

**T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

CUMHURBAŞKANININ İDARE İLE İLİŞKİLERİ

**METİN KARAKUŞ
2501060661**

**Tez Danışmanı
PROF. DR. ZEHREDDİN ASLAN**

İSTANBUL, 2008

ÖZ

“Cumhurbaşkanının İdare İle İlişkileri” konulu tez çalışmamızda, gerek işlevsel gerek örgütsel anlamda Cumhurbaşkanının sahip olduğu idari yönlerine odaklanılarak İdare ile ilişkilerini ortaya koymak amaçlanmıştır. Hukuksal ve siyasal sistem içerisinde esas olarak bir anayasa hukuku süjesi olarak bu yönden işlevler yüklenen Cumhurbaşkanı, özellikle 1982 Anayasası ile birlikte idari sistem içinde de ön plana çıkarılmak istenmiştir. Bu amaçla, Cumhurbaşkanına aynı zamanda artan görev ve yetkileri dolayısıyla birtakım idare ile ilgili işlem ve eylemleri yapma konusunda yetkiler tanınırken, diğer taraftan gerek kendisine bağlı kurumları, gerek içine bir süje olarak dahil edildiği Milli Güvenlik Kurulu gibi diğer kurumlar dolayısıyla idari örgütsel özellikler kazandırılmıştır. İşte, 1982 Anayasasının öngördüğü sistem içerisinde bir idare hukuku süjesi olarak da öne çıkmakta olan Cumhurbaşkanı, ağırlıklı olarak idare hukuku ilke ve esasları çerçevesinde tez çalışmamızın hedef konusunu oluşturmaktadır.

ABSTRACT

In our thesis study that is topic as “The President of Republic in Relationships by Administration”, is aimed that to state the relationships by Administration by focusing the administrative aspects of the President of Republic that has in both functional and organizational meaning. The President of Republic who ascribed the functions as a constitutional law subject essentially in law and political systems, is requested to be standed in the forefront also in administrative system by 1982 Constitution particularly. For this purpose, the President of Republic has given the authorities in carrying certain transactions and actions concerning administration in consequence also increased duties and authorities, on the other hand is granted administrative features in organizational in consequence both affiliated organizations to itself and the other organizations (as National Security Council) that is included into as a subject. As it is appeared, the President of Republic has become the goal matter of our thesis study under principals and bases of administrative law predominantly as an administrative law subject in prescribed system by 1982 Constitution.

ÖNSÖZ

“Cumhurbaşkanı” hukuki, siyasi ve idari sistem içinde farklı işlevleri ve yönleri olan anayasal statüye sahip hem bir gerçek kişi hem de bir makamdır. Ülkelerin siyasi rejimleri ve anayasal düzenlemelerine bağlı olarak değişmekte olan sistem içi konumlanmaları ve ağırlıkları ile birlikte Cumhurbaşkanı her zaman tartışılan ve öne çıkan bir özelliğe sahiptir.

T.C. Anayasaları, siyasi rejim tercihi yönünden parlamenter rejimi temel almakta ve yürütmeyi yapısal olarak iki kanatlı olarak tanımlamaktadır. Yürütme organının bir kanadını siyasal sorumlu Bakanlar Kurulu, diğer kanadını ise siyasal sorumsuz Cumhurbaşkanı oluşturmaktadır. Bu açıdan Cumhurbaşkanı esas olarak siyasal bir kişilik taşımakta ve birtakım siyasal görev ve yetkilerle donatılarak anayasa hukuku sistematigi içinde değerlendirilmekte ve ele alınmaktadır. Devletin başı olma sıfatını da haiz olan Cumhurbaşkanı, bir anayasa hukuku süjesi olarak gerek yürütme organının diğer kanadı Bakanlar Kurulu ve gerek yasama organını teşkil eden parlamento ile hükümet işlevi dahilinde ilişkiler kurmakta ve sürdürmektedir. Söz konusu ilişki noktaları kendisine anayasa ile verilmiş birtakım görev ve yetkileri üzerinden olmaktadır. Buraya kadar anılan yönleriyle Cumhurbaşkanı, ağırlıklı olarak anayasa hukukunun inceleme sahasına girmektedir.

Cumhurbaşkanının idari yönlerini görmeden önce, hiç kuşkusuz, Cumhurbaşkanının anayasa hukukunun inceleme sahasına giren yönlerini de görmek gerekmektedir. Çünkü, Cumhurbaşkanının idare hukukunu ilgilendiren idari işlevsel ve örgütsel yönlerinin, anayasa hukuku içinde anılan diğer siyasi işlevsel yönlerinden ayırdını daha iyi yapabilmek için bu gereklidir. Diğer taraftan, siyasi rejim tercihi, yürütme organı içinde nasıl konumlandığı ve işlev yüklendiği, sorumsuzluk özellikleri, görev ve yetkilerinin nitelikleri ve işlevsel yönleri, diğer anayasal organlarla ilişkilerinin biçimi ve içeriği gibi hususlar Cumhurbaşkanının idari sistem içindeki konumunu, özelliklerini ve işlevlerini de etkilemektedir.

Cumhurbaşkanının, 1982 Anayasası ile gerek işlevsel gerek örgütsel olarak artan idari yönleri söz konusudur. Cumhurbaşkanını aynı zamanda bir idare hukuku süjesi kılmakta olan bu idari yönlerden incelenmesi tez çalışmamızın esas amacını

oluşturmaktadır. Bu amaç doğrultusunda, Cumhurbaşkanının idare ile ilişki noktaları saptanarak bu noktalar üzerinden onun işlevsel ve örgütsel yönleri incelenmiştir. Cumhurbaşkanı, idare hukuku sistemi içerisinde çoğunlukla merkezi idarenin bir unsuru olarak konumlandırılmakta ve fakat çoğu zaman bir anayasa hukuku incelemesinden bir farkı olmaksızın seçimi, nitelikleri, görev ve yetkileri, bağlı kurumları üzerinden ve kısaca incelenmektedir. Bu inceleme tarzı, 1982 Anayasası öncesi dönem için bir ölçüde haklı görülebilir ise de, 1982 Anayasası'nın Cumhurbaşkanını idari sistem içine katmaya ve idari etkinliğini geliştirmeye yönelik gerek idare ile ilgili işlem ve eylemlerinde bir artışı öngörmesiyle onun idari işlevsel yönünü güçlendirmesi ve gerekse başta Devlet Denetleme Kurulu olmak üzere bağlı kurumları ile içine dahil ettiği ya da ilişkilendirdiği sistem içerisindeki Milli Güvenlik Kurulu gibi diğer kurumlar dolayısıyla örgütsel yönünü de öne çıkartması özellikleri karşısında günümüzdeki dönem için yetersiz ve eksik kalmaktadır.

1982 Anayasası, Cumhurbaşkanına tanıdığı görev ve yetkileri arasında idari nitelik taşıyanlara da yer vermiştir, başka bir deyişle görev ve yetkilerinden bir kısmını idareye ilişkin işlemler ile yapmasına olanak sağlamıştır. Cumhurbaşkanının şahsına tanınan ve Cumhurbaşkanıca tek başına yapılan bu işlemlerden başka onun Bakanlar Kurulu ile birlikte yaptığı işlemler de vardır. Cumhurbaşkanının tek başına işlemler yapmasının önemini artıran bir faktör bunlara karşı yargısal denetim yolunun Anayasa tarafından kapatılmış olmasıdır. Bu noktada, önem kazanan husus Cumhurbaşkanının hangi işlemleri tek başına yapabileceğidir. İşte, Cumhurbaşkanının idari işlev kapsamına giren işlemlerinin neler olduğu ve bu işlemler arasında kimi yargı içtihatları ile de biçimlenen yargısal denetim konusu araştırılması gereken sorunlar alanı olarak karşımıza çıkmaktadır.

Diğer taraftan, Cumhurbaşkanı organik anlamda tipik bir İdare değildir. Sürekli idari işlevleri yerine getiren ve Türk idari teşkilatı içerisinde yer alan bir İdare organı olmamakla birlikte, merkezi idarenin başkent teşkilatı içinde yer almakta ve özellikle kendisine bağlı olan denetim işlevi ile donatılmış Devlet Denetleme Kurulu ve yine gerek siyasi gerek idari görev ve yetkilerini kullanmada yardımcı olmak üzere kendisine bağlı ve kuruluşu, personeli ve diğer yönleri ile bir idari teşkilat olan Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği dolayısıyla örgütsel yönlere sahip bulunmaktadır.

Son cümlelerimde, çalışmamın konu seçimindeki katkısından dolayı Sayın hocam Prof.Dr. Ali Ülkü AZRAK'a, yine konu seçiminden çalışmanın tamamlanmasına kadar her safhasında ilgisi ve yönlendirmeleriyle destek veren Sayın hocam Yard.Doç.Dr. Şebnem SAYHAN'a ve tezime danışman olarak yoğun mesaisi altında bana zaman ayıran ve yardımcı olan Sayın hocam Prof.Dr. Zehreddin ASLAN'a ve tabii ki her türlü destekleri için sevgili aileme teşekkürü bir borç bilir, şükranlarımı sunarım.

İÇİNDEKİLER

ÖZ.....	iii
ÖNSÖZ.....	iv
İÇİNDEKİLER.....	vii
KISALTMALAR.....	xi
GİRİŞ.....	1

I- CUMHURBAŞKANININ HUKUKİ VE SİYASİ STATÜSÜ.....6

A. Siyasi Rejimler Açısından Değerlendirme.....6

1. Başkanlık Rejiminde Devlet Başkanı.....	7
2. Parlamenter Rejimlerde Devlet Başkanı.....	10
3. Yarı Başkanlık Rejiminde Devlet Başkanı.....	15
4. Siyasi Rejimler Bağlamında Türk Anayasalarında Cumhurbaşkanı.....	18

B. Anayasa Hukuku Açısından Konumu - Değerlendirme.....23

1. Yürütmenin Bir Kanadı Olarak Cumhurbaşkanı.....	24
a. Yürütmenin Yapısı.....	24
b. Cumhurbaşkanı.....	27
c. Bakanlar Kurulu.....	30
2. Parlamento İle İlişkisi Yönünden Cumhurbaşkanı.....	37
a. Cumhurbaşkanı ve Parlamento.....	37
b. Cumhurbaşkanının Parlamento İle İlişki Noktaları.....	38

C. İdare Hukuku Açısından Konumu - Değerlendirme.....41

1. Merkezi İdarenin Bir Unsuru Olarak Cumhurbaşkanı.....	41
a. Türk İdari Yapısı.....	42
b. Cumhurbaşkanı.....	45
2. İdare İle İlişkisi Yönünden Cumhurbaşkanı.....	46
a. Cumhurbaşkanı ve İdare.....	47
b. Cumhurbaşkanının İdare İle İlişki Noktaları.....	50

II- CUMHURBAŞKANI İLE İLGİLİ TEMEL KAVRAMLAR.....52

A. Cumhurbaşkanı'nın Tarafsızlığı ve Bağımsızlığı.....52

1. Genel Olarak.....52
2. Cumhurbaşkanı'nın Tarafsızlığı ve Bağımsızlığını Sağlamaya Yönelik Hukuksal Düzenlemeler.....56

B. Cumhurbaşkanı'nın Siyasal Sorumsuzluğu.....59

1. Genel Olarak.....59
2. Türk Anayasalarında Cumhurbaşkanı'nın Siyasal Sorumsuzluğu.....62
3. Siyasal Sorumsuzluk Çerçevesinde İlgili Yargı Kararları.....66

C. Cumhurbaşkanı'nın Cezai Sorumsuzluğu/Sorumluluğu.....69

1. Genel Olarak.....69
2. Türk Anayasalarında Cumhurbaşkanı'nın Cezai Sorumsuzluğu.....70
3. Cumhurbaşkanı'nın Yasama Dokunulmazlığından Yararlanıp Yararlanamayacağı.....72
4. Cumhurbaşkanı'nın Parlamento Tarafından Vatana İhanetle Suçlandırılması.....74

D. Cumhurbaşkanı'nın Hukuki Sorumsuzluğu/Sorumluluğu.....77

1. Genel Olarak.....77
2. Türk Anayasalarında Cumhurbaşkanı'nın Hukuki Sorumsuzluğu.....79
3. Hukuki Sorumsuzluk Çerçevesinde İlgili Yargı Kararı.....82

III- CUMHURBAŞKANI İLE İDARE ARASINDAKİ İLİŞKİ NOKTALARI

A. Cumhurbaşkanı'nın Tek Başına Yapabileceği (İdare İle İlgili) İşlemler

Açısından.....83

1. Genel Olarak.....83
2. Türk Anayasalarında Tek Başına İşlemler Sorunu.....84
3. Hukuk Devleti İlkesi Açısından Değerlendirme.....95

4. İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları.....	98
--	----

B. Cumhurbaşkanının Görev ve Yetkileri Açısından.....101

1. Genel Olarak.....	101
2. Özellikle İdari Nitelik Taşıyan Görev ve Yetkiler Açısından İnceleme...	106
3. Cumhurbaşkanının Temsil ve Gözetme Yetkileri.....	107
4. Cumhurbaşkanının Seçme ve Atama Yetkileri.....	108
a. Genel Olarak.....	108
b. İlgili Seçme ve Atama Yetkileri.....	110
5. Cumhurbaşkanının İmzalama - Onaylama – Yayımlama - Düzenleme Yetkileri.....	117
a. Cumhurbaşkanının Kararnameleri İmzalamak Yetkisi.....	117
(1) Genel Olarak.....	117
(2) İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları.....	119
b. Cumhurbaşkanının Diğer İlgili Yetkileri.....	121
6. Cumhurbaşkanının Yürütme İle İlgili Olarak Görev ve Yetkileri.....	124
7. Cumhurbaşkanının Yasama İle İlgili Olarak Görev ve Yetkileri.....	129

C. Cumhurbaşkanının İşlemlerinin Yargısal Denetimi Sorunu Açısından...130

1. Genel Olarak.....	130
2. İdare ve İdari İşlem Kavramları.....	134
a. İdare Kavramı.....	134
b. İdari İşlem Kavramı.....	138
3. Cumhurbaşkanının İşlemlerine İlişkin Ayrımlar.....	141
a. Cumhurbaşkanının Hangi İşlemlerinin ‘İdare İle İlgili’ Olup Olmadığı Tartışması.....	142
b. Cumhurbaşkanının ‘İdare İle İlgili İşlemleri/Yetkileri’.....	144
c. Cumhurbaşkanının ‘İdare İle İlgili Olmayan İşlemleri/Yetkileri’.....	146
4. İlgili Danıştay Kararları.....	148
5. İlgili Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Kararları.....	155

D. Cumhurbaşkanlığı İdari Örgütü/Teşkilatı.....	157
1. Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi..	159
a. Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği'nin Hukuki Statüsü.....	159
b. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.....	162
2. Devlet Denetleme Kurulu.....	165
a. Devlet Denetleme Kurulu'nun Hukuki Statüsü.....	166
b. Devlet Denetleme Kurulu'nun İdare Hukuku Açısından Değerlendirilmesi.....	168
3. Cumhurbaşkanlığı İdare Örgütünün İdare Hukuku Çerçevesinde Sorumluluğu Tartışması.....	174
E. Cumhurbaşkanının İdarenin Baş Olup Olmadığı Tartışması.....	175
SONUÇ.....	177
KAYNAKÇA.....	193

KISALTMALAR

A.e.	: Aynı eser
a.g.e.	: adı geçen eser
AY	: Anayasa
AYMKD	: Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi
Bkz	: Bakınız
c.	: cümle
CGS	: Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği
DDK	: Devlet Denetleme Kurulu
DMK	: Devlet Memurları Kanunu
İYUK	: İdari Yargılama Usulü Kanunu
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
m.	: madde
RG	: Resmi Gazete
s.	: sayfa
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
1924 AY	: 1924 Anayasası
1961 AY	: 1961 Anayasası
1982 AY	: 1982 Anayasası

GİRİŞ

29 Ekim 1923'ten bugüne, Cumhuriyet'in ilanıyla birlikte kurumsal nitelik kazanan Türkiye Cumhurbaşkanlığı¹ hukuki, siyasi ve idari sistem içerisinde bir kurum olarak varlığını sürdürmektedir.

Devletin başı, yürütme organının bir kanadı ve merkezi idarenin bir unsuru olarak Cumhurbaşkanı gerek işlem ve eylemleri ile işlevsel anlamda gerek bağlı kurumları ile örgütsel/organik anlamda sistem içerisinde yerini almaktadır.

Bütün Cumhuriyet Anayasalarımızda Devletin başı olarak tanımlanan Cumhurbaşkanı, bu klasik nitelemesinin ötesinde, yine ağırlıklı olarak parlamenter rejime dayanan siyasi rejimimiz içerisinde yürütme organının diğer bir kanadını oluşturmuştur. Bu yönlerinden başka Cumhurbaşkanı, özellikle 1982 Anayasası ile birlikte idari yönlelere de sahip olmakta ve dolayısıyla idari sistem içerisinde konumlanması ve değerlendirilmesi kaçınılmaz bir boyut almaktadır.

“Cumhurbaşkanının İdare İle İlişkileri” başlıklı tez çalışmamızın odak noktasında, idare hukuku ilke ve esasları açısından Cumhurbaşkanının Türk idare ve hukuk sistemi içerisinde işlevsel ve örgütsel yönleriyle incelenmesi konusu bulunmaktadır. Tez çalışmamızda, esas olarak idare hukuku perspektifiyle Cumhurbaşkanına yaklaşılmaktadır.

Cumhurbaşkanı genel olarak ve çoğunlukla anayasa hukuku içerisinde, yürütme organının bir kanadını teşkil etmesi ve bu bağlamda Devlet organları içindeki yeri, seçim yöntemi ve usulü, parlamento ve yürütme organının diğer kanadı olan Bakanlar Kurulu ile ilişkileri, siyasal-cezai-hukuki sorumsuzluğu gibi noktalar üzerinden ele alınmaktadır ve literatürdeki genel eğilim de bu yöndedir.

Bununla birlikte, Cumhurbaşkanının idare hukuku içerisinde iki temel yaklaşım tarzı ile incelenmesi ve idari yönlerinin ortaya konulması mümkündür. Buna göre;

1. Birincisi, Cumhurbaşkanının kimi görev ve yetkilerini kullanırken tesis ettiği “idare ile ilgili” işlemleri söz konusudur. Bu bağlamda, Cumhurbaşkanı “işlevsel anlamda idare” olarak tanımlanabilecek ve idare işleviyle birlikte değerlendirilebilecektir.

¹ Cumhurbaşkanlığı, **Cumhurbaşkanlığı Tarihi : 1923-2005**, Ankara, Cumhurbaşkanlığı Y., Ekim 2005, s.8.

2. İkincisi, Cumhurbaşkanı idare hukuku sisteminde Türk idari yapısı içerisinde her zaman “merkezi idarenin bir unsuru” olarak konumlandırılmakta, başka bir deyişle merkezi idarenin başkent teşkilatının bir parçası olarak yer verilmektedir. Diğer taraftan Cumhurbaşkanı, kendisine bağlı kılınmış olan bir idari teşkilata sahiptir. Bu bağlamda “Organik anlamda idare” olması yönünden tartışılabilir, yani kuruluşu, personeli, teşkilatı ile “idare organı” olma yönleri irdelenebilecektir. Dolayısıyla, Cumhurbaşkanı idari organik/örgütsel özelliğiyle birlikte değerlendirilebilecektir.

Şu soruları sorabiliriz: Cumhurbaşkanının işlevsel ve örgütsel anlamda idari yönleri nelerdir? Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri arasında “idari nitelik” taşıyanlar var mıdır, varsa hangileridir? Cumhurbaşkanının yapmış olduğu işlemler arasında “idare ile ilgili işlem” olma özelliği taşıyanlar bulunmakta mıdır? Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemler bakımından anayasa, içtihatlar ve uygulama ne yöndedir? Cumhurbaşkanının başta idare ile ilgili işlemleri olmak üzere, işlem ve eylemleri açısından yargısal denetim mümkün müdür? Yargısal denetime ilişkin anayasa ve içtihatlar ne yöndedir? Cumhurbaşkanına bağlı kurumlar hangileridir? Bu kurumların idare sistemi içindeki konumu ve etkinliği nedir? Teşkilatı ve personeli nasıldır? Tez çalışmamızda bu ve bunun gibi akla gelebilecek birtakım sorulara yanıt aranacak ve bulgularımız, saptamalarımız ortaya konulacaktır. Cumhurbaşkanı idare hukuku açısından tanımlanmaya ve anlatılmaya çalışılacaktır. Cumhurbaşkanına idare hukuku açısından bakılmak suretiyle idare ile ilgili işlemleri, yetkileri, işlemlerinin yargısal denetimi, bağlı kurumları, teşkilatı yönleri üzerinden incelenecektir.

İncelemelerin zeminini anayasalar, yargı kararları, öğretideki görüşler oluşturmaktadır.

Anayasalar bakımından, ağırlık ve öncelik 1982 Anayasası’nda olacaktır. Şöyle ki, tez çalışmamızın planı ve konu başlıkları 1982 Anayasasının Cumhurbaşkanına ilişkin düzenlemeleri temel alınarak oluşturulmuştur. Böyle olmakla birlikte, 1961 ve 1924 Anayasalarına da yer verilecektir. Sözgelimi, Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri sayılırken ve belirtilirken 1982 Anayasası’nda sayılan ve belirtilen görev ve yetkilerden hareket edilmiştir. 1961 ve 1924

Anayasalarına da bu yetkilere yer verip vermedikleri, ne şekilde ve içerikte yer verdiklerine değinilmiştir.²

Yargı kararları bakımından belirtilmesi gereken husus, Cumhurbaşkanının özellikle idari yönlerden konu edildiği yargı kararlarının ele alınıp inceleneceğidir. Özellikle Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini kullanım biçimi, başka bir deyişle tek başına veya karşı-imza ile mi yapacağı, idare ile ilgili işlemlerinin yargısal denetim esasları bakımından ışıktutucu olmaktadır.

Öğretideki görüşlerin de, Cumhurbaşkanının idari yönlerinin ortaya konulmasında, özellikle 1982 Anayasası'nın açık bir hükme yer vermemesi nedeniyle belirsizliğin söz konusu olduğu tek başına işlemler ve bu bağlamda başta idare ile ilgili işlemlerinin yargısal denetiminin kapalılığı dolayısıyla yapılan tartışmalar ve değerlendirmeler önem taşımaktadır.

Tez çalışmamız Cumhurbaşkanının idari yönüne odaklanmakla birlikte, bunun yanı sıra sistem içindeki konumunu ve işlevlerini bütünüyle anlamak gereklidir.

Buna göre, çalışmamızın birinci bölümünde, Cumhurbaşkanı öncelikle siyasi ve hukuki statüsü bakımından ele alınacaktır ve ilk olarak daha çok siyasal sistem çerçeveli olarak siyasi rejimler (hükümet sistemleri) açısından değerlendirilecektir. Bir ülkenin tercih ettiği siyasi rejime bağlı olarak Cumhurbaşkanının sistem içerisindeki statüsü ve işlevi de değişebilmektedir. Bu nedenle, Cumhurbaşkanına önce siyasi rejimler açısından bakmak gerekmektedir. İkinci olarak hukuksal sistem çerçeveli olarak kısaca önce anayasa hukuku açısından ve sonra idare hukuku açısından ilgili yönlerine belirli ve sınırlı açılardan değinilecek ve bu çerçevede değerlendirilecektir.

İkinci bölümde, Cumhurbaşkanı ile ilgili belirli kavramlara değinilecektir. Bu kavramlar Cumhurbaşkanının sistem içindeki temel niteliklerini yansıtan kavramlar olmakla birlikte, çalışmamızın odak konusu yönünden de ilgili ve yakın olmaları söz konusudur. Cumhurbaşkanının tarafsızlığı ve bağımsızlığı Cumhurbaşkanının idari

² Türkiye'de Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanlığı teşkilatı;

- 1982 Anayasası'nda (m.101-108),
- 1961 Anayasası'nda (m.95-101),
- 1924 Anayasası'nda (m.31-43)'de (toplu olarak) düzenlenmiştir.

Bu maddeler dışında kimi münferit maddelerde de Cumhurbaşkanına ilişkin belli hususlarda düzenlemeler vardır.

işlevlerini yerine getirirken de etkileyici bir özellik taşımaktadır. Cumhurbaşkanının siyasal sorumsuzluğu, cezai sorumsuzluğu/sorumluluğu, hukuki sorumsuzluğu/sorumluluğu gibi sorumluluk türleri, Cumhurbaşkanının siyasi ve hukuki konumu açısından önemli olmasının yanı sıra, onun idari bakımdan varlığını da etkileyecek olması dolayısıyla önem arz etmektedirler.

Üçüncü bölüm ise, tez çalışmamızın odaklanılmak istenen esas bölümünü oluşturmaktadır. Bu bölümde, Cumhurbaşkanı ile İdare arasındaki ilişki noktaları saptanarak, bu noktalar üzerinden incelemelerde bulunmaktadır.

Üçüncü bölümde ilk olarak, Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemler inceleme konusu yapılmıştır. Cumhurbaşkanı yasama, yürütme ve yargı alanlarına ilişkin olarak sahip olduğu birçok görev ve yetkisinden hangilerini “tek başına”, hangilerini “karşı imza” ile yerine getirecektir. Ayrıca, “tek başına” yapabileceği işlemlerden hangilerinin idari niteliğinden bahsedilebilecektir. “İdare ile ilgili işlemleri”nin yargısal denetimi bakımından anayasal ve mevcut durum/uygulama nasıldır, olması gereken nasıldır?

İkinci olarak, Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerine yer verilmektedir. 1982 Anayasası’nda yürütme-yasama-yargı alanına ilişkin ayrımlar üzerinden sayılan görev ve yetkiler bakımından çalışmamızda farklı bir sınıflandırmaya gidilmiştir. Öğretide de sınıflandırma konusunda bir görüş birliği yoktur. Söz konusu görev ve yetkilerin her biri tüm ayrıntılarıyla değil, daha çok Cumhurbaşkanı açısından olmak üzere ve tek başına kullanılıp kullanılamama, idare ile ilgili işlem özelliği taşıyıp taşıyamama, idari işlev ve/veya hükümet işlevi (siyasi işlev) kapsamında olup olmama noktaları üzerinden değerlendirilmektedir.

Üçüncü olarak, Cumhurbaşkanının en çok tartışılan yönlerinin başında gelen, işlemlerinin yargısal denetimi konusu incelenecektir. Burada yargısal denetime konu olması bakımından Cumhurbaşkanının işlemlerinin tümü değil, idare ile ilgili olabilecek işlemleri esas olarak çalışmamızı ilgilendirmektedir. İdare hukuku rejiminde İdarenin idari işlemlerinin yargısal denetime tabi olması temel bir ilke ve esastır. Öncelikle İdare ve idari işlem kavramları açıklanacaktır. Ardından, anılan görev ve yetkilerden hangilerinin idari nitelik taşıdığı, hangilerinin idareye ilişkin olan işlemlerle yerine getirilmekte olduğu belirtilecektir. Bu saptamanın ölçütleri ve esaslarının da belirlenmesi gerekmektedir. Yargı organlarının da Cumhurbaşkanının

idari işleve dahil olan yetki kullanımları dolayısıyla verdiği birtakım kararlar vardır. Anılan yargı kararları ışığında Cumhurbaşkanının işlemlerinin yargısal denetimi noktasında ne yönde kararlar oluşturulduğu ortaya konulacaktır.

Dördüncü ve son olarak ise, Cumhurbaşkanının örgütsel yönüne odaklanarak bağlı kurumları dolayısıyla idari teşkilatı inceleme konusu yapılacaktır. Cumhurbaşkanlığı örgütü içerisinde başyaverlik, özel kalem müdürlüğü, başkanışmanlıklar gibi birimler değil, Cumhurbaşkanına bağlı kurumlar içerisinde öne çıkan iki kurum olan Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ve Devlet Denetleme Kurulu ayrıntılarıyla incelenecektir. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi de Cumhurbaşkanına münhasıran Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilatı, personeli gibi konularla sınırlı ve belirli olarak tanınan bir düzenleme yetkisi olduğu için bu alt bölümde incelenecektir. Özellikle, idari denetim işlevini yürüten ve sadece Cumhurbaşkanına bağlı olarak çalışan Devlet Denetleme Kurulu'nun idari sistem içindeki varlığı ve etkinliği önemli tartışma konularından birini oluşturmaktadır.

Son olarak, çalışmamızda neden “Cumhurbaşkanı” ve “Cumhurbaşkanlığı” kavramlarını kullanmayı seçtiğimize ilişkin şu açıklamayı yapmak gerekir. “Cumhurbaşkanı” ve “Cumhurbaşkanlığı” kavramları, asıl olarak evrensel ve genel ifadesi olan “Devlet başkanı” ve “Devlet başkanlığı” kavramlarının,³ parlamenter hükümet sistemine sahip cumhuriyetlerdeki kullanılış ve ifade ediliş biçimidir. Türkiye Cumhuriyeti de, sahip olduğu cumhuriyete dayalı hükümet/devlet şekli⁴ ve benimsediği parlamenter hükümet sistemi özelliklerinden dolayı, kurulduğu 1923 yılından bugüne ve tüm anayasalarında “Cumhurbaşkanı” ve “Cumhurbaşkanlığı” kavramlarını kullanmıştır. Biz de bu noktalardan hareketle söz konusu kavramları kullanmak durumundayız.

³ “ ‘Devlet başkanı’ anayasaların icat ettiği bir kişi değildir. Anayasalar, devlet başkanlarını ve devlet başkanlığı makamını tarihsel olarak kurulmuş bulmuşlardır. (...) devlet başkanlığı makamını anayasalar yaratmamışlardır. Tarihin her döneminde devlet başkanlığı makamı ve devlet başkanları olmuştur. Nerede bir devlet varsa orada bir devlet başkanı mevcuttur. Dolayısıyla devlet başkanlığı kurumu, devlet kadar eski bir kurumdur. Devletin en eski organının devlet başkanı olduğunu söyleyebiliriz.” (s.1) “Günümüzde istisnasız bütün ülkelerde devlet başkanlığı makamı tek bir kişi tarafından işgal edilmektedir. Yani günümüzde bir kurul, bir kolektif tarafından işgal edilen devlet başkanlığı müessesesi yoktur. O nedenle ‘devlet başkanlığı’ndan bahsetmek yerine, doğrudan ‘devlet başkanı’ndan bahsetmekte hiçbir hata yoktur.” (s.2) (Kemal Gözler, **Devlet Başkanları : Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi**, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, Mayıs 2001.)

⁴ “Türkiye Devleti, bir Cumhuriyettir.” (1982, 1961 ve 1924 Anayasalarının 1. maddesidir.)

I- CUMHURBAŞKANININ SİYASİ VE HUKUKİ STATÜSÜ

A. Siyasi Rejimler Açısından Değerlendirme

Devlet başkanlarının ifade ediliş biçimi, demokrasilerde, benimsenen siyasi rejime (hükümet sistemine)¹ göre değişmektedir. Kısaca belirtmek gerekirse;

- Amerika Birleşik Devletleri gibi başkanlık sistemini benimsemiş ülkelerde devlet başkanına “başkan”,
- Devlet şekli monarşi olan ve parlamenter hükümet sistemini benimsemiş ülkelerde devlet başkanına “kral”,
- Devlet şekli cumhuriyet olan ve parlamenter hükümet sistemini benimsemiş ülkelerde devlet başkanına “cumhurbaşkanı” denilmektedir.²

Her ne kadar, anayasa hukukunda, siyasi rejimlerin³ geleneksel sınıflandırılmasında, daima yasama ve yürütme ilişkileri dikkate alınsa⁴ da, biz burada tüm ayrıntılarıyla yasama ve yürütmenin salt kendileri ile aralarındaki ilişkileri ele almak yerine, siyasi rejimlere ağırlıklı olarak cumhurbaşkanı açısından

¹ Aynı zamanda bir ülkedeki yürütme organının yapısını da biçimlendiren siyasi rejimlerin (hükümet sistemlerinin) genel hatlarıyla ana ayrımları şöyledir :

1. Kuvvetler Birliği Sistemleri : Yasama ve yürütme kuvvetlerinin aynı elde birleştiği hükümet sistemleridir. Kuvvetlerin nerede birleştiğine göre kendi içinde ikiye ayrılır;

1.1. Kuvvetlerin Yürütmede Birleştiği Sistemler : ‘Diktatörlük’ veya ‘Mutlak Monarşi’.

1.2. Kuvvetlerin Yasamada Birleştiği sistem : ‘Meclis Hükümeti Sistemi’.

2. Kuvvetler Ayrılığı Sistemleri : Yasama ve yürütme kuvvetlerinin ayrı ayrı organlara verildiği hükümet sistemleridir. Kuvvetler ayrılığının derecesine göre kendi içinde ikiye ayrılır;

2.1. Sert Kuvvetler Ayrılığı Sistemi : ‘Başkanlık Sistemi’.

2.2. Yumuşak Kuvvetler Ayrılığı Sistemi : ‘Parlamenter Sistem’. (Kemal Gözler,

Devlet Başkanları : Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, Mayıs 2001, s.6-7 ; Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, Göz.Geç. 8. baskı, Ankara, Yetkin Yayınları, 2004, s.329 ; A.Şeref Gözübüyük, **Anayasa Hukuku (Anayasa Metni ve 11. Protokole Göre Hazırlanmış Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi)**, Son Değ.Günc. 14.bası, Ankara, Turhan Kitabevi Yayınları, Mart 2006, s.79.).

² Gözler, **Devlet Başkanları ...**, s.3, s.283.

³ “Anayasa hukuku ve siyaset bilimleri sözlüğünde ‘**rejim**’ ve ‘**sistem**’ kavramları farklı olmalarına rağmen, zaman zaman eş anlamlı olarak da kullanılmaktadır. Bir ülkenin siyasi kurumlarının (devlet başkanı, bakanlar, parlamento) bir bütün içinde, birbirleri ile ilişkili olarak düzenleniş biçimleri, o ülkenin **siyasi rejimini** oluşturur. Buna karşılık, siyasi kurumların düzenlenişinin yanı sıra, ülkenin sosyal, ekonomik, kültürel, ideolojik ve tarihi yapısı, bir bütün olarak, **siyasi sistemini** oluşturur.” (Erdoğan Teziç, **Anayasa Hukuku**, 10. bası, İstanbul, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., Ekim 2005, s.397-398/dipnot).

⁴ Teziç, **a.g.e.**, s.397 ; Naz Çavuşoğlu, **Anayasa Notları**, İstanbul, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., Aralık 1997, s.160 ; Özbudun, **a.g.e.**, s.329 ; Gözübüyük, **Anayasa Hukuku ...**, s.79.

bakmakla yetineceğiz. Başka bir deyişle, Devlet başkanının (başkan, kral, cumhurbaşkanı) söz konusu siyasi rejimler içerisindeki konumu, yeri, işlevi, varlığı inceleme konusu yapılacaktır.

Şu kadar ki, tek tek siyasi rejimler çerçevesinde Devlet başkanını/Cumhurbaşkanını ele almaya geçmeden önce, Özbudun'un şu saptamasını aktarmak yerinde olacaktır:⁵

“Şüphesiz, Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu ve Parlamentonun ilişkileri, dolayısıyla hükümet sisteminin mahiyeti, salt hukuksal düzenlemelere bağlı bir sorun değildir. Bu alanda siyasal faktörlerin çok daha etkili olduğu görülmektedir. Söz konusu ilişkiler, parlamentoda bir tek parti çoğunluğu bulunup bulunmadığına, Cumhurbaşkanının çoğunluk partisine mensup olup olmadığına ve o partinin lideri konumunda bulunup bulunmadığına göre çok değişik şekiller alabilir. Bu şartların hepsinin mevcut olduğu durumlarda Cumhurbaşkanı yürütme gücünün hakim unsuru haline gelebilir ve sistem, başkanlık rejimine yaklaşır. Parlamentoda tek bir parti çoğunluğunun bulunmadığı, aksine milletvekillerinin çok sayıda parti arasında dağılmış olduğu durumlarda da, halkça seçilmiş ve geniş anayasal yetkilerle donatılmış bir Cumhurbaşkanı, oldukça güçlü bir siyasal konumda olur. Buna karşılık, parlamentoda belli bir parti veya partiler çoğunluğunun bulunduğu, ancak Cumhurbaşkanının bu parti veya partilere mensup olmadığı ya da onların lideri konumunda bulunmadığı durumlarda, sistemin işleyişi parlamenter rejime yaklaşır.”

1. Başkanlık Rejiminde Devlet Başkanı⁶

Kısaca en başta belirtmek gerekirse, başkanlık rejimi, temsili rejim türlerinden biri olup, kuvvetler ayrılığına dayanır ve kuvvetler (yasama, yürütme ve yargı) sert bir biçimde (organik ve işlevsel açıdan)⁷ ayrılmaktadır. ABD başkanlık rejimi, anayasal planda sert kuvvetler ayrılığına ve kuvvetlerin bağımsızlığına dayanmaktadır. Siyasi açıdan, yürütmenin yasamaya üstünlüğü nedeniyle rejim “başkanlık” olarak adlandırılmaktadır.⁸

⁵ Özbudun, **a.g.e.**, s.334-335.

⁶ Tez çalışmamız bakımından, Amerika Birleşik Devletleri (ABD) örneği esas alınmıştır.

“(…) başkanlık rejiminin, günümüze değin, klasik biçimi ile tek uygulama alanı ABD’dir. Bundan dolayı da, başkanlık rejimlerinden değil, fakat tekil olarak, *başkanlık rejiminden* söz etmek daha doğrudur.” (Teziç, **a.g.e.**, s.427.) “(…) başkanlık rejimi dendiğinde ABD’ndeki başkanlık rejiminin anlaşılması doğru olur.” (Mehmet Turhan, **Hükümet Sistemleri**, 2.bası, Ankara, Gündoğan Yayınları, Şubat 1993, s.33.)

⁷ Turhan, **a.g.e.**, s.35.

⁸ Teziç, **a.g.e.**, s.427-428.

Başkanlık rejiminde yürütme organının temel yapısal özelliği “monist (tekçi)” nitelikte olması, başka bir deyişle tek kişiden oluşmasıdır. Yürütmede “tek başlılık” söz konusudur. Bu tek baş (yürütmenin başı) ya da tek kişi ise “başkan”dır. Başkan hem “hükümet başkanı” hem “devlet başkanı”dır. Başkanın dışında sembolik bir “devlet başkanlığı” makamı yoktur.⁹ Yürütmeye ilişkin politikaların belirlenmesi ve uygulanmasında asıl ve son belirleyici, bu yetkinin kaynağı olan başkandır.¹⁰

Başkanın bütün yürütme yetkisinin tek başına sahibi olduğu başkanlık rejiminde, parlamenter rejimlerdeki gibi bir kolektif yürütme organı yoktur. Yürütme birimlerinin/departmanların (bakanlıkların) başı durumunda olan kişilere, parlamenter sistemlerdeki adıyla ‘bakan’ değil, başkanın ‘yardımcıları’ konumunda olmak üzere ‘sekreter’ adı verilmektedir. Sekreterler, başkanın emir ve talimatı dışına çıkamazlar, başkan tarafından (öncesinde Senatonun görüş ve onayı alınarak) atanırlar ve (Senato’nun onayı olmaksızın) görevden alınırlar, parlamentoya (yasama organına) karşı değil, münhasıran başkana karşı sorumludurlar.¹¹

Diğer taraftan, ‘kabine’ ismi altında başkan ve sekreterleri toplansalar da, bu kabinenin karar alma ve genel siyaseti belirleme yetkisi, kolektif bir organ olma niteliği yoktur, kararları istişari nitelik taşır. Asıl karar alma yetkisi başkana aittir.¹² Başkan, yürütme yetkisini doğrudan doğruya ya da yardımcıları (sekreterleri) aracılığı ile dolaylı olarak kullanır.¹³

Başkan açısından sisteme baktığımızda, ABD’de Başkana dair şu özellikleri ya da hususları saptayabiliriz¹⁴;

- Devlet başkanı, yani Başkan, doğrudan doğruya veya ona benzer bir şekilde (iki dereceli seçimle) halk tarafından, belli bir dönem (4 yıl) için seçilmektedir. Aynı kişinin ikiden fazla seçilmesi yasaklanmıştır. “Başkan Yardımcısı” da başkanla birlikte seçilir.

- Başkan, varlığını yasama organının iradesine borçlu değildir. Başka bir deyişle, yasama ve yürütme organları ayrı ayrı seçilmekte ve seçildikten

⁹ Gözler, **Devlet Başkanları ...**, s.8 ; Teziç, **a.g.e.**, s.430 ; Gözübüyük, **Anayasa Hukuku ...**, s.37.

¹⁰ Bülent Tanör, Necmi Yüzbaşıoğlu, **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, 6. Bası, İstanbul, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., Eylül 2004, s.295.

¹¹ Gözler, **Devlet Başkanları ...**, s.8-9; Teziç, **a.g.e.**, s.430.

¹² Gözler, **Devlet Başkanları ...**, s.9 ; Teziç, **a.g.e.**, s.430.

¹³ Teziç, **a.g.e.**, s.430.

¹⁴ Gözler, **Devlet Başkanları ...**, s.8-10, s.283-284 ; Teziç, **a.g.e.**, s.430-431.

sonra da birbirlerinin varlıklarına son verememektedirler. Dolayısıyla, Başkan, halk tarafından belli bir dönem için seçildikten sonra, görev süresi boyunca görevde kalmaktadır. Görev süresinin dolması dışında, ölüm, istifa, görevden uzaklaştırılma hallerinde görevi sona erer.¹⁵ Kısaca, Başkanın, parlamento (Kongre) karşısında “siyasal sorumluluğu” yoktur ki, bu, rejimin en ayırt edici özelliklerinden birini oluşturur.¹⁶

- Başkanın ‘ihamet’, ‘zimmet’ ve ‘diğer ağır cürüm ve kabahatler’den dolayı “cezaî sorumluluğu” vardır. Suçlandırma yetkisi Temsilciler Meclisi’ne, yargılama yetkisi Senato’ya aittir. Başkan bu suçlardan suçlandırılıp mahkum edilirse görevinden alınmış olur.

- Başkan, Anayasa ile kendisine ve genel olarak yürütme organına verilmiş olan yetkileri tek başına kullanabilir, görev ve yetkileri dolayısıyla yapılması gereken işlemleri tek başına imzalayabilir. Çünkü, yürütme organına bırakılmış ya da kendisine verilmiş bir yetkiyi, yürütme organı içinde paylaşacağı kendisi dışında başka bir makam yoktur ve halk tarafından seçilmiş olması dolayısıyla da gereken demokratik meşruluğa sahiptir.¹⁷

- Anayasa tarafından Başkana verilen görev ve yetkilere örnek olarak başlıca şunları sayabiliriz : baş komutanlık yetkisi, af yetkisi, uluslar arası andlaşma yapma yetkisi, elçileri ve diğer temsilcileri kabul etmek yetkisi, kanunların yürütülmesi yetkisi, atama yetkisi, azil yetkisi, veto yetkisi, mesaj yetkisi, düzenleme yetkisi, kredileri harcamama yetkisi vs.

- Geniş bir Başkanlık teşkilatı vardır. İdari (yönetmel) örgüt tümü ile Başkana karşı sorumludur.¹⁸

Sonuç olarak, yürütmenin gerçek başı ve tek sahibi, başkanlık sisteminde Devlet başkanı sıfatıyla “Başkan”dır.¹⁹

¹⁵ Bu şekilde başkanlık makamının boşalması hallerinde Başkanın yerini Başkan Yardımcısı alır. (Teziç, a.g.e., s.431).

¹⁶ Diğer taraftan, başkanın da parlamentoyu fesih yetkisi yoktur. (Teziç, a.g.e., s.428 ; Çavuşoğlu, a.g.e., s.195.)

¹⁷ Gözler, **Devlet Başkanları ...**, s.265-266 ; Kemal Gözler, **Cumhurbaşkanı – Hükümet Çatışması : Cumhurbaşkanı Kararnameleri İmzalamayı Reddedebilir mi?**, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, Aralık 2000, s.9.

¹⁸ Gözübüyük, **Anayasa Hukuku ...**, s.39.

¹⁹ “(...) ABD Anayasasında ‘başkanlık’ yalnızca yürütmenin güçlü başı olmak demektir; yasaması ve yargısıyla birlikte devletin başı olmak değildir. Kuvvetler birbirini frenler, dengeler.” (Turhan, a.g.e., s.36)

2. Parlamenter Rejimlerde Devlet Başkanı²⁰

Öncelikle belirtmek gerekirse, parlamenter rejim yerine parlamenter rejimler ifadesini kullanmak daha isabetli bir tercih olacaktır. Başka bir deyişle, dünyada tek bir parlamenter rejim türünden söz etmek olanaksızdır.²¹ Bunun temel gerekçesi, parlamenter rejimin esas alındığı ülkelerin kendi koşulları ve özelliklerinin farklılığıdır, yani gelenekleri, siyasal, toplumsal ve ekonomik yapıları uygulamada rejimin işleyişini de farklılaştırmakta, kimi ülkelerde Devlet başkanına, kimi ülkelerde hükümete, kimi ülkelerde ise parlamentoya ağırlık verilmektedir. Bu da değişik parlamenter rejimlerin oluşmasına neden olmaktadır.²²

Şunu da belirtmek gerekir ki, parlamenter rejim, esasında, yürütme organının Bakanlar Kurulu kanadı ile yasama organı arasındaki ilişkilere odaklanır. Devlet başkanı ise, bu ilişkilerin dışındadır; onun rolü bu iki organ arasındaki uyuşmazlıklarda tarafsız ve hakem olmaktır.²³ Parlamenter rejimde, parlamento (meclis) ile yürütme arasındaki ilişkiler Bakanlar Kurulu aracılığı ile yürütülür.²⁴

Parlamenter rejimlerde, iki başlı yürütmeden hangisinin güçlendirileceğini, yine her ülkenin kendi koşulları ile değerlendirmek gerekmektedir.²⁵

Kısaca belirtmek gerekirse, parlamenter rejim, temsili rejim türlerinden biri olup, kuvvetler ayrılığına dayanır ve kuvvetler (yasama, yürütme ve yargı) yumuşak (ılımlı) bir biçimde ayrılmaktadır. Başka bir deyişle, kuvvetler arasında organik ve işlevsel açıdan işbirliği vardır.²⁶ Parlamenter rejim, yürütmenin (hükümetin) yasama önünde siyasi sorumluluğu ilkesi ile yürütmenin yasamayı fesih hakkı üzerine kuruludur.²⁷

²⁰ Devlet başkanının, parlamenter rejimlerde iki değişik ifade ediliş biçimi vardır;

- 1) Monarşi tipi parlamenter rejimlerde devlet başkanı 'kral' (hükümdar, monark) biçiminde,
- 2) Cumhuriyet tipi parlamenter rejimlerde devlet başkanı 'cumhurbaşkanı' biçiminde ifade edilmektedir. (Gözler, **Devlet Başkanları ...**, s.11.)

Biz, parlamenter rejimler bakımından devlet başkanını çoğunlukla 'Cumhurbaşkanı' biçiminde ifade edeceğiz.

²¹ Teziç, **a.g.e.**, s.406.

²² Gözübüyük, **Anayasa Hukuku ...**, s.33 ; Turhan, **a.g.e.**, s.164.

²³ Teziç, **a.g.e.**, s.412 ; Turhan, **a.g.e.**, s.52, s.167 ; Tanör, Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s.302.

²⁴ Gözübüyük, **Anayasa Hukuku ...**, s.273.

²⁵ Turhan, **a.g.e.**, s.164.

²⁶ Teziç, **a.g.e.**, s.405.

²⁷ Çavuşoğlu, **a.g.e.**, s.192. Özbudun'a göre, parlamenter rejimin temel ayırıcı özelliği, Bakanlar Kurulu'nun yasama organı önünde siyasal sorumluluğudur ve diğer taraftan da yürütme organının parlamentoyu fesih yetkisidir. (Özbudun, **a.g.e.**, s.329)

Parlamente rejimde yürütme organının temel yapısal özelliği “düalist (ikili)” nitelikte olması, başka bir deyişle iki kanattan oluşmasıdır. Yürütmede “iki başlılık” söz konusudur.²⁸ Yürütme organının bir kanadında/başında kişi olarak “Cumhurbaşkanı”/“kral”, diğer kanadında/başında kurul olarak “Bakanlar Kurulu (hükümet, kabine)” bulunmaktadır.²⁹ Bakanlar kurulu da kendi içinde ‘Başbakan’ ve ‘bakanlar’ olmak üzere ikili bir yapıdan oluşmaktadır. Cumhurbaşkanı/kral yürütmenin sorumsuz (parlamento karşısında siyasal sorumsuz) kanadı iken, Bakanlar Kurulu ise yürütmenin sorumlu (parlamento karşısında siyasal sorumlu)³⁰ kanadı durumundadır.³¹ Cumhurbaşkanının siyasal açıdan sorumsuzluğu parlamente rejimin esasını oluşturmaktadır.³²

Parlamente rejimde Bakanlar Kurulu, Başbakan ve bakanlarla birlikte, kolektif bir organ olup, dar anlamda hükümet, ya da kabine olarak da adlandırılır. Hükümetin başında, hükümet ve idare sorumluluğunu taşıyan Başbakan³³ vardır.³⁴ Bakanlar Kurulu hem kolektif hem bireysel olarak parlamentoya karşı sorumludur. Siyasal bakımdan sorumluluğu dolayısıyla yürütme yetkisini fiilen kullanan kanattır.³⁵

Yürütme organının kanatlarından biri gerçek baş, diğer kanadı sembolik baş olmak durumundadır. Parlamente rejimlerde de yürütme organı bir bütündür, çünkü sadece tek bir yürütme kuvveti, tek bir yürütme işlevi vardır. Parlamente rejimlerde genel kabul, gerçek başın Bakanlar Kurulu olması; etkisiz bırakılacak, diğerine tabi

²⁸ “İki başlı yürütme, tek yapılı ve ortaklaşa yürütmenin bir karışımı olarak ortaya çıkıyor. Çünkü bu, bir kişi ile bir kurul’un işbirliği halinde faaliyet gösterdikleri yürütme şeklidir.” (Teziç, **a.g.e.**, s.358.)

²⁹ Yürütme organının iki kanada/başına sahip olmasını, yürütme kuvvetinin bu iki kanad/baş arasında bölüşülmesi olarak da okumak mümkündür. (Özbudun, **a.g.e.**, s.41).

³⁰ “Bakanlar kurulu hem bir bütün olarak parlamento karşısında sorumludur (kolektif sorumluluk); hem de bakanlar tek tek kendi bakanlığından dolayı parlamentoya karşı sorumludurlar (bireysel sorumluluk). Parlamente hükümet sistemlerinde, parlamento güvensizlik oyuyla Bakanlar Kurulunu kolektif olarak veya sadece bir bakanı düşürebilir.” (Kemal Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, Temmuz 2000, s.532.)

³¹ Gözler, **Devlet Başkanları ...**, s.10-11 ; Teziç, **a.g.e.**, s.407-408 ; Özbudun, **a.g.e.**, s.330 ; Gözübüyük, **Anayasa Hukuku ...**, s.31.

³² Teziç, **a.g.e.**, s.412 ; Özbudun, **a.g.e.**, s.330.

³³ Ülkelere göre, hükümet başkanına ‘başbakan’, ‘bakanlar konseyi başkanı’, ‘kabine şefi’, ‘şansölye’ gibi değişik adlar verilebilmektedir. (Teziç, **a.g.e.**, s.407).

³⁴ Teziç, **a.g.e.**, s.407.

³⁵ Özbudun, **a.g.e.**, s.321.

kılınacak ve sembolik başın Cumhurbaşkanı olması yönündedir.³⁶ Dolayısıyla, parlamenter rejimlerde yürütme organının gerçek başı³⁷, asıl ağır basan/yetki sahibi tarafı³⁸ Bakanlar Kurulu (hükümet) olmaktadır.³⁹ Devlet başkanı, hükümet etmez.⁴⁰ Başka bir ifade ile, burada tekçi parlamenter rejime işaret edilmektedir.⁴¹

Cumhurbaşkanı bir yandan yürütme organını temsil etmekte, öte yandan da devletin birliğinin ve ülke bütünlüğünün simgesi olmaktadır. Parlamenter rejimlerde Cumhurbaşkanlarının yansız Devlet başkanı olması öngörülmekte, hem böylece siyasal sistemde bir denge ve istikrar unsuru olabilmesi düşünülmektedir.⁴²

Cumhurbaşkanı (Devlet başkanı) açısından parlamenter rejime baktığımızda, Cumhurbaşkanına (Devlet başkanına) ilişkin şu özellikleri ya da hususları saptayabiliriz ;

- Yürütme organının her iki kanadı da doğrudan doğruya halk tarafından seçilmez. Cumhurbaşkanı, değişik sistemlerle, örneğin parlamento tarafından seçilir iken⁴³; Bakanlar Kurulu da parlamento tarafından belirlenmektedir, yani parlamento içinden çıkmaktadır.⁴⁴ Cumhurbaşkanının görev süresi genellikle beş veya yedi yıldır. Cumhurbaşkanlığı sıfatı, ‘görev süresinin dolması’, ‘istifa’ ve ‘ölüm’ sebepleriyle sona erer.⁴⁵

³⁶ Gözler, **Cumhurbaşkanı – Hükümet Çatışması ...**, s.10-12. “Parlamenter hükümet sistemlerinde devlet başkanını etkisiz kılmanın, daha doğru bir ifadeyle bu devlet başkanını diğer baş olan hükümete tabi kılmanın tekniği karşı imza kuralıdır.” (s.13)

³⁷ Gözler, **Devlet Başkanları ...**, s.12, s.289 ; Gözler, **Cumhurbaşkanı – Hükümet Çatışması ...**, s.20.

³⁸ Mümtaz Soysal, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, Gözden Geçirilmiş 7. baskı, İstanbul, Gerçek Yayınevi, Ocak 1987, s.331.

³⁹ “Cumhuriyetlerle yönetilen parlamenter rejimlerde de, Cumhurbaşkanları yürütmenin başı olarak sahip oldukları yetkilerinin sembolik nitelikte olduğu kabul edilir. Böylece (...) cumhurbaşkanının içi boş hale getirilen yönü devlet başkanlığı değil, devlet başkanlığı dolayısıyla sahip olduğu yöneticilik yetkileridir.” (Turhan, **a.g.e.**, s.112.)

⁴⁰ Gözübüyük, **Anayasa Hukuku ...**, s.31.

⁴¹ Teziç, **a.g.e.**, s.423.

⁴² Turhan, **a.g.e.**, s.124.

⁴³ Her demokratik parlamenter rejime sahip ülkede cumhurbaşkanı mutlaka parlamento tarafından seçilecektir gibi mutlak bir kuraldan söz edemeyiz. Parlamenter rejimin çoğu özelliklerini taşımakla birlikte, kimi ülkelerde (Fransa, Avusturya, Finlandiya, Portekiz gibi) cumhurbaşkanı doğrudan doğruya halk tarafından seçilmektedir ki, bu ülkeler bu yönlerinden dolayı ‘yarı-başkanlık rejimi’ sahibi ülkeler olarak ayrı bir kategoriye sokulabilmektedirler. Parlamento tarafından seçim, halk tarafından seçim yöntemleri dışında özel bir seçim kurulu tarafından seçim yöntemini benimsemiş ülkelerden de söz etmek mümkündür. Bkz. Kemal Gözler, **Devlet Başkanları ...**, s.58- 62.

⁴⁴ **A.e.**, s.11.

⁴⁵ **A.e.**, s.12, s.285.

- “Siyasal sorumluluk” bakımından, parlamento (yasama organı) karşısında siyasal sorumlu kanat, Cumhurbaşkanı değil, Bakanlar Kurulu (Başbakan ve bakanlar) olmaktadır. Başka bir deyişle, Bakanlar Kurulu, parlamentonun güvenine dayanmaktadır. Bütün parlamenter rejimlerde Devlet başkanlarının (cumhurbaşkanları ve kralların) siyasal sorumluluğu yoktur.⁴⁶ Başka bir deyişle, Cumhurbaşkanının halk tarafından veya parlamento tarafından veya bir başka makam tarafından görevden alınabilmesi veya istifa ettirilmesi mümkün değildir.⁴⁷

- Cumhurbaşkanının “cezai sorumluluğu” ile ilgili olarak şu ayrımlar yapılmaktadır: Cumhurbaşkanının ‘kişisel suçları’ndan dolayı sorumlu olduğu genel olarak kabul edilmektedir. ‘Göreviyle ilgili suçları’ndan dolayı ise genel kabul, cezai sorumsuzluğun kural, sorumluluğun istisna olması yönündedir. İstisnai olarak sorumluluk halleri de vatana ihanet, anayasayı kasten ihlal gibi belirlenmiş sınırlı suçlardan kaynaklanmaktadır.⁴⁸

- Cumhurbaşkanının “hukuki sorumluluğu” açısından ise, ‘göreviyle ilgili’ işlem ve eylemlerinden dolayı hukuki sorumsuzluk, ‘kişisel’ işlem ve eylemlerinden dolayı ise ‘hukuki sorumluluk’ kabul edilmektedir.⁴⁹

- Cumhurbaşkanına tanınan görev ve yetkilere örnek olarak başlıca şunları sayabiliriz : devletin başı sıfatıyla sahip olduğu temsil, gözetme, hakemlik, uyarma ve görüş bildirme yetkileri; yasama alanına ilişkin olmak üzere fesih yetkisi, kanunları onaylama veya geri gönderme yetkisi, kanunları ısdar etme yetkisi, yayınlama yetkisi, referanduma sunma yetkisi, parlamentoyu toplantıya çağırma yetkisi gibi yetkiler; yürütme alanına ilişkin olmak üzere başbakanı atamak ve azletmek, bakanları atamak ve azletmek, bakanlar kuruluna başkanlık etmek, bazı kamu görevlilerini atamak, düzenleyici işlemler yapmak, bakanlar kurulu işlemlerini imzalamak gibi yetkiler; yargı alanına ilişkin olmak üzere af yetkisi, hakimleri ve savcılarını

⁴⁶ “Devlet başkanının siyasi açıdan mutlak sorumsuzluğunun nedeni, parlamento ile hükümet arasında ortaya çıkabilecek uyumsuzluklarda, tarafsız kalabilmesini sağlamaktır.” (Teziç, **a.g.e.**, s.410). “Cumhurbaşkanının ‘sorumsuz’ oluşu, (...) elindeki yetkilerin güçsüz ve sembolik yetkiler olduğundandır.” (Soysal, **a.g.e.**, s.331.)

⁴⁷ Gözler, **Devlet Başkanları ...**, s.12, s.286.

⁴⁸ **A.e.**, s.286-287 ; Teziç, **a.g.e.**, s.408-409.

⁴⁹ Gözler, **Devlet Başkanları ...**, s.12, s.287.

atamak, yüksek mahkemelere üye seçmek, anayasa mahkemesinde iptal davası açmak, yabancı devletlere temsilci göndermek ve yabancı temsilcileri kabul etmek, uluslar arası andlaşmalar akdetmek ve onaylamak gibi yetkiler.⁵⁰

- Parlamenter rejimlerde, Cumhurbaşkanı, anayasa ile kendilerine verilmiş olan yetkileri, kural olarak (anayasa tarafından aksi öngörülmedikçe) tek başlarına kullanamazlar. Cumhurbaşkanı bu yetkilerini (anayasada öngörülenler hariç) karşı imza kuralı⁵¹ ile, yani siyasi, cezai ve hukuki sorumlulukları olan ve halkın temsilcileri arasından çıkan başbakan ve ilgili bakan tarafından işlemlerinin imzalanması suretiyle kullanılmalıdır.⁵² Kısaca, Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği belirtilen işlemlerin istisna olduğunu, kuralın karşı imza olduğunu vurgulamak gerekir.⁵³

- Cumhurbaşkanı tek bir kişi ise de, Cumhurbaşkanlarının bir teşkilatı vardır.⁵⁴

Gerek monarşilerde olsun, gerek cumhuriyetlerde olsun, parlamenter hükümet sistemlerinde esas olarak Devlet başkanı tek başına bir yetki kullanamıyorsa da, yetkileri karşı-imza kuralı dolayısıyla aslında hükümet tarafından kullanılıyorsa da buradan hareketle Devlet başkanının gereksizliğinden ve işlevsizliğinden söz edemeyiz. Nitekim, Devlet başkanları bir devlet hayatında gerek duyulan kimi işlevleri yerine getirmektedirler: yasama ve yürütme işlemlerini tevsik etme işlevi, temsil, gözetme, uyarı, hakemlik vb. işlevleri gibi.⁵⁵

⁵⁰ A.e., s.12, s.287-288.

⁵¹ “ ‘Karşı imza’, devlet başkanının yazılı bir işleminde devlet başkanının imzasının altına başbakan veya ilgili bakanın veya her ikisinin attığı imzadır. Karşı imza kuralının temel fonksiyonu, devlet başkanının işleminden kaynaklanabilecek sorumluluğun, başbakan ve ilgili bakanlarca üstlenilmesini sağlamasıdır. Bu sorumluluk siyasi, cezai, hukuki olabilir.” (A.e., s.12, s.288.)

“Aslında uygulamada parlamenter rejim, devlet başkanından kaynaklanan bir işlemin başbakan ve ilgili bakan tarafından imzalanması şeklinde değil, tam tersine yürütmenin aktif ve sorumlu unsuru olan başbakan ve bakanlardan kaynaklanan bir işlemin devlet başkanı tarafından imzalanması şeklinde yürür. Burada devlet başkanının imza yetkisinin sadece biçimsel nitelik taşıdığı, yani devlet başkanının başbakan ve ilgili bakanca önerilen bir işlemi imzalamaktan kaçınamayacağı da genellikle kabul edilmektedir.” (Özbudun, a.g.e., s.330).

⁵² Gözler, **Devlet Başkanları ...**, s.266-267 s.288 ; Teziç, a.g.e., s.410-411 ; Özbudun, a.g.e., s.330.

⁵³ Turhan, a.g.e., s.167.

⁵⁴ Gözler, **Devlet Başkanları ...**, s.12, s.286.

⁵⁵ Gözler, **Cumhurbaşkanı – Hükümet Çatışması ...**, s.16-19.

Toparladığımızda, parlamenter rejimin dört temel özelliğinden söz edilebilir: yürütme organının iki başlılığı, Cumhurbaşkanının siyasal sorumsuzluğu, bakanların parlamentoya karşı siyasal sorumlulukları ve yürütmenin yasamayı fesih yetkisi.⁵⁶

Şu son notu da eklemek gerekir ki, parlamenter rejimde Devlet başkanının yeri ve yetkileri konusunda hem karşılaştırmalı hukukta hem Türk hukukunda, gerek doktrinde gerekse uygulamada bir görüş birliği olduğundan söz edilememektedir.⁵⁷

3. Yarı Başkanlık Rejiminde Devlet Başkanı

“Yarı-başkanlık rejimleri”, Devlet başkanlarının doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesi ve ona tanınan geniş yetkiler ile Bakanlar Kurulunun parlamento önünde siyasi açıdan sorumlu olması unsurlarının kaynaşması suretiyle oluşturulan rejimler olarak tanımlanmaktadır.⁵⁸ Bu rejimlere sahip ülkeler olarak, Avusturya, Finlandiya, İrlanda, İzlanda, Portekiz ve Fransa örnek gösterilebilir. Bu ülkelerde, Cumhurbaşkanının halk tarafından seçimi dışında, yürütme organının gösterdiği özellikler, bütünüyle bir parlamenter rejimin özellikleriyle aynıdır.⁵⁹

Kısaca belirtmek gerekirse, Fransız yarı başkanlık rejiminde, yürütme organının temel yapısal özelliği “düalist (ikici)” nitelikte olması, başka bir deyişle iki kanattan oluşmasıdır. Yürütmede “iki başlılık” söz konusudur. Yürütme organının bir kanadında kişi olarak “Cumhurbaşkanı”, diğer kanadında kurul olarak Başbakan ve bakanlardan oluşan “Bakanlar Kurulu (hükümet)” bulunmaktadır. Cumhurbaşkanı yürütmenin sorumsuz (parlamento karşısında siyasal sorumsuz) kanadı iken,

⁵⁶ Teziç, **a.g.e.**, s.406-407.

⁵⁷ Burhan Kuzu, **Parlamenter Rejimde Devlet Başkanının Konumu ve 1961-1982 Anayasalarında Durum**, İstanbul, y.y., 1989, s.15.

⁵⁸ Teziç, **a.g.e.**, s.436. Ancak, başkanlık ve parlamenter rejimlerinden alınan unsurlar her ülkede aynı tür rejimleri yaratmamaktadır. Bu bakımdan üç ayrı tür yarı-başkanlık rejiminden söz edilmektedir:

- a) Parlamentonun Üstünlüğüne Dayanan Yarı Başkanlık Rejimleri (İrlanda, İzlanda, Avusturya)
- b) Aralıklı Başkanlık Rejimi (Finlandiya, Portekiz)
- c) Başkanın Üstünlüğüne Dayanan Yarı-Başkanlık Rejimi(Fransa). (**A.e.**, s.437-438)

Biz tez çalışmamız bakımından Fransa örneğini esas alacağız.

Başka bir görüş olarak ise, Fransa’da, “(...), Beşinci Cumhuriyet Anayasasının, özellikle 1962 değişikliğinden sonra, başkanlık sistemiyle parlamenter rejim arasında yer alan ‘melez’ veya ‘karma’ bir hükümet sistemi ya da bir yarı başkanlık sistemi (semi-presidentialism) kurduğu söylenebilir.” (Özbudun, **a.g.e.**, s.333).

⁵⁹ Gözler, **Devlet Başkanları ...**, s.12.

Bakanlar Kurulu ise yürütmenin sorumlu (parlamento karşısında siyasal sorumlu) kanadı durumundadır.⁶⁰

Görüldüğü üzere, anayasal bakımdan, Cumhurbaşkanı, başkanlık sisteminde olduğu gibi yürütme yetkisinin tek sahibi değildir, bu yetki Cumhurbaşkanı ile Bakanlar Kurulu arasında paylaşılmaktadır. Bakanlar Kurulunun kolektif bir karar organı olma niteliği söz konusudur.⁶¹

Fransa'da Cumhurbaşkanına tanınan geniş yetkiler rejimin parlamenter olmasını engellemektedir.⁶² Fransa'da yarı başkanlık rejimi, açık bir biçimde Cumhurbaşkanının üstünlüğü ilkesine dayanmaktadır.⁶³ 1958 Fransız Anayasası, yürütmeyi, yürütme içinde de Cumhurbaşkanını güçlendirmiştir. Fransız yarı başkanlık rejiminde, parlamenter rejimlere özgü hükümetin parlamento önünde siyasi sorumluluğu ilkesi, cumhurbaşkanının genel oyla seçimi ilkesi ile birlikte yer alırken, uygulamada, hükümetin Cumhurbaşkanı karşı sorumluluğu da doğmuştur.⁶⁴ Vurgulamak gerekirse, Cumhurbaşkanı yürütmenin itici gücüdür, hükümetin gerçek başı durumundadır.⁶⁵

Fransa'da Cumhurbaşkanının Bakanlar Kuruluna başkanlık etmesi kuraldır.⁶⁶ Bakanlar Kurulu toplantıları esas olarak Cumhurbaşkanının başkanlığında ve onun belirlediği gündeme göre yapılmaktadır. Bakanlar Kurulunun istisnai olarak Başbakanın başkanlığında toplanabilmesi, ancak Cumhurbaşkanının belli bir gündem için verdiği yetki ile mümkündür.⁶⁷ Bu bağlamda, Cumhurbaşkanının Bakanlar Kurulu toplantılarına katılması, parlamenter rejimlerdeki gibi sadece törensel ve biçimsel olmakla kalmayıp, kararların alınmasına katılma unsurunu da içerdiği söylenebilmektedir.⁶⁸

Yarı başkanlık rejimlerinde, hükümetin kuruluş usulü de tamamıyla parlamenter rejimlerdeki gibidir. Yine, bu rejimlerde Cumhurbaşkanlarının sorumlulukları ile görev ve yetkileri parlamenter rejimlerdeki Cumhurbaşkanlarının

⁶⁰ A.e., s.12 ; Teziç, a.g.e., s.438-439.

⁶¹ Özbudun, a.g.e., s.333.

⁶² Teziç, a.g.e., s.438.

⁶³ Gözübüyük, **Anayasa Hukuku ...**, s.45.

⁶⁴ Çavuşoğlu, a.g.e., s.198.

⁶⁵ Gözübüyük, **Anayasa Hukuku ...**, s.45.

⁶⁶ Özbudun, a.g.e., s.334.

⁶⁷ Teziç, a.g.e., s.438.

⁶⁸ Özbudun, a.g.e., s.332.

sorumlulukları, görev ve yetkileri ile aynıdır. Yarı-başkanlık rejimindeki işleyiş de, bir başkanlık rejiminden çok bir parlamenter rejime benzemektedir.⁶⁹

Fransa’da, Cumhurbaşkanı açısından yarı-başkanlık rejimine baktığımızda, Cumhurbaşkanına ilişkin şu özellikleri ya da hususları saptayabiliriz ;

- 1958 Anayasası’nda 1962 yılında yapılan değişiklikten sonra, Cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından ve genel oyla seçilmektedir. Bu özellik, Cumhurbaşkanının seçim yönteminden gelen meşruiyet kaynağı ile birlikte daha güçlü bir biçimde ulusal iradenin temsilcisi olmasını ve yönetimdeki ağırlığının artmasını⁷⁰, geniş hukuki yetkilerini kullanmakta siyasal bakımdan işini kolaylaştırmasını⁷¹ sağlamaktadır.

- Cumhurbaşkanı siyasi açıdan sorumsuzdur. Ama Fransa’da Cumhurbaşkanı sembolik yetkili ve tarafsız bir Devlet başkanı konumunda değildir. Anayasa tarafından kendisine tanınmış yetkiler dolayısıyla, aktif politikaya müdahale edebilmektedir.⁷²

- Belli istisnalar dışında Cumhurbaşkanının işlemlerinin Başbakan ve ilgili bakan tarafından imzalanması zorunluluğu bulunmaktadır. 1958 Fransız Anayasası (m.19)’da Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemler sayılmaktadır. Bu işlemler karşı imza kuralının dışında tutularak, Cumhurbaşkanının, Başbakan ve ilgili bakanın katılması olmaksızın tek başına yapabileceği bir hukuki işlem kategorisi yaratılmıştır. Eklemek gerekir ki, bu tek başına yapılabilecek işlemlerin ilişkin oldukları konuların önemi, Cumhurbaşkanını sistem içerisinde ön plana çıkaracak niteliktedir.⁷³

- Anayasada açık bir hüküm olmamakla birlikte, Cumhurbaşkanının Bakanlar Kurulunca kabul edilen kanun hükmünde kararnameler ve diğer

⁶⁹ Gözler, **Devlet Başkanları ...**, s.12.

⁷⁰ Teziç, **a.g.e.**, s.438. “Anayasanın tanıdığı yetkiler dikkate alındığında, partilerin oluşturduğu siyasi iktidara karşılık, Cumhurbaşkanı Devlet iktidarına sahiptir.” (A.e.)

⁷¹ Özbudun, **a.g.e.**, s.332.

⁷² Teziç, **a.g.e.**, s.438. “(...) Fransız modelinde görülen tipik özellik; cumhurbaşkanının yetkilerinin uygulamada sadece yasal kurallarla değil, parlamentodaki partilerin ideolojik kimlik ve yapısı ile de ilgili olmasıdır. Cumhurbaşkanına muhalif çoğunluklu parlamento, Cumhurbaşkanının yetkilerini Anayasa ile kayıtlayabilirken; cumhurbaşkanının partisinin parlamentoda çoğunluk olması, cumhurbaşkanında açık bir yetki yoğunlaşmasına neden olmaktadır.” (Çavuşoğlu, **a.g.e.**, s.199-200) Benzer bir görüş için Bkz.: Turhan, **a.g.e.**, s.79.

⁷³ Özbudun, **a.g.e.**, s.331.

kararnameleri isterse imzalamama ve dolayısıyla bunların yürürlüğe girmesine engel olma hakkına sahip bulunduğu kabul edilmektedir.⁷⁴

- Cumhurbaşkanı'na tanınan yetkilere örnek olarak parlamentoyu fesih hakkı⁷⁵, başbakanı atamak ve istifasını kabul etmek, halkoyu (referandum) yoluna başvurmak, parlamentoya mesaj göndermek, anayasaya aykırı gördüğü bir kanunu veya milletlerarası andlaşmayı Anayasa Konseyine havale etmek, Anayasa Konseyinin bir kısım üyelerini ve kendi üyeleri arasından başkanını seçmek, olağanüstü hallerde gerekli tedbirleri almak, kanunları parlamentoya geri göndermek sayılabilir.⁷⁶

4. Siyasi Rejimler Bağlamında Türk Anayasalarında Cumhurbaşkanı

29 Ekim 1923'te Cumhuriyetin ilanı ile, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulundan oluşan iki başlı yürütme ile birlikte parlamenter rejime özgü yapılanma başlamış; 1924, 1961 Anayasalarıyla Türk siyasi hayatı parlamenter rejime doğru gelişmiş ve 1982 Anayasasıyla parlamenter rejim işler hale getirilmiştir.⁷⁷

Teziç'e göre, 1924 Anayasası, iki başlı ve siyasi sorumluluğu olan bir yürütme öngörmesine rağmen, hukuki planda meclis hükümeti sistemi özelliği daha ağır basmaktadır.⁷⁸ Özbudun'a göre ise, 1924 Anayasası, hem meclis hükümetine hem parlamenter sisteme has özelliklere yer vermesi dolayısıyla karma bir sistem kurmuştur.⁷⁹ Aldıkaçtı'ya göre ise, 1924 Anayasası esas hükümlerinde meclis hükümeti sistemini kabul etmekle beraber, Cumhurbaşkanına verdiği yetkilerle

⁷⁴ A.e.

⁷⁵ "(...) parlamenter rejimlerde parlamentoyu fesih hakkı, devlet başkanının imzasını gerektirse de, kural olarak hükümet tarafından kullanılabilirken; Fransız örneği yarı-başkanlık rejiminde fesih hakkını cumhurbaşkanı tek başına kullanabilmekte, hükümetin kabulü aranmamaktadır (Fransız Ay m.12)" (Çavuşoğlu, a.g.e., s.199).

⁷⁶ Özbudun, a.g.e., s.331.

⁷⁷ Tanör, Yüzbaşıoğlu, a.g.e., s.297 ; Gözübüyük, **Anayasa Hukuku ...**, s.235.

⁷⁸ Teziç, a.g.e., s.401-402. " Türkiye'de, 1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye kanunu, saf meclis hükümeti rejimini öngörmüştü. Bu Anayasa'ya göre, yürütme ve yasama yetkileri Büyük Millet Meclisinde toplanmıştı (m.2). Yürütmenin tamamen Meclise bağımlı oluşu açıkça, 'Meclisin icrai hususat için vekillere veche tayini ve ledelhace bunları tebdil eyler' (m.8) kuralı ile dile getirilmişti. Devlet başkanlığının öngörülmediği 1921 Anayasasında, yürütme organı, kendi içinden birini başkan seçiyordu, ayrıca Büyük Millet Meclisi başkanı da yürütmenin tabii başkanı olup, Meclis adına imza koymağa ve yürütme'nin kararlarını onaylamağa yetkiliydi (m.9)." (A.e., s.403-404)

⁷⁹ Özbudun, a.g.e., s.31.

parlamenter rejime kaymıştır, başka bir deyişle hükümet istemi meclis hükümetidir fakat parlamenter rejime doğru meyillidir.⁸⁰ 1924 Anayasası'nda, Cumhurbaşkanı açısından belirtilebilecek husus, Cumhurbaşkanının yürütme organı içinde yer aldığı ve TBMM'nin yürütme yetkisini ancak Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu eliyle kullanabilecek (m.7) olduğudur.

Gerek 1961 Anayasası gerek 1982 Anayasası siyasi rejim (hükümet sistemi) olarak parlamenter rejimi (sistemi) öngörmüştür diyebiliriz.⁸¹ Parlamenter rejim, 1961 Anayasası'nda güçlü bir yargı denetimiyle sınırlanmış, 1982 Anayasası'nda ise tam anlamıyla 'sembolik' ve 'protokoller' sayılamayacak önemli yetkilere sahip Cumhurbaşkanıyla biçimlendirilmiştir. Özü yönünden, 1982 Anayasası'nın getirdiği Cumhurbaşkanlığı, devlet/hükümet sistemi içindeki yeri bakımından 1961 Anayasası'ndakinden çok farklı değildir.⁸²

Soysal'a göre, 1982 Anayasası bakımından, önemli yetkileri olmakla birlikte, parlamenter sistemle hiç bağdaşmayacak ya da sisteme 'başkanlık' ve 'yarı başkanlık' gibi adların verilmesine yol açabilecek kadar güçlendirilmiş bir Cumhurbaşkanı söz edilemez.⁸³ Şöyle ki, parlamentoya karşı sorumlu hükümetin yanında yürütmenin sorumsuz kanadını oluşturması ve devletin bütünlüğünü temsil eden protokol yetkilerine sahip olması dolayısıyla, 1982 Anayasası'nın 'yarı-başkanlık sistemi' getirdiği biçimindeki düşünce yanlıştır. Diğer taraftan, Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmemesi ve yürütmenin karar sürecine doğrudan doğruya katılmaması dolayısıyla da 'başkanlık sistemi'nden söz edemeyiz.⁸⁴

1982 Anayasası, Cumhurbaşkanının yetkilerini çoğaltmış olmakla birlikte, parlamenter rejime bağlı kaldığını gösteren noktalar da mevcuttur. Örneğin, Cumhurbaşkanının siyasal sorumsuzluğunun olması, karşı imza kuralının korunmuş

⁸⁰ Orhan Aldıkaçtı, **Modern Demokrasilerde ve Türkiye'de Devlet Başkanlığı**, İstanbul, (Doçentlik Tezi), 1960, s.226-227.

⁸¹ "(...) 1982 Anayasası'nın kurduğu hükümet sistemi, cumhurbaşkanının rolünün klasik parlamentarizme oranla hayli daha etkin olmasına rağmen, temelde parlamenter rejim özelliğini korumaktadır." (Özbudun, **a.g.e.**, s.338). Kuzu'ya göre ise, "(...) 1982 Anayasası parlamenter Sistem ile Yarı Başkanlık rejimi arasında, kendine özgü bir hükümet sistemi benimsemiştir." (Kuzu, **a.g.e.**, s.58.)

⁸² Soysal, **a.g.e.**, s.284-285, s.317.

⁸³ **A.e.**, s.285.

⁸⁴ **A.e.**, s.317-318.

olması, Cumhurbaşkanının Bakanlar Kuruluna başkanlık etmesinin kural değil istisna teşkil etmesi gibi, yürütme organının diğer kanadı olan Bakanlar Kurulunun parlamento karşısında siyasal sorumluluğunun bulunması, Cumhurbaşkanının parlamento seçimlerini yenileme yetkisine⁸⁵ sahip olması gibi.⁸⁶

1982 Anayasası'nda öngörülen Cumhurbaşkanını klasik parlamenter rejimdeki Cumhurbaşkanından ayıran önemli özellikler de başlıca şu noktalarda görülmektedir:⁸⁷

- Çeşitli devlet kuruluşlarına ve özellikle yargı organlarına yapılacak atamalar bakımından Cumhurbaşkanının yetkilerinin genişletilmesi. Bu yetkilerin Cumhurbaşkanınca tek başına kullanılacak yetkilerden olması ve dolayısıyla yargı denetimi dışında tutulmuş olması.

- Olağanüstü dönemlerde Cumhurbaşkanının yetkilerinin artmış olması.

- Anayasanın genel mekanizmasında ve özellikle geçici maddelerinde, Cumhurbaşkanına bir çeşit 'Anayasa koruyuculuğu' veren yetkiler olması.

Özbudun da, 1982 Anayasası'nda, özellikle (m.104)'te sayılan yetkilerin, Cumhurbaşkanlığı makamını, parlamenter rejimlerde genellikle görülen sembolik bir makam olmaktan çıkarıp, siyasal sistemin önemli bir unsuru haline getirdiğini belirtmektedir.⁸⁸ Turhan ise, 1982 Anayasası'nın en ilginç özelliklerinden ve en çok eleştirilebilecek yönlerinden biri olarak, parlamenter sistem içinde Cumhurbaşkanını güçlendirmeye çalışmasının oluşturduğunu ifade etmektedir. 1982 Anayasası'nın, Cumhurbaşkanını, siyasal sistemin odaklarından biri durumuna getirmek eğiliminde olduğunu belirtmektedir.⁸⁹

Anayasa Mahkemesi de bir kararında şöyle demektedir :

⁸⁵ Gerek 1961 Anayasası gerek 1982 Anayasası "fesih" yerine "seçimlerin yenilenmesi" kavramını kullanmıştır. İki kavram arasındaki tek önemli fark ise, fesih halinde parlamentonun hukuki varlığı fesih kararının bildirilmesi anında sona ermesine karşılık, seçimlerin yenilenmesi halinde eski parlamentonun hukuki varlığının yeni parlamentonun seçilmesine veya toplanmasına kadar devam etmesidir. (Özbudun, **a.g.e.**, s.338).

⁸⁶ Turhan, **a.g.e.**, s.166 ; Özbudun, **a.g.e.**, s.335-340.

⁸⁷ Soysal, **a.g.e.**, s.318.

⁸⁸ Özbudun, **a.g.e.**, s.310.

⁸⁹ Turhan, **a.g.e.**, s.101, s.165.

“Parlamenteer sistem ve Cumhurbaşkanı’nın konumuna ilişkin (...) belirtildiği gibi, ilk kez 1961 Anayasası ile Anayasa hukukumuzda getirilen parlamenteer hükümet sistemi, 1982 Anayasası’nda da korunmuştur. Anayasa’ya göre Cumhurbaşkanı, devlet sistemi içindeki yeri bakımından, temelde, 1961 Anayasası’ndakinden çok farklı değildir.. Ancak, Anayasa’da (m.104) parlamenteer sistemlerde pek görülmeyen, kimi yetkilere sahip bir Cumhurbaşkanı statüsü kabul edilmiştir.”⁹⁰

Burada üzerinde durulması gereken bir husus da, Cumhurbaşkanının seçim yöntemi ile siyasi rejim (hükümet sistemi) arasında kurulan ilişkidir. Cumhurbaşkanının seçiminde belli başlı en yaygın iki yöntem⁹¹ olarak şu iki yöntemden söz edilebilir : halk tarafından seçim ve parlamento tarafından seçim. Cumhurbaşkanının parlamento ya da halk tarafından seçilmesi, ülkenin siyasi rejimini tanımlamada bir etken olabilmektedir. Şöyle ki, Cumhurbaşkanının doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesi, rejimin ‘başkanlık’ ya da ‘yarı-başkanlık’ olarak tanımlanmasına; Cumhurbaşkanının parlamento tarafından seçilmesi ise, rejimin ‘parlamenteer’ bir rejim olarak tanımlanmasına etki eden bir unsur olmaktadır. Bu açıdan bakıldığında, 1924, 1961 ve 1982 Anayasaları, Cumhurbaşkanının Türkiye Büyük Millet Meclisince, yani parlamento tarafından seçilmesi yöntemini kabul etmiştir. 2007 yılında, 1982 Anayasası’nda yapılan değişiklikle⁹² bu gelenekten vazgeçilmiş ve Cumhurbaşkanının doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesi yöntemine geçilmiştir ancak şu an itibarıyla bu yöntemin uygulaması gerçekleşmemiş ve sonuçları ortaya çıkmamıştır. İşte bu noktada sorulacak soru şu olmaktadır: Cumhurbaşkanının parlamento tarafından seçilmesi yönteminden halk tarafından seçilmesi yöntemine geçilmesi, birinci olarak siyasi rejimin tanımlanmasını ne ölçüde etkileyecektir, ikinci olarak Cumhurbaşkanının

⁹⁰ Anayasa Mahkemesi, E.1992/37, K.1993/18, K.T.27/4/1993, **Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi**, Ankara, Sayı 31, 1.Cilt, 1996, s.112.

⁹¹ Genel olarak ise Cumhurbaşkanının seçim yöntemleri beş grupta toplanabilir:

- 1- Özel bir heyet tarafından seçilmesi
- 2- İkinci seçmenler tarafından seçilmesi
- 3- Genişletilmiş parlamento tarafından seçilmesi
- 4- Parlamenteonun seçmesi
- 5- Halkın seçmesi (Tanör, Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s.298/dipnot).

⁹² 31/05/2007 tarih ve 5678 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (RG. 16/06/2007 – 26554).

sistem içindeki konumlanmasını ne ölçüde etkileyecektir? Önce bu bağlamda öğretilde daha önce ortaya konulmuş görüşlere yer verelim.

Özbudun'a göre, 1982 Anayasası'nda, Cumhurbaşkanının doğrudan doğruya halkça seçilmesi yöntemi yerine, TBMM'ce seçilmesi yönteminin benimsenmesi isabetlidir. Çünkü esasen Anayasa'da güçlü yetkilerle donatılmış olan Cumhurbaşkanı, buna doğrudan doğruya halk iradesiyle seçilmiş olmanın verdiği manevi otorite de eklendiği takdirde, kolayca siyasal sistemin hâkim unsuru haline gelebilir ve böylece sistem, bir tür başkanlık veya yarı-başkanlık rejimi niteliğini alabilirdi.⁹³ Tanör-Yüzbaşıoğlu'na göre, Kurucu Meclisler Cumhurbaşkanını parlamentonun seçmesini öngörmekle isabetli bir tercih yapmışlardır. Türkiye'de, yarı başkanlık sistemine dönüşmesi çok muhtemel olan Cumhurbaşkanını halkın seçmesi yöntemi yerine, parlamentonun seçmesi yöntemi çok daha isabetli ve Türkiye'nin 80 yıllık siyasal, anayasal gelenek, kültür ve birikimine daha uygundur.⁹⁴

Bizim üstte sorduğumuz sorulara verebileceğimiz cevaplar şu çerçeve ile sınırlı olacaktır: Ülkelerin siyasi rejimlerini belirlemede, Cumhurbaşkanının seçim yöntemi önemli bir unsur olmakla birlikte, tek başına belirleyici bir etken durumunda değildir. Genellikle doktrinde de belirtildiği üzere, ülkelerin siyasi rejimleri siyasi birikim ve kültürüne, siyasi partilerinin yapılarına, ekonomik-toplumsal ve kültürel yönlerden sahip olduğu özelliklere, Cumhurbaşkanına tanınan görev ve yetkilere, yine Cumhurbaşkanına verilmek istenen konuma ve işlevlere, Cumhurbaşkanının siyasi geçmişi olup olmasına, parlamento çoğunluğu ile Cumhurbaşkanının siyasi eğilimleri yönünden paralellik olup olmasına bağlı olarak değişik şekillerde biçimlenebilmektedir. Bu açıdan, ülkemizde 2007 yılında Cumhurbaşkanının halk tarafından seçimi yöntemine geçilmiş olmasına baktığımızda, tek başına bu değişikliğin parlamenter rejimin yönünü yarı-başkanlık ve/veya başkanlık rejimine kaydıracağını söylemek zordur. Ancak, bu değişikliğin kimi noktalarda geçmişteki ve halihazırdaki işleyişe göre farklılıkları getireceğini de tahmin etmek güç değildir, bu noktaların zeminini ve yönünü ise zamanın konjonktürü içindeki koşullar belirleyecektir. Eğer söz konusu seçim yöntemi değişikliğine, Cumhurbaşkanının

⁹³ Özbudun, **a.g.e.**, s.306.

⁹⁴ Tanör, Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s.298-299/dipnot.

görev ve yetkilerini yürütmenin diğer kanadının tercihlerine paralel yönlerde kullanması eğilimi, Bakanlar Kurulu'nun çalışmaları ile daha yakın ilişki içinde olması gibi unsurlar eklenirse, bu taktirde siyasi rejimin işleyiş yönünden yarı-başkanlık ve/veya başkanlık rejimine yaklaşabileceğinden söz etmek mümkün olacaktır.

B. Anayasa Hukuku Açısından Konumu - Değerlendirme

Her Cumhuriyet Anayasasında Devletin başı sayılan⁹⁵ Cumhurbaşkanı, Anayasa hukuku sistematığında yürütme organı içinde konumlandırılmaktadır, başka bir deyişle yürütme organının bir kanadı olması bakımından değerlendirilmektedir.

Yürütme ise, yani Cumhurbaşkanı, Başbakan, Bakanlar Kurulu ve bakanlar şu yönlerden anayasa hukukunun inceleme konusu olmaktadır⁹⁶;

- Cumhurbaşkanı, Başbakan ve bakanların seçilmesi, göreve gelmesi ve görevlerinin sona ermesi veya görevden alınmaları, Bakanlar Kurulunun oluşumu ve bunlar dolayısıyla yapılan işlemler idare hukukunun değil, münhasıran anayasa hukukunun inceleme alanına girmektedir.

- Cumhurbaşkanı, Başbakan, Bakanlar Kurulu ve bakanların yasama organıyla ilişkileri ve bu ilişkiler dolayısıyla yaptıkları işlemler her halükarda idare hukukunun değil, anayasa hukukunun inceleme alanına girmektedir.

- Cumhurbaşkanı, Başbakan, Bakanlar Kurulu ve bakanların yargı organıyla ilişkileri ve bu ilişkiler çerçevesinde yaptıkları işlemler idare hukukunun değil, münhasıran anayasa hukukunun inceleme alanına girmektedir.

- Cumhurbaşkanı, Başbakan, Bakanlar Kurulu ve bakanların yabancı devletlerle olan ilişkileri ve bu ilişkiler sonucunda yaptıkları işlemler yine idare hukukunun değil; bir yönüyle anayasa hukukunun, bir yönüyle uluslar arası hukukun inceleme alanına girmektedir.

⁹⁵ 1982 Anayasası (m.104/1) ; 1961 Anayasası (m.97/1) ; 1924 Anayasası (m.32).

⁹⁶ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.474-475.

Sonuç itibariyle, Cumhurbaşkanı, esas olarak, “yürütme organının idare dışında kalan kısmı”nın bir parçasıdır. Başka bir deyişle “saf” ve “siyasi” yürütmeye dahildir. Seçilmesi, görevinin sona ermesi, kimi görev ve yetkileri, sorumsuzluğu/sorumluluğu, statüsü, yasama organıyla ilişkisi vs. siyasi meselelerdir, anayasal düzenleme konuları olmaktadır. Bunların incelenmesi anayasa hukukunun alanına ve konusuna girmektedir.⁹⁷

1. Yürütmenin Bir Kanadı Olarak Cumhurbaşkanı

Devletin egemenliğine dayanan hukuki faaliyetler, başka bir deyişle geleneksel olarak devletin hukuki işlevleri üç grupta toplanmaktadır: Yasama erki/işlevi, yürütme erki/işlevi ve yargı(lama) erki/işlevi.⁹⁸ Türkiye Cumhuriyeti de, “Yasama”, “Yürütme” ve “Yargı” erki olmak üzere üç erki bulunan bir Devlettir.⁹⁹ Cumhurbaşkanı ise bu üç işlevden veya erkten yürütme içinde yer almaktadır.

Başka bir deyişle, Cumhurbaşkanı, devletin “yasama”, “yürütme” ve “yargı” olmak üzere üç temel organından yürütme organının bir kanadı olarak sistem içerisinde yerini almaktadır.

Bu noktada, yürütmenin yapısını, diğer kanadını, yürütmede Cumhurbaşkanının yerini, parlamento ile ilişkisini anayasa hukuku çerçevesinde ortaya koyacağız.

a. Yürütmenin Yapısı

Parlamente rejimi benimsemiş olması dolayısıyla ve 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarında da öngörüldüğü üzere, Türkiye’de, yürütme organı “düalist (ikici) yapıdadır¹⁰⁰, başka bir deyişle yürütme organı iki kanatlıdır veya başlıdır.¹⁰¹ Yürütme

⁹⁷ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.478-479 ; A.Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, **İdare Hukuku I : Genel Esaslar**, Güncelleştirilmiş 4.bası, Ankara, Turhan Kitabevi Yayınları, Ağustos 2006, s.187.

⁹⁸ Teziç, **a.g.e.**, s.352 ; Kemal Gözler, **İdare Hukuku I**, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, Nisan 2003, s.26.

⁹⁹ İlhan Özay, **Günışığında Yönetim**, İstanbul, Filiz Kitabevi, Ekim 2004, s.191.

¹⁰⁰ Özbudun, **a.g.e.**, s.306. Nitekim, bir ülkedeki yürütme organının yapısı, o ülkenin siyasi rejimine (hükümet sistemine) göre değişiklik göstermektedir. Bu bağlamda, başkanlık rejimine sahip ülkelerde yürütme organı ‘monist (tekçi)’ , parlamenter rejime sahip ülkelerde ise yürütme organı ‘düalist (ikici)’ yapıdadır. (Gözler, **Devlet Başkanları ...**, s.6-7.)

¹⁰¹ “Bizde yürütme, 1876 Anayasasına kadar tek başlıdır. 1876 Anayasası iki başlı bir yürütme kurmuş, bir yanda ‘padişah’, diğer yanda ‘Vükelâyı Devlet’ yer almıştır. Bu biçimsel iki başlılıktır. Padişaha tanınan yetkilere göre, yürütme yine tek başlıdır. İkinci Meşrutiyet döneminde yapılan

organının bir kanadında/başında “Cumhurbaşkanı”, diğer kanadında/başında “Bakanlar Kurulu” bulunmaktadır.

1924 Anayasası, ulusal egemenliği doğrudan doğruya kullanan tek yetkili organın TBMM olduğunu belirtmekteydi. 1924 Anayasası (m.3)’de “Egemenlik kayıtsız şartsız milletindir”, (m.4)’te “Türk milletini ancak Türkiye Büyük Millet Meclisi temsil eder ve millet adına egemenlik hakkını yalnız o kullanır”, (m.5)’te “Yasama yetkisi ve yürütme erki Büyük Millet Meclisinde belirir ve onda toplanır”, (m.7)’de “Meclis, yürütme yetkisini kendi seçtiği Cumhurbaşkanı ve onun tayin edeceği Bakanlar Kurulu eliyle kullanır” denilmektedir.¹⁰² 1924 Anayasası döneminde, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulundan oluşan yürütme organı bütünüyle yasama organına bağımlı bir durumda idi.¹⁰³ 1924 Anayasası, Türkiye Büyük Millet Meclisini yürütme gücünün asli sahibi gibi göstermiş olmakla beraber, ona bu gücü bizzat kullanma yetkisini vermiş değildir. Aksine, TBMM, yürütme yetkisini ancak kendi seçtiği Cumhurbaşkanı ve onun tayin edeceği Bakanlar Kurulu eliyle kullanabilir. Ayrıca, Cumhurbaşkanının ve Bakanlar Kurulunun yürütme yetkisi, Meclisin bir izninden değil, doğrudan doğruya Anayasadan kaynaklanmaktadır.¹⁰⁴ Sonuç olarak, 1924 Anayasası döneminde yürütme yetkisi Cumhurbaşkanı ve onun tayin edeceği Bakanlar Kurulu tarafından kullanılmaktadır.¹⁰⁵

1961 Anayasası, TBMM’yi ulusal egemenliği doğrudan doğruya kullanan tek organ olmaktan çıkarmıştır. 1961 Anayasası (m.4/2)’de “Millet egemenliğini Anayasasının koyduğu esaslara göre, yetkili organlar eliyle kullanır” ve (m.6)’da

Anayasa değişiklikleri ve siyasal yaşamdaki değişimler yürütmeyi iki başlı yapmıştır. 1921 Anayasası, ‘Meclis hükümeti’ sistemini benimsediği için, yasamanın dışında ayrı bir yürütme organı söz konusu olmamıştır. 1924 Anayasası ile, Meclis hükümeti sisteminden parlamenter sisteme geçilmiş, yeniden iki başlı yürütme biçimi benimsenmiştir. Bu iki başlılık, 1961 ve 1982 Anayasalarınca da korunmuştur.” (Gözübüyük, **Anayasa Hukuku ...**, s.235.)

¹⁰² “(...) yürütme yetkisi teorik olarak Mecliste bulunmakla beraber, Meclisin yürütme işlemlerini bizzat yapması söz konusu değildir. Bu sistemi, anayasacılarımız, ‘kuvvetler birliği ve görevler ayrılığı’ sistemi olarak adlandırmışlardır.” (Özbudun, **a.g.e.**, s.31.) “Uygulamada da Meclis, yürütme yetkisini bizzat kullanmaya kalkışmamıştır.” (A.e., s.177.)

¹⁰³ “1924 Anayasası döneminde Cumhurbaşkanları uygulamada çok yetkili ve önemli olabilmişlerse, bu, Anayasanın hükümlerinden kaynaklanmamış, egemen oldukları Meclis çoğunluğundan ve Cumhurbaşkanlarının tarihsel kişiliklerinden doğmuştur.” (Tahsin Bekir Balta, “Türkiye’de Yasama Yürütme Münasebeti”, **İncelemeler**, Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, 1960, s.4).

¹⁰⁴ Özbudun, **a.g.e.**, s.177.

¹⁰⁵ A.e., s.178.

“Yürütme görevi, kanunlar çerçevesinde, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirilir” denilmektedir. 1961 Anayasası, 1924 Anayasası’ndan farklı olarak, yürütme görevinin asıl sahibi olarak doğrudan doğruya yürütme organını tayin etmiştir.¹⁰⁶ Cumhurbaşkanı da söz konusu yetkili organlardan biri olarak, diğer tüm Anayasa kurumları gibi ulusal egemenlikten kendine düşen paya, TBMM aracılığına gerek olmadan Anayasadan aldığı güçle sahiptir.¹⁰⁷ Sonuç olarak 1961 Anayasası’nın yürütme organını düzenleyişi klasik parlamenter sistemin alışılmış şemasına uygun olarak, bir kanadında devletin sürekliliğini temsil eden tarafsız bir Cumhurbaşkanı ve diğer kanadında siyasal sorumluluk taşıyan ve parlamentoya (Millet Meclisi’ne) karşı toplu olarak sorumlu kılınan bir Bakanlar Kurulu biçimindedir¹⁰⁸ ve bu Anayasa döneminde yürütme yetkisi Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından kullanılmaktadır.¹⁰⁹

Benzer durum, 1982 Anayasası’nda da sürdürülmüştür. 1982 Anayasası (m.6)’da “Egemenlik kayıtsız şartsız Milletindir. Türk Milleti, egemenliğini, Anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili organları eliyle kullanır” dedikten sonra, (m.8)’de “Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir” denilmektedir. 1982 Anayasası’nda, 1961 Anayasası’ndan farklı olarak, yürütme sadece bir görev olarak değil aynı zamanda bir yetki¹¹⁰ olarak nitelendirilmektedir.¹¹¹ 1982

¹⁰⁶ A.e., s.176.

¹⁰⁷ Turhan, **a.g.e.**, s.112.

¹⁰⁸ Soysal, **a.g.e.**, s.95.

¹⁰⁹ Özbudun, **a.g.e.**, s.178.

¹¹⁰ “Buna karşın yürütmenin, yasamanın türevi olduğu kuralı büyük ölçüde korunmuştur. Yine Anayasa’ya göre, yürütme yetkisi ve görevi ‘Anayasaya ve kanunlara uygun olarak’ kullanılabilir.” (A. Şeref Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, Güncelleştirilmiş 22.bası, Ankara, Turhan Kitabevi, Eylül 2005, s.2.)

¹¹¹ Buna ilişkin olarak, Danışma Meclisi Anayasa Komisyonunun gerekçesinde şöyle denmektedir: “1961 Anayasası (...) yürütmeyi Devletin yönetiminde, bütün faaliyetlerinde yasama kuvvetine bağlı, yasamaya tabi bir kuvvet olarak düzenlemiş idi. Halbuki modern hayatta yürütme kuvveti devletin beyni, hareket gücünün kaynaklandığı motorudur. Bundan dolayıdır ki, 1961 ila 1980 arasındaki devrede karar almak kudretinden yoksun hükümetler görülmüştür. İşte bu duruma son vermek için yürütme yasamaya tabi bir organ olmaktan çıkarılmış, her iki kuvvetin Devlet faaliyetlerinin düzenlenmesinde eşitlik ve denklik içinde işbirliği yapmalarını öngören parlamenter hükümet sistemi bütün gerekleriyle uygulanmaya konmuştur. Bu nedenle, yürütme, 1961 Anayasasında olduğu gibi bir görev olmaktan çıkarılmış, yürütme gerekli yetkilere sahip ve kanunların kendisine verdiği görevleri yerine getiren bir kuvvet olarak düzenlenmiştir.” (Nakleden : Mehmet Akad, Abdullah Dinçkol, **1982 Anayasası ve Anayasa Mahkemesi Kararları**, İstanbul, Der Yayınları, Ekim 2007, s.80.)

Anayasası'nda da Cumhurbaşkanı daha belirgin bir biçimde ulusal egemenlikten kendi payına düşeni doğrudan doğruya Anayasadan almaktadır.¹¹²

Türkiye'de yürütme organının gerçek başı hangi kanattır? Gözler'e göre, bu sorunun yanıtı siyasi rejimin (hükümet sisteminin) ne olduğu ile bağlantılıdır ve Türkiye'de 1982 Anayasası'nın öngördüğü siyasi rejim hem asli hem tali özelliklerini taşıması dolayısıyla parlamenter rejim olduğu için bu rejimde ve dolayısıyla Türkiye'de yürütme organının gerçek başı, Cumhurbaşkanı değil, Bakanlar Kurulu, yani hükümettir.¹¹³ Gözübüyük'e göre de, yasama organına karşı siyasal sorumluluğu olan Bakanlar Kurulu, yürütmenin gerçek gücüdür.¹¹⁴

Bu bağlamda, Anayasa Mahkemesi'nin bir kararındaki şu ifadelere atıfta bulunmak yerinde olacaktır:

“Ancak, belirtmek yerinde olur ki, parlamenter sistemin geçirdiği değişiklikler sonucunda bugün artık gerçek güç kaynağı seçimle oluşan parlamento olup, onun içindeki çoğunluğa dayalı hükümet ön plana geçmiştir. Bugünün parlamenter sisteminde yürütme sorumluluğu hükümettedir. Bunun sonucu olarak da günümüzde Devlet Başkanı'nın bir kararının Başbakan ve ilgili Bakan tarafından alınan bir kararın Devlet Başkanı'nca imzalanarak biçimsel olarak tamamlanması söz konusudur.”¹¹⁵

b. Cumhurbaşkanı

Yürütme organının bir kanadını/başını oluşturan Cumhurbaşkanı bir gerçek kişidir. Yürütme organının tarafsız ve sorumsuz bir ögesidir.

Cumhurbaşkanı seçilmesi, görevinin sona ermesi, sorumluluğu, statüsü, parlamento (yasama organı) ile ilişkileri gibi siyasi meseleler yönünden “saf” ve “siyasi” yürütmeye dahildir ve bu yönlerden incelenmesi anayasa hukukunun konusuna girmektedir.¹¹⁶

Cumhurbaşkanının idari nitelikte yönleri de vardır ve bu yönlerden incelenmesi idare hukukunun alanına girecektir. Şöyle ki, örneğin Cumhurbaşkanı gerekli

¹¹² Turhan, **a.g.e.**, s.112.

¹¹³ Gözler, **Cumhurbaşkanı – Hükümet Çatışması ...**, s.20-22.

¹¹⁴ Gözübüyük, **Anayasa Hukuku ...**, s.249.

¹¹⁵ Anayasa Mahkemesi, E.1992/37, K.1993/18, K.T.27/4/1993, **Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi**, Ankara, Sayı 31, 1.Cilt, 1996, s.112.

¹¹⁶ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.478-479.

gördüğü hallerde Bakanlar Kurulunu toplantıya çağırıp ona başkanlık edebilir (1982 AY m.104-b). Bakanları Başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanı atar ve görevden alır (1982 AY m.109). Bakanlar Kurulu kararnamelerini Cumhurbaşkanı imzalar. Birçok atama işleminde Cumhurbaşkanının imzası da bulunur ve Cumhurbaşkanı bazı atama işlemlerini de tek başına yapar.¹¹⁷

1982 Anayasası'nın yürütmeyi, yürütme organı içinde ise Cumhurbaşkanını güçlendirdiği¹¹⁸ öğretide genellikle üzerinde hemfikir olunan bir saptamadır.¹¹⁹

Soysal'a göre, Cumhurbaşkanı bakımından önemli bir husus, 1982 Anayasası ile Cumhurbaşkanı yeni anayasa düzeninin ve en başta geçiş dönemine ilişkin düzenlemelerin koruyucusu durumuna getirilmek istenmiştir. Yine bu bağlamda, çeşitli organlara yaptığı atamalar ve seçmeler açısından çok önemli yetkilerle donatılmış olmasını da vurgulamak gerekir.¹²⁰

Onar, Cumhurbaşkanının yetkileri göz önünde bulundurulduğunda, onun sadece yürütme organının başı olarak kalmadığını ve bu organın içinde müstakil bir unsur olarak bulunduğunu belirtmektedir. Cumhurbaşkanının yürütme organının başı olması, bu organın idare alanında Cumhurbaşkanının emir ve direktifleriyle hareket edeceği, Bakanlar Kurulu ve bakanların onun talimatlarını yerine getireceği şeklinde bir anlamda değil, aksine idari tasarrufların Bakanlar ve Bakanlar Kurulu tarafından hazırlandıktan sonra Cumhurbaşkanına arz edilmesi şeklinde anlamlandırılacaktır.¹²¹

Yayla'ya göre ise, 1982 Anayasası, Cumhurbaşkanlığı müessesesini düzenlerken sadece yürütmeyi güçlendirme hedefini gütmemekte, bu müessesenin

¹¹⁷ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.479.

¹¹⁸ Devlet Başkanı Orgeneral Kenan Evren, Anayasayı tanıtmak konusundaki konuşmalarında da bu hususa değinmiştir: "(...) Yürütme güçlendirilmelidir fikri ve zarureti herkesçe kabul edildiğine ve yürütmenin doruğunda Cumhurbaşkanlığı ve Hükümet bulunduğuna göre, güçlendirilmesi kastedilen bunlardan hangisidir? Bunların aynı zamanda ikisi birden mi güçlendirilmelidir, yoksa tarafsız Cumhurbaşkanı mı, yahut taraflı hükümet mi? Taraflı olan hükümete de bazı yetkiler verilmiştir. Ancak, muhalefet-iktidar arası ciddi çekişmelere ve huzursuzluklara yol açabilecek olan yetkiler, Cumhurbaşkanına tanınmıştır. Bunun dışında da muhakkak Cumhurbaşkanına verilmesi gereken yetkiler vardır ki, esasen onları başka makama da vermek doğru olmaz, mümkün de değildir." (Kenan Evren, **Türkiye Cumhuriyeti Devlet Başkanı Orgeneral Kenan Evren'in Yeni Anayasayı Devlet Adına Resmen Tanıtma programı Gereğince Yaptıkları Konuşmalar (24 Ekim – 5 Kasım 1982)**, Ankara, Türkiye Büyük Millet Meclisi Basımevi, 1982, s.88-89.)

¹¹⁹ Soysal, **a.g.e.**, s.171 ; Özbudun, **a.g.e.**, s.61-62 ; Burhan Kuzu, **Anayasa Hukukumuzda Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi ve Güçlendirilmesi Eğilimi**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1987, s.163-164 ; Burhan Kuzu, **Parlamentar Rejimde Devlet Başkanının Konumu ...**, s.40.

¹²⁰ Soysal, **a.g.e.**, s.171.

¹²¹ Sıdık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları II**, İstanbul, İsmail Akgün Matbaası (Hak Kitabevi), 1966, s.756.

tarihi hüviyetine uygun olarak, bütün organların dışında bir makam teşkiline yönelmektedir. Şöyle ki, yasamanın işlemesi, idarenin partizanlıktan uzak ve tarafsız kalması, yüksek yargının siyasi etkilerden uzak tutulması gibi amaçlarla birtakım görev ve yetkilerin siyasi kadrolara değil, Cumhurbaşkanına emanet edilmesi söz konusudur. Yine bu bağlamda görülmektedir ki, 1982 Anayasasının hükümeti, yalnız parlamentonun değil, Cumhurbaşkanının da gözetimi ve –belki- denetimi altındadır. Bu durumu yürütmenin güçlendirilmesi saymak kolay gözükmemektedir.¹²²

Anayasa Mahkemesi ise bir kararında Cumhurbaşkanının yürütme organı içindeki yerine dair şu hususları belirtmiştir :

“Devletin başı olan Cumhurbaşkanı Anayasa’da yürütme organı içinde kabul edilmiş ve aynı zamanda yürütmenin de başı sayılmıştır. Bu sıfatla da 104. madde de ‘gerekli görüldüğü durumlarda Bakanlar Kurulu’na başkanlık etmesi’ öngörülmüştür. Gerçekten Cumhurbaşkanı’nın Bakanlar Kurulu’na başkanlık etmesi yürütmenin başı olmasının doğal sonucudur.

Cumhurbaşkanı’nın Bakanlar Kurulu’ndan ayrı bir konumu bulunmasına karşın, yürütmeyi oluşturan Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu birbirinden bağımsız işlemler yapma yetkisine sahip değildirlir. (...) Anayasa’nın 8. maddesine göre; yürütme yetkisi ve görevinin Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından birlikte kullanılıp yerine getirilmesi anayasal bir zorunluluk(tur) (...).”¹²³

Anayasa Mahkemesi başka bir kararında ise şöyle demektedir:

“Cumhurbaşkanı’nın Anayasa ve yasalarla tek başına yapabileceği belirtilen işlemler dışında kalan yürütme kapsamındaki bütün kararlarının hukuksallık kazanabilmeleri için Başbakan ve ilgili bakan tarafından imzalanmaları, Başbakan ve tüm bakanların imzaladıkları (Bakanlar Kurulu Kararnamesi)nin de geçerlik kazanabilmesi için Cumhurbaşkanı tarafından imzalanması anayasal bir zorunluluktur. (...) Geleneklere dayalı bir kurallar ve kurumlar düzeni olan parlamenter sistemde önemli devlet işlemlerinin tümü devlet başkanının imzasıyla tamamlanır. Kimi atamalarda Cumhurbaşkanı’nın imzasına gerek görmemek Anayasa’nın 8. maddesine aykırılık oluşturur.”¹²⁴

Anayasa Mahkemesi yine başka bir kararında;

¹²² Yıldızhan Yayla, **Anayasa Hukuku Ders Notları**, İstanbul, MÜHF Yayını, 1985, s.168,129.

¹²³ Anayasa Mahkemesi, E.1992/37, K.1993/18, K.T.27/4/1993, **Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi**, Ankara, Sayı 31, 1.Cilt, 1996, s.113, s.116.

¹²⁴ Anayasa Mahkemesi, E.1992/37, K.1993/18, K.T.27/4/1993, **R.G.** 12.10.1995 - 22431, s.36.

“ Anayasa’nın 8. maddesinde ‘Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir’ denilmekte, 104. maddesinde de ‘kararnameleri imzalamak’ Cumhurbaşkanının yürütme alanındaki görev ve yetkileri arasında sayılmaktadır. Anayasa’nın 104. maddesinde sözü edilen ‘kararnameler’, Kanun Hükmünde Kararnameler ile Bakanlar Kurulunun çeşitli kararnamelerinin yanında üst düzey yöneticilerin atanması ile ilgili müşterek kararnameleri de kapsamaktadır. Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulunca yerine getirileceğinden, söz konusu kararnamelerin hukuksal geçerliği için her iki tarafın da katılımı gerekmektedir.”¹²⁵

Anayasa Mahkemesi’nin kararlarından da anlaşılacağı üzere, Cumhurbaşkanı yürütme organının diğer kanadı olarak, bir yürütme işleminin hukuken tekemmül edebilmesi ve geçerli olabilmesi için onun da imzasının bulunması gerekmektedir. Böylece anılan içtihatlar, Cumhurbaşkanının yürütme içindeki konumuna ve işlevine ilişkin önemli ipuçları vermektedir.

c. Bakanlar Kurulu

Parlamenter rejimlerde yürütme organının bir kanadını Cumhurbaşkanı oluştururken, diğer kanadını ise Bakanlar Kurulu oluşturmaktadır ve bu Kurul, Başbakan ve bakanlardan oluşan kolektif bir kuruldur.¹²⁶ Bakanlar Kurulu, Başbakanın başkanlığı altında¹²⁷ tüm hizmet ve devlet bakanlarından teşekkül etmek suretiyle toplanmaktadır. Yürütme yetkisini fiilen kullanan Bakanlar Kuruluna hükümet de denir.¹²⁸ Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulunun bir üyesi değildir.¹²⁹

Bakanlar Kurulunun ana görevi, ülkenin iç ve dış siyasetinin saptanması ve uygulanmasının sağlanmasıdır.¹³⁰ Bakanlar Kurulunun görev ve yetkileri Anayasada ve kanunlarda tek tek sayılmamıştır. Bakanlar Kurulu, yürütmenin genel karar organıdır. Anayasanın ve kanunların kendisine verdiği görevleri yerine getirdiği gibi,

¹²⁵ Anayasa Mahkemesi, E.2005/143, K.2005/99, K.T.19/12/2005, **R.G.** 21.02.2006 – 26087, s.11.

¹²⁶ 1924 Anayasası (m.45)’de “Bakanlar, Başbakanın reisliği altında (Bakanlar Kurulu) nu meydana getirir”, 1961 Anayasası (m.102/1)’de “Bakanlar Kurulu, Başbakan ve Bakanlardan kuruludur”, 1982 Anayasası (m.109/1)’de “Bakanlar Kurulu, Başbakan ve bakanlardan kuruludur” denilmektedir.

¹²⁷ Gerekli gördüğü durumlarda, Bakanlar Kurulu’na Cumhurbaşkanının da başkanlık edebilmesi konusunu ileride, Cumhurbaşkanının Görev ve Yetkileri kısmında ele alacağız.

¹²⁸ Gözübüyük, **Anayasa Hukuku ...**, s.249.

¹²⁹ Metin Günday, **İdare Hukuku**, Güncelleştirilmiş 8.baskı, Ankara, İmaj Yayınevi, Aralık 2003, s.363.

¹³⁰ Gözübüyük, **Anayasa Hukuku ...**, s.253.

kanunların uygulanmasıyla ilgili bütün görevleri yerine getirmektedir. Çünkü, Bakanlar Kurulu merkezi idare teşkilatının en yüksek karar organıdır. Bakanlar Kurulu, yasama ve yargı işlevine giren işlemler yapmamak şartıyla yürütme işlevi alanında istediği her işlemi yapabilir. Ancak, yürütme alanına giren bu işlemlerinde Bakanlar Kurulu, bir kanuna dayanmak ve Anayasa ile kanunlara aykırı olmamak zorundadır. Bakanlar Kurulunun görev ve yetkilerine örnek olarak şunları sayabiliriz; ülkenin ‘genel siyaseti’ni yürütmek, kanun hükmünde kararname çıkarmak, tüzük çıkarmak, yönetmelik çıkarmak, Bakanlar Kurulu kararnamesi çıkarmak, kanun tasarısı hazırlamak, bütçeyi ve kesin hesap kanunu tasarılarını hazırlamak, olağanüstü hal ve sıkıyönetim ilan etmek, milli güvenliğin sağlanması, silahlı kuvvetlerin yurt savunmasına hazırlanması, genel kurmay başkanını seçmek vs.¹³¹

Bakanlar Kurulu siyasal bir organ olup, görev ve yetkileri bakımından esas itibariyle siyasal nitelikli görevleri yerine getirmektedir. Bakanlar Kurulu idare kavramıyla da yakın ilişkiler içindedir.¹³² Tüzük ve yönetmelik çıkarmak ve kanunların yetkili kıldığı konularda idari işlemler tesis etmek ve özellikle bazı yüksek kamu görevlilerini atamak gibi idari nitelikte görevleri de vardır. İdari nitelikte olan bu görev ve yetkilerinden bazıları Anayasa ve kanunlar tarafından kendisine açıkça verilmiş “spesifik yetkiler”dir. Diğerleri ise Bakanlar Kuruluna ayrıca verilmesine gerek olmayan, Bakanlar Kurulunun sahip olduğu “genel karar yetkisi” çerçevesinde kalan yetkililerdir. Bakanlar Kurulu, idari görevlerini ‘kararname’ veya ‘karar’ adı verilen işlemlerle yerine getirmektedir.¹³³ Gözler’e göre, Bakanlar Kurulu yürütme ve yine idare alanında genel karar organı olup, merkez idare teşkilatının, yani devlet idaresinin en yüksek karar organı olarak,

¹³¹ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.573-579.

¹³² Onar’a göre, “Bakanlar Kurulu ‘hükümetin genel siyasetini yürüten’ bir organ olmak ve idarede bir ünite olarak mütalaa edilmekle beraber bu iki teşkilatı birbirinden ayırmağa imkan yoktur: Her bakanlık Devletin göreceği çeşitli kamu hizmetlerinden bir nev’ini, türünü görür; yani Devlet teşkilatında kamu hizmetleri bakımından bir iş bölümü yapılmış ve buna göre her bakanlık Devlet tüzel kişiliğinde (hükmi şahsiyetinde) bir kamu hizmetini karşılamak ve bunu temsil etmek üzere kurulmuştur. Bu bakımdan siyasi bir teşekkül olan Bakanlar Kurulu ve siyasi statüye giren Bakanlarla idare teşkilatı arasında sıkı bir tedahül vardır. Bakanı bakanlığından ve bakanlık teşkilatını bakandan ayırarak incelemeğe imkan yoktur: Bakan siyasi teşkilatla idari ve teknik teşkilat arasında bir köprü mafsıl teşkil eder. Bu bakımdan merkezi idare teşkilatında idareyi ve bakanları, bakanlık teşkilatı içinde mütalaa etmek lazımdır.” (Onar, **a.g.e.**, s.762.)

¹³³ Gözler, **İdare Hukuku I**, s.213-214. ; Günday, **a.g.e.**, s.363-364. “Aslında belirli ve istisnai olması gereken Bakanlar Kurulunun idari görevleri, mevzuatla genişletilmiş ve ayrıntılara ilişkin pek çok idari iş dahi Bakanlar Kuruluna verilmiştir.” (**A.e.**)

yasama ve yargı işlevi alanına girmemek şartıyla, idari işlev (idare) alanında, ‘kanuna dayanmak’ ve ‘Anayasaya ve kanunlara aykırı olmamak’ şartıyla istediği her işlemi yapmak, her konuda karar almakta yetkilidir.¹³⁴ Gözübüyük-Tan’a göre, Bakanlar Kurulu (hükümet), devletin üst idare kuruluşu, yani idarenin bir üst kuruluşu olmakla birlikte, idari bir kuruluş olmaktan çok, özel yapılı anayasal bir kuruluştur. İdari görevlerinin yanında, bunu aşan yasal görevleri de (parlamento ile ilişkileri gibi) vardır.¹³⁵

Bakanlar Kurulunun çalışma usul ve yöntemi, bir içtüzük ile düzenlenmemiştir, geleneklere göre yürütülmektedir. Ortak çalışan bir kuruldur. Kararlarını oybirliği ile alır, çoğunlukla karar alma yolu yoktur. Kararların Başbakan ve tüm öteki bakanlar tarafından imzalanması şarttır.¹³⁶ Başbakan kararda ısrarlı ise, azınlıkta kalan bakan çekilir. Toplantıları gizli olarak yapılmakta, görüşmeler tutanağa geçmemektedir. Uygulamada ‘elden imza’ veya acele durumlarda kullanılmak üzere önceden imzalanmış boş kararname yolu ile karar alınması söz konusu olmaktadır.¹³⁷

Bakanlar Kurulunun yaptığı işlemler idari işlem kategorilerinden “kolektif işlem” kategorisine girmektedir.¹³⁸

Türk hukuk sisteminde Başbakan ve bakanlardan oluşan Bakanlar Kurulu’nun tüm işlemleri Cumhurbaşkanı’nca da imzalanmaktadır. Başka bir deyişle, bizim hukuk sistemimizde Cumhurbaşkanı’nın da imzasını taşımayan Bakanlar Kurulu işlemi bulunmamaktadır.¹³⁹

Bakanlar Kurulu yürütme organının parlamentoya (TBMM’ye) karşı siyasal bakımdan sorumlu kanadıdır. Bakanların siyasal sorumluluğu, uyguladıkları siyasetten dolayı parlamentonun kendilerine güvenini yitirmeleri durumunda,

¹³⁴ Gözler, **İdare Hukuku I**, s.214.

¹³⁵ Gözübüyük, Tan, **İdare Hukuku I**, s.28.

¹³⁶ “Ayrıca yürütme organının bütünü ile iradesini ortaya koyabilmesi bakımından, Bakanlar Kurulu kararnameleri veya kararlarının Cumhurbaşkanı tarafından da imza edilmesi zorunludur.” (Günday, **a.g.e.**, s.364.)

¹³⁷ Gözübüyük, **Anayasa Hukuku ...**, s.254-255 ; Günday, **a.g.e.**, s.364-365. “Oysa, kurul halinde yapılması öngörülen işlemlerin (=kolektif işlemlerin) mutlaka bir görüşme sonucu yapılması önemli bir şekil ve usul şartıdır. Bununla beraber, Bakanlar Kurulu toplantıları gizli olduğundan, bu gibi şekil ve usul sakatlıkları ileri sürülememekte ve kanıtlanamamaktadır.” (**A.e.**)

¹³⁸ Gözler, **İdare Hukuku I**, s.215. “(...) kolektif işlemler, birden fazla iradenin aynı anda ve aynı yönde açıklanmasıyla meydana gelirler.”

¹³⁹ Gözübüyük, Tan, **İdare Hukuku I**, s.126-127.

görevlerinden çekilmeleri demektir.¹⁴⁰ Siyasal sorumluluk, kolektif ve bireysel olmak üzere iki türdür. Kolektif (ortak, birlikte) sorumluluk, hükümetin genel siyasetinin yürütülmesinden doğan sorumluluktur ki, 1982 Anayasası'na göre¹⁴¹ (m.112/1) Bakanlar Kurulu, hükümetin genel siyasetinin yürütülmesinden birlikte sorumludur. Genel siyasetinden dolayı güvensizlik oyu alan bir hükümetin tüm olarak çekilmesi söz konusu olur. Bireysel (kişisel, tek başına) sorumluluk, hükümetin genel siyaseti ile ilişkisi olmayan ve tek bir bakanlığın görev ve yetki alanına giren hususlarda söz konusu olan sorumluluktur ki, 1982 anayasası'na göre (m.112/2) 'her bakan (...) ayrıca kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden de sorumludur'. Parlamento tarafından güvensizlik oyu verilen bakanın görevinden çekilmesi söz konusu olur.¹⁴² Her bakanın ayrı ayrı bireysel sorumluluklarına karşılık, Başbakanın bireysel sorumluluğu söz konusu olmayıp, onun kişiliğinde yalnızca kolektif (ortak) sorumluluk somutlaşabilir.¹⁴³

Bakanların siyasal sorumluluklarının dışında, ayrıca, görevlerini yerine getirirlerken, işledikleri haksız fiillerden ve görevlerini kötüye kullandıkları takdirde söz konusu olacak hukuki ve cezai bakımlardan sorumlulukları da vardır.¹⁴⁴ Bakanların cezai sorumluluğu yönünden ilke olarak 1924, 1961 ve 1982 Anayasaları arasında fark yoktur; bakanların görevleriyle ilgili suçlardan dolayı, Yüce Divan'da (1961 ve 1982 Anayasaları'nda bu sıfatla Anayasa Mahkemesi'nde) yargılanacağı belirtilmiştir. 1961 ve 1982 Anayasalarında bakanların hukuksal sorumluluğu açıkça düzenlenmemiştir, hukuksal sorumluluğu nedeni ile yargılanmalarını Yüce Divan'ın görevi dışında bırakılmıştır. 1924 Anayasası, 1961 ve 1982 Anayasalarından farklı olarak, bakanların cezai ve hukuki sorumluluğu için bir ayırım yapmaksızın "Bakanları, (...) görevlerinden doğacak işlerden dolayı yargılamak için Yüce Divan kurulur" demek suretiyle, bakanların yalnız cezai sorumluluğu değil, hukuksal

¹⁴⁰ Teziç, **a.g.e.**, s.412.

¹⁴¹ "Bu bakımdan 1982 Anayasasının hükmü, hemen hemen 1924 ve 1961 sistemlerindeki hükmün tekrarı niteliğinde." (Soysal, **a.g.e.**, s.337).

¹⁴² Özbudun, **a.g.e.**, s.324. "Ancak, günümüzde bireysel sorumluluk mekanizmasının çok nadir işlediği görülmektedir. Parlamento tarihimizde bireysel siyasal sorumluluğun tek örneği 1980 yılında Dışişleri Bakanı Hayreddin Erkmenek'in güvensizlik oyuyla düşürülmesine rağmen Demirel hükümetinin göreve devam etmesidir." (A.e.)

¹⁴³ Teziç, **a.g.e.**, s.414.

¹⁴⁴ A.e., s.412.

sorumluluklarından dolayı yargılamalarını da Yüce Divan'ın görevleri arasında görmüştür.¹⁴⁵

Kısaca belirtmek gerekirse, Başbakan, Cumhurbaşkanınca TBMM üyeleri arasından atanır. Bakanlar, TBMM üyeleri veya milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından¹⁴⁶ Başbakanca seçilir ve Cumhurbaşkanınca atanır; gerektiğinde Başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanınca görevlerine son verilir.¹⁴⁷ Bakanlar Kurulu, Cumhurbaşkanının atama işlemiyle birlikte kurulmuş olur¹⁴⁸ ve göreve başlar. Bakanlar Kurulunun kurulması ve göreve başlaması için TBMM'nin güvenoyuna¹⁴⁹ ihtiyacı yoktur.

Başbakan ve bakanlar, Cumhurbaşkanından farklı olarak, Meclis önüne çıkmak, hükümet ya da kendi bakanlıklarını ilgilendiren konularda istenilen bilgileri vermek, görüşlerini açıklamak ve savunmak durumundadır.¹⁵⁰

Meclis seçimleri zamanlarında görev yapmak üzere kurulan geçici Bakanlar Kurulu, hukukumuzda 1961 Anayasası ile girmiş olup, 1982 Anayasası (m.114) ile devam ettirilmiştir.¹⁵¹

Gözler'e göre, Cumhurbaşkanının Bakanlar Kurulunu azletmesi mümkün değildir. Bakanlar Kurulu TBMM'nin, yani parlamentonun güvenine dayanmakta ve ona karşı sorumludur. Bakanlar Kurulunu her ne kadar göreve atayan kişi Cumhurbaşkanı ise de, Bakanlar Kurulunu görevden almaya Cumhurbaşkanı yetkili

¹⁴⁵ Gözübüyük, **Anayasa Hukuku ...**, s.256-257.

¹⁴⁶ “Dışarıdan (parlamento dışından) bakan olma, ilk kez 1961 Anayasası ile getirilmiştir. 1982 Anayasası hazırlanırken, Anayasa Komisyonu dışarıdan başbakan atanabilmesi yöntemini getirmek istemişse de, bu görüş Danışma Meclisince benimsenmemiştir.” (Gözübüyük, **Anayasa Hukuku ...**, s.249.)

¹⁴⁷ 1961 Anayasası'nda olmayıp, 1982 Anayasası'nda yer alan ‘gerektiğinde Başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanınca bir bakanın görevine son verilebilmesi’ yetkisi, Başbakanın Bakanlar Kurulu içindeki otoritesini güçlendirmektedir. (Özbudun, **a.g.e.**, s.321).

¹⁴⁸ “Bakanlar Kurulu'nun oluşturulması açısından 1924, 1961 ve 1982 Anayasaları arasında temelde önemli bir ayrılık yoktur.” (Gözübüyük, **Anayasa Hukuku ...**, s.249.)

¹⁴⁹ “(...) güvenoyu aslında kurulmuş olan ve hukuken göreve başlamış olan Bakanlar Kurulu hakkında yapılmaktadır.” (Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.565.) “Güvenoyu, Cumhurbaşkanınca atandıktan sonra kurulun ve göreve başlayan Bakanlar Kurulunun göreve devam etmesinin bir koşuludur.” (Günday, **a.g.e.**, s.363.)

¹⁵⁰ Gözübüyük, **Anayasa Hukuku ...**, s.273.

¹⁵¹ Gözübüyük, **Anayasa Hukuku ...**, s.258. “Parlamentar sistemde pek rastlanamayan böyle bir yola gidilmesinin nedeni, Meclis seçimlerinin her türlü kuşkudan uzak olarak yapılmasını sağlamaktır.” (A.e.)

değildir. Bu husus, idare hukukunda geçerli olan “yetkilerin paralelliği ilkesinin anayasa hukukunda her zaman geçerli olamayacağını göstermektedir.¹⁵²

Bakanlar Kurulu, Başbakan ve bakanlardan oluşan kolektif bir karar organı olmakla beraber, bu Kurul içinde Başbakanın, bakanların idare hukuku anlamında hiyerarşik amiri olma özelliği söz konusu değildir, ancak kendine özgü bir siyasi liderlik konumu özelliği vardır.¹⁵³

1982 Anayasası (m.113)’e göre, bakanlıkların kurulması, kaldırılması ve yetkileri ile teşkilatının kanunla düzenleneceği öngörülmektedir. Bundan farklı olarak, 1961 Anayasası (m.106)’da bakanlıklar kanunun koyduğu esaslara göre kurulur demektedir ve hükümetlerin kurulması sırasında başbakanın önermesi ve cumhurbaşkanının onaylaması ile yeni bakanlıklar oluşturulabiliyordu.¹⁵⁴

Başbakanlık hakkında da birkaç hususu belirtmek gereklidir. Başbakanlık, ilk bakışta bir yürütme ve idare organı olmamakla birlikte, bakanlıklar bünyesinde teşkilatlandırılmayan bazı hizmet örgütlerinin (Diyanet İşleri Başkanlığı, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü, Milli istihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı gibi) doğrudan doğruya Başbakanlığa bağlanmış olması ve Başbakanın bu hizmet örgütlerinin en yüksek hiyerarşik amiri veya idari vesayet makamı durumuna sokulmuş olmasından dolayı bir idari teşkilat gibi görülebilmektedir.¹⁵⁵

Bakanlıkların her biri birer hizmet bakanlığı iken, “Devlet Bakanları” birer “bakanlık makamı” değildirler.¹⁵⁶

Bakan, hem bir hükümet üyesi olarak siyasi bir şahıs, hem de belirli bir idari faaliyet ve hizmet alanında en yüksek idare amiridir.¹⁵⁷ Anayasa Mahkemesi’nin kimi kararlarında Bakanlıklara ilişkin şu tespitleri vardır : “(...) Bakanlar Kurulu’nu

¹⁵² Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.573.

¹⁵³ Özbudun, **a.g.e.**, s.323. “Bu özellik, 1961 Anayasasında da ‘Başbakan, Bakanlar Kurulunun başkanı olarak, Bakanlıklar arasında işbirliğini sağlar ve hükümetin genel siyasetin yürütülmesini gözetir’ (m.105/1) şeklinde ifade edilmişti. 1982 Anayasası, bu hükmü aynen tekrar etmekten başka, bakanların Başbakana karşı sorumlu olduklarını; Başbakanın, bakanların görevlerinin Anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirilmesini gözetmek ve düzeltici önlemleri almakla yükümlü olduğunu da (m.112/2,3) ifade etmiştir. Başbakanın, bir bakanın azlini cumhurbaşkanından isteyebilme yetkisi (m.109/3) de buna eklendiğinde, 1982 Anayasası’nın Bakanlar Kurulu içinde Başbakanın durumunu önemli ölçüde güçlendirmiş olduğu söylenebilir.” Aynı yönde görüş için Bkz.: Soysal, **a.g.e.**, s.338.

¹⁵⁴ Soysal, **a.g.e.**, s.339.

¹⁵⁵ Günday, **a.g.e.**, s.365-366.

¹⁵⁶ Teziç, **a.g.e.**, s.365.

¹⁵⁷ **A.e.**, s.414.

oluşturan her Bakanlık, devlet tüzel kişiliğinde, belli bir hizmeti görmek ve bu hizmetlerle ilgili işleri yürütmek amacıyla oluşturulmuştur. Bu nedenle her Bakanlık belli işlerle görevli ve yetkili kılınmış olup, Bakanlar Kurulu’nun ayrılmaz bir parçasıdır .. her bakan, bir taraftan Bakanlar Kurulu’nun bir üyesi, diğer taraftan da bakanlığın görev alanına giren hizmetlerin Anayasa ve kanunlara uygun olarak yürütülmesinden sorumlu en üst yetkilisidir.”¹⁵⁸ Bir başka kararında: “(...) bakanlıklar kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yapılan iş bölümünü gösterir ve her bakan, bakanlığının yürüttüğü kamu hizmeti alanında Devlet tüzel kişiliğini temsil eder.”¹⁵⁹

Bakanlar Kurulunun, Başbakanın ve bakanların hem anayasa hukuku hem idare hukuku konusu edilebilecek gerek birlikte gerek ayrı ayrı yönleri vardır. Bu yönlerini burada bir arada topluca koymaya çalışırsak şunları belirtebiliriz.

Bakanlar Kurulu kurulması, göreve başlaması, görevinin sona ermesi, parlamento (meclis) karşısında kolektif sorumluluğu, parlamento ile ilişkileri gibi siyasi nitelikteki yönlerden “saf” veya “siyasi” yürütmeye dahildir ve bu yönlerden incelenmesi anayasa hukukunun konusuna girmektedir.¹⁶⁰

Bakanlar Kurulunun idari nitelikte yönleri de vardır ve bu yönlerden incelenmesi idare hukukunun alanına girmektedir. Şöyle ki, birincisi bu kurulu oluşturan kişiler olan Başbakan ve bakanların idare ile yakın ilişkileri vardır ve dolayısıyla bu kurulun da idareden tamamen ayrı düşünülmesi mümkün değildir. Yine, Bakanlar Kurulunun kendisi de doğrudan tüzük, kararname, atama gibi birçok idari işlem yapmakta ve idari görevleri yerine getirmektedir.¹⁶¹

Başbakan atanması, görevden alınması, sorumluluğu, statüsü, parlamento (meclis) ile ilişkileri gibi siyasi meseleler yönünden “saf” ve “siyasi” yürütmeye dahildir ve bu yönlerden incelenmesi anayasa hukukunun konusuna girmektedir.¹⁶²

Başbakanın idari nitelikte yönleri de vardır ve bu yönlerden incelenmesi idare hukukunun alanına girmektedir. Şöyle ki, bir hizmet bakanlığıymış gibi doğrudan

¹⁵⁸ Anayasa Mahkemesi, E.1986/5, K.1987/7, K.T.19/3/1987, **Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi**, Sayı:23, s.145.

¹⁵⁹ Anayasa Mahkemesi, E.1988/64, K.1990/2, K.T.1/2/1990, **R.G.** 21.4.1990 – 20499, s.20.

¹⁶⁰ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.478 ; Gözübüyük, Tan, **İdare Hukuku I ...**, s.28.

¹⁶¹ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.478 ; Gözler, **İdare Hukuku I**, s.24 ; Gözübüyük, Tan, **İdare Hukuku I ...**, s.28.

¹⁶² Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.477-478.

doğruya Başbakanlığa bağlanmış örgütler (Diyanet İşeri Başkanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı gibi) vardır. Yine, Başbakanın, idare ile yakın ilişki içinde bulunan bakanları seçme yetkisi ve önerisi ile Cumhurbaşkanı tarafından görevlerine son verdirebilme gücü vardır, dolayısıyla bakanların amiri konumunda sayılabilmektedir. Ayrıca, Başbakanın bakanlar üzerine bir gözetme yetkisi vardır. Tüm bu hususlar idari nitelik taşımaktadır.¹⁶³

Bakanlar atanmaları, görevden alınmaları, sorumlulukları, statüleri, parlamento (meclis) ile ilişkileri gibi siyasi meseleler yönünden “saf” veya “siyasi” yürütmeye dahildirler ve bu yönlerden incelenmesi anayasa hukukunun konusuna girmektedir.¹⁶⁴

Bakanların idari nitelikte yönleri de vardır ve bu yönlerden incelenmesi idare hukukunun alanına girmektedir. Şöyle ki, her bakan bir milli kamu hizmeti örgütünün, yani bir bakanlığın başı, hiyerarşik amiri konumundadır. Yine, bakan, kendi bakanlığıyla ilgili yerinden yönetim kuruluşları üzerinde vesayet yetkisine da sahiptir. Bakanın hem hiyerarşik yetkisi hem vesayet yetkisi idari nitelikte yetkililerdir.¹⁶⁵

2. Parlamento İle İlişkisi Yönünden Cumhurbaşkanı

a. Cumhurbaşkanı ve Parlamento

Cumhurbaşkanı yürütme organının bir kanadı olarak yürütme işlevini yerine getirirken, parlamento yasama organının bizatihi kendisi olarak yasama işlevini yürütmektedir. Her ikisi organik ve işlevsel yönlerden farklı konumlarda bulunmaktadır.

Konum ve işlevleri açısından birbirinden farklı olan Cumhurbaşkanı ve parlamento sistem içerisinde kimi noktalarda birbirleriyle ilişki içerisine girebilmektedirler. Cumhurbaşkanının kimi görev ve yetkileri parlamento ile ilgili olabilse de, sistem içerisinde bu iki farklı organın birbirleriyle esasen bir ilişkisinden söz edemeyiz. Çünkü, parlamenter rejimde esas olarak parlamento ile yürütme

¹⁶³ A.e., s.478.

¹⁶⁴ A.e., s.477.

¹⁶⁵ A.e.

organının parlamentoya karşı siyasal sorumlu kanadı olan Bakanlar Kurulu (hükümet) arasındaki ilişki ön plandadır.

Onar'ın kanunları geri gönderme yetkisi bağlamında belirttiği üzere, gerek 1924 ve gerek 1961 Anayasalarına göre Cumhurbaşkanının yasama yetki ve işleviyle hiçbir ilgi ve ilişkisi yoktur. Cumhurbaşkanının kanunları ilan etmesi bir yürütme işlevi, idari bir görevdir. Bu görev hiyerarşik kudretten çıkan tenfiz yani kanunların icrasını idare mekanizmasına emretmek ve ilan yani, kanunun varlığını halka duyurmak görevlerini kapsamaktadır. Geri gönderme yetkisi, kanunları ilan görevinin dışında kalan ve parlamento ile Cumhurbaşkanı arasında bir hukuki ilişki doğuran bir yetkidir.¹⁶⁶

b. Cumhurbaşkanının Parlamento İle İlişki Noktaları

Tez çalışmamızın esası bakımından, Cumhurbaşkanının parlamento ile ilişkileri ayrıntılarıyla irdelenmeyecektir. Yalnızca, Cumhurbaşkanının parlamento ile ilişkilerinin de olduğu ve bu ilişkilerin hangi noktalarda kendini gösterdiği belirtilmekle yetinilecektir.

Anayasalarımızda, Cumhurbaşkanının parlamento ile ilişki noktaları veya başka bir deyişle Cumhurbaşkanı ile parlamento arasında hukuki ilişki doğuran noktalar olarak şunları tespit etmemiz mümkündür:

- Cumhurbaşkanının parlamento tarafından seçilmesi.¹⁶⁷ Her üç Anayasamızda da Cumhurbaşkanının seçimine ilişkin hükümler öngörülmektedir. 1924 Anayasası'nda olmayıp, 1961 ve 1982 Anayasalarında olan bir ilke, Cumhurbaşkanı seçilebilmek için basit çoğunluğun yeterli görülmeyip, bundan daha yüksek çoğunluklu bir yetersayıyla seçilmesinin öngörülmesidir. 1982 Anayasası, 1961 Anayasası'ndan farklı olarak, Cumhurbaşkanının seçiminin sonuçlandırılmasını, kilitlenmeyi önleyecek bir

¹⁶⁶ Onar, **a.g.e.**, s.755.

¹⁶⁷ 1982 Anayasası (m.101), (m.102) ; 1961 Anayasası (m.95), (m.101) ; 1924 Anayasası (m.31), (m.34). 2007 yılında 1982 Anayasası'nda yapılan değişiklikle, Cumhurbaşkanının parlamento tarafından seçimi yöntemi bırakılarak, halk tarafından seçimi yöntemi getirilmiştir.

düzenlemeye bağlamıştır¹⁶⁸: parlamento seçimlerinin yenilenmesi. Bir başka farklılık, 1924 ve 1961 Anayasalarının Cumhurbaşkanının parlamento üyeleri arasından seçilmesi kuralını benimsemesine karşılık, 1982 Anayasasının, parlamento dışından da Cumhurbaşkanı seçebilme olanağını getirmesidir.¹⁶⁹ Cumhurbaşkanı 1982 ve 1961 Anayasaları'nda yedi yıllık bir süre için seçilirken, 1924 Anayasası'nda 4 yıl için seçilmekteydi. 1961 Anayasası, bir kimsenin arka arkaya iki kez Cumhurbaşkanı seçilmesini yasaklamış iken, 1982 Anayasası, bir kimsenin iki kez Cumhurbaşkanı seçilmesi yolunu kapatmıştır. Seçilebilme koşulları bakımından, 1924 Anayasası'na göre Cumhurbaşkanı seçilebilmek için, yalnız parlamento üyesi olma yeterli iken, 1961 ve 1982 Anayasaları bu koşuldan başka kırk yaşını doldurmuş olma ve yükseköğrenim yapmış olma gibi koşullar da getirmiştir.¹⁷⁰

- Cumhurbaşkanı meclis başkanının vekalet etmesi.¹⁷¹

- Cumhurbaşkanının seçildikten sonra göreve başlarken parlamento önünde and içmesi.¹⁷²

- Cumhurbaşkanının yasama alanına ilişkin yetkileri dolayısıyla parlamento ile ilişkileri;

- Cumhurbaşkanının yasaları parlamentoya geri gönderme yetkisi.¹⁷³ 1982 Anayasası, 1961 Anayasası'ndan farklı olarak, Anayasa değişikliği niteliğindeki yasaları da bu yetkinin kapsamına sokmuştur.¹⁷⁴

- Cumhurbaşkanının parlamentoda açılış konuşması yapması.¹⁷⁵ 1924 Anayasası bu konuşmayı zorunlu tutmuşken,

¹⁶⁸ Bu düzenleme, 1961 Anayasası döneminin 1980 yılındaki son Cumhurbaşkanlığı seçimi dolayısıyla ortaya çıkan kilitlenme durumuna karşı bir tepki niteliği taşımaktadır. Cumhurbaşkanlığı seçimi süreci 22 Mart 1980 günü başlamış ve yaklaşık 6 ayı bulan zamanda salt çoğunluk sağlanamadığı için 12 Eylül 1980'e kadar sonuçlandırılmamıştır; bu arada görev süresi 6 Nisan 1980 tarihinde sona eren Cumhurbaşkanı da görevini bıraktığından, Cumhurbaşkanlık görevi, vekaleten, Cumhuriyet Senatosu Başkanı tarafından yürütülmüştür. (Soysal, **a.g.e.**, s.321-322.)

¹⁶⁹ Gözübüyük, **Anayasa Hukuku ...**, s.236.

¹⁷⁰ **A.e.**, s.236-237.

¹⁷¹ 1982 Anayasası (m.106) ; 1961 Anayasası (m.100) ; 1924 Anayasası (m.33).

¹⁷² 1982 Anayasası (m.103) ; 1961 Anayasası (m.96) ; 1924 Anayasası (m.38).

¹⁷³ 1982 Anayasası (m.104) ve (m.89) ; 1961 Anayasası (m.93) ; 1924 Anayasası (m.35/2).

¹⁷⁴ Soysal, **a.g.e.**, s.322-323.

¹⁷⁵ 1982 Anayasası (m.104) ; 1924 Anayasası (m.36).

1961 Anayasası bu zorunluluğu kaldırmış, 1982 Anayasası ise Cumhurbaşkanının takdirine bırakmıştır.¹⁷⁶

- Cumhurbaşkanının parlamento toplantıya çağırması.¹⁷⁷

- Cumhurbaşkanının parlamentodan çıkan kanunları imzalaması ve yayımlaması.¹⁷⁸

- Cumhurbaşkanının, parlamentonun anayasa değişikliklerine ilişkin kabul ettiği kanunları halkoyuna sunması.¹⁷⁹

- Cumhurbaşkanının Anayasa Mahkemesinde iptal davası açmak yetkisi.¹⁸⁰

- Cumhurbaşkanının parlamento seçimlerinin yenilenmesine karar vermesi.¹⁸¹

Soysal'a göre, 1924 Anayasası, meclis hükümeti döneminin bir kalıntısı olarak, görev süresinin dört yıl olup Meclis'le başlayıp Meclisle bitmesi, her genel seçimin ardından yeni Meclis toplandıktan sonra Cumhurbaşkanının da yeniden seçilmesi gibi görev süresi ve seçilmesi bakımından TBMM'ye çok fazla bağlanmış bir Cumhurbaşkanı öngörmekteydi ve ayrıca Cumhurbaşkanlarının parti üyeliğinden çekilmeleri geleneğinin olmaması gibi iktidardaki parti çoğunluğu ile Cumhurbaşkanı arasında çok yakın bir ilişki kurulmuştu. Bir kişinin arka arkaya Cumhurbaşkanlığı yapmasını engelleyici bir hüküm yoktu. 1961 Anayasası ve 1982 Anayasası ise, parlamento ile Cumhurbaşkanını çok kesin çizgilerle birbirinden ayırmıştır. Cumhurbaşkanı yine parlamentoca seçilecektir ama, görev süresi kendisini seçen meclis(ler)in dönem sürelerinden farklıdır ve daha uzun bir süre olup yedi yıldır. Yine 1924 Anayasasının sisteminden farklı olarak, arka arkaya iki kez seçilmek mümkün değildir. Cumhurbaşkanı seçilenin partisiyle ilişkisi kesilmekte, milletvekilliği sona ermektedir.¹⁸²

¹⁷⁶ Soysal, **a.g.e.**, s.322.

¹⁷⁷ 1982 Anayasası (m.104) ve (m.93/2) ; 1961 Anayasası (m.83/3) ; 1924 Anayasası (m.19).

¹⁷⁸ 1982 Anayasası (m.104) ve (m.89) ; 1961 Anayasası (m.93) ; 1924 Anayasası (m.35/1).

¹⁷⁹ 1982 Anayasası (m.104) ve (m.175).

¹⁸⁰ 1982 Anayasası (m.104), (m.148/2), (m.150) ; 1961 Anayasası (m.149).

¹⁸¹ 1982 Anayasası (m.104) ve (m.116), 1961 Anayasası (m.108).

¹⁸² Soysal, **a.g.e.**, s.95-96 s,318-319.

C. İdare Hukuku Açısından Konumu - Değerlendirme

1. Merkezi İdarenin Bir Unsuru Olarak Cumhurbaşkanı

Cumhurbaşkanı, öğretide çoğunlukla, merkezi idarenin bir unsuru olması yönünden idare hukukunun konusu olarak ele alınmaktadır.

Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanlığı, merkezi idarenin başkent teşkilatı içinde ilk sırada yer alan makamdır.¹⁸³

Merkezi idarenin bir bütün olarak devlet tüzel kişiliğine sahip olması dolayısıyla, Cumhurbaşkanı da merkezi idarenin bir unsuru olarak devlet tüzel kişiliğini temsil etmektedir. Cumhurbaşkanı da merkezi idarede idare adına irade açıklama yetkisine sahip bir kişi veya mercidir.

Cumhurbaşkanlığı, Bakanlar Kurulunun ve Başbakanlığın idari açıdan üstünde yer alan bir makam değildir.¹⁸⁴

Cumhurbaşkanı, TBMM tarafından seçilerek Cumhurbaşkanlığı görevine/makamına gelen bir gerçek kişidir. Cumhurbaşkanı esas itibariyle “idare organı”nın dışında kalır. Ama bazı yönleriyle idareyle yakın ilişkiler içindedir.¹⁸⁵

İdare hukuku, adı üstünde “idare”nin hukuku olduğuna göre, kural olarak, yürütme organı içinde “idare”yi incelemekle görevlidir. Yani idare hukukunun, kural olarak, yürütme organının idare dışında kalan kısmını, yani Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu, Başbakan ve bakanları inceleyememesinden söz edebiliriz. Ancak bu çok kesin bir yasak değildir. Çünkü, bakanlar, Başbakan, Bakanlar Kurulu ve Cumhurbaşkanı idare kavramıyla çok yakın ilişkiler içindedir. Bu nedenle, idare hukuku da idare kavramıyla ilgili oldukları ölçüde, bakanları, Bakanlar Kurulunu, Başbakanı ve Cumhurbaşkanını inceleyebilmektedir.¹⁸⁶

¹⁸³ Gözler, **İdare Hukuku I**, s.196.

¹⁸⁴ Turhan, **a.g.e.**, s.121.

¹⁸⁵ Gözler, **İdare Hukuku I**, s.196.

Hangi noktalarda idare ile ilişkileri olduğuna çalışmamızın üçüncü bölümünde ayrıntılarıyla yer verilecektir.

¹⁸⁶ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.474.

Cumhurbaşkanının seçilmesi, parlamento (yasama organı) ile ilişkileri ve bu ilişkiler dolayısıyla yaptıkları işlemler, yargı organıyla ilişkileri ve bu ilişkiler dolayısıyla yaptıkları işlemler, yabancı devletler ile ilişkileri ve bu ilişkiler sonucunda yaptıkları işlemler esas olarak anayasa hukukunun inceleme ve değerlendirme alanına girmektedir.¹⁸⁷

Cumhurbaşkanının idare hukuku açısından değerlendirme ve inceleme alanında olması şu konular bakımından söz konusu olmaktadır: yürütme alanına ilişkin çoğu yetkileri, örneğin gerekli gördüğü durumlarda Bakanlar Kurulunu toplantıya çağırıp başkanlık etmesi, bakanları Başbakanın önerisi üzerine ataması ve görevden alması, bakanlar kurulu kararnamelerini imzalaması, birçok atama işleminde imzasının bulunması, bazı atama işlemlerini tek başına yapması gibi.¹⁸⁸

Cumhurbaşkanı idari nitelikte işlem ve eylemleri çerçevesinde işlevsel anlamda ve bağlı kurumları gibi idare örgütü çerçevesinde organik anlamda idari yönleriyle idare hukuku bakımından değerlendirilecek ve konumu irdelenecektir.

a. Türk İdari Yapısı

Türkiye Cumhuriyeti İdaresi, 1982 Anayasası (m.123/2) uyarınca, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına göre teşkilatlanmıştır;

- merkezden yönetim sisteminin uygulanmasının sonucu bir “merkezi(genel) idare teşkilatı” vardır. Devletin ana idari yapısını oluşturan merkezi idare teşkilatı, idari hizmetlere ilişkin yetki ve sorumlulukların toplandığı bir “başkent teşkilatı” ile bu hizmetlerin tüm ülke düzeyinde yürütülmesini sağlayan bölge, il ve diğer kademeli bölümlerin (ilçe, bucak) meydana getirdiği bir “taşra teşkilatı” olmak üzere iki kümede toplanmaktadır. Ayrıca merkezi idarenin başkent teşkilatında, aktif olarak idari faaliyet gösteren ve belli bir hizmeti doğrudan doğruya yürüten idare organlarının yanı sıra, bu idare organlarına görüş bildirme, öneri ve tavsiyelerde bulunma suretiyle yardımcı olan kurullar (Danıştay, Sayıştay, Milli Güvenlik Kurulu, Devlet Planlama Teşkilatı) da mevcuttur.

¹⁸⁷ A.e., s.474-475.

¹⁸⁸ A.e., s.479.

- yerinden yönetim sisteminin yer yönünden uygulanması sonucu “mahalli(yerel) idare teşkilatı (yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları, yerel yönetimler)” vardır. Yerel idare teşkilatı il özel idaresi, belediye ve köy idarelerinden oluşmaktadır. Yerinden yönetim sisteminin hizmet yönünden uygulanması sonucu ise “hizmetssel idari kuruluşlar (hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları, kamu kurumları)” ortaya çıkmaktadır ki, bunların bazıları (üniversiteler, TRT gibi) Anayasada belirtilmiş ve düzenlenmişken, bazıları ise kanun koyucu tarafından oluşturulmaktadır.¹⁸⁹

Merkezi idarenin başkent teşkilatı Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Bakanlar Kurulu ve bakanlıklardan oluşmaktadır. Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Bakanlar Kurulu ile bu kurulu oluşturan bakanların aynı zamanda yürütme organı içinde mütalaa edilmesi durumu karşısında, merkezi idarenin başkent teşkilatı yürütme organı ile aynı olmaktadır.¹⁹⁰ Bunlar bir yandan yürütmenin, bir yandan da idarenin organlarıdır. Siyasal görevlerinin yanında, idari görevleri de vardır.¹⁹¹

Merkezi idare¹⁹² bir bütün olarak tek bir kamu tüzel kişiliğine sahiptir. Bu tüzel kişilik “devlet tüzel kişiliğidir.”¹⁹³ Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığının, Başbakanlığının, Bakanlar Kurulunun, bakanlıkların, illerin, ilçelerin, bucakların devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişilikleri yoktur. Tek ve aynı olan devlet tüzel kişiliği, kendi görev alanlarında bakanlar tarafından temsil edilmektedir. Başbakanlık bakımından devlet tüzel kişiliği Başbakan tarafından temsil edilmektedir.

¹⁸⁹ Günday, **a.g.e.**, s.352 ; Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, s.5-6 ; Kemal Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, 6. baskı, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, Ekim 2007, s.112.

¹⁹⁰ Günday, **a.g.e.**, s.353. “Yürütme organı, bir yönü ile devletin yüksek yönetimini sağlamak ve devlet yönetimine yön vermek gibi siyasal görevleri olan bir organdır. Bu nedenle, merkezi idarenin başkent teşkilatı siyasal yönü olan bir organ ile bütünleşmektedir. Şöyle ki; her bir bakanlık devletin tüm ülke düzeyinde yürüttüğü belli bir kamu hizmetinin örgütlenmesinden başka bir şey değildir. Bakan ise, bir bakanlık biçiminde örgütlenmiş bulunan milli bir kamu hizmetinin en yüksek idari amiri durumundadır.” (A.e.) “ ‘Yürütme erki’ teriminin geniş anlamında; bir yandan hem siyasi nitelikte ‘hükümet’, hem de teknik nitelikte ‘İdare’, öte yandan, bunların hem organları, hem de görev ve yetkileri vardır.” (Lütfi Duran, **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1982, s.1.)

¹⁹¹ Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, s.68.

¹⁹² “Merkezi idare deyimi yerine bazen eş anlamlı olarak ‘genel idare’ ve ‘Devlet idaresi’ deyimleri de kullanılmaktadır.” (Gözübüyük, Tan, **İdare Hukuku I** ..., s.186.)

¹⁹³ Türk hukukunda devlet, bir tüzel kişi olarak kabul edilmektedir. 1982 Anayasasının çeşitli maddelerinde (m.29/4, m.82/1, m.128/1, m.161/1) “devlet ve diğer kamu tüzel kişileri”nden bahsedildiğine göre, 1982 Anayasasının devleti bir kamu tüzel kişisi olarak kabul ettiğini söylemek mümkündür. Türk idare hukukunda “devlet” dediğimiz şeye yaygın olarak “merkezi idare” veya “genel idare” denir. (Gözler, **İdare Hukuku I**, s.136.)

Cumhurbaşkanlığı idari teşkilatı bakımından ise, devlet tüzel kişiliği, Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri tarafından temsil edilmektedir. Valiler de kural olarak kendi illerinde devlet tüzel kişiliğini temsil etmektedirler.¹⁹⁴

Merkezi idare bakanlıklar biçiminde örgütlenmiştir. Bakanlığın başında “bakan” bulunmaktadır. 1982 Anayasası’na göre, her bakan “kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden de sorumludur” (m.112/2). Sorumluluk yetkiyi gerektirdiğinden, her bakan, kendi bakanlığındaki en yüksek yetkilidir. Bu, her bakanın kendi bakanlığına bağlı örgüt ve memurların en yüksek hiyerarşik amiri¹⁹⁵ durumunda olduğu anlamına gelmektedir. Bakanın en yüksek hiyerarşik amir olduğu, Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun¹⁹⁶ (m.21)’de de öngörülmektedir :”bakan, bakanlık kuruluşunun en üst amiridir... Her bakan, ayrıca emri altındakilerin faaliyet ve işlemlerinden de sorumlu olup, bakanlık merkez, taşra ve yurt dışı teşkilatı ile bağlı ve ilgili kuruluşların faaliyetlerini, işlemlerini ve hesaplarını denetlemekle görevli ve yetkilidir.”¹⁹⁷ Bir bakanlık teşkilatı içinde idarenin bütünlüğü ilkesinin gerçekleştirilmesinin de ifadesidir.

Çeşitli bakanlıklara bölünmüş merkezi idare bakımından, aynı zamanda idarenin bütünlüğü ilkesinin bir gereği olarak, bakanlıklar arasındaki bütünlüğün, işbirliğinin ve koordinasyonun sağlandığı yer Bakanlar Kuruludur. Bakanlar Kurulu

¹⁹⁴ Gözler, **İdare Hukuku I**, s.136. “Devletin, yöneticilerin dışında ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olmasının başlıca hukuki sonuçları şunlardır: Hukuki işlemler, bu işlemleri yapan yöneticiler adına değil, devlet adına yapılır. Bu işlemlerden doğan hak ve borçlar, bu işlemleri yapan yöneticilerin kişiliği üzerinde değil, devletin kişiliği üzerinde doğar. Dolayısıyla bu işlemlerden dolayı davalar, bu işlemleri yapan yöneticilere karşı değil, devlet tüzel kişiliğine karşı açılır. Devlet, tüzel kişiliği sayesinde mahkemeler huzurunda davacı ve davalı olabilmektedir. Yöneticilerin devlet tüzel kişiliği adına yaptığı işlemlerden ortaya çıkan sorumluluk da kural olarak yöneticilere değil, devlet tüzel kişiliğine aittir. Keza, devlet bir tüzel kişi olarak devamlı bir varlıktır. Kendisini oluşturan kişiler değişse de devlet baki kalır.” (A.e.)

¹⁹⁵ “En yüksek hiyerarşik amir, bir kamu tüzel kişisinin içinde herkesin kendisine tabi olduğu, ama kendisinin kimseye tabi olmadığı kişidir.” (Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.96.)

¹⁹⁶ 27 Eylül 1984 tarih ve 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun. (Tam adı şöyledir: Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname İle 13/12/1983 Gün Ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Kaldırılması Ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun.)

¹⁹⁷ Gözler, **İdare Hukuku I**, s.164. Gözler’e göre, merkezi idare içinde en yüksek hiyerarşik amir kimdir sorusunun cevabı gerçekte başbakandır. Bakanlar kendi bakanlıklarında ‘en yüksek hiyerarşik amir’ olmakla birlikte, bakanların da üstünde bir hiyerarşik amir vardır, bu kişi de Başbakandır. 1982 Anayasasında Başbakan’ın bakanlar karşısındaki konumu ve düzenleniş biçiminden (m.112) hareketle, Başbakan, bakanlar üzerinde hiyerarşik yetkilere sahip ve bakanların amiri konumunda olmaktadır; ancak başbakanın bakanlar üzerinde sahip olduğu hiyerarşi gücü, bütün hiyerarşi yetkilerini (bakanın işlemlerini iptal etme yetkisi gibi) içermemektedir. (A.e., s.163-165.)

merkezi idarenin (merkezi idare teşkilatının) tek ve en yüksek karar organıdır. Bakanlar Kurulunun kararları bakanların kararlarından üstündür. Her bir bakan, Bakanlar Kurulunun kararlarına tabidir.¹⁹⁸

Merkezi idarede idare adına irade açıklama yetkisine sahip kişiler¹⁹⁹ Cumhurbaşkanı, Başbakan, bakanlar ve merkezi idarenin taşra teşkilatında ise yetki genişliği ilkesi sayesinde valilerdir. Kaymakamlar ise ancak kanunlarda açıkça öngörölmüş hallerde merkezi idare adına irade açıklamaya yetkilidirler.²⁰⁰ Merkezi idarenin başkent teşkilatında karar almaya yetkili makamların yetkisi yer bakımından sınırlandırılmamıştır. Bu makamların yer bakımından yetkisi bütün ülke düzeyindedir.²⁰¹

b. Cumhurbaşkanı

1982 Anayasasının sistematüğinde, Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu, Başbakan ve bakanların kural olarak “yürütme organının idare dışında kalan kısmı”nı oluşturduğunu, yani bunların esas itibariyle “idare” kavramına dahil olmadığını, “idare organı” dışında kaldığını söyleyebiliriz. Ancak bunların yer yer, bazı yönleriyle kimi noktalarda “idare” ile yakın ilişkileri vardır. Bundan dolayı bunların, dolayısıyla Cumhurbaşkanının bazı yönlerinin incelenmesi idare hukukunun alanına girecektir.²⁰²

Cumhurbaşkanı seçilmesi, görevinin sona ermesi, sorumluluğu, statüsü, vekalet edilmesi, parlamento (yasama organı) ile ilişkileri gibi siyasi meseleler yönünden “saf” ve “siyasi” yürütmeye dahil olduğunu ve bu yönlerden incelenmesinin esasen ve daha ziyade anayasa hukukunun konusuna girmekte olduğunu yukarıda belirtmiştik.²⁰³

1982 Anayasasına göre, Cumhurbaşkanı merkezi idarenin başkent teşkilatı ile belli ölçüde bütünleşmiştir denilebilir. Cumhurbaşkanının gerekli gördüğü hallerde Bakanlar Kuruluna başkanlık etmesi bir yana, onun 1961 Anayasasının öngördüğü

¹⁹⁸ A.e., s.164.

¹⁹⁹ Bu kişilere idare hukukunda “idari makam” adı verilmektedir. (Günday, a.g.e., s.125-126.)

²⁰⁰ Gözler, **İdare Hukuku I**, s.678.

²⁰¹ Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.304.

²⁰² Gözler, **İdare Hukuku I**, s.196 ; Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.476-477, s.479.

²⁰³ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.478-479.

yetkilerin çok ötesinde ve tek başına pek çok idari nitelikte işlem yapabilme yetkisi ve Devlet Denetleme Kurulu aracılığı ile İdare üzerinde her türlü inceleme, araştırma ve denetleme yaptırabilme yetkisi, onun da merkezi idarenin başkent teşkilatında ve bu teşkilatı başında ele alınıp incelenmesini gerekli kılmaktadır.²⁰⁴

İdare hukukunun sistematigi içerisinde Cumhurbaşkanı, merkezi idarenin başkent teşkilatı içinde konumlandırılmakta ve ele alınmaktadır.

Gözübüyük-Tan'a göre, 1961 Anayasası çerçevesinde yapılacak bir değerlendirmede Cumhurbaşkanı'nın Türkiye İdaresinin başı ve merkezi idarenin de bir parçası sayılamayacağına ilişkin görüşlere katılmak mümkün olmakla birlikte, 1982 Anayasası'nın Cumhurbaşkanı'na idare işlevine daha çok ortak etmiş ve kimi yönlerden parlamenter rejimin mantığını zorlamış olması dolayısıyla, Cumhurbaşkanlığı idari işlevleri açısından merkezi idare incelenirken ele alınmaya değer bir konumdur.²⁰⁵

Cumhurbaşkanının idari nitelikte yönleri de vardır ve bu yönlerden incelenmesi idare hukukunun alanına girecektir. Şöyle ki, örneğin Cumhurbaşkanı gerekli gördüğü hallerde Bakanlar Kurulunu toplantıya çağırıp ona başkanlık edebilir (1982 AY m.104-b). Bakanları Başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanı atamakta ve görevden almaktadır (1982 AY m.109). Bakanlar Kurulu kararnamelerini Cumhurbaşkanı da imzalamaktadır. Birçok atama işleminde Cumhurbaşkanının imzası da bulunmakta ve Cumhurbaşkanı bazı atama işlemlerini de tek başına yapmaktadır.²⁰⁶

2. İdare İle İlişkisi Yönünden Cumhurbaşkanı

İdari yönden bakıldığında Cumhurbaşkanı/Cumhurbaşkanlığı için birtakım idari işlevlere sahiptir diyebiliriz.

²⁰⁴ Günday, **a.g.e.**, s.354.

²⁰⁵ Gözübüyük, Tan, **İdare Hukuku I ...**, s.187-188.

²⁰⁶ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.479 ; Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, s.68-69.

a. Cumhurbaşkanlığı ve İdare

İdare hukukunun konusu olması bakımından idare, özel idareleri değil, kamu niteliği taşıyan idareyi ifade etmektedir. Bu anlamda idare (kamu idaresi), devletin bir organı (idare organı) olarak, devletin yasama ve yargı organlarının tamamıyla dışında ve fakat yürütme organının içinde bir parçayı oluşturmaktadır. Organ olarak yasama ve yargının dışında kalan idarenin yürütme içindeki yeri nedir? 1982 Anayasası (m.101 vd.)’da yürütme; Cumhurbaşkanlığı, Bakanlar Kurulu ve İdare olarak düzenlendiğine göre, İdareyi Cumhurbaşkanlığı ve Bakanlar Kurulundan tamamen ayrı olarak düşünmek mümkün müdür? İdare, Cumhurbaşkanlığı ve Bakanlar Kurulunun tamamen dışında olarak, yürütme organının ayrı bir kanadını mı oluşturmaktadır? Bu noktadan devam ederek, idare kavramına, yürütme organının içinde yer alan Cumhurbaşkanlığı, Bakanlar Kurulu, Başbakan ve bakanlar kural olarak dahil değildir. Başka bir deyişle, idare, yürütme organının Cumhurbaşkanlığı, Bakanlar Kurulu, Başbakan ve bakanlar dışında kalan kısmıdır. Böyle olmakla birlikte, Cumhurbaşkanlığı, Bakanlar Kurulu, Başbakan ve bakanların, idare kavramıyla yakın ilişkiler içinde olduğunu söyleyebilmekteyiz. Başka bir deyişle, yürütme organını oluşturan Bakanlar Kurulu ve Cumhurbaşkanlığı makamının siyasal niteliği ağır basmakla beraber, bunları İdareden tamamen ayrı düşünmek de mümkün değildir.²⁰⁷

Özetle, organik anlamda idare belli ölçülerde Devletin yürütme organı ile özdeşleşmektedir.²⁰⁸

1982 Anayasası’nda idare, yürütmenin içinde düzenlenmiştir.

İdare, üstlendiği görevleri, belli bir örgüt aracılığı ile yerine getirmektedir. İdarenin görevlerini yerine getiren örgütü “idare teşkilatı” olarak adlandırabiliriz.²⁰⁹

İdari örgütler, Anayasa kurallarına göre, ya yasa ile, ya da yasanın verdiği yetkiye dayanılarak idari bir işlemle kurulur. İdari kuruluşların tüzel kişilik²¹⁰ kazanmaları da ya yasa ile, ya da yasanın verdiği yetkiye dayanılarak idari kararlarla

²⁰⁷ Günday, **a.g.e.**, s.7-8 ; Gözler, **İdare Hukuku I**, s.25.

²⁰⁸ Günday, **a.g.e.**, s.9.

²⁰⁹ **A.e.**, s.352.

²¹⁰ “(...) günümüz İdare Hukukunda hak sahipleri sadece tüzelkişilerdir. İdarenin tüm etkinlikleri ya onu oluşturan tüzelkişilerden birinin görevleri arasında yer alır ya da faaliyetin kendisi bir tüzelkişilik olarak karşımıza çıkar. Gerçek kişiler ise ancak bu tüzel kişilerin organları, yetkilileri veya etkinliklerinin aracı olma durumundadırlar. Yapısal olarak İdare örgütü içinde tüzelkişiliğe sahip olmayan kuruluşlar bulunsun bile, bunlar da, tüzelkişiliğe sahip olanlardan birine bağlı ya da onunla ilgilendirilmiş bir konumdadırlar.” (Özay, **a.g.e.**, s.120-121.)

olur. Bir kamu kuruluşunun ortaya çıkabilmesi her zaman yasal bir dayanağa gerek gösterir.²¹¹

Siyasi bir güç olan hükümet, idarenin başı olarak, alacağı kararlar ile vereceği emirlerle genel idareyi her zaman etkiler. Hükümet dediğimiz siyasal organ idarenin başı konumundaki bakanlardan oluşmasına ve idarenin siyasal iradenin uygulamaya geçirilişine aracılık etmesine karşın, idare siyasal organlar karşısında bağımsız bir teknik cihaz olarak düzenlenmiştir.²¹²

Gözübüyük-Tan’a göre, aslında, yürütme denilince “siyasi nitelikte” hükümet ile “teknik nitelikte” idarenin birlikte anlaşılması gerekir. Bu ikisi arasındaki farklılık, birincisinin “siyasi amaçlı” ve “önemli” olması veya “egemenliğin kullanılması”nı gerektirmesi gibi çeşitli esnek kavramlarla anlatılmaya çalışılmasıdır. Yapılan işlemlerin hukuki rejimine baktığımızda hükümetin hukuki işlemleri de idari işlemlerin hukuki rejimine bağlıdır. İdari işlem dışında yürütme işlemi diye bir işlem türü yoktur. Nitekim, örneğin, Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler idari işlemlerin yargısal denetiminin dışında tutulmak istendiği için 1982 Anayasası’nda (m.125) açık hüküm getirilmek yoluna gidilmiştir. Yargı organlarıncı hükümet tasarrufu olarak nitelendirilerek denetim dışı tutulan işlemler de vardır.²¹³

Cumhurbaşkanı açısından devam edecek olursak, Cumhurbaşkanı, yürütme organının değişken ve sorumlu olmayan, kendi başına bir ögesi ise de, aslında esasen bir idare makamını işgal etmemektedir.²¹⁴ Buna karşılık, işlevsel (işlem ve eylemleri) ve örgütsel (teşkilatı) anlamında idari yönleriyle Cumhurbaşkanına idare çerçevesinde yaklaşılması mümkündür.

Cumhurbaşkanı İdare ile ilişkili olup, İdareden tamamen ayrı düşünülemez. Cumhurbaşkanının gerekli gördüğü hallerde Bakanlar Kurulunu toplantıya çağırıp bu Kurula başkanlık etmesi, Başbakanı ataması, bakanları Başbakanın önerisi üzerine ataması ve görevden alması, Bakanlar Kurulunun idari görevlerine ilişkin olarak hazırladığı kararnamelerini ve müşterek kararnameleri imzalaması, atama işlemi niteliğindeki pek çok idari işlemi tek başına yapabilmesi ve Devlet Denetleme

²¹¹ Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, s.67.

²¹² Gözübüyük, Tan, **İdare Hukuku I ...**, s.30.

²¹³ **A.e.**, s.29.

²¹⁴ Duran, **İdare Hukuku ...**, s.99.

Kurulu aracılığı ile İdareyi de denetleyebilmesi, onun İdareden tamamen bağımsız ve ayrı olarak düşünülmesini engellemektedir.²¹⁵

Cumhurbaşkanlığı idari teşkilatı bakımından, devlet tüzel kişiliği, Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri tarafından temsil edilmektedir.²¹⁶

Cumhurbaşkanı siyasi nitelikli kamu görevlileri arasında sayılmaktadır.²¹⁷ Başka bir açıdan ise, Cumhurbaşkanı, kamu tüzel kişilerinde görev yapan ve kamu hukuku rejimine tabi olan bütün kişileri ifade eden “geniş anlamda kamu görevlisi” kapsamında görülebilen; kamu tüzel kişilerinde mesleki bir sıfatla ücretli bir iş yapan ve kamu hukuku rejimine tabi personeli ifade eden “dar anlamda kamu görevlisi” ile devlet memurlarını ifade eden “en dar anlamda kamu görevlisi” kapsamında görülmemektedir.²¹⁸

1982 Anayasası’nın yürütme bölümündeki düzenlenişinde, idareye karşı yargı yolu düzenlenirken Cumhurbaşkanının işlemleri için istisna getirmek gereğinin duyulması, aynı zamanda Devletin başı olan Cumhurbaşkanı’nın idare içinde olduğunun bir göstergesidir.²¹⁹

Günday’a göre, Devlet Denetleme Kurulu’nun raporlarının bağlayıcılık gücünün artırılması ve Cumhurbaşkanına tanınan yetki ile, Cumhurbaşkanına

²¹⁵ Günday, **a.g.e.**, s.9 ; Gözler, **İdare Hukuku I**, s.24-25.

“Cumhurbaşkanı Bakanlar Kuruluna reislik etmesi ve hükümet teşkilatının da başında bulunması itibarıyla bir icra ve idare organı durumundadır. Binaenaleyh esas itibarıyla bir anayasa organı olmak ve siyasi vazifeleri bulunmakla beraber, birtakım idari vazifeleri de vardır. Cumhurbaşkanının idare hayatında ve sahasındaki rolü, aynı zamanda idare teşkilatının başında bulunan ve bu teşkilatın bir unsurunu teşkil eden hükümeti kurmakla başlar ve hükümetin idari faaliyetleri ile birlikte idare sahasında da görülür.” (Onar, **a.g.e.**, s.747.)

²¹⁶ Kemal Gözler, **İdare Hukuku I**, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, Nisan 2003, s.136. “17 Ağustos 1983 tarih ve 2879 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilatı Kanununun 3’üncü maddesine göre ‘Cumhurbaşkanlığı bütçesi genel bütçeye dahildir. İta amiri Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteridir.’”

²¹⁷ Taner Ayanoglu, “Kamu Personelinin Hukuki Rejimi”, **Günışığında Yönetim**’in içinde, İlhan Özay, İstanbul, Filiz Kitabevi, Ekim 2004, s.1006. “Siyasi nitelikli kamu görevlileri, genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli görevleri seçim veya siyasi nitelikli bir atama tasarrufu ile görev süresi boyunca yerine getiren kamu görevlileridir. Bunların göreve gelişleri, görev ve yetkileri, görevlerinin özelliği dolayısıyla Anayasa ve mahsus kanunlar ile belirlenmiştir. Bu kategoride Cumhurbaşkanı, Başbakan, bakanlar ve mahalli idarelerin seçimle gelen görevlileri yer almaktadır.” (A.e.)

²¹⁸ Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.596.

²¹⁹ Gözübüyük, Tan, **İdare Hukuku I ...**, s.188.

yürütme ve idare üzerinde tam anlamıyla bir egemenlik kurma olanağı sağlanmıştır.²²⁰

b. Cumhurbaşkanının İdare İle İlişki Noktaları

Cumhurbaşkanının idare kavramıyla yakın ilişkiler içinde olduğunu söylemiştik. Bu ilişkilerin hangi noktalarda kendini gösterdiğini sayma yoluyla saptamamız ve ortaya koymamız gerekmektedir.

- İdari nitelikteki görev ve yetkileri, işlem ve eylemleri.
- Cumhurbaşkanının gerekli gördüğü hallerde Bakanlar Kuruluna başkanlık etmesi veya Bakanlar Kurulunu başkanlığı altında toplantıya çağırması.
- Cumhurbaşkanının Başbakanı ataması ve istifasını kabul etmesi.
- Cumhurbaşkanının başbakanın önerisi üzerine bakanları ataması ve görevden alması.
- Cumhurbaşkanının yabancı devletlere Türk Devletinin temsilcilerini göndermesi, Türkiye Cumhuriyetine gönderilecek yabancı devlet temsilcilerini kabul etmesi.
- Cumhurbaşkanının milletlerarası andlaşmaları onaylaması ve yayımlaması.
- Cumhurbaşkanının parlamento (TBMM) adına Türk Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanlığını temsil etmesi.
- Cumhurbaşkanının Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar vermesi.
- Cumhurbaşkanının Genelkurmay Başkanını ataması
- Cumhurbaşkanının Milli Güvenlik Kurulunu toplantıya çağırması
- Cumhurbaşkanının Milli Güvenlik Kuruluna başkanlık etmesi
- Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu kararıyla sıkıyönetim veya olağanüstü hal ilan etmek ve kanun hükmünde kararname çıkarmak.
- Cumhurbaşkanının Bakanlar Kurulu kararnamelerini imzalaması.

²²⁰ Günday, a.g.e., s.373-374.

- Cumhurbaşkanının sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebiyle belirli kişilerin cezalarını hafifletmesi veya kaldırması.
- Cumhurbaşkanının Devlet Denetleme Kurulu üyelerini ve Başkanını ataması.
- Cumhurbaşkanının Devlet Denetleme Kuruluna inceleme, araştırma ve denetleme yaptırması.
- Cumhurbaşkanının Yükseköğretim Kurulu üyelerini seçmesi
- Cumhurbaşkanının üniversite rektörlerini seçmesi.
- Cumhurbaşkanının seçme ve atama işlemlerinden bazısını müşterek kararname ile, bazısını tek başına yapması.
- Cumhurbaşkanlığının idari teşkilat yönü. Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ve Devlet Denetleme Kurulu gibi bağlı kurumlarının yanı sıra diğer idari birimlerin varlığı.

Cumhurbaşkanının idare ile ilişki noktaları olarak görülebilecek özellikle yürütme alanına ilişkin görev ve yetkiler bakımından tüm noktalar burada sayılmışsa da, hepsinin ya da bunlardan hangilerinin idari nitelik taşıyıp taşımadığı, idare ile ilgili işlemler kategorisine girip girmediği konusunda öğretide görüş farklılıkları vardır. Ayrıca Cumhurbaşkanının yasama ve yargı alanına ilişkin görev ve yetkileri de dahil olmak üzere, tüm bu görev ve yetkilere ilişkin idari nitelik taşıyıp taşınamaması konusunu ileride daha ayrıntılı olarak ele alıp inceleyeceğiz.

II-CUMHURBAŞKANI İLE İLGİLİ TEMEL KAVRAMLAR

A. Cumhurbaşkanı Tarafsızlığı ve Bağımsızlığı

1. Genel Olarak

Tarafsızlık, bağımsızlık, hakemlik, partiler-üstülük, uzlaştırıcılık, denge rolü, uyarıcılık gibi nitelikler Cumhurbaşkanına atfedilen temel özellikler olmaktadır. Söz konusu temel özellikler adeta Cumhurbaşkanı ile özdeşleştirilmektedir.

Cumhurbaşkanının tarafsızlığı, yasama ile yürütme, iktidarla muhalefet ve siyasal yaşamın vazgeçilmez ögesi olan siyasal partiler arasındaki ilişkilerde görülür.¹ Cumhurbaşkanı, tarafsız kişilikleriyle çatışan partiler, gruplar ve özellikle anayasal organlar arasında ‘hakemlik’ görevi yapabilir, siyasi mücadeleyi ılımlılaştırabilir.² Cumhurbaşkanının parlamentoya, siyasi partilere, yürütme organının diğer kanadı Bakanlar Kuruluna (hükümete), siyasal iktidara ve muhalefete karşı bağımsız, tarafsız, hakem konumunda bulunması gerekmektedir. Cumhurbaşkanı, siyasal partilerin mücadele konusu olan siyasi iktidarın dışındadır.

Cumhurbaşkanı, yürütme organının siyaseten tarafsız ve sorumsuz bir ögesidir.³ Cumhurbaşkanı devletin siyasal organları içinde “en az siyasal” olanıdır.⁴

Siyasi rejimler açısından baktığımızda ise, Cumhurbaşkanının (Devlet başkanının) sistemdeki gerilimleri azaltıcı, uzlaştırıcı, tarafsız ve partiler üstü bir makam olması, başkanlık ve yarı başkanlık rejimlerine nazaran, parlamenter rejimlerde daha mümkün olmaktadır.⁵

¹ A.Şeref Gözübüyük, **Anayasa Hukuku (Anayasa Metni ve 11. Protokole Göre Hazırlanmış Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi)**, Son Değ.Günc. 14.bası, Ankara, Turhan Kitabevi Yayınları, Mart 2006, s.236, s.242, s.245.

² Kemal Gözler, **Devlet Başkanları : Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi**, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, Mayıs 2001, s.119.

³ Metin Günday, **İdare Hukuku**, Güncelleştirilmiş 8.baskı, Ankara, İmaj Yayınevi, Aralık 2003, s.366.

⁴ Mümtaz Soysal, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, Gözden Geçirilmiş 7. baskı, İstanbul, Gerçek Yayınevi, Ocak 1987, s.330.

⁵ Mehmet Turhan, **Hükümet Sistemleri**, 2.bası, Ankara, Gündoğan Yayınları, Şubat 1993, s.186.

Parlamente rejimin ideal Devlet başkanı, tüm siyasi partilere eşit mesafede, tarafsız, sorumsuz ve yetkisizliği kabullenebilecek konumda kişi olmalıdır.⁶ Cumhurbaşkanının tarafsızlığı, aslında parlamente rejimin bir prensibidir ve onun mantığının bir sonucudur.⁷

Parlamente rejimin özü açısından Cumhurbaşkanının rolünün yansız hakemlik olması gerekmektedir. Sorumsuz olan Cumhurbaşkanı bu rejimde yüksek bir uzlaştırıcıdır. Parlamente rejimin mantığı açısından Cumhurbaşkanı, belli görüşleri savunan etkin bir siyasi organ değil, tam tersine siyasi çekişme ve tartışmaların dışında, daha doğrusu, üstünde devletin sürekliliğini ve milletin birliğini temsil eden tarafsız bir kamu makamı olmasını gerektirmektedir. Karşı imza kuralı Cumhurbaşkanının günlük siyasetin dışında kalmasını sağlamaktadır.⁸

Turhan'a göre, çağdaş demokrasilerde, halk adına siyasi güç kullanan hiçbir devlet mercii tarafsız yani partisiz olamaz. Eğer tarafsızsa güçsüz de olmak zorundadır. Parlamente hükümetlerde Cumhurbaşkanı yansız devlet başkanları olarak öngörülmüş ve böylece siyasi sistemde bir denge ve istikrar unsuru olması düşünülmüştür. Cumhurbaşkanı, halktan yetki almış ve bu nedenle yetkilerini kullanan hükümete müdahale etmemek zorundadırlar. Aksi takdirde demokratik olduğunu iddia eden parlamente rejim sağlıklı işleyemez.⁹

Cumhurbaşkanı yasama ve yürütme organları arasındaki anlaşmazlıkları tarafsız hakem olarak çözme rolüne sahiptir. Cumhurbaşkanının parlamente rejimde ancak siyasi açıdan sorumluluk gerektirmeyen, yansızlık ve hakemlik niteliklerine gölge düşürmeyecek durumlarda tek imza ile işlem yapabilme yetkisi olabilir.¹⁰

Cumhurbaşkanının siyasi sorumsuzluğu ile tarafsızlığı arasında ilişkiden söz edilebilir. Cumhurbaşkanının tarafsız olması, sorumsuz olmasının doğal bir sonucudur.¹¹ Cumhurbaşkanına siyasi sorumsuzluğunun nedeni, parlamento ile

⁶ Bülent Tanör, Necmi Yüzbaşıoğlu, **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, 6. Bası, İstanbul, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., Eylül 2004, s.298.

⁷ Ahmet Kerse, **Türkiye'de 1961 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı**, İstanbul, (Doktora Tezi), Sümer Matbaası, 1973, s.181.

⁸ Turhan, **a.g.e.**, s.52.

⁹ **A.e.**, s.124.

¹⁰ **A.e.**, s.167.

¹¹ Gözübüyük, **Anayasa Hukuku ...**, s.236, s.245.

hükümet arasında ortaya çıkabilecek uyuşmazlıklarda, tarafsız kalabilmesini sağlamaktır.¹²

Cumhurbaşkanının tarafsızlığı, onun ulusal birliğin simgesi, devletin başı ve milletin temsilcisi olması ile de ilişkilidir.

Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini kullanmaları bakımından da tarafsız olması esastır.¹³

Cumhurbaşkanının tarafsızlık sıfatı, onun kimi yetkilerini tek başına bu sıfatla kullanabilmesini sağlamaktadır. Örneğin, Cumhurbaşkanının yüksek yargı organlarına üye seçme yetkisi ona tarafsız statüsü/sıfatı nedeniyle verilmiştir, bu yetkisini siyasal bakımdan taraflı olan hükümetle paylaşması yetkinin mahiyetine uygun olmayacaktır.¹⁴ Cumhurbaşkanına istisnai olarak tanınması gereken tek başına işlemler yapma yetkisinin, Cumhurbaşkanının “tarafsızlık ve hakemlik” konumuna gölge düşürmemesi gerektiği de kabul edilmektedir.¹⁵

1924 Anayasası, Cumhurbaşkanının tarafsızlığını sağlayan bir statü öngörmüyordu. TBMM kendi içinden basit çoğunlukla Cumhurbaşkanı seçebildiği gibi, Cumhurbaşkanı seçim dönemi ile Meclis seçim dönemi paralel olduğu için, Meclisteki çoğunluk ile Cumhurbaşkanı adeta özdeşleşebiliyordu.¹⁶ 1924 Anayasası’nın işleyişinde Cumhurbaşkanı ile iktidardaki parti çoğunluğu arasında çok yakın bir ilişki kurulmuştu.¹⁷ 1924 Anayasasının aksine, gerek 1961 gerek 1982 Anayasaları, Cumhurbaşkanının tarafsız ve partiler-üstü niteliğini sağlama konusunda özel bir çaba göstermişlerdir.¹⁸

¹² Erdoğan Teziç, **Anayasa Hukuku**, 10. bası, İstanbul, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., Ekim 2005, s.410. “Devlet başkanının siyasi bakımdan haiz olduğu bu mutlak sorumsuzluk mutlak siyasi tarafsızlığını gerektirir. Devlet başkanı bu sıfatı taşıdığı müddetçe, parti adamı değildir. Partiler üstü objektif tarafsız bir şahsiyettir. Zira Devletin temsilcisi, milletin başıdır. Bu sebeple asla bir partizan gibi konuşamaz ve hareket edemez. Memleketin iç ve dış politikasında belirli bir Devleti, partiyi, zümreyi veya şahsı açıkça tutan ya da yeren beyanlarda bulunamaz. Rolü ayırıcı değil, birleştiricidir. Tenkit veya ... tasvip değil uyarma ve irşattır, gerektiğinde milletin hakemliğini yapmaktan ibarettir. Daha ziyade manevi rolü tarafsızlığa titizlikle saygı gösterdiği ölçüde tesir ve meşruluk kazanır.” (Hüseyin Nail Kubalı, **Anayasa Hukuku Dersleri**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1971, s.376.)

¹³ Gözler, **Devlet Başkanları ...**, s.117.

¹⁴ Tanör, Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s.305-306.

¹⁵ A.Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, **İdare Hukuku I : Genel Esaslar**, Güncelleştirilmiş 4.bası, Ankara, Turhan Kitabevi Yayınları, Ağustos 2006, s.194.

¹⁶ Tanör, Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s.298-299.

¹⁷ Soysal, **a.g.e.**, s.318.

¹⁸ Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, Göz.Geç. 8. baskı, Ankara, Yetkin Yayınları, 2004, s.306.

Cumhurbaşkanının tarafsızlığını sağlayacak kurallar ilk kez sistemli bir biçimde 1961 Anayasası ile benimsenmiştir. Bu yaklaşım, 1982 Anayasası ile de sürdürülmüştür.¹⁹ 1961 ve 1982 Anayasaları, gerek nitelikleri gerekse seçim yöntemi bakımından, Cumhurbaşkanının tarafsızlığını sağlamaya yönelik bir statü öngörmüştür.²⁰ 1982 Anayasası aynen 1961 Anayasası gibi Cumhurbaşkanının yansız bir kişi olmasını sağlamaya çalışmıştır.²¹

Gerek 1982 gerek 1961 Anayasası, Cumhurbaşkanının tarafsızlığına, siyasi yaşamda bir denge unsuru olmasına, Anayasanın koruyucusu olmasına ve yansız bir makam olmasına büyük önem vermişler, onu sembolik yetkilere sahip bir makam olarak düşünmemişlerdir.²² 1982 Anayasası, Cumhurbaşkanını çoğunluk partisinin emrindeki bir yürütme aracı olarak değil, siyasal hayatımızda denge ve istikrar unsuru olabilecek tarafsız bir makam sahibi olarak düşünmüştür.²³ Cumhurbaşkanı devlet mekanizmasının işleyişinde denge rolü oynamaktadır.

Cumhurbaşkanının tüm ulusu temsil ediyor olması da, onun tam bir tarafsızlık içinde davranmasını zorunlu kılmaktadır. Cumhurbaşkanı, yine devletin başı olması nedeniyle, hem yasama, hem yürütme, hem de yargı alanında devletin düzenli işleyişini sağlayacak işleri yapmakla görevlidir. Bu işleri tam bir tarafsızlıkla ve tüm ulusun çıkarlarını kollayarak yapmalıdır. Kendisi siyasete taraf olamayacağı için, siyaseten hesap vermesi de istenemez.²⁴

Eski Devlet başkanı Kenan Evren de Anayasayı Tanıtma konuşmalarında şöyle demiştir: “(...) devletin başı ve yürütmenin de başında bulunan Cumhurbaşkanının kesinlikle tarafsız, yani siyasi partilere veya onların koalisyonlarına karşı tarafsız olması, rejimin icabıdır.”²⁵

¹⁹ Gözübüyük, *Anayasa Hukuku ...*, s.236, s.245.

²⁰ Tanör, Yüzbaşıoğlu, *a.g.e.*, s.298-299.

²¹ Turhan, *a.g.e.*, s.108.

²² Gözübüyük, *Anayasa Hukuku ...*, s.236, s.242.

²³ Özbudun, *a.g.e.*, s.315.

²⁴ Nakleden : Ömer İzgi, Zafer Gören, (03.10.2001 Tarihli Değişiklikleri İle) Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Yorumu II , Ankara, TBMM Basımevi, 2002, s.955 : Cem Eroğul, Anatüze Giriş, Ankara, İmaj Yayıncılık, 1995, s.254,255.

²⁵ Kenan Evren, Türkiye Cumhuriyeti Devlet Başkanı Orgeneral Kenan Evren’in Yeni Anayasayı Devlet Adına Resmen Tanıtma programı Gereğince Yaptıkları Konuşmalar (24 Ekim – 5 Kasım 1982), Ankara, Türkiye Büyük Millet Meclisi Basımevi, 1982, s.88-89.

2. Cumhurbaşkanının Tarafsızlığı ve Bağımsızlığını Sağlamaya Yönelik Hukuksal Düzenlemeler

Cumhurbaşkanının sistem içerisinde tarafsız ve bağımsız olması düşünülürken, bunu mümkün kılmaya yönelik birtakım hukuki düzenlemelerin de öngörüldüğünden söz etmek gerekir. Anayasalara konulan ilke veya hükümlerle Cumhurbaşkanının tarafsızlığı ve bağımsızlığı sağlanmaya çalışılmakta, bu doğrultuda güvenceler, önlemler ve teşvikler konulmaktadır. Anayasalarımızda, aralarında kimi hususlar yönünden farklılıklar olmakla birlikte, Cumhurbaşkanının bağımsız, tarafsız, hakem niteliğini öngören ve amaçlayan söz konusu hukuki düzenlemelerin neler olduğuna bakalım.

- Cumhurbaşkanının Seçim Yöntemi. (1982 AY m.101/1²⁶, 1961 AY m.95/1, 1924 AY m.31/c.1.)²⁷ Cumhurbaşkanının seçim yöntemi bakımından halkın seçmesi yerine parlamentonun seçmesinin Cumhurbaşkanının tarafsız ve bağımsız olması ile daha çok bağdaşacağı ileri sürülmektedir.²⁸ Tanör-Yüzbaşıoğlu'na göre, günümüz partiler demokrasisinde, doğal olarak kıran kırana geçecek olan seçim yarışmasıyla halkın seçtiği Cumhurbaşkanının tarafsızlığının inandırıcı olması çok zordur. Yine, halkın %51 oyuyla seçilmiş bir Cumhurbaşkanı sorumsuz ve yetkisiz bir statü öngörmek mantıklı da değildir. Ayrıca, muhtemelen, Cumhurbaşkanından daha az oy desteğiyle ve Meclisin güveniyle hükümet kuracak olan Başbakanın, Cumhurbaşkanının arkasındaki %51'i aşan oyun ağırlığıyla ezilmesi, sinmesi kaçınılmaz olacaktır. Dolayısıyla, Cumhurbaşkanını halkın seçtiği sistemi, anayasanın diğer kurallarıyla parlamenter sistem olarak tutmak hiç kolay olmayacaktır. Cumhurbaşkanını Meclisin seçmesi halinde de tarafsızlığına yönelik riskler yine vardır ama halkın seçmesine göre çok daha azdır. Bu risk, Anayasada Meclisin Cumhurbaşkanı seçimi nisaplarına ve Cumhurbaşkanının

²⁶ 1982 Anayasası (m.101)'in gerekçesinde de "Parlamenter rejimde Cumhurbaşkanının tarafsızlığı esas teşkilat hukukumuzda tartışılmaz bir ilkedir. Bu ilkeye yine bağlı kalınmıştır (...)" denilmektedir.

²⁷ 1982 Anayasası'nda 2007 yılında yapılan değişiklikle Cumhurbaşkanının parlamento tarafından seçimi yönteminin bırakılarak, halk tarafından seçimi yönteminin getirildiğini hatırlatmak gerekir. Bkz.: 31/05/2007 tarih ve 5678 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (RG. 16/06/2007 – 26554).

²⁸ Tanör, Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s.298-299.

tarafsızlığına ilişkin önlemler alınarak azaltılabilir. Yine, parlamentonun tüm partilerin üzerinde uzlaşabileceği tarafsız bir Cumhurbaşkanı bulma şansı her zaman vardır.²⁹

- Cumhurbaşkanı'nın Parlamento Tarafından Seçim Usulünde Nitelikli Çoğunluk Aranması. (1982 AY m.102). 1982 Anayasası'nın, Cumhurbaşkanı seçiminde basit çoğunlukla yetinmeyerek nitelikli bir çoğunluk araması, parlamentodaki siyasi partileri bir Cumhurbaşkanı adayı üzerinde birleşmeye teşvik edebilmesi ve daha geniş bir çoğunlukla seçilmesini öngörmesi yönlerinden onun tarafsızlığını sağlama amacı güden bir kuraldır.³⁰

- Cumhurbaşkanı'nın Görev Süresi İle Parlamentonun (Yasama Organının) Görev Süresinin Farklılığı. (1982 AY m.101, 1961 AY m.95/1, 1924 AY m.31/c.1, m.34/2).³¹ 1924 Anayasası'nda Cumhurbaşkanı seçim dönemi ile Meclis seçim dönemi paralel idi, Cumhurbaşkanları dört yılda bir, yeni Meclis toplandıktan sonra, o Meclisin görev süresiyle sınırlı olmak üzere seçilirlerdi. 1982 Anayasası'nda parlamentonun yasama dönemi beş yıl iken, Cumhurbaşkanı'nın görev süresi yedi yıldır.³² Aralardaki süre farklılığı dolayısıyla, Cumhurbaşkanı için, görev süresi sırasında TBMM'de farklı siyasal çoğunluklarla birlikte çalışma olasılığı olmakta ve bunun da bir sonucu olarak Cumhurbaşkanı kendisini belli bir siyasal partiyle özdeşleştirmenin sakıncalarını düşünmek suretiyle partilerüstü bir tutum izlemeye özen gösterecektir.³³

- Cumhurbaşkanı Seçilmeyle Parlamento Üyeliğinin Sona Ermesi ve Partisiyle İlişğinin Kesilmesi. (1982 AY m.101/4, 1961 AY m.95/3.) 1924 Anayasasının işleyişinde, Cumhurbaşkanı yine meclis görüşmelerine

²⁹ A.e., s.298-299.

³⁰ Özbudun, a.g.e., s.307.

³¹ Yine, 1982 Anayasası'nda 2007 yılında yapılan değişiklikle Cumhurbaşkanı'nın görev süresi 7 yıldan 5 yıla indirilmiştir. Diğer taraftan TBMM seçimlerinin yenilenme süresi de 5 yıldan 4 yıla indirilmiştir. Bu bakımdan, yine Cumhurbaşkanı'nın görev süresi ile parlamentonun görev süresinin farklılığından söz edilebilecektir. Bkz.: 31/05/2007 tarih ve 5678 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (RG. 16/06/2007 – 26554).

³² “Cumhurbaşkanlarının görev süresinin parlamentoların görev süresinden birçok ülkede daha uzun olduğu gözlemlenmektedir. Cumhurbaşkanı'nın görev süresinin parlamentonunkinden uzun olması şu iki argümanla savunulmaktadır: Uzun görev süresi, bir yandan cumhurbaşkanının tarafsızlığını sağlar ve diğer yandan ise devletin devamlılığı ilkesine daha uygundur.” (Gözler, **Devlet Başkanları ...**, s.66.)

³³ Özbudun, a.g.e., s.307 ; Soysal, a.g.e., s.318-319.

katılamaz ve oy kullanamazdı ama parlamento üyeliğini sürdürdü, törenli oturumlara başkanlık ederdi ve her yasama yılının başında meclis açılış nutkunu söylerdi. Parti üyeliğinden çekilmeleri geleneği de olmadığından, partisinin resmi veya fiili önderliğini devam ettirir ve böylece meclisteki çoğunlukla organik bir bağlantı içinde bulunurdu. 1961 ve 1982 Anayasaları, Cumhurbaşkanlarının parlamento ile bağlarını büyük ölçüde kesmiştir.³⁴

- Cumhurbaşkanının Yeniden (Seçilip) Seçilememesi. (1982 AY m.101/3, 1961 AY m.95/2, 1924 AY m.31.)³⁵ 1924 Anayasası'nda yeniden seçilmek mümkündü. 1961 Anayasası'nda arka arkaya iki seçilme yasaklanmıştır. 1982 Anayasası'nda bir kimse iki defa Cumhurbaşkanı seçilemezdi ve bu mutlak bir yasak idi. Yeniden seçilememe hükmü olmasaydı, Cumhurbaşkanının, yeniden seçilebilmek umuduyla bazı siyasal güçleri hoşnut etme eğilimi göstermesi ya da kendisini parlamento karşısında zayıflatacak tutumlar sergilemesi mümkün olabileceğinden ve buna bağlı olarak kendisini partilerüstü tutum izleme özeninden alıkoyabileceğinden söz edilebilir.³⁶ 1982 Anayasasında 2007 yılındaki değişiklik sonrası iki defa seçilebilmek mümkün hale getirilmiştir.

- Cumhurbaşkanının Siyasal Sorumsuzluğu. (1982 AY m.105, 1961 AY m.98, 1924 AY m.41.) Cumhurbaşkanının siyasal sorumsuzluğunun bir sonucu, Cumhurbaşkanını siyasal tartışma dışına çıkarmak ve dolayısıyla siyasi partilere eşit mesafede tutarak, onlardan bağımsız, tarafsız, hakem konumuna getirmektir. Ayrıca, devletin diğer organlarına karşı da tarafsız, hakem rolü vermek, yürütmenin devamlılığını sağlamaktır.³⁷ Parlamento ile

³⁴ Turhan, **a.g.e.**, s.106 ; Soysal, **a.g.e.**, s.318-319.

“Birçok anayasa, onun tarafsızlığını sağlamak amacıyla cumhurbaşkanı için bazı ‘bağdaşmazlıklar’ öngörmüştür. En rastlanan bağdaşmazlık cumhurbaşkanlığı ile parlamento üyeliğidir.” (Gözler, **Devlet Başkanları ...**, s.67.)

³⁵ 1982 Anayasası'nda 2007 yılında yapılan değişiklikle Cumhurbaşkanının görev süresi 7 yıldan 5 yıla indirilmekle beraber, bir kimsenin en fazla iki defa, dolayısıyla yeniden Cumhurbaşkanı seçilebilmesi imkanı öngörülmüştür. Bkz.: 31/05/2007 tarih ve 5678 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (RG. 16/06/2007 – 26554).

³⁶ Özbudun, **a.g.e.**, s.307 ; Soysal, **a.g.e.**, s.319.

³⁷ Tanör, Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s.302-303.

hükümet arasında ortaya çıkabilecek uyuşmazlıklarda, tarafsız kalabilmesini sağlamaktır.³⁸

- Cumhurbaşkanı'nın ant içmesi. (1982 AY m.103, 1961 AY m.96, 1924 AY m.38). Cumhurbaşkanı'nın göreve başlarken, parlamento önünde, 1982 AY (m.103)'de yazılı şekilde içeceği antta, görevinin “tarafsızlıkla” yerine getireceği ibaresine yer verilmiştir. Başka bir deyişle, Cumhurbaşkanı görevinde tarafsızlıktan ayrılmayacağına dair ant içmektedir.

B. Cumhurbaşkanı'nın Siyasal Sorumsuzluğu

1. Genel Olarak

Cumhurbaşkanı'nın siyasal sorumsuzluğu parlamenter rejimin temel ilkelerindendir.

“Siyasal sorumsuzluk”, göreve gelme biçimi nasıl olursa olsun, görev süresi içinde parlamento ya da başka hiçbir organın Cumhurbaşkanı'nı görevinden düşürememesi/alamaması, Cumhurbaşkanı'nın görevine son verememesi demektir.³⁹ Cumhurbaşkanı'nın siyasal sorumsuzluğunun temelinde, yürütme organının devamlılığını ve istikrarını sağlama amacı vardır. Parlamenter rejimlerde yürütme organının işlem ve eylemlerinden Başbakan ve bakanlar sorumlu olup, Cumhurbaşkanı sorumlu değildir.⁴⁰ Cumhurbaşkanı'nın siyasi açıdan mutlak

³⁸ Teziç, **a.g.e.**, s.410.

³⁹ Tanör, Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s.301 ; Teziç, **a.g.e.**, s.408 ; Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.532-534.

Gözler'e göre, “Cumhurbaşkanı'nın siyasal sorumsuzluğu ilkesinin tek sonucu, parlamento tarafından görevden alınamaması değildir. (...) soru, genel görüşme, meclis araştırması gibi parlamentonun sahip olduğu denetim araçları cumhurbaşkanları hakkında uygulanamaz. Diğer bir ifadeyle, parlamento karşısında siyasal sorumluluğu olmayan cumhurbaşkanına parlamentoda soru sorulması, cumhurbaşkanı'nın eylem ve işlemleri hakkında genel görüşme açılması, cumhurbaşkanı hakkında meclis araştırması yapılması mümkün değildir.” (Gözler, **Devlet Başkanları ...**, s.83.)

⁴⁰ “İster monarşik, ister cumhuriyet niteliğinde olsun, bütün parlamenter sistemlerde devlet başkanlarının siyasal sorumluluğu yoktur. Yani, bir monarşide kralın veya bir cumhuriyette cumhurbaşkanı'nın, halk tarafından veya parlamento tarafından veya bir başka makam tarafından görevden alınabilmesi veya istifa ettirilmesi mümkün değildir.” (**A.e.**, s.80.)

sorumsuzluğunun nedeni, parlamento ile hükümet arasında ortaya çıkabilecek uyuşmazlıklarda, tarafsız kalabilmesini sağlamaktır.⁴¹

Kamu hukukunun temel ilkelerinden biri, yetki ile sorumluluğun birbirine paralel olmasıdır.⁴² Bundan dolayı, Cumhurbaşkanının sorumsuzluğu aslında onun yetkisizliği anlamına gelmektedir. Kamu hukukunun anılan temel ilkesi, parlamenter rejimlerde “karşı-imza”⁴³ kuralı ile sağlanmaktadır. Karşı-imza kuralı⁴⁴ uyarınca, sorumsuz Cumhurbaşkanının bütün işlemlerinin, parlamentoya karşı (hem kolektif hem bireysel anlamda olarak) sorumlu Başbakan ya da ilgili bakanca imzalanması gerekmektedir.⁴⁵ Bu aynı zamanda, hukuken Cumhurbaşkanına ait olan yetkilerin, fiilen Başbakan ya da ilgili bakan tarafından kullanılması anlamına gelmektedir. Uygulamada işlemler Başbakan ve ilgili bakan tarafından yapılmakta, Cumhurbaşkanınca imzalanmaktadır. Böylece, karşı imza kuralı⁴⁶ ile sorumsuz Cumhurbaşkanının yetkilerinin içi boşalıp sembolikleşirken, parlamentoya karşı sorumlu Bakanlar Kurulu bu sorumluluğun karşılığı yetkilere kavuşmuş olmaktadır. Dolayısıyla, parlamenter rejimlerin karşı imza kuralı, kamu hukukunun yetki ve sorumlulukta paralellik ilkesini hayata geçiren bir işlev görmektedir.⁴⁷ Karşı imza koşulu, parlamento önünde sorumlu olan bakanları, Cumhurbaşkanlarına bağlayan bir kurumdur.⁴⁸ Karşı imza ile, Cumhurbaşkanının, Başbakan veya bakan tarafından

⁴¹ Teziç, **a.g.e.**, s.408, s.410.

⁴² Sorumluluk kimdeyse yetkinin de onda olması demokratik mantığın da bir gerekliliğidir. (Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.515.)

⁴³ Buna “birlikte imza” ya da “destek imza” ya da “ortak imza” da denir. Bkz. : Tanör, Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s.302 ; Teziç, **a.g.e.**, s.411.

⁴⁴ “ ‘Karşı-imza’, devlet başkanı (kral veya cumhurbaşkanı)nın yazılı bir işleminde devlet başkanının imzasının altına, bu işlemde kaynaklanan sorumluluğun üstlenilmesi amacıyla başbakan veya bir bakanın attığı imzadır.

Karşı-imza kuralının temel fonksiyonu, devlet başkanının işleminden kaynaklanabilecek sorumluluğun, başbakan ve ilgili bakanlarca üstlenilmesini sağlamasıdır. Bu sorumluluk siyasi, cezai, hukuki olabilir.” (Gözler, **Devlet Başkanları ...**, s.48.)

⁴⁵ Cumhurbaşkanının işlemleri için karşı (ortak) imza koşulu gerektiği gibi, Cumhurbaşkanının bütün faaliyetlerinde de bir bakanın varlığı ya da eşliği gerekmektedir. Çünkü, Cumhurbaşkanının işlem ve eylemlerinin doğurabileceği siyasi tartışmaları göğüsleyecek olan Başbakan ya da ilgili bakandır. (Teziç, **a.g.e.**, s.411.)

⁴⁶ “(...) bu kural, yürütme yetkisinin gerçekte Cumhurbaşkanında değil, yürütme organının sorumlu unsuru olan Bakanlar Kurulunda olduğu anlamına gelir. Çünkü yetki ile sorumluluğun birbirine paralel olması, kamu hukukunun temel ilkelerinden biridir. Cumhurbaşkanının sorumsuzluğu, aslında onun yetkisizliği demektir buna karşılık, siyasal sorumluluğu yüklenen Başbakan ve bakanlar, yürütme yetkisinin gerçek sahibi durumundadırlar.” (Özbudun, **a.g.e.**, s.311.)

⁴⁷ Tanör, Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s.302.

⁴⁸ Teziç, **a.g.e.**, s.411.

imzalanmış işleminden doğan siyasal sorumluluk, artık Cumhurbaşkanına ait değil, Başbakan veya ilgili bakana aittir.⁴⁹

Parlamenter rejimin uygulandığı monarşilerde kralın (monarkın) sorumsuzluğu ve karşı imza kuralı mutlak olarak uygulanırken; cumhuriyetlerin bazılarında, karşı imza kuralı yine esas olmakla birlikte, siyasal sorumsuz Cumhurbaşkanına, siyasal sorumluluk gerektirmeyen, istisnai bazı yetkileri tek başına kullanma imkanı verilmektedir.⁵⁰ Başka bir deyişle, Cumhurbaşkanlarının yaptıkları tüm işlemler kural olarak karşı-imza kuralına tabidir; bu işlemler Başbakan veya ilgili bakan tarafından imzalanmak⁵¹ suretiyle bu işlemlerden doğan sorumluluk karşı imzayı atan Başbakan veya ilgili bakana ait olmaktadır. Bununla birlikte, karşı-imza kuralının istisnaları mevcuttur.⁵²

Cumhurbaşkanının siyasal sorumsuzluğunun bir diğer sonucu ya da işlevi de, Cumhurbaşkanını siyasal tartışma dışına çıkarması ve dolayısıyla siyasi partilere eşit mesafede tutarak, onlardan bağımsız, tarafsız, hakem konumuna getirmesidir. Yine, aynı gerekçelerle siyasal sorumsuzluk, Cumhurbaşkanına, devletin diğer organlarına karşı da tarafsız, hakem rolü vermekte, yürütmenin devamlılığını sağlamaktadır.⁵³

Cumhurbaşkanının ‘sorumsuz’ oluşu, başka bir deyişle göreviyle ilgili işlemlerinden dolayı herhangi bir makama hesap verme zorunda bulunmayışı, elindeki yetkilerin güçsüz ve sembolik yetkiler oluşundandır. Yürütme kararlarında Cumhurbaşkanının imzasının bulunması, bunlara Devlet başkanlığının sembolik ağırlığını koymak, böylece devletin gücünün sürekliliğini ifade etmek içindir.⁵⁴

Turhan’a göre, Cumhurbaşkanının devletin başı niteliğiyle yaptığı işlemlerin karşı imza kuralından bağışık tutulması o ülkeyi parlamenter rejim değildir diye nitelendirmemize neden olmamalıdır.⁵⁵

⁴⁹ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.533.

⁵⁰ Tanör, Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s.302.

⁵¹ “Günümüzde ise devlet başkanının bir kararının başbakan ve ilgili bakan tarafından imzalanmasından çok, aslında başbakan ve ilgili bakanlar tarafından alınan bir kararın devlet başkanınca imzalanarak şeklen tekemmül ettirilmesi söz konusudur.” (Özbudun, **a.g.e.**, s.311.)

⁵² Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.517. İstisnalara örnek olarak, Cumhurbaşkanının başbakanı ataması, cumhurbaşkanının parlamentoyu feshetmesi sayılabilir. (**A.e.**)

⁵³ Tanör, Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s.302-303.

⁵⁴ Soysal, **a.g.e.**, s.331-332.

⁵⁵ Turhan, **a.g.e.**, s.116.

2. Türk Anayasalarında Cumhurbaşkanının Siyasal Sorumsuzluğu

Cumhurbaşkanının siyasal sorumsuzluğunun pozitif temeli Türk anayasa metinlerinde bulunmaktadır. Şimdi, bu pozitif temellere bakalım.

1961 Anayasası'nda Cumhurbaşkanının siyasal sorumsuzluğu ile ilgili (m.98)'de⁵⁶ Cumhurbaşkanının siyasal sorumsuzluğu ve karşı imza kuralı mutlak ve açık şekilde düzenlenmiştir. Başka bir deyişle, (m.98) ile, Cumhurbaşkanının bütün kararlarının Başbakan veya ilgili bakanlarca imzalanacağı ve bu kararlardan Cumhurbaşkanının sorumlu olmayacağı öngörülmüştür. 1924 Anayasası⁵⁷ da, bu bakımdan 1961 Anayasası ile paraleldir.

Bununla birlikte, 1961 Anayasası döneminde, uygulamada Cumhurbaşkanı, Anayasadaki düzenlemenin aksine birçok işlemi (kanunları TBMM'ye geri gönderme, kanunların anayasaya aykırılığı iddiası ile iptal davası açma, Cumhuriyet Senatosuna üye seçme, Anayasa Mahkemesine iki üye seçme) tek başına imzalamış; Anayasa Mahkemesi de vermiş olduğu kararlarında,⁵⁸ Cumhurbaşkanının devletin başı sıfatıyla sahip olduğu yetkileri tek başına kullanmasını Anayasaya uygun bularak, bu yönde içtihat oluşturmuştur.⁵⁹

1982 Anayasası ise, Cumhurbaşkanının siyasal sorumsuzluğu konusunda kendi içinde çelişen, tutarsız ve çok karmaşık bir düzenleme getirmiştir.⁶⁰

⁵⁶ 1961 Anayasası'nda 'sorumsuzluğu' kenar başlıklı (m.98) şöyledir:

“Cumhurbaşkanı, görevleriyle ilgili işlemlerinden sorumlu değildir.

Cumhurbaşkanının bütün kararları, Başbakan ve ilgili Bakanlarca imzalanır. Bu kararlardan Başbakan ve ilgili Bakan sorumludur.”

⁵⁷ 1924 Anayasası (m.39) ve (m.41/1.c.2) şöyledir:

“Cumhurbaşkanının çıkaracağı bütün kararlar Başbakan ile birlikte ilgili Bakan tarafından imzalanır.” (m.39)

“(…) Cumhurbaşkanının çıkaracağı bütün kararlardan doğacak sorumlular 39 uncu madde gereğince bu kararları imzalayan Başbakanın ve ilgili bakanındır.” (m.41/1.c.2)

⁵⁸ - Anayasa Mahkemesi, E.1975/183, K.1976/15, K.T.16/3/1976, **Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi**, Sayı:14.

- Anayasa Mahkemesi, E.1979/22, K.1979/45, K.T.18/12/1979, **Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi**, Sayı:17.

Bu kararlara ilerde ayrıca yer verilecektir.

⁵⁹ Tanör, Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s.305.

⁶⁰ **A.e.**, s.303. “Her ne kadar, 1982 Anayasası da, 1961 Anayasası gibi cumhurbaşkanının tarafsızlığını ve partilerüstü niteliğini sağlamak amacıyla özel düzenlemeler öngörmüş ise de, yürütme içindeki yetki paylaşımında, bu bağlamda cumhurbaşkanının sorumsuzluğu, yetkileri ve bu yetkilerin kullanımı konusunda aynı özeni göstermemiştir.” (**A.e.**)

1982 Anayasası'nda Cumhurbaşkanının siyasal sorumsuzluğu ile ilgili (m.105)'de,⁶¹ maddenin kenar başlığıyla başlayan özensizlik, madde içeriği ve gerekçesinde karmaşıklıktan öteye çelişkiye dönüşmektedir.⁶²

1982 Anayasası (m.105)'in 'sorumluluk ve sorumsuzluk hali' biçimindeki kenar başlığından Cumhurbaşkanının sorumluluğunun kural, sorumsuzluğun istisna olduğu gibi bir izlenim çıkarmak mümkündür. Aksine, Cumhurbaşkanının sorumsuzluğu kural, sorumluluğu istisna olduğuna göre, maddenin kenar başlığı da, buna uygun olarak 'sorumsuzluk ve sorumluluk hali' biçiminde olmalıydı, olmalıdır.⁶³

Yine, 1982 Anayasası, yetki ve sorumlulukların paralelliği biçimindeki kamu hukuku ilkesine uygun olarak, Cumhurbaşkanının 'kural olarak sorumsuzluk' ilkesinin karşılığı olarak 'kural olarak yetkisizlik' ilkesini gözetmekte ve düzenlemekte özensizliğe ve karmaşıklığa sahiptir. Şöyle ki, Cumhurbaşkanının yetkilerini, en azından siyasal sorumluluk gerektiren, 'icrai ve idari' nitelikteki yetkilerini, Başbakan veya ilgili bakanın imzasıyla ve onların sorumluluğu altında kullanması gerektiğini, (m.105)'in gerekçesinde bu durum/ilke çok açık biçimde ifade edilmesine rağmen, ilgili madde hükmünde açıkça düzenlenmemiştir.⁶⁴

1982 Anayasası (m.105/1)'e baktığımızda,⁶⁵

⁶¹ 1982 Anayasası'nda 'sorumluluk ve sorumsuzluk hali' kenar başlıklı **(m.105/1)** şöyledir:

"Cumhurbaşkanının, Anayasa ve diğer kanunlarda Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır; bu kararlardan Başbakan ve ilgili bakan sorumludur."

⁶² Tanör, Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s.303.

⁶³ **A.e.**

⁶⁴ **A.e.** "Bu karmaşıklığın temel nedeni, Danışma Meclisi metnindeki iki ayrı madde halindeki düzenlemenin, Milli Güvenlik Konseyi'nde birleştirilerek tek maddeye dönüştürülürken, gerekçe ile çelişen bir düzenleme yapılmasıdır." (**A.e.**)

⁶⁵ 1982 Anayasası (**m.105**)'e ilişkin;

- 'Gerekçe' metni şöyledir: "Devlet Başkanının parlamenter rejimindeki sorumsuzluğu ilkesinin nasıl uygulanacağı bu maddede düzenlenmiştir. Devlet Başkanının görevi sırasında Türkiye Büyük Millet Meclisi önünde vatan hainliği dışında (Madde 115) herhangi bir sorumluluğu yoktur. Diğer taraftan parlamenter sistemde sorumsuz olan bir kişiye yetki verilemez. Bundan dolayı Devlet Başkanının kararlarının uygulanabilmesi için Türkiye Büyük Millet Meclisi önünde işlemin sorumluluğunu kabul edip savunacak 'birinin' veya gerektiğinde bütün Bakanlar Kurulunun Devlet Başkanının kararlarını imzalamaları gerekir. Esasen bu zorunluluktan dolayı kararlar Bakanlar Kurulu veya bakan tarafından alınır ve Devlet Başkanı tarafından imzalanır.

Cumhurbaşkanının sorumluluk getirmeyen kararlardan hangilerini tek başına imzalayarak uygulatabileceği, yani istisnalar, Anayasada açıkça belirtilmiştir.

1) kural olarak Cumhurbaşkanının bütün kararlarının Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanacağı,

2) istisna olarak da Anayasa ve diğer kanunlarda Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmadığı belirtilen işlemleri tek başına yapacağı, yani Cumhurbaşkanının ‘tek başına yapabileceği’ birtakım işlemlerin karşı imza kuralından istisna olduğu, başka bir deyişle Cumhurbaşkanının Başbakan ve ilgili bakan tarafından imzalanmalarına gerek olmadan tek başına birtakım işlemleri yapabileceği,

3) Başbakan ve ilgili bakan tarafından imzalanan işlemlerden Başbakan ve ilgili bakanın sorumlu olacağı, öngörülmektedir.

Buraya kadar öngördükleri itibariyle, yazılış tarzı bakımından (m.105/1) Cumhurbaşkanının siyasal sorumsuzluğu ilkesine uygundur.

Ancak, Anayasa, (m.105)’deki açık hükme rağmen, ne bu maddesinde, ne Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinin topluca sayıldığı (m.104)’te ne diğer ilgili maddelerinde ne de diğer kanunlarda, “Cumhurbaşkanının, Başbakan veya ilgili bakanın imzasına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği işlemleri belirleyen” açık bir düzenleme yapmamıştır. Başka bir deyişle 1982 Anayasası’nda Cumhurbaşkanının hangi işlemleri tek başına, hangi işlemleri karşı-imza kuralına uyarak yapacağı belirtilmemiştir, gösterilmemiştir. Bu belirsizlikten dolayı, Cumhurbaşkanının hangi işlemleri tek başına hangi işlemleri karşı-imza ile yapacağı konusu tartışmalıdır.⁶⁶

Cumhurbaşkanının sorumluluğu, vatan hainliği dolayısıyladır; eski metinde bir değişiklik yoktur.”

- ‘M.G.K. Anayasa Komisyonunun Değişiklik Gerekçesi’ metni şöyledir: “Danışma Meclisi tarafından kabul edilmiş bulunan Cumhurbaşkanlığının sorumsuzluğuna ilişkin 113’üncü madde ile sorumluluğunu belirleyen 114’üncü madde birleştirilerek 105’nci madde olarak düzenlenmiştir.

Bu düzenlemede Cumhurbaşkanının tek başına imzalayacağı kararların ayrıca sayılmasında zorunluluk görülmemiştir. Diğer yünden, Cumhurbaşkanının sorumlu tutulabilmesi için üye tamsayısının en az üçte ikisi ibaresi, üye tamsayısının en az dörtte üçü şeklinde değiştirilmiştir.”

⁶⁶ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.518-519 “Bu tartışmanın önemini, ‘Cumhurbaşkanının re’sen imzaladığı kararlar ve emirler aleyhine Anayasa Mahkemesi dahil, yargı mercilerine başvurulamaz’ diyen Anayasanın 105’inci maddesinin ikinci fıkrası daha da artırmaktadır. Eğer bir işlem, Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği bir işlem ise, o işleme Başbakan ve ilgili bakanın imza atması söz konusu olmadığı gibi, o işleme karşı yargı denetiminin işletilmesi de mümkün değildir. Ortaya, hem siyasal denetimden, hem de yargısal denetimden istisna tutulan bir işlem kategorisi çıkmaktadır ki, bu hem demokrasiye, hem de hukuk devleti ilkesine aykırıdır. Zira bir demokraside yetkisi siyasal sorumluluğa sahip makamlar tarafından kullanılmalıdır. İkinci olarak, bir hukuk devletinde, yargı denetimi dışında bırakılan işlem bulunmamalıdır.” (A.e.) ; Tanör, Yüzbaşıoğlu,

Cumhurbaşkanı, ne Başbakan ve ilgili bakanla birlikte ne de tek başına imzaladığı kararlardan dolayı, siyasal bakımdan da dahil olmak üzere, sorumlu değildir. Bu kuralın tek istisnası ‘vatana ihanet sayılan suçlar’dan birini işlemiş olması halidir. Bu bakımdan kararın Cumhurbaşkanınca tek başına veya Başbakan ve ilgili bakanla birlikte imzalanmış olması arasında bir fark yoktur.⁶⁷ Cumhurbaşkanının siyasal sorumsuzluğu, tek başına yaptığı işlemleri de kapsamaktadır.⁶⁸

Cumhurbaşkanı, yürütmenin sorumsuz kanadını, hükümet ise sorumlu kanadını oluşturmaktadır.. Hükümetin bir çok kararları, Cumhurbaşkanının imzası ile geçerlik kazanmakta; buna karşılık Cumhurbaşkanı da bir çok görevlerini hükümetin, ya da görevli bakanın katılması ile yürütebilmektedir.⁶⁹

Cumhurbaşkanınca, İdare içinde yer alan ve icrai yetkiler kullanan kuruluşlara atama yapma yetkisinin Başbakan veya ilgili bakanla birlikte kullanılması gerekir. İdare alanında yer alan ve icrai yetkiler kullanan kişi ve kuruluşların eylem ve işlemlerinden, siyasal bakımdan sorumlu tutulabilecek hiçbir makamın bulunmaması, parlamenter rejimin mantığına ters düşen bir durumdur.⁷⁰

Türkiye Cumhuriyeti idari teşkilatında Başbakan ve Bakanların altındaki, idari makam ve mercilerin parlamento karşısında siyasi sorumluluğu yoktur. Kısacası, idarenin “siyasal sorumluluğu” yoktur.⁷¹

Sonuç olarak, 1982 Anayasasına göre, Cumhurbaşkanı, göreviyle ilgili olarak yapacağı işlem ve eylemlerden dolayı sorumsuzdur. Gerçekten, Cumhurbaşkanının, ilke olarak karşı-imza kuralı uyarınca Başbakan ile ilgili bakanın imzaları ile yapacağı işlemlerden dolayı Başbakan ve ilgili bakanın sorumlu olacağı belirtildiği gibi, Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemlerden dolayı da kendisine

a.g.e., s.303-304. “Oysa, Danışma Meclisi metninde cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemler, cumhurbaşkanının sorumsuzluğunu düzenleyen maddede tek tek sayılmıştı. Milli Güvenlik Konseyi, Danışma Meclisi metnindeki iki maddeyi birleştirirken, gerekçesinde ‘Cumhurbaşkanının tek başına imzalayacağı kararların ayrıca sayılmasında zorunluluk görülmemiştir’ diyerek, 105. madde hükmüyle çelişkiye düşmüştür.” (A.e.)

⁶⁷ Ömer İzgi, Zafer Gören, **(03.10.2001 Tarihli Değişiklikleri İle) Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Yorumu II**, Ankara, TBMM Basımevi, 2002, s.996.

⁶⁸ Gözübüyük, Tan, **İdare Hukuku I ...**, s.191.

⁶⁹ A. Şeref Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, Güncelleştirilmiş 22.bası, Ankara, Turhan Kitabevi, Eylül 2005, s.69.

⁷⁰ Özbudun, **a.g.e.**, s.315.

⁷¹ Kemal Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, 6. baskı, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, Ekim 2007, s.715.

herhangi bir sorumluluk yöneltilemeyeceği ve bu işlemlere karşı hiçbir yargı merciine başvurulamayacağı belirtilmiştir.(m.105/1-2 ve m.125/2).⁷²

3. Siyasal Sorumsuzluk Çerçevesinde İlgili Yargı Kararları

Anayasa Mahkemesi'nin, Cumhurbaşkanının siyasal sorumsuzluğu kavramı çerçevesinde değerlendirilebilecek ilgili birtakım kimi kararlarına burada yer verilecek ve böylelikle içtihat düzeyinde siyasal sorumsuzluk kavramının ele alınışına ilişkin önemli ipuçları yakalanabilecektir.

Anayasa Mahkemesi, 1961 Anayasası döneminde, Cumhurbaşkanının tek başına Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası açma yetkisi olduğunu kabul ettiği kararında şunları ifade etmiştir.⁷³

“Anayasa, cumhurbaşkanına, yürütmenin başı olması yönünden değil, devletin tarafsız başı olması yönünden de kimi görevler vermiştir. Bunlardan biri de Anayasanın 149. maddesinde belirtilen iptal davası açma yetkisidir. Bu yetkinin kullanılmasını 98. madde çerçevesi içinde görmek olanaksızdır. Çünkü, böyle bir durumda, bu yetki ancak başbakan veya ilgili bakanca uygun görülmesi halinde kullanılabilir. Başka bir deyişle, siyasal iktidarcı yasalaştırılan bir metin hakkında cumhurbaşkanının iptal davası açma yetkisini, başbakana veya ilgili bakana devreden veya onları bu yetkiye ortak eden ters bir sonuç olur ki, Anayasanın böyle bir sonucu kabul ettiği düşünülemez. Yukarıda açıklanan nedenlerle, cumhurbaşkanının, Anayasanın 149. maddesine göre, başbakanla herhangi bir bakanın imzalamasına gerek olmaksızın, yalnız kendi imzasıyla iptal davası açma yetkisi bulunduğu kabul edilmelidir.”

Anayasa Mahkemesi'nin, 1961 Anayasası döneminde, yine tek başına ve fakat bu kez kanunları TBMM'ye geri gönderme yetkisini tek başına kullanabileceğine ilişkin verdiği kararında şöyle demiştir.⁷⁴

⁷² Günday, **a.g.e.**, s.367 ; Turhan, **a.g.e.**, s.124.

⁷³ Anayasa Mahkemesi, E.1975/183, K.1976/15, K.T.16/3/1976, **Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi**, Sayı:14, s.68.

⁷⁴ Anayasa Mahkemesi, E.1979/22, K.1979/45, K.T.18/12/1979, **Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi**, Sayı:17, s.372-376.

“ Anayasa, Cumhurbaşkanını Devletin başı olması nedeniyle birtakım görev ve yetkilerle donatmıştır. Cumhurbaşkanına bu yönden tanınan görev ve yetkilerden birisinin de, Anayasanın 93. maddesiyle düzenlenen ve yasaları bir defa daha görüşülmek üzere TBMM’ye geri göndermeyi içeren yetki olduğundan kuşku duyulmaması gerekir. Cumhurbaşkanının, bu yetkiyi, bakanlar kurulu üyeleri ile birlikte kullanacağını kabulü, onları, bu yetkinin kullanılmasına ortak eden bir sonuç ortaya koyar ki, Anayasanın böyle bir durum istediği düşünülemez. Yasaları yayımlamak ve uygulama alanına koymak, yürütme ile ilgili bir görev olduğu halde; uygun bulmadığı yasaları bir daha görüşülmek üzere, TBMM’ye geri göndermek için, cumhurbaşkanına tanınan yetkinin yürütme görevi ile bir ilişkisi yoktur. Cumhurbaşkanı devleti temsil etmek, demokratik sosyal hukuk devleti ilkelerini ve laik T.C.’yi yüceltmek ve kollamak görevlerini Anayasa kurallarıyla üstlenen yansız bir baştır.”

1982 Anayasası döneminde, Anayasa Mahkemesi, Cumhurbaşkanının hangi kararlarının Başbakan ve ilgili bakanca imzalanması gerekeceğine dair şöyle bir değerlendirmede bulunmaktadır:⁷⁵

“Parlamente hükümet sistemi benimsenen Anayasa’ya göre, Cumhurbaşkanı’nın yürütmenin başı olarak karşı-imza kuralı gereği imzalayacağı kararnameler, 104. madde uyarınca yürütme alanına ilişkin görev ve yetkileri ile sınırlı anlaşılmak gerekir. Anayasa’daki, ‘Cumhurbaşkanının ... bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır.’ kuralı ancak, yürütmeye ilişkin olan ve Bakanlar Kurulu’nun siyasal sorumluluğunu gerektirecek kararlar anlamında yorumlanmalıdır. Ters durumda, yürütme alanında yer alan ve icraî yetkiler kullanan kişi ve kuruluşların eylem ve işlemlerinden siyasal yönden sorumlu tutulabilecek hiçbir makamın bulunmaması parlamente sistemin mantığıyla bağdaşmaz.”

Yine, Anayasa Mahkemesi’nin aynı içtihadı içerisinde devamla belirttiği şu açıklamalar Cumhurbaşkanının siyasal sorumsuzluğuna ışık tutmaktadır:

⁷⁵ Anayasa Mahkemesi, E.1992/37, K.1993/18, K.T.27/4/1993, **Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi**, Ankara, Sayı 31, 1.Cilt, 1996, s.102-103. Anayasa Mahkemesi’nin bu içtihadından anlaşılmaktadır ki, “(...), cumhurbaşkanı, yürütme alanına ilişkin yetkilerden sadece siyasi sorumluluk gerektiren icrai nitelikteki yetkilerini birlikte imza ile kullanacaktır. Yürütme alanına giren, ancak siyasal sorumluluk gerektirmeyen diğer yetkileri ile devletin başı sıfatıyla sahip olduğu yasama ve yargı ile ilgili yetkilerini, karşı imza kuralı aranmadan, tek başına kullanabilecektir.” (Tanör, Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s.309.)

“Cumhurbaşkanının da yürütme organının başı olması nedeniyle yetki ve görevini tek başına kullanıp yerine getiremeyeceği ancak ilgili bakan ve Başbakanla birlikte kullanacağı Anayasa’nın 105 inci maddesinde şöyle ifade edilmiştir.

‘Cumhurbaşkanının, Anayasa ve diğer kanunlarda Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır; bu kararlardan Başbakan ve ilgili bakan sorumludur’.

Şu durumda, Cumhurbaşkanının Anayasa ve diğer yasalarla tek başına yapabileceği belirtilen işlemler dışında kalan yürütme kapsamındaki bütün kararlarının hukuksallık kazanabilmeleri için Başbakan ve ilgili bakanlar tarafından imzalanmaları; Başbakan ve tüm bakanların imzaladıkları ‘Bakanlar Kurulu Kararnamesi’ ile yalnızca Başbakan ve ilgili Bakanın imzasını taşıyan ‘müşterek kararname’nin de geçerlik kazanabilmesi için cumhurbaşkanı tarafından imzalanması anayasal bir zorunluluktur.

Tek başına yapacağı işlemler dışında Cumhurbaşkanı’nın tüm kararlarının Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanması zorunluluğu Anayasa’da Cumhurbaşkanı’nın sorumsuzluğunun öngörülmesi nedeniyledir.

(...)

Ancak, belirtmek yerinde olur ki, parlamenter sistemin geçirdiği değişiklikler sonucunda bugün artık gerçek güç kaynağı seçimle oluşan parlamento olup, onun içindeki çoğunluğa dayalı hükümet ön plana geçmiştir. Bugünün parlamenter sisteminde yürütme sorumluluğu hükümettedir. Bunun sonucu olarak da günümüzde Devlet Başkanı’nın bir kararının Başbakan ve ilgili Bakan tarafından alınan bir kararın Devlet Başkanı’nca imzalanarak biçimsel olarak tamamlanması söz konusudur. Bu nedenle de sorumluluğunu hükümetin taşıdığı kararnameler hakkında Cumhurbaşkanı’nın uyarı ve tavsiyede bulunmaktan öte direnmesi, sistemin özelliğine ters düşer.

O halde, Anayasanın ilgili kurallarının parlamenter sistemin temel ilkelerinin ışığında değerlendirilmesi sonucu, Cumhurbaşkanına tanınan bütün bu yetkilere karşın sistem özde parlamenter demokrasi olduğundan ve sorumluluk da hükümette bulunduğundan, Anayasaya ve yasalara aykırı olmadıkça, Cumhurbaşkanının Bakanlar Kurulu işlemlerini siyasal yerindelik yönünden denetleyemeyip, imzalamak sorunda olduğu açıktır. Esasen öğretilerde de Cumhurbaşkanının rolünün uyarı ve tavsiyeden öteye geçmemesi gerektiğine işaret edilmektedir.

Kuşkusuz Anayasada tarafsızlığını sağlama konusunda özen gösterilen Cumhurbaşkanı, siyasal yaşamda bir denge ve kararlılık ögesi olarak düşünülmüş, çoğunluk partisinin emrinde bir yürütme aracı, hiçbir yetki sahibi olmayan ‘simgesel’ bir Devlet Başkanı durumuna sokulması amaçlanmamıştır. Bu nedenle, hukuka aykırı bir işlem söz konusu olduğunda Cumhurbaşkanı’nın tutumu farklı olabilecektir. Çünkü,

Cumhurbaşkanı'nın sorumsuzluğu, onun hukuka aykırı kararnameleri imzalamak zorunda olduğu biçimde yorumlanamaz.”⁷⁶

C. Cumhurbaşkanının Cezai Sorumsuzluğu/Sorumluluğu

1. Genel Olarak

Parlamente rejimlerde ilke olarak Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu yoktur, başka bir deyişle Cumhurbaşkanının cezai sorumsuzluğu kabul edilmektedir.

Cezai sorumsuzluk ceza hukukuna ilişkin sorumluluk demek olup, kişinin suç işlemesiyle ortaya çıkan ve kişisel bir sorumluluktur.⁷⁷

Cumhuriyet tipi parlamente rejimlerde Cumhurbaşkanının cezai sorumsuzluğu, monarşi tipi parlamente rejimlerdekine aksine, mutlak değildir.⁷⁸ Şöyle ki; Cumhurbaşkanının “görevi ile ilgili suçları” ile “görevi ile ilgili olmayan suçları” arasında bir ayırım yapılmaktadır. Buna göre;

Cumhurbaşkanının cezai sorumsuzluğu, sadece görevi ile ilgili suçlarla sınırlıdır. Böyle olmakla birlikte, Cumhurbaşkanının görevi ile ilgili suçlardan cezai sorumsuzluğu da mutlak değildir. Cezai sorumsuzluk ilkesinin istisnası olarak, Cumhurbaşkanının, görevi ile ilgili suçlar içerisinde “vatana ihanet” teşkil eden suçlardan dolayı cezai bakımdan sorumlu olacağı kabul edilmektedir. Başka bir deyişle, Cumhurbaşkanı, “vatana ihanet” teşkil eden suçlar dışında görevi ile ilgili (görevini yerine getirirken) bir suç işlemesi halinde cezai bakımdan sorumlu tutulamayacaktır.⁷⁹ Dolayısıyla, görevi ile ilgili suçlarından dolayı Cumhurbaşkanı hakkında ceza kovuşturması yapılması söz konusu olmayacaktır.⁸⁰

Cumhurbaşkanının cezai sorumsuzluğu, görevi ile ilgili olmayan suçlar bakımından geçerli değildir. Başka bir deyişle, Cumhurbaşkanı, görevi ile ilgili

⁷⁶ Anayasa Mahkemesi, E.1992/37, K.1993/18, K.T.27/4/1993, **Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi**, Ankara, Sayı 31, 1.Cilt, 1996, s.113-115.

⁷⁷ Gözler, **Devlet Başkanları ...**, s.85 ; Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.715.

⁷⁸ Özbudun, **a.g.e.**, s.317 ; Tanör, Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s.310 ; Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.534-535 ; Gözler, **Devlet Başkanları ...**, s.86.

⁷⁹ Tanör, Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s.310-311 ; Özbudun, **a.g.e.**, s.317 ; Gözübüyük, **Anayasa Hukuku ...**, s.243 ; Gözler, **Devlet Başkanları ...**, s.91 vd.

⁸⁰ Teziç, **a.g.e.**, s.408.

olmayan, adi suçlarından her vatandaş gibi cezai bakımdan sorumlu tutulabilecektir.⁸¹

Cumhurbaşkanının görevi ile ilgili suçlardan dolayı sorumlu tutulmamasının hukuki mantığı, siyasi sorumsuzluk gibi, aslında karşı-imza kuralına dayanmaktadır. Cumhurbaşkanı, görevini yerine getirirken, kural olarak tek başına işlem yapmadığına ve Cumhurbaşkanının işlemlerinde Başbakan veya ilgili bakanın imzaları bulunması gerektiğine göre, bu işlemlerden doğan cezai sorumluluğun da Başbakan veya ilgili bakana ait olması ve dolayısıyla Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğunun bulunmaması gerekmektedir.⁸² Başka bir görüşe göre ise, Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili suçlardan dolayı cezai sorumsuzluğunu, temelinde daha çok, Devlet başkanının bir suç işlemeyeceği anlayışına dayanan geleneksel statüsünün bir kalıntısı olarak düşünmek gerekmektedir.⁸³

2. Türk Anayasalarında Cumhurbaşkanının Cezai Sorumsuzluğu

Siyasal sorumsuzlukta olduğu gibi, Cumhurbaşkanının cezai sorumsuzluğu bakımından da Anayasalarımızda pozitif temeller bulunmaktadır.

Anayasalarımızda,⁸⁴ Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili suçlardan dolayı cezai sorumsuzluğu açıkça kabul edilmektedir.⁸⁵ Tek istisnası olarak ise “vatan hainliği suçu” öngörülmektedir.

⁸¹ Tanör, Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s.311 ; Gözler, **Devlet Başkanları ...**, s.87. “(...) bir ülkede cumhurbaşkanını kişisel suçlarından bağışık tutan bir hüküm olmadıkça, cumhurbaşkanının göreviyle ilgili olmayan kişisel suçlarından dolayı sorumlu olduğu sonucuna varılabilir.” (**A.e.**)

⁸² Özbudun, **a.g.e.**, s.317 ; Tanör, Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s.311.

⁸³ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.539.

⁸⁴ Anayasaların ilgili maddeleri şöyledir:

1924 Anayasası (**m.41**) şöyledir:

“Cumhurbaşkanı, vatan hayınlığı halinde Büyük Millet Meclisine karşı sorumludur. Cumhurbaşkanının çıkaracağı bütün kararlardan doğacak sorumlular 39 uncu madde gereğince bu kararları imzalayan Başbakanın ve ilgili bakanındır.

Cumhurbaşkanının, özlük işlerinden dolayı sorumlanması gerekirse, Anayasanın milletvekilliği dokunulmazlığı ile ilgili 17 inci maddesi hükümlerine uyulur.”

1961 Anayasası’nda “sorumsuzluğu” kenar başlıklı (**m.98**) ve “sorumluluğu” kenar başlıklı (**m.99**) şöyledir:

“Cumhurbaşkanı, görevleriyle ilgili işlemlerinden sorumlu değildir.

Cumhurbaşkanının bütün kararları, Başbakan ve ilgili Bakanlarca imzalanır. Bu kararlardan Başbakan ve ilgili Bakan sorumludur.” (**m.98**)

Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili olmayan, adi suçlardan dolayı ise, 1924 Anayasası açıkça Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğunu öngörürken (m.41/2), 1961 ve 1982 Anayasalarında ise Cumhurbaşkanının cezai bakımdan sorumlu olup olmayacağına ilişkin açık bir hüküm yoktur. Öğretideki çoğunluk, 1961 ve 1982 Anayasalarında açık bir düzenleme yoksa da, Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili olmayan suçlarından dolayı cezai sorumluluğunun olacağı görüşündedir.⁸⁶ Cumhurbaşkanını kişisel suçlarından bağışık tutan bir hüküm mevcut olmadığından dolayı, onun da bir kişi olarak kişisel suçlarından dolayı cezai sorumluluğunun bulunacağını ve Türk Ceza Kanunu hükümlerine tabi tutulacağını kabul etmek gerekmektedir.⁸⁷ Teziç'e göre ise, 1982 Anayasası'nda Cumhurbaşkanının vatan hainliği dışındaki suçlarda sorumsuzluğu kabul edildiği için, yargılama makamı gösterilmemiştir. Kişisel, yani göreviyle ilgili olmayan kişisel suçlarından dolayı da genel hükümlere tabi olduğu ve yargılanabileceği söylenemeyeceği gibi, mevcut olmayan yasama dokunulmazlığı da kaldırılamaz.⁸⁸

Türkiye Cumhuriyeti Anayasaları, Cumhurbaşkanının görevi ile ilgili suçlar içerisinde "vatana ihanet" teşkil eden suçlardan sorumlu olacağı ilkesini kabul ederek, Cumhurbaşkanının vatana ihanet halinde cezai sorumluluğunu öngörmektedir.⁸⁹ Cumhurbaşkanının parlamento tarafından vatana ihanetle suçlandırılmasını ve böyle bir suçlandırma halinde ise (1961 ve 1982

"Cumhurbaşkanı, vatan hainliğinden dolayı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az üçte birinin teklifi üzerine, üye tamsayısının en az üçte ikisinin Meclislerin birleşik toplantısında vereceği kararla suçlandırılır." (m.99)

1982 Anayasası'nda "Sorumluluk ve sorumsuzluk hali" kenar başlıklı (m.105)'in 1 inci ve 3 üncü (son) fıkrası şöyledir:

"Cumhurbaşkanının, Anayasa ve diğer kanunlarda Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır; bu kararlardan Başbakan ve ilgili bakan sorumludur.

(...)

Cumhurbaşkanı, vatana ihanetten dolayı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az üçte birinin teklifi üzerine, üye tamsayısının en az dörtte üçünün vereceği kararla suçlandırılır."

⁸⁵ Bkz.: 1982 Anayasası (m.105/1), 1961 Anayasası (m.98), 1924 Anayasası (m.41).

⁸⁶ Tanör, Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s.312 ; Özbudun, **a.g.e.**, s.317 ; Gözübüyük, **Anayasa Hukuku ...**, s.243 ; Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.535.

⁸⁷ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.536.

⁸⁸ Teziç, **a.g.e.**, s.409.

⁸⁹ Bkz.: 1982 Anayasası (m.105/3), 1961 Anayasası (m.99), 1924 Anayasası (m.41/1).

Anayasalarında) yargılamasının Yüce Divan sıfatıyla Anayasa Mahkemesi'nin yapacağını belirtmektedir.

3. Cumhurbaşkanı'nın Yasama Dokunulmazlığından Yararlanıp Yararlanamayacağı

Cumhurbaşkanı'nın cezai sorumsuzluğu, görevi ile ilgili olmayan âdi suçlar bakımından geçerli olmadığı, dolayısıyla bu suçlarından dolayı Cumhurbaşkanı'nın cezai bakımdan sorumlu tutulacağı yani her vatandaş gibi sorumlu olacağı kabul edilmektedir. Bu noktada, ortaya çıkan bir husus, Cumhurbaşkanı'nın görevi ile ilgili olmayan suçlardan dolayı başlatılacak cezai kovuşturmalar bakımından, milletvekilleri gibi yasama dokunulmazlığından (yasama dokunulmazlığı korumasından) yararlanıp yararlanamayacağıdır.

Bu bağlamda, Cumhurbaşkanı'nın yasama dokunulmazlığından yararlanıp yararlanamayacağı çerçevesinde Anayasalarımıza baktığımızda;

- 1924 Anayasası'nda, Cumhurbaşkanı'nın, görevi ile ilgili olmayan, kişisel suçlardan sorumlu olacağı açıkça belirtilmekte, bu durumlarda ise "Anayasanın milletvekili dokunulmazlığı ile ilgili 17. maddesine⁹⁰ göre hareket edileceğini" (m.41/2) öngörerek, Cumhurbaşkanı'nın da yasama dokunulmazlığından yararlanacağını ve izlenecek usulü açıkça belirtmiştir. Dolayısıyla, Cumhurbaşkanı kişisel suçlarından dolayı, Meclis'çe dokunulmazlığı kaldırıldığı takdirde genel mahkemelerde yargılanabilecektir.⁹¹

⁹⁰ 1924 Anayasası (m.17) şöyledir:

"Bir milletvekili ne Meclis içindeki oy, düşünce ve demeçlerinden ne de Meclisteki oy, düşünce ve demeçlerini Meclis dışında söylemek ve açığa vurmaktan sorumlu değildir. Seçiminden gerek önce ve gerek sonra üstüne suç atılan bir milletvekili Kamutayın kararı olmadıkça sanık olarak sorgulanamaz, tutulamaz ve yargılanamaz. Cinayetten suçüstü yakalanma hali bu hükmün dışındadır. Ancak bu halde yetkili makam bunu hemen Meclise bildirmek ödevindedir. Seçiminden önce veya sonra bir milletvekili hakkında verilmiş bir ceza hükmünün yerine getirilmesi milletvekilliği süresinin sonuna bırakılır. Milletvekilliği süresi içinde zamanaşımı işlemez."

⁹¹ Özbudun, **a.g.e.**, s.317 ; Gözübüyük, **Anayasa Hukuku ...**, s.244. "1924 Anayasasına göre, cumhurbaşkanı seçilen kişi, milletvekilliği sıfatını da korumaktadır. Bu nedenle de, cumhurbaşkanı'nın milletvekilliği dokunulmazlığı ile ilgili ayrıcalıklardan yararlanması doğaldır." (A.e.)

- 1982 ve 1961 Anayasalarında, Cumhurbaşkanının görevi ile ilgili olmayan suçlarından dolayı cezai sorumsuzluğuna/sorumluluğuna ilişkin bir kural olmadığı gibi, sorumluluğu gerektiğinde nasıl bir usul izleneceği hakkında bir hüküm ve yasama dokunulmazlığından yararlanıp yararlanamayacağına ilişkin de bir kural yoktur.

1982 ve 1961 Anayasalarında açık bir kural olmaması karşısında, öğretide çoğunluk görüşü, Cumhurbaşkanının görevi ile ilgili olmayan suçlardan dolayı sorumlu olacağı,⁹² Anayasa uyarınca, TBMM üyeleri (milletvekilleri) dışında, milletvekili olmayan bakanların yararlandığı (1982 AY m.112/4, 1961 AY m.105) ve Cumhurbaşkanı Konseyi üyelerine tanınan (Geçici m.2/3) yasama dokunulmazlığından, Cumhurbaşkanının da yararlanacağını kabul etmek gerektiği yönündedir.⁹³ Cumhurbaşkanının yasama dokunulmazlığından yararlanamayacağına ilişkin karşı görüşe göre ise, Cumhurbaşkanı, kişisel suçlarından dolayı dokunulmazlığı kaldırılmış milletvekili durumundadır. Anayasalarda açık bir düzenlemeye gidilmemesi ve kamu hukuku alanında boşlukların varsayımla, yorumla ve örnekseme (kıyas) yoluyla doldurma olanağının olmaması sebeplerini ve diğer taraftan Cumhurbaşkanı seçilen kişinin milletvekili sıfatını kaybettiği hususunu da göz önünde bulundurmak suretiyle Cumhurbaşkanının yasama dokunulmazlığından yararlanamaması gerekmektedir.⁹⁴ Bir yanda, Cumhurbaşkanının kişisel suçlarından dolayı bütün vatandaşların tabi olduğu usul kurallarının işletileceği savunulmakta,⁹⁵ diğer yanda ise, vatan hainliği gibi en ağır suç için bile kovuşturma yapılabilmesini TBMM'nin kararına bağlayan Anayasa kuralının varlığı karşısında, daha az önemli suçlar için TBMM'nin kararının alınmasının demokratik ilkelere daha uygun görüldüğü dile getirilmektedir.⁹⁶

Teziç'e göre ise, Cumhurbaşkanının yasama dokunulmazlığı mevcut değildir, dolayısıyla yasama dokunulmazlığının kaldırılmasından söz edilemeyecektir,

⁹² Tanör, Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s.312 ; Özbudun, **a.g.e.**, s.317 ; Gözübüyük, **Anayasa Hukuku ...**, s.243.

⁹³ Özbudun, **a.g.e.**, s.317 ; Tanör, Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s.312 ; Onar, **a.g.e.**, s.758.

⁹⁴ Gözübüyük, **Anayasa Hukuku ...**, s.244 ; Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, s.71 ; Benzer yönde Bkz.: Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.537-538.

⁹⁵ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.538.

⁹⁶ Orhan Aldıkaçtı, **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası**, İstanbul, İÜHF Yayınları, 1982, s.355.

bununla birlikte kişisel, yani göreviyle ilgili olmayan kişisel suçlarından dolayı da genel hükümlere tabi olduğu ve yargılabileceği söylenemeyecektir.⁹⁷

4. Cumhurbaşkanının Parlamento Tarafından Vatana İhanetle Suçlandırılması

Cumhurbaşkanının görevi ile ilgili suçlardan dolayı kural olarak cezai sorumsuzluğu kabul edilirken, bu kuralın tek istisnası olarak “vatana ihanet” teşkil eden suçlar kabul edilmekte, bu suçların işlenmesi halinde cezai sorumluluk öngörülmektedir.⁹⁸

Anayasalarımız, yalnızca, Cumhurbaşkanının “vatana ihanet” teşkil eden suçlarından dolayı cezai sorumluluğu vardır demekle yetinmemiş, buna yönelik prosedürleri de özellikle düzenleme yoluna gitmiştir. Bu prosedürlerde Cumhurbaşkanını suçlandırma makamı, yargılama makamı, karar yeter sayıları gibi hususlara yer verilmiştir.⁹⁹ Dolayısıyla, Cumhurbaşkanı görevi gereği işleyip cezai

⁹⁷ Teziç, **a.g.e.**, s.409.

⁹⁸ Bkz. 1982 Anayasası (m.105/3), 1961 Anayasası (m.99), 1924 Anayasası (m.41/1).

1982 Anayasası (m.105)’in ‘Gerekçe’ metninden : “ Devlet başkanının parlamenter rejimindeki sorumsuzluğu ilkesinin nasıl uygulanacağı bu maddede düzenlenmiştir. Devlet başkanının görevi sırasında Türkiye Büyük Millet Meclisi önünde vatan hainliği dışında herhangi bir sorumluluğu yoktur. (...) Cumhurbaşkanının sorumluluğu, vatan hainliği dolayısıyladır; eski metinde bir değişiklik yoktur.”

⁹⁹ Ayrıca, TBMM İçtüzüğü’nde “Cumhurbaşkanının vatana ihanetle suçlandırılması” kenar başlıklı **(m.114)** şöyledir:

“(Ek: 16/5/1996 – 424 S. Karar / 25 md.) Anayasanın 105 inci maddesinin son fıkrası gereğince görevde bulunan veya görevden ayrılmış olan Cumhurbaşkanının vatana ihanetten dolayı suçlandırılmasını isteyen önerge, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az üçte birinin imzasıyla Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına verilir.

Bu önerge derhal Türkiye Büyük Millet Meclisinin bilgisine sunulur; suçlandırılması istenen Cumhurbaşkanına bildirilir ve Türkiye Büyük Millet Meclisinin bilgisine sunulmasından başlayarak yedi gün sonraki birleşimin gündemine alınır.

Bu birleşimde, suçlandırılması istenen Cumhurbaşkanının da dinleneceği bir görüşmeden sonra, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az dörtte üçünün oyuyla suçlandırılması istenen Cumhurbaşkanının Yüce Divana sevkine karar verilebilir. Suçlandırılması istenen Cumhurbaşkanı, isterse, savunmasını yazılı olarak gönderebilir. Bu savunma Genel Kurulda aynen okunur.

Birinci fıkrada söz konusu önerge ile üçüncü fıkrada söz konusu Yüce Divana sevk kararında, hangi ceza hükmüne dayanıldığı ve suçlandırılması istenen Cumhurbaşkanınca işlendiği ileri sürülen suçun hangi gerekçeyle vatana ihanet sayılması gerektiği belirtilir.”

sorumluğunun söz konusu olduğu tek suç olan vatana ihanet suçu bakımından özel soruşturma ve kovuşturma usulüne tabi tutulmuş olmaktadır.¹⁰⁰

Cumhurbaşkanının vatana ihanetten dolayı parlamento tarafından suçlandırılmasında;

- 1982 Anayasası, TBMM üye tamsayısının en az üçte birinin teklifi üzerine, üye tamsayısının en az dörtte üçünün vereceği kararla suçlandırılmasını aramakta (m.105/3),

- 1961 Anayasası, TBMM üye tamsayısının en az üçte birinin teklifi üzerine, üye tam sayısının en az üçte ikisinin vereceği kararla suçlandırılmasını aramakta (m. 99),

- 1924 Anayasası ise, Cumhurbaşkanının vatana ihanetten suçlandırılması için bir karar yeter sayısı öngörmemektedir.

Cumhurbaşkanının parlamento tarafından vatana ihanetle suçlanması halinde onu yargılayacak olan makam ise, (1961 ve 1982 Anayasalarında) Yüce Divan sıfatıyla Anayasa Mahkemesi'dir. (1982 AY m.148/3, 1961 AY m.147/2).

“Vatana ihanet” kavramının tanımı¹⁰¹ konusunda bir kesinlik yoktur. Ne anayasalarda ne de ceza kanunlarında bir “vatana ihanet” suçu tipi öngörülmemekte, diğer taraftan hangi suçların “vatana ihanet” teşkil edeceğini saptayan bir kurala ve de bu suç tipine ceza öngören bir hükme yer verilmemektedir.¹⁰² Bu belirsizlik karşısında, “vatana ihanet”i tanımlamaya yönelik iki farklı görüşten/yaklaşımdan söz edilebilmektedir. Birinci görüş, vatana ihanetin suçların kanuniliği ilkesi dışında tutulduğu ve bundan dolayı suçun ve yaptırımının, suçlandırma sırasında, önce TBMM ve sonra nihai olarak Anayasa Mahkemesi tarafından belirleneceği biçimindedir. Bu çözüm yaklaşımı, vatana ihanetin siyasi yönünü ağırlıklı gören bir yaklaşımdır.¹⁰³ İkinci görüş ise, suçların kanuni ilkesinden ayrılmamayacağı ve Cumhurbaşkanına yönelik vatana ihanet suçlamasının, ancak ceza kanunlarında

¹⁰⁰ Bkz. Kemal Gözler, **İdare Hukuku II**, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, Temmuz 2003, s.729 ; Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.650.

¹⁰¹ “Vatan hainliği kavramının, batı hukukundaki karşılığı “yüksek ihanet” tir. Aslında her iki kavram da, belirsiz ve karmaşıktır; tanımı da yapılmamıştır. Öğretide, yüksek ihanet, genel olarak cumhurbaşkanının görevini, anayasaya, ya da ülkenin yüksek çıkarlarına aykırı bir biçimde kötüye kullanılmasından doğan siyasal bir suç olarak kabul edilir. Vatana ihanet bir ceza hukuku kavramı olmaktan çok, siyasal bir kavramdır.” (Gözübüyük, **Anayasa Hukuku ...**, s.243.)

¹⁰² Tanör, Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s.311 ; Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, , s.544.

¹⁰³ Tanör, Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s.311.

düzenlenmiş suçlara dayandırılabilceğini söylemektedir. Burada, hangi suçlandırmanın vatan ihanet teşkil edeceği, suçlandırma aşamasında TBMM’ce belirlenecek, son nitelendirmeyi yine Anayasa Mahkemesi yapacaktır. Bu çözüm yaklaşımı, vatana ihanete ceza hukuku ekseninden bakan bir yaklaşımdır.¹⁰⁴ Tanör-Yüzbaşıoğlu’na göre, ikinci görüş/çözüm daha isabetlidir, nitekim TBMM İçtüzüğü’nün, Cumhurbaşkanının vatana ihanetle suçlandırılma prosedürünün öngörüldüğü (m.114)’deki, TBMM’nin “Yüce Divana sevk kararında, hangi ceza hükmüne dayanıldığı ve suçlandırılması istenen Cumhurbaşkanınca işlendiği ileri sürülen suçun hangi gerekçeyle vatana ihanet sayılması gerektiği belirtilir” düzenlemesi de bu yöne işaret etmektedir.¹⁰⁵ Teziç’e göre, hangi suçun vatan hainliği oluşturup oluşturmayacağını önceden belirlemek mümkün olmayıp, bu konuda takdir TBMM’nindir. Yüce Divan sıfatıyla yargılamayı yapacak olan Anayasa Mahkemesi, TBMM’nin suçu nitelendirmesinde olduğu kadar, bu suçun zaman ve yer koşulları bakımından, vatana ihanet olarak nitelemeye değer olup olmadığı hususunda da TBMM’nin kararıyla bağlı değildir.¹⁰⁶ Gözler ise, suçların ve cezaların kanuniliği ilkesi dolayısıyla, ceza kanunlarımızda “vatana ihanet suçu” diye bir suç olmadığından bahisle, Türkiye’de Cumhurbaşkanının vatana ihanet suçu nedeniyle Yüce Divanda yargılanamayacağını düşünmektedir.¹⁰⁷

Anayasa Mahkemesi, Yüce Divan sıfatıyla yargılama yaparken, TBMM’nin Yüce Divana sevk kararındaki suça ilişkin nitelendirmesi ile bağlı değildir. Suçun oluşumunda olduğu gibi, vatana ihanet teşkil edip etmediğinde de son belirlemeyi Anayasa Mahkemesi yapar. Onu bağlayan husus, vatan hainliği olarak nitelendirilen olaydır.¹⁰⁸ Anayasa Mahkemesi, Cumhurbaşkanını, vatana ihanet suçu dışında bir başka suçtan dolayı yargılayamaz, zira daha önce belirtildiği gibi Cumhurbaşkanı vatana ihanet suçu dışında bir başka suçtan dolayı sorumsuzdur.¹⁰⁹

Cumhurbaşkanının vatana ihanet sebebiyle yargılanmasında, Yüce Divan, ceza hukuku ilkeleriyle de bağlı olmayıp tam bir serbestliğe sahiptir.¹¹⁰

¹⁰⁴ A.e.

¹⁰⁵ A.e., s.311-312.

¹⁰⁶ Teziç, a.g.e., s.410.

¹⁰⁷ Gözler, a.g.e., s.548.

¹⁰⁸ Gözübüyük, *Anayasa Hukuku ...*, s.243 ; Tanör, Yüzbaşıoğlu, a.g.e., s.312.

¹⁰⁹ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, s.542.

¹¹⁰ Teziç, a.g.e., s.410.

Cumhurbaşkanının, Yüce Divan'a sevk edilmesi halinde görevde kalıp kalmayacağına ilişkin olarak 1982 Anayasası'nda açık bir kural yoktur. Öğretideki kimi görüşlere göre, Anayasaya göre, göreviyle ilgili bir suçtan dolayı Meclisçe Yüce Divana sevk edilen bir bakan, bakanlıktan düşmüş sayıldığına göre (1982 AY m.113/3), TBMM'nin çok daha büyük bir çoğunluğunun kararıyla ve çok daha ağır bir suçla suçlanan bir Cumhurbaşkanının, göreve devam edebileceği düşünülemez.¹¹¹ Dolayısıyla, Anayasa Mahkemesi'nin kararı beklenmeden Cumhurbaşkanı sıfatının sona erdiğini ve Cumhurbaşkanlığı makamının kendiliğinden ve sürekli olarak boşaldığını kabul etmek gerekecektir.¹¹² Yeni Cumhurbaşkanı seçilinceye kadar TBMM Başkanı'nın vekillik etmesi gerekir. Yüce Divan, yargılama sonunda beraat kararı verse de, suçlandırılan Cumhurbaşkanı'nın görevine dönememesi gerekir.¹¹³

Yargılama sonunda, Yüce Divan'ın iki tür müeyyide uygulama imkanına sahip olduğunu kabul etmek gerekir. Birinci yaptırım siyasi olup, Cumhurbaşkanının görevden azledilmiş olduğunun tespitidir. İkinci yaptırım ise, yürürlükteki ceza kanunları hükümlerine göre, şartları varsa suçlu görülerek mahkumiyetine karar vermektir.¹¹⁴

D. Cumhurbaşkanının Hukuki Sorumsuzluğu/Sorumluluğu

1. Genel Olarak

İlke olarak Cumhurbaşkanının hukuki sorumsuzluğu parlamenter rejimin esaslarından birini oluşturmaktadır.

Cumhurbaşkanının “hukuki sorumluluğu”, Cumhurbaşkanının özel hukuka ilişkin sorumluluğu demektir. Özel hukuk ise medeni hukuk (kişiler hukuku, aile

¹¹¹ Özbudun, **a.g.e.**, s.318 ; Teziç, **a.g.e.**, s.410 ; Gözübüyük, **Anayasa Hukuku ...**, s.243. Benzer yönde Bkz.: Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.541.Yine de Gözler'e göre, bu yolda Anayasaya bir hüküm konulmadıkça, vatana ihanetle suçlanan Cumhurbaşkanının Cumhurbaşkanlığı sıfatının, pozitif hukuk bakımından devam ettiği söylenebilecektir. (**A.e.**)

¹¹² Özbudun, **a.g.e.**, s.318 ; Tanör, Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s.312 ; Gözübüyük, **Anayasa Hukuku ...**, s.243.

¹¹³ Teziç, **a.g.e.**, s.410.

¹¹⁴ **A.e.**

hukuku, miras hukuku, eşya hukuku), borçlar hukuku (sözleşme sorumluluğu, haksız fiil sorumluluğu), ticaret hukuku gibi hukuk dallarından oluşmaktadır.¹¹⁵

Monarşi tipi parlamenter rejimlerde hukuki sorumsuzluk mutlak iken, cumhuriyet tipi parlamenter rejimlerde Cumhurbaşkanının hukuki sorumsuzluğu/sorumluluğu ile ilgili olarak “görevi ile ilgili işlem ve eylemler” ile “görevi ile ilgili olmayan işlem ve eylemler” arasında bir ayrım yapılmaktadır.¹¹⁶ Buna göre;

- Cumhurbaşkanının ‘görevi ile ilgili’ işlem ve eylemlerinden dolayı hukuki sorumluluğu yoktur. Başka bir deyişle, Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini kullanırken yaptığı işlem ve eylemlerinden hukuken sorumlu değildir. Dolayısıyla, bu bakımdan, Cumhurbaşkanına karşı hukuk davası açılmaz, hukuk kovuşturması yapılamaz.¹¹⁷

- Cumhurbaşkanının ‘görevi ile ilgili olmayan’ işlem ve eylemlerinden dolayı hukuki sorumluluğu vardır. Başka bir deyişle, Cumhurbaşkanının görevi dışındaki kişisel işlem ve eylemleriyle, kişilere verdiği maddi ve manevi zararlardan dolayı diğer bireyler gibi sorumludur.¹¹⁸ Dolayısıyla, bu bakımdan, Cumhurbaşkanına karşı hukuk davası açılabilir.

Cumhurbaşkanının hukuki sorumluluktan kurtulması, ancak işlem ve eylemlerinin görevi ile ilgili olmasına bağlıdır.¹¹⁹ Cumhurbaşkanının görevleriyle ilgili işlem ve eylemlerinin sorumsuzluk kapsamında kalmasının bir sakıncası yoktur. Çünkü, bir parlamenter demokraside, Cumhurbaşkanının bu görev ve yetkileri karşı-imza kuralına tabidir. Böyle bir durumda, Cumhurbaşkanının işlemine karşı-imzasını atan Başbakan veya bakan sorumlu olacaktır.¹²⁰

Cumhurbaşkanının görevi dolayısıyla veya görevi sırasında yaptığı eylemlerden kaynaklanan zararlardan dolayı da hukuki sorumluluğu yoktur. Bu tür eylemler, mahiyetleri gereği karşı imza kuralına tabi olmadığından, bunlardan doğan

¹¹⁵ Gözler, **Devlet Başkanları ...**, s.111.

¹¹⁶ Gözübüyük, **Anayasa Hukuku ...**, s.244 ; Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.550-551 ; Gözler, **Devlet Başkanları ...**, s.111.

¹¹⁷ Teziç, **a.g.e.**, s.408.

¹¹⁸ “Cumhurbaşkanı da bir gerçek kişidir ve bir gerçek kişi olarak hukuki sorumluluğu vardır.” (Gözler, **Devlet Başkanları ...**, s.111.)

¹¹⁹ Gözübüyük, **Anayasa Hukuku ...**, s.244.

¹²⁰ Gözler, **Devlet Başkanları ...**, s.113-114.

zararların tazmini amacıyla Başbakan veya ilgili bakana karşı tazminat davası da açılmayacaktır. Burada, zarara uğrayan kişi, Cumhurbaşkanının şahsına karşı değil, Cumhurbaşkanlığı idari teşkilatına (Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğine) karşı dava açmak suretiyle uğradığı zararın tazminini isteyebilir.¹²¹

Cumhurbaşkanının görevi içerisinde olup “hükümet tasarrufları” kategorisine giren işlemlerine karşı ne adli yargıda, ne idari yargıda tazminat davası açılabilir. Başka bir deyişle, hükümet tasarruflarının yol açtığı zararların tazmini istemiyle tazminat davası açılmamaktadır. Bu hükümet tasarruflarından dolayı bir sorumluluk atfedilebilmesi mümkün değildir.¹²²

2. Türk Anayasalarında Cumhurbaşkanının Hukuki Sorumsuzluğu

Türk hukuku bakımından da, Cumhurbaşkanının hukuki sorumsuzluğu konusunda “görevi ile ilgili işlem ve eylemleri” ile “görev ile ilgili olmayan işlem ve eylemleri” arasında bir ayrım yapılması gerekmektedir.

1961 Anayasası (m.98)’deki¹²³ düzenlemeden, Cumhurbaşkanının “göreviyle ilgili” eylem ve işlemlerinden dolayı hukuki sorumluluğunun bulunmadığı sonucu çıkarılabilmektedir.¹²⁴ Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili işlemlerden sorumlu olmayacağı hükmünün, hukuki sorumsuzluğu da kapsadığı kabul edilmektedir.¹²⁵

1982 Anayasası için de, Cumhurbaşkanının “göreviyle ilgili” eylem ve işlemlerinden dolayı hukuki sorumluluğunun bulunmadığı sonucunu çıkarmak mümkündür. Şöyle ki;¹²⁶

¹²¹ A.e., s.114.

¹²² Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.723.

¹²³ 1961 Anayasası’nda “sorumluluğu” kenar başlıklı (m.98) ve “sorumluluğu” kenar başlıklı (m.99) şöyledir:

“Cumhurbaşkanı, görevleriyle ilgili işlemlerinden sorumlu değildir.

Cumhurbaşkanının bütün kararları, Başbakan ve ilgili Bakanlarca imzalanır. Bu kararlardan Başbakan ve ilgili Bakan sorumludur.” (m.98)

“Cumhurbaşkanı, vatan hainliğinden dolayı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az üçte birinin teklifi üzerine, üye tamsayısının en az üçte ikisinin Meclislerin birleşik toplantısında vereceği kararla suçlandırılır.” (m.99)

¹²⁴ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.551.

¹²⁵ Onar, **a.g.e.**, s.757-758.

¹²⁶ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.551-552.

- Birincisi, Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili işlemleri, karşı-imza kuralı uyarınca Başbakan ve ilgili bakan tarafından imzalanmışsa, (m.105/1)¹²⁷ uyarınca bu işlemlerden kaynaklanan tüm sorumluluk, dolayısıyla hukuki sorumluluk da, bu işlemleri imzalayan Başbakan ve ilgili bakana ait olacaktır. Görevi ile ilgili işlem ve eylemlerinden dolayı siyasi ve cezai sorumluluğu olmayan Cumhurbaşkanının hukuki sorumluluğunun da olmaması gerekir. Cumhurbaşkanının sorumsuzluğu, görevi ile ilgili işlem ve eylemlerinden dolayı hukuki sorumsuzluğunu da kapsamaktadır.¹²⁸ Örnek olarak; bir müşterek kararname ile görevinden alınan bir kişinin, görevden almanın haksız olduğundan bahisle, doğrudan Cumhurbaşkanına karşı bir tazminat davası açması mümkün olamayacaktır.

- İkincisi, Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili işlemleri, eğer Cumhurbaşkanınca tek başına yapılan işlemlerden ise, (m.105/2)¹²⁹ ve (m.125/2)¹³⁰ hükümleri dolayısıyla bu işlemlerden dolayı Cumhurbaşkanının hukuki sorumluluğu yine söz konusu olamayacaktır. Hukuk mahkemelerini de (m.105/2)'de geçen yargı mercileri içinde düşünmek gerekecektir. Bundan dolayı, Cumhurbaşkanının görevi dolayısıyla tek başına yaptığı bir işlem nedeniyle bir zarara uğradığından bahisle bir kişinin hukuk mahkemelerinde hukuk davası açıp tazminat istemesi mümkün olamayacaktır. Örnek olarak, Cumhurbaşkanının TBBM açılış konuşması yaptığı sırada kendisine hakaret

¹²⁷ 1982 Anayasası'nda "Sorumluluk ve sorumsuzluk hali" kenar başlıklı (m.105)'in 1 inci ve 3 üncü (son) fıkrası şöyledir:

"Cumhurbaşkanının, Anayasa ve diğer kanunlarda Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır; bu kararlardan Başbakan ve ilgili bakan sorumludur.

(...)

Cumhurbaşkanı, vatana ihanetten dolayı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az üçte birinin teklifi üzerine, üye tamsayısının en az dörtte üçünün vereceği kararla suçlandırılır."

¹²⁸ Tanör, Yüzbaşıoğlu, a.g.e., s. 313. Aynı yönde Bkz.: Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, s.71.

¹²⁹ 1982 Anayasası (m.105/2) şöyledir:

"Cumhurbaşkanının resen imzaladığı kararlar ve emirler aleyhine Anayasa Mahkemesi dahil, yargı mercilerine başvurulamaz."

¹³⁰ 1982 Anayasası (m.125/2) şöyledir:

"Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler ile Yüksek Askeri Şuranın kararları yargı denetimi dışındadır."

edildiğinden bahisle bir kişi, Cumhurbaşkanı hakkında hukuk mahkemesinde tazminat davası açamayacaktır.

1982 Anayasası'na göre, Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili işlem ve eylemlerinden dolayı sadece “vatana ihanet”ten dolayı sorumludur. Bundan dolayı, Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili fiilleri vatana ihanet oluşturmadıkça, hukuki sorumsuzluk kapsamındadır.¹³¹

Benzer esaslarla 1924 Anayasası'na yaklaştığımızda, bu Anayasa'nın sorumsuzluğa ilişkin (m.41)¹³² hükmü bakımından da, Cumhurbaşkanının görevi ile ilgili işlem ve eylemlerinden dolayı hukuki sorumsuzluğu bulunduğu sonucunu çıkarmak mümkündür.

Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili olmayan, başka bir deyişle kişisel işlem ve eylemlerinden dolayı ise hukuki sorumluluğu, tüm diğer gerçek kişiler gibi, vardır ve tamdır.¹³³ Başka bir deyişle, Cumhurbaşkanı, görevi dışındaki işlem ve eylemleriyle kişilere verdiği maddi ve manevi zararlardan dolayı genel hükümler çerçevesinde herkes gibi sorumlu olacaktır.¹³⁴

Bir gerçek kişi olarak Cumhurbaşkanı, görevi ile bir ilgisi bulunmayan bir işlem ve eyleminden, eğer medeni hukuk (kişiler hukuku, aile hukuku, miras hukuku, eşya hukuku), borçlar hukuku (sözleşmeler, haksız fiiller) gibi özel hukuka ilişkin bir sorumluluğu söz konusu edilmek istendiğinde, hukuk mahkemelerinde hukuk davası açılmak suretiyle sorumluluğuna gidilebilmesi mümkün olacaktır. Örnek olarak, Cumhurbaşkanı bir kira sözleşmesinde kira borcunu ödemediğinde, sözleşmeden kaynaklanan sorumluluğu dolayısıyla kendisine karşı hukuk davası açılabilmesi mümkündür. Yine, Cumhurbaşkanı kusurlu olarak şahsi otomobiliyle başkasının arabasına çarpıp yaralamaya sebebiyet verdiği takdirde, ona karşı maddi

¹³¹ Gözler, **Devlet Başkanları ...**, s.113.

¹³² 1924 Anayasası (m.41) şöyledir:

“Cumhurbaşkanı, vatan hayınlığı halinde Büyük Millet Meclisine karşı sorumludur. Cumhurbaşkanının çıkaracağı bütün kararlardan doğacak sorumlular 39 uncu madde gereğince bu kararları imzalayan Başbakanın ve ilgili bakanındır.

Cumhurbaşkanının, özlük işlerinden dolayı sorumllanması gerekirse, Anayasanın milletvekilliği dokunulmazlığı ile ilgili 17 inci maddesi hükümlerine uyulur.”

¹³³ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.552.

¹³⁴ Tanör, Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s. 313 ; Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, s.71.

ve manevi tazminat istemli bir hukuk davası açılarak sorumluluğuna gitmek söz konusu olabilecektir.¹³⁵

3. Hukuki Sorumsuzluk Çerçevesinde İlgili Yargı Kararı

1982 Anayasası döneminde, Cumhurbaşkanının göreviyle işlem ve eylemlerinden dolayı hukuken sorumlu tutulamayacağı yönündeki Yargıtay içtihadında, kişilik haklarına saldırıda bulunduğu bahisle Cumhurbaşkanı hakkında açılan manevi tazminat davası dolayısıyla şu yönde karar alınmıştır:¹³⁶

“Öncülüğünü yaptığı aydınlar dilekçesinden bir örneğin... Cumhurbaşkanlığı makamına da verildiğinden söz eden davacı; davalı Cumhurbaşkanının... Manisa ve Gördes’te yaptığı konuşmalarında ‘Aydınlar dilekçesini hazırlayan ve imzalayanları vatan hainliği ile suçlamak suretiyle’ kişilik hakkına saldırıda bulunduğunu ileri sürerek ... lira manevi tazminatın ... tahsiline karar verilmesini... dava etmiştir.

“Mahkemece; görevi sırasındaki işlemlerinden ötürü sorumsuzluğu ve yargı bağıışıklığı bulunan Cumhurbaşkanı hakkında dava açılmayacağı gerekçesi ile ...dava dilekçesinin reddine karar verilmiştir.

“Cumhurbaşkanı, esas itibariyle görevi ile ilgili eylemlerinden dolayı sorumsuzdur. Anayasa ve kanunlarda yapılması istenen değişikliklere de yer verilen ‘Türkiye’de demokratik düzene ilişkin gözlem ve istekler’ başlıklı dilekçe kendisine sunulan Cumhurbaşkanının; yurt gezisi sırasında yaptığı açık hava toplantılarında, Aydınlar Dilekçesi ile ilgili olarak görüş açıklamasının görevi ile ilgisi olduğu kuşkusuzdur.” (vurgular bize aittir.)

¹³⁵ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.552-553.

¹³⁶ Nakleden: A.Şeref Gözübüyük, **Anayasa Hukuku ...**, s.244-245 : Yargıtay 4. Hukuk Dairesi, E.1987/2865, K.1987/3701, K.T.27/4/1984.

Yargıtay bu gerekçe ile Ankara 9. Asliye Hukuk Mahkemesinin kararını onamıştır.

“Davacı iç hukuk yollarını tükettikten sonra, Avrupa İnsan Hakları Komisyonuna bireysel başvuruda bulunmuştur. Komisyon diğer nedenlerin yanında, Yargıtay’ın görüşünü benimseyerek, başvurunun kabul edilmez olduğuna karar vermiştir. (Aziz Nesin / Türkiye, No. 13901/88 – 6.7.1989).” (Gözübüyük, **Anayasa Hukuku ...**, s.245.)

III- CUMHURBAŞKANI İLE İDARE ARASINDAKİ İLİŞKİ NOKTALARI

A. Cumhurbaşkanı'nın Tek Başına Yapabileceği (İdare İle İlgili) İşlemler Açısından

1. Genel Olarak

Cumhurbaşkanının yasama, yürütme ve yargı ile ilgili olarak birçok görev ve yetkisi vardır. Cumhurbaşkanı bu görev ve yetkilerini yapacağı işlemler ile yerine getirecektir. Bununla birlikte, Cumhurbaşkanı bu işlemlerinden hangilerini “tek başına”, hangilerini “karşı-imza”¹ ile yapacaktır.

Parlamente rejimlerde, siyasal sorumsuzluğu kabul edilmiş Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini “karşı-imza” ile yerine getirmesi kuraldır, başka bir deyişle Cumhurbaşkanının yapacağı tüm işlemler kural olarak karşı-imza esasına tabidir.² Ancak anayasalarda, karşı-imza kuralının bazı istisnaları öngörülerek, Cumhurbaşkanının birtakım görev ve yetkilerini “tek başına” yapabileceği işlemler ile yürütebileceği de kabul edilmektedir.³

“Tek başına” işlemler, bir tek iradenin, Cumhurbaşkanının iradesinin açıklanmasıyla meydana gelen işlemlerdendir.⁴

Parlamente rejimlerde Cumhurbaşkanının işlemlerindeki karşı-imza kuralının, Cumhurbaşkanının sadece yürütme alanındaki işlemlerine mi ilişkin olduğu, yoksa onun Devlet Başkanlığı sıfatından doğan yetkilerine ilişkin işlemlerini de mi kapsadığı tartışmalı bir konudur. Cumhurbaşkanının, Devlet Başkanlığı

¹ Başka bir deyişle, hükümet ile ‘birlikte/ortak’.

² Bu işlemlerden doğan sorumluluk karşı imzayı atan başbakan veya ilgili bakana ait olmaktadır.

³ Kemal Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, Temmuz 2000, s.516-517.

⁴ Kemal Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, 6. baskı, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, Ekim 2007, s.277.

sıfatından kaynaklanan birtakım işlemleri tek başına yapabileceğini belirten anayasalara rastlamak mümkündür.⁵

2. Türk Anayasalarında “Tek Başına İşlemler” Sorunu

1982 Anayasası, Cumhurbaşkanının tek başına işlemler yapmasına⁶ ilişkin biri (m.105)⁷ diğeri (m.125)⁸ olmak üzere iki hüküm içermektedir.

1982 Anayasası (m.105)’de kural olarak Cumhurbaşkanının bütün işlemlerinin/kararlarının Başbakan ve ilgili bakan tarafından imzalanması, yani “karşı-imza” öngörülmektedir. Bu işlemlerden de Başbakan ve ilgili bakanın sorumlu olduğu belirtilmektedir.

1982 Anayasası (m.105)’de hükme bağlanan diğeri bir husus, istisnai olarak Anayasa ve diğeri kanunlarda Cumhurbaşkanının “tek başına” yapabileceği birtakım işlemlerinin olduğu ve bunların karşı-imza kuralından istisna tutulmakta olduğudur. Buradan çıkan sonuca göre, Cumhurbaşkanının “tek başına” yapabileceği birtakım işlemler vardır ve bu işlemlerin Başbakan ve ilgili bakan tarafından imzalanmalarına gerek yoktur.

1982 Anayasası, Cumhurbaşkanının işlemlerinde bu şekilde iki kategorik ayırım yapmakta ise de, Cumhurbaşkanının hangi işlemlerini “tek başına” hangi işlemlerini “karşı-imza” ile yapacağına dair açık bir düzenlemeye yer vermemektedir. Cumhurbaşkanı birtakım görev ve yetkilerini “tek başına” yapacağı

⁵ Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, Göz.Geç. 8. baskı, Ankara, Yetkin Yayınları, 2004, s.312. Örneğin; 1958 Beşinci Fransız Cumhuriyeti Anayasası, Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası, 1975 Yunanistan Anayasası.

⁶ Cumhurbaşkanının ‘ tek başına’ yaptığı ifade edilen işlemlerini, ya doğrudan doğruya kendisi yapar, ya da başka bir makamın gösterdiği adaylar arasından seçer, yahut bir makamın önerisi üzerine yapar. (A. Şeref Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, Güncelleştirilmiş 22.bası, Ankara, Turhan Kitabevi, Ekim 2005, s.70.)

⁷ 1982 Anayasası (m.105/1 ve 2) şöyledir:

“Cumhurbaşkanının, Anayasa ve diğeri kanunlarda Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır; bu kararlardan Başbakan ve ilgili bakan sorumludur.

Cumhurbaşkanının resen imzaladığı kararlar ve emirler aleyhine Anayasa Mahkemesi dahil, yargı mercilerine başvurulamaz.”

⁸ 1982 Anayasası (m.125/2) şöyledir :

“Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler ile Yüksek Askeri Şuranın kararları yargı denetimi dışındadır.”

işlemler ile yerine getirecektir, ancak hangi görev ve yetkilerini “tek başına” yerine getireceği Anayasa’da ve diğer kanunlarda açık olarak sayılmamıştır.⁹ Başka bir deyişle, Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemler bir liste halinde Anayasada yer almadığı gibi, bunların belirleniş biçimleri de Anayasada gösterilmemiştir.¹⁰

1982 Anayasası’nın yapımı sürecinde, Danışma Meclisi Anayasa Tasarısı’nda, Cumhurbaşkanının hangi işlemleri tek başına yapabileceği/imzalayacağı tek tek sayılmıştı(r). Anılan Tasarı (m.113)’de öngörülen düzenleme şöyleydi:

“Cumhurbaşkanının Anayasanın ilgili maddelerinde gösterilen şartlara uyarak tek başına imzalayacağı kararları ise şunlardır:

a) Yasama ile ilgili olanlar:

Türkiye Büyük Millet Meclisini gerektiğinde toplantıya çağırmak,
Kanunların, kanun hükmünde kararnamelerin, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü’nün, tümünün veya belirli hükümlerinin Anayasaya şekil veya esas bakımından aykırı oldukları gerekçesi ile Anayasa Mahkemesinde iptal davası açmak,

Anayasa Mahkemesinden iptal kararlarının yeniden incelenmesini istemek,

Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesine karar vermek,

b) Yürütme alanına ilişkin olanlar:

Başbakanı atamak,

Gerekli gördüğü hallerde Bakanlar Kurulunu toplantıya çağırmak,

Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar vermek,

Milli Güvenlik Kurulunu toplantıya çağırmak,

Sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebiyle belirli kişilerin cezalarını hafifletmek veya kaldırmak,

İdam cezasını müebbed ağır hapis cezasına çevirmek,

c) Yargı ile ilgili olanlar:

Anayasa Mahkemesi üyelerini, Danıştay üyelerinin dörtte birini, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Yargıtay Cumhuriyet Başsavcivekilini, Askeri Yargıtay Üyelerini, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi üyelerini, Hakimler ve Savcılar Kurulunun tabii üyeleri dışındaki üyelerini seçmek.”

⁹ Bülent Tanör, Necmi Yüzbaşıoğlu, **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, 6. Bası, İstanbul, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., Eylül 2004, s.304 ; Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.519 ; Kemal Gözler, **Devlet Başkanları : Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi**, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, Mayıs 2001, s.256.

¹⁰ İlker Hasan Duman, **1982 Anayasası’na Göre Cumhurbaşkanı**, İstanbul, (y.y.), 1997, s.53.

Hem Cumhurbaşkanının sorumsuzluğunu hem Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemleri sayarak düzenleyen Danışma Meclisi Anayasa Tasarısı'nın bu (113.) maddesi, Milli Güvenlik Konseyi tarafından, gerekçesinde, "Cumhurbaşkanının tek başına imzalayacağı kararların ayrıca sayılmasında zorunluluk görülmemiştir" denilerek tek başına işlemlerin sayıldığı bu düzenleme 1982 Anayasası metninden çıkarılmıştır.¹¹

Dolayısıyla, Türk hukukunda, Cumhurbaşkanının hangi işlemleri "tek başına", hangi işlemleri "karşı-imza" ile yapacağını belirlenmesi konusunda bir tartışma ortaya çıkmaktadır.¹²

Günday'a göre,¹³ Cumhurbaşkanının görevleri ve yetkileri esas itibarıyla siyasal nitelikte olup, bu siyasal nitelikteki görevleri ve yetkileri yasama ve yürütme organları ile olan ilişkileriyle ilgili olmaktadır. Buna göre, Cumhurbaşkanının yasama ile ilgili 'siyasal' nitelikteki görev ve yetkilerine örnekler;

- Gerekli gördüğü hallerde yasama yılının ilk günü TBMM'nde açılış konuşması yapmak,
- TBMM'yi gerektiğinde toplantıya çağırarak,
- Kanunları yayımlamak,
- Kanunları tekrar görüşülmek üzere TBMM'ne göndermek,
- Anayasa değişikliğine ilişkin kanunları gerekli gördüğü takdirde halkoyuna sunmak,

¹¹ Tanör, Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s.304 ; Özbudun, **a.g.e.**, s.311 ; Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.520 ; A.Şeref Gözübüyük, **Anayasa Hukuku (Anayasa Metni ve 11. Protokole Göre Hazırlanmış Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi)**, Son Değ.Günc. 14.bası, Ankara, Turhan Kitabevi Yayınları, Mart 2006, s.241.

¹² "Bu tartışmanın önemini, 'Cumhurbaşkanının re'sen imzaladığı kararlar ve emirler aleyhine Anayasa Mahkemesi dahil, yargı mercilerine başvurulamaz' diyen Anayasanın 105'inci maddesinin ikinci fıkrası daha da artırmaktadır. Eğer bir işlem, Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği bir işlem ise, o işleme Başbakan ve ilgili bakanın imza atması söz konusu olmadığı gibi, o işleme karşı yargı denetiminin işletilmesi de mümkün değildir." (Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.519/dipnot.)

Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinden hangi işlemleri "tek başına", hangi işlemleri "karşı-imza" ile yapabileceğini ve buna ilişkin esasları ileride her bir görev ve yetkiyi ele alacağımız alt bölümde her bir görev ve yetki bakımından belirteceğiz.

¹³ Metin Günday, **İdare Hukuku**, Güncelleştirilmiş 8.baskı, Ankara, İmaj Yayınevi, Aralık 2003, s.367-368.

- Kanunların, kanun hükmünde kararnamelerin ve TBMM İçtüzüğünün Anayasaya aykırı olduğu gerekçesi ile Anayasa Mahkemesinde iptal davası açmak,
- TBMM seçimlerinin yenilenmesine karar vermek vs.

Cumhurbaşkanının Yürütme ile ilgili ‘siyasal’ görev ve yetkilerine örnek olarak ise;

- Başbakanı atamak ve istifasını kabul etmek,
- Başbakanın teklifi üzerine bakanları atamak ve görevlerine son vermek,
- Gerekli gördüğü hallerde Bakanlar Kuruluna başkanlık etmek ve Bakanlar Kurulunu başkanlığı altında toplantıya çağırmak,
- Milletlerarası andlaşmaları onaylamak ve yayımlamak vs.

Bu siyasal görev ve yetkiler, yani Cumhurbaşkanının herhangi bir sorumluluk içermeyen bu yetkileri, Cumhurbaşkanı tarafından tek başına yerine getirilir ve kullanılır.¹⁴

Cumhurbaşkanının buraya kadar sayılan siyasal görev ve yetkilerinin yanı sıra, sahip olduğu birtakım ‘idari’ yetkiler de vardır, örnekler;

- Sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebi ile belirli kişilerin cezalarını hafifletmek veya kaldırmak,
- Devlet Denetleme Kurulunun başkan ve üyelerini atamak,
- Yüksek yargı organlarının bir kısım üyelerini seçmek,
- Yüksek Öğretim Kurulu üyelerini seçmek,
- Üniversite rektörlerini seçmek.

Günday, 1961 Anayasası’na göre, Cumhurbaşkanının idari yetkilerinden hiçbirini tek başına kullanmasının mümkün olmadığını; 1982 Anayasası’nın ise Cumhurbaşkanının idari yetkileri bakımından bir ayrım yaptığını ve bu yetkilerden bazılarının Cumhurbaşkanı tarafından tek başına, yani ilgili bakan ve Başbakanın katılmasına gerek olmaksızın kullanabileceğini öngördüğünü belirtmekte ve bunlara örnek olarak üstteki idari yetkileri saymaktadır.¹⁵

¹⁴ A.e.

¹⁵ A.e., s.368.

Günday’ın ifadesi böyle olmakla birlikte, ifadesinden 1982 Anayasası’nın Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinden hangilerinin idari nitelik taşıdığını belirttiği ve yine sanki bu belirtilen idari nitelikteki yetkilerin tek başına kullanabileceğine dair bir düzenlemeye yer verdiği izlenimi

Özbudun’a göre ise, Anayasa Cumhurbaşkanına bir kısım yetkileri, onun “tarafsız” Devlet Başkanı hüviyeti dolayısıyla vermiştir. Bu yetkilerin siyasal bakımdan “tarafı” olan hükümetle paylaşılması, bu yetkilerin niteliklerine ve amaçlarına uygun düşmez. Bu nedenle, kendisine tarafsız Devlet başkanı sıfatı dolayısıyla tanınmış yetkileri Cumhurbaşkanı tek başına kullanabilir.¹⁶ Başka bir deyişle, Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemlerin çok önemli bir bölümü, onun yürütme organının başı değil, Devletin başı olması sıfatından doğmaktadır.¹⁷ Örneğin, Cumhurbaşkanının Anayasa Mahkemesine ve diğer yüksek mahkemelere üye seçmesi, kanunları bir kez daha görüşülmek üzere geri göndermesi, kanunlar aleyhine Anayasa Mahkemesinde iptal davası açma yetkisi bu anlamda Cumhurbaşkanının tek başına kullanabileceği yetkilere örnektir.¹⁸ 1982 Anayasası’na göre Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlerin kural değil, istisna olduğu ve her istisnai hüküm gibi, bunların da genişletici değil, daraltıcı biçimde yorumlanması gerekmektedir.¹⁹

Yine Özbudun’a göre, Cumhurbaşkanının “yasama” ve “yargı” ile ilgili yetkileri, kendisine tarafsız devlet başkanı olması sıfatıyla tanınmış yetkiler olması dolayısıyla, bu yetkilerin Cumhurbaşkanı tarafından tek başına kullanılabilmesi gerekir.²⁰

Cumhurbaşkanının “yürütme” ile ilgili yetkilerinden hangilerini tek başına hangilerini karşı-imza (hükümet ile birlikte/ortak) kullanacağı ise çok tartışmalıdır. Çünkü, yürütme ile ilgili yetkiler, Cumhurbaşkanına “devletin başı” olması sıfatıyla değil, “yürütmenin başı” olması sıfatıyla verilmiştir.²¹ Cumhurbaşkanının yürütme ile ilgili birtakım yetkilerini tek başına kullanıp kullanamaması açısından, yapılan işlemlerin “icrai” nitelikte olup olmamasına göre hareket etmek gerekir.²² Buna göre, icrai nitelik taşımayan, tamamen törensel nitelikteki yürütmeye ilgili yetkileri

çıkarılabilmektedir. Ancak, belirtmek gerekir ki, 1982 Anayasası, Cumhurbaşkanının hangi yetkilerinin idari nitelik taşıdığı ve hangi görev ve yetkilerini tek başına yapacağı konusunda açık bir hüküm içermemektedir.

¹⁶ Özbudun, **a.g.e.**, s.312 ; Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.522.

¹⁷ Özbudun, **a.g.e.**, s.337-338.

¹⁸ **A.e.**, s.312.

¹⁹ **A.e.**, s.337-338.

²⁰ **A.e.**, s.314.

²¹ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, , s.523

²² Cumhurbaşkanının hangi işlemleri tek başına yapabileceği konusunda açıklık olmayan durumlarda, ilgili yetkinin mahiyetinden hareket etmek gerekecektir. (Özbudun, **a.g.e.**, s.311.)

Cumhurbaşkanı tek başına kullanabilir. Ancak, “icrai” nitelikteki yetkileri tek başına kullanamaması gerekir.²³ Söz konusu yaklaşıma göre, şu işlemler icrai niteliktedir ve Cumhurbaşkanı tarafından tek başına yapılamaması gerekmektedir.²⁴

- Bakanları atamak ve görevlerine son vermek,
- Yabancı devletlere Türk Devletinin temsilcilerini göndermek, Türkiye Cumhuriyetine gönderilecek yabancı devlet temsilcilerini kabul etmek,
- Milletlerarası andlaşmaları onaylamak ve yayımlamak,
- Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar vermek,
- Genelkurmay Başkanını atamak,
- Kararnameleri imzalamak,
- Yükseköğretim Kurulu üyelerini seçmek,
- Üniversite Rektörlerini seçmek.

Yine aynı yaklaşıma göre, Cumhurbaşkanı yürütme alanında sayılan ve “icrai” nitelikte olmayan şu yetkileri tek başına kullanabilir.²⁵

- TBMM adına Türk Silahlı Kuvvetlerinin başkomutanlığını temsil etmek,
- Gerekli gördüğü hallerde Bakanlar Kuruluna başkanlık etmek,
- Devlet Denetleme Kurulu’na üye ve başkan seçmek,

²³ A.e., s.314-315 ; Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.523-524. “İdare hukukunda ‘icrailik’, idari işlemin tek yanlı irade açıklamasıyla tamamlanması anlamına gelmektedir. Diğer bir ifadeyle, bir idari işlemin oluşabilmesi için, idarenin iradesini açıklaması yeterlidir; ilgilinin rızasına ihtiyaç yoktur. Yani, idari işlem, ilgilisi istese de istemese de hukuki sonuçlarını doğurur. İcraîliğin temelinde idarenin kamu gücüne sahip olması yatar. İdarenin, idare edilenlere hak ve yükümlülük getirmeyen, ‘tespit edici’, ‘istişari’, ‘hazırlayıcı’ ve ‘iç düzen işlemleri’ icrai nitelikte değildir. İcrai nitelikte olmayan işlemlere karşı da dava açılmaz.” (A.e.)

²⁴ Özbudun, **a.g.e.**, s.314 ; Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.525.

²⁵ Özbudun, **a.g.e.**, s.314 ; Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.526.

Soysal ise, 1961 Anayasası dönemindeki bazı Anayasa Mahkemesi kararlarından da yararlanarak, Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemlerin şöyle sıralanabileceğini belirtmiştir: Türkiye Büyük Millet Meclisini toplantıya çağırarak, yasaları yayımlamak, yasaları yeniden görüşülme üzere Meclise geri göndermek, Anayasa Mahkemesi’nde iptal davası açmak, Anayasa değişikliği yasalarını halkoymasına sunmak, başbakanı atamak ve istifasını kabul etmek, başbakanın önerdiği bakanları atamak ya da görevlerine son vermek, Devlet Denetleme Kurulu üyelerini ve başkanını atamak, görevleri nedeniyle siyasal iktidarla herhangi bir bağlantısı bulunmaması gereken Yükseköğretim Kurulu üyeleri ile üniversite rektörlerini ve yüksek yargı organlarının üyelerini seçmek ya da atamak. Şu yetkilerin ise nitelikleri gereği, sorumlu Başbakan ve Bakanın da katılımıyla kullanılmasının daha doğru olacağını belirtmektedir: sürekli hastalık, sakatlık ve kocama nedeniyle belirli kişilerin cezalarını hafifletmek ya da kaldırmak, uluslar arası andlaşmaları onaylamak ve Genelkurmay başkanını atamak gibi. (Mümtaz Soysal, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, Gözden Geçirilmiş 7. baskı, İstanbul, Gerçek Yayınevi, Ocak 1987, s.334.)

- Devlet Denetleme Kurulu'na inceleme, araştırma ve denetleme yaptırmak,
- Milli Güvenlik Kurulu'nu toplantıya çağırmak ve ona başkanlık etmek.

Anayasa Mahkemesi'nin de içtihatlarında²⁶ belirttiği üzere, Cumhurbaşkanının, bazı yetkilerini mahiyetleri gereği tek başına kullanması gerekmektedir. Bunların başında, Anayasanın, Cumhurbaşkanına “tarafsız devlet başkanı sıfatıyla vermiş olduğu yetkiler” gelir. Çünkü, bu yetkilerin, siyasal bakımdan taraflı olan hükümetle paylaşılması ya mahiyetine uygun değildir ya da anlamsızdır. Bu yetkilere örnek olarak Cumhurbaşkanının yüksek yargı organlarına üye seçme yetkisi, kanunları bir defa daha görüşülmek üzere Meclise geri gönderme yetkisi veya kanunlar hakkında Anayasa Mahkemesi'ne iptal davası açma yetkileri verilebilir, bu yetkiler karşı-imza ile kullanılabilecek yetkiler değildir.²⁷

Kısacası, Cumhurbaşkanının, 1982 Anayasası (m.104)'te sayılan yetkilerinden, yasama ile ilgili görev ve yetkileri ile yargı ile ilgili görev ve yetkilerini, devletin başı sıfatıyla tek başına kullanabileceği konusunda, Anayasa Mahkemesi içtihatları ve doktrinde bir paralellik, uyum ve uzlaşma olduğundan söz etmek mümkündür. Asıl sorun, Cumhurbaşkanının (m.104)'teki yürütme alanına ilişkin yetkilerini kullanmasındadır.²⁸

Yürütme alanına ilişkin yetkilere daha sistematik olmak üzere yaklaşmak gerekirse, Cumhurbaşkanının (m.104)'te sayılmış olan yürütme ile ilgili yetkilerini üç kısımda düşünmek mümkündür:²⁹

1.Birinci kısımda, icrai nitelik taşımayan, törensel ya da temsili nitelikteki yetkiler yer almakta ve Cumhurbaşkanının bu yetkilerini tek başına kullanması doğaldır. Örnekler:

²⁶ Anayasa Mahkemesi, E.1975/183, K.1976/15, K.T.16/3/1976, **Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi**, Ankara, Sayı 14, 1977, s.68 ; Anayasa Mahkemesi, E.1979/22, K.1979/45, K.T.18/12/1979, **Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi**, Ankara, Sayı 17, 1980, s.373, s.375-376 ; Anayasa Mahkemesi, E.1992/37, K.1993/18, K.T.27/4/1993, **Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi**, Ankara, Sayı 31, 1.Cilt, 1996, s.103, s.113. Anılan içtihatlara “İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları” alt başlığı altında yer verilecektir.

²⁷ Tanör, Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s.305-306 ; Özbudun, **a.g.e.**, s.312-313.

²⁸ Tanör, Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s.306.

²⁹ **A.e.**, s.307. Benzer yönde Bkz.: Özbudun, **a.g.e.**, s.313-314.

- Gerekli gördüğünde Bakanlar Kuruluna başkanlık etmek
- Bakanlar Kurulunu başkanlığı altında toplantıya çağırmak,
- TBMM adına Türk Silahlı Kuvvetlerinin başkomutanlığını temsil etmek,
- Milli Güvenlik Kurulunu toplantıya çağırmak.

2. İkinci kısımda, Başbakan ya da bakanlarla birlikte kullanılacağı Anayasanın ilgili maddelerinde açıkça ifade edilen veya mahiyetlerinden birlikte kullanılacağı anlaşılan yetkiler yer almaktadır ve Cumhurbaşkanı bu yetkilerini birlikte/ortak kullanacaktır. Örnekler;

- Bakanları atamak,
- Genelkurmay başkanını atamak,
- Kararnameleri imzalamak, gibi yetkiler Cumhurbaşkanının birlikte/ortak kullanacağı Anayasanın ilgili maddelerinde açıkça belirtilen yetkililerdir.
- Yabancı devletlere Türk Devletinin temsilcilerini göndermek, Türkiye Cumhuriyeti'ne gönderilen yabancı devlet temsilcilerini kabul etmek,
- Milletlerarası andlaşmaları onaylamak ve yayımlamak,
- Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar vermek, gibi yetkiler, mahiyetleri gereği Cumhurbaşkanının birlikte/ortak kullanacağı yetkililerdir.

3. Üçüncü kısımda ise “siyasi sorumluluk gerektiren”, “icrai ve idari” nitelikte olan ve dolayısıyla Cumhurbaşkanının tek başına kullanması tereddüt uyandıran yetkiler yer almaktadır. Örneğin;

- Yükseköğretim Kurulu üyelerini seçmek,
- Üniversite rektörlerini seçmek,
- Yasalarla (Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Kanunu, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu gibi) Cumhurbaşkanına tanınan, siyasi sorumluluk gerektiren, icrai ve idari nitelikte atamalar.

Üçüncü kısımdaki yetkilere ilişkin olarak; özerk nitelikleri dolayısıyla, bu kurumlara yapılacak atamalarda, siyasal iktidarı devre dışı bırakarak, tarafsız

Cumhurbaşkanına tek başına yapması konusunda görev vermek, bu kurumların varlık amacıyla bağdaştırmaya uygundur. Ancak “idare” içinde yer alan ve icrai yetkiler kullanan bu kurumlara atama yapma yetkisinin Başbakan veya ilgili bakanla birlikte kullanılması gerekmektedir. Çünkü, idare alanında yer alan ve icrai yetkiler kullanan kişi ve kurumların eylem ve işlemlerinden, siyasal bakımdan sorumlu tutulabilecek hiçbir makamın bulunmaması, parlamenter rejimim mantığıyla ters düşen bir durum oluşturmaktadır.³⁰

Yetkinin niteliğinden kaynaklanan, birlikte kullanılacak olanlar dışındakilerin, Cumhurbaşkanınca tek başına kullanılacağına kabulü gerekmektedir.³¹

Cumhurbaşkanına tek başına yetkiler verilmesi konusu, Kenan Evren’in 1982 Anayasası’nı halka tanıtmaya faaliyetleri sırasında ileri sürdüğü görüşlerinde de yer bulmuştur:

“Cumhurbaşkanı sadece yürütmenin başı değildir. Aynı zamanda Devletin de başıdır. Bu itibarla da, Anayasada mevcut olması gereken, fakat üç büyük organdan herhangi birine verilmesi uygun ve isabetli görülmeyen bazı yetkiler vardır ki, ancak Cumhurbaşkanına tevdi edilebilmektedir. (...) Taraflı olan hükümete de bazı yetkiler verilmiştir. Ancak, muhalefet-iktidar arası ciddi çekişmelere ve huzursuzluklara yol açabilecek olan yetkiler, Cumhurbaşkanına tanınmıştır. Bunun dışında da muhakkak Cumhurbaşkanına verilmesi gereken yetkiler de vardır ki, esasen onları başka makama vermek doğru olmaz, mümkün de değildir.”³²

Aldıkaçtı’nın, Cumhurbaşkanının yetkilerinin artırılması ve özellikle tek başına işlemler yapabilmesi konusundaki şu sözlerini de nakletmek gerekir:

“Gerçekte Devlet Başkanının tek imza ile yapabileceği yetkileri artırdık. Tek başına imza atması demek Devlet Başkanının, tek imza ile yaptığı metnin hukuki nitelik kazanmasıdır... Aslında parlamenter rejimde devlet faaliyetlerini yürütmek, devlet başkanına

³⁰ Özbudun, **a.g.e.**, s.314 ; Tanör, Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s.307. “Hukuk devlet ilkesine aykırı olarak, Anayasanın, bu işlemlere karşı yargı yolunu da kapatmış olması, bu işlemlerin cumhurbaşkanınca tek başına yapılmasının sakıncalarını daha da arttırmaktadır.” (A.e.)

³¹ Tanör, Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s.304.

³² Kenan Evren, **Türkiye Cumhuriyeti Devlet Başkanı Orgeneral Kenan Evren’in Yeni Anayasayı Devlet Adına Resmen Tanıtma programı Gereğince Yaptıkları Konuşmalar (24 Ekim – 5 Kasım 1982)**, Ankara, Türkiye Büyük Millet Meclisi Basımevi, 1982, s.88-89.

değil, hükümete aittir. Çünkü, o attığı imzadan dolayı parlamento önünde hesap verecek olan o başbakan veya ilgili bakanıdır. Bundan dolayı, Devlet Başkanının tekliflerini dikkatle dinler; bazen kabul ederler, bazen reddederler, fakat bir zorlama mümkün olamaz; bakanlar kurulu tabii parlamentonun güvenine haiz olduğu sürece... Bu ilkeden hareketle, Devlet başkanına verdiğimiz yetkilerin tek başına hükümete danışmadan yapabileceği yetkilerin (“Danışma” sözcüğünün altını vurgulayarak belirteyim) önemi sanıldığı kadar fazla değildir.”³³

Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler, 1982 Anayasası (m.104)’te ya da diğer maddelerinde sayılanlardan ibaret değildir. 1982 Anayasası (m.105/1)’de kanun koyucunun da Cumhurbaşkanına tek başına işlem yapabilme yetkisi verebileceği belirtilmektedir.³⁴

1961 Anayasası’na baktığımızda ise, (m.98/2)’de,³⁵ Cumhurbaşkanının bütün kararlarının Başbakan veya ilgili bakanlar tarafından imzalanacağı öngörülmüştür. Anayasa’daki düzenlemeye göre, istisnasız olarak, yani Cumhurbaşkanının tek başına işlem yapabilmesine hiçbir görev ve yetki açısından imkan verilmeyerek mutlak anlamda karşı imza kuralı söz konusudur. Anayasal düzenleme böyle olmakla birlikte, uygulamada Cumhurbaşkanları, Anayasadaki düzenlemenin aksine, örneğin kanunları TBMM’ye geri gönderme, kanunların anayasaya aykırılığı iddiası ile iptal davası açma, Cumhuriyet senatosuna on beş üye seçme, Anayasa Mahkemesine iki üye seçme gibi birçok işlemi tek başına imzalamıştır; Anayasa Mahkemesi de vermiş olduğu kararlarında, Cumhurbaşkanının devletin başı sıfatıyla sahip olduğu yetkileri tek başına kullanmasını Anayasaya uygun bulan yönde içtihat oluşturmuştur.³⁶

³³ Nakleden: Mehmet Turhan, **Hükümet Sistemleri**, 2.bası, Ankara, Gündoğan Yayınları, Şubat 1993, s.104 : Orhan Aldıkaçtı’nın Konuşması, (16.8.1982), **Danışma Meclisi Tutanak Dergisi**, Ankara, TBMM Basımevi, Cilt:7, 1982, s.618-619.

³⁴ Günday, **a.g.e.**, s.115, s.368.

³⁵ 1961 Anayasası (m.98/2) şöyledir:

“Cumhurbaşkanının bütün kararları, Başbakan ve ilgili Bakanlarca imzalanır. Bu kararlardan Başbakan ile ilgili Bakan sorumludur.”

³⁶ Tanör, Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s.305 ; Soysal, **a.g.e.**, s.96, s.332.

Onar da, Cumhurbaşkanının doğrudan doğruya parlamento ile olan ilişkilerine yönelik olan bu tür yetkileri, istisnai olarak, re’sen, kendi kendine imzalayacağı kararnamelerle kullanabileceği görüşündedir. (Sıdık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları II**, İstanbul, İsmail Akgün Matbaası (Hak Kitabevi), 1966, s.754.)

Kerse ise, bazı yetkilerin Cumhurbaşkanının şahsına tanındığından bahisle bazı istisnai hallerde yalnız başına işlem yapabileceği yönündeki görüşlere katılmadığını, 1961 Anayasası (m.98/2)’nin hiçbir istisna tanımadığını ve dolayısıyla, Cumhurbaşkanının, Başbakan ile ilgili Bakanın imzaları olmadan yalnız başına ihdas edeceği kararnamelerin noksan işlemler olduğuna ve bundan dolayı

İdari yetkiler bakımından ise, 1961 Anayasasına göre, Cumhurbaşkanının idari yetkilerinden hiçbirini tek başına kullanması mümkün değildi. Cumhurbaşkanı, idari nitelikteki yetkilerini ancak ilgili bakan ve Başbakanın katılması ile kullanabilirdi ve bu yetkilerin kullanılmasından doğan sorumluluk da, Cumhurbaşkanının sorumsuzluğu ilkesinin bir gereği olarak, ilgili bakan ve Başbakana ait olurdu.³⁷

1924 Anayasası'nda ise, (m.39)'da,³⁸ Cumhurbaşkanının çıkaracağı bütün kararların Başbakan ve ilgili Bakan tarafından imzalanacağı öngörülmüştür. Onar'a göre, 1924 Anayasası'nın Cumhurbaşkanına tanıdığı görev ve yetkiler idari mahiyette ve dar bir alan içindedir. Aynı zamanda Cumhurbaşkanı bu yetkilerini ancak Başbakanın ve ilgili Bakan veya Bakanların, gerektiğinde Bakanlar Kurulu'nun iştirakiyle kullanılabileceğine göre, re'sen, kendiliğinden hiçbir işlem ve eylem yapamaması gerekirdi. Buna rağmen, 1924 Anayasası'nın yürürlüğü zamanında Cumhurbaşkanları çoğu zaman bunun aksi şekilde hareket etmişler, siyasi ve idare işlere karışmışlar ve siyasi ve idari hayat üzerinde fiili olarak rol oynamışlardır.³⁹

Tek başına işlemler konusunda, 1982 Anayasası'nın, Cumhurbaşkanının kimi işlemlerini tek imzayla gerçekleştirebileceğinin belirtmiş olması, 1961 Anayasası'na göre bir yenilik olarak görülebilirse de, aslında, bu belirtme, uygulamadaki bir durumun anayasaya geçirilmesinden başka bir şey olmamaktadır.⁴⁰

hukuki bir sonuç doğuramaları gerektiğine inandığını belirtmektedir. (Ahmet Kerse, **Türkiye'de 1961 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı**, İstanbul, (Doktora Tezi), Sümer Matbaası, 1973, s.218-219.)

³⁷ Günday, **a.g.e.**, s.368 ; Onar, **a.g.e.**, s.753.

³⁸ 1924 Anayasası (m.39) şöyledir:

“Cumhurbaşkanının çıkaracağı bütün kararlar Başbakan ile birlikte ilgili Bakan tarafından imzalanır”.

³⁹ Onar, **a.g.e.**, s.748-749.

⁴⁰ Cem Eroğul, “1982 Anayasa Düzeninde Cumhurbaşkanlığı”, 15 Kasım 2007'de İÜ-SBF'de Düzenlenen “1982 Anayasası'nın 25 Yılı: bir geçici bilanço ve perspektifler” başlıklı Sempozyumda sunulan **Tebliğ** (yayımlanmamıştır), s.3.

Gözübüyük ise, 1982 Anayasası ile, 1961 Anayasası'ndan farklı olarak, Cumhurbaşkanına geniş bir alanda tek başına idare ile ilgili işlem yapmak yetkisi tanınmış olduğunu belirterek, şu işlemleri buna örnek olarak saymaktadır: Devlet Denetleme Kurulu Başkan ve üyelerini atamak, Yükseköğretim Kurulu üyelerini ve üniversite rektörlerini seçmek, Anayasa Mahkemesi üyelerini, Danıştay üyelerinin dörtte birini, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Yargıtay Cumhuriyet Başsavcı Vekilini, Askeri Yargıtay üyelerini, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi üyelerini, Hakim ve Savcılar Yüksek Kurulu üyelerini seçmek gibi. (Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, s.69-70.)

Cumhurbaşkanının işlemleri bakımından ideal olan, Anayasanın tek tek hangi işlemlerin “karşı-imza” kuralından muaf tutulduğunu, yani Cumhurbaşkanı tarafından “tek başına” yapılabileceğini belirtmesi, bunu öngören açık bir düzenlemeye yer vermesidir.⁴¹

3. Hukuk Devleti İlkesi Açısından Değerlendirme

1982 ve 1961 Anayasası, Türkiye Cumhuriyeti Devletini “demokratik”, “laik” ve “sosyal” bir “Hukuk Devleti” olarak tanımlamakta ve nitelemektedir (m.2). Söz konusu niteliklerin “İdare”ye yansımaları zorunluluğundan hareket ederek,⁴² özellikle konumuz bağlamında “hukuk devleti” ilkesi⁴³ açısından birtakım saptamalarda bulunabiliriz.

Hukuk devleti ilkesinin birçok gereği vardır.⁴⁴ Bunlardan biri de yürütme organının hukuka bağlı olmasıdır. Bununla kastedilen, yürütme organının, başta Anayasa’ya ve sonra kanunlara aykırı işlem ve eylem (tüzük, yönetmelik, bireysel idari işlem) yapmaması gereğidir. Yürütme organının bu yükümlülüğünün müeyyidesi yine Anayasa’da gösterilmektedir, (m.125)’e göre “idarenin her türlü

⁴¹ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.520.

Gözler, İdare Hukuku (Cilt I) başlıklı eserinde şöyle bir görüş de ortaya koymaktadır: “Sistemimizde karşı-imza kuralının istisnalarını tespit eden bir Anayasa maddesi veya bir kanun hükmü olmadığına ve Anayasamız (m.105) Cumhurbaşkanının işlemleri için genel olarak karşı-imza kuralını kabul ettiğine göre, *Türkiye’de karşı-imza kuralının bir istisnası yoktur. O halde, Cumhurbaşkanının istisnasız bütün işlemlerine genel kural olan karşı-imza kuralına tabidir.* Cumhurbaşkanı, Başbakan ve ilgili bakanın karşı-imzası olmadan tek başına herhangi bir işlem yapamaz. Türkiye’de karşı-imza kuralı, (...) mutlaklıktır. Bu mutlaklık, Cumhurbaşkanının 104’üncü maddede sayılan istisnasız bütün yetkileri için geçerlidir.” (Gözler, **İdare Hukuku I**, s.206-207.) Bu görüşünü diğer eserlerinde de yinelemektedir. Bkz.: Kemal Gözler, **Devlet Başkanları ...**, s.260 ; Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.120 ; Kemal Gözler, **Cumhurbaşkanı – Hükümet Çatışması : Cumhurbaşkanı Kararnameleri İmzalamayı Reddedebilir mi?**, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, Aralık 2000, s.62-63.

⁴² İlhan Özay, **Günüşğinde Yönetim**, İstanbul, Filiz Kitabevi, Ekim 2004, s.117.

⁴³ “Hukuk Devleti kavramı ilk kez, Anayasamıza 1961 Anayasası ile girmiştir.” (Gözübüyük, **Anayasa Hukuku ...**, s.167.)

⁴⁴ Hukuk devletin neleri gerekli kıldığı konusunda bir liste vermek gerekirse şunları sıralayabiliriz:

- temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınmış olması,
- kanunların Anayasaya uygunluğunun yargısal denetimi,
- kanuni idare ilkesi,
- devlet faaliyetlerinin belirliliği ilkesi,
- idarenin yargısal denetimi,
- mahkemelerin bağımsızlığı ve yargıç güvencesi,
- idarenin mali sorumluluğu. (Günday, **a.g.e.**, s.38.)

eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.” Bu hükümden dolayı, idarenin hukuka uymadan yaptığı işlemlere karşı yargı yoluna başvurularak dava açılabilir, iptali ve haksızlığın giderilmesi sağlanabilir.⁴⁵

Türk hukukunda yürütmenin hukuka bağlılığı ilkesi açısından beş adet pürüzü ifade eden ve diğer taraftan ülkemizde hukuk devleti ilkesinin istisnalarını oluşturmak üzere yargı yolu kapalı olan ve aleyhine dava açılması, dolayısıyla yargısal denetimi mümkün olmayan işlemler vardır.⁴⁶ Söz konusu beş işlem şunlardır:⁴⁷

1. Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler (1982 Anayasası m.105/2 ve m.125/2)
2. Yüksek Askeri Şura kararları (1982 Anayasası m.125/2)
3. Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu kararları (1982 Anayasası m.159/4)
4. Uyarma ve kınama disiplin cezaları (1982 Anayasası m.129/3)
5. Sıkıyönetim komutanının işlemleri (1402 sayılı Sıkıyönetim Kanunu, Ek m.3)

Görüldüğü üzere, 1982 Anayasası (m.105/2)’de ve yine (m.125/2)’de Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemlere, re’sen imzaladığı kararlara karşı yargısal denetim yolu kapatılmaktadır. Bu hükümler, hukuk devleti açısından tartışmalara yol açacak nitelik taşımaktadır.

Bir hukuk devletinde bütün idari işlemler ve eylemler hukuka uygun olmalı, hukuka aykırı oldukları iddia edildiğinde de bu işlemlere karşı yargısal başvuru yolu açık olmalıdır. İdarenin bütün işlem ve eylemlerinin yargı denetimine tabi olması, bir hukuk devletinin en temel gereklerinden birini oluşturmaktadır.

⁴⁵ Gözler, **İdare Hukuku I**, s.101 ; Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.175.

“Hukuk devletinin başlıca varlık şartları nelerdir? Bu ilke, her şeyden önce, devletin işlemlerinin hukuk kurallarına bağlılığını ifade eder. Hukuk kurallarına bağlılığı sağlayacak mekanizma ise, devletin eylem ve işlemlerinin yargı denetimi altında bulunmasıdır. Hukuk devleti denilince, ilk olarak yürütmenin hukuka bağlılığı ve yürütme işlemlerinin yargı denetimi altında bulunması akla gelmektedir.” (Özbudun, **a.g.e.**, s.113-114.)

⁴⁶ Gözler, **İdare Hukuku I**, s.101 ; Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.175 ; Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.58. “Bu beş işlem söz konusu olduğunda, idare yine hukuka uymalıdır. Ancak bu durumlarda idarenin hukuka uyup uymadığının yargısal denetiminin yapılması mümkün değildir.” (A.e.)

⁴⁷ Ayrıca, olağanüstü kanun hükmünde kararnamele de burada anmak gerekmektedir.

Hukuk devletinin dayandığı esasları gerçekleştirebilmek için, devletin tüm organlarına yargı denetimini uygulamak gerekmektedir.⁴⁸ Devlet içinde tüm kamusal yaşam ve yönetimin yargı denetimi altında olması hukuk devletinin temel özelliği, vazgeçilmez unsurudur.⁴⁹

Keza, Anayasa Mahkemesi de hukuk devleti tanımlamasına yer verdiği birçok kararında, “bütün eylem ve işlemleri yargı denetimine bağlı olan devlet”,⁵⁰ “Anayasa ve hukukun üstün kurallarıyla kendini bağlı sayıp yargı denetimine açık olan”,⁵¹ “işlem ve eylemleri yargı denetimine bağlı olan devlet”⁵² yönlerinden söz ederek hukuk devletinin “yargı denetimi” unsurunu vurgulamaktadır.

Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemlerin, Anayasa ile (doğrudan ya da dolaylı olarak) yargı denetimi dışında tutulmasını Hukuk Devleti ilkesi ile bağdaştırmak imkansızdır.⁵³

Cumhurbaşkanının özellikle yürütme alanındaki görev ve yetkilerini kullanırken tesis ettiği tek başına işlemler, bunlar içinde de özellikle icrai nitelik⁵⁴ taşıyan tek başına işlemler söz konusu olduğunda, bu işlemlere karşı yargı yolunun bizzat Anayasa tarafından kapatılmış olması hukuk devletine aykırılık oluşturmaktadır.⁵⁵ Yargısal denetim bağımsızlığına sahip ‘idari işlem’ türü ile Hukuk Devleti ilkesi bağdaşmamaktadır.⁵⁶

Diğer yönüyle, İdari yargının hukuka uygunluk denetimi yapma yetkisini sınırlayıcı herhangi bir kural, dolayısıyla söz konusu Anayasa kuralları da (m.105/2,

⁴⁸ A. Şeref Gözübüyük, **Yönetimsel Yargı**, Güncelleştirilmiş 20. bası, Ankara, Turhan Kitabevi, Ağustos 2004, s.1-2.

⁴⁹ Özay, **a.g.e.**, s.111-112.

⁵⁰ Anayasa Mahkemesi, 25 Mayıs 1976 Tarih ve E.1976/1, K.1976/28 Sayılı Karar, **Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi**, Sayı 14, s.189.

⁵¹ Anayasa Mahkemesi, 27 Mart 1986 Tarih ve E.1985/31, K.1986/11 Sayılı Karar, **Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi**, Sayı 22, s.120.

⁵² Anayasa Mahkemesi, 21 Haziran 1991 Tarih ve E.1990/20, K.1991/17 Sayılı Karar, **Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi**, Sayı 28, Cilt 1, s.100 ; Anayasa Mahkemesi, 1 Temmuz 1998 Tarih ve E.1996/74, K.1998/45 Sayılı Karar, **Resmi Gazete**, 11 Mart 2000, Sayı 23990, s.27.

⁵³ Günday, **a.g.e.**, s.45.

⁵⁴ “(...) icrai karar alma, ilgililerin hukuki durumunda idarenin tek taraflı irade açıklamasıyla değişiklikler yapılması, yani haklar ve yükümlülükler yaratılması anlamına gelir.” (Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.524.)

⁵⁵ “Cumhurbaşkanı’nın tek başına yaptığı işlemlerin yargı denetimi dışında tutulması, Anayasanın özüne ve hukuk devleti anlayışına ters düştüğü gibi, iç hukukumuzun bir parçası olan ve Anayasaya aykırılığı ileri sürülemeyen Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ile de bağdaşmaz.” (Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, s.70.)

⁵⁶ Özay, **a.g.e.**, s.422.

m.125/2) hukuk devleti anlayışı içinde düşünülemez..⁵⁷ Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı idare ile ilgili işlemler hukuka aykırı ise, buna karşı dava açılarak iptalini sağlamak, hukuk devletini anlayışının doğal bir sonucudur.⁵⁸

İdare hukukunun geçerli olduğu Türkiye’de, idarenin yargı denetimine tabi tutulması gereğinden bu şekilde bir sapma, idareye özgü bu hukukun etkisini de azaltmaktadır.⁵⁹

Gözler’e göre, yargı yolunun kapatılmasından başka ve önce, Cumhurbaşkanının icrai alanda tek başına işlemler yapması da hukuk devletine aykırılık oluşturmaktadır.⁶⁰

1961 Anayasası döneminde ise, 1961 Anayasası (m.114)’te⁶¹ “İdarenin hiçbir eylem ve işlemi, hiçbir halde, yargı merciinin denetimi dışında bırakılamaz” denilerek, Cumhurbaşkanının işlemleri bakımından yargısal denetimin kısıtlanmasını öngören bir Anayasa hükmü içermemektedir. Zaten, Anayasa’nın kendi düzenlemesine göre Cumhurbaşkanının tek başına işlem yapabilmesi de mümkün değildi.

3. İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları

1961 Anayasası döneminde, Anayasa Mahkemesi’nin, devletin başı olması sıfatıyla Cumhurbaşkanının tek başına kullanabileceği kimi yetkilere sahip bulunduğunu ve bu yetkilerden birinin iptal davası açabilme yetkisi olduğunu ifade ettiği bir kararında şöyle demiştir:⁶²

⁵⁷ Özbudun, **a.g.e.**, s.117.

⁵⁸ Gözübüyük, **Anayasa Hukuku ...**, s.242.

⁵⁹ Günday, **a.g.e.**, s.27.

⁶⁰ Cumhurbaşkanının icrai nitelikte işlemleri tek başına yapması ayrıca parlamenter hükümet sistemine ve demokrasi ilkesine de aykırılıklar oluşturmaktadır. (Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.524-525.)

⁶¹ 1971 yılındaki Anayasa değişikliğiyle (m.114)’teki kural “İdarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açıktır” halini almıştır.

⁶² Anayasa Mahkemesi, E.1975/183, K.1976/15, K.T.16/3/1976, **Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi**, Ankara, Sayı 14, 1977, s.68.

“(…) Anayasa, Cumhurbaşkanına, yürütme organının başı olması yönünden değil, devletin ve milletin bölünmez bütünlüğünü temsil eden, insan haklarına dayalı demokratik hukuk devleti ilkelerini korumak ve laik Türkiye Cumhuriyetini yüceltmek ve kollamak görevlerini üstlenen tarafsız bir baş olması yönünden de kimi görevler vermiştir. Bunlardan biri de Anayasa’nın 149. maddesinde belirtilen iptal davası açma yetkisidir. Bu yetkinin kullanılmasını 98. madde çerçevesi içinde görmek olanaksızdır. Çünkü, böyle bir durumda, bu yetki ancak Başbakan veya ilgili Bakanca uygun görülmesi halinde kullanılabilecektir. Başka bir deyimle, siyasal iktidarca yasalaştırılan bir metin hakkında Cumhurbaşkanının iptal davası açma yetkisini, Başbakana veya ilgili Bakana devreden veya onları bu yetkiye ortak eden bir sonuç çıkar ki, Anayasanın böyle bir sonucu kabul ettiği düşünülemez. (...)”

Yukarıda açıklanan nedenlerle, Cumhurbaşkanının, Anayasa’nın 149. maddesine göre, Başbakanla herhangi bir bakanın imzalamasına gerek olmaksızın, yalnız kendi imzasıyla **iptal davası açma yetkisi bulunduğu** kabul edilmelidir.” (vurgu bize aittir.)

1961 Anayasası döneminde, Cumhurbaşkanının devletin başı sıfatıyla sahip olduğu birtakım görev ve yetkileri bulunduğu ve bu yetkileri arasında da yasaların bir defa daha görüşülmek üzere TBMM’ye geri göndermesinin yer aldığına işaret ettiği başka bir kararında, Anayasa Mahkemesi şöyle demektedir:⁶³

“(…) Anayasa, Cumhurbaşkanını Devletin başı olması nedeniyle birtakım görev ve yetkilerle donatmıştır. Cumhurbaşkanına bu yönden tanınan görev ve yetkilerden birisinin de, Anayasanın 93. maddesiyle düzenlenen ve yasaları bir daha görüşülmek üzere TBMM’ye geri göndermeyi içeren yetki olduğunda kuşku duyulmamak gerekir. Söz konusu maddede, Cumhurbaşkanının bu yetkiyi Başbakan ya da ilgili Bakanla birlikte kullanacağını gösteren bir açıklık olmadığı gibi, dolaylı bir anlatım da yoktur. Gerçekten Cumhurbaşkanının bu yetkiyi Bakanlar Kurulu üyeleri ile birlikte kullanacağını kabulü, onları, yetkinin kullanılmasına ortak eden bir sonuç ortaya koyar ki, Anayasanın böyle bir durum istediği düşünülemez. (...) yasaları yayımlamak ve uygulama alanına koymak, yürütme ile ilgili bir görev olduğu halde; uygun bulmadığı yasaları bir daha görüşülmek üzere, TBMM’ye geri göndermek için Cumhurbaşkanına tanınan yetkinin yürütme görevi ile bir ilişkisi yoktur. Cumhurbaşkanı, Devletin ve milletin bölünmez bütünlüğünü temsil etmek, insan haklarına dayalı demokratik ve sosyal hukuk devleti ilkelerini ve vatanın ve milletin bütünlüğünü korumak, laik Türkiye Cumhuriyetini yüceltmek ve kollamak görevlerini Anayasa hükümleriyle üstlenen yansız bir baştır. Anayasanın Cumhurbaşkanına **yasaları geri**

⁶³ Anayasa Mahkemesi, E.1979/22, K.1979/45, K.T.18/12/1979, **Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi**, Ankara, Sayı 17, 1980, s.373, s.375-376.

gönderme yetkisini bu sıfatı nedeniyle verdiğinde duraksamaya yer yoktur.” (vurgu bize aittir.)

Anayasa Mahkemesi’nin tek başına işlemler bağlamında, Cumhurbaşkanının birtakım yetkileri tek başına kullanabileceğine değindiği kararında şu yetkileri belirtmiştir.⁶⁴

“Parlamenter hükümet sistemi benimsenen Anayasa’ya göre, Cumhurbaşkanı’nın yürütmenin başı olarak karşı-imza kuralı gereği imzalayacağı kararnameler 104. madde uyarınca yürütme alanına ilişkin görev ve yetkileri ile sınırlı anlaşılmak gerekir. Anayasa’daki ‘Cumhurbaşkanının ... bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır.’ kuralı ancak, yürütmeye ilişkin olan ve Bakanlar Kurulu’nun siyasal sorumluluğunu gerektirecek kararlar anlamında yorumlanmalıdır. Tersı durumda, yürütme alanında yer alan ve icrai yetkiler kullanan kişi ve kuruluşların eylem ve işlemlerinden siyasal yönden sorumlu tutulabilecek hiçbir makamın bulunmaması parlamenter sistemin mantığı ile bağdaşmaz. Bu nedenle, karşı imza kuralı yürütme alanındaki atamalarda geçerlidir.

Oysa, Anayasa’nın 104. maddesinde Cumhurbaşkanı’na **kimi Yüksek Mahkemeler ile Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu üyelerini atama yetkisi** verilmesi yürütmenin başı sıfatı ile değil, Devletin başı olması dolayısıyla verilmiştir. Bunların, Cumhurbaşkanı tarafından tek başına kullanılabilircek yetkilerden olduğunda kuşku ve duraksama yer bulunmamaktadır.”(s.103)

“Devletin başı olan Cumhurbaşkanı Anayasa’da yürütme organı içinde kabul edilmiş ve aynı zamanda yürütmenin de başı sayılmıştır. Bu sıfatla da 104. madde de **‘gerekli gördüğü durumlarda Bakanlar Kurulu’na başkanlık etmesi’** öngörülmüştür. Gerçekten, Cumhurbaşkanı’nın Bakanlar Kurulu’na başkanlık etmesi yürütmenin başı olmasının doğal sonucudur.”(s.113) (vurgular bize aittir.)

Anayasa Mahkemesi, içtihatlarından anlaşıldığı üzere, Cumhurbaşkanının yetkilerini iki kategoride değerlendirmektedir. Birinci kategoride, Cumhurbaşkanının devletin başı sıfatıyla sahip olduğu yetkiler yer almaktadır. İkinci kategoride yer alan yetkileri ise, Cumhurbaşkanının yürütme alanına ilişkin yetkileridir. Anayasa Mahkemesi, Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemleri, ‘öncelikle işlemin sorumluluğa yol açıp açmayacağı’ ölçütünden hareketle değil, işlemin

⁶⁴ Anayasa Mahkemesi, E.1992/37, K.1993/18, K.T.27/4/1993, **Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi**, Ankara, Sayı 31, 1.Cilt, 1996, s.103, s.113.

Cumhurbaşkanının devletin başı sıfatıyla sahip olduğu yetkilerden olup olmadığı ölçütü ile tespit etmektedir. Anayasa Mahkemesi, Cumhurbaşkanının, yürütme alanına ilişkin yetkilerini karşı-imza (ortak imza) ile kullanacağını; buna karşılık, devletin başı sıfatıyla sahip olduğu yetkilerini tek başına kullanabileceğini belirtmektedir.⁶⁵

Anayasa Mahkemesi'nin yine son içtihadına göre, Cumhurbaşkanı yürütme alanına ilişkin yetkilerden sadece siyasi sorumluluk gerektiren icrai nitelikteki yetkilerini birlikte imza ile kullanacaktır. Yürütme alanına giren, ancak siyasal sorumluluk gerektirmeyen diğer yetkileri ile devletin başı sıfatıyla sahip olduğu yasama ve yargı ile ilgili yetkilerini, karşı-imza kuralı aranmadan, tek başına kullanabilecektir.⁶⁶

B. Cumhurbaşkanının Görev ve Yetkileri Açısından

1. Genel Olarak

Cumhurbaşkanı, bütün Anayasalarımızda daima birtakım görev ve yetkilerle donatılmıştır. Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri geniş bir alanda söz konusu olmaktadır. Çok sayıdaki görev ve yetkilerini, ilişkin oldukları Devlet organları temel alınmak suretiyle, “yasama alanına ilişkin görev ve yetkiler”, “yürütme alanına ilişkin görev ve yetkiler” ve “yargı alanına ilişkin görev ve yetkiler” olmak üzere üç ana kategoride sınıflandırmak ve bu çerçevede ele almak mümkündür. Yine de, Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri konusunda kesin bir sınıflandırma şablonu bulunmamaktadır.

Anayasalarımız arasında kimi yönlerden farklı düzenlenmiş olmalarına rağmen, burada Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinin söz konusu üç ana kategori çerçevesinde ve 1982 Anayasası'nda sayılanlar üzerinden genel bir dökümünü yaparsak;⁶⁷

⁶⁵ Tanör, Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s.306.

⁶⁶ **A.e.**, s.309.

⁶⁷ 1982 Anayasası (m.104 ve değişik maddeler); 1961 Anayasası (m.97 ve değişik maddeler); 1924 Anayasası (değişik maddeler).

Yasama alanına ilişkin görev ve yetkiler olarak şunları sayabiliriz:

- TBMM’de açılış konuşması yapmak,
- TBMM’yi gerektiğinde toplantıya çağırarak,
- Kanunları TBMM’ye geri göndermek,
- Kanunları yayımlamak,
- TBMM seçimlerinin yenilenmesine karar vermek,
- Anayasa değişikliğine ilişkin kanunları gerektiğinde halkoyuna sunmak,
- Anayasa Mahkemesi’nde iptal davası açmak,

Yargı alanına ilişkin görev ve yetkileri olarak ise:

- Kimi yüksek yargı organlarının üyelerini seçmek/atamak,

Yürütme alanına ilişkin görev ve yetkileri olarak da şunları belirtebiliriz:

- Başbakanı atamak ve istifasını kabul etmek,
- Bakanları atamak ve görevlerine son vermek,
- Gerektiğinde Bakanlar Kurulu’nu toplantıya çağırarak,
- Gerektiğinde Bakanlar Kurulu’na başkanlık etmek,
- Milletlerarası andlaşmaları onaylamak ve yayımlamak,
- Diplomatik temsilcileri göndermek veya kabul etmek,
- Türk Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanlığını temsil etmek,
- Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar vermek,
- Genelkurmay Başkanını atamak,
- Milli Güvenlik Kurulunu toplantıya çağırarak,
- Milli Güvenlik Kuruluna başkanlık etmek,
- Başkanlığındaki Bakanlar Kurulu kararıyla sıkıyönetim veya olağanüstü hal ilan etmek ve kanun hükmünde kararname çıkarmak,
- Kararnameleri imzalamak,
- Belirli kişilerin cezalarını hafifletmek veya kaldırmak,
- Birtakım kamu kurum ve kuruluşlarına üye seçmek veya atamak;
- Devlet Denetleme Kurulunun üyelerini ve Başkanını atamak,
- Devlet Denetleme Kuruluna inceleme, araştırma ve denetleme yaptırmak,

- Yükseköğretim Kurulu üyelerini seçmek
- Üniversite rektörlerini seçmek.

Cumhurbaşkanının her üç alana girmeyen ve ayrıca sayabileceğimiz görev ve yetkileri olarak ise:

- Devletin başı olmak,
- Türkiye Cumhuriyetinin ve Türk Milletinin birliğini temsil etmek,
- Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetmek.

Cumhurbaşkanına Anayasada sayılan görev ve yetkilerden başka, kanunlarla da görev ve yetkiler verilebilmesi söz konusudur.

Öğretide, Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerine ilişkin olarak, nitelikleri, işlevleri, kullanılış biçimleri, yargısal denetimleri gibi yönlerden değişik değerlendirmeler yapılmaktadır. Örneğin; kimileri, Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinin “siyasal” ve “idari” nitelikleri olması yönünden ayırım yaparak ele almaktadır. Kimisi, Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinin “icrai” nitelik taşıyıp taşıyamaması yönünden değerlendirmeler yapmaktadır. Yine, kimisi “devletin başı sıfatıyla sahip olunanlar” ile “yürütmenin başı sıfatıyla sahip olunanlar” biçiminde bir ayırımla Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerine yaklaşmaktadır. Bunlardan başka, Cumhurbaşkanı tarafından “tek başına”(doğrudan doğruya, re’sen) veya “karşı-imza”(hükümet ile birlikte) yapılabilecek olup olamamalarına göre ayırımlar yapılmaktadır. Cumhurbaşkanının kullandığı görev ve yetkilerden “yargı denetimine tabi olanlar” ve “yargı denetiminden muaf olanlar” olarak da ayırım yapılmaktadır.

Bizim esasen odaklanmak istediğimiz nokta ise, yasama, yürütme ve yargı alanlarından hangisine ilişkin olursa olsun ve tabii özellikle yürütme alanına ilişkin olanlar olmak üzere, Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinden “idari nitelik” taşıyanları ortaya koymak veya başka bir deyişle “idare ile ilgili işlemler” özelliği gösterenleri tespit etmek ve ortaya koymaktır. Bunu da, 1982 Anayasası’nda sayılan görev ve yetkileri esas alarak yapmaktır.

Yine de burada, Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerine ilişkin genel olarak birtakım tespitlere ve değerlendirmelere yer verilecektir.

Özellikle 1982 Anayasası için söz konusu olmak üzere, Cumhurbaşkanına geniş görev ve yetkiler tanınmasını hangi faktörlerle açıklamak gerekecektir. Bu sorunun yanıtı olarak şu hususları belirtmek mümkündür;

- Cumhurbaşkanına tanınan geniş yetkiler, onun Anayasanın uygulanmasını ve Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetme görevinden (m.104/1) kaynaklanmaktadır.⁶⁸
- Devletin başı sıfatına sahip olması da ona birçok görev ve yetkinin verilmesinde etken olmaktadır.
- Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinin fazlalığını, 1982 Anayasası'nın yürütmeyi ve yürütme içinde de Cumhurbaşkanını güçlendirme eğilimiyle ilişkilendirebiliriz. Öğretide⁶⁹ genellikle, 1982 Anayasası'nın Cumhurbaşkanını güçlendirmeye çalıştığı saptaması yapılmaktadır.⁷⁰

Cumhurbaşkanına geniş görev ve yetkiler tanınmış olmasına yöneltilen birtakım değerlendirmeler ve eleştiriler de mevcuttur. Örneğin;

- 1982 Anayasası ile Cumhurbaşkanına tanınan yetkilerin önemli bir kısmı, 1961 Anayasası'nda da mevcuttur.⁷¹ Yalnız, 1982 Anayasası ile Cumhurbaşkanının görevlerinde bir artma olmuş⁷² ve Cumhurbaşkanına en geniş yetkiler, Cumhuriyet dönemi içinde 1982 Anayasası ile verilmiştir.⁷³

⁶⁸ Günday, **a.g.e.**, s.370.

⁶⁹ Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, s.68 ; Turhan, **a.g.e.**, s.101.

⁷⁰ “ (...) Devlet Başkanı Kenan Evren, (25 Ekim 1982 tarihli) International Herald Tribune adlı gazetede yazdığı makalede şunları söylüyordu: ‘Yeni Anayasada (1982 Anayasası’nda), 1961 Anayasası tarafından güçsüz kılınmış olan Cumhurbaşkanı(na) ve Bakanlar Kuruluna verilen yetkilerin tek amacı devletin yürütme organının her ülkede kendisinden beklenen büyük hizmetlerin ışığı altında etkin ve işe yarar biçimde çalışmasını sağlamaktır. Devletin yürütme organının teşebbüs gücünden yoksun olduğu bir ülkede gerçekten bir devletin varolduğunu söyleyebilmek çok zordur.’” (Nakleden: Turhan, **a.g.e.**, s.94 ; Kenan Evren, “How To Secure Workable Democracy”, **International Herald Tribune**, 25 October 1982.)

⁷¹ 1982 Anayasası'nın hazırlanması sürecinde, Danışma Meclisince kabul edilen Anayasa tasarısından Cumhurbaşkanına tanınan ve fakat Milli Güvenlik Konseyi tarafından kabul edilmeyen daha başka ve geniş yetkiler de vardı ki, bunlar Milli Güvenlik Konseyince Anayasa metnine dahil edilmemiştir. Örneğin “Anayasa Mahkemesinde iptal kararının yeniden incelenmesini istemek”, “ölüm cezalarının infazına karar vermek veya özel af yetkisine dayanarak ölüm cezasını müebbed ağır hapis cezasına çevirmek”, “Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Başkanını seçmek”, “Diyaret İşleri Başkanını seçmek”. (Özbudun, **a.g.e.**, s.310.)

⁷² Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, s.68.

⁷³ Gözübüyük, **Anayasa Hukuku ...**, s.238.

- 1982 Anayasası'nın önceki Anayasalardan bir farkı da, Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri tek bir maddede (m.104) ve sistemli bir liste halinde sayılmaktadır.⁷⁴ Böylece, Cumhurbaşkanı, yetkileri Anayasayla en iyi tanımlanmış organ durumuna getirilmek istenmiştir.⁷⁵
- Cumhurbaşkanına geniş yetkiler tanınması, parlamenter rejimle bağdaştırılması zor bir durum arz etmektedir.⁷⁶ Parlamenter rejimlerde Devlet başkanına verilen yetkilerin sınırını açık olarak oldukça zorlamaktadır.⁷⁷
- 1982 Anayasası'ndaki geniş yetkiler, Cumhurbaşkanlığı makamını, parlamenter rejimlerde genellikle görülen sembolik bir makam olmaktan çıkarıp, siyasal sistemin önemli bir unsuru haline getirmektedir.⁷⁸ Cumhurbaşkanı, tam anlamıyla "sembolik" ve "protokoller" sayılamayacak önemli yetkilere sahiptir.⁷⁹
- Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri, Cumhurbaşkanının sadece bir "gözlemci" değil, aynı zamanda yürütme üzerinde "etken" bir organ olduğunu göstermektedir.⁸⁰
- Cumhurbaşkanının diğer organlarla ilgili görev ve yetkileri şunu da göstermektedir ki, Cumhurbaşkanlığı makamı, bütün Devlet

⁷⁴ Tanör, Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s.314.

"Bununla birlikte bu yetkilerin sınırları ve nasıl kullanılacağı belirtilmemiştir." (Ömer İzgi, Zafer Gören, **(03.10.2001 Tarihli Değişiklikleri İle) Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Yorumu**, Ankara, TBMM Basımevi, Cilt II, 2002, s.957.)

⁷⁵ Soysal, **a.g.e.**, s.319-320.

⁷⁶ Günday, **a.g.e.**, s.370.

Anayasa Mahkemesi de bir kararında şöyle demektedir: "(...) ilk kez 1961 Anayasası ile Anayasa hukukumuzda getirilen parlamenter hükümet sistemi, 1982 Anayasası'nda da korunmuştur. Anayasa'ya göre Cumhurbaşkanı, devlet sistemi içindeki yeri bakımından, temelde, 1961 Anayasası'ndakinden çok farklı değildir. Ancak, Anayasa'da (m.104) parlamenter sistemlerde pek görülmeyen, kimi yetkilere sahip bir Cumhurbaşkanı statüsü kabul edilmiştir." (Anayasa Mahkemesi, E.1992/37, K.1993/18, K.T.27/4/1993, **Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi**, Ankara, Sayı 31, 1.Cilt, 1996, s.112.)

⁷⁷ Tanör, Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s.315.

⁷⁸ Özbudun, **a.g.e.**, s.310. Aynı yönde Bkz.: Hikmet Özdemir, **Atatürk'ten Günümüze Cumhurbaşkanlığı Seçimleri**, İstanbul, Remzi Kitabevi, Şubat 2007, s.35.

⁷⁹ Soysal, **a.g.e.**, s.285.

⁸⁰ Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, s.68.

organları (yasama, yürütme ve yargı) arasında bir düzen, uyum ve denge unsuru teşkil etmektedir.⁸¹

Cumhurbaşkanının yasama ve yargı ile ilgili yetkileri kendisine tarafsız Devlet başkanı olması sıfatıyla tanınmış yetkiler iken; yürütme ile ilgili yetkileri, tarafsız Devlet başkanı olması sıfatıyla değil, “yürütmenin başı” olması sıfatıyla verilmiştir.⁸²

Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinin neredeyse tamamının kaynağının Anayasa olduğunu vurgulamak gerekmektedir. Bunun bir sonucu, Cumhurbaşkanının bir işlemde bulunurken bir ön kanuni düzenlemeye dayanma zorunluluğunun bulunmamasıdır. Cumhurbaşkanı, doğrudan doğruya Anayasadan almış olduğu yetkiyle birtakım işlemlerde bulunabilecektir.⁸³

Cumhurbaşkanının yetkilerini devredip devredemeyeceği konusunda, yetkilerini devredebileceğine ilişkin ne Anayasamızda ne diğer mevzuatta bir hüküm bulunmamasından dolayı yetkilerini devretmesinin mümkün olamayacağını belirtmek gerekir.⁸⁴

2. Özellikle İdari Nitelik Taşıyan Görev ve Yetkiler Açısından İnceleme

Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri 1982 Anayasası (m.104)’te üç başlık altında sayılmıştır. Cumhurbaşkanının yasama ve yargıyla ilgili görev ve yetkileri, idare hukukunun değil, anayasa hukukunun alanına girmektedir, çünkü bunlar “idari” nitelikte değildirler. Buna göre, Cumhurbaşkanının yasama ve yargıyla ilgili görev ve yetkilerini incelemek idare hukukunun alanına girmez. Cumhurbaşkanının

⁸¹ Yıldızhan Yayla, **Anayasa Hukuku Ders Notları**, İstanbul, MÜHF Yayını, 1985, s.168.

⁸² Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.523.

⁸³ Özbudun, **a.g.e.**, s.184. “Yürütme organının, kanunlardan değil, doğrudan doğruya Anayasadan aldığı yetkilerle yaptığı bu işlemler, yürütme veya idare fonksiyonunun tanımlanmasında başvurulan ‘kanunların uygulanmasını sağlamak’ kavramının dışında kalırlar. Gerek 1961 gerek 1982 Anayasalarında birçok örnekleri bulunan bu işlemler, genellikle, Cumhurbaşkanının yürütme organının başı olma sıfatından değil, devletin başı olma sıfatından kaynaklanan işlemlerdir.”

⁸⁴ Gözler, **İdare Hukuku I**, s.653-654. “Bir makamın sahip olduğu yetkiyi devredebilmesi için bu yetki devrinin anayasa veya kanunlar tarafından öngörülmüş olması gerekir. (...) idare hukukunda yetkiler kanunlarla ‘verilmiş yetkiler’dir. Kanun bir yetkiyi hangi makama vermiş ise sadece o makam bu yetkiyi kullanabilir. Bu makamın kendisine kanun tarafından verilmiş bir yetkiyi bir başka makama devredebilmesi için açık izni gerekir.” (**A.e.**, s.652)

yürütmeye ilgili görev ve yetkilerini ise ikiye ayırmak gerekmektedir. Bunların bir kısmı idari niteliktedir ve idare hukukunun inceleme alanına girerler; ama diğerleri idari nitelikte değildir ve dolayısıyla onları incelemek anayasa hukukunun alanına girmektedir.⁸⁵

Diğer taraftan, Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini yerine getirirken tesis ettiği işlemlerin niteliği üzerinde de durmak gereklidir. Örneğin, yargı alanına ilişkin görev ve yetkileri arasında sayılan yüksek yargı organlarına seçme ve atama yetkilerinin kullanılmasına ilişkin işlemlerin “idari işlem” niteliği taşıyıp taşımadıklarını tartışmak ve incelemek gerekmektedir.

Biz burada, daha çok Cumhurbaşkanının idari nitelik taşıyan görev ve yetkileri üzerinde duracağız, ama diğer yetkilerinin de neler olduğunu göstermek gayesiyle o yetkileri de kısaca anmakla yetineceğiz. Yine Cumhurbaşkanının hangi işlemleri tek başına yapabileceğini ve bu işlemleri arasında “idare ile ilgili işlem” özelliği taşıyanları göstermeye çalışacağız.

3. Cumhurbaşkanının Temsil ve Gözetme Yetkileri

1982 Anayasası (m.104)’de Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri sayılmadan önce, onun “Devletin başı” olduğu⁸⁶ ve bu sıfatla “temsil” ve “gözetme” görevleri bulunduğu belirtilmektedir. Buna göre, Cumhurbaşkanı, “devletin başı” olma sıfatıyla, “Türkiye Cumhuriyetini” ve “Türk Milletinin birliğini” gerek içeride gerek dışarıda temsil etmekte; “Anayasanın uygulanmasını”, “Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışması”nı gözetmektedir.

Cumhurbaşkanının Devletin başı olduğu ve bu sıfatla Türkiye Cumhuriyetini ve milletin birliğini temsil edeceği hükmünün (1961 Anayasası m.97’de) “idare işlevi ve teşkilatı ile ilgili” bulunmadığını belirten Duran, bu hükmün Cumhurbaşkanına “Türkiye idaresinin ve hatta merkezi idarenin birliğini temsil ve ifade olanağını ve üstün makam konumunu” sağlayamadığı görüşündedir.⁸⁷

⁸⁵ Kemal Gözler, **İdare Hukuku I**, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, Nisan 2003, s.196-197.

⁸⁶ 1982 Anayasası (m.104/1) ; 1961 Anayasası (m.97/1,c.1) ; 1924 Anayasası (m.32/c.1). 1961 Anayasası’nda sadece “temsil” görevinden söz edilirken; 1924 Anayasası’nda “temsil” ve “gözetme” görevlerinden söz edilmemektedir.

⁸⁷ Lütfi Duran, **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1982, s.81.

Özay’a göre, Türkiye’nin Cumhuriyet Anayasaları, Cumhurbaşkanını, her zaman, 1961 Anayasası’ndan sonra ve özellikle 1982 Anayasası’nda, “ (...) Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözet(mekle)” görevli, yükümlü ve yetkili bir “organ-kışı” saymıştır.⁸⁸ Eroğul’a göre de, Cumhurbaşkanının en önemli görevi devletin başı olmaktır. Cumhurbaşkanı devletin başı olma nedeniyle, hem yasama, hem yürütme, hem de yargı alanında devletin düzenli işleyişini sağlayacak işleri yapmakla yükümlüdür.⁸⁹

Gözetme yetkisinin, Cumhurbaşkanına, diğer organ ve makamlar üzerinde, “düzenli ve uyumlu çalışmaya” zorlayan, icrai ve idari nitelikte üstün bir hiyerarşik güç olma yetkisi verdiği söylenemez.⁹⁰

4. Cumhurbaşkanının Seçme ve Atama Yetkileri

a. Genel Olarak

Seçme ve atama yetkileri, Cumhurbaşkanına tanınan yetkiler arasında en çok öne çıkan ve tartışmalara konu olan yetki kategorilerinden biridir.

Cumhurbaşkanı tek başına bazı kamu görevlilerini atamak ya da seçmek suretiyle göreve getirmek bakımından önemli bir yetkiyi elinde tutmaktadır. Bu yetkisini kullanırken Başbakanın ve ilgili bakanların imzalarına gerek yoktur. Cumhurbaşkanı bu yetkisini iki biçimde⁹¹ yerine getirmektedir:⁹²

- Başka kurum ya da kuruluşlarca önerilen veya gösterilen adaylar arasından birini göreve getirme durumunda bir “seçme” söz konusudur. Örneğin; Askeri Yargıtay üyelerinin, birinci sınıf askeri hakimler arasından Askeri Yargıtay Genel Kurulunun üye tam sayısının salt çoğunluğu ve gizli oyla her boş yer için

⁸⁸ Özay, **a.g.e.**, s.197.

⁸⁹ Nakleden: İzgi, Gören, **a.g.e.**, s.955 : Cem Eroğul, *Anatüzeve Giriş*, Ankara, İmaj Yayıncılık, 1995, s.254, 255.

⁹⁰ Tanör, Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s. 310.

⁹¹ Soysal’ın yargı organlarının üyelerinin Cumhurbaşkanınca göreve getiriliş biçimleri bağlamında yaptığı tespit burada da zikredilebilir : “Fakat her iki durumda da göreve getiriş Cumhurbaşkanının iradesiyle olduğu ve onun seçimine sunulacak adayların saptanmasında ister istemez bu nokta da göz önünde bulundurulacağı için, üyelerin Cumhurbaşkanınca atandıklarını söylemek özde pek yanlış olmaz.” (Soysal, **a.g.e.**, s.328-329).

⁹² Gözübüyük, **Anayasa Hukuku ...**, s.240 ; Soysal, **a.g.e.**, s.328.

göstereceği üçer aday arasından Cumhurbaşkanınca seçilmesi (1982 AY m.156/2).

- Herhangi bir öneri olmadan ve herhangi bir aday listesiyle bağlı olmaksızın istediğini ve doğrudan doğruya göreve getirme durumunda ise bir “atama” söz konusudur. Örneğin; Cumhurbaşkanlığına bağlı olan Devlet Denetleme Kurulu üyelerinin ve üyeleri içinden başkanının, doğrudan doğruya Cumhurbaşkanınca atanması. (1982 AY m.108/3).

Atama işlemleri, maddi açıdan idari karar (idari işlem) türlerinden “şart (koşul) işlemler”i⁹³ oluşturan en tipik örneklerden biridir. Atama işlemi ile, belli bir kişi, önceden genel bir hukuk kuralı ile (örneğin, Devlet Memurları Kanunu ile) kapsamı düzenlenmiş bulunan genel, kişilik-dışı bir hukuki duruma (statüye) sokulmaktadır. Kişinin sokulduğu hukuki durum (statü) (yani görev, yetki ve hakları), herkes için aynı olan, kişiden kişiye değişmeyen bir durumdur. Atama işlemi ile atanan kişi, kendisi için yeni ve özel bir duruma (statüye) ve diğer taraftan mevcut ve doğmuş bir duruma (statüye) sokulmaktadır.⁹⁴ Ayrıca, atama işlemi; içeriği bakımından bir “inşai (yapıcı, kurucu) işlem”⁹⁵, muhatapları üzerinde doğurdukları hukuki etkiler bakımından “yararlandırıcı işlem”⁹⁶, ilgilisinin isteğine bağlı olup olmaması bakımından “isteğe bağlı olan işlem”⁹⁷, icrai olup olmaması bakımından “icrai işlemler”⁹⁸ sınıfında yer almaktadır.

⁹³ “Şart işlemler, belli bir kişiyi veya nesneyi, hukuk kurallarınca önceden düzenlenmiş bulunan nesnel ve kişilik dışı bir hukuki duruma (statüye) sokan veya böyle bir hukuki durumdan çıkaran işlemlerdir. Nesnel ve kişilik dışı hukuki durumun (statünün) kapsamı önceden hukuk kurallarınca düzenlenmiş olduğu için, şart işlemlerin bu hukuki durumun kapsamını düzenlemesi söz konusu olmaz.” (Günday, **a.g.e.**, s.116).

⁹⁴ **A.e.**, s.116-117 ; Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.272.

⁹⁵ Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.274. İnşai (yapıcı, kurucu) işlemler, “belli bir hukuki durumu doğuran ya da mevcut bir hukuki durumda değişiklik yapan veya hukuki duruma son veren işlemlerdir. İdari kararlar çoğunlukla inşai niteliktedir. Zira, hukuki sonuç doğurma, hukuk düzeninde değişiklik yapma, idari kararın bir tanımlayıcı özelliğidir.” (**A.e.**).

⁹⁶ **A.e.**, s.276. Yararlandırıcı işlemler, “ilgilisine bir hak sağlayan, bir hakkı kuvvetlendiren veya ilgilisinin üzerindeki bir yükümlülüğü ortadan kaldıran işlemlerdir.” (**A.e.**).

⁹⁷ **A.e.**, s.281. “Bazı idari kararlar ancak, ilgilisinin talepte bulunması halinde yapılabilir. Bu tür işlemlere ‘isteğe bağlı işlemler’ denir.” (**A.e.**).

⁹⁸ **A.e.** “İdare hukukundaki işlemlerin ezici çoğunluğu icrai niteliktedir. (...) idarenin tek-yanlı olarak açıkladığı iradesiyle hukuki sonuçlar doğurmasına, hukuk düzeninde değişikliğe yol açmasına, idari kararın ‘icrailik özelliği’ denir.” (**A.e.**, s.281-282)

Atama işleminin hukuki niteliği nedir? Memur atama işlemi, hukuki niteliği itibariyle “infisahi şarta bağlı tek taraflı bir işlem”dir. Söz konusu infisahi şart ise, memurun görevi reddidir. Başka bir deyişle, atama işlemi, memurun kabul beyanına ihtiyacı olmaksızın derhal hüküm ve sonuç doğurur. Ancak memur olarak atanan kişi bu görevi reddetme hakkına sahiptir. Reddettiği an, atama işlemi geçmişe etkili olarak ortadan kalkar.⁹⁹

Cumhurbaşkanının yapmış olduğu memur atama işlemleri idare ile ilgili işlemlerdendir ve birer “idari işlem”dir, bundan dolayı idare hukukunun konusuna girmektedir.¹⁰⁰

Seçme ve atama işlemleri bağlamında bir husus da, idarenin, dolayısıyla Cumhurbaşkanının yapacağı idare ile ilgili işlemlerde, Anayasada veya kanunlarda sebebi hiç gösterilmemiş bir işlem söz konusu olduğunda da, o işlemde beklenen amacı gerçekleştirmeyi mümkün ve gerekli kılacak belli olaylara ve nedenlere dayanması, dayanılacak bu olay ve nedenlerin de gerçek olması ve söz konusu işlemi yapmaya yeterli olması gerekir. Aksi takdirde işlem sebep ögesi yönünden hukuka aykırı olacaktır.¹⁰¹ Bu bakımdan, Cumhurbaşkanının yapacağı seçme ve atama işlemlerinde kullanacağı takdirin bu çerçevede düşünülmesi mümkündür.

Seçme ve atama yetkileri kullanılarak Cumhurbaşkanınca yapılan işlemler “karar” olarak özel bir sayı alarak Resmi Gazete’de yayınlanmaktadır.¹⁰²

Cumhurbaşkanına tanınmış olan seçme ve atama yetkilerinin bir özelliği, bunların yargı organları üyeleri ile tarafsız çalışması istenen kamu kurumlarının idare organlarına ilişkin olmalarıdır. Bu bağlamda, Devletin tarafsız başına bu yetkiler tanınarak söz konusu organların tarafsız çalışmalarının güvence altına alınmak istendiğinin söylenmesi mümkündür.¹⁰³

b. İlgili Seçme ve Atama Yetkileri

⁹⁹ A.e, s.600.

¹⁰⁰ Gözler, **İdare Hukuku I**, s.78-79.

¹⁰¹ Bkz.: Günday, **a.g.e.**, s.142-143.

¹⁰² A.Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, **İdare Hukuku I : Genel Esaslar**, Güncelleştirilmiş 4.bası, Ankara, Turhan Kitabevi Yayınları, Ağustos 2006, s.193.

¹⁰³ Turgut Tan, **1982 Anayasası Yönünden Yürütme Görevi ve Yetkisinin Niteliği – Güçlü Devlet ya da Güçlü Yürütme** –, Anayasa Yargısı, Ankara, Anayasa Mahkemesi Yayınları, 1984, s.42.

Cumhurbaşkanının yürütmeye ilgili yetkilerinden biri olan “**Başbakanı atamak yetkisi**”,¹⁰⁴ Cumhurbaşkanının idari işleve değil, hükümet işlevine girmekte olan bir yetkisidir, başka bir deyişle bu yetki idari nitelikte değil, siyasi niteliktedir.¹⁰⁵ Bu yetki, Cumhurbaşkanı tarafından tek başına kullanılabilecek bir yetkidir.¹⁰⁶ Çünkü, yeni Başbakanın atanmasını, seçimleri kaybetmiş veya Meclis tarafından düşürülmüş veya istifa etmiş Başbakanın karşı-imzasına bağlamak anlamsızdır.¹⁰⁷

Cumhurbaşkanının Başbakanı görevden alma yetkisi yoktur. Ancak, “**başbakanının istifasını kabul etme yetkisi**”ne sahiptir.¹⁰⁸

Cumhurbaşkanı, yürütme ile ilgili olarak sayılan “**bakan atama ve bakanın görevine son verme yetkisini**”¹⁰⁹ de Cumhurbaşkanının idari işleve değil, hükümet işlevine giren bir yetki olmakla birlikte, bu yetkinin kullanımına ilişkin işlem de idare ile ilgili bir işlem değildir, “hükümet tasarrufu” niteliğinde bir işlemidir, dolayısıyla bu işlemin idari yargı organları tarafından yargısal denetimi de mümkün değildir.¹¹⁰ Bu yetki, 1982 Anayasası’nda açıkça belirtildiği üzere, “Başbakanın teklifi üzerine” kullanabilecektir. Dolayısıyla, bakan atama yetkisi¹¹¹ ve bakanın

¹⁰⁴ 1982 Anayasası (m.104), (m.109/2), (m.114/2) ; 1961 Anayasası (m.102/1) ; 1924 Anayasası (m.44/1).

¹⁰⁵ “Devlet başkanı, başbakanı atamada hukuken bir serbestliğe sahip ise de, güven oyu ve siyasi sorumluluk kavramları, devlet başkanını, daima güven oyu alabilecek birini, başbakan olarak tayin etmeğe siyasi açıdan zorlamaktadır.” (Erdoğan Teziç, **Anayasa Hukuku**, 10. bası, İstanbul, Beta Basım Yayın Dağıtım A.Ş., Ekim 2005, s.413.)

¹⁰⁶ Tanör, Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s.334.

Gözler’e göre, ayrıca Cumhurbaşkanının Başbakanı atama işlemi birer idari işlem de sayılmamakta, “hükümet tasarrufu” niteliğinde kabul edilmekte ve idari yargı organları tarafından yargısal denetimi de mümkün olmamaktadır. (Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.258.)

¹⁰⁷ Özbudun, **a.g.e.**, s.314 ; Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.498, s.523. “Yine (...) parlamenter demokrasilerde başbakanı atamak yetkisi karşı-imza kuralından ayırık tutulmaktadır.” (A.e.)

¹⁰⁸ Tanör, Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s.334. “Parlamenter rejim gereği, cumhurbaşkanı, Meclisin güvenine sahip bir başbakanı görevden alamaz. (...) Meclisin güvensizlik oyuyla düşürdüğü bir başbakan da istifa etmek zorundadır. Cumhurbaşkanı, ancak, bu durumda istifa etmeyen başbakanı görevden alır.” (A.e.)

¹⁰⁹ 1982 Anayasası (m.104) ve (m.109/3) ; 1961 Anayasası (m.102/3) ; 1924 Anayasası (m.44/2). 1961 ve 1924 Anayasalarında, 1982 Anayasası’ndan farklı olarak, Cumhurbaşkanının bakanların görevine son verme yetkisinden söz edilmemektedir.

¹¹⁰ Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.21-22, s.258.

“Bir bakanın başbakanın önerisi üzerine devlet başkanı tarafından görevden alınması işleminin yargısal denetiminin yapılması mümkün değildir. Zira, bir bakanın görevden alınıp alınmaması sorunu, tamamıyla bir ‘siyasal yerindelik (political expediency)’ sorunudur.” (Gözler, **Devlet Başkanları ...**, s.177.)

¹¹¹ “Birlikte çalışacağı bakanları, başbakan belirleyeceğine göre, başbakanın hazırladığı bakanlar kurulu listesinin, *parlamenter rejimin teamülleri* uyarınca devlet başkanınca imzalanması gerekir.

görevine son verme yetkisi Cumhurbaşkanının tek başına kullanabileceği bir yetki değildir,¹¹² Cumhurbaşkanının yürütme organının ikinci kanadı ile birlikte yapacağı işlemlerdendir.¹¹³

Diğer taraftan, Başbakanın teklifi ile Cumhurbaşkanınca bir bakanın görevine son verilmesi düzenlemesinin, Başbakanın bakanlar üzerinde tam olarak idare hukukundaki anlamıyla değilse de, belli ölçüde bir hiyerarşi gücü kazandırdığından söz edilebilecektir.¹¹⁴

Gerek Başbakanın atanması gerek bakanların atanmasından söz ederken, burada kullanılmakta olan atama kavramlarının, idari işlevinden daha çok, hükümet işlevi, başka bir deyişle siyasi temelinin bulunduğuna dikkat çekmek gerekir. Başka bir deyişle, tam olarak idare hukuku tekniği anlamında atamalar olduğunu söylemek zordur.

‘Atamaya yetkili olan, görevden almaya da yetkilidir’ kuralını, başka bir deyişle yetki paralelliği ilkesini, Cumhurbaşkanının Başbakanı ve bakanları görevden uzaklaştırmasına tam olarak uygulama olanağı yoktur.¹¹⁵

Cumhurbaşkanının yürütme ile ilgili görev ve yetkileri arasındaki “**Devlet Denetleme Kurulunun üyelerini ve Başkanını atamak**” yetkisi,¹¹⁶ Cumhurbaşkanınca tek başına kullanılabilecek bir yetkidir. Üyeler doğrudan doğruya Cumhurbaşkanınca atanır.¹¹⁷ Devlet Denetleme Kurulu (DDK), Cumhurbaşkanlığına bağlı ve Cumhurbaşkanı adına araştırma yaparak bilgi toplamakla görevli bir Kurul olup, icrai karar alma yetkisine sahip bir Kurul değildir. Dolayısıyla, Cumhurbaşkanı tek başına bu Kurul’a üye ve başkan seçme yetkisini kullanabilecektir.¹¹⁸ Uygulama da bu yöndedir. Diğer taraftan, DDK’nın bir idare örgütü olması ve bu Kurul’un başkan ve üyelerinin atama işlemi olması dolayısıyla burada idari işleve giren bir

Devlet başkanının, bakanlar kurulu listesinde yer alan bazı bakanlara karşı çıkması, olsa olsa başbakanı uyarma anlamı taşıyabilir.” (Teziç, **a.g.e.**, s.413.)

¹¹² Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.499, s.521 ; Özbudun, **a.g.e.**, s.313.

¹¹³ Tanör, Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s.304. “Cumhurbaşkanı, başbakanın seçtiği bir bakanı, siyasi tercihlerle atamamazlık yapamaz. Aksi halde, esasen başbakana ait bir alan olan aktif politikaya katılmış olur. Anayasa ise, cumhurbaşkanını aktif politikanın dışında tutma amacındadır.” (A.e.)

¹¹⁴ Günay, **a.g.e.**, s.72.

¹¹⁵ “Özellikle Bakanlar Kurulu, Meclisten güvenoyu aldıktan sonra, Cumhurbaşkanının Başbakanı, ya da Başbakanın istemi olmadan bir bakanı görevden uzaklaştırması parlamenter sistemin gelenekleri ile bağdaşmaz.” (Gözübüyük, **Anayasa Hukuku ...**, s.250.)

¹¹⁶ 1982 Anayasası (m.104) ve (m.108/3).

¹¹⁷ Gözübüyük, **Anayasa Hukuku ...**, s.240.

¹¹⁸ Özbudun, **a.g.e.**, s.314 ; Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.512, s.526.

işlemden söz etmek gerekecektir ve buna bağlı olarak da bir “idari işlem”in varlığı söz konusudur. Başka bir deyişle, Cumhurbaşkanının DDK üyelerini ve başkanını atama işlemi, kanaatimizce, birer idare ile ilgili işlemdir.

Cumhurbaşkanının yürütme ile ilgili yetkileri arasında sayılan “**Genelkurmay Başkanını atama**” yetkisi,¹¹⁹ öngörülen atanma usulünde, Bakanlar Kurulunun teklifi üzerine Cumhurbaşkanınca kullanılacaktır. Buna göre, Genelkurmay Başkanını Cumhurbaşkanının tek başına veya doğrudan atayamaması söz konusudur,¹²⁰ burada da yürütme organının iki kanadının birlikte iradesiyle atama işlemi oluşabilmektedir.¹²¹ Gözübüyük’e göre, Genelkurmay Başkanı’nın atanması da Cumhurbaşkanı’nın tek başına yaptığı işlemlerdendir; uygulamada, Genelkurmay Başkanının atanması, atanma önerisinde bulunan Bakanlar Kurulu kararının, Cumhurbaşkanınca imzalanması ile gerçekleştirilmekte olmakla birlikte, Genelkurmay başkanının atanması, yalnız Cumhurbaşkanının imzasını taşıyan bir karar olmalıdır.¹²² Burada da tipik bir idari karar özelliklerini¹²³ taşıması dolayısıyla, kanaatimizce söz konusu atama işlemi Cumhurbaşkanının idare ilgili işlemlerindendir.

Yetki ve usulde paralellik ilkesi uyarınca, görevdeki bir Genelkurmay Başkanı aynı usulle görevden alınabilir.¹²⁴

1982 Anayasası, Cumhurbaşkanının “**Yükseköğretim Kurulu (YÖK) üyelerini seçme**”¹²⁵ ve “**üniversite rektörlerini seçme**”¹²⁶ yetkilerini “tek başına” ya da “karşı imza” ile mi kullanacağı konusunda açık bir hüküm içermemektedir.

¹¹⁹ 1982 Anayasası (m.104) ve (m.117/4) ; 1961 Anayasası (m.110/4) ; 1924 Anayasası (m.40)

¹²⁰ Özbudun, **a.g.e.**, s.313 ; Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.506, s.521.

¹²¹ Tanör, Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s.304.

¹²² Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, s.70, s.270.

¹²³ İdari işlem kavramına ve özelliklerine ileride “İdari İşlem Kavramı” başlığı altında yer verilmiştir.

¹²⁴ Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.135. “Nitekim 31 Temmuz 1970 tarih ve 1324 sayılı Genelkurmay Başkanının Görev Ve Yetkilerine Ait Kanunun 8’nci maddesi ‘Genelkurmay Başkanının başka bir göreve atanması veya emekliye ayrılması, atanmasındaki usule göre yapılır’ diyerek Bakanlar Kurulunun teklifi Cumhurbaşkanının onayıyla Genelkurmay Başkanının emekliye sevk edilebileceğini açıkça kabul etmektedir.” (A.e.)

¹²⁵ 1982 Anayasası (m.104) ve (m.131/2). YÖK, Cumhurbaşkanınca atanan üyeler ve doğrudan doğruya seçilen üyelerden kurulur. 4 Kasım 1981 tarihli ve 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu (m.6)’ya göre, bu Kurulun Başkanı da Cumhurbaşkanı tarafından seçilmektedir.

¹²⁶ 1982 (m.104) ve (m.130/6). 4 Kasım 1981 tarihli ve 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu, rektörlerin seçimi sürecini üç evreli olarak öngörmektedir: birinci evrede, üniversite öğretim üyelerince altı rektör aday adayı belirlenmektedir. İkinci evrede, Yükseköğretim Kurulu kendisine bildirilen altı aday arasından üç kişiyi atanmak üzere Cumhurbaşkanına sunmaktadır. Üçüncü ve son

Bir işlemin “icrai” nitelik taşıyıp taşımadığından hareket eden yaklaşıma göre,¹²⁷ “YÖK üyelerini seçmek yetkisi” ve “üniversite rektörlerini seçmek yetkisi” Cumhurbaşkanı tarafından “tek başına” kullanılabilecek yetkilerden değildir. Çünkü, gerek YÖK gerek üniversiteler, Türkiye Cumhuriyeti idari teşkilatı içinde yer alan icrai karar alma yetkisine sahip, merkezi idareden ayrı bir tüzel kişiliğe sahip, kamu gücü kullanan birer kamu kurumudur. Eğer Cumhurbaşkanı tarafından söz konusu yetkiler “tek başına” kullanılırsa, YÖK üyesi ve/veya üniversite rektörü seçme/atama işlemine karşı dava açılması mümkün olmayacaktır ve böyle bir icrai makama yapılan bir atamadan ve de idare alanında yer alan ve icrai yetkiler kullanan kişi ve kuruluşların eylem ve işlemlerinden siyasal bakımdan sorumlu tutulabilecek bir makam da olmayacaktır.¹²⁸ Her iki seçme/atama işlemi de birer idari işlemdir. İcrailik özelliği taşımakta olan bu işlemler ile, ilgililer bir hukuki statünün içine girmekteler, belli hak, yükümlülük ve yetkilerin sahibi olmaktadır.

Uygulamada YÖK’e üye ve başkan seçimi kararları ile üniversitelere rektör seçme/atama kararları Cumhurbaşkanı tarafından tek başına yapılmaktadır.¹²⁹

Rektör atama işlemi, Cumhurbaşkanının bir tür “ortak irade” ürünü, yani başkalarıyla birlikte gerçekleştirdiği idare ile ilgili işlemlerin bir örneğidir.¹³⁰

Özay’a göre, Cumhurbaşkanı tarafından 1982 Anayasası (m.104) uyarınca yapılan rektör atamasının (m.125)’in öngördüğü “tek başına yapacağı işlemler”den olduğu varsayılsa bile, gerek üniversitelerde gerekse Yükseköğretim Kurulu’nda yapılan seçimlerin salt “idari” nitelikli işlemler olduğu, bu nedenle, özel olarak Anayasa ile yargı bağımsızlığına da kavuşturulmuş bulunduklarından, başvuru halinde denetime tutulabilirler. Dolayısıyla, Cumhurbaşkanınca rektör atama sürecinin hazırlık aşamasına ilişkin işlemler olarak ondan ayrılabilip başlı başına bir iptal

evrede ise, Cumhurbaşkanı, kendisine isimleri bildirilen üç rektör adayından birini rektör olarak atamaktadır.

¹²⁷ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.525 ; Özbudun, **a.g.e.**, s.314.

¹²⁸ Gözler, **İdare Hukuku I**, s.604-605. Diğer taraftan, yine Gözler’e göre, bu durum ayrıca, Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmediği için demokrasi ilkesine, sorumsuz bir makam olan Cumhurbaşkanının yetkisiz olması gerekirken böyle bir yetki kullanması parlamenter hükümet sistemine aykırılık oluşturur. (Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.525.)

¹²⁹ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.514.

“(…) Türkiye dışında başka hiçbir demokratik ülkede, Rektör gibi yürütme alanında icrai yetkilere sahip bir kişiyi karşı-imza kuralına tabi olmadan atama yetkisi cumhurbaşkanı(na) verilmiş değildir.” (Gözler, **Devlet Başkanları ...**, s.183.)

¹³⁰ Özay, **a.g.e.**, s.513.

davasına konu olabilirler. Burada, “atama” iki farklı “ayrılabilir işlem” üzerine kurulan bir muamele olmaktadır.¹³¹ Nitekim, Danıştay’ın rektör atama işlemleriyle ilgili vermiş olduğu kimi içtihatlar da aynı yöndedir.¹³² Karşı görüşteki Gözler’e göre ise, rektör atama kararı Cumhurbaşkanının imzasıyla icrai hale gelmekte, bu imzasından önceki evrelerde gerek üniversite öğretim üyelerinin seçim işleminin ve gerek YÖK’ün öneri işlemlerinin icrai nitelikte olmayıp hazırlık işlemi niteliği taşımakta ve dolayısıyla bunlara karşı tek başına dava açılması mümkün değildir.¹³³

Cumhurbaşkanının “yargı ile ilgili olanlar” kısmında sözü edilen **yüksek yargı organlarına üye seçmeye** ilişkin görev ve yetkileri (1982 AY m.104) olarak şunlar sayılmaktadır:

- Anayasa Mahkemesi üyelerini seçmek¹³⁴
- Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Yargıtay Cumhuriyet Başsavcivekilini seçmek (1982 AY m.154/4)
- Danıştay üyelerinin dörtte birini seçmek (1982 AY m.155/3)
- Askeri Yargıtay üyelerini seçmek¹³⁵
- Askeri Yüksek İdare Mahkemesi’nin (hakim sınıfında olmayan) üyelerini seçmek¹³⁶ (1982 AY m.157/2)
- Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu üyelerini seçmek (1982 AY m.159/2)

Cumhurbaşkanına yargı ile ilgili olarak verilen bu seçme ve atama yetkileri ona, devletin “tarafsız” başı olma sıfatıyla ve nedeniyle verilmiştir. Bundan dolayı, bu yetkilerini tek başına kullanabilmesi gerekmektedir. Diğer taraftan, bu yüksek mahkemelere üye seçimini Başbakanın ve adalet bakanının imzasına bağlı kılmak,

¹³¹ Özay, **a.g.e.**, s.514. “(...) ‘ayrılabilir’ terimi, birden çok işlemin yapılması ile gerçekleşen aşamalı idari muameleler, yani karar alma sürecinde yer alan çeşitli işlemlerden birinin, ondan ayrılarak başlı başına ‘yürütülebilir’lik niteliği kazanıp, genellikle idari bir yargı yeri önünde çözümlenecek türden bir uyumsuzluğa konu olabilmesini anlatmak için kullanılır.” (**A.e.**,s.512)

¹³² Danıştay’ın ilgili içtihatlarına ileride “İlgili Danıştay Kararları” başlığı altında ayrıntılı olarak yer verilecektir.

¹³³ Gözler, **İdare Hukuku I**, s.601. Bu nedenle, Gözler, Danıştay’ın rektör atama işleminde, YÖK’ün Cumhurbaşkanına yaptığı öneri işleminin Cumhurbaşkanının atama işleminden ayrılabilir bir işlem olarak kabul etmesini ve bunları kesin ve yürütülebilir nitelikte değerlendirip denetlemesini yanlış bulup eleştirmektedir.

¹³⁴ 1982 AY m.146/2 ; 1961 Anayasası (m.145/1). Yalnız, 1961 Anayasası’nda Anayasa Mahkemesi’nin 15 üyesinden sadece iki üyeyi seçme yetkisi Cumhurbaşkanına verilmiştir.

¹³⁵ 1982 AY m.156/2 ; 1961 Anayasası (m.141/2).

¹³⁶ Cumhurbaşkanının Askeri Yüksek İdare Mahkemesi’nin üyelerini seçme yetkisi, 1961 Anayasası döneminde kanuna dayanıyorken, 1982 Anayasası ile anayasal bir yetki haline getirilmiştir.

yargı bağımsızlığı ilkesiyle de çelişecektir.¹³⁷ Diğer taraftan, Cumhurbaşkanının gerek doğrudan doğruya atayarak gerek gösterilen adaylar arasından seçerek göreve getirme işlemlerinin birer idare ile ilgili işlem olduğunda şüphe yoktur.

Yüksek yargı organlarının genel kurullarının adayların tespit edilmesine ilişkin aldıkları kararlar, aday belirleme/gösterme işlemleri bir “yargı kararı” değil, birer “idari karar”dır, “idari işlem”dir.¹³⁸

Gözler’e göre, yargı organlarının aday gösterme işlemleri birer “idari işlem” ise de bu işlemler “hazırlık işlemi” niteliğinde olan işlemlerdir. Hazırlık işlemlerine karşı ise doğrudan doğruya iptal davası açılamaz. Çünkü bunlar kendi başlarına birer “icrai karar” değildirler. Ancak hazırlık işlemine dayanılarak yapılmış asıl işleme karşı dava açılırsa, bu davada bu hazırlık işleminin de hukuka aykırılığı ileri sürülebilir. Ancak ülkemizde Askeri Yargıtay üyeleri hariç diğer Yüksek Mahkeme üyelerinin ataması Cumhurbaşkanı tarafından tek başına (yani karşı-imza kuralına tabi olmadan) yapıldığından ve 1982 Anayasası (m.125/2)’ye göre Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemlere karşı dava açılamayacağından, aday gösterme işlemlerinin hukuka aykırılığının ileri sürülmesi de mümkün değildir.¹³⁹ Ancak, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Daireler Kurulu 2001 tarihli içtihadında¹⁴⁰ ise, Askeri Yargıtay Genel Kurulunun boşalan üyelikler için yaptığı aday belirleme seçimi işleminin Askeri Yargıtay’ın “yargılama” işleviyle hiçbir ilgisi olmadığına, bu işlemin, tamamen “idari” görevi nedeniyle tesis ettiği bir “idari işlem” niteliğinde olduğuna ve Anayasa’nın 125’inci maddesi uyarınca yargı denetimine tabi olduğuna karar vermiştir.¹⁴¹

1982 Anayasası (m.104/son)’da Cumhurbaşkanına **kanunlarda verilen seçme ve atama görevlerinden** söz ederek kanunlarla da Cumhurbaşkanına seçme ve atama görevi/yetkisi verilebilmesi söz konusudur. Cumhurbaşkanına bazı kurullara üye seçme yetkisi verilmiş örneklerle ilişkin tespit edebildiklerimiz ise şunlardır:

¹³⁷ Tanör, Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s.306 ; Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.514 ; Özbudun, **a.g.e.**, s.312. Benzer yönde Bkz.: Soysal, **a.g.e.**, s.330.

¹³⁸ Gözler, **İdare Hukuku I**, s.527-528.

¹³⁹ Gözler, **İdare Hukuku I**, s.528.

¹⁴⁰ Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Daireler Kurulu, E.2000/59, K.2001/148, K.T.15/03/2001, **Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi**, Sayı:16, s.442-481.

¹⁴¹ Gözler, **İdare Hukuku I**, s.529.

- Taşınmaz Kültür ve Tabiat Varlıkları Yüksek Kurulu'na üye seçmek (2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu).
- Atatürk Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Yüksek Kurulu'na üye seçmek (2876 sayılı Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Kanunu).

Söz konusu kurullar idari teşkilat içinde yer alan ve icrai yetkileri de haiz bulunan kurullardır. Bu alanda sorumsuz Cumhurbaşkanının bu yetkisini karşı-imza kuralına uyularak sorumlu olan Başbakan ve ilgili bakan ile paylaşması gerekir. Yani bu işlemleri tek başına yapamaması gerekir.¹⁴² Diğer taraftan, bu seçme suretiyle göreve getirme işlemleri birer idari işlemdir.

5. Cumhurbaşkanının İmzalama - Onaylama - Yayımlama - Düzenleme Yetkileri

a. Cumhurbaşkanının Kararnameleri İmzalamak Yetkisi

(1) Genel Olarak

Cumhurbaşkanının yürütme ile ilgili yetkileri arasındaki “kararnameleri imzalamak” yetkisi,¹⁴³ tamamıyla bir idari yetkidir.¹⁴⁴

Türk hukukunda üç çeşit kararname vardır¹⁴⁵: kanun hükmünde kararnameler¹⁴⁶, bakanlar kurulu kararnameleri¹⁴⁷, müşterek (ortak) kararname veya üçlü kararname¹⁴⁸.

¹⁴² Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.525 ; Özbudun, **a.g.e.**, s.314-315.

¹⁴³ 1982 Anayasası (m.104).

¹⁴⁴ Gözler, **İdare Hukuku I**, s.197 ; Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.116.

¹⁴⁵ Gözler, **İdare Hukuku I**, s.197-198 ; Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.116-117 ; Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.507-508.

¹⁴⁶ Hukuki rejimi Anayasada ayrıca düzenlenmiş bir kararname türüdür.

¹⁴⁷ Bakanlar Kurulu kararnamesi, Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan, yani Başbakan ve bütün bakanların imzasını taşıyan kararname'dir. (Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.507.)

¹⁴⁸ Müşterek (Ortak) Kararname veya Üçlü Kararname; “ilgili bakanın, başbakanın ve Cumhurbaşkanının imzalarının bulunduğu kararnamelerdir. İlgili bakanın başbakan olduğu durumlarda bu kararnamelerde iki imza (başbakan+Cumhurbaşkanı) bazen dış görevlere atamalarda dört imza (ilgili bakan+Dışişleri Bakanı+Başbakan+Cumhurbaşkanı) bulunur.” (Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.508.)

Diğer taraftan bu kararname türü “karma işlemler”in bir örneğini teşkil ederler. Karma işlemler, “aynı yönde ve aynı konuda ve aynı amaca yönelik birden fazla iradenin belli bir sıra izlenerek

Öğretideki hakim görüşe¹⁴⁹ ve içtihatlar¹⁵⁰ göre, bütün kararnameler Cumhurbaşkanını tarafından imzalanmalıdır. Başka bir deyişle, Bakanlar Kurulunun idari görevlerini yerine getirirken çıkardığı “kararname” veya “karar” adı altındaki bütün işlemlerinde Cumhurbaşkanının imzası bulunmalıdır. Yürütmenin iradesinin bütünü ile açıklanabilmesi için yürütme organının her iki kanadının da iradesinin ilgili kararda mevcudiyeti gerekmektedir. Aksi halde ilgili kararnamenin hukuksal geçerliliğinden söz edilemeyecektir. Cumhurbaşkanının imzası olmaksızın kararname işlemleri tekemmül etmeyecektir. Dolayısıyla, yürütme organını oluşturan Cumhurbaşkanını ve Bakanlar Kurulunun birbirinden bağımsız işlem yapabilmesi söz konusu değildir.

Şekil unsuru eksik, başka bir deyişle Cumhurbaşkanının imzasının bulunmadığı bir metin, kanun hükmünde kararname olarak Resmi Gazetede yayımlanamaz ve dolayısıyla yürürlüğe giremez.¹⁵¹

Diğer taraftan Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulunun tüm kararnamelerini imzalamak zorunda mıdır? Başka bir deyişle, Cumhurbaşkanı, imzalanmak üzere önüne gelen bir Bakanlar Kurulu kararnamesini siyasi veya hukuki açıdan denetleme ve bunun sonucuna göre imzalama ya da imzalamama yetkilerine sahip midir? Bu konuda da, öğretideki çoğunluk görüşü¹⁵² ve içtihatlar, Cumhurbaşkanının Bakanlar Kurulu kararnamelerine ilişkin siyasi yerindelik denetimi yapamayacağı, ancak hukuki denetim yapabileceği ve hukuka aykırı gördüğü kararnameleri imzalamak zorunluluğunun bulunmadığı yönündedir.

açıklanması sonucu meydana gelen işlemlerdir.” (Günday, **a.g.e.**, s.119). Karma işlemlerde son işlemten önceki işlemler (örneğin üçlü kararnamede Cumhurbaşkanının imzasından önce atılan Başbakan ve ilgili bakanın imzası) birer hazırlık işlemidirler. (Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.283).

¹⁴⁹ Günday, **a.g.e.**, s.364 ; Gözübüyük, Tan, **İdare Hukuku I ...**, s.195 ; Onar, **a.g.e.**, s.757 ; Özbudun, **a.g.e.**, s.316 ; Gözler, **İdare Hukuku I**, s.198-199 ; Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.117-118 ; Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.508-509.

¹⁵⁰ Bkz.: ‘İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları’ başlıklı izleyen kısım.

¹⁵¹ Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.407.

¹⁵² Günday, **a.g.e.**, s.370 ; Gözübüyük, **Anayasa Hukuku ...**, s.242-243 ; Gözübüyük, Tan, **İdare Hukuku I ...**, s.196 ; Tanör, Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s.307-308 ; Özbudun, **a.g.e.**, s.315-316 ; Turhan, **a.g.e.**, s.124.

İmzalanması gerektiği halde Cumhurbaşkanı tarafından imzalanmamış bir işleme karşı da dava açılmaz.¹⁵³ Cumhurbaşkanı tarafından imzalanan Bakanlar Kurulu kararnamelerine karşı yargı yolu açıktır.¹⁵⁴

(2) İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları

Anayasa Mahkemesi'nin, bazı atama işlemlerinin sadece ilgili bakanın önerisi ve Başbakanın onayı usulüyle gerçekleştirilip, Cumhurbaşkanının imzasının aranmamasının öngörüldüğü bir kanunu iptal ettiği ve kararnamelerde Cumhurbaşkanının imzasının bulunması zorunluluğuna işaret ettiği 1993 tarihli içtihadında şunları belirtmiştir:¹⁵⁵

“Anayasa’nın 104. maddesinde Devletin başı olduğu ve Türk Milletinin birliğini temsil ettiği belirtilen Cumhurbaşkanı, 8. maddeye göre de yürütme yetki ve görevini Bakanlar kurulu ile birlikte kullanır ve yerine getirir.

Devletin başı olan Cumhurbaşkanı Anayasa’da yürütme organı içinde kabul edilmiş ve aynı zamanda yürütmenin de başı sayılmıştır. (...)

Cumhurbaşkanı’nın Bakanlar Kurulu’ndan ayrı bir konumu bulunmasına karşın, yürütmeyi oluşturan Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu birbirinden bağımsız işlemler yapma yetkisine sahip değildirlir. Anayasa’nın 8. maddesinde; ‘Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından ... kullanılır ve yerine getirilir’ denilerek yürütme işlemlerinin hukuksal geçerliği için her ikisinin de katılmalarıyla ortaklaşa yapılması gereği çok açık bir biçimde ortaya konulmaktadır.

Cumhurbaşkanı’nın da yürütme organının başı olması nedeniyle yetki ve görevini tek başına kullanıp yerine getiremeyeceği ancak ilgili bakan ve Başbakanla birlikte kullanacağı Anayasa’nın 105. maddesinde şöyle ifade edilmiştir.

‘Cumhurbaşkanı’nın, Anayasa ve diğer kanunlarda Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır; bu kararlardan Başbakan ve ilgili bakan sorumludur.’

¹⁵³ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.509.

¹⁵⁴ 2575 sayılı Danıştay Kanunu (m.24)’te, Danıştay’ın ilk derece mahkemesi olarak göreceği davalar arasında, Bakanlar Kurulu kararlarına ve müşterek kararnamelere karşı açılacak idari davalar sayılmaktadır.

¹⁵⁵ Anayasa Mahkemesi, E.1992/37, K.1993/18, K.T.27/4/1993, **Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi**, Ankara, Sayı 31, 1.Cilt, 1996, s.112-116. Aynı ifadeler için ayrıca bkz. Anayasa Mahkemesi, E.1992/39, K.1993/19, K.T.29/4/1993, **Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi**, Ankara, Sayı 31, 1. Cilt, 1996, s.199-203.

Şu durumda, **Cumhurbaşkanının, Anayasa ve diğer yasalarla tek başına yapabileceği belirtilen işlemler dışında kalan yürütme kapsamındaki bütün kararlarının hukuksallık kazanabilmesi için, Başbakan ve ilgili Bakanlar tarafından imzalanmaları; Başbakan ve tüm bakanların imzaladıkları ‘Bakanlar Kurulu Kararnamesi’ ile ilgili Bakanın imzasını taşıyan ‘müşterek kararname’nin de geçerlilik kazanabilmesi için Cumhurbaşkanı tarafından imzalanması Anayasal bir zorunluluktur.**

Tek başına yapacağı işlemler dışında Cumhurbaşkanı’nın tüm kararlarının Başbakan ve ilgili Bakanlarca imzalanması zorunluluğu Anayasa’da Cumhurbaşkanı’nın sorumsuzluğunun öngörülmesi nedeniyledir.

Anayasa’nın 104. maddesinde ‘kararnameleri imzalamak’ Cumhurbaşkanı’nın yürütme alanına ilişkin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

1982 Anayasası’nda Cumhurbaşkanı’na ‘güçlü’ ve ‘etkili’ bir konum verilmiştir. Anayasa’nın 104. maddesinde Anayasa’nın uygulanmasını gözetmesi de öngörülmüştür. (...)

(...) Geleneklere dayalı bir kurallar ve kurumlar düzeni olan parlamenter sistemde önemli devlet işlemlerinin tümü devlet başkanının imzasıyla tamamlanır.

Cumhurbaşkanı’nın böylesine yetkilerle donatıp güçlendiren parlamenter hükümet sistemini bütün gerekleriyle uygulamaya koyan, yürütme yetki ve görevinin Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu’na yerine getirileceğini belirten bu kurallar karşısında, **kimi atamalarda Cumhurbaşkanı’nın imzasına gerek görmemek, Anayasa’nın 8. maddesine aykırılık oluşturur.**

(...) sorumluluğunu hükümetin taşıdığı kararnameler hakkında Cumhurbaşkanı’nın uyarı ve tavsiyede bulunmaktan öte direnmesi, sistemin özelliğine ters düşer.

O halde, Anayasa’nın ilgili kurallarının parlamenter sistemin temel ilkelerinin ışığında değerlendirilmesi sonucu, Cumhurbaşkanı’na tanınan bütün bu yetkilere karşın sistem özde parlamenter demokrasi olduğundan ve sorumluluk da hükümette olduğundan, **Anayasa’ya ve yasalara aykırı olmadıkça, Cumhurbaşkanı’nın Bakanlar Kurulu işlemlerini siyasal yerindelik yönünden denetleyemeyip, imzalamak zorunda olduğu açıktır.** Esasen öğretilerde de Cumhurbaşkanı’nın rolünün, uyarı ve tavsiyeden öteye geçmemesi gerektiğine işaret edilmektedir.

Kuşkusuz Anayasa’da, tarafsızlığını sağlama konusunda özen gösterilen Cumhurbaşkanı, siyasal yaşamda bir denge ve kararlılık ögesi olarak düşünülmüş; çoğunluk partisinin emrinde bir yürütme aracı, hiçbir yetki sahibi olmayan ‘simgesel’ bir Devlet başkanı durumuna sokulması amaçlanmamıştır. Bu nedenle, **hukuka aykırı bir işlem söz konusu olduğunda Cumhurbaşkanı’nın tutumu farklı olabilecektir. Çünkü, Cumhurbaşkanı’nın sorumsuzluğu, onun hukuka aykırı kararnameleri imzalamak zorunda olduğu biçimde yorumlanamaz.**

Böyle bir anlayış, her şeyden önce Cumhurbaşkanı'nın Anayasanın 103. maddesinde öngörülen andına aykırı düşer. (...) Cumhurbaşkanı'nın mahkeme kararına aykırı düşecek bir Bakanlar Kurulu kararnamesini imzalamak zorunda olması Anayasa'ya bağlı kalmak, Anayasa'yı uygulamak, saymak ve savunmak görevleriyle bağdaşmaz. **Hatta Cumhurbaşkanı, bunları imzalamamakla yükümlüdür.**

(...)

Anayasa'nın 8. maddesine göre; yürütme yetkisi ve görevinin Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından birlikte kullanılıp yerine getirilmesi anayasal bir zorunluluk olduğundan hakim ve savcıların Yasa'da belirtilen idari görevlere Cumhurbaşkanı'nın onayı olmaksızın yalnızca Bakanın teklifi, Başbakanın onayı ile atanmaları Anayasa kuralları karşısında olanaksızdır." (vurgular bize aittir)

Anayasa Mahkemesi, başka bir dava dolayısıyla verdiği 2005 tarihli içtihadında, önceki içtihadındaki görüşünü tekrarlayan bir görüş ortaya koymuştur.¹⁵⁶

"Anayasa'nın 8. maddesinde 'Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.' denilmekte, 104.maddesinde de '**kararnameleri imzalamak**' Cumhurbaşkanı'nın yürütme alanındaki görev ve yetkileri arasında sayılmaktadır. Anayasa'nın 104. maddesinde sözü edilen '**kararnameler**', Kanun Hükmünde Kararnameler ile Bakanlar Kurulunun çeşitli kararnamelerinin yanında üst düzey yöneticilerin atanması ile ilgili müşterek kararnameleri de kapsamaktadır. Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulunca yerine getirileceğinden, söz konusu kararnamelerin hukuksal geçerliliği için her iki tarafın da katılımı gerekmektedir." (vurgular bize aittir.)

b. Cumhurbaşkanı'nın Diğer İlgili Yetkileri

Cumhurbaşkanı'nın yasama alanına ilişkin yetkileri arasında sayılmış bir yetki olan "**kanunları imzalama ve yayımlama**" yetkisi¹⁵⁷ esasen idari işlev kapsamında olmayıp, hükümet işlevi niteliği taşıyan bir yürütme işlemidir.¹⁵⁸ Kanunları yayımlama işleminin anlamı, parlamentodan çıkan metnin imzalanarak Resmi

¹⁵⁶ Anayasa Mahkemesi, E.2005/143, K.2005/99, K.T.19/12/2005, R.G. 21.02.2006 – 26087, s.11.

¹⁵⁷ 1982 Anayasası (m.104) ve (m.89) ; 1961 Anayasası (m.93) ; 1924 Anayasası (m.35/1).

¹⁵⁸ Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.22. Gözler, bu işlemi hükümet tasarrufları kategorisinde değerlendirmekte, bu bağlamda idari işlem olarak saymamakta ve bundan dolayı da idari yargı denetiminin dışında kaldığını belirtmektedir. (A.e.)

Gazete'yle yayınlamak¹⁵⁹ ve böylece Cumhurbaşkanının iradesinin parlamentonun iradesiyle birleşmesi suretiyle kanun işleminin yapılmasıyla ona yasa ağırlığını vermektir.¹⁶⁰ Kanunların Cumhurbaşkanınca yayımlanma biçimi (m.89)'da belirtilmemişse de, kanunlar (m.151)'den anlaşıldığı üzere Resmi Gazete'de yayımlanacaktır. Yayım, kanunun yapıcı bir unsuru olmayıp, yürürlüğe girmesinin bir koşuludur.¹⁶¹ Başka bir deyişle, yayımlanma işleminden sonra kanun bağlayıcılık kazanır ve kanunlaşma işlemi tamamlanmış olur.¹⁶²

Cumhurbaşkanının bu yetkisini tek başına kullanabileceği söylenebilir, çünkü bu yetkinin mahiyeti gereği karşı imza ile kullanılması uygun değildir.¹⁶³

Cumhurbaşkanının “**tüzükleri imzalama ve yayımlama**” yetkisi,¹⁶⁴ Cumhurbaşkanının anayasal görevlerinden biridir.

İdarenin klasik düzenleyici işlemlerinden biri olan tüzük çıkarma, yetki yönünden Bakanlar Kuruluna ait iken, Türk hukuk sisteminde Bakanlar Kurulunun tüm işlemlerinde aynı zamanda Cumhurbaşkanının da imzasının bulunması gerekliliği, bir Bakanlar Kurulu işlemi olarak bir “kolektif işlem” niteliğinde olan tüzükler için de geçerlidir.¹⁶⁵ Cumhurbaşkanına tanınan imzalama yetkisi, Bakanlar Kurulunca gönderilen tüzük metnini ancak bir kez daha görüşülmek üzere geri gönderme ile sınırlı olup, tüzüğün şekil ve usul unsuru içinde mütalaa edilmektedir.¹⁶⁶

Duran'a göre, tüzük çıkarma yetkisinin asıl sahibi Bakanlar Kurulu olup, Cumhurbaşkanının görevi ise “düzenleyici işlemin varlığı ve geçerliğini doğrulamaktan ve yayınlanmasını sağlamaktan ibaret”tir.¹⁶⁷ Nitekim, Danıştay incelemesinden geçirilmiş bulunan bir tüzük tasarısı, Başbakan ve öteki bakanlar tarafından imzalanan bir kararname ile Cumhurbaşkanının imzasına sunulur. Cumhurbaşkanınca da imzalanarak tamamlanan tüzük, kanunlar gibi Resmi Gazetede

¹⁵⁹ “Cumhurbaşkanının, on beş gün içinde kanunları imza ederek yayımlanmak üzere Başbakanlığa göndermesi, yasama faaliyetine girmemektedir.” (Teziç, **a.g.e.**, s.47.)

¹⁶⁰ Özay, **a.g.e.**, s.489 ; Soysal, **a.g.e.**, s.322.

¹⁶¹ Günday, **a.g.e.**, s.83.

¹⁶² Gözübüyük, **Anayasa Hukuku ...**, s.222.

¹⁶³ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.410, s.496.

¹⁶⁴ 1982 Anayasası (m.115/2) ; 1961 Anayasası (m.107/1) ; 1924 Anayasası (m.52).

¹⁶⁵ Gözübüyük, Tan, **İdare Hukuku I ...**, s.126-127 ; Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.417-418 ; Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.630.

¹⁶⁶ Teziç, **Anayasa Hukuku**, s.64.

¹⁶⁷ Duran, **a.g.e.**, s.452.

yayımlanır. Diğer bir görüşe göre ise, güçlü yürütme düşüncesinin hakim olduğu 1982 Anayasası düzeninde, yürütme sadece Bakanlar Kurulu’ndan değil, Cumhurbaşkanından da oluşmakta ve tüzükte aranan Cumhurbaşkanının imzası Bakanlar Kurulu ile birlikte kullanılan bir yetkinin sonucu olmakta, tüzükler Cumhurbaşkanının son imzası ile hukuksallığa kavuşmakta, Cumhurbaşkanının imzasına kadar geçen aşamalar Yürütme içindeki ‘hazırlık çalışmaları’ olmakta ve hiçbir icrai nitelikleri bulunmamaktadır.¹⁶⁸

Kararname ve ekindeki tüzük iki ayrı metin biçiminde olmalarına rağmen, aslında bir bütün olup tek bir düzenleyici işlem niteliğindedirler.¹⁶⁹

Bir düzenleyici idari işlem olan tüzükler, bir Bakanlar Kurulu işlemi olarak ilk derece mahkemesi olarak Danıştay’ın denetimine tabidirler.¹⁷⁰ Birleşme işlemlerin bir örneğini oluşturmaktadır.

Cumhurbaşkanının yürütme ile ilgili olarak sayılan “**milletlerarası andlaşmaları onaylama**” yetkisi¹⁷¹, yürütmenin siyasi (hükümet) işlevine giren işlemler arasında görülmektedir.¹⁷² Cumhurbaşkanının idare ile ilgili işlemlerinden değildir. Bu yetkinin, tek başına kullanılabilecek bir yetki olmadığını söyleyebiliriz. Çünkü, 1982 Anayasası (m.90)’da, milletlerarası andlaşmaların onaylanabilmesi için bu andlaşmaların TBMM tarafından veya Bakanlar Kurulu tarafından uygun bulunması işleminin yapılması gerekmektedir. Önce bu koşulun gerçekleşmesi gerekmektedir. Bakanlar Kurulunca onaylanması kabul edilen bir andlaşma, Bakanlar Kurulu kararnamesi ile, onaylanmak üzere Cumhurbaşkanına sunulur. Söz konusu onaylama işlemi de Bakanlar Kurulu kararnamesi biçiminde gerçekleşmektedir.¹⁷³ Bir milletlerarası andlaşmanın onaylanması, Cumhurbaşkanınca imzalanarak Türk Devletini bağlayıcı bir duruma getirmesi¹⁷⁴ ve

¹⁶⁸ İsmet Giritli, Pertev Bilgen, Tayfun Akgüner, **İdare Hukuku**, İstanbul, Der Yayınları, 2001, s.153.

¹⁶⁹ Günday, **a.g.e.**, s.101 ; Teziç, **a.g.e.**, s.64-65 ; Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.637 ; Giritli-Bilgen-Akgüner, **a.g.e.**, s.155.

¹⁷⁰ Bkz.: 2575 sayılı Danıştay Kanunu (m.24/1-a).

¹⁷¹ 1982 Anayasası (m.104) ; 1961 Anayasası (m.97/2).

¹⁷² Gözler’e göre, bu işlem “hükümet tasarrufları” kategorisine giren bir işlem olarak sayılmakta, bir idari işlem olarak görülmemekte ve buna bağlı olarak da yargı denetimi mümkün olmayan bir yetki olarak değerlendirilmektedir. (Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.258-259.)

¹⁷³ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.502-503, s.521. Benzer yönde Bkz.: Soysal, **a.g.e.**, s.324-325.

¹⁷⁴ Soysal, **a.g.e.**, s.324.

yayımlanması, iç hukuk bakımından yürürlüğe girmesi demektir. Bundan sonra, milletlerarası andlaşma idare organları açısından dikkate alınmak durumundadır.

1982 Anayasası tarafından Cumhurbaşkanına tanınmış bir düzenleme yetkisi olan “**Cumhurbaşkanlığı kararnamesi düzenleme**” yetkisine (m.107) ileride ayrıca değinilecektir. Burada yalnızca şu kadarına işaret etmek gerekir ki, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi düzenlemede yetki sahibi yalnızca Cumhurbaşkanıdır ve bu düzenleme yetkisi konu yönünden yalnızca Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları, personel atama işlemleri ile sınırlıdır ve yine bu yetki Cumhurbaşkanıca tek başına kullanılabilecek yetkilerden olup yargısal denetim yolu da kapalıdır.

6. Cumhurbaşkanının Yürütme İle İlgili Olarak Görev ve Yetkileri

Cumhurbaşkanının “**Bakanlar Kurulu’na başkanlık etme**” yetkisi,¹⁷⁵ her zaman için değil, gerekli gördükçe kullanılabileceği belirtilen bir yetkidir. Yürütme işlevi çerçevesinde, daha çok siyasi işlev kapsamında görülmekte ve kimi durumlarda ise idari nitelikli bir yetki olarak da addedilmektedir.

Bakanlar Kuruluna Başbakan başkanlık eder. Gerekli gördüğü durumlarda, yürütmenin başı sıfatıyla, Bakanlar Kuruluna Cumhurbaşkanı da başkanlık edebilir. 1982 Anayasası, olağanüstü hal ve sıkıyönetim ilanı ve bu dönemlerde kanun hükmünde kararnamelerin çıkarılmasına ilişkin Bakanlar Kurulu toplantılarına Cumhurbaşkanının başkanlık edeceğini belirtmiştir.¹⁷⁶ Bu, Cumhurbaşkanının, Bakanlar Kurulunda oylamaya katılacağı anlamına gelmemektedir.¹⁷⁷ Burada yürütme organının düalist konumu adeta ortadan kalkmakta, “Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu” yürütme organı olmaktadır.¹⁷⁸

¹⁷⁵ 1982 Anayasası (m.104) ve (m.91/5) ; 1961 Anayasası (m.97/2) ; 1924 Anayasası (m.32). 1961 ve 1924 Anayasalarında, 1982 Anayasası’ndan farklı olarak, Cumhurbaşkanı’nın gerektiğinde Bakanlar Kurulu’nu başkanlığı altında toplantıya çağırma yetkisinden söz edilmemektedir.

¹⁷⁶ Gözübüyük, Tan, **İdare Hukuku I ...**, s.213.

¹⁷⁷ Günday, **a.g.e.**, s.363 ; Onar, **a.g.e.**, s.753.

¹⁷⁸ Tanör, Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s.310. “Böylece, bu düzenleme ile cumhurbaşkanı, yürütme içinde ön plana çıkarılmak bir yana, Anayasanın cumhurbaşkanına tanıdığı, özellikle MGK ile ilgili yetkiler ve olağanüstü dönemlerde çıkarılacak KHK’ler için yetki yasası aranmaması karşısında, bu dönemlerde, devletin başı sıfatıyla cumhurbaşkanının, bütün siyasal sistem içinde odak noktası ya da merkez haline getirildiği söylenebilir.” (A.e.)

Bu yetki, Cumhurbaşkanınca tek başına kullanılabilecek bir yetkidir.¹⁷⁹

Cumhurbaşkanının “**Milli Güvenlik Kurulunu toplantıya çağırmak**” ve “**Milli Güvenlik Kuruluna Başkanlık etmek**” yetkisini¹⁸⁰ Milli Güvenlik Kurulu’nun hukuk ve idare sistemimizdeki konumu ve işlevi ile birlikte düşünmek gerekecektir. Milli Güvenlik Kurulu (MGK), hukuk sistemimize 1961 Anayasası ile girmiştir ve halihazırda, milli güvenlik alanında istişari kararlar alan ve merkezi idarenin başkent teşkilatında bulunan yardımcı ve anayasal bir Kuruldur. Anılan yönleri dolayısıyla, Milli Güvenlik Kurulu’nun icrai karar alma yetkisi bulunmamaktadır. Bu noktadan hareketle, Cumhurbaşkanının MGK’ya ilişkin söz konusu toplantıya çağırma ve ona başkanlık etme yetkilerini tek başına yapabileceği işlemlerle kullanabilmesi mümkündür.¹⁸¹

Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu kararıyla sıkıyönetim veya olağan üstü hal ilan etme yetkisi,¹⁸² yetki unsuru bakımından ne doğrudan Cumhurbaşkanına ne normal Bakanlar Kuruluna tanınmış bir yetkidir. Cumhurbaşkanının Bakanlar Kurulu ile birlikte kullanabileceği bir yetkidir. Dolayısıyla, Cumhurbaşkanı tek başına sıkıyönetim veya olağanüstü hal ilan edemez.¹⁸³ Olağanüstü hal veya sıkıyönetim ilan kararı, bir ‘çok iradeli-kolektif’ işlemdir. Bu karar, tek aşamada ve tek bir işlem olarak Cumhurbaşkanının başkanlığındaki Bakanlar Kurulu toplantısında oluşmaktadır.¹⁸⁴ Diğer taraftan, Anayasa’da sayılan ilan sebepleri dolayısıyla burada bir “bağlı yetki” söz konusu olmakla birlikte, olağanüstü hal ya da sıkıyönetimden hangisini ilan etme noktasında belli derecede “takdir yetkisi”nin varlığından da söz edilebilir.¹⁸⁵ Uygulamada, sıkıyönetimi ilan kararları ile sıkıyönetimin uzatılması kararları hem anayasa yargısının hem idari yargının denetimi dışında kalmaktadır.¹⁸⁶

¹⁷⁹ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.499.

¹⁸⁰ 1982 Anayasası (m.104) ve (m.118) ; 1961 Anayasası (m.111/2). 1961 Anayasası’nda, 1982 Anayasası’ndan farklı olarak, Cumhurbaşkanının Milli Güvenlik Kurulu’nu toplantıya çağırma yetkisinden söz edilmemektedir.

¹⁸¹ Aynı yönde Bkz.: Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.506.

¹⁸² 1982 Anayasası (m.104), (m.119), (m.120), (m.122/1).

¹⁸³ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.506-507, s.521.

¹⁸⁴ Kemal Berkarda, “Olağanüstü Yönetim Usulleri”, **Günüşünde Yönetim**’in içinde, İlhan Özay, İstanbul, Filiz Kitabevi, Ekim 2004, s.777.

¹⁸⁵ **A.e.**, s.780.

¹⁸⁶ Gözübüyük, Tan, **İdare Hukuku I ...**, s.791.

Yine, **Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun sıkıyönetim veya olağanüstü hal kararnamesi çıkarma yetkisi**¹⁸⁷ de, yetki unsuru yönünden ne doğrudan Cumhurbaşkanı ne normal Bakanlar Kuruluna ait bir yetkidir. Ancak Cumhurbaşkanının Bakanlar Kurulu ile birlikte kullanabileceği bir yetki olmasından dolayı, Cumhurbaşkanı tek başına olağanüstü hal veya sıkıyönetim kanun hükmünde kararnamesi çıkaramaz.¹⁸⁸ Başka bir deyişle, bir kolektif işlem olan olağanüstü ve sıkıyönetim kanun hükmünde kararnamesinin altında Cumhurbaşkanı, Başbakan ve bütün bakanların imzası bulunmalıdır.¹⁸⁹ Ayrıca, bu KHK’lerde Cumhurbaşkanının iradesi, olağan KHK’lerdeki gibi Bakanlar Kurulu kararnamesine eklenen şekli bir onay veya bir şekil unsuru değil, işlemin asli bir unsuru veya yetki unsurudur.¹⁹⁰ Diğer taraftan, bu yetki, 1982 Anayasası’nın İdarenin kanuni bir yetki olmadan düzenleme ve faaliyetlerde bulunabilmesini mümkün kılan istisnai bir yetkidir, başka bir deyişle ‘kanuna dayanma ilkesi’nin istisnalarından biridir. Şöyle ki, Cumhurbaşkanlığının başkanlığında toplanan Bakanlar Kuruluna, herhangi bir yetki kanununa gerek olmaksızın, dolayısıyla bir kanuna dayanmaksızın olağanüstü hal ve sıkıyönetimin gerekli kıldığı konularda kanun hükmünde kararnameler çıkarabilmesine imkan sağlanmıştır. Bundan dolayı, buradaki düzenleme yetkisi “asli (özerk)” nitelikte bir düzenleme yetkisidir.¹⁹¹ Diğer bir nokta, konu yönünden bir sınırlama söz konusu olmayan bu kararnameler ile idareye ilişkin ve kanunla düzenlenecek konuların düzenlenmesi mümkündür.¹⁹² Yine bu bağlamda, Cumhurbaşkanının ve Bakanlar Kurulunun kural koyma alanındaki yetkilerinin genişletilmesi söz konusudur.¹⁹³ Bir başka husus, idarenin işlem ve eylemlerinin yargısal denetimden muaf tutulmasının bir örneğinin de, olağanüstü hal ve sıkıyönetim halinde, olağanüstü hal ve sıkıyönetim halinin gerekli kıldığı konularda Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun çıkaracağı kanun hükmünde kararnameler oluşudur. Nitekim, bu kararnamelerin Anayasaya aykırılığı

¹⁸⁷ 1982 Anayasası (m.104), (m.91/5), (m.121/son), (m.122/2).

¹⁸⁸ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.506-507, s.521-522.

¹⁸⁹ Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.413.

¹⁹⁰ Teziç, **a.g.e.**, s.35 ; Özbudun, **a.g.e.**, s.241.

¹⁹¹ Günday, **a.g.e.**, s.43 ; Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.63, s.404 ; Özbudun, **a.g.e.**, s.241 ; Teziç, **a.g.e.**, s.35.

¹⁹² Günday, **a.g.e.**, s.93 ; Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.415.

¹⁹³ Berkarda, **a.g.e.**, s.767-768.

ileri sürülerek Anayasa Mahkemesinde iptal davası açılması mümkün değildir (1982 AY m.148/1).¹⁹⁴

Cumhurbaşkanının yabancı devletlere Türk devletinin temsilcilerini göndermek, Türkiye Cumhuriyetine gönderilecek yabancı devlet temsilcilerini kabul etmek yetkisi,¹⁹⁵ Cumhurbaşkanının siyasi işlevine dahil olan bir yürütme işlemi olarak değerlendirilebilmektedir.

Bu yetki, uygulamada ilgili bakanın teklifi ve Bakanlar Kurulu kararıyla kullanılmaktadır. Nitekim, temsilci atama işlemi, Dışişleri Bakanının teklifi, Bakanlar Kurulunun kararı üzerine Cumhurbaşkanı tarafından yapılır. Bu yetki, ayrıca yürütme alanında icrai bir yetki olma niteliği taşımaktadır. Dolayısıyla, Cumhurbaşkanı tarafından tek başına kullanılabilecek bir yetki değildir.¹⁹⁶

Cumhurbaşkanının **“TBMM adına Türk Silahlı Kuvvetlerinin başkomutanlığını temsil yetkisi”**¹⁹⁷, icrai değil, sembolik ve törensel bir yetkidir. Bundan dolayı, bu yetki, Cumhurbaşkanına tek başına kullanılmak üzere bir yetki özelliği taşımaktadır. Birincisi, başkomutanlık,¹⁹⁸ asıl olarak TBMM’ye aittir, Cumhurbaşkanına düşen kısmı başkomutanlığı sadece temsil etmektir. İkincisi, başkomutanlık görevi fiilen Genelkurmay Başkanı tarafından icra edilmektedir ki, Başkomutanlık adına icrai işlemler yapan makam Genelkurmay Başkanlığıdır.¹⁹⁹

Cumhurbaşkanının **“Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar vermek” yetkisi,**²⁰⁰ istisnai ve sebebe bağlı bir yetkidir. Birincisi, TSK’nın²⁰¹

¹⁹⁴ Günday, **a.g.e.**, s.45-46. Ayrıca, bu gibi kanun hükmünde kararnameler ile yargı denetimine getirilen kısıntıların da Anayasaya aykırılığı ileri sürülemeyecektir. Örneğin Olağanüstü Hal Bölge Valiliği İhdası Hakkında 285 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 8.5.1990 tarih ve 425 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile değişik 7 nci maddesinde, bu Kanun Hükmünde Kararname ile Olağanüstü Hal Bölge Valisine tanınan yetkilerin kullanılmasına ilişkin idari işlemler yargı denetimi dışında tutulmuştur. (**A.e.**, s.46).

¹⁹⁵ 1982 Anayasası (m.104) ; 1961 Anayasası (m.97/2) ; 1924 Anayasası (m.37).

¹⁹⁶ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.500-501. Ayrıca Bkz.: Özbudun, **a.g.e.**, s.313.

¹⁹⁷ 1982 Anayasası (m.104) ve (m.117/1) ; 1961 Anayasası (m.110/1) ; 1924 Anayasası (m.40)

¹⁹⁸ “Bir bakıma, Başkomutanlık bir “yürütme” işi olduğuna göre, bunu Meclis Başkanının değil, onu da kapsayacak biçimde devleti simgeleyen Cumhurbaşkanının temsil etmesi normal(dir).” (Soysal, **a.g.e.**, s.351.)

¹⁹⁹ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.504-505, s.526.

²⁰⁰ 1982 Anayasası (m.104) ve (m.92/2).

²⁰¹ “Türk Silahlı Kuvvetleri de, Türkiye Cumhuriyeti merkezi idaresinin içinde yer almaktadır. Türk Silahlı Kuvvetlerinin (Genelkurmay Başkanlığının, Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanlıklarının) kendine has bir tüzel kişiliği yoktur. O halde idarenin bütünlüğü ilkesi uyarınca Türk Silahlı Kuvvetleri de merkezi idarenin hiyerarşisine tabidir. Ancak Türkiye’de Türk Silahlı

kullanılmasına karar verme yetkisi kural olarak TBMM'ye aittir ve ikincisi, Cumhurbaşkanınca bu yetkinin kullanılması (m.92/2)'deki sebeplerin gerçekleşmesi ile mümkündür. Böyle bir yetkinin kullanılmasının sorumluluk gerektirdiği ve yürütme alanında icrai bir yetki niteliği taşıdığından bahisle, bu yetkinin Cumhurbaşkanınca tek başına kullanılamaması gerektiği ileri sürülmektedir.²⁰² Diğer taraftan, Cumhurbaşkanının Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar vermesi, siyasi işleve dahil ve siyasi nitelikli bir yetki olarak mütalaa edilmektedir.

Cumhurbaşkanının **“Devlet Denetleme Kuruluna inceleme, araştırma ve denetleme yaptırma” yetkisi**,²⁰³ Cumhurbaşkanınca tek başına kullanılabilecek bir yetkidir. Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanlığına bağlı ve Cumhurbaşkanı adına araştırma yaparak bilgi toplamakla görevli bir Kurul olup, icrai karar alma yetkisine sahip bir Kurul değildir. Dolayısıyla, Cumhurbaşkanı tek başına DDK'ya inceleme, araştırma ve denetleme yaptırma yetkisini kullanabilecektir.²⁰⁴

Cumhurbaşkanının yürütme ile ilgili görev ve yetkileri arasında sayılan **“belirli kişilerin cezalarını hafifletmek veya kaldırmak” yetkisi**,²⁰⁵ Cumhurbaşkanının takdirinde olan ve sınırlı sayıdaki sebepler dolayısıyla sebebe bağlı ve kişiye özgü (bireysel) türde bir “özel af” yetkisidir.²⁰⁶ Bu yetkinin, maddi mahiyeti bakımından idari-adli tasarruf sayılması gerekir.²⁰⁷

Cumhurbaşkanının bu af yetkisini, devletin tarafsız başı olması ve bu işlemin siyasi sorumluluk gerektirmeyeceği dolayısıyla, tek başına kullanabileceği kabul edilmektedir.²⁰⁸ Uygulamada, Cumhurbaşkanı “sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebiyle belirli kişilerin cezalarını hafifletmek veya kaldırmak” yetkisini, Başbakan

Kuvvetleri Milli Savunma Bakanının değil, Başbakanın hiyerarşisine tabidir.” (Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 135.)

²⁰² Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.505. Ayrıca Bkz.: Özbudun, **a.g.e.**, s.313 ; Teziç, **a.g.e.**, s.366.

²⁰³ 1982 Anayasası (m.104) ve (m.108/1).

²⁰⁴ Özbudun, **a.g.e.**, s.314 ; Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.512, s.526.

²⁰⁵ 1982 Anayasası (m.104) ; 1961 Anayasası (m.97/2) ; 1924 Anayasası (m.42). 1924 Anayasası'nda, 1961 ve 1982 Anayasalarından farklı olarak, ilgili düzenleme “hükümetin teklifi üzerine” ifadesini de içermektedir.

²⁰⁶ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.510. “Özel af, kesinleşmiş bir cezayı, ortadan kaldıran, azaltan veya değiştiren af çeşididir. Diğer bir ifadeyle, özel af, suçu değil, cezayı ortadan kaldırır veya azaltır. Suçluluk durumunda bir değişiklik olmaz. Özel af, genel af gibi, mahkumiyetin bütün neticelerini ortadan kaldırmaz.” (A.e.)

²⁰⁷ Onar, **a.g.e.**, s.756.

²⁰⁸ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.511 ; Özbudun, **a.g.e.**, s.313.

ve Adalet Bakanının imzalarını da içeren üçlü kararname ile kullanmaktadır.²⁰⁹ Yine de bir istikrardan söz edilemez, son yıllarda af kararlarının sadece Cumhurbaşkanı tarafından imzalanması söz konusudur.²¹⁰

7. Cumhurbaşkanının Yasama İle İlgili Olarak Görev ve Yetkileri

Cumhurbaşkanının münhasıran yasama ile ilgili olarak görev ve yetkileri arasında şunları sayabiliriz:

- Türkiye Büyük Millet Meclisinde açılış konuşmasını yapmak.²¹¹
- TBMM’yi toplantıya çağırmak.²¹²
- Kanunları TBMM’ye geri göndermek.²¹³
- Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları halkoyuna sunmak.²¹⁴
- Anayasa Mahkemesi’nde iptal davası açmak.²¹⁵
- TBMM seçimlerinin yenilenmesine karar vermek.²¹⁶

Cumhurbaşkanının burada sayılan yasama ile ilgili olarak sahip olduğu görev ve yetkilerini kullanma biçimi, başka bir deyişle “tek başına” ya da “karşı-imza” ile mi kullanması konusunda açık bir düzenleme yoktur. Böyle olmakla birlikte, gerek öğretide²¹⁷, gerek mahkeme içtihatlarında kabul edildiği ve uygulama da aynı yönde olduğu üzere, Cumhurbaşkanının yasama ile ilgili görev ve yetkileri ona “devlet başkanı olma sıfatıyla” verilmekte, bazıları mahiyetleri gereği karşı-imza kuralına müsait olmamakta, bu görev ve yetkiler icrai bir nitelik taşımamakta ve sembolik, törensel niteliklere sahip olmakta, idari işlevleri de bulunmamakta, bundan dolayı Cumhurbaşkanı bu yasama ile ilgili görev ve yetkilerini tek başına kullanabileceği kabul edilmektedir.

²⁰⁹ Gözübüyük, **Anayasa Hukuku ...**, s.242.

²¹⁰ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.511.

²¹¹ 1982 Anayasası (m.104) ; 1924 Anayasası (m.36).

²¹² 1982 Anayasası (m.104) ve (m.93/2) ; 1961 Anayasası (m.83/3) ; 1924 Anayasası (m.19).

²¹³ 1982 Anayasası (m.104) ve (m.89) ; 1961 Anayasası (m.93) ; 1924 Anayasası (m.35/2).

²¹⁴ 1982 Anayasası (m.104) ve (m.175).

²¹⁵ 1982 Anayasası (m.104), (m.148/2), (m.150) ; 1961 Anayasası (m.149).

²¹⁶ 1982 Anayasası (m.104) ve (m.116), 1961 Anayasası (m.108).

²¹⁷ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.495-498.

Cumhurbaşkanının yasama organıyla ilişkileri çerçevesinde yaptığı yukarıdaki işlemler idari işlev kapsamına girmemekte, hükümet işlevi niteliği taşımaktadır.²¹⁸

C. Cumhurbaşkanının İşlemlerinin Yargısal Denetimi Sorunu Açısından

1. Genel Olarak

Burada araştırılacak husus, Cumhurbaşkanının gerek tek başına gerek karşı imza ile (hükümet ile birlikte) yapmış olduğu işlemlerinin yargısal denetime konu olup olamayacaklarıdır.

Türk hukukunda Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler²¹⁹ gerek Anayasa²²⁰ gerek Kanun²²¹ tarafından yargı denetimi dışında tutulmaktadır.²²² Dolayısıyla, eğer bir işlem, Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği bir işlem ise, o işleme Başbakan ve ilgili bakanın imza atması söz konusu olmadığı gibi, o işleme karşı yargı denetiminin işletilmesi de mümkün değildir.²²³ Söz konusu işlem

²¹⁸ Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.22, s.258. Gözler, devamla, bunların idari işlem sayılmadığını ve buna bağlı olarak da idari yargının denetimi dışında kaldığını belirtmektedir. (A.e.)

²¹⁹ Başka ifadelerle, “re’sen imzalayacağı kararlar”, “doğrudan doğruya yapacağı işlemler”.

“Bunun Batı dillerindeki karşılığı “d’office”, bir diğer deyişle, “görevi gereği”dir. “Görevi gereği”, başka hiçbir yasal “tahrik” olmadan, kendiliğinden harekete geçecek bir irade açıklamasında bulunmaktır.” (Özay, **a.g.e.**, s.650.)

²²⁰ 1982 Anayasası (m.105/2) şöyledir:

“Cumhurbaşkanının resen imzaladığı kararlar ve emirler aleyhine Anayasa Mahkemesi dahil, yargı mercilerine başvurulamaz.”

1982 Anayasası (m.125/2) şöyledir:

“Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler ile Yüksek Askeri Şuranın kararları yargı denetimi dışındadır.”

²²¹ İdari Yargılama Usulü Kanunu (m.2/3) şöyledir:

“Cumhurbaşkanının doğrudan doğruya yaptığı işlemler idari yargı denetimi dışındadır.”

²²² Günday’a göre, “Anayasada bu kurallara yer verilmemiş olsa idi dahi, bir kez Cumhurbaşkanının ilgili bakan ve Başbakanın katılmasına gerek olmaksızın bazı işlemleri tek başına (Re’sen ya da doğrudan doğruya) yapabilmesi kabul edildikten sonra, Cumhurbaşkanının sorumsuzluğu ilkesinin doğal bir sonucu olarak gene aynı sonuca varılabilirdi.” (Günday, **a.g.e.**, s.368.)

²²³ Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.120 ; Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.519 ; Gözler, **Devlet Başkanları ...**, s.256. “Ortaya, hem siyasal denetimden, hem de yargısal denetimden istisna tutulan bir işlem kategorisi çıkmaktadır ki, bu hem demokrasiye, hem de hukuk devleti ilkesine aykırıdır. Zira bir demokraside yetki siyasal sorumluluğa sahip makamlar tarafından kullanılmalıdır. İkinci olarak, bir hukuk devletinde, yargı denetimi dışında bırakılan işlem bulunmamalıdır.” (A.e.)

kesindir.²²⁴ Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler, 1982 Anayasası tarafından, yargı denetimi bağıışıklığına anayasal olarak kavuşmuş işlem türleri içine alınmıştır.²²⁵ Gerçekten, Cumhurbaşkanının, Başbakan ile ilgili bakanın imzaları ile yapacağı işlemlerden dolayı Başbakan ve ilgili bakanın sorumlu olacağı belirtildiği gibi, Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemlerden dolayı da kendisine herhangi bir sorumluluk yöneltilemeyeceği ve bu işlemlere karşı hiçbir yargı merciine başvurulamayacağı belirtilmiştir.²²⁶ Başka bir deyişle, Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlem aleyhine bir hukuki yola başvurulmak suretiyle Cumhurbaşkanına husumet yöneltilemez.

Uygulamada Cumhurbaşkanı Anayasa ile kendisine verilmiş yetkilerinden çoğunu tek başına kullanmaktadır.²²⁷ Dolayısıyla bu işlemlere karşı yargısal denetim de mümkün olmamaktadır. Nitekim, idari işlemleri çerçevesinde, rektör atama işlemleri dışında,²²⁸ bilebildiğimiz kadarıyla, Cumhurbaşkanının tek başına işlemlerinin dava konusu edilmiş başka bir örneğine rastlamamaktayız.

Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler yargı denetimine tabi değilse de, birbirini izleyen birden fazla iradenin eseri ‘zincir işlem’lerin halkalarından birini diğerlerinden ayırarak Yargı yeri önüne götürmek hem mümkündür, hem de zinciri kopardığı için bütün muameleyi etkisiz kılabilmektedir. Bunun en başta gelen örneği, Cumhurbaşkanının rektör atama işlemidir.²²⁹ Bu yönde Danıştay içtihatları da mevcuttur.

Gözübüyük-Tan’a göre de, Cumhurbaşkanlığı kararı olarak yayınlanan işlemlerden tümünü Cumhurbaşkanının “tek başına yaptığı işlem” olarak nitelendirmek ve bu şekilde yargı bağıışıklığından yararlandırmak imkansızdır. Danıştay’ın da Cumhurbaşkanının yargı bağıışıklığı sağlanan işlemlerinin hiçbir

²²⁴ Gözler, **İdare Hukuku I**, s.34.

²²⁵ Özyay, **a.g.e.**, s.421.

²²⁶ Günday, **a.g.e.**, s.367.

²²⁷ Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.120.

²²⁸ Şu ayrıntıya dikkat çekmek gerekir ki, rektör atama işleminde, Danıştay’ın yargısal denetime tabi tuttuğu işlem, başka organlarca/kurumlarca Cumhurbaşkanına yapılan aday gösterme işlemi ve/veya Cumhurbaşkanının kendisine sunulanlar arasından birini seçme işlemi olup, Cumhurbaşkanının başka organın/kurumun katkısı olmaksızın tek başına (re’sen, doğrudan doğruya) yaptığı işlemler (atama işlemleri) değildir.

²²⁹ Özyay, **a.g.e.**, s.544.

organ veya kuruluşun katılımı olmaksızın, yani ‘tek başına’, ‘resen’ veya ‘doğrudan doğruya’ yaptığı işlemler olduğuna karar verdiğini aktarmaktadır.²³⁰

Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler, 1982 Anayasası (m.104)’te ya da diğer maddelerinde sayılanlardan ibaret değildir. 1982 Anayasası (m.105/1)’de kanun koyucunun da Cumhurbaşkanına tek başına işlem yapabilme yetkisi verebileceği belirtilmektedir. Dolayısıyla, yargı denetimi dışında bırakılan Cumhurbaşkanı işlemleri belirli ve sınırlı olmayıp, kanun koyucu da Cumhurbaşkanına bu tür işlemleri yapabilme yetkisi vererek idari işlemi yargı denetimi dışına çıkarabilecektir.²³¹

1982 Anayasası (m.105/2)’de geçen ‘Anayasa Mahkemesi dahil’ ifadesi de yersiz ve gereksiz bir ifade durumundadır. Şöyle ki, Anayasa yargısı kural olarak yasama işlemleri üzerinde söz konusu olmaktadır, Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler, esasen Anayasa Mahkemesi’nin görev alanına giren işlemler değildir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanının işlemlerine karşı Anayasa Mahkemesine başvurulması, Anayasa’da böyle bir hüküm bulunmasaydı dahi, yine mümkün olamayacaktır.²³²

Anayasa’da veya diğer kanunlarda Cumhurbaşkanının ilgili bakan ve Başbakanın katılmalarına gerek olmaksızın yapabileceği işlemleri dışındaki tüm işlemleri, ilgili bakan ve Başbakan tarafından imzalanır ve bu kararlardan Başbakan ve ilgili bakan sorumlu olurlar. Dolayısıyla bu gibi kararlar aleyhine yargı yoluna da başvurulabilir. Ayrıca Cumhurbaşkanı tarafından imzalanmakta olan Bakanlar Kurulu kararnamelerine karşı da yargı yolu açıktır.²³³

Cumhurbaşkanı, idare ile ilgili kararlarını, genel olarak, “kararname” biçiminde almaktadır. Bu kararnamelerin yürütülmesi, ilgili bakanlık tarafından yapılmaktadır. Bu kararnamelerin iptali için açılacak davalarda, davanın ‘ilgili bakanlığa’ karşı açılması gerekir. Örneğin, bir kaymakamın atanması konusunda çıkarılan müşterek kararname dolayısıyla açılacak iptal davasında, davanın,

²³⁰ Gözübüyük, Tan, **İdare Hukuku I ...**, s.193-194.

²³¹ Günday, **a.g.e.**, s.115, s.368-369

²³² Gözübüyük, **Anayasa Hukuku ...**, s.242 ; Özbudun, **a.g.e.**, s.315 ; Soysal, **a.g.e.**, s.334.

²³³ Günday, **a.g.e.**, s.369. 2575 sayılı Danıştay Kanunu (m.24)’de Danıştay’ın ilk derece mahkemesi olarak göreceği davalar sayılırken, Bakanlar Kurulu kararlarına ve müşterek kararnamelere karşı açılacak idari davalardan da söz edilmektedir.

kararnamede imzası bulunan Cumhurbaşkanlığı'na karşı değil, ilgili bakanlık olarak İçişleri Bakanlığı'na karşı açılması gerekmektedir.²³⁴

Gözler'e göre, hükümet tasarrufları çerçevesinde Cumhurbaşkanının birtakım işlemlerinin hükümet tasarrufu olarak addedilmesi ve dolayısıyla idari işlem sayılmaması, bundan dolayı yargısal denetiminin mümkün olmaması söz konusudur.²³⁵ Yine Gözler'e göre, bizzat Anayasanın kendisi tarafından kendilerine karşı dava açılmayacağı belirtilen Cumhurbaşkanının “tek başına yaptığı işlemleri”nin “hükümet tasarrufları” ile bir ilgisi yoktur. Hükümet tasarrufları, bir kategori olarak idari işlem niteliğinden mahrum olmalarından dolayı idari işlemler değildirler, bir idari işlem olmadıklarından dolayı da idari yargı tarafından denetlenememeleri söz konusudur.²³⁶ Oysa ki, Anayasanın kendilerine karşı dava yolunu kapadığı “tek başına işlemler” arasında idari işlemler vardır ve bu işlemlere karşı yargısal denetim yolunun kapalı olması, bahsettiğimiz üzere, Anayasa koyucunun iradesinden kaynaklanmaktadır. Eğer, Anayasada yargı yolunu kapayan pozitif hukuk kuralları olmasaydı, Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı idare ile ilgili işlemlere karşı dava açılabilir ve yargısal denetimi mümkün olabilecekti. Başka bir deyişle, yargısal denetimlerinin mümkün olmaması, hükümet tasarruflarının kendi mahiyetinden, Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı (idare ile ilgili) işlemlerinin ise Anayasanın engelleyen hükümlerinden kaynaklanmaktadır.²³⁷

Diğer taraftan, öğretide, hükümet tasarrufları kavramı konusunda farklı değerlendirmeler de yapılmaktadır. Şöyle ki; söz konusu kavram yargı mercilerince üretilmiş bir kavram veya idarenin yargı yolu denetiminde yargı yerleri tarafından getirilen kısıntı olmakla birlikte, özellikle 1961 Anayasası dönem öncesinde Danıştay'ın “siyasi düşünce ve neden” ya da “işlemin mahiyeti gereği” gibi aslında hukuksal olmayan nedenlerle denetlemediği ve ön koşullar yönünden reddettiği kimi idari işlemleri de (örneğin iskan mevzuatının uygulanmasından kaynaklanan

²³⁴ Gözübüyük, **Yönetmelik Yargısı**, s.373 ; A.Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, **İdare Hukuku II : İdari Yargılama Hukuku**, Güncelleştirilmiş bası, Ankara, Turhan Kitabevi Yayınları, Ocak 2003, s.834.

²³⁵ Gözler tarafından “Hükümet tasarrufları” kategorisinde değerlendirilen Cumhurbaşkanının kimi işlemleri, ileride “Cumhurbaşkanının İdari Olmayan İşlemleri” başlığı altında sayılmıştır.

²³⁶ Şu da var ki, hükümet kategorisinde yer alan işlemleri incelemek aslında idare hukukunun değil, yerine göre anayasa hukukunun ve uluslararası hukukun alanına girmektedir. (Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.260.)

²³⁷ A.e.

önlemler ve kararlar, Türk ve yabancı uyrukluğuna ilişkin çeşitli işlemler, yabancıların sınırdışı edilmesi kararları gibi) ifade etmektedir. Hükümet tasarruflarının bir özelliği, yürütmenin ‘idare olarak değil’, ‘hükümet olma niteliğiyle’ yaptığı işlemler olduğunun kabul edilmesidir. Başka bir deyişle, hükümetin veya hükümet dışındaki idari bir kuruluşun, yargı denetimi dışında kalan bazı ‘üst siyasal yönetim’ etkinlikleri anlatılmak istenir. 1961 ve 1982 Anayasası dönemleri için, yargı yolunu açık tutan hükümler dolayısıyla, artık bu anlamda hükümet tasarrufları mevcut değildir. Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı (idare ile ilgili olanlar da dahil) işlemlere karşı yargı yoluna gidilememesi, hükümet tasarrufları kavramı ile değil, “yasama yoluyla yargı denetimine getirilen kısıntı” (yasama kısıntısı) kavramı ile ifade etmek gerekecektir.²³⁸

Yargısal denetimi bağlamında hangi işlemlerin tek başına yapılabilir olduğunu saptayarak belirsizliği kaldırmada rol yargı organına düşmektedir. Cumhurbaşkanının bir işleminden dolayı yargı organına, örneğin bir idari yargı merciine başvurulduğu zaman, bu işlemin tek başına yapılabilir işlemlerden olup olmadığını davayı kabul aşamasında kararlaştıracak olan, başvurunun yapıldığı mahkemedir.²³⁹

2. İdare ve İdari İşlem Kavramları

a. İdare Kavramı

Öncelikle İdare kavramından ne anlaşılması gerektiğini açıklığa kavuşturmak gerekmektedir.²⁴⁰

İdare hukukunun konusu olması bakımından İdare, özel idareleri değil, kamu niteliği taşıyan idareyi ifade etmektedir. Başka bir deyişle idare hukukunun konusunu Devlet idaresi (kamu idaresi, amme idaresi) oluşturmaktadır.²⁴¹

²³⁸ Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, s.20-21 ; Gözübüyük-Tan, **İdare Hukuku II ...**, s.24-31 ; Giritli-Bilgen-Akgüner, **a.g.e.**, s.103-108.

²³⁹ Soysal, **a.g.e.**, s.334.

²⁴⁰ İdare, 1982 Anayasası’nda kimi maddede örgüt anlamında, kimi maddede idari etkinlik anlamında, kimi maddede de idarenin hem örgütsel yönünü hem işlevsel yönünü içine alacak biçimde geniş kapsamlı olarak kullanılmıştır. Bkz.: Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, s.1 ; Gözübüyük, Tan, **İdare Hukuku I ...**, s.19-20.

²⁴¹ Günday, **a.g.e.**, s.3 ; Gözler, **İdare Hukuku I**, s.25 ; Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.9-10.

Kamu idaresi anlamında İdare (kamu idaresi), organik anlamda,²⁴² devletin bir organı (idare organı) olarak, devletin yasama ve yargı organlarının tamamıyla dışında ve fakat yürütme organının içinde bir parçayı oluşturmaktadır. Bu noktadan devam ederek, İdare kavramına, yürütme organının içinde yer alan Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu, Başbakan ve bakanlar kural olarak dahil değildir. Başka bir deyişle, İdare ilk bakışta, yürütme organının asıl olarak siyasal organ olma özelliği bulunan Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu, Başbakan ve bakanlar dışında kalan kısımdır. Böyle olmakla birlikte, örgütsel yönlerden, Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu,²⁴³ Başbakan²⁴⁴ ve bakanların²⁴⁵ idare kavramıyla yakın ilişkiler içinde olduğunu, yer yer İdare kavramına dahil olduğunu, başka bir deyişle İdareden tamamen ayrı düşünmenin mümkün olmadığını söyleyebilmekteyiz.²⁴⁶ Cumhurbaşkanı açısından baktığımızda, Türkiye Cumhuriyeti idare teşkilatında merkezi idarenin²⁴⁷ başkent teşkilatının bir unsuru olması, sahip olduğu görev ve yetkileri yürütebilmek için kendisine bağlı bulunan Cumhurbaşkanlığı idare teşkilatı, bu teşkilat içinde anayasa ile düzenlenmiş Devlet Denetleme Kurulu aracılığıyla idareyi denetlettirebilmesi, Milli Güvenlik Kurulu'na başkanlık etmesi, gerekli gördüğü hallerde Bakanlar Kurulunu toplantıya çağırıp bu Kurula başkanlık etmesi

²⁴² “(...) organik anlamda idare; yasama ve yargı organları dışında, başında Hükümeti oluşturan münferit bakanların yer aldığı ve Devlet tüzelkişiliğini temsil eden merkezi idare ile, belli yörelerin yöresel gereksinimlerini karşılamak üzere kurulan mahalli idareleri ve belli idari hizmetleri yürütmek üzere teşkil edilen öteki kamu tüzelkişilerini kapsamaktadır.” (Günday, **a.g.e.**, s.10.) Diğer taraftan, organik anlamda idarede, idarenin organı, yani kuruluşu, personeli, teşkilatı söz konusudur. (Gözler, **İdare Hukuku I**, s.21 ; Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.10.)

²⁴³ Bakanlar Kurulu, devletin merkezi idare teşkilatı içinde her biri belli türdeki milli kamusal idari hizmetlerinin örgütlenme biçimi olan bakanlıkların en yüksek hiyerarşik amirleri olan bakanlardan ve yine belli idari yönleri bulunan başbakandan oluşmakta, bu yönlerden idare ile ilişki içindedir. (Günday, **a.g.e.**, s.8 ; Gözler, **a.g.e.**, s.24.)

²⁴⁴ Başbakan, gerek bir hizmet bakanlığıymış gibi doğrudan doğruya Başbakanlığa bağlanmış kamusal idari hizmetler ve bu hizmetleri yürüten örgütler ve bu örgütlerin hiyerarşik amiri olması dolayısıyla gerekse çeşitli türde idare teşkilatlarını içinde barındıran bakanlıkların en yüksek amiri konumundaki bakanlar üzerindeki tam olarak hiyerarşik değilse de belli ölçüde amiriyet durumunda olması dolayısıyla idare ile ilişkiler içindedir. (Günday, **a.g.e.**, s.8 ; Gözler, **İdare Hukuku I**, s.24 ; Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.13.)

²⁴⁵ Bakanlar, devletin merkezi idare teşkilatı içinde her biri belirli türdeki milli kamusal hizmetlerinin örgütlenme biçimi olan bakanlıkların en yüksek hiyerarşik amirleri olması dolayısıyla idari yönleriyle birtakım özelliklere sahiptir. (Günday, **a.g.e.**, s.8 ; Gözler, **İdare Hukuku I**, s.23 ; Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.13.)

²⁴⁶ Günday, **a.g.e.**, s.4-8 ; Gözler, **İdare Hukuku I**, s.25 ; Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.13-15.

²⁴⁷ Merkezden yönetim ilkesinin uygulanması ile ortaya çıkan merkezi idare teşkilatı, “sayıları belirli ve sınırlı olan yetkililerin oluşturduğu bir başkent teşkilatı ile, hizmetlerin tüm ülke düzeyinde yürütülmesini sağlamak amacıyla kurulmuş bulunan bir taşra teşkilatından oluşmaktadır.” (Günday, **a.g.e.**, s.70.)

gibi başlıca örgütsel yönleriyle, Cumhurbaşkanının idare ile ilişkileri olduğundan söz etmek mümkündür.²⁴⁸

İdare organı, 1982 Anayasası (m.123-137)'de düzenlenmiştir. Anayasaya göre, idare organı “merkezi idare” ve “yerinden yönetim kuruluşları” olarak ikiye ayrılmaktadır (m.126). Merkezi idare, kendi içinde “başkent teşkilatı” ve “taşra teşkilatı” olarak ikiye ayrılmaktadır. Taşra teşkilatı da “illere, iller de diğer kademeli bölümlere” ayrılır. Yerinden yönetim kuruluşları ise “yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları” (yerel yönetimler, mahalli idareler) (bunlar il özel idaresi, belediye ve köy'dür) ve “hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları” (kamu kurumları) olmak üzere iki çeşittir. Anayasada “hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları” olarak, “yükseköğretim kuruluşları ve üst kuruluşları”(m.130-132), “radyo ve televizyon kuruluşları”(m.133), “Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu”(m.135) ve “kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları”(m.135) düzenlenmiştir.²⁴⁹ Cumhurbaşkanı, bu yapı içerisinde, merkezi idarenin başkent teşkilatı içinde yer almaktadır.

İşlevsel (fonksiyonel, görevsel) anlamda İdare ise, devletin belli türdeki faaliyetlerini, yürüttüğü işlevleri ifade etmektedir.²⁵⁰ Bu bağlamda, İdare, devletin yasama ve yargı işlevlerinin dışında ve yürütme işlevinin içinde yer almaktadır. Bu noktada, idare işlevine²⁵¹, yürütme işlevi içinde yer alan Cumhurbaşkanı, Bakanlar

²⁴⁸ A.e., s.9.

²⁴⁹ Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.12.

²⁵⁰ Günday, **a.g.e.**, s.3.

İdarenin faaliyetleri, yani eylem ve işlemleri söz konusu olduğunda “işlevsel(fonksiyonel) anlamda idare”den bahsedilir. (Gözler, **İdare Hukuku I**, s.21 ; Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.10.)

²⁵¹ “(...) idari fonksiyon; yasama ve yargı fonksiyonları ve Yürütme Organının salt siyasal nitelikli faaliyetleri dışında, Devletin günlük toplumsal gereksinimleri karşılamak amacıyla yürüttüğü tüm kamusal faaliyetlerinden oluşmaktadır.”(Günday, **a.g.e.**, s.14.)

İdari işlevin özellikleri;

- idari işlevin amacı, kamu yararını gerçekleştirmektir.
- İdari işlev, adına “idari işlemler” denilen, belli bir tür kamusal işlemler ile yerine getirilir.
- İdari işlev, üstün ve ayrıcalıklı yetkiler (kamu gücü) kullanılarak yerine getirilir.
- İdari işlev, sürekli bir devlet işlevidir. (Günday, **a.g.e.**, s.16-17 ; Gözübüyük, Tan, **İdare Hukuku I ...**, s.21.).

“(...) İdare işlevi, İdarenin tüm faaliyetlerinin, tutum ve davranışlarının ortak konusunu ve hakim niteliğini belirleyen ve varlık nedenini teşkil eden genel bir kavramdır. (s.6)” “(...) İdare işlevi şöylece tanımlanabilir : Devletin yasama ve yürütme erklerinin saptadığı siyasi yönde ve hukuki çerçeve içerisinde, toplumun düzenli ve uygarca yaşamını sağlamak ve sürdürmek için, (esas itibarıyla) kamu gücü ve usulleri kullanılarak doğrudan, devamlı ve ahenkli surette kamusal faaliyetlerin yürütülmesidir.”(s.10) (Duran, **a.g.e.**, s.6 ve s.10))

Kurulu, Başbakan ve Bakanların işlevleri esasen siyasal ağırlıklı olduğundan onlar dahil değildir. Diğer taraftan, Cumhurbaşkanının, Bakanlar Kurulu,²⁵² Başbakan ve bakanların, hükümet (siyasal) işlevinden başka, idare işlevi içine giren faaliyetleri, tasarrufları (işlem ve eylemleri) de bulunmaktadır. Dolayısıyla, işlevsel yönlerden İdare ile ilişkilerinden söz etmek mümkündür. Cumhurbaşkanı bakımından yaklaştığımızda, Bakanlar Kurulunun idari görevlerine ilişkin olarak hazırladığı kararnameleri ve müşterek kararnameleri imzalaması, bizzat Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi düzenleyebilmesi, idare teşkilatı içinde yer alan kamu kurum ve kuruluşlarına atama işlemi niteliğinde idari işlemler yapabilmesi, kimi idare ile ilgili işlemleri tek başına yapabilmesi gibi işlevsel yönlerinden dolayı, Cumhurbaşkanının İdare ile ilişkileri bulunduğundan bahsedebiliriz.²⁵³

Cumhurbaşkanının idari işleve giren faaliyetleri idare hukukunun konusu olmaktadır. Cumhurbaşkanının idari işlev kapsamı dışında kalan salt siyasal nitelikli faaliyetleri, örneğin bakanları ataması ve görevlerine son vermesi, yasama organıyla ilişkileri kapsamında TBMM seçimlerini yenilemesi gibi işlemleri anayasa hukukunun ve diğer devletlerle ilişkileri çerçevesindeki işlemleri de uluslar arası hukukun konusunu oluşturmaktadır.²⁵⁴

Hükümet dediğimiz siyasal organ İdarenin başı konumundaki bakanlardan oluşmasına ve İdarenin siyasal iradenin uygulamaya geçirilişine aracılık etmesine karşın, İdare, siyasal organlar karşısında bağımsız bir teknik cihaz olarak düzenlenmiştir.²⁵⁵ Başka bir deyişle, yürütme gibi siyasal bir organın içinde yer almakla beraber, “teknik nitelikli” bir varlıktır.²⁵⁶

Kuruluş ve görevleriyle bir bütün olan “İdare”, aslında binlerce tüzelkişilikten oluşmaktadır. İdarenin bütünlüğünün sağlanmasında temel iki mekanizma vardır: her

²⁵² Bakanlar Kurulu gerek tüzük, yönetmelik gibi yaptığı düzenleyici idari işlemler, gerek “karar” ya da “kararname” adı altında yaptığı bireysel idari işlemler olmak üzere gerçekleştirdiği birçok idari işlem ile işlevsel anlamda idare ile ilişkileri bulunmaktadır. (Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.13-14.) Nitekim gerek Başbakanın ve gerek bakanların da yaptıkları hem genel düzenleyici işlemler hem birel idari işlemler (idari kararlar) dolayısıyla işlevsel anlamda idare ile ilişkilerinden söz edilebilecektir.

²⁵³ Günday, **a.g.e.**, s.9.

²⁵⁴ **A.e.**, s. 14.

²⁵⁵ Gözübüyük, Tan, **İdare Hukuku I ...**, s.30.

²⁵⁶ Özay, **a.g.e.**, s.114.

bir tüzel kişiliğin içindeki “hiyerarşi” ve farklı hukuksal varlıklar arasındaki “idari vesayet”.²⁵⁷

Türkiye Cumhuriyeti idari teşkilatında Başbakan ve bakanların altındaki, idari makam ve mercilerin parlamento karşısında siyasi sorumluluğu yoktur. Kısacası, idarenin “siyasal sorumluluğu” yoktur.²⁵⁸

b. İdari İşlem Kavramı

İdari işlemler,²⁵⁹ idari işlevin yerine getirilmesi için yapılan kamu hukuku işlemleridir. İdarenin (idari organ ve makamların) “idare” alanındaki hukuki sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır. En belirgin ve ayırt edici özelliği, kamu gücü kullanılarak (kamu gücüne dayanılarak) yapılmasıdır ve/veya kamu gücü ayrıcalıkları içermesidir.²⁶⁰ Başka bir deyişle, bir işlemin idari nitelikte olup olmadığını tespit etmeye yarayan en önemli kriter “kamu gücü”dür.²⁶¹ Bir hukuki işlem, bir kamu gücü ayrıcalığı içeriyorsa, başka bir deyişle “kamu gücü ayrıcalıkları”na²⁶² dayanıyorsa, o hukuki işlem idari işlem niteliğindedir, dolayısıyla idare hukukuna tabi olur ve ondan kaynaklanan uyuşmazlıklara idari yargıda bakılır.²⁶³

İdarenin yaptığı her türlü işlem idari işlem olmadığı gibi,²⁶⁴ idari işlemler yalnızca idare organlarının işlemlerinden de ibaret değildir. Yasama ve yargı organlarının da idari işleve dahil faaliyetleri bulunduğundan, bu faaliyetlere ilişkin olarak yapacakları işlemler idari işlem sayılırlar.²⁶⁵ Nitekim, Cumhurbaşkanının da

²⁵⁷ A.e., s.204.

²⁵⁸ Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.715.

²⁵⁹ Yasalarda herhangi bir idari işlem tanımı yer almamaktadır. (Gözübüyük, Tan, **İdare Hukuku I** ..., s.416-417).

²⁶⁰ Günday, **a.g.e.**, s.109 ; Gözler, **İdare Hukuku I**, s.549, s.553 ; Özay, **a.g.e.**, s.418.

²⁶¹ Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.554.

²⁶² Kısaca “kamu gücü” de denebilecek “kamu gücü ayrıcalıkları” ile kastedilen, tek yanlı işlemler yapabilme (icrai karar alabilme) yetkisi, “re’sen icra” edebilme, hukuka uygunluk karinesinden yararlanma, kamu malı statüsünde sayılma, kamu alacakları tahsili usulünün uygulanması gibi özel hukukta görülmeyen, özel hukuku aşan birtakım yetki ve durumlardır. (Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.45-47)

²⁶³ Gözler, **İdare Hukuku I**, s.553.

²⁶⁴ “İdarenin hukuki sonuç doğurmaya yönelik her irade açıklaması bir ‘hukuki işlem’dir; ama bir ‘idari işlem’ değildir.”(A.e, s.550)

²⁶⁵ Günday, **a.g.e.**, s.110.

idari işleve dahil birtakım faaliyetleri ve işlemleri vardır ve bunlar da bir idari işlemdirler.²⁶⁶

İdari işlemler öncelikle “tek yanlı idari işlemler” ve “iki yanlı idari işlemler” olmak üzere iki kategoriye ayrılmaktadır. “Tek yanlı idari işlemler”, ilgilisinin rıza ve muvafakatına bağlı olmadan, İdarenin tek yanlı olarak açıkladığı iradesi ile yapılan işlemlerdir. Bunlar da alt iki kategoride toplanabilir: biri, belli kişi ve durumlara ilişkin olarak yapılan idari işlemleri ifade eden “bireysel idari işlemler (idari kararlar)”, örnek olarak atama işlemi, kamulaştırma işlemi, ruhsat verme işlemi vs.; diğeri, belli kişi ve durumlara ilişkin olmayıp, genel ve soyut hukuk kuralları koyan “düzenleyici idari işlemler”, örnek olarak tüzük, yönetmelik vs. İdari işlemlerin diğeri kategorisini oluşturan “iki yanlı idari işlemler” ise İdare ile ilgilisinin karşılıklı olarak açıkladıkları iradelerin uyuşması sonucu yapılan işlemlerdir. En başta gelen örneği idari sözleşmelerdir.²⁶⁷

İdarenin yaptığı hukuki işlemlerin büyük çoğunluğunu oluşturan bireysel idari işlemler (idari kararlar)²⁶⁸, kısaca idari işlemler ile, belli kişiler için hukuki durumlar yaratılır, değiştirilir veya kaldırılır. İdari işlemlerin temel özellikleri şöyledir:²⁶⁹

- tek yanlı ve icraidir. İdari kararlar, kural olarak ilgililerin rıza ve muvafakatlarına bağlı olmaksızın İdarenin tek yanlı olarak iradesini açıklaması ile alınırlar ve bu irade açıklaması ile icrai hale gelirler, yani ilgililerin hukuki durumları üzerinde etki yaparlar (ya yani bir hukuki durum yaratılır veya mevcut bir hukuki durumda değişiklik yapılır veya bu duruma son verilir).
- Hukuka uygunluk karinesinden yararlanırlar. İdari kararlar, hukuka uygun kabul edilerek ilgililer üzerinde doğrudan etki gösterirler.

²⁶⁶ “(...) yürütme organlarının, yasama meclisleri ve yabancı devletlerle ve milletlerarası kuruluşlarla olan ilişkilerinde yaptığı siyasi faaliyetler, idari nitelikte işlem ve eylemlerle gerçekleştirilmesine rağmen, idari işlev alanına girmediğinden; idarenin görevleri arasında sayılamaz. Onun için bu konular, Anayasa ve Milletlerarası Hukuk dallarında incelenmektedir.” (Duran, **a.g.e.**, s.246.)

²⁶⁷ Günday, **a.g.e.**, s.110 ; Gözler, **İdare Hukuku I**, s.557-560.

²⁶⁸ Gözübüyük, Tan, **İdare Hukuku I ...**, s.407-408, s.417.

²⁶⁹ Günday, **a.g.e.**, s.111-115 ; Gözler, **İdare Hukuku I**, s.566-574 ; Gözübüyük, Tan, **İdare Hukuku I ...**, s.422-423.

- Tüm idari kararlar, hukuk devleti ilkesi uyarınca, yargı denetimine tabidirler. Burada idari işlemlerin “yetki”, “şekil”, “sebeup”, “konu” ve “amaç” olmak üzere beş ögesi bulunduğuna işaret etmek gerekir. İptal davası açılması²⁷⁰ sonucunda, idari işlemlerin hukuksal denetiminde bu beş öge esas alınmaktadır.

İdari kararlar (idari işlemler), çeşitli açılardan değişik ayrımlara tabi tutulabilmektedir: maddi açıdan “şart(koşul, durum) işlemler” ve subjektif(öznel) işlemler”; doğuracakları hukuki sonuçları açısından “yapıcı (inşai, kurucu) işlemler” ve “belirleyici işlemler” ; açıklanan iradenin sayısına ve iradenin açıklanmasında izlenen usule göre “tekil işlemler”, “kolektif işlemler” ve “karma işlemler”; açıklanan iradenin biçimine göre “zımni işlemler” ve “sarih işlemler”; yönedikleri kişiler üzerindeki etkileri açısından “yararlandırıcı işlemler” ve “yükümlendirici işlemler” ; işlemi yapan makama göre “kolejyal makamların kararları” ve “bireysel makamların kararları”²⁷¹ ; isteğe bağlı olup olmamalarına göre “isteğe bağlı işlemler” ve “isteğe bağlı olmayan işlemler” ; icrai olup olmamalarına göre “icrai işlemler” ve “icrai olmayan işlemler” olmak üzere sınıflandırılabilirler.²⁷²

İcrai karar alma, ilgililerin hukuki durumunda idarenin tek taraflı irade açıklamasıyla değişiklikler yapılması, yani haklar ve yükümlölükler yaratılması anlamına gelmektedir.²⁷³ Cumhurbaşkanının tek başına icrai alanda yaptığı işlemlere karşı yargısal denetim yolunun kapatılmış olması hukuk devleti ilkesine aykırıdır.

Devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinin idari işlev konusunda yaptığı her işlem, esas itibariyle, idari işlemdir.²⁷⁴ Türk hukukunda Yürütme ve İdarenin, “İdare alanı”na ve idari işleve ilişkin olarak, idari işlemde başka bir tür işlemi mevcut

²⁷⁰ İdarenin işlemlerinin iptal davasına konu olabilmesi için üç koşulun gerçekleşmesi gerekmektedir: birincisi idarenin işlemi bir “idari işlem” olmalıdır; ikincisi idarenin işlemi “icrai (etkili) bir işlem” olmalıdır; üçüncüsü, idari işlem, idari kesinlik kazanmış olmalı, başka bir deyişle idari başvuru yolları tüketilmiş olmalıdır.” (Gözübüyük, **Yönetmelik Yargı**, s.137.)

²⁷¹ “Türk hukukunda tek-yanlı bireysel idari işlemler, hangi makam tarafından yapılmış olursa olsun, bu işlemlere “karar” veya “kararname” ismi verilmektedir. Cumhurbaşkanının işlemine de, Bakanların işlemine de bazen “kararname”, bazen de “karar denmektedir. Türk hukukunda karar ile kararname aynı anlama gelir.” (Gözler, **İdare Hukuku I**, s.588).

²⁷² Bkz. Günday, **a.g.e.**, s.116-123 ; Gözler, **İdare Hukuku I**, s577-632.

²⁷³ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.524.

²⁷⁴ Duran, **a.g.e.**, s.385.

değildir.²⁷⁵ İdari kararı belirleyen genel ve ortak kavram “İdare işlevi”dir denilebilir.²⁷⁶

3.Cumhurbaşkanının İşlemlerine İlişkin Ayrımlar

Cumhurbaşkanının işlemlerine ilişkin olarak değişik ayrımlar mevcuttur. Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri arasında “idari nitelik” taşıyanlar ile taşımayanlar, Cumhurbaşkanının özellikle tek başına yaptığı işlemleri arasında “idare ile ilgili olan ya da olmayan işlemler” , Cumhurbaşkanının idari işlev ya da siyasi işlev dahilinde değerlendirilen işlemleri bu tür ayrımlara örnektir.

Sözgelimi, Cumhurbaşkanının işlemlerini yargısal denetim yönünden iki kategoride düşünebiliriz:²⁷⁷

- Birinci kategoride, Cumhurbaşkanının karşı-imza kuralına uyularak yaptığı, yani Başbakan ve ilgili bakanların imzalarını taşımak suretiyle “birlikte yaptığı” işlemleri yer almaktadır. Cumhurbaşkanının, yürütmenin başı sıfatıyla birlikte yaptığı işlemlerin yargısal denetimi bakımından herhangi bir kısıtlama yoktur. Bu işlemler, aynı zamanda, yürütmenin ikinci kanadının bir idari işlemi olduğundan, 1982 Anayasası (m.125)’deki, “İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır” kuralı kapsamında idari yargı denetimine tabidirler.²⁷⁸

- İkinci kategoride, Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler yer almaktadır. Bu işlemler bakımından, 1982 Anayasası hem (m.105/2) hem (m.125/2) ile Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemlere karşı idari yargı yolunu kapatarak yargı denetimi muafiyeti getirmektedir.

İşte, Cumhurbaşkanının işlemlerinin yargısal denetimi konusu ile ilgili asıl sorunsal nokta, tek başına işlemler kategorisi bakımından getirilmiş yargı denetimi kısıtlamasıdır. Burada tartışılmak istenen husus, Cumhurbaşkanının başta tek başına işlemleri kategorisi içinde “idare ile ilgili” olanlar ile olmayanlar arasında bir ayrım

²⁷⁵ A.e., s.386.

²⁷⁶ A.e., s.396.

²⁷⁷ Tanör, Yüzbaşıoğlu, a.g.e., s.331.

²⁷⁸ Bkz. 2575 sayılı Danıştay Kanunu m.24/1-a,b.

yapılarak ve yine diğer birtakım ayrımlar üzerinden yargısal denetim sorununu bu bağlamda ele almaktır.

a. Cumhurbaşkanının Hangi İşlemlerinin ‘İdare İle İlgili’ Olup Olmadığı Tartışması

Cumhurbaşkanının yaptığı işlemler arasında “idare ile ilgili işlem” diyebileceğimiz işlemler var mıdır? Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri arasında “idari nitelikte” olan görev ve yetkiler var mıdır? Eğer bu sorulara verilecek yanıtlar olumlu ise, bu durumda Cumhurbaşkanının hangi işlemleri “idare ile ilgili işlemler” kategorisine girmektedir? Cumhurbaşkanının hangi görev ve yetkileri “idari nitelik” taşımaktadır? Burada araştırılacak hususlar bunlardır.

Bu konuda öğretilerde tam bir görüş birliği mevcut değildir. Değişik kriterlere göre farklı ayrımlar ve kategoriler üretilmektedir.

Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri, esas itibarıyla, siyasi nitelikte olup, yasama meclisleri ve Bakanlar Kurulu ile ilişkilidir. Ancak, bunlar dışında, Cumhurbaşkanının idari nitelikte sayılabilecek bir takım yetkileri daha vardır ki, bunlardan bir kısmını uygulamada tek başına kullanmaktadır.²⁷⁹

Özbudun’a göre, Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemlerin idari yargı denetimine tabi olup olmadıklarını belirlerken, söz konusu işleminin “idari nitelikte” olup olmadığına bakmak gerekmektedir. Çünkü, idari yargı, idarenin eylem ve işlemleri üzerinde geçerlidir ve idare kavramı da “kanunların uygulanmasını sağlamak” anlamına gelmektedir. Bu bağlamda, Cumhurbaşkanının Devlet Başkanlığı sıfatından kaynaklanan işlemleriyle, yürütme organının başı olma sıfatından kaynaklanan işlemleri arasında bir ayırım yapılması gerekmektedir. Buna göre, Cumhurbaşkanının doğrudan doğruya Anayasadan kaynaklanan ve kendisine yürütme organının başı sıfatıyla değil, Devletin başı sıfatıyla tanınmış yetkilerini kullanmasını “idare fonksiyonu” içinde saymanın mümkün olmayacağı ve dolayısıyla bu işlemleri “idari işlem” sayılamayacağı için, bu işlemler üzerinde yargısal denetim geçerli değildir ve bu işlemlerin yargı denetimi dışında bırakılmasında hukuk devleti ilkesiyle çelişir bir yön de yoktur. Nitekim,

²⁷⁹ Duran, **a.g.e.**, s.100.

Cumhurbaşkanının yasama ve yargı alanlarına ilişkin işlemleri, yürütme alanına ilişkin olup icrai niteliği bulunmayan, dolayısıyla idari nitelik taşımayan işlemleri bakımından durum böyledir. Ancak Cumhurbaşkanının, yürütme organının başı sıfatıyla yaptığı ve yürütme alanına ilişkin olup “idari nitelik” taşıyan işlemlerinin, örneğin icrai karar yetkisi olan idari makamlara yaptığı atamaların, ancak Başbakan ve ilgili bakanla birlikte yapılabileceğinden hareketle, bu tür işlemler hakkında idari yargı yolunun açık olması ve yargı denetimine tabi olması gerekmektedir.²⁸⁰

Gözler de Cumhurbaşkanının yaptığı işlemler arasında *idari nitelikte eylem ve işlemler varsa* , işte onlar ve sadece onlar idare hukuku tarafından incelenebilir demektedir.²⁸¹

Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri 1982 Anayasası (m.104)’te üç başlık altında sayılmıştır. Cumhurbaşkanının yasama ve yargıyla ilgili görev ve yetkileri, idare hukukunun değil, anayasa hukukunun alanına girmektedir, çünkü bunlar “idari” nitelikte değildirler. Buna göre, Türk Cumhurbaşkanının yasama ve yargıyla ilgili görev ve yetkilerini incelemek idare hukukunun alanına girmez.²⁸²

Cumhurbaşkanının yürütmeye ilgili görev ve yetkilerini ise ikiye ayırmak gerekmektedir. Bunların bir kısmı idari niteliktedir ve idare hukukunun inceleme alanına girerler; ama diğerleri idari nitelikte değildir ve dolayısıyla onları incelemek anayasa hukukunun alanına girmektedir.²⁸³

Cumhurbaşkanının işlemleri bakımından başka bir husus, bu işlemlerinin yürütme işlevinden hükümet işlevine mi yoksa idare işlevine mi girip girmedikleridir. Bu bağlamda, Cumhurbaşkanının bir kısım işlemlerinin idari işlev kapsamında olmayıp, hükümet işlevine girdiği ve bundan dolayı idari işlem olarak değerlendirilmemekte ve yargısal denetimi de mümkün görünmemektedir.²⁸⁴

Gözler’ göre, devletin temel organlarından birisi olan yürütme organından çıkan bütün işlemler kural olarak idari işlemdir. Esas alınan organik kritere göre, bir işlemin idari işlem olarak nitelendirilebilmesi için yürütme organının hangi makamından çıktığı önemsizdir. Buna göre, Cumhurbaşkanından çıkan bir işlem de,

²⁸⁰ Özbudun, **a.g.e.**, s.116, 315. Aynı yönde Bkz.: Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.176.

²⁸¹ Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, , s.115.

²⁸² Gözler, **İdare Hukuku I**, s.196-197 ; Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.115.

²⁸³ Gözler, **İdare Hukuku I**, s.196-197 ; Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.115.

²⁸⁴ Bkz. Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.21-22.

valinin yaptığı bir işlem de bir “idari işlem” olabilmektedir. İdari işlemin nitelendirilmesinde maddi kriter, başka bir deyişle işlemin içeriği, konusu, amacı vs. kural olarak belirleyici değildir.²⁸⁵

Ancak istisnaen konusu itibarıyla özellik gösteren bazı işlemlerin “idari işlem” niteliğinde olmadığı ve dolayısıyla yargı organları tarafından denetlemeyecekleri kabul edilmektedir. Bu tür işlemleri ifade etmek üzere ise “hükümet tasarrufları” deyimini kullanılmak suretiyle, Türkiye’de de yürütmenin, dolayısıyla Cumhurbaşkanının birtakım işlemleri bir idari işlem değil, “hükümet tasarrufu” niteliğinde işlem sayılmakta ve bir idari işlem olmadıklarından dolayı da yargısal denetimi mümkün olmamaktadır.²⁸⁶

Ancak doktrindeki çoğunluk görüşüne göre, 1961 Anayasası’ndan sonra artık Türkiye’de bir kısım idari işlemleri de içine alan ve bizzat yargı organlarınca yargı kısıntısı getirilmiş kimi yürütme işlemlerini ifade eden “hükümet tasarrufları” kavramı mevcut değildir.²⁸⁷ Yürütmenin (dolayısıyla Cumhurbaşkanının da), idare işlevinin dışında hükümet işlevi dahilinde yapmış olduğu birtakım işlemler olduğu da kabul edilmektedir.

b. Cumhurbaşkanının ‘İdare İle İlgili İşlemleri/Yetkileri’

Cumhurbaşkanı siyasal nitelikteki görev ve yetkilerinin yanı sıra, idari birtakım yetkilere de sahiptir.²⁸⁸

Cumhurbaşkanının yürütme alanına ilişkin yetkileri arasında yer alıp idari nitelikte kabul edilen yetkilerini tek tek burada sayacak olursak,²⁸⁹

- Genelkurmay Başkanı atamak,
- Milli Güvenlik Kurulunu toplantıya çağırmak,
- Milli Güvenlik Kuruluna başkanlık etmek,
- Başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu kararıyla sıkıyönetim veya olağanüstü hal ilan etmek ve kanun hükmünde kararname çıkarmak,

²⁸⁵ Gözler, **İdare Hukuku I**, s.538-539 ; Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.256.

²⁸⁶ Gözler, **İdare Hukuku I**, s.547-549 ; Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.256-258.

²⁸⁷ Gözübüyük, **Yönetişel Yargı**, s.20-21 ; Gözübüyük-Tan, **İdare Hukuku II ...**, s.24-31 ; Giritli-Bilgen-Akgüner, **a.g.e.**, s.103-108.

²⁸⁸ Günday, **a.g.e.**, s.368.

²⁸⁹ Gözler, **İdare Hukuku I**, s. 197.

- Kararnameleri imzalamak,
- Sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebiyle belirli kişilerin cezalarını hafifletmek veya kaldırmak,²⁹⁰
- Devlet Denetleme Kurulunun üyelerini ve Başkanını atamak,²⁹¹
- Devlet Denetleme Kuruluna inceleme, araştırma ve denetleme yaptırmak,
- Yükseköğretim Kurulu üyelerini seçmek²⁹²
- Üniversite rektörlerini seçmek
- Yüksek yargı organlarının üyelerini seçmek²⁹³

Gözler, bir başka eserinde ise, *icrai nitelikte olan şu işlemler* Cumhurbaşkanı tarafından tek başına yapılamaz demektedir:²⁹⁴

- Bakanları atamak ve görevlerine son vermek,
- Yabancı devletlere Türk Devletinin temsilcilerini göndermek, Türkiye Cumhuriyetine gönderilecek yabancı devlet temsilcilerini kabul etmek,
- Milletlerarası andlaşmaları onaylamak ve yayımlamak,
- Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar vermek,
- Genelkurmay Başkanını atamak,
- Kararnameleri imzalamak,
- Yükseköğretim Kurulu üyelerini seçmek,
- Üniversite Rektörlerini seçmek.

Öğretide, Cumhurbaşkanının yürütme alanına giren ve siyasi sorumluluk gerektiren icrai nitelikteki işlemlerini, Başbakan veya ilgili bakanla birlikte yapılması

²⁹⁰ Aynı yönde Bkz.: Günday, **a.g.e.**, s.368.

²⁹¹ Aynı yönde **A.e.**

²⁹² Aynı yönde **A.e.**

²⁹³ Gözler'in idari nitelikte yetki olarak saymadığı bu yetkinin idari bir yetki olduğu hakkında Bkz.:**A.e.**

²⁹⁴ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.525. Gözler'in bir yetkinin idari nitelik taşıması ile icrai nitelik taşıması arasında bir farklılık bulunup bulunmadığı hakkında bir ifadesi yoksa da, saydığı yetkilere bakıldığında böyle bir farklılık bulunduğu izlenimi vermektedir. Oysa ki, bir işlemin idari nitelik taşıması ile icrai nitelik taşımasının esasen aynı anlama gelen iki kavram olduğunu düşünmekteyiz. O halde, sayılan yetkiler arasındaki farklılıkların nasıl açıklanması gerekeceği bu noktada belirsiz kalmaktadır.

gerektiği ve bu şekilde söz konusu işlemler bakımından idari yargı denetiminin işletilebilmesi savunulmaktadır.²⁹⁵

Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı bir işlem, idari bir ön işleme dayandığı hallerde (belirli kimseler arasından seçme ve atama yapmak gibi), bu işlemin dayanağını oluşturan ön idari işlemde bir sakatlık yapılmış ise, o sakatlık Cumhurbaşkanının işlemini de etkiler. Söz konusu ön idari işlem idari yargı denetimine tabi olup, hukuka aykırı bulunarak idari yargı tarafından iptali durumunda, dayanağını oluşturduğu ve yargı yoluna başvurulamayan Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemi de hukuka aykırı duruma düşer.²⁹⁶

c. Cumhurbaşkanının ‘İdare İlgili Olmayan İşlemleri/Yetkileri’

Cumhurbaşkanının yürütme alanına ilişkin yetkileri arasında yer alıp idari nitelikte kabul edilmeyen yetkilerini tek tek burada sayacak olursak:²⁹⁷

- Başbakanı atamak ve istifasını kabul etmek,
- Başbakanın teklifi üzerine bakanları atamak ve görevlerine son vermek,
- Gerekli gördüğü hallerde Bakanlar Kuruluna başkanlık etmek veya Bakanlar Kurulunu başkanlığı altında toplantıya çağırarak,
- Yabancı devletlere Türk Devletinin temsilcilerini göndermek, Türkiye Cumhuriyetine gönderilecek yabancı devlet temsilcilerini kabul etmek,
- Milletlerarası andlaşmaları onaylamak ve yayımlamak,
- Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Türk Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanlığını temsil etmek,
- Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar vermek.

Cumhurbaşkanının yasama ve yargı alanına ilişkin yetkilerinin de idari nitelik taşımadığı kabul edilmektedir.²⁹⁸

²⁹⁵ Tanör, Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s.332.

²⁹⁶ Gözübüyük, **Anayasa Hukuku ...**, s.242.

²⁹⁷ Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.115-116.

²⁹⁸ Gözler, **İdare Hukuku I**, s.196-197.

Gözler, bir başka eserinde ise, Cumhurbaşkanının yürütme alanında sayılan ve “icrai” nitelikte olmadığından bahisle şu yetkileri Cumhurbaşkanı tek başına yapabilir diyerek şu örnekleri vermektedir.²⁹⁹

- TBMM adına TSK’nin başkomutanlığını temsil etme,
- DDK’ya üye ve başkan seçme,
- DDK’ya inceleme, araştırma ve denetleme yaptırma,
- MGK’yı toplantıya çağırması ve ona başkanlık etmesi.

Yine Gözler tarafından, Cumhurbaşkanının kimi işlemleri “hükümet tasarrufu”³⁰⁰ niteliğinde olduğu kabul edilmekte, dolayısıyla bu işlemler birer idari işlem olarak görülmemekte ve bir idari işlem olmadıklarından dolayı da bu işlemlere karşı dava açılmaması ve bu işlemlerin yargısal denetiminin yapılamaması söz konusudur. “Hükümet tasarrufları” kategorisinde değerlendirilen işlemleri şunlardır:³⁰¹

- Cumhurbaşkanının Başbakanı ataması ve istifasını kabul etmesi,
- Cumhurbaşkanının bakanları ataması ve görevlerine son vermesi,
- Cumhurbaşkanının gerektiğinde Bakanlar Kuruluna başkanlık etmesi veya onu başkanlığı altında toplantıya çağırması,
- Cumhurbaşkanının TBMM seçimlerini yenilemesi kararı,
- Cumhurbaşkanının kanunları TBMM’ye geri göndermesi kararı,
- Cumhurbaşkanının TBMM’yi toplantıya çağırması kararı,
- Cumhurbaşkanının kanunları yayımlaması,
- Cumhurbaşkanının Anayasa değişikliğini halkoylamasına sunma kararı,

²⁹⁹ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.526.

³⁰⁰ “Hükümet tasarrufları mutlak bir hukuki dokunulmazlıktan yararlanır. Böyle bir işleme karşı idari yargıda ne iptal davası, ne de tam yargı davası açılabilir Hükümet tasarruflarına karşı adli yargıda veya bir başka mahkemede de dava açılmaz.” (Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.260.)

³⁰¹ Gözler, **İdare Hukuku I**, s.539, s.547-549 ; Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.258-259.

Her ne kadar, Gözler, “hükümet tasarrufları” kavramını, Cumhurbaşkanının idari nitelik taşımayan (idare ile ilgili olmayan) işlemlerini anlatmakta kullanıyor ise de, öğretide bu kavramın 1961 Anayasası öncesinde yargı kısıntısına tabi tutulan kimi idari işlemleri ifade etmede de kullanıldığı ve fakat artık günümüzdeki dönem için artık bu kavramın geçerli olmadığına yer verilmektedir.(Bkz: Gözübüyük, **Yönetişel Yargı**, s.20-21 ; Gözübüyük-Tan, **İdare Hukuku II ...**, s.24-31 ; Giritli-Bilgen-Akgüner, **a.g.e.**, s.103-108.) Gözler’in kavramsallaştırmasına, tez çalışmamız içerisinde Cumhurbaşkanının işlemlerine ilişkin farklı bir perspektif katması amacıyla yer verilmektedir.

- Cumhurbaşkanının Anayasa Mahkemesinde iptal davası açma işlemi,
- Cumhurbaşkanının milletlerarası andlaşmaları onaylaması ve yayımlanması işlemi,
- Cumhurbaşkanının diplomatik/siyasi temsilcileri gönderme kararı veya kabul etmesi işlemi,
- Cumhurbaşkanının Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar vermesi.

Cumhurbaşkanının, idari ile ilgili işlem niteliğinde olmayan tek başına yaptığı işlemlerinin yargısal denetimi, Anayasa'daki idari yargı yolunu kapatan hükümler olmasa dahi, mümkün olmayacaktı.³⁰²

Cumhurbaşkanının Devletin başı sıfatıyla aldığı bazı kararların ve keza yasama ve yargı organlarıyla ilişkileri çerçevesinde yaptığı bazı işlemlerin yargı denetimi dışında bırakılmasında bir sakınca bulunmadığı, zira bu işlemlerin esas itibarıyla bir 'idari işlem' niteliğinde olmadığı belirtilmektedir. Cumhurbaşkanının icrai nitelikte olan (örneğin YÖK Başkanını atama, Rektör atama gibi) bazı işlemleri ise tek başına yapıp yapamayacağının tartışmalı olacağı, bu işlemleri tek başına yapabileceği kabul edilirse, Cumhurbaşkanının bu işlemleri aleyhine de dava açılabilmesi hukuk devleti ilkesine aykırı olmaktadır.³⁰³

4. İlgili Danıştay Kararları

Cumhurbaşkanının işlemlerinin yargısal denetimi konusunda uygulamaya da ışık tutması bakımından, yargı kararlarına konu olmuş birtakım örnekler mevcuttur. Şimdi, bu konuda ilgili Danıştay kararlarına bakarak Cumhurbaşkanının işlemlerinin yargısal denetimine ilişkin yargı merciinin yaklaşımlarını tespit etmeye çalışalım.

³⁰² Tanör, Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s.332.

³⁰³ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.176.

Danıştay 12'inci Dairesi'nin, Cumhurbaşkanının, Cumhuriyet Senatosuna üye seçme işleminin idari davaya konu olamayacağı ve bu niteliğiyle Danıştay'da dava edilemeyeceğine karar verdiği 1979 tarihli içtihadında şunları belirtmiştir:³⁰⁴

“Dava, davacının Cumhurbaşkanlığı Makamına Temmuz 1978 gününde yapmış olduğu başvuru ile açık bulunan Cumhurbaşkanlığı Kontenjan Senatörlüğü'ne atanması yolundaki istemine 3 ay içinde cevap verilmeme şeklinde tesis olunan işlemin iptali istemiyle açılmıştır.

Cumhuriyet Senatosunun oluşumunda Cumhurbaşkanına üye seçme yetkisi T.C. Anayasası'nın 70 inci maddesi ile verilmiştir. Bu yetkinin kullanılmasındaki Cumhurbaşkanlığı işlemi, Anayasa'nın 114 üncü maddesinde “idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açıktır” hükmünde sözü edilen idari işlerden sayılamaz. Çünkü idari işlem genel olarak idarenin idari usullere göre yaptığı işlemler olarak tanımlanabilir. Anayasa ile Cumhurbaşkanı'na verilen Cumhuriyet Senatosu Üyesi seçme yetkisi, Yasama Meclislerinden birinin oluşumunda katkıda bulunma yetkisidir. Seçimlerin genel yönetim ve denetiminin Yüksek Seçim Kurulu'na ait olduğu Anayasa'nın 75 inci maddesinde öngörüldüğü halde Cumhurbaşkanınca yapılacak seçimin bu madde kapsamı dışında kaldığı görülmektedir. Anayasa'da bu yoldaki işlemi denetleyecek bir yargı yeri belirlenmediğine göre ve niteliği itibarıyla yargısal denetime tabi bir işlem olmadığından bu işleme karşı açılan davanın Danıştay'da görülmesine olanak yoktur.

(...) Cumhurbaşkanının Cumhuriyet Senatosuna üye seçme işlemi ne Başbakan ne de bir başka Bakan tarafından imzalanmamaktadır. Çünkü Cumhurbaşkanının bu yetkisini kullanmasıyla ilgili bir Bakan olamayacağı gibi Anayasa, Başbakanı da bu yetkinin kullanılmasında Cumhurbaşkanına ortak etmemiştir.

Şu hale göre davanın kuruluşunda ve çözümlenmesinde davalı tarafı belirlemek olanağı da bulunmamaktadır.

Her ne kadar Anayasa'nın 72 inci maddesinin son fıkrasında Cumhurbaşkanınca seçilecek üyelerin nitelikleri belirlenmiş ve bu nitelikleri bulunmayan kişilerin atanması durumunda da yargısal bir denetim olmayacak mıdır? Sorusu akla gelebilir ise de; Devletin Başı ve bu sıfatla Türkiye Cumhuriyetini ve Milletini Birliğini temsil, Anayasa'yı sayacağına ve savunacağına yemin eden Cumhurbaşkanı'nın Anayasa'da öngörülen koşullara uymayacağı düşünülemez.

Açıklanan nedenlerle Cumhurbaşkanı, Cumhuriyet Senatosuna üye seçme işlemi idari davaya konu olamayacağından ve bu niteliğiyle Danıştay'da dava

³⁰⁴ Danıştay 12. Dairesi, E.1979/547, K.1979/575, K.T. 16.2.1979, **İdari Yargı Dergisi**, Sayı: 8, Temmuz 1979, s.53-54.

edilemeyeceğinden davanın (...) GÖREV NOKTASINDAN REDDİNE, (...) karar verildi.”³⁰⁵ (vurgular bize aittir.)

Danıştay 5. Dairesi’nin Cumhurbaşkanınca rektör atama işlemine ilişkin konunun da içinde yer aldığı davada, “ayrılabilir işlem” kuramına işaret ederek zincir işlemlerin bir örneği olan rektör atama işleminde zincirin halkasını oluşturan bazı işlemlerin dava konusu yapılabilmesine olanak tanıdığı³⁰⁶ ve üniversitede yapılan seçimi iptal ettiği için Cumhurbaşkanının atama kararnamesinin de hukuki etkisini yitirdiği kararında şu ifadelere yer vermiştir.³⁰⁷

“(…) sözü geçen bent, rektör seçimi için üç evreli bir süreç öngörmekte, bunlardan birinci evreyi üniversite öğretim üyelerince 6 aday adayının seçilmesi; ikinci evreyi aday adayları arasından üç kişinin, Cumhurbaşkanına sunulmak üzere, Yükseköğretim Kurulunca seçilmesi; üçüncü evreyi ise Cumhurbaşkanının isimleri kendisine sunulan üç aday arasından birini rektör olarak ataması oluşturmaktadır.

Cumhurbaşkanının atama işlemiyle sonuçlanan sürecin ilk iki evresindeki işlemlerin birbirleriyle sıkı bir hukuki bağıllık içinde bulunmasına karşın bu işlemlerin aynı zamanda, birbirlerinden ayrılabilir nitelik taşıdıkları ve her birinin bağımsız birer idari işlem oluşturdıkları öncelikle belirtilmesi gereken bir husustur. Bu işlemlerden ilk ikisinin gerek birbirlerinden gerek nihai işlemi oluşturan atama işleminden bağımsız olarak da, tek başlarına yeni hukuki durumlar ve hukuki sonuçlar yaratmaları, bir sonraki işlemle belirlenen yetkinin kullanılmasını sınırlamaları ve böylece “kesin” ve “icrai” nitelik taşımaları nedeniyle idari kararların alınmasından önceki evrede yerini alan tavsiye, öneri, mütalaa ve rapor gibi yetkili makamı yöneltici ve aydınlatıcı olmaktan öte bir hukuki değeri bulunmayan hazırlık işlemleri olarak kabul edilemeyecekleri açıktır. Dolayısıyla, bu işlemlerin nihai işlem beklenilmeksizin tek başlarına veya süresinde olmak koşuluyla, nihai işlemten sonra da idari davaya konu edilebilmeleri mümkün bulunmaktadır.

³⁰⁵ Duran, bu karara ilişkin değerlendirmesinde, Danıştay’ın gerekçelerinin değerleri farklı olmakla beraber, hiçbirinin ne Danıştay’ın görevsizliğini kanıtlayacak nitelikte ne de Cumhurbaşkanının senatör seçme işleminin yargısal denetim bağımsızlığına kavuşturacak yeterlikte olduğunu belirtmektedir. Örneğin; Cumhurbaşkanının senatör seçme işleminin, idari işlerden olmadığını söylemek için, idari usullere göre yapılmadığı gerekçesine dayanmanın doğru ve mümkün olmadığını, çünkü idari işlemi belirleyen yapılaş usulü ise, senatör seçme işlemi ile kamu görevlisi atama işleri arasında bu bakımdan esaslı bir farkın gösterilemeyeceğini ifade etmektedir. (Lütfi Duran, “Danıştay’ın 1979 Yılı Kararları Üzerine Kısa Mülâhazalar”, **Amme İdaresi Dergisi**, Yayımlayan TODAİE, Ankara, Cilt:13, Sayı:2, Haziran 1980, s.64.)

³⁰⁶ Gözübüyük, Tan, **İdare Hukuku I ...**, s.433.

³⁰⁷ Danıştay 5. Dairesi, E.1992/4035, K.1993/3177, K.T. 16/9/1993, **Danıştay Dergisi**, Ankara, Yıl:25, Sayı:89, 1994, s.282-283.

Yükseköğretim Kurulunca belirlenen üç aday arasından üniversite rektörünün seçimi konusundaki nihai işlemi Cumhurbaşkanının yaptığı atama işlemi oluşturmakta olup; davalı idarelerin savunmalarında öne sürülen iddialar nedeniyle anılan işlemin hukuki niteliğinin ortaya konulması gerekli görülmüştür. 1982 Anayasası Cumhurbaşkanını yürütme organının, sorumluluğu olmayan, kendi başına bir ögesi olarak öngörmektedir. Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri, esas itibarıyla, siyasi nitelikte olup, yasama organı ve bakanlar kurulu ile ilgilidir. Ancak, bunlar dışında Anayasanın 104. maddesiyle Cumhurbaşkanına tanınmış bir takım yetkiler daha vardır ki bu yetkilerin kullanılması sonucu tesis edilen işlemler konusunda Anayasanın 105. maddesinin birinci ve ikinci fıkraları (...) hükmünü taşımakta; idarenin eylem ve işlemlerine karşı “yargı yolu”nu düzenleyen 125. maddesinin ikinci fıkrasında da (...) hükmüne yer verilmektedir. Aynı yönde bir başka kural 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 2. maddesinin 3. fıkrasında yer almakta ve “Cumhurbaşkanının doğrudan doğruya yaptığı işlemler(in) idari yargı denetimi dışında...” olduğuna işaret edilmektedir.

Hukukun üstünlüğü ve hukuk devleti ilkeleriyle bağdaştırılması tartışmalı olan ve yargı yetkisine sınırlama getiren bu hükümlerle aynı zamanda sınırlamanın sınırı da gösterilmiş bulunmaktadır. Buna göre **Cumhurbaşkanının bütün işlemleri değil, yalnızca O’nun “tek başına” veya “re’sen” ya da “doğrudan doğruya” yaptığı işlemler yargı denetimi dışında tutulmuş olup; Cumhurbaşkanının başka organ ya da kurumların katkıları sonucu oluşturduğu dolayısıyla yukarıdaki sözcüklerin ortak anlamlarıyla vurguladıkları niteliği taşımayan işlemlerin, en başta Hukuk Devleti ilkesinin doğal gereği olarak, dava yoluyla yargı denetimine tabi oldukları konusunda herhangi bir duraksamaya yer bulunmamaktadır.** Cumhurbaşkanının, Anayasanın 104. maddesinin (b) bendinin son fıkrasıyla tanınan yetkiyi kullanmak suretiyle “üniversite rektörlerini seçmek” yolunda tesis ettiği işlemler, yukarıda belirtilen süreç içinde değişik organ ve kurullarca iki ayrı evrede saptanan adaylar arasından birisini tercih etmek biçiminde **oluştuğuna göre bu işlemleri,** örneğin Devlet Denetleme Kurulu üyelerinin seçimi veya üst kademe yöneticileri ile avukatlar arasından Anayasa Mahkemesine üç asıl bir yedek üyenin seçimi ya da Danıştay üyelerinin dörtte birinin seçimi işlemlerinde olduğu gibi **hiçbir organ ve kuruluşun katılımı olmaksızın Cumhurbaşkanının “tek başına”, “re’sen” veya “doğrudan doğruya” yaptığı işlemler olarak nitelemeye hukuken olanak bulunmadığı açıktır.** Cumhurbaşkanının kimi işlemlerinde doğrudan doğruya yapmış olduğu değerlendirme ve tercihin yargı denetimi dışında tutulması Anayasa koyucu tarafından genel kurala istisna olarak öngörüldüğüne göre, yargı yetkisine getirilen bu sınırlamanın yukarıda belirtilen sözcüklerle çizilen sınırının Cumhurbaşkanınca sonuçlandırılan ancak aynı niteliği taşımayan işlemleri de kapsayacak şekilde genişletilmesinin Anayasanın sözüne ve özüne olduğu kadar Anayasa koyucunun gereğine de aykırı düşeceğinde kuşkuya yer olmamak gerekir. Bu durumda, üniversite

ve Yükseköğretim Kurulunca alınan belirleyici ve sınırlandırıcı nitelikteki idari işlemlerle bağlantılı olarak Cumhurbaşkanı tarafından tesis edilen üniversite rektörlüğüne atama işlemlerinin idari yargıda dava konusu edilmesine Anayasal bir engel bulunmadığı gibi son işlemin dava konusu edilebilir nitelikte olmasının kendisinden (atama evresinden) önceki, niteliği yukarıda açıklanan diğer işlemlerin de tek başlarına veya son işlemle birlikte idari davaya konu edilmelerine engel bir yönü bulunmamaktadır. Esasen, son işleme bağlı olmaksızın yeni hukuki durumlar yaratan ve icrai nitelik taşıyan ilk iki işlem üzerindeki yargısal denetimin Cumhurbaşkanının, adaylar arasından birisini ilgili üniversitenin rektörü olarak ataması işlemiyle somutlaşan tercihini kapsayan bir yönü olmadığı da açıktır.” (vurgular bize aittir.)

Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu’nun, Milli Eğitim Bakanı ve Başbakanın önerdiği adaylar arasından Cumhurbaşkanınca atanan Kurucu Rektörün, bu görevden alınması ve yerine aynı usulle atama yapılmasına ilişkin, Cumhurbaşkanlığı işleminin, Cumhurbaşkanının tek başına ve re’sen tesis ettiği işlemlerden olmadığından dava konusu edilebileceğine karar verdiği 1994 tarihli içtihadında şunları belirtmektedir:³⁰⁸

“Danıştay Sekizinci Dairesince; (...) olayda, 2547 sayılı Yükseköğretim Yasasının 13. maddesinin (a) fıkrasının 1 inci bendini değiştiren 3826 sayılı Yasanın Geçici 1 inci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan, yeni kurulan Devlet üniversiteleri kurucu rektörlerinin iki yıl için Milli Eğitim Bakanı ve Başbakanın önereceği 3 isim arasından Cumhurbaşkanınca atanacağına ilişkin kural uyarınca, ... Üniversitesine kurucu rektör olarak atanan davacının, aynı yasa maddesine göre görevden alınarak yerine bir başkasının atanmasına ilişkin işlemin Cumhurbaşkanının doğrudan doğruya yaptığı işlemlerden olup, Milli Eğitim Bakanı ve Başbakanca öneride bulunulmuş olmasının, Cumhurbaşkanının tek başına imzaladığı bu kararın, Cumhurbaşkanının tek başına ya da doğrudan doğruya yaptığı işlem olma niteliğini değiştirmediği, bu nedenle dava konusu edilen Cumhurbaşkanlığı kararının yukarıda belirtilen Anayasa ve yasa kurallarına göre yargı denetimi dışında bulunduğu gerekçesiyle, anılan Cumhurbaşkanlığı kararının dava konusu edilmesine olanak bulunmadığından, davanın incelenmeksizin reddine karar verilmiştir.

(İDDGK, 1982 Anayasası m.105 ve m.125/2 ile İYUK m.2/3’deki hükümleri hatırlattıktan sonra) (...) Buna göre, **Cumhurbaşkanının bütün işlemleri değil, yalnızca “tek başına” (“re’sen” – “doğrudan doğruya”) yaptığı işlemler yargı denetimi dışında**

³⁰⁸ Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu, E.1994/482, K.1994/619, K.T. 4.11.1994, **Danıştay Dergisi**, Ankara, Yıl:26, Sayı:90, 1996, s.198-200.

tutulmuş olup; Cumhurbaşkanının başka organ ya da kurumların katkıları sonucu oluşturduğu, dolayısıyla yukarıda belirtilen nitelikleri taşımayan işlemlerin, dava yoluyla yargı denetimine tabi oldukları konusunda herhangi bir duraksamaya yer bulunmamaktadır.

(...) yeni kurulan devlet üniversite ve ileri teknoloji enstitülerinin kurucu rektörlerinin atanması, Milli Eğitim Bakanı ve Başbakanın önereceği üç aday arasından Cumhurbaşkanınca yapılmakta; aynı şekilde kurucu rektörlerin Cumhurbaşkanınca görevden alınması sırasında da Milli Eğitim Bakanı ve Başbakanın önerisinin bulunması gerekliliği aranmaktadır.

Bu durumda, davacının kurucu rektörlük görevinden alınmasına ilişkin 7.6.1994 günlü, 94/23 sayılı **Cumhurbaşkanlığı kararının esasının incelenmesi gerekirken**, Danıştay Sekizinci Dairesince, dava konusu edilmesine olanak bulunmadığından bahisle 2577 sayılı Yasanın 14 üncü maddesinin 3/a ve d bentleri uyarınca davanın incelenmeksizin reddedilmesinde hukuki isabet bulunmamaktadır.” (vurgular bize aittir.)

Danıştay’ın, Cumhurbaşkanının yargı denetimi dışında tutulmuş olan işlemlerini dar yorumlama eğiliminde olduğu anlaşılmaktadır. Danıştay’a göre, gerek Anayasa ve gerek öteki kanunlarda Cumhurbaşkanlığı işlemleri açısından yargı yetkisine getirilen kısıtlama, O’nun re’sen, tek başına ve doğrudan doğruya yaptığı işlemler ile sınırlıdır. Cumhurbaşkanının başka organ ya da kurumların önceden tesis ettiği işlemlerin onaylanmasına veya seçme suretiyle sonuçlandırılmasına ilişkin işlemleri ise yargı denetimine tabidir. Danıştay, aksini düşünmenin, esasen hukuk devleti ile bağdaşmayan bu kısıtlamaların fazladan genişletilmesi sonucunu doğuracağı ve böylece Anayasanın sözüne ve özüne ters düşeceği kanısındadır.³⁰⁹

Danıştay 8. Dairesi’nin, Cumhurbaşkanı tarafından, 3826 sayılı Yasanın Geçici 1. maddesine göre oluşturulan kurucu rektör atama işleminin, Cumhurbaşkanının tek başına ya da doğrudan yaptığı işlem olarak nitelendirilemeyeceğinden, dava konusu yapılabileceğine karar verdiği 1995 tarihli içtihadında şöyle demiştir:³¹⁰

³⁰⁹ Günday, **a.g.e.**, s.369/dipnot.

³¹⁰ Danıştay 8. Dairesi, E.1994/5965, K.1995/1797, K.T. 31/5/1995, **Danıştay Dergisi**, Ankara, Yıl:26, Sayı:91, 1996 (1997), s.860.

“Dava, davacının ... Üniversitesi Kurucu Rektörlüğü görevinden alınmasına ilişkin, Cumhurbaşkanlığı kararının iptali ve bu işlem nedeniyle yoksun kaldığı parasal haklarının ödenmesi istemiyle açılmıştır.

(Danıştay 8. Dairesi, 1982 Anayasası m.105 ve m.125/2 ile İYUK m.2/3’deki hükümleri hatırlattıktan sonra) (...) Buna göre, **Cumhurbaşkanının tüm işlemleri değil, yalnızca tek başına (doğrudan doğruya) yaptığı işlemler yargı denetimi dışında tutulmuştur. Cumhurbaşkanının, başka organ ya da kurumların katkıları sonucu oluşturduğu, dolayısıyla yukarıda belirtilen nitelikleri taşımayan işlemlerinin yargı denetimine tabi olacağı açıktır.**

2547 Sayılı Yükseköğretim Yasasının 13. maddesinin (a) fıkrasının 1. bendini değiştiren 3826 sayılı Yasanın Geçici 1. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca, yeni kurulan Devlet Üniversiteleri kurucu rektörlerinin atanması, Milli Eğitim Bakanı ve Başbakanın önereceği 3 isim arasından Cumhurbaşkanınca yapılmakta, aynı Yasaya 2653 sayılı Yasa ile eklenen Ek:1 maddeye göre de, kurucu rektörler bu Yasada belirtilen süreler dolmadan tayinlerindeki usule uygun olarak Cumhurbaşkanınca görevden alınabilmektedirler.

Bu işlemlerin, Cumhurbaşkanının tek başına veya doğrudan doğruya yaptığı işlemler olarak nitelendirilmelerine olanak bulunmadığından, dava konusu yapılabileceklerinin kabulü gerekmektedir.” (vurgular bize aittir.)

Danıştay 8. Dairesi’nin, rektör seçimi için Cumhurbaşkanlığına sunulan 3 kişilik aday listesinde, adaylıktan çekilme nedeniyle eksilme olması durumunda, Yükseköğretim Genel Kurulunda yapılan seçimlerde en fazla oy alan dördüncü adayın bildirilmesi işleminin idari davaya konu olabileceği ve bu işlemde mevzuata ve hukuka aykırılık bulunmadığına karar verdiği içtihadında şöyle demiştir:³¹¹

“Dava, ... Üniversitesi Rektörlüğüne yapılacak atamaya esas olmak üzere Yükseköğretim Genel Kurulunda en çok oy alan dördüncü adayın, Cumhurbaşkanlığına sunulmasına ilişkin işlemin iptali istemiyle açılmıştır.

(...) rektör seçimi, üniversite öğretim üyelerince 6 aday adayının seçilmesi, aday adayları arasından üç kişinin Yükseköğretim Kurulunca seçilmesi, Cumhurbaşkanına isimleri sunulan üç aday arasından birisinin rektör olarak atanması olmak üzere, üç aşamalı bir süreç sonunda gerçekleşmektedir.

(...) dördüncü adayın Cumhurbaşkanlığına bildirilmesi ile, nihai karar olan, rektörün atanması işlemi gerçekleştiğinden ve böylece yeni bir hukuksal durum ortaya

³¹¹ Danıştay 8. Dairesi, E.1994/7723, K.1995/3624, K.T.14/9/1995, **Danıştay Dergisi**, Ankara, Yıl:26, Sayı:91, 1996 (1997), s.864-865.

çıktığından, bu işlemin kesin ve yürütülebilir bir idari işlem olarak kabulü gerekmektedir.

Esasen, rektör seçiminin her aşamasında oluşturulan işlemlerin her biri tek başlarına yeni hukuki durumlar ve hukuki sonuçlar yarattıklarından kesin ve yürütülebilir nitelikte işlemlerdir.” (vurgular bize aittir.)

Danıştay’ın yeni ve son ilgili içtihatlarından biri olan ve Cumhurbaşkanının rektörü görevden alma işlemini tek başına işlemlerden görmediği ve YÖK’ün kararına ilişkin yargısal denetim yolunun açık olduğuna hükmettiği içtihadında şöyle demiştir:³¹²

“ ... Olayda davacının rektörlük göreviyle ilgili olarak yapılan şikayetler üzerine 2547 sayılı Yasa’nın Ek 1. maddesi uyarınca **görevden alınmasına ilişkin Cumhurbaşkanına sunulan Yükseköğretim Genel Kurulu iradesi ve Cumhurbaşkanının davacıyı görevden almasına ilişkin olarak tesis ettiği işlem, birbirinden bağımsız olarak dava edilebilecek nitelikte olmakla birlikte, birbiriyle hukuki bağımlık içerisinde de olduklarından, rektörlük görevinden alınma işleminin ikinci evresi olan Cumhurbaşkanlığı iradesinin Anayasamızın yukarıda anılan düzenlemesinde belirtilen Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı ve yargı denetimi dışında bulunan işlemlerinden sayılmasına olanak bulunmamaktadır.**

Bu durumda, **davacının rektörlük görevinden alınmasına ilişkin Yükseköğretim Genel Kurul kararı ve Cumhurbaşkanlığı işlemlerinin esasının incelenmesi gerektiğinden** İdare Mahkemesince Cumhurbaşkanlığının hasım konumundan çıkartılarak, Yükseköğretim Genel Kurulu kararının iptali isteminin incelenmeksizin reddedilmesinde hukuka uyarlık görülmemiştir.” (vurgular bize aittir.)

5. İlgili Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Kararları

Askeri Yüksek İdare Mahkemesi, 1994 tarihli içtihadında, Askeri Yargıtay Genel Kurulunun Askeri Yargıtay’a üye seçimi için Cumhurbaşkanına üç aday gösterme işleminin, bir “idari işlem” olmadığına, “yargı alanında sonuç doğuracak bir işlemler dizisinin ilk halkası” olduğuna karar vermiştir. Mahkemeye göre, bir

³¹² Nakleden: Zehreddin Aslan – Kahraman Berk, **İdare Hukuku ve İdari Yargıya İlişkin Temel Kanunlar**, Güncellenmiş 4. basım, İstanbul, Alfa Yayınları, Aralık 2006, s.204-205 : Danıştay 8. Dairesi, E.2005/430, K.2005/1981, K.T. 26/04/2005.

işlemin idari işlem olup olmadığını araştırırken “idare işlevine ilişkin bir irade açıklaması olup olmadığı”na bakmak gerekmektedir. Çünkü, idari yargı denetimi “ancak idare alanında sonuç doğuran işlemleri” kapsamaktadır. Dolayısıyla yargı alanında sonuç doğuran işlemlerin idari işlem sayılamayacaklarına ve idari yargının görev alanına giremeyeceğine karar vermiştir.³¹³

Bu kararıyla Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Cumhurbaşkanının iradesini açıklamasından önce bazı kurul veya makamların o konuda bir ön irade açıklamalarının zorunlu bulunduğu “zincir işlemler”in varlığına işaret ederek bunların yargı denetimine tabi tutulmalarına taraftar görünmekte, ancak böyle bir durumda yargı denetimine tabi tutulmanın da gerçekte Cumhurbaşkanınıninki değil, ilgili makam ve kuralların açıkladığı irade olduğunu belirtmektedir.³¹⁴

Askeri Yüksek İdare Mahkemesi’nin, Askeri Yargıtay’a üye seçimi için yapılan aday belirleme işlemine karşı açılan iptal davası dolayısıyla açılan iptal davası dolayısıyla verdiği bir kararında, söz konusu aday belirleme işlemini “idari nitelikte” kabul etmiş ve yargısal denetimini öngörmüştür.³¹⁵

“Askeri Yargıtay Genel Kuruluşunca yapılan üye adayı belirleme işleminin, ayrı bir varlığının bulunduğu, bu işlemin, ileride yapılacak Cumhurbaşkanının üye seçimi ve atamaya ilişkin Üçlü Kararnamenin ilk halkasını oluşturduğu; bu işlemin Askeri Yargıtay’ın oluşumuyla ilgili olduğu gibi üye adayı durumunda olanlar yönünden idare hukuku alanında hüküm ve sonuçlar doğurduğu, bu nedenle idari iptal davasına konu olacakları kabul edilmiştir.

Yargı organlarının belirli bir konuda ister nizalı kaza, ister nizasız kaza olsun verdikleri kararlar ‘yargısal’ nitelik taşır ve yargı yerleri tarafından verilen ‘yargı kararları’ da ‘idari denetim’e tabi değildir. Yargı kararları, temyiz, karar düzeltme ve yargılamanın yenilenmesi gibi ‘kanun yolları’ ile denetime tabi olabilir.

Yargı organlarının da idari görev ve yetkileri bulunmaktadır. Bu nedenle yargı yerlerinin tüm tasarruflarının yargısal nitelikte olduğunu ileri sürmek mümkün değildir. Hakimlerin yargı görevleri dışında idari görevlerinin de bulunduğu TC. Anayasası’nın 140 ıncı maddesinde ve özel yasalarında da açıkça belirtilmiş bulunmaktadır. Nitekim Askeri

³¹³ Askeri Yüksek İdare Mahkemesi, E.1994/21, K.1994/4, K.T.10/02/1994, **Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi**, Sayı:9, s.95.(Urunga kararı). Gözler, **İdare Hukuku I**, s.528-529.

³¹⁴ Özay, **a.g.e.**, s.513.

³¹⁵ Nakleden: Gözübüyük, Tan, **İdare Hukuku I ...**, s.27-28 : Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Drl Krl., 19.10.2000, E. Gensek No: 2000/1728, E.No: 2000/59, **Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi**, Sayı: 15, s.164 vd.

Yargıtay Kanununun 10, 11, 12, 13, 17, 18 ve diğerleri anılan yargı kurum ve mensuplarının idari hak ve yükümlülüklerini düzenlemektedir. Bir yargı kuruluşunda hakimler bir taraftan yargı fonksiyonlarını yerine getirirlerken diğer taraftan da idari nitelikte görevler de yapmaktadırlar. **Hakimlerin idari hak ve yükümlülüklerinden doğan uyuşmazlıklarının da idari yargı yerinde çözümlenmesinin doğal olduğu, Askeri Yargıtay Genel Kurulu tarafından yapılan üye adayı belirlenmesine ilişkin seçimin yargısal niteliğinin bulunmadığı, işlemin ‘idari nitelikte’ bir işlem olduğu** sonucuna varılmıştır.”

Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Daireler Kurulu 2001 tarihli bu içtihadında,³¹⁶ Askeri Yargıtay Genel Kurulunun boşalan üyelikler için yaptığı aday belirleme seçimi işleminin Askeri Yargıtay’ın “yargılama” işleviyle hiçbir ilgisi olmadığına, bu işlemin, tamamen “idari” görevi nedeniyle tesis ettiği bir “idari işlem” niteliğinde olduğuna ve Anayasa’nın 125’inci maddesi uyarınca yargı denetimine tabi olduğuna karar vermiştir.³¹⁷

D. Cumhurbaşkanlığı İdari Örgütü/Teşkilatı

“Cumhurbaşkanı” bir gerçek kişi, “Cumhurbaşkanlığı” ise bir makamdır. Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanlığı makamını işgal eden gerçek kişidir.³¹⁸ Dolayısıyla, bir yanda Cumhurbaşkanı, diğer yanda Cumhurbaşkanlığı teşkilatı olmak üzere ikili bir ayırımdan söz edebiliriz.³¹⁹ Cumhurbaşkanları her ne kadar tek bir kişi ise de, Cumhurbaşkanının bir teşkilatı/örgütü vardır³²⁰ ve bu Cumhurbaşkanlığı örgütünün idari, sosyal ve hukuksal yapısıyla Devlet içinde işlevi³²¹ bulunduğundan söz etmek mümkündür.

³¹⁶ Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Daireler Kurulu, E.2000/59, K.2001/148, K.T.15/03/2001, **Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi**, Sayı:16, s.442-481.

³¹⁷ Gözler, **İdare Hukuku I**, s.529.

³¹⁸ Gözler, **Devlet Başkanları ...**, s.2.

³¹⁹ “1982 Anayasası’nda Cumhurbaşkanlığı ve ona bağlı olarak Cumhurbaşkanlığı Örgütü’ne ilişkin 38 madde yer almıştır. Bu da, 177 madde olan Anayasa’nın %21’i, başka bir anlatımla beşte biri ölçüsünde bir kapsam anlamına gelmektedir.” (Cumhurbaşkanlığı, **a.g.e.**, s.352.)

³²⁰ Gözler, **Devlet Başkanları ...**, s.74.

³²¹ Cumhurbaşkanlığı, **a.g.e.**, s.30.

Cumhurbaşkanının bir gerçek kişi olmasının yanı sıra, onun “bireysel makam” olmasından da söz edebiliriz.³²²

Cumhurbaşkanlığı idari teşkilatı bakımından devlet tüzel kişiliği, Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri tarafından temsil edilmektedir.³²³

Cumhurbaşkanlığı bütçesi genel bütçeye dahildir.³²⁴ Nitekim, Cumhurbaşkanlığı, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri arasında yer almaktadır.³²⁵

Devletin ve yürütmenin başı sıfatıyla, dolaylı ya da doğrudan, birçok kurumun Cumhurbaşkanıyla bağı kurulabilmektedir. Bu kurumlardan bazıları, varlıklar ve işleyişleri yönünden Cumhurbaşkanı ile daha fazla bütünleşmişlerdir. Bu kurumların en başında Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ve Devlet Denetleme Kurulu gelmektedir.³²⁶

Cumhurbaşkanlığı’nın iki temel birimi Genel Sekreterlik ve Devlet Denetleme Kurulu’dur. Bunlara bağlı ana ve alt birimler ile diğer birimlere ilişkin şema aşağıdaki gibidir.³²⁷

³²² “ ‘Bireysel makamlar’, tek kişi tarafından işgal edilen makamlardır. Örneğin Cumhurbaşkanı, Başbakan, bakan, vali, belediye başkanı böyle makamlardır.” (Gözler, **İdare Hukuku I**, s.587.)

³²³ Gözler, **İdare Hukuku I**, s.136. 17 Ağustos 1983 tarih ve 2879 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilatı Kanunu (m.3)’e göre “Cumhurbaşkanlığı bütçesi genel bütçeye dahildir. İta amiri Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteridir.”

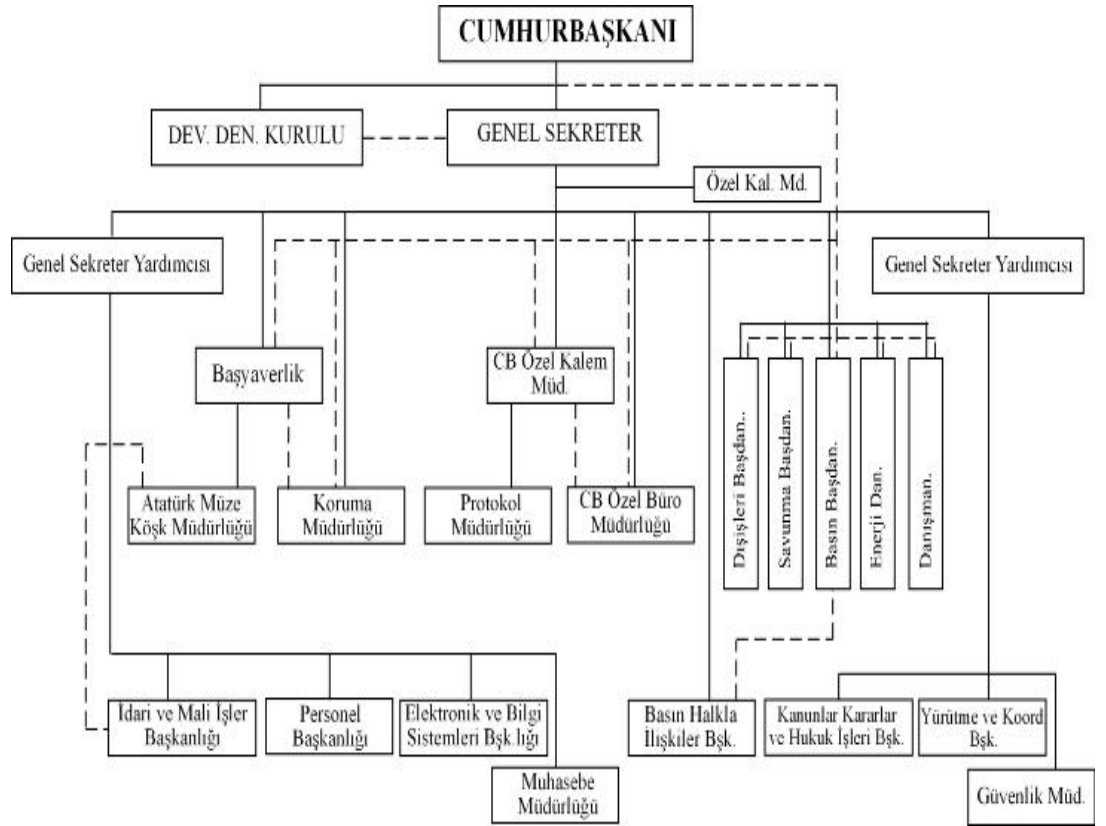
³²⁴ Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilatı Kanunu (m.3/1).

³²⁵ Cumhurbaşkanlığı, (10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı) Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na ekli (1) sayılı cetvelde sayılmaktadır. Bu cetvelde sayılanlar, genel bütçe kapsamında olan devlet tüzel kişiliğine dahil kamu idareleridir.

³²⁶ Tanör, Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s.320.

³²⁷ Şema (Çevrimiçi) http://www.cankaya.gov.tr/tr_html/teskilat.htm adresinden alınmıştır. (Erişim Tarihi: 24 Şubat 2008.)

Başka bir şema örneği için Bkz.: Cumhurbaşkanlığı, **a.g.e.**, s.536.



1. Cumhurbaşkanı Genel Sekreterliği ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

a. Cumhurbaşkanı Genel Sekreterliği'nin Hukuki Statüsü

Cumhurbaşkanının Anayasa ve kanunlarla verilen siyasal ve idari görevleri ile yetkilerini yerine getirebilmesi bakımından, hizmetlerin sağlanmasında ve yürütülmesinde ona yardımcı olmak üzere belli bir idari teşkilatın varlığı zorunludur.³²⁸ Bu idari teşkilat “Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği”dir. Başka bir deyişle, Cumhurbaşkanlığının idari teşkilatı Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği olarak örgütlenmiştir.³²⁹

Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği (CGS), Cumhurbaşkanına yetkilerini kullanmasında ve görevlerini yerine getirmesinde yardımcı hizmet örgütüdür.³³⁰

³²⁸ Günday, **a.g.e.**, s.370.

³²⁹ Gözübüyük, Tan, **İdare Hukuku I ...**, s.199.

³³⁰ Tanör, Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s.330.

1982'den önce de sistem içerisinde varlığını sürdüren CGS, kendisine ilişkin ilk anayasal düzenleme olan 1982 Anayasası (m.107)'deki düzenleme ile anayasalaşmış bir kurumdur.³³¹

1982 Anayasası (m.107)'de³³² CGS'nin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları ile personel atama işlemlerinin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenleneceği öngörülmektedir.

Uygulamada, bu kurum, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilatı Kanunu³³³ ve Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi³³⁴ ile düzenlenmiştir.³³⁵

CGS teşkilatı, değişik hizmetler görmekte olan birimlerden oluşmaktadır: Genel Sekreterlik Cumhurbaşkanlığı Danışmanlığı, Devlet Denetleme Kurulu Başkanlığı,³³⁶ Güvenlik İstihbaratı Danışmanlığı ve Cumhurbaşkanlığı Özel Kalem Müdürlüğü. Görev yönünden doğrudan Cumhurbaşkanına bağlı olan birimler şunlardır: Genel Sekreter, Başyaverlik, Danışmanlık, Güvenlik İstihbaratı Danışmanlığı, Özel Kalem Müdürlüğü ve Durum Merkezi Müdürlüğü'dür. Görev yönünden Genel Sekreter'e bağlı olan birimler ise; İnceleme Başkanlığı, Hukuk İşleri, Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı gibi birimlerdir.

Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği'ndeki personel, siyasi değil, idari niteliktedir. İşbölümü esası altında her bir birim içerisinde Cumhurbaşkanına görev

³³¹ CGS'ye Türk Anayasa yapısı içinde yer verilmesini, Cumhurbaşkanının görevlerindeki genişlemenin idare örgütlenişi bakımından da Anayasaya yansması olarak değerlendirmek mümkündür. (Soysal, **a.g.e.**, s.326.)

³³² 1982 Anayasası'nın "Cumhurbaşkanı Genel Sekreterliği" kenar başlıklı (m.107) şöyledir:

"Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları, personel atama işlemleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir."

³³³ 2879 sayılı ve 17.8.1983 tarihli Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilatı Kanunu. (RG. 19/8/1983 - 18140).

Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği'ne ilişkin ilk yasa, 16 Mayıs 1933 tarihli ve 2180 sayılı "Riyaseticumhur Dairesi Teşkilat Kanunu'dur. (Cumhurbaşkanlığı, **a.g.e.**, s.353.)

³³⁴ 1 numaralı ve 18.8.1983 tarihli Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.(RG. 20/8/1983 – 18141).

³³⁵ "(...) 2879 sayılı Yasa, 1982 Anayasası'nın 107. maddesi ile 'Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ne bırakılmayan konuları düzenlemektedir. Böylece, Cumhurbaşkanlığı Örgütü, hem Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, hem de anılan Yasa kurallarına göre yönetilmektedir. 1983-2005 yılları arasındaki 22 yıllık dönemde 16 kez "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi" çıkarılmıştır." (Cumhurbaşkanlığı, **a.g.e.**, s.353.)

³³⁶ Devlet Denetleme Kurulu Başkanlığı dışındaki birimler Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmişlerdir.

ve yetkilerini kullanmasında yardımcı olurlar.³³⁷ CGS teşkilatı memurları hakkında, istisnai memurluklarla ilgili hükümler (DMK m.59 vd.) uygulanır.

Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri, doğrudan doğruya Cumhurbaşkanı tarafından atanır. Dolayısıyla, Genel Sekreter, görevlerinin yürütülmesinden dolayı Cumhurbaşkanıya karşı sorumlu durumdadır. Genel Sekreter, cumhurbaşkanlığı idari teşkilatının/örgütünün hiyerarşik amiri konumundadır³³⁸, başka bir deyişle sorumlu başıdır.³³⁹ Genel Sekreter'in görevleri, Cumhurbaşkanıya Anayasa ve kanunlarla verilmiş görev ve yetkilerinin kullanılması için gerekli işlemleri hazırlamak, Cumhurbaşkanının yasama organı, Bakanlar Kurulu, diğer kuruluş ve yabancı elçiliklerle ilişki ve yazışmalarını yürütmek, Cumhurbaşkanının basın ve halkla ilişkilerini sağlamak, Cumhurbaşkanıya yapılan başvuruları değerlendirmek, kimi gereken durumlarda Cumhurbaşkanınca görevlendirilmesi halinde onu temsil etmektir.

Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri'nin yetkilerinden bir kısmını devredebilmesi mümkündür.³⁴⁰

Cumhurbaşkanlığında görevli memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri hakkında ise Cumhurbaşkanı, görevleri sebebiyle işledikleri suçlar bakımından soruşturmaya izin vermeye yetkili mercilerdir.³⁴¹

Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği'nin bir genel düzenleyici işlem yapma yetkisi var mıdır? Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilat Kanunu (m.5), Genel Sekreterliğe yönetmelik çıkarma yetkisi tanımaktadır.

³³⁷ Gözler, **Devlet Başkanları ...**, s.75.

³³⁸ Gözler, **İdare Hukuku I**, s.209.

Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilatı Kanunu (m.3/1)'de, Cumhurbaşkanlığı teşkilatının ita amirinin Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri olduğu ifade edilmektedir.

³³⁹ Gözübüyük, Tan, **İdare Hukuku I ...**, s.199 ; Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, s.72.

³⁴⁰ Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (m.3)'de Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterinin, yetkilerinden bir kısmını Genel Sekreter Yardımcılarına devredebileceği ; Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Kanunu (m.3)'de de Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterinin ita amiri olduğunu ve ita amirliği yetkisinin bir kısmını, Genel Sekreterlik teşkilatında görevli personele devredebileceği düzenlenmektedir.

³⁴¹ 2 Aralık 1999 tarih ve 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun (RG. 4 Aralık 1999 – 23896) (m.3-g). Cumhurbaşkanı, bu Kanun'un kapsamı dışında tutulmuştur. Cumhurbaşkanınca verilen izin hariç, Cumhurbaşkanlığında görevli memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında soruşturmaya izin verilmesine veya verilmemesine ilişkin kararlara yapılan itirazları Danıştay İkinci Dairesi inceler. (4483 sayılı Kanun m.9.)

b. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, doğrudan doğruya Cumhurbaşkanı tarafından yapılan ve sadece Cumhurbaşkanı tarafından imzalanan bir idari düzenleyici işlemdir.³⁴²

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarma yetkisi sadece ve doğrudan doğruya Cumhurbaşkanına tanınmıştır. Bu yetkisi, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kurumsal yapısı ve işleyişiyle ilgili, içe dönük bir yetkidir.³⁴³ Başka bir deyişle, bu yetki sadece “Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları, personel işlemleri” düzenlemek için kullanılabilir. Bunlar dışındaki bir konunun Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenlenmesi mümkün değildir.³⁴⁴ Dolayısıyla konusu bakımından sınırlı bir yetki özelliği taşımaktadır.

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 1982 Anayasası (m.107)’de³⁴⁵ öngörüldüğü üzere, Türk anayasa ve idare hukukunda şimdiye kadar bulunmayan ve 1961 Anayasası’nda da mevcut olmayan yeni bir düzenleyici işlem türüdür.³⁴⁶ Şöyle ki, Türk hukukunda idarenin kuruluş ve teşkilatlanmasında asli yetki yasama organına aittir, dolayısıyla hiçbir idari kuruluş kendiliğinden var olmayıp, her idari kuruluş varlığını kanunlardan almaktadır (1982 AY m.113/1, m.123/1-3). Ancak, 1982 Anayasası, bir idari kuruluş olduğu kuşkusuz olan Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilatı gibi statüsel konularının kanunla değil ve fakat bir idari işlem olan ‘Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’ ile düzenlenmesini öngörerek, anılan ‘kanuni idare ilkesi’ne³⁴⁷ veya ‘kanuna dayanma ilkesi’ne³⁴⁸ bir istisna getirmiş bulunmaktadır. Başka bir deyişle, CGS’nin kuruluşu, teşkilatı ve görevleri,

³⁴² Günday, **a.g.e.**, s.41, s.211 ; Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.554 ; Gözler, **İdare Hukuku I**, s.209.

“Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Örgütü”nü düzenleyen son Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 01.01.2001 günlü, 2001/1 sayılı olup, bu Kararname’de 01.01.2002 günlü, 2002/1 sayılı, 01.01.2003 günlü, 2003/1 sayılı, 24.09.2003 günlü, 2003/2 sayılı ve 11.10.2004 günlü, 2004/3 sayılı kararnamelerle değişiklik yapılmıştır.” (Cumhurbaşkanlığı, **a.g.e.**, s.353.)

³⁴³ Tanör, Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s.330.

³⁴⁴ Özbudun, **a.g.e.**, s.246 ; Gözübüyük, **Anayasa Hukuku ...**, s.240.

³⁴⁵ “Maddenin amacının, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin bir kanuna veya Bakanlar Kurulu kararnamesine ihtiyaç olmaksızın doğrudan doğruya Cumhurbaşkanı tarafından düzenlenmesine imkan vermek suretiyle, Anayasanın genel eğilimine uygun olarak, Cumhurbaşkanlığı makamını güçlendirmek olduğu açıktır.” (Özbudun, **a.g.e.**, s.246.)

³⁴⁶ Soysal, **a.g.e.**, s.326 ; Tanör, Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s.330 ; Özbudun, **a.g.e.**, s.245.

³⁴⁷ Günday, **a.g.e.**, s.41.

³⁴⁸ Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.63.

idarenin kuruluş ve görevlerinin kanunla düzenlenmesi esassından ayrılarak, daha önceden bir kanunla düzenlenmesi gerekmeksizin veya TBMM'nin çıkaracağı bir yasanın vereceği bir yetki olmaksızın, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi biçiminde bir idari işlem ile düzenlenebilecektir.³⁴⁹

Ayrıca, yasama organının kendisi de doğrudan veya dolaylı olarak, çıkaracağı bir kanun ile, CGS'nin kuruluşu, teşkilatı gibi statüsüne ilişkin konularda bir düzenleme yapamayacaktır.³⁵⁰ Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, bu bağlamda, yasama organının asli düzenleme yetkisine dayanarak, anayasaya uygun olmak kaydıyla, her konuda düzenleme yapabilmesi kuralının tek istisnasını oluşturmaktadır. Aksi bir durumda, söz konusu düzenleme yetki unsuru açısından sakat olacaktır.³⁵¹

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, yine Cumhurbaşkanı tarafından imzalanan Bakanlar Kurulu kararnamelerinden farklı olarak, Cumhurbaşkanınca hazırlanarak tek başına imzasıyla yayımlayıp yürürlüğe koyacağı, kısaca tek başına yapabileceği bir işlemdir.³⁵² Hatta denilebilir ki, Cumhurbaşkanının tek başına kullanabileceği işlemler arasında en açık ve kesin olanı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'dir.³⁵³

Diğer taraftan, Cumhurbaşkanının, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarabilmesi için normal kanun hükmünde kararnamelerden farklı olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi'nden 'yetki kanunu' ile yetki almasına gerek yoktur. Cumhurbaşkanının bu tür kararname çıkarma yetkisi doğrudan Anayasa'dan (m.107) kaynağını almaktadır.³⁵⁴ Cumhurbaşkanına tanınan bu düzenleme yetkisi, kanundan

³⁴⁹ Günday, **a.g.e.**, s.211 ; Özay, **a.g.e.**, s.768. Ayrıca, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 1982 Anayasası'nın Bakanlar Kurulunun ve Cumhurbaşkanının kural koyma alanındaki yetkilerini genişletmesinin ve Cumhurbaşkanının genel düzenleyici işlem yapma yetkisinin bir örneği durumundadır.

³⁵⁰ "Buna rağmen 2879 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilatı Kanununun (...) çıkarılmış olması ilk bakışta bir çelişki gibi görünmekle birlikte, anılan Kanunun birinci maddesi, Anayasaya göre Cumhurbaşkanının mahfuz düzenleme alanına giren hususları, kendi düzenleme alanının dışında tutmaya özen göstermiştir. Bu maddeye göre söz konusu Kanun 'Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenen Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilatı, çalışma esasları ve personel atama işlemleri dışında kalan konuları düzenler'." (Özbudun, **a.g.e.**, s.246.)

³⁵¹ Teziç, **a.g.e.**, s.15, s.187.

³⁵² Soysal, **a.g.e.**, s.326.

³⁵³ Burhan Kuzu, **Parlamente Rejiminde Devlet Başkanının Konumu ve 1961-1982 Anayasalarında Durum**, İstanbul, y.y., 1989, s.69.

³⁵⁴ Gözler, **İdare Hukuku I**, s.209 ; Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.554.

değil, doğrudan Anayasadan kaynaklandığından dolayı, “asli” veya “özerk” nitelikte bir düzenleme yetkisi olma özelliği taşımaktadır.³⁵⁵

Bu aynı zamanda, yürütme işlevinin asli değil, fakat türev bir özellik taşımasından da ayrılan bir örneği teşkil etmektedir.³⁵⁶ Başka bir deyişle , 1982 Anayasası’nın yürütmeyi aynı zamanda yetki olarak nitelendirmesi bağlamında, yürütme organının asli düzenleme yetkisinin bir örneğini oluşturmaktadır.³⁵⁷

Duran’a göre ise, Cumhurbaşkanının, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğini her yönü ile ve hiçbir üst kuralla bağlı olmaksızın tek başına çıkaracağı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi özerk düzenleme yetkisinin açık, kesin, tek ayrık örneği olarak kabul edilmekle birlikte, tam ve gerçek anlamı ile özerk düzenleme işlemi sayılamaz. Çünkü, bu kararname, Cumhurbaşkanlığının ancak iç yapısı ve işleyişi ile ilgili kuralları ve usulleri içerebileceğinden, bireyler ve topluluklar üzerinde etkili ve geçerli olamayacaktır.³⁵⁸

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine yargısal denetimi açısından baktığımızda ise; Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Anayasa ve kanunlara aykırı olamaz.³⁵⁹ Özbudun’a göre, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin, Cumhurbaşkanınca imzalanması öngörülen Bakanlar Kurulu kararnamelerinden ayrı olarak özel bir madde ile düzenlenmiş olması ile, Cumhurbaşkanınca tek başına, yani Başbakan ve ilgili bakanların imzaları olmaksızın yapacağı işlemlerden olduğu anlaşıldığından, Cumhurbaşkanları Kararnameleri de, Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı diğer işlemler gibi, idari yargı denetiminin dışında bırakılmış olmaktadır. Ancak, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine dayanan uygulama işlemlerinin ise, bu kararnameye ve diğer kanunlara uygunluğunun, genel hükümler gereğince, idari yargı tarafından denetlenebilmesi gerekmektedir.³⁶⁰ Cumhurbaşkanlığı

³⁵⁵ Özbudun, **a.g.e.**, s.246 ; Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.404 ; Gözler, **Devlet Başkanları ...**, s.186. “Genellikle olağan dönemlerde devlet başkanlarına doğrudan Anayasadan kaynaklanan, özerk bir düzenleme yetkisi verilmez. Bu konuda sınırlı bir istisna 1982 Türk Anayasası tarafından öngörülmüştür.” (A.e.)

³⁵⁶ Gözübüyük, Tan, **İdare Hukuku I ...**, s.115.

³⁵⁷ Özbudun, **a.g.e.**, s.183-184 s.246 ; Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.63.

³⁵⁸ Lütfi Duran, “Düzenleme Yetkisi Özerk Sayılabilir mi?”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi (İHİD)**, İstanbul, Yıl 4 (1983), Sayı:1-3, Fakülteler Matbaası, 1985, s.37, s.40.

³⁵⁹ Gözübüyük, **Anayasa Hukuku ...**, s.240.

³⁶⁰ Özbudun, **a.g.e.**, s.246.

Kararnamesinin kendisinin yargısal denetime tabi olmayacağı öğretide hakim görüştür.³⁶¹

2. Devlet Denetleme Kurulu

Devlet Denetleme Kurulu, 1982 Anayasası yürürlüğe girmeden önce, 12 Eylül döneminde 2443 sayılı “Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun”³⁶² ile hukuk sistemimize girmiştir. 1982 Anayasası (m.108)’deki düzenleme ile Devlet Denetleme Kurulu anayasal bir kurum haline getirilmiştir.

Devlet Denetleme Kurulu’nun kurulması ile, merkezi idarenin önemli bir görevi olan denetim işlevini, siyasi etkilerin dışında kalmak suretiyle, tarafsız ve etkin bir şekilde yapabilmesi amaçlanmıştır. Bundan dolayı, Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanlığına bağlı, siyasi etkilerden uzak, tarafsız bir denetim organı olarak öngörülmüştür.³⁶³ DDK’nın oluşturulma ve bununla birlikte Cumhurbaşkanlığına bağlanması nedenleri olarak şunlar akla gelebilmektedir: Birincisi, Cumhurbaşkanının konumu ile ilgilidir, şöyle ki, Cumhurbaşkanının devleti içeride en üst düzeyde, dışarıda ise tek başına temsil etmesi, herhangi bir siyasi partiyle ilişkisi olmaması, Anayasa ve Cumhuriyetin niteliklerine bağlı ve tarafsız olması, Anayasanın uygulanması ile Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetken bir organ konumunda bulunmasıdır. İkincisi, Cumhurbaşkanının sahip olduğu geniş yetkilerin ve yürüttüğü görevlerin yerine getirilmesinin pratikte etkin kılınması ile ilgilidir. Üçüncüsü, bir üst denetleme kurulunun kurularak, idare sistemi içindeki diğer denetim yollarının eksiklerinin giderilmesi amacının güdülmesi ile ilgilidir.³⁶⁴

³⁶¹ Bkz.: Gözübüyük, **Anayasa Hukuku ...**, s.241 ; Soysal, **a.g.e.**, s.326.

³⁶² 2443 sayılı ve 14.1.1981 tarihli “Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun” (RG. 3/4/1981 - 17299)

Ayrıca bu Kanuna dayanılarak çıkarılmış bir Yönetmelik bulunmaktadır : 5 Kasım 1981 günlü “Devlet Denetleme Kurulunun Teşkilat Görev ve Çalışma Düzeni Hakkında Yönetmelik”.

³⁶³ Tanör, Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s.329 ; Selçuk Soybay, “Devlet Denetleme Kurulunun Görev Alanı”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi (İHİD)**, İstanbul, Yıl 4 (1983), Sayı:1-3, Fakülteler Matbaası, 1985, s.110 vd.

³⁶⁴ Recep Sanal, **Türkiye’de Yönetmelik ve Devlet Denetleme Kurulu**, Ankara, TODAİE, 2002, s.148-149.

a. Devlet Denetleme Kurulu'nun Hukuki Statüsü

Devlet Denetleme Kurulu (DDK), adından da çıkarılabileceği üzere, denetim işlevi odaklı bir kurumdur. Bununla birlikte inceleme ve araştırma işlevleri de vardır.

1982 Anayasası (m.108)'e³⁶⁵ göre, “idarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla” kurulmuştur.³⁶⁶ Buna göre, DDK'nın iki temel ve önemli görevi bulunmaktadır. Birincisi “Hukuka uygunluk denetimi”; ikincisi ise “Düzenli, verimli çalışmanın sağlanması”dır.³⁶⁷

DDK, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulmuştur ve inceleme, araştırma ve denetimlerini yalnızca Cumhurbaşkanının isteği üzerine yapacaktır (1982 AY m.104 ve 108 uyarınca).³⁶⁸ Kendiliğinden harekete geçip inceleme, araştırma ve denetleme yapamamaktadır. Görev yönünden doğrudan Cumhurbaşkanından talimat almaktadır.

³⁶⁵ 1982 Anayasası'nın “Devlet Denetleme Kurulu” kenar başlıklı (m.108) şöyledir:

“İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanının isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluştaki, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar.

Silahlı Kuvvetler ve yargı organları, Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı dışındadır.

Devlet Denetleme Kurulunun üyeleri ve üyeleri içinden Başkanı, kanunda belirlenen nitelikteki kişiler arasından, Cumhurbaşkanınca atanır.

Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, kanunla düzenlenir.”

³⁶⁶ 1982 Anayasası (m.108)'in ‘Gerekçe’ metninde DDK'nın kuruluş amacı için şöyle denmektedir:

“Merkezi idarenin önemli bir görevi olan denetim fonksiyonunun bugüne kadar, çeşitli nedenlerle, gereğince yerine getirilemediği bir gerçektir. Siyasi etkilerin dışında kalabilecek tarafsız ve etkin bir denetim organı olarak, Cumhurbaşkanlığına bağlı bir Devlet Denetleme Kurulu kurulmuştur.

Hizmetin taşıdığı özellikler dolayısıyla Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı organları dışında kalan tüm kamu kurum ve kuruluşlarının hukuka uygun, düzenli ve verimli işlemlerini sağlayacak denetim mekanizması bu şekilde oluşturulmuş olmaktadır.”

³⁶⁷ Selçuk Soybay, “Devlet Denetleme Kurulu'nun Konumu ve İşlevi (I)”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi (İHİD)**, İstanbul, Yıl:5 (Aralık 1984), Sayı:1-3, Güryay Matbaacılık, 1986, s.111.

³⁶⁸ 1982 Anayasası (m.104)'te Cumhurbaşkanının “Görev ve Yetkileri” içerisinde ‘Yürütme alanına ilişkin olanlar’ arasında “Devlet Denetleme Kuruluna inceleme, araştırma ve denetleme yaptırtmak” olduğu da belirtilmektedir.

DDK, Cumhurbaşkanının istemi üzerine söz konusu inceleme, araştırma ve denetimlerini;

- tüm kamu kurum ve kuruluşlarında,³⁶⁹
- ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluştaki,³⁷⁰
- kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında,
- her düzeydeki işçi ve işveren kuruluşlarında,
- kamu yararlı derneklerle vakıflarda, yapacaktır. Silahlı Kuvvetler ve yargı organları, DDK'nın görev alanı dışında tutulmuştur.³⁷¹ Bu iki kesimin denetim kapsamı dışında tutulma nedeni olarak "Hizmetin taşıdığı özellikler" gösterilmektedir.³⁷²

DDK'nın görev alanına giren kuruluşlar ve kişiler, Kurulca çalışmaları sırasında gerekli görülüp istenen her türlü bilgileri vermekle yükümlüdür.

DDK'nın örgütsel yapısı; Kurul Başkanı, Kurul üyeleri ve Kurul Sekreterliği biçimindedir.³⁷³

DDK'nın üyeleri ve üyeleri içinden olmak üzere başkanı, doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. DDK teşkilatı, dokuz üyeli bir kurul ve sekreterlikten oluşmaktadır.

DDK'nın idari hizmetleri, Kurul Sekreterliğince yürütülmektedir. Sekreter ve sekreterlik personeli, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterince atanmaktadır. DDK gerekli gördüğü hallerde sözleşmeli uzman çalıştırabilir, ayrıca Cumhurbaşkanlığı

³⁶⁹ "(...) Kamu Kurum ve Kuruluşları şeklinde kullanılan deyim; İktisadi kamu kurumları ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları dışında, hukuki statüleri ne olursa olsun bir kamu görevi veya belirli kamu hizmetlerini yapmak üzere kurulan, Devlet kuruluşlarını karşıladığını söyleyebiliriz." (Selçuk Soybay, "Devlet Denetleme Kurulunun Görev Alanı", s.116.)

³⁷⁰ "Bu ifade ile, kanunkoyucunun büyük ölçüde kastettiği kesim İktisadi kamu kurumlarıdır." (Soybay, "Devlet Denetleme Kurulunun Görev Alanı", s.105-121, s.117.)

³⁷¹ Ayrıca yasamayı, yasama işlemlerini denetlemesi de söz konusu değildir. Dolayısıyla, DDK, kuruluşu ve görev alanı itibarıyla bir yüksek denetim birimi niteliğinde olmakla birlikte, Devletin tüm organlarının işlem ve eylemlerinin denetlenmesiyle görevli ve yetkili bir denetleme kurulu olarak nitelenmesi olanağı bulunmamaktadır. (Sanal, **a.g.e.**, s.150).

³⁷² Soybay, "Devlet Denetleme Kurulunun Görev alanı", s.107. "Kanun koyucunun koyduğu organik ölçüt ve 'askerlik hizmetinin gerekleri' birlikte göz önünde tutulduğunda, işlevsel ve örgütsel bakımdan bu alan içinde yer almayan idareler tarafından Silahlı Kuvvetler mensupları hakkında yapılan eylem ve işlemlerin, Devlet Denetleme Kurulu'nun görev alanı içinde olduğu, kurulun bu örgütler ve sözü edilen eylem ve işlemler üzerinde denetleme, araştırma, inceleme yetkilerini kullanacağı kabul edilebilir." (**A.e.**, s.110)

³⁷³ Cumhurbaşkanlığı, **a.g.e.**, s.388.

Genel Sekreterinin isteği üzerine, kamu kurum ve kuruluşları gerek görülecek müfettiş, araştırmacı ve diğer uzman personeli Kurul Başkanlığı emrine geçici olarak göndermekle yükümlüdürler.

DDK'da görevli personelin sicil kayıtları dışındaki atama, kadro ve özlük hakları gibi tüm personel işlemleri Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği'nce düzenlenmekte ve yerine getirilmektedir.

DDK'nın çalışma usulleri ise 2443 sayılı Kanun'da ve ilgili Yönetmelik'te düzenlenmiştir. İnceleme, araştırma ve denetleme çalışmaları sonunda hazırlanan raporlar yine Kurulda görüşülerek karara bağlanmaktadır. Kurul kararları gizlidir. Karar haline gelen raporlar, onaylanması amacıyla ve yalnızca Cumhurbaşkanına sunulur. Kurul'un görevi, raporunu Cumhurbaşkanı'na sunmakla sona ermektedir.

b. Devlet Denetleme Kurulu'nun İdare Hukuku Açısından Değerlendirilmesi

1982 Anayasası (m.108)'de öngörüldüğü üzere, DDK, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulmuş bir Devlet örgütüdür. Bundan dolayı, DDK, örgütsel ve işlevsel bakımdan, doğrudan ve ilk olarak Cumhurbaşkanlığı idari teşkilatı içerisinde yer almaktadır.

Anayasadaki yeri, örgütsel bakımdan Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği teşkilatı içinde yer almakta olması, Cumhurbaşkanının istemi üzerine harekete geçmesi, hazırlamış olduğu raporları sadece Cumhurbaşkanına iletmesi gibi Kurul'un karakteristik özellikleri göz önünde tutulduğunda, DDK'nın yürütme işlevi ile ilintili olmakla beraber, bir idare makamını işgal etmediği, başka bir deyişle İdare teşkilatı içinde yer almadığını, bu nedenlerle herhangi bir makamın hiyerarşisine tabi bulunmadığını, Cumhurbaşkanına yetkilerini kullanmasında yardımcı bir Devlet örgütü olduğunu kabul etmek ve söylemek mümkündür.³⁷⁴

DDK, Cumhurbaşkanlığı ile olan ilişkilerini, teşkilatı içinde yer aldığı Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile yürütmektedir. Hazırlamış olduğu raporlar, Genel Sekreterlik aracılığıyla Cumhurbaşkanının onayına sunulmakta, Cumhurbaşkanı tarafından incelenen ve onaylanan raporlar Genel Sekreterlik

³⁷⁴ Soybay, "Devlet Denetleme Kurulu'nun Konumu ve İşlevi (I)", s.109.

aracılığıyla kurumlara ve Başbakanlığa iletilmekte, raporlar hakkında yapılan işlemler de Genel Sekreterlik tarafından takip edilmektedir.³⁷⁵

DDK, tüzel kişiliği bulunmayan bir kuruldur,³⁷⁶ bağımsız bir teşkilat da olmadığı gibi, idari karar alma yetkisini haiz değildir.³⁷⁷

Doğrudan Cumhurbaşkanı'na bağlı bir 'inceleme, araştırma ve denetleme' kurulusudur. Bir soruşturma kurulu değildir.³⁷⁸

İdarenin yargısal olmayan biçimlerde denetiminde görevli, özel denetim yerlerinden biri olarak nitelendirilebilir.³⁷⁹

DDK, 'icrai karar' alma yetkisine sahip bir Kurul değildir. Denetlemelerini bir rapor ile Cumhurbaşkanı'na bildirmek görevinin ötesine gidememektedir.³⁸⁰

DDK ile ilgili olarak 1982 Anayasası (m.108)'den hareketle şöyle bir tespitte bulunmak mümkündür : DDK alışılmış bir denetleme ya da teftiş kurulu değildir, işlevi inceleme, araştırma ve denetimini yapıp Cumhurbaşkanı'na bilgi sunmakla sınırlıdır. Disiplin ve ceza kovuşturması niteliğinde bir faaliyette bulunamamakta ve böyle bir amaç da gütmemektedir. Oysa ki, idare sisteminde genellikle denetleme işlevli kuruluşlar, idareyi hukuka uygunluk ve yerindelik açılarından denetleyebildikleri gibi, görevlileri hakkında disiplin ve ceza kovuşturması da başlatabilmektedirler.³⁸¹

DDK'nın kuruluş amacı, gerek Anayasa'da gerek 2443 sayılı Kanun'da İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması olarak belirtilmesine karşılık, DDK'nın İdare dışında yer alan bazı özel hukuk kuruluşları(işçi ve işveren meslek kuruluşları, kamuya yararlı dernekler ve vakıflar) üzerinde de inceleme, araştırma ve denetlemelerde

³⁷⁵ Selçuk Soybay, "Devlet Denetleme Kurulunun Konumu ve İşlevi (II)", **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi (İHİD)**, İstanbul, Yıl:6 (Aralık 1985), Sayı:1-3, Güryay Matbaacılık, (t.y.), s.222.

³⁷⁶ Özay, **a.g.e.**, s.131 ; Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.88.

³⁷⁷ Soybay, "Devlet Denetleme Kurulunun Konumu ve İşlevi (II)", s.224.

³⁷⁸ Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, s.72.

DDK, idarenin kendi içindeki denetim mekanizmalarına ek olarak, yalnızca Cumhurbaşkanı tarafından harekete geçirilebilecek bir başka denetim mekanizması olarak sistem içerisinde yer almaktadır. (Soysal, **a.g.e.**, s.327.)

³⁷⁹ Soybay, "Devlet Denetleme Kurulunun Konumu ve İşlevi (II)", s.224.

³⁸⁰ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.512, s.536.

³⁸¹ Gözübüyük, **Anayasa Hukuku ...**, s.247 ; Tanör, Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s.329.

bulunabileceği de belirtilmiş olmaktadır.³⁸² Bu durumda, DDK'ya verilen bu görevlerin Kurulun kuruluş amacını aştığı³⁸³ ve denetim kapsamının tutarsızlık taşıdığı³⁸⁴ söylenebilmektedir. DDK'nun yaptığı denetim idari nitelikli bir denetim olduğundan ve idari nitelikli bir denetimin konusunu, normal olarak, idari nitelikli diğer kamu kurum ve kuruluşlarının kuruluşu, işleyişi, personeli ile bunların eylem, işlem ve malları oluşturduğundan dolayı, işçi ve işveren kuruluşları, kamuya yararlı dernekler ile vakıflar gibi özel hukuk kişilerinin denetlenmesi de ilke olarak bu tür bir denetim dışında kalacağından ötürü bu üç kategoride yer alan kuruluşların DDK'nın denetim yetkisi dışında olmaları gerekmektedir.³⁸⁵

Diğer taraftan, Gözübüyük'e göre, Anayasa ve Kuruluş Kanunu'nda açıkça belirtilen istisnalar arasında yer almayan Yasamayı da, DDK'nın görev alanı kapsamı dışında tutmak gerekmektedir. Çünkü, Kurul'un amacı 'idare'ye dönük olarak tanımlanmıştır. Kanun'da açıkça belirtilmemiş olsa da, Yasama 'idare' kavramının dışında kalmaktadır.³⁸⁶

Ayrıca, DDK'nın, kamu makamlarının ve bu arada kamusal olmayan nitelikteki örgütlerin hukuka ve kanuna uygunluğunu sağlarken göz önünde tutacağı hukuk sadece "kamu hukuku usul ve kuralları" olmayacaktır, diğer taraftan "özel hukuk usul ve kuralları"na göre uygunluk denetimi yapacaktır.³⁸⁷

Cumhurbaşkanının 1982 Anayasası (m.104/1)'de belirtilen bir gözetme görevi vardır, bu hükme göre Cumhurbaşkanı "Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetmek" görev ve yetkisine sahiptir. Cumhurbaşkanının bu görevini yerine getirebilmesinde, özellikle İdare örgütünün düzenli ve verimli çalışmasını sağlamada kendisine yardımcı olacak başlıca kuruluş

³⁸² Anayasa Mahkemesi'ne göre, "Özel yasalarla kurulan ve kamu tüzel kişiliğine sahip, idari ve mali yönden özerk kurul, üst kurul ve bunlara bağlı kurumlar Devlet Denetleme Kurulu'nun görev ve yetki alanına girmektedir." (Nakleden: Mehmet Akad, Abdullah Dinçkol, **1982 Anayasası ve Anayasa Mahkemesi Kararları**, İstanbul, Der Yayınları, Ekim 2007, s.863 : E.2002/31, K. 2002/58, T. 25/6/2002 (<http://www.anayasa.gov.tr>))

³⁸³ Günday, **a.g.e.**, s.373.

³⁸⁴ Gözler, **İdare Hukuku I**, s.210 ; Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.556.

"Türkiye Cumhuriyeti idari teşkilatına dahil olmayan, işçi ve işveren kuruluşları'nın ve 'kamuya yararlı derneklerle vakıflar'ın da Devlet Denetleme Kurulu denetim kapsamına sokulmasının sebebini anlamak mümkün değildir. Özel hukuk tüzel kişilerinin devletin denetimi altında bulunması, demokrasiyle bağdaşmaz." (Gözler, **İdare Hukuku I**, s.211.)

³⁸⁵ Sanal, **a.g.e.**, s.150.

³⁸⁶ Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, s.73.

³⁸⁷ Soybay, "Devlet Denetleme Kurulu'nun Konumu ve İşlevi (I)", s.112.

DDK olacaktır diyebiliriz.³⁸⁸ Cumhurbaşkanı, aslında DDK aracılığı ile, İdareyi hukukla bağlama çabalarına önemli katkıda bulunabileceği gibi, bu yolla aynı zamanda, tarafsız kişiliği, kişisel deneyimleri ve anayasal konumu ile birlikte, ‘siyasi denge’ oluşturabilecek, siyasal iktidarın uygulamalarını hukukla bağlamada önemli bir faktör olabilecektir.³⁸⁹

İdare hukuku açısından önemli olan bir diğer nokta, DDK’nın inceleme, araştırma ve denetlemeleri sonucu hazırlayıp karara bağlayarak Cumhurbaşkanıya sunduğu ve Cumhurbaşkanınca onaylanan raporlarının, kısacası DDK’nın kararlarının ilgili idari kurumlar/kuruluşlar açısından bağlayıcı olup olmadığıdır.

Öncelikle belirtmek gerekir ki, tamamiyle görüş bildirme niteliğinde olan DDK kararları, kendiliğinden sonuç doğurucu nitelikte değildir. Raporun doğrudan herhangi bir hukuki sonuç doğurabilmesi mümkün değildir.³⁹⁰

2443 sayılı Kanun (m.6)’nın ilk biçimine göre, DDK tarafından hazırlanan raporların Cumhurbaşkanının onayına sunulması ve onun tarafından onaylanması, bunu müteakip gereği yapılmak üzere Başbakanlığa ve diğer ilgili kuruluşlara gönderilmesi ve sonuç hakkında Başbakanlıkça Cumhurbaşkanlığına bilgi verilmesi söz konusu idi. Bundan başka, DDK raporlarının bağlayıcılığı konusunda herhangi bir hükme yer verilmemekteydi. Dolayısıyla, DDK raporlarının hiyerarşik denetim ve öteki idari denetim yollarını harekete geçirmek için yapılan bir uyarıdan öte bir işlevi bulunmamaktaydı ve de ilgili kuruluşlar için bir ön rapor veya ihbar olmaktan öteye gitmemekteydi.³⁹¹

2443 sayılı Kanun (m.6)’da 16 Ocak 1990 tarihli ve 406 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yapılan değişiklikten sonra, DDK raporlarının bağlayıcılık yönünün kuvvetlendiğini söylemek mümkündür. Bu değişiklikte şunlar öngörülmüştür: Kurul raporları Cumhurbaşkanının onayı alındıktan sonra Başbakanlığa gönderilecek, raporlarda teftişi, tahkiki veya dava açılması istenen konular, en geç kırk beş gün içinde gereği yapılmak üzere, Başbakanlıkça yetkili mercilere intikal ettirilecek ve sonuç hakkında Cumhurbaşkanlığına bilgi verilecektir, diğer taraftan Cumhurbaşkanıya gerekli gördüğü önemli raporları doğrudan adli ve

³⁸⁸ A.e., s.113.

³⁸⁹ A.e., s.110-111.

³⁹⁰ Soybay, “Devlet Denetleme Kurulunun Konumu ve İşlevi (II)”, s.222-223.

³⁹¹ Günday, a.g.e., s.373.

idari mercilere intikal ettirme yetkisi tanınmıştır. Denilebilir ki, bu son değişiklikle, DDK raporlarının bağlayıcılık gücü arttırılmıştır (ama hala kesin bir etkisi söz konusu değildir) ve Cumhurbaşkanına tanınmış olan yetki dolayısıyla da, ona yürütme ve idare üzerinde tam anlamıyla bir egemenlik kurma olanağı sağlanmıştır.³⁹²

Gözübüyük'e göre, Cumhurbaşkanına gerekli gördüğünde önemli konularla ilgili raporları doğrudan adli ve idari mercilere intikal ettirme olanağı sağlayan düzenlemenin Anayasaya uygun olduğu söylenemeyecektir. Çünkü, Anayasa'da DDK'nın görev tanımı içerisinde soruşturma yapma ya da dava açılmasını isteme gibi bir yetkisi yoktur.³⁹³

Öğretide, 1990 tarihli değişiklik öncesi veya sonrası, DDK raporlarının bağlayıcılık gücünün olmadığı, bir "ön rapor" ya da "ihbar" niteliğini taşımakta olduğunu, kamu kurum ve kuruluşlarının DDK raporları doğrultusunda işlem yapma mecburiyetinin bulunmadığı, Cumhurbaşkanının kamu kurum ve kuruluşları üzerinde bu yönde icrai bir yetki kullanamayacağı ve sonuç itibariyle Türk idare hukukunda DDK raporlarına bağlayıcı güç tanınmasının mümkün olmayacağı görüşü de savunulmaktadır.³⁹⁴

DDK üyelerini atama yetkisi doğrudan ve sadece Cumhurbaşkanına ait olduğundan, Cumhurbaşkanının Kurulun üye oluşumunu istediği biçimde belirleme yetkisi söz konusu olmaktadır.³⁹⁵ DDK üyelerinin görev süreleri dolmadan Cumhurbaşkanı tarafından görevlerinden alınabilmesini mümkün kılan düzenleme, üyelerin güvencesiz bir statüde bulunduğu anlamına gelebilmektedir.³⁹⁶

Gözler'e göre, DDK'nın varlığı Türk idari teşkilatına hakim olan temel ilkeler ile bağdaşmamaktadır. İdare hukukunun temel ilkelerine göre, Cumhurbaşkanına bağlı olan DDK'nın bir bakanlık üzerinde denetleme yetkisine sahip olamaması gerekir. Bir bakanlık üzerinde denetleme yetkisi ancak bakanlığın en yüksek hiyerarşik amiri olan bakan tarafından doğrudan doğruya veya onun emir ve talimatıyla görevlendireceği bir kişi veya kurul tarafından kullanılabilir. Bakanlık

³⁹² Günday, **a.g.e.**, s.373-374.

³⁹³ Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, s.74 ; Gözübüyük, **Anayasa Hukuku ...**, s.248.

³⁹⁴ Gözler, **İdare Hukuku I**, s.211 ; Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.557. Aynı yönde Bkz.: Gözübüyük, **Anayasa Hukuku ...**, s.248 ; Turhan, **a.g.e.**, s.120.

³⁹⁵ Günday, **a.g.e.**, s.374.

³⁹⁶ Gözler, **İdare Hukuku I**, s.210 ; Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.555.

üzerinde başka bir makamın hiyerarşi yetkisi yoktur. Cumhurbaşkanlığı ile bakanlık arasında bir hiyerarşi ilişkisi yoktur, Cumhurbaşkanının bir bakanlık üzerinde hiyerarşi yetkisine sahip olduğundan söz edilemez.³⁹⁷ Dolayısıyla hiyerarşi yetkisine sahip olmayan Cumhurbaşkanının bir bakanlıkta DDK yoluyla denetleme yaptırması, Türk idare hukuku sisteminin temel ilkelerinden biri olan ve aynı zamanda anayasal düzeyde (m.123) bir ilke olan “idarenin bütünlüğü” ilkesine aykırılık arz etmektedir.³⁹⁸ Ayrıca, merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde sadece “vesayet yetkisi” vardır. Merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde sahip olmadığı bir yetki olan “denetleme yetkisi”nin Cumhurbaşkanına bağlı bir Kurula verilmesinin de idari rejimimizle bağdaşır bir yanı bulunmamaktadır.³⁹⁹

Turhan’a göre ise, 1982 Anayasası ile yeni bir konum ve işlevler kazandırılmak istenen Cumhurbaşkanının, Anayasa ile öngörülen yetkilerini kullanma ve görevlerini yerine getirme konusundaki önemli bir aracı olarak görülen Devlet Denetleme Kurulunun, bugünkü biçimiyle Anayasada yer almasının parlamenter rejimin kurallarına pek uymadığını söylemek mümkündür. Parlamenter rejimde Cumhurbaşkanının yansız olmasının siyasal açıdan sorumsuz olmasıdır. Siyasal açıdan sorumsuz olan bir makama siyasal açıdan sorumlu olan makamı denetleme görevi verilmemelidir.⁴⁰⁰

Kamu yönetiminde denetim kural olarak yürütmenin bir işlevi iken, DDK örneğinde denetim yetkisi bütünüyle Cumhurbaşkanının elinde olmaktadır. Eroğul’a göre, DDK’nın işçi ve işveren örgütlerinde, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda da “her türlü inceleme, araştırma ve denetleme” yapma yetkisine sahip olması dolayısıyla, böyle bir yetkiyi, Cumhurbaşkanının ne devletin başı, ne de yürütmenin

³⁹⁷ “(...) Cumhurbaşkanlığı, Bakanlar Kurulunun ve Başbakanlığın idari açıdan üstünde yer alan bir makam değildir.” (Turhan, **a.g.e.**, s.121.)

³⁹⁸ Gözler, **İdare Hukuku I**, s.212-213 ; Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.557-558. “Türk idare teşkilatına hakim olan ilkelerden birisi ‘idarenin bütünlüğü ilkesi’dir. Bu ilkeyi sağlayıcı yetkilerden birisi de ‘hiyerarşi yetkisi’dir. ‘Denetleme yetkisi’, hiyerarşi yetkisinin kapsamında yer alan bir yetkidir. Bu nedenle, denetlemenin ön koşulu, denetleyen makam ile denetlenen makam arasında hiyerarşi ilişkisinin olmasıdır. Yani ancak hiyerarşi yetkisine sahip bir makam denetleme yetkisine sahip olabilir. Aralarında hiyerarşi ilişkisi olmayan makamlar arasında denetleme ilişkisi de olamaz.” (Gözler, **İdare Hukuku I**, s.212).

³⁹⁹ Gözler, **İdare Hukuku I**, s.212.

⁴⁰⁰ Turhan, **a.g.e.**, s.121.

başı olma özellikleriyle bağdaştırma olanağı yoktur ve demokratik bir hukuk devletinde yeri olmaması gereken bir yetkidir.⁴⁰¹

DDK'nın varlığı bağlamında, Cumhurbaşkanının 1982 Anayasasıyla öngörülen konumu, Cumhurbaşkanının İdare teşkilatının organizasyonu, işlevlerinin dağılımı konularında belirleyici, idare politikalarının tespitinde ve uygulanmasında yönlendirici ve etkili olduğunu söyleyebilmek mümkündür.⁴⁰² Başka bir deyişle, Cumhurbaşkanının, Anayasa ile öngörülen yetkilerini kullanma ve görevlerini yerine getirme konusundaki en önemli aracı olan DDK sayesinde, İdare cihazını kontrol altında tutabilmekte, belirlediği ölçütler doğrultusunda yönlendirebilmektedir.⁴⁰³

3. Cumhurbaşkanlığı İdare Örgütünün İdare Hukuku Çerçevesinde Sorumluluğu Tartışması

Hukuk devleti ilkesi idarenin mali sorumluluğu ilkesini de gerektirmektedir. Bir devlete hukuk devletidir diyebilmek için bu devletin idaresinin eylemleriyle kişilere verdiği zararları ödemesi gerekmektedir. Başka bir deyişle idarenin mali sorumluluğu mevcut olmalıdır. 1982 Anayasası (m.125/son) ile bu ilkeyi açıkça kabul etmiştir: “idare kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür.” Buna göre Devlet idaresi, dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı idaresi de, hukuka aykırı eylem ve işlemleriyle kişilere zarar vermişse, bunları ödemekle yükümlüdür. İdare bu yükümlülüğünü kendiliğinden yerine getirmiyorsa, mahkemeler idareyi verdiği zararları tazmin etmeye mahkum ederler.

Cumhurbaşkanlığı idari teşkilatının idare hukuku çerçevesinde sorumluluğunun, başka bir deyişle idari ve mali sorumluluğunun mevcudiyetinden söz etmek mümkündür. Bu sorumluluk tamdır ve her zaman söz konusu olabilir. Cumhurbaşkanlığı idari teşkilatının sorumluluğu söz konusu olduğunda, dava idari yargıda görülecektir. Danıştay Kanunu (m.24)'de sayılan işler arasında yer almadığından dolayı, bu davanın Ankara İdare Mahkemesi'nde görülmesi söz

⁴⁰¹ Eroğul, **a.g.e.**, s.4-5.

⁴⁰² Soybay, “Devlet Denetleme Kurulu'nun Konumu ve İşlevi (I)”, s.114.

⁴⁰³ Soybay, “Devlet Denetleme Kurulunun Konumu ve İşlevi (II)”, s.224.

konusu olacaktır. Yine böyle bir davada husumet, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği'ne yöneltilmesi gerekecektir.⁴⁰⁴

Sözelimi, Cumhurbaşkanı ile mülakat için Cumhurbaşkanlığı köşküne gelen gazetecinin başına düşen avize düşmesi sonucu yaralanması ya da ölmesi veya Cumhurbaşkanının verdiği bir resepsiyonda ikram edilen yiyeceklerin bozuk olmasından dolayı bazı kimselerin zehirlenmesi gibi vaka örneklerinde, Cumhurbaşkanlığı idari teşkilatının kusurlu sorumluluk ilkesi çerçevesinde sorumluluğu söz konusu olacaktır.⁴⁰⁵

E. Cumhurbaşkanının İdarenin Baş Olup Olmadığı Tartışması

Cumhurbaşkanı, Türkiye Cumhuriyeti idari teşkilatı içinde merkezi idarenin bir unsuru olarak yer almaktadır. Cumhurbaşkanı için, 1982 Anayasası'nda devletin başıdır ifadesine⁴⁰⁶ yer verilmektedir. Cumhurbaşkanını merkezi idarenin başkent teşkilatı içinde konumlanmaktadır. Peki Cumhurbaşkanı için Türkiye Cumhuriyeti İdaresinin başıdır diyebilir miyiz? Başka bir şekilde sorarsak, Cumhurbaşkanı merkezi idare teşkilatı içinde yer alan bütün idari organların üstünde hiyerarşik bir özelliğe sahip midir? Kanaatimizce bu soruların yanıtı olumsuzdur. Çünkü, birincisi bunu söylememizi mümkün kılan Anayasal veya yasal bir dayanağımız mevcut değildir. İkincisi, Cumhurbaşkanına ilişkin mevcut düzenlemelerden de bu sonucu çıkarmak mümkün değildir. Üçüncüsü, Cumhurbaşkanının sistem içindeki işlevsel ve örgütsel yönleri de bizi bu sonuca götürecek nitelikte değildir.

Duran da,⁴⁰⁷ birbirine hiyerarşi ilişkisi ile bağlı örgütlerden oluşmuş bir bütün olarak merkezi idarenin, bu anlamda devlet idaresinin bütünlüğünü temsil ve ifade edecek bir organ, makam veya yetkili kişi belirlenmiş olmadığını belirtmektedir. Aynı eksiklik, Türkiye İdaresinin bütünü için de söz konusudur. Devletin yürütme organları arasında ne Cumhurbaşkanı, ne Başbakan, ne de Bakanlar Kurulu, hukuk

⁴⁰⁴ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s.553-554.

⁴⁰⁵ **A.e.**

⁴⁰⁶ 1982 Anayasası (m.104/1). Aynı ifade 1924 Anayasası (m.32)'de, 1961 Anayasası (m.97/1)'de de geçmektedir.

⁴⁰⁷ Duran, bu tespiti her ne kadar 1961 Anayasası bakımından yapmakta ise de, kanaatimizce söz konusu tespit 1982 Anayasası bakımından da geçerlidir.

açısından, merkezi idarenin simgesi üstün makam durumundadır. Merkezi idarenin simgesi anlamında, Devlet idaresinin çok sayıda ve aynı düzeyde üstün makamları olarak bakanlardan söz edilebilir. Cumhurbaşkanı, Başbakan veya Bakanlar Kurulu, bakanlar üstünde hiyerarşik güce sahip bulunmamakta ve sadece siyasi etki yapabilecek durumdadır.⁴⁰⁸

Aynı bağlamda Cumhurbaşkanı açısından devam eden Duran, 1961 Anayasası'nda (m.97)'deki "Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Bu sıfatla, Türkiye Cumhuriyetini ve Milletin birliğini temsil eder" hükmünün, Cumhurbaşkanının İdare bütününe ya da merkezi idareyi moral ve sembolik biçimde temsil etmesi yönünde anlaşılamayacağı, Cumhurbaşkanının gerek bu fıkra da gerek izleyen hükümlerde sözü edilen görev ve yetkileri idare işlevi ve teşkilatı ile ilgili bulunmadığından, kendisine Türkiye İdaresinin ve hatta merkezi idarenin birliğini temsil ve ifade olanağını ve üstün makam durumunu sağlayamadığını belirtmektedir.⁴⁰⁹

Belirtmek gerekirse, Türk idare sisteminde, merkezi idare teşkilatının, yani devlet idaresinin en yüksek karar organı Bakanlar Kurulu'dur.⁴¹⁰ Ayrıca, bakanlar her biri belli bir kamu hizmetinin örgütlenme birimi olan bakanlık teşkilatının başı ve en yüksek amiri konumundadır.⁴¹¹ Bakanların, her bir bakanın kendi görev alanlarında merkezi idareyi temsile yetkili olduğunu kabul etmek gerekecektir.⁴¹²

1982 Anayasası'nın Başbakanı, bakanlar karşısında güçlendiren ve üstün kılan hükümleri dolayısıyla, Başbakanın idarenin başı durumunda olduğunu söyleyenler dahi vardır.⁴¹³

⁴⁰⁸ Duran, **İdare Hukuku ...**, s.79-80.

⁴⁰⁹ **A.e.**, s.81.

⁴¹⁰ Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.124. "Bakanlar Kurulu, yasama ve yargı fonksiyonu alanına girmek şartıyla, idari fonksiyon alanında, istediği her konuda faaliyet gösterebilir; her konuda karar alabilir." (**A.e.**)

⁴¹¹ **A.e.**, s.13.

⁴¹² Duran, **İdare Hukuku ...**, s.82.

⁴¹³ Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s.126-127 ; Gözler, **İdare Hukuku I**, s.218. Söz konusu ilgili Anayasa hükümleri (m.112) ve (m.109)'dur. Ayrıca, 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanunun 4'üncü maddesinde de "Başbakan, Bakanlar Kurulunun başkanı, bakanlıkların ve başbakanlık teşkilatının en üst amiridir." denilmektedir. Ancak tüm bunlar, Başbakanın bakanlar üzerinde tam anlamıyla bir hiyerarşi yetkisine sahip olduğu anlamına gelmemektedir.

SONUÇ

Siyasi rejim tercihi bakımından esas olarak parlamenter cumhuriyet rejimini benimsemiş olan ülkemizde, Devlet başkanının adı Cumhurbaşkanıdır. Cumhuriyet'in ilanı ile birlikte anayasal sistem içerisine dahil olan Cumhurbaşkanı, üç cumhuriyet dönemi anayasasına bir süje olarak konu edilmiş ve statüsü, işlevleri, nitelikleri anayasal düzeyde düzenlenmiş ve belirlenmiştir. Düzenleniş biçimi ve içeriği nasıl olursa olsun, Cumhurbaşkanı siyasi, hukuki ve idari sistem içerisinde her zaman belirli düzeylerde gerek kişi olarak gerek makam olarak yerini almıştır. Bununla birlikte, siyasi, hukuki ya da idari, her bir yönüyle Cumhurbaşkanı tartışmaların kaynağı durumuna da gelmiş ve statüsü, işlevleri, nitelikleri bakımından anayasal değişikliklere uğramıştır.

Cumhurbaşkanı, ilk bakışta, tek kişiden oluşmakta olan bir anayasal organ durumundadır. Esasen ve ağırlıklı olarak bir anayasa hukuku süjesidir.

Özellikle 1982 Anayasası ile Cumhurbaşkanıya yüklenen işlevsel ve örgütsel idari yönlerden dolayı, onun bir anayasa hukuku süjesi olmasından başka ve ayrıca bir idare hukuku süjesi olarak da kendisinden söz etmek kaçınılmaz olmakta, dolayısıyla idare hukuku ilke ve esasları açısından da değerlendirilmesi bir gereklilik olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu gereklilik dolayısıyla, Cumhurbaşkanı idare ile hukuki ilişki noktaları üzerinden analiz edilmiş ve tezimiz ile Cumhurbaşkanı'nın aynı zamanda bir idare hukuku süjesi yönünün de bulunduğu sergilenmiş olunmaktadır. Cumhurbaşkanı anayasa hukuku ilke ve esasları açısından değerlendirilebilmekle birlikte, idare hukuku ilke ve esasları açısından da ele alınabilecek ölçüde idari özelliklere sahip bulunmaktadır. Cumhuriyet dönemi anayasaları arasında özellikle 1982 Anayasası ile birlikte Cumhurbaşkanı'nın idare ile ilişki noktalarında artma olduğunu ve gerek örgütsel yönüyle gerekse işlevsel yönüyle daha çok idari sistem içerisine doğru dahil edilmekte olduğunu tespit etmekteyiz.

Devlet tüzel kişisinin iradesini açıklayan, her biri belli görevleri yerine getiren devlet organları ve bu organların işlevleri (devlet işlevleri) vardır. Cumhurbaşkanı da bir devlet organıdır ve yürütme organı (kuvveti) içinde belli

devlet işlevlerini yerine getirmektedir. Bununla birlikte Cumhurbaşkanı aynı zamanda bir idare yönü olan organ-kişi olmakta ve merkezi idarenin bir unsuru olarak belli idari işlevleri yürütmektedir.

Cumhurbaşkanını bir idare hukuku süjesi kılan yönlerini, onun anayasa hukuku süjesi olma yönlerinden tamamen ayrı düşünmek mümkün olmayıp, her ikisi bakımından birbirlerinin özelliklerini etkileyen noktalar mevcuttur. Örneğin, görev ve yetkilerinin niceliğinden bunların kullanılış biçimlerine, siyasi rejimlerdeki değişen konumundan sorumsuzluk boyutuna, organlar ve kurumlar arasındaki ilişkilerden yapısal unsurlara olmak üzere değişen temellerde etkilere rastlamaktayız.

Siyasi rejimler Cumhurbaşkanının gerek siyasi gerek hukuki ve gerekse idari anlamda işlevini ve konumunu, rolünü etkileyebilmektedir. Öyle ki, her ülke sahip olduğu siyasi rejimlerin ilke ve esasları doğrultusunda Cumhurbaşkanına siyasi-hukuki-idari sistem içerisinde değişen roller ve işlevler yüklemektedir. Her bir rejim türü içerisinde Devlet başkanı, farklı biçimlerde isimlendirilebilmektedir. Devlet başkanı genel olarak Başkanlık rejiminde “başkan”, parlamenter rejimler içerisinde monarşilerde “kral”, cumhuriyetlerde ve yarı başkanlık rejimlerinde “cumhurbaşkanı” adıyla ifade edilmektedir.

Esasen parlamenter rejim temeline yaslanan anayasal sistemimizde, Cumhurbaşkanı, başkanlık rejimindeki bir başkan kadar ya da yarı başkanlık rejimindeki bir Cumhurbaşkanı kadar sistem içinde çok etkin olmamakla birlikte, onun yürütme içinde de açık bir siyasi üstünlüğünden söz etmek pek mümkün değildir. Örneğin; başkanlık rejimindeki gibi işleyişi ve kararların oluşturulması bakımından yürütmenin tek ve asıl yetkilisi bir Devlet başkanı konumunda sayılmamıştır. Yarı başkanlık rejimindeki gibi, yürütmenin diğer kanadı olan Bakanlar Kuruluna başkanlık etmesi sürekli olmayıp, siyasetin içinde de çok aktif değildir. Kimi görev ve yetkileri kullanmada Devlet başkanının tek başına yetkili kılınması gibi siyasi rejimler arasında ortak bir noktadan söz etmek de mümkündür.

Cumhurbaşkanı, anayasa hukuku çerçevesinde değerlendirilirken, genel olarak devlet organları arasında yürütme organı içinde konumlandırılmaktadır. Cumhuriyet dönemi anayasalarında yürütme organı, daima iki kanatlı/başlı olarak tasarlanmıştır: bir kanadında bir kişi olarak Cumhurbaşkanı, diğer kanadında Başbakan ve bakanların oluşturduğu bir kurul olarak Bakanlar Kurulu. Yürütme

yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından birlikte kullanılmak durumundadır. Yürütme yetkisinin kullanımında, Cumhurbaşkanının iradesi de gerekli ve şarttır. Cumhurbaşkanı da ulusal egemenliği kullanan Anayasal ve yetkili bir organ konumundadır.

Cumhurbaşkanı, hukuk sistemi içerisinde esas olarak yürütme organının içinde mütalaa edilmekte ve bu bakımdan yürütme yapısı içerisinde esasen bir siyasi kişilik taşıyan bir makam olmakta ve siyasal bakımdan sorumsuz olma, görevi ile ilgili cezai ve hukuki sorumsuzluk taşımakta, yürütmenin siyasi işlevi bakımından geri planda kalmakta, birtakım siyasi görev ve yetkilerle de donatılmaktadır.

Cumhurbaşkanı hem “devletin başı” hem de “yürütmenin başı” olmak üzere ikili bir niteliğe de sahip bulunmaktadır.

Anayasa tarafından kendisine verilen görev ve yetkilerden bir kısmına ‘Devletin başı sıfatıyla’ ve bir kısmına da ‘Yürütmenin başı sıfatıyla’ sahip olduğu gerek öğretide gerek içtihatlarda kabul edilmektedir. Bu bağlamda, ‘devletin başı’ sıfatıyla sahip olduğu görev ve yetkileri ‘tek başına’ kullanacağı, ‘Yürütmenin başı’ sıfatıyla sahip olduğu görev ve yetkileri ise, yürütmenin siyasi sorumlu kanadı Bakanlar Kurulu ile birlikte kullanması gerekeceği ileri sürülmektedir. Bu bakımdan yapılan ayrıma göre, Cumhurbaşkanının Devletin başı sıfatıyla sahibi olduğu ve onun tarafından tek başına kullanılabileceği kabul edilen görev ve yetkilere örnek olarak; kanunları bir defa daha görüşülmek üzere TBMM’ye geri gönderme, Anayasa Mahkemesi’nde iptal davası açma gibi yasama alanına ilişkin görev ve yetkiler; yüksek yargı organlarına üye seçme/atama gibi yargı alanına ilişkin görev ve yetkiler; TBMM adına Türk Silahlı Kuvvetlerinin başkomutanlığını temsil etmek, başbakanı atamak ve istifasını kabul etmek, gerekli gördüğü hallerde Bakanlar Kuruluna başkanlık etmek gibi yürütme alanına ilişkin görev ve yetkiler ve ayrıca temsil ve gözetme yetkileri sayılabilir.

Cumhurbaşkanının yürütmenin başı sıfatıyla sahibi olduğu ve karşı imza kuralına tabi olacağı kabul edilen görev ve yetkilere örnek olarak ise şunlar sayılabilir; sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebiyle belirli kişilerin cezalarını hafifletmek veya kaldırmak, bakanları atamak ve görevlerine son vermek, genelkurmay başkanını atamak, milletlerarası andlaşmaları onaylamak ve yayımlamak gibi yürütme alanına ilişkin bazı görev ve yetkiler.

Cumhurbaşkanının Anayasa hukuku çerçevesinde değerlendirirken, öne çıkan bir yönü de parlamento ile ilişkisidir. Devletin yasama işlevini yürüten ve yasama organı olan parlamento (TBMM) ile devletin yürütme organı içerisinde yer alan ve yürütme işlevini yürütmekte olan Cumhurbaşkanı arasında cumhuriyet dönemi anayasaları her zaman birtakım hukuki ilişki noktaları öngörmek suretiyle birbirleriyle ilişkilerini sağlamışlardır. Bu hukuki ilişki noktaları arasında en çok öne çıkanı, Cumhurbaşkanının seçiminin parlamento tarafından yapılmasıdır. Yine Cumhurbaşkanının, parlamento ile ilgili olarak sahip olduğu görev ve yetkileri dolayısıyla, her bir görev ve yetkinin ilgili olduğu ilişki noktalarında iki organ arasında anayasa hukuku çerçevesinde ilişkiler sürdürülmektedir. Bu ilişkilerde Cumhurbaşkanı, bir siyasi makam olarak, Devletin başı sıfatıyla ve yürütmenin hükümet işlevi içerisinde hareket etmektedir. Bu ilişkilerin yürütülmesinde Cumhurbaşkanı idari işleve dahil olan işlem ve eylemlerde bulunmadığı, idare ile ilgili işlem ve eylemler gerçekleştirmediği kabul edilmektedir.

Yürütme organını oluşturan Cumhurbaşkanının ve Bakanlar Kurulu'nun bu yönden siyasal niteliği ağır basmakla beraber, bu iki süjeyi İdareden tamamen ayrı düşünmek de mümkün değildir. Siyasi yönlerinin yanı sıra Bakanlar Kurulu, Başbakan ve bakanlar merkezi idarenin birer unsuru olarak gerek hiyerarşik amiri bulundukları idari teşkilatlar gerekse düzenledikleri ve tesis ettikleri tüzük, yönetmelik, genelge, bireysel idari işlemler dolayısıyla idari yönlere de sahip bulunmaktadır. Cumhurbaşkanı açısından da, onun siyasi yönlerinden başka merkezi idarenin başkent teşkilatı içerisinde bir konuma sahip olmakla birlikte gerek bağlı kurumları dolayısıyla sahip olduğu idari teşkilat gerek içine bir süje olarak katıldığı Milli Güvenlik Kurulu gibi kurumlar dolayısıyla örgütsel temelde ve diğer taraftan sahip olduğu idari nitelikteki görev ve yetkileri ile birlikte tesis ettiği idare ile ilgili işlem ve eylemler dolayısıyla işlevsel temelde idari yönlere sahip bulunmaktadır.

Anayasa Mahkemesi'nin de içtihatlarında belirttiği üzere, 1982 Anayasası'nda Cumhurbaşkanına sistem içerisinde “güçlü” ve “etkili” bir konum verilmiştir. Bu konumu, artan görev ve yetkilerinden ve bu görev ve yetkilerin çoğunu tek başına kullanıyor olmasından çıkarmak mümkündür. Cumhurbaşkanının güçlendirilmesi eğiliminin idari yönlerden kendisine yansımaları da söz konusudur. Cumhurbaşkanına 1982 Anayasası ile birlikte artan düzeyde işlevsel ve örgütsel

yönler kazandırılmasını, Cumhurbaşkanının güçlendirilmesi eğilimi ile birlikte okumak mümkündür.

Cumhurbaşkanına atfedilen ve adeta onunla özdeşleştirilen birtakım temel özellikler vardır: siyaseten tarafsızlık, Devletin başı sıfatıyla ve yürütmenin siyasal sorumsuz kanadı olarak günlük siyasetin dışında kalma, partiler-üstü davranma, kimi zaman yüksek uzlaştırıcı olarak öne çıkma, denge rolü oynama, uyarıcı ve hakem olma, bağımsız olma gibi.

Anayasal düzenlemeler ile gerçekleştirilmeye ve sağlanmaya çalışılmasıyla pozitif temelleri de bulunan söz konusu temel özellikleri, Cumhurbaşkanının gerek siyasi gerek hukuki gerekse idari sistem içindeki konumlanmalarına yansımakta ve gerek hükümet (siyasi) gerek idari işlevleri kapsamında da önemli ve gerekli olmaktadır. Önemli ve gerekli olması, Cumhurbaşkanının Devletin başı sıfatını taşıması, tüm ulusu temsil ediyor olması, hukuku gözetmesi, herkese ve her kesime karşı eşit mesafede bulunması, günlük siyasetin dışında kalması ve partiler-üstü konumunu sürdürmesi, hakem, uyarı ve denge rolü oynaması, önemli görev ve yetkilere sahip olması, devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasının ve hukuka uygunluğun sağlanması gibi noktalarda kendisini göstermektedir. İdari yönlerine yansımalarına baktığımızda, örneğin Cumhurbaşkanına tanınan birçok görev ve yetkinin, özellikle Türk idare yapısı içerisinde bulunan ve bunlar arasında YÖK, üniversiteler gibi kamusal idari kurumlara ve ayrıca tarafsızlık ve bağımsızlık özellikleri yargısal işlevleriyle bütünleşik olan yüksek yargı organlarına yapmakta olduğu kamu görevlisi seçme ve atama yetkilerini ve yine başka idare ile ilgili işlem ve eylemleri yapma yetkisini haiz bir idari makam olmasının temelinde söz konusu özelliklerinin de etkisi bulunduğunu söylemek mümkündür. Yine örneğin, İdarenin denetlenmesi konusunda, kendisine bağlı olarak Devlet Denetleme Kurulu gibi bir denetim mekanizmasının görevlendirilmesinde ve bu yolla idareyi denetleme imkanına sahip bulunmasında söz konusu özelliklerinin payı mevcuttur.

Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini, özellikle de tek başına işlemlerle kullanırken tarafsızlığına ve diğer temel özelliklerine gölge düşürmemesi gerekir. Söz konusu temel özelliklerin, Cumhurbaşkanının işlem ve eylemleri bakımından doğrudan ve hukuki olarak değil belki ama en azından manevi şahsiyeti anlamında

ve siyasal rejimin esasları çerçevesinde bir sınırlayıcı ve çerçeve çizen işlev görmesinden söz edebiliriz.

Cumhurbaşkanı, yürütmenin siyasi/hükümet işlevine giren gerek anayasal gerek uluslararası planda birtakım işlem ve eylemlerini icra etmektedir. Cumhurbaşkanının hükümet işlevine girdiği kabul edilen işlemleri olarak yasama alanına ilişkin görev ve yetkileri dolayısıyla yaptığı çoğu işlemler ve yürütme alanına ilişkin olan birkısım görev ve yetkilerine ilişkin işlemlerden söz edilmiştir. Bu kategoride yer alan işlemleri, ‘yüksek siyasete’ veya ‘siyasi işlere’ ilişkin olmaları ve idari işlev özelliği taşımamaları dolayısıyla mahiyetleri gereği idare ile ilgili işlem olarak değerlendirilememekte ve böyle sayılmadıkları için de idari yargısal denetimleri mümkün olmamaktadır.

Yukarıda siyasi kişilik ve siyasi işlev derken buradaki “siyasi” sözcüğünü günlük siyaset anlamında kullanmadığımızı belirtmemiz gerekir. Kastedilen, Cumhurbaşkanının idari işlevine dahil olmayan, yürütme içindeki hükümet işlevi yönüdür ve devletin yüksek siyasetidir.

Cumhurbaşkanının görev ve yetkileriyle bağlantılı olarak, yapacağı işlem ve eylemlerinden dolayı sorumlu olup olmayacağı da irdelenmesi gereken konular arasındadır.

Öncelikle siyasal sorumsuzluk bakımından yaklaştığımızda, Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini yerine getirirken gerek karşı imza kuralı ile gerek tek başına yaptığı işlemlerden siyasal yönden sorumlu tutulamayacağı kabul edilmekte ve bunu öngören pozitif temellere de anayasalarda yer verilmektedir. Cumhurbaşkanı yürütme organının siyasal bakımdan sorumsuz kanadını teşkil etmektedir. Parlamenter rejimlerde siyasal sorumlu kanad Bakanlar Kurulu’dur.

Cumhurbaşkanının cezai sorumsuzluğu konusunda ise “görevi ile ilgili olan suçlar” ile “göreviyle ilgili olmayan suçlar” ayrımı yapılmaktadır. Buna göre, Cumhurbaşkanı göreviyle ilgili suçlardan dolayı kural olarak cezai bakımdan sorumsuz, tek istisnai hal olarak “vatana ihanet” suçunu işlemesi durumunda cezai bakımdan sorumlu olacaktır. Cumhurbaşkanı görevi ile ilgili olmayan suçlardan ise cezai bakımdan sorumlu olacaktır.

Cumhurbaşkanının hukuki sorumsuzluğuna ilişkin olarak ise yine bir ayrım yapılmaktadır, bu ayrım “göreviyle ilgili hukuki işlem ve eylemleri” ile “göreviyle

ilgili olmayan işlemler ve eylemler” biçimindedir. Buna göre, Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili işlem ve eylemlerinden dolayı hukuki sorumluluğu yoktur; göreviyle ilgili olmayan işlem ve eylemlerden ise hukuken sorumlu tutulabilecektir.

İdare ile ilgili işlem ve eylemleri bağlamında Cumhurbaşkanının siyasal-cezai-hukuki sorumsuzluk konularına yaklaştığımızda neler söyleyebiliriz? Birincisi, Cumhurbaşkanının siyasal sorumsuzluğu esasen onun hükümet/siyasi işlevine giren işlem ve eylemleri bakımından söz konusu olduğu içindir ki, burada bir idari işlevden ve dolayısıyla bir idare ile ilgili işlem ve eylemden söz edilemeyecektir, bundan dolayı idare hukuku açısından söylenebilecek fazla bir şey yoktur. İkincisi, Cumhurbaşkanının cezai sorumsuzluğu/sorumluluğu ceza hukuku kapsamında bir sorumluluk konusudur, esasen idare hukukuna ilişkin bir yönü bulunmasa da, Cumhurbaşkanının idari görev ve yetkilerini kullanırken bir suç işlemesi halinde (örneğin; Cumhurbaşkanının bir atama işlemi yapması ile ilgili olarak rüşvet suçunu işlediği varsayımında) görevi ile ilgili bir suç olması nedeniyle Cumhurbaşkanı hakkında cezai sorumluluk mekanizması (soruşturma ve/veya kovuşturma) işletilemeyecektir. Üçüncüsü, Cumhurbaşkanının hukuki sorumsuzluğu/sorumluluğu da özel hukuk (Madeni Hukuk, Borçlar Hukuku gibi) kapsamında bir sorumluluk konusudur. Cumhurbaşkanının idari görev ve yetkileri dolayısıyla gerçekleştirdiği işlemlerinden ve/veya eylemlerinden dolayı maddi ve/veya manevi zarara uğradığından bahisle Cumhurbaşkanının hukuki sorumluluğuna gidilebilmesi mümkün olmayacaktır, çünkü Cumhurbaşkanının görevi ile ilgili işlem ve eylemlerinden dolayı hukuken sorumsuz olduğu gerek öğretideki çoğunlukça gerek içtihatla kabul edilmektedir.

Peki, idare hukuku teorisi içerisinde bir sorumluluk türü olan “idari sorumluluk” kavramı Cumhurbaşkanı açısından geçerli midir? İdarenin idare hukukuna tabi idari faaliyetlerinden doğan mali sorumluluğu ifade eden “idari sorumluluk”, esasen, idari işleve dahil olan ve yine tipik anlamda idare organları için söz konusu olabilen, kusur ve/veya kusursuzluk temeline göre işletilebilen bir sorumluluk türüdür. Cumhurbaşkanına karşı idari sorumluluk işletilemez. Çünkü, birincisi, Cumhurbaşkanı tipik anlamda ve sürekli bir idare organı değildir. İkincisi ve daha önemlisi, Cumhurbaşkanının siyasal-cezai-hukuki sorumsuzluk konularında görüldüğü ve Anayasalarda da öngörüldüğü üzere görevleriyle ilgili işlem ve

eylemlerde sorumluluğu kabul edilmemektedir. Bu sorumsuzluk hallerinin, idari sorumluluk konusunu da kapsamına alacağı ve dolayısıyla Cumhurbaşkanının idari sorumsuzluğuna gidileceği kabul edilebilmelidir. Zaten, idare ile ilgili birtakım işlem ve eylemleri halihazırda tek başına yapan ve bu tek başına yaptığı işlem ve eylemlere karşı yargısal denetim yolunu Anayasaca kapalı tutan hükümler (m.105/2, m.125/2) dolayısıyla yine Cumhurbaşkanının idari sorumluluğuna gidebilmek mümkün olmayacaktır. Cumhurbaşkanının idari işlevine girip de, Bakanlar Kurulu ile birlikte yaptığı işlem ve eylemlerden dolayı her türlü sorumlu makam Bakanlar Kurulu olduğundan ve bu birlikte yapılan işlem ve eylemlere karşı yargı yolu da açık bulunduğundan dolayı, bu işlem ve eylemlerden doğacak idari sorumluluklar için başbakan ve/veya ilgili bakan aleyhine dava açılabilecektir.

Tüm bu hukuki ve biraz da sistem/rejim temelli açıklamalar karşısında, şöyle bir soru yine akla gelebilir? Neden Cumhurbaşkanı hukuksal kurallar uyarınca ve gerekçelerle de olsa, göreviyle ilgili işlem ve eylemleri dolayısıyla sorumsuzluklarla donatılmıştır? Bu sorunun cevabı tamamen tarihidir, Cumhurbaşkanının Devletin başı ve başkanı olmasından kaynaklanan kişilik özellikleriyle ilgilidir.

Cumhurbaşkanına çok sayıda ve yasama, yürütme ve yargı olmak üzere tüm erk alanlarında yetkiler tanınmış olmasının arkasında yatan bir husus olarak Cumhurbaşkanının “devletin başı” sayılmış olmasını dile getirebiliriz. Şöyle ki, devletin tüm işlevsel alanlarına yönelik bir yetki kullanımı söz konusu olduğunda, bu yetki kullanımını devletin makamları içerisinde hangisine vermek gerektiği düşünüldüğünde, bu makamın “devletin başı” olarak Cumhurbaşkanının belirlenmesinin, tarafsız ve bağımsız nitelikleri de göz önünde bulundurulduğunda en isabetli yaklaşım olduğu kanaatindeyiz. Özellikle idari nitelik taşıyan yetkiler bakımından bu durum kendini daha çok göstermektedir.

Siyasal çekişme ve tartışmaların dışında, üzerinde devletin sürekliliğini ve milletin birliğini temsil eden ve siyasi sistemde bir denge ve istikrar unsuru tarafsız bir kamu makamı olarak Cumhurbaşkanı, tüm cumhuriyet dönemi anayasalarında Devletin başı sıfatı ile donatılmıştır.

Anılan siyasi yönleriyle birlikte ve bunlardan ayrı olarak, Cumhurbaşkanı bir idare hukuku süjesi kılan gerek idare ile ilgili işlem ve eylemleri dolayısıyla

işlevsel olarak gerekse idare örgütü (teşkilatı) dolayısıyla örgütsel/organik olarak idari yönleri de mevcuttur.

Öncelikle işlevsel yönüne odaklandığımızda, Cumhurbaşkanının gerek doğrudan kendisine bahşedilen görev ve yetkileri gerekse yürütme organının diğer kanadı olan Bakanlar Kurulu'nun görev ve yetkileri dolayısıyla yürüttüğü birtakım işlem ve eylemler vardır. Cumhurbaşkanı, bu işlem ve eylemlerinden bazısını Anayasa'nın kendisine vermiş olduğu yetkiyle tek başına ve bazısını yine Anayasa'nın ve içtihatların yürütmenin her iki kanadının birlikte işlem yapmasını öngörmesi nedeniyle Bakanlar Kurulu ile birlikte kullanmaktadır. Söz konusu görev ve yetkiler arasında 'idari nitelik' taşıyanlar bulunduğu gibi, yine söz konusu görev ve yetkilerin icrası dolayısıyla yapılan idare ile ilgili işlemler bulunmaktadır. 'İdari nitelik' bulunup bulunmadığını ve/veya 'idare ile ilgili işlem' olma özelliği taşıyıp taşımadığını tespit etmede kullanılan ölçütlere baktığımızda, 'idari işlev görme', 'icrailik niteliği', "idari teşkilata/makama ilişkin olma", "siyasi sorumlu aranması" gibi ölçütlerle karşılaşmaktayız. Bu bağlamda yaklaştığımızda, Cumhurbaşkanının 'idari nitelik' taşıyan görev ve yetkilerine ve/veya kimi görev ve yetkilerini kullanımı dolayısıyla tesis ettiği idare ile ilgili işlemlere başlıca örnek olarak seçme ve atama işlemleri içerisinde Devlet Denetleme Kurulu üyelerini ve başkanını ataması, Genelkurmay başkanını ataması, YÖK üyelerini seçmesi, üniversite rektörlerini seçmesi, yüksek yargı organlarına üye seçmesi/ataması, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi düzenlemesi, başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu ile sıkıyönetim veya olağanüstü hal ilan etmesi veya kararnamesi çıkarması, belli kimselerin cezalarını kaldırması veya hafifletmesini sayabiliriz.

Bir işlemin "idari işlem" olarak nitelenmesinin sonucu şudur: idari işlemler 'idare hukuku ilke ve esasları'na tabi olmak durumundadır. Buna göre Cumhurbaşkanının idare ile ilgili işlemleri idare hukuku çerçevesinde düşünülecektir. Dolayısıyla bu yönüyle Cumhurbaşkanı, işlevsel anlamda bir idare hukuku süjesi haline gelmektedir. Diğer taraftan Cumhurbaşkanının söz konusu idare ile ilgili işlemlerinin de idare hukuku ilke ve esasları çerçevesinde mütalaa edilmesi noktasında, bu işlemlerin özellikle tek başına yapmakta olduğu idareye ilişkin işlemlerin (Bakanlar Kurulu ile birlikte yapılan idari işlemler yönünden yargısal denetimin kapalı olması söz konusu değildir) idari yargı denetimine tabi olması,

başka bir deyişle idari yargısal denetim yolunun açık tutulması gerekmektedir. Bu gereklilik, en başta Hukuk Devleti ilkesinin bir gereğidir. Ancak bu noktada karşımıza, Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemlere, dolayısıyla idare ile ilgili işlemlerine de karşı yargısal denetim yolunu kapatan 1982 Anayasası'nın (m.105/2) ve (m.125/2) hükümleri ve İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun (m.2/3) hükmü çıkmaktadır.

Cumhurbaşkanı, devlet tüzel kişiliğini temsil edenlerden biri olarak, Başbakan, bakanlar gibi, merkezi idarede idare adına irade açıklama yetkisine sahip kişiler arasındadır. Söz konusu yetki yer bakımından bütün ülke düzeyindedir.

Örgütsel/organik yönüne odaklandığımızda ise, öncelikle Cumhurbaşkanının hem bir gerçek kişi olarak hem de bir (idari) makam olarak Türk idari yapısında merkezi idarenin başkent teşkilatı içinde bir konumu bulunduğunu tespit etmekteyiz. Çoğunlukla; idare hukuku sistematığında Cumhurbaşkanı, merkezi idarenin bir unsuru olarak ele alınmaktadır. Böyle olmakla birlikte, Cumhurbaşkanı, sistem içerisindeki işlevlerinin ağırlığı düşünüldüğünde ve Anayasa'nın organik anlamda T.C. idaresini düzenleyiş biçimi göz önünde tutulduğunda, gerçek anlamda tipik bir İdare organı değildir, başka bir deyişle esasen bir idare makamını işgal etmemektedir. Türk idari yapısı içerisinde sürekli idari işlevler yerine getiren ve başka bir makamın hiyerarşisine veya idari vesayet yetkisine tabi klasik anlamda bir İdare olarak kendisinden söz edilemez. İdare kavramıyla organik anlamda genel olarak kastedilen, yürütmenin içinde yer almakta olan ve idari şemsiyesi de bulunan Bakanlıklar ve bunların hiyerarşisine tabi kamu idareleri, bunlardan başka yerel yönetimler ve hizmet yerinden yönetim kuruluşlarıdır. Diğer taraftan, Cumhurbaşkanının hiçbir idari yönü olmadığından, idare hukukunu ilgilendiren işlevsel ve örgütsel/organik özellikleri bulunmadığından söz edemeyiz. Başka bir deyişle, Cumhurbaşkanının İdare kavramıyla çok yakın hukuki ilişkileri olduğunu söylemek ve bu ilişki noktaları üzerinden değerlendirmek mümkündür.

Cumhurbaşkanının, merkezi idarenin veya Türk idare teşkilatının tümünün, idare hukuku anlamında hiyerarşik amiri olduğu söylenemez. Türk idari yapısında, merkezi idare (devlet) bakanlıklar biçiminde örgütlenmiştir ve her bir bakanlığın başındaki bakan, kendi bakanlığı altındaki idari teşkilatın hiyerarşik amiri olarak kabul edilmektedir. Dolayısıyla, Cumhurbaşkanının hiyerarşi yetkisi olduğundan

bahisle, merkezi idare teşkilatı üzerinde hiyerarşik yetkileri (emir ve talimat verme, işlemleri denetleyebilme, iptal etme ve düzeltme gibi) kullanabileceğinden söz edilemez. Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulunun ve başbakanlığın idari açıdan üstünde yer alan bir makam konumunda değildir.

Cumhurbaşkanının, Devletin başı olması, Türkiye Cumhuriyetini ve Türk milletinin birliğini temsil etmesi, Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetme yetkisini, idare hukukundaki hiyerarşi yetkisi ve işlevi ile karıştırmamak gerekmektedir. Cumhurbaşkanının anılan Devletin başı olması, temsil ve gözetme görev ve yetkileri idare işlevi kapsamında mütalaa edilmemekte, buna bağlı olarak bu yönlerden idare hukuku ilke ve esasları çerçevesinde değerlendirilmemektedir.

Bir idare hukuku süjesi olma yönü de bulunan Cumhurbaşkanının göreve geliş biçimi başka bir makamın ataması ile değil, TBMM’ce seçilme biçiminde olmaktadır. Cumhurbaşkanı, kamu görevlileri kategorisinde siyasi nitelikli kamu görevlileri arasında sayılmaktadır.

Başka bir açıdan, Cumhurbaşkanı, hem bir gerçek kişi olması hem de bir makamı teşkil etmesinin yanı sıra, kendisine bağlı kurumları dolayısıyla bir idare örgütüne sahip bulunmaktadır. Cumhurbaşkanlığı idare örgütü “Cumhurbaşkanı Genel Sekreterliği” biçiminde teşkilatlanmıştır ve bu teşkilatlanmanın içinde başyaverlik, danışmanlıklar, özel kalem müdürlüğü gibi idari birimler mevcuttur. Bunlar içinde en çok öne çıkanı, aynı zamanda anayasal bir statüsü bulunması dolayısıyla Devlet Denetleme Kurulu’dur. Cumhurbaşkanının siyasi ve idari işlerini görebilmesi amacıyla var olan Cumhurbaşkanı Genel Sekreterliği tartışmalara konu olmazken, Devlet Denetleme Kurulu’nun varlığı ve Cumhurbaşkanına bağlı olması, işlevleri tartışmalara konu olabilmektedir.

Merkezi idare tek bir kamu tüzel kişiliğine, yani devlet tüzel kişiliğine sahip olmakta ve merkezi idarenin bir unsuru olarak Cumhurbaşkanı da devlet tüzel kişiliğini temsil etmektedir. Cumhurbaşkanlığı idari teşkilatı bakımından devlet tüzel kişiliği, Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri tarafından temsil edilmektedir.

Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri doğrudan doğruya Cumhurbaşkanınca atanmakta, Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olmakta, Cumhurbaşkanlığı teşkilatının

hiyerarşik amiri konumundadır. Cumhurbaşkanına bağlı kurumların ayrı bir tüzel kişiliği yoktur, içinde yer alan personel siyasi nitelikli değil, idari niteliklidir ve istisnai memurluk hükümlerine tabidir

Konu bakımından Cumhurbaşkanı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat, çalışma esasları, personel işlemleri ile sınırlı ve yetki bakımından sadece Cumhurbaşkanına ait olan bir idari düzenleyici işlem olarak Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi biçiminde, 1982 Anayasası ile birlikte Cumhurbaşkanının işlevsel yönünün genişletilmesine örnek teşkil eden ve tek başına yapabileceği işlemlerden olan bir işlem türü ortaya çıkarılmıştır.

Cumhurbaşkanının, doğrudan kendisine bağlı ve bir tür idari denetim birimi olan Devlet Denetleme Kurulu ile, yürütme ve İdare üzerinde, hiyerarşi anlamında değilse de, belli ölçülerde egemenlik-ağırlık kurma olanağına sahip olduğundan söz edilebilir. Görev alanının genişliği ve genel idari denetim sisteminden ayrışıklığı tartışma konularının başında gelmektedir. Doğrudan idari karar alma yetkisi bulunmamaktadır, işlevi hazırlamış olduğu raporları Cumhurbaşkanına sunmakla sınırlıdır.

Cumhurbaşkanına ilişkin tartışma konularının başında ona Anayasa düzeyinde verilmiş olan görev ve yetkiler gelmektedir. Diğer taraftan, Cumhurbaşkanının tek başına işlemler yapma konusu, Cumhurbaşkanı ile hükümet arasında kimi zaman bir sorun ya da çatışma kaynağı olmaktadır. Yargısal denetim noktası ise tartışmalara ayrıca bir boyut kazandırmaktadır.

1961 Anayasası'ndan farklı olarak, 1982 Anayasası ile Cumhurbaşkanına daha fazla sayıda görev ve yetki verilirken, diğer taraftan da geniş bir alanda tek başına idare ile ilgili işlem yapmak yetkisi tanınmıştır.

Cumhurbaşkanının Anayasa ile kendisine tanınmış çok sayıda görev ve yetkilerini kullanma biçimi konusunda süre giden tartışmaların temelinde, 1982 Anayasası'nda görev ve yetkilerin kullanış biçimine ilişkin açık bir düzenleme bulunmayışı yatmaktadır. Şöyle ki; Anayasa, Cumhurbaşkanının tek başına işlemler yapabileceğinden bahsederken, hangi görev ve yetkileri bu işlemler ile yapacağını sayarak açıkça belirtmemektedir. Bu noktada, öğretideki görüşlere ve ilgili içtihatlarla bakmak gerekecektir. 1982 Anayasası'nın Cumhurbaşkanına birtakım tek başına (idare ile ilgili) işlemler yapma yetkisi vermesi ama hem bunları açık olarak

saymaması hem bunlara karşı yargı yolunu kapatmış olması, tek başına işlemler sorununu daha yakından ele almayı gerektirmektedir.

Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerine veya işlemlerine ilişkin değişik açılardan kategorik ayrımlar ve değerlendirmeler söz konusudur.

1982 Anayasası, Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri veya yapacağı işlemler bakımından ortaya koyduğu kategorik ayırım kullanım biçimi bakımındandır: “karşı imza ile yapacağı işlemler” (yani, yürütmenin sorumlu kanadı Bakanlar Kurulu ile birlikte yapacağı işlemler) ve “tek başına yapacağı işlemler”. Ancak bu ayrımı yaparken, ne bu ayrımın temelini göstermekte ne de hangi görev ve yetkilerin veya işlemlerin bu iki kategoriden hangisine girdiğini açık olarak belirtmektedir.

Anayasa’da görev ve yetkilerin veya işlemlerin ‘niteliği’ ya da ‘işlevi’ bakımından bir ayırım yapılmamaktadır. ‘İdari nitelik taşıyanlar’ ile ‘siyasi nitelik taşıyanlar’ ya da ‘idari işleve dahil olan’ ile ‘hükümet işlevine (siyasi işleve) dahil olan’ şeklinde ayrımlar da yapılabilir, yapmak gerekmektedir. Bu ayrımlar, görev ve yetkilerin veya işlemlerin tabi olacağı rejim açısından, yargısal denetimleri bakımından önemli olmaktadır. Söz konusu ayrımlar üzerinden görev ve yetkilerin veya işlemlerin sınıflandırmalarına ilişkin örnekleri tez metnimiz içinde göstermiş bulunmaktayız. Nitelikleri veya işlevleri bakımından sınıflandırmalar yönünden öğretide tam anlamıyla bir görüş birliği olduğundan söz edememekteyiz.

Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini iki kısımda düşünmek mümkündür:

- Birincisi, siyasi nitelikli/siyasal görev ve yetkileridir. Bunların siyasal sorumsuz Cumhurbaşkanının tek başına kullanmaması gerekir, yürütmenin siyasal sorumlu kanadı ile birlikte kullanması gerekmektedir. Dolayısıyla, bu görev ve yetkilerin kullanılmasından dolayı siyasal sorumluluk yüklenebilecek bir makamdan söz edilebilecektir. Bu kategoride değerlendirilen işlemlerin yargısal denetimlerinin yapılamayacağı kabul edilmektedir.

- İkincisi, idari nitelikli/idari görev ve yetkileridir. Bunların kullanım biçimine ilişkin iki çözüm yolu düşünülebilir: Birinci çözüm yolu, Cumhurbaşkanına atfedilen tarafsızlık, bağımsızlık gibi nitelikler ve yüklenilen işlevsel yönler dolayısıyla bu görev ve yetkileri “tek başına” kullanmasının kabul edilmesidir. Ancak bu yol kabul edilmekle birlikte, bu

idari nitelikli / idare ile ilgili işlemlere karşı yargısal denetimin kapalı değil, açık tutulması gereklidir. İkinci çözüm yolu, bu idari nitelikli/idari görev ve yetkileri de Cumhurbaşkanının, yürütmenin siyasal sorumlu kanadı Bakanlar Kurulu birlikte kullanımının sağlanmasıdır. Bu şekilde, bu idari nitelikli / idare ile ilgili işlemlerin kullanımından dolayı hem siyasal yönden sorumlu tutulabilecek bir makam olacak, hem birer Bakanlar Kurulu işlemi niteliği de kazanacak bu idari nitelikli / idare ile ilgili işlemlere karşı yargısal denetim yolunun açılması kendiliğinden açılmış olacaktır.

Uygulamaya baktığımızda ise, Cumhurbaşkanları bazı idari nitelikli / idare ile ilgili işlemleri tek başına kullanmaktadır. Dolayısıyla bunlara karşı, Anayasa ve Kanun hükümleri gereği, yargısal yola başvurulamamaktadır. Bu durumda, geriye yargısal denetimi mümkün kılmayı sağlayacak bir Anayasa değişikliği yolu akla gelmektedir.

Cumhurbaşkanının hangi işlemleri tek başına hangi işlemleri karşı-imza ile yapacağı konusunda öğretide kesin bir görüş birliği olmasa da çoğu görev ve yetkiler bakımından bir oydaşma da söz konusudur. Burada bir çözüm önerisi şudur: yasama organının bu konuda bir anayasa değişikliği yoluna giderek, aynı zamanda öğretide ve içtihatlardaki görüşleri de dikkate alarak, tek başına işlemler konusunu bir netliğe kavuşturmasıdır. Yani, yasama organı karşı-imza kuralının istisnalarını anayasada açıkça düzenlemek suretiyle anayasadaki mevcut boşluğu doldurabilir, bu yolun önünde hukuken herhangi bir engel yoktur.

Cumhurbaşkanının ‘idare ile ilgili işlem’lerinden sayılan kimi işlemleri tek başına yapabilmesinde, esasen, kanaatimizce bir sakınca yoktur. Ancak yargısal denetim yolunun bizzat 1982 Anayasası’nın kendisi tarafından kapalı tutulmuş olması asıl ve büyük sakıncayı oluşturmaktadır. En başta hukuk devleti ilkesi olmak üzere, idare hukuku ilke ve esasları açısından her türlü idari işlem ve eylemlere karşı yargı yolunun açık olması gerekmektedir. Ya yargısal denetim yolu, yapılabilecek bir anayasa değişikliği ile açılmalı ya da bu yolun açılmaması durumunda ikinci seçenek olarak Cumhurbaşkanının elinden idare ile ilgili işlemler yapma olanağı/yetkisi alınmalıdır.

Danıştay'ın, Cumhurbaşkanının üniversite rektörlerini seçmek ve ayrıca görevden almak yetkisi ile ilgili olarak içtihatlarında ortaya koymuş olduğu yaklaşım şöyle özetlenebilir:

- Cumhurbaşkanının seçme/atama işleminden önceki ilk iki evrede üniversitelerin ve YÖK'ün aday gösterme işlemleri, asıl/nihai işlem, yani Cumhurbaşkanının atama işleminden ayrılabilir nitelikte, bağımsız, yeni hukuki durumlar yaratan ve icrai nitelik taşıyan birer idari işlemdir ve bu işlem(ler) asıl/nihai işlem beklenilmeksizin tek başlarına veya süresinde olmak koşuluyla, asıl/nihai işlem, sonra da idari yargısal denetime konu edilebilirler.

- Cumhurbaşkanının bütün işlemleri değil, yalnızca hiçbir organ ve kuruluşun katılımı olmaksızın 'tek başına' (re'sen, doğrudan doğruya) yaptığı işlemler yargı denetimi dışında tutulmuştur. Cumhurbaşkanının, belli bir süreç içinde değişik organ veya kurullarca çeşitli evrelerde saptadığı/gösterdiği adaylar arasından birini seçmek biçimindeki atama işlemlerinin, başka bir deyişle başka organ ya da kurumların katkıları sonucu oluşturduğu işlemlerin yargısal denetime tutulabilmesi mümkündür.

Bir hukuk devletinde idarenin ve idari tasarruflarının yargı yolu ile denetlenmesi zorunludur. Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı idare ile ilgili işlemlerinin yargısal denetimden muaf tutulmasının hukuk devleti anlayışı bakımından savunulacak bir temeli bulunmamaktadır. 1982 Anayasası'nın bu düzenlemesinin bir anayasa değişikliği yapılarak hukuki denetim yolunun açılmasıyla, hukuk devletinden sapma teşkil eden bu örneğin ortadan kaldırılması gerekmektedir. Dolayısıyla, tekrar etmek gerekirse, idare ile ilgili işlemler arasında yer alan tek başına işlemlerin hukuka uygunluk denetiminin önünün açılması için şu iki seçenek yoldan biri tercih edilebilir:

- birinci yol, Cumhurbaşkanının tek başına idare ile ilgili işlemleri konusunda Cumhurbaşkanının iradesine, Başbakan ve ilgili bakanın iradesinin eklenerek, başka bir deyişle bu işlemlerin artık Cumhurbaşkanı tarafından tek başına değil, karşı-imza ile yapılması sağlanarak, hem hukuki denetim imkanının sağlanması hem de bu tür işlemlerden siyaseten sorumlu makamın bulundurulmasıdır. Öncelikli yol bu olmalıdır.

- İkinci yol ise, Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemlerin kendisine karşı doğrudan yargısal denetim yolunun işletilebilmesi imkanının sağlanmasıdır. Tarafsızlığına önem atfedilerek Cumhurbaşkanına bu tür işlemleri yapmasına devam edilmesi düşünülüyorsa, en azından bu işlemlerin hukuka uygunluğunun idari yargı organınca denetiminin önü açılmalıdır. Hukuka aykırı bir işlemin idari yargıda dava açılmak suretiyle iptal edilebilmesi sağlanmalıdır. Bir Cumhurbaşkanının hiçbir zaman hukuka aykırı idare ile ilgili bir işleminin olamayacağını düşünmek hukuk mantığı içinde mümkün ve doğru bir yaklaşım değildir.

Son olarak ve aynı zamanda geriye dönüp bakarak açıkça ifade edebiliriz ki, özellikle 1982 Anayasası ile birlikte Cumhurbaşkanı, bir anayasa hukuku süjesi olma özelliğinin yanında, artan düzeyde gerek işlevsel gerek örgütsel anlamda bir idare hukuku süjesi olma özelliği de kazanmış olup, Türk idare sisteminde anılan idari yönleriyle belirli ölçülerde bir ağırlığa ve konuma sahip bulunmaktadır.

KAYNAKÇA

Akad, Mehmet – Dinçkol, Abdullah : **1982 Anayasası ve Anayasa Mahkemesi Kararları**, İstanbul, Der Yayınları, Ekim 2007.

Aldıkaçtı, Orhan : **Modern Demokrasilerde ve Türkiye’de Devlet Başkanlığı**, İstanbul, (Doçentlik Tezi), 1960.

----- : **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası**, İstanbul, İÜHF Yayınları, 1982.

Aslan, Zehreddin – Berk, Kahraman : **İdare Hukuku ve İdari Yargıya İlişkin Temel Kanunlar**, Güncellenmiş 4. basım, İstanbul, Alfa Yayınları, Aralık 2006.

Ayanoğlu, Taner : “Kamu Personelinin Hukuki Rejimi”, **Günışığında Yönetim**’in içinde, İlhan Özay, İstanbul, Filiz Kitabevi, Ekim 2004, s.980-1018.

Balta, Tahsin Bekir : “Türkiye’de Yasama Yürütme Münasebeti”, **İncelemeler**, Ankara, AÜSBF Yayını, 1960,s.1-55.

Berkarda, Kemal : “Olağanüstü Yönetim Usulleri”, **Günışığında Yönetim**’in içinde, İlhan Özay, İstanbul, Filiz Kitabevi, Ekim 2004, s.757-796.

Cumhurbaşkanlığı : **Cumhurbaşkanlığı Tarihi : 1923-2005**, Ankara, Cumhurbaşkanlığı Y., Ekim 2005.

- Cumhurbaşkanlığı Web Sitesi : (Çevrimiçi) <http://www.cankaya.gov.tr>
- Çavuşoğlu, Naz : **Anayasa Notları**, İstanbul, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., Aralık 1997.
- Duman, İlker Hasan : **1982 Anayasası'na Göre Cumhurbaşkanı**, İstanbul, (y.y.), 1997.
- Duran, Lûtfi : “Danıştay’ın 1979 Yılı Kararları Üzerine Kısa Mülahazalar”, **Amme İdaresi Dergisi**, Yayınlayan TODAİE, Ankara, Cilt:13, Sayı:2, Haziran 1980, s.47-71.
- : “Düzenleme Yetkisi Özerk Sayılabilir mi?”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi (İHİD)**, İstanbul, Yıl 4 (1983), Sayı:1-3, Fakülteler Matbaası, 1985, s.33-42.
- : **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1982.
- Eroğul, Cem : **Anatüzeğe Giriş**, Ankara, İmaj Yayıncılık, 1995.
- : “1982 Anayasa Düzeninde Cumhurbaşkanlığı”, 15 Kasım 2007’de İÜ-SBF’de Düzenlenen “1982 Anayasası’nın 25 Yılı: bir geçici bilanço ve perspektifler” başlıklı Sempozyumda sunulan **Tebliğ** (yayımlanmamıştır).
- Evren, Kenan : **Türkiye Cumhuriyeti Devlet Başkanı Orgeneral Kenan Evren’in Yeni Anayasayı Devlet Adına Resmen Tanıtma programı**

Gereğince Yaptıkları Konuşmalar (24 Ekim – 5 Kasım 1982), Ankara, Türkiye Büyük Millet Meclisi Basımevi, 1982.

Giritli, İsmet - Bilgen, Pertev – Akgüner, Tayfun : **İdare Hukuku,** İstanbul, Der Yayınları, 2001.

Gözler, Kemal : **Cumhurbaşkanı – Hükümet Çatışması : Cumhurbaşkanı Kararnameleri İmzalamayı Reddedebilir mi?,** Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, Aralık 2000.

----- : **Devlet Başkanları : Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi,** Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, Mayıs 2001.

----- : **İdare Hukuku I,** Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, Nisan 2003.

----- : **İdare Hukuku II,** Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, Temmuz 2003.

----- : **İdare Hukuku Dersleri,** 6. baskı, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, Ekim 2007.

----- : **Türk Anayasa Hukuku,** Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, Temmuz 2000.

Gözübüyük, A.Şeref : **Anayasa Hukuku (Anayasa Metni ve 11. Protokole Göre Hazırlanmış Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi),** Son Değ.Günc. 14.bası, Ankara, Turhan Kitabevi Yayınları, Mart 2006.

- : **Yönetim Hukuku**, Güncelleştirilmiş 22.bası, Ankara, Turhan Kitabevi, Eylül 2005.
- : **Yönetmelik Yargı**, Güncelleştirilmiş 20. bası, Ankara, Turhan Kitabevi, Ağustos 2004.
- Gözübüyük, A.Şeref – Tan, Turgut : **İdare Hukuku I : Genel Esaslar**, Güncelleştirilmiş 4.bası, Ankara, Turhan Kitabevi Yayınları, Ağustos 2006.
- : **İdare Hukuku II : İdari Yargılama Hukuku**, Güncelleştirilmiş bası, Ankara, Turhan Kitabevi Yayınları, Ocak 2003.
- Günday, Metin : **İdare Hukuku**, Güncelleştirilmiş 8.baskı, Ankara, İmaj Yayınevi, Aralık 2003.
- İzgi, Ömer – Gören, Zafer : **(03.10.2001 Tarihli Değişiklikleri İle) Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Yorumu Cilt I – Cilt II** , Ankara, TBMM Basımevi, 2002.
- Karlıklı, Yücel : **Türk Anayasa Metinleri**, İstanbul, Der Yayınları, 2002.
- Kerse, Ahmet : **Türkiye’de 1961 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanlığı**, İstanbul, (Doktora Tezi), Sümer Matbaası, 1973.
- Kubalı, Hüseyin Nail : **Anayasa Hukuku Dersleri**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1971.

- Kuzu, Burhan : **Anayasa Hukukumuzda Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi ve Güçlendirilmesi Eğilimi**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1987.
- : **Parlamentar Rejimde Devlet Başkanının Konumu ve 1961-1982 Anayasalarında Durum**, İstanbul, y.y., 1989.
- Onar, Sıdık Sami : **İdare Hukukunun Umumi Esasları II**, İstanbul, İsmail Akgün Matbaası (Hak Kitabevi), 1966.
- Özay, İlhan : **Günışığında Yönetim**, İstanbul, Filiz Kitabevi, Ekim 2004.
- Özbudun, Ergun : **Türk Anayasa Hukuku**, Göz.Geç. 8. baskı, Ankara, Yetkin Yayınları, 2004.
- Özdemir, Hikmet : **Atatürk'ten Günümüze Cumhurbaşkanlığı Seçimleri**, İstanbul, Remzi Kitabevi, Şubat 2007.
- Sanal, Recep : **Türkiye'de Yönetimsel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu**, Ankara, TODAİE, 2002.
- Soybay, Selçuk : "Devlet Denetleme Kurulunun Görev alanı", **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi (İHİD)**, İstanbul, Yıl 4 (1983), Sayı:1-3, Fakülteler Matbaası, 1985, s.105-121.

- : “Devlet Denetleme Kurulu’nun Konumu ve İşlevi (I)”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi (İHİD)**, İstanbul, Yıl:5 (Aralık 1984), Sayı:1-3, Güryay Matbaacılık, 1986, s.107-114.
- : “Devlet Denetleme Kurulunun Konumu ve İşlevi (II)”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi (İHİD)**, İstanbul, Yıl:6 (Aralık 1985), Sayı:1-3, Güryay Matbaacılık, (t.y.), s.215-224.
- Soysal, Mümtaz : **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, Gözden Geçirilmiş 7. baskı, İstanbul, Gerçek Yayınevi, Ocak 1987.
- Tan, Turgut : **1982 Anayasası Yönünden Yürütme Görevi ve Yetkisinin Niteliği – Güçlü Devlet ya da Güçlü Yürütme** –, Anayasa Yargısı, Ankara, Anayasa Mahkemesi Yayınları, 1984.
- Tanör, Bülent – Yüzbaşıoğlu, Necmi: **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, 6. Bası, İstanbul, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., Eylül 2004.
- Teziç, Erdoğan : **Anayasa Hukuku**, 10. bası, İstanbul, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., Ekim 2005.
- Turhan, Mehmet :**Hükümet Sistemleri**, 2.bası, Ankara, Gündoğan Yayınları, Şubat 1993.
- Yayla, Yıldızhan : **Anayasa Hukuku Ders Notları**, İstanbul, MÜ HF Yayını, 1985.

Yüzbaşıoğlu, Necmi

: **Anayasa Hukukunun Temel Metinleri**,
4.bası, İstanbul, Beta Basım Yayım Dağıtım
A.Ş., Kasım 2006.

Dergiler :

Amme İdaresi Dergisi

Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi

Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi

Danışma Meclisi Tutanak Dergisi

Danıştay Dergisi

İdari Yargı Dergisi

Resmi Gazete