CUMHURBAŞKANLIĞI SİSTEMİNDE CUMHURBAŞKANI-BAKAN İLİŞKİSİ

Dr. Öğr. Üyesi Hüseyin Melih ÇAKIR*

GİRİŞ

2007 yılında yapılan Cumhurbaşkanlığı seçiminde Anaysa Mahkemesi'nin Anaysa'nın 102.maddesindeki, *"Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile ve gizli oyla seçilir"* ifadesini, toplantı yeter sayısı olarak yorumlayarak iptal etmesiyle [1] başlayan; 12 Eylül 2010 Anayasa referandumu neticesinde halkoyuyla kabul edilen ve 101'inci ve 102'inci maddelerde değişiklik yaparak Cumhurbaşkanı'nın doğrudan halk tarafından seçilmesini öngören 5678 sayılı Kanunla devam eden süreç; 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan referandum neticesinde 'Cumhurbaşkanlığı Sistemi' olarak adlandırılan başkanlık sitemine geçişle nihayete ermiştir [2]. Bu sitem değişikliğinin temelinde, 'güçlü yürütme' arzusunun yattığını söylemek yanlış olmayacaktır [3].

---

* Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi

1 AYMK, 01.05.2007 tarih, E.2007/45. K.2007/21. (Kararlar Bilgi Bankası)

2 YILDIRIM, Turan, "Türkiye'nin İdari Teşkilatı", in "İdare Hukuku", Ed: Turan Yıldırım, 7.Baskı, On İki Levha Yay., İstanbul, 2018, s.49-50.

3 Aslında bu arzunun temelleri, 1961 Anayasası'ndan 1982 Anayasası'na geçişte aranmalıdır. Nitekim 2017 Anayasa değişikliğine ilişkin kanunun gerekçesinde, bu hususa vurgu yapılmaktadır. Kanun'un genel gerekçesinde bu süreç şu şekilde ifade edilmektedir: *"1961'den itibaren, anayasalarda bürokrat kökenli bir kişi olarak tasarlanan Cumhurbaşkanının konumu ve yetkileriyle ilgili bir gelişme dikkat çekicidir. Önce sembolik yetkilere sahip olan Cumhurbaşkanının 1982 Anayasasında yetkilerinin çok önemli derecede arttırıldığı görülmektedir. 1961 ve 1982 anayasalarının Cumhurbaşkanının görev ve yetkileriyle ilgili maddelerinin karşılaştırılması, izaha çalışılan hususu açıkça ortaya koymaktadır. 1980'lerin sonunda bürokratik kökenli Cumhurbaşkanı yerine demokratik siyasetten gelen bir Cumhurbaşkanının seçilmesi, vesayetçi tasarımı bozmuştur. 2007 yılında cumhurbaşkanının parlamentoda seçtirilmemesi sonrasında yapılan anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi esası benimsenmiştir. 1961'den günümüze uzanan çizgide, parlamentonun seçtiği sembolik yetkileri olan "bürokrat" cumhurbaşkanından, milletin doğrudan seçtiği geniş yetkileri bulunan "siyasetçi" cumhurbaşkanı profiline geçiş yaşanmıştır. Hükümet sistemini bütüncül bir yaklaşımla ele almayı engelleyen sosyal ve siyasal şartlar ve gelişmeler, sonuçta bir sistem karmaşasına yol açmıştır. Sistemin işleyişinde sorunlar doğurması kaçınılmaz olan bu karmaşanın aşılması hükümet sisteminde esaslı bir anayasa değişikliği zaruretini ortaya çıkarmıştır".* Genel Gerekçe, s.10-11. https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem26/yil01/ss447.pdf. E.T.: 18.11.2018.

Bu istek, sadece ülkemize özgü bir durum da değildir. İkinci dünya savaşından sonra yapılan anayasalara bakıldığında, yürütmeye önem verildiği, onun kuvvetlendirilmeye çalışıldığı ve hatta bu sebeplerden ötürü çoğu parlamenter sistemin temel ilkelerinden ayrılarak başkanlık sistemine doğru evrildiği gözlemlenmektedir. Ülkemizde de 'güçlü yürütme' anlayışı, 1921 ve 1924 Anayasaları döneminde kendisini göstermekle birlikte; 1961 Anayasası bu anlayışın aksi bir felsefeyi ihtiva ederek zayıf bir yürütmeyi esas almıştır. Ancak bu anlayış 1982 Anayasası'yla terk edilerek, yeniden 'güçlü yürütme'yi merkeze koyan bir anlayışla anayasa yapılmıştır [4]. Ancak bu da yeterli olmamış; 'daha güçlü yürütme'ye olan arzu, 16 Nisan 2017'de 'Cumhurbaşkanlığı Sistemi' olarak adlandırılan başkanlık sitemine geçişe kadar hiçbir zaman kaybolmamış ve hep gündemde kalmıştır. Bugün artık sistem değişikliğinin nedenlerinden ziyade, pozitif düzenlemelerden hareketle değişikliğin ortaya çıkardığı sonuçlar üzerinde durulması daha faydalı olacaktır.

Zira, Cumhurbaşkanlığı Sistemi'ne geçiş yasama ve yürütmeye ilişkin çok önemli değişikliklere yol açmıştır. Bu değişikliklerden birisi de,. bu bildiri metninin konusunu oluşturan. Bakanlar ile Cumhurbaşkanı ilişkindir. Yeni sistemde, artık Bakanlar Kurulu ile Başbakanın bulunmaması, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar arasındaki hukuki ilişkiyi etkilemiştir. Bu nedenle, Cumhurbaşkanı ile Bakan arasındaki ilişkinin yeniden ele alınması gerekmektedir. Bu yeni hukuki durumun daha iyi anlaşılabilmesi için, 2017 Anayasa değişikliği öncesindeki Cumhurbaşkanı-Bakan ve Başbakan-Bakan ilişkilerine kısaca değinilmesi faydalı olacaktır. Böylece Cumhurbaşkanlığı Sistemi'nin Cumhurbaşkanı-Bakan ilişkisine etkisi daha net bir şekilde ortaya konulabilecektir.

I. 2017 Anayasa Değişikliği Öncesinde Yürütme ve İdare

Günümüz demokrasilerinde görevleri ve Devlet içindeki ağırlığı gitgide artan yürütme organının, yapısı bakımından *monist* (tekçi) ve *düalist* (ikici) olmak üzere iki ana tipe ayrıldığı kabul edilmektedir. Monist yürütmede, yürütme yetkisinin tümü, tek bir kişi ya da kuruldan oluşan, tek bir organa aittir. Düalist yürütmede ise, yürütme yetkisi bir kişi (devlet başkanı) ile bir kurul (bakanlar kurulu) arasında bölüştürülmüştür. Düalist yürütme, parlamenter rejimlerin temel özelliklerinden biri olarak değerlendirilmektedir [5].

1982 Anayasası'nın 6771 sayılı Kanunla yapılan değişiklikten önceki 8'inci maddesine göre, "*Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir*".

4 ÖZER, Attila, "Başkanlık Hükümet Sistemi ve Bu Sistemin Türkiye Açısından Uygulanabilirliği", 2.Baskı, Ankara, 1998, s.93-94.

5 ÖZBUDUN, Ergun, "Türk Anayasa Hukuku", 18.Bası, Yetkin Yay., Ankara, 2018, s.297. 298.

Görüldüğü üzere 1982 Anayasası'nın kabul ettiği parlamenter sistemde yürütme düalist, yani iki başlı bir yapıya sahiptir.

Anayasa'nın 101.maddesi vd. ise Yürütme; Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu ve İdare olarak düzenlenmiştir. Şu halde idare, Bakanlar Kurulu ve Cumhurbaşkanı'nın tamamen dışında, Yürütme'nin ayrı bir kanadını mı oluşturmaktadır? Yürütme organını oluşturan Bakanlar Kurulu ve Cumhurbaşkanı'nın siyasal niteliği ağır basmakla beraber, bunları idareden tamamen ayrı düşünmek de mümkün değildir [6]. 1961 Anayasası'nda olduğu gibi, 1982 Anayasası'nda da idari rejim benimsenmiş; Anayasa'nın 123'üncü maddesinde idarenin esasları, 126 ve 127'inci maddelerde ise idarenin kuruluşu düzenlenmiştir. Böylece Anayasa, Yürütme organı içerisinde, onun bir uzantısı olmakla beraber; ayrı ve kendi kendine davranabilme yeteneğine sahip, ondan ayrı bir varlık şeklinde ortaya çıkan bir "idare" öngörmüştür [7]. Şu halde, İdare'nin, yürütme organının içerisinde yer almakla birlikte, yürütme organının tamamını değil; sadece bir kısmını oluşturduğu söylenebilecektir [8]. Hatta organik anlamda idare, belli ölçüde Devletin Yürütme Organı ile özdeşleşmekte [9]; aralarındaki bu organik bağlantı sebebiyle yürütme ve idare kuvvetleri birbirine karışabilmektedir [10]. Şu halde, İdare'nin merkezde yer alan teşkilatı içerisinde, Yürütme organını iki başını oluşturan Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu'nun yer aldığına kuşku bulunmamaktadır. Bununla beraber, görev alanında devlet tüzel kişiliğini temsil eden Bakanları da bu teşkilat içerisinde değerlendirmek gerekmektedir [11].

Bu şekilde örgütlenmiş merkezi idare teşkilatı içerisinde yer alan ve aynı zamanda yürütme yetkisini kullanan Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu ile Bakanlar arasındaki hukuki ilişki üzerinde de kısaca durulması gerekmektedir. Zira, bu konu üzerinde daha önce yapılmış değerlendirme ve nitelendirmeler, Cumhurbaşkanlığı Sistemi'yle gerçekleştirilen değişikliklerin daha iyi anlaşılması açısından yol gösterici olacaktır.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

6 GÜNDAY, Metin, "İdare Hukuku", 10.Baskı, İmaj Yay., Ankara, 2015, s.7-8.

7 ÖZAY, İl Han, "Günışığında Yönetim", Filiz Kitabevi, İstanbul, 2017, s.23. 24, 113. Aynı yönde; İdari rejime sahip ülkelerde, yasama, yürütme ve yargı işlevi yanında, sırf idari görevler üstlenen ayrı bir teşkilat ve kendine özgü bir kudret olduğu hususunda bkz. YAYLA, Yıldızhan, "İdare Hukuku", Beta Yay., İstanbul, 2009, s.19.

8 GÖZLER, Kemal, "Türkiye'nin Yönetim Yapısı", Ekin Yay., Bursa, 2018, s.12.

9 GÜNDAY, s.9.

10 YAYLA, s.19, 22. Yazar, bu tedahülü, kesin olarak ayırabilecek herhangi bir ölçütün bulunmadığını ifade etmektedir.

11 YILDIRIM, Turan, "Türkiye'nin İdari Teşkilatı", 5.Baskı, Alkım Yay., İstanbul, 2007, s.47.

A. 2017 Anayasa Değişikliği Öncesinde Cumhurbaşkanı-Bakan İlişkisi

1982 Anayasası'nın öngördüğü hükümet şekli ve Cumhurbaşkanı'nın konumu, Cumhurbaşkanı ile Bakan ilişkisinin dolaylı bir hal almasına neden olmuştur. Parlamenter sistemin temel özelliklerinden olan Devlet başkanının siyasi sorumsuzluğu ile yürütmenin sorumlu ve icracı kanadını Bakanlar Kurulu'nun oluşturması [12], Cumhurbaşkanı-Bakan ilişkisinin ikincil bir nitelik arz etmesi sonucunu da beraberinde getirmiştir. Cumhurbaşkanı-Bakan ilişkisinin en fazla yakınlaştığı an, Anayasa'nın 104'üncü maddesi gereğince, Başbakanın teklifi üzerine, Bakanları atama ve görevine son verme yetkisinin Cumhurbaşkanına verilmesi olarak değerlendirilebilir. Bu durumda da, araya Başbakan'ın iradesi girmekte; Cumhurbaşkanı söz konusu yetkiyi kendiliğinden kullanamamaktadır [13].

B. 2017 Anayasa Değişikliği Öncesinde Başbakan-Bakan İlişkisi

1982 Anayasası'nın öngördüğü Parlamenter sistemde yer alan Başbakan [14]-Bakan ilişkisi, aşağıda incelenecek ve bu çalışmanın konusunu oluşturan Cumhurbaşkanı-Bakan ilişkisine benzemesi nedeniyle büyük önem arz etmektedir. Anayasa'nın Mülga 112'inci maddesine göre, *"Başbakan, Bakanlar Kurulunun başkanı olarak, Bakanlıklar arasında işbirliğini sağlar ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir.*

Bakanlar Kurulu, bu siyasetin yürütülmesinden birlikte sorumludur. Her bakan, Başbakana karşı sorumlu olup ayrıca kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden de sorumludur.

Başbakan, bakanların görevlerinin Anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirilmesini gözetmek ve düzeltici önlemleri almakla yükümlüdür".

Mülga 3056 Sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'un 4'üncü maddesinde de benzer ifadeler yer verilmiştir. Buna göre, *"Başbakan, Bakanlar Kurulunun Başkanı, bakanlıkların ve Başbakanlık Teşkilatının en üst amiridir.*

Başbakan;

12 ÖNDER, Salih, "Türk Parlamenter Sisteminde Cumhurbaşkanının Rolü", Turhan Kitabevi, Ankara, 2007, s.88-89.

13 Cumhurbaşkanının bu durumda dahi, hukuki şartların yerine getirilip getirilmediğini denetlemek dışında başkaca takdir yetkisi bulunmadığı hususunda bkz. ARMAĞAN, Servet, "1961 Anayasası ve Bakanlar Kurulu", İstanbul, 1978, s.41 vd.

14 Başbakanın ne bir yürütme organı ne de bir idari makam olduğu, bakanlar kurulunun başkanı sıfatıyla siyasi görev ve yetkilere sahip olduğu hususunda bkz. TANÖR, Bülent / YÜZBAŞIOĞLU, Necmi, "1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku", Beta Yay., İstanbul, 2014, s.365. 366.

a) Türkiye Cumhuriyetinin yüksek hak ve menfaatlerini korumak ve gözetmek, milletin huzur ve güvenini sağlayıcı önlemleri almak, genel ahlakı ve kamu düzenini muhafaza etmek, ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı sağlamak, refahı yaygınlaştırmak, Hükümetin genel siyasetini yürütmek ve diğer maksatlarla bakanlıklar arasında ahengi ve işbirliğini temin eder.

b) Bakanların görevlerinin Anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirilmesini gözetir ve düzeltici önlemleri alır.

c) Anayasa ve kanunlarla kendisine verilen diğer görevleri yapar".

Yukarıda aktarılan Anayasal ve Yasal düzenlemeler uyarınca, Başbakan-Bakan arasında bir hiyerarşi ilişkisinin varlığından bahsedilebilecek midir? Bakanların görevlerinin Anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirilmesini gözetme yetkisi, gerektiğinde emir ve direktif vermeyi; düzeltici önlemler alma yetkisi, bakanların işlemlerini değiştirme, iptal etme ya da yeniden işlem yapmayı içerir mi? Zira bu yetkiler hiyerarşi yetkisinin gerektirdiği yetkilerdir [15].

Doktrinde, Başbakan ve Bakan arasındaki hukuki ilişkinin niteliği ile hiyerarşi olarak değerlendirilip değerlendirilmeyeceği konusunda görüş birliği bulunmamaktadır [16]. Değişmiş bir hükümet sistemi üzerine yapılan tartışmaların üzerinde durulmasının anlamsız olacağı düşünülebilecekse de; burada ortaya konulacak hususlar, Cumhurbaşkanlığı Sistemine ışık tutacak niteliktedir. Bu nedenle aşağıda, hiyerarşi üzerinden yapılan tartışmalarda

15 YILDIRIM, "İdari Teşkilat", s.83.

16 "Sonuç olarak, 1982 Anayasası, Başbakanı güçlendirmiştir. Ancak, bakanların hiyerarşik üstü halinde getirdiği söylemek, abartılı olacaktır". YILDIRIM, "İdari Teşkilat", s.85; "…Başbakan, bakanların idare hukukundaki anlamında hiyerarşik amiri değildir…" ÖZBUDUN, Ergun, "Türk Anayasa Hukuku", 12.Bası, Yetkin Yay., Ankara, 2011, s.; Gözübüyük. Tan, Başbakanın, bakanların en üst amiri olmadığını, bakanlıkların en üst amirinin bakanlar olduğunu ve 3056 sayılı Kanun'da yer alan ifadenin, öngörülen sisteme ters ve Anayasa'ya aykırı olduğunu ifade etmektedir. GÖZÜBÜYÜK, Şeref / TAN, Turgut, "İdare Hukuku", 12.Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2018, s.195. 196.. Aksi yönde bkz. "*Başbakan, Bakanlar Kurulunun Başkanı, bakanlıkların ve Başbakanlık Teşkilatının en üst amiridir*" hükmü uyarınca başbakanın bakanların da amiri olduğu söylenebilir. AKYILMAZ, Bahtiyar, "İdare Hukuku", Seçkin Yay., Ankara, 2018, s.201 Ancak yazar, bu ilişkinin normal bir hiyerarşi ilişkisi olmadığını; hem başbakanın hem de bakanların siyasi kimlikleri ve aynı zamanda TBMM'ne karşı siyasi sorumlulukları bulunan kişiler olduğunu ifade etmektedir. Gözler ve Kaplan ise ara bir formülle Başbakanın, "*hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini" ve "bakanların görevlerinin Anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirilmesini"* sağlama adına Bakanlara emir ve talimat verme yetkisine sahip olduğunu; ancak, Bakanların işlemlerini iptal etme, değiştirme, onların yerine geçerek işlem yapma gibi yetkilere sahip olmadığını ifade etmektedir. GÖZLER, Kemal / KAPLAN, Gürsel, "İdare Hukuku Dersleri", 19.Baskı, Ekin. Yay., Bursa, 2017, s.141-142. GÜNDAY da, başbakanın bakanlara yön ve talimat verebileceğini; başbakanın merkezi idare teşkilatı içinde bakan ve bakanlığın üstünde incelenmesi gerektiğini ifade etmektedir. GÜNDAY, s.390; Yayla da, Başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından bakanın görevine son verilebilmesini, başbakanın bakan üzerinde ast-üst ilişkisine benzer bir etkiye sahip olması olarak değerlendirmektedir. YAYLA, 242.

temel alınan argümanların aktarılmasıyla yetinilecek; gerekli değerlendirmeler Cumhurbaşkanlığı Sistemi altında yapılacaktır.

Başbakan. Bakan ilişkisini hiyerarşiye yaklaştıran hükümler;

- Bakanların görevlerinin Anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirilmesini gözetme yetkisi, (AY, m.112/1)
- Her bakanın, Başbakana karşı sorumlu olduğu kuralı, (AY, m.112/2)
- Başbakanın, bakanların görevlerinin Anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirilmesini gözetmek ve düzeltici önlemleri alma yetkisi, (AY, m.112/3)
- Bakanların, Başbakanca seçilip Cumhurbaşkanınca atanacağı; gerektiğinde Başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanınca görevlerine son verileceği kuralı, (AY, m.109/3)
- Başbakanın, bakanlıkların ve başbakanlık teşkilatının en üst amiri olduğu yönündeki kanun hükmü, (Mülga 3056 Sayılı Kanun, Madde 4/1)
- Bakanlıklar arasında doğacak uyuşmazlıkların üst organ olarak Başbakan tarafından çözümlenmesi gerektiği yönündeki Danıştay kararı [17].

17 *"Hukuk sistemimizde bakanlıklar, bir kamu idaresi tüzel kişisi olarak tanımlanan devletin, kamu alanındaki iradesini işlem ve eylemleri ile ortaya koyan organlardır.*

Bakanlıklar devletin organı sıfatıyla, devletten ayrı ve bağımsız bir hukuksal varlığa ve tüzel kişiliğe sahip değillerdir. Bununla birlikte, bakanlıkların kendi görev alanları ile ilgili konularda yetki uyuşmazlıklarına düşmeleri mümkündür.

Bu nedenle, devlet tüzel kişiliği içerisinde ve aynı kademede yer alan bakanlıkların birbirleri ile olan ilişkilerinde koordinasyonu sağlayacak olan bir üst ortak makama ihtiyaç vardır ki, Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 112 nci maddesine göre bu makam, Bakanlar Kurulunun başkanı sıfatıyla başbakandır. Anayasa'nın anılan maddesinde; başbakanın, bakanlıklar arasında işbirliğini sağlamak, hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetmekle görevli ve bakanların görevlerinin anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirilmesini gözetmek ve düzeltici önlemleri almakla yükümlü olduğu hükmü yer almıştır.

Devletin tüzel kişiliğinden ayrı olarak, bağımsız tüzel kişilik sahibi olan kamu tüzel kişilerinin devletin diğer organları ile aralarında çıkabilecek herhangi bir uyuşmazlık nedeniyle yargı mercilerine başvurabilmesi mümkün iken; aynı tüzel kişiliğin, yani devletin, tamamlayıcı birer organı olan Bakanlıkların, ayrı birer taraf sıfatıyla, aralarındaki uyuşmazlıkları yargı yerleri önüne getirerek dava konusu yapmalarına olanak bulunmamaktadır.

Bu durumda, aynı tüzel kişiliği temsil eden bakanlıklar arasında yetki veya diğer nedenlerle ortaya çıkan uyuşmazlıkların, bu tüzel kişiliğin kendisi tarafından ve organlar arasında eşgüdümü sağlamak ve düzeltici önlemleri almakla yükümlü üst organca, yani Bakanlar Kurulu ve başbakanca çözümlenmesi gereklidir". Danıştay 10.D., 03.02.1998 tarih, E.1996/2487. K.1998/473. Aksi yönde bkz. "*Kural olarak, Devlet tüzel kişiliğini temsil eden bakanlıklar arasında ortaya çıkan anlaşmazlıkların yönetsel yollarla çözümlenmesi gerektiği; bununla birlikte, kıyı kenar çizgisinin yeniden belirlenerek onaylanmasına ilişkin Bayındırlık ve İskan Bakanlığı işleminin iptali istemiyle, uyuşmazlığın niteliği, kıyıların korunması amacı ve defterdarlığın görevleri birlikte dikkate alındığında, Maliye Bakanlığı'nın ildeki temsilcisi olan defterdarlığın Bakanlık ve Valiliğe karşı dava açabileceği…"* Danıştay İDDGK, 26.01.2012 tarih, E.2009/670. K.2012/81.

Başbakan. Bakan ilişkisini hiyerarşiden uzaklaştıran hususlar [18];

- Her bakanın, kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden sorumlu olması, (AY, m.112/2)
- Bakanların, başında bulundukları teşkilatın en üst yetkilisi olması, (Mülga 3046 sayılı Kanun, m.21/1)
- Her bakanın yürüttüğü kamu hizmeti alanında devlet tüzel kişiliğinin temsilcisi olması,
- Bakanların, bakanlar kurulunun eşit oy hakkına sahip üyeleri olması.

II. Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme ve İdare

2017 Anayasa değişikliği sonrasında ülkemiz, düalist Yürütme anlayışından, monist yürütmeye geçmiştir. Değişiklikle beraber öngörülen sistemde, Bakanlar Kurulu ve Başbakanlık kaldırılmış; bu organların yetkileri, Cumhurbaşkanı'nın hali hazırda var olan yetkilerine eklenmiştir. Nitekim Anayasa'nın Geçici 21/G maddesinde yer alan [19] hüküm de bu değerlendirmeyi haklı kılacak niteliktedir. Buna göre, *"Kanunlar ve diğer mevzuat ile Başbakanlık ve Bakanlar Kuruluna verilen yetkiler, ilgili mevzuatta değişiklik yapılıncaya kadar Cumhurbaşkanı tarafından kullanılır"*. Anayasa'nın bu hükmünde, söz konusu yetkiler arasında, yürütme ya da idareye ilişkin olma şeklinde bir ayrım yapılmamıştır. Nitekim bu doğrultuda yeni sisteme uyuma yönelik yasal mevzuatta değişiklikler yapılmıştır [20].

Bu değişikliklerle birlikte Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinin önemli ölçüde arttığı bir gerçektir. Cumhurbaşkanı, daha önce bakanlar kurulu ve başbakana verilen görev ve yetkiler ile kendisine ait olan ve yeni sistemle beraber arttırılan göreve ve yetkileri artık tek başına kullanan kişi konumuna gelmiştir. Bu da ister istemez bir idari teşkilatın varlığını zorunlu kılmıştır. Nitekim, 1 Numaralı "Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi"yle [21] Cumhurbaşkanlığı teşkilatı kurulmuş; Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı

18 Bu hususta bkz. YILDIRIM, "İdari Teşkilat", s.85 vd.

19 6771 sayılı Kanunun 18'inci maddesi uyarınca, bu hükmün, birlikte yapılan ilk Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri sonucunda Cumhurbaşkanının göreve başladığı tarihte yürürlüğe gireceği düzenlenmiştir.

20 Bu hususta bkz. 698 sayılı "477 Sayılı Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" (R.G.: T.04.07.2018, S.30468.), 700 sayılı "Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (R.G.: T.07.07.2018, S.30471.), 703 sayılı "Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (R.G.: T.09.07.2018, S.30473.),

21 R.G.: T.10.07.2018, S.30474.

ve buna bağlı genel müdürlükler, Bakanlıklar, Politika Kurulları ve Ofisler bu kararnamede düzenlenmiştir. Tüm bu teşkilatın, tek bir kararnameyle ve Cumhurbaşkanlığı teşkilatı altında örgütlenmiş olması, yürütme ve idareyi birbirine daha da yakınlaştırmıştır [22]. Burada, bu iki fonksiyonu ayırmak için kriter bulma çabasına girilmeyecektir. Bu husus bildirinin konusu dışında kalmaktadır. Bu çalışma kapsamında sadece, bu yeni idare örgütü içerisinde Cumhurbaşkanı ve Bakan'ın konumları önce münferit olarak ele alınacak; sonra bu ikisi arasındaki hukuki ilişki ortaya konulmaya çalışılacaktır.

A. Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Cumhurbaşkanı'nın Değişen Rolü

Yürütme Açısından: 2017 Anayasa değişikliği sonrasında Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisini tek başına kullanır hale gelmiştir. Anayasanın 8'inci maddesine göre, *"Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir"*. Yine 104/1'inci maddeye göre, *"Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir"*.

Bu yeni düzenlemelerle birlikte, Cumhurbaşkanının yetki ve sorumluluğu da artmıştır. Bu artışta, bakanlar kurulu ve başbakanlığın kaldırılmasının da kuşkusuz önemli etkisi bulunmaktadır.

Peki Cumhurbaşkanın görev ve yetkileri nelerdir? Bunlar, Anayasanın 104'üncü maddesinde sayılmıştır. Bu sayılan, görev ve yetkilerden. üst kademe yöneticilerini atamak gibi. bazıları idari niteliktedir. Keza Anayasanın değişik maddelerinde (Örn. Madde 108,117,119,124) de Cumhurbaşkanına verilmiş idari nitelikte görevler bulunmaktadır. Bunlar dışında da, kanunlarla ve Cumhurbaşkanı Kararnameleriyle verilmiş idari nitelikte çeşitli görevler ve yetkiler de vardır [23]. Şu halde, Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinin Anayasa, kanun ve cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde tahdidi olarak sayılmadığını söylemek mümkündür. Kanunlarla Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinde değişiklik yapılabileceği gibi; Cumhurbaşkanı, "yürütme yetkisine ilişkin konularda" çıkaracağı cumhurbaşkanlığı kararnameleri aracılığıyla da yeni görev ve yetkiler üstlenebilecektir. Zira Cumhurbaşkanı, Anayasa değişikliği sonrasında "yürütme yetkisine ilişkin konularda" herhangi bir yasal düzenlemeye dayanmaksızın, ilk elden düzenleme yapma yetkisine kavuşmuştur. Burada önemli olan husus ise, Cumhurbaşkanının, cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkaracağı "yürütme

22 Bu yakınlaşmayı, Anayasamızın sistematiğinden anlamak da mümkündür. Zira 'Yürütme'ye ilişkin düzenlemeler Anayasanın 101'inci maddesinden başlamaktadır. Yürütmenin altındaki 'idare' alt başlığı ise, 123'üncü madde vd.'nda düzenlenmektedir. 2017 Anayasa değişikliğiyle birlikte, 109-115 ve 120-122'inci maddeler yürürlükten kaldırılmış; 101 ve 123'üncü maddeler arasında kalan alan daralmış, yani yürütmeyle idare birbirine sistematik olarak da yaklaşmıştır.

23 GÖZLER, "…Yönetim Yapısı", s.99.

yetkisine ilişkin alan"ın tespit edilmesidir. Bu alan, Anayasa'nın 104/17'inci maddesinde belirlenmiştir [24].

İdare Açısından: Devlet idaresi [25], merkeziyet esasına ve niteliğine uygun olarak, tek bir sistem ve birlik halindedir. Başka bir ifadeyle, Devletin başkentte ve taşrada bulunan merkezi idaresi, birbirine hiyerarşi ilişkisi ile bağlı örgütlerden oluşan bir bütündür [26]. "Yapılan değişiklikler sonucu, Cumhurbaşkanı, merkezi idare teşkilatının en yüksek hiyerarşik amiri haline gelmiştir [27]". Bir diğer ifadeyle Cumhurbaşkanı, Devlet idaresinin bütününü ve birliğini temsil ve ifade edecek tek organ olarak, merkezi idarenin en üst makamı konumuna gelmiştir. Gerek 1961 gerekse 1982 Anayasalarında bu nitelikte bir organ bulunmamaktadır [28].

---

24 Anayasa'da çizilen sınır şu şekildedir: "*Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz*". Maddenin devamında yer alan, kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacağı ya da kanunlarla çelişme halinde kanun hükümlerinin uygulanacağı yönündeki kurallar, "yürütme yetkisine ilişkin alan"ın tespiti için kriter olma niteliğini haiz değildir. Zira, bu kanunların ilgası halinde,. yukarıda yer verilen çerçeve içinde kalmak kaydıyla. Cumhurbaşkanı bu alanda cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilecektir.

25 Duran Devlet idaresini, "mahalli idareler ile kamu kurumları ile meslek teşekkülleri dışında kalıp, başkentte ve ülke üzerinde idari faaliyetler ve kamu hizmetleri ifa eden bütün kamusal örgütler" olarak tanımlamaktadır. DURAN, Lütfi, "İdare Hukuku Ders Notları", İstanbul, 1982, s.79.

26 DURAN, s.79.

27 GÖZLER, "…Yönetim Yapısı", s.99.

28 1961 Anayasası döneminde böyle bir organ ya da makamın eksikliği hususunda bkz. DURAN, s.79 vd. Yazar, 1961 Anayasası döneminde. 1982 Anayasası için de bu değerlendirme geçerlidir. böyle bir organ ya da makamın bulunmadığını; bunun sonucu olarak, devlet idaresini "Anayasa'nın 'Her bakan, kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden ayrıca sorumludur' diyen 105'inci maddesinin ikinci fıkrası gereğince, belli zamanda görevli kaç bakan varsa o kadar kişinin kendi alanlarında temsile yetkili olduğunu kabul etme"nin zorunlu olduğunu; bu nedenle, Devlet faaliyet ve hizmetlerinin konularına göre ilgili bakan veya bakanların görevlerinden sayılması gerektiğini ifade etmektedir. DURAN, s.82. 1961 Anayasası ve 1982 Anaysası'nın 2017 değişikliğinden önceki halinde, Türkiye idare ve bütününü temsil edecek bir organın bulunmayışı nedeniyle, kanunların son maddelerinden birinde, bunları yürütmekle görevlendirilen organ(lar) (bakanlar kurulu, bir ya da birden fazla bakanlık) gösterilmektedir. O bakanlık, o kanunun gösterdiği alanda "genel yetkili" sayılmaktadır. BİLGE, Necip, "Bakanların Görev ve Sorumları", Ankara, 1956, s.4-5; DURAN, s.82; ARMAĞAN, s.68. Cumhurbaşkanlığı Sistemi'yle birlikte, böyle bir belirlemenin yapılmasına gerek kalmamıştır. Zira Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisini tek başına kullanan organ konumundadır. Kanunu uygulama yetkisi olağan olarak Cumhurbaşkanındadır. Cumhurbaşkanı dilerse bu yetkisini astlarına devredebilecektir. Nitekim 1 No'lu Kararname'nin 1/3'üncü maddesinde, "*Cumhurbaşkanı, yetkilerinden bir kısmını gerektiğinde sınırlarını yazılı olarak belirterek astlarına devredebilir*" denilmektedir. Kanunda bir bakanlığın görevlendirilmesi halinde ise, Kanunu uygulama yetkisi Cumhurbaşkanının emir ve talimatları doğrultusunda Bakan tarafından kullanılacaktır. Bakanlığın herhangi bir nedenle kaldırılması halinde ise, yetki Cumhurbaşkanı tarafından kullanılmaya devam olunacaktır.

Duran'ın böyle bir nitelik için aradığı ölçütler özetle şu şekildedir: i) Devletin başı olma ve birliğini temsil etme niteliğinin idare işlevine ilişkin olması, ii) Hükümetin icraat ve faaliyetlerinin sadece geneli için değil, her bakanın yürüttüğü faaliyet özelinde de karar verebilme yetkisine sahip olma, iii) Kanundan ayrı asli ve genel bir düzenleme yetkisinin varlığı [29].

Cumhurbaşkanlığı Sistemi'yle birlikte, artık bu unsurların gerçekleştiğini ve Cumhurbaşkanında tezahür ettiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Zira Cumhurbaşkanı, merkezde yürütme yetkisini tek başına kullanan; Bakanlıkları kuran-kaldıran, bakanları serbestçe atayan veya görevden alan, onlara talimat verebilen; cumhurbaşkanı kararnameleriyle birlikte kanundan ayrı bir düzenleme yetkisine sahip olan kişi konumuna gelmiştir. Bu nedenle Cumhurbaşkanının, idarenin merkezde yer alan, üstün ve asli organı olduğunu; başka bir idari makama bırakılmayan görev ve yetkilerin Cumhurbaşkanınca kullanılacağını söylemek yanlış olmayacaktır.

B. Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Bakan: Organ mı, Makam mı?

Başkanlık sisteminde yürütme yetkisinin tek bir kişiye verilmesinin, o kişinin yürütme yetkisini tek başına kullanacağı anlamına gelmeyeceği söylenmektedir. Burada kastedilen yürütme yetkisinin kaynağının tek kişide olmasıdır. Başkanın "sekreter" adıyla anılan bakanları, danışmanları ve yürütme organının diğer görevlileri, bu yetkinin kullanımına katılabileceklerdir [30]. Bunların, yetkinin kullanımına ne oranda ve ne şekilde katılacaklarına Cumhurbaşkanı karar verecektir. Bu noktada cevaplanması gereken asıl soru, yetkinin kullanımına katılanların,. özellikle de bakanların. ne şekilde nitelendirileceğidir. Bunlar, bir organ mıdır, yoksa bir makam mı?

Organ, tüzel kişiliğin iradesinin aracıdır. Dolayısıyla tüzel kişiliği temsil etmekten ziyade, yetkili olduğu alanda onun kendisidir. Ancak tüzel kişiliğin organlarından birisi,. bir Devletin Cumhurbaşkanı gibi. aynı zamanda o tüzel kişiliği temsil de eder. Buna karşılık makam, genel olarak idare içinde yer alan, organ niteliği taşımayan bir yönetim kademesi, birim şeklinde karşımıza çıkan kişiler yahut kişi topluluklarıdır [31].

Kural olarak, organlar birbirlerini denetleseler de; makam ve merciiler arasında genellikle bir ast-üst ilişkisi bulunur. Nitekim İYUK m.11 de, üst makama, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makama başvurudan bahsetmektedir. Danıştay parlamenter sistem döneminde verdiği kararlarda, bakanlıkları birer

29 DURAN, s.80-81.
30 ÖZBUDUN, 12. Baskı 2011, s.321.
31 YAYLA, 231-232.

organ, bakanlar kurulu ve başbakanı ise üst organ olarak nitelendirmektedir [32]. Peki, 2017 Anayasa değişikliği sonrasında da bakanları bu şekilde nitelendirmek mümkün müdür? Bu sorunun cevabı için öncelikle Anayasa'ya bakmak gerekmektedir.

2017 Anayasa değişikliği sonrasında, Anayasanın 109 vd. maddeleri (109-115) yürürlükten kaldırılmış ve Bakanlar'a ilişkin hükümler, "Cumhurbaşkanı yardımcıları, Cumhurbaşkanına vekâlet ve bakanlar" başlıklı 106'ıncı madde düzenlenmiştir. Buna göre, *"Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından Cumhurbaşkanı tarafından atanır ve görevden alınır"* [33]. Bir sonraki fıkrada, "*Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, Cumhurbaşkanına karşı sorumludur"* [34] denildikten sonra; sonra fıkrada, *"Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir"* [35].

Görüldüğü üzere, yeni düzenlemeyle Anayasa'nın bakanların konumuna ilişkin hükümlerinde önemli değişiklikler yapılmıştır. Buna göre bakanlar,. başbakan olmadığı için. artık başbakanın teklifi üzerine değil, doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanmakta ve görevden alınmaktadır. Atama konusunda Cumhurbaşkanını sınırlandıran tek husus, bakanların milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olup olmadığıdır. Görevden alma konusunda ise takdir yetkisini sınırlandıran herhangi bir unsur bulunmamaktadır [36].

Öte yandan Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması da artık kanunla değil, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenecektir. Bir başka ifadeyle, hangi bakanlıkların kurulacağı [37] ya da. Anayasa'da ismen geçenler dışında. Bakanlık kurulup kurulmayacağına; bunların teşkilat, görev ve yetkilerine artık yürütme yetkisini tek başına kullanan Cumhurbaşkanı karar verecektir [38].

---

32 YAYLA, s.232; Aynı yönde bkz. DURAN, s.86-87. Yayla, organ, makam ve mercii kavramlarının, özellikle organın farklı içeriğine rağmen, mevzuatta ve yargı kararlarında eş anlamda kullanılmakta olduğunu ifade etmektedir. Organ ve makam kavramlarının eş anlamlı kullanımı hakkında bkz. GÖZLER, "…Yönetim Yapısı", s.97. Yazar, Cumhurbaşkanı ve bakanları, birer bireysel makam olarak nitelendirmektedir.

33 Madde 106/4.

34 Madde 106/5.

35 Madde 106/Son.

36 Aynı yönde bkz. GÖZLER, "…Yönetim Yapısı", s.121.

37 Bakanlıklar arasında "klasik" ve "teknik" şeklinde yapılan bir ayrım hakkında bkz. DURAN, s.86.

38 Hukuk tarihimizde Bakanlıkların yürütmenin işlemiyle kurulabildiği örnek için bkz. bkz. **4951 sayılı Bakanlıklar Kuruluşu Hakkında Kanun(R.G.:T.17.09.1946, S.6410), Madde 1**: "Devlet Daireleri Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onamasiyle Bakanlıklara ayrılır". Bu kanun hükmü hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. BİLGE, Necip, "Bakanların Görev ve Sorumları",

Nitekim, 1 Numaralı, "Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi"yle tüm bakanlıklar için geçerli genel hükümlerin yanı sıra, her bir bakanlık kuruluşu ayrı ayrı düzenlenmiştir.

Bir başka değişiklik de sorumluluk noktasında gerçekleşmiştir. Mülga 112'inci maddeye göre, *"Her bakan, Başbakana karşı sorumlu olup ayrıca kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden de sorumludur"* denilmekteydi. Bu hükümden hareketle, başbakan-bakan ilişkisinin hukuki niteliği konusu uzunca tartışılmıştır [39]. Aynı maddede yer alan, bakanın kendi yetkisi içindeki işlerden sorumlu olduğu ifadesi, her bakanın üstlendiği kamu hizmeti alanında devlet tüzel kişiliğini temsil ettiği şeklinde yorumlanmıştır [40]. Gerçekten de, idare hukuku anlamında sorumluluk ve yetki birbirini takip etmekte; sorumluluk varsa yetkinin de var olacağı kabul edilmektedir. Bu minvalde, bakanlığın görev alanına giren konularda devlet tüzel kişiliğini temsil yetkisinin bakanda olması gayet normaldir. Ancak yeni düzenlemeyle birlikte, "*bakanlar, Cumhurbaşkanına karşı sorumludur*" [41] denildikten sonra, bakanın kendi yetkisi içerisinde bulunan işlerden dolayı sorumluluğunu öngören düzenlemeye madde metninde yer verilmemiştir.

Bu nedenle Bakanların artık, kendi görev alanlarında yürütme yetkisi kullanan ve Devlet tüzel kişiliğini temsil eden organlar olmadığı söylenebilecektir [42]. Şu halde bakanlar, Devlet tüzel kişiliği temsil eden organlar değil; idare içinde yer alan bir yönetim kademesi, birim niteliğini taşıyan makamlar haline dönüşmüştür. Yürütme organı içerisinde Devlet tüzel kişiliğinin temsilcisi, Cumhurbaşkanı olarak karşımıza çıkmaktadır [43].

Ankara, 1956, s.19-22.

39 Bu hususta bkz. "2017 Anayasa Değişikliği Öncesinde Başbakan-Bakan İlişkisi" başlığı.

40 Bu hususta bkz. DURAN, s.82.

41 Eskiden siyasi olarak TBMM'ye karşı sorumlu olan bakanlar, artık Cumhurbaşkanına karşı sorumlu hale gelmiştir.

42 YILDIRIM, "İdari Teşkilat", s.51. Aksi yönde bkz. GÖZLER, "…Yönetim Yapısı", s.117. Yazar, sonraki sayfada Anayasa değişikliğinden sonra, Bakanların yürütme yetkisinin bir parçasına sahip olmadıklarını, bakanlar kurulu gibi bir organın üyesi bulunmadıklarını, genel yürütme yetkisinin Cumhurbaşkanına ait olduğunu, Bakanların böyle bir yetkiye sahip olmadıklarını, kendilerine Anayasa-yasa-Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle hangi görev ve yetki verilmiş ise görev ve yetkisinin bundan ibaret olacağını, hatta artık 'bakan' ismi yerine 'sekreter' ifadesinin kullanılmasının yerinde olacağını ifade etmektedir.

43 Bu minvalde, merkezin dışında merkez adına karar alma ve uygulama yetkisi olarak ifade edilen yetki genişliğini kullanan makam açısından da yasal değişikliğe gidildiği görülmektedir.
5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun yeni haline göre, *"Vali, ilde Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtasıdır. Bu sıfatla :*

A) Valiler, ilin genel idaresinden Cumhurbaşkanına karşı sorumludur. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, görevlerine ait işleri için valilere re'sen emir ve talimat verirler". (Madde 9)

Maddenin eski halinde ise, Vali'nin, ayrı ayrı her Bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtası ve ilin genel idaresinden her Bakana karşı ayrı ayrı sorumlu olduğu

Bu noktada, Bakanların Devlet tüzel kişiliğini temsil yetkisi olmayınca, Devlet adına davacı ya da davalı olamayacağı kaygısı belirebilecektir. Böyle bir kaygıya gerek yoktur. Zira Cumhurbaşkanı, mahkemeler önünde davacı ya da davalı olarak Devleti temsil etme yetkisini, görev ve yetki alanlarına göre Bakanlara devredebilecektir [44]. Öte yandan, bir idari makam tek başına tüzel kişiliği olmasa da, yaptığı işlem sonucunda davalı yahut karşılaştığı bir işlem dolayısıyla davacı olabilir. Şu halde, hukuk öznesi olan kamu tüzel kişilerinin (Devlet tüzel kişiliği de dahil olmak üzere) yalnız organları değil; bunların dışında kalan. öyle olması gereken. makam ve mercilerde özne olabilmektedirler [45].

C. Cumhurbaşkanı. Bakan İlişkisinin Hukuki Niteliği

Cumhurbaşkanı ve Bakanın Anayasal sitemde değişen rolü ile hukuki ilişkinin geldiği nokta, Anayasa hükümleri çerçevesinde ele alınmalıdır. Zira, yasal mevzuat ile Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, bu hükümler doğrultusunda şekillenmektedir. Bu noktada, Cumhurbaşkanlığı Sistemi içerisinde Cumhurbaşkanı ve Bakanların sahip oldukları yeni Anayasal konuma ilişkin yukarıda yer verilen anayasa maddeleri ile değerlendirmeler, hukuki ilişkinin nitelendirilmesini oldukça kolaylaştırmıştır.

2017 Anayasa değişikliği sonrasında Cumhurbaşkanı, Devlet idaresinin bütününü ve birliğini temsil ve ifade edecek tek organ olarak, merkezi idarenin

---

düzenlenmişti. Görüldüğü üzere, sistem değişikliği yetki genişliğine de etki etmiştir.

44 **1 Numaralı "Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Madde 1/3:** "*Cumhurbaşkanı, yetkilerinden bir kısmını gerektiğinde sınırlarını yazılı olarak belirterek astlarına devredebilir. Ancak devrettiği yetkiyi, gerek gördüğünde kendisi de doğrudan kullanabilir*".

45 YAYLA, 231-232. Aynı yönde bkz. *"Kamu hukuku yönünden soruna daha da geniş bir açıdan bakmak gerekmektedir. Yukarıda değindiğimiz gibi, Danıştay Kanununun 88 nci maddesi taraf ve dava ehliyeti için Hukuk Usulü Yargılama Kanununa gönderme yapmakla yetinmiştir. Ancak bu gönderme, ehliyet yönünden idare hukukumuzun özellikleri ve gereksinmeleri olmadığı ve uygulamada bunun gözetilemiyeceği anlamına gelmemektedir. Gerçekten hergün Danıştay'da,. bakanlıklar dahil. tüzel kişilikleri olmayan, ancak kendilerine yasalarla ve diğer düzenlemelerle yetki ve görevler tanınan pek çok kamu idare ve merciine karşı iptal davaları açılmaktadır. Yapılan yargılamada, usul hukukunun tüm olanaklarından davacı, davalı ayrımı olmaksızın taraflar eşit koşullar içinde yararlanırlar.*

İdare usul hukuku içinde, anlaşmazlığın bir aşamasında davalı olanın, bir diğer aşamada davacı olması da olasıdır. Esasen dava yeterliği; davacı veya davalı olarak hukuksal sonuçları olan yargısal işlemleri yapmak ve bu işlemlere muhatap olabilmek için karar verebilme yeterliğidir. Tüzel kişiliği olmayan bir idari merciin yukarıda yazılı kararlarda görüldüğü gibi, davalı olabileceği nasıl kabul ediliyorsa, aynı idarenin gerekli hallerde davacı olabileceğinin kabulü de zorunludur. Aksine bir uygulama usul hükümlerinin eşitlik kurallarıyla bağdaştırılamayacak çelişkilere yol açar ve bir anlaşmazlığın tüm yasal mercilerden geçerek kesinleşmesini zaman zaman engeller. 521 sayılı Yasanın 69 ve 70 inci maddelerinde, gerçek ve tüzel kişiler yerine daha kapsamlı ve idare usul hukuku gereklerine daha uygun biçimde,. ileride davacı sıfatını alacaklardan. ilgililer diye söz edilmesi de bu anlamda kabul edilmelidir". Danıştay İBK, 08.03.1979 tarih, E.1971/1. K.1971/1. (Lexpera)

en üst makamı konumuna gelmiştir. Bakanlar ise, artık Devlet tüzel kişiliği temsil eden organlar değil; idare içinde yer alan bir yönetim kademesi, birim niteliğini taşıyan makamlar haline dönüşmüştür. Burada artık Cumhurbaşkanı ile Bakan arasında bir hiyerarşi ilişkisinin varlığından bahsedilebilecektir.

Zira artık yürütme yetkisini tek başına kullanan ve yürütme organı olarak karşımıza çıkan bir Cumhurbaşkanı bulunmaktadır. Yeni sistemde Bakanlar Kurulunun bulunmaması ile bakanların kendi yetkisi içerisinde bulunan işlerden dolayı sorumluluğunu öngören Amayasa maddesine yer verilmemesi, bakanların yürütme yetkisinin parçası olma niteliğini kaybetmesine ve Devlet tüzel kişiliğini temsil yetkisinin ortadan kalkmasına sebep olmuştur. Bakanlar, Devlet tüzel kişiliği temsil eden organlar değil; içerisinde yer aldıkları idari teşkilatın bir yönetim kademesi niteliği taşıyan makamlar haline dönüşmüştür [46].

Bunun yanı sıra, Bakanların doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanması ve görevden alınabilmesi; bakanın sorumluluğunun Cumhurbaşkanına karşı olması; bakanlıkların kurulması, teşkilatı ve görevlerinin Cumhurbaşkanı tarafından, ilk elden Cumhurbaşkanı Kararnamesiyle düzenleniyor olması, bu ilişkinin hiyerarşi olarak nitelendirilmesine yol açan sebeplerdir. Başbakan. Bakan ilişkisinin hiyerarşi olarak nitelendirilmesinin önüne geçen ana unsurlar [47] yeni sistemde Cumhurbaşkanı-Bakan ilişkisinde bulunmamaktadır.

Ç. Cumhurbaşkanı. Bakan İlişkisinin Hukuki Niteliğinin Sonuçları

Cumhurbaşkanı. Bakan ilişkisinin hiyerarşi olarak nitelendirilme nedenleri kadar, sonuçları da büyük önem arz etmektedir. Aşağıda bu sonuçlar ayrı ayrı ele alınacaktır.

1 Numaralı "Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi" bir "yetki devri kararnamesi midir?"

Cumhurbaşkanı. Bakan ilişkisinin hukuki niteliğinin bir sonucu olarak. bakanlıklar dahil. tüm merkezi idare teşkilatı tek bir kararnameyle ve Cumhurbaşkanlığı teşkilatı altında örgütlenmiştir. Peki bu kararname bir "yetki devri kararnamesi midir?"

Yetki devri, kanunların açıkça öngördüğü ya da en azından yasaklamadığı konularda, üst kademede bulunan bir idarecinin yetkilerinin bir kısmını,

46 Günday, parlamenter sistem döneminde merkezi idare teşkilatında hiyerarşik düzenin en üstünde bakanın yer aldığına yönelik değerlendirmesini bu hükme dayanarak yapmıştır. GÜNDAY, s.82.

47 Her bakanın, kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden sorumlu olması; Her bakanın yürüttüğü kamu hizmeti alanında devlet tüzel kişiliğinin temsilcisi olması; Bakanların, bakanlar kurulunun eşit oy hakkına sahip üyeleri olması gibi.

kendi adına kullanması için astlarına devretmesi olarak tanımlanmaktadır [48]. Cumhurbaşkanlığı Sisteminde, yürütme yetkisini tek başına kullanan ve yürütme organı olarak karşımıza çıkan bir Cumhurbaşkanı bulunmaktadır.

Şu halde Cumhurbaşkanın bu genel yetkisini, 1 Numaralı "Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi"yle, hiyerarşik olarak astı olduğunu ifade ettiğimiz bakanlara devretmiş olduğundan mı bahsetmek gerekir? Yetki devri için hukuki araç öngörülmediğine göre, bu devir cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle yapılabilir mi? Şayet bu bir yetki devriyse, bakanların görev ve yetkileri, doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından da kullanılabilecek midir? Cumhurbaşkanının devredemeyeceği yetkileri var mıdır?

İlk sorudan başlamak gerekirse, 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi"yle Cumhurbaşkanın Bakanlara yetki devri yaptığını; bu Kararname'nin Cumhurbaşkanı. Bakan ilişkisi açısından bir yetki devri kararnamesi olduğunu söylemek mümkündür. Cumhurbaşkanı, Anayasa'dan aldığı Yürütme görev ve yetkisinin bir kısmını Bakanlara devretmiştir. Zira Anayasada, Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısının Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği açıkça ifade edilmiştir (Madde 106/Son). Bu hükümden hareketle Cumhurbaşkanının, Anayasa'da ismen sayılan Bakanlıklar dışında kalan herhangi bir Bakanlığı kurmak ya da kurmamak konusunda takdir yetkisinin varlığından bahsetmek mümkündür. Anayasa'da ismen geçen bakanlıklar açısından ise, bunların görev ve yetkilerini belirlemek konusunda yine Cumhurbaşkanının takdir yetkisi bulunmaktadır [49]. Bu nedenle Cumhurbaşkanın, kendi işlemi olan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle kurduğu Bakanlıklara, yine kendi işlemiyle verdiği görev ve yetkiler, Yürütme yetkisine sahip tek organ olması nedeniyle aslında kendisine ait olan yetkiler olup; bu yetkileri Bakanlara verilmesi bir yetki devri niteliği taşımaktadır.

Peki görev ve yetkilerin devrinin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle ilk elden yapılması, bu niteliği değiştirir mi? Yetki devri konusunda açıklamalardan hatırlanacağı üzere, devrin yapılabilmesi için yasanın veya düzenleyici işlemin izin vermesi; ayrıca devri yasaklayan açık bir hükmün bulunmaması gerekmektedir [50]. Şüphesiz bu açıklamalar, idari işlem aracılığıyla yapılacak yetki devri açısından geçerlidir. Ancak. Anayasanın öngördüğü sınır çerçevesinde.

48 AKYILMAZ, s.141.

49 Ancak Bakanlıklara bazı yetkiler Anayasa'yla verilmiştir. Artık bu yetki, söz konusu bakanlık tarafından kullanılmak durumundadır. Bu hususta bir örnek için bkz. **Madde 127/4:** "Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir".

50 TAN, Turgut, "İdare Hukuku", Turhan Kitabevi, Ankara, 2018, s.244.

asli düzenleme yetkisine sahip Cumhurbaşkanı için böyle bir hukuk normunu varlığı aranmayacaktır. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı Kararnamesiyle yetki devri yapılabilmesi için aranacak tek şart: devri yasaklayan açık bir Anayasa hükmünün bulunmamasıdır. Anayasa'nın 7'inci maddesinde yer alan, *"Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez"* şeklindeki yasama yetkisine ilişkin devir yasağı, yürütme yetkisi için öngörülmemiştir. Şu halde, Yürütme organı olarak karşımıza çıkan Cumhurbaşkanı, Anayasa'da açıkça Cumhurbaşkanınca kullanılacağı hüküm altına alınanlar dışında kalan, yürütme yetkisine ilişkin alanda kalan yetkilerinin bir kısmını, Cumhurbaşkanı Kararnamesiyle yapacağı yetki devri yoluyla Bakanlara devredilebilecektir. 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'yle kurulan Bakanlıklara verilen görev ve yetkileri de bu şekilde okumak gerekmektedir. Böylece, 1 No'lu Kararnameyle Cumhurbaşkanı, Yürütme yetkisinin bir kısmını, sınırlarını açıkça belirtmek suretiyle, ilk elden ve yazılı şekilde astı konumundaki Bakanlara devretmiş olmaktadır.

Cumhurbaşkanının devrettiği bu yetkileri kendisinin kullanıp kullanamayacağı bu noktada cevaplanması gereken bir diğer sorudur. Yine, kullanılan bu yetkiler nedeniyle Cumhurbaşkanının sorumluluğu söz konusu olacak mıdır? Burada artık yetki devrine ilişkin açıklamalar geçerlilik kazanacaktır. Bilindiği üzere yetki devrinde, yetki bir idari makamdan diğerine geçirilmekte; kendisine yetki devredilen yetkinin sahibi ve işlemin gerçek yapıcısı olmaktadır. Dolayısıyla yetkiyi devreden, yetkisi kaldırılıncaya kadar devrettiği yetkisini kullanamayacaktır [51]. 1 No'lu Kararnamenin, Cumhurbaşkanınca yapılan bir yetki devri kararnamesi olarak nitelendirilmesiyle birlikte, Cumhurbaşkanının Bakanların görev ve yetki alanına giren konularda işlem tesis edemeyecek; sorumluluğun da aynı doğrultuda kendisine yetki devri yapılan Bakanda olduğu sonucu doğacaktır [52] [53]. Bu değerlendirme, hem Cumhurbaşkanı. Bakan ilişkisinin hukuki niteliğine (hiyerarşi) [54] hem de 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin Madde 503/1'inci maddesinde yer alan, *"Bakan, bakanlık kuruluşunun en üst amiri olup, bakanlık icraatından ve emri altındakilerin faaliyet*

51 TAN, s.243. Aynı yönde bkz. KARAHANOĞULLARI, Onur, "İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler", 3.Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2015, s.391. Yetki devri sonucu alınan kararların, kurallar hiyerarşisinde, yetkiyi devralan makamın işlemi sayılacağı ve onun hiyerarşisinde değer ve kuvvet kazanacağı konusunda bkz. AKYILMAZ, s.147.

52 Yetkiyi devredenin sorumluluktan kurtulamayacağı yönündeki değerlendirmelerin dayanağı olarak gösterilen 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun'un "yetki devri" başlıklı 38'inci maddesi, 703 No'lu KHK'nın 41'inci maddesiyle yürürlükten kaldırılmıştır.

53 "…(Y)etki ve sorumluluk iç içe olmalıdır. Kullanılmayan bir yetki sebebiyle bir görevlinin sorumluluğu hakkaniyete uygun düşmemektedir". YILDIRIM, Turan, "İdari İşlemler", in "İdare Hukuku", Ed: Turan Yıldırım, 7.Baskı, On İki Levha Yay., İstanbul, 2018, s.368..

54 Bilindiği üzere hiyerarşi ilişkisinde üst, asta mevzuatın ne yönde uygulanacağına ilişkin emir ve talimat verebilirken, yerine geçip işlem yapamamaktadır.

ve işlemlerinden sorumlu(dur)" hükmüyle uyumludur. Zira artık Bakan, 1 No'lu Cumhurbaşkanı Kararnamesiyle kendisine devredilen yetkinin sahibi ve işlemin gerçek yapıcısı konumuna gelmekte; doğal olarak bu yetkinin sorumluluğunu da taşımaktadır.

Tüm bu açıklamalardan sonra, son olarak bir hususun açıklığa kavuşturulması gerekmektedir. 1 No'lu Kararname'nin 1/3'üncü maddesine göre, "*Cumhurbaşkanı, yetkilerinden bir kısmını gerektiğinde sınırlarını yazılı olarak belirterek astlarına devredebilir. Ancak devrettiği yetkiyi, gerek gördüğünde kendisi de doğrudan kullanabilir"*. Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde yer alan bu hüküm, yukarıda yetki devrine ilişkin yapılan açıklamalarla çelişir gözükmektedir. Bu hüküm gereğince yapılacak devri, yetki devri olarak değil; imza yetkisi devri olarak değerlendirmek mümkündür. Zira, imza yetkisinin devrinde, bir makam veya görevlinin ödevlerinden bir kısmının başkasına yaptırılarak yükünün hafifletilmesi söz konusudur. Gerçekten de bu durumda, asıl makam ve görevli yetkilerini yine elinde muhafaza etmekte ve dilediğinde kullanmaktadır [55]. 1 No'lu Kararname'nin 1/3'üncü maddesinde yer alan düzenleme bu tanıma uymaktadır.

D. Cumhurbaşkanı Bakan'a emir ve talimat verebilir mi?

Hiyerarşi kudreti astın, mevzuatı amirlerinin görüş ve anlayışına göre (yönetmelik, tamimi sirküler, genelge, emir, talimat …) uygulamasıdır. Nitekim, 1 Numaralı "Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", Cumhurbaşkanı-Bakan ilişkisinin hukuki niteliğine koşut şekilde dizayn edilmiştir. 503/2 maddesinde bu husus pozitif olarak şu şekilde düzenlenmiştir: *"Bakanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanımı amacıyla, bakanlık hizmetlerini mevzuata, Cumhurbaşkanının genel siyasetine, Cumhurbaşkanı karar ve talimatlarına, kalkınma planlarına ve yıllık programlara uygun olarak yürütmekle, bakanlığın faaliyet alanına giren konularda diğer bakanlıklarla işbirliği ve koordinasyonu sağlamakla görevli ve Cumhurbaşkanına karşı sorumludur"*.

Görüldüğü üzere Bakanlar, bakanlık hizmetlerini, Cumhurbaşkanının genel siyasetine, Cumhurbaşkanı karar ve talimatlarına uygun olarak yerine getirmek durumundadırlar. Nitekim Cumhurbaşkanlığı sisteminin hayata geçmesinden itibaren, Cumhurbaşkanı yayımladığı kararlar ve genelgeler aracılığıyla bakanlar dahil tüm idari teşkilatı, ne şekilde hareket etmesi gerektiği hususunda yönlendirmektedir. Bu konuda, daha önce Bakanlar Kuruluna verilmiş yetkilerin Cumhurbaşkanınca kullanılmasına yönelik mevzuat değişiklikleri ile Cumhurbaşkanının mevcut anayasal konumu birlikte değerlendirildiğinde,

55 DURAN, s.403.

Cumhurbaşkanının idarenin merkezde yer alan, üstün ve asli organı olma niteliği pekişmektedir.

Cumhurbaşkanı Bakan'ın işlemini onaylamayabilir, reddedebilir, değiştirebilir ya da kaldırabilir mi?

Cumhurbaşkanı. Bakan ilişkisinin hukuki niteliğinin bir sonucu olarak Cumhurbaşkanı Bakan'ın işlemleri üzerinde onaylama-onaylamama, reddetme, değiştirme ya da kaldırma gibi yetkilere sahip olabilecektir. Bu yetkiler, hiyerarşi yetkisinin beraberinde getirdiği olağan ve genel yetkilerdir. Bu yetkilerin ayrıca herhangi bir norm aracılığıyla verilmesine gerek de yoktur. [56] Hiyerarşik üst konumundaki Cumhurbaşkanı, Bakanın işlemleri üzerinde sahip olduğu bu yetkiyi kendiliğinden kullanabileceği gibi, şikayet ya da başvuru üzerine de kullanabilecektir [57].

Cumhurbaşkanının, cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle yürütme yetkisini devretmiş olması, hiyerarşi ilişkisi sebebiyle sahip olduğu denetim yetkisinin varlığına etki etmeyecektir [58]. Bu minvalde, her ne kadar Cumhurbaşkanın 1 No'lu "Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi"yle Bakanlara devrettiği yetkileri bizzat kullanamayacağı söylenmişse de; Bakanlar tarafından kullanılan yetkiler sonucunda ortaya çıkan işlem ve eylemleri,

---

56 DURAN, s.57.

57 **2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu, Madde 11** (Üst makamlara başvurma): "İlgililer tarafından idari dava açılmadan önce, idari işlemin kaldırılması, geri alınması değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan, idari dava açma süresi içinde istenebilir".
Bakanlığın yapmış olduğu bir işleme karşı İYUK 11 kapsamında yapılacak bir başvurunun, üst makam olarak Cumhurbaşkanlığına yapılması gerekecektir. Ancak böyle bir başvuru, başlamış olan dava açma süresini durduracaktır.
Ancak 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin Madde 503/1'inci maddesinde yer alan, "*Bakan, bakanlık kuruluşunun en üst amiri olup, bakanlık icraatından ve emri altındakilerin faaliyet ve işlemlerinden sorumlu(dur)"* hükmünden hareketle farklı bir sonuca ulaşmak da mümkündür. Bu hükme göre, bakanlar bakanlık kuruluşunun en üst amiri konumundadır. Buna göre, bakanlık işlemine karşı yapılacak itirazların Cumhurbaşkanına değil, bakanlığa yöneltilmesi gerektiği söylenebilecektir.

58 Karahanoğlulları, Yönetmelikle yapılan yetki devri sonucunda ilçede ita amiri sıfatıyla Hazineye ait taşınmazların satışına onay veren Kaymakamın tesis ettiği işlemin, Maliye Bakanlığı'nca iptal edilmesini hukuka uygun bulan Danıştay kararını yorumlarken şu değerlendirmelerde bulunmuştur: "Karara konu olan işlem, astın yerine geçerek alınmış olan bir karar değildir. İlçede ita amiri sıfatıyla yetki kullanan kaymakamın onaylama kararı, devlet mallarını yönetmek konusunda yetkili olan Maliye Bakanlığı tarafından hukuka aykırı görülerek kaldırılmıştır. İhale konusunda kaymakamın yerine geçerek karar alma değil, alınmış olan kararın denetlenerek kaldırılması söz konusudur" KARAHANOĞULLARI, s.390. Yazarın. her ne kadar sonrasında yönetmelikle yapılanın yetki devri olmadığını ifade etse de. yapmış olduğu değerlendirme, yetki devrinin varlığı halini de kapsayacak şekildedir. Buna göre Maliye Bakanlığı, devrettiği satış yetkisini kullanan Kaymakamın işlemini, yetkini gerçek sahibi olmasının ve hiyerarşi ilişkisinin bir sonucu olarak kaldırmıştır. Bir diğer ifadeyle, yetkiyi devreden, devralanın işlemi üzerinde hiyerarşik denetim yetkisini devam ettirmektedir.

hiyerarşi ilişkisinin beraberinde getirdiği genel ve olağan yetkiler kapsamında denetime tabi tutabilecektir.

Nitekim yeni sistemde, bu yetkinin kullanımına ilişkin normlara yer verildiği görülmektedir [59]. 10 No'lu Resmî Gazete Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 2'inci maddesinde, *"Resmî Gazete, internet ortamında Cumhurbaşkanlığınca yayımlanır"* denildikten sonra; "İnceleme üzerine Resmî Gazete'de yayımlanacak düzenlemeler" başlıklı 6'ıncı maddesinde, yukarıda yer verilen denetim ilişkisinin bir örneğine rastlanmaktadır. Buna göre, *"Bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşları tarafından hazırlanan ve Resmî Gazete'de yayımlanmak üzere gönderilen yönetmelik, tebliğ ve diğer düzenleyici idari işlemlere ilişkin taslaklar Anayasaya, kanunlara, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine, genel hukuk kurallarına, Cumhurbaşkanı programı ile kalkınma plan ve programlarına uygunluğu yönünden incelenir. Üniversiteler ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları tarafından hazırlanan ve Resmî Gazete'de yayımlanmak üzere gönderilen yönetmelik, tebliğ ve diğer düzenleyici idari işlemler ise Anayasa ve diğer mevzuata uygunluğu yönünden incelenir.*

Birinci fıkra kapsamında yapılan inceleme sonucunda uygun bulunmayan veya hukuka aykırı olduğu tespit edilen taslaklar kurumuna iade edilir".

Görüldüğü üzere, 6'ıncı madde Bakanlıklar tarafından resmi gazetede yayımlanmak üzere hazırlanan düzenleyici işlemlerin, hem hukuken denetleneceği hem de yerinde olup olmadığının inceleneceği ifade edilmiştir. Nitekim 2'inci fıkrada geçen "uygun bulunmayanlar" ifadesi, Bakanlıkça gönderilen işlemlerin yerindelik denetimine tabi tutulacağının açık bir göstergesidir. Bilindiği üzere hiyerarşi ilişkisi, yalnızca hukuka uygunluk denetimini değil; yerindelik denetimini de ihtiva etmektedir.

Üniversiteler ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları tarafından hazırlanan ve Resmî Gazete'de yayımlanmak üzere gönderilen yönetmelik, tebliğ ve diğer düzenleyici idari işlemler üzerinde ise sadece hukuka uygunluk denetiminin yapılabileceği ifade edilmiştir. Denetimin kapsamının değişmesinin nedeni, kamu tüzel kişiliğini haiz bu kişiler ile Cumhurbaşkanlığı

59 Aslında bu düzenlemenin gerekliliği üzerinde düşünülmelidir. Zira hiyerarşi ilişkisinin beraberinde getirdiği yetkiler genel ve olağandır. Bu yetkilerin ayrıca bir normla verilmesine gerek bulunmamaktadır. Bu nedenle, 10 No'lu Kararnameyle getirilen söz konusu düzenlemeleri, yetki ihdas eden bir "yetki kararnamesi" olarak değil; aralarında hiyerarşi ilişkisi bulunun makamların, hiyerarşi yetkisinin beraberinde getirdiği yetkilerini ne şekilde kullanılacağını gösteren bir "usul kararnamesi" olarak değerlendirmek yerinde olacaktır. Cumhurbaşkanı ile arasında hiyerarşi ilişkisi bulunmayan üniversiteler ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları açısından ise, bu bir "yetki kararnamesi" olarak değerlendirilebilecektir.

(Merkezden Yönetim) arasında kurulacak denetim ilişkisinin "hiyerarşi" olarak nitelendirilemeyecek olması gösterilebilir [60].

Bakan'ın yapmış olduğu işlemlerden dolayı Cumhurbaşkanı'nın sorumluluğu var mıdır?

1 Numaralı "Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi"nin 503/2 maddesinde, Bakanların sorumluluğunun Cumhurbaşkanına karşı olacağı ifade edilmiştir. Peki Bakanların yaptıkları iş ve işlemlerden dolayı Cumhurbaşkanının sorumluluğu doğacak mıdır?

Madde 503/1'e göre, *"Bakan, bakanlık kuruluşunun en üst amiri olup, bakanlık icraatından ve emri altındakilerin faaliyet ve işlemlerinden sorumlu, bakanlık merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatı ile bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların faaliyetlerini, işlemlerini ve hesaplarını denetlemekle görevli ve yetkilidir".*

Görüldüğü üzere Kararname, "*bakanlık icraatından ve emri altındakilerin faaliyet ve işlemlerinden sorumlu"* olarak Bakanı öngörmüştür. Peki bu durum, Cumhurbaşkanın emir ve talimatları doğrultusunda gerçekleştirilen işlemler açısından da geçerli midir? Bu durumda artık, "kanunsuz emir" başlıklı Anaysa'nın 137'inci maddesi [61] hükmü uygulanmalıdır. Bunun dışında Anayasa, kanun ya da cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle verilen yetkileri kullanan Bakan, tesis etmiş olduğu işlem ve eylemlerden sorumlu kabul edilmelidir.

III. Sonuç

2017 Anayasa değişikliği sonrasında, hükümet sistemiyle birlikte, Cumhurbaşkanı-Bakan ilişkisinin hukuki niteliği de büyük değişikliğe uğramıştır. Bu bildirinin amacı da, değişen bu niteliği ortaya koymaya çalışmaktır. Bu niteliğin ortaya konulmasında karşılaşılan en büyük güçlük ise, parlamenter sistemden kalma anlayış, kalıp ve adlarla yeni sistemin anlatılmak durumunda kalınmasıdır. Anayasa'da yapılan köklü değişikliklere karşın, Sistemin adının "Başkanlık Sistemi" olarak değil de "Cumhurbaşkanlığı Sistemi" olarak kabul edilmesi; bunun sonucu olarak, "Başkan" yerine "Cumhurbaşkanı" isminin muhafazası; bununla da yetinilmeyerek, konumu değişmesi karşın "Bakan"

60 Maddede, kamu tüzel kişiliğini haiz *"kamu kurum ve kuruluşları tarafından hazırlanan"* işlemlerin de yerindelik denetimine tabi tutulması, isabetli olmamıştır. Kamu kurumları üzerinde merkezin hiyerarşiye yaklaşan denetiminin söz konusu olabildiği bilinmekteyse de; hiyerarşik denetim şekilde kurulan denetim ilişkisinin kamu tüzel kişiliğini haiz kamu kurum ve kuruluşlarının idari özerkliğine aykırı olduğu söylenebilecektir.

61 **Madde 137:** "Kamu hizmetlerinde herhangi bir sıfat ve suretle çalışmakta olan kimse, üstünden aldığı emri, yönetmelik, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, kanun veya Anayasa hükümlerine aykırı görürse, yerine getirmez ve bu aykırılığı o emri verene bildirir. Ancak, üstü emrinde ısrar eder ve bu emrini yazı ile yenilerse, emir yerine getirilir; bu halde, emri yerine getiren sorumlu olmaz".

isminde değişiklik yapılmaması; uzun yıllar parlamenter sistem geleneğini sürdüren ülkemizde, yeni sistemin anlaşılması ve anlatılmasını; yeni sistemin bir "başkanlık sistemi" olduğu gerçeğinin ikrarını zorlaştıran birincil neden olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bunun yanı sıra Anayasa'da Bakanlar'ın, Meclis önünde ant içerek göreve başlaması, görevleriyle ilgili suç işledikleri takdirde yüce divanda yargılanmaları, Anayasa'da bazı bakanlara verilen yetkilerin muhafaza edilmesi [62] gibi parlamenter sistemden kalan hükümlerin varlığı da, "hiyerarşi" olarak nitelendirdiğimiz Cumhurbaşkanı. Bakan ilişkisi açısından, "acaba değil mi" sorusunu haklı olarak akla getirmektedir. Ancak parlamenter sistemden kalan bu hükümlerin varlığı, Cumhurbaşkanı. Bakan ilişkisinin hukuki niteliğini değiştirecek vasıf taşımamaktadır.

Cumhurbaşkanlığı sisteminde artık Cumhurbaşkanı, Devlet idaresinin bütününü ve birliğini temsil ve ifade edecek tek organ olarak, merkezi idarenin en üst idari makamı konumuna gelmiştir. Bakanlar ise, artık Devlet tüzel kişiliği temsil eden organlar değil; idare içinde yer alan bir yönetim kademesi, birim niteliğini taşıyan makamlar haline dönüşmüştür.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

62 Bunlardan bazıları şu şekildedir: **Madde 127/4:** "…mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir".
Madde 130/8: "Üniversitelerin hazırladığı bütçeler; Yükseköğretim Kurulunca tetkik ve onaylandıktan sonra Milli Eğitim Bakanlığına sunulur ve merkezi yönetim bütçesinin bağlı olduğu esaslara uygun olarak işleme tabi tutularak yürürlüğe konulur ve denetlenir".
Madde 140/6: "Hakimler ve savcılar idari görevleri yönünden Adalet Bakanlığına bağlıdırlar".