

KUVVETLER AYRILIĞI TEMELİNDE DEVLET TEŞKİLAT YAPISI ¹

Emrah TOPÇU*

ÖZ

Bu çalışmanın amacı, demokratik ve modern devlet yönetimlerinin vazgeçilmez özelliklerinden olan yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin ayrılmasının Türkiye Cumhuriyeti devlet teşkilatındaki yansımaları, çalışmanın kapsadığı başlıklar ışığında ortaya koymaktır. Elbette bu ayrımların arasında gri bölgeler bulunmaktadır. Anayasanın ve mevcut kanunların ortaya koyduğu durumlar ile farklı görüşlerden önerilerin tartışılmasıyla gri bölgelerin biraz daha netleştirilmesi sağlanmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda, kimi zaman ortaya çıkan kavram tartışmalarına da yer verilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Devlet teşkilatı, kuvvetler ayrılığı, yasama, yürütme, yargı.

SEPARATION OF POWERS BASED ON STATE ORGANIZATION STRUCTURE

ABSTRACT

The aim of this study is to profound the reflection on the state organization with the Republic of Turkey of the separation of legislative, executive and judicial powers which the essential characteristics of democratic and modern state government, in the light of the study's titles. Of course, there are gray areas between these distinctions. The gray area has sought to clarify a bit more with the situation revealed by the Constitution and existing laws to discuss the proposal with the different opinions. In this context, it is given place to conceptual discussions.

Keywords: State organization, separation of powers, legislative, executive, judicial.

* Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, Geçici Personel (Gelir Uzmanı), emrah.topcu@basbakanlik.gov.tr

¹ Bu çalışma ilk olarak Nisan 2016 döneminde www.kaysis.gov.tr adresinin "Yayınlar" bölümünde yayımlanmıştır. Yapılan yasal değişiklikler üzerine Kasım/Aralık 2017 döneminde güncellenmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin 2019 yılında yürürlüğe girecek düzenlemeleri üzerine ileri tarihte yeniden güncelleme yapılacaktır.

1. KUVVETLERİN AYRILIĞI

Demokrasi kavramının Antik Yunan'da ortaya çıkışı ve gelişmesi, kuvvetler ayrılığı fikrinin de tohumlarını bu dönemde bulmamızı sağlar. Aristo ile başlayan süreç, John Locke'un düşünsel çabalarıyla ilerlemiştir. Locke'un kuvvetler ayrılığında yargı kuvveti muğlak bir nitelik göstermektedir. Düşünsel olarak öncelik, "yasaları yapanlar ile uygulayanların farklı kimseler olması gerektiğinden", yasama ve yürütme ayrımı öncelik kazanmıştır. Bu kuvvetlerin yanında "üçüncü kuvvet olarak dış politika sorunlarıyla ilgili olarak federatif kuvvet önerilmiştir" (Şenel, 1997: 344-345). Ancak, kuvvetler ayrılığı fikri modern düşünce anlamında asıl yapısını Montesquieu tarafından "Kanunların Ruhu" eseriyle kazanmıştır. "Montesquieu, yasa yapma, yasayı uygulama ve yasaya göre ceza verme yetkilerinin yani üç kuvvetin ayrı toplumsal güçler tarafından paylaşılmasını öne sürmüştür. Her ne kadar bu öneride yetkiler, demokratik cumhuriyetin varlığı için krala, soylulara ve halka verilmiş" (Kışlalı, 1998: 201) olsa da önemli olan fikrin idealize edilmesidir. Kuvvetler ayrılığı özünde, aristokrasiyi krala karşı korumak için kurulmuş olsa da; "burjuva devrimleri başarıya ulaştınca Fransız ve Amerikan devletlerinin anayasalarına geçerek, varlığını çağdaş anayasalara kadar sürdürebilen bir anayasa ilkesi durumuna gelmiştir" (Şenel, 1997: 355) Demokrasinin ve yönetim şekillerinin zamanın şartlarına uyarak yeni biçimler alması kuvvetler ayrılığı fikrinin özünü değiştirmemiştir.

Anayasal ve demokratik devletlerin temel ayaklarından biri olan kuvvetler ayrılığı, bu fikirlerin etkisiyle ilk önemli somutlaşmasını İngiltere'de göstermiştir. "Kuvvetler ayrılığında önemli bir adım, 1689 yılında Haklar Bildirgesi ile atılmış, parlamentonun onayı olmadan kralın vergi koyamayacağı hükme bağlanmıştır" (Yayla, 1998: 114) "Devlet karşısında birey özgürlüklerinin güvence altına almak, devlette oluşan tek gücü dağıtarak, farklı organlar arasında paylaşırma düşüncesi 1789 tarihli İnsan Hakları ve Yurttaş Hakları Bildirisinde yer almıştır. Bildirinin 16. Maddesinde kuvvetler ayrılığının belirtilmediği toplumların anayasaya sahip sayılmayacakları açıklanmaktaydı." (Erdoğan, 1999: 12-13). Böylece, demokratik yönetim anlamında geri dönüşü olmayan bir sürece girilmiştir.

Sözlük anlamlarına baktığımızda yasama "genel, soyut, nesnel ve sürekli nitelikte kurallar koyma"; yürütme "uygulama, icra", yargı ise "yasalara göre mahkemece bir olay veya olgunun doğuşuna etken olan sebeplerin de göz önünde bulundurularak değerlendirilmesi sonucu verilen karar anlamına gelmektedir". Yasamanın tanımdan anlaşılacağı gibi en güçlü yetkisi yasa yapılmasında şeklini bulur. Demokratik yönetim sistemlerinde bu yetkiyi meclis, senato, kongre, konsey gibi organlar kullanmaktadır. Halkın ya da alt meclis benzeri yapıların

seçtiği bu organlar çoğulculuğu yansıtır ve ülke yönetimi ile toplumsal yaşam için gerekli kuralları ortaya çıkarırlar.

“Demokratik yönetimler açısından kuvvetler ayrılığı ortak özellik olsa da, farklı siyasal sistemlerde farklı uygulamalar bulunmaktadır.” (Beetham ve Boyle, 1998: 77). İki meclisli veya tek meclisli sistemler veyahut başkanlık sistemlerinin olduğu ülkelerde yönetim farklı özellikler barındırsa da kuvvetler ayrılığı ilkesinden taviz verilmemiştir. Ülkemizde de tek meclisli parlamenter bir yönetim biçimi uygulanmakta olup, bu yönetim biçimi kuvvetler ayrılığına uygun bir yapı ile desteklenmiştir.

2. DEVLET TEŞKİLATINDA KUVVETLERİN YERLEŞİMİ

Türkiye Cumhuriyeti Devlet Teşkilatı, kuvvetler ayrılığı ilkesine uygun bir şekilde yapılanmıştır. 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarında bu ilkeye uyulmuş; yasama, yürütme ve yargının ayrı kuvvetler tarafından kullanılacağı belirtilmiştir. Bu noktada, 1924 Anayasası’nda küçük bir ayırım bulunmaktadır. Anayasaya göre, yasama yetkisi ve yürütme erki Büyük Millet Meclisi’nde belirir ve toplanır. Meclis yasama yetkisini kendisi kullanırken; yürütme yetkisini kendi seçtiği Cumhurbaşkanı ve onun atayacağı Bakanlar Kurulu eliyle kullanmaktaydı. Bir diğer deyişle, anayasada Meclis’in üstünlüğü ön plandadır. Bahsedilen ayırım aslında kuvvetler ayrılığının özünü ilgililemiyor; Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu’nun seçilme şekliyle ilgilidir. Yargı hakkının ise, bağımsız mahkemelerce kullanılacağı belirtilmiştir. Daha sonra ise söz konusu ayırım tamamen keskinleşmiştir.

Nitekim 1961 Anayasası’nda yasama yetkisinin Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde (TBMM) olduğu, yürütme görevinin Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirileceği, yargı yetkisini ise bağımsız mahkemelerin kullanacağı belirtilmiştir. Yargının bir hak durumundan yetki durumuna geçmesiyle nihayetinde, 1982 Anayasası’nda tüm kuvvetler birer yetki olarak tanımlanmıştır. 1982 Anayasası’nın 7. maddesi ile yasama yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne; 8. maddesi ile yürütme yetkisi ve görevi Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu’na verilmiş; 9. madde ile yargı yetkisinin mahkemelerce kullanılacağı belirtilmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti Devlet Teşkilatı’nda² yasama başlığının altında TBMM bulunmaktadır. Yasama ilk anda, kanunlara ilişkin düzenlemeleri yapma faaliyeti olarak

² Çalışmanın ekinde T.C. Devlet Teşkilatı başlığı altında tüm yapıyı ana başlıklar halinde gösteren şema verilmiştir.

meydana gelir. Anayasa’da TBMM’ye Bakanlar Kurulu ve bakanları denetleme, Bakanlar Kurulu’na kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verme, bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek, para basılmasına ve savaş ilanına karar verme, milletlerarası anlaşmalarının onaylanmasını uygun bulma görevleri de verilerek, yasamanın kapsamı belirlenmiştir. TBMM’ye bağlı bir kuruluş olarak sadece Kamu Denetçiliği Kurumu Başdenetçiliği yer almaktadır.

Yürütme kuvveti devletin asıl icracı ve idari yönünü göstermektedir. Genel kabul gören anlayışla söylemek gerekirse; yürütme, merkezden yönetim ve yerinden yönetim olarak ikiye ayrılmaktadır. Merkezden yönetim ise, yine kendi içinde merkez (başkent) teşkilatı ve taşra teşkilatı olarak ikiye ayrılmıştır. Merkez teşkilatı, Cumhurbaşkanlığı ve Bakanlar Kurulu’nu bünyesinde barındırır. Dolayısıyla Başbakanlık ve 21 adet bakanlık ana birimler olarak yürütmede yerlerini almışlardır. Cumhurbaşkanlığı’na bağlı olarak Devlet Denetleme Kurumu Başkanlığı, Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı ve Savunma Sanayi Müsteşarlığı bulunmaktadır. Başbakanlık ve bakanlık teşkilatlarının altında bağlı, ilgili, ilişkili ve bu üç kavram içine girmeyen koordine (eş güdümlü)/sorumlu olarak tanımlanabilecek birçok kurum ve kuruluş yer almaktadır³. Bu alt kurum ve kuruluşların da altında aynı nitelikte kurum ve

³ Kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkili, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülebilmesi için bakanlıkların kurulmasına, teşkilat, görev ve yetkilerine ilişkin esas ve usulleri düzenlemek amacıyla çıkarılan 27/09/1984 tarihli ve 3046 sayılı kanununun 10. maddesinde bağlı kuruluş, “bakanlığın hizmet ve görev alanına giren ana hizmetleri yürütmek üzere, bakanlığa bağlı olarak özel kanunla kurulan, genel bütçe içinde ayrı bütçeli veya katma bütçeli veya özel bütçeli kuruluşlar” olarak; 11. maddesinde ilgili kuruluş; “özel kanun veya statü ile kurulan, iktisadi devlet teşekkülleri ve kamu iktisadi kuruluşları ile bunların müessese ortaklık ve iştirakleri veya özel hukuki, mali ve idari statüye tâbi, hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları” şeklinde tanımlanmıştır.

Kanunda, ilişkili kuruluş olarak ayrı bir tanımlamaya gidilmemiştir. Ancak, aynı Kanun’un 19/A maddesinde bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar ifadesi kullanılarak ilişkili kavramına atıf yapılmıştır. Hatta bazı kurumların kuruluş kanunlarında ilişkili oldukları birimler net olarak ifade edilmiştir. 15.07.2004 tarihinde TBMM’de kabul edilen 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun’un 26. maddesinde ilişkili kuruluş, “piyasalara ilişkin düzenleyici ve denetleyici görev yapan, kamu tüzel kişiliği ile idarî ve malî özerkliği haiz, özel kanunla kurulan kuruluşlar” olarak tanımlanmıştır. Kanun, Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından bazı maddelerinin yeniden görüşülmesi gerekçesiyle TBMM’ye geri gönderilmiş olsa da ilişkili kuruluş tanımı fiili olarak varlığını sürdürmektedir.

Anayasa’nın 117. maddesi ile 1324 sayılı Genelkurmay Başkanının Görev ve Yetkilerine Ait Kanun’un 7. maddesinde Genelkurmay Başkanı’nın görev ve yetkilerinden dolayı Başbakan’a karşı sorumlu olduğu belirtildiği için; kurum olarak Genelkurmay Başkanlığı’nın sorumlu kuruluş statüsünde olduğu sonucuna varılabilir. Burada; bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluş sınıflandırmasına girmeyen kuruluşlara

kuruluşlar yer almaktadır. Somut bir örnek vermek gerekirse; İçişleri Bakanlığı'nın bağlı kuruluşu olan Emniyet Genel Müdürlüğü'nün Polis Akademisi Başkanlığı adında bir bağlı kuruluşu bulunmaktadır⁴.

Belirli hizmetlerin görülmesi amacıyla Başbakanlık ya da bakanlıklar ile bağlantısı olan birçok kurum/kuruluş bulunmaktadır. Bu kurumların/kuruluşların kuruluş mevzuatları ya da Başbakan yardımcılıkları arasındaki görev dağılımını gösteren Başbakanlık Genelgeleri incelendiğinde Başbakanlık ya da bakanlıklara bağlı, ilgili ya da ilişkili olduğuna ilişkin hükümlerin bulunduğu görülür. Ancak bu sınıflandırmayı net bir şekilde belirten hükümlerin olmadığı kurumların/kuruluşların kuruluş mevzuatları ayrıntılı olarak incelendiğinde bir bakanlık ya da üst kurum düzeyinde ilişki kurulduğu görülür. Bu ilişki kimi zaman yönetim kurulunda yer alan kamu görevlilerinin niteliklerinde; kimi zaman yapılan işlemlerin/hizmetlerin tamamlanması için alınan onay aşamasında kurulmaktadır. Bu şekilde teşkilatlanan kurum/kuruluşların bağlantılı olduğu kurum/kuruluşlar ile aralarında bir eşgüdüm (koordinasyon) bulunmaktadır. Örnek vermek gerekirse, 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu'nun ek 33. Maddesine göre kurulan Türksat Uydu Haberleşme Kablo TV ve İşletme Anonim Şirketi Genel Müdürlüğü'nün hisselerinin tamamı Hazine Müsteşarlığı'na aittir. Hazine Müsteşarlığı'nın şirketteki pay sahipliğine dayanan oy, yönetim, temsil, denetim gibi hak ve yetkilerin tamamının Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı tarafından kullanılacağı belirtildiği için kurumun Bakanlık ile eşgüdümlü çalıştığı sonucuna ulaşılabilir. Bazı kuruluşların ana mevzuatında bağlantı kurulacak hiçbir kurum bulunmasa da Başbakanlık genelgeleri ile Başbakanlık, Başbakanlık Yardımcılıkları ya da Bakanlıklarla görev dağılımı düzenlenmektedir. 57 sayılı Anadolu Ajansının Malları ve Personeli Hakkında Kanun ile kurulan Anadolu Ajansı Türk Anonim Şirketi Genel Müdürlüğü söz konusu Kanuna göre değil, son dönemde yürürlüğe giren Başbakanlık genelgelerinde belirtilen Başbakan Yardımcılıkları⁵ ile koordinasyon sağlanmaktadır.

karşılıklı ilişkilerinin niteliği nedeniyle koordine (eş güdümlü) kuruluş denilmesi resmi bir görüş değil, sadece bir öneridir. Bu tür kuruluşları bir isim çatısı altına almak öncelikli amaçtır. Zaman içinde literatürdeki gelişmelere bağlı olarak, kavramın isminde güncelleme yapılabilir.

⁴ Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'nın ilişkili kuruluşu olan Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu Başkanlığı'nın bağlı kuruluşu olan Telekomünikasyon İletişim Başkanlığı 17/08/2016 tarih ve 29804 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 671 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Kurum ve Kuruluşlara İlişkin Düzenleme Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile kapatılmıştır.

⁵ 08/06/2011 tarih ve 27958 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 643 sayılı 3046 Sayılı Kanun ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname ile 3046 sayılı Kanunun "Devlet Bakanları" başlıklı 4. Maddesi "Başbakan Yardımcıları" şeklinde değiştirilmiştir. 3046 sayılı Kanunun ilk halinde Devlet Bakanlarının en fazla ikisinin Başbakan

Bunların yanı sıra merkezden yönetimin taşra teşkilatı da ikinci önemli ayağı oluşturur. Taşra örgütünde mülki yönetim bölümleri kapsamında il yönetimi, ilçe yönetimi ve bucak yönetimi; bunların dışında da bölge yönetimleri bulunmaktadır. Belirtmek gerekir ki; merkez teşkilatının taşradaki yapılanmaları hiyerarşik olarak söz konusu il ya da ilçe yönetimlerinden ayrı düşünülmemelidir. İl yönetimleri vali ve il yönetim kurulundan, ilçe yönetimi kaymakam ve ilçe yönetim kurulundan, bucak yönetimi ise bucak müdürü, bucak meclisi ve bucak komisyonundan oluşur. 12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile büyükşehirlerde yer alan bucaklar ve bucak teşkilatları kaldırılmıştır. Bölge yönetimleri arasında ise taşra bölge kuruluşları, serbest bölgeler ve bölge valilikleri sayılır. Bu noktada, devlet teşkilatı için yeni bir satır açmak gerekmektedir. Az önce anılan 6360 sayılı Kanun ile 3152 sayılı “İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun”un taşra teşkilatı başlığına eklenen 28/A maddesi ile Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları kurulmuştur. 6360 sayılı Kanun ile tüm büyükşehirlerdeki il özel idareleri kaldırıldığından, ilgili valiye bağlı bir iç birim olarak kurulan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları bu birimlerin yerini almıştır. 01/09/2016 tarih ve mükerrer 29818 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 674 sayılı “Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile yapılan değişiklikler sonucunda; başkanlıklara kamu tüzel kişiliği verilmiş, valiye bağlı ve özel bütçeli olarak kurulacakları belirtilmiştir.

Ancak, başkanlıkların İçişleri Bakanlığı’nın taşra teşkilatı yapısına alınması, bu birimleri yerel yönetim başlığının altına almayı zorlaştırmaktadır. Tüzel kişilik ve bütçe konularında yapılan son değişikliklerle Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları, belki de bu konudaki ilk örnek olarak mülki idareye bağlı kuruluş ismiyle tanımlanabilir.

Merkez ve taşra teşkilatı içinde yer almayan, herhangi bir kurum ya da kuruluşla yasal bir bağı bulunmayan bazı birimler ise, yürütmenin merkezi yönetiminden veya yargı başlığından tamamen ayrı düşünülecekleri için bağımsız/düzenleyici denetleyici kurum ve kuruluşlar kategorisinde yer almaktadır⁶. Hakimler ve Savcılar Kurulu⁷, Yükseköğretim

yardımcısı olabileceği belirtilmiştir. Yeni düzenleme ile Başbakan yardımcılığı esas anlamda Devlet Bakanlığının yerini almıştır.

⁶ Bu konuda literatürde fikir birliği tam olarak oluşmamıştır. Hatta bağımsız/düzenleyici denetleyici kurum ve kuruluşlar kategorisinin isminin yanı sıra, kapsamına hangi kurum ve kuruluşların dahil edilmesinde ayrılıklar mevcuttur. Kategoriye verilen farklı önerilerden birkaç örneği burada aktarmak gerekirse; Turan Genç ve Turan Yıldırım “merkezdeki yardımcı kuruluşlar”; Turgay Ergun “bağımsız

Kurulu, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu, Kamu İhale Kurumu, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Rekabet Kurumu, Sermaye Piyasası Kurulu gibi kurum ve kuruluşlar bu kategoride yer almaktadır. Bu noktada Sayıştay Başkanlığı ile Yüksek Seçim Kurulu Başkanlığı'nın özellikli durumunu belirtmek gerekir. Sayıştay, inceleme, denetleme ve hesap yargılaması yapması, kanunla kendisine bağımsız sıfatı verilmesi nedenleriyle; Yüksek Seçim Kurulu ise seçim ve seçim süreçlerine ilişkin her türlü idari işlemi gerçekleştirme, konuyla ilgili şikâyet ve itirazları inceleyip, karar bağlamada nihai makam olması nedenleriyle hem bu başlık altında hem de yargı başlığı altında incelenebilmektedir. Ancak, aşağıda da anlatılacağı gibi her iki kurum yargı başlığı altında incelenecektir. Bu başlık altında anılan bazı kurumlar/kuruluşlar Başbakanlık genelgeleri ile koordine kuruluş niteliği kazanmıştır. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Başkanlığı gibi bazı kuruluşlar ise doğrudan kanun hükmü ile bakanlıkla ilişkilendirilmiştir.

Yerinden yönetim, yönetim bilimi alanında siyasal yerinden yönetim ve yönetsel yerinden yönetim olmak üzere ikiye ayrılır. Siyasal yerinden yönetim “daha çok federal devletlerde, anayasalarca, ulusal kimliğe sahip olmayan yerel birimlere tanınmış bulunan yarı özerk ya da özerk statüye dayanan bir yönetim biçimidir. Yönetsel yerinden yönetimde ise, devlet yönetiminde yasama ve yargı kuvvetleri bir merkezde toplandığı için yerel yönetim alanında sadece yürütmeye ilişkin yetkileri bulunan” (Keleş, 2002: 20-21) bir yönetim yapısından bahsedilebilir.

Yürütmenin yerinden yönetim bölümü “hizmet yönünden yönetim kuruluşları” ve yerel yönetimler diye de ifade edilen “yer yönünden yönetim kuruluşları” olarak ikiye ayrılmıştır. Literatürde hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları iktisadi/sosyal/bilimsel/teknik/ kültürel alanlardaki kurum ve kuruluşları olarak tanımlanır. Ancak, hangi kurum ve kuruluşların bu başlık altında toplanması konusunda görüş birliği

düzenleyici kurumlar”; Yıldızhan Yayla “bağımsız kamu kurumları” başlığını kullanmışlardır. Bunların yanı sıra birden fazla başlık içine alan eserler de bulunmaktadır: Ender Ethem Atay “merkezi idarenin başkent teşkilatındaki yardımcı kuruluşlar” ile “özerk veya tarafsız diğer kamu kuruluşları”; Aykut Polatoğlu “bağımsız düzenleyici kurumlar ve kurullar” ile “özerk veya tarafsız diğer kamu kuruluşları”; Şeref İba “merkezdeki yardımcı kuruluşlar” ile “bağımsız idari kurumlar”; Kemal Gözler ve Gürsel Kaplan “başkent teşkilatında yardımcı kuruluşlar” ile “bağımsız idari otoriteler”; Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan “merkezdeki yardımcı kuruluşlar” ile “bağımsız idari otoriteler” ayrımını kullanmışlardır.

⁷ 11 Şubat 2017 tarihli ve 29976 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan, 16 Nisan 2017 tarihli referandum ile kabul edilen 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile kurumun adından “Yüksek” ibaresi çıkarılmıştır.

oluşmamıştır⁸. En azından ana başlık olarak hizmet yönünden hakkını verebildiği için kamu iktisadi teşebbüsleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve üniversiteler bu noktada sayılabilir.

Yerel yönetimler; temel olarak il özel idareleri, belediyeler (büyükşehir belediyeleri dahil) ve köylerden oluşur. İl özel idareleri vali, il genel meclisi ve il encümeninden; belediyeler belediye başkanı, belediye meclisi ve belediye encümeninden; köyler ise muhtar, ihtiyar meclisi ve köy derneğinden oluşurlar. Bunların yanında mahalleler ve yerel yönetim birlikleri de bu sınıfa dahil edilmiştir. Yine belirtmek gerekir ki; 6360 sayılı Kanun ile büyükşehirlerde bulunan il özel idareleri, köyler ve belde belediyeleri tüzel kişilikleri ile birlikte kaldırılmıştır. İl özel idareleri varlıklarını büyükşehir olmayan illerde devam ettirmektedir. Büyükşehirlerde yer alan tüm köyler ve belde başkanlıkları ise bağlı oldukları ilçenin mahallesi olmuştur. Köyler ve belde başkanlıkları da varlıklarını büyükşehir olmayan illerde devam ettirmektedir. Demokratik yönetimin olmazsa olmazlarından yerel yönetimlerin organları da aynı önemi taşımaktadır.

Anayasanın bazı maddelerinde değişiklik yapılmasını içeren ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde 31.05.2007 tarihinde kabul edilen 5678 sayılı Kanun, Cumhurbaşkanlığı'nın 15.06.2007 tarihli yazısı gereğince halkoyuna sunulmak üzere 16.07.2007 tarih ve 26554 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. 21.07.2007 tarihinde yapılan halkoylaması sonucu Kanunun kabul edilmesiyle, mevcut yapıya Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçilmesi kuralı getirilmiştir. Kanun ile cumhurbaşkanının nasıl seçileceğinin yanı sıra niteliklerine, görev süresine, seçilme sayısına, adayları kimlerin önereceğine, seçim takvimine ilişkin uygulamalar da düzenlenmiştir. Çalışmanın konusu itibarıyla, Türkiye Cumhuriyeti devlet teşkilat yapısında yürütme kuvvetinin organları ve konumları ile birlikte ele alınmaktadır. Dolayısıyla, Cumhurbaşkanlığının yetkilerinde, sorumluluk alanında ya da konumunda herhangi bir değişiklik getirilmemesi nedeniyle, Cumhurbaşkanlığı devlet teşkilat yapısında yürütmenin merkezden yönetim başlığının altında varlığını aynen korumaktadır.

Türkiye Cumhuriyeti idari yapısında, Ağustos 2014 tarihine kadar TBMM'nin seçtiği Cumhurbaşkanları göreve gelmiştir. Cumhuriyetin yönetim yapısında bugüne kadar teamül

⁸ Farklı kaynaklarda farklı kurum ve kuruluşlar bu sınıflandırmaya tabi tutulmuşlardır. En çok kullanılan örnekler şunlar olmuştur: Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Orman Genel Müdürlüğü, Türkiye Ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Genel Müdürlüğü, Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu Başkanlığı, Maden Tetkik ve Arama Genel Müdürlüğü, tüm üniversiteler, KİT'ler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları.

olarak Başbakanlık makam olarak ön planda olmuş; Cumhurbaşkanlığı makamı ise temsili olarak ve Anayasa’da verilen yetkileri itibariyle Devletin başı olarak bulunmuştur. Bunun yanı sıra, Anayasa’nın 104. maddesine Cumhurbaşkanlığına yasama, yürütme ve yargı alanlarında birçok yetki tanınmıştır. Örneğin, yasama ile ilgili olarak TBMM’yi toplantıya çağırmak ya da yürütme ile ilgili olarak bakanlar kurulunu başkanlığı altında toplantıya çağırmak önemli yetki başlıklarıdır. Ancak, bu yetkilerin gerekli görüldüğünde kullanılacağı Anayasa’da belirtilmesine rağmen uygulamada tercih edilmemiştir. Mevcut sistemde halkın oylarıyla milletvekili olmuş kişinin Cumhurbaşkanınca atanması keyfi bir uygulama olmaktan ziyade, teamül gereği en çok oy alan siyasi parti liderinin kuracağı hükümete öncelik tanınması şeklinde olmaktadır. Ancak, Ağustos 2014 tarihinden itibaren, Başbakan’ın Cumhurbaşkanı tarafından atanma şeklinde bir değişiklik olmamasına rağmen, halkın oylarıyla seçilmiş Cumhurbaşkanı’nın Anayasa ile verilen yetki ve görevleri geniş anlamıyla kullanacak olması tercih edildiği takdirde bu durum Cumhurbaşkanlığı makamını Devletin başındaki konumunu temsili durumdan fiili duruma çıkaracak ve aynı zamanda yürütme kuvvetinin başına yerleştirecektir⁹.

Son olarak, yargı kuvveti ise bağımsız mahkemeler ve yüksek yargı organlarını barındırır. Bağımsız mahkemeler nitelikleri itibariyle adli yargı, idari yargı ve askeri yargı¹⁰ alanındaki kuruluşlardan oluşur. Anayasa Mahkemesi, Uyuşmazlık Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay, Sayıştay ve Yüksek Seçim Kurulu başkanlıkları yüksek yargı organları olarak devlet teşkilatında bulunmaktadır. Bu noktada Sayıştay hakkında biraz ayrıntılı açıklamada bulunmak faydalı olacaktır. Sayıştay, Anayasa’da “yargı” başlığı altında düzenlenmiş ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nun çeşitli maddelerinde hesap yargılaması (madde 48), ilamlar (madde 51), kanun yollarına başvuru (madde 54), temyiz (madde 55), yargılamanın iadesi (madde 56) uygulamalarına ilişkin hükümlere yer verilmiştir. Anayasa’ya ve Sayıştay Kanunu’nun Sayıştay’ı bir yargı olarak öngörmüş olsa da Anayasa Mahkemesi’nin 11/07/1991 tarih ve 1990/39 esas sayılı, 1991/21 sayılı kararının “esasın incelenmesi” başlığında “Sayıştay’a Anayasa’nın "yargı" bölümünde yer verilmesinin Sayıştay’ın yüksek yargı yeri olarak nitelendirilmesi için yeterli olmadığı; Sayıştay’ın gerek iç düzenlemesinde

⁹ 11 Şubat 2017 tarihli ve 29976 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan, 16 Nisan 2017 tarihli referandum ile kabul edilen 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile getirilen düzenlemeye göre, birlikte yapılacak Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri sonucunda Cumhurbaşkanının göreve başladığı tarihte Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu yapıları kaldırılacak, Cumhurbaşkanlığı yürütmenin tek temsilcisi olacaktır. Bu yapı kamuoyunda Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi olarak tanımlanmaktadır.

¹⁰ 6771 sayılı Kanun ile disiplin mahkemeleri dışında askeri mahkeme kurulamayacağı belirtilmiş; Askeri Yüksek İdare Mahkemesi, Askeri Yargıtay gibi yüksek mahkemeler kapatılmıştır.

gerekse çalışma yöntemlerinde yüksek yargı organlarına benzer düzenlemeler gözleendiği; bu düzenlemelerin anayasa koyucunun değil yasa koyucunun tercihinin sonucu olduğu; Sayıştay Kanunu'nda, inceleme ve karar yolları için yargı organlarında kullanılan "yargılama", "hüküm", "temyiz", "içtihadı birleştirme" ve "ilam" gibi terimlerin kullanılmış olmasının Sayıştay'ın işlevinin yargısal nitelikte olduğunu göstermeyeceği; bu isimler altında ve çeşitli aşamalar durumunda yapılan çalışmaların, denetim işlevi olup hakimler tarafından yargı gücü kullanılarak yapılan bir uyuşmazlığın çözümü niteliğindeki işlerden olmadığı; bu nedenlerle Sayıştay'ın yargı organı olarak nitelendirilmesinin olanaksız olduğu" özellikle vurgulanmıştır. Aynı gerekçeler Anayasa Mahkemesi'nin 20/11/1996 tarih ve 1996/58 esas sayılı, 1996/43 sayılı kararında da yinelenmiştir (<http://www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/kararlar/kbb.html>). Bu kararlar üzerine, doktrinde Sayıştay'ın bir yargı kuruluşu olarak kabul edilemeyeceği hakim olmuştur. Ancak, 2 Nisan 2013 tarihli ve mükerrer 28606 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin E: 2012/102, K: 2012/207 sayılı kararında Sayıştay bir yargılama kuruluşu olarak kabul edilmiştir. 6 Mart 2014 tarihli ve 28933 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 28/2/2013 Tarihli ve E: 2011/21, K: 2013/36 sayılı kararında Anayasa Mahkemesi'nin 27.12.2012 günlü, E.2012/102, K.2012/207 sayılı anılan kararı da dikkate alınarak Sayıştay'ın, sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama görevi yönünden yargısal bir faaliyet gerçekleştirdiği ve bu çerçevede verdiği kararların maddi anlamda kesin hüküm teşkil eden yargı kararı niteliğinde olup, bu kararlarına karşı yargı organları dâhil hiçbir makam ve merciye başvurma olanağının bulunmadığı ve yargısal sonuçlu kararlar veren bir hesap mahkemesi olduğu ifade edilmiştir. Bu kararın ardından Sayıştay Başkanlığı'nın yargı başlığı altında incelenmesi için daha güçlü bir temel oluşmuştur. Yüksek Seçim Kurulu ise Anayasa'nın yargı başlığı altında incelenmese de, Anayasa'da Kurul'un kararları için hiçbir makama başvurulamayacağı belirtildiğinden kararları nihai bir özellik sunmaktadır. Kurul, yetki alanı sınırlandırıldığı için sadece seçimlere ilişkin yargısal bir yapı oluşturmaktadır. Bu bakımdan yargı başlığı altında kabulü doktrinde de genel kabul görmüştür.

Devlet teşkilatının son güncel konusu Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketi'nin¹¹ statüsü ve Fon'a bağlanan kurum ve kuruluşların statüleri konusu olmuştur. Bu

¹¹ 26/8/2016 tarih ve 29813 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 6741 sayılı Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile Fon'un yasal zemini hazırlanmış; 17/10/2016 tarihli ve 2016/9429 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı Fon'un yapısına ve işleyişine ilişkin usul ve esaslar yürürlüğe girmiştir.

bağlamda, sermaye piyasalarında araç çeşitliliği ve derinliğine katkı sağlamak, yurtiçinde kamuya ait olan varlıkları ekonomiye kazandırmak, dış kaynak temin etmek, stratejik ve büyük ölçekli yatırımlara katılmak gibi amaçlar doğrultusunda bazı bakanlıkların bağlı, ilgili, ilişkili, koordine kuruluşlarından Fon'a aktarım yapılmıştır. 24/10/2017 tarihli ve 2017/9756 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası Anonim Şirketi, Boru Hatları ile Petrol Taşıma Anonim Şirketi, Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı, Posta ve Telgraf Teşkilatı İşletme Anonim Şirketi, Borsa İstanbul Anonim Şirketi ve Türksat Uydu Haberleşme Kablo TV ve İşletme Anonim Şirketi'nin Hazineye ait hisseleri ile Eti Maden İşletmeleri Genel Müdürlüğü ve Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü Türkiye Varlık Fonu'na aktarılmıştır. Bu durum Ticaret Sicil Gazetesi'nde kuruluşlarının ya da hisselerinin aktarımı tescil edilmiştir¹². Kamu kurumlarına ait hisselerin "fon" kaynağı olarak yönetimi, kurum ve kuruluşların devlet tüzel kişiliği içerisinde bağlı, ilgili, ilişkili, koordine buldukları bakanlıkları değiştirmemektedir. Çünkü söz konusu varlıkların/hisselerin yönetimi Hazine Müsteşarlığında bulunduğu dönemde adı geçen kuruluşların idari yönden bağlılığı, kuruluş mevzuatında açıkça yazılı bulunan bakanlıklara olmuştur. Bu nedenle Fon'a yapılan aktarımları, adı geçen kuruluşların idari bağlılığını etkilemediği düşünülmektedir. Yine de bu konuda, siyasal iktidarların bakış açılarının belirleyici olacağı şerhini de düşmek gerekir.

¹² Örneğin 02/05/2017 tarihli Ticaret Sicil Gazetesi'nde PTT A.Ş.'nin Fona' aktarıldığı; 03/08/2017 tarihli Ticaret Sicil Gazetesi'nde BOTAŞ'ın Hazine'ye ait hisselerinin tamamının Fon'a aktarıldığı tescil edilmiştir.

3. SONUÇ

Günümüz siyasal yönetimlerinde kuvvetler ayrılığı özünü kaybetmeden güncelliğini korumaktadır. Bir ülkenin yönetim yapısında kuvvetlerin ayrı olması yetmeyebilir, bunun yanı sıra yasa koyma gücünün sınırlandırılması, denetim mekanizmalarının artırılması gerekebilir. Bu durumun çerçevesini öncelikle ulusal mevzuat, ama genel anlamda uluslararası anlaşmalar çizmektedir. Türkiye, anayasası ile zaten kanun hükmünde saydığı uluslararası anlaşmaların yerini, 22.05.2004 tarihinde yayımlanarak anayasaya eklenen bir cümle ile daha da sağlamlaştırmıştır. Eklenen cümle ile temel hak ve özgürlükler alanında kanunlar ile uluslararası anlaşmalar farklı hükümler içerirse ve ortaya bir uyumsuzluk çıkarsa uluslararası anlaşmaların temel alınacağı belirtilmiştir. Çevre, iş güvenliği ve işçi sağlığı, sağlık, sosyal hizmetler, gıda, temel hak ve özgürlüklerin korunması gibi konularda benimsenen uluslararası normlar, günlük yaşantıya uyum sağlamada gecikse de, ülke mevzuatını kendi seviyesine çekmektedir. Yasa koyucunun, yasaları hazırlarken evrensel hukuka uygunluğu düşünmesi bir otokontrol mekanizması gibi işleyiş sağlamaktadır. Ulusal mevzuat ile yapılan düzenlemeler de ülkenin otokontrol mekanizması olmaktadır. En başta anayasalar ile yapılması gereken sınırlandırma işlemleri alt mevzuata da ruhu ile birlikte yansıtılmalıdır.

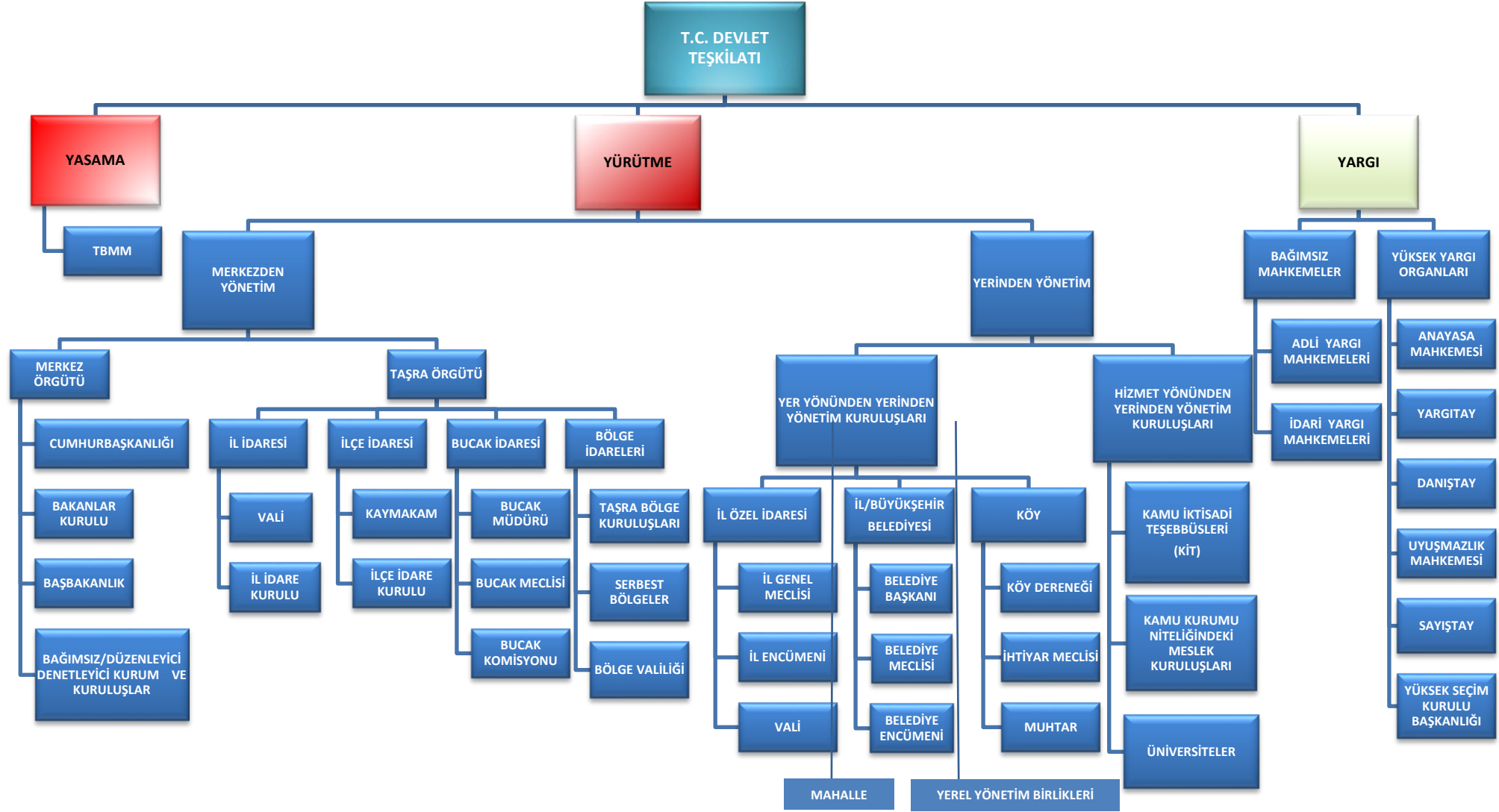
Denetim mekanizmalarında da kademeli ve kurumsal bir yapılaşma görünümü benimsenmesi ile yasama ve yürütme kuvvetlerinin iç denetimleri sağlanmış olacaktır. Genellikle mali konularda –bankacılık, ihale, gelirin idaresi, sermaye piyasası araçları vb.- denetleme ve düzenleme yetkisine sahip, aynı zamanda tarafsız ve özerk yapılarda bulunan bu kurum ve kuruluşlar kuvvetler ayrılığı ilkesinin geleceği için gizli birer sütun görevi yürütmektedirler.

Yasa koyma gücünün ve yürütmenin uyguladığı alt mevzuat ve işlemler için bir diğer kontrol mekanizması sivil toplum kuruluşlarının etkinlikleri ile sağlanmaktadır. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, dernekler, vakıflar, kulüpler, birlikler ve kooperatifler, daha kısa süreli amaçlar için toplanan sivil inisiyatifler, platformlar gibi sivil toplum kuruluşları; ilgi ve uzmanlık alanlarındaki düzenlemeler hakkında getirecekleri öneriler ile söz konusu mekanizmanın sağlıklı çalışmasına katkıda bulunurlar.

Çalışma boyunca anlatılanlar ile aslında Türkiye Cumhuriyeti devlet yapısının bir fotoğraf şeklinde genel görünümü gösterilmiştir. En asgari anlamda bir kitap içeriğinde anlatılabilecek konular, başlıklar düzeyinde ele alınmıştır. Bu genel görünüm, alt başlıklara

ilişkin daha sonraki çalışmalar için sadece bir giriş niteliği taşımaktadır. Söz konusu fotoğrafın detaylarına bakıldığında dipnotlarda da belirtildiği gibi hala çözümlenemeyen sınıflandırma, tanımlandırma konuları bulunmaktadır. Zaman içinde anayasal düzenlemeler ve alt mevzuat düzenlemelerinde yapılacak değişiklikler ile de gri bölgelerin netleşmesi gerekmektedir.

T.C.DEVLET TEŞKİLATI ŞEMASI



KAYNAKÇA:

- Atay, E. E., İdare Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara, 2009.
- Beetham, D. ve Boyle, K., Demokrasinin Temelleri, Liberte Yayınları, Ankara, 1998.
- Erdoğan, M., Anayasal Demokrasi, Siyasal Kitabevi, Ankara, 1999.
- Ergun, T., Kamu Yönetimi: Kuram, Siyasa, Uygulama, TODAİE Yayınları, Ankara, 2004.
- Genç, T., Kamu Yönetimi, Başkent Klişe Matbaacılık, Ankara, 1998.
- Gözler, K. ve Kaplan, G., İdare Hukuku Dersleri, Ekin Yayınevi, Bursa, 2010.
- Gözübüyük, Ş., Yönetim Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara, 2006.
- Gözübüyük, Ş. ve Tan, T., İdare Hukuku Cilt 1 Genel Esaslar, Turhan Kitabevi, Ankara, 2013.
- <http://www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/kararlar/kbb.html> (Erişim tarihi: 11/12/2015)
- http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&view=bts (Erişim tarihi: 16/11/2015)
- İba, Ş., Anayasa ve Siyasal Kurumlar, Turhan Kitabevi, Ankara, 2006.
- Kışlalı, A. T., Siyasal Sistemler, İmge Kitabevi, Ankara, 1998.
- Polatoğlu, A., Türk Kamu Yönetimi: Güncel ve Eleştirel Bir Yaklaşım, Yakındoğu Üniversitesi Yayınları, Lefkoşa, 2009.
- Şenel, A., Siyasal Düşünceler Tarihi, Bilim ve Sanat Yayınları, Ankara, 1997.
- Tan, T., İdare Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara, 2011.
- Yayla, A., Siyaset Teorisine Giriş, Siyasal Kitabevi, Ankara, 1998.
- Yayla, Y., İdare Hukuku, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2009.
- Yıldırım, T., Türkiye'nin İdari Teşkilatı, Alkım Yayınları, İstanbul, 1995.
- Yüzbaşıoğlu, N., Anayasa Hukuku El Kitabı, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2007.