiye'de kamu otoritelerinin örgütlenişi, demokratik bir sistemin temel özelliklerinin çoğuna sahiptir. Otoriteler, genel olarak, Topluluk müktesebatıyla uyumlu mevzuat hazırlama ve uygulama kabiliyetinde olan ehil bir idareye sahiptirler. Ancak, çeşitli faktörler, bu otoritelerin, Avrupa Birliği'nin üye devletlerindeki gibi işlenmesine engel olmaktadır. Millî Güvenlik Kurulu, ordunun siyasî hayatta oynadığı büyük rolü gösterir. Ordu sivil denetime tabi değildir ve hattâ bazen, büyük çaplı bazı baskı uygulayıcı askerî operasyonlar gerçekleştirdiğinde, hükümetin bilgisi olmaksızın hareket ettiği görülmektedir."

23/6/2003 tarihli ve 2003/5930 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile "Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı" ile "Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar" kabul

⁷⁵¹ **Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un 1998 Düzenli Raporu**, (Erişim)

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap1998.pdf, 17 Mart 2010, s.8.

⁷⁵² **1998 Komisyon Raporu**, s.11-12.

edilmiştir. “Siyasi Kriterler” içerisinde “Yürütmenin İşlevselliği” başlığı altında “Milli Güvenlik Kurulunun (MGK) danışma organı niteliği, Anayasa ve ilgili yasa değişiklikleriyle yeniden tanımlandığı, MGK’nın ve MGK Genel Sekreterliğinin işlevlerinin bu niteliklerle uyumlaştırılacağı” ifade edilmiştir⁷⁵³.

AB ilerleme raporunda eleştirilen konulara ilişkin olarak, 2003 yılında 7. uyum paketi adı altında, 9/11/1983 tarihli ve 2945 sayılı Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanununun da değişiklik yapılmıştır⁷⁵⁴. Buna göre, 2945 sayılı Kanunun 4 üncü maddesi değiştirilerek görevleri yeniden tanımlanmış, 5 inci maddesi değiştirilerek her ay yerine iki ayda bir toplanması, 15 inci madde de değişiklik yapılarak Milli Güvenlik Sekreteri olarak asker olmayan kişilerin de atanabilmesi imkânı getirilmiş ve Genel Sekreterliğin yetkilerini düzenleyen 14 üncü madde yürürlükten kaldırılmıştır.

Başbakan ve bakanlar ile Cumhurbaşkanı, aynı zamanda Milli Güvenlik Kurulunun da üyesi olduğu için Milli Güvenlik Kurulu ile Bakanlar Kurulunun adeta iç içe geçtiği gerekçesiyle doktrinde eleştirilmektedir. Bu görüşe göre, Milli Güvenlik Kurulu, hükümete yardımcı bir organ olarak öngörüldüğü için Bakanlar Kurulu dışında bir alt kuruluş olma özelliği göstermesi beklenirken adeta hükümet kendi kendine görüş bildirmekte ve MGK sanki milli güvenlik konularında yetkili ikinci bir hükümet olarak işlev görmektedir⁷⁵⁵.

Ayrıca doktrinde milli güvenlikle ilgili bütün işlerin, Cumhurbaşkanının bu alandaki görev ve yetkileri saklı kalmak kaydıyla sadece Bakanlar Kuruluna ve ilgili bakanlıklara ait olması gerektiği ve Milli Güvenlik Kurulunun anayasal kuruluş olmaktan çıkarılması, TSK’nın savunma alanındaki görevleri ve hükümetle işbirliğinin 1960’dan önce olduğu gibi yasal düzeyde

⁷⁵³ Bkz. RG., T. 24/7/2003, S. 25178.

⁷⁵⁴ Türkiye Büyük Millet Meclisi, **Meclis Haber**, (Erişim) http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/haber_portal.aciklama?p1=14602, 17 Mart 2010.

⁷⁵⁵ Mustafa Erdoğan, **Anayasacılık Parlamentarizm Silahlı Kuvvetler**, Ankara, Siyasal Kitabevi, 1993, s.144.

teşkilatlanacak bir “Milli Savunma Yüksek Kurulu” eliyle ya da benzeri bir kuruluşla sağlanması önerilmektedir⁷⁵⁶.

TBMM’ye ait savaş haliyle ilgili iki özel yetki dışında başkomutanlık kavramının çağrıştırdığı bütün yetkiler yürütme organına ve bu organ içinde de ağırlıklı olarak Bakanlar Kuruluna aittir. Mili güvenlikle ve yurt savunmasıyla alakalı konulardaki temel kararları alan, bu hizmetlere ayrılacak beşeri ve mali kaynaklarla bunların büyüklüğünü belirleyen ve Silahlı Kuvvetlerin üst düzey komutanlarını atayan Bakanlar Kuruludur. Bunlara, Silahlı Kuvvetlerin olağandışı dönemlerde kullanılması yetkisi de eklenmelidir. Barış dönemiyle ilgili bu temel faaliyetlerden başka savaş halinde askeri stratejinin yönünü ve hedeflerini tespit ederek Silahlı Kuvvetleri bu doğrultuda sevk ve idare edecek olan da odur⁷⁵⁷. Zira savaşın sevk ve idaresinin bir yürütme işlevi olması ve Bakanlar Kurulunun milli güvenlik ve yurt savunmasıyla ilgili genel görevli olması sonucunda savaşın stratejisini belirleme ve yönetme görevi de Bakanlar Kuruluna aittir⁷⁵⁸.

Anayasanın 92 nci maddesinin birinci fıkrasına göre, milletlerarası hukukun meşru saydığı hallerde savaş hali ilanına ve Türkiye’nin taraf olduğu milletlerarası andlaşmaların veya milletlerarası nezaket kurallarının gerektirdiği haller dışında, Türk Silahlı Kuvvetlerinin yabancı ülkelere gönderilmesine veya yabancı Silahlı Kuvvetlerin Türkiye’de bulunmasına izin verme yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu hükümden, Türk Silahlı Kuvvetlerin kullanılmasında başka organın yetkili olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu organ da Bakanlar Kuruludur⁷⁵⁹.

Ayrıca Anayasanın 92 nci maddesinin birinci fıkrasında Türkiye’nin taraf olduğu milletlerarası andlaşmaların veya milletlerarası nezaket kurallarının gerektirdiği hallerde karar yetkisinin kime ait olduğu açıkça belirtilmemekle birlikte parlamenter sistemin mantığı ve milli güvenliğe ilişkin genel görevin

⁷⁵⁶ Bülent Tanör, **Türkiye’de Demokratikleşme Perspektifleri**, TÜSİAD, İstanbul, Ajans Yayınları, 1997, s.85.

⁷⁵⁷ Erdoğan, **Silahlı Kuvvetler**, s.150.

⁷⁵⁸ Erdoğan, **Silahlı Kuvvetler**, s.150.

⁷⁵⁹ Erdoğan, **Silahlı Kuvvetler**, s.161.

yükümlüsü açısından düşünüldüğünde bu yetkinin Bakanlar Kurulu tarafından kullanılacağı ortaya çıkmaktadır⁷⁶⁰.

Bakanlar Kurulu, TBMM'den ön izin aldıktan sonra da Türk Silahlı Kuvvetlerin yurt dışına gönderilmesinin gerek ve kapsamını siyaseten takdir ve tayin etmeye yetkilidir⁷⁶¹.

Savaş ilan edilmeden yurt dışına Silahlı Kuvvet gönderilmesi bakımından uluslararası hukuk bakımından meşru görülebilecek bir durum ortaya çıkarsa TBMM, bu konuda Bakanlar Kuruluna izin verebilir⁷⁶².

Başkomutanlığı temsil eden Cumhurbaşkanı da bu faaliyetlerde Bakanlar Kurulu ile hareket edecektir⁷⁶³.

3. Olağanüstü Hal Rejimlerine İlişkin Yetkileri

Bakanlar Kurulu, genel siyaseti düşündüğü, biçimlendirdiği, yürürlüğe koyduğu ve günlük uygulamasını kontrol ettiği gibi olağanüstü durumda da zorunlu tedbirlerin alınmasını, geliştirilmesini ve uygulanmasını sağlar⁷⁶⁴.

Olağanüstü hal uygulamaları, normal hukuk kuralları ve uygulamaları ile karşılanmasına olanak bulunmayan olağanüstü olay, tehdit veya tehlikeler karşısında başvurulmuş özel yönetim biçimleridir⁷⁶⁵.

Savaş tehlikesi, iç isyan, büyük iktisadi buhran, grev, doğal afet, gibi normal hayatı felç eden olaylar olağanüstü hal rejimine başvurmayı gerekli kılan maddi vakalardır⁷⁶⁶. Olağanüstü yönetimlerin ortak özelliği, idarenin olağan yetkilerinin artırılarak, yürütmenin güçlendirilmesi, temel hak ve özgürlüklerin, neredeyse kullanılmasının durdurulmasına varacak ölçüde

⁷⁶⁰ Erdoğan, **Silahlı Kuvvetler**, s.149.

⁷⁶¹ Erdoğan, **Silahlı Kuvvetler**, s.162.

⁷⁶² Erdoğan, **Silahlı Kuvvetler**, s.162.

⁷⁶³ Erdoğan, **Silahlı Kuvvetler**, s.150.

⁷⁶⁴ Burhan Kuzu, **Olağanüstü Hal Kavramı ve Türk Anayasa Hukukunda Olağanüstü Hal Rejimi**, İstanbul, Kazancı Yayınları, 1993, s.212-213.

⁷⁶⁵ Sabuncu, **a.g.e.**, s.259.

⁷⁶⁶ Kuzu, **Olağanüstü Hal**, s.40.

sınırlandırılabilmesidir. Bu tür yönetim usulleri, özgürlükçü demokratik düzeni veya temel hak ve özgürlükleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerini önleyebilmenin ve kriz dönemlerini atlatabilmenin hukuksal çözüm yöntemidir. Bu durumlarda, Anayasada sayılan hallerin ortaya çıkması, olağanüstü yönetimi kaçınılmaz ve haklı kılar⁷⁶⁷. Olağanüstü dönemlerde yürütme organına bazı yetkiler tanınmasının nedeni, onun yapısının ve anayasal konumunun kendisine süreklilik, homojenlik ve kamu selametine doğru eğilim sağlamasıdır⁷⁶⁸. Bu rejim, hukuka bağlı devletlerde uygulandığında hukuki bir rejimdir⁷⁶⁹.

Anayasa Mahkemesi'nin de bu konudaki bir kararında, olağanüstü rejimler konusunda şu ifadeler yer almaktadır⁷⁷⁰: “Demokratik ülkelerde olağanüstü yönetim usulleri, hukuku dışlayan keyfi bir yönetim anlamına gelmez. Olağanüstü yönetimler, kaynağını anayasada bulan, anayasal kurallara göre yürürlüğe konulan, yasama ve yargı organlarının denetiminde varlıklarını sürdüren rejimlerdir. Bu nedenle, olağanüstü yönetim usulleri yürütme organına önemli yetkiler vermesine, hak ve özgürlükleri de önemli ölçüde sınırlandırmasına karşın, sonuçta demokrasilerde bir hukuk rejimidir.”. Bu Kararda, olağanüstü yönetim usullerinin, anayasal düzenlemelerden kaynaklanan ve hukuka dayalı bir yönetim biçimi olduğu açıkça belirtilmektedir.

Bu gibi dönemlerde olağanüstü durumun gerektirdiği kararları almak üzere yürütmeye hızlı ve etkili karar alma konusunda ek yetkiler ve olanaklar sağlanması ve temel hak ve özgürlüklere normal zamanlara göre daha fazla sınırlamalar getirilmesi söz konusu olabilir. Bu yönetimin keyfi yönetimler

⁷⁶⁷ Yılmaz Aliefendioğlu, “Olağanüstü Yönetim Usulleri Kanun Hükmünde Kararnameleri”, **Türkiye Büyük Millet Meclisi Anayasa Hukuku 1. Uluslararası Sempozyumu**, TBMM Başkanlığı Yayınları No: 1, Ankara, TBMM Basımevi, 2003, s.334.

⁷⁶⁸ Kuzu, **Olağanüstü Hal**, s.211.

⁷⁶⁹ Kuzu, **Olağanüstü Hal**, s.41.

⁷⁷⁰ AYM, T. 10/1/1991, E. 1990/25, K. 1991/1, **Anayasa Mahkemesi Bilgi Bankası**, (Erişim) http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=926&content=, 11 Mart 2010; AYM, T. 3/7/1991, E. 1991/6, K. 1991/20, **Anayasa Mahkemesi Bilgi Bankası**, (Erişim) http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=945&content=, 11 Mart 2010.

haline dönüşmemesine karşı en etkili önlem ise bunların işleyiş kurallarının anayasada belirtilmesidir⁷⁷¹.

1924 ve 1961 anayasalarında da olağanüstü hal rejimleri yer almıştır. Ancak 1982 Anayasası öncesi Türkiye’de olağan dönemde olduğu gibi olağanüstü dönemde de “kanunun olmadığı yerde yürütme de yoktur” ilkesi egemendi⁷⁷².

1982 Anayasasının 119-122 nci maddelerinde olağanüstü hal rejimleri düzenlenmiştir. Anayasanın 119-121 inci maddelerinde “olağanüstü haller”; 122 nci maddesinde ise, “sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hali” düzenlenmiştir.

1982 Anayasası “olağanüstü hal” konusuna özel bir önem vermiş ve bu hususta önceki Anayasalara nazaran oldukça geniş kapsamlı sayılacak yeni düzenlemeler getirmiştir⁷⁷³.

1982 Anayasası olağanüstü yönetim usullerini “Olağanüstü haller” ve “Sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hali” olmak üzere ikiye ayırarak düzenlemiştir.

1982 Anayasası “Olağanüstü haller” başlığı altında, “Tabii afet ve ağır ekonomik bunalım sebebiyle olağanüstü hal ilanı” (Ay. m. 119) ile “Şiddet olaylarının yaygınlaşması ve kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması sebepleriyle olağanüstü hal ilanı” (Ay. m. 120) durumlarını öngörmüştür. Bu iki durumda olağanüstü halin ilân edilmesiyle birlikte ne gibi düzenlemeler yapılabileceği de Anayasanın 121 inci maddesinde belirtilmiştir. Anayasa ayrıca, bir diğer olağanüstü yönetim usulünü de, “Sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hali” başlığı altında 122 nci maddede düzenlemiştir. Anayasa böylece, şiddet derecelerine göre bir olağanüstü yönetim anlayışı benimsemiştir⁷⁷⁴.

⁷⁷¹ Sabuncu, a.g.e., s.259.

⁷⁷² Necmi Yüzbaşıoğlu, **1982 Anayasası ve Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre Türkiye’de Kanun Hükmünde Kararnameler Rejimi**, İstanbul, Beta Yayını, 1996, s.165.

⁷⁷³ Kuzu, **Olağanüstü Hal**, s.189.

⁷⁷⁴ Kuzu, **Olağanüstü Hal**, s.190.

Bu yeni düzenleme ile “yaygın şiddet olayları ve kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması” halleri de bir olağanüstü hal türü olarak kabul edilmiştir. Sıkıyönetim, seferberlik ve savaş halleri ise “olağanüstü hal” deyiminin kapsamı dışında tutulmuştur. Böylece, 1982 Anayasası, “normal yönetim” ile “sıkıyönetim” arasında bir de “olağanüstü hal yönetimi” öngörmüştür⁷⁷⁵.

Sıkıyönetim, anayasal düzenin ve temel hakların olağanüstü hali gerektiren durumlardan daha vahim bir biçimde tehdit altına girmesi ya da savaş hali, savaşı gerektirecek bir durumun baş göstermesi, ayaklanma olması gibi durumlarda ilan edilebilecektir. Sıkıyönetim, siyasal nedenlere bağlı olarak ilan edilebilir. Sıkıyönetim ilanı, olağanüstü hallerden daha ağır koşulların varlığına bağlı kılınmıştır. Ayrıca olağanüstü halin her iki biçiminde de olağanüstü yetkilerin sivil otoriteler tarafından kullanılmasına karşın sıkıyönetimde ilgili yasa uyarınca iç güvenlik görev ve yetkileri askeri makamlara geçer ve bazı suçların yargılanması askeri mahkemelerde yapılır⁷⁷⁶.

Olağanüstü dönemlere ilişkin olarak, 1982 Anayasasının getirdiği en önemli yeniliklerden biri, Anayasanın “Temel hak ve hürriyetlerin kullanılmasının durdurulması” kenar başlıklı 15 inci maddesidir. Olağanüstü dönemlerde temel hak ve özgürlükler rejimini belirleyen, bu nedenle de olağanüstü dönem KHK’ları için de bağlayıcı olan 15 inci maddedeki düzenleme ile özgürlüklerin sınırlanma neden, yöntem ve ölçütleri yönünden olağan dönemlerdeki temel hak ve özgürlükler rejiminden çok farklı, ayrık ve ikinci bir rejim öngörülmüştür. Buna göre, savaş, seferberlik, sıkıyönetim veya olağanüstü hallerde, milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükler ihlâl edilmemek kaydıyla, durumun gerektirdiği ölçüde temel hak ve hürriyetlerin kullanılması kısmen veya tamamen durdurulabilir veya bunlar için Anayasada öngörülen güvencelere aykırı tedbirler alınabilir. Ancak, 15 inci maddenin ikinci fıkrasında, temel hak ve özgürlüklerin “sert çekirdeğini” oluşturan temel hak ve özgürlükler, birinci fıkrada öngörülen olağanüstü dönem rejiminin

⁷⁷⁵ Kuzu, **Olağanüstü Hal**, s.190.

⁷⁷⁶ Sabuncu, **a.g.e.**, s.261.

istisnası sayılmış ve bu hak ve özgürlükler, olağanüstü dönemlerde de “dokunulmaz” haklar olarak Anayasal güvence altına alınmıştır. Başka bir anlatımla, 1982 Anayasasının 15 inci maddesi, bu maddenin ikinci fıkrasında sayılan “çekirdek” temel hak ve özgürlükler dışındaki temel hak ve özgürlükler için, 13 üncü maddedeki olağan dönemde özgürlüklerin sınırlandırılmasına ilişkin kanunla sınırlama güvencesi dâhil bu maddedeki tüm sınırlama ölçüt ve güvencelerle Anayasada öngörülen diğer güvencelere aykırı önlemler alabilme ve gerektiğinde temel hak ve özgürlüklerin kullanılmasını kısmen veya tamamen durdurabilme olanağı sağlamaktadır. İçinde olağanüstü dönem KHK’larının da bulunduğu bu doğrultudaki düzenlemeler için 15 inci maddenin öngördüğü iki sınırlama vardır. Bunlar; “milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükleri ihlal etmemek” ve “durumun gerektirdiği ölçüde olmak”⁷⁷⁷.

1982 Anayasası 121 ve 122 nci maddelerinde olağanüstü dönemlerde kanunla düzenlemeye yer vermekle birlikte, onun yanında Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kuruluna KHK’larla da düzenleme yetkisi tanımıştır⁷⁷⁸.

Olağanüstü hal ilanını, Başbakanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu değil, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu yetkilidir. Ayrıca Milli Güvenlik Kurulunun da görüşünün alınması gerekmektedir (Ay. m. 120, 122)⁷⁷⁹.

Kararnameler, Resmi Gazetede yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur (Ay. m. 91/7). Olağanüstü yönetimlere ilişkin ilan kararı, “idari işlem” niteliğindedir. Ancak TBMM’nin onay işlemi ile de yasama işlemi haline gelir⁷⁸⁰.

⁷⁷⁷ Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s.162.

⁷⁷⁸ Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s.165.

⁷⁷⁹ Kuzu, **Olağanüstü Hal**, s.215.

⁷⁸⁰ Sabuncu, **a.g.e.**, s.262.

4. Genelkurmay Başkanının Atanmasını Teklif Etme Yetkisi

Anayasaya göre Genelkurmay Başkanı, Silahlı Kuvvetlerin komutanı olup, savaşta Başkomutanlık görevlerini Cumhurbaşkanı adına yerine getirir (Ay. m. 117/3).

Genelkurmay Başkanı, Bakanlar Kurulunun teklifi üzerine, Cumhurbaşkanınca atanır; görev ve yetkileri kanunla düzenlenir. Genelkurmay Başkanı, bu görev ve yetkilerinden dolayı Başbakana karşı sorumludur (Ay. m. 117/4).

Milli Savunma Bakanlığının, Genelkurmay Başkanlığı ve kuvvet komutanlıkları ile görev ilişkileri ve yetki alanı kanunla düzenlenir (Ay. m. 117/5).

Anayasa hükmünde de belirtildiği üzere, Genelkurmay Başkanı, ordunun en üst komutanıdır⁷⁸¹.

Genelkurmay Başkanı, Bakanlar Kurulunun teklifi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından atanmakla birlikte, görev ve yetkileri bir idari işlemle değil de, doğrudan kanunla düzenlenmektedir.

Anayasanın 117 nci maddesinin dördüncü fıkrasına göre, Genelkurmay Başkanı, görev ve yetkilerinden dolayı Bakanlar Kuruluna karşı değil, doğrudan Başbakana karşı sorumludur. Aynı maddenin ikinci fıkrasına göre, milli güvenliğin sağlanmasından ve Silahlı Kuvvetlerin yurt savunmasına hazırlanmasından TBMM'ye karşı Bakanlar Kurulu sorumludur.

Anayasa Mahkemesi'nin, konuya ilişkin bir kararında şu ifadeler yer almaktadır ⁷⁸² : “Anayasamız, Silâhlı Kuvvetlerin barışta ve savaşta hazırlanması ve idaresi görevini Genel Kurmay Başkanına verip, bunun karşılığında da onu, Bakanlar Kurulu içinde Başbakana karşı sorumlu tutmakla, yürütme organı ile Genelkurmay Başkanı arasındaki bağlantıyı

⁷⁸¹ Turhan, a.g.e., s.155.

⁷⁸² AYM, T. 14/4/1966, E. 1963/67, K. 1966/19, **Anayasa Mahkemesi Bilgi Bankası**, (Erişim) http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=176&content =, 15 Mart 2010.

kurmuş olmakta ve böylece Başbakana da, Hükümet kademesinde olmak üzere, bu işlerin yönetim ve denetiminde görev vermiş bulunmaktadır. Görülüyorki Anayasa'nın 110 uncu maddesi, Silâhlı Kuvvetlerin Barışta ve Savaşta hazırlanması ve idaresinde; Genel Kurmay Başkanı ile kurduğu sorumluluk bağı vasıtasıyla Başbakana görev vermekte ve böylece bu hizmetlerin Bakanlar Kurulu ile irtibatını ve Bakanlar Kurulu içindeki görevli Bakanı işaret ve tayin etmiş olmaktadır ki bu da Başbakanın bizzat kendisidir. Bu madde ile Başbakana verilmiş bulunan görev, Anayasa'nın 105 inci maddesinde belirtilen Genel nitelikteki Başbakanlık görevlerinden ayrı ve onlara ek olarak Anayasa'nın verdiği özel nitelikte bir görev olup, Başbakanın da bu görevlerin yerine getirilmesinde diğer Bakanlar gibi, Anayasa'nın 105 inci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan münferid sorumluluğu vardır. Şüphesiz Başbakanın bu sorumluluğu Anayasa'nın 110 uncu maddesinin ikinci fıkrasında yer alan ve Bakanlar Kurulunun, Ordunun Savaşta hazırlanması konusunda Türkiye Büyük Millet Meclisine karşı olan müşterek sorumluluğunu ortadan kaldıracak nitelikte değildir. Yani sözü geçen konularda Başbakan, Bakanlar Kuruluna ve Bakanlar Kurulu da Büyük Millet Meclisine karşı sorumlu durumda olmakta ve sorumluluk halkaları böylece tamamlanmaktadır. 1961 Anayasamızın getirdiği bu düzeni özetlemek gerekirse; Ordunun barışta ve savaşta hazırlanması ve idaresi ile idare kademesinde Genelkurmay Başkanı, Hükümet kademesinde Başbakan görevli ve sorumlu olup ordunun savaşta hazırlanması konusunda Bakanlar Kurulunun Büyük Millet meclisine karşı olan ortak sorumluluğu da bu yoldan uygulama alanına girmektedir.”. Bu Kararda, Genelkurmay Başkanının, Başbakana; Başbakanın, Bakanlar Kuruluna; Bakanlar Kurulunun da, TBMM'ye karşı sorumluluğu açıkça belirtilmektedir.

Ayrıca aynı Kararın devamında da şu ifadeler yer almaktadır⁷⁸³: “Bu sebeplerle 5398 sayılı kanunun dâva edilen 1 inci maddesinde yer alan;

⁷⁸³ AYM, T. 14/4/1966, E. 1963/67, K. 1966/19, **Anayasa Mahkemesi Bilgi Bankası**, (Erişim) http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=176&content=, 15 Mart 2010. Ayrıca benzer yönde kararlar için bkz. AYM, T. 22/12/1964, E. 1963/166, K. 1964/76, **Anayasa Mahkemesi Bilgi Bankası**, (Erişim) http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=118&content=

"Cumhuriyet Ordusunun hazırlanması ve idaresiyle ödevli ve bu işlerden barışta ve seferde sorumlu olan Millî Savunma Bakanlığı" deyimini ile, Anayasa'nın idare kademesinde Genelkurmay Başkanına ve Bakanlar Kurulu içinde de Başbakana vermiş olduğu görevleri Millî Savunma Bakanlığına devreden hükmün, yukarıda açıklanan Anayasa Kurallarına aykırı bulunduğundan, iptali gerekmektedir." Anayasa Mahkemesi bu Kararla, Genelkurmay Başkanlığının, kanuni bir düzenleme ile Milli Savunma Bakanlığına bağlanmasını Anayasaya aykırı bulmuştur.

Ancak bu Karara ilişkin Recai Seçkin'in Karşı Oy yazısında ⁷⁸⁴, "Anayasa Genelkurmay Başkanlığını devlet içinde özerk bir kurum olarak kabul etmemiştir. Esasen tartışma Genelkurmay Başkanlığının bağlı olacağı bakanlık üzerindedir. Genelkurmay Başkanlığının Milli Savunma Bakanlığına bağlanmasıyla birlikte, gerekli gördüğünde veya Milli Savunma Bakanıyla görüş ayrılığına düştüğünde, doğrudan Başbakanla görüşüp ondan alacağı emirler uyarınca işlem yapmasını mümkün kılacak hükümlerin konulması Anayasanın Genelkurmay Başkanının Başbakana karşı sorumlu olduğu yolundaki hükmünü karşılayacaktır. Bir makamın bir diğerine karşı sorumlu olabilmesi için mutlaka o makama bağlı olması gerekmediği için Genelkurmay Başkanlığının Milli Savunma Bakanlığına bağlanmasının Anayasaya aykırı bir yönü yoktur." denerek kanuni bir düzenleme ile Genelkurmay Başkanlığının Milli Savunma Bakanlığına bağlanabileceği savunulmaktadır. Doktrinde de benzer yönde bir görüş bulunmaktadır⁷⁸⁵.

=, 15 Mart 2010; AYM, T. 27/3/1986, E. 1985/31, K. 1986/11, **Anayasa Mahkemesi Bilgi Bankası**, (Erişim)

http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=735&content
 =, 15 Mart 2010; AYM, T. 21/6/ 1990, E. 1990/7, K. 1990/11, **Anayasa Mahkemesi Bilgi Bankası**, (Erişim)

http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=903&content
 =, 15 Mart 2010; AYM, T. 1/2/1996, E. 1995/20, K. 1996/4, http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=1251&content
 =, 15 Mart 2010.

⁷⁸⁴ AYM, T. 14/4/1966, E. 1963/67, K. 1966/19, **Anayasa Mahkemesi Bilgi Bankası**, (Erişim)
http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=176&content
 =, 15 Mart 2010.

⁷⁸⁵ Turhan, **a.g.e.**, s.156.

Hatta doktrinde 1949-1960 yılları arasında Türkiye’de geçerli olan ve NATO ve yerleşik demokrasilerde olduğu gibi Genelkurmay Başkanının, Milli Savunma Bakanına karşı sorumlu olması yönünde Anayasa değişikliği yapılması da önerilmektedir⁷⁸⁶.

Kanaatimizce, kanunla Genelkurmay Başkanının bir başkasına bağlanması Anayasaya aykırılık teşkil eder. Zira Genelkurmay Başkanının, Bakanlar Kurulunun başkanı olan ve bakanlıklar arasında işbirliğini sağlayan ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetten Başbakanı karşı sorumlu olması, Başbakanın günümüz koşullarındaki konumu da göz önüne alındığında isabetli bir düzenlemedir.

31/7/1970 tarihli ve 1324 sayılı Genelkurmay Başkanının Görev ve Yetkilerine Ait Kanunun 2 nci maddesine göre, Genelkurmay Başkanı, Silahlı Kuvvetlerin savaşa hazırlanmasında; personel, istihbarat, harekat, teşkilat, eğitim, öğretim ve lojistik hizmetlerine ait ilke ve öncelikler ile anaprogramlarını tespit eder. Bunlardan; istihbarat, harekat, teşkilat, eğitim, öğretim ve tedarik dışındaki lojistik hizmetlerin Kara, Deniz, Hava Kuvvetleri komutanlıkları ve Genelkurmay Başkanlığına bağlı kuruluşlar ile uygulanmasını sağlar, lojistik tedarik hizmetleri için, tespit etmiş olduğu ilke, öncelik ve anaprogramları, bu hizmetleri yürütecek olan, Milli Savunma Bakanlığına bildirir.

31/7/1970 tarihli ve 1325 sayılı Milli Savunma Bakanlığı Görev ve Teşkilatı Hakkında Kanunun 2 nci maddesinde de benzer şekilde, Milli Savunma Bakanının görevlerinin; Milli Savunma görevlerinin siyasi, hukuki, sosyal, mali ve bütçe hizmetlerini, Silahlı Kuvvetlerin Bakanlar Kurulunca kararlaştırılacak savunma politikası çerçevesinde, Genelkurmay Başkanlığı tarafından tespit olunacak ilke, öncelik ve anaprogramlarına göre yürütmek olduğu düzenlenmiştir. Her iki kanunun 6 ncı maddesinin birinci fıkrasına göre, Milli Savunma Bakanlığı ile Genelkurmay Başkanlığının işbirliği içinde çalışacağı belirtilmektedir.

⁷⁸⁶ Tanör, **a.g.e.**, s.82-83.

Genelkurmay Başkanının atanması usulü, 31/7/1970 tarihli ve 1324 sayılı Genelkurmay Başkanının Görev ve Yetkilerine Ait Kanunun 8 inci maddesinin birinci fıkrasında ve 27/7/1967 tarihli ve 926 sayılı Türk Silâhlı Kuvvetleri Personel Kanununun 49 uncu maddesinde birbirine benzer şekilde düzenlenmiştir. Buna göre Genelkurmay Başkanı, kuvvet komutanlığı yapmış (kara, deniz ve hava kuvvetleri komutanlığı yapmış) orgeneral-oramiraller arasından Bakanlar Kurulunun teklifi üzerine, Cumhurbaşkanınca atanır (926 sayılı Kanun m. 49/h).

Anayasa, Milli Savunma Bakanlığının, Genelkurmay Başkanlığı ve kuvvet komutanlıkları ile olan görev ilişkileri ve yetki alanının kanunla düzenleneceğini belirtmektedir (Ay. m. 117/5).

Gerek Anayasa ve gerekse ilgili kanunlardaki düzenlemelerde, Genelkurmay Başkanının, milli güvenliğin sağlanması ve Silahlı Kuvvetlerin yurt savunmasına hazırlanması görevlerini, Bakanlar Kurulunun politikaları doğrultusunda ve onun gözetimi altında yapması gerektiği belirtilmektedir. Bu nedenle, Başbakanın bu konularla sınırlı olarak Genelkurmay Başkanına genel direktifler verebilmesi ve hatta yetersiz bulunduğu takdirde görevden alınması için Bakanlar Kurulunu harekete geçirebilmesi mümkündür⁷⁸⁷.

5. Yükseköğretim Kuruluna Üye Seçme Yetkisi

Yükseköğretim Kurulu'nun (YÖK) oluşumu ve görevlerini, Anayasanın 131 inci maddesi düzenler. Yükseköğretim Kurulu, üniversiteler ve Bakanlar Kurulunca seçilen ve sayıları, nitelikleri ve seçilme usulleri kanunla belirlenen adaylar arasından rektörlük ve öğretim üyeliğinde başarılı hizmet yapmış profesörlere öncelik vermek sureti ile Cumhurbaşkanınca atanan üyeler ve Cumhurbaşkanınca doğrudan doğruya seçilen üyelerden kurulur. Kurulun teşkilatı, görev, yetki, sorumluluğu ve çalışma esasları kanunla düzenlenir. (Ay. m. 131/2/3)

⁷⁸⁷ Erdoğan, *Anayasa Hukuku*, s.270.

Anayasaya göre Yükseköğretim Kurulu'nun görevleri; yükseköğretim kurumlarının öğretimini planlamak, düzenlemek, yönetmek, denetlemek, yükseköğretim kurumlarındaki eğitim-öğretim ve bilimsel araştırma faaliyetlerini yönlendirmek, bu kurumların kanunda belirtilen amaç ve ilkeler doğrultusunda kurulmasını, geliştirilmesini ve üniversitelere tahsis edilen kaynakların etkili bir biçimde kullanılmasını sağlamak ve öğretim elemanlarının yetiştirilmesi için planlama yapmaktır (Ay. m. 131/1).

4/11/1981 tarihli ve 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 6 ncı maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde, YÖK'ün kimlerden oluşacağı belirtilmiştir. Buna göre YÖK, Cumhurbaşkanı tarafından, rektörlük ve öğretim üyeliğinde başarılı hizmet yapmış profesörlere öncelik vermek suretiyle seçilen yedi; Bakanlar Kurulunca, temayüz etmiş üst düzeydeki devlet görevlileri veya emeklileri arasından (hâkim ve savcı sınıfından olanlar için bakanlığın ve kendilerinin muvafakati alınmak kaydıyla) seçilen yedi, Üniversitelerarası Kurulca, Kurul üyesi olmayan profesör öğretim üyelerinden seçilen yedi kişiden oluşur.

Görüldüğü gibi, Bakanlar Kurulu, 21 kişiden oluşan Yükseköğretim Kurulunun 7 üyesinin atanmasını Cumhurbaşkanıya teklif etme yetkisine sahiptir. Bakanlar Kurulunca seçilenlerin üyelikleri Cumhurbaşkanının onayı ile kesinleşir. Seçimleri bir ay içinde, Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmayanların yerine yeni adayların seçimleri ise iki hafta içinde yapılmadığı takdirde, Cumhurbaşkanınca doğrudan atama yapılır. (2547 sayılı Kanun m. 6/1/b)

YÖK'ün Anayasaya aykırılığı ileri sürülmüş ise de, Anayasa Mahkemesi, Yükseköğretim Kurulunun varlığını Anayasaya aykırı bulmamıştır. Anayasa Mahkemesi'nin bu konudaki bir kararında şu ifadeler yer almaktadır⁷⁸⁸: “Anayasanın 120. maddesi, üniversitelerin devletin gözetimi ve denetimi altında, kendilerince seçilen organları eliyle yönetileceği kuralını koymaktadır.

⁷⁸⁸ AYM, T. 3/12/1975, E. 1973/37, K. 1975/22, **Anayasa Mahkemesi Bilgi Bankası**, (Erişim) http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=438&content=, 11 Mart 2010.

Yine aynı maddede, üniversiteler üzerinde devletin gözetim ve denetim hakkını kullanma yöntemleri ve üniversite organlarının sorumluluğu, öğrenim ve öğretimin özgürlük ve güvence içinde ve çağdaş bilim ve teknoloji gereklerine ve kalkınma planı ilkelerine göre yürütülmesi esaslarının yasa ile düzenleneceği kuralı yer almaktadır. Devletin bu kurallar ile niteliği ve kapsamı belirlenmiş olan gözetim ve denetimini üniversiteler dışında veya üstünde olmak üzere kuracağı kurullar eliyle uygulaması doğaldır... Bu kuruluş, Anayasanın 120. maddesinde öngörülen temel koşullar çerçevesinde yönetim ve bilim özerkliğini zedelemeyecek bir hukuksal yapıya sahip olacak, devlet gözetimine esas alınacak öğüt ve önerilerde bulunacaktır. 1750 sayılı Yasanın 4. maddesinde açıklanan görevlerin, Anayasanın milli eğitime ilişkin temel ilkeleri, özellikle 120.maddenin öngördüğü üniversitelere özgü özerklik esaslarına aykırı bir yönü yoktur.”.

6. Mahalli İdarelerin Kendi Aralarında Birlik Kurmalarına İzin Verme Yetkisi

Anayasanın 127 nci maddesinin altıncı fıkrasına göre, mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.

Anayasanın 127 nci maddesinin gerekçesinde de; hızlı şehirleşmenin beraberinde bazı sorunlar getirdiği, bu sorunların mevcut kanunlarla çözümlenemediği, büyük şehirlerimizin ulaşım, kanalizasyon gibi sorunlarının çevredeki belediyelerle birlikte çözümlenme zorunluluğu ile karşılaştıldığı, son zamanlarda çevredeki yerleşim yerlerinin anabelediyelere bağlanması uygulamasının da bu ihtiyaçtan doğduğu, bu zorunluluklar karşısında hizmetlerin daha iyi görülebilmesini sağlamak amacıyla büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimlerinin kanunla getirilebilmesi imkanının Anayasa ile tanınması yoluna gidildiği ve aynı şekilde mahalli idareler

arasında birlikler kurulması imkanının tanınmasının da bu ihtiyaçtan doğduğu belirtilmiştir⁷⁸⁹.

Mahalli idare birliklerinin hukuki statüsü, kuruluşu, organları, yönetimi, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esasları, 26/5/2005 tarihli ve 5355 sayılı Mahallî İdare Birlikleri Kanununda düzenlenmiştir.

Birlik, birlik tüzüğünün kesinleşmesinden sonra Bakanlar Kurulunun izni ile kurulur ve tüzel kişilik kazanır. Kurulmuş bir birliğe üyelik, üye olmak isteyen mahallî idare meclisinin kararı ve buna dayalı başvuru üzerine, birlik meclisinin kabulü ile olur. Bu durumda Bakanlar Kurulunun izni aranmaz. Ayrılmada ilgili mahallî idare meclisinin kararı yeterlidir. Su, atık su, katı atık ve benzeri altyapı hizmetleri ile çevre ve ekolojik dengenin korunmasına ilişkin projelerin zorunlu kılması durumunda; Bakanlar Kurulu, ilgili mahallî idarelerin, bu amaçla kurulmuş birliğe katılmasına karar verebilir. Bu fıkra da belirtilen birliklerden ayrılma da Bakanlar Kurulunun iznine bağlıdır. (5355 sayılı Kanun m. 4/1/2/3)

5355 sayılı Kanunun 18 inci maddesinin birinci fıkrasına göre; ilçelerde, tarım ürünlerinin pazarlanması hariç olmak üzere, yol, su, kanalizasyon ve benzeri altyapı tesisleri ile köylere ait diğer hizmetlerin yürütülmesine yardımcı olmak, bizzat yapmak, yaptırmak ve kırsal kalkınmayı sağlamak üzere, tüm köylerin iştiraki ile o ilçenin adını taşıyan, köylere hizmet götürme birliği kurulabilir. Bakanlar Kurulu, bu konuda genel izin vermeye yetkilidir.

4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanunun 26 ncı maddesinin dördüncü fıkrasına göre, belediyeler ve diğer mahalli idareler ile bunların kurdukları birlikler tarafından ticari amaçla faaliyette bulunmak üzere ticari kuruluşlar kurulması, mevcut veya kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunması da, Bakanlar Kurulunun iznine tabidir.

⁷⁸⁹ Özer, 1982 Anayasası, s.492-493.

7. Türkiye Büyük Millet Meclisinin Toplantıya Çağrılmasını İsteme Yetkisi

Anayasanın 93 üncü maddesine göre, ara verme veya tatil sırasında Meclis, doğrudan doğruya veya Bakanlar Kurulunun istemi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından toplantıya çağırılabilir.

Cumhurbaşkanı, herhangi bir istek olmadan, doğrudan kendisi Meclisi toplantıya çağırabilir. Ancak Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulundan bu yönde bir istek aldığı takdirde, Meclisi toplantıya çağırarak zorundadır⁷⁹⁰. Zira Cumhurbaşkanının buradaki yetkisi bağlı yetkidir⁷⁹¹.

B. Kanunlarla Verilen Diğer Görev ve Yetkileri

1. Atama ve Üye Seçmeye İlişkin

Anayasayla birlikte diğer pek çok kanunlarla da Bakanlar Kuruluna bazı unvanlara atama yapma yetkisi verilmiştir. Bunlardan başlıcalarını belirteceğiz.

Başbakanlık ve bakanlıklarla, bunlara bağlı kuruluşlarda, atama ve nakillerdeki usulleri düzenleyen 23/4/1981 tarihli ve 2451 sayılı Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanunun 2 nci maddesinin birinci fıkrasına göre bu Kanuna ekli (1) sayılı Cetvelde gösterilen unvanları taşıyan görevlere, Bakanlar Kurulu kararı ile atama yapılır. Bakanlar Kurulu kararı ile atama yapılacak (1) sayılı Cetvelde gösterilen unvanlar şunlardır: Valiler; Büyükelçiler, Daimi Temsilciler, Daimi Delegeler; Diyanet İşleri Başkanı ve Yüksek Din Kurulu Üyeleri; Yüksek Denetleme Kurulu Başkan ve üyeleri ile Türkiye İstatistik Kurumu Başkanı.

⁷⁹⁰ Turhan, **a.g.e.**, s.157; K. H. Yavuz, **a.g.e.**, s.503.

⁷⁹¹ K. H. Yavuz, **a.g.e.**, s.503.

Bakanlar Kurulunun bankacılık alanında görev ve yetkileri vardır⁷⁹². Bu konudaki önemli görev ve yetkilerinden biri, 14/1/1970 tarihli ve 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanununun 25 inci maddesinin birinci fıkrasına göre, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Başkanının (Guvernör), Bakanlar Kurulu kararı ile atanmasıdır.

19/10/2005 tarihli ve 5411 sayılı Bankacılık Kanunun 84 üncü maddesinin ikinci fıkrasına göre, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu birinci ve ikinci Başkan ve Üyeleri, de Bakanlar Kurulu kararı ile atanır.

5411 sayılı Kanunun 113 üncü maddesinin ikinci fıkrasına göre, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Kurulu birinci ve ikinci Başkan ve Üyeleri, Bakanlar Kurulu kararı ile atanır.

7/12/1994 tarihli ve 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunun 22 nci maddesinin ikinci ve üçüncü fıkralarına göre, Rekabet Kurulu Başkan ve Üyeleri, Bakanlar Kurulu kararı ile atanır.

5/4/1983 tarihli ve 2813 sayılı Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunun Kuruluşuna İlişkin Kanunun 8 inci maddesinin birinci fıkrasına göre, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurulu Başkan ve Üyeleri, Bakanlar Kurulu kararı ile atanır.

4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 53 üncü maddesinin birinci fıkrasının (c) bendine göre, Kamu İhale Kurulu Başkan ve Üyeleri, Bakanlar Kurulu kararı ile atanır.

28/7/1981 tarihli ve 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanununun 18 inci maddesinin birinci ve ikinci fıkralarına göre, Sermaye Piyasası Kurulu Başkan ve Üyeleri, Bakanlar Kurulu kararı ile atanır.

20/2/2001 tarihli ve 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanununun 5 inci maddesinin birinci ve ikinci fıkralarına göre, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu Başkan, İkinci Başkan ve Üyeleri, Bakanlar Kurulu kararı ile atanır.

⁷⁹² Arslan, a.g.e., s.96.

4/4/2001 tarihli ve 4634 sayılı Şeker Kanununun 8 inci maddesinin üçüncü fıkrasına göre, Şeker Kurulu Başkan ve Üyeleri, Bakanlar Kurulu kararı ile atanır.

3/1/2002 tarihli ve 4733 sayılı Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 2 nci maddesinin ikinci fıkrasına göre, Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurulu Başkan ve Üyeleri, Bakanlar Kurulu kararı ile atanır.

1/6/2000 tarihli ve 4572 sayılı Tarım Satış Kooperatif ve Birlikleri Hakkında Kanunun geçici 1 inci maddesinin ikinci fıkrasına göre, Yeniden Yapılandırma Kurulu Üyeleri, Bakanlar Kurulu kararı ile atanır.

5/5/1983 tarihli ve 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanununun 53 üncü maddesinin birinci fıkrasının (1) numaralı bendine göre, Yüksek Hakem Kurulunun belli sayıda üyesi, Bakanlar Kurulu kararı ile atanır.

25/5/2004 tarihli ve 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 2 nci maddesinin birinci fıkrasına göre, Kamu Görevlileri Etik Kurulu Başkan ve Üyeleri, Bakanlar Kurulu kararı ile atanır.

9/10/2003 tarihli ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununun 14 üncü maddesinin ikinci fıkrasına göre, Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu Üyeleri, Bakanlar Kurulu kararı ile atanır.

10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 66 ncı maddesinin birinci fıkrasına göre, İç Denetim Koordinasyon Kurulu Üyeleri, Bakanlar Kurulu kararı ile atanır.

23/7/2003 tarihli ve 4954 sayılı Türkiye Adalet Akademisi Kanununun 9 uncu maddesinin birinci fıkrasına göre, Türkiye Adalet Akademisi Başkan ve Başkan Yardımcıları, Bakanlar Kurulu kararı ile atanır.

11/11/1983 tarihli ve 2954 sayılı Türkiye Radyo ve Televizyon Kanununun 11 inci maddesinin birinci ve 13 üncü maddesinin birinci fıkralarına göre,

Türkiye Radyo - Televizyon Kurumu Yönetim Kurulu Üyeleri ve Genel Müdürü, Bakanlar Kurulu kararı ile atanır.

2/1/1961 tarihli ve 195 sayılı Basın İlan Kurumu Teşkiline Dair Kanunun 12 nci maddesinin birinci fıkrasının (2) numaralı bendi ve 5 inci maddesinin üçüncü fıkrasına göre, Basın İlan Kurumu Genel Kurulunun belli sayıda üyesi ve Genel Müdürü, Bakanlar Kurulu kararı ile atanır.

24/6/1994 tarihli ve 4009 sayılı Dışişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunun 27 nci maddesinin birinci fıkrasına göre, Özel Temsilci, Bakanlar Kurulu kararı ile atanır.

2. Diğer Görev ve Yetkileri

Anayasanın 8 inci maddesinde yürütme yetkisi ve görevinin Anayasa ve kanunlara uygun olarak Bakanlar Kurulu tarafından kullanılacağı ve yerine getirileceği ifade edilmiştir. Ancak Bakanlar Kuruluna görev veren çok sayıda kanun olmakla birlikte, kanunların uygulanması konusunda genel yetkili organ, Bakanlar Kurulu değildir⁷⁹³.

Bakanlıkların kuruluş ve görevlerine ilişkin kanunlarla Bakanlar Kuruluna yetki verilebilir. Diğer kanunlarla da Bakanlar Kurulunun görev sahasına bazı konular eklenebilir. Mali, kültürel alanlar gibi alanlar için çıkarılan pek çok kanunla Bakanlar Kuruluna yetki verilmektedir⁷⁹⁴.

Bazen bir bakanlığın yetkisi içindeki bir alan, işin niteliği gereği Bakanlar Kurulunun ilgilendiği bir alan haline gelmektedir. Birden çok bakanlığı ilgilendiren konular da toplu kararname konusu haline getirilerek Bakanlar Kurulunda görüşülüp karara bağlanabilmektedir⁷⁹⁵.

⁷⁹³ Duran, **İdare Hukuku**, s.94.

⁷⁹⁴ Armağan, **1961 Anayasası**, s.83.

⁷⁹⁵ Armağan, **1961 Anayasası**, s.84.

Bazen de genel bir hükümle belirli bir alanın düzenlenmesi Bakanlar Kuruluna bırakılmaktadır⁷⁹⁶.

Bazen de bakanlar ya sorumluluğu diğer bakanlara veya tüm olarak Bakanlar Kuruluna dağıtmak ya da kendi bakanlık kararnamelerine daha fazla kuvvet ve otorite kazandırmak için kendi görev ve yetki alanındaki bir konuyu, Bakanlar Kurulunun ilgilendiği bir alan haline getirmektedir. Bu durumda, bir bakan, bakanlığı ile ilgili bir konuda tasarrufta bulunmak istemediğinde Başbakanlık Müsteşarı ile temasa geçerek bir kararname hazırlatıp Bakanlar Kurulunun imzasına sunmakta ya da bu konuyu Bakanlar Kurulunun gündemine getirmek için Başbakana müracaat etmektedir⁷⁹⁷. Başbakan da bu konuyu Bakanlar Kurulunun gündemine alırsa bütün bakanlar bu konuyla ilgilenmekte ve toplu kararname imzalanmaktadır⁷⁹⁸.

Çıkarılan kanunlarda o kanunu yürütecek idari merci genel olarak Bakanlar Kurulu, ilgili bakan, Başbakan ya da istisnaen de TBMM'dir⁷⁹⁹. Uygulamada yasama organı, yaptığı kanunların yürütülmesi yetkisini ya kendisinde alıkoymakta ya da Bakanlar Kuruluna veya bir ya da birkaç bakana vermektedir. İşte bu nedenden dolayı, bir kanunun kim ya da hangi organ tarafından yürütüldüğünü anlamak için, kanunun sonunda yer alan yürütme maddesine bakmak gerekmektedir⁸⁰⁰.

Kanunların yürütme maddelerinde, yetkili makam olarak, genellikle Bakanlar Kurulu gösterilmektedir. Kanunun yürütme maddesinde, yetkili makam olarak Bakanlar Kurulunun gösterilmesi, o kanundaki tüm işlemlerin mutlaka Bakanlar Kurulu tarafından yapılacağı anlamına gelmez. Zira Bakanlar Kurulu, o kanuna istinaden çıkaracağı bir tüzükle (Ay. m. 115), görevli ve yetkili makamı belirleyebilir. Bakanlar Kurulu, böyle bir işlemle yetkili organı belirlemese bile, o kanunun yürütülmesinden Bakanlar Kurulu yanında, o kanunun düzenlediği konularla ilgili bakan ya da bakanlar da

⁷⁹⁶ Armağan, **1961 Anayasası**, s.84.

⁷⁹⁷ Armağan, **1961 Anayasası**, s.84.

⁷⁹⁸ Armağan, **1961 Anayasası**, s.84-85.

⁷⁹⁹ Armağan, **1961 Anayasası**, s.83, 157 nolu dipnot.

⁸⁰⁰ Duran, **İdare Hukuku**, s.94.

yetkilidir. Çünkü kanunların yürütülmesi görevi kolektif olarak Bakanlar Kuruluna ait olmakla birlikte, her bakanlık da bu konuda ayrı ayrı görevli ve yetkilidir⁸⁰¹.

Bakanlar Kuruluna görev veren kanunları saymak oldukça zordur. Ancak TBMM Başkanlığı'na görev veren kanunlar, belli bir bakanlığa görev veren kanunlar ve birden fazla bakanlığa görev veren kanunlar grubuna girmeyen kanunların Bakanlar Kuruluna görev veren kanunlar grubuna girdiğini söyleyebiliriz. 4207, 3392, 3291, 3680, 3644, 4359, 3821, 4247, 4481, 4731, 4768 ... sayılı kanunlar olmak üzere şu anda yaklaşık 597 tane kanunun hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür⁸⁰². 307, 294, 471, 269, 301, 8, 2, 366, 375, 9, 582... sayılı kanun hükmünde kararnameler olmak üzere şu anda yaklaşık 69 tane kanunun hükmünde kararnamenin hükümlerini de Bakanlar Kurulu yürütür⁸⁰³.

Kanunlarla Bakanlar Kuruluna verilen görev ve yetkilerden başlıcalarını şu şekilde belirtebiliriz:

- Bakanlar Kurulunun, kamu personeline ilişkin görev ve yetkileri vardır. Bu konudaki önemli görev ve yetkilerinden biri, 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 152 nci maddesine göre, bu Kanunda azami hadleri belirtilen tazminat miktarlarını belirlemek ve 100 üncü maddesinin birinci fıkrasına göre, merkezde devlet memurlarının günlük çalışmaya başlama ve bitiş saatleri ile öğle dinlenme süresini tespit etmektir.

657 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin (C) fıkrasına göre, üniversitelerde unvanı, adedi, ücreti ve çalışma süresi belirtilen geçici personelin sözleşmeli olarak çalıştırılması Bakanlar Kurulu kararıyla yapılır.

27/7/1967 tarihli ve 926 sayılı Türk Silâhlı Kuvvetleri Personel Kanununun ek 10 uncu maddesine göre, yabancı bir memlekette veya uluslararası

⁸⁰¹ Duran, **İdare Hukuku**, s.94.

⁸⁰² **Mevzuat Bilgi Sistemi**, (Erişim) <http://www.mevzuat.gov.tr/Kanunlar.aspx>, 15 Mart 2010.

⁸⁰³ **Mevzuat Bilgi Sistemi**, (Erişim) <http://www.mevzuat.gov.tr/KHK.aspx>, 15 Mart 2010.

kuruluşlarda görev alacak subay veya astsubaylara 5 yıla kadar maaşsız izin verilmesi de Bakanlar Kurulu kararı ile yapılır.

- Dış ticaret politikası, iktisadi politikanın en önemli ve tamamlayıcı bir kolunu oluşturur ve bu konuda Bakanlar Kurulunun uygulayacağı dış ticaret politikasının büyük bir etkisi vardır. Dış ticaret politikasıyla ilgili olarak çeşitli kanunlarla Bakanlar Kuruluna bazı malların ithali ve ihracı konusunda karar verme ve genel olarak ihracatın geliştirilmesi ve düzenlenmesi için gerekli tedbirleri alma yetkisi verilmiştir. Bakanlar Kurulu bu yetkilere dayanarak ithalat ve ihracat konusunda gerekli kararları alır veya gerekli düzenlemeleri yapar⁸⁰⁴. Bu konudaki önemli görev ve yetkilerinden biri, 2/2/1984 tarihli ve 2976 sayılı Dış Ticaretin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun 2 nci maddesinin birinci fıkrasına göre, 2976 sayılı Kanun kapsamındaki konularda düzenlemeler yapmak; 3 üncü maddesinin birinci fıkrasına göre, ithalat, ihracat veya dış ticaret işlemleri üzerine konulan ek mali yükümlülüklerin nevi, miktarı, tahsili, takibi, iadesi, gerektiğinde bütçeye irat kaydedilmesi, bir fonda toplanması ve fonun kullanım esaslarını göstermektir.

Ayrıca, 20/2/1930 tarihli ve 1567 sayılı Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında Kanunun 1 inci, 14/5/1964 tarihli ve 474 sayılı Gümrük Giriş Tarife Cetveli Hakkında Kanunun 2 nci, 6/5/1986 tarihli ve 3283 sayılı Bazı Kanunlarla Tanınmış Olan Gümrük Muafiyetlerinin Kaldırılması Hakkında Kanunun 2 nci, 27/10/1999 tarihli ve 4458 sayılı Gümrük Kanunun 16, 22 ve 55 inci maddeleri ile 2976 sayılı Kanun hükümlerine göre, ithalat rejimi kararına ek kararlar Bakanlar Kurulu kararı ile yürürlüğe konulur.

1567 sayılı Kanunun 1 inci, 474 sayılı Kanunun 2 nci, 3283 sayılı Kanunun 2 nci, 4458 sayılı Kanunun 16 ve 22 nci maddeleri ile 2976 sayılı Kanun hükümlerine göre, bir ülke menşeli bazı tarım ürünleri ithalatında tarife kontenjanı uygulanması hakkında kararlar, Bakanlar Kurulu kararı ile yürürlüğe konulur. 1567 sayılı Kanunun 1 inci, 474 sayılı Kanunun 2 nci, 3283 sayılı Kanunun 2 nci, 4458 sayılı Kanunun 55 inci maddeleri ile 2976

⁸⁰⁴ Ayrıntılı bilgi için bkz. Arslan, **a.g.e.**, s.60 vd..

sayılı Kanun hükümlerine göre, ithalatta geçici korunma önlemi uygulanmasına ilişkin kararlar, Bakanlar Kurulu kararı ile yürürlüğe konulur.

6/6/1985 tarihli ve 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunun 2 nci maddesine göre, Türkiye’de serbest bölgelerin yer ve sınırlarını belirlemeye Bakanlar Kurulu yetkilidir.

Ayrıca, Bakanlar Kurulunun kanunlarda belirtilen diğer önemli görev ve yetkileri şunlardır:

- 9/8/1983 tarihli ve 2873 sayılı Milli Parklar Kanununun 3 üncü maddesinin birinci fıkrasına göre, bir alanın milli park olarak belirlenmesine karar vermek.

- 21/7/1983 tarihli ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununun 35 inci maddesine göre, arkeolojik kazı yapılmasına izin vermek.

- 7/3/1954 tarihli ve 6326 sayılı Petrol Kanununun 58 inci maddesinin birinci fıkrasına göre, bölgesel sondaj mükellefiyet süresini uzatmak.

- 18/12/1981 tarihli ve 2565 sayılı Askeri Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Kanununun 3 üncü ve 4 üncü maddelerine göre, askeri yasak bölgeler ile kamu ve özel kuruluşların çevresinde özel güvenlik bölgeleri kurmak ve kaldırmak.

- 9/8/1983 tarihli ve 2872 sayılı Çevre Kanununun 29 uncu maddesinin ikinci fıkrasına göre, arıtma tesisi kuran, işleten ve yönetmeliklerde belirtilen yükümlülükleri yerine getiren kuruluşların arıtma tesislerinde kullandıkları elektrik enerjisi tarifesinin, sanayi tesislerinde kullanılan enerji tarifesinin yüzde ellisine kadar indirim uygulamak.

- 31/5/2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 73 üncü maddesinin ikinci fıkrasına göre, kamu idaresi sağlık hizmeti sunucuları dışındaki sözleşmeli sağlık hizmeti sunucularınca, Sağlık Hizmetleri Fiyatlandırma Komisyonunca belirlenen sağlık hizmetleri bedeline ek olarak, bu bedellerin bir katına kadar alınabilecek ilave ücretin tavanını belirlemek.

- 28/3/1983 tarihli ve 2809 sayılı Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanununun ek 30 uncu maddesinin birinci fıkrasına göre, üniversitelere bağlı olarak fakülte, enstitü ve yüksekokul kurmak, bu birimlerle ilgili olarak birleştirme, kapatma, bağlantı ve isim değişikliği yapmak.

- 31/5/1963 tarihli ve 244 sayılı Milletlerarası Andlaşmaların Yapılması, Yürürlüğü ve Yayınlanması ile Bazı Andlaşmaların Yapılması İçin Bakanlar Kuruluna Yetki Verilmesi Hakkında Kanunun 3 üncü maddesinin birinci fıkrasının (1) numaralı bendine göre, milletlerarası andlaşmaların onaylanması, bunlara katılma, bunların feshini ihbar etmemek suretiyle yürürlük süresini uzatma, Türkiye Cumhuriyetini bağlayan bir Milletlerarası Andlaşmanın belli hükümlerinin yürürlüğe konulması için gerekli bildirimleri yapma, milletlerarası andlaşmaların uygulama alanının değiştiğini tesbit etme, bunların hükümlerinin uygulanmasını durdurma ve bunları sona erdirmek.

- 22/11/1984 tarihli ve 3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanununun 14 üncü maddesinin birinci fıkrasına göre, yeni yerleşim yerleri kurmak veya mevcut köyler ile köy altı yerleşim birimlerini birleştirmek.

- 3/7/2005 tarihli ve 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanununun 17 nci maddesine göre, bazı yerlerde arazi toplulaştırma proje sahası belirlemek ve uygulamak.

- 26/6/2001 tarihli ve 4691 sayılı Teknoloji Geliştirme Bölgeleri Kanununun 4 üncü maddesinin ikinci fıkrasına göre, bazı alanları teknoloji geliştirme bölgesi olarak tespit etmek.

- 19/9/2006 tarihli ve 5543 sayılı İskân Kanununun 8 inci maddesinin dördüncü fıkrasına göre, göçmen olarak kabul edilenleri, Türk vatandaşlığına almak.

- 4/11/1983 tarihli ve 2942 sayılı Kamulaştırma Kanununun 27 nci maddesinin birinci fıkrasına göre, bazı taşınmazların, idarece acele kamulaştırılmasına karar vermek.

- 16/6/2005 tarihli ve 5366 sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanunun 2 nci maddesinin birinci fıkrasına göre, bazı alanları yenileme alanı olarak belirlemek.

- 14/10/1983 tarihli ve 2923 sayılı Yabancı Dil Eğitimi ve Öğretimi ile Türk Vatandaşlarının Farklı Dil ve Lehçelerinin Öğrenilmesi Hakkında Kanunun 2 nci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendine göre, Türkiye’de eğitimi ve öğretimi yapılacak yabancı dilleri tespit etmek.

- 12/3/1982 tarihli ve 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanununun 3 üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendine göre, kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgelerinin sınırlarını tespit etme, aynı fıkranın (d) bendine göre, turizm merkezlerinin yeri, mevki ve sınırlarını tespit etme; 8 inci maddesinin birinci fıkrasının (E) bendine göre, kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgelerinde ve turizm merkezlerindeki taşınmaz malların iktisabı, 442 sayılı Köy Kanunu ile 2644 sayılı Tapu Kanununda yer alan yabancı uyruklularla ilgili tahditlerden istisna etme, aynı fıkranın (H) bendine göre, kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgesinin tamamının veya alt bölgenin tek bir ana yatırımcıya tahsisi için yatırımcıya ön izin verilmesine ve ön izin koşullarına karar vermek; 8 inci maddesinin dördüncü fıkrasına göre, kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgelerinde yeni işe başlayan ana yatırımcı, alt yatırımcı ve yatırımcıların bu bölgelerde yapacakları yatırımlara yatırım teşvik kararnamesi çerçevesinde hangi teşviklerin verileceği ve verilecek teşviklerin hangi yatırımlara ne şekilde ve ne ölçüde uygulanacağı hususlarını tespit etme; 28 inci maddesinin üçüncü fıkrasına göre, Türk ve yabancı bayraklı deniz turizmi araçlarına yasak olan bölgeleri tespit etmek.

- 26/12/1925 tarihli ve 697 sayılı Günün Yirmi Dört Saate Taksimine Dair Kanunun 2 nci maddesinin birinci fıkrasına göre, gün ışığından daha fazla yararlanmak amacıyla bütün yurttaki başlangıç ve bitiş tarihleri belirtilmek ve bir saati aşmamak şartıyla yaz saati uygulamaya karar vermek.

- 9/8/1983 tarihli ve 2872 sayılı Çevre Kanununun 9 uncu maddesinin birinci fıkrasının (d) bendine göre, bir alanı Özel Çevre Koruma Bölgesi olarak tespit ve ilan etmek.

- 4/11/1981 tarihli ve 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 46 ncı maddesinin birinci fıkrasına göre, yükseköğretim kurumlarında cari hizmet maliyetlerine öğrenci katkısı olarak alınacak katkı paylarını; 19/11/1992 tarihli ve 3843 sayılı Yükseköğretim Kurumlarında İkili Öğretim Yapılması, 2547 Sayılı Yükseköğretim Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bir Ek Madde Eklenmesi Hakkında Kanunun 7 nci maddesinin birinci fıkrasına göre, ikinci öğretim ücretlerini tespit etmek.

- 5/5/1983 tarihli ve 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanununun 33 üncü maddesinin birinci fıkrasına göre, genel sağlığı veya milli güvenliği bozucu nitelikte olan kanuni bir grev veya lokavtı altmış gün süre ile ertelemek.

- 23/6/1983 tarihli ve 2860 sayılı Yardım Toplama Kanununun 6 ncı maddesinin birinci fıkrasına göre, kamu yararına çalışan dernek, kurum ve vakıfları izin almadan yardım toplayabilen kuruluşlardan saymak.

- 29/8/1977 tarihli ve 2108 sayılı Muhtar Ödenek ve Sosyal Güvenlik Kanununun 1 inci maddesinin birinci fıkrasına göre, köy muhtarları ile şehir ve kasaba mahalle muhtarlarının ödeneklerini arttırmak.

- 15/7/1950 tarihli ve 5682 sayılı Pasaport Kanununun 1 inci maddesinin birinci fıkrasına göre, Türkiye'ye yolcu giriş - çıkış kapılarını belirlemek ve 10 uncu maddesinin birinci fıkrasına göre, yabancı devlet vatandaşlarına vize muafiyeti tanımak.

- 25/1/2006 tarihli ve 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunun 3 üncü maddesinin birinci fıkrasına göre, Kalkınma Ajansları kurmak.

- 24/4/1930 tarihli ve 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanununun 211 inci maddesinin birinci fıkrasına göre, fevkalade hallerde ve sıhhi mahzur mevcut

olmadığı takdirde Bakanlar Kurulu kararıyla muayyen ve malûm mezarlıklar haricinde ölü defnine izin vermek.

Yine, 29/6/1956 tarihli ve 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu, 22/5/2003 tarihli ve 4857 sayılı İş Kanunu ile 31/8/1956 tarihli ve 6831 sayılı Orman Kanunu gibi pek çok kanunda da Bakanlar Kuruluna görev ve yetki verilmektedir.

Kanun hükmünde kararnamelerle Bakanlar Kuruluna verilen görevlerden başlıcalarını şu şekilde belirtebiliriz:

- Bakanlar Kurulunun, kamu iktisadi teşebbüsleri hakkında görev ve yetkileri vardır⁸⁰⁵. Bakanlar Kurulunun bu konudaki önemli görev ve yetkilerinden biri, 8/6/1984 tarihli ve 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 3 üncü maddesinin birinci fıkrasına göre, kamu iktisadi teşebbüslerinin kurulmasına karar vermektir.

- Bakanlar Kurulunun, planlama konusunda görev ve yetkileri vardır⁸⁰⁶. Bakanlar Kurulunun bu konudaki önemli görev ve yetkilerinden biri, 19/6/1994 tarihli ve 540 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 28 inci maddesinin birinci fıkrasına göre, yıllık programları kabul etmektir.

- 27/9/1984 tarihli ve 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 13/12/1983 Gün ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun 17 nci maddesinin ikinci fıkrasının (d) bendine göre, sürekli görev veya hizmet yapacak taşra teşkilatı kurmak, kaldırmak ve değiştirmek.

- 13/12/1983 tarihli ve 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 7 nci maddesinin ikinci ve 9 uncu maddesinin

⁸⁰⁵ Ayrıntılı bilgi için bkz. Arslan, **a.g.e.**, s.104 vd..

⁸⁰⁶ Ayrıntılı bilgi için bkz. Arslan, **a.g.e.**, s.77 vd..

birinci fıkralarına göre, kamu kurum ve kuruluşlarına ait kadroları serbest bırakmak ve bu kadroların derecelerini değiştirmek.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BAKANLAR KURULUNUN ÇALIŞMA USULÜ

I. BAKANLAR KURULU TOPLANTILARI

Bakanlar Kurulu, Cumhurbaşkanı (Anayasada belirtilen durumlarda zorunlu ya da ihtiyari olarak Bakanlar Kuruluna başkanlık edebilir) Başbakan ve bakanlardan oluşan sayısı sınırlı bir kuruldur⁸⁰⁷.

Bakanlar Kurulu, devletin önemli işlerinin, başka bir deyimle yüksek yönetim ile ilgili prensip meselelerinin ve bakanlıklar arasında koordinasyonu gerektiren işlerin karara bağlandığı bir kuruldur⁸⁰⁸.

Bakanlar Kurulu, salt anayasal bir kuruluştur. Yani kuruluş ve işleyişi doğrudan Anayasa ile düzenlenmiştir⁸⁰⁹. Ancak 1982 Anayasasında da 1921, 1924 ve 1961 anayasalarında olduğu gibi, Bakanlar Kurulunun çalışma usulüne ilişkin herhangi bir hüküm yer almamaktadır. Aynı şekilde, bu konuda bir kanun ya da içtüzük hükmü de bulunmamaktadır. Bu nedenle, yıllardır Bakanlar Kurulu, geleneklere ve kendi geliştirdiği yöntemlere göre çalışmaktadır⁸¹⁰.

Çalışma usulünü, Başbakan takdir ettiği için toplantı gün ve saatleri hükümetle değişir. Yerleşik bir takvim olmadığı için gündem de önceden bilinemez⁸¹¹. Batıdaki ülkelerde hükümet müesseseseleştiği ve toplantı takvim ve gündemi belli usullere bağlanmasına rağmen ülkemizde hükümet

⁸⁰⁷ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.230.

⁸⁰⁸ Şeref Gözübüyük, “Bakanlar Kurulunun Çalışma Usulleri”, **ASBFD**, C. 22, S. 3, 1967, s.103, **Ankara Üniversitesi Dergiler Veri Tabanı**, (Çevrimiçi) <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/42/410/4504.pdf>, 13 Ekim 2009.

⁸⁰⁹ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.230.

⁸¹⁰ Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, s.80; Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.240.

⁸¹¹ Kâmrân İnan, **Devlet İdaresi**, 3. baskı, İstanbul, Ötüken Yayınları, 1993, s.110.

çalışmalarının kaidesi olmadığı için Bakanlar Kurulunun işleyişinin çok verimli ve sağlıklı olmadığı gerekçesiyle doktrinde eleştirilmektedir⁸¹².

Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi de, Bakanlar Kurulunun çalışma usullerinin bir Bakanlar Kurulu yönetmeliğiyle düzenlenmesi tavsiyesinde bulunmuştur⁸¹³.

1961 Anayasası döneminde Bakanlar Kurulunun içtüzüğünün yapılması için teşebbüste bulunan Başbakanlık müsteşar ve müşavirleri tarafından içtüzük yapılmasındaki en büyük engelin içtüzüğün gerekli müeyyideden mahrum olacağı ileri sürülmüştür. Özellikle kararnameyi imzalamayı reddeden bir bakana uygulanacak bir müeyyide koymanın pratik olmayacağı gibi faydalı da olmayacağı ileri sürülmektedir. Ancak Başbakanın istemesine rağmen sürekli olarak aykırı hareket eden bir bakanı Başbakan istifaya davet edebilir ve o bakan da istifaya mecburdur⁸¹⁴.

Bu kadar önemli görevleri yerine getiren bir heyetin bir çalışma tüzüğüne de sahip olması gerektiği doktrinde savunulmuştur⁸¹⁵.

Ancak önceden içtüzükle ya da yönetmelikle bir düzenleme yapılmaması da, parlamenter sistemin avantajlarından olan ve her duruma göre Bakanlar Kurulunun çalışmalarının şekillenip zamana ve duruma göre problemlere alternatif çözüm yolları bulunması esnekliği sağlar. Ayrıca, Bakanlar Kurulunun çalışma usulünü düzenleyen bir içtüzük ya da yönetmelik olsa ve bu içtüzüğe ya da yönetmeliğe aykırı hareket edilmesi durumu için bir yaptırım öngörmek zordur. Bu nedenlerle Bakanlar Kurulunun çalışmalarını pozitif düzenlemeye bağlanmasının dezavantajları söz konusudur⁸¹⁶. Kanaatimizce bu dezavantajlar ve Bakanlar Kurulu toplantılarının gizliliği

⁸¹² İnan, **a.g.e.**, s.110; Servet Armağan, “Bakanlar Kurulunun Çalışma Usullerine Dair Bazı Düşünceler”, **İÜHFİM**, C. XXXVIII, S. 1-4, İstanbul, Sulhi Garan Matbaası, 1973, s.232.

⁸¹³ Nabi Dinçer, Turan Ersoy, **Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) Tavsiyelerinin Uygulanma Durumunu Değerlendirme Araştırması**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları No: 143, Ankara, Sevinç Matbaası, 1974, s.44.

⁸¹⁴ Armağan, **1961 Anayasası**, s.54.

⁸¹⁵ Armağan, **1961 Anayasası**, s.50.

⁸¹⁶ B. Yavuz, **a.g.e.**, s.183.

esas göz önünde bulundurulduğunda Bakanlar Kurulunun hükümetlere göre değişen çalışma usul ve esaslarına sahip olması olağandır.

Bakanlar Kurulunun tüm sekretarya işlerini, Bakanlar Kurulu Sekreterliği yürütmektedir⁸¹⁷. Nitekim 10/10/1984 tarihli ve 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun 26 ncı maddesinde, Başbakanlık teşkilat şemasında “yardımcı birimler” arasında yer alan Bakanlar Kurulu Sekreterliğinin görevleri düzenlenmiştir. Buna göre, Bakanlar Kurulu Sekreterliği; Bakanlar Kurulu çalışmalarının düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesi için gerekli hizmetleri yapar, Bakanlar Kurulunun toplantı gündemlerini hazırlar, gerektiğinde zabıtları tutar, toplantılara ait bütün belge ve bilgilerin güvenliğini sağlar ve Başbakan veya müsteşar tarafından verilecek diğer işleri yapar.

Bakanlar Kurulu toplantıları gizli yapılmaktadır ve uzun yıllar görüşmeler zabıt tutulup tutanağa geçirilmemiştir⁸¹⁸. 1960 devriminde bir ara daha sonra da kısa bir süre, müsteşar veya müsteşar yardımcılarında birisi not tutmuştur⁸¹⁹.

Bakanın, Bakanlar Kurulu toplantısında görüşlerini serbestçe ileri sürmesi için kamuoyunun onun görüşlerini bilmemesi gerektiği için toplantıların gizli olması gerekmektedir. Zira bakanın toplantıda ileri sürdüğü görüşlerle çıkan karar arasında bir çelişki olursa bakanın alınan kararı kamuoyu karşısında savunması güçleşecektir⁸²⁰.

⁸¹⁷ Derdiman, **a.g.e.**, s.494.

⁸¹⁸ Gözübüyük, “Çalışma Usulleri”, s.106; Armağan, **1961 Anayasası**, s.99; Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, s.80; Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.240; Günday, **a.g.e.**, s.363.

⁸¹⁹ Gözübüyük, “Çalışma Usulleri”, s.106; Armağan, **1961 Anayasası**, s.99.

⁸²⁰ B. Yavuz, **a.g.e.**, s.183.

A. Toplantıya Çağırma

Bakanlar Kurulunun gündemini Başbakan düzenler ve gündem bakanlara toplantıdan önceden bildirilir⁸²¹.

Bakanlar da, bir konunun toplantı gündemine alınmasını isteyebilmektedir. Bu durumda, ilgili bakan tarafından gündeme alınması istenen konu ya da konularla ilgili teklifler, Başbakanlık Müsteşarına yapılmaktadır⁸²². Konu, Müsteşar tarafından Başbakana sunulmakta ve Başbakan tarafından uygun görüldüğü takdirde, kararname metni haline getirilmesi için Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğüne gönderilmektedir. Bu şekilde hazırlanan kararnameler, ya müzakere edilmek üzere Bakanlar Kuruluna getirilmekte, ya da diğer bakanların imzasına sunulmaktadır⁸²³. Bir bakan bir konuyu Başbakana arz etmek suretiyle de gündeme alınmasını da isteyebilir. Başbakan, uygun gördüğü takdirde, o konu gündeme alınmaktadır⁸²⁴. Uygulamada bazı konular bazen Başbakan ile ilgili bakan arasında halledilmekte, müzakereye dahi konulmamaktadır⁸²⁵.

Başbakanın talimatları doğrultusunda Bakanlar Kurulu toplantı gündeminin hazırlanması ve Bakanlar Kurulu üyelerinin toplantıya çağırılması görevini, Bakanlar Kurulu Sekreterliği yerine getirmektedir⁸²⁶.

Gündem tek tek konular halinde belirlenip bildirileceği gibi genel bir ifadeyle de bildirilebilir. Bazen gündemde yer almayan bir husus toplantı başladıktan sonra müzakereye konu olmaktadır⁸²⁷.

Bakanlar Kurulu toplantılarında görüşülecek kanun tasarıları ve kararnamelerle ilgili hazırlıklar, ilgili bakanlık veya bakanlıklar tarafından yapılmaktadır. Başbakanlığı ya da birden fazla bakanlığın görev alanını ilgilendiren tasarılar, ilgili bakan ve Başbakan yardımcıları tarafından

⁸²¹ Armağan, **1961 Anayasası**, s.99.

⁸²² Armağan, **1961 Anayasası**, s.99.

⁸²³ Armağan, **1961 Anayasası**, s.99; Eroğlu, **a.g.e.**, s.143.

⁸²⁴ Armağan, **1961 Anayasası**, s.99.

⁸²⁵ Armağan, **1961 Anayasası**, s.99.

⁸²⁶ Günday, **a.g.e.**, s.363.

⁸²⁷ Armağan, **1961 Anayasası**, s.99.

hazırlanmaktadır. Kanun tasarıları hakkında, gerektiğinde özel komisyonların kurulduğu da görülmektedir. Uygulamada genellikle Başbakanlık ya da ilgili bakanlık karar metnini hazırlamakta ve Bakanlar Kuruluna sevk etmektedir⁸²⁸.

Taslaklar, 19/12/2005 tarihli ve 2005/9986 sayılı Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik esaslarına göre hazırlanarak Bakanlar Kurulu üyelerinin imzasına sunulur. Taslaklar, bakanlıklar, bağlı, ilgili, ilişkili kurum ve kuruluşlar, diğer kamu kurum ve kuruluşları ile Başbakanlık tarafından hazırlanır. Taslaklar, konuyla ilgili kurum ve kuruluşların görevli birimleri tarafından hazırlanır. Hukuk müşavirlikleri dışındaki birimlerce hazırlanan taslaklar hakkında hukuk müşavirliklerinin görüşü alınır. Taslaklar hakkında ilgili bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarının görüşleri alınır. Ayrıca ilgili bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarının yanı sıra Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte belirtilen bakanlık, kurum ve kuruluşların da görüşü alınır. İlgili kurum ve kuruluşlardan alınması gereken görüşler tamamlandıktan ve değerlendirildikten sonra teklif yazısıyla Başbakanlığa gönderir. Bakanlar Kuruluna sunulmak üzere Başbakanlığın ana hizmet birimlerinden olan Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğüne⁸²⁹ gönderilen kanun taslakları şekli olarak ve esastan incelenir. Nitekim 10/10/1984 tarihli ve 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun 8 inci maddesinde Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğünün görevleri

⁸²⁸ Armağan, **1961 Anayasası**, s.49.

⁸²⁹ Bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşları tarafından hazırlanarak Bakanlar Kuruluna sunulmak üzere Başbakanlığa gönderilen kanun, tüzük ve yönetmelik taslakları ile Bakanlar Kurulu kararı gerektiren konulara ait işlemleri yürütmek üzere 18/5/1929 tarihli ve 1452 sayılı Devlet Memurları Maaşatının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun ile “Kavanin Kalemi” ve “Mukarrerat Kalemi” adı altında iki ayrı birim kurulmuştur. 20/5/1933 tarihli ve 2187 sayılı Başvekalet Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun ile Mukarrerat Kaleminin adı “Kararlar Müdürlüğü” olmuştur. 23/6/1943 tarihli ve 4443 sayılı Başvekalet Teşkilatı Hakkında Kanun ile “Kararlar Müdürlüğü”nün adı “Muamelat Umum Müdürlüğü” olarak değiştirilmiştir. 9/3/1954 tarihli ve 6330 sayılı Başvekalet Teşkilatı Hakkında Kanun ile “Muamelat Umum Müdürlüğü”nün adı “Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesi” olmuştur. 8/6/1984 tarihli ve 203 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile (10/10/1984 tarihli ve 3056 sayılı Kanun olarak yasalaşmıştır.) Başkanlığın adı “Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü” olmuştur. Bu Genel Müdürlük bu görevlerini, 17/2/2006 tarihli ve 26083 sayılı Resmi Gazete ile yürürlüğe konulan “Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” ve 18/6/2003 tarihli ve P. 2003/6 sayılı “Bakanlar Kurulunun Çalışma Usulüne İlişkin Esaslar”a göre yerine getirmektedir. (**T.C. Başbakanlık Faaliyet Raporu**, (Erişim) <http://www.basbakanlik.gov.tr/sgb/Raporlar/Ba%C5%9Fbakanl%C4%B1k%202007%20Y%C4%B1%C4%B1%20Faaliyet%20Raporu.pdf>, 5 Aralık 2009).

düzenlenmiştir. Buna göre; bakanlıklarca hazırlanan kanun, kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik ve Bakanlar Kurulu kararlarına ait tasarıları; Anayasaya, kanunlara, genel hukuk kurallarına, kalkınma plan ve programları ile Hükümet Programına uygunluğu açısından incelemek, Bakanlar Kurulunda görüşülecek duruma getirmek, Bakanlar Kurulunca uygun görülen kanun tasarılarının Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmasına ait işleri yürütmek, bunları kanunlaşınca kadar takip etmek, Başbakanlığın görev alanına giren kanun, kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik esasları ve Bakanlar Kurulu kararnamelerini, gerektiğinde ilgili birimlerin görüşünü de alarak hazırlamak Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğünün görevleri arasında yer alır. Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğünde son şekli verilen taslaklar, Bakanlar Kurulu üyelerinin imzasına sunulur.

B. Bakanlar Kurulunda Görüşme Usulü

Bakanlar Kurulu toplantıları, genel olarak her hafta Pazartesi günleri öğleden önce, Ankara'da bulunan Başbakanlık binasında, Başbakanın başkanlığında yapılmaktadır⁸³⁰.

Bu olağan toplantı dışında toplantı gün ve saati hükümet tarafından belirlenmekte olup, Başbakan istediği takdirde, olağanüstü toplantı da yapılabilmektedir. Bakanlar Kurulunun, önemli günlerde yurdun değişik illerinde de toplandığı görülmektedir. Bakanlar Kurulu, Başbakanın bulunmadığı ya da bir engeli çıktığı durumlarda, Başbakan yardımcılarının birinin başkanlığı altında toplanmaktadır⁸³¹. Ancak, bu tür toplantılarda, hükümeti ilgilendiren önemli kararlar alınmamaktadır.

Bakanlar Kurulu toplantıları, lüzum gördüğü takdirde ya da Anayasada belirtilen durumlarda Cumhurbaşkanı başkanlığında da yapılabilmektedir. Nitekim Anayasaya göre, olağanüstü hal ve sıkıyönetim ilanı (Ay. m. 119-122) ile bu dönemlerde kanun hükmünde kararname çıkarılmasına (Ay. m.

⁸³⁰ Armağan, 1961 Anayasası, s.48.

⁸³¹ Armağan, 1961 Anayasası, s.48.

91) ilişkin Bakanlar Kurulu toplantıları, Cumhurbaşkanı başkanlığında yapılacaktır. Cumhurbaşkanının, yürütme organının başı olması sıfatıyla Bakanlar Kuruluna başkanlık etmesi, yürütme yetkilerinin devlet başkanında olduğu dönemlerden kalma bir uygulama olmakla birlikte, artık pek görülmeyen ve görülse bile, sembolik değer taşıyan bir uygulamadır⁸³². Zira Cumhurbaşkanı, yüksek sevk ve idare ile ilgili kararlar alınmasına birinci derece katılmaz. Uygulamada da bazı önemli kararlar ve Cumhurbaşkanın istediği durumlar haricinde Bakanlar Kuruluna Başbakan başkanlık eder⁸³³.

Uygulamada, önceden Başbakanlık veya ilgili bakanlık tarafından hazırlanmış karar metinleri, Bakanlar Kurulu önüne getirilmekte ve konu hakkında sözlü müzakere yapılmaktadır. Gündemdeki konular üzerinde görüşmeler esnasında oluşan görüş ayrılıkları Başbakan tarafından giderilmektedir. Zira Bakanlar Kurulu üyeleri koalisyon ortakları da olsa tam bir ahenk içinde faaliyetlerini yerine getirmelidir⁸³⁴. Bu usul, doktrinde, uygulamada bakanların çoğu zaman Başbakanı desteklemek zorunda kaldığı için demokratik olmadığı gerekçesiyle eleştirilmektedir⁸³⁵.

Toplantı yapıp konu Bakanlar Kurulunda müzakere edildikten sonra da sonuç bir karar haline getirilip yazılır ve imzalanır⁸³⁶. Bakanlar Kurulu toplantılarında varılan sonuçlar, alınan kararlar konu ile ilgili bakan tarafından, bazen not halinde, bazen de ağızdan Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğüne bildirilmektedir. Bu konuda da değişik uygulamalar olmaktadır. Bazen Bakanlar Kurulunda alınan kararları tespit etme ve kaleme alma görevi, bakanlardan, çoğu zaman, devlet bakanlarından birine verilmektedir. Bu bakan tarafından kaleme alınan kararlar, kararname şeklinde imzaya hazır bir hale getirilmek üzere Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğüne verilmektedir⁸³⁷.

⁸³² Armağan, **1961 Anayasası**, s.49.

⁸³³ Armağan, **1961 Anayasası**, s.49.

⁸³⁴ Armağan, **1961 Anayasası**, s.50.

⁸³⁵ İnan, **a.g.e.**, s.110.

⁸³⁶ Armağan, **1961 Anayasası**, s.98.

⁸³⁷ Gözübüyük, “Çalışma Usulleri”, s.106.

Bakanlar Kurulu toplantılarında alınan kararlar, bir kararname şeklinde yazılarak bakanların imzasına sunulmaktadır⁸³⁸.

Uygulamada Bakanlar Kurulu kararlarının imzalanması da farklı şekillerde yapılmaktadır⁸³⁹.

Metin haline gelen kararnameyi öncelikle teklifi yapan Bakan imzalamakta, daha sonra ya diğer bakanların imzalarına arz edilmekte ya da Bakanlar Kurulunda müzakere edilmektedir⁸⁴⁰.

Görüşmeler sonunda, Kurul halinde toplanan Bakanlar Kurulunda oybirliği ile karar alınmakla birlikte, ayrıca oylama yapılmamaktadır⁸⁴¹. Bakanlar Kurulunun, bütün kararlarını oybirliği ile alacağına ilişkin kanunlarda böyle bir zorunluluk olmamakla birlikte oybirliği ile karar alma, hükümetin genel siyasetinin tespitinin gereğidir⁸⁴². Çoğunlukla karar alma yolu yoktur. Bakanlar Kurulu kararları iradenin açıklanması bakımından kolektif idari işlem niteliğindedir⁸⁴³. Başbakanın ve tüm bakanların bu kararnameyi imzalaması, Bakanlar Kurulunun kolektif sorumluluğunun bir gereğidir⁸⁴⁴. Kararlaştırılan hususlara karşı olan bakan bunu yazılı ve sözlü olarak belirtmeyeceği gibi görevden çekilmedikçe kararnameyi imzalamaktan da çekinemez. Uygulamada da Bakanlar Kurulu kararlarında oybirliğiyle ya da çoğunlukla alındığına ilişkin herhangi bir açıklamada bulunulmaz⁸⁴⁵. Ortak sorumluluk ilkesi gereğince, bir Bakanlar Kurulu kararnamesi veya kararının tekemmül edebilmesi için, o kararname veya kararın hazırlanmasına tüm bakanların katılması ve kararname ve kararın onların oybirliği ile kabul edilmesi gerekir. Bir bakan, görevden çekilmedikçe Bakanlar Kurulu kararnamesini imzalamaktan kaçınamaz⁸⁴⁶. Bakanlar Kurulunun çıkarılmasında ısrar ettiği kararnameyi imzalamak istemeyen bakan istifa etmelidir. Aksi halde bir

⁸³⁸ Günday, **a.g.e.**, s.362.

⁸³⁹ Günday, **a.g.e.**, s.363.

⁸⁴⁰ Armağan, **1961 Anayasası**, s.99.

⁸⁴¹ Eroğlu, **a.g.e.**, s.143; Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.240; Derdiman, **a.g.e.**, s.493.

⁸⁴² Derdiman, **a.g.e.**, s.493.

⁸⁴³ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.240.

⁸⁴⁴ Günday, **a.g.e.**, s.362.

⁸⁴⁵ Duran, **İdare Hukuku**, s.96.

⁸⁴⁶ Günday, **a.g.e.**, s.362.

bakanın dahi muhalefet ettiği ve imzalamadığı karar yürürlük kazanamaz. Çünkü parlamenter sistemde ve Türk anayasal düzeninde Bakanlar Kurulu, tüm bakanlardan oluşan ve aynı zamanda tek bir kişi gibi görünmesi ve algılanması gereken bir organdır. Bakanlar Kurulu, bakanlardan oluşan, kurul içinde bakanları da bu kişiliğın ve birliğin bir tamamlayıcı parçası sayan, bizatihi tek kişiliktir⁸⁴⁷.

Kolektif sorumluluk ilkesi gereği bakanların Bakanlar Kurulu kararlarını imzalamaktan kaçınması mümkün değildir. Bu durumda Bakanlar Kurulu kararına katılmayan bakanın istifa etmesi gerekir. Bu nedenlerle Bakanlar Kurulu kararlarının oybirliğı ve Başbakanın iradesi doğrultusunda alındığını kabul etmek gerekir⁸⁴⁸.

Bakanlar Kurulu kararlarına Başbakanın muhalefet etmesi hem kararın yürürlüğe girmesini engeller hem de tek seçeneğı istifa olursa da istifasıyla da hükümet düşer⁸⁴⁹.

Ayrıca yürütme organının bütünü ile iradesini ortaya koyabilmesi bakımından Bakanlar Kurulu kararnamelerinin Cumhurbaşkanı tarafından da imzalanması zorunludur (Ay. m. 104)⁸⁵⁰. Bu nedenle Bakanlar Kurulu kararları, genelde Cumhurbaşkanınca da imzalanır⁸⁵¹.

Bakanlar Kurulunun imza işlemi tamamlandıktan sonra kanun tasarıları, TBMM Başkanlığına gönderilir.

Bazı öncelik taşıyan Bakanlar Kurulu kararları, görüşme ve tartışma yapılmadan hatta bazen de toplantı yapılmadan alınabilmektedir. Bu tür kararlar, hazırlanan karar taslaklarının, “elden imza” yöntemiyle bakanlara imzalatılmasıyla alınmaktadır⁸⁵². Bu usulde, ilgili idari kuruluşlar tarafından hazırlanan karar taslakları, Bakanlar Kurulunda görüşülmeden, bakandan

⁸⁴⁷ Derdman, **a.g.e.**, s.493.

⁸⁴⁸ B. Yavuz, **a.g.e.**, s.186.

⁸⁴⁹ Derdman, **a.g.e.**, s.493.

⁸⁵⁰ Günday, **a.g.e.**, s.362.

⁸⁵¹ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.240.

⁸⁵² Gözübüyük, “Çalışma Usulleri”, s.106; Günday, **a.g.e.**, s.363.

bakana dolaştırılmak suretiyle imzalanmakta ve Bakanlar Kurulu kararı haline getirilmektedir⁸⁵³.

Ülkemizde Bakanlar Kurulunda karara bağlanmasına gerek olmayan konuların da Bakanlar Kuruluna gelmesi Bakanlar Kurulunda görüşülmeden kararnameye dökülmesine ve elden imzalanmasına neden olduğu ve bu durumun kuruluş amacına ters düştüğü ve Bakanlar Kurulunu çoğu kez işlevsiz hale getirdiği gerekçesiyle doktrinde eleştirilmektedir⁸⁵⁴.

Bakanlar Kurulu, kolektif bir organ olduğundan ve dolayısıyla kurul halinde çalıştığından; kararlarını da oy birliği ile alması gereklidir. Kurul halinde yapılması öngörülen işlemlerin (kolektif işlem) mutlaka bir görüşme sonucu yapılması önemli bir şekil ve usul şartı olduğu doktrinde savunulmaktadır⁸⁵⁵. Ancak Bakanlar Kurulu toplantıları, önceden bir düzene bağlı olmadığı ve gizli olduğundan bu gibi şekil ve usul sakatlıklarının hukukun genel ilkeleriyle bağdaşmadığı ileri sürölüp kanıtlanamamaktadır⁸⁵⁶.

“Elden imza” yöntemi, uygulamada bazen kararnamelerin imzalanmasını gecikmesine de sebep olmaktadır⁸⁵⁷. Sorumlu idari birimlerce hazırlanan karar taslaklarının, Bakanlar Kurulunda görüşülmeden, elden bakanlıktan bakanlığa dolaştırılması formalite olarak görölüp doktrinde eleştirilmektedir⁸⁵⁸. Bu usulün sorumluluk düşüncesiyle bağdaşmayan bazı mahsurla yol açabileceği de Merkezî Hükûmet Teşkilâtı Kuruluş ve Görevleri, Merkezî Hükûmet Teşkilâtı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Rapor Özeti’nde savunulmaktadır⁸⁵⁹.

Doktrinde elden imza yönteminde imzaların çoğunun, metnin tarihinden sonra atılması da eleştirilmektedir⁸⁶⁰.

⁸⁵³ Gözübüyük, “Çalışma Usulleri”, s.106; Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, s.80.

⁸⁵⁴ İnan, **a.g.e.**, s.112; Sencer, **a.g.e.**, s.184.

⁸⁵⁵ Günday, **a.g.e.**, s.363.

⁸⁵⁶ Günday, **a.g.e.**, s.363; Duran, **İdare Hukuku**, s.96.

⁸⁵⁷ Armağan, **1961 Anayasası**, s.49.

⁸⁵⁸ Gözübüyük, “Çalışma Usulleri”, s.106.

⁸⁵⁹ **Merkezî Hükûmet Teşkilâtı Kuruluş ve Görevleri, Merkezî Hükûmet Teşkilâtı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Rapor Özeti**, Ankara, Balkanoğlu Matbaacılık, 1963, s.3.

⁸⁶⁰ Duran, **İdare Hukuku**, s.96.

Elden imza usulünün uygulandığı hallerde, bazen bakanlardan birisi, bu tip kararların incelenmesi ile görevlendirilmektedir. Bakan, bazı aksaklıklara rastlar ise yahut tamamlayıcı bilgilere ihtiyaç duyarsa, kararı imzalamamak suretiyle ilgili bakanın veya Başbakanın dikkatini çekmekte, bazen konunun Bakanlar Kurulunda tartışılmasını sağlamaktadır. Böyle bir uygulama da işlerin uzamasına, sürüncemede kalmasına sebep olduğu gerekçesiyle doktrinde eleştirilmektedir⁸⁶¹.

Ayrıca uygulamada nadiren karşılaşılan ve bazı önemli ve acele durumlarda kullanılmak üzere önceden imzalanmış boş Bakanlar Kurulu kararlarının kullanılması yöntemi de vardır. Ancak bu yöntem doktrinde eleştirilerek bu yöntemin uygulanabilmesi için Bakanlar Kurulu tarihinde bakanların Bakanlar Kurulunun toplandığı yerde olması gerektiği doktrinde savunulmaktadır⁸⁶².

İmzalar tamamlandıktan sonra Cumhurbaşkanına gönderilebileceği için uygulamada eksik imzalar faks yoluyla da tamamlanmaktadır⁸⁶³. İlgili bakan yurt dışında bulunması halinde taslaklar, vekâlet eden bakan tarafından da imzalanmaktadır.

Uzun yıllar Bakanlar Kurulunun bir kırtasiye hücumu altında kaldığı ve imza makinesi haline geldiği görülmektedir. Bu durum, Bakanlar Kurulunun üzerinde enine boyuna durulması gereken konulara gereken hassasiyeti göstermesine imkân bırakmadığı gibi Bakanlar Kurulunu fuzuli olarak işgal de etmektedir⁸⁶⁴. Ayrıca gereksiz yere Bakanlar Kuruluna sevk edilen veya bir bakanın yetkisi içinde iken Bakanlar Kuruluna ve bakanların imzalarına sunulan işlem, Bakanlar Kurulunu meşgul ettiği gibi bazen ticari hayatı da olumsuz etkilemektedir. Hızlı bir tempo ile gelişen ekonomik hayat, bazen acil ve kesin kararların alınmasını gerektirir⁸⁶⁵. Örneğin, Sanayi ve Ticaret veya Maliye Bakanlıklarının bir kararı ile halledilmesi mümkün ve lazım olan bir

⁸⁶¹ Gözübüyük, “Çalışma Usulleri”, s.106.

⁸⁶² Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, s.80.

⁸⁶³ Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, s.80.

⁸⁶⁴ Servet Armağan, “Bakanlar Kurulunun Çalışma Usullerine Dair Bazı Düşünceler”, **İÜHFİM**, C. XXXVIII, S. 1-4, İstanbul, Sulhi Garan Matbaası, 1973, s.232; Armağan, **1961 Anayasası**, s.85.

⁸⁶⁵ Armağan, **1961 Anayasası**, s.89.

konu Bakanlar Kurulu üyelerinin imzaları ile tekemmül ettirme yoluna gidildiği zaman, ekonomik hayat bu gecikmeden zarar görebilir⁸⁶⁶.

Devletin üst düzey yönetim organı olan Bakanlar Kurulunun faaliyet alanının bu işleviyle sınırlı kalması gerekirken yürürlükteki mevzuat Bakanlar Kuruluna, bu çerçeveyi aşan ve çoğu ayrıntıyla ilgili bulunan konularda karar alma görevi yüklemiştir. Bu durum, Bakanlar Kurulunun gündeminin sürekli biçimde genişlemesine ve bazı hizmetlerin gecikmesine ve elden imza yönteminin uygulanmasına yol açmaktadır⁸⁶⁷. Bakanlar Kurulunun hukuksal çerçevesi çizilmeli ve doğrudan hükümetin ortak sorumluluğuna ve genel siyasetin yürütülmesine ilişkin olan ya da daha alt düzeylerde sonuçlandırılmayacak türden eylem ve işlemlerle ilgili kararlar Bakanlar Kurulunca alınmalıdır⁸⁶⁸.

Bakanlar Kurulu, gereksiz yere uğraştığı görevlerinin bir kısmını bakanlıklara devredebilir⁸⁶⁹.

1953 yılında bakanlıklara gönderilen bir tamim üzerine on dört bakanlık ve iki devlet bakanlığı ile Vakıflar Umum Müdürlüğü ve Diyanet İşleri Reisliği temsilcilerinden oluşan komisyondan çıkan rapor 19/12/1954 tarihinde Başbakanlığa sunulmuştur. Bu raporda, her bakanlık kendi açısından Bakanlar Kurulunca karar alınmalarına günün şartları sebebiyle lüzum görmediği konuları bir liste halinde tespitlerini ve bu hususta hangi bakanlığın yetkili sayılması gerektiğine dair tekliflerini sunmuştur⁸⁷⁰. Bakanlıkların 99 teklifinden 34'ü kabul edilmiş ve bunların ilgili bakanlıklarca kararlaştırılması uygun görülmüş, geri kalanın ise eskisi gibi Bakanlar Kurulunca karara bağlanması kabul edilmiş ve böylece Bakanlar Kurulunun iş yükü hafifletilmiştir⁸⁷¹.

⁸⁶⁶ Armağan, 1961 Anayasası, s.89-90.

⁸⁶⁷ **Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı Yayın No: DPT: 2362-ÖİK: 429, Ankara, 1994, s.4.

⁸⁶⁸ **Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yayın No: DPT: 2507-ÖİK: 527, Ankara, 2000, s.35.

⁸⁶⁹ Bilir, a.g.m., s.260.

⁸⁷⁰ Armağan, 1961 Anayasası, s.86.

⁸⁷¹ Armağan, 1961 Anayasası, s.86-87.

Ancak zaman içerisinde de bakanlıkların kendilerine ait bir konuya ilişkin işleme otorite kazandırmak ve sorumluluğu yaymak için yeni çıkan kanunlardaki hükümlerle Bakanlar Kuruluna sevk ettiği için yine Bakanlar Kurulu büyük bir iş hacmi altında kalmıştır⁸⁷². 1960'lardan sonra da bazı konular tekrar ayıklanmak istenmiş kurulan komisyonlarda hazırlanan listeler kesinlik kazanmamıştır⁸⁷³. 1968 yılında hazırlanan başka raporlarda da Bakanlar Kurulunun büyük bir iş hacmi altında kaldığı ortaya çıkmıştır⁸⁷⁴.

Bakanlar Kurulunu işgal eden gereksiz konulardan kurtarmak için 1990 yılında da 3612 sayılı Bazı Kanunların Bakanlar Kuruluna Yetki Veren Hükümlerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı ile Bazı Kanunların Bakanlar Kuruluna Yetki Veren Hükümlerinde Değişiklik Yapılması Hakkında KHK'nın Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun çıkarılmıştır⁸⁷⁵.

Bu konuda kesin bir çözüm bulunamamıştır. 1971 yılından beri koalisyon partileri arasındaki anlaşmazlıklar, siyasi istikrarsızlık, kabine buhranları bu konuda yerleşik ve kesin tedbirler alınmasını engellemektedir. Ayrıca, bazen bakanlıkların bir konuda yetkinin kendisinden başka bakanlığa verilmesine karşı çıkması ve bu konuda olumsuz bir tavır takınmaları da bu sorunun çözülmesini engellemektedir⁸⁷⁶.

Bakanlar Kurulunu işgal eden gereksiz konulardan kurtulmak için bazı yöntemler uygulanabilir. Birçok kanunda değişiklik yapılabilir⁸⁷⁷. 27/9/1984 tarihli ve 3046 sayılı bakanlıkların kuruluşu hakkında Kanuna, Bakanlar Kurulunun lüzum göreceği görevli bakanlıklara veya başka mercilere devir, gerektiğinde bakanlıklara yahut başka mercilere ait görevlerden lüzum

⁸⁷² Armağan, **1961 Anayasası**, s.87.

⁸⁷³ Armağan, **1961 Anayasası**, s.87.

⁸⁷⁴ Armağan, **1961 Anayasası**, s.87.

⁸⁷⁵ Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, **İdare Hukuku: Genel Esaslar**, C. I, 5. baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, 2007, s.211.

⁸⁷⁶ Armağan, **1961 Anayasası**, s.88.

⁸⁷⁷ Armağan, "Bakanlar Kurulu", s.235; Armağan, **1961 Anayasası**, s.88.

gördüklerini kendisine mal eyleme veya bir bakanlık veya merciden öbürüne görev devretme yetkilerini tanıyan genel bir hüküm eklenebilir⁸⁷⁸.

Buna benzer bir görüş de Devlet Plânlama Teşkilâtı içinde kurulan İdareyi ve İdare Metodları Yeniden Düzenleme Komisyonu tarafından ileri sürülmüştür. Buna göre, "...yürürlükteki kanunlara göre Bakanlar Kurulunca yerine getirilen ve mahiyetleri ekli listede açıklanan işlemlerin sonuçlandırılması yetkisi, aynı listede belirtilen Bakanlık ve Dairelere devredilmiştir" şeklinde bir hüküm konulmalı ve değiştirilmesi gereken kanunların listesi gösterilmelidir⁸⁷⁹.

Bir başka yöntem, bir defa tespit edilecek bir zamandan itibaren, Bakanlar Kuruluna yetki verilmeli ve toplu kararname çıkarılmasını içeren kanun hükümleri çok dikkatli bir şekilde incelenmeli, lüzumsuz birikmeler, ileriye doğru gidilerek önlenmelidir. Bu hususta kesin bir kriter bulmak oldukça güçtür. Ancak ülkenin genel siyasetine temas eden konular ile işin bünyesi icabı bir bakanlığa bırakılması uygun olmayan konuların Bakanlar Kurulu tarafından görüşülüp karara bağlanması kabul edilebilir⁸⁸⁰.

Bir başka yöntem ise eski hükümler için ya bir kanun çıkarılır, ayıklanacak hükümler belirtilerek, bunların, bundan sonra ilgili bakanlıklarca kararlaştırılacağı belirtilir ya da ilgili eski kanunlar değiştirildikçe, son maddesinde, diğer bazı hükümlerin de kaldırıldığı veya o konuda yetkili mercinin ilgili bir bakanlık olduğu belirtilir⁸⁸¹.

Kanun hükümlerini değiştirme yoluna gidilmeden de uygulamada, Başbakan ile ilgili bakan arasında çözümlenebilir. Bu durumda, sadece kendi yetkisi içinde olduğu halde Bakanlar Kuruluna müzakere için getirilen veya bakanların imzasına sunulan konuları, Başbakan ilgili bakan ile müzakere ederek çözebilir. Bu yöntemle lüzumsuz yere Bakanlar Kurulunu işgal eden

⁸⁷⁸ MEHTAP Rapor Özeti, s.3.

⁸⁷⁹ Armağan, "Bakanlar Kurulu", s.236; Armağan, 1961 Anayasası, s.88.

⁸⁸⁰ Armağan, 1961 Anayasası, s.89.

⁸⁸¹ Armağan, 1961 Anayasası, s.89.

konular azaltılır veya bakanların Bakanlar Kurulunu meşgul etmelerinin önüne geçilir⁸⁸².

Bakanlar Kurulu toplantılarından sonra, toplantıda gündeme alınan ve görüşülen konular hakkında kamuoyuna bilgi verilmektedir. Bu konuda, Başbakanlık binasının basına ayrılan bölümünde, hükümet sözcüsü tarafından basın açıklaması yapılmaktadır. Hükümet sözcülüğü görevi, Başbakan tarafından belirlenen Bakanlar Kurulu üyelerinden biri tarafından yerine getirilmektedir.

II. BAKANLAR KURULUNUN GÖREV VE YETKİLERİNİ KULLANMA VASITALARI

Hükümet ile genel idarenin yaptıkları faaliyet birbirinden farklıdır. Kurul halinde görev yapan ve kararlarını oybirliği ile alan Bakanlar Kurulu, doğrudan belli bir kamu hizmetini ifa etmez. Bakanlar Kurulunun asıl görevi kamu hizmetinin etkili, verimli ve koordineli biçimde yürütülmesi için gerekli karar ve tedbirleri almaktır⁸⁸³.

1982 Anayasasının 8 inci maddesinde yer alan “Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.” düzenlemesi ile Bakanlar Kuruluna, verilen görevlerini yerine getirebilmesi ve yetkilerini kullanabilmesi için bazı işlemler yapma yetkisi tanınmaktadır.

Bakanlar Kurulu, Anayasada ve kanunlarda belirtilen görevlerini düzenleyici işlemler ve birel işlemler yoluyla yerine getirmektedir. Bakanlar Kurulunun yapabileceği düzenleyici işlemler; kanun tasarısı, bütçe ve kesin hesap kanun tasarıları, kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik, karar ve diğer düzenleyici işlemlerdir.

⁸⁸² Armağan, **1961 Anayasası**, s.89.

⁸⁸³ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.231.

Birel işlemler ise belirli olay ya da bireyle ilgili özel sonuçlar doğuran işlemlerdir⁸⁸⁴.

A. Düzenleyici İşlemler

1. Kanun Tasarısı Sunma Yetkisi

Anayasaya göre, kanun teklif etmeye Bakanlar Kurulu ve milletvekilleri yetkilidir (Ay. m. 88). Bakanlar Kurulu tarafından yapılan kanun teklifine “kanun tasarısı”, milletvekilleri tarafından yapılan kanun önerisine “kanun teklifi” denir⁸⁸⁵.

Bakanlar Kurulu, programında yer alan hususların büyük bir bölümünü kanun tasarıları ile gerçekleştirir⁸⁸⁶. Başka bir anlatımla, parlamentodan güvenoyu almış bir hükümetin programını gerçekleştirme araçlarından en önemlisi, kanun tasarılarıdır⁸⁸⁷. Ayrıca bu yetki ile genel olarak yasama faaliyetlerini yönlendirmek belirli ölçüde mümkündür⁸⁸⁸.

Taslaklar, Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik esaslarına göre hazırlanarak Bakanlar Kurulu üyelerinin imzasına sunulur. Kanunların temel amacı, millet iradesinin somutlaştığı devlet organı olan Meclis tarafından hazırlanıp kabul edildiği için kamu yararadır. Bu kapsamda kanunlarda, genel ve soyut ifadeler ve düzenlemeler yer almalıdır⁸⁸⁹.

Bakanlar Kurulu, kanun tasarıları hazırlarken Danıştay’ın görüşünü de alabilir. Anayasanın 155 inci maddesinin ikinci fıkrasına göre, Danıştay, Başbakan ve Bakanlar Kurulunca gönderilen kanun tasarıları hakkında düşüncesini bildirmekle görevlidir. 6/1/1982 tarihli ve 2575 sayılı Danıştay

⁸⁸⁴ Günday, **a.g.e.**, s.116-117.

⁸⁸⁵ Günday, **a.g.e.**, s.82.

⁸⁸⁶ Armağan, **1961 Anayasası**, s.83; Turhan, **a.g.e.**, s.152.

⁸⁸⁷ Teziç, **Anayasa Hukuku**, s.41.

⁸⁸⁸ Armağan, **1961 Anayasası**, s.83.

⁸⁸⁹ Atay, **İdare Hukuku**, s.49.

Kanununun 42 nci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendine göre, Danıştay Birinci Dairesi, Başbakanlık veya Bakanlar Kurulunca gönderilen kanun tasarı ve tekliflerini, inceler ve düşüncesini bildirir.

Kanun tasarıları konusunda Danıştay'ın görüşünün alınması, tüzüklerde olduğu gibi yetki unsuru değildir. Bakanlar Kurulu, “danışma kararı” niteliğindeki Danıştay düşüncesi ile bağlı değildir. Dolayısıyla Bakanlar Kurulu, Danıştay'dan görüş almadan da TBMM'ye bir kanun tasarısı sunabilir. Bir kanun tasarısının, Danıştay'dan görüş almadan yasalaşması, sonradan o kanunun geçerliliğini etkileyecek bir sakatlık doğurmaz. Uygulamada da kanun tasarıları hakkında Danıştay'dan görüş alma yöntemine nadiren başvurulur⁸⁹⁰.

Ayrıca Bakanlar Kurulu kanun tasarılarını Danıştay'ın incelemesinden geçirirse Danıştay tarafından yapılan değişiklikleri nazara almak zorunda değildir. Bu durumda, isterse kendi eski metnini de Danıştay'ın metnini de bir tarafa bırakarak yeni bir metin de hazırlayabilir⁸⁹¹.

Kanun tasarıları, kesin ve yürütülmesi gerekli bir işlem niteliğinde olmadığından imza için Cumhurbaşkanına sunulmaz ve imzası alınmaz⁸⁹².

Kanun tasarıları ve tekliflerinin TBMM'de görüşülmesine ilişkin usul ve esaslar TBMM İçtüzüğü ile düzenlenmiştir. İçtüzüğün 73 üncü maddesinin birinci fıkrasına göre, Bakanlar Kurulu tarafından hazırlanan kanun tasarıları tüm bakanlarca imzalanmış olarak ve gerekçesi ile birlikte Meclis Başkanlığına sunulması gerekmektedir⁸⁹³.

Başbakan ve bakanlar komisyonlara katılabilir⁸⁹⁴. Meclis İçtüzüğünde gündemin hazırlanması, kanun tekliflerinin komisyonlara havalesi gibi

⁸⁹⁰ Teziç, **Anayasa Hukuku**, s.41.

⁸⁹¹ Turan Güneş, **Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No: 191-173, Ankara, Sevinç Matbaası, 1965, s.178.

⁸⁹² Nuh Kibar, “Türk Hukukunda Kararname (Kanun Hükmündeki Kararnameler Dahil)”, **İdare Hukuku ve İdarî Yargı ile İlgili İncelemeler III**, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları No: 29, Ankara, Başbakanlık Basımevi, 1980, s.263.

⁸⁹³ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.52.

⁸⁹⁴ Armağan, **1961 Anayasası**, s.82.

konularda Bakanlar Kuruluna öncelik ve bakanların söz alma hakkı ve hatta öncelikli söz alma hakları belirtilmiştir⁸⁹⁵.

Ayrıca 1982 Anayasası kanunların kabulünde karar yeter sayısını farklı biçimde düzenlemiştir. Anayasanın 96 ncı maddesine göre, Türkiye Büyük Millet Meclisi, yapacağı seçimler dahil bütün işlerinde üye tamsayısının en az üçte biri ile toplanır. Türkiye Büyük Millet Meclisi, Anayasada başkaca bir hüküm yoksa toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar verir; ancak karar yeter sayısı hiçbir şekilde üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından az olamaz. Bakanlar Kurulu üyeleri, Türkiye Büyük Millet Meclisinin katılamadıkları oturumlarında, kendileri yerine oy kullanmak üzere bir bakana yetki verebilir. Ancak bir bakan, kendi oyu ile birlikte en çok iki oy kullanabilir.

Karar sayısı bakımından 1982 Anayasasına göre Bakanlar Kurulu tasarılarının kanunlaşma şansı 1961 Anayasasına göre daha fazladır⁸⁹⁶. Böylece 1982 Anayasası, kanun tasarılarının yasalaşmasını kolaylaştırmıştır⁸⁹⁷.

Bakanlar Kurulunun kanun tasarıları hazırlaması, Anayasanın kendisine tanıdığı bir imkândır. Ancak Bakanlar Kurulunun elindeki bu imkânı kullanması, ona müstakil bir idari karar vasfını vermediği için tasarının yasalaşabilmesi için TBMM'nin bu tasarıyı kabul etmesi gerekir⁸⁹⁸.

Ayrıca 10/10/1984 tarihli ve 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun 8 inci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendine göre, kanun teklifleri hakkında Hükümet görüşünün belirlenmesini ve Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmasını sağlamak Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğünün görevleri arasındadır. Bu hüküm uyarınca kanun teklifleri hakkında hükümet görüşü bildirilebilir.

⁸⁹⁵ Armağan, **1961 Anayasası**, s.83.

⁸⁹⁶ Turhan, **a.g.e.**, s.152-153.

⁸⁹⁷ K. H. Yavuz, **a.g.e.**, s.502.

⁸⁹⁸ Armağan, **1961 Anayasası**, s.103.

Milletlerarası kuruluşlar ve yabancı devletlerle antlaşma yapma yetkisi Bakanlar Kurulunda olup, antlaşmaların bir kısmı TBMM'nin bir kanunla uygun bulmasına bağlıdır. Bir kısmı da uygun bulmayı gerektirmez⁸⁹⁹. Zira Anayasanın 90 ıncı maddesi uyarınca, Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı devletlerle ve milletlerarası kuruluşlarla yapılacak andlaşmaların onaylanması, kural olarak Türkiye Büyük Millet Meclisinin onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına bağlıdır. Milletlerarası bir andlaşmaya dayanan uygulama andlaşmaları ile kanunun verdiği yetkiye dayanılarak yapılan ekonomik, ticari, teknik veya idari andlaşmaların Türkiye Büyük Millet Meclisince uygun bulunması zorunluğu yoktur; ancak, bu fıkraya göre yapılan ekonomik, ticari veya özel kişilerin haklarını ilgilendiren andlaşmalar, yayımlanmadan yürürlüğe konulamaz (Ay. m. 90/3).

2. Bütçe ve Kesin Hesap Kanun Tasarılarını Hazırlama Yetkisi

Devletin niteliği ve fonksiyonları ile kamu hizmeti kavramındaki gelişme ve modern anlayışla birlikte zaman içerisinde Bakanlar Kurulunun görevleri daha da artmış ve görevleri kompleks bir niteliğe bürünmüştür⁹⁰⁰. Bu konuda özellikle sosyal devlet ilkesinin etkisi, devletin ekonomik hayata müdahalesi, ekonomik ve sosyal kamu hizmetinin doğması, ekonomik hukukun ortaya çıkması ve yürütmenin güçlenmesi eğilimi bu duruma katkıda bulunmuştur⁹⁰¹.

Bakanlar Kurulu iktisadi alanda bazı yetkilere sahiptir. Bunların başlıcaları; iktisadi ve sosyal politikanın tespiti ve uygulanmasını gözetme, iktisadi planlama yapma ve bu yetkileri dışında kalan düzenleyici ve denetim niteliği taşıyan bazı görev ve yetkililerdir⁹⁰². Bakanlar Kuruluna düşen en önemli görevlerden biri, ülkede iktisadi açıdan istikrarı sağlamaktır⁹⁰³.

⁸⁹⁹ Armağan, **1961 Anayasası**, s.76.

⁹⁰⁰ Arslan, **a.g.e.**, s.10.

⁹⁰¹ Arslan, **a.g.e.**, s.11-18.

⁹⁰² Arslan, **a.g.e.**, s.31.

⁹⁰³ Arslan, **a.g.e.**, s.10.

Bakanlar Kurulu aldığı tedbirlerle ve uyguladığı politikalarla iktisadi ve sosyal alana doğrudan veya dolaylı yoldan müdahale eder⁹⁰⁴.

Bakanlar Kurulunun iktisadi ve sosyal alana dolaylı yoldan müdahale yöntemlerinden biri, mali politika yoluyla müdahaledir. Bakanlar Kurulunun mali politikayı tespit ve uygulama yoluyla iktisadi ve sosyal alana müdahalede en önemli vasıtası da bütçedir⁹⁰⁵.

Toplanmasına izin verdiği vergiler aracılığıyla milli gelirin önemli bir kısmını alan; aynı şekilde izin verdiği harcamalar dolayısıyla yine milli geliri etkileyen bütçeler, bu özellikleri dolayısıyla devletin ekonomik ve mali yapısı hakkında bilgi veren başlıca göstergelerdir⁹⁰⁶. Bu kapsamda Bakanlar Kurulunun önemli görevlerinden biri bütçeyi hazırlamaktır⁹⁰⁷.

10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 1 inci maddesinde 5018 sayılı Kanunun amaçları arasında bütçenin hazırlanması ve uygulanmasını düzenlemek olduğu belirtilmiştir. 5018 sayılı Kanunun 3 üncü maddesinin birinci fıkrasının (f) bendine göre, bütçe, belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belgeyi ifade eder.

Anayasa, bütçe tasarıları ile kesin hesap kanunu tasarılarını hazırlama ve TBMM'ye sunma görevlerini Bakanlar Kuruluna vermiştir. Anayasanın 161-163 üncü maddelerinde oldukça ayrıntılı bir şekilde düzenlenen bütçe konusu, öneminden dolayı, normal kanunların görüşülmesinden daha farklı esaslara bağlanmıştır. Çünkü bütçe, Bakanlar Kurulu için çok önemlidir⁹⁰⁸.

Uygulamada bütçe kanunu tasarıları, Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak Bakanlar Kuruluna sunulmaktadır⁹⁰⁹.

⁹⁰⁴ Arslan, **a.g.e.**, s.34.

⁹⁰⁵ Arslan, **a.g.e.**, s.34.

⁹⁰⁶ Arslan, **a.g.e.**, s.34.

⁹⁰⁷ Turhan, **a.g.e.**, s.153.

⁹⁰⁸ Turhan, **a.g.e.**, s.153.

⁹⁰⁹ Arslan, **a.g.e.**, s.126.

Bakanlar Kurulu, merkezî yönetim bütçe tasarısı⁹¹⁰ ile milli bütçe tahminlerini gösteren raporu, mali yıl başından en az yetmişbeş gün önce, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar (Ay. m. 162/1). Bütçe tasarıları, kırk üyeden kurulu Bütçe Komisyonunda incelenmekte; bu komisyonun kuruluşunda, iktidar partisi grubuna veya gruplarına en az yirmibeş üye verilmek şartı ile, siyasi parti gruplarının ve bağımsızların oranlarına göre temsili göz önünde tutulmaktadır. (Ay. m. 162/2)

Bütçe kanun tasarıları, gerek komisyonda ve gerekse Genel Kurul'da, Anayasada öngörülen süre içinde karara bağlanmak zorunda olup, bu süre, komisyon için ellibeş gündür. Komisyonun kabul ettiği metin, TBMM'nde görüşülerek mali yılbaşına kadar karara bağlanmaktadır (Ay. m. 162/3).

5018 sayılı Kanunun 42 nci maddesinin ikinci fıkrasına göre, kesin hesap kanunu tasarısı, muhasebe kayıtları dikkate alınarak, merkezî yönetim bütçe kanununun şekline uygun olarak Maliye Bakanlığınca hazırlanır. Bu tasarı, bir yıllık uygulama sonuçlarını karşılaştırmalı olarak gösteren değerlendirmeleri içeren gerekçesiyle birlikte izleyen malî yılın Haziran ayı sonuna kadar Bakanlar Kurulunca Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur ve bir örneği Sayıştaya gönderilir.

Kesin hesap kanunu tasarısı, yeni yıl bütçe kanunu tasarısıyla birlikte Bütçe Komisyonu gündemine alınmaktadır. Komisyon, bütçe kanun tasarısını kesin hesap kanun tasarısı ile birlikte Genel Kurul'a sunmakta ve bu tasarılar birlikte görüşülerek kabul edilmektedir. (Ay. m. 164/2) Kesin hesap kanunu tasarısı ve genel uygunluk bildiriminin TBMM'ne verilmiş olması, ilgili yıla ait

⁹¹⁰ 5018 sayılı Kanunun 16 ncı maddesinin ikinci fıkrasına göre, merkezî yönetim bütçesinin hazırlanma süreci, Bakanlar Kurulunun Mayıs ayının sonuna kadar toplanarak kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri de kapsayacak şekilde Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca hazırlanan orta vadeli programı kabul etmesiyle başlar. 5018 sayılı Kanunun 18 inci maddesinin birinci fıkrasına göre, makroekonomik göstergeler ve bütçe büyüklüklerinin en geç Ekim ayının ilk haftası içinde Yüksek Planlama Kurulunda görüşülmesinden sonra, Maliye Bakanlığınca hazırlanan merkezî yönetim bütçe kanun tasarısı ile millî bütçe tahmin raporu, malî yıl başından en az yetmiş beş gün önce Bakanlar Kurulu tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. 5018 sayılı Kanunun 19 uncu maddesinin ikinci fıkrasına göre, kamu yatırım programı, merkezî yönetim bütçe kanununa uygun olarak Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından hazırlanır ve anılan Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren on beş gün içinde Bakanlar Kurulu kararıyla Resmi Gazetede yayımlanır.

olan ve henüz Sayıştay tarafından sonuçlandırılmamış denetim ve yargılama faaliyetlerine engel teşkil etmediği gibi, bu konunun karara bağlandığı anlamına da gelmemektedir. (Ay. m. 164/3)

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Genel Kurulda, kamu idare bütçeleri hakkında düşüncelerini, her bütçenin tümü üzerindeki görüşmeler sırasında açıklarlar; bölümler ve değişiklik önerileri, üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve oylanır (Ay. m. 162/4). Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, bütçe kanun tasarılarının Genel Kurul'da görüşülmesi sırasında, gider arttırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamamaktadır (Ay. m. 162/5).

Merkezî yönetim bütçesiyle verilen ödenek, harcanabilecek miktarın sınırını gösterir. Harcanabilecek miktar sınırının Bakanlar Kurulu kararıyla aşılabileceğine dair bütçelere hüküm konulamaz. Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapmak yetkisi verilemez. Cari yıl bütçesindeki ödenek artışını öngören değişiklik tasarılarında ve cari ve ileriiki yıl bütçelerine mali yük getirecek nitelikteki kanun tasarı ve tekliflerinde, belirtilen giderleri karşılayabilecek mali kaynak gösterilmesi zorunludur. (Ay. m. 163)

Bütçe, hükümet programının mali yönden ifadesidir. Bu nedenle, demokrasilerde bütçeler, oldukça önemli ekonomik ve siyasal belgelerdir⁹¹¹. Bütçenin yasama organı tarafından kabulü ile Bakanlar Kurulu, bir yandan vergileri toplama yetkisi almakta, diğer yandan da toplanan kamu gelirlerini harcama yetkisine sahip kılınmaktadır. TBMM'nin bütçe tasarısını kabul edeceği gibi reddetme hakkı da vardır. Ancak bu durumla istisnaen karşılaşılır. Bütçe tasarısının yasama organı tarafından reddi mali bir olay olmaktan ziyade siyasi bir olaydır⁹¹². Hükümet programını gerçekleştirecek mali güç, bütçe ile sağlandığı için reddedilen bütçe tasarısı parlamenter sistemin gereği olarak normal şartlarda Bakanlar Kurulunun siyasi sorumluluğuna yol açar⁹¹³. Bütçe, Bakanlar Kurulunun ortak sorumluluğunu

⁹¹¹ Arslan, **a.g.e.**, s.125.

⁹¹² Arslan, **a.g.e.**, s.130.

⁹¹³ K. H. Yavuz, **a.g.e.**, s.502.

gündeme getirir ve bütçesi reddedilen Bakanlar Kurulunun görev yapabilmesine olanak yoktur. Anayasanın bütçeyi düzenleme biçimi, iktidar grubunun veya gruplarının lehine bir düzenleme olup aynı zamanda muhalefetin de eleştirisine olanak sağlar⁹¹⁴.

Bütçe kanun tasarısının reddedilmesi iki önemli sonuç doğurur. Bu sonuçlardan ilki, Bakanlar Kurulunun icraatları için gerekli olan mali imkânların sağlanamamasıdır. İkinci önemli sonuç ise, TBMM'nin, bütçeyi reddetmekle, hükümete güvensizliğini beyan etmesidir. Anayasada bütçe kanun tasarısının reddedilmesi halinde Bakanlar Kurulunun istifası ya da bunun güven oylaması şeklinde algılanmasına ilişkin herhangi bir düzenleme mevcut değildir. Ancak siyasi etik açısından hükümetin çekilmesi gereklidir⁹¹⁵.

3. Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisi

Kanun hükmünde kararnameyi ifade etmek üzere, doktrinde “kanun niteliğinde kararname”, “kanun gücünde kararname”, “kanun kuvvetinde kararname” ve “kanun-kararname” gibi kavramlar kullanılmış olmakla birlikte, yerleşmiş ifade tarzı, “kanun hükmünde kararname (KHK)” olduğu⁹¹⁶ için bu terimi kullanacağız.

Kamu hizmetlerinin değişken ve teknik nitelikte olması ile yürütmenin görev ve yetkilerinin çoğalması ve buna paralel olarak güçlendirilmesi gibi nedenlerden dolayı, yürütmenin düzenleme alanı genişlemiş ve düzenleyici işlem türleri de artmıştır⁹¹⁷.

1961 Anayasasında 1971 ve 1973 tarihlerde çeşitli kanunlarla yapılan değişikliklerle yürütme organı güçlendirilmiştir⁹¹⁸. Bu dönemde Bakanlar

⁹¹⁴ Turhan, **a.g.e.**, s.153.

⁹¹⁵ Arslan, **a.g.e.**, s.130-131.

⁹¹⁶ Burhan Kuzu, **Türk Anayasa Hukukunda Kanun Hükmünde Kararnameler**, İstanbul, Tasvir Matbaası, 1985, s.127.

⁹¹⁷ Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s.20-21.

⁹¹⁸ Derdman, **a.g.e.**, s.273; Gören, **a.g.e.**, s.72; Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, s.161.

Kuruluna 1971 değişikliği ile ilk kez kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verildi⁹¹⁹.

Bakanlar Kuruluna KHK çıkarma yetkisi verilmesi, parlamenter sistemlerde kanun yapmanın belli usullere uyulmasının gerekliliği, bunun da zaman alması ve özellikle değişen iktisadi ve sosyal şartların gereği olarak bazı hukuk kurallarının bu usuller dışında yürürlüğe konulabilmesinin çağdaş devlet anlayışının doğal bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır⁹²⁰. Bir başka ifadeyle, KHK, değişen ekonomik, sosyal ve idari şartların gereği olarak toplumun ihtiyaçlarını hızlı bir şekilde karşılama amacıyla ortaya çıkmıştır⁹²¹. Acele durumlarda yasamanın ağır işleyen kurallarından kurtulmak, etkili ve durumun gereklerine uygun karar alma ve uygulama olanağı yaratmak için Bakanlar Kuruluna KHK çıkarma yetkisi verilmektedir⁹²². Bir başka ifadeyle, Bakanlar Kuruluna bu yetki, hızlı kalkınmayı, hızlı ve etkili bir düzenleme ile yapmak için verildi⁹²³.

Kanun hükmünde kararnameler, yasama organının bir kanunla belli konularda yürütmeye verdiği geniş düzenleme yetkisine dayanılarak Bakanlar Kurulunca çıkarılan kararnamelerdir. Kanun kuvvetinde olması, yürürlükteki şekli kanunları değiştirebilmesini ifade eder. “Kararname” kavramı ise bu işlemlerin yürütmenin bir işlemi olduğunu ifade eder⁹²⁴.

1982 Anayasasında Bakanlar Kurulunun kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi, konu itibariyle daha da genişletilmiş ve serbestleştirilmiştir⁹²⁵. Böylece yürütme daha da güçlendirilmiştir⁹²⁶. Ancak yine de bu yetkinin kullanılmasına ilişkin sınırlar söz konusudur. Ayrıca 1982 Anayasası,

⁹¹⁹ Derdiman, **a.g.e.**, s.273; Gören, **a.g.e.**, s.72; Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, s.161; Günday, **a.g.e.**, s.91.

⁹²⁰ Turgut Tan, “Kanun Hükmünde Kararname Uygulaması”, **AİD**, C. 17, S. 4, 1984, s.33.

⁹²¹ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.230.

⁹²² Şeref Gözübüyük, Cahit Tutum, “Yasa Gücünde Kararnameler”, **AİD**, C. 8, S. 1, 1975, s. 3.

⁹²³ Armağan, **1961 Anayasası**, s.59.

⁹²⁴ Erdoğan Teziç, “Yasama Yetkisi ve Kanun Hükmünde Kararnameler”, **AİD**, C. 5, S. 1, 1972, s.8.

⁹²⁵ Günday, **a.g.e.**, s.92.

⁹²⁶ Sezginer, **a.g.m.**, s.83.

olağanüstü hal ve sıkıyönetim ve savaş hallerine ilişkin KHK'ları için olağan dönemlerde çıkarılan KHK'lardan farklı usul ve rejim öngörmüştür⁹²⁷.

Kanun hükmünde kararnameleri, yasama organının özel içerikli bir kanunla verdiği yetkiye dayanılarak yapılan ve yayımlandıkları gün TBMM'ye sunulmaları zorunlu olan, Bakanlar Kurulunun yürürlükteki kanunları değiştiren işlemleri olarak tanımlamak mümkündür⁹²⁸.

Kanun hükmünde kararname, yasama organının konu, süre ve amacı belirleyen bir yetki kanunu ile verdiği yetkiye veya doğrudan doğruya Anayasadan aldığı yetkiye dayanarak devlet başkanının veya hükümetin çıkardığı, maddi anlamda kanun gücüne sahip, parlamentonun tasdiki ile şekli ve organik anlamda kanun gücü kazanan kararnameler olarak daha detaylı bir şekilde de tanımlanabilir⁹²⁹. Bu kapsamda KHK'lar, kanuna hukuki anlamda eşdeğer bir kaynaktır⁹³⁰. KHK ile yürütme, normal yetkisini aşmakta ve kanun koyucuya ait olan bir alana müdahale etmektedir⁹³¹.

Anayasanın 91 inci maddesinde olağan dönemlere ilişkin KHK'lara; 121 inci ve 122 nci maddelerinde de olağanüstü dönemlerde çıkarılacak KHK'lara yer verilmiştir.

Anayasanın 7 nci maddesinin birinci fıkrasına göre; yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir ve bu yetki devredilemez. TBMM'nin görev ve yetkilerini sayan 87 nci maddesinin birinci fıkrasına göre ise TBMM Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebilir. Ancak her konuyu kapsayacak şekilde genel anlamda yetki veren kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi söz konusu olamaz⁹³². Zira Anayasa Mahkemesi'nin kararı da bu yöndedir⁹³³.

⁹²⁷ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.59.

⁹²⁸ Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s.46.

⁹²⁹ Kuzu, **Kanun Hükmünde Kararnameler**, s.132.

⁹³⁰ Atay, **İdare Hukuku**, s.50.

⁹³¹ Sezginer, **a.g.m.**, s.85.

⁹³² Atay, **İdare Hukuku**, s.177.

⁹³³ AYM, T. 8/2/1989, E. 1988/38, K. 1989/7, **Anayasa Mahkemesi Bilgi Bankası**, (Erişim) http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=850&content=, 11 Mart 2010.

Yürütme organının düzenleme alanının sınırını belirlemede, işlemin niteliği belirleyici kriter olmaktadır. Buna göre, “genellik” ve özellikle de “aslılık” bakımından “ilk-el” değil de “ikinci el”, “türev” bir işlem niteliğinde ise yürütme organının düzenleme alanına girmekte ve bu işlemlere, yürütmenin düzenleyici işlemi denmektedir⁹³⁴. Bu çerçevede yürütmenin kanunları uygulama görevi ve yetkisinden kaynaklanan bu tür düzenleyici işlemler “ikinci-el” düzenleyici işlemdir ve yürütmenin bu tür işlemlerle yaptığı düzenleme fonksiyonu “bağlı”, “türevsel” ve “tanımlayıcı” niteliktedir⁹³⁵. “Kanunların uygulanmasını sağlamak” kavramından doğrudan doğruya muhtar bir düzenleme yetkisini çıkarmak mümkün olmadığı için kanun olmayan yerde ister düzenleyici ister subjektif olsun hiçbir idari işlem tesis edilemez⁹³⁶.

1982 Anayasası öncesinde, “kanunun olmadığı yerde yürütme de yoktur” kuralı hâkimdi⁹³⁷. Bu nedenle doktrinde, “Türkiye Cumhuriyeti siyasi ve hukuki sisteminde kural işlem yapma yetkisi, ilkel ve genel olarak yalnız yasama meclisine aittir; yürütme ve idare ise, sadece türevsel, bağlı ve istisnai bir düzenleme yetkisine sahiptir” görüşü savulmaktaydı⁹³⁸. Nitekim 1961 Anayasasında 1971 değişikliğinden önceki dönemde yürütme “kanunlar çerçevesinde yerine getirilecek bir görev” olarak nitelendirilmiş ve yürütmenin görevlerini yerine getirebilmesi için yürütmeye tüzük ve yönetmelik çıkarma yetkisi verilmiştir. 1971 yılında Anayasa değişikliği ile de Bakanlar Kuruluna KHK çıkarma yetkisi verilmiştir. Görüldüğü gibi, Anayasa tarafından hükümete verilen düzenleme yetkilerinin üçü de “kanuna bağlı” ve “kanunu tamamlayıcı” nitelikte yetkililerdir. Dolayısıyla, yasama organı “yapıcı” nitelikte işlemler yapmakta; yürütme ise onu “tamamlayıcı” nitelikte işlemler yapabilmektedir⁹³⁹.

⁹³⁴ Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s.20.

⁹³⁵ Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s.21.

⁹³⁶ Kuzu, **Düzenleyici İşlem**, s.42.

⁹³⁷ Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s.22.

⁹³⁸ Duran, **İdare Hukuku**, s.390.

⁹³⁹ Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s.22.

Yürütme yetkisinin kanunlara uygun olarak kullanılabilecek olması, temel hak ve hürriyetler ile diğer hak ve hürriyetler konusunda özerk düzenleme yetkisinin olmaması ve olağanüstü dönemlerde de yetkinin anayasal ve hatta yasal plan ve düzeyde kullanıldığı ve özerk düzenleme yetkisinin de sadece yasama alanının boş kalan yerlerinde cereyan edebilmesi dolayısıyla olağan dönemlerde düzenleme yetkisinin “özerk” ve “genel” olduğu söylenemez⁹⁴⁰.

Ayrıca yürütme organın düzenleme yetkisi, Anayasanın ve kanunların hükümleri dışında yürütme ve idari fonksiyonunun niteliğinden de doğmaktadır. Zira düzenleyici işlem, idarenin takdir yetkisinin tezahüründen başka bir şey değildir. Bir başka ifadeyle idarenin bütün yetkileri “bağlı yetki” olmayıp, “idare kavramı” zorunlu olarak “takdir yetkisini” de içerdiği için düzenleyici işlem, idarenin düzenleme yetkisinin doğrudan doğruya takdir yetkisinden doğar ve düzenleme yürütme ve idare yetkisi ve fonksiyonunun zorunlu sonucudur⁹⁴¹. Nitekim Anayasanın 8 inci maddesinin “Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.” hükmü gereğince idarenin düzenleme yetkisi, idarenin takdir yetkisinden doğmuştur⁹⁴².

Yasama organı, Anayasaya uygun olarak bir konunun düzenlenmesini yürütme organına bıraksa bile bu konuda ayrıntılı bir düzenleme yapmasında engel olmadığı için yasamanın bu konuda yetkisizliği ve Anayasaya aykırılık gibi bir durum söz konusu değildir⁹⁴³.

Bakanlar Kurulu, hiçbir kanunu göz ardı edemez ve herhangi bir kanuna aykırı işlem tesis edemez⁹⁴⁴.

Bakanlar Kurulunun KHK çıkarma yetkisi (sıkıyönetim ve olağanüstü hal KHK’ları müstesna), doğrudan doğruya Anayasadan değil, Bakanlar Kuruluna bu yetkiyi veren yetki kanunundan doğduğu için önceden bir yetki

⁹⁴⁰ Lûtfi Duran, “Düzenleme Yetkisi Özerk Sayılabilir mi?”, **İHİD**, S. 1-3, Y. 4, 1983, s.38-40, 42.

⁹⁴¹ Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s.21.

⁹⁴² Güneş, **Düzenleyici İşlemler**, s.97-98.

⁹⁴³ Teziç, “Kanun Hükümünde Kararnameler”, s.5.

⁹⁴⁴ Duran, “Düzenleme Yetkisi”, s.41.

kanunıyla yetkilendirilmedikçe Bakanlar Kurulu kendiliğinden KHK çıkaramaz⁹⁴⁵.

Kanun hükmünde kararnamelerin hukuki niteliği konusunda doktrinde farklı görüşler ileri sürülmüştür.

Doktrinde yasama organının aynı konuda düzenleme yapma konusunda yetkisi sona ermediği ve yasama organının onayına sunulduğu için kanun hükmünde kararnameler bakımından yasama organı tarafından Bakanlar Kuruluna yasama yetkisinin devrinin söz konusu olmadığı savunulmaktadır⁹⁴⁶.

Duran'a göre, KHK'lar da ne yasama yetkisinin yürütme organına devri ne de yasal maddelerin düzenleme alanına aktarılması söz konusudur; sadece yürütme organının düzenleme yetkisi biraz daha genişletilmiş ve serbestleştirilmiştir⁹⁴⁷.

Yüzbaşıoğlu'na göre, KHK'lar, fonksiyonel anlamda yürütmenin yasama işlemi olmayıp KHK ile yürütmenin düzenleme alanının genişletilmesi söz konusudur⁹⁴⁸.

Kuzu'ya göre de, KHK'lar ile yürütme organının düzenleme yetkisi biraz daha genişledi; ancak bu yasama yetkisinin devri anlamına gelmez⁹⁴⁹.

Aliefendioğlu'na göre, olağan ve olağanüstü kararnameler için yürütmenin yasamanın yerine geçmesi, asli ve bağımsız bir yetki kullanması ve yasama yetkisinin devri söz konusu değildir⁹⁵⁰. Anayasa Mahkemesi'nin bu konudaki

⁹⁴⁵ Özbudun, **Anayasa Hukuku**, s.244; Benzer yönde Anayasa Mahkemesi kararları için bkz. AYM, T. 8/7/1994, E. 1994/53, K. 1994/48, **Anayasa Mahkemesi Bilgi Bankası**, (Erişim) http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=1148&content=, 4 Nisan 2010; AYM, T. 8/7/1994, E. 1994/54, K. 1994/49, **Anayasa Mahkemesi Bilgi Bankası**, (Erişim) http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=1149&content=, 4 Nisan 2010.

⁹⁴⁶ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.64; Sezginer, **a.g.m.**, s.86-87; Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s.56; Oytan, "Yasama Yetkisinin Devredilmesi", s.590-593.

⁹⁴⁷ Lutfi Duran, "Kanun Hükmünde Kararname (KHK)", **AİD**, C. 8, S. 2, Haziran 1975, s.5.

⁹⁴⁸ Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s.56-57.

⁹⁴⁹ Kuzu, **Kanun Hükmünde Kararnameler**, s.366.

⁹⁵⁰ Aliefendioğlu, **a.g.m.**, s.337.

benzer yönde kararı ise şu şekildedir⁹⁵¹: “Anayasanın öngördüğü biçimi ile KHK'lar, yapısal (organik-uzvi) bakımdan yürütme işlemi, işlevsel (fonksiyonel) yönden ise yasama işlemi niteliğindedir. Ancak, TBMM, verdiği yetkiyi bir yasa ile her zaman geri alabileceği gibi, kendisine sunulan KHK'ları aynen kabul etmek ya da reddetmek zorunda olmayıp, dilediğinde değiştirerek de kabul edebilir. Bakanlar Kuruluna KHK çıkarma yetkisinin verilmesi, yasa ile düzenlenmesi gereken konuların yasama alanından çıkarılıp yürütme organının düzenleme alanına sokulması sonucunu doğurmaz. Bu nedenle, Bakanlar Kuruluna KHK çıkarma yetkisinin verilmiş olması, Anayasanın 7. maddesinde öngörülen yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesini ortadan kaldırmaz.”.

Atay'a göre, yetki kanunlarının amacı, kapsamı ve konusu geniş içerikli her yöne çekilebilecek yuvarlak ve genel anlatımlarla yaygınlaştırılması, yetki kanunlarının kullanma sürelerinin uzatılarak süreklilik kazandırılması ve hemen her konuda KHK'larla yeni düzenlemelere gidilmesi önemli, ivedi ve zorunlu durumlar koşuluyla uyulmaması yasama yetkisinin devri anlamına gelir ki, bu durumda KHK çıkarma yetkisinin yerini alır ve Anayasa ve hukuka aykırılık teşkil eder⁹⁵².

Anayasa Mahkemesi'ne göre⁹⁵³: “Bu maddelerin birlikte incelenmesinden, yasama yetkisinin genel ve aslî bir yetki olup TBMM'ne ait bulunduğu, devredilmeyeceği, KHK çıkarma yetkisinin de kendine özgü ve ayrık bir yetki olduğu anlaşılmaktadır. KHK çıkarma yetkisi verilirken yasama yetkisinin devri anlamına gelecek ya da bu izlenimi verecek biçimde güncelleştirilip sık sık bu yola başvurulmamalıdır. KHK'lar, öğeleri Anayasa'da belirlenen yetki

⁹⁵¹ AYM, T. 5/2/1992, E. 1990/22, K. 1992/6, **Anayasa Mahkemesi Bilgi Bankası**, (Erişim) http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=994&content=, 11 Mart 2010; Anayasa Mahkemesi'nin bu konudaki benzer bir kararı için bkz. AYM, T. 13/11/1995, E. 1995/45, K. 1995/58, **Anayasa Mahkemesi Bilgi Bankası**, (Erişim) http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=1241&content=, 11 Mart 2010.

⁹⁵² Atay, **İdare Hukuku**, s.51-52.

⁹⁵³ AYM, T. 16/9/1993, E. 1993/26, K. 1993/28, **Anayasa Mahkemesi Bilgi Bankası**, (Erişim) http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=1071&content=, 19 Mart 2010.

yasalarına dayanılarak çıkarılırlar, ayırık durumlar içindirler ve bağlı yetkinin kullanılması yoluyla hukuk yaşamını etkilerler.”.

Kanaatimizce, KHK çıkarma yetkisi, yasama organına bağlı olduğu için yasama yetkisinin devri söz konusu değildir. Nitekim kanunla düzenlenen bir alanda Bakanlar Kurulu kanun kuvvetinde kararname çıkarırken gerek yetki veren kanunla gerekse sonradan kararnamenin TBMM’de nihai olarak karara bağlanması ile yasamaya özgü bir yetki yine yasama organı tarafından kullanılmaktadır⁹⁵⁴.

Kuzu’ya göre, “KHK’lar Meclis tarafından onaylanmadığı sürece hem organik hem de fonksiyonel bakımdan idari işlem” olup ve “onaydan sonra da hem organik hem de fonksiyonel olarak kanun”dur⁹⁵⁵.

Doktrinde savunulduğu gibi kanaatimizce de, KHK’lar organik bakımdan idari bir işlem gibi gözüke bile, maddi bakımdan kaynağını Anayasadan alan “sui generis” bir yasama işlemidir⁹⁵⁶. Zira KHK’lar, genel, soyut, sürekli ve kişilik dışı kurallar koyduğundan maddi bakımdan yasama tasarrufudur⁹⁵⁷.

Bakanlar Kurulunun KHK çıkarma yetkisi, istisnai bir düzenleme yetkisidir. Bu yetki, “önemli, zorunlu ve ivedi hallerde” ve “belli bir süre” için kullanılabilir⁹⁵⁸. Zira 1982 Anayasasının 91 inci maddesinin birinci fıkrasına göre, sıkıyönetim ve olağanüstü haller saklı kalmak üzere, Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümünde yer alan siyasi haklar ve ödevler, kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemez. Aynı maddenin ikinci fıkrasına göre de, yetki kanunu, çıkarılacak kanun hükmünde

⁹⁵⁴ Eroğlu, **a.g.e.**, s.82.

⁹⁵⁵ Burhan Kuzu, “Kanun Hükmünde Kararnamelerin (KHK) Hukukî Niteliği Tabi Olacakları Rejim ve Kurallar Hiyerarşisindeki Yeri (Tasdik Öncesi- Tasdik Sonrası)”, **İHİD**, S. 1-3, Y. 4, 1983, s.87, 89.

⁹⁵⁶ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s. 63-64; Teziç, “Kanun Hükmünde Kararnameler”, s.13; Fazıl Sağlam, “Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisinin Sınırları, Uygulamanın Yaygınlaşmasından Doğabilecek Sorunlar”, **AYD**, C. 1, Ankara, 1984, s.266, (Çevrimiçi) <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/anyarg1/saglam.pdf>, 28 Ağustos 2009.

⁹⁵⁷ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.63.

⁹⁵⁸ Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s.48.

kararnamenin, amacını, kapsamını, ilkelerini, kullanma süresini ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılamayacağını gösterir.

Anayasa Mahkemesi'ne göre de, kanun hükmünde kararnameler, ancak zorunluluk ve ivedilik gösteren durumlarda çıkarılabilir⁹⁵⁹. Anayasa Mahkemesi'nin bu konudaki bir kararında şu ifadeler yer verilmektedir⁹⁶⁰: “...yasama yetkisi genel ve aslî bir yetkidir, bu yetki TBMM'ye aittir, devredilemez. KHK'ler, unsurları Anayasa'da belirlenen yetki yasalarına göre çıkarılır ve işlem görürler, ayrık durumlar içindirler ve bağlı bir yetkinin kullanılması yoluyla hukuksal yaşamı etkilerler. Bu kararnameler, ancak, ivedilik isteyen belli konularda, kısa süreli yetkili yasalarına dayanılarak çıkarılabilirler. Görüşülmesinde bile "öncelik ve ivedilik" aradığı KHK çıkarma yetkisinin, Anayasanın yukarıda açıklanan kuralları dikkate alınarak yerine getirilmesinde zorunlu bulunan, belli usullere göre yasa çıkarmaya zamanın elvermemesi gibi ivedi durumlarda kullanılması gerekir.”.

Tanör'e göre, Anayasa Mahkemesi içtihadından çıkan “istisnai düzenleme” kavramı ve sınırlarını çizen “önemli, ivedi ve zorunlu durumlarda” ölçütünün Anayasaya aktarılması gerekir⁹⁶¹.

⁹⁵⁹ AYM, T. 1/2/1990, E. 1988/64, K. 1990/2, **Anayasa Mahkemesi Bilgi Bankası**, (Erişim) [http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=894&content=](http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=894&content=, 11 Mart 2010), 11 Mart 2010.

⁹⁶⁰ AYM, T. 1/2/1990, E. 1988/64, K. 1990/2, **Anayasa Mahkemesi Bilgi Bankası**, (Erişim) [http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=894&content=](http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=894&content=, 18 Mart 2010), 18 Mart 2010; Anayasa Mahkemesi'nin benzer yönde bir başka kararında da şu ifadeler yer almaktadır: “Anayasa'nın, bir konunun yasayla düzenleneceğini öngördüğü durumlarda, o konu KHK ile ilgili özel hüküm olan 91. maddesinin sınırlaması dışında kalmadıkça ya da 163. maddede olduğu gibi kanun hükmünde kararname çıkarılamayacağı açıkça belirtilmedikçe KHK ile düzenlenebilir. Anayasa'nın genelde yasayla düzenlemeyi öngörmesi, ayrık kural olan 91. maddeyi gereksiz ve geçersiz kılamaz. Yasa ile KHK'nın hukuksal yapıları, nitelik ve oluşum yöntemleri ayrı olsa da Anayasa, 91. maddesiyle açıkça KHK ile düzenlemeye olur vermiştir. Anayasa'nın 12-40. maddeleriyle 66-74 maddelerinin öngördüğü yasayla düzenleme yolu, 91. maddeyle korunarak bu konularda KHK de çıkarılamayacağı kolaylığı getirilmiştir Bu durum karşısında, Anayasa'nın yasayla düzenleme yapılacağını öngören her maddesini, mutlak ve yalnız yasa çıkarılmasını gerektiren bir zorunluluk sayıp KHK'yi sakıncalı bulmak, 91. maddeyi bunlar dışında geçerli görmek olanaksızdır.”. (AYM, T. 16/5/1989, E. 1989/4, K. 1989/23, **Anayasa Mahkemesi Bilgi Bankası**, (Erişim) [http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=866&content=](http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=866&content=, 18 Mart 2010), 18 Mart 2010).

⁹⁶¹ Tanör, **a.g.e.**, s.73.

Anayasaya göre, olağanüstü dönemlerde çıkarılacak kanun hükmünde kararnameler konusunda, Bakanlar Kurulunun yetkisinin kapsamı daha geniştir. Sıkıyönetim ve olağanüstü haller saklı kalmak üzere, Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile siyasi haklar ve ödevler kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemez (Ay m. 91/1). Sıkıyönetim ve olağanüstü hal kanun hükmünde kararnameleri, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu tarafından, bir yetki kanununa dayanmaksızın ve konu sınırlandırılması olmaksızın çıkarılabilmektedir. Bu tür kanun hükmünde kararnamelerin düzenlenmesine Cumhurbaşkanının katılımı, olağan kanun hükmünde kararnamelerden farkı olarak işlemin asli unsurunu oluşturmaktadır. Dolayısıyla Bakanlar Kurulunun, bu işlem için Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanması zorunludur⁹⁶².

Ayrıca, sıkıyönetim ve olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamelerinin iptali için Anayasa Mahkemesi'ne dava açılmamaktadır (Ay. m. 148/1).

Olağanüstü yönetim usullerinde yetki kanununa ihtiyaç olmadığı için ve bunlar Anayasa Mahkemesi'nin denetimi dışında olduğu için hukuk devleti açısından Bakanlar Kurulu bu yetkisini dikkatli kullanmalıdır. Ancak Bakanlar Kurulunun bu yetkisini, kanun hükmünde kararname uygulaması olan diğer ülkelerden daha fazla kullandığı, Mecliste ivedi şartına tam olarak uyulmadığı ve çok uzun zamandır onay bekleyen kanun hükmünde kararnameler olduğu için amacına yeterince uygun kullanmadığı söylenebilir⁹⁶³. Nitekim Anayasa Mahkemesi'nin de bu konuya ilişkin bir kararında şu ifadelere yer verilmektedir⁹⁶⁴: “KHK uygulamasının yaygınlaştırılması, yetki yasalarına, kullanılma süreleri uzatılarak süreklilik kazandırılması ve hemen her konuda KHK'lerle yeni düzenlemelere gidilmesi, ivedilik koşuluna uyulmaması yasama yetkisinin devri anlamına gelir. Böylece, üç kamu erki arasındaki denge bozulur, yürütme organı yasama organına karşı üstün bir duruma

⁹⁶² Özbudun, **Anayasa Hukuku**, s.253.

⁹⁶³ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.61.

⁹⁶⁴ AYM, T. 1/2/1990, E. 1988/64, K. 1990/2, **Anayasa Mahkemesi Bilgi Bankası**, (Erişim) http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=894&content =, 18 Mart 2010.

gelir. Bu durum Anayasa'nın yukarıda açıklanan maddelerine aykırı düşer. Anayasa Mahkemesi, yakın tarihte verdiği bir kararında, TBMM tarafından Bakanlar Kurulu'na KHK çıkarma yetkisinin ancak, önemli, zorunlu ve ivedi durumlarda verilmesi, yasama yetkisinin devri anlamına gelecek ya da izlenimini verecek biçimde güncelleştirilip sık sık bu yola başvurulmaması Anayasa koyucunun amacına, kuşkusuz daha uygundur.”.

Bakanlar Kurulu, TBMM tarafından verilecek bir yetki kanununa dayanarak kanun hükmünde kararname çıkarabilmektedir. Yetki kanunu, çıkarılacak kanun hükmünde kararnamenin amacını, kapsamını, ilkelerini, kullanma süresini ve bu süre içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılamayacağını gösterir (Ay. m. 91/2). Anayasaya göre, kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi, sadece Bakanlar Kuruluna aittir. Dolayısıyla yürütme organın başka bir unsuru KHK çıkarmaya yetkili olmadığı⁹⁶⁵ gibi, başka bir idari organ veya merci de kanun hükmünde kararname çıkarmaya yetkili değildir.

Bakanlar Kurulunun istifası, düşürülmesi veya yasama döneminin bitmesi hallerinde dahi, belli süre için verilmiş olan kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi devam etmektedir (Ay. m. 91/3). Kanun hükmünde kararnamenin, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından süre bitiminden önce onaylanması sırasında, yetkinin son bulunduğu veya süre bitimine kadar devam ettiğinin de belirtilmesi gerekmektedir (Ay. m. 91/4).

Usul ve şekil unsuru bakımından KHK'lar, Bakanlar Kurulunun diğer kararnamelerinden farksızdır⁹⁶⁶.

Anayasanın 104 üncü maddesinin ikinci fıkrasının (b) bendinde Cumhurbaşkanının yürütme alanına ilişkin görevleri içinde “kararnameleri imzalamak” yer aldığına göre, KHK'ların Cumhurbaşkanı tarafından imzalanması gerekir. Olağan dönemlerde çıkarılan kararnamelerde

⁹⁶⁵ Özbudun, **Anayasa Hukuku**, s.244.

⁹⁶⁶ Atay, **İdare Hukuku**, s.52; Özbudun, **Anayasa Hukuku**, s.249, 253.

Cumhurbaşkanının imzası, Bakanlar Kurulu kararnamesine eklenen şekli bir onaydır⁹⁶⁷.

Kanun hükmünde kararnameler, Resmi Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girmekle birlikte, kararnamede yürürlük tarihi olarak daha sonraki bir tarih de gösterilebilmektedir (Ay. m. 91/6). Kanun hükmünde kararnamelerin, Resmi Gazetede yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulması zorunludur. Yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulmayan kararnameler bu tarihte, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce reddedilen kararnameler, bu kararın Resmi Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkmakta; değiştirilerek kabul edilen kararnamelerin değiştirilmiş hükümleri, bu değişikliklerin Resmi Gazetede yayımlandığı gün yürürlüğe girmektedir. (Ay. m. 91/7/9)

4. Tüzük Çıkarma Yetkisi

Tüzükler, idari düzenleyici işlemlerden olup Bakanlar Kurulu tarafından yapılan genel, soyut, sürekli ve kişilik dışı bir hukuki tasarruftur. Tüzüklere “nizamname” adı da verilir⁹⁶⁸.

Tüzük, olağan düzenleyici işlemlerin üst mertebesinde bulunan idarenin yazılı kaynağıdır⁹⁶⁹.

Tüzük mahiyet olarak maddi bakımdan kanun gibi bir kural işlem olmasına rağmen kanundan farklıdır. Kanun, TBMM tarafından yapılan yasama işlemi olmasına rağmen tüzük, idari bir işlem olup idare tarafından düzenlenir. Kanunların koyduğu kaideler, idarenin kural işlemlerine göre daha genel ve soyuttur. Kanunlar, prensipler içerir. Yasama organı, bünyesi ve işleyiş tarzı ile usulleri itibariyle teknik teferruata ilişkin kolay değişebilen faaliyetlerle ve hizmetlerle ilgili hükümler koymaz. Tüzükler, teknik ihtiyacı karşılamak ve teferruata ait hususları düzenlemek üzere idarenin yetkisi ile

⁹⁶⁷ Özbudun, *Anayasa Hukuku*, s.249, 253.

⁹⁶⁸ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, s.65.

⁹⁶⁹ Atay, *İdare Hukuku*, s.58; Balta, *İdare Hukuku*, s.178.

ortaya koyduğu işlemlerdir. Kanunlar, kişiler için yeni durumlar ve mükellefiyetler doğurabilir. Tüzükler, teferruata ve uygulamaya dair hükümleri içerir⁹⁷⁰.

Bakanlar Kurulunun idari görevleri arasında yer alan tüzük çıkarma yetkisi⁹⁷¹, 1961 Anayasasındaki düzenlemeyle aynı şekilde 1982 Anayasasında da yer almıştır. 1982 Anayasasına göre, Bakanlar Kurulu, kanunun uygulanmasını göstermek veya emrettiği işleri belirtmek üzere, kanunlara aykırı olmamak ve Danıştay'ın incelemesinden geçirilmek şartıyla tüzükler çıkarabilir. Tüzükler, Cumhurbaşkanınca imzalanır ve kanunlar gibi yayımlanır. (Ay. m. 115)

Görüldüğü gibi, tüzük çıkarma konusunda tek yetkili organ, Bakanlar Kuruludur. Bu yetki bir başka makam tarafından kullanılamaz⁹⁷².

Tüzükler, Anayasaya ve kanunlara aykırı olamaz⁹⁷³.

Anayasanın 115 inci maddesi, “kanunun uygulanmasını göstermek” veya “kanunun emrettiği işleri belirtmek” amacıyla tüzük çıkarılabileceğini belirtmektedir. Dolayısıyla, tüzüklerle sadece bu iki konuya ilişkin düzenlemeler yapılabilecektir. Kanunun uygulanmasını göstermek amacıyla tüzük çıkarmak konusunda, Bakanlar Kurulunun bir takdir yetkisi vardır⁹⁷⁴. Bu nedenle, Bakanlar Kurulu, bir kanunun ya da kanun hükmünün uygulanmasını sağlamak için tüzük çıkarabilir⁹⁷⁵.

Kanuna dayanan ve kanunun uygulanmasını sağlamak için çıkartılan tüzük, kanunda yer almasına karşılık tanımı yapılmamış bir kavramın tanımını yapması halinde bu durum, kanunun uygulama alanını genişletme olarak nitelendirilmez⁹⁷⁶. Danıştay'ın açıkça bu durumu belirttiği kararında şu ifadeler yer alır⁹⁷⁷: “...kanuna dayanan ve kanunun uygulanmasını sağlamak

⁹⁷⁰ Eroğlu, **a.g.e.**, s.85.

⁹⁷¹ Günday, **a.g.e.**, s.361-362.

⁹⁷² Atay, **İdare Hukuku**, s.58; Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.65.

⁹⁷³ Atay, **Anayasa Hukuku**, s.250-251.

⁹⁷⁴ Atay, **İdare Hukuku**, s.60; Günday, **a.g.e.**, s.101-102.

⁹⁷⁵ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.67.

⁹⁷⁶ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.67.

⁹⁷⁷ Dan. 8. D., T. 15/2/1978, E. 1975/1657, K. 1978/878, **DD**, Y. 9, S. 32-33, s.591-597.

üzere düzenlenen söz konusu tüzük hükmünün kanunda geçen bir kavramın tanımını yapması nedeniyle kanunun uygulama alanını genişlettiğinden, dolayısıyla kanuna aykırılığından söz edilemez.”.

Kanunla düzenlenmemiş bir alanda tüzük çıkarılması mümkün değildir. Bu nedenle tüzüğün dayanağı ortadan kalkarsa tüzük de hukuki varlığını kaybeder⁹⁷⁸. Danıştay’da bu konuya ilişkin bir kararında şu ifadelerle yer vermektedir⁹⁷⁹: “Türk Hukukunda, kanunla düzenlenmemiş bir alan için tüzük çıkarılması mümkün değildir. Bu nedenle dayanağı olan kanun hükmü iptal kararı veya ilga ile ortadan kalkmış olan tüzük hükümleri de hukuki varlığını kaybeder.”.

Bakanlar Kurulu, kanunun emrettiği işleri belirtmek amacıyla tüzük çıkarmak zorundadır⁹⁸⁰. Bakanlar Kurulu, bu zorunluluğa rağmen tüzük çıkarmazsa siyasi sorumluluğu söz konusudur⁹⁸¹. Örneğin, 16/4/2003 tarihli ve 4848 sayılı Kültür ve Turizm Bakanlığı Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanunun 18 inci maddesinin ikinci fıkrasına göre, “Teftiş Kurulunun çalışma usul ve esasları, müfettiş ve müfettiş yardımcılarının seçilmesi ve yetiştirilmesi ile diğer hususlar tüzükle düzenlenir.” hükmü Bakanlar Kuruluna tüzük çıkarma konusunda takdir yetkisi vermemiştir. Bu hükme dayanılarak da 23/8/2006 tarihli ve 2006/10894 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Kültür ve Turizm Bakanlığı Teftiş Kurulu Tüzüğü yürürlüğe konmuştur.

Kanun olmazsa tüzük çıkarılamaz. Sebep unsuru tüzüğün çıkarılması için şart olduğuna göre kanunun öngörmediği sınırını çizmediği hükümlerin tüzükte yer almaması gerekir. Öyleyse tüzükler, kanunların çizdiği sınırlar içerisinde yeni hükümler koyabilir⁹⁸². Bir başka ifadeyle tüzükle, kanuna aykırı olmamak şartıyla, kanundan daha geniş ve ayrıntılı düzenleme yapılabilir ve kanunda olmayan hususlara yer verilebilir⁹⁸³.

⁹⁷⁸ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.67.

⁹⁷⁹ Dan. 1. D., T. 25/12/1975, E. 1975/19, K. 1975/21, **DD**, Y. 6, S. 22-23, s.59-61.

⁹⁸⁰ Atay, **İdare Hukuku**, s.60; Günday, **a.g.e.**, s.101-102.

⁹⁸¹ Atay, **İdare Hukuku**, s.60.

⁹⁸² Eroğlu, **a.g.e.**, s.86.

⁹⁸³ Yavuz Atar, **Türk Anayasa Hukuku**, 3. baskı, Konya, Mimoza Yayınları, 2005, s.251.

Tüzükler, bir kanuna dayanarak çıkarılan düzenleyici işlemlerdir. Dolayısıyla, Bakanlar Kurulunun belli bir konuda tüzük çıkarabilmesi, daha önceden o konuda çıkarılan bir kanunun varlığı şartına bağlıdır. Başka bir anlatımla, tüzükle belli bir konu hakkında asli (ilk-el) düzenleme yapılamaz. Bununla birlikte, Bakanlar Kurulunun tüzük çıkarabilmesi, ilgili kanununun bu konuda açıkça yetki vermesi şartına bağlı değildir⁹⁸⁴. Bir başka ifadeyle tüzüğün yapılabilmesi için mutlaka kanunun bunu emretmesi gerekmez. Kanunun açık olarak öngörmediği hallerde de tüzük yapılabilir⁹⁸⁵. Zira tüzük yapma yetkisi, Anayasada açıkça herhangi bir şarta bağlanmadığı için tüzük yapılabilmesi için kanunun bunu öngörmesi de gerekmez⁹⁸⁶.

Ancak, ilgili kanun, açıkça bir tüzük çıkarılmasını öngörmüşse, artık bu konuda tüzük dışında düzenleyici bir işlem yapılamamaktadır⁹⁸⁷. Kanun açıkça tüzük yapılmasını öngörüyorsa düzenleme faaliyeti ancak tüzükle yapılabilir. Aksi halde bu düzenleme faaliyeti yönetmelikle de yerine getirilebilir⁹⁸⁸. Zira tüzük ve yönetmeliğin içeriği bakımından herhangi bir fark olmamakla ve kanunda atıf bulunmadığı hallerde yönetmelik yapılabilmeyle birlikte kanun koyucu, bir tüzüğe atıf yaptı ise bu durumda idareyi, yönetmelik gibi her zaman değiştirebileceği bir metin yerine daha esaslı şekil şartlarına tabi bulunan bir tüzükle bağlamak istemiştir⁹⁸⁹.

İlgili kanunda aksi gösterilmedikçe Bakanlar Kurulu, ancak kendi yönetim ve denetimi altındaki yürütme alanı içinde tüzük çıkarabilir. Bir konuda tüzük çıkarılması emredilmişse Bakanlar Kuruluna tüzük çıkarma ödevi yüklenir. Ancak böyle bir konu Bakanlar Kurulunun yönetim ve denetimi dışındaki bir alana ilişkin ise ortada özel bir yetki vardır⁹⁹⁰.

⁹⁸⁴ Günday, **a.g.e.**, s.101.

⁹⁸⁵ Eroğlu, **a.g.e.**, s.85.

⁹⁸⁶ Güneş, **Düzenleyici İşlemler**, s.174.

⁹⁸⁷ Günday, **a.g.e.**, s.101; Güneş, **Düzenleyici İşlemler**, s.175.

⁹⁸⁸ Eroğlu, **a.g.e.**, s.85.

⁹⁸⁹ Güneş, **Düzenleyici İşlemler**, s.175-176.

⁹⁹⁰ Balta, **İdare Hukuku**, s.179.

Kanunlarda Bakanlar Kurulu, yetkili gösterilmişse tüzük ile o kanunun yürürlüğünü gösterir ya da görevli ve yetkili makamı tespit edebilir⁹⁹¹.

Tüzüklerin dayanağını kanun hükmünde kararnameler de oluşturabilir⁹⁹². Örneğin, 12/3/1991 tarihli ve 91/1629 sayılı Bayındırlık ve İskân Bakanlığı Teftiş Kurulu Tüzüğü, 13/12/1983 tarihli ve 180 sayılı Bayındırlık ve İskan Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname; 29/7/1994 tarihli ve 94/5916 sayılı Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Tüzüğü, 7/8/1991 tarihli ve 441 sayılı Tarım ve Köyişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname; 17/7/2006 tarihli ve 2006/10757 sayılı Gümrük Müsteşarlığı Teftiş Kurulu Tüzüğü, 2/7/1993 tarihli ve 485 sayılı Gümrük Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameye dayanılarak çıkarılmıştır.

Usul ve şekil unsuru bakımından tüzükleri, idarenin diğer işlemlerinden ayırt eden temel özellik, Danıştay'ın incelemesinden geçirilmesi şartıdır⁹⁹³.

2575 sayılı Danıştay Kanunun 42 nci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendine göre, Danıştay Birinci Dairesi, Başbakanlıktan gönderilen tüzük tasarılarını inceler ve gereğine göre karara bağlar veya düşüncesini bildirir. Danıştay'ın tetkikinden geçirme bir incelemedir⁹⁹⁴.

Danıştay'ın incelemesinden geçmeyen metin, Bakanlar Kurulunca tüzük olarak kararlaştırılmaz⁹⁹⁵. Bakanlar Kurulunun tüzük çıkarabilme yetkisi, Danıştay incelemesinden geçirilme şartına bağlanmıştır⁹⁹⁶. Bu nedenle, Danıştay incelemesinden geçirilmeden çıkartılan bir tüzük yok hükmündedir⁹⁹⁷.

Anayasa Mahkemesi'ne göre, Danıştay'ın önüne gelen tüzük tasarısı üzerindeki incelemesi kanuna uygunluğu yanında yerindeliğe ilişkin hususları

⁹⁹¹ Armağan, **1961 Anayasası**, s.69.

⁹⁹² Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.67, 66 nolu dipnot.

⁹⁹³ Özbudun, **Anayasa Hukuku**, s.259.

⁹⁹⁴ Eroğlu, **a.g.e.**, s.85.

⁹⁹⁵ Balta, **İdare Hukuku**, s.178.

⁹⁹⁶ Günday, **a.g.e.**, s.100.

⁹⁹⁷ Günday, **a.g.e.**, s.100; Güneş, **Düzenleyici İşlemler**, s.179; Özbudun, **Anayasa Hukuku**, s.259.

da içermektedir⁹⁹⁸. Kanaatimizce Danıştay sadece hukuki inceleme yapmalı ve Bakanlar Kurulunun düzenleme yetkisini kısıtlayacak şekilde yerindelik denetimi yapmamalıdır.

Bakanlar Kurulu, Danıştay'ın belirlediği metin veya kurallar ile bağlı değildir⁹⁹⁹. Danıştay'ın incelemesi istisari bir nitelik taşıdığından, Bakanlar Kurulu, Danıştay'ın görüşüne katılmadığı takdirde, kendi hazırladığı tasarıyı aynen tüzük olarak çıkarabilir. Nitekim bu özellik, tüzükleri idarenin diğer düzenleyici işlemlerinden ayıran bir özelliktir¹⁰⁰⁰. Tüzüklerde Bakanlar Kurulu ya kendi tasarısındaki metni ya da Danıştay'ın değiştirdiği metni kabul etmek zorundadır¹⁰⁰¹. Bunların ikisini de bir yana bırakarak yeni bir metni tüzük olarak yayımlayamaz. Zira bu durumda, tüzük Danıştay incelemesinden geçirilmemiş olur¹⁰⁰².

Bakanlar Kurulu, Danıştay'ın incelemesi sonucunda belirlediği hukuka aykırılığın aksini, yani tüzük tasarısının hükümlerinin kanuna uygun olduğunu hukuken ortaya koyabilirse Danıştay'ın görüşüyle bağlı değildir. Aksi durumda ise Danıştay'ın görüşüne uygun hareket etmek zorundadır. Danıştay incelemesi sonucunda eksiklik veya düzeltilme yönündeki değerlendirmede yerindelik ön plana çıkmışsa Bakanlar Kurulunun bu değerlendirmeyi göz ardı edip Danıştay'a gönderdiği ilk metni yayımlayabilir¹⁰⁰³. Ancak kanunda belirtilmesine rağmen tüzük çıkarma yetkisinin kanunun uygulanmasını göstermek amacıyla Bakanlar Kurulunun tüzükle düzenleme yapma tercihinin kullandığı durumlarda Bakanlar Kurulu Danıştay görüşüyle bağlı değildir¹⁰⁰⁴.

Uygulamada tüzükler, Başbakanlık tarafından Danıştay'a gönderilir. Danıştay, gönderilen tüzük tasarıları üzerindeki inceleme sonucunu, bir rapor

⁹⁹⁸ AYM, T. 21/6/1991, E. 1990/19, K. 1991/15, **Anayasa Mahkemesi Bilgi Bankası**, (Erişim) http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=940&content, 11 Mart 2010.

⁹⁹⁹ Balta, **İdare Hukuku**, s.179; Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.66.

¹⁰⁰⁰ Atay, **İdare Hukuku**, s.58-59.

¹⁰⁰¹ Güneş, **Düzenleyici İşlemler**, s.178.

¹⁰⁰² Özbudun, **Anayasa Hukuku**, s.259.

¹⁰⁰³ Atay, **İdare Hukuku**, s.59.

¹⁰⁰⁴ Atay, **İdare Hukuku**, s.60.

halinde Bakanlar Kuruluna gönderir. Danıştay'dan gelen metin ya da Danıştay'a gönderilen metin, Bakanlar Kuruluna sunulur. Ancak doktrinde Danıştay'ın belirlediği hukuka aykırılıkların düzeltilmeden tasarının yayımlanmasının mümkün olmadığı savunulmaktadır¹⁰⁰⁵.

Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilip imzalanan tüzükler, Cumhurbaşkanı tarafından da imzalandıktan sonra aynen kanunlar gibi Resmi Gazetede yayımlandıktan 45 gün sonra yürürlüğe girer¹⁰⁰⁶. Cumhurbaşkanının imza yetkisi, tüzük metnini bir kez daha görüşülmek üzere geri göndermek ile sınırlıdır. Bu nedenle, geri gönderilen tüzük metni, Bakanlar Kurulu tarafından aynen kabul edilip, yeniden Cumhurbaşkanının önüne geldiğinde, Cumhurbaşkanının bunu imzalaması ve yayımlaması gerekir¹⁰⁰⁷.

Tüzük değişikliklerinin de; Danıştay incelemesinden geçirilmesi zorunludur¹⁰⁰⁸.

Tüzüğün yürürlükten kaldırılmasında da, Bakanlar Kurulu yetkilidir. Bu yetkinin kullanılmasında Danıştay incelemesine gerek yoktur¹⁰⁰⁹. Ancak Danıştay'a göre tüzüklerin yürürlükten kaldırılmasında da tüzüklerin yürürlüğe konmasındaki usulle paralel olmalı ve tüzükler yürürlükten kaldırılırken de Danıştay incelemesinden geçirilmelidir¹⁰¹⁰.

Tüzükler, aynı zamanda bir idari işlem olduklarından, Anayasaya göre idari yargı denetimine tabidir (Ay. m. 125). 2575 sayılı Danıştay Kanununun 24 üncü maddesi uyarınca, Bakanlar Kurulu kararlarına karşı açılacak davalarda ilk derece mahkemesi olarak Danıştay görevlidir¹⁰¹¹.

¹⁰⁰⁵ Atay, **İdare Hukuku**, s.58-59.

¹⁰⁰⁶ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.66; Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s.30.

¹⁰⁰⁷ Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s.30.

¹⁰⁰⁸ Atay, **İdare Hukuku**, s.61.

¹⁰⁰⁹ Atay, **İdare Hukuku**, s.61.

¹⁰¹⁰ Dan. 1. D., T. 21/3/1973, E. 1973/7, K. 1973/9, **DD**, Y. 3, S. 9-10, s.154-155.

¹⁰¹¹ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.67.

5. Yönetmelik

Yönetmelik, Türk Hukukunda en yaygın düzenleyici işlem türü olup tüzük gibi idare tarafından çıkarılan genel, soyut, sürekli ve kişilik dışı bir hukuki tasarruftur. Yönetmeliklere “talimatname” adı da verilir¹⁰¹².

İdarenin düzenleyici işlemlerinden biri olan yönetmelikler, Anayasanın 124 üncü maddesine göre; Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler. Hangi yönetmeliklerin Resmi Gazetede yayımlanacağı kanunda belirtilir¹⁰¹³.

Görüldüğü gibi, yönetmelik çıkarmaya yetkili makamlar ile bunların hangi amaçlar için yönetmelik çıkarabilecekleri Anayasada açıkça belirtilmiştir¹⁰¹⁴. Anayasanın 124 üncü maddesinde, yönetmelik çıkarmaya yetkili kurum ve kuruluşlardan biri olarak, Bakanlar Kurulu sayılmamıştır. Buna rağmen, 1924 Anayasası ve 1961 Anayasası dönemlerinde Bakanlar Kurulu, yönetmelik çıkarmaya devam etmiştir¹⁰¹⁵.

Ancak doktrinde bu durum için; Anayasanın sadece bakanlıklara tanıdığı düzenleme yetkisinin Bakanlar Kurulu işlemi olması halinde bu yetkiyi Cumhurbaşkanının da kullanmış olacağı ve hem yetki kuralını hem de

¹⁰¹² Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.67.

¹⁰¹³ Danıştay verdiği bir kararında tüzel kişiliği haiz bir kamu kurumu niteliğinde olmayan Diyanet İşleri Başkanlığı’nın yönetmelik çıkarma yetkisi olmadığı sonucuna varmıştır. (Dan. 5. D., T. 6/12/1988, E. 1986/1938, K. 1988/2866, **Danıştay Bilgi Bankası**, (Erişim) <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, 12 Mart 2010).

¹⁰¹⁴ Uygulamada, yönetmelik çıkarma yetkisine sahip olan kurum ve kuruluşların yanında, Anayasada bu konuda yetki verilmeyen, hatta tüzel kişiliği olmayan kuruluşların da, Anayasada belirtilen amaçlar dışında, yönetmelik çıkardığı görülmektedir. Bu tür yönetmeliklere “adi yönetmelikler” denmektedir. (Günday, **a.g.e.**, s.103). Danıştay bu konuya ilişkin bir kararında; “... icrai bir karar mahiyetini haiz bulunan yönetmeliklerin, müstakilen icrai karar almağa yetkili idari makamlar tarafından çıkarılabileceği hukuken kabul edilmiş bir prensiptir...” ifadesine yer vererek tüm idari kuruluşların yönetmelik çıkarabileceğini kabul etmiştir. (Dan. 1. ve 3. D., T. 23/3/1965, E. 1965/6 ve 1965/91, K. 1965/4 ve 1965/65; **DKD**, Y. 23, S. 97-98-99, s.3-9). Anayasa Mahkemesi ise konuya ilişkin doğrudan bir karar vermemekle birlikte, tüzelkişiliği bulunmayan Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kuruluna yönetmelik çıkarma yetkisi veren 2983 sayılı Kanunun ilgili maddesindeki “çkarılacak” sözcüğünün, “hazırlanacak” şeklinde anlaşılması gerektiğini belirterek, ilgili Kanunu Anayasaya aykırı bulmamıştır. (AYM, T. 18/2/1985, E. 1984/9, K. 1985/4, **Anayasa Mahkemesi Bilgi Bankası**, (Erişim) http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=706&content, 11 Mart 2010).

¹⁰¹⁵ Atay, **İdare Hukuku**, s.63.

bakanın tek başına sorumluluğu ilkesini zedelediği ileri sürülmektedir. Yine bu görüş tarafından, Bakanlar Kurulunun yönetmelik çıkarması, bir yandan düzenleme yetkisinin normal aracı olan tüzüğün hiç kullanılmaz hale gelmesine yol açacağı ve Danıştay'ın Bakanlar Kurulu işlemlerini inceleme yetkisini dolaylı yoldan ortadan kaldırılacağı ileri sürülerek eleştirilmektedir ¹⁰¹⁶ . Hatta Doktrinde Bakanlar Kurulunun yönetmelik yapamayacağı da savunulmaktadır¹⁰¹⁷ .

Ancak kanaatimizce Bakanlar Kurulunun yönetmelik çıkarma yetkisinin varlığını kabul etmek gerekir¹⁰¹⁸ . Devlet idaresinin genel karar organı olması dolayısıyla Bakanlar Kurulu yönetmelik yapabilmektedir¹⁰¹⁹ . Zira Bakanlar Kurulu, bakanlıklar arası işbirliğini gerektiren ya da hükümetin genel siyasetinin uygulanmasına yönelik olarak yönetmelik çıkarabilir ¹⁰²⁰ . Uygulamada da Bakanlar Kurulu, genel düzenleme yetkisine dayanarak yönetmelik çıkarmaktadır. Ayrıca idarenin en geniş uygulama alanına sahip düzenleyici işlem türü olan yönetmeliği, Anayasanın 124 üncü maddesinin gerekçesinde çıkarabilecek kuruluşlar arasında Bakanlar Kurulu da sayılarak uygulamadaki tereddütler giderilmeye çalışılmıştır ¹⁰²¹ . Ayrıca 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 2 nci maddesinin ikinci fıkrasında, 657 sayılı Kanunda öngörülen yönetmeliklerin Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulacağı hükme bağlanmıştır.

Doktrinde Anayasa hükmü gereğince tüzükle düzenlenmesi gereken konuların Bakanlar Kurulu tarafından yönetmelikle düzenlenmesi halinde söz konusu yönetmeliğin hukuka aykırı olduğu savunulmaktadır ¹⁰²² . Ancak Anayasa Mahkemesi; “Bakanlar Kurulu, ilgili yasalardaki kuralların elverdiği oranda, ayrıntılı düzenleyici bir takım önlemler alacaktır. Bu ise, idarenin olağan yetkileri içinde bulunan ilgili yasa kurallarının uygulanmasını

¹⁰¹⁶ Duran, **İdare Hukuku**, s.460.

¹⁰¹⁷ Armağan, **1961 Anayasası**, s.103.

¹⁰¹⁸ Günay, **a.g.e.**, s.104; Gözübüyük, Tan, **a.g.e.**, s.130.

¹⁰¹⁹ İl Han Özey, **Günışığında Yönetim**, İstanbul, Alfa Yayınları, 2002, s.350.

¹⁰²⁰ Atay, **İdare Hukuku**, s.64.

¹⁰²¹ Özer, **1982 Anayasası**, s.479.

¹⁰²² Atay, **İdare Hukuku**, s.64.

sağlamak yetkisinin, Anayasanın 113. maddesi uyarınca kullanılmasından başka bir durum değildir.” ifadesini kullanarak bu uygulamayı Anayasaya aykırı bulmamıştır¹⁰²³.

Bakanlar Kurulu tarafından yapılan yönetmelikler, diğer yönetmeliklerden daha genel kurallar içerdiği için kurallar hiyerarşisinde daha üstte kabul edilir¹⁰²⁴.

Yönetmelikler için herhangi bir şekil şartı öngörülmemiştir. Ancak, Bakanlar Kurulu tarafından hazırlanan yönetmeliklerin, Bakanlar Kurulunun diğer işlemleri gibi Cumhurbaşkanı tarafından imzalanarak yürürlüğe girmesi gerekmektedir¹⁰²⁵.

Anayasanın 124 üncü maddesine göre, her yönetmeliğin Resmi Gazetede yayımlanması zorunlu değildir. Anayasa, hangi yönetmeliklerin Resmi Gazetede yayımlanacağını kanunla belirleneceğini düzenlemiştir. Nitekim 24/5/1984 tarihli ve 3011 sayılı Resmi Gazetede Yayımlanacak Olan Yönetmelikler Hakkında Kanunun 1 inci maddesinde bu yönetmelikler belirtilmiştir. Buna göre; işbirliğine, yetki ve görev alanlarına ait hükümleri düzenleyen, kamu personeline ait genel hükümleri kapsayan ve kamuyu ilgilendiren yönetmeliklerin Resmi Gazetede yayımlanması zorunludur. Şunu da belirtmek gerekir ki, milli güvenlik ile ilgili olan ve gizlilik derecesi taşıyan yönetmelikler yayımlanmamaktadır. Resmi Gazetede yayımlanması gerekirken yayımlanmayan metin, hukuki anlamda yönetmelik olarak nitelendirilemez ve buna dayanılarak işlem tesis edilemez. Resmi Gazetede yayımlanması gerektiği halde yayımlanmamış yönetmelikler, hukuken geçerlilik kazanmadığı için bu metinlere dayanılarak yapılan idari işlemler de hukuken sakat olur¹⁰²⁶.

¹⁰²³ AYM, T. 25/10/1969, E. 1967/41, K. 1969/57, **Anayasa Mahkemesi Bilgi Bankası**, (Erişim) http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=287&content, 11 Mart 2010.

¹⁰²⁴ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.71.

¹⁰²⁵ Günday, **a.g.e.**, s.104.

¹⁰²⁶ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.68.

Yönetmelikler yapılış usulleriyle aynı şekilde yürürlükten kaldırılmaktadır¹⁰²⁷.

Yönetmelikler, Anayasanın 125 inci maddesi gereğince yargı denetimine tabidir. Bakanlıkların çıkardığı yönetmeliklerle, kamu kuruluşlarının ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ülke çapında uygulanacak yönetmeliklerine ilişkin yönetmeliklerin yargı denetimi, Danıştay tarafından yapılmaktadır. Kamu kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının belli bir yörede uygulanacak yönetmeliklerine ilişkin yargı denetimi ise idare mahkemeleri tarafından yapılmaktadır¹⁰²⁸.

2575 sayılı Danıştay Kanununun 24 üncü maddesi uyarınca, Bakanlar Kurulu kararlarına karşı açılacak davalarda ilk derece mahkemesi olarak Danıştay görevlidir. Bu nedenle Bakanlar Kurulu yönetmeliklerine karşı açılacak iptal davalarında da Danıştay dava daireleri, ilk derece mahkemesi olarak görevlidir¹⁰²⁹.

6. Karar

Kararname, “ilgili bakan veya tüm bakanlarla Başbakanın imzalarını kapsayan ve Cumhurbaşkanının imzasıyla oluşan genel veya ferdi nitelikteki kararların yazılı şekli” olarak tanımlanabilir¹⁰³⁰.

Kararnameler, Cumhurbaşkanının yetkilerini kullanmasının hukuksal şeklidir¹⁰³¹.

Kararnameler, Başbakan dışında bakanların imzalaması bakımından “Bakanlar Kurulu kararnamesi (Bakanlar Kurulu kararı)” ve “müşterek kararname” olmak üzere ikiye ayrılır. Bakanlar Kurulu kararını, bütün bakanların imzalaması gerekir. Örneğin, tüzükleri onaylayan kararnameler.

¹⁰²⁷ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.70.

¹⁰²⁸ Günday, **a.g.e.**, s.105.

¹⁰²⁹ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.71.

¹⁰³⁰ Kibar, **a.g.m.**, s.263.

¹⁰³¹ Teziç, “Kanun Hükmünde Kararnameler”, s.7.

Müşterek kararnamede, Cumhurbaşkanını ve Başbakanla ilgili bakanın imzası vardır. Örneğın, tayın kararnameleri ¹⁰³² . İlgili bakan, Başbakan ve Cumhurbaşkanının imzalarını ihtiva eden kararnamelere, üçlü kararname de denir ¹⁰³³ .

Kararname diyince ilk akla gelen, Cumhurbaşkanının imzasıyla tekemmül eden Bakanlar Kurulu karardır ¹⁰³⁴ .

Bakanlar Kurulu kararnamesi, tüm bakanlarla Başbakanın imzasını taşıyan ve Cumhurbaşkanının imzasıyla tekemmül eden yazılı kararlardır. Bakanlar Kurulu kararlari terimini ifade etmek için “Bakanlar Kurulu kararnamesi”, “kararname” ve “Bakanlar Kurulu kararnamesi” terimleri de kullanılmaktadır ¹⁰³⁵ . Anayasada ve kanunlarda “kararname” ibaresi geçmemekle birlikte uygulamada çoğunlukla “Bakanlar Kurulu kararnamesi” ifadesi kullanılmaktadır ¹⁰³⁶ .

Daha önce Türkiye’de idarenin özel şekle tabi düzenleyici işlemleri genellikle tüzük ve yönetmelikle ortaya çıkarken 20/2/1930 tarihli ve 1567 sayılı Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında Kanunun ile idareye isimsiz düzenleme yetkisi verilmiştir ve kararname adı altında yeni bir düzenleme çeşidi ihdas etmiştir. Diğer düzenlemelerden farklı olmamakla birlikte 1567 sayılı Kanunun yayımına kadar “kararname” deyimi, tüzük ve yönetmeliği tekemmül ettiren Bakanlar Kurulu iradesini isimlendirirken bu tarihten sonra bizatihi düzenleyici işlemin adı olmuştur ¹⁰³⁷ . Daha sonra İş Kanunu, Milli Koruma Kanunu gibi kanunlarla da “kararname” adı, başka kanunlara dayanılarak yapılan düzenleyici işlemler için kullanılmaya başlanmıştır. Yine dış ticaretle ilgili olarak Bakanlar Kurulunca yapılan düzenlemelere de kararname adı verilmektedir ¹⁰³⁸ .

¹⁰³² Teziç, “Kanun Hükmünde Kararnameler”, s.7; Eroğlu, **a.g.e.**, s.93; Kibar, **a.g.m.**, s.263.

¹⁰³³ Armağan, **1961 Anayasası**, s.102.

¹⁰³⁴ Kibar, **a.g.m.**, s.263.

¹⁰³⁵ Kibar, **a.g.m.**, s.270.

¹⁰³⁶ B. Yavuz, **a.g.e.**, s.185.

¹⁰³⁷ Güneş, **Düzenleyici İşlemler**, s.186.

¹⁰³⁸ Güneş, **Düzenleyici İşlemler**, s.187.

Kararlar (kararnameler), tüzükler gibi sadece Bakanlar Kurulunun iradesi ile kesinleşen ve müstakil hukukî işlem vasfında tasarruflardır¹⁰³⁹.

Uygulamada tüzük ve yönetmelik arasında yer almış gözükken bazı Bakanlar Kurulu kararları bazen sonraki yönetmelikleri bağlamakta bazen de yönetmelikleri uygulamaktadır¹⁰⁴⁰.

Bütün bakanlar, Başbakan ve Cumhurbaşkanının imzaladığı kararnamelere, “toplu kararname” de denmektedir. Bunun dayanağı kanunlardaki hükümlerdir. Ancak, uygulamada kanuni hüküm olmadan da toplu kararname yoluna gidilmektedir¹⁰⁴¹.

Toplu kararnamelerden olan prensip kararnamelerinde; bir kanunun çeşitli bakanlıklara yetki verir ve o konu, Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü tarafından müşterek bir kararname metni haline getirilerek, bakanlara imzalatılır¹⁰⁴². Prensip kararları kararname olduğu halde Cumhurbaşkanı tarafından imzalanmaz¹⁰⁴³. Uygulamada Bakanlar Kurulu prensip kararları, Türk Anayasa Hukukunun kaynakları arasında yer alan anayasal teamüllere göre, Bakanlar Kurulunda görüşülüp kararname çıkarılmasını gerektirmeyen konularda alınan kararlardır. Bu kararlar, genel olarak milli güvenlik, kamu düzeni, genel sağlık ve ekonomik istikrarın temini gibi konulara ilişkindir. Bu kararların gereği Başbakan tarafından yerine getirilir¹⁰⁴⁴.

Kaide kararname, diğer kararnamelerden ayrılması için bu adlandırma kullanılmakta olup kanunda sadece kararname diye geçmektedir¹⁰⁴⁵. Kaide kararname, bazı kanunların belirli alanlarda Bakanlar Kuruluna verdiği geniş bir düzenleme yetkisine dayanarak Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan kararnamelerdir. Bu tür kararnameler, iktisadi ve siyasi buhranlar doğuran

¹⁰³⁹ Armağan, **1961 Anayasası**, s.103.

¹⁰⁴⁰ Yayla, **a.g.e.**, s.156.

¹⁰⁴¹ Armağan, **1961 Anayasası**, s.102.

¹⁰⁴² Armağan, **1961 Anayasası**, s.102.

¹⁰⁴³ Kibar, **a.g.m.**, s.263.

¹⁰⁴⁴ **Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesi Uzman El Kitabı**, Başbakanlık ARGE Yayınları 2, Ankara, Başbakanlık Basımevi, 1977, s.57.

¹⁰⁴⁵ Eroğlu, **a.g.e.**, s.90, 45 nolu dipnot.

olağanüstü olaylardan çıkmış ve Bakanlar Kurulu, düzenleme yetkisi ile bir kanuna dayanarak bu alanı düzenlemiştir¹⁰⁴⁶. Kanun konusuna giren işlerde Bakanlar Kuruluna kanun konusu meseleleri kararname ile düzenleme yetkisi istisnai olarak verilmiştir. 1567 sayılı Türk Parasının Kıymetini Koruma Kanunu ile 380 sayılı Milli Korunma Kanunu, Bakanlar Kuruluna belirli alanlarda bu türden kararnameler koyma yetkisini tanımıştır. Bu kararnameler konuları itibariyle kanun alanına girer. Ancak mahiyetleri itibariyle de idari işlem olup idari yargı denetimine tabidir. Konusu, çok geniş kapsamlıdır¹⁰⁴⁷. Olağanüstü hallerin gereklerini geçici bir suretle düzenlemek için çıkarılan kural işlemdir¹⁰⁴⁸. Anayasaya göre idarenin kaide kararname çıkarma yetkisi olmadığı için bu kaide kararnameleri, idari fonksiyonun normal faaliyetleri addederek yönetmeliklere benzeterek hukuki varlığını tanımak mümkündür¹⁰⁴⁹. Bunların, Resmi Gazetede yayımlanması zorunludur¹⁰⁵⁰.

Anayasa, temelde kanunilik ilkesine bağlı kalmakla birlikte, kanunun çizdiği sınırlar içinde, Bakanlar Kuruluna bazı konularda düzenleme yapma yetkisi tanımıştır. Nitekim Anayasanın 73 üncü maddesine göre vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin kanunla konur, değiştirilir ve kaldırılır. Ancak Anayasanın 73 üncü maddesinin dördüncü fıkrasına göre, vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kuruluna verilebilir.

Anayasanın 91 inci maddesindeki sınırlama ve 73 üncü maddesindeki vergilerin yasallığı ilkesinden dolayı Bakanlar Kurulunun KHK ile vergisel konularda bir düzenleme yapması mümkün olamayacaktır¹⁰⁵¹.

Vergi ödevi başlığı taşıyan Anayasanın 73 üncü maddesine göre normal dönemde KHK ile bir düzenleme yapamayan Bakanlar Kurulu olağanüstü hal

¹⁰⁴⁶ Eroğlu, **a.g.e.**, s.90.

¹⁰⁴⁷ Eroğlu, **a.g.e.**, s.91.

¹⁰⁴⁸ Eroğlu, **a.g.e.**, s.91-92.

¹⁰⁴⁹ Eroğlu, **a.g.e.**, s.91.

¹⁰⁵⁰ Eroğlu, **a.g.e.**, s.92.

¹⁰⁵¹ Sabahattin Yürekli, “Bakanlar Kurulu’nun Vergilendirme Yetkisi”, **GÜHFD**, C. 1, S. 2, Aralık 1997, s.286, (Çevrimiçi) http://www.hukuk.gazi.edu.tr/dergi/cilt_1-sayi_2.pdf, 28 Ağustos 2009.

ve sıkıyönetim halinde herhangi bir sınırlama söz konusu olmadan vergisel alanda düzenleme yapabilecektir¹⁰⁵².

Anayasanın 73 üncü maddesinin dördüncü fıkrasına göre; Anayasa bu yetkiyi sadece muaflık, istisnalar ve indirimlerle, oranlara ilişkin olarak ve kanunda belirtilen yukarı ve aşağı sınırlar içinde kullanılmak üzere sınırlandırmıştır¹⁰⁵³.

Bakanlar Kurulu, düzenleme yetkisini Anayasa da öngörülen sınırlar içerisinde kullanması koşuluyla kendisine tanınan bu yetkisini olağan kararname ya da kararlarla kullanabileceği gibi tüzükte çıkarabilecektir¹⁰⁵⁴.

Bakanlar Kurulu yetkisini kullanarak, vergi oranını sıfıra indirmesi durumunda söz konusu vergi ortadan kalkmaktadır. Anayasa uyarınca; verginin konulması, kaldırılması yasama organına ait olmasına rağmen burada örtülü olarak yasama yerine yürütme organı yer almaktadır¹⁰⁵⁵. Bu nedenle vergilerin yasallığı ilkesine aykırı düşen böyle bir durumun meydana gelmemesi için, Bakanlar Kuruluna bu yetki tanınırken verginin ortadan kaldırılmasına neden olmayacak şekilde açıkça alt ve üst sınırlar belirlenmelidir¹⁰⁵⁶.

Ayrıca Anayasanın 167 nci maddesinin ikinci fıkrasına göre de, dış ticaretin ülke ekonomisinin yararına olmak üzere düzenlenmesi amacıyla ithalat, ihracat ve diğer dış ticaret işlemleri üzerine vergi ve benzeri yükümlülükler dışında ek mali yükümlülükler koymaya ve bunları kaldırmaya, kanunla Bakanlar Kuruluna yetki verilebilir. Görüldüğü gibi, Anayasa ile dış ticaret işlemlerinin gerektirdiği çabukluk ve esnekliği sağlamak amacıyla Bakanlar Kuruluna verilen yetki, vergilendirme konusunda verilen yetkiden daha geniş bir yetkidir¹⁰⁵⁷.

¹⁰⁵² Yürekli, **a.g.m.**, s.288.

¹⁰⁵³ Yürekli, **a.g.m.**, s.290.

¹⁰⁵⁴ Yürekli, **a.g.m.**, s.292.

¹⁰⁵⁵ Yürekli, **a.g.m.**, s.293.

¹⁰⁵⁶ Yürekli, **a.g.m.**, s.293-294.

¹⁰⁵⁷ Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s.37.

Anayasanın 73 üncü maddesinin dördüncü fıkrasına göre, vergi ve benzeri mali yükümlülüklerin konu, matrah, oran ve istisnaları kanunla belirlenirken ve Bakanlar Kurulu da kanunla belirlenen bu aşağı-yukarı sınırlar içinde düzenleme yapabilirken; 167 nci maddesinin ikinci fıkrasına göre, Bakanlar Kurulu, dış ticaretin düzenlenmesi konusunda “ek mali yükümlülükler” koymaya ve bunları kaldırmaya yetkili kılınmıştır. Bakanlar Kurulunun, bu konudaki yetkisinin hukuki niteliği doktrinde tartışmalıdır. Bir görüşe göre; bu fıkra da belirtilen Bakanlar Kurulu işleminin hukuki mahiyeti açık olmamakla birlikte bu tür işlemler için kanunla Bakanlar Kuruluna yetki verilmesi diğer düzenleyici işlemler için buna gerek olmaması dolayısıyla bunlar birer kanun hükmünde kararname olup kanun hükmünde kararname rejimine tabidir¹⁰⁵⁸. Ancak doktrinde savunulan diğer görüşe göre ise; Bakanlar Kurulunun yapmış olduğu işlemlerin süre ile bağılılığı olmadığı gibi Meclisin kabulüne sunma zorunluluğu da olmaması nedeniyle Bakanlar Kurulunun bu konuda yapacağı düzenlemelerin, tüzük rejimine tabi olması gerekir¹⁰⁵⁹. Nitekim Anayasa Mahkemesi de bu konuya ilişkin bir kararında, düzenlemelerin ismi ne olursa olsun, anayasal ve hukuki temelleri aynı olduğu için tüzük ve yönetmelikler hakkında konulan esasların, diğer düzenleme biçimleri için de geçerli olduğunu kabul etmek gerektiğini belirtmiştir¹⁰⁶⁰. Bu kapsamda Bakanlar Kurulunun bu konuda yapacağı düzenleyici işlemler, tüzükler ve yönetmelikler rejimine tabi olduğundan, bu

¹⁰⁵⁸ Ergun Özbudun, “1961 ve 1982 Anayasalarında Kanun Hükmünde Kararnameler”, **AYD**, C. 2, Ankara, 1985, s.233, (Çevrimiçi) http://www.anayasa.gov.tr/files/pdf/anayasa_yargisi/anyarg2/ergun.pdf, 28 Ağustos 2009; Anayasa Mahkemesi ise bu konudaki bir kararında, Anayasanın 73 üncü maddesinin dördüncü fıkrası ve 167 nci maddesinin ikinci fıkrası hükümlerini, yürütmeye yetki olma gücü veren Anayasa hükümleri arasında saymış ve bu hükümleri, Anayasanın 7 nci maddesindeki kanunla düzenleme ve yasama yetkisinin devredilmezliği ilkelerinin istisnaları olarak değerlendirmiştir. (AYM, T. 11/1/1985, E. 1984/6, K. 1985/1, **Anayasa Mahkemesi Bilgi Bankası**, (Erişim) http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=703&content =, 11 Mart 2010; Benzer yönde bir diğer karar için bkz. AYM, T. 13/6/1985, E. 1984/14, K. 1985/7, **Anayasa Mahkemesi Bilgi Bankası**, (Erişim) http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=709&content =, 11 Mart 2010).

¹⁰⁵⁹ Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s.40-41.

¹⁰⁶⁰ AYM, T. 25/5/1993, E. 1993/3, K. 1993/20, **Anayasa Mahkemesi Bilgi Bankası**, (Erişim) http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=1063&content =, 11 Mart 2010.

işlemlerin yargısal denetiminin de Anayasanın 125 inci ve 155 inci maddeleri ile 2577 sayılı Danıştay Kanununun 24 üncü maddesi gereğince, Danıştay tarafından yapılacaktır.

Anayasanın 167 nci maddesinin ikinci fıkrası ile sözü edilen “ek malî yükümlülüklerin” konulması ve kaldırılmasında Bakanlar Kuruluna kanunla yetkisi verilmesi söz konusudur. Bir “ek mali yükümlülüğün konulması” onun nevinin ve miktarının saptanması demektir. Türü ve miktarı belli olmayan bir yükümlülük konulamaz. Şu halde, dış ticaretin, ülke ekonomisinin yararına düzenlenmesi amacıyla ek mali yükümlülükler koymaya yetkili kılınan Bakanlar Kurulu, ülke ekonomisi ne gibi ek mali yükümlülükler konulmasını gerektiriyorsa, bunun nevinin ve miktarını saptamada serbest olacaktır. Esasen, önceden nelerden ibaret olacağını saymaya ve miktarını saptamaya olanak da yoktur. Başka ülkelerin alacağı önlemlere veya onların ekonomisinin gidişine ya da memleketimizdeki ekonomik olaylara bakılarak günü gününe alınacak tedbirlerle dış ticaretin ülke ekonomisinin yararına düzenlenmesi sağlanacaktır.

Anayasa Mahkemesi'nin bir kararına göre ¹⁰⁶¹ : “...Anayasa'nın 167. maddesinin ikinci fıkrası ile sözü edilen "ek malî yükümlülüklerin" konulması ve kaldırılmasında Bakanlar Kuruluna kanunla yetkisi verilmesi söz konusudur. Bir "ek mali yükümlülüğün konulması" onun nevinin ve miktarının saptanması demektir. Türü ve miktarı belli olmayan bir yükümlülük konulamaz. Şu halde, dış ticaretin, ülke ekonomisinin yararına düzenlenmesi amacıyla ek mali yükümlülükler koymaya yetkili kılınan Bakanlar Kurulu, ülke ekonomisi ne gibi ek mali yükümlülükler konulmasını gerektiriyorsa, bunun nevinin ve miktarını saptamada serbest olacaktır. Esasen, önceden nelerden ibaret olacağını saymaya ve miktarını saptamaya olanak da yoktur. Başka ülkelerin alacağı önlemlere veya onların ekonomisinin gidişine ya da memleketimizdeki ekonomik olaylara bakılarak günü gününe alınacak

¹⁰⁶¹ AYM, T. 11/1/1985, E. 1984/6, K. 1985/1, **Anayasa Mahkemesi Bilgi Bankası**, (Erişim) http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=703&content =, 19 Nisan 2010.

tedbirlerle dış ticaretin ülke ekonomisinin yararına düzenlenmesi sağlanacaktır.”.

Uygulamada kanunlarda Bakanlar Kurulu kararı ile düzenlenmesi öngörülen alanlarda ve kanunlarda açıkça yetki verilmemiş olsa bile kanunların uygulanmasına ilişkin konularda Bakanlar Kurulunca düzenlemeler yapılmaktadır. Bakanlar Kurulu kararlarının konusu; vergi oranları ya da miktarlarının değiştirilmesi gibi toplumun tümünü ilgilendiren düzenleyici işlemler olabildiği gibi, atama kararlarında olduğu gibi bireysel işlemler de olabilmektedir.

Uygulamada; uluslararası anlaşma ve imza yetkilerine ilişkin kararnameler, ekonomik ve mali konulara ilişkin kararnameler, personel ve atama konularına ilişkin kararnameler, sosyal, kültürel ve güvenlik konularına ilişkin kararnameler görölmektedir.

Seyahatler ve anlaşmalara ilişkin imza yetkileri konusunda; uluslararası anlaşmaların parafe edilmesi, imzalanması veya nota teatisine konu teşkil etmesi ya da bu anlaşmalara katılma bildirilerinin yapılması için Türkiye Cumhuriyetinin temsilcilerinin t yini ve bu temsilcilerin yetkilerinin tespitine ilişkin Bakanlar Kurulu kararları çıkarılmaktadır.

Anlaşma onayları konusunda; ekonomik, ticari, teknik ilişkileri düzenleyen ve süresi bir yılı aşmayan anlaşmalar (belli şartların varlığı halinde) ile uygulama anlaşmaları ve kanunun verdiği yetkiye dayanılarak yapılan ekonomik, ticari, teknik veya idari anlaşmaların uygun bulma kanununa gerek olmaksızın, TBMM tarafından onaylanması uygun bulunan anlaşmalar Bakanlar Kurulu kararı ile onaylanır ve anlaşmaların yürürlüğe giriş tarihinin tespiti Bakanlar Kurulu kararıyla yapılır.

Vatandaşlık işlemlerinden; Türk vatandaşlığına alınma işlemleri, Türk vatandaşlığını kaybettirme ve Türk vatandaşlığını kaybetmiş olanların yeniden vatandaşlığa alınmaları Bakanlar Kurulu kararıyla yapılır.

Ekonomik ve mali konulara ilişkin olarak; dış ticaret rejiminin düzenlenmesi (ithalat, ihracat, dahilde işleme rejimi kararları ile sınır

ticaretinin düzenlenmesi gibi), Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında 32 Sayılı Karar, tabii afetlerden zarar görenlere yapılacak yardımlar, esnaf ve sanatkarlar ile çiftçilere yapılan destekleme ödemeleri ve bu kişilere kredi verilmesi, serbest bölgeler, endüstri bölgeleri ve teknoloji geliştirme bölgelerinin tespiti ve işletilmesi, enerji alanındaki düzenlemeler (7/3/1954 tarihli ve 6326 sayılı Petrol Kanunu ve 4/6/1985 tarihli ve 3213 sayılı Maden Kanununun uygulanması), vergi oranları veya miktarlarının tespiti (KDV, ÖTV, özel işlem vergisi gibi), kamu iktisadi teşebbüslerinin (KİT) kurulmasına ilişkin işlemler ile KİT'lerin yıllık yatırım ve finansman programının kabulü, yıllık yatırım programları ile bu programların uygulanması, koordinasyonu ve izlenmesine ilişkin esasların tespiti ve 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile 5/1/2002 tarihli ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun uygulanmasına ilişkin düzenlemeler (fiyat farkı verilmesi, kanundan istisna tutulan hususlar) konuları da Bakanlar Kurulu kararı ile düzenlenmektedir.

Personel ve teşkilat konularına ilişkin olarak; atamalar (Genelkurmay Başkanı, vali, büyükelçi, özerk kurulların başkan ve üyeleri gibi), kadro işlemleri (genel ve özel bütçeli kurumlar ile KİT'lerin kadro iptal, ihdas ve değişiklikleri), teşkilat kurulması (merkez, taşra ve yurt dışı teşkilatı kurulması ile fakülte, yüksekokul ve enstitü kurulması), kamu personelinin özlük ve mali haklarına ilişkin konular (maaş zammı, yan ödeme, fazla çalışma ve sözleşmeli personel çalıştırılmasına ilişkin esaslar) ve özerk kurulların çalışma esas ve usulleri ile personel ve teşkilatına ilişkin konular Bakanlar Kurulu kararı ile düzenlenmektedir.

Sosyal, kültürel ve güvenlik konularına ilişkin olarak; vakıf ve derneklere ilişkin konular (uluslararası kuruluşlara üyelik, kamu yararına çalışma, izin almadan yardım toplayacak kuruluşlardan sayılma, vakıf taşınmazlarının tahsisi gibi), mahalli idarelere ilişkin konular (birliklerin kurulması, adlarının değiştirilmesi ve belediye başkanı atanması), afetlere ilişkin konular (yeni yerlere yerleştirme ve afete maruz bölge ilanı), güvenliğe ilişkin konular (özel güvenlik teşkilatı, askeri yasak bölge ve özel güvenlik bölgesi kurulması),

askeri konular (MGK kararlarının kabulü ve tatbikatlara ilişkin kararlar), arkeolojik kazı yapılmasına izin, milli park ilanı, özel çevre bölgesi ilanı, arazi toplulaştırması, vize muafiyeti ve madalya ve nişanların verilmesi gibi pek çok konu Bakanlar Kurulu kararı ile yapılmaktadır.

Suçluların İadesine Dair Avrupa Sözleşmesi hükümlerine ve 26/9/2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 18 inci maddesine göre; yabancı bir ülkede işlenen veya işlendiği iddia edilen bir suç hakkında ceza kovuşturması başlatılan veya mahkumiyet kararı verilmiş olan bir yabancının geri verilmesine, fiil, düşünce suçu veya siyasi ya da askeri suç niteliğinde değilse, Türk kanunlarına göre de suç olarak kabul ediliyorsa, kişi vatandaş değilse ve yabancı devletin talebi ve kişinin bulunduğu yer ağır ceza mahkemesinin bu talebin kabul edilebilir olduğuna ilişkin kararı üzerine, Bakanlar Kurulu tarafından karar verilmektedir.

Bakanlar Kurulunun işlemlerinden yayımlanması gerekenler yayınlanmak suretiyle duyurulur¹⁰⁶².

7. Diğer Düzenleyici İşlemler

Anayasa Mahkemesi, birçok kararında, yürütmenin düzenleyici işlemlerini sadece tüzük ve yönetmelikle sınırlı tutmamış; bilakis, bu iki işlem dışında da yürütmenin, “yasamanın buyruğuna uyarak ve kanuna aykırı olmamak kaydıyla” genel nitelikte başkaca düzenleyici işlemler yapabileceğine işaret etmiştir¹⁰⁶³.

¹⁰⁶² Armağan, **1961 Anayasası**, s.103.

¹⁰⁶³ Bu konuda bkz. AYM, T. 28/3/1963, E. 1963/4, K. 1963/71, **Anayasa Mahkemesi Bilgi Bankası**, (Erişim) http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=33&content=, 11 Mart 2010; AYM, T. 25/10/1969, E. 1967/41, K. 1969/57, **Anayasa Mahkemesi Bilgi Bankası**, (Erişim) http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=287&content=, 11 Mart 2010; AYM, T. 7/6/1973, E. 1973/12, K. 1973/24, **Anayasa Mahkemesi Bilgi Bankası**, (Erişim) http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=403&content=, 11 Mart 2010.

Danıştay, konuyu Anayasa Mahkemesi'nden daha geniş yorumlayarak bir talimatnameye ilişkin kararında şu ifadelere yer vermiştir: “Kamu yararının gerektirdiği hallerde, idarenin genel nitelikte düzenleme yetkisine sahip olduğu hukukun genel ilkelerindendir. Bu nedenle idarenin toplum ve hizmet yararına bir alanı düzenlemesi için, mutlak surette, idareye bu hususta yetki tanıyan bir metnin varlığı zorunlu değildir.”¹⁰⁶⁴.

Hatta Danıştay, Bakanlar Kurulu kararına ilişkin vermiş olduğu bir kararında; Bakanlar Kurulu Kararının hukuki dayanağının devletin egemenlik hakkı ve idarenin genel düzenleme yetkisi olduğunu belirtmiştir¹⁰⁶⁵.

Yürütme organının tüzük ve yönetmelik dışında da düzenleyici işlem yapabileceğine ilişkin Anayasa Mahkemesi'nin kararında şu ifadeler yer almaktadır¹⁰⁶⁶: “Yasama organının, ilkeleri belirttikten sonra, uzmanlık ve yönetim tekniğine ilişkin hususların düzenlenmesi işi ile yürütme organını görevlendirmesi de yasama yetkisini kullanmaktan başka bir şey değildir. Anayasa'nın 107. ve 113. maddelerinde, yürütme organının gösterilen esaslara uygun olmak koşuluyla, tüzükler ve yönetmelikler çıkararak düzenleyici hukuksal tasarruflarda bulunabileceği kabul edilmiştir. Ancak, yürütme organının bunun dışında, yasanın buyruğuna uyarak genel nitelikte hukuksal tasarruflarda bulunması da idare hukuku esaslarına uygundur. Bunun aksini kabul etmek, yürütmenin çalışmalarını çok dar ve işlemesi güç bir çerçeve içerisine sokmak gibi bir sonuç doğurur ki, bunun da Anayasa'nın amacına ve ruhuna uygun düşmeyeceği, idare işlevlerinin isterleriyle bağdaşmayacağı açıktır.”.

¹⁰⁶⁴ Dan. DDK, T. 28/4/1972, E. 1968/709, K. 1972/364, DD, Y. 3, S. 8, s.110-112.

¹⁰⁶⁵ Dan. DDK, T. 25/3/1977, E. 1976/92, K. 1977/160, DD, Y. 8, S. 28-29, s.246-252.

¹⁰⁶⁶ AYM, T. 15/10/1991, E. 1990/29, K. 1991/37, **Anayasa Mahkemesi Bilgi Bankası**, (Erişim) http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=962&content=, 13 Nisan 2010.

Yürütmenin ve dolayısıyla Bakanlar Kurulunun yapacağı işlemlerin türü konusunda, mevzuatta bir açıklık olmadığı için doktrinde ve uygulamada farklılıklar bulunmaktadır¹⁰⁶⁷.

Yürütmenin, Anayasada belirtilen kanun hükmünde kararname, tüzük ve yönetmelik gibi düzenleyici idari işlemleri dışında, değişik adlar altında yaptığı düzenleyici işlemlerine “adsız düzenleyici işlemler” denmektedir¹⁰⁶⁸.

Uygulamada, idare organlarının yaptığı bu işlemlerin “karar”, “kararname”, “tebliğ”, “sirküler”, “genelge”, “yönerge”, “talimat”, “izahname”, “genel tebliğ”, “tarife”, “tamim”, “statü”, “esaslar”, “genel emir”, “tembihname”, “genel tembih”, “ilan”, “duyuru”, “plan”, “ilke kararı” ve “içdüzen kararı” gibi değişik isimler aldığı görülmektedir¹⁰⁶⁹.

Bu işlemler, idarenin, tüzük ve yönetmelik gibi esasları Anayasa ile belirlenmiş düzenleyici işlemleri yanında yapılış usulü herhangi bir yasal düzenlemeye dayanmayan işlemleridir¹⁰⁷⁰.

Karar, genelge, tebliğ, yönerge ve genel emir gibi bazı işlemlerden düzenleyici ve kişi hak ve hürriyetlerini etkileyici olmayan işlemler, idari işlem değildir¹⁰⁷¹.

Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 11 inci maddesinin dördüncü fıkrasına göre, uygulamada birliği sağlamak amacıyla; kanun ve kanun hükmünde kararnamelerde yer alan özel hükümler saklı kalmak üzere, Resmî Gazetede yayımlanacak tüzük ve yönetmelik dışındaki düzenleyici işlemler sadece karar, tebliğ ve genelge olarak isimlendirilir. Bu hükümle kanun ve kanun hükmünde kararnamelerde yer alan özel hükümler saklı tutulduğu için anılan Yönetmeliğin Resmi Gazetede yayımlandığı

¹⁰⁶⁷ Turgut Tan, “Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Yürütmenin Düzenleme Yetkisi”, **AYD**, No: 3, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Ankara, 1986, s.213, (Çevrimiçi) <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/anyarg3/tan.pdf>, 28 Ağustos 2009.

¹⁰⁶⁸ Özay, **a.g.e.**, s.349.

¹⁰⁶⁹ Atay, **İdare Hukuku**, s.66; Özay, **a.g.e.**, s.349.

¹⁰⁷⁰ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.72.

¹⁰⁷¹ Yıldızhan Yayla, **İdare Hukuku**, İstanbul, Beta Yayınlar, 2009, s.155.

günden beri adsız düzenleyici işlemlerin çeşitliliğinde fazlaca değişiklik olmamıştır¹⁰⁷².

İdare, takdir yetkisi kapsamında kanuna dayanmak ve kanuna aykırı olmamak koşuluyla adsız düzenleyici işlemler yapabilmektedir¹⁰⁷³.

Kanun, tüzük ve yönetmeliklerde herhangi bir şekilde düzenlenmeyen bir konuda adsız düzenleyici işlem yapılamaz. Kanun, tüzük ve yönetmeliklerin uygulanmasını göstermek için yapılan adsız düzenleyici işlemler, bunlara aykırı hükümler taşıyamaz ve bunların uygulanmasını askıya alamaz¹⁰⁷⁴.

Anayasa Mahkemesi, adsız düzenleyici işlemleri Anayasaya aykırı bulmamış ve bir kararında da bu konuda şu ifadelere yer vermiştir¹⁰⁷⁵: “Anayasanın 107. maddesinde Bakanlar Kuruluna ancak bu maddede yazılı koşullarla ve Danıştay'ın incelemesinden geçirilmek üzere tüzük çıkarmak ve 113. maddesinde de yine Bakanlar Kurulu ile kamu tüzel kişilerine yönetmelikler yapmak yetkisi verilip, bunlar dışında yürütme organına bir yetki tanınmamış olduğu gibi bir düşünceye varılması doğru olmaz. Yürütme organının bu maddeler dışında yasanın verdiği yetkiye uyarak genel nitelikte hukuki tasarruflarda bulunması İdare Hukukunun esaslarına uygundur. Bunun aksini kabul etmek, yürütme faaliyetini çok dar ve işlemesi güç bir çerçeve içine sokmak demek olur ki, bunun ne ülkeye yararı ne de Anayasanın ruhuna uygun düşmeyeceği ve idare fonksiyonunun gerekleri ile bağdaşmayacağı ortadadır.”.

Adsız düzenleyici işlemler, kanun hükmünde kararnameler gibi bir yetki kanununa dayanarak çıkarılmadıklarından, aynı şekilde, tüzükler gibi

¹⁰⁷² Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.72.

¹⁰⁷³ Atay, **İdare Hukuku**, s.66.

¹⁰⁷⁴ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.75.

¹⁰⁷⁵ AYM, T. 7/6/1973, E. 1973/12, K. 1973/24, **Anayasa Mahkemesi Bilgi Bankası**, (Erişim) http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=403&content=, 11 Mart 2010; Anayasa Mahkemesi'nin bu konudaki bazı kararları için bkz. AYM, T. 28/3/1963, E. 1963/4, K. 1963/71, **Anayasa Mahkemesi Bilgi Bankası**, (Erişim) http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=33&content=, 11 Mart 2010; AYM, T. 25/10/1969, E. 1967/41, K. 1969/57, **Anayasa Mahkemesi Bilgi Bankası**, (Erişim) http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=287&content=, 11 Mart 2010.

Danıştay incelemesinden geçirilme şartı da taşımadıklarından, yönetmeliğe benzemekte ve yönetmelikler gibi bir hukuki etkiye sahip olabilmektedir¹⁰⁷⁶. Zira idarenin değişik isimler adı altında ve düzenleme yetkisine dayalı olarak yaptığı düzenleyici işlemler, yönetmelik sayılmalı ve yönetmeliklerin tabi olduğu hukuki rejime tabi olmalıdır¹⁰⁷⁷. Ayrıca düzenleyici işlem görünümü taşıyan iç işlemler, mevzuat hükümlerini yorumlamak ve açıklamakla kalmayıp tüzük ve yönetmelikler gibi yeni hükümler içerirse ve Resmi Gazetede yayımlanırsa yalnız bu noktaları adsız kural-işlem niteliğinde sayılarak tüzük ya da yönetmelik rejimine tabi tutulmalıdır¹⁰⁷⁸.

Anayasa Mahkemesi'nin bu konudaki bir kararında uygulamada karşılaşılan düzenleyici işlemlerin adları sayılarak ve şu ifadelere yer verilmektedir¹⁰⁷⁹: "Anayasa'nın tüzükleri düzenleyen 115. maddesinde, kanunlarla yürütme organına bırakılan sınırlı alan ile kanun hükümlerinin uygulanması alanında Bakanlar Kuruluna tüzük çıkarma yetkisi verilmiştir. 124. madde ile kanun ve tüzüklerin uygulanması sağlanmak üzere Bakanlıklar ve kamu tüzelkişilerine yönetmelik çıkarma yetkisi tanınmıştır. İki temel idari düzenleme biçimi olan tüzük ve yönetmelikler hakkında konulan bu esasların diğer düzenleme biçimleri için de geçerli olduğunu kabul etmek gerekir. Zira tüzük ve yönetmelikler için konulan sınırlamaların diğer düzenleyici idari metinler için kabul edilmemesi, üst yasal metinler için konulan sınırlamanın alt yasal metinler için kabul edilmeyeceği anlamına gelir. Bu biçimde bir yorumun yapılmayacağı açıktır. Yürütme organı ve idare değişik isimler altında düzenleme yapmaktadır. Uygulamada tüzük, kararname, yönetmelik, talimat, yönerge, genelge, sirküler, karar, tebliğ gibi isimler altında idari düzenlemeler görülmektedir. Bu düzenlemelerin ismi ne

¹⁰⁷⁶ Kemal Gözler, **İdare Hukuku**, C. I, Bursa, Ekin Yayınları, 2003, s.1128-1129.

¹⁰⁷⁷ İsmet Giritli, Pertev Bilgen, Tayfun Akgüner, **İdare Hukuku**, 13. baskı, İstanbul, Der Yayınları, 2008, s.161.

¹⁰⁷⁸ Duran, **İdare Hukuku**, s.473.

¹⁰⁷⁹ AYM, T. 25/5/1993, E. 1993/3, K. 1993/20, **Anayasa Mahkemesi Bilgi Bankası**, (Erişim) http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=1063&content=17 Mart 2010; Anayasa Mahkemesi'nin benzer yönde bir başka kararı için bkz. AYM, T. 18/7/1994, E. 1994/46, K. 1994/57, **Anayasa Mahkemesi Bilgi Bankası**, (Erişim) http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=1157&content=1 Nisan 2010.

olursa olsun tüzük ve yönetmeliklerin biçimsel özellikleri saklı kalma kaydıyla bütün idari düzenlemelerin Anayasal ve hukukî temelleri aynıdır.”. Ayrıca Anayasa Mahkemesi bu kararında tüzük ve yönetmelikler için öngörülen esasların ve sınırlamaların adsız düzenleyici işlemler için de geçerli olduğuna hükmetmiştir. Yani bu Karar ile Anayasa Mahkemesi adsız düzenleyici işlemleri, tüzük ve yönetmeliklerin hukuki rejimine tabi tutmaktadır.

Adsız düzenleyici işlemlerden özellikle bazı kanunlar tarafından Bakanlar Kuruluna verilen geniş düzenleme yetkisine dayanılarak yapılan kararnameler söz konusudur¹⁰⁸⁰. Bu tür kural koyan, düzenleyen, usul ve esaslar belirleyen işlemlerini genel olarak yönetmelik olarak nitelemek mümkündür¹⁰⁸¹.

B. Birel İşlemler

Belirli olay ya da bireyle ilgili özel sonuçlar doğuran işlemlere, birel işlem denir¹⁰⁸². Bir başka ifadeyle birel işlem, bünyesinde idarenin kamu gücünü kullanarak tek yanlı irade açıklamasıyla yaptığı özel, somut, bir kere uygulanmakla tükenen, kişisel düzenleme içeren idari işlemlerdir. Genel, soyut, sürekli, kişilik dışı kurallar ancak birel işlemler yoluyla uygulanma imkanı bulduğu için birel işlem maddi bakımdan yürütme faaliyetinin tezahürüdür¹⁰⁸³. Disiplin cezası verme, atama, ruhsat verme ve kamulaştırma gibi işlemler, birel işlemlere örnek olarak gösterilebilir¹⁰⁸⁴.

Bakanlar Kurulunun birel işlemlerine de, Genelkurmay Başkanı, vali, büyükelçi, özerk kurulların başkan ve üyelerini atama kararları, belli durumlarda belirlenmiş mezarlıklar haricinde ölü defnine izin verme örnek olarak gösterilebilir.

¹⁰⁸⁰ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.74.

¹⁰⁸¹ Yayla, **a.g.e.**, s.155.

¹⁰⁸² Günday, **a.g.e.**, s.116-117.

¹⁰⁸³ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.379.

¹⁰⁸⁴ Günday, **a.g.e.**, s.116-117.

Birel işlemler, “koşul işlem (şart işlem)” ve “öznel işlem (subjektif işlem)” olmak üzere iki türdür¹⁰⁸⁵.

Koşul işlem, bir kişi, nesne ya da olaya ilişkin olarak yapılan ve genel bir hukuksal durumdan bir diğerine girme, onun içinde bulunma veya ondan çıkma sonucunu doğuran işlemlerdir¹⁰⁸⁶. Ruhsat, çalışma izni, bilim kurulu üyeliğine seçim ve tahsis gibi işlemler, koşul işlemlere örnek olarak gösterilebilir¹⁰⁸⁷.

Öznel işlem, genel olarak belli bir kişi ya da kişiler arasında öznel bir hukuksal durum yaratan ve yeni bir hukuksal durum doğmasına neden olan işlemlerdir. Belli bir kişiye vergi salınması ve bir gazetenin toplatılması, öznel işlemlere örnek olarak gösterilebilir¹⁰⁸⁸.

Koşul ya da öznel olan birel işlemlerin temel özelliği, genel durumun içinde bulunmanın beraberinde getirdiği yüküm, yarar, yetki, görev, hak ve borç gibi öznel durumları belirleyen, gösteren ve bu durumların elde edilmesinin şartlarını oluşturan işlemler olmasıdır¹⁰⁸⁹.

¹⁰⁸⁵ Özay, **a.g.e.**, s.358; Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s.379.

¹⁰⁸⁶ Özay, **a.g.e.**, s.359.

¹⁰⁸⁷ Özay, **a.g.e.**, s.359-360

¹⁰⁸⁸ Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, s.311.

¹⁰⁸⁹ Özay, **a.g.e.**, s.365.

SONUÇ

Günümüzde parlamenter sistemlerde olduğu gibi ülkemizde de yürütme organının güçlendirilerek yürütme organının düzenleme alanı genişletilmiştir.

1982 Anayasası, yürütme “yetkisi” ve “görevinin” Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirileceğini belirtmektedir.

1982 Anayasası, Cumhurbaşkanıya yasama, yürütme ve yargı alanında birçok yeni görev ve yetki vererek onun konumunu güçlendirmiştir. Anayasada 2007 yılında yapılan değişiklikle Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin kabul edilmesi de Cumhurbaşkanının konumunu daha da güçlendirmiştir. Oysa bu durum, parlamenter sistemin Cumhurbaşkanının yetkilerinin kısıtlanması ve Başbakan ve Bakanlar Kurulunun güçlendirilmesi yönündeki esasına uymamakta ve yarı-başkanlık sisteminin bazı özelliklerinin ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

1982 Anayasası Bakanlar Kurulu içinde Başbakana da bazı yetkiler vererek onu da güçlendirmiştir. 1982 Anayasasında yer alan Başbakanı, güçlendiren hükümler, Başbakanı Bakanlar Kurulu içinde “eşitler arası birinci” konumundan öte Bakanlar Kurulu içinde çok daha güçlü bir pozisyona ve Bakanlar Kurulunun gerçek bir lideri konumuna getirdi.

1982 Anayasası, 1961 Anayasasından farklı olarak, yürütmenin bir “görev” olması yanında bir “yetki” de olduğunu; aynı şekilde, yürütme yetki ve görevinin yalnızca “kanunlara” uygun olarak değil, “Anayasa ve kanunlara” uygun olarak kullanılacağı ve yerine getirileceğini de açıkça belirtmektedir. Bu düzenleme ile yürütmenin özellikle düzenleyici işlem yapma yetkisinin oldukça genişletildiğini görmekteyiz.

Bakanlar Kurulunun hükümetin genel siyasetini yürütme, milli güvenliği sağlama ve Silahlı Kuvvetleri yurt savunmasına hazırlama, olağanüstü hal rejimlerine, atama ve üye seçme, mahalli idarelerin kendi aralarında birlik

kurmalarına izin verme ve Türkiye Büyük Millet Meclisinin toplantıya çağrılmasını istemeye ilişkin yetkileri Anayasada belirtilen görev ve yetkilerindendir.

Ayrıca Bakanlar Kuruluna kanunlarla verilen pek çok görev ve yetki de bulunmaktadır.

Bakanlar Kurulu Anayasa ve kanunlarla verilen görev ve yetkilerini, bazı vasıtalarla kullanır. Bunlar, Bakanlar Kurulunun düzenleyici işlemleri ile birel işlemleridir.

Bakanlar Kurulunun düzenleyici işlemleri arasında kanun tasarısı sunma yetkisi, bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını hazırlama yetkisi, kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi, tüzük çıkarma yetkisi, yönetmelik, karar ve diğer düzenleyici işlemleri yer almaktadır.

Anayasanın 124 üncü maddesinde, yönetmelik çıkarmaya yetkili kurum ve kuruluşlardan biri olarak, Bakanlar Kurulu sayılmamıştır. Ancak Bakanlar Kurulunun genel düzenleme yetkisine dayanarak yönetmelik çıkarabileceği kabul edilmelidir.

Ayrıca parlamenter sistemlerde hükümetlerin sahip oldukları görev ve yetkilerinin niteliği kadar, bu görevlerin yerine getiriliş biçimi ve yetkilerin kullanılış tarzı da büyük önem taşımaktadır. Türk Anayasa Hukuku tarihinde Bakanlar Kurulu toplantılarının ne zaman yapılacağı, tartışmaların nasıl yapılacağı, kararların nasıl alınacağı, nasıl imzalanacağı, nasıl açıklanacağı ve toplantı tutanağı tutulup tutulmayacağı gibi hususlar, genelde her hükümet döneminde farklı şekilde uygulanmıştır. Bu durum, Bakanlar Kurulunun günün şartlarına göre esnek bir çalışma yöntemi geliştirmesini sağlamaktadır.

KAYNAKÇA

AKAD, Mehmet, DİNÇKOL, Bihterin Vural; **Genel Kamu Hukuku**, 2. baskı, İstanbul, Der Yayınları, 2002.

AKÇALI, Pınar; “Siyasal İstikrar ve Başkanlık Sistemi: Amerika Birleşik Devletleri Örneği”, **Başkanlık Sistemi ve Türkiye**, İstanbul, Kalkedon Yayınları, 2007, s.59-89.

AKGÜNER, Tayfun; **1961 Anayasana Göre Milli Güvenlik Kavramı ve Millî Güvenlik Kurulu**, İstanbul Üniversitesi Yayın No: 3162, Siyasal Bilimler Fakültesi Yayın No: 12, İstanbul, Gür-ay Matbaası, 1983.

AKYILMAZ, Bahtiyar, SEZGİNER, Murat, KAYA, Cemil; **Türk İdare Hukuku**, Ankara, Seçkin Yayınevi, 2009.

ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz; “Olağanüstü Yönetim Usulleri Kanun Hükmünde Kararnameleri”, **Türkiye Büyük Millet Meclisi Anayasa Hukuku 1. Uluslararası Sempozyumu**, TBMM Başkanlığı Yayınları No: 1, Ankara, TBMM Basımevi, 2003, s.333-346.

ARMAĞAN, Servet; “Bakanlar Kurulunun Çalışma Usullerine Dair Bazı Düşünceler”, **İÜHF**, C. XXXVIII, S. 1-4, İstanbul, Sulhi Garan Matbaası, 1973, s.231-246. (Armağan, “Bakanlar Kurulu”)

ARMAĞAN, Servet; **1961 Anayasası ve Bakanlar Kurulu**, İstanbul Üniversitesi Yayınlarından No: 2455, Hukuk Fakültesi No: 551, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1978. (Armağan, **1961 Anayasası**)

ARSLAN, Süleyman; **Bakanlar Kurulunun İktisadî ve Malî Alandaki Görev ve Yetkileri**, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını No: 204, Ankara, Şafak Matbaası, 1982.

ASLAN, Yavuz; **Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti'nin Kuruluşu, Evreleri, Yetki ve Sorumluluğu (23 Nisan 1920-30 Ekim 1923)**, Ankara, Yeni Türkiye Yayınları, 2001.

ATAR, Yavuz; **Demokrasilerde Anayasal Değişmenin Dinamikleri ve Anayasa Yapımı**, Konya, Mimoza Yayınları, 2000. (Atar, **Anayasa Yapımı**)

ATAR, Yavuz; **Türk Anayasa Hukuku**, 3. baskı, Konya, Mimoza Yayınları, 2005. (Atar, **Anayasa Hukuku**)

ATAY, Ender Ethem; "Yarı-Başkanlık Rejimi ve Özellikle Fransa Örneği", **KHA**, Haziran 1999, s.141-165. (Atay, "Yarı-Başkanlık Rejimi")

ATAY, Ender Ethem; **İdare Hukuku**, Ankara, Turhan Kitabevi, 2006. (Atay, **İdare Hukuku**)

BALTA, Tahsin Bekir; **İdare Hukuku I: Genel Konular**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No. 326, Ankara, Ankara Üniversitesi Basımevi, 1970. (Balta, **İdare Hukuku**)

BALTA, Tahsin Bekir; **Türkiye'de Yürütme Kudreti**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No. 114-96, İdari İlimler Enstitüsü Yayınları No. 10, Ankara, Ajans Aktürk Matbaası, 1960. (Balta, **Yürütme Kudreti**)

BİLİR, Faruk; "1982 Anayasası'nda Bakanlar Kurulu", **SÜHFD**, C. 7, S. 1-2, Y. 1999, s.243-260.

DERDİMAN, R. Cengiz; **Anayasa Hukukunun Genel Esasları ve Türk Anayasa Düzeni**, İstanbul, Alfa Aktüel Yayınları, 2006.

DİNÇER, Nabi, ERSOY, Turan; **Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) Tavsiyelerinin Uygulanma Durumunu Değerlendirme Araştırması**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları No: 143, Ankara, Sevinç Matbaası, 1974.

DURAN, Lûtfi; “Düzenleme Yetkisi Özerk Sayılabilir mi?”, **İHİD**, S. 1-3, Y. 4, 1983, s.33-42. (Duran, “Düzenleme Yetkisi”)

DURAN, Lûtfi; “Kanun Hükmünde Kararname (KHK)”, **AİD**, C. 8, S. 2, Haziran 1975, s.3-19. (Duran, “Kanun Hükmünde Kararname”)

DURAN, Lûtfi; **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul Üniversitesi Yayınları No: 2956, Hukuk Fakültesi No: 648, İstanbul, Fakülte Matbaası, 1982. (Duran, **İdare Hukuku**)

ERDOĞAN, Mustafa; **Anayasa Hukuku**, 4. baskı, Ankara, Orion Yayınevi, 2007. (Erdoğan, **Anayasa Hukuku**)

ERDOĞAN, Mustafa; **Anayasacılık Parlamentarizm Silahlı Kuvvetler**, Ankara, Siyasal Kitabevi, 1993. (Erdoğan, **Silahlı Kuvvetler**)

ERDOĞAN, Mustafa; **Anayasal Demokrasi**, 6. baskı, Ankara, Siyasal Kitabevi, 2004. (Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**)

EROĞLU, Hamza; **İdare Hukuku Dersleri: Genel Esaslar, İdarî Teşkilât ve İdarenin Denetlenmesi**, Ankara, Sevinç Matbaası, 1974.

EROĞUL, Cem; **Anatüzeğe Giriş (“Anayasa Hukuku”na Giriş)**, 9. baskı, Ankara, İmaj Yayınevi, 2007.

GİRİTLİ, İsmet, BİLGİN, Pertev, AKGÜNER, Tayfun; **İdare Hukuku**, 13. baskı, İstanbul, Der Yayınları, 2008.

GÖREN, Zafer; **Anayasa Hukuku**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2006.

GÖZLER, Kemal; **Cumhurbaşkanı-Hükûmet Çatışması (Cumhurbaşkanı Kararnameleri İmzalamayı Reddedebilir mi?)**, Bursa, Ekin Yayınları, 2000. (Gözler, **Cumhurbaşkanı-Hükûmet**)

GÖZLER, Kemal; **İdare Hukuku**, C. I, Bursa, Ekin Yayınları, 2003. (Gözler, **İdare Hukuku**)

GÖZÜBÜYÜK, Şeref, TAN, Turgut; **İdare Hukuku: Genel Esaslar**, C. I, 5. baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, 2007.

GÖZÜBÜYÜK, Şeref, TUTUM, Cahit; “Yasa Gücünde Kararnameler”, **AİD**, C. 8, S. 1, 1975, s.3-7.

GÖZÜBÜYÜK, Şeref; “Bakanlar Kurulunun Çalışma Usulleri”, **ASBFD**, C. 22, S. 3, 1967, s. 103-111, **Ankara Üniversitesi Dergiler Veri Tabanı**, (Çevrimiçi) <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/42/410/4504.pdf>, 13 Ekim 2009. (Gözübüyük, “Çalışma Usulleri”)

GÖZÜBÜYÜK, Şeref; **Yönetim Hukuku**, 26. baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, 2008. (Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**)

GÜNDAY, Metin; **İdare Hukuku**, 9. baskı, Ankara, İmaj Yayıncılık, 2004.

GÜNEŞ, Turan; **Parlemanter Rejimin Bugünkü Mânası ve İşleyişi**, İstanbul Üniversitesi Yayınları No. 661, Hukuk Fakültesi No. 137, Ankara, Nazir Akbasan Matbaası, 1956. (Güneş, **Parlemanter Rejim**)

GÜNEŞ, Turan; **Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No: 191-173, Ankara, Sevinç Matbaası, 1965. (Güneş, **Düzenleyici İşlemler**)

İBA, Şeref; **Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumlar**, Ankara, Turhan Kitabevi, 2008.

İNAN, Kâmrân; **Devlet İdaresi**, 3. baskı, İstanbul, Ötüken Yayınları, 1993.

KABOĞLU, İbrahim Ö.; **Anayasa Hukuku Dersleri: Genel Esaslar**, 3. baskı, İstanbul, Legal Yayıncılık, 2006.

Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi Özel İhtisas Komisyonu Raporu, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı Yayın No: DPT: 2362-ÖİK: 429, Ankara, 1994.

Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yayın No: DPT: 2507-ÖİK: 527, Ankara, 2000.

Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesi Uzman El Kitabı, Başbakanlık ARGE Yayınları 2, Ankara, Başbakanlık Basımevi, 1977. (**Uzman El Kitabı**)

KİBAR, Nuh; “Türk Hukukunda Kararname (Kanun Hükmündeki Kararnameler Dahil)”, **İdare Hukuku ve İdarî Yargı ile İlgili İncelemeler III**, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları No: 29, Ankara, Başbakanlık Basımevi, 1980, s.260-323.

KUBALI, Hüseyin Nail; **Anayasa Hukuku Dersleri: Genel Esaslar ve Siyasi Rejimler**, İstanbul Üniversitesi Yayınlarından No. 1604, Hukuk Fakültesi No. 351, İstanbul, Kurtulmuş Matbaası, 1971.

KUZU, Burhan; “Kanun Hükmünde Kararnamelerin (KHK) Hukukî Niteliği Tabi Olacakları Rejim ve Kurallar Hiyerarşisindeki Yeri (Tasdik Öncesi-Tasdik Sonrası)”, **İHİD**, S. 1-3, Y. 4, 1983, s.83-93. (Kuzu, “KHK Rejimi”)

KUZU, Burhan; **Anayasa Hukukumuzda Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi ve Güçlendirilmesi Eğilimi**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1987. (Kuzu, **Düzenleyici İşlem**)

KUZU, Burhan; **Olağanüstü Hal Kavramı ve Türk Anayasa Hukukunda Olağanüstü Hal Rejimi**, İstanbul, Kazancı Yayınları, 1993. (Kuzu, **Olağanüstü Hal**)

KUZU, Burhan; **Türk Anayasa Hukukunda Kanun Hükmünde Kararnameler**, İstanbul, Tasvir Matbaası, 1985. (Kuzu, **Kanun Hükmünde Kararnameler**)

MEMİŞ, Hasan Hüseyin; **Diken ... Hükümet Sistemleri**, Ankara, Akasya Kitap, 2007.

Merkezî Hükûmet Teşkilâtı Kuruluş ve Görevleri, Merkezî Hükûmet Teşkilâtı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Rapor Özeti, Ankara, Balkanoğlu Matbaacılık, 1963. (**MEHTAP Rapor Özeti**)

NALBANDOĞLU, Reşat; **İdare Hukuku**, İstanbul, İstanbul Teknik Üniversitesi Matbaası, 1951.

ODYAKMAZ, Zehra, KAYMAK, Ümit, ERCAN, İsmail, KAYA, Ahmet Gazi, ÇİMEN, İhsan, ALESKERLİ, Alesker, KILIÇOĞLU, Müge; **Anayasa Hukuku - İdare Hukuku**, 7. baskı, İstanbul, Arıkan Yayımcılık, 2006. (Zehra Odyakmaz v.d.)

OKANDAN, Recai G.; **Umumî Âmme Hukuku (Devletin Doğuşu, Pozitif ve Teorik Gelişmesi Unsurları)**, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1966.

ONAR, Sıddık Sami; **İdare Hukuku**, C. I, 2. baskı, İstanbul, İsmail Akgün Matbaası, 1944. (Onar, **İdare Hukuku**)

ONAR, Sıddık Sami; **İdare Hukukunun Umumî Esasları**, C. I, 3. baskı, İstanbul, İsmail Akgün Matbaası, 1966. (Onar, **Umumî Esaslar**)

OYTAN, Muammer; “Fransa, Almanya ve Türkiye’de Yasama Yetkisinin Devredilmesi ve Yürütme Organının Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisi”, **Onar Armağanı**, İstanbul Üniversitesi Yayınlarından No: 2354, Hukuk Fakültesi No: 530, İdare Hukuku ve İdare İlimleri Enstitüsü No: 4, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1977, s.541-616. (Oytan, “Yasama Yetkisinin Devredilmesi”)

OYTAN, Muammer; “Fransa’da Yürütme Organının Yetkileri ve Güçlü Olma Nedenleri”, **AİD**, C. 15, S. 1, 1982, s.87-104. (Oytan, “Fransa’da Yürütme”)

ÖZAY, İl Han; **Günlük Yönetim**, İstanbul, Alfa Yayınları, 2002.

ÖZBUDUN, Ergun; “1961 ve 1982 Anayasalarında Kanun Hükmünde Kararnameler”, **AYD**, C. 2, Ankara, 1985, s.227-238, (Çevrimiçi) http://www.anayasa.gov.tr/files/pdf/anayasa_yargisi/anyarg2/ergun.pdf, 28 Ağustos 2009. (Özbudun, “Kanun Hükmünde Kararnameler”)

ÖZBUDUN, Ergun; **Türk Anayasa Hukuku**, 9. baskı, Ankara, Yetkin Yayınları, 2008. (Özbudun, **Anayasa Hukuku**)

ÖZER, Atilla; “Türk Demokratik Rejiminde Millî Güvenlik Kurulunun Durumu”, **Türkiye Büyük Millet Meclisi Anayasa Hukuku 1. Uluslararası Sempozyumu**, TBMM Başkanlığı Yayınları No: 1, Ankara, TBMM Basımevi, 2003, s.199-207. (Özer, “Millî Güvenlik Kurulu”)

ÖZER, Atilla; **Başkanlık Hükûmeti Sistemi ve Bu Sistemin Türkiye Açısından Uygulanabilirliği**, 2. baskı, Ankara, Irmak Yayınevi, 1998. (Özer, **Başkanlık Sitemi**)

ÖZER, Atilla; **Gerekçeli ve 1961 Anayasası ile Mukayeseli 1982 Anayasası**, 2. baskı, Ankara, Lazer Ofset Matbaa, 1996. (Özer, **1982 Anayasası**)

ÖZER, Atilla; **Türk Cumhuriyetlerinin Hukuki Yapısı (Yasama-Yürütme-Yargı)**, Ankara, Turhan Kitabevi, 2008. (Özer, **Türk Cumhuriyetleri**)

ÖZER, Atilla; **Türklerde Devlet Anlayışı ve Demokratik Rejim**, Ankara, Lazer Ofset Yayınları, 2002. (Özer, **Türklerde Devlet Anlayışı**)

PARLA, Taha; **Türkiye'nin Siyasal Rejimi 1980-1989**, 3. baskı, İstanbul, İletişim Yayınları, 1995.

SABUNCU, Yavuz; **Anayasaya Giriş**, 13. baskı, Ankara, İmaj Yayınevi, 2007.

SAĞLAM, Fazıl; "Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisinin Sınırları, Uygulamanın Yaygınlaşmasından Doğabilecek Sorunlar", **AYD**, C. 1, Ankara, 1984, s.261-271, (Çevrimiçi) <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/anyarg1/saglam.pdf>, 28 Ağustos 2009.

SARTORİ, Giovanni; **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği: Yapılar, Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine Bir İnceleme**, Çev. Ergun Özbudun, Ankara, Yetkin Yayınları, 1997.

SENCER, Muzaffer; **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, İstanbul, Alan Yayıncılık, 1986.

SERİM, Ekrem; "İngiltere'de Yürütme Organının Yasal Kararlar Çıkarma Yetkisi", **Onar Armağanı**, İstanbul Üniversitesi Yayınlarından No: 2354,

Hukuk Fakültesi No: 530, İdare Hukuku ve İdare İlimleri Enstitüsü No: 4, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1977, s.811-834.

SEZGİNER, Murat; “Güçlü Yürütme Anlayışı ve Türkiye’deki Görünümü”, **SÜHFD**, C. 3, S. 1, 1990, s.67-90.

ŞAYLAN, Gencay; **Çağdaş Siyasal Sistemler**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları No. 192, Ankara, Sevinç Matbaası, 1981.

TAĞMA, Korkmaz; **Yeniden Yapılanmada Siyasi Sistemler, Yönetim Modelleri ve Türkiye**, 2. baskı, İstanbul, Timaş Yayınları, 2002.

TAN, Turgut; “Kanun Hükmünde Kararname Uygulaması”, **AİD**, C. 17, S. 4, 1984, s.3-47.

TAN, Turgut; “Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Yürütmenin Düzenleme Yetkisi”, **AYD**, No: 3, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Ankara, 1986, s.203-216, (Çevrimiçi) <http://www.anayasa.gov.tr/eskisine/anyarg3/tan.pdf>, 28 Ağustos 2009.

TANİLLİ, Server; **Devlet ve Demokrasi: Anayasa Hukukuna Giriş**, İstanbul, Adam Yayınları, 2000.

TANÖR, Bülent, YÜZBAŞIOĞLU, Nemci; **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, 6. baskı, İstanbul, Beta Yayınevi, 2004.

TANÖR, Bülent; **Türkiye’de Demokratikleşme Perspektifleri**, TÜSİAD, İstanbul, Ajans Yayınları, 1997.

TEZİÇ, Erdoğan; “Yasama Yetkisi ve Kanun Hükmünde Kararnameler”, **AİD**, C. 5, S. 1, 1972, s.3-14. (Teziç, “Kanun Hükmünde Kararnameler”)

TEZİÇ, Erdoğan; **Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)**, 13. baskı, Beta Yayınları, 2009. (Teziç, **Anayasa Hukuku**)

TUNAYA, Tarık Zafer; **Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku**, 5. baskı, İstanbul, Ekin Yayınları, 1982.

TURHAN, Mehmet; **Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası**, Diyarbakır, Dicle Üniversitesi Basımevi İşletmesi, 1989.

Türk Hukuk Lûgatı, 4. baskı, Ankara, Başbakanlık Basımevi, 1991. (**Lûgat**)

YAVUZ, Bülent; **Parlamenter Hükümet Sisteminde ve 1982 Anayasası'nda Başbakan**, Ankara, Asil Yayınları, 2008. (B. Yavuz)

YAVUZ, K. Hâluk; **Siyasal Sistem Arayışları ve Yürütmenin Güçlendirilmesi: Yürütme Erki Yeterince Güçlü mü?, Yarı-başkanlık Çözüm mü?, Başkanlı Rejim Ülkeyi Parçalar mı?**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2000. (K. H. Yavuz)

YAYLA, Yıldızhan; **İdare Hukuku**, İstanbul, Beta Yayınlar, 2009.

YAZICI, Serap; **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları 23, Siyaset 2, İstanbul, Bilgi İletişim Grubu Yayıncılık, 2002.

YILDIRIM, Turan; **Türkiye'nin İdari Teşkilatı**, 3. baskı, İstanbul, Alkım Yayınevi, 2002.

YILMAZ, Ejder; **Hukuk Sözlüğü**, 7. baskı, Ankara, Yetkin Yayınları, 2002.

YÜREKLİ, Sabahattin; "Bakanlar Kurulu'nun Vergilendirme Yetkisi", **GÜHFD**, C. 1, S. 2, Aralık 1997, s.286, (Çevrimiçi) http://www.hukuk.gazi.edu.tr/dergi/cilt_1-sayi_2.pdf, 28 Ağustos 2009.

YÜZBAŞIOĞLU, Nemci; **1982 Anayasası ve Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre Türkiye’de Kanun Hükmünde Kararnameler Rejimi**, İstanbul, Beta Yayını, 1996. (Yüzbaşıoğlu, **Kanun Hükmünde Kararnameler**)

YÜZBAŞIOĞLU, Nemci; **Anayasa Hukuku El Kitabı**, İstanbul, Beta Yayınları, 2007. (Yüzbaşıoğlu, **Anayasa Hukuku**)

Diğer Kaynaklar

ABD Anayasası, (Erişim)
http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_transcript.html, 23
 Ocak 2009.

Anayasa Mahkemesi’nin muhtelif kararları, **Anayasa Mahkemesi Bilgi Bankası**, (Erişim)
http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=search&id=24, muhtelif tarihlerde.

Danıştay Dergisi’nin muhtelif sayıları.

Danıştay Kararları Dergisi’nin muhtelif sayıları.

Danıştay’ın muhtelif kararları, **Danıştay Bilgi Bankası**, (Erişim)
<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, muhtelif tarihlerde.

İsviçre Anayasası, (Erişim) <http://www.admin.ch/ch/e/rs/101/a174.html>, 7
 Nisan Ocak 2010.

Muhtelif mevzuatlar, **Mevzuat Bilgi Sistemi**, (Erişim)
<http://www.mevzuat.gov.tr/Kanunlar.aspx>, muhtelif tarihlerde.

Resmi Gazete'nin muhtelif sayıları.

T.C. Başbakanlık Faaliyet Raporu, (Erişim)
<http://www.basbakanlik.gov.tr/sgb/Raporlar/Ba%C5%9Fbakanl%C4%B1k%202007%20Y%C4%B1l%C4%B1%20Faaliyet%20Raporu.pdf>, 5 Aralık 2009.

Türkiye Büyük Millet Meclisi, **Meclis Haber,** (Erişim)
http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/haber_portal.aciklama?p1=14602, 17 Mart 2010.

Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un 1998 Düzenli Raporu, (Erişim)
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_1998.pdf, 17 Mart 2010. (**1998 Komisyon Raporu**)

ÖZET

[DOĞAN, Ayşegül]. [Bakanlar Kurulunun Görev ve Yetkileri ile Çalışma Usulü], [Yüksek Lisans Tezi], Ankara, [2010].

Parlamentar rejim, 1876 Anayasasında yapılan 1909 değişikliğinden sonra Anayasa Hukukumuzda girmiş olup, bu tarihten sonra yürütme organı, sürekli olarak yasama organından bazı yetkiler alınarak güçlendirilmiştir.

1982 Anayasası, yürütme “yetkisi” ve “görevinin” Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirileceğini belirtmektedir.

1982 Anayasası ile yürütme içinde yer alan Bakanlar Kurulu ve özellikle Başbakan ile Cumhurbaşkanının konumu, bunlara önemli yetkiler verilerek güçlendirilmiştir.

Bakanlar Kurulunun Anayasa ve kanunlarla verilen pek çok önemli görev ve yetkileri bulunmaktadır. Bakanlar Kurulu bu görev ve yetkilerini, düzenleyici ve birel işlemleri yoluyla kullanır.

Parlamentar sistemlerde hükümetlerin sahip oldukları görev ve yetkilerinin niteliği kadar, bu görevlerin yerine getiriliş biçimi ve yetkilerin kullanılış tarzı da büyük önem taşımaktadır. Ülkemizde Bakanlar Kurulunun çalışma usulü, her hükümet döneminde farklı şekillerde uygulanmıştır.

Anahtar Sözcükler

1. Bakanlar Kurulu
2. Görev
3. Yetki
4. Çalışma usulü
5. Başbakan

ABSTRACT

[DOĞAN, Ayşegül]. [Assignments and Power of Cabinet and Its Working Principles], [Post Graduate Thesis], Ankara, [2010].

Parliamentary regime involved to our Constitutional Law after the modification performed in 1909 for 1876 Constitution, after this date executive power was empowered by continuously taking some power from legislative power.

Constitution enacted in 1982 emphasizes that “authorization” and “assignment” of execution shall be executed by the President and Cabinet as compatible with the Constitution and Laws.

With 1982 Constitution, the status of Cabinet and especially Prime Minister and President involved within the executive power has been empowered by granting major authorizations to them.

Cabinet has many assignments and power granted by Constitution and laws. Cabinet utilizes these assignments and power by arranging and individual transactions.

In Parliamentary systems the qualification of assignments and power owned by governments bears major importance just as methods of realization of these assignments and style of utilization of powers. In our country, working procedures of Cabinet implemented in different ways in every government periods.

Key Words

1. Cabinet
2. Assignment
3. Power
4. Working principle
5. Prime Minister

