

T.C.

Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Kamu Hukuku Bölümü

Doktora Tezi

DEVLET DENETLEME KURULUNUN İDARİ TEŞKİLAT ÜZERİNDEKİ ETKİNLİĞİ

Azer Ebru Mutlu

17904102

Danışman

Prof. Dr. Fazıl Hüsnü Erdem

Diyarbakır 2022

T.C.
Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Hukuku Bölümü

Doktora Tezi

DEVLET DENETLEME KURULUNUN İDARİ TEŞKİLAT ÜZERİNDEKİ ETKİNLİĞİ

Azer Ebru Mutlu

17904102

Danışman

Prof. Dr. Fazıl Hüsnü Erdem

Diyarbakır 2022

TAAHHÜTNAME

SOSYAL BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Dicle Üniversitesi Lisansüstü Eğitim-Öğretim ve Sınav Yönetmeliğine göre hazırlamış olduğum "Devlet Denetleme Kurulunun İdari Teşkilat Üzerindeki Etkinliği" adlı tezin tamamen kendi çalışmam olduğunu ve her alıntıya kaynak gösterdiğimi ve tez yazım kılavuzuna uygun olarak hazırladığımı taahhüt eder, tezimin kağıt ve elektronik kopyalarının Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimleri Enstitüsü arşivlerinde saklanmasına izin verdiğimi onaylarım. Lisansüstü Eğitim-Öğretim yönetmeliğinin ilgili maddeleri uyarınca gereğinin yapılmasını arz ederim.

..../..../.....

Azer Ebru MUTLU

ÖN SÖZ

Her şey ve herkes zamanla ‘duru’lacak.

“6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” sonrası Türkiye’ye özgü başkanlık hükümet sistemine geçilmiştir. Yürütme yetkisi ve görevi, tek başına Cumhurbaşkanına verilmiştir. Doğrudan Cumhurbaşkanlığına bağlı olan ve Cumhurbaşkanının talimatıyla faaliyete geçen Devlet Denetleme Kurulu, bir üst denetim kuruludur. Bu çalışmada, Devlet Denetleme Kurulunun, idare üzerindeki etkinliği incelenerek, yeni hükümet sisteminin kısa bir tahlili yapılmıştır.

Söz söylerken kısa kesmenin gerekliliğine inanarak, akademik eğitimin tam bir sabır işi olduğunu, bu doktora eğitiminin her aşamasında hissederek öğrendim. Seçilen her kelimenin, yapılan her vurgunun aslında insanın sırtında birer yük olduğu acımasız da olsa bir gerçektir. Getirilerinin yanında, hayatımdan ve hayattan birçok götürüsü de olan bu süreçte ortaya çıkan bu çalışma, umarım alanına bir nebze de olsa katkı sunar. Kendime sonsuz teşekkürler.

Doktora eğitimim süresince yardımlarını bir an olsun bile esirgemeyen saygı değer hocalarım Doç. Dr. Vahap Coşkun’a, Doktor Öğretim Üyesi Sadullah Özel’e çok teşekkür ederim. Türkiye akademisinin aksine, benim onların değil onların benim nazımı ve kahrımı çektiği, doktora eğitimimin her aşamasında ve tez yazım sürecinde ihtiyaç duyduğum her an yanımda bulduğum, idare hukuku kürsüsünde bir ekol olan, hocam Sayın Prof. Dr. Gürsel Kaplan’a, akademik desteğinin yanı sıra, eşsiz, insani değerleriyle beni kendine hayran bırakan ve iyi ki bu hayatta tanımışım dediğim tez danışmanım hocam Sayın Prof. Dr. Fazıl Hüsnü Erdem’e sonsuz şükranlarımı sunarım. Hocalarım bana aile oldular, inkar edersem yüreğim kurusun.

Burada, 2 Ocak 2019 tarihinde, fakültedeki odasında öğrencisi tarafından katledilen meslektaşım Araştırma Görevlisi Ceren Damar Şenel’i de anmadan geçmeyeceğim. Seni hiç tanımadım Ceren. Kimsin bilmem. Ancak bir araştırma görevlisi olarak çektiğin zorlukları, verdiğin mücadeleleri, tüm bunlar devam ederken sürdürülen akademik eğitimin zorluklarını iyi kötü bilirim. Ölmeyi de bilemem Ceren

ama ölenin arkasından hissedilen acıyı bilirim. Gidişinle içimiz acıdı, ışıklar içinde uyu.

İnsan ırkı, dünya üzerindeki bu hayatta kendini en üstün ırk farzedip on bin yıllardır bu kibirle hareket ediyor. Bu özgüvenle tüketiyoruz. Tükettiğimiz kadar yerine koymadık. Ürettiklerimizin bir anlamı var mıdır tartışılır. Ama ben, her ne kadar aynı dili konuşamasak da, kedilerimiz Şeker ve Kara ile her diyaloğumuzda sevgiyi ve sadakati paylaşıyorum. Her an, beraber, hayatı başka şekilde üretip çoğaltıyoruz. Bu tezin yazım aşamasında da beni yanı başımda gece gündüz bekleyen Şeker ve Kara'ya sonsuz teşekkür ederim. Onlar, bu satırları okuyamasalarda yüreğimi okuyorlar, biliyorum. Hayvanın da haklarının olduğu ve anlam bulduğu bir ülkede yaşamalarını diliyorum.

Bedeninde bir parça olduğum andan, beraber var olacağımız son ana kadar ve tabii ki bu tezin yazım aşamasında da benden desteğini ve anne olmanın bütün erdemlerini bir an olsun esirgemeyen annem Sayın Hatice Mutlu'ya sonsuz teşekkür ederim. O olmasaydı, yaşanan zorlukların hiç birinin üstesinden gelemezdim. Bu konuda karındaşlarım ablam Doçent Doktor Psikiyatrist Elif Aktan Mutlu ve abim Yüksek Mühendis Haktan Mesut Mutlu'da hemfikirdir. Onlara da benle birlikte oldukları için sonsuz teşekkür ederim. Yeğenlerim Kıvanç ve Kerem'de büyüyüp bu satırları okuduklarında bana hak vereceklerdir. Onların da varlıklarına minnettarım.

Ve son olarak, bu satırları hiçbir zaman ıslak olmayan gözlerle okuyamayacağımı bildiğim, bu doktora eğitimini ve tezini kendisine adadığım, 27 Aralık 2019 günü ışıklara yürüyen, BABAM, öğretmen "ALİ EFENDİ MUTLU'ya", elbet bir gün buluşacağımız ümidiyle, canımın yarısı olduğu için çok ama çok teşekkür ederim. Hayatına dokunduğun herkes yokluğunda, yokluğunla perişan. Ne kadar övsem azsın, tanıdığım en azimli, dürüst ve onurlu insansın. Zerren olabilirsek ne mutlu bize. Hayat maalesef devam ediyor, sensiz çok zor ama dik duruyoruz.

Ne de olsa kışın sonu bahardır, bu da gelir bu da geçer. Saygı, sevgi, sonsuzluğa…

Azer Ebru MUTLU
Hekimhan 2022

ÖZET

"6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile Türkiye Cumhuriyeti'nin hükümet sisteminde değişikliğe gidilmiştir. Parlamenter hükümet sisteminden, Türkiye'ye özgü başkanlık hükümet sistemine geçilmiştir. Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini belirten Anayasa'nın 104. maddesine göre, Cumhurbaşkanı devletin başıdır ve yürütme yetkisi tek başına Cumhurbaşkanına aittir. Cumhurbaşkanı artık tarafsız değildir; herhangi bir siyasi partiye üye olabilir. Cumhurbaşkanının yürütme organının başı olması sebebiyle Cumhurbaşkanıyla ilgili veya ilişkili kuruluşlardan olan Devlet Denetleme Kurulunun da yapısında önemli değişikliklere gidilmiştir. İdarenin yargı dışı yollardan denetiminde rol alan Kurul, Anayasa'nın 108. maddesinde yeniden düzenlenmiştir. Kurula, 6771 sayılı Kanun değişikliği öncesindeki konumundan farklı olarak, Anayasa'nın 108. maddesinde sayılan ilgili mercilerde idari soruşturma yapma yetkisi verilmiştir. Ayrıca Kurulun, 6771 sayılı Kanun öncesi görev alanı dışındaki Silahlı Kuvvetler, görev alanına dâhil edilmiştir. Kurulun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve özlük işleri, değişiklikten önce olduğu gibi kanunla değil, "5 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi" ile düzenlenmiştir. Bir üst denetleme kurulu olan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanına doğrudan bağlıdır ve ondan aldığı talimatla harekete geçer. Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu ya da Kamu Denetçiliği Kurumu gibi idarenin bağımsız kuruluşlarca denetlenmesinden farklı olarak Devlet Denetleme Kurulu bağımsız değildir. Her ne kadar yeni düzenlemelerle Kurulun icrai karar alabileceği haller olsa da, kararları ancak Cumhurbaşkanının onayıyla icrailik kazanır. Cumhurbaşkanlığı teşkilatı içinde özel bir yere sahip olan Kurul, kuruluş ve işleyişinin Anayasa'da özellikle belirtildiği üzere Cumhurbaşkanı kararnamesiyle düzenlenebilmesi bakımından da özgün bir yapıdır. Kurul, Türkiye Büyük Millet Meclisinin düzenleme alanının dışında, yürütmenin tek elde toplandığı yeni hükümet sisteminde, Cumhurbaşkanın rolü ve konumunun göstergelerinden en önemlilerindendir. Kurulun görev alanı, Anayasal hükümleri zorlayacak şekilde genişletilmiştir. Kurul vasıtasıyla, partili Cumhurbaşkanına, kamu

kurum ve kuruluşlarının yanı sıra, sivil alanı da denetleyebilmektedir. Yeni hükümet sisteminin siyasi ve idari özelliklerini gösteren tek boyut olmasa da, bu çalışmada Kurulun üzerinden yeni sistemin idari ve siyasi bir tahlili yapılarak, Türk kamu hukuku alanına katkı sağlanmaya çalışılmıştır.

Anahtar Sözcükler

Devlet Denetleme Kurulu, İdarenin Denetimi, Türkiye'de Yürütme Erki, Parlamenter Hükümet Sistemi, Başkanlık Hükümet Sistemi, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, Cumhurbaşkanının Denetim Görevi

ABSTRACT

With the “Law No. 6771 Amending the Constitution of the Republic of Turkey”, the government system of the Republic of Turkey was changed. There became a transition from the parliamentary system to the presidential system peculiar to Turkey. According to Article 104 of the Constitution, which states the duties and powers of the President, the President is the head of state and the executive power belongs to the President alone. The President is no longer impartial; that's to say, he or she can be a member of any political party. Since the President is the head of the executive branch, important changes have been accordingly made in the structure of the State Supervisory Board, which is one of the institutions related to the President. The Board, which takes part in the supervision of the administration through non-judicial means, was reorganized in article 108 of the Constitution. Different from its position before the amendment with Law No. 6771, the Board has been given the authority to conduct administrative investigations in the relevant authorities listed in Article 108 of the Constitution. In addition, the Armed Forces outside of the Board's pre-Law no. 6771 were included in its mandate. The functioning of the Board, the term of office of its members and personnel affairs have been regulated not by law as before the amendment, but by the Presidential Decree No. 5 on the State Supervisory Board. The State Supervisory Board, which is a supreme supervisory board, is directly subordinate to the President and takes action upon the instruction it receives from him or her. Unlike the auditing of the administration by independent institutions such as the “Human Rights and Equality Institution of Turkey” or the Ombudsman, the State Supervisory Board is not independent. Although there are cases where the Board can take executive decisions directly with the new regulations, its decisions become enforceable only with the approval of the President. The Council, which has a special place in the Presidency organization, is also a unique structure in that its establishment and functioning can be regulated exclusively by the Presidential decree. The Board is one of the most important indicators of the role and position of the President in the new government system where the executive is gathered in one hand, outside the

regulatory area of the Turkish Grand National Assembly. The mandate of the Board has been expanded to enforce the Constitutional provisions. Granting the party President, the authority to inspect the civil sphere as well as public institutions and organizations through the Council. Although it is not the only dimension that shows the political and administrative features of the new government system, in this study, an administrative and political analysis of the new system has been made over the Board, thus contributing to the field of Turkish public law.

Keywords

State Supervisory Board, Supervision of the Administration, Executive Power in Turkey, Parliamentary Government System, Presidential Government System, Presidential Decrees, Audit Duty of the President

İÇİNDEKİLER

ÖN SÖZ ..... **I**

ÖZET ..... **III**

ABSTRACT ..... **V**

İÇİNDEKİLER ..... **VII**

GİRİŞ **1**

BİRİNCİ BÖLÜM

YÜRÜTME ERKİ VE DÖNÜŞÜMÜ, TÜRKİYE'YE ÖZGÜ BAŞKANLIK HÜKÜMET SİSTEMİ VE DEVLET DENETLEME KURULU

1.1. YÜRÜTME ERKİ VE DÖNÜŞÜMÜ 7

1.1.1. Kuvvetler Ayrılığı Teorisi 8

1.1.2. Hükümet Sistemleri 12

1.1.2.1. Kuvvetler Birliği Hükümet Sistemleri 12

1.1.2.1.1. Kuvvetlerin Yürütme Erkinde Birleşmesi 13

1.1.2.1.2. Kuvvetlerin Yasama Erkinde Birleşmesi 14

1.1.2.2. Kuvvetler Ayrılığı Hükümet Sistemleri 15

1.1.2.2.1. Yumuşak Kuvvetler Ayrılığı – Parlamenter Hükümet Sistemi 15

1.1.2.2.1.1. Tarihsel Gelişimi 17

1.1.2.2.1.2. Parlamenter Hükümet Sisteminin Asli Özellikleri 18

1.1.2.2.1.2.1. Çift Başlı – İki Başlı Yürütme Organı 18

1.1.2.2.1.2.2. Devlet Başkanının Sorumsuzluğu 19

1.1.2.2.1.2.3. Bakanların Sorumluluğu 19

1.1.2.2.1.2.4. Yürütmenin Yasamayı Fesih Yetkisi 20

1.1.2.2.1.3. Parlamenter Hükümet Sisteminin Tali Özellikleri 20

1.1.2.2.2. Yarı Başkanlık Hükümet Sistemi 20

1.1.2.2.3. Sert Kuvvetler Ayrılığı – Başkanlık Hükümet Sistemi 21

1.1.2.2.3.1. Başkanlık Hükümet Sisteminin Asli Özellikleri 23

1.1.2.2.3.2. Başkanlık Hükümet Sisteminin Tali Özellikleri 23

1.1.2.2.3.3. Başkanlık Hükümet Sisteminde Erklerin Etkileşim Araçları 24

1.1.3. Kuvvetler Ayrılığı, Demokrasi ve Denetim 25
1.2. TÜRKİYE'DE YÜRÜTME ERKİNİN DÖNÜŞÜMÜ 32
1.2.1. Türkiye'de Askeri Vesayetin Yürütme Erkinin Dönüşümüne Etkisi 33
1.2.2. 1982 Anayasası ve Türkiye'ye Özgü Başkanlık Hükümet Sistemine Geçiş ... 36
1.2.3. 2017 Anayasa Değişikliği ve Türkiye'ye Özgü Başkanlık Hükümet Sistemi . 43
1.2.3.1. Yürütmenin Düzenleme Yetkisi 46
1.2.3.2. Yürütmenin Mahfuz Alanı Tartışması 52
1.2.3.3. Devlet Denetleme Kurulu 59

İKİNCİ BÖLÜM

İDARENİN DENETİMİ VE DENETİM ŞEKİLLERİ

2.1. DENETİM KAVRAMI VE DENETİMLE İLGİLİ TEMEL İLKELER 61
2.2. DENETİMİN AMAÇLARI 64
2.3. DENETİMİN İŞLEVLERİ 66
2.4. İDARENİN YARGISAL YOLLA DENETİMİ 67
2.5. İDARENİN YARGI DIŞI YOLLARLA DENETLENMESİ 68
2.5.1. Kamuoyu Denetimi 68
2.5.2. Parlamento Denetimi – Siyasal Denetim 70
2.5.3. Kamu Denetçiliği Kurumu – Ombudsmanlık Aracılığıyla Denetleme 72
2.5.4. Sayıştay Aracılığıyla Denetleme 76
2.5.5. Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Aracılığıyla Denetleme 79
2.5.6. İdarenin Yargı Dışı Yollardan Denetimi Bağlamında Bağımsız İdari Otoritelerin Denetimi 81
2.5.7. İdarenin Yargı Dışı Yollardan İç Denetim Usulü Aracılığıyla Denetlenmesi . 83
2.5.8. İdarenin Yargı Dışı Yollardan Dış Denetim Usulü Aracılığıyla Denetlenmesi 86
2.6. İDARENİN YARGI DIŞI YOLLARLA DENETLENMESİNDE DEVLET DENETLEME KURULUNUN YERİ 90
2.7. DEVLET DENETLEME KURULUNUN KURULUŞU, TEŞKİLATI, AMAÇLARI VE GÖREVLERİ 93
2.7.1. Kuruluşu ve Mevzuattaki Yeri 93
2.7.2. Teşkilatı 101
2.7.3. Amaçları 103
2.7.4. Görevleri 105

2.7.4.1. Devlet Denetleme Kurulu Raporları 106
2.7.4.1.1. Raporların İcrailiği 108
2.7.4.1.2. Rapor Türleri 112
2.7.4.1.2.1. Denetim Raporu 114
2.7.4.1.2.2. İnceleme ve Araştırma Raporları 115
2.7.4.1.2.3. Ön İnceleme Raporu 116
2.7.4.1.2.4. Soruşturma Raporu 117
2.7.4.1.2.4.1. Mülga Başbakanlık Teftiş Kurulu ve Devlet Denetleme Kurulu 119
2.7.4.1.2.5. Disiplin Soruşturması Raporu 121
2.7.4.1.2.6. İvedi Durum Raporu 123
2.7.4.1.3. Raporların Gizliliği 125
2.7.4.1.4. Raporlarla İlgili İşlemler ve Raporların Sonuçlandırılması 128

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'YE ÖZGÜ BAŞKANLIK HÜKÜMET SİSTEMİNDE İDARİ TEŞKİLAT YAPISI VE DEVLET DENETLEME KURULUNUN GÖREV ALANI

3.1. TÜRKİYE'YE ÖZGÜ BAŞKANLIK HÜKÜMET SİSTEMİNDE İDARİ TEŞKİLAT YAPISI 133
3.1.1. Merkezi İdare 133
3.1.1.1. Başkent Teşkilatı 134
3.1.1.1.1. Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanlığı 134
3.1.1.1.2. Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı 137
3.1.1.1.3. Cumhurbaşkanı Yardımcıları 138
3.1.1.1.5. Cumhurbaşkanlığı Ofisleri 139
3.1.1.1.6. Cumhurbaşkanlığına Doğrudan Bağlı Kurum ve Kuruluşlar 140
3.1.1.1.7. Bakanlar ve Bakanlıklar 141
3.1.1.1.8. Başkentteki Yardımcı Kuruluşlar 147
3.1.1.1.8.1. Danıştay 148
3.1.1.1.8.2. Sayıştay 151
3.1.1.1.8.3. Milli Güvenlik Kurulu 153
3.1.1.1.8.4. Yüksek Askeri Şura 154
3.1.1.2. Taşra Teşkilatı 155

3.1.1.2.1. İl İdaresi 156
3.1.1.2.2. İlçe İdaresi 158
3.1.2. Mahalli İdareler 159
3.1.2.1. Yer Yönünden Yerinden Yönetim Kuruluşları 161
3.1.2.1.1. İl Özel İdaresi 161
3.1.2.1.2. Belediye İdaresi 161
3.1.2.1.3. Köyler 162
3.1.2.2. Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim Kuruluşları 163
3.1.2.2.1. Kamu Kurumları 163
3.1.2.2.2. Bağımsız İdari Otoriteler / Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar 164
3.1.2.2.3. Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları 164
3.2. DEVLET DENETLEME KURULUNUN GÖREV ALANI 165
3.3. DEVLET DENETLEME KURULUNUN DENETİMİNE TABİ KURUM ve KURULUŞLAR 167
3.3.1. Genel Kurmay Başkanlığı, Kuvvet Komutanlıkları, Milli Savunma Üniversitesi ile Her Türlü Askeri Okul, Birlik ve Birimler 167
3.3.2. Tüm Kamu Kurum ve Kuruluşları İle Bunların Bağlı, İlgili ve İlişkili Kurum ve Kuruluşları 169
3.3.3. Tüm Kamu Kurum ve Kuruluşları ile Bunların Bağlı, İlgili ve İlişkili Kurum ve Kuruluşlarının Sermayelerinin En Az Yarısından Fazlasına Katılmak Suretiyle Oluşturulan Yurt İçi ve Yurt Dışı Kuruluşlar 170
3.3.4. Kamunun Yönetimde Hâkim Durumda, Nitelikli Paya Sahip veya Birlikte Kontrol Ettiği Yurtdışı Dâhil Ortaklıklar ve Her Türlü Birimleri 171
3.3.5. Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları, Her Düzeydeki İşçi ve İşveren Meslek Kuruluşları, Kamuya Yararlı Dernekler, Vakıflar, Kooperatifler, Birlikler ile Bu Kurum ve Kuruluşların Her Türlü Ortaklık ve İştiraklerinde 171
3.3.6. Mevzuatta, Kurul Tarafından Denetleneceği Belirtilen Kurum, Kuruluş, Ajans, Organizasyon, Fon, Kaynak, Muhtelif Konu, İş ve İşlemler 178
3.4. PARTİLİ CUMHURBAŞKANI VE DEVLET DENETLEME KURULU 179
3.5. DEVLET DENETLEME KURULUNUN YETKİLERİ VE İDARİ TEŞKİLAT ÜZERİNDEKİ ETKİSİ 184

3.6. CUMHURBAŞKANININ ASTLARINA VE YARDIMCISINA YETKİ DEVRİ VE DEVLET DENETLEME KURULUNUN DURUMU 192

SONUÇ 197

KAYNAKÇA 205

GİRİŞ

Devlet iktidarını bir terazi gibi düşünürsek, terazinin direği yargıyı, terazinin kefelerinden biri halkın sesi yasamayı, diğer kefesi de halkın kaynaklarını kullanan yürütmeyi temsil eder. Devlet iktidarını elinde tutanlar, yüzyıllardır, yasama ve yürütme kuvvetleri arasındaki dengenin mücadelesini vermektedir. İktidar, bireylerin hak ve özgürlüklerinin önüne geçmesin, kamunun kaynaklarını kamu yararına ve amacıyla kullansın diye kuvvetler ayrılığı teorisi ortaya atılmıştır. Teori, yasama, yürütme ve yargının birbirinden bağımsız, birbirinin alanına müdahale etmeden ancak belli bir denge ve denetim mekanizması içinde çalışmasının ne kadar elzem olduğunu anlatır. Kuvvetler ayrılığını demokrasi ve denetim destekler.

Halkın, hükmedenlerin kendilerinden aldığı vergileri nereye harcandığının hesabını sormasının önemini kavramasıyla, parlamentoların yürütmeyi denetlemesinin, yürütmenin de halka hesap vermesinin önü açılmıştır. Yasama ile yürütme kuvvetlerinin, hükümet içinde aldıkları rollerin ağırlığına göre hükümet sistemleri şekillenmiştir. Kuvvetlerin yasamada ve yürütmede birleşmesiyle ya da kuvvetlerin dağılımıyla şekillenen hükümet sistemleri, dünya üzerinde en çok parlamenter, yarı parlamenter ve başkanlık sistemi olarak kendini göstermektedir.

Demokrasi, halkın, iktidara adaletli ve hakkaniyetli şekilde ortak olabilmesinin önünü açan, kurumsallaştığında ve toplum içselleştirdiğinde, kuvvetler ayrılığıyla beraber iktidarı sınırlayan ve denetlenmesine yardımcı olan bir kavramdır. Denetim, olanla olması gereken arasındaki farkı ortaya koyarken, idareyi de tenkit edip, halkın yararına çalışıp, halkın kaynaklarını kamu yararına kullanmaya zorlar. İktidar, hakkıyla yapılmış denetlemenin varlığıyla sürekli canlı kalır, kendini yeniler ve hesap verme ihtiyacı hisseder. Yargı, iktidarı denetleyen en önemli kuvvettir. İdarenin yargısal yolla denetimi, her daim, hızlı ve mümkün olmayabilir. Bu yüzden idarenin yargı dışı yollarla denetimi ancak bu denetim yapılırken bağımsız kuruluşların elinden çıkmasıyla olur.

Dünya üzerindeki demokratik hükümet sistemlerine bakıldığında yürütme kuvvetinin, yasama kuvveti karşısında güçlendiği bir seyir izlendiği görülür. Genel olarak yaşanan bu gelişmelerden özelde Türkiye'nin de aynı şekilde etkilendiği tartışmasızdır. Türkiye Cumhuriyeti'nin yüz elli yıla yakın bir parlamenter sistem geçmişinin aksine 2017 yılında "6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun"[1] ile getirilen Türkiye'ye özgü başkanlık hükümet sisteminin tam olarak nerede konumlandırılacağı tartışmalıdır. Askeri vesayetin önemli rol oynadığı Türkiye anayasacılığında, 1980 askeri darbesinden sonra şekillenmiş 1982 Anayasasını 20. kez değiştiren 2017 Anayasa değişikliği, konumlandırdığı yeni hükümet sistemi ile yürütmeyi çift başlı yapıdan tek başlı yapıya indirmiş ve yürütme yetki ve görevini tek başına Cumhurbaşkanına vermiştir.

Türkiye'deki yeni hükümet sistemi ile kuvvetler ayrılığı teorisi, demokrasi, denge ve denetim üzerine birçok tartışma yürütülmüştür ve sistemin gidişatıyla beraber yürütülmektedir. Yeni sistemde tarafsızlığını kaybetmiş ve tekelden idarenin başı konumunda olan Cumhurbaşkanı, yasamanın asliliği ve idarenin kanuniliği ilkelerine rağmen, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile doğrudan düzenleme yetkisi ile donatılmıştır. Yürütmenin asli düzenleme yetkisiyle idari teşkilat yeniden şekillenmiş, Cumhurbaşkanlığı teşkilatı, idari teşkilat içerisinde güçlenerek konumlanmıştır.

Yeni hükümet sistemi değişikliği ile Anayasa'da, her ne kadar kanunun üstünlüğü ve münhasır alanı kabul edilmiş olsa da, "üst kademe kamu yöneticilerinin atanması, görevlerine son verilmesi ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esaslar, bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması, Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri" olarak sayılan dört alanın Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenlenmesi öngörülmüştür. Sayılan dört alanda yapacağı düzenlemelerle Cumhurbaşkanı, hem idari teşkilatı kurabilecek, hem teşkilat içerisindeki yönetici ve

[1] Bundan sonra "2017 Anayasa değişikliği" olarak bahsedilecektir. 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (2017), **T.C. Resmi Gazete**, 29976, 11.02.2017.

bürokratları atayabilecek, hem idareyi denetlettirebileceği kurumu hem de milli güvenlik teşkilatını şekillendirebilecektir.

Bu dört alanın özellikle Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesinin anayasal seviyeye taşınması, yeni hükümet sistemi değerlendirilirken üzerinde özellikle durulması gereken noktalardır. Yeni hükümet sisteminin tahlili yapılırken, kuvvetler ayrılığı, demokrasi, denge ve denetim konularının aynı anda değerlendirilebileceği, üzerinde fazlaca akademik çalışmaya rastlanmayan, mevcutta idari teşkilat içindeki konumu, görev ve yetkileri kapsamında da idari teşkilat üzerindeki etkinliği tartışmasız güçlenen Devlet Denetleme Kurulu, bu çalışmanın temel öğesidir.

İdarenin yargısal olmayan denetim yollarından biri olan Devlet Denetleme Kurulunun, 1982 Anayasasının kabulünden önce mülga "2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Başkan ve Üyelerine İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun"[2] ile kurulan, doğrudan Cumhurbaşkanına bağlı ve onun talimatıyla harekete geçen, raporları Cumhurbaşkanının onayıyla icrailik kazanırdı. 2017 Anayasa değişikliği sonrası "5 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi"[3] ile düzenlenen, önce tarafsız Cumhurbaşkanının son düzenlemelerle partili Cumhurbaşkanının emrinde bir üst denetim organı olan Devlet Denetleme Kurulu, silahlı kuvvetler dahil neredeyse bütün kamu kurum ve kuruluşlarını ve idari teşkilata dahil olmayan özel hukuk kişilerine kadar mercileri denetleyebilir ve hatta muhtelif konu, iş ve işlemleri inceleyip, araştırabilir. Kurulun hazırlayacağı raporlar gizlidir ve icrailiği Cumhurbaşkanının talebiyle sonuç doğurur. Kurum soruşturma yaparken ilgililer hakkında görevden uzaklaştırma geçici tedbirini önerebilir ve ivedi durumlarda tedbirler alabilir.

Çalışmada, bir üst denetim organı olan Devlet Denetleme Kurulunun, Türkiye idaresi üzerindeki etkinliği, Türkiye'ye özgü yeni hükümet sisteminde tek başına yürütme yetkisi ve görevini üstlenmiş Cumhurbaşkanının da idare üzerindeki

[2] 2443 Sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun (1981). **T.C. Resmi Gazete,** 17299, 3.04.1981.

[3] 5 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2018). **T.C. Resmi Gazete**, 30479, 15.7.2018.

etkinliğini gösterecektir. Bu analiz yapılırken de, çalışmanın birinci bölümünün ilk kısmında yürütme erki ve dönüşümü değerlendirilirken, genelden özele bir yöntem izlenip, kuvvetler ayrılığı teorisi, hükümet sistemleri, kuvvetler ayrılığı, demokrasi ve denetim ilişkisine değinilecektir. İkinci bölümde ise, Türkiye'de yürütme erkinin dönüşümü incelenecek, bu dönüşümde askeri vesayetin etkisi, 1982 Anayasası, parlamenter sistemden başkanlık sistemine geçiş, yeni hükümet sisteminde yürütmenin düzenleme yetkisi belirtilecek, yürütmenin mahfuz alanı tartışması yürütülecek ve Devlet Denetleme Kurulunun anayasal düzlemde konumunu belirterek birinci bölüm sonlanacaktır.

Çalışmanın ikinci bölümünde, demokratik hukuk devletinin temeli olan sınırlı iktidarın, sınırlanması araçlarından olan denetim yani idarenin denetimi üzerinde durulacaktır. İdarenin yargısal denetimi konusuna ayrıntısıyla değinmeden, bu bölümde, denetim, denetimle ilgili temel ilkeler, denetimin amaçları, denetimin işlevleri, idarenin denetimi, idarenin yargı dışı yollarla denetimi işlenecektir. İdarenin, kamuoyu vasıtasıyla denetimi, Türkiye Büyük Millet Meclisi vasıtasıyla siyasi denetimi, Kamu Denetçiliği Kurumu vasıtasıyla denetimi, Sayıştay vasıtasıyla mali denetimi, Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu vasıtasıyla denetimi, bağımsız idari otoriteler vasıtasıyla denetimi, dış denetim araçlarından hiyerarşik ve vesayet denetimi tek tek incelenecektir. Burada amaç, Türkiye'de idareyi denetleyen birçok merciin ve yapının bulunduğunu göstermektir. Çalışmanın bu bölümünün ilerleyen kısımlarında, yeni hükümet sisteminde lokomotif bir kurum olan, idarenin yargı dışı yollarla denetlenmesindeki kurumlardan Devlet Denetleme Kurulunun her açıdan ayrıntısına inilecektir. Kurulun 2017 Anayasa değişikliği öncesi ve sonrası konumu, kuruluşu, mevzuattaki yeri, amaçları, görevleri, raporları, raporlarının icrailiği, rapor türleri, raporların gizliliği, raporlarla ilgili işlemleri ve raporların sonuçlandırılması işlenecektir.

Çalışmanın üçüncü bölümünde, Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı, işleyişi, yetkileri ve idari teşkilat üzerindeki etkinliği ele alınacaktır. 2017 Anayasa değişikliği öncesine göre görev alanı genişleyen Kurulun, 2017 Anayasa değişikliği sonrası yeni hükümet sistemine göre yeniden şekillenen idari teşkilatta denetleme alanını tespit etmek için yeni hükümet sisteminde idari teşkilata değinilecektir. İdari

teşkilat işlenirken, yeni hükümet siteminin teşkilat üzerindeki etkinliği de değerlendirilecektir. Bu değerlendirmeden sonra, Devlet Denetleme Kurulunun denetimine tabi kurum ve kuruluşlara değinilecek, Kurul vasıtasıyla ilgili kurum ve kuruluşlarda yapılacak denetimin gerekliliği hakkında tartışma yürütülecektir. Sonrasında, Devlet Denetleme Kurulunun yetkileri ve idari teşkilat üzerindeki etkinliği değerlendirilecektir. Devlet Denetleme Kurulunun idari teşkilat içindeki konumuna partili Cumhurbaşkanına doğrudan bağlı bir Kurul olması açısından da değinilecektir. Kurulun yetkileri ve idari teşkilat üzerindeki etkinliği tartışılacaktır. Son olarak, Cumhurbaşkanına doğrudan bağlı Kurulun, yetki devriyle devredilip devredilemeyeceği konusuna açıklık getirilecektir.

Sonuçta, tespitler ve öneriler sıralanarak, Devlet Denetleme Kurulunun, Türkiye idaresi üzerindeki etkinliği üzerinden gerekliliği tartışılacaktır. Bu tartışma yürütülürken de Türkiye'ye özgü başkanlık hükümet sisteminin bir analizi de yapılacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

YÜRÜTME ERKİ VE DÖNÜŞÜMÜ, TÜRKİYE'YE ÖZGÜ BAŞKANLIK HÜKÜMET SİSTEMİ VE DEVLET DENETLEME KURULU

Demokratik bir hukuk devleti olan ve tarih boyunca süregelen bir yönetim temeline sahip Türkiye'de özellikle 2000'li yılların başında tek başına iktidar olan siyasi güç, siyasal iktidarsızlıklara sebep olduğu iddiasıyla parlamenter hükümet sisteminden, istikrarın sağlanacağını savunduğu başkanlık hükümet sistemine geçişi yönetmiştir.[4] Bu yolda, Türkiye önce parlamenter hükümet sisteminden yarı başkanlık hükümet sistemine, daha sonrasında da çok kısa bir süre içinde başkanlık hükümet sistemine geçiş yapmıştır. Türkiye'de yürütme erkinin ve yürütme erki içindeki Cumhurbaşkanının zamanla güçlendiği bir süreç izlenmiştir.

1982 Anayasasını, 1987 tarihinden sonra 20. kez değiştiren 6771 sayılı "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun"[5] getirdiği değişiklikler ile Türkiye'ye özgü bir başkanlık hükümet sistemi benimsenmiştir. Yeni hükümet sisteminde Cumhurbaşkanının yürütme organının başı olması ve özellikle merkezi idare içerisindeki yeri ve konumu, Cumhurbaşkanının idare üzerindeki hiyerarşik kudreti ve vesayet denetiminde ki rolü ve konumunda önemli değişikliklere sebep olmuştur. Türkiye'ye özgü bu başkanlık hükümet sistemi ile kuvvetler ayrılığı dengesinin yürütme lehine düzenlendiği söylenebilir. Sistemin, kendi dinamikleri, yürütme ve özellikle devlet başkanı lehine bir düzenleme olup olmadığını zamanla gösterecektir.

---

[4] Tahsin Güler, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Tarihsel Arka Planı", **Değişim ve Dönüşüm Dinamikleri Bağlamında Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi**, (1-34), Ekin Yayınevi, Bursa 2021, 2.

[5] Bundan sonra bölüm altında "2017 Anayasa değişikliği" olarak bahsedilecektir. 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (2017), **T.C. Resmi Gazete**, 29976, 11.02.2017.

Bu noktada, Türkiye'ye özgü bu başkanlık hükümet sisteminin temel aktörü ve yürütme görev ve yetkisini tek başına elinde tutan Cumhurbaşkanına bağlı, yüksek denetim organı olan Devlet Denetleme Kurulunun konumu önemlidir. "5 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi"[6], Kurul hakkında da önemli değişiklikler getirmektedir. Bu bağlamda, Kurulun parlamenter sistemdeki konumuyla Türkiye'de yeni hükümet sistemindeki konumu ayrı ayrı belirtilmelidir. Devlet Denetleme Kurulunun bu gelişmeye katkısı incelenip esas anlamda yeni hükümet sistemi, siyasi ve hukuki açıdan değerlendirilebilir. Çünkü Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanının yürütmedeki gücü ve otoritesini arkasına alarak idarenin yargı dışı yollardan denetlenmesinde önemli bir noktada konumlanmıştır. Cumhurbaşkanının üstleneceği bu rol ve konumda icra vasıtası niteliğindeki Devlet Denetleme Kurulunun denetim gücünün ve bu gücün sınırlarının iyi çizilmesi, Cumhurbaşkanının devlet organları üzerindeki hâkimiyetinin sınırı ile de ilintili olacaktır

Bu bağlamda çalışmanın bu bölümünde, Türkiye'ye özgü başkanlık hükümet sistemini değerlendirebilmek adına, genelden özele bir yöntem izlenecektir. Öncelikle kuvvetler ayrılığı, demokrasi, demokrasi ve denetim kavramlarına değinilecektir. Devamında, Türk yönetim tarihindeki örnekleri de vurgulanarak hükümet sistemleri işlenecektir. Türkiye'ye özgü başkanlık hükümet sistemine örnek teşkil eden başkanlık sistemi de işlendikten sonra, yeni hükümet sisteminin özellikleri anlatılacaktır. Bu özellikler vurgulanırken, Cumhurbaşkanının idare üzerindeki etkisine odaklanılacaktır. Bölümün sonunda, demokratik bir hukuk devletinin gereği olan idarenin denetimini gerçekleştiren ve Cumhurbaşkanının talimatıyla harekete geçen Devlet Denetleme Kurulunun idari teşkilat içindeki yeri ve konumu belirlenecektir.

1.1. YÜRÜTME ERKİ VE DÖNÜŞÜMÜ

Modern devlet öncesinde ve sonrasında, günümüz dahil, devletin gücünü kimin nasıl kullanacağı, bu gücün devlet organları arasında nasıl dağılacağı, sınırlarının nasıl çizileceği ve denetiminin kimler tarafından nasıl yapılacağı soruları her daim akılları meşgul etmiştir. Devleti yönetirken, hüküm edenle edilenlerin aralarındaki etkileşim

[6] 5 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2018). **T.C. Resmi Gazete**, 30479, 15.7.2018.

dünyada çeşitli hükümet şekillerinin oluşumuna sebep olmuştur. Her toplum, kendi dinamikleri çerçevesinde belli bir yönetim şeklini benimsemiştir. Bu yönetim şekillerini, toplumların tarihsel, siyasal, sosyal, ekonomik ve kültürel altyapıları biçimlendirmiştir.

Bu hükümet sistemlerinde devlet gücünün paylaşımına göre çeşitler görülmektedir. Günümüz demokratik hükümet sistemlerine bakıldığında dahi çok çeşitli hükümet sistemleriyle karşılaşılır. Parlamenter, yarı başkanlık ve başkanlık hükümet sistemleri, her ülkede ülkenin şartlarına göre şekillenip karşımıza sıkça çıkan hükümet sistemleridir. Gücün kimler tarafından nasıl paylaşıldığı, o sistemin demokratikliğinin de ölçütü sayılır. Bu gücün denetimi, bu denetimin kimler tarafından nasıl yapıldığı da demokrasinin temel taşlarındandır. Demokratik bir hükümet sistemi, güçlerin devlet organlarına pay edildiği değil, bu gücün sınırlarının çizildiği ve denetlenebildiği bir sistemdir. Bu noktada, kuvvetler ayrılığı, hükümet sistemi çeşitleri, kuvvetler ayrılığı, demokrasi ve denetime değinilmelidir.

1.1.1. Kuvvetler Ayrılığı Teorisi

Baskı yönetimlerine karşı kişi hürriyetlerini korumak, kamu hizmetlerinin iyi işleyebilmesini sağlamak amacıyla, yasama, yürütme ve yargılama devlet fonksiyonlarının, birbirine karşı belli bir bağımsızlığı olan organlar tarafından kullanılması gerekliliğine kuvvetler ayrılığı denir.[7] Kuvvetler ayrılığı ile devletin iktidarının kendi içinde üç farklı fonksiyona ayrılmasıyla, tek ve bölünmez addedilen milli egemenlik ve devlet iktidarı kavramlarının fonksiyonel anlamda farklı organlar eliyle yumuşatılması amaçlanır.[8] Yumuşatılmasından kasıt, devlet iktidarının sınırlandırılmasıyla kurumsal, yaptırımlı, özgürlükçü ve birey kaynaklı bir alternatifin sağlanmasının amaçlanmasıdır.[9] Her ne kadar kuvvetler ayrılığı teorisi devlet fonksiyonlarının kendi içinde bağımsız ve egemen olması gerekliliğini ilkesel olarak belirtse de, mutlak bir kuvvetler ayrılığı örneğine daha rastlanmamıştır. Mutlak bir

[7] Erdoğan Teziç, **Anayasa Hukuku**, Beta Basım, İstanbul 2016, 489 – 490.
[8] Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara 2017, 193.
[9] Mustafa Kutlu, **Kuvvetler Ayrılığı Temelleri Gelişimi Hukuk Devletinin Kökenleri**, Seçkin Yayınevi, Ankara 2001, 100.

kuvvetler ayrılığı, bir cismin karşıt yönlerden eşit kuvvetlerle çekilmesiyle hareketsiz kalacağı gibi, devleti işleyemez hale getirir.[10]

Devletin sınırlandırması konusunda kuvvetler ayrılığı temel bir rol oynar. Devletin kurumlaşmasıyla siyasi iktidar, meşru zor kullanma tekelini elinde tutan güç olarak zamanla yozlaşabilir. Bu yozlaşma çerçevesinde oluşan baskıya karşı direnme eğilimi gösterilebilir. Bu direnmeyle beraber insan haklarının korunması daha da önem kazanır. Devletin ekonomik değerlerinin korunması da insanların refah ve güven içinde yaşaması için önem arz eder.[11] Devlet fonksiyonlarının kimin elinde toplandığının pek bir önemi yoktur çünkü bu kişi, halk tarafından seçilmiş olsa dahi, bu kişinin yetkilerini kötüye kullanmayacağı anlamına gelmez. Bu yüzden sınırlandırılmış ve yozlaşmamış bir devlet iktidarı için en önemli araçlardan birisi kuvvetler ayrılığıdır.[12] Ayrıca iş bölümü ve uzmanlaşmak için devlet fonksiyonlarını ayırmak devlet yönetiminde kolaylık sağlayacaktır.[13]

Kuvvetler ayrılığı ile iktidarın birer parçası olan bu devlet fonksiyonları, hem kendi alanlarında kalarak işlevini gerçekleştirir, hem de kuvvet kuvveti durdurur ve devlet iktidarının kişi hak ve hürriyetlerinin önüne geçmesi engellenir.[14] Anayasaların yapılmasındaki temel sorunun yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkinin ve dengenin nasıl sağlanacağı sorununun çözümüne yönelik olduğu söylenmektedir.[15] Kuvvetler ayrılığı, iktidarlar arasında dengeler kurup siyasi iktidarı sınırlandırdığından hukuk devletinin kurucu öğelerinden biri olarak da sayılmaktadır.[16] Kuvvetler ayrılığının devleti kurumlaştırma çabaları çerçevesinde devlet yetkilerini işlevsel olarak dağılımını sağlamasının yanı sıra modern anayasacılığın temeli olma özelliği de bulunmaktadır.[17]

---

[10] Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku (2017)**, 192.

[11] Mustafa Kutlu, **Kuvvetler Ayrılığı Temelleri Gelişimi Hukuk Devletinin Kökenleri**, 86 – 97.

[12] Mustafa Okşar, **2017 Değişiklikleri Çerçevesinde Yürütme Erkinin Üstünlüğü**, Yetkin Yayınları, Ankara 2019, 25.

[13] İbrahim Ö. Kaboğlu, **Anayasa Hukuku Dersleri**, Legal Yayıncılık, İstanbul 2016, 108.

[14] Yıldızhan Yayla, **Anayasa Hukuku**, Filiz Kitapevi, İstanbul 1986, 66.

[15] Teziç, erkler arasındaki ilişkiyi yasama ve yürütme olarak esas alır. Yargılamanın niteliği gereği "siyasi olmayıp, bağımsızlık güvencesi içinde ve tarafsızlık temelinde, hukuki gerçeği ortaya koyma faaliyeti" olduğunu belirtir. Teziç, **Anayasa Hukuku**, 489.

[16] Kutlu, **Kuvvetler Ayrılığı Temelleri Gelişimi Hukuk Devletinin Kökenleri**, 198.

[17] Mustafa Erdoğan, **Anayasal Demokrasi,** Siyasal Kitabevi, Ankara 2015, 217.

Tarihsel olarak, kuvvetler ayrılığının temelleri antik çağda atılmıştır. Antik çağdaki karma ve dengeli yönetim anlayışları teorinin gelişmesinde etkilidir. Kuvvetler ayrılığı, antik çağda, iktidarı denetlemekten ziyade kullanmak amacıyla benimsenmiştir.[18] Kuvvetler ayrılığı teorisinin İngiliz tarihinde 1066 yılında Normanların istilasından 1689 Haklar Bildirgesi'ne kadar yasama ve yürütme erklerinin ayrımlarıyla ortaya çıktığı iddia edilir.[19] Adı Montesquieu ile özdeşleşen teori, 1789 Amerikan ve 1791 Fransız Anayasalarında belirgin olarak yer almıştır.[20] Ancak kuvvetler ayrılığı teorisinden ilk olarak, ünlü düşünür John Locke, 1691 yılında yayımlanan "Sivil Siyasal Yönetim Üzerine İki İnceleme" adlı kitabında bahseder.[21] Locke, devlet yönetiminde yasama kuvveti, yürütme kuvveti ve federatif kuvvetten bahsederken, bunların birbirinden ayrılması gerektiğini savunur[22], bunu yaparken de yasama ve yürütmeyi tek elde elinde tutan kendi zamanının monarşik yönetimine karşı çıkar.[23] 18. yüzyılda Fransa'da Montesquieu, 1748 yılında yayımlanan "Kanunların Ruhu" adlı eserinde kuvvetler ayrılığı ile ilgili görüşlerini ayrıntısı ile işler. İngiliz Anayasasını ve siyasal sistemini inceleyen Montesquieu'ya göre kuvvetler farklı ellerde toplanır ve kuvvetlerin kuvvetleri durdurması sağlanabilirse, insanlar iktidarı kötüye kullanamaz ve siyasal özgürlük sağlanmış olur.[24] Montesquieu, istirar arayışını temellendiren yönetim düşünürlerinin aksine, özgürlüğü temel almış, siyasal özgürlüğün bulunduğu hükümetin ılımlı hükümet olduğunu vurgulamıştır.[25] Gerek Locke gerekse Montesquieu, yaşadıkları devirlerdeki monarşik yapıyı ve kuvvetler ayrılığını savunarak kuvvetin tek elde toplanmasını eleştirmiştir.

Kuvvetler ayrılığı teorisinde savunulduğu gibi devletin fonksiyonlarının farklılığı devlet organlarının da farklılığını getirmektedir. Yasama, yürütme ve yargı

[18] Mehmet Nuri Güzel, "Antik Demokrasi ve Modern Demokrasi Kavramlarının Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Çerçevesinde Değerlendirilmesi", **Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 23/38,209.

[19] Kemal Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları**, Ekin Yayınevi, Bursa 2014, 218.

[20] Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku (2017),** 191.

[21] Erdoğan, **Anayasal Demokrasi,** 219.

[22] Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları,** 218 – 219. "Locke'a göre yargı bir kuvvet olarak kabul edilmez. Çünkü yargıçlar yasama organının yapacağı yasalara göre anlaşmazlıkları gidereceklerinden kendilerinin yasaya bağlı olmaları gerekir." Kutlu, **Kuvvetler Ayrılığı Temelleri Gelişimi Hukuk Devletinin Kökenleri**, 111.

[23] Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, 219.

[24] Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, 220.

[25] Nur Uluşahin, **Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi**, Yetkin Yayınları, Ankara 1999, 69.

erklerinin, devletin egemenliğine dayanan hukuki faaliyetleri de bu erklerin işlevleri olarak karşımıza çıkar.[26] Yasama erkinin, normatif bir düzenleme yapma iradesine sahip ve yetkisiyle donatılmış olarak, belirli bir dönemde mevcut olan objektif hukuku belirli bir noktada ve belirli bir şekilde değiştirmesine yasama fonksiyonu denir.[27] Yasama organı meclis ya da parlamento olarak karşımıza çıkar. Yapısı, çalışma usulü ve işleyişi farklılıklar göstermektedir.[28] Parlamentonun yani yasama organının, kural koyma, genel, sürekli, objektif, kişisel olmayan işlemler yapma yetki ve iradesi yasama fonksiyonudur.[29]

Yürütme erkinin, yasamanın, yasama fonksiyonu çerçevesinde yaptığı kanunları uygulaması, yürütmesi, icra kuvvetini kullanmasına yürütme fonksiyonu denir. Yürütme organı ise yürütme fonksiyonunu yerine getiren otorite, siyasal makamdır.[30] Yürütme organının yapısı bulunduğu ülkenin hükümet sistemine göre değişiklik gösterir.[31] Başkanlık[32] ve parlamenter sistemlerinde farklılık gösteren yürütme organı, hükümetlerin farklı şekillenmesine de sebep olmuştur.

Yargı erkinin, hukuki uyuşmazlıkları çözme fonksiyonuna ise yargı fonksiyonu denir. Uyuşmazlık, iki hukuk süjesi arasındaki çatışma olarak tanımlanırken, çözme ise hukuki uyuşmazlığın kendisine sunulduğu kişi veya kurul tarafından taraflardan hangisinin iddiasının hukuken geçerli olduğuna karar verme olarak tanımlanır.[33] Yargılama adalet kavramını da yanı sıra getirir ve ahlak, hukuk, insanlık ve devletin kalıcılığı, huzur ve güven adil yargılamanın varlığı ve sonucunda var olur.[34] Bu adil yargılama fonksiyonunu da yerine getiren yargı organları bağımsız ve tarafsız mahkemelerdir. Her ne kadar Montesquieu'nun dediği gibi kuvvetler

[26] Teziç, **Anayasa Hukuku**, 423.
[27] Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları**, 346.
[28] Kaboğlu, **Anayasa Hukuku Dersleri**, 108.
[29] Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları**, 346.
[30] Kaboğlu, **Anayasa Hukuku Dersleri**, 120.
[31] Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları**, 360.
[32] Yürütmenin başı olan başkan, aynı anda devletin de başı kabul edilmiş, devlet başkanlığının doğal hakkı yürütme işlevi olarak görülmüştür. Her ne kadar en önemli devlet işlevi yasama kabul edilse de "meclisleri üstün kılan neden yasama yetkisine sahip olmaları değil, yürütmeyi kendilerine bağımlı kılabilmeleridir". Amerikan başkanlık sisteminde yasama yetkisi meclistedir ancak sistemin en önemli öğesi, sisteme adını veren başkandır. Cem Eroğul, "Cumhurbaşkanının Denetim İşlevi", **Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Fakültesi Dergisi**, 33/01, 38.
[33] Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları**, 386.
[34] Teziç, **Anayasa Hukuku**, 469.

ayrılığında, yasama ve yürütme erklerini kesinkes ayırmak mümkün olmamışsa da, kuvvetler ayrılığı prensibinin önemli ve değerli bir yönü yargının bağımsızlığıdır.[35] Montesquieu, yargının muhakkak yasama ve yürütme erkinden ayrılması gerektiğini savunur. Eğer ki yargı yasama ile birleşirse, yargıç yasama organı gibi davranıp kanunları kendi koyar ve insanların hayatı ve hürriyetleri üzerinde iktidar keyfi davranır. Eğer ki yargı yürütme ile birleşirse yargıç baskı yapma kudretine erişir ve insanların hayatı ve hürriyetleri tekrar tehlikeye girer.[36]

1.1.2. Hükümet Sistemleri

Kuvvetler ayrılığı gereği tanımlanmış devlet fonksiyonlarının ayrı kalması veya birleşmesi, siyasi rejimleri yani yönetim biçimlerini yani hükümet şekillerini belirler.[37] Hükümet sistemi, siyasi ve hukuki işlevlerle ilgili yetkilerin devlet içinde nasıl dağıldığını ve bu yetkilere haiz organlar arasındaki ilişkileri gösteren yapıdır.[38] Başka bir deyişle, yargı erkinin bağımsızlığı esas alınarak, yasama ve yürütme erkleri arasındaki ilişkinin denge ve denetim düzeyinde belirleyici olması ve buna istinaden ortaya çıkan sistem hükümet sistemini belirler.[39] Hükümet sistemleri sınıflandırılırken yasama ve yürütme erkleri arasındaki ilişki dikkate alınacağından, en başından kuvvetler birliği sistemleri ve kuvvetler ayrılığı sistemleri ayrımı yapmak gerekir.[40]

1.1.2.1. Kuvvetler Birliği Hükümet Sistemleri

Kuvvetler birliği sistemi, yasama ve yürütme fonksiyonlarının aynı organlarda birleştiği sistemlerdir. Burada iki ihtimalden söz edilebilir. Birincisi yasama ve yürütme fonksiyonlarının yürütme organı elinde birleşmesidir. İkincisi ise yasama ve yürütme fonksiyonlarının yasama organında birleşmesidir.[41] Kuvvetler birliği sistemlerinde, yasama, yürütme ve hatta yargının da aynı elde toplanması ölçüsünde sistemlerin antidemokratikliğinden de söz edilir. Demokratik rejimlerde, devlet gücü

---

[35] Kapani, devlet kudretini sınırlayan hukuki faktörler ve müesseseleri diye "seçimler, katı anayasa sistemi, kuvvetlerin ayrılması, çift meclis sistemi, devlet başkanının vetosu, yargı denetimi (yürütme ve yasamanın denetlenmesi), halk tarafından denetim – yarı doğrudan doğruya demokrasi müesseseleri" saymaktadır. Munci Kapani, **Kamu Hürriyetleri**, Yetkin Yayınevi, Ankara 2013, 286.

[36] Teziç, **Anayasa Hukuku**, 493.

[37] Teziç, **Anayasa Hukuku**, 497; İbrahim Kaboğlu, **Anayasa Hukuku Dersleri**, 128; Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, 451.

[38] Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, 451.

[39] Kaboğlu, **Anayasa Hukuku Dersleri**, 129.

[40] Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları**, 223.

[41] Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları**, 223.

devletin farklı fonksiyonlarında dağılacağından, denetleme ve dengelemeye dayalı çoğulcu bir sistemden bahsedilebilir. Kuvvetler birliğinde ise, hukuk yoluyla sınırlandırılmış bir devlet iktidarından bahsetmek güç olacağından temel hak ve özgürlüklerin korunup, güvence altına alınmasından da aynı güçlükle karşılaşılacaktır.[42]

1.1.2.1.1. Kuvvetlerin Yürütme Erkinde Birleşmesi

Devlet fonksiyonlarının yürütme erkinde birleştiği hükümet sistemleri de ikiye ayrılmaktadır. Birincisi mutlak monarşi, ikincisi ise diktatörlüktür. Mutlak veya sınırsız monarşi, devlet içinde tek ve en yüksek otorite sahibi hükümdarın olduğu, yasama ve yürütme kuvvetlerinin bu tek hükümdarda topladığı hükümet şeklidir.[43] Hükümdar, kanunları koyar, uygular ve uyuşmazlıkları çözer. Bu noktada, 'sınırlı veya anayasal monarşiler' diye de adlandırılan meşruti monarşileri, mutlak monarşilerden ayırt etmek gereklidir. Meşruti monarşide hükümdarın yetkileri sınırlandırılmıştır ve meşruti monarşi, mutlak monarşi kadar antidemokratik değildir. Aslen meşruti monarşi bir kuvvetler ayrılığı hükümet sistemidir.[44] Örneğin, Osmanlı İmparatorluğu'nun tarihine bakılacak olursa, 1299 kuruluş yılından 1876 Kanun-i Esasi'nin kabulüne kadar mutlak bir monarşi örneği sergilemiştir.[45] I. Meşrutiyet ve II. Meşrutiyet denemeleriyle de meşruti monarşiye örnek teşkil etmiştir.[46]

Hem bir hükümet hem de bir liderlik biçimi[47] olan diktatörlük rejiminde ise, bir kişi ya da yönetici gurubunun yürütme yasama yetkilerini elinde bulundurduğu bir hükümet sistemidir.[48] Siyasal rekabetten söz edilmez, çoğulculuk mevcut değildir.[49] Yasama meclisi ortadan kaldırılmayabilir ancak bu meclis tamamıyla yürütmeye bağlı olmak zorundadır.[50] Her ne kadar bazı diktatörler seçimler ve halkoylamaları

[42] Mehmet Merdan Hekimoğlu, **Anayasa Hukukunda Antidemokratik Hükümet Sistemleri ve Türkiye**, Detay Yayıncılık, Ankara 2010, 49.
[43] Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları**, 223.
[44] Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları**, 224.
[45] Hekimoğlu, **Antidemokratik Hükümet Sistemleri ve Türkiye**, 59.
[46] Hekimoğlu, **Antidemokratik Hükümet Sistemleri ve Türkiye**, 68.
[47] Hekimoğlu, **Antidemokratik Hükümet Sistemleri ve Türkiye**, 78.
[48] Teziç, **Anayasa Hukuku**, 497.
[49] Ömer Anayurt, **Anayasa Hukuku Genel Kısım**, Seçkin Yayınevi, Ankara 2018, 327.
[50] Teziç, **Anayasa Hukuku**, 497.

vasıtasıyla kendilerini demokratiklermiş gibi göstermeye çalışsalar da[51], diktatörlükler demokratik rejimler değillerdir.[52] Diktatörlükleri de otoriter ve totaliter diktatörlükler olarak ikiye ayırabiliriz.

Yönetilenlerin, diktatör vasfını taşıyan kişi ya da gurup tarafından devlet iradesinin oluşumuna katılmalarına izin vermeden siyasi iktidarı ellerinde tutması şeklide oluşan diktatörlükler otoriter diktatörlüklerdir.[53] Bu rejimlerde yurttaşlar, siyaseten pasif kalıp, otoriter diktatörlüğün iktidarına karışmadıkları müddetçe, iktidarın izin verdiği ölçüde özel hayatlarında özgürdür, ekonomik hayatta piyasa ilişkilerinin içindedir.[54] Otoriter diktatörlüklerden daha da öteye giderek, yönetilenlerin siyasal sürece dâhil olmasının önlenmesinin yanı sıra yurttaşların özel hayatına hâkim bir ideolojinin dayatılması ve bu dayatmanın tekelci iktidar tarafından devletin cebri mekanizmalarını kullanarak yapması şeklinde oluşan diktatörlüklere totaliter diktatörlükler denir. Totaliter rejim, otoriter rejimin aksine, muhalif birey ve gurupların yok olması temeliyle kendi ideolojisini dayatır ve toplumu kendi dayatması çerçevesinde politize eder.[55] Totaliter diktatörlüklerde, kütlesel bir tek parti mevcuttur, yargı bağımsızlığı ve tarafsızlığı yoktur, ekonomik tüm faaliyetler merkezden yürütülür, piyasa ekonomisine kapalıdır, korkutma ve sindirme sistemin temel aracıdır, parti hizmetinde gelişmiş bir polis ve asker ağı mevcuttur, kamusal hayat – özel hayat ayrımı kalmamıştır.[56]

1.1.2.1.2. Kuvvetlerin Yasama Erkinde Birleşmesi

Yasama ve yürütme erkinin, mecliste birleşmesi yani yasamanın elinde olması şeklindeki hükümet sistemlerine meclis hükümeti sistemi diğer adıyla konvansiyonel rejim denir.[57] Geniş anlamda, anayasada belirtildiği gibi ya da pratikte meclisin

[51] "Diktatörlük rejimleri 18. ve 19. yüzyıldan günümüze değin bir değişme göstermişlerdir. Klasik diktatörler baskıcı, 20. yüzyıl diktatörleri daha kapsayıcı – totaliter niteliktedir. Klasik diktatörlüklerle günümüz diktatörlükleri arasındaki temel fark, birincisinin devleti, ikincisinin de toplumun bütününü yönetmesidir." Teziç, **Anayasa Hukuku,** 498.

[52] "Bu düzmece seçimlerden ve halkoylamalarından devamlı olarak iktidardaki kişi veya gurup galip çıkar. Bu tür diktatörlere 'plebisiter diktatörlükler' denir." Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları,** 224.

[53] Erdoğan, **Anayasal Demokrasi,** 477.

[54] Erdoğan, **Anayasal Demokrasi,** 478.

[55] Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları,** 225.

[56] Anayurt, **Anayasa Hukuku Genel Kısım,** 329-331. Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları,** 225.

[57] Teziç, **Anayasa Hukuku,** 498.

hükümete karşı siyasi anlamda üstün olması anlaşılır. Dar anlamda ise, yürütmenin istifa hakkı olmayacak kadar tamamen yasamaya bağlı olarak çalışması anlaşılır.[58] Bu sistemde, meclisin sürekliliği ilkesi gereği meclis sürekli çalışır çünkü meclis her daim tek meclislidir, kendi kendini toplantıya çağırır ve ancak kendi kendini kendisi feshedebilir.[59]

Teorinin temeli, Jean Jacques Rousseau'nun millet iradesi ve egemenliğinin bölünmezliği ilkesi gereği egemenliğin bölünmez bir bütün olduğu ve onun temsilinin de bölünemeyeceğidir.[60] Günümüzde geleneksel olarak meclis hükümeti sistemi İsviçre'de uygulanırken, ilk defa Fransa'da 'Ulusal Konvansiyon Meclisi' döneminde uygulanmıştır.[61] Türk Anayasalarında ise 1921 Anayasası 1. maddesinde milli egemenlik ilkesinden ilk defa bahsederek, 2. maddesinde yürütme ve yasamanın mecliste belirlenip toplanacağını, yargının ise İstiklal Mahkemeleri vasıtasıyla yürütülüp bu mahkemelerin üyelerin de meclis içerisinden seçileceğini belirtmiştir.[62] Ayrıca, Sivas'ta geçici bir temyiz mahkemesi kurulmasına ilişkin bir kanun kabul edilmiştir.[63]

1.1.2.2. Kuvvetler Ayrılığı Hükümet Sistemleri

Kuvvetler ayrılığı sistemleri, devlet fonksiyonlarının yani yasama, yürütme ve yargının ayrı ayrı organlarda konumlandığı hükümet sistemleridir. Ayrılığın derecesine göre yumuşak kuvvetler ayrılığı yani parlamenter sistem ve sert kuvvetler ayrılığı yani başkanlık sistemidir.[64]

1.1.2.2.1. Yumuşak Kuvvetler Ayrılığı – Parlamenter Hükümet Sistemi

Parlamenter hükümet sisteminden, yürütmenin yani hükümetin, yasamanın yani parlamentonun her an güvenine sahip olduğu[65], yasama ve yürütme yetkilerinin ayrı organlar tarafından kullanılsa da bu organların birbirinden tamamen bağımsız olmadığı, yürütmenin yasamadan kaynaklandığı ve yasamaya karşı sorumlu olduğu

[58] Teziç, **Anayasa Hukuku,** 499.
[59] Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları,** 226.
[60] Teziç, **Anayasa Hukuku,** 499.
[61] Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, 468.
[62] Hekimoğlu, **Antidemokratik Hükümet Sistemleri ve Türkiye**, 112.
[63] "7 Haziran 1920 tarihli 4 sayılı Kanun", Bülent Tanör, **Osmanlı – Türk Anayasal Gelişmeleri**, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul 2011, 243.
[64] Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları**, 230.
[65] Kaboğlu, **Anayasa Hukuku Dersleri**, 134.

anayasal demokrasi tipi[66] bir sistem anlaşılır.[67] Organlar arasındaki işbirliği, sert kuvvetler ayrılığı rejiminin aksine, her bir organın bağımsızlığı ile değil, birbirlerine bağımlı olmaları ve karşılıklı etkileme yollarıyla gerçekleşmektedir.[68] İşlevsel açıdan, kanunların hazırlanması ve kabulü aşamasında yasama ve yürütme, kanunların hükümet tarafından tasarı halinde sunulduktan sonra parlamento görüşmeleri sonucu kabulüyle işbirliği kurmaktadır.[69] Organik açıdan yasama ve yürütmenin işbirliği ise yürütmenin oluşumu sırasında parlamentonun etkinliği ile sürdürülür. Sorumsuz devlet başkanı ile başbakan ve Bakanlar Kurulu parlamento tarafından, parlamento içerisindeki çoğunluk içinden seçilir.[70]

Parlamenter sistemde yumuşak, esnek, ılımlı kuvvetler ayrılığından bahsedebilmek için, sistemin yasama kanadı olan parlamentonun tek bir parti çoğunluğuna dayanmaması gereklidir.[71] Tek parti çoğunluğu işlevsel ve organik açıdan parlamenter hükümet sisteminin işlemesine engel olacaktır. Parlamentonun tek partili olması durumunda tek parti, kanunların parlamento süzgecinden geçmesine olanak vermeden, tek parti çoğunluğuyla kanunları yasalaştıracaktır. Aynı şekilde devlet başkanı, başbakan ve bakanların tek parti içinden seçilerek parlamentodan onay alması, parlamenter sistemin yasama ve yürütme arasındaki ılımlı ayrılığını bitirecek, tartının yürütme lehine bozulmasına sebep olacaktır. Başbakan ve Bakanlar Kurulunun parlamentoyu fesih yetkisi yasama organını etkilediğinden, iktidarda olan partinin ve/veya tek partinin parlamenter sistemde yasama ve yürütmede kendini hissettirmesi durumu kaçınılmazdır.[72]

Dünya üzerinde geçmişte ve mevcutta yüzlerce örneğine rastlanabilecek parlamenter sistemin Türk hukuk tarihine girişi, padişahın yetkilerini parlamento kurumuna kısmen de olsa devriyle 19. yüzyılın sonlarına doğru Osmanlı İmparatorluğunda başlar. 1876 Kanuni Esasiyle parlamento kurumu Türk hukuk sistemine girmiştir. 23 Nisan 1920 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisinin

[66] Şeref İba, **Parlamento Hukuku**, Turhan Kitapevi, Ankara 2017, 10.
[67] Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları**, 242.
[68] Teziç, **Anayasa Hukuku**, 502.
[69] Teziç, **Anayasa Hukuku,** 503.
[70] Teziç, **Anayasa Hukuku**, 503 - 504.
[71] Anayurt, **Anayasa Hukuku Genel Kısım**, 358.
[72] Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, 463.

açılmasından sonra Meclis, yüzyılı aşkın süredir varlığını sürdürmektedir. 1924 Anayasasıyla parlamenter sisteme yönelen Türkiye'de hükümet sistemi yöntemi, 1961 Anayasasının çift meclisli yapısıyla parlamenter sisteme devam etmiştir. Çift meclis uygulaması 1980 yılında son bulmuş, 1981 Anayasası, 2007 Anayasa değişikliği ile yarı başkanlık hükümet sistemine, 2017 Anayasa değişikliği ile de başkanlık hükümet sistemine geçerek parlamenter hükümet sistemini terk etmiştir.

1.1.2.2.1.1. Tarihsel Gelişimi

Amerika Birleşik Devletlerinde olduğu gibi tasarlanarak üretilmiş bir sistem olmayan parlamenter hükümet sistemi, İngiliz mutlak monarşisine tepkiyle, monarşiyi sınırlandırmak amacıyla, zamanla şekillenmiş bir yapı olarak karşımıza çıkmıştır.[73] 18. yüzyılda olgunlaşan ve ilk uygulaması 19. yüzyılda Fransa'da sınırlı monarşi olarak karşımıza çıkan parlamenter hükümet sistemi, önce Avrupa'da daha sonra da kıtalar arası yaygınlaşarak geniş bir uygulama alanı bulmuştur.[74] Temelde, gerilemekte olan hükümdarın gücünün yani monarkın dengelenmesi amacıyla, temsili organların devreye girmesi ve güçlenmesiyle oluşmuştur.[75] Sayıca az ancak siyasi bilinci yüksek seçkinler sınıfının, daha liberal adımlar atarak, mutlak monarşinin zayıflatılıp parlamenter sisteme geçişini desteklemesiyle sistem yerleşmeye başlamıştır.[76]

İngiltere'de mutlak gücü elinde tutan ve sorumluluğu olmayan kralın, zamanla iktidarı kullanma hevesinin azalması, 17. yüzyılda meydana gelen iki ihtilalle, hükümetlerin gerçekte mutlak olmadığı gerçeğinin kavranması ve en nihayetinde 18. yüzyılda 'George'lar dönemi ile kabinenin gelişerek bakanlıkların oluşması, parlamenter sistemin gelişmesini sağlamıştır. Zamanla bakanların Meclis karşısındaki sorumlulukları da belirginleşmiş, Meclisin bakanları cezalandırabilme ve Lordlar kamarasına sevk edebilme durumu doğmuştur.[77]

Bakanların suçlanması ve yargılanması yani impeachment usulünün yerini güvensizlik oyu usulüne bırakmasıyla, cezai sorumluluktan siyasi sorumluluğa

[73] Anayurt, **Anayasa Hukuku Genel Kısım**, 358.
[74] Anayurt, **Anayasa Hukuku Genel Kısım**, 358 - 359.
[75] Kaboğlu, **Anayasa Hukuku Dersleri**, 133.
[76] Teziç**, Anayasa Hukuku**, 504.
[77] Yayla, **Anayasa Huku**ku, 69.

geçilmiş, bunun devamında da bakanların kolektif sorumluluğu ortaya çıkmıştır.[78] Böylece yasama ve yürütmenin birbirini dengeleme araçları gündeme gelmiştir. Parlamenter hükümet sistemi, Montesquieu'nun iktidarı sınırlanması, ılımlaştırması ve dengelenmesi diye bahsettiği kuvvetler ayrılığını gerçekleştirmek için bir araç olarak karşımıza çıkmıştır.[79]

1.1.2.2.1.2. Parlamenter Hükümet Sisteminin Asli Özellikleri

Siyasi sistemin adının ne olduğunun önemine bakılmaksızın, demokratik bir ülkede parlamentonun işlevi, temsil, müzakere, kanun yapma, bütçe hakkı, dilekçe hakkı ve yürütmenin yani hükümetin denetlenmesidir.[80] Parlamenter hükümet sitemini tanımlanacak olursa, yürütmenin iktidarını yasamanın iktidarından aldığı ve yasamaya karşı sorumlu olduğu anayasal demokrasi tipidir denilebilir.[81] Bu tanımdan parlamenter sistemin asli unsurlarını şöyle belirlenir: çift başlı – iki başlı yürütme organı, devlet başkanının sorumsuzluğu, bakanların sorumluluğu, yürütmenin yasamayı fesih yetkisi.

1.1.2.2.1.2.1. Çift Başlı – İki Başlı Yürütme Organı

Parlamenter hükümet sisteminde, yürütme organı çift başlıdır, biri devlet başkanı diğeri ise hükümet yani Bakanlar Kuruludur.[82] Devlet başkanı, bir taraftan devletin sürekliliği, birliğini ve ülkenin bütünlüğünü, diğer taraftan yürütme organını temsil eder.[83] Devlet başkanının bu temsili görevinin tarihsel temeli hükümdarın aktif politika içinde yer almayarak, siyasi otoritenin bakanlar üzerine kaymasından kaynaklanmaktadır.[84] Devlet başkanının sembolik ya da onursal yetkileri tek başına yapabileceği işlemlerken, icrai ve sorumluluk doğurucu işlemleri tek başına imzalayamaz.[85] Bu icrai ve sorumluluk doğurucu yetkilerini ancak başbakan veya bir bakanın karşı imzası ile kullanabilir.[86]

---

[78] Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları**, 254.
[79] Erdoğan, **Anayasal Demokrasi,** 467.
[80] İba, **Parlamento Hukuku**, 12.
[81] Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları**, 243.
[82] Anayurt, **Anayasa Hukuku Genel Kısım**, 364.
[83] Teziç, **Anayasa Hukuku**, 505.
[84] Kaboğlu, **Anayasa Hukuku Dersleri**, 134.
[85] Anayurt, **Anayasa Hukuku Genel Kısım**, 365.
[86] Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları**, 243.

1.1.2.2.1.2.2. Devlet Başkanının Sorumsuzluğu

Parlamenter hükümet sisteminde devlet başkanı siyasi açıdan sorumsuzdur. Bunun sonucu olarak, devlet başkanının, ne parlamento ne de başka bir anayasal organ görevine son veremez.[87] Hükümetin değil devletin başı olan devlet başkanının, siyasal sorumsuzluğunun temelinde yetkisizliği ve tarafsızlığı yatmaktadır. Eğer devlet başkanı bir yetki kullanacak ise, başbakan veya ilgili bakanın karşı imza koyduğu şekilde kullanır ve sorumluluk imza koyanlar tarafından paylaşılır.[88] Tarafsızlığı ise parlamento ile hükümet arasında ortaya çıkabilecek uyuşmazlıklarda kendini göstermesi içindir.[89] Siyasi sorumsuzluğunun yanı sıra, cezai sorumsuzluğu da vardır ancak vatana ihanet suçu kapsamında değerlendirilen bir suç mevcutsa cezai sorumluluk doğar.[90] Devlet başkanının, göreviyle ilgili olmayan hukuksal sorumluluğu ise tamdır.[91]

1.1.2.2.1.2.3. Bakanların Sorumluluğu

Parlamenter hükümet sisteminde, Bakanlar Kurulunun, parlamentonun güvenini almak ve bu görevi sürdürmek sorumluluğuna bakanların siyasi sorumluluğu denir.[92] Bakanların tek tek bireysel sorumluluklarının yanı sıra, Bakanlar Kurulunun da kolektif sorumluluğu vardır, yasama organına hesap verirler ve bunun müeyyidesine katlanmak zorundadırlar.[93] Bakanların siyasi sorumluluğunun temelinde hükümetlerin görevden alınabilmesi yatarken, bu sorumluluk hükümet ve parlamento çoğunluğu arasında çıkabilecek uyuşmazlıkları giderme açısından da önemlidir.[94]

Başbakanın parlamento içinden devlet başkanınca seçildiği bu hükümet sisteminde, bakanları da başbakan seçer ve kabinesini kurar. Kurulan bu kabine devlet başkanının imzasına sunulur, imza ile hükümet hukuken kurulur ve görevine başlamış olur.[95] Göreve başlayan Bakanlar Kurulunun devamı için parlamentonun

[87] Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, 462.
[88] Anayurt, **Anayasa Hukuku Genel Kısım**, 366.
[89] Teziç, **Anayasa Hukuku**, 509.
[90] Teziç, **Anayasa Hukuku**, 507.
[91] Anayurt, **Anayasa Hukuku Genel Kısım**, 367.
[92] Anayurt, **Anayasa Hukuku Genel Kısım**, 368.
[93] Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, 462.
[94] Kaboğlu, **Anayasa Hukuku Dersleri**, 135.
[95] Teziç, **Anayasa Hukuku**, 513.

güvenoyundan geçmesi ve bu güveni sürdürmesi gereklidir.[96] Bunun yanı sıra, parlamento, yasama organı olarak, hükümet üzerinde soru, genel görüşme, gensoru, meclis araştırması, meclis soruşturması gibi bilgi edinme ve denetim araçlarını kullanarak, hükümeti çeşitli yollardan denetleyebilir.[97]

1.1.2.2.1.2.4. Yürütmenin Yasamayı Fesih Yetkisi

Parlamenter hükümet sisteminde, yasama ve yürütme organlarının, aralarındaki dengeyi sağlamak amacıyla birbirini etkileme araçları vardır. Yasama organı, bu etkileme araçlarını kullanarak yürütmenin varlığını sona erdirebiliyorsa, aynı şeyi yürütme organı da yasama organı için yapabilmektedir.[98] Fesih yetkisi, yumuşak kuvvetler ayrılığının sembolü parlamenter hükümet sisteminde, yasama ve yürütmeyi karşılıklı uzlaşmaya yönlendirmek için etkili bir araçtır.[99]

1.1.2.2.1.3. Parlamenter Hükümet Sisteminin Tali Özellikleri

Parlamenter hükümet sisteminde, tali özelliklerden biri, aynı kişinin hem yasama da hem de yürütmede görev alabilmesidir. Hatta başbakan parlamentonun içinden olmak zorundadır.[100] Bu sistemde, kuvvetlerin yumuşak ayrılığından ve kuvvetler arası iletişimden dolayı bakanlar, parlamentonun çalışmalarına katılır, kanun teklif eder, oturumlarda bulunur, söz alır, tartışmaları izler.[101] Gerekli şartlar oluştuğunda Bakanlar Kurulu veya devlet başkanı parlamentoyu toplantıya çağırabilir.[102]

1.1.2.2.2. Yarı Başkanlık Hükümet Sistemi

Melez, hibrit, ara bir sistem olarak da adlandırılan yarı başkanlık hükümet sistemi, parlamenter sistemden kopmuş ya da sapmış bir sistem olarak nitelendirilmektedir. Ne tam bir başkanlık ne de tam bir parlamenter sistem olan yarı başkanlık sistemi, pratikte Cumhurbaşkanı ve parlamento arasındaki çoğunluk

---

[96] Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları**, 245.
[97] Anayurt, **Anayasa Hukuku Genel Kısım**, 368.
[98] "Ancak, fesih yetkisinin, yasama ve yürütme organı arasındaki uyuşmazlıkları çözmekten öte, başbakanın seçimleri öne almak amacıyla da kullanıldığı, İngiliz parlamento tarihinde görülmüştür." Anayurt, **Anayasa Hukuku Genel Kısım**, 370 -371.
[99] Anayurt, **Anayasa Hukuku Genel Kısım**, 372.
[100] Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları**, 246.
[101] Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları**, 247.
[102] Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları**, 247.

dağılımına göre nitelendirilen bir hükümet sistemidir.[103] Devlet başkanı halk tarafından seçilir ve bakanlar parlamento karşısında siyasi sorumluluğa sahiptir.[104]

Başkanlık sisteminden farklı olarak, yarı başkanlık sisteminde yürütme, devlet başkanı ve hükümeti temsilen Bakanlar Kurulu olarak iki başlıdır. Yine başkanlık sisteminden farklı olarak, Bakanlar Kurulu, yasama organına karşı siyasi açıdan sorumludur. Bu farklılıklar sistemi parlamenter sisteme benzetmektedir. Parlamenter sistemden farklı olarak da, yürütmenin başı olan devlet başkanı halk tarafından, belli bir süreliğine seçilir.[105] Her ne kadar devlet başkanı halk tarafından seçilmiş ve parlamentoya karşı sorumsuz da olsa, yürütme içinde otoritenin paylaşılması yani ikili iktidar – otorite durumu mevcuttur.[106] Yine, parlamenter sistemden farklı olarak Cumhurbaşkanı, parlamentoda çoğunluğa sahip olursa, Bakanlar Kurulu zayıf kalabilir ya da tam tersi bir durum ortaya çıkabilir. Bu durumda, yarı başkanlık hükümet sisteminde, yürütmenin iki başının da çatışabileceği durumlar ortaya çıkabilir.[107] Eğer Cumhurbaşkanının temsil ettiği siyasi irade ile parlamento çoğunluğu arasında bir ayrışma çıkarsa, Cumhurbaşkanı parlamentoyu bloke ederek çalışmasını engelleyebilir.[108]

Yarı başkanlık hükümet sisteminin örnekleri Fransa, Portekiz, Finlandiya, İrlanda, İzlanda gibi ülkelerde görülmektedir.[109] 1982 Anayasası'nın 21 Ekim 2007 değişikliği ile Türkiye'de Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmeye başlanmıştır. 28 Ağustos 2014 tarihinden sonra Türkiye Cumhuriyetinde saf parlamenter sistem sona ermiş, yarı – başkanlık hükümet sistemine geçilmiştir.[110]

1.1.2.2.3. Sert Kuvvetler Ayrılığı – Başkanlık Hükümet Sistemi

Başkanlık hükümet sisteminde temel ilke kuvvetlerin ayrılığıdır ve Amerika Birleşik Devletleri'nde 1787 Anayasası ile kurulmuş bir sistemdir. Amerika'nın

[103] Anayurt, **Anayasa Hukuku Genel Kısım**, 349.
[104] Teziç, **Anayasa Hukuku,** 542.
[105] Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları**, 241.
[106] Erdoğan**, Anayasal Demokrasi**, 470.
[107] Anayurt, **Anayasa Hukuku Genel Kısım**, 418.
[108] Kaboğlu, **Anayasa Hukuku Dersleri,** 146.
[109] Ayrıca Teziç, yarı başkanlık hükümet sistemini parlamentonun üstünlüğüne dayanan İrlanda, İzlanda, Avusturya; başkanın üstünlüğüne dayanan Fransa; otoriter yarı başkanlık Rusya olarak sınıflandırmaktadır. Teziç, **Anayasa Hukuku**, 541 – 542.
[110] Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları**, 242.

Avrupa'daki mutlak monarşi sisteminden kaçınmak için kendilerine özgü ürettikleri başkanlık sisteminde, devlet içinde güçlerin tek elde toplanmasını engelleyerek aşırı güçlü ve zorba bir devlet yaratma tehlikesinin doğması engellenmek istenmiştir.[111] Bunu da fren denge sistemi olarak adlandırılan denetim ve dengeler anlayışıyla sağlanacağını düşünmüşlerdir.[112] Buradaki fren ve denge mekanizması tam da Montesquieu'nun bahsettiği gücü güç ile durdurmak formülünün vücut bulmuş halidir.[113] Federatif Yazılar[114] 51. makalesinde James Madison, güçlerin tek elde toplanmasının sakıncasından bahsederken, insanların birer melek olmadıkları sürece gücü kötüye kullanacaklarını, insanların anayasal bir güvenceye kavuşmaları için de kuvvetlerin ayrılması ve bu kuvvetlerin birbirlerini sınırlamaları gerekliliği söylemiştir.[115]

Başkanlık sisteminde kuvvetler ayrıyken ayrıca birbirinden bağımsızdır. Bu bağımsızlıktan kasıt, organların oluşurken farklı seçim mekanizmalarıyla oluşması, organların fonksiyonlarının kendi görev alanlarıyla sınırlı olması ve organların birbirlerine karşı baskı araçlarının olmamasıdır.[116] Kuvvetler ayrılığını temel almış Amerika Birleşik devletlerinde üç temel anayasal organ vardır. Bunlardan birincisi yürütmede başkan ve yardımcıları, ikincisi yasamada iki meclisten oluşan Kongre'nin yani Senato ve Temsilciler Meclisi, yargıda Yüksek Mahkeme ve diğer mahkemelerdir.[117]

---

[111] Alpheus T. Mason ve Donald G. Stephenson, **American Constitutional Law**, Longman, USA 2010, 80.

[112] Teziç, **Anayasa Hukuku,** 531. "Kuvvetlerin ayrılı ilkesi Amerikan sisteminin temel prensiplerinden biridir. Anayasayı hazırlayanlar kuvvetler ayrılığının suistamellere karşı, en büyük garanti teşkil edeceğini, diğer organları frenleyeceğini ve dengeli bir sistem kuracağını düşünmekte idiler. Anayasayı yapanların, zamanla bu düşüncelerinde haklı oldukları anlaşılmıştır." Murat Yanık, **Başkanlık Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği**, Alfa Yayınları, İstanbul 1997, 29.

[113] Anayurt, **Anayasa Hukuku Genel Kısım**, 349.

[114] "The Federalist Papers" Amerikan Federal Hükümet Sisteminde iktidarın, ulusal ve federe devletler arasında paylaşımını en güçlü şekilde anlatan yazı dizisidir. Eserin yazarları Alexander Hamilton, James Madison ve John Jay'dir. Alexander Hamilton, Amerika Birleşik Devletleri kurucularından ve Federalist Partinin kurucusu ve teorisyenlerindendir. James Madison, Amerika Birleşik Devletlerinin 4. Başkanıdır. John Jay de Amerika Birleşik Devleti kurucularından ve Amerikan Supreme Court ilk başkanıdır.

[115] Norman Dorsen, Michel Rosenfeld, Andras Sajo ve Susanne Baer, **Comparative Constutionalism**, Thomson Reuters, USA 2010, 240.

[116] Teziç, **Anayasa Hukuku**, 530.

[117] Yanık, **Başkanlık Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği**, 35.

1.1.2.2.3.1. Başkanlık Hükümet Sisteminin Asli Özellikleri

Başkanlık hükümet sisteminin asli özellikleri sayılacak olursa bunlardan biri başkanın tek başlı[118] yürütmede yetkilerini doğrudan ya da dolaylı yoldan yardımcıları aracılığıyla kullanmasıdır.[119] Başkan hem devletin hem de hükümetin başıdır.[120] Başkan yardımcılarını yani sekreterlerini toplayıp bir kabine toplantısı yapabilir, görüş alabilir, danışabilir ancak alınan kararlar istişari niteliktedir yani başkanın uygulama zorunluluğu yoktur.[121]

Diğer bir özellik ise devlet başkanının halk tarafından, belli bir süreliğine seçilmesidir. Başkan da parlamento da meşruluğunu ayrı ayrı zamanlarda halktan alır yani seçimle seçilirler.[122] Belirteceğimiz son özellik ise, yasama yani parlamento başkanı belirlenen görev süresi içerisinde görevden uzaklaştıramaz, hükümeti ya da yürütmeyi atayamaz.[123] Başkan, parlamentonun güvenoyuna ihtiyaç duymaz dolayısıyla başkan yasama organına karşı sorumlu değildir.[124]

1.1.2.2.3.2. Başkanlık Hükümet Sisteminin Tali Özellikleri

Asli özelliklerinin yanı sıra, başkanlık hükümet sisteminin tali özellikleri de bulunmaktadır. Bu tali özellikler olmazsa olmaz değildir ama sayılacak olursa başkanlık hükümet sistemlerinde karşılaşılması mümkündür. Bunlardan ilki yürütme ve yasama organlarının birbirini feshedemez özelliğinden yol çıkarak başkanın parlamentoyu fesih edemeyeceğidir. İkinci bir tali özellikte, yasama ve yürütmenin ayrılığının sonucu olarak bir kişinin hem yürütmede hem de yasamada görev alamayacağıdır. Diğer bir tali özellikte, yine yasama ve yürütmenin mutlak ayrılığından yola çıkılarak söylenebileceği gibi, başkan yasama organına müdahale

---

[118] Uluşahin, **Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi**, 41.

[119] Teziç, **Anayasa Hukuku**, 532.

[120] Uluşahin, **Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi**, 42. Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, 455.

[121] Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları**, 232.

[122] Uluşahin, **Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi**, 32. Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları**, 233.

[123] Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, 454.

[124] Uluşahin, **Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi**, 37. Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları**, 233.

edemez, kanun teklif yetkisi mevcut değildir, başkanın yasama meclisini kapama, engelleme, toplanmasını engellemek gibi bir yetkisinden söz edilemez.[125]

1.1.2.2.3.3. Başkanlık Hükümet Sisteminde Erklerin Etkileşim Araçları

Amerika Birleşik Devletlerinde ulusal güçlerin dağılımından bahsedilirken, Amerikan Anayasası, otoriteyi sadece ulusal ve federal devletler diye değil, ayrıca yasama, yürütme ve yargı diye de ayırır.[126] Federatif Yazılar, 47 ve 48. makalelerinde Madison, Montesquieu'ya atıf yaparak, yasama, yürütme ve yargı ayrılığının, sadece kontrol edilmesine gerek duyulmayan kurumsal bir ayrım değil, birbiriyle hareket eden ve birbirini sınırlayan güçler olduğunu belirtir.[127] Güçlerin ayrılığından kasıt, yasama, yürütme ve yargının bağımsız bir şekilde çalışmasıdır. Ancak, bu güçler işbirliği içinde çalışırken birbirlerine üstünlük sağlamamaları için de fren ve denge teorisi gelişmiştir. Yasama, yürütme ve yargı birbirlerinin iktidarlarını ihlal etme yolunda adım attıklarında fren ve denge mekanizmaları devreye girerek[128] iktidarın iktidarı sınırlaması yoluna girecek yani Montesquieu'nun teorisine sadık kalacaktır.[129]

Her ne kadar Amerikan başkanlık sisteminde, kuvvetlerin sert ayrılığından bahsedilse de, Anayasa, kesin ve açık bir biçimde kontrol mekanizmalarını belirtmiştir. Bu mekanizmaların amacı, güçlerin birbirlerinin haklarını ihlal etmelerine ve güç eşitsizliği yaratılmasına engel olmak içindir. Örneğin, Başkanın yasamayı veto yetkisi bulunur. Senato, Başkanın idareci ya da yüksek mahkeme hakimleri atamalarını kabul ya da ret edebilir.[130] Uluslararası antlaşmaları yapma yetkisi başkana ait olsa da Senato'nun 2/3'ü oranında kabul oyu ile geçirilmezse anlaşma geçersizdir. Meclis araştırmaları yoluyla Kongre yürütmenin faaliyet alanında araştırma yapabilir.[131] Yürütme hazırladığı bütçeyi kongreden geçirmelidir. Kongre isterse

[125] Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Esaslar,** 234.

[126] Geoffrey R. Stone, Louis Michael Seidman, Cass R. Sunstein, Mark V. Tushnet ve Pamela S. Karlan, **Constitutional Law**, Aspen Publishers, New York 2009, 355.

[127] Stone etc., **Constitutional Law**, 356.

[128] "Aslında bu ilkeler farklıdır ve karşıt anlamlıdır. Kuvvetler ayrılığı, organların birbirlerinin yetkilerine karışmamasını ifade ederken, denge ve fren mekanizmaları ise organların adeta yetkileri paylaşması anlamına gelir. Temelde her iki kavramın da hizmet ettiği amaç tiranlığın engellenmesidir." Mert Nomer, **ABD Başkanlık Sisteminde Başkanın Yetkileri**, XII Levha Yayıncılık, İstanbul 2013, 17 – 18.

[129] Stone etc., **Constitutional Law**, A357.

[130] Calvin Massey, American **Constitutional Law**, Aspen Publishers, New York 2009, 333.

[131] Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları,** 235.

bütçeyi onaylamayabilir ya da kesinti yapabilir.[132] Başkan kanun teklif edemese de Kongreye mesaj hakkını kullanarak telkinde bulunabilir.[133] Başkan, kara ve deniz kuvvetlerinin genel komutanıdır ancak savaş ilan etmek, askeri düzenlemeleri yapmak ve orduları yetiştirmek için Kongre yasa çıkarmak zorundadır.[134]

Amerika'da en çok gündem olan etkileşim aracı ise impeachment yani suçlama mekanizmasıdır. Kongre, impeachment mekanizmasını kullanarak, bürokratları, hakimleri ve hatta başkanı dahi görevden alabilir. Yasama organı yani Temsilciler Meclisi başkanın cezai sorumluluğuna yol açacak şekilde soruşturma yapma yetkisine sahiptir. Başkanı yargılama yetkisi senatoya aittir. Bu bir cezai yargılamadır ve Senato mahkûmiyet kararını üyelerinin üçte ikisinin oyuyla verebilir.[135] Belirtmek gerekir ki en önemli kontrol mekanizması ise yargı denetimidir.[136]

2017 Anayasa değişikliği ile Türkiye'de yarı başkanlık hükümet sisteminden, Türkiye'ye özgü başkanlık hükümet sistemine geçilmiştir. Amerika Birleşik Devletlerindeki başkanlık hükümet modelinden oldukça farklı şekillenmiş olan Türkiye modeli, özellikle erkler arasında etkileşim araçları, denge ve denetim mekanizmaları açısından farklılık göstermektedir.

1.1.3. Kuvvetler Ayrılığı, Demokrasi ve Denetim

Demokrasi kavramı, Antik Yunan döneminde ortaya çıkmıştır ve günümüze gelene kadar yaklaşık 2500 yıllık bir tarihe sahiptir.[137] Eski Yunanca demos (halk) ve kratein (yönetmek, hükmetmek) kelimelerinin birleşiminden oluşan demokrasi kelimesi, ilk defa Yunanlı tarihçi Herodot tarafından, milattan önce 5. yüzyılda kullanılmıştır.[138] Bu uzun tarihe rağmen, demokratik ülkelerin sayısının, demokratik olmayanların sayısını geçmesi 2. Dünya Savaşı sonrası 20. yüzyıl sonu 21. yüzyıl başlarına denk gelir.[139]

---

[132] Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları,** 236.
[133] Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları,** 237.
[134] Lee Epstein ve Thomas G. Walker, **Constitutional Law For A Changing America**, CO Press, Washington 2011, 53.
[135] Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları,** 235
[136] Massey, **American Constitutional Law**, 334.
[137] Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, 241.
[138] Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, 244.
[139] Oktay Uygun, **Demokrasi**, XII Levha Yayıncılık, İstanbul 2014, 1.

Burada değinilmesi gereken nokta, demokrasinin tarihsel süreçte değişikliğe uğradığıdır. Antik demokrasi denilen antik Yunan demokrasisinde, günün şartlarına göre tam eşitlikçi ve doğrudan bir demokratik rejim görülmüştür. Kuvvetler ayrılığının da düşünsel temellerinin bu safhada oluşmaya başlandığı söylenir. Ancak günümüz demokrasilerinde, günün şartları, demokrasinin de şartlarını değiştirmiş ve temsili demokrasiye dönülmüştür. Kuvvetler ayrılığı, antik demokraside iktidarı kullanmak amacından farklı olarak, çağdaş demokrasilerde iktidarı sınırlamak ve denetlemek için kullanılmaktadır. Zaten sınırlama kavramına bakıldığında, sınırlamanın denetimi de kapsadığı görülür.[140]

Demokrasi, 2500 yıllık tarihine yakışır şekilde birçok tanımlamaya, teoriye, sınıflandırmaya ve nicesine tabii tutulmuştur. Zamanla, Antik Yunandan çağdaş demokrasilere kadar, demokrasiye birçok yeni anlam yüklenmiş, kavram genişlemiş ve her incelemeye göre farklılık göstermiştir.[141] Adı, kuvvetler ayrılığı teorisi ile özdeşleşen Montesquieu, cumhuriyetten bahsederken demokrasiyi de tanımlar ve "cumhuriyette, idare yetkisi tüm milletin elinde olursa buna demokrasi denir" der.[142] Montesquieu, halkın kötü olanı iyiden ayırt edebilecek doğal bir yeteneğinin olduğunu ve milletin, kendilerini yönetmek için yetkilerini devredeceği kişileri seçmek konusunda isabetli davranacağına inanır.[143] Ancak Montesquieu'ya göre, verilen yetkinin büyüklüğünü, süresinin kısalığı ile telafi etmek gerekir yoksa hangi idare şeklinde olursa olsun, yetki kötüye kullanılabilir.[144]

Başkanlık sisteminin anavatanı Amerika Birleşik Devletleri'nin 16. başkanı olan Abraham Lincoln, 1863 yılında yaptığı Gettysburg Konuşmasında demokrasiyi en kısa ve öz biçimde "halkın, halk için, halk tarafından yönetimi" olarak tanımlar.[145] Lincoln bu tanımı yaparken, antidemokratik olarak nitelendirilen otokratik devletler yönetimde çoğunluktadır ve demokrasiler istisna yönetim şekilleridir.[146] Tam da bu

[140] Güzel, "**Antik Demokrasi**", 209.
[141] Giovanni Sartori, **Demokrasi Teorisine Geri Dönüş**, Yetkin Yayınları, Ankara 1996, 277 – 298. Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, 244 – 247.
[142] Montesquieu, **Kanunların Ruhu Üzerine I**, Fehmi Baldaş (Çev.) Toplumsal Dönüşüm Yayınları, İstanbul 1998, 58.
[143] Montesquieu, **Kanunların Ruhu Üzerine I**, 59.
[144] Montesquieu, **Kanunların Ruhu Üzerine I**, 65.
[145] Cengiz Çağla, **Merak Edenler İçin Demokrasi**, Bilge Kültür Sanat Yayın, Ekim 2015, 14.
[146] Uygun, **Demokrasi**, 1.

noktada, Lincoln'un zamanında yaptığı tanımlamanın, Amerika Birleşik Devletleri için çığır açan etkisinin yanı sıra, o dönemin kuvvetler ayrılığından uzak antidemokratik rejim sistemlerini adlandırarak, demokrasinin ne olmadığını da gösterir.[147]

Bir kavramı karşıt kavramıyla da açıklayabileceğimize göre, halkın kendi yönetim şeklini belirleyemediği, yani tiranlık, despotizm, otokrasi, mutlakıyet, diktatörlük, otoriterizm ve totaliterizm hükümet sistemlerini antidemokratik sistemler olarak sayılır.[148] Bu sayılan sistemler, Montesquieu'nun saydığı hükümet şekillerinden saltanata ve istibdata karşılık gelir.[149] Bu sistemlerin ortak özelliği ise, iktidarın sınırlandırılması kaygısı taşınmadan, kuvvetlerin ayrılması değil aksine kuvvetlerin birliği, yani yasama, yürütme ve yargının tek elde toplanmasıdır.[150] Kuvvetler birliği antidemokratiktir çünkü "halkın, halk için, halk tarafından yönetimi" mümkün değildir. Denge ve denetleme ile de, iktidarın kullanılmasının çerçevesi çizilerek, iktidar sınırlandırıl, böyle yasama, yürütme ve yargı fonksiyonlarının tek elde birleşerek gücün tek elde bileşmesinin önüne geçilir.[151]

Baskıcı mutlak monarşilere karşı, kişi hürriyetlerini güvence altına almak amacıyla, iktidarı sınırlamak için devlet fonksiyonlarının ayrılığını savunan kuvvetler ayrılığı, temsili rejimin varlığına bağlıdır. Temsil ile kuvvetler ayrılığı hayata geçer ve kuvvetler ayrılığı ile temsili rejim beraber düşünülmüştür.[152] Esas itibariyle çağdaş demokrasilerin hepsi temsili demokrasilerdir yani bu rejimlerde, parlamento ve hükümet, halkın, halk iradesiyle, halkı yönetecek temsilcileri seçmesiyle oluşur.[153]

Montesquieu'nun, "iktidar, iktidarı sınırlamalıdır" görüşüyle savunduğu kuvvetler ayrılığı, demokrasiyi, siyasal iktidarı sınırlayan bir araç olarak kabul eder.[154]

---

[147] Çağla, **Merak Edenler İçin Demokrasi**, 175.

[148] Sartori, **Demokrasi Teorisine Geri Dönüş**, 277 – 298. Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, 201 – 202.

[149] Montesquieu, **Kanunların Ruhu Üzerine I**, 57.

[150] Hekimoğlu, **Antidemokratik Hükümet Sistemleri ve Türkiye**, 49 – 51.

[151] Serdar Gülener, "Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme", **Türkiye'de Siyasal Sistemin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi**, Seta Yayıncılık, İstanbul 2017, (221 – 280), 222.

[152] Teziç, **Anayasa Hukuku**, 489.

[153] Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, 298.

[154] Sevtap Yokuş, **Türkiye'de Yürütme Erkinde Değişen Dengeler**, Yetkin Yayınları, Ankara 2010, 17.

Kuvvetler ayrılığı ile iktidar bölünür ve sınırlandırılır ve böylece demokrasi gerçek anlamda uygulanmış olur.[155] Otoritenin sınırlanmasının yollarından biri kuvvetler ayrılığıdır, iktidar ve otorite kaynaklarının paylaşımının sağlanması da demokrasiyle gerçekleşir.[156] İktidarı sınırlamak, otorite ile bireylerin devlet karşısındaki hak ve özgürlük çelişkisini çözmek için temel noktadır ve bu sınırlama demokrasi ile gerçekleşir.[157]

Montesquieu, bir devletin yasama ve yürütme iktidarlarının aynı elde toplanmasının, o devlette özgürlük olmadığına işaret olduğunu belirtir. Aynı şekilde, yasama ve yürütmeden bağımsız bir yargı yoksa yine özgürlük yoktur. Yasama erki, yaptığı yasaları kendi uygularsa özgürlükten bahsedilmez. Yargı, yasama gibi davranırsa zorbalaşır. Yasama, yürütme ve yargı tek elde toplanırsa ki bu tek el halk bile olsa, orada özgürlük adına her şey bitmiştir.[158] Bu yüzdendir ki Montesquieu kuvvetler ayrılığı teorisini savunur. Kuvvetler ayrılırken, iktidar iktidarı sınırlayacak, kuvvetler tek elde toplanmayacaktır. Montesquieu'ya göre yasama, uzun süre toplanmazsa, yasama işlemlerini yapamayacağından, özgürlük kalmaz. Bunun için yürütme, yasamayı bütçe için dahi olsa yılda bir kere toplanmaya zorlar. Yasamanın zorbalaşmaması için yürütmenin yasamanın işlemlerini veto hakkı vardır. Bu veto hakkı yasamanın tüm yetkilerini tek elde toplamasına da engel olur. Tüm bunlara karşılık, yasamanın yürütmeyi durduramasa da denetleme yetkisi vardır.[159]

Kuvvetler ayrılığı teorisinin iktidarı iktidarla sınırlayarak, tek elde toplanmasını engellemek istemesi, yani antidemokratik rejimlerin önüne geçilmek istenmesinin sebebinin kişi hak ve hürriyetlerinin korunması olduğu vurgulanmıştır. Ancak, kuvvetler ayrılığı hükümet sistemleri incelendiğinde gerek parlamenter gerek de başkanlık hükümet sistemlerinde bağımsız yargıya karşın yasama ve yürütmenin kesin çizgilerle ayrılamadığını gördük. Çağdaş parlamenter sistemlerde, yürütmenin yasama alanına kayarak daha aktif rol oynadığı ve üstünlük sağladığı, başkanlık rejimlerinde ise başkanın söz sahipliğinin artması için bir eğilim olduğu

[155] Yokuş, **Türkiye'de Yürütme Erkinde Değişen Dengeler**, 17.
[156] Yokuş, **Türkiye'de Yürütme Erkinde Değişen Dengeler**, 19.
[157] Yokuş, **Türkiye'de Yürütme Erkinde Değişen Dengeler**, 18 - 19.
[158] Ayferi Göze, **Siyasal Düşünceler ve Yönetimler**, Beta Yayım, İstanbul 2013, 208.
[159] Göze, **Siyasal Düşünceler ve Yönetimler**, 210.

gözlemlenmektedir.[160] Ancak belirtilmelidir ki, iktidarı iktidar sınırlar, aksi halde yürütme ve yasama aynı kişide toplanmışsa kişi hak ve özgürlükleri olmayacaktır, rejimler antidemokratik yapılara kayacaktır.[161] İşte bu sebepledir ki, kuvvetler ayrılığı temsil ile harekete geçer. Temsili demokrasi iktidarı sınırlar ve denetler. Sınırlı ve denetlenen iktidarlar kişi hak ve özgürlüklerine saygılı kalmak zorunda kalır.

Kuvvetler ayrılığı temsil ile anlam kazanıyorsa ve temsil en iyi şekilde demokrasiyle işliyorsa, demokrasiyi çağdaş anlamda demokrasi yapan kurumlara da değinmek gerekecektir. Temsili demokrasilerde demokrasiye katılımın sağlıklı gerçekleşmesi ve temsil mekanizmalarının sağlıklı işleyebilmesi için, bunları işleyen bir anayasa ve bu Anayasa'nın üstünlüğü gereklidir. Özgür ve düzenli seçimlerin varlığı ve garanti altına alınmış olmaları, siyasi çoğulculuğa ve rekabete sağlıklı bir ortamın sağlanması ve bunun desteklenmesi, seçilmişlerin atanmışlardan üstün olması gerektiği ilkesinden yola çıkarak, temel siyasetlerin seçilmiş organlarca belirlenmesi, temel hakların korunması, denge ve denetim mekanizmalarının garanti altına alınarak sağlıklı işlenmesinin sağlanması ve en önemlisi yargı bağımsızlığının sağlanması ve yargının işlerliğinin devamlılığı, çağdaş demokrasilerin vazgeçilmez kurumlarıdır.[162]

İktidarı sınırlamak için kuvvetleri ayırmak, iktidarı kullanmanın yanı sıra, temsil ve demokrasi ile aynı zamanda idarenin denetlenmesi ve bağımsız yargının önemini de vurgulayan bir kavramdır.[163] Temsil ile halk, halk adına, halkı yönetecek iradeyi seçebilir. Halkın seçtiği iktidarın, antidemokratikleşmemesi için sadece temsili katılım yetmez. Halkın ve halkı oluşturan bireyin güvenilir bir özgürlüğü elde edebilmesi için bu iktidarın sınırlandırılması ve denetlenmesi şarttır.[164] Devlet, iktidar ve otoriteyi elinde tutan güç olarak, devletin elinin altındaki tüm örgütler, bunların yapılanmaları ve kaynaklarının denetimi zorunludur ve hayati öneme sahiptir.[165] Bu denetim, hem iktidarın antidemokratikleşerek tek elde toplanmasını engeller hem de

[160] Kapani, **Kamu Hürriyetleri**, 286.
[161] Yokuş, **Türkiye'de Yürütme Erkinde Değişen Dengeler**, 21.
[162] Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, 312 – 319.
[163] Güzel, "**Antik Demokrasi**", 224.
[164] Sartori, **Demokrasi Teorisine Geri Dönüş**, 307.
[165] Kapani, **Kamu Hürriyetleri**, 287.

bireyin hak ve özgürlüklerinin garantisi olur. Bu yüzdendir ki kuvvetler ayrılığı ve demokrasi, idari denetim ve yargı bağımsızlığıyla da yakından ilintilidir.

İktidarın sınırlandırılması denetimle mümkündür. Denetim, hak ve özgürlükler açısından en önemli anayasal temellerden biridir. Demokratik hukuk devletinde, iktidarın denetlenmesi zorunludur. Anayasalcılık, modern anlamda etkin bir denetim mekanizması olarak gösterilebilir. İktidarın sınırlandırılmasını ve hak ve özgürlüklerin güvenceye bağlanmasını anayasalcılığın hedefidir. Kuvvetler ayrılığı, hukuk devleti ve çoğulcu demokrasi olmak üzere sayılanlar anayasalcılığın temel değerlerini oluşmaktadır.[166] Demokrasi ve sınırlı iktidar olgusu, hukuk devletinde denetimle vücut bulur.

Kanun yapmak ve bütçe hakkı olarak iki asli işlevi olan parlamentolar, Batı demokrasilerinin temelini oluşturmuştur.[167] Modern parlamentoların temeli ilk önce İngiltere'de atılmıştır. Zümre meclislerinin modern parlamentolara evrilmesi süreci güçlü monarşilerin gerilemesi ile temsili kurumların gelişmesine bağlı olarak ortaya çıkmıştır. İngiltere'de 1215 yılında Kral Yurtsuz John'un imzaladığı Magna Carta Libertatum, Büyük Konsey'in onayı olmadıkça vergi alınamayacağını öngörmüştü. Elitlerin, devlete verdiği paranın hesabının sorulmasını istemesiyle iktidarın denetiminin de temeli meşrulaştırılmıştır. Daha sonraları, Büyük Konsey din adamları ve feodal senyörlerin yanında her koltuktan iki şövalyenin de katılması ardından, Büyük Konsey özellikle 1230 yılından itibaren Parlamento olarak anılmaya başladı. Parlamentoya eklenen kent ve kasaba temsilcileriyle genişleyen parlamento, iki meclisli hale gelmiştir.[168]

1215 Magna Carta ile devlete verilen paranın hesabının sorulması yetmedi ve yargısal denetim gelişti. Bunla da yetinilmeyerek, yürütmenin kendi içinde kendini denetleyecek güncel mekanizmalar geliştirildi. Yani, denetlenebilir devlet yaratma amacıyla kuvvetler ayrılığı, demokrasi, anayasal demokrasi ve yargı denetimi devreye

[166] Ömer Keskinsoy ve Semih Batur Kaya, **Parlamenter Hükümet Sisteminin Erdemleri**, Yetkin Yayınları, Ankara 2020, 13.

[167] Ali D. Ulusoy, "Türkiye Büyük Millet Meclisini Etkisizleştirmek Doğru mu?" (11.11.2020), **T24 İnternet Gazetesi**, https://t24.com.tr/yazarlar/ali-d-ulusoy/tbmm-yi-etkisizlestirmek-dogru-mu,28654, Erişim Tarihi: (11.12.2021).

[168] İba, **Parlamento Hukuku**, 5.

girdi. Tüm bunlar da yetmedi, 20. yüzyılda kuvvetler ayrılığı esasına dayalı hükümet sistemleri ile demokrasi ve denetleme arasındaki güçlü bağ gelişmeye başladı. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar yürütme içindeki denetimi, genelden özele yürüterek, sınırlı iktidar olgusunu derinleştirdiler.

Demokratik yönetimlerin gelişmesi ve kurumsallaşmasıyla, bu uygulamalar vatandaşlar tarafından benimsenmeye ve içselleştirilmeye başlamıştır. Kamu kaynaklarının nasıl ve ne şekilde kullanıldığını merak etmeye başlayan vatandaşlar, kamu yararına mı kullanılıp kullanılmadığını soruşturmaya başlamışlardır. Bunun sonucunda da, kaynakların denetimi, kamu kurumlarının şeffaflığı ve hesap verebilirliğinin önemi artmıştır. Kamuoyu denetimi ve kamuoyunun parlamentoya yansıyan iradesi ile parlamento denetimi ve bunların yanı sıra birçok denetim yöntemi gün geçtikçe gelişmiştir. Demokrasi denetimi, denetim de demokrasinin gelişmesine öncülük etmiştir.[169] Kuvvetler ayrılığı, demokrasi ve denetim birbirini besleyen, geliştiren ve sürekliliğini sağlayan kavramlardır.

Günümüz rejimlerinde, kuvvetler ayrılığı ilkesinin anlamı ve uygulamadaki konumu, rejimlerin demokratikliğini de etkilemektedir. Yargının, yasama ve yürütme erklerinden bağımsız kalmasının önemi bir tarafa, yasama ve yürütme erkeleri arasındaki ayrım gün geçtikçe yürütme lehine kaymış ve yasamanın etkinliği azalmıştır.[170] Türkiye'de de durum yürütme lehine ilerlemiş, özellikle 2017 Anayasa değişikliği ile Türkiye'ye özgü başkanlık hükümet sistemine geçilmiş, demokratik başkanlık sistemlerinde görülen kuvvetler ayrılığı ilkesinin takip edilmediği görülmüştür.[171] Bu, rejimin demokratikliğini etkileyeceği gibi, denge ve denetim mekanizmalarını da etkilemektedir. Baskın bir yürütmeyi denetleyecek bir yasama yoksa bundan yargı da etkilenebilir. Hatta ve hatta yürütmenin kendi denetim mekanizmaları da sağlıklı bir denetim olgusundan mahrum kalırlar. Yeni hükümet sistemiyle, yürütmenin başı Cumhurbaşkanının idari teşkilat üzerindeki etkinliği, denetim mercileri üzerinden kendini gösterecektir.

---

[169] Alptekin Aktalay, **Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim Arasındaki Denetim İlişkisi, Legal Yayıncılık**, İstanbul 2011, 200.

[170] Mehmet Emin Akgül, Kuvvetler Ayrılığı İlkesinin Dönüşümü ve Günümüz Demokratik Rejimlerindeki Anlamı", **Ankara Barosu Dergisi**, 68/4, 94.

[171] Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara 2020, 323.

1.2. TÜRKİYE'DE YÜRÜTME ERKİNİN DÖNÜŞÜMÜ

Türkiye'de de yürütmenin güçlendirilmesi yönünde dünyadakinden farklı bir eğilim görülmemiştir. 1924 Anayasasında kuvvetler birliği ilkesi benimsenmişti. Çok partili döneme geçiş ve yaşanan kargaşa sonrası, 27 Mayıs 1960 askeri darbesi gerçekleştirildi. Askeri darbenin ardından, 1961 Anayasasında çift meclisli parlamenter sisteme geçilmiş, kuvvetler ayrılığı ilkesi anayasal boyut kazanmıştır. Yürütmeye duyulan bir şüphe ile hazırlanan 1961 Anayasası, yasama ile yürütme arasındaki dengeyi parlamenter rejim üzerinden dengeleyip frenleme üzerine bir sistem geliştirmiştir.[172] Yürütmenin zayıflatıldığı tezleriyle eleştirilen 1961 Anayasası[173], 12 Mart 1971 askeri muhtırasının ardından, 1971 ve 1973 değişiklikleri ile Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermiştir. Daha da öteye giderek, yasamanın yürütme karşısında gerilemesine ek olarak, Bakanlar Kurulunun vergi ödevini belirlemesinde yetkili olması, Meclisin gensoru yetkisinin sınırlandırılması gibi değişikliklerden bahsedilebilir. Ayrıca, 1961 Anayasasında değişiklik öncesi tanımlanan özerk kuruluşlarının özerkliklerini etkileyen değişikliklerin de öngörülmesi, yürütmeyi güçlendirmek ve merkeze koymak açısından atılmış adımlardandır.[174]

12 Mart 1971 askeri muhtırası ve 1961 Anayasasını temelden sarsan müdahalelerden sonra 1975'ten itibaren hem siyasal şiddet ve terör olayları hem de siyasal sistemde ciddi tıkanıklıklar yaşandı.[175] Öyle ki 6 Nisan 1980'de görevi biten Cumhurbaşkanının yerine 6 ay boyunca yenisi seçilemedi. Meclis görevini yapamaz hale geldi. Bu çıkmazın getirisi 12 Eylül 1980 darbesiyle Türk Silahlı Kuvvetlerinin "emir ve komuta zincir içinde ve emirle" yönetime el koyması olmuştur. Neredeyse bütün devlet yetkilerini elinde toplayan Milli Güvenlik Konseyi, "devletin otoritesi ve

[172] Ömer Faruk Köktaş, "Kuvvetler Ayrılığı Bağlamında Anayasalarda Yürütmenin Düzenlenmesi: Karşılaştırmalı Bir Analiz", **Journal of Political Administrative and Local Studies**, 3/1, 69.

[173] "Türk Anayasaları içerisinde çağdaş anayasacılık düşüncesine en yakın anayasa olarak değerlendirilen 1961 Anayasası, özgürlükçü ve çoğulcu niteliğinin yarattığı toplumsal ve siyasal gelişmeler karşısında, devleti koruma ve kollama refleksiyle hareket eden devletçi seçkinler ve onlarla aynı kaygıyı paylaşan siyasal seçkinler tarafından sorunsallaştırılmış; yeni bir anayasa yapılıncaya kadar, yoğun eleştirilere, tartışma ve arayışlara konu edilmiştir." Fazıl Hüsnü Erdem, **1982 Anayasasının Analizi**, Orion Yayınları, Ankara 2012, 34.

[174] Bülent Tanör, **İki Anayasa (1961 – 1982),** XII Levha yayıncılık, İstanbul, 2013, 46 – 47.

[175] Kemal Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri,** Ekin Yayınevleri, Bursa 2018, 41.

varlığını yeniden tesis etmek ve demokratik düzenin işlemesine mani olan sebepleri ortadan kaldırmak" görevini üstlenmiştir.[176]

Silahlı kuvvetlerin kendince gerekçelendirdiği ve meşrulaştırdığı darbeye halkın da tepkisi gelmeyince, zaten olası engellemelere önlem alan darbeci kadro, sıkıyönetim ilan ederek önlemlerini uygulamaya başlamıştır. Parlamento ve hükümetin feshiyle başlayan süreç, milletvekillerinin dokunulmazlıklarının kaldırılması, siyasi faaliyetler durdurulması, siyasi partiler kapatılması, partilerin malvarlığına Sıkıyönetim ve Garnizon Komutanlıklarınca el konulması, Türk Hava Kurumu, Çocuk Esirgeme Kurumu ve Kızılay dışındaki bütün derneklerin ve bazı konfederasyon ve bağlı sendikaların faaliyetlerine süresiz ara verilmesiyle devam etmiştir.[177]

Askeri vesayetin etkisinin iyice ağırlaştığı ülke yönetiminde, yürütme kanadı da yasama karşısında giderek güçlenmiştir. Yükseköğretim Kurulu kurulmuş, olağanüstü hal ve sıkıyönetim kanun hükmünde kararnameleri getirilmiştir. 1982 Anayasası her ne kadar, yürütme kanadı güçlendirilmiş bir parlamenter sistem öngördüyse de, başkanlık sistemini aratmayacak ölçüde güçlü bir Cumhurbaşkanını yürütme içine konumlandırmıştır.[178] Cumhurbaşkanı, Meclis dışından seçilebilirdi, bu seçimler tıkanmasın diye dört turlu bir seçim öngörülmüştür. Cumhurbaşkanına, parlamenter sistemde sembolik konumunun aksine yasama, yürütme ve yargıyla ilgili birçok görev verilmiştir. Bakanların, başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından görevden alınması usulü getirilmiştir. Bakanlar Kuruluna başkanlık etme yetkisi verilmiştir. Cumhurbaşkanı, Meclisin seçimlerinin yenilenmesine karar verebilirdi. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri getirilmiştir.[179]

1.2.1. Türkiye'de Askeri Vesayetin Yürütme Erkinin Dönüşümüne Etkisi

Ordular devletlerin kurucu unsurudur, kendilerini rejimin teminatı ve devrimlerin kollayıcısı olarak görürler. Bu yüzden, siyasi idareye müdahale etmekten çekinmezler. Silahlı güçleri elinde bulundurmak, orduyu diğer kurumlardan üstün

[176] Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku (2020)**, 38.
[177] Şule Özsoy, **1982 Anayasasının Yapım Süreci**, XII Levha Yayıncılık, İstanbul 2010, 36-37.
[178] Engin Şahin, "1982 Anayasasının Hazırlanış Sürecinde Başkanlık Sistemi Tartışmaları ve Yürütmenin Güçlendirilmesi", **Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi**, 3/4, 64.
[179] Şahin, "**1982 Anayasasının Hazırlanış Sürecinde Başkanlık**", 61-63.

kılmış ve toplumsal ve siyasal olaylara müdahale imkânı vermiştir.[180] Demokratik kültürün toplumun tabanına yayılmadığı ve demokrasinin kurumsallaşmadığı toplumlarda, darbeler, adeta demokrasinin karşısında konumlanır.[181]

Ordunun, birincil görevinin dışında kuvvet kullanıp, kullanılan bu kuvvet sonucunda bulunulan ülkede siyasi hayata müdahale edilmesi ve hatta siyasi kararlar alınması, bu karar alan mekanizmaların ordu mensuplarından oluşturulmasına askeri darbe denir.[182] Modernleşme sürecini tamamlayamamış ve demokratik olgunluğa ulaşmamış ülkelerde ordunun bu müdahalelerini sıklıkla görmek mümkündür.[183] Darbeyi destekleyen uluslararası öğeler, sivil yönetimin yetersizliği, ordu ve hükümet arasındaki çekişme, ekonomik gerilik ve ordunun ülkenin garantörü olması iddiasını topluma dayatması darbelerin asıl nedenleri ve temelidir.[184]

Osmanlıdan günümüze, ordu, Türk tarihi ve siyasetinde süreklilik gösteren bir önem taşımaktadır. Osmanlının, çöküşüne doğru giden süreçte, 18. yüzyıl sonlarından başlayarak gösterilen çabalarda, ilk olarak ordunun modernleşmesine önem verildi. Hatta Mustafa Kemal Atatürk gibi ordu mensuplarının da üyesi olduğu İttihat ve Terakki Komitesi 1908'de İkinci Meşrutiyetin ilanını sağladı. Böylece ordu, Osmanlıdan günümüze, kendisini ülkede bağımsız bir kurum olarak gördü ve toplum üstü olarak nitelendirdi.[185] Hatta ve hatta yürütme organı ile Türk Silahlı Kuvvetleri arasındaki ilişki gün geçtikçe artarak devam etti, silahlı kuvvetler, yargı ve yürütmenin denetiminden mahrum bırakıldı.[186]

Çok partili siyasal hayata geçtikten sonra, 1960 ve 1980 askeri darbeleri, 1971, 1997 ve 2007 yılı muhtıraları, 15 Temmuz 2016 darbe girişimi ile neredeyse her on yılda bir Türkiye'de askeri müdahale görülmüştür. Osmanlıdan kalan güçlü devlet

[180] Mehmet Zeki Duman, "Türkiye'de Ordu-Siyaset İlişkileri ve Askeri Darbelerin İdeolojik Kökenleri", **İnsan&İnsan Dergisi**, 6/20, 146.

[181] Duman, "**Türkiye'de Ordu-Siyaset İlişkileri**", 148.

[182] Mutlu Yıldırım, "Gelişmiş Batı Demokrasilerinde Sivil Asker İlişkilerine Dair Farklı Çözümler", **İnsan & İnsan Dergisi**, 6/20, 359.

[183] Yıldırım, "**Gelişmiş Batı Demokrasilerinde**", 356.

[184] Amos Perlmutter, "The Praetorian State and the Pratetorian Army", **Comparative Politics**, 1/3, 388 – 391.

[185] Feroz Ahmad, **Modern Türkiye'nin Oluşumu**, Sarmal Yayınevi, İstanbul 1995, 8 – 9.

[186] Levent Korkut, "Karşılaştırmalı Hukuk Bakış Açısıyla 1982 Anayasasında Silahlı Kuvvetlerin, Yürütme ve Yargı Tarafından Denetimi**", İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, , 3/1, 25.

zayıf sivil toplum mirası ile darbeler Türkiye'de demokrasi kurumların da gelişmesine engel olmuştur.[187]

Ordunun, sistemdeki özerk ve imtiyazlı konumunu güçlendiren ve koruyan başka bir yapı da askeri yargı ve bunun 1961 Anayasası ile anayasal boyuta taşınmasıdır.[188] 1961 Anayasası, 1971 değişikliği ile vesayet rejimini destekler nitelikte Askeri Yüksek İdare Mahkemesini Anayasa'da yüksek mahkeme olarak düzenlemiştir. 1982 Anayasası ile Askeri Yüksek İdare Mahkemesinin yetki alanı daha da genişletilmiştir. Osmanlının Kazaskerlik kurumundan Türkiye'nin askeri mahkemelerine kadar ordu, kendini sivil yargıdan soyutlamayı başarmış ve Türkiye'de yargıda çift başlılığa sebep olmuştur.[189] Ordunun, askeri yargının varlığına ve sürekliliğine ihtiyaç duymasının gerekçesiyse sistem içerisindeki özerk ve imtiyazlı konumunun yargı denetimi dışında tutulmasıdır.[190]

Türkiye'de askeri vesayet yürütmenin ve yürütme içinde Cumhurbaşkanının güçlenmesinde de etkili olmuştur. 9 Kasım 1989 yılında seçildiğinde neredeyse 20 yıl sonra ilk sivil Cumhurbaşkanı Turgut Özal'dı. 1982 Anayasası öncesi ve sonrasında bütün Cumhurbaşkanlarının asker kökenli olması, makamın muhtemel sahiplerinin asker olacağının bilinmesi, bilinmese de askerin rızasının aranması, anayasaların askeri rejim şartlarında hazırlanması, Cumhurbaşkanını yürütme içinde güçlendirirken, askeri rejimi de sivil iktidarın karşısında sağlam bir zemine oturtmuştur.[191] 1961 Anayasasının 1971 ve 1973 değişikliklerinden başlayarak, askeri vesayetin ve yürütmenin güçlendirilmesinin yanı sıra askeri bürokrasinin de sivil bürokrasi karşısında genişlemesi ve güçlenmesi izlenmiştir. İdare içinde tek tipçi ve merkezileşmiş, özerk kurumlara örneğin Devlet Denetleme Kurulu ve Cumhurbaşkanının konumu, üniversiteler ve Türk Televizyon Kurumu yer verilmiştir.[192] Bu askeri bürokrasi, vesayet rejimin temelidir ve Türkiye'de 1960

[187] Duman, "**Türkiye'de Ordu-Siyaset İlişkileri**", 153- 154.
[188] Fazıl Hüsnü Erdem ve Vahap Coşkun, "Askeri Yargı ve Askeri Vesayet", **Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 14/20-21, 96.
[189] Erdem ve Coşkun, "**Askeri Yargı ve Askeri Vesayet**", 101.
[190] Erdem ve Coşkun, "**Askeri Yargı ve Askeri Vesayet**", 111.
[191] Nur Uluşahin, "Türkiye'de Mevcut Hükümet Sisteminin Niteliği ve Rejimin Başkanlık Sistemine Kaymasının Getireceği Tehdit ve Tehlikeler", **Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi**, 3/1, 37.
[192] Tanör, **İki Anayasa (1961 – 1982)**, 136 - 137.

öncesi daha çok fiili vesayet iken 1960 sonrası kurumsal vesayete dönüşmüş, askeri bürokrasi idarede daha da kökleşmiştir.[193]

1.2.2. 1982 Anayasası ve Türkiye'ye Özgü Başkanlık Hükümet Sistemine Geçiş

Yapılan darbenin ardından oluşan 12 Eylül rejimi, üç alt döneme ayrılarak incelenebilir. Bunlardan ilki askeri müdahalenin yapıldığı ve Danışma Meclisinin toplandığı 12 Eylül 1980 – 23 Ekim 1981 arasındaki dönemdir.[194] Bu dönemde, 21 Eylül 1980 tarihinde sivillerden oluşan bir Bakanlar Kurulu, programını Milli Güvenlik Konseyinden geçirip güvenoyu aldıktan sonra 30 Eylül tarihinde göreve başlamıştır.[195] İkinci bölüm ise Danışma Meclisinin toplanması ile yeni Anayasa'nın halkoylamasına sunularak kabulü olan 23 Ekim 1981 – 7 Kasım 1982 tarihleri arasındaki kısımdır. Üçüncü bölüm ise yapılan halkoylaması ile yeni Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanının oluştuğu 7 Kasım 1982 – 6 Aralık 1983 tarihleri arasındaki dönemdir.[196]

1982 Anayasası ile getirilen yenilikler ise Devlet Denetleme Kurulu, Yükseköğretim Kurulu, Atatürk Kültür Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, bakanların başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından görevden alınması usulü, olağanüstü hal ve sıkıyönetim kanun hükmünde kararnameleridir.[197]

1982 Anayasası, 1987 – 2017 yılları arasında 20 kere değişikliğe uğramıştır.[198] Halen yürürlükte olan 1982 Anayasasını, bu denli çok sayıda değişiklikten sonra analiz

[193] Ahmet İnsel, "Vesayet Rejiminin Sonu ve Sonrası", Mart/Nisan 2010, Birikim Sayı 251-252, https://birikimdergisi.com/dergiler/birikim/1/sayi-251-252-mart-nisan-2010/2429/vesayet-rejiminin-sonu-ve-sonrasi/6406, Erişim Tarihi: (30.07.2021).

[194] Bülent Tanör ve Necmi Yüzbaşıcıoğlu, **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, Beta Basım Yayım, İstanbul 2015, 7.

[195] Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku (2020)**, 50.

[196] Cem Eroğul, **Anatüzeye Giriş**, İmaj Yayıncılık, Ankara 2000, 301.

[197] Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri (2018)**, 495.

[198] 17 Mayıs 1987 tarih ve 3361 sayılı Kanun, 8 Temmuz 1993 tarih ve 3913 sayılı Kanun, 23 Temmuz 1995 tarih ve 4121 sayılı Kanun, 18 Haziran 1999 tarih ve 4388 sayılı Kanun, 13 Ağustos 1999 tarih ve 4446 sayılı Kanun, 3 Ekim 2001 tarih ve 4709 sayılı Kanun, 21 Kasım 2001 tarih ve 4720 sayılı Kanun, 27 Aralık 2002 tarih ve 4777 sayılı Kanun, 7 Mayıs 2004 tarih ve 5170 sayılı Kanun, 21 Haziran 2005 tarih ve 5370 sayılı Kanun, 29 Ekim 2005 tarih ve 5428 sayılı Kanun, 13 Ekim 2006 tarih ve 5551 sayılı Kanun, 10 Mayıs 2007 tarih ve 5659 sayılı Kanun, 31 Mayıs 2007 tarih ve 5678 sayılı Kanun, 9 Şubat 2008 tarih ve 5735 sayılı Kanun, Anayasa Mahkemesinin 5 Haziran 2008 tarih ve 2008/16 Esas, 2008/116 Karar sayılı kararı, 7 Mayıs 2010 tarihli ve 5982 sayılı Kanun, Anayasa

etmek zorlaşsa da, hükümet sistemi açısından değerlendirmek için 2007 yılından sonraki üç farklı dönemi incelemek gerekir. Birincisi, 2007 Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin kabulü ve 2014 yılında halk tarafından seçilen ilk Cumhurbaşkanından öncesindeki saf parlamenter hükümet sistemidir. İkincisi, 28 Ağustos 2014 – 9 Temmuz 2018 tarihleri arasında halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanının görev alması ile yarı başkanlık – fiili başkanlık hükümet sistemidir. Üçüncüsü ise 9 Temmuz 2018'den sonra 2017 Anayasa değişikliği ile değişen Anayasa'nın 8. maddesi "Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir" gereği kendine özgü bir başkanlık hükümet sistemidir.[199] Bu yeni sisteme Türk tipi başkanlık sistemi ya da Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi de denilmektedir.[200]

Kuvvetlerin dağılımı açısından ele alınacak olursa, kuvvetler arasındaki dengeler tartışmalı olsa da kuvvetler ayrılığının benimsendiği söylenebilir. 1982 Anayasasında yasama, yürütme ve yargı, 3 ayrı bölüm olarak düzenlenir. Burada, yine hükümet sistemlerinde yapılan ayrımdaki gibi parlamenter sistemin hüküm sürdüğü sürece yumuşak kuvvetler ayrılığı, yarı başkanlık ve başkanlık sistemine giden süreçte ise sert kuvvetler ayrılığından bahsedilebilir. Ancak şunu belirtmek gerekir ki, 1982 Anayasasına kadar olan süreç ve 1982 Anayasasının değişiklerle geldiği noktada yani kendine özgü bir başkanlık hükümet sistemi noktasına kadar, kuvvetler arasındaki dengeyi sarsacak ölçüde yürütme organının güçlendirilmesi eğiliminin görüldüğü bir gerçektir.[201]

2017 Anayasa değişikliği demokrasi açısından değerlendirilecek olursa, çağdaş temsili bir demokrasinin temel ilkelerinden olan denge denetleme kurumlarının yani

---

Mahkemesinin 7 Temmuz 2010 tarih ve 2010/49 Esas, 2010/87 Karar sayılı kararı, 20 Mayıs 2016 tarih ve 6718 sayılı Kanun, 21 Ocak 2017 kabul tarihli ve 6771 sayılı Kanun ile olmak üzere toplamda yirmi kez değişikliğe uğramıştır.

[199] Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri (2018)**, 304 – 309.

[200] Kemal Gözler, "Cumhurbaşkanlığı Sistemi mi, Başkanlık Sistemi mi, Yoksa Neverland Sistemi mi? 16 Nisan'da Neyi Oylayacağız?, https://**www.anayasa.gen.tr**/neverland.htm, Erişim Tarihi: (06.08.2021)

[201] Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri (2018),** 304 – 311. Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku (2020)**, 322-323. Yokuş, **Türkiye'de Yürütme Erkinde Değişen Dengeler**, 88 ve devamı. Serap Yazıcı, **Demokratikleşme Sürecinde Türkiye**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2002, 180.

yürütme erkini denetleyecek ve dengeleyecek kurum ve süreçlerin varlığının eksikliğinden söz etmek yanlış olmaz. Yürütme, partili Cumhurbaşkanının tekelindedir ve devlet düzeni bu partiden etkilenmektedir. Cumhurbaşkanının, yasamanın yani Meclis'in onayı olmadan üst düzey kamu yetkililerini ve yargı üyelerini ataması, Meclis ve Cumhurbaşkanı seçimlerinin eş zamanlı olarak yapılması, Cumhurbaşkanının bir şekilde Meclis'i fesih yetkisinin bulunması, sistemde bir demokrasi açığı olarak nitelendirilir. Siyasal kararlar, parlamento dışında alınarak, siyasetin kişiselleşmesi, iktidarın kişiselleşmesi, yürütmenin içinde de liderin öne çıkmasıyla yasamanın güçsüzleşmesi ve yürütmenin güçlenmesi eğilimi izlenmektedir.[202]

Yasama yetkisi, Anayasa'nın 7. maddesine göre "Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez." hükmüyle Türkiye Büyük Millet Meclisinde olup, 1982 Anayasası 1961 öncesindeki gibi tek meclisli sisteme geçmiştir. Anayasa'nın ilk metninde Türkiye Büyük Millet Meclisi, 400 üyeden oluşuyordu. 1987 Anayasa değişikliği ile üye sayısı 450'ye çıkarıldı. 1995 Anayasa değişikliği ile üye sayısı 550'ye çıkarıldı. 2017 Anayasa değişikliği ile sayı 600'e çıkarılmıştır. Her ne kadar 2017 Anayasa değişikliği ile milletvekili seçilme yaşı 18'e indirilse de genel olarak 1982 Anayasasında milletvekili olma koşulları ağırlaştırılmıştır.[203]

1982 Anayasasında, yürütme yetki ve görevi ile yürütme organının niteliği hükümet sistemleri üzerinden incelenebilir. 28 Ağustos 2014 tarihi öncesi saf parlamenter sistemde yürütme iki başlı yapıya sahipti. Yasama içerisinden yani Türkiye Büyük Millet Meclisinin içinden seçilen Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kuruluna, yürütme yetkisi ve görevi verilmişti. Bakanlar Kurulu ise hükümet kanadı olarak hükümetin başı olan başbakan ve ilgili bakanlardan oluşuyordu.[204] Yürütme organı, kanuna dayanmak şartıyla, genel, soyut, objektif, kişilik dışı düzenleyici işlemler yapma yetkisine sahipti. 28 Ağustos 2014 tarihi öncesi yürütme, kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik ve genelge gibi düzenleyici işlemler

[202] Keskinsoy ve Kaya, **Parlamenter Hükümet Sisteminin Erdemleri**, 173 – 175.
[203] Eroğul, **Anatüzeye Giriş,** 325.
[204] Kemal Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, Ekin Basım Yayın, Bursa 2010, 298.

yapabilirdi.[205] 28 Ağustos 2014 tarihinden sonra yürütme iki başlı yapısına devam etmiş ancak artık Cumhurbaşkanı yasama içinden değil, halk oylamasıyla seçilmiştir.

27 Ekim 2007 halkoylamasıyla oylanıp 31 Mayıs 2007 tarih ve 5678 sayılı Anayasa değişikliği Kanununun[206] yürürlüğe girmesinden önce 1982 Anayasası, Cumhurbaşkanının seçim görevini Türkiye Büyük Millet Meclisine vermişti. Yürütme organı yasama organı içinden çıktığı için, Cumhurbaşkanı, Başbakanı Türkiye Büyük Millet Meclisinin üyeleri arasından atardı. Görev süresi 7 yıldı ve bir defaya mahsus seçilebilirdi. Cumhurbaşkanı yasamaya karşı sorumsuzken, Bakanlar Kurulu sorumluydu.[207] 28 Ağustos 2014 tarihinden sonra Cumhurbaşkanını seçme yetkisi halka verilmiştir. Bir kişi 5 yıl için en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilirdi. Cumhurbaşkanı, Başbakanı Türkiye Büyük Millet Meclisinin üyeleri arasından atardı. Görev suçları ve hukuken kişisel sorumluluğu dışında Cumhurbaşkanının bir sorumluluğu bulunmamaktaydı.[208]

1982 Anayasasının 20. ve mevcut son değişikliğinden önceki yıl yani 15 Temmuz 2016 tarihinde silahlı kuvvetler yeniden bir darbe girişiminde bulunmuştur. Bu girişim başarısızlıkla sonuçlanmış, sonradan darbeyi organize eden ve ordu içinde de örgütlenen gurubun Gülen Cemaati mensupları olduğu ve anayasal düzeni yıkmak istedikleri açıklanmıştır. Başarısızlıkla sonuçlanan darbe denemesi sonrası 20 Temmuz 2016 günü olağanüstü hal ilan edilmiş, bu dönem 2016 – 2018 yılları arasında devam etmiştir. Bu olağanüstü hal aralığında, olağanüstü hal koşullarının ve gereklerinin dışına çıkan birçok konuda olağanüstü hal kanun hükmünde kararnameleri düzenlenmiş, bu olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamelerinin Anayasaya uygunluk denetimleri yapılmamıştır.[209] İşte tam da bu dönemde, 1982 Anayasasında hükümet sistemi değişikliğinin de önünü açacak 21 Ocak 2017 kabul

[205] Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri (2010)**, 357 ve devamı.

[206] 5678 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (2007), **T.C. Resmi Gazete**, 26554, 31.05.2007.

[207] Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri (2010)**, 298.

[208] Kemal Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, Ekin Basım Yayın, Bursa 2015, 312 - 327.

[209] Bülent Yücel, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Hakkında bir siyasal Niteleme: 'Yasamasızlaştırma' Sürecinin Son Halkası" **Kamu Hukukçuları Platformu**, 18 – 19 Ekim 2019 Toplantısı İstanbul, https://www.kamuhukukculari.org/upload/dosyalar/bylent_yycel.pdf, 21-22, Erişim Tarihi: (25.05.2022).

tarihli ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun yürürlüğe girmiştir.

2017 Anayasa değişikliğinden sonra ise kendine özgü bir başkanlık sisteminde yürütme tek başlı yapıya dönmüştür. Yürütme organı halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanıdır. Cumhurbaşkanı devletin başı olarak yürütme yetki ve görevini tek başına yürütür. Görev süresi 5 yıldır ve Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimleri ile Cumhurbaşkanlığı seçimleri aynı günde yapılır. Cumhurbaşkanının, görev suçlarından cezai sorumluluğu, kişisel ve görev suçlarından da hukuki sorumluluğu bulunmaktadır.

Kendine özgü bir başkanlık hükümet sistemi olan yeni sistemde, başbakan ve Bakanlar Kurulu bulunmaz. Bakanlar vardır ancak yürütme içindeki iş dağılımdan ötürü Cumhurbaşkanının sekretaryası gibi çalışırlar. Bakanları, Cumhurbaşkanı atar ve azleder. Bakanlar yasamaya karşı değil yürütmenin başı Cumhurbaşkanına karşı sorumludur. Cumhurbaşkanı ile Türkiye Büyük Millet Meclisi, birbirlerinin görevlerini sona erdirmeyi göze alarak seçimleri yenileyebilirler. Bu sistemde aynı kişi hem yasama da hem de yürütmede görev alamaz. Eğer bir milletvekili bakan olarak atanmışsa milletvekilliği devam etmez.[210]

2017 Anayasa değişikliğinden sonra yürütmenin çift başlılıktan tek başlı yapıya geçmesiyle, yürütmenin düzenleyici işlemlerini yapma yetkisi, niteliği ve kapsamı değişikliklere uğramıştır. Halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanının yetkileri arttırılmıştır. Anayasa'nın 104. maddesine göre, Cumhurbaşkanına yürütmenin genel yetkisi verilmiştir. Bu yetkileri parlamenter sistemde olduğu gibi karşı imza kuralı gereği başbakan ve bakanların imzası olmadan, tek başına kullanabilir. Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı kararı ile bireysel işlemler yapabilir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle de, yönetmelikler ve genelgeler gibi düzenleyici işlemler yapabilir. Anayasa'nın 106. maddesine göre, Cumhurbaşkanı, gerekli şartları taşıyorsa görev ve yetkilerini Cumhurbaşkanı yardımcısına, bakanlara ve astlarına devredebilir.

[210] Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri (2018),** 308.

1982 Anayasasında yargı erkinden bahsedecek olursak yine yapılan değişiklikler çerçevesinde ayrı değerlendirmeler yapmamız gerekir. 1980 askeri darbesinden sonra yapılan Anayasa'nın ilk halinde mahkemelerin bağımsızlığına vurgudan sonra hakimlik teminatının yanı sıra savcılık teminatı da getirilmiştir. Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu bu teminatları sağlamak için kurulmuştur. 1973 Anayasa değişikliği ile benimsenen Devlet Güvenlik Mahkemeleri, 1982 Anayasası döneminde de devam etmiştir. 18.6.1999 tarih ve 4388 sayılı Kanun[211] ile Devlet Güvenlik mahkemelerinde görevi askeri hakim ve savcıların yerine sivil olanlarının atanması kabul edilmiştir.[212] 1982 Anayasası ilk halinde yüksek mahkemeleri Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay, Askeri Yargıtay, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi ve Uyuşmazlık Mahkemesi olarak saymıştır.[213]

2010 yılı Anayasa değişikliklerinde ise Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun ve Anayasa Mahkemesinin yapısı[214] hakkında değişikliklere gidildi. 1982 Anayasasında 2017 Anayasa değişikliği ile yapılan değişikliklerde getirilen yeniliklerin yanı sıra Bakanlar Kurulu, başbakan, kanun hükmünde kararnameler, tüzükler, sıkıyönetim, Jandarma Genel Komutanı, Askeri Yargıtay ve Askeri Mahkemeler, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi, kaldırılmıştır. Yine 2017 Anayasa değişikliği ile Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulundaki "Yüksek" ibaresi kaldırıldı ve yapısında değişikliklere gidildi.[215]

1982 Anayasası kişi ve hak hürriyetleri açısından incelendiğindeyse, 1971 yılından başlayarak, temel hak ve özgürlüklerin kısıtlandığı görülür. Askeri darbelerin devamında seçimle iş başına gelmemiş iktidar sahiplerinin düzenlediği bir Anayasa olarak, otoritenin arttığı ve hukukun siyasal iktidarların gerisinde kaldığı bir Anayasa

[211] Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 143. maddesinin Değiştirilmesine Dair Kanun (1999). **T.C. Resmi Gazete**, 23729, 18.06.1999.

[212] Erdem, **1982 Anayasasının Analizi**, 141.

[213] Eroğul, **Anatüzeye Giriş**, 341.

[214] Anayasa Mahkemesinin üyelerinin seçiminde, 1961 Anayasasında Cumhurbaşkanı biri Askeri Yargıtay'ın gösterdiği üç aday arasından 2 üye seçerken, 1971'de yine biri Askeri Yargıtay'ın göstereceği üç aday içerisinden olmak üzere 2 üye seçerdi. 1982 Anayasasında ise 17 üye sayısı 15 e indirilmiş ve Cumhurbaşkanı bu üyelerin hepsini doğrudan ya da dolaylı olarak kendi seçer hale gelmiştir. İbrahim Ö. Kaboğlu, **Değişiklikler Işığında 1982 Anayasası Halk Neyi Oylayacak**, İmge Kitabevi, Ağustos 2010, 204 – 205.

[215] Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri (2018)**, 496.

olarak karşımıza çıkar.[216] 1982 Anayasası ikinci bölümde "Temel Hak ve Ödevleri" düzenler. Anayasa'nın 13. maddesi "Temel hak ve hürriyetlerin sınırlanması" hükmünü içerirken, 14. maddesi "Temel hak ve hürriyetlerin kötüye kullanılamaması" hükmünü içerir. 15. maddesi ise "Temel hak ve hürriyetlerin kullanılmasının durdurulması" hükmündedir. Başlıklardan da anlaşılacağı üzere, 1982 Anayasası, hakların ödevlerle sınırlandığı, tanıdığı temel hak ve özgürlükleri müdahale temelli düzenlemeler getirmiştir.[217] 2001 Anayasa değişikliği ile temel hak ve özgürlüklerin sınırlanması başlıklı 13. madde genel sınırlamalar yerine sınırlamanın sınırını getirmiş ve hakkın özü, laik cumhuriyetin gerekleri ve ölçülülük ilkesini benimsemiştir. 14 madde ve devamında da yapılan değişiklikler olmuştur. Ancak yapılan bu değişiklikler de 1982 Anayasasının özgürlüklere müdahaleci anlayışında kayda değer değişiklik yapmadığı düşünülmektedir.[218]

1982 Anayasasının 2. maddesine göre cumhuriyetin nitelikleri sayılırken demokratik bir hukuk devletinden bahsedilmektedir. Anayasa'nın demokrasi anlayışına değinilecek olursa, başlangıç hükümlerine bakıp, Anayasa'nın genel siyasi felsefesi incelenmelidir.[219] 1982 Anayasası başlangıç hükümleri devleti kutsayan, yüceleştiren ifadeleriyle, demokratik ve liberal anayasaların tersine, bireyi ve temel hak ve özgürlükleri, devlet otoritesine karşı korumamaktadır.[220] Milli Güvenlik Konseyi, siyasi hayatı düzenledikten sonra yönetimi sivil yönetime devrederek demokrasiye dönüleceğini vaat etmiş olsa da, 1982 Anayasası, anayasacılıkta bir geri adım olarak değerlendirilmiştir.[221] Her ne kadar, 1982 Anayasası demokrasiye geçiş süreci olarak değerlendirilse de[222], askeri darbelerle gelişmiş vesayetçi bir zihniyetin ürünü olan 1982 Anayasası, demokratik toplumların esası olan halkın da katılım

[216] Sevtap Yokuş, **Türkiye'de Çatışma Çözümünde Anayasal Arayışlar**, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2013, 25.

[217] Mustafa Erdoğan, **Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset**, Liberte Yayınevi, Ankara 2008, 178.

[218] Erdem, **1982 Anayasasının Analizi**, 145; Yokuş, **Türkiye'de Çatışma Çözümünde Anayasal Arayışlar,** 28; Erdoğan, **Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset**, 181-182; Kaboğlu, **Değişiklikler Işığında 1982,** 100; Yazıcı, **Demokratikleşme Sürecinde Türkiye,** 93; Tanör, **İki Anayasa (1961 – 1982)**, 120.

[219] Tanör, **İki Anayasa 1961 – 1982**, 118.

[220] Serap Yazıcı, **Yeni Bir Anayasa Hazırlığı ve Türkiye Seçicilikten Toplum Sözleşmesine,** İstanbul Bilgi Yayınları, İstanbul 2016, 65.

[221] Erdoğan, **Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset**, 141 – 142.

[222] Ergun Özbudun**, Otoriter Rejimler, Seçimsel Demokrasiler ve Türkiye**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2016, 117.

gösterdiği demokratik yöntemlerle yapılmamıştır.[223] Demokrasi kavramının sadece seçimler üzerinden değerlendirilemeyeceği gerçeği de göz önünde tutulursa, 1982 Anayasasının 1961 Anayasasına göre anti demokratikleştiği söylenebilir.[224]

1.2.3. 2017 Anayasa Değişikliği ve Türkiye'ye Özgü Başkanlık Hükümet Sistemi

12 Eylül Rejiminin hazırladığı 1982 Anayasası, süreç içinde 20 defa değişikliğe uğramıştır. 2007 Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine karar verildi. Bu değişiklikle parlamenter hükümet sistemi yerine yarı başkanlık hükümet sistemi benimsendi. 2007 yılında yürütme içinde güçlenen Cumhurbaşkanının konumu, hükümet sistemi değişikliğine gidilerek 2017 yılında daha da güçlü hale getirildi. 2017 Anayasa değişikliği ile Osmanlı anayasacılığından başlayarak yaklaşık 150 yıl boyunca kuvvetler ayrılığı ilkesine dayanan parlamenter hükümet sistemine yönelişten vazgeçilip, tekrar kuvvetler birliği ve yürütme eksenli bir hükümet şekline geçiş görülmüştür.[225] 2017 Anayasa değişikliği ile getirilmiş olan kendine özgü başkanlık hükümet sisteminde, Cumhurbaşkanına yürütme yetkisi ve görevinin tek elden verilmesine gerekçe olarak, siyasi istikrarın bu yolla sağlanacağı ve askeri ve bürokratik vesayetin bu istikrarla ortadan kaldırılacağının düşünülmesidir.[226]

10 Aralık 2016 tarihinde iktidar partisi, 316 milletvekilinin imzasıyla Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi" [227] sundu. Teklif Meclise sunulup kabul edildikten sonra, yürürlük tarihine kadar geçen sürede tartışmaya açık kaldı. Teklifin, yasama, yürütme ve yargı erkleri arasında denge ve denetleme yönünden eksik kaldığı vurgulandı. Biçimsel olarak başkanlık hükümet sistemine benzese de, yürütmenin başı

[223] Erdem, **1982 Anayasasının Analizi**, 258.
[224] Özsoy, **1982 Anayasasının Yapım Süreci**, 66.
[225] Zülfiye Yılmaz, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle Uyumlu/Çatışan Yerel Yönetim Modelinin Anlamı ve Sonuçları Üzerine", **Kamu Hukukçuları Platformu**, 18 – 19 Ekim 2019 Toplantısı İstanbul, https://www.kamuhukukculari.org/upload/dosyalar/Zylfiye_Ylmaz.pdf. Erişim Tarihi: (25.05.2022)
[226] Cansu Kaymal, "Başkanlık Sistemi ve İstikrar Arasındaki İlişki", **Strategic Public Management Journal**, 3/6, 164.
[227] "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi", 10.12.2016, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tasari_teklif_sd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=206176, Erişim Tarihi: (31.7.2021).

olarak kabul edilen Cumhurbaşkanının Türkiye Büyük Millet Meclisi ve yargı karşısında orantısız olarak güçlendirildiği ve teklif edilen sistemin başkanlık sistemi olmadığı savunuldu.[228] Güçlendirilmiş yürütmenin, yetkilerini sınırlayan bir mekanizmanın yokluğundan bahsedildi. Parlamenter sistem kaldırılırken[229], çoğulcu ve demokratik bir başkanlık sisteminin getirilmediği değerlendirmesi yapıldı.[230]

Ayrıca Anayasa değişikliği teklifinin sunulması, kabulü ve yürürlük tarihine kadar ki süreç, 15 Temmuz darbe girişiminden sonraki olağanüstü hal dönemine rast getirilmiş, anayasal değerlendirme için sağlıklı bir kamuoyu oluşmadığı görüşü ileri sürülmüştür.[231] Yapılan teklifin toplum sözleşmesi niteliğinde olmadığı, siyasal katılımın tam sağlanmadığı, demokratik ilkelerden, siyasi partiler ve seçim yasalarından bağımsız değerlendirilmemesini gerekliliği belirtildi.[232] Teklif kabul edilip yürürlüğe girse dahi Türkiye'de anayasa ve hükümet sistemi ihtiyacını karşılamayacağı savunuldu.[233]

2017 Anayasa değişikliği ile Türkiye'de on yıllardır süregelen hükümet sistemi tartışmaları şiddetlenerek arttı ve gelinen noktada Türkiye'ye özgü bir hükümet

[228] Kemal Gözler, "Elveda Kuvvetler Ayrılığı, Elveda Anayasa: 10 Aralık 2016 Tarihli Anayasa Değişikliği Teklifi Hakkında Bir Eleştiri", **Ankara Barosu Dergisi**, 2016/4, 26.

[229] Doç. Dr. Cem Eroğul'un 1978 yılında yani 1982 Anayasası ve Devlet Denetleme Kurulundan önce savunduğu görüş, günümüz hükümet sisteminin önsözü gibidir. "Demek ki, rejimin korunması açısından birinci koşul, Cumhurbaşkanının statüsünü kökünden değiştirmemektir… Birincisi, Cumhurbaşkanının denetleyebileceği tek alan yürütmedir. İkincisi, bu denetimin genel nitelikte olmaması yeğlenmelidir. Çünkü genel nitelikte bir denetim, Cumhurbaşkanını, büyük bir olasılıkla, hükümetin genel siyasetine karışmaya sürükler. Oysa böyle bir karışma, rejimin kurallarına tümüyle aykırı olur. O halde, bu denetimin bireysel düzeyde kalması uygun olacaktır. Üçüncüsü, bu denetimin gerçekten bir «denetim» olması, yani uyarı ile sınırlı kalması zorunludur. Yoksa denetim bahanesiyle, yönerge ve giderek buyrultu verilmeye geçilir ki, bu da rejimle bağdaşmaz". Cem Eroğul, "Cumhurbaşkanının Denetim İşlevi", **Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Fakültesi Dergisi**, 33/01, 53 - 55.

[230] "Teklifin bu haliyle, …, adı ne konulmuş olursa olsun, tarihin her döneminde görülen diktatörlük rejimlerinden biri olacaktır. Söz konusu teklifin yasalaşmasıyla, Türkiye'nin 19. yüzyıldan bu yana biriktirdiği demokratik ve anayasal kazanımlarından vazgeçmesi anlamına gelecektir." Selin Esen, "2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi", **Ankara Barosu Dergisi**, 2016/4, 70 – 71.

[231] İbrahim Kaboğlu, "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi (10 Aralık 2016), **Ankara Barosu Dergisi,** 2016/4, 38.

[232] Osman Can, "Anayasa Değişikliği Teklifine Dair Değerlendirme", 10.01.2017, https://www.sosyalbilimler.org/osman-can-kaleme-aldi-anayasa-degisikligi-teklifine-dair-degerlendirme/, Erişim Tarihi: (30.07.2021)

[233] Atilla Yayla, "Anayasa Değişiklik Teklifine Kısa Bir Bakış", **Liberal Düşünce Dergisi**, 22/85, 135.

sistemi benimsenmiş oldu. 2017 Anayasa değişikliği ile aşağıdaki değişiklikler yapılmış ve yenilikler getirilmiştir:

1. Türkiye Büyük Millet Meclisi üye sayısının 550'den 600'e çıkarılması (madde 75).

2. Seçilme yaşının 25'ten 18'e indirilmesi (madde 76).

3. Milletvekilliği için fiilen askerlik yapmış olma şartının kaldırılması (madde 76).

4. Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin aynı günde yapılması (madde 77).

5. Türkiye Büyük Millet Meclisi yasama döneminin 4 yıldan 5 yıla çıkarılması (madde 77).

6. Gensoru usulünün kaldırılması.

7. Sözlü soru usulünün kaldırılması (madde 98).

8. Cumhurbaşkanlığına siyasi parti grupları tarafından aday gösterilme usulünün benimsenmesi (madde 101).

9. Cumhurbaşkanlığına yüz bin seçmen tarafından aday gösterilen usulünün benimsenmesi (madde 101)

10. Cumhurbaşkanı aday gösterme yetkisinin en son yapılan genel seçimlerde toplam geçerli oyların tek başına veya birlikte en az yüzde beşini almış olan siyasi partilere tanınması (madde 101/3).

11. Cumhurbaşkanına meclise mesaj verme yetkisini tanınması (madde 104).

12. Cumhurbaşkanına, Cumhurbaşkanı yardımcıları ile bakanları atama ve görevlerine son verme yetkisinin tanınması (madde 104).

13. Cumhurbaşkanına üst kademe kamu yöneticilerinin atama, görevlerine son verme yetkisinin tanınması ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi (madde 104).

14. Cumhurbaşkanının, milli güvenlik politikalarını belirlemesi ve gerekli tedbirleri alması (madde 104).

15. Cumhurbaşkanına, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi verilmesi (madde 104/17).

16. Cumhurbaşkanına yönetmelik çıkarma yetkisi tanınması (madde 104/18).

17. Cumhurbaşkanının kişisel suç görev suçu ayrımı yapılmaksızın cezai sorumluluğunun işlettirme usulünün yeniden düzenlenmesi (madde 105).

18. Cumhurbaşkanı yardımcılarının getirilmesi (madde 106/1).

19. Cumhurbaşkanı tarafından atanan ve Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olan bakanların getirilmesi (madde 106).

20. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların görevleri ile ilgili suçlardan dolayı cezayı sorumluluklarının işletilmesi usulünün düzenlenmesi (madde 106).

21. Cumhurbaşkanına ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne seçimlerin yenileme yetkisi tanınması (madde 116). (Birinin seçimin yenilenmesi diğerinin seçiminin yenilenmesi sonucunu da doğurur).

22. Olağanüstü hal yönetimi usulünün yeniden düzenlenmesi (madde 119). (Sıkıyönetim usulünün kaldırılması).

23. Cumhurbaşkanına, olağanüstü hallerde kanun hükmünde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi tanınması (madde 119).

24. Anayasa Mahkemesinin üye sayısını 17'den 15'e indirilmesi.

25. Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ibaresinden "Yüksek" sıfatının çıkarılması ve bu kurulun yapısının ve üye seçimi usulünün baştan sona değiştirilmesi.

26. Geçici bütçe kanunun da çıkarılmaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesinin yeniden değerleme oranına göre arttırılarak uygulanması (madde 161/4).[234]

Sıralandığı üzere, 2017 Anayasa değişikliği ile 1982 Anayasasında yasama, yürütme ve yargı üzerinde 20. değişiklik yapılmıştır. Değişikliğin yürütme ağırlıklı ve özellikle Cumhurbaşkanının yürütme içindeki konumunun güçlendirilmesi, tek elden yönetimin sağlanabilmesi için devlet güçlerinin yürütmede toplanması üzerine yapıldığı görülmektedir.[235]

1.2.3.1. Yürütmenin Düzenleme Yetkisi

Kuvvetler ayrılığı ilkesinin anayasal düzleme kavuştuğu 1961 Anayasasında yürütme, "görev" olarak tanımlanmıştı. Devletin sosyal ve ekonomik alana müdahalesi, askeri vesayetin devlet yönetiminde ağırlığının artması, siyasi partilerin

[234] Liste birebir eserden alınmıştır. Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri (2018),** 496.

[235] Vahap Coşkun, "16 Nisan 2017 Tarihinde Kabul Edilen Anayasa Değişikliklerinin Değerlendirilmesi", **Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,** 22/26, 27.

zaman içinde geçirdiği dönüşüm sonucunda 1982 Anayasası yürütmeyi "görev ve yetki" olarak tanımlamıştır. 1961 ve 1982 Anayasalarında yapılan değişikliklerin geldiği son noktada yürütmenin yasama karşısında güçlendiği görülür. Bu noktada yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesinin, yürütmenin düzenleme yetkisi karşısındaki konumu süregelen tartışmalardandır.

Yürütmenin düzenleme yetkisi denildiğinde, genel, nesnel, birel olmayan, tükenmez kural işlemlerin, idare organları tarafından tanzim edilmeleri anlaşılır.[236] Bu düzenleme yetkisinin özerkliği dendiğinde ise, idarenin düzenleyici işlem yaparken Anayasa ya da kanunlarda bir dayanak aramak zorunda kalmaması, kendi başına hareket ederek bu işlemi yapabilmesi akla gelir.[237] Hâlbuki ana kural idarenin kanuni dayanak olamadan düzenleyici işlem tesis edememesidir. Yasama yetkisinin devredilmezliği dendiğinde ise, yasamanın kanun yapma yetkisi ile Anayasa'da belirtilmiş olan yasamanın yetkisi kapsamındaki diğer yetkilerin de yani bütçe kanunu yapmak, para basmaya karar vermek, savaş ilanına karar vermek gibi yetkilerin de devredilmezliği anlaşılmaktadır.[238] 1961 Anayasası, 5. maddesine göre "yasama yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez" şeklinde hükmetmiştir. 1982 Anayasası da 7. maddesinde "yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez" hükmüyle, yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesini benimsemiştir.

Ancak, 1961 Anayasasının değişikliğe uğradığı 1971 yılında Bakanlar Kuruluna Kanun Hükmünde Kararname yapma yetkisinin verildiği görülmektedir. Kanun Hükmünde Kararnameler, 1982 Anayasasında, yasama organının çıkardığı yetki kanununa veya istisnai zamanlarda bu yetki kanunu da olmadan, doğrudan Anayasa'nın tanıdığı sınırlı bir yetkiye dayanarak Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılmış, yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisinin denetimine sunulması zorunlu olan ve normlar hiyerarşisinde kanun seviyesinde ve gücünde düzenleyici işlem türü olarak tanımlanmıştır.[239] Tanımdan da anlaşılacağı üzere,

[236] Lütfi Duran, "Düzenleme Yetkisi Özerk Sayılabilir mi?", **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, 1/3, 34.

[237] Duran, "**Düzenleme Yetkisi Özerk Sayılabilir mi?**", 35.

[238] Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri (2018)**, 241.

[239] Ender Türk, **1982 Anayasası'na Göre Kanun Hükmünde Kararnameler ve Yargısal Denetimi**, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2013, 22.

yürütme organına verilen düzenleme yetkisinin, olağanüstü durumlar hariç bir yetki kanununa dayanması gerekmektedir. Kanun hükmünde kararnameler, her ne kadar yürütme organı tarafından düzenlenseler de, genel, sürekli, soyut ve objektif kurallar içerdiğinden yasama organı işlemi olarak da değerlendirilirler.[240]

1961 Anayasası döneminde, yürütmenin özerk bir yetkisinin olmadığı, bu düzenleme yetkisinin sınırlı, tamamlayıcı, işlevsel ve bağımlı bir yetki olduğu görüşü hakimdi.[241] Fakat 1982 Anayasasında yürütme ayrıca yetki olarak da tanımlandığı için yürütmenin düzenleme yetkisinin asliliği tekrar tartışılır konuma gelmiştir. 1961 Anayasasında belli konularda verileceği belirtilen yetkinin, 1982 Anayasasında bu sınırlamaya tabii tutulmadığı görülür. Hatta Anayasa Mahkemesinin 2010 Anayasa değişikliklerinden sonra, yürütmenin düzenleme yetkisinin özerkliğini kabulü daha da kolay olmuştur. Anayasa Mahkemesi, yasamanın verdiği yetki kanununun çizdiği genel sınırlar çerçevesinde, yasamanın doğrudan kanunla düzenleme yapmayıp, yürütme organına bıraktığı konularda, yürütme, kanun hükmünde kararnameler çıkartabilir görüşünü benimsemiştir.[242]

1961 Anayasasının değişik 64. maddesinin gerekçesinde de belirtildiği gibi kanun yapma prosedürünün takibinin zaman kaybına neden olması ve karar almanın yüzlerce vekille zor olması, ekonomik ve sosyal şartların gün geçtikçe değişmesi ve devletin bunu takibinin zorlaşması, olağanüstü haller ve bunların bıraktığı etkiler, parlamentoyu oluşturan partilerin hükümetleri de şekillendirmesi ve bu partilerin disiplinleri, yürütmenin parlamenter sistemde güçlenmesinin gerekçeleri olarak sayılmıştır.[243] Bu gerekçelerle, Türkiye'de daha güçlü bir yürütme kanadının varlığı arzusunun önemli bir yansıması olarak, 1971 yılında kanun hükmünde kararnameler anayasal düzlemde yer almıştır.[244] Zamanla yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi

[240] Hüseyin Denizhan, **Türk Anayasa Hukukunda Kanun Hükmünde Kararnameler**, Turhan Kitabevi, Ankara 2006, 74.

[241] Duran, "**Düzenleme Yetkisi Özerk Sayılabilir mi?**", 33.

[242] Turan Yıldırım, "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri", **Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi**, 23/2, 21. Anayasa Mahkemesinin 01.04.2015 tarihli, Esas: 2013/50, Karar: 2015/38 sayılı Kararı, **T.C. Resmi Gazete**, 15.4.2015, 29327. Anayasa Mahkemesinin 18.01.2017 tarihli ve Esas: 2015/42, Karar: 2017/8 sayılı Kararı, **T.C. Resmi Gazete**, 02.03.2017, 29995.

[243] Cengiz Arıkan, **Türk Anayasa Hukukunda Yasama Yetkisinin Devredilmezliği İlkesi**, Yetkin Yayınları, Ankara 2011, 99 – 106.

[244] Türk, **1982 Anayasası'na Göre Kanun Hükmünde Kararnameler ve Yargısal Denetimi**, 45.

yumuşatılmış, kanun hükmünde kararnamelerin de bu güçlenmeye katkısının[245] yanı sıra yürütmenin düzenleme yetkisinin özerkliği kabul edilerek, yürütmeye yasama karşısında daha güçlü bir konum verilmiştir.

2017 Anayasa değişikliği ile kanun hükmünde kararnameler kaldırılmıştır. Bunun bir sebebi yürütmenin tek başlı yapıya dönmesi, yürütmenin yasamadan türeyen bir organ olmaktan çıkması yani Bakanlar Kurulunun kaldırılarak yürütmenin başının halk tarafından doğrudan seçilen Cumhurbaşkanı olmasıdır. Diğer bir sebebi ise 2017 Anayasa değişikliği ile benimsenen hükümet sisteminde Cumhurbaşkanının, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile yürütmenin düzenleme yetkisinin asli hale getirilmesidir.[246] 2017 Anayasa değişikliği öncesi 107. maddede düzenlenen Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, 2017 Anayasa değişikliği sonrasında 104. maddede düzenlenmiştir. Hatta ve hatta hukuki dayanağını doğrudan Anayasadan alan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri mevcuttur[247] ve bunların yargısal denetimi de Anayasa Mahkemesi tarafından yapılmaktadır.

2017 Anayasa değişikliği sonrasında Cumhurbaşkanına verilen yetkiler ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinden sonra tartışılması gereken nokta yürütmenin düzenleme yetkisinin sınırlarıdır. Artık Bakanlar Kurulu da olmadığına göre, kolektif bir karar alma organı olmadan, Cumhurbaşkanı tek başına karar alıp, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri çıkarabilecektir. Bunun yanı sıra artık yasama organı, yürütmeyi 2017 Anayasa değişikliği öncesindeki gibi denetleyemeyecektir.

2017 Anayasa değişikliği sonrası Anayasa'nın 104/17. maddesinde "Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Anayasa'nın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel

---

[245] Cengiz Gül, **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemlerinde Yürütme, Yetkin Yayınları**, Ankara 2017, 349 – 355.

[246] M. Artuk Ardıçoğlu, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", **Ankara Barosu Dergisi**, 2017/3, 37.

[247] "Doğrudan anayasadan kaynaklanan yürütme işlemi niteliğindeki kararnameler ise şunlardır:

1. Üst kademe kamu yöneticilerinin bunların atanmalarına İlişkin usul ve esaslarını düzenleyen Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
2. Bakanlıkların kurulması kaldırılması görevleri yetkileri teşkilat yapısı ile Merkez ve taşra teşkilatlarının kurulmasına dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
3. Kamu tüzel kişiliği oluşturan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
4. Devlet Denetleme Kurulunun işleyişini üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri ile Milli Güvenlik Kurulu genel sekreterliğinin teşkilatı ve görevlerini düzenleyen Cumhurbaşkanlığı kararnameleri." Yıldırım, "**Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri**", 16.

haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir" hükmü getirilmiştir.

Anayasa'nın 104/17. maddesi değerlendirilirse, Cumhurbaşkanının, Anayasa'nın ikinci kısım üçüncü bölümünde yer alan, "sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler"[248] hakkında Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleme yapabilecektir. Yürütme yetkisine ilişkin bütün konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılabilecektir. Anayasa'da kanunla düzenlenir hükmü olan konular sadece kanunla düzenlenecektir. Eğer bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile aynı konuda kanun hükmü varsa, kanun öncelikli uygulanacaktır. Yine, kanun ile Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, aynı konuyu işlemiş ancak çakışan farklı hükümler var ise kanun uygulanacaktır.

Anayasa'nın 119/6-7. maddesinde "Olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanı, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, 104 üncü maddenin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Kanun hükmündeki bu kararnameler Resmî Gazetede yayımlanır, aynı gün Meclis onayına sunulur. Savaş ve mücbir sebeplerle Türkiye

[248] **"Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler**
Madde 41: Ailenin Korunması ve Çocuk Hakları, Madde 42: Eğitim ve Öğrenim Hakkı ve Ödevi, Madde 43: Kıyılardan Yararlanma, Madde 44: Toprak Mülkiyeti, Madde 45: Tarım, Hayvancılık ve Bu Üretim Dallarında Çalışanların Korunması, Madde 46: Kamulaştırma, Madde 47: Devletleştirme ve Özelleştirme, Madde 48: Çalışma ve Sözleşme Hürriyeti Çalışma ile İlgili Hükümler, Madde 49: Çalışma Hakkı ve Ödevi, Madde 50: Çalışma Şartları ve Dinlenme Hakkı, Madde 51: Sendika Kurma Hakkı, Madde 52: (Mülga), Madde 53: Toplu İş Sözleşmesi ve Toplu Sözleşme Hakkı, Madde 54: Grev Hakkı ve Lokavt, Madde 55: Ücrette Adalet Sağlanması, Madde 56: Sağlık Hizmetleri ve Çevrenin Korunması, Madde 57: Konut Hakkı, Madde 58: Gençliğin Korunması, Madde 59: Sporun Geliştirilmesi, Madde 60: Sosyal Güvenlik Hakkı, Madde 61: Sosyal Güvenlik Bakımından Özel Olarak Korunması Gerekenler, Madde 62: Yabancı Ülkelerde Çalışan Türk Vatandaşları, Madde 63: Tarih, Kültür ve Tabiat Varlıklarının Korunması, Madde 64: Sanatın ve Sanatçının Korunması, Madde 65: Devletin İktisadî ve Sosyal Ödevlerinin Sınırları" https://www.anayasa.gen.tr/1982ay.htm (Erişim Tarihi: 01.08.2021)

Büyük Millet Meclisinin toplanamaması hâli hariç olmak üzere; olağanüstü hal sırasında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri üç ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülür ve karara bağlanır. Aksi halde olağanüstü hallerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kendiliğinden yürürlükten kalkar" hükmü getirilmiştir.

2017 Anayasa değişikliği ile sıkıyönetim ve olağanüstü hal kanun hükmünde kararnameleri kaldırılmış, yerine olağan üstü hal yönetimi ve olağanüstü Cumhurbaşkanlığı kararnameleri getirilmiştir. Anayasa'nın 119. maddesine göre olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde, Cumhurbaşkanının olağan kararnamelerindeki sınır kaldırılmış yani Cumhurbaşkanına "sosyal ve ekonomik hakların" yanı sıra "temel haklar, kişi hakları ve ödevleri, siyasi haklar ve ödevler" hakkında da kararname çıkartma yetkisi verilmiştir. Olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri normlar hiyerarşisinde kanun hükmündedir ancak Anayasa'nın 119/2. maddesine göre "Olağanüstü hal ilanı kararı, verildiği gün Resmî Gazetede yayımlanır ve aynı gün Türkiye Büyük Millet Meclisinin onayına sunulur". Bu kararnameler, üç ay içerisinde Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından görüşülür, karara bağlanmazlarsa kendiliğinden yürürlükten kalkarlar.

Anayasa'da, Anayasa Mahkemesinin görevleri sayılırken 148/1. maddesine "Anayasa Mahkemesi, kanunların, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünün Anayasaya şekil ve esas bakımlarından uygunluğunu denetler ve bireysel başvuruları karara bağlar. Anayasa değişikliklerini ise sadece şekil bakımından inceler ve denetler. Ancak, olağanüstü hallerde ve savaş hallerinde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde dava açılamaz" hükmü getirilmiştir. Buradan anlaşılacağı üzere, olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yargısal denetimi şekil ve esas bakımlarından Anayasa Mahkemesince yapılır. Olağanüstü haller ve savaş döneminde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Anayasa aykırılık iddiasıyla Anayasa Mahkemesine dava açılmasının önü kapalıdır.

Hukuki dayanağını doğrudan Anayasadan alan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile Cumhurbaşkanı dışında hiçbir organ düzenleme yapamayacaktır.

Olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yanı sıra, Anayasa'nın 104/9. maddesine göre "Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları" Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir. Anayasa'nın 106/11. maddesine göre "Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması" Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir. Anayasa'nın 108/4. maddesine göre "Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri" Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir. Anayasa'nın 118/6. maddesine göre "Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri" Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir. Anayasa'nın 123/3. maddesine göre ise kamu tüzelkişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur.

1.2.3.2. Yürütmenin Mahfuz Alanı Tartışması

2017 Anayasa değişikliği sonrasında 1982 Anayasasında, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile yürütmenin asli düzenleme yetkisinin genişlediği[249], bu yetkinin doğrudan Anayasadan kaynaklandığı ve yasamanın yetkilendirme kanununa ihtiyaç olmadığı, belirtilmiştir.[250] Anayasa'nın 104. maddesine göre "Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir". Ancak, Anayasa'nın dört hükmünde özellikle "Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir" denilmektedir. Bunlar, Anayasa'nın 104/9, 106/11, 108/4, 118/6. maddelerinde geçen hükümlerdir.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile asli düzenleme yapma yetkisi genişleyen yürütmenin[251], yasama gibi davranıp kural koyabilmesi ya da sadece yürütmenin düzenleyebileceği düzenlemelerin Anayasa'da belirtilmesi, yürütmenin mahfuz alanı

[249] "Cumhurbaşkanına tanınan kararname yetkisinin asliliği noktasında doktrinde hemen hemen bir görüş birliği olmasına rağmen, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin genelliği noktasında, Anayasa'nın açık hükmü dolayısıyla, kanunlara aykırı düzenlemeler içeremeyeceklerinden, 2017 öncesi ile sonrası arasında bir değişiklik söz konusu değildir." Abdülsamet Güller, **Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Türkiye ve Fransa Mukayesesi**, Yetkin Yayınları, Ankara 2020, 202 – 203.

[250] Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku (2020),** 251.

[251] "Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin asliliği, bunun doğrudan Anayasadan kaynaklanmasıyla ilgilidir. Özerklik ise, düzenleme yaparken Anayasa'da ya da kanunlarda bir dayanak aramak zorunda olmamak olarak değerlendirilebileceği gibi, muhtariyet anlamında ele alınırsa, yani yasa koyucunun Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine bırakılan alanda düzenleme yapamayacağı anlamında ele alınırsa, bu durumda Cumhurbaşkanı kararnamelerinin asliliği ile özerkliği farklı anlamlar ifade eder." Yasin Söyler, **Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi**, Seçkin Yayınları, Ankara 2018, 81.

var mı sorusunu akla getirmektedir. Burada iki farklı görüş karşımıza çıkmaktadır. Birincisi, yürütmenin mahfuz alanının olduğudur. 1982 Anayasasında 2017 Anayasa değişikliğinden önce yürütme, kanuna dayanmadığı işlemleri yapamaz prensibinin iki istisnası vardı. Bunlardan birincisi Anayasa'nın 107. maddesinde geçen Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğiyle ile ilgili düzenlemelerin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yapılacağıydı. İkincisi ise, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun çıkaracağı olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamesiydi. 2017 Anayasa değişikliği sonrasında, Anayasa'nın 104/9, 106/11, 108/4 ve 118/6 maddelerinde, Cumhurbaşkanına belirtilen konularda ayrıca, kararname düzenleme yetkisi verilmiştir. Cumhurbaşkanına yürütmenin başı olarak yürütme işlemlerinde genel bir düzenleme yetkisi verilmesinden sonra ayrıca bu yetkilerin sayılması, yürütmenin mahfuz bir alanı olduğu ve bu alanda kanunla bile düzenleme yapılamayacağı şeklinde yorumlanmıştır. Hatta bu konularda kanun çıkarılması Anayasaya aykırılık teşkil edecektir denilmektedir.[252] 2017 Anayasa değişikliğinden önceki dönemde, kanun hükmünde kararnamelerin bir yetki kanununa dayanması gerekirken, ilgili konuların, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Anayasa'da özellikle belirtilmiş olmasının mahfuz alan sayılması gerektiği vurgulanmaktadır.[253]

Yürütmenin mahfuz alanı tartışması ile ilgili ikinci görüş ise yürütmenin bir mahfuz alanı olmadığıdır.[254] Bu görüşe göreyse Cumhurbaşkanı kararnamelerinin yürütmenin asli düzenleme yetkisi alanını genişlettiği gerçeği bir yana, 2017 Anayasa değişikliği ile mahfuz yetki ibaresi olacak "ancak, münhasıran" gibi ifadelerin kullanılmadığı ve mahfuz yetki özgülemesinin yapılmadığıdır.[255] Zaten, Anayasa'da kanunla düzenlenen bir alanda yürütmenin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleme yapamayacağı belirtilmiştir. Hatta Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle

[252] Özen Ülgen, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Türleri ve Niteliği", **Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 2018/1, 17. Kemal Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri (2018),** 297. Fatma Didem Sevgili Gencay, "Kanun ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Karşılıklı Mahfuz Alanları Meselesi", **Kamu Hukukçuları Platformu**, 18 – 19 Ekim 2019 Toplantısı İstanbul, https://www.kamuhukukculari.org/upload/dosyalar/Fatma_Didem_Sevgili.pdf, Erişim Tarihi: (25.05.2022).

[253] Yıldırım, "**Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri**", 16.

[254] Katıldığımız bu görüşe istinaden, Anayasa'da, özellikle Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenlenebileceği belirtilen hususların istisnai olduğunu benimsediğimizi ve yeri geldiğinde aynı durumlar hakkında kanunla düzenleme yapılabileceğinin, kuvvetler ayrılığı ilkesi ve yasamanın devredilmezliği ilkesi gereği olduğunu belirtiriz.

[255] Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku (2020)**, 251.

düzenleme yapılmış bir alanda kanunla da düzenleme yapılırsa kanun geçerlidir.[256] Durum böyleyken yürütmenin mahfuz alanı vardır denilemez, yürütmeye tanınan bir yetki vardır denebilir.[257]

Bunların yanı sıra, Anayasa'nın 7. maddesinde bahsedildiği gibi yasamanın yetkisi devredilemez. 8. maddede belirtildiği gibi yürütme, görev ve yetkisini Anayasa ve kanunlardan alır. 123/1. maddeye göreyse idare bir bütündür ve kanunla düzenlenir. Ancak, Anayasa'nın 123/3. maddesine göre "Kamu tüzelkişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur" hükmü getirilmiştir. Burada, münhasıran kanunla düzenlenmesi belirtilen idarenin, istisna tutulan dört düzenleme dışında Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemeyeceği söylenmelidir.[258] Anayasa'nın 8. ve 123/1. maddesine göre kanunilik ilkesi açıkça korunmuştur. Her ne kadar Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanuna dayanması gerekliliği açıkça belirtilmemişse de Anayasa'nın 8. ve 123/1. maddelerinde belirtilen kanunilik ilkesi zaten yeterlidir.[259] Ayrıca kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesi arasında çıkacak bir uyuşmazlıkta, Anayasa Mahkemesi devreye gireceğinden, yürütmenin mahfuz alanından bahsedilemez.[260] Bunların da ötesinde, Anayasa'nın 7. ve 8. maddelerinde hükmedildiği gibi kuvvetler ayrılığı rejimini benimseyen devletin, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle yaratılacak bir mahfuz alanla, tek kişi elinden ve Meclis devre dışı bırakılarak yönetilmesi riski doğacağından, yürütmenin yasamanın önüne geçmemesi yönünden de yürütmeye bu denli bir ayrıcalık tanınması doğru olmayacaktır.[261]

Anayasa'nın 123/3. maddesine göre kamu tüzel kişiliğinin hem kanun hem de Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurulabilmesinin de mahfuz alan açısından incelenmesi gerekmektedir. Burada, kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin bir

[256] M. Ayhan Tekinsoy, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Yürütmenin Mahfuz Düzenleme Yetkisi Açısından Değerlendirilmesi", **Kamu Hukukçuları Platformu**, 18 – 19 Ekim 2019 Toplantısı İstanbul, https://www.kamuhukukculari.org/upload/dosyalar/Ayhan_Tekinsoy.pdf, Erişim Tarihi: (25.05.2022).

[257] Ardıçoğlu, "**Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi**", 38.

[258] Dilşad Çiğdem Sever, "Cumhurbaşkanının Teşkilatlanma Konusundaki Yetkileri ya da "Parthenogenesis" Olmak", **Kamu Hukukçuları Platformu**, 18 – 19 Ekim 2019 Toplantısı İstanbul, https://www.kamuhukukculari.org/upload/dosyalar/DilAad_yOidem_Sever.pdf, Erişim Tarihi: (25.05.2022).

[259] Halit Yılmaz, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Konu Bakımından Yetki Sınırları", **İstanbul Hukuk Mecmuası,** 78/1 ,230.

[260] Okşar, **2017 Değişiklikler Çerçevesinde Yürütme Erkinin Üstünlüğü**, 139.

[261] Okşar, **2017 Değişiklikler Çerçevesinde Yürütme Erkinin Üstünlüğü**, 140.

arada yetki biçiminde düzenlenmesinin, yürütmenin düzenleme yetkisinin asliliği ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin mahfuz alanı olarak değerlendirildiği görülmektedir. Burada yasama ile yürütmenin, düzenleme yetkisinde ortak bir alan yaratılmaya çalışıldığı iddia edilmektedir.[262] Aksine, "kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesi" düzenlemesiyle, Cumhurbaşkanı kararnamesinin, kamu tüzel kişiliği kurulmasında mahfuz bir alanının olmadığı belirtilmiştir.[263] Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile bir kamu tüzel kişiliği kurulsa dahi, kanunla kaldırılabilinir.[264] Kanunla kurulmuş bir kamu tüzel kişiliğinde, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleme yapılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulmuş bir kamu tüzel kişiliğinde kanun ile düzenleme yapılabilir. Bu alanda üstünlüğün parlamentoda olduğu söylenebilir. Zaten Anayasa'da kamu tüzel kişiliği kurmakla ilintili bir çatışmada izlenecek yola dair özel bir hüküm bulunmamaktadır.[265]Bu tespitler dahi, kamu tüzel kişiliğinin kurulmasında Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin mahfuz alanı olmadığı göstermektedir.

Mahfuz alan konusuna ilişkin, Anayasa Mahkemesinin 22.01.2020 Karar tarihli Esas: 2018/25 ve Karar: 2020/4 sayılı kararı ve 23.01.2020 Karar tarihli Esas: 2019/31 ve Karar: 2020/5 sayılı kararında, Anayasa'da sadece kanunların düzenlemesi uygun görülen durumlarda Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin çıkarılmayacağı açıkça ve oybirliği ile kabul edilmiştir. Anayasa Mahkemesine göre "Anayasa koyucunun bir konunun kanuna düzenlenmesine özel olarak öngörmesi bu alanın münhasıran kanunla düzenlenmesini istediği anlamına gelir".[266] Yine, Anayasa Mahkemesinin 29.11.2017 tarihli, Esas: 2017/51 ve Karar: 2017/163 sayılı kararında belirttiği gibi "Anayasa'da

[262] Halit Yılmaz, "**Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Konu Bakımından Yetki Sınırları**", 241.

[263] Melikşah Yasin, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Türk İdari Teşkilat Hukukuna Etkileri", **Anayasa Yargısı Dergisi**, 36/1, 318.

[264] "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle, Anayasada belirtilenler dışında, doğrudan idari birim kurulması mümkün müdür? Anayasada Cumhurbaşkanına, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle doğrudan bakanlık ve kamu tüzelkişisi kurma ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatını düzenleme yetkisi tanındığına göre yukarıda soruya verilecek ilk cevap şudur: Anayasada kanunla kurulması öngörülen idari birimlerin doğrudan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle kurulması mümkün değildir." Turan Yıldırım, İdarenin Kanuniliği İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Sınırı, **Anayasa Yargısı Dergisi**, 36/1 , 296,

[265] Volkan Aslan, **Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda ve Türkiye'de Devlet Başkanının Kararname Yetkisi**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2020, 302.

[266] T.C. Resmi Gazete, 13.05.2020, 31126. Ali D. Ulusoy, "Yeni Anayasal Sistemde Yürütme'nin Düzenleme Yetkisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri", **Prof. Dr. Metin Günday Armağanı**, 1428.

münhasıran kanunla düzenleme yapılması öngörülmeyen konularda yürütme organının doğrudan ve ilk elden düzenleyici işlem yapabileceği düşünülebilse de yasamanın asliliği ve yürütmenin türevselliği gereği idari işlemlerin kanuna dayanması zorunluluğu vardır".[267]

Anayasa Mahkemesinin de içtihat ettiği gibi, kanunla düzenlenmesi gereken ve hukuk devleti olmanın gereği, Cumhurbaşkanı kararnameleri ile üzerinde idari tasarrufta bulunulamayacak konularda kanun dışında bir düzenlemenin münhasır alanından bahsedilemez.[268] Yani, kanun koyucu, kanuna özgülediği durumların yanı sıra, aynı konuda kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesi düzenlenemez, düzenlenirse kanun önceliklidir vurgusuyla da yürütmenin bir mahfuz alanının olmadığını vurgulayarak belirtmiştir. Eğer yürütmeye tanınmış bir mahfuz alan olsaydı, bu alanda belirtilen konularda, kanunla düzenleme yapılamaz ifadesinin de geçmesi beklenirdi. [269]

Anayasa'nın 104/9, 106/11, 108/4, 118/6. maddelerinde geçen hükümlerin, mahfuz alan olup olmadığı ayrıca değerlendirilecek olursa, mahfuz alan sayan görüşe göre, kanun koyucunun bu dört alanı Cumhurbaşkanı kararnameleri ile düzenlenmesini mahfuz alan olarak değerlendirip, bu konularda kanunla düzenleme yapılamayacağı belirtilir.[270] Bu hükümlerin ayrıca Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenecek olması, Anayasa'nın 104/17., 7., 87. maddelerine ve kanunla düzenlemeyi öngören diğer anayasal hükümlere istinaden özel ve istisnai hükümler oldukları iddia edilmektedir.[271] Yine mahfuz alanı savunan görüşe göre, bu alanlar

[267] Aynı şekilde, "Anayasa Mahkemesi Kararları, Esas.2016/150, Karar.2017/179, 28.12.2017, § 57; Esas.2016/180, Karar.2018/4, 18.1.2018, § 17; Esas.2016/139, Karar.2016/188, 14.12.2016, § 9; Esas.2013/47, Karar.2013/72, 6.6.2013". "Anayasa Mahkemesi makalede incelenen kararlarında münhasıran kanun alanı olduğunu öngörmüş, bu alanlarda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacağına hükmetmiştir. Ayrıca ve özellikle, içerik incelemesinde kanundan beklediği açıklığı Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinden beklemeyen Mahkeme, hukuk devleti denetiminde yeterli olamamıştır." Fatma Didem Sevgili Gencay, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yargısal Denetimi: İlk Kararlar – İlk İzlenimler", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi,** 2020/151, 25.

[268] "Temel hak ve özgürlükler, yerel yönetimler, üniversiteler ve kamusal meslek örgütleri gibi özerk idareler", Ali D. Ulusoy, "**Yeni Anayasal Sistemde Yürütme'nin Düzenleme Yetkisi**", 1428.

[269] Betül Merve Yılmaz, **Kanuni İdare İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi**, Adalet Yayınevi, Ankara 2021, 204.

[270] Adnan Küçük ve Bayram Doğan, "Türkiye'de 2017 Anayasa Değişikliği Kapsamında Yürütmenin Asli Düzenleme Yetkisi ve Mahfuz Düzenleme Alanı", **Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 9/1, 48.

[271] Ülgen, "**Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri**", 17 – 21.

yürütmenin mahfuz alanı olmasaydı, Anayasa'da hem kanunla hem Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenebilirdi ifadesi geçerdi.[272]

Bu görüşün savunulmasındaki temel düşüncelerden biri, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin normlar hiyerarşisinde kanunlara eş ya da kanun gibi olarak değerlendirilmesi yatmaktadır. Ancak, burada yürütülmesi gereken tartışma normlar hiyerarşisi üzerinden değil, düzenlenen konu, düzenleme alanını yönünden olmalıdır.[273] Eğer Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kanunlara eş değerde olsalardı, kanun koyucu, Anayasa'nın 104/17. maddesini düzenlemezdi ve kanuna tanınan öncelik sürekli vurgulanmazdı.[274] Anayasa Mahkemesinin kararları ışığında da yasama alanının sınırlanmadığı, yasamanın her konuda yasa çıkarabileceği, bundan dolayı, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği söylenen dört konuda sadece Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılması ya da kanun çıkarılamaması durumu geçerli değildir.[275] Buradaki özgülemenin sebebi, Türkiye'ye özgü başkanlık hükümet sisteminde, Cumhurbaşkanının kendi idari kadrosunu oluşturması ve hızlı davranabilmesi adına düzenlenmiş alanlar olduğudur.[276]

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yargısal denetiminin Anayasa Mahkemesi tarafından yapılması da, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin normlar hiyerarşisinde kanunlarla eş ya da kanun gücünde olduğu iddiasını savunan görüşün dayandığı noktalardan biridir. Ancak, yürütmenin tekelden başı olan Cumhurbaşkanının yürütme dolayısıyla yaptığı işlemler idaridir[277] ve idari bir işlemin Anayasa Mahkemesinde

[272] Mustafa Özyar, "Mevzuatımızda Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri", **Ombudsman Akademik**, 7/13, 174.

[273] M. Ayhan Tekinsoy, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Yürütmenin Mahfuz Düzenleme Yetkisi Açısından Değerlendirilmesi", **Kamu Hukukçuları Platformu**, 18 – 19 Ekim 2019 Toplantısı İstanbul, https://www.kamuhukukculari.org/upload/dosyalar/Ayhan_Tekinsoy.pdf, Erişim Tarihi: (25.05.2022).

[274] Fatma Didem Sevgili Gencay, "Kanun ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Karşılıklı Mahfuz Alanları Meselesi", **Kamu Hukukçuları Platformu**, 18 – 19 Ekim 2019 Toplantısı İstanbul, https://www.kamuhukukculari.org/upload/dosyalar/Fatma_Didem_Sevgili.pdf, Erişim Tarihi: (25.05.2022).

[275]"Anayasa Mahkemesi Kararları, Esas.2016/150, Karar.2017/179, 28.12.2017, § 57; Esas.2016/180, Karar.2018/4, 18.1.2018, § 17; Esas.2016/139, Karar.2016/188, 14.12.2016, § 9; Esas.2013/47, Karar.2013/72, 6.6.2013". Erdal Şahin, "Yasallık İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2021, 176.

[276] Haluk Alkan, "Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Kurumsal Özellikleri ve Demokratikleşme Sürecine Olası Etkileri", **Türkiye İletişim Araştırmaları Dergisi**, Özel Sayı 2018, e145.

[277] "Bir kaymakam ataması, bir emniyet müdürünün görev yerinin değiştirilmesi, bir valinin görevden alınması işlemleri için ilgililer Anayasa Mahkemesine mi başvuracaktır?" Giray Tamer,

denetime tabi tutulması eleştiriye açıktır. Dahası, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle tesis edilmiş idari işlemlerin bireysel mi yoksa düzenleyici mi olduğuna bakılmadan Anayasa Mahkemesi denetimine tabii tutulması tartışmaya açıktır.[278] Anayasa Mahkemesi, resen denetim yapamayacağına göre, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile bireysel işlemler yapılmaması gereklidir.[279] Anayasa Mahkemesi, yapacağı denetimde öncelikle Anayasa'nın 104/17. maddesine göre Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin konu bakımından yetki denetimi yapacaktır. Daha sonra da Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini içerik yönünden inceleyecek ve kanunlarla arasında bir çatışma olup olmadığını değerlendirecektir.[280] Cumhurbaşkanının bütün idari tasarruflarının yargı denetimine açılmış olması, olumlu bir görüş olarak ileriye sürülmüştür.[281] En nihayetinde, mahfuz alan sorununun çözümünde, kuvvetler ayrılığı ilkesi temel alınmalı, yasamanın asliliği genel kural olarak kabul edilip, yürütme organının düzenleme yetkisi istisna olarak kabul edilmelidir.[282]

Yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin, kişi hürriyetlerini baskı rejimlerine karşı korumak ve kamu hizmetlerinin adil, hakkaniyetli, eşit ve verimli şekilde bireylere ulaşmasını sağlamak amacıyla, birbirinden bağımsız olmasına kuvvetler ayrılığı denir. Sağlam bir demokrasiyi destekleyen unsurlar kuvvetler ayrılığı,

---

"Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile Cumhurbaşkanının Kanunları Veto Yetkisinin Karşısında Meclisin Durumu", www.anayasa.gen.tr, Erişim Tarihi: (25.05.2022).

[278] Ahmet Taşır, "Hukuk Devleti Bağlamında Türkiye'de Yargı Denetiminden Bağışık İdari İşlemler", **Dicle Üniversitesi Adalet Meslek Yüksek Okulu Dicle Adalet Dergisi**, 2/3, 84.

[279] Abidin Kadir İnce, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin İdari İşlemlerin Unsurları Açısından İncelenmesi", **Selçuk Üniversitesi Adalet Meslek Yüksekokulu Dergisi**, 3/2, 273.

[280] "Çatışma olup olmadığı tartışmalı olan bir örnek olarak Devlet Denetleme Kurulu denetçilerinin görevlendirilmesi verilebilir. Devlet Denetleme Kurulu Hakkında çıkarılan 5 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 13. maddesinde denetçilerin öğretim elemanları, hakim ve savcılar, kaymakamlar ve bakanlık uzmanları gibi çeşitli kadrolarda en az beş yıllık tecrübesi olanlar arasından görevlendirileceği, 14. maddesinde ise bu görevlendirmenin Kurul Başkanının onayı ile geçici veya süreli olarak yapılacağı ve kamu kurum ve kuruluşlarının, Kurulda denetçi olarak görevlendirilmesine karar verilen personeli Devlet Denetleme Kurulu Başkanlığı emrine geçici olarak göndermekle yükümlü olduğu düzenlenmiştir. Anayasa'nın 131/9. maddesi öğretim elemanlarının, 140/5. maddesi ise hakim ve savcıların görevlerinin yasa tekelindeki alana alması dışında, bu meslek gruplarının görevleri özel yasalarında düzenlenmiş ve Devlet Denetleme Kurulu emrine gönderme yükümlülüğü yasadan değil ilk olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamesinden kaynaklanmıştır. Denetçi olarak görev yapmak isteyen bir öğretim elemanının Kurul Başkanı tarafından görevlendirilmesine karşın çalıştığı yükseköğretim kurumunun kendisini Devlet Denetleme Kurulu emrine göndermemesi üzerine açabileceği bir davada, çatışma sorunu doğabilir." Erdal Şahin, "**Yasallık İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri**", 168.

[281] Celal Işıklar, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Sonrası Yasama Kısıntıları", **Hasan Kalyoncu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 9(17), Ocak 2019, (71 – 103), 76.

[282] Recep Narter ve Semih Batur Kaya, **Hukuk İhdası Rejiminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi**, Yetkin yayınları, Ankara 2020, 257.

demokrasi, denge ve denetim mekanizmalarının sağlıklı işlemesidir. Devlet fonksiyonlarının birleşip, ayrı kalmasına göre hükümet yöntemleri şekillenmiştir. Günümüz demokrasilerinde parlamenter, yarı parlamenter ve başkanlık sistemlerine çoğunlukla rastlanmaktadır.

1.2.3.3. Devlet Denetleme Kurulu

Askeri vesayetin ağır izlerini kurumlar bazında da taşıyan 1982 Anayasasını, 1987 tarihinden sonra 20. kez değiştiren 2017 Anayasa değişikliği ile parlamenter hükümet sistemi geleneğinden kendine özgü bir başkanlık hükümet sistemine geçen Türkiye'de ise başkanlık hükümet sisteminin anavatanı olan Amerika Birleşik Devletlerinden farklı bir yönetim şekli benimsenmiştir. Yürütmenin giderek güçlendiği Türkiye'de, yeni hükümet sistemiyle yürütme görev ve yetkisinin Cumhurbaşkanına tekelden verilmesiyle güçlü yürütme hedefiyle hükümet sistemi düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanına, yürütmenin asli düzenleme yetkisi tanıyan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri çıkarma yetkisi tanınmıştır. Bu Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile mahfuz alan tartışması, kanun kararname önceliği ve hiyerarşisi, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Anayasa Mahkemesince denetimi ve daha birçok konuda tartışmalar yürümektedir.

Türkiye'de yürütme erki yürütme lehine ve güçlenerek dönüşürken, klasik başkanlık sisteminde gördüğümüz denge fren mekanizmalarının eksikliği, yeni hükümet sisteminde kendini göstermektedir. Denetim mekanizmalarından olan ve 1982 Anayasasına askeri vesayetin bir kurumu olarak giren Devlet Denetleme Kurumunun da partili Cumhurbaşkanı elinde, Cumhurbaşkanının oluşturduğu ve üst kademe yöneticilerini kendi atadığı idari teşkilat üzerindeki etkinliğinin ne şekilde olduğu, zaman içerisinde kendisini gösterecektir. Anayasal bir kurum olan Kurulun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceği belirtilen dört alandan biri olması sebebiyle de, idari teşkilat içindeki yeri, konumu, görev alanı ve yetkilerinin akademik açıdan incelenmesi, aynı anda yeni hükümet sisteminin de değerlendirilmesi olacaktır.

İKİNCİ BÖLÜM

İDARENİN DENETİMİ VE DENETİM ŞEKİLLERİ

Kamu gücünü elinde tutan ve kamu gücü ayrıcalıklarına sahip olan idare, ilgililerin rızası olmadan ve tek taraflı olarak bu gücü ve ayrıcalıklarını kullanabilmektedir. İdare, kamu adına, kişilerin hukuki durumunu etkileyen işlemler yapabilmektedir. Bu durumda idarenin, hukuka uygun davranıp davranmadığı ya da ne kadar hukuka uygun davrandığının tespiti ancak idarenin denetlenmesiyle sağlanabilir. İdarenin keyfi davranmasının önüne geçebilmek, var olan kurallara uygun davranıp davranmadığı kontrol edebilmek, yöneticiler dahil idarenin hukuk kurallarına uyup uymadığının tespiti, idarenin denetimiyle olacaktır. Aksi durumda cezai durumun doğması ve bu cezanın yöneticiler dahil ilgililer üzerinde etkili olması gerekir.

Sürekli ve düzenli bir idari denetimi sağlayan bir hukuki mekanizmanın, yöneticileri ve idareyi denetlemesi hukuk devleti olmanın bir gereğidir. Hukuk devletinden ve modern demokrasilerden bahsedebilmenin şartlarından biri sadece halkın kendini yönetecek kişileri seçmesi değildir. Kendini yönetmek için seçtiklerinin, kuvvetler ayrılığına uyması, evrensel değerlere, insan haklarına ve hukuk devleti ilkelerine saygılı olması temel ilke olmalıdır.[283] Tüm bunların sağlanması da sürekli ve düzenli bir idari denetimden geçer.

Hukuki uyuşmazlıkların nihai çözüm yeri yargı yerleri olduğundan, idari uyuşmazlıklarda, yani idare hukuku çerçevesinde idare ile özel hukuk gerçek ve tüzel kişileri arasında ya da kamu tüzel kişilerinin kendi aralarında çıkan uyuşmazlıklarda yargı yerlerine başvurulur.[284] Bunun yanı sıra, idarenin, Anayasa ve kanunlarla düzenlenmiş, yargı dışı yollarla denetimini sağlayan yollar da bulunmaktadır. Bunların başında yasama organının bakanlar ve idare üzerinde yürüttüğü siyasi denetim vardır.

[283] Ali D. Ulusoy, **İdari Yargılama Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara 2020, 14.
[284] Gürsel Kaplan, **İdari Yargılama Hukuku**, Ekin Yayınevi, Bursa 2020, 23.

İdarenin denetimi bağlamında kamuoyu denetimi, Ombudsman - Kamu Denetçiliği Kurumu vasıtasıyla denetim, idarenin mali açıdan denetimini sağlayan Sayıştay denetimi, Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu vasıtasıyla denetim, bağımsız idari otoritelerin denetimi olarak iç ve dış denetim çeşitleri mevcuttur. İdarenin yürütme organı tarafından denetlenmesi yollarından biri ise, yürütme yetkisi ve görevini tek başına yürüten devletin başı Cumhurbaşkanının, kendisine doğrudan bağlı Devlet Denetleme Kurulunu faaliyete geçirmesiyle olur.[285]

Türkiye'de kamu yönetimi ve denetimi, tarihsel süreç içinde belli seviyede bir tecrübeye sahip olsa da zamanla değişim ve dönüşüm göstermiştir. Bunun en son ve belirgin olanı 6771 sayılı "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun"[286] ile değişen hükümet sistemi modelinde gerçekleşmiştir. İdarenin denetim mekanizmasındaki dönüşüm ve değişikliği incelemek, Türkiye'ye özgü başkanlık hükümet sisteminin de analizini yapmak olacaktır. Çalışmanın bu bölümünde, denetim kavramı, denetimle ilgili temel ilkeler, denetimin amaçları, işlevleri, idarenin denetim şekilleri, idarenin yürütme eliyle denetim şekli olan Devlet Denetleme Kurulunun kuruluşu, teşkilatı, amaçları ve görevleri işlenecektir. Türkiye'ye özgü başkanlık hükümet sisteminde denetimin yapılış şekillerindeki değişim ve dönüşüm de bölüm içerisinde incelenecektir.

2.1. DENETİM KAVRAMI VE DENETİMLE İLGİLİ TEMEL İLKELER

Denetim, olması gereken ile olan arasındaki karşılaştırmadır. Kararın alınması noktasına kadar izlenen hazırlık aşaması ve bu aşamanın kararla sonuçlanması durumu olması gerekendir. Kararın uygulanmasıyla belirginleşerek sonucun gerçekleşmesi durumu ise olandır.[287] Anayasa Mahkemesinin 27.12.2012 tarih, 2012/102 Esas ve 2012/207 Karar sayılı kararına göre denetim "genel olarak kurum ve kuruluşlarının işlemlerinin ve bu işlemleri yapanların veya iktisadi faaliyet ve olaylarla ilgili olarak ileri sürülen iddiaların önceden belirlenmiş standartlara ölçütlere ve kurallara uygun

[285] Kaplan, **İdari Yargılama Hukuku**, 24.

[286] Bundan sonra bölüm altında "2017 Anayasa değişikliği" olarak bahsedilecektir. 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (2017), **T.C. Resmi Gazete**, 29976, 11.02.2017.

[287] Cevdet Atay, **Denetim ve İdarenin Yönetsel Denetimi**, Anka Matbaacılık, İstanbul 2017, 17.

olup olmadığını tarafsızca kanıt toplayarak araştırma değerlendirme ve ilgililere raporlamayı içeren sistematik bir süreçtir".[288] Tanımlardan da anlaşıldığı üzere denetim deyince, bir karşılaştırmadan, bir süreçten, bir sonuca varmadan bahsedilebilir.

Denetimin türleri sınıflandırılırken, denetimin erki bakımından yasama, yürütme ve yargı denetiminden bahsedilir. Denetimin kapsamı bakımından türleri ise, hukuka uygunluk, yerindelik, mali, finansal ve performans denetimi olarak sınıflandırılır. Denetimin kaynağı bakımından ise iç, dış ve kamu denetimi sınıflaması yapılır.[289] Denetim konusunun özelliklerine bağlı olarak bazı denetim ilkeleri belirlenip geliştirilebilmekle beraber, denetime ilişkin enternasyonal bazı ilkelerin olması gerekir. Özellikle, kamu gücünü ve kamu gücü ayrıcalıklarını elinde tutan idarenin denetlenmesinde, bazı temel ilkelerin mevcut olması gereklidir. Bu durumlarda denetim organlarına egemen olan ilkelerden bazıları; yasallık, dürüstlük, bağımsızlık, nesnellik, hukuki güvenlik, belirlilik, hesap verilebilirlik ve eşitlik ilkeleridir.

Denetlemenin hukuka uygun şekilde yapılması gerekliliği, denetimin yasallığı ilkesine işaret eder. Hukuka uygunluk, denetimin her aşamasında, her türlü idari denetimde olmalıdır. İdarenin yasallığı, eylem ve işlemlerinin kanuna dayanırken, bu eylem ve işlemlerin yasalara aykırı olmaması demektir. Yani kanun, faaliyette bulunmak isteyen idarenin hem şartı hem de bu isteğin sınırıdır.[290] Denetim, denetlenenin görevini yeterince yerine getirip getirmediğini belirlemek amacında olduğundan, bir bakıma mesleki dürüstlüğü de ölçer. Denetim kişisel duygulardan uzak olarak yapılması yanında birtakım çıkar beklentisi ve düşmanlık duygularından da arındırılmış olmalıdır. Denetleyenin de konumu gereği adalet ve hakkaniyet ilkeleri çerçevesinde hareket etmesi gerekliliği denetimin dürüstlük ilkesi ile açıklanır.[291]

Denetim işlevi görülürken, denetimi yapan mercii bağımsız olmasa dahi görevin ifasında bağımsızlık şarttır. Denetleyenin, denetlenen üzerindeki hâkimiyeti

[288] Müslüm Akıncı, **İdarenin Gözetim ve Denetim Görevi**, Legal Yayıncılık, İstanbul 2017, 2.
[289] Kadir Caner Doğan, "Yönetimin Bir Fonksiyonu Olarak Denetim ve Kamu Yönetimindeki Yeri", **Ombudsman Akademik**, 2/3, 122 - 127.
[290] Kemal Gözler ve Gürsel Kaplan, **İdare Hukuku Dersleri**, Ekin Yayınevi, Bursa 2021, 71.
[291] Atay, **Denetim ve İdarenin Yönetsel Denetimi**, 28.

yani kural koyabilme ve hukuk yaratabilme yetisi, denetimin özünde vardır ve aynı zamanda denetimin bağımsızlığını etkilemektedir. Her ne kadar denetleyenin bu üstünlüğü, denetimi kolaylaştırıp, soru sormak, gerekli belgeleri talep etmek gibi işleyişe yardımcı olsa da bağımsızlık zor ve bir o kadar da denetimin sağlığı için önemlidir.[292] Düzenleme, denetim ve icrai işlem yapmakla yükümlü idarenin kamu düzenini koruyabilmesi için nesnellik ilkesi çerçevesinde hareket etmesi gerekir. Nesnellik tarafsızlığın fiiliyata dökülen somut göstergesidir. Bir diğer ifadeyle kişisel eğilim ve çıkarlara kapılmadan somut bulgular doğrultusunda serbestçe davranmaktır. Nesnelliğin geçerli olabilmesi için belirsizliklerin giderilmesi ve denetim alanının normatif ilkelerle belirginleştirilmesi gerekir.[293]

Denetim yapılırken takip edilmesi gereken ilkelerden hukuki güvenlik ilkesi gereğiyse, düzenleyici işlem yapma yetkisine haiz idarenin, kuralı koyan ve uygulayan olarak hukuka uygun davranması zorunludur. İdare, idare edilenlere saygı gösterip, koyduğu kuralın kamu yararı ve kamu hizmetlerinin verimli, etkin ve hizmetin gereklerine uygun şekilde işlediğini sağlaması için de hukuk güvenliği ilkesi çerçevesinde davranmak zorundadır.[294] Hukuk güvenliği ilkesinin bir yansıması ve idarenin istikrarlı davranabilmesinin bir yolu da belirlilik ilkesinden geçer. İdarenin denetim yetkisi bakımından; neyi nasıl, ne ölçüde, hangi yetkili organ tarafından, nerede, ne zaman yapabileceğini bilmek bireylerin hakkıdır. Hukuk devleti belirsizlikler değil, belirlilikler düzenidir. İdare icra ve ifa ettiği faaliyetleri kapsamında muhatapları tarafından ''bilinebilir'' olmalıdır. Düzenli idare ilkesi gereği, Anayasa'nın 10. maddesindeki eşitlik ilkesinin bir uzantısı olarak da, idareye takdir yetkisi tanınmış olsa dahi idare, serbest ve keyfi hareket etme durumda olamaz.[295]

Hesap verilebilirlik ve eşitlik ilkeleri de idarenin denetiminde takip edilmesi gereken temel ilkelerdendir. Hesap verilebilirlik, hesap soran ile hesap veren arasında haklar ve zorunluluklar arasındaki ilişkidir. Hesap soranlar, hesap verenin faaliyetlerini araştırıp, bunlar hakkında açıklama yapılmasını isteme hakkına sahip

[292] Atay, **Denetim ve İdarenin Yönetsel Denetimi**, 26.
[293] Akıncı, **İdarenin Gözetim ve Denetim Görevi**, 115.
[294] Ender Ethem Atay, **İdare Hukuku**, Turhan Kitapevi, Ankara 2019, 125.
[295] Metin Günday, **İdare Hukuku**, İmaj Yayınevi, Ankara 2017, 46.

olmalıdır. Hesap veren de açıklama yapmak ve bilgi vermek görevi ile yükümlüdür. Kamusal hesap verilebilirlik, idarenin şeffaflığı açısından önemlidir ve şeffaflık, kamu yönetimindeki bütün aktörler arasında açık iletişim kanallarının bulunması ve bilgi akışının sağlanmasıdır.[296] Hesap verebilen bir idare, demokrasinin de gereklerini yerine getirmiş demektir.[297] Anayasa'nın "Kanun Önünde Eşitlik" başlıklı 10. maddesi, idari makamlara işlemlerin eşit yapılması hususunda görev ve sorumluluk yükler. Anayasa'nın 10. maddesi incelendiğinde eşitlik ilkesinin genel esasları itibariyle devlet organlarının, idari işleyişin tümü için geçerli ve uygulanabilir bir ilke olduğu görülmektedir.

2.2. DENETİMİN AMAÇLARI

İdare, denetim organının belirlemiş olduğu sınırlar çerçevesinde faaliyetlerini yürütürken ortaya çıkabilecek kamu yararı çatışmalarında yararlar arasındaki üstünlük sıralamasını belirleyebilir. Tek amacın, her koşulda, kamu yararını gözetmek olduğu gerçeğiyle hareket ederek, idareye, takdir yetkisi dahi tanınmıştır. İdare, kamu yararları arasında bağdaştırıcı bir rol oynamalıdır. İdarenin denetim ve gözetim ödeviyle yöneldiği hedefler kamu düzenini, kamu güvenliğini, dirlik ve esenliği, kamu sağlığını, genel ahlakı, ekonomik ve estetik kamu düzenini sağlamaktır.

Bireylerin huzur ve sağlık içinde, güvenli şekilde yaşamaları durumuna kamu düzeni denir.[298] Kamu düzenini sağlamak idarenin asli görevlerinden biridir. Kamu düzeninin sağlanamadığı bir ortamda hak ve özgürlüklerden gereği gibi yararlanılması, kişinin maddi ve manevi varlığını geliştirmesi mümkün değildir. Kamu düzeninin bir parçası olan kamu güvenliği ise, bireylerin kamusal alanlarda canlarının ve mallarının tehlikeye düşmemesi, saldırıdan ve kazadan uzak bir hayat süreceklerine dair olumlu bir kanıya sahip olmaları demektir.[299] Kamu düzeninin diğer bir parçası ise, kamu huzuru, dirlik ve esenlik, bireylerin daha az korku ve panik yaşamalarına

[296] Ceren Demir, Özkan Çohadar ve Görkem Gök, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Yönetişim Temel İlkeleri Bağlamında İncelenmesi", **Strategic Public Management Journal**, Özel Sayı 3, 142.

[297] Serdar Gülener ve Hale Biricikoğlu, "Türkiye'de Bürokrasinin Hesap Verebilirlik Açığı ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yürütmenin Hesap Verebilirliği", **Ombudsman Akademik**, 2016/5, 72.

[298] Gözler ve Kaplan, **İdare Hukuku Dersleri**, 525.

[299] İsmet Giritli, Pertev Bilgen ve Tayfun Akgüner, **İdare Hukuku**, Der Yayınları, İstanbul 2006, 819.

ve daha sakin bir yaşam sürebilmelerine imkân veren hukuksal bir gereklilik olarak maddi düzensizlik ve rahatsızlıkların bulunmadığı bir toplumun varlığıdır.[300] Kamu düzenin diğer bir unsuru olan kamu sağlığı ise, toplumun tamamı ya da bir kısmının sağlık koşullarının iyileştirilmesi ve bunun korunması için çaba harcanmasıdır.[301] Kamu düzeninin yani, güvenlik, huzur, dirlik ve esenlik ve sağlığın sağlanması idarenin temel görevlerindedir. Bu görevi hakkıyla yerine getirebilmesinde denetimin sunduğu katkı, ayrıca denetimin amaçları arasındadır.

İdarenin kamu yararını gözetirken yöneldiği hedeflerden biri de genel ahlakı sağlamaktır. Toplumun manevi düzeni tarafından kabul edilmeyen ve edep kurallarına aykırı eylemler genel ahlak kapsamında değerlendirilmektedir. İdare, bireyin bireysel ahlak anlayışıyla ilgilenmez. Ne zamanki, bu düşünce eylemler kamu düzeninde ciddi şekilde tehdit unsuru olur, işte o zaman idareye müdahale hakkı doğar.[302] İdare, genel ahlaka aykırı durumların ortaya çıkmasını önleme görevini de yerine getirmelidir.

Kamunun yararını gözetirken idarenin ekonomik kamu düzenini de sağlaması gereklidir. Piyasalarda güven ve istikrarın sağlanması, finansal serbestleşme ve rekabet ortamının sağlanması, tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerinin korunması ve dış ticaretin ülke yararına düzenlenebilmesi için ekonomik kamu düzeni şarttır. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu, Sermaye Piyasası Kurulu, Rekabet Kurumu gibi oluşumlarla güçlü bir ekonomik kamu düzeni oluşturulmaya çalışılmıştır. Yalnız belirtmekte fayda vardır ki, kamunun fiyatlara müdahalesini uygun bulmayan serbest piyasa ekonomisi anlayışı, son yirmi yıldır etkisini hissettirmektedir.[303] Ancak, sosyal bir hukuk devletinde devlet, kartelleşme ve tekelleşmeye karşı önlemler almayı da görev edinmelidir.[304]

Kamusal estetik, kamu yararını gözetirken idarenin gözetim ve denetim görevini yerine getirmesi gereken amaçlardandır. Çevresel şartların uyumsuz ve karmaşık oluşu rahatsızlık yaratır. Psiko-fiziksel olarak insanların duygusal dünyasıyla ilgili çirkinlik yargısı oluşturan çevresel etkenlerin idare tarafından daha uyumlu ve

[300] A. Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan, **İdare Hukuku Cilt I**, Turhan Kitapevi, Ankara 2019, 619.
[301] Atay, **İdare Hukuku**, 662.
[302] Oğuz Sancaktar ve diğerleri., **İdare Hukuku**, Seçkin Yayınevi, Ankara 2020, 737.
[303] Gözübüyük ve Tan, **İdare Hukuku Cilt** I, 624.
[304] Akıncı, **İdarenin Gözetim ve Denetim Görevi**, 149.

güzel bir görünüme dönüştürülmesi estetik kamu düzeninin bir gereğidir. Türk hukukunda idare özellikle imar kolluğu olarak estetiğe aykırı fiilleri önleme, olumsuzluğu giderme ve yaptırım uygulama konusunda yetkilendirilmiştir.[305] Doğal varlık ve güzelliklerin korunması da estetik kamu düzeniyle yakından ilintilidir.[306]

2.3. DENETİMİN İŞLEVLERİ

Yönetimin önemli bir kısmını oluşturan denetim kavramıyla, kamu hizmeti ile ilgili olumlu veya olumsuz durumlar tespit edilerek, sağlanabilecek en fazla faydaya ulaşılmaya ve hukuka aykırılıkların önüne geçilmeye çalışılır. İdarenin sorumluluğunun ortaya çıkarılması, kamu hizmetini yürüten idari teşkilatın olumsuz yönlerini ortaya çıkarıp, bundan sorumlu personeli denetlemekle mümkündür. Denetimin, olumsuz tarafı ortaya çıkarmasının yanı sıra, olumlu yanları da vurgulayarak, rekabet ortamına hizmet etmesi ve diğer idari birimleri teşvik etmesi de sağlanabilir. İdarenin, yönetimsel yapısında, reform niteliğinde değişiklik gerektirecek, yılların süreğenleştirdiği olumsuzlukların tespiti ve yeniliklere yönlenmesi de denetimle mümkündür. İdarenin etik meşruluğunun güçlenmesi adına, denetlenmiş ve hukuka uygunluğu gözler önüne serilmiş olması da kamu güvenliğine katkıda bulunacaktır. Bu genellemeler doğrultusunda denetimin işlevleri, düzeltme, süreklilik, reform, önleme ve sınırlama ve eşgüdüm olarak belirlenebilir.

Amaca giden yolda ortaya çıkan bazı olumsuzlukların giderilmesi denetimin düzeltme işleviyle gerçekleştirilir. Denetimin amaçlarından biri de, sürekliliği sağlamak adına, denetim konusu olan merciin, bulunduğu çevre ve sistem ile uyumlu olmasını ya da bütünleşmesini sağlamaktır. Örgütler veya kurumların, kuruldukları zamanki işlev ve amaçlarının zamanla dışına çıkarak geride kalmış ya da hiç yürütememiş derecede süregelen olumsuzlukların denetimle tespiti sonucu, denetlenen merciin bünyesinde köklü değişikliklere gitmesi durumu ise denetimin reform işlevi ile açıklanır. Denetlemenin özünde, denetlenenin zararı var ise bunu önlemek ve sınırlamak vardır ve denetleme devreye girer, olumsuzlukları tespit eder, bu olumsuzlukların önüne geçip yeri gelirse sınırlamaya çalışır. Ürünlerinin, hizmetlerinin veya vardığı sonuçların, nitelik ve nicelik yönünden en iyi olmasını

[305] Kemal Gözler, **İdare Hukuku Cilt II**, Ekin Yayınevi, Bursa 2019, 480.
[306] Akıncı**, İdarenin Gözetim ve Denetim Görevi**, 154.

istemek, her kurum, örgüt veya işletmenin amaçlarındandır ve bu yüzden de denetimin doğrudan veya dolaylı olarak yöneldiği amaçlardan birisi de verimlilik ve etkinliğin sağlanmasıdır. Gerçekçi olmak, yapılan hizmetin veya örgütün niteliği, olanakları ve faaliyet konusunun dikkate alınması verimlilik ve etkinlikte önemlidir. Bir örgüt, kurum veya işletmenin, kendi içerisinde uyum ve düzen içinde olması, denetim, eşgüdüm sorunu var ise denetlediği birimler arasındaki kopukluğu tespit ederek bu kopukluğun giderilmesinde öncü rol oynayabilir.[307]

2.4. İDARENİN YARGISAL YOLLA DENETİMİ

Kamu gücünü kullanma ve tek yanlı işlem yapma yetkisini elinde tutan, yaptığı işlemlerle hukuka uygunluk karinesinden yararlanan idarenin, faaliyetlerinden ötürü menfaati ve/veya hakkı ihlal edilen bireylerin, idare karşısında en etkili koruma yolu, hukuk devletinde bireylerin yargısal korunmasıdır.[308] İdarenin eylem ve işlemlerinden zarar gören bireyin önce idareye başvurup sonuç alamazsa yargıya başvurmak ya da doğrudan yargıya başvurmak şeklinde yargı yoluna gitme imkanı vardır.[309] Etkili bir yargı denetim için, bağımsız ve tarafsız yargıya ihtiyaç vardır. Burada bağımsızlıktan kasıt, siyasi tarafsızlıktan taviz vermeden, yargı yetkisini keyfi kullanmaktan uzak, yargı mensuplarının evrensel hukuk değerlerine ve mesleki etiğe sahip hareket ederek karar almasını ifade eder.[310] Her ne kadar, idari yargıda sadece hukukilik denetimi yapılıyor olsa da, idare karşısında zayıf durumda olan bireyin yargı yoluyla hakkını arayabilmesi hukuk devletinin gereğidir.[311] Zaten bu durum, Anayasa'nın "Yargı Yolu" başlıklı 125. maddesinde anayasal güvenceye kavuşturulmuştur.

2017 Anayasa değişikliği sonrası, yargının bağımsızlık ilkesi yanına tarafsızlık ilkesi de eklenerek, yargıya olan güvenin pekiştirilmesi amaçlanmıştır. Askeri Yargıtay ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesi kaldırılmıştır. Cumhurbaşkanının bütün işlemlerine karşı yargı yolu açılmıştır. Sonuçta, yeni hükümet sisteminde, yürütme, yasama içinde çoğunluğu sağlayıp, idarenin denetim mekanizmalarını bir ihtimal de

[307] Atay, **Denetim ve İdarenin Yönetsel Denetimi**, 29.
[308] Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer ve Cemil Kaya, **Türk İdari Yargılama Hukuku**, Savaş Yayınevi, Ankara 2021, 14.
[309] Ulusoy, **İdari Yargılama Hukuku**, 24.
[310] Ulusoy, **İdari Yargılama Hukuku**, 25.
[311] Gözler ve Kaplan, **İdare Hukuku Dersleri**, 748.

olsa devre dışı bırakırsa, yargı yoluyla denetim her daim idarenin denetim araçlarından biri olarak kalacaktır.[312]

2.5. İDARENİN YARGI DIŞI YOLLARLA DENETLENMESİ

İdare ile özel hukuk gerçek ve tüzel kişileri arasında ve aynı şekilde kamu tüzel kişilerinin kendi aralarında çıkan uyuşmazlıkların çözümü için başvurulan mercii genel itibarıyla yargı yolu olmaktadır. Ancak ortaya çıkabilecek bu tür uyuşmazlıkların tek çözüm yolu mahkemelerden geçmemektedir. İdari uyuşmazlıkların çözümü için başka yollar da bulunmaktadır. İdarenin yargı dışı yollardan denetlenmesi suretiyle, bir uyuşmazlık ortaya çıkmadan bunun önüne geçilmesi yahut ortaya çıkan uyuşmazlığa sebep olan problem büyümeden, sorunun ortadan kaldırılması mümkündür.

İşlemlerini hukuka uygun olarak gerçekleştirmesini sağlamak amacıyla, idare bir takım yargı dışı yollardan denetlenmektedir. Bu denetimlerin başında siyasi denetim olarak isimlendirilen, meclisin icra ettiği denetim gelmektedir. Bununla beraber idarenin Devlet Denetleme Kurulu aracılığıyla denetlenmesi de söz konusu olabilmektedir ki buna idarenin yürütme organı tarafından denetlenmesi denilmektedir. Yine idarenin, kamuoyu denetimi, bakanlıklara bağlı birimlerin yani teftiş kurulları, uzmanlık denetimi, kontrolörlükler, denetmenler, denetçilerin denetimi, bağımsız idari otoritelerin denetimi gibi vasıtalar ile de yargı dışı yollardan denetimi söz konusu olabilecektir. Mali açıdan idarenin denetimi de Sayıştay tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu denetim yollarından bir kısmı bir uyuşmazlığı çözmeye yönelik olmayıp, idarenin hukuka uygun olarak işlemesini temin etmeye yöneliktir. Diğer bir kısmı ise idarenin hukuka uygun olarak işlemesini temin etmek yanında, ortaya çıkan bir uyuşmazlığı çözmeyi de amaçlamaktadır.[313]

2.5.1. Kamuoyu Denetimi

Kamuoyu kavramı, Türk Dil Kurumuna göre "bir konuyla ilgili halkın genel düşüncesi, halkoyu, amme efkârı, efkârıumumiye"[314] kelime anlamlarına gelmektedir.

---

[312] Feyzullah Ünal, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Denetim Mekanizmalarının Değişim ve Dönüşümü", **Değişim ve Dönüşüm Dinamikleri Bağlamında Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi**, Ekin Kitapevi, Bursa 2021, (239 - 277), 264.

[313] Kaplan, **İdari Yargılama Hukuku**, 24.

[314] Türk Dil Kurumu Sözlükleri, https://sozluk.gov.tr/, Erişim Tarihi: (28.11.2021)

Diğer bir deyişe göre ise karşılaşılan bir sorun karşısında, bu sorunla karşılaşan veya ilgilenen kimselerin taşıdıkları kanaatin anlatımını ifade etmek için kullanılan kavrama kamuoyu denilmektedir.[315] Demokrasi, yönetimin, halkın bir durum karşısındaki kabulü veya yadsımasını dikkate almasını gerektirmektedir ki bu durum aynı zamanda egemenliğin kaynağına inilmesinin de bir ifade biçimi olacaktır.

Kamuoyu halkın birçok sorun karşısındaki tutum ve anlayışını ortaya koymak bakımından etkili bir vasıtadır. İdari faaliyetler karşısındaki halkın tavır ve durumu ise idarenin yargı dışı denetiminde önemli rol almaktadır. Özellikle de günümüzde değişen koşul ve şartlar; dernek, sendika, medya, basın gibi örgütlü kuruluşların karar alma sürecinde etkin rol oynamasına yol açmıştır. Bu nedenle artık güçlü bir baskı grubu, seçimler yoluyla etkisini göstermek suretiyle, devlet başkanlığının değişmesinde dahi etkili olabilmektedir.

Bu tür kurumsallaşmış oluşumlar, çeşitli yollarla dilek ve tavsiyelerini yasama organına ulaştırmak suretiyle yasaların hazırlanmasında ve değişikliklerde de etkili olabilmektedirler. Yürütme faaliyetleri bakımından ise yasama faaliyetlerine nispeten daha etkili ve doğrudan katılımları söz konusu olabilmektedir. Böylece yönetim, alacağı kararlardan kamuoyunu önceden haberdar etmek suretiyle hem sorumluluğu paylaşmakta hem de halk ile arasında çıkabilecek çekişmelere önceden çözüm bulmak ve alınacak kararla ilgili olarak halkın eğilimini tespit etmek suretiyle, sorunları daha ortaya çıkmadan önleyecektir. Yönetimin bu şekilde, alınacak kararları, halkla birlikte alacak olması ve aynı şekilde bu kararları halk ile paylaşması, aldığı kararın meşruiyet ve etkililiğini artıracaktır. Yine yönetsel mekanizmanın aldığı kararlar üzerinde kamuoyu denetimi olması, idarenin daha iyi işlemesini sağlayacaktır.

Kamuoyu önceden kurumsallaşmış bir denetim mekanizması olmaktan çok, olaylar karşısında kendiliğinden gerçekleşen bir tepki cephesidir. Halkın ve kamuoyunun rızasına muhalif alınacak bir kararın uygulanması kolay olmayacaktır. Kamuoyu böylece uygulayacağı baskı ile idareyi işlem ve uygulamalarında hukuka uygun hareket etmeye zorlayacaktır. İdare, sürekli ve düzenli bir denetim yolu olmasa

[315] Akıncı, **İdarenin Gözetim ve Denetim Görevi**, 14.

da, kamunun tepkisinden çekindiği için etkili, kamuoyu denetimi, etkili bir denetim şeklidir.[316]

2017 Anayasa değişikliği sonrası "14 sayılı İletişim Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi"[317] ile İletişim Başkanlığı kurulmuştur. 14 sayılı Kararnamenin 3. maddesinde Başkanlığın görevleri arasında "Kamuoyunun ve ilgili makamların zamanında ve doğru bilgilerle aydınlatılması için gerekli bilgi akışını sağlamak ve bunların kamuoyu üzerindeki etkisinin belirlenmesine ait hizmetleri yapmak" sayılmaktadır. Kamuoyunu bilgilendiren medya ağıyla da yakından ilişki içindedir. Başkanlık, Basım Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü yerine kurulmuştur. İletişim Başkanlığı, doğrudan Cumhurbaşkanına bağlıdır.

2.5.2. Parlamento Denetimi – Siyasal Denetim

İdarenin yargı dışı yollardan denetlenmesinin başında siyasal denetim gelmektedir. İdarenin siyasal denetiminden kastedilen, idarenin parlamento tarafından denetlenmesidir. Yasama organı ya bizzat ya da yönetiminde bulunan özel görevli birimler aracılığıyla bu denetimi gerçekleştirmektedir. Türkiye'de, 2017 Anayasa değişikliği parlamenter hükümet sisteminden kendine özgü başkanlık hükümet sistemine geçilmiştir. Bu başkanlık hükümet sisteminin yapısından kaynaklı olarak da artık meclisin Cumhurbaşkanı ve bakanları denetleme yetkisi genel itibarıyla son bulmuştur.

Yeni hükümet sisteminde devlet başkanının görevine yasama organı tarafından son verilmesi yahut devlet başkanının yasama organına karşı sorumluluğu söz konusu değildir. Anayasa'nın "Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanı Seçimlerinin Yenilenmesi" başlıklı 116. maddesine göre "Türkiye Büyük Millet Meclisi, üye tamsayısının beşte üç çoğunluğuyla seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Bu halde Türkiye Büyük Millet Meclisi genel seçimi ile Cumhurbaşkanlığı seçimi birlikte yapılır. Cumhurbaşkanının seçimlerin yenilenmesine karar vermesi halinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi genel seçimi ile Cumhurbaşkanlığı seçimi birlikte yapılır".

[316] Ulusoy, **İdari Yargılama Hukuku**, 17.

[317] 14 sayılı İletişim Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2018), **T.C. Resmi Gazete**, 30488, 24.7.2018.

Yeni hükümet sistemine geçilmesiyle beraber, "gensoru" ve "güvenoyu" yoluyla parlamentonun hükümeti denetleme mekanizmaları ortadan kalkmıştır. Bununla birlikte yasama organının, Cumhurbaşkanı ve bakanlar üzerindeki denetimi tamamen ortadan kalkmamıştır. Buna ilişkin düzenleme "Türkiye Büyük Millet Meclisinin bilgi edinme ve denetim yolları" başlığıyla Anayasa'nın 98. maddesinde yer almaktadır. Maddenin ilk fıkrasında "Türkiye Büyük Millet Meclisi; Meclis araştırması, genel görüşme, Meclis soruşturması ve yazılı soru yollarıyla bilgi edinme ve denetleme yetkisini kullanır" denilmek suretiyle parlamentonun, Cumhurbaşkanı ve bakanlar üzerinde denetiminin hangi yollardan gerçekleşeceği yeniden düzenlenmiştir. Madde metninde geçen denetim yollarından ne anlaşılacağı da yine aynı maddenin ilerleyen fıkralarında meclis araştırması, genel görüşme, meclis soruşturması, yazılı soru olarak açıklığa kavuşturulmuştur.

Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünün[318] "Meclis Araştırmasının Tarifi ve Açılması" başlıklı 104. maddesine göre meclis araştırması, "belli bir konuda bilgi edinmek için yapılan incelemeden ibarettir". İçtüzüğün "Genel Görüşmenin Tarifi" başlıklı 101. maddesine göre genel görüşme, "toplumu ve Devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesidir". İçtüzüğün "Genel görüşme açılması" başlıklı 102. maddesine göre, "Hükümet, siyasî parti grupları veya en az yirmi milletvekili tarafından Meclis Başkanlığı'ndan bir önergeyle istenebilir". İçtüzüğün 103. maddesine göre genel görüşme için özel gündem de belirlenebilir.

Anayasa'nın 106/5-6. maddesine göre meclis soruşturması, "Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, Cumhurbaşkanına karşı sorumludur. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında görevleriyle ilgili suç işledikleri iddiasıyla, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının salt çoğunluğunun vereceği önergeyle soruşturma açılması istenebilir". Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünün, "Yazılı Soru" başlıklı 96. maddesine göre yazılı soru, "kısa, gerekçesiz ve kişisel görüş ileri sürülmeksizin; kişilik ve özel yaşama ilişkin konuları içermeyen bir önerge ile yazılı olarak cevaplanmak üzere milletvekillerinin, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve

[318] Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü (1973), **T.C. Resmi Gazete**, 14506, 13.04.1973.

bakanlara yazılı olarak soru sormalarından ibarettir. Yazılı soru önergesi, sadece bir milletvekili tarafından imzalanır ve Başkanlığa verilir". İçtüzüğün "Sorulmayacak Konular" başlıklı 97. maddesine göre "Aşağıdaki sorular Başkanlıkça kabul edilmez: a) Başka bir kaynaktan kolayca öğrenilmesi mümkün olan konular; b) Tek amacı istişare sağlamaktan ibaret konular". İçtüzüğün "Yazılı Sorunun Cevabı" başlıklı 99. maddesine göre "Yazılı soruların cevabı, bir Cumhurbaşkanı yardımcısı veya ait olduğu bakanlık eliyle Başkanlığa sunulur. Başkan, bu cevabı derhal soru sahibine iletir. Yazılı sorular süresi içinde cevaplandırılmazsa, yazılı soru önergesinin süresi içinde cevaplandırılmadığı gelen kâğıtlar listesinde ilan edilir ve bu durum Cumhurbaşkanı yardımcısına veya bakanlara gönderilir". Bunların yanı sıra, yasamanın yürütmeyi denetlediği diğer bir yöntem de bütçe görüşmeleridir. Cumhurbaşkanı, mali talepleri doğrultunda yasamayı ikna etmek zorundadır. Yasamanın, bütçe kabul sürecinde yürütmeyi, bütçe vasıtasıyla denetim kudreti bulunur.

2.5.3. Kamu Denetçiliği Kurumu – Ombudsmanlık Aracılığıyla Denetleme

Ombudsmanlık, kamu yönetimini kapalılıktan açıklığa zorlayan, bu özelliğiyle de çağdaş denetim yöntemleriyle uyuşan bir idari denetim şeklidir.[319] Yasama denetiminin, siyasi parti disiplini[320] ve yasama yürütme ilişkileri sebebiyle işlevsiz kalması da ombudsmanlık denetiminin varlığına ihtiyaç duyulmasına sebep olmuştur.[321] Birçok ülkede örneğine rastlayabileceğimiz ombudsmanlık kurumunun, yürütmeye karşı bağımsız olması, kişiler tarafından şikayette bulunulması ve adil bir şekilde idarenin sebep olduğu olumsuz iş ve eylemler hakkında değerlendirme yapıp sonuç önerisinde bulunması gibi üç temel özelliği bulunur.[322] Türkiye'de idari teşkilattaki adıyla Kamu Denetçiliği Kurumu, Türkiye Büyük Millet Meclisine bağlı

[319] Kadir Caner Doğan, "Post Modern Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Bir Denetim Paradigması: Ombudsman", **Sayıştay Dergisi**, 2014/94, 87.

[320] "Disiplinli parti modelinin egemen olduğu Türkiye'de, partisine uygun hareket etmeyen parlamenterlerin partiden ihraç edilmeleri doğal karşılanmalıdır. Parti liderini eleştirmenin bile disiplin suçu sayıldığı, lider sultası altında ve son derece katı bir merkeziyetçi yapı ile yönetilen partilerin mevcut bulunduğu bir siyasi partiler rejiminde, aksi ihtimali düşünmek mümkün gözükmemektedir." Mehmet Merdan Hekimoğlu, **Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı Demokratik Hükümet Sistemleri ve Türkiye**, Detay Yayıncılık, Ankara 2009, 57.

[321] Ethem Atay, "Hukuk Devleti Işığında İdarenin Denetimi ve Kamu Denetçiliği Kurumu", **Ombudsman Akademik**, 2014/1, 27.

[322] Mehmet Akif Özer, "Türkiye'de Kamu Yönetiminin Denetiminde Yeni Arayışlar: Kamu Denetçiliği Kurumu Örneği", **Sayıştay Dergisi**, 2015/98, 34.

olmasına rağmen bağımsız bir kamu tüzel kişisidir. Kişilerin şikayetleri üzerine harekete geçen Kurum, inceleme ve araştırma yaparak tavsiye niteliğinde kararlar verir. Temelini Anayasa'nın 74. maddesinden alan Kurumun, 6328 sayılı "Kamu Denetçiliği Kanunu"[323] ile "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliği"[324] bulunmaktadır. Kurumun, kamu yönetimine en önemli katkılarından biri, parlamentonun gözetim işlevini gerçekleştirmesinde ve yerine getirmesinde yardımcı olmasıdır.[325]

Kamu Denetçiliği Kurumu, Anayasa'nın "Dilekçe, Bilgi Edinme ve Kamu Denetçisine Başvurma Hakkı" başlıklı 74/4. maddesine göre "Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler" şeklinde düzenlenmiştir. 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kanununa göre Kamu denetçiliği Kurumunun amacı "kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmaktır". Kanunun 4. maddesine göre "Bu Kanunda belirtilen görevleri yerine getirmek amacıyla, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli ve merkezi Ankara'da bulunan Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur. Kurum, Başdenetçilik ve Genel Sekreterlikten oluşur". Başdenetçi ve denetçiler, görevlerini bağımsız ve tarafsız şekilde icra ederler. Anayasa'nın 139. maddesi ile hâkimler için kabul ettiği mahkemelerin bağımsızlığına ilişkin düzenlemeye benzer bir düzenleme 6328 sayılı Kanunun 12. maddesi ile Başdenetçi ve denetçiler için de kabul edilmiştir. 6328 sayılı Kanunun 5/2. maddesinde göre, "yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar ve Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri", Kurumun görev alanı dışındadır.

[323] 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kanunu (2012), **T.C. Resmi Gazete**, 28338, 29.6.2012.

[324] Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliği (2013), **T.C. Resmi Gazete**, 28601, 28.03.2013.

[325] Haydar Efe ve Murat Demirci, "Ombudsmanlık Kavramı ve Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumundan Beklentiler", **Sayıştay Dergisi**, 2013/90, 64,

6328 sayılı Kanun "Başvuru ve Usulü" başlıklı 17. maddesine göre "Kuruma, gerçek ve tüzel kişiler başvurabilirler. Başvuru sahibinin talebi üzerine başvuru gizli tutulur. Kuruma başvuruda bulunulabilmesi için, İdari Yargılama Usulü Kanununda öngörülen idari başvuru yolları ile özel kanunlarda yer alan zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmesi gereklidir". Bu noktada dikkat edilmelidir ki, "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin" 7. maddesi gereği "şikâyetin insan hakları, temel hak ve özgürlükler, kadın hakları, çocuk hakları ve kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik olması hâlinde başvuru yapılabilmesi için menfaat ihlali aranmayacaktır". Yönetmeliğin 18. ve devamı maddelerinde ön inceleme, araştırma ve inceleme ile ilgili düzenlemeler bulunur. Buna göre, "Şikâyet başvurusu, inceleme ve araştırmaya geçilmeden önce ön incelemeye tabi tutulur. Başvurunun, kanun ve yönetmelik hükümlerinde belirtilen ön inceleme koşullarına uygun olduğu kabul edildikten sonra başvuru; idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışları, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk ve iyi yönetim ilkeleri yönlerinden incelenir ve araştırılır". İyi yönetim ilkelerinden kasıt, tarafsızlık, dürüstlük, nezaket, şeffaflık, hesap verilebilirlik, yetkinin kötüye kullanılmaması, kanuna uygunluk, eşitlik, ayrımcılığın önlenmesi, ölçülülük, kazanılmış haklara saygı, usuli güvencelere uyulması gibi ilkelerdir.[326]

Yönetmeliğin "Tavsiye Kararı" başlıklı 32. maddesine göre **"**İnceleme ve araştırma sonucunda şikâyetin yerinde olduğu kanaatine varılması hâlinde tavsiye kararı verilir. Kararda idare hakkında şu tavsiyelerden bir veya birkaçına yer verilir: Hatalı davranıldığının kabulü, zararın tazmini, işlem yapılması veya eylemde bulunulması, mevzuat değişikliğinin yapılması, işlemin geri alınması, kaldırılması, değiştirilmesi veya düzeltilmesi, uygulamanın düzeltilmesi, uzlaşmaya gidilmesi, tedbir alınması. Kurum, bu tavsiyeler dışında başka bir tavsiye kararı da verebilir. İlgili merci, tavsiye doğrultusunda tesis ettiği işlemi, aldığı önlemi veya tavsiye edilen çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde bunun gerekçesini otuz gün içinde Kuruma bildirir". Her ne kadar tavsiye kararlarında, tavsiye niteliği ağır bassa da

[326] Mehmet Kahraman ve Ali Balkan, "Kamu Denetçiliği Kurumu Kararlarında Denetim Ölçütü Olarak Kullanılan İyi Yönetim İlkeleri", **Ombudsman Akademik**, 6/12, 82. Selman Karakul, "Hukuki ve İdari denetim Ölçütü Olarak İyi Yönetim İlkeleri", ", **Ombudsman Akademik**, 2/3, 88.

başvuruya konu idari işlem ya da eylemin hukuka uygunluğu konusunda bir değerlendirme yapılmıştır ve bu tavsiye kararlarına uymayan idare hakkında yargı yoluna başvuru yoluna gidilebilir.[327] Kurumun, idare üzerindeki etkinliğinin yani yaptırım gücünün tavsiye kararlarına uyum açısından değerlendirilmesi yapıldığında, bu etkinliğin geçen yıllara göre artış gösterdiği vurgulanmaktadır.[328] [329] Kurum bu yaptırım gücünü bağımsız yapısından ve Türkiye Büyük Millet Meclisi adına çalışıyor olmasından ve kamuoyu gücünden almaktadır.[330]

2017 Anayasa değişikliği sonrası, Kamu Denetçiliği Kurumu, Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemleri, resen imzaladığı kararları ve emirleri denetleyebilecektir.[331] Bu işlem, karar ve emirlere yönelik şikayetleri de inceleyebilir, araştırabilir ve öneride bulunabilir.[332] Ancak, Kamu Denetçisini Türkiye Büyük Millet Meclisi seçtiğinden ve yeni hükümet sistemi ile partili Cumhurbaşkanının üyesi olduğu siyasi partinin çoğunluk olduğu bir Meclis'te seçilen Denetçinin, bağımsız ve tarafsız davranabilmesi gerekliliği ayrıca vurgulanmalıdır.

[327] Onur Kaplan, "Kamu Denetçiliği Kurumu Tarafından Verilen Tavsiye Kararlarının Hukuki İşlevi ve Etkisi", **Ombudsman Akademik**, 7/13, 101.

[328] Abdullah Yılmaz ve Duru Şahyar Akdemir, "Ombudsmanlık Kurumunun Etkinliğinin Kurum Kararları Üzerinden İncelenmesi", **Ombudsman Akademik**, 7/13, 49.

[329] "2010 Anayasa değişikliği sonrası, disiplin cezaları Kamu Denetçiliği Kurumu tarafında da denetlenebilmektedir. Her ne kadar Danıştay, disiplin cezalarının resen geri alınamayacağını vurgulasa da, hukuka uygun olmadığı tespit edilen bir disiplin cezası idarece geri alınabilmelidir. Bu noktada da, Kamu Denetçiliği Kurumunun, tavsiye kararı ile disiplin cezalarının geri alınabileceği görüşünün kabul görmesi gerekir". Cem Derin ve Burak Coşkun, "Kamu Denetçiliği Kurumunun Tavsiye Kararı Üzerine Disiplin Cezasının Geri Alınması", **Ombudsman Akademik**, 4/7, 192. Enver Kaşlı, "Kamu Denetçiliği Kurumu Tarafından Disiplin Cezalarının Denetimi", **Ombudsman Akademik**, 8/15, 153.

[330] Bayram Keskin ve Yaprak Yeşil, "İdare Hukukunda 'İyi İdare' İlkelerinin Kapsamı ve Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık)'nun Kararlarına Etkisi", **Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 8/2, 53.

[331] "Devlet Denetleme Kurulunun hazırladığı raporların bağlayıcı mahiyeti Cumhurbaşkanını hükümetin ve diğer devlet organlarının üzerinde konumlandırmaya yardımcı olmuştur. Bu suretle farklı siyasi bakış açılarına sahip Cumhurbaşkanı ile hükümetin birlikte çalışması neredeyse imkansız hale gelmektedir. Özellikle Devlet Denetleme Kurulu, hükümetin üzerinde Demokles'in kılıcı gibi bir işlev görebilecek yapıdadır. Devlet Denetleme Kurulu anayasal bir kurum olmaktan çıkarılmalı, gerekirse tamamen lağvedilmelidir. Tüm bilimsel, idari, mali ve teknik kaynaklarıyla Kamu Denetçiliği Kurumuna katılmalıdır. Böylece halkın Meclisine bağlı, bağımsız bir otorite denetim yapmalıdır." Onur Onat, "İdareyi Denetleyen İki Anayasal Kuruma İlişkin Kısa Bir Değerlendirme: Devlet Denetleme Kurulu-Kamu Denetçiliği Kurumu". **Ombudsman Akademik**, 2015/2, 137 – 138.

[332] Bülent Bayrak, "Demokratikleşme Yolunda Vesayet Denetimi: Devlet Denetleme Kurulu – Kamu Denetçiliği Kurumu Karşılaştırması", **İnönü Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi**, 10/2, 354.

2.5.4. Sayıştay Aracılığıyla Denetleme

Hukuk devleti olmanın bir gereği olarak, yürütmenin yürütme dışında tarafsız bir organ tarafından denetlenmesi, etkin denetimin sağlanmasında ilk adımdır. Ülkelerde yüksek mali denetimlerin Sayıştaylar eliyle yapılması ve Sayıştay'ın bunu yasama adına yapması bir nevi kuvvetler ayrılığı ilkesinin de bir yansımasıdır. Hesap verilebilirlik ve şeffaf yönetim, mali denetim yapılmasındaki temel amaçlardandır. Sayıştay, kamunun finansman kaynakları ve harcamaları üzerine de denetim yapar. Sayıştay gider denetiminde hassasken, gelir denetimini yürütme kendi içinde yapmayı tercih eder.[333] İlgili kurum ve kuruluşların, hesap ve işlemlerinin düzenliliği, yasallığı ve mali yönetimin performansının denetlenerek, olmuş ya da olması ihtimal aksaklıkların giderilmesi ve sorumluların tespit edilerek parlamento ya da yargıya rapor hazırlama süreci yüksek mali denetimdir ve Sayıştaylar tarafından gerçekleştirilir.[334]

Sayıştay tarafından sorumluların işlem ve uygulamaları hakkında icra edilmekte olan bu denetim, mali işlem üzerinde yapılan bir hukuka uygunluk incelemesidir. Denetim; kamu idarelerinin hesap, mali işlem ve faaliyetleri ile iç kontrol sistemlerinin incelenmesi ve kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak kullanılmasının değerlendirilmesidir. Ancak belirtilmelidir ki Sayıştay tarafından yapılan bu denetim yerindelik denetimine sebep olacak şekilde yapılamayacağı gibi idarenin takdir yetkisini sınırlayacak ve ortadan kaldıracak kararlar da alınamayacaktır. Diğer denetim yollarında olduğu gibi Sayıştay ve denetçiler tarafından gerçekleştirilen denetim faaliyeti de bağımsız ve tarafsız olarak yürütülecektir. Sayıştay'a denetim görevinin planlanması, programlanması ve yürütülmesinde talimat verilemeyecektir.

Sayıştay, ilgili kurumlar ve onların görevlileri hakkında mali denetim yapar, ilgili kişilerin kamu zararına yol açan bir işlemini tespit ederse, bu durumu yargılar ve sonuçta bu kamu zararını tazmine mahkum eder. Diğer bir durumda, ilgili kurum ve

[333] Büşra Akdoğan, "İdarenin Denetim Yollarından Biri Olarak Sayıştay Denetimi", (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Karadeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı), 48.

[334] İsmail Hakkı Sayın, "Avrupa Birliği Sayıştay'ı", **Sayıştay Cumhuriyetin 75. Yıldönümü Dizisi**, Ankara 1998, 23.

kuruluşların işleyişine ilişkin olarak hazırladığı genel nitelikteki raporları Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Bu raporlarda, kamu maliyesinin daha düzgün ve verimli işlemesine yönelik hususları içeren çeşitli tespitler, tenkitler, öneriler vb. bulunur ancak bu raporlarla belli bir kişi suçlanamaz. Sayıştay'ın yaptığı denetim ve soruşturmadan kasıt, kamu idareleri ve onların mali sorumlularının işlem ve tasarrufları üzerinde icra ettiği idari ve özellikle yargısal denetimden ibarettir.

İdarenin siyasal denetiminin bir diğer türü ise Sayıştay denetimidir. Sayıştay Anayasal bir kurum olup kendisine Anayasa'nın 160. maddesinde yer bulmuştur. 160. maddeye göre "Sayıştay, merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir. İdarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması Sayıştay tarafından yapılır". Buna göre Sayıştay'ın; yönetsel, denetleme ve yargısal olmak üzere üç farklı fonksiyonu bulunmaktadır. "5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu"[335] ile Sayıştay, tek dış denetim organı olarak belirlenmiştir.

"6085 sayılı Sayıştay Kanununun"[336] 1. maddesine göre "Sayıştay'ın görevleri; kamu idarelerinin mali faaliyet, karar ve işlemlerini hesap verme sorumluluğu çerçevesinde denetler ve sonuçları hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisine doğru, yeterli, zamanlı bilgi ve raporlar sunulması, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin; gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının denetlenmesi, sorumluların hesap ve işlemlerinden kamu zararına yol açan hususların kesin hükme bağlanması, Genel uygunluk bildirimini Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulması, Kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerinin yapılması şeklinde sıralanabilir".

[335] 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (2003), **T.C. Resmi Gazete**, 25326, 24.12.2003.

[336] 6085 sayılı Sayıştay Kanunu (2010), **T.C. Resmi Gazete**, 27790, 19.12.2010.

Ayrıca, "Sayıştay Denetim Yönetmeliği"[337] ile de Sayıştay'ın yapacağı denetimin ayrıntıları düzenlenmiştir.

Bütçenin yargısal olarak denetlenmesi, esas olarak uygulamadan sonra, sorumlu olan kimselerin hesap ve işlemleri üzerinde yapılmaktadır. Bu yargılama faaliyeti, hesap ve işlemlerin hukuka uygunluğunu belirlenmesi ile sorumluların sorumluluk derecelerinin tespit edilmesini kapsamaktadır.[338] Bütçenin yargısal denetiminde, diğer bir ifadeyle uygulamadan sonra sorumluların hesap ve işlemleri üzerinden yapılacak denetimle, hazırlanacak kesin hesaplar aracılığıyla, yasama organının, bütçenin tümü üzerinden değerlendirme yapmasını sağlayacak veriler hazırlanmaktadır. Böylece bütçe hakkının gereği olarak kamu idarelerinin faaliyet sonuçları hakkında, Sayıştay Kanununun 34. maddesine göre "Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne ve kamuoyuna güvenilir ve yeterli bilgi sunulmuş olacaktır". Ayrıca bütçe hesap ve işlemlerinde hukuka aykırı hareket edenlere yaptırım uygulamak ve onların sorumluluklarına başvurmak gayesi güdülmektedir. Bu vesileyle hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlık yerleştirilmiş ve yaygınlaştırılmış olunacaktır

2017 Anayasa değişikliği sonrası, Türkiye'ye özgü başkanlık hükümet sistemi ile yasama ve yürütme arasındaki ilişkiler, bunların dengesi ve denetimi noktasında Sayıştay'ın rolü daha da önem kazanmıştır. Meclis, Sayıştay raporlarını medya aracılığıyla kamuoyu ile paylaşarak, yürütmenin denetiminde kamuoyunun da desteğini arkasına alma fırsatına sahiptir ve yeni hükümet sisteminde denge denetleme mekanizmasını aktif şekilde kullanması için önemli bir faktör olacaktır.[339] Yeni hükümet sisteminde, güçlendirilmiş ve tek başına Cumhurbaşkanının yetki ve görev alanına bırakılmış yürütmenin, yasama eliyle mali denetimini yapacak olan Sayıştay, denge ve denetimde önemli bir rol oynayacaktır.[340]

[337] Sayıştay Denetim Yönetmeliği (2011), **T.C. Resmi Gazete**, 28145, 17.12.2011.

[338] Ufuk Selen ve Mustafa Taytak, "Türkiye'de Bütçenin Yasama Organı Tarafından Denetimi ve Sayıştay'ın Konumu", **Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 19/1, 201.

[339] Gülden Çınarlı, "2017 Değişiklikleri Sonrası 1982 Anayasası'na Göre Parlamentonun İdarenin Denetlenmesindeki Rolü" (Yayınlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2021), 330.

[340] Hacı Ömer Köse, "Başkanlık Sisteminde Denge Denetim: Parlamentonun Yürütmeyi Denetleme İşlevi ve Parlamento Adına Yürütülen Sayıştay Denetiminin Önemi", **Sayıştay Dergisi**, 2019/114, 26.

2017 Anayasa değişikliğinden sonra, Cumhurbaşkanının yürütmedeki tek başlı konumundan dolayı, Devlet Denetleme Kurulunun idari teşkilat üzerindeki etkinliğinin artma ihtimaline istinaden, Devlet Denetleme Kurulu ile Sayıştay'ın denetiminin idare üzerindeki etkinliği de tartışılabilir. Bir mercii üzerinde Sayıştay, düzenlilik ve performans denetimi yapmaktadır. Yüne bir mercii üzerinde Devlet Denetleme Kurulu, daha çok adli işlem yapılmasıyla sonuçlanacak yolsuzluk, usulsüzlük gibi iddia ve şikayetleri incelemektedir. Ayrıca, kurum yöneticilerinin yeterliliği yetersizliği, performansı, kamu kaynaklarının amacı doğrultusunda, etkili ve verimli kullanılıp kullanılmadığı gibi hususlar da denetlenebilecektir. Bu noktalarda, aynı kurum üzerinde Sayıştay ve Devlet Denetleme Kurulunun yaptığı denetim çakışırsa ve/veya iki denetimden çıkan sonuç farklı olursa ne olur sorusunun cevabı net değildir. Yine bu durumda, iki kurumda birbirinin denetimini engelleyemez ve sonuçlarını etkisiz ve geçersiz kılamaz. Yani mali konularda esas alınacak olan Sayıştay'ın yaptığı denetimin sonuçlarıdır. Devlet Denetleme Kurulu da, Sayıştay denetiminden önce veya onunla eşzamanlı veya daha sonra bir denetim yapmış ise, Sayıştay'ın görev ve yetkilerine ilişkin kısmı itibariyle Sayıştay'ın denetimine ve sonuçlarına halel getirmemek kaydıyla Cumhurbaşkanın onayı ile adli ve veya idari soruşturmalara, görevden almalara konu olabilir yorumu getirilebilir.

Her ne kadar, Sayıştay ile Devlet Denetleme Kurulunun aynı soruşturmada çakışması ve/veya zıt sonuçlara varması farazi bir durummuş gibi görünse de, Sayıştay'ın konumu gereği, Sayıştay'ın görev ve yetkisine ilişkin olan ve Sayıştay tarafından rapora veya karara bağlanmış konularda ona üstünlük tanınması gerekir yorumu yapılabilir. Ancak, Sayıştay'ın denetiminde gözden kaçmış unsurlar olursa, Sayıştay Kanununa göre, hesap ve işlemleri denetlenen ve raporlanan kuruluş hakkında geriye yönelik beş yıl içinde tekrar denetim yapılabilir. Bu durumda Sayıştay tarafından denetimden geçirilmemiş hususlar Devlet Denetleme Kurulu tarafından denetlenebilir yorumu getirilebilir.

2.5.5. Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Aracılığıyla Denetleme

İdarenin yargı dışı yollardan denetlendiği hallerden bir diğeri ise idarenin Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu aracılığıyla denetlenmesidir. "6701 sayılı

Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanununun"[341] 1. maddesine göre "Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu; insan onurunu temel alarak insan haklarının korunması ve geliştirilmesi, kişilerin eşit muamele görme hakkının güvence altına alınması, hukuken tanınmış hak ve hürriyetlerden yararlanmada ayrımcılığın önlenmesi ile bu ilkeler doğrultusunda faaliyet göstermek, işkence ve kötü muameleyle etkin mücadele etmek ve bu konuda ulusal önleme mekanizması görevini yerine getirmek üzere kurulmuştur". Kurum, idari ve mali özerkliğe sahip, özel bütçeli ve kamu tüzel kişiliğine haizdir. Kurumun karar organı olan İnsan Hakları Kurulu'nun görevinde bağımsız olduğu, Kanun'un 10. maddesinde "Kurul, görev ve yetkilerini kendi sorumluluğu altında, bağımsız olarak yerine getirecektir. Yine görev alanına giren konularla ilgili olarak hiçbir organ, makam, merci veya kişi, Kurula emir ve talimat veremez, tavsiye ve telkinde bulunamayacaktır" şeklinde düzenlenmiştir.

"Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğinin"[342] 65. maddesine göre "Kurum, yapılan başvuru veya resen inceleme kapsamında yaptığı inceleme ve araştırma sonucunda, incelenemezlik kararı, gerekçeli kabul edilmezlik kararı, gönderme kararı, ihlal kararı, idari yaptırım kararı, uzlaşma kararı, ret kararı ve karar verilmesine yer olmadığına dair karar verir". Bu kararlardan idari yaptırım kararı verilir ise "ihlalden sorumlu olan kamu kurum ve kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, gerçek kişiler ve özel hukuk tüzel kişileri hakkında idari para cezası uygulanır". Her ne kadar bu idari para cezası sadece ayrımcılık yasağıyla sınırlı olsa da, alınan kararın caydırıcı olacağı söylenebilir.

2017 Anayasa değişikliğine uyum sürecince çıkarılan 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname[343] ile Kurumun da yeni hükümet sistemine uyumu hakkında düzenlemelere gidilmiştir. Kurumun karar organı olan İnsan Hakları Kurulunun üyelerini Cumhurbaşkanı atar. Kuruma bağlı bürolar, Cumhurbaşkanının onayı ile

[341] 6701 sayılı Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu (2016), **T.C. Resmi Gazete**, 29690, 20.04.2016.

[342] Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik (2017), **T.C. Resmi Gazete**, 30250, 24.11.2017.

[343] 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (2018), **T.C. Resmi Gazete**, 30473 (3. Mükerrer), 09.07.2018.

kurulabilir. Hizmet birimleri ve büroların çalışma usul ve esaslarını belirleyen yönetmelikler Cumhurbaşkanınca yürürlüğe konur. Yine, yeni hükümet sisteminin yürütmeyi tekelleştiren özelliğine istinaden, Bakanlar Kurulu, Başbakan ve Başbakanlığa özgülenmiş bütün görev ve yetkiler, Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanlığına aktarılmıştır. 2017 Anayasa değişikliğinden sonra Kurum, 2018/1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi[344] ile Adalet Bakanlığı ile ilişkilendirilmiştir. Bunun yapılmasının sebebi her ne kadar idarenin bütünlüğüm ilkesinin sağlanması olsa da, Kurulun bağımsızlığını etkilemesi endişesiyle eleştirilmiştir. Kurumun, yürütmenin etkisinde kalmaması için Türkiye Büyük Millet Meclisine ilişkilendirilmesi gerekliliği vurgulanmıştır.[345]

2.5.6. İdarenin Yargı Dışı Yollardan Denetimi Bağlamında Bağımsız İdari Otoritelerin Denetimi

Bağımsız idari otoritelerin diğer bir deyişle düzenleyici ve denetleyici kurum/kurulların ortaya çıkması kamusal yaşam açısından bazı özel nitelik ve hassasiyeti haiz alanların düzenlenme ve denetlenmesi ihtiyacından kaynaklanmıştır. Bağımsız idari otoritelerin teşekkül ettirilmesiyle, uyum sağlayabilirlik ve uzmanlık nitelikleri açısından geleneksel kurumlara nispeten kamusal faaliyetten doğabilecek ihlallerin önünü daha etkili biçimde alabilecek bir denetim mekanizması oluşturulmuştur.[346] Böylelikle, devlet yönetimini elinde bulunduran siyasi organlardan bağımsız, temel hak ve hürriyetler ile ekonomik faaliyetlerle ilgili olarak kendine ait önemli yetkileri haiz bulunan ve bu şekilde denetim, gözetim ve düzenleme faaliyetlerini icra eden yapılar, bağımsız idari otorite olarak isimlendirilmiştir.[347]

İdarenin yargısal denetiminin uzun zaman alması durumunda, kamusal yaşam bakımından özellik taşıyan bazı alanlardaki istikrarsızlık ve belirsizliğin ortadan kaldırılması gerekliliği ve hızlı karar alma ihtiyacı nedenleriyle o alandaki aktörlere yeni güvenceler getirilmesi zorunlu olmuştur. Bunu sağlamak için de idarenin yargı dışı denetim yolları ile karar ve işlerindeki şeffaflığı önemli birer araç haline

[344] Cumhurbaşkanlığı Genelgesi 2018/1, **T.C. Resmi Gazete**, 30479, 15.07.2018.
[345] Haydar Albayrak, "Türkiye İnsan Hakları Eşitlik Kurumunun Türk Kamu Yönetiminin Denetimindeki Yeri ve İşlevi", **Sayıştay Dergisi**, 2020/119, 140.
[346] Gözübüyük ve Tan, **İdare Hukuku Cilt I**, 283.
[347] Kemal Gözler, **İdare Hukuku Cilt I**, Ekin Yayınevi, Bursa 2019, 661.

gelmişlerdir. Bu amaca yönelik olarak idareden bağımsız, uzman kişilerden oluşan bu kurumlar, idarenin yargı dışı denetim görevini de yerine getirmek üzere ortaya çıkmıştır.

Bağımsız idari otoriteler, yürütme organının hiyerarşik olarak bağlılığından kurtulmuş olup, aynı zamanda kamu gücü ayrıcalığını da haiz bulunan ve ihtisas kurullarına duyulan ihtiyacı ortadan kaldırmaya yönelen kuruluşlardır. Bağımsız idari otoritelerin ayrı tüzel kişilikleri mevcut olup, bu kurum/kurullar, kamusal yaşam açısından özel bir önemi haiz bulunan alanlarda, düzenleme, denetleme ve gözetim faaliyeti icra etmektedir.[348] Merkezi yönetimin hiyerarşik denetimine tâbi olmamakla birlikte, vesayet denetimine tâbi olan kuruluşlardır. Özerk ve bağımsız bir yapıyı haiz olan bu kuruluşlar, yürütme erki içerisinde yer almakla beraber, teşkilat ve faaliyetlerinin çerçevesi yasama organı tarafından yasalarla çizilmektedir. Bağımsız idari otoritelerin özelliklerinden bir diğeri de bu kurul/kurumların yaptırım uygulama yetkisinin de bulunmasıdır.[349]

Bağımsız idari otoritelerin düzenleme yapma görev ve yetkileri kapsamında inceleme ve araştırma faaliyetlerini, kurum ve/veya kurul, gerek resen gerekse de ilgililerin başvurusu üzerine gerçekleştirecektir. Bu kurum ve kuruluşlar, kamu yararı bakımından önemli fonksiyon taşıyan alanlarda kamu yararı ve kamu düzenini gözetmek suretiyle yönlendirme yapmaktadır. Kurum ve kurullar bu tür alanlarda düzenleme yapmak yetkisini haizdirler.[350] Düzenleyici ve denetleyici kurumlar kendi alanlarında ihtisas kurumları olarak kabul edilirler. Bu özellikleri dolayısıyla gerek kendiliklerinden gerekse de başvuru üzerine kamu ve özel kuruluşlara görüş bildirme ve öneride bulunmaları söz konusu olabilmektedir. Bağımsız idari otoriteler ihtisas sahibi oldukları alanlarda disiplini sağlayabilmek için bireysel kararlar alma yetkileriyle donatılmışlardır.

Bağımsız idari otoritelerin araştırma, soruşturma ve denetleme görev ve sorumlulukları kapsamında ilgili kurumların, faaliyet ve etkinliklerinde yasal düzenlemelere uyup uymadıklarını denetlemeleri söz konusudur. Bu kurumların,

[348] Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, **Türk İdare Hukuku**, 320.
[349] Ulusoy, **Yeni Türk İdare Hukuku**, 258.
[350] Sancaktar ve diğerleri, **İdare Hukuku**, 281.

normatif düzenlemelere aykırı işlem ve faaliyetlerini tespit etmeleri durumunda ise ilgili yargı kurumuna başvurmak suretiyle haklarında yaptırım uygulanması talep edilecektir. Örneğin, bu doğrudan yaptırım uygulanmasını talep yetkisi Devlet Denetleme Kurulunda bulunmamaktadır. Mevzuatın mümkün kıldığı hallerde bazı yaptırımların ise doğrudan bağımsız idari otoriteler tarafından uygulanabilmesi mümkündür. Bu üst kurulların etkililiğini artıran esas faktör de bu kurullar tarafından doğrudan yasal statüyle yaptırım uygulanabilmesidir. Böylelikle bu kurulların işlevsellikleri daha da artırılmış olmaktadır. Aynı zamanda yaptırım uygulama yetkisiyle donatılmaları bu kurulların denetleme ve soruşturma yetkilerini daha etkin ve etkili bir şekilde kullanabilmelerini de sağlamaktadır. Bununla birlikte bağımsız idari otoritelerin bu hukuka ve mevzuata aykırılıkların giderilmesini temin için, tespit ettikleri hukuksuzlukları ilgili kuruma bildirmeleri ve bu hukuka aykırılıkların giderilmesi hususunda gereken emirleri vermeleri de söz konusu olabilecektir.

2017 Anayasa değişikliği sonrası, Radyo Televizyon Üst Kurulu ve Kişisel Verileri Koruma Kurulu üyelerinin bazıları hariç, düzenleyici ve denetleyici kurulların oluşumunda tek yetkili makam Cumhurbaşkanıdır. Partili Cumhurbaşkanının, kendi belirleyeceği üyeleri seçip ataması, bu kurumların bağımsızlıklarını zedeleyebilir.[351] Ayrıca, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile sosyal ve ekonomik hak ve ödevlerin de konu edilebilmesi, düzenleyici ve denetleyici kurumların özerkliğinin, özellikle ekonomik piyasalar için önemi oldukça arttıracaktır. Her ne kadar Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yasalar değiştirilemese de, partili Cumhurbaşkanının siyasi partisinin ağırlıkta olduğu bir Meclis, düzenleyici ve denetleyici kurumların özerkliğini etkileyen yasal değişikliklere gidebilir. Cumhurbaşkanının merkezi yönetimdeki ağırlığı, bu kurumların özerkliğini olumsuz etkileyebilir yorumu da yapılabilir.[352]

2.5.7. İdarenin Yargı Dışı Yollardan İç Denetim Usulü Aracılığıyla Denetlenmesi

Yönetim mekanizmasının, kendi icra ettiği işlemlerin ve eylemlerin, Anayasa'ya, yasalara ve sair mevzuata, kamu düzenine uygunluğunu, önceden

[351] Atay, **İdare Hukuku**, 426.

[352] Egemen Falcıoğlu, **Düzenleyici ve Denetleyici Kurum İşlemlerinin Yargısal Denetiminin Kapsamı ve Etkinliği**, Yetkin Yayınları, Ankara 2019, 72 – 74.

belirlenen kural, ilke ve ölçülere uyarak yine kendisinin denetlemesine idarenin içsel denetim usulüyle denetlenmesi denilmektedir.[353] Bu denetimin hiyerarşik amirler eliyle yapılması mümkün olduğu gibi ayrıca bu işlevi yerine getirme sorumluluğu bulunan birimler tarafından icra edilmesi de söz konusu olabilir. İç denetim açısından özellikle hiyerarşik denetim[354] üzerinde durulmalıdır. İdarece icra olunan işlem ve faaliyetlerin, örgüt içinde ast-üst sırasıyla denetlendiği yaygın yönteme hiyerarşik denetim denilmektedir.[355]

Anayasa'nın 123. maddesine göre "idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür". İdari yapının bir bütün olması dolayısıyla bu yapı içerisinde ast-üst ilişkisinin mevcudiyetinin varlığı tabii bir durumdur. Diğer bir deyişle üstün astı denetlemesine hiyerarşik denetim denilmektedir. Anayasa hükmünde geçmekte olan idarenin bütünlüğü işte bu ast-üst ilişkisinin denetim mekanizması ile sağlanabilmektedir. Hiyerarşik denetim, aynı tüzel kişilik kapsamında, üst kademede bulunan yöneticinin, genel yetki ilkesi kapsamında, alt kademede yer alan astlarının işlem ve faaliyetlerini, yerindelik ve hukukilik bakımından, hukuki bir bağ içinde denetleyebilmesini ifade etmek üzere kullanılan kavramdır.[356] Merkezi yönetimin kendi içerisinde ve taşra teşkilatı üzerinde emir ve talimat vermesi, aynı şekilde, tüzel kişiliğe sahip yer bakımından yerinden yönetimlerin ve hizmet yönünden yerinden yönetimlerin kendi içerisinde üst-ast ilişkisi de hiyerarşik denetimin bir sonucudur.[357]

Hiyerarşik denetimde üst, astına emir ve talimat verebilecektir. Yine astın işlemlerini; onayabilir, idari işlemi uygulama aşaması öncesinde değiştirebilir, kaldırabilir ve hatta iptal edebilir, yönetsel işlemi düzeltebilir, geri alabilir, uygulanmasını erteleyebilir. Burada dikkat edilmesi gereken husus ise üstün ast yerine geçmek suretiyle, onun yerine idari işlem yapması söz konusu olamaz. Bu kural öğreti ve uygulamada ikame yasağı şeklinde isimlendirilmektedir.[358] Hiyerarşik denetimin

---

[353] Kadir Caner Doğan, "**Yönetimin Bir Fonksiyonu Olarak Denetim ve Kamu Yönetimindeki Yeri**", 122 – 125.

[354] "Geniş anlamda hiyerarşi, bir teşkilat içinde çalışan şahıslar arasında mevcut ve madunu mafevke bağlamak suretiyle bunları bir tek üste, şefe bağlayan bir rabıtadır." Sıddık Sami Onar, **İdare Hukuku Umumi Esasları**, İstanbul Marifet Basımevi, 1952, 451.

[355] Atay, **İdare Hukuku**, 160.

[356] Günday, **İdare Hukuku**, 80.

[357] Selçuk Soybay, "İdarenin Yargısal Olmayan Biçimlerde Denetimi" (Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Bölümü, İstanbul 1994), 45.

[358] Gözler, **İdare Hukuku Cilt I**, 255.

kamusal örgüt çalışanları ve onların işlemleri yönünde yapacağı bir diğer etki ise üstün, astın memuriyet durumuna ilişkin işlemler yapma yetkisine de sahip olduğunun kabul edilmesidir. Bu kapsamda üstün ast üzerinde, mevzuatın öngördüğü; atama, ödül verme, sicil verme, disiplin cezaları uygulama gibi birtakım yetkileri söz konusu olabilmektedir.[359]

Bir kamu tüzel kişiliği içerisinde, üstün, astı denetleyebilmesi için özel olarak yürürlüğe konulmuş bir yasal düzenlemenin mevcut olması şart değildir. Bu durum idarenin bütünlüğü ilkesinin ve üstün, yönetme yetki ve görevinin tabii bir sonucudur. Hiyerarşik ilişki hem üstü hem de astı bağlamaktadır. Üst emirlerini doğrudan uygulamayacağından dolayı astı aracılığıyla icra edecek ve uygulayacaktır. Böylelikle kamu hizmetinin yürütülmesine katılanların ve dolayısıyla bu hizmetin yürütülmesinden sorumlu olanların sayısı artmaktadır. Hiyerarşik denetim ve üst-ast ilişkisi sayesinde idari faaliyet ve kararların alınmasında ve icrasında aşağıdan yukarıya doğru bir denetim gerçekleştirilmekte olup böylelikle idarenin, kamuya karşı sorumluluğu, gereklerine uygun bir biçimde yerine getirilmektedir. Böylelikle hiyerarşik katmanda, alınan kararlar uygulamaya konulmadan evvel, bu kararlardaki hukuka aykırılıklar giderilir, gerekli düzeltmeler yapılır, gerekirse karar değiştirilir ve hatta iptal edilebilir. Hiyerarşik denetim kapsamında, üst astın işlemlerini gerek bizzat gerekse de görevlendireceği memurlar aracılığı ile denetleyebilecektir. Böylece işlemin oluşumundan önce ve oluşumu sırasında yapılacak hiyerarşik denetim neticesinde işlem, hukuka uygunluk ve verimlilik yönlerinden ya uygun bulunur ve uygulamaya konulur yahut uygun bulunmayıp ve değiştirilir, eksiklikler giderilir hatta tamamen ortadan kaldırılabilir.[360]

Anayasa'nın "Kanunsuz Emir" başlıklı 137. maddesine göre: "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. Konusu suç teşkil eden emir, hiçbir suretle yerine getirilmez;

[359] Sancaktar, ve diğerleri, **İdare Hukuku**, 117.
[360] Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, **Türk İdare Hukuku**, 185.

yerine getiren kimse sorumluluktan kurtulamaz. Askeri hizmetlerin görülmesi ve acele hallerde kamu düzeni ve kamu güvenliğinin korunması için kanunla gösterilen istisnalar saklıdır". Üstün asta emir ve talimat verebileceği kuralı, emir ve talimatın hukuka uygun olduğu ve olacağı varsayımı esas alınmak suretiyle kabul edilmiştir. Ancak emir ve talimatın hukuka aykırı olması ihtimali de söz konusu olduğunda Anayasa'nın 137. maddesine göre davranılmalıdır.

2.5.8. İdarenin Yargı Dışı Yollardan Dış Denetim Usulü Aracılığıyla Denetlenmesi

Bir kamu kuruluşun işlem ve faaliyetlerinin, bir diğer kamu kuruluşu tarafından denetime tâbi tutulması idarenin dış denetimini ifade etmektedir. Anayasa'nın 123. maddesine göre "idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür". İdarenin bu bütünlüğünün sağlanması araçlarından biri idarenin iç denetim yollarıyla denetlenmesi olmakla beraber, bir diğer vasıta ise idarenin dış denetim araçları vasıtasıyla denetlenmesi durumudur. Böylelikle yönetimin tek merkezden hâkim olması ve kaynak yönetiminin daha etkin bir biçimde gerçekleştirilmesi sağlanmış olunacaktır.[361]

Bir başka ifadeyle dış denetim, kamu kurumlarının ve kuruluşlarının, hesap verebilme sorumluluğu kapsamında, bütün faaliyet, işlem ve kararlarının; kurumun amaçlarına, hedeflerine ve planlamalarına ve yine hukuka ve mevzuata uygunluğunun denetlenmesi ve bu denetimin sonuçlarının değerlendirilmesidir. Dış denetim idarenin bütünlüğüne katkı sağlamakta, kamusal hizmetlerin bir bütün ve uyum içerisinde gerçekleşmesini temin etmekte, halkı keyfi yönetimsel tutum ve faaliyetler karşısında korumakta ve kamusal yararın muhafazasına hizmet etmektedir. Böylelikle üniter devlet yapısı korunmuş olmakta ve kamu hizmetlerinin tüm ülkede en iyi ve dengeli bir biçimde yerine getirilmesi için merkezi yönetim organları, kanunların çizdiği sınır içerisinde, yerel yönetimleri ve hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarının organlarını ve işlemlerini denetlemektedir[362].

---

[361] Kadir Caner Doğan, "**Yönetimin Bir Fonksiyonu Olarak Denetim ve Kamu Yönetimindeki Yeri**", 126.

[362] Ahmet Güven, Atila Karkacıer ve Türker Şimşek, "Merkezileşme Yerelleşme Tartışmaları Kapsamında Yerel Yönetimlerde Vesayet Denetimi Sorunu", **Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi**, 11/2, 202.

Anayasa'nın "Mahalli İdareler" başlıklı 127. maddesine göre "Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir" hükmüyle vesayet denetimi düzenlenmiş ve anayasal bir temele dayandırılmıştır. Vesayet denetimi[363], hiyerarşik denetimden faklı olarak iki kamu tüzel kişiliği arasındadır. Vesayet denetiminde, yerinden yönetim kuruluşlarının karar ve faaliyetlerinin, merkezi yönetim tarafından ve kanunlarla çizilen sınır içerisinde kalmak şartıyla denetlenmesi söz konusu olmaktadır. Vesayet denetimiyle esas olarak kamusal menfaatin korunması amaçlanmaktadır. Vesayet denetimi sayesinde merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında bir dengeleme sağlanabilmektedir.[364] Bu denetim sayesinde, yerel yönetimlerin hukuk dışına çıkması engellenmekte ve faaliyet ve işlemlerini hukuka uygun olarak gerçekleştirmesini sağlamaktadır.

İdari vesayet denetimi, hiyerarşik denetimden faklı olarak istisnai bir denetim biçimidir. İdari bir denetim türü olup ancak idari makamlar tarafından gerçekleştirilebilir. Hiyerarşik denetim genel bir yetkidir ancak vesayet denetimin istisnai bir denetim biçimi olmasının sonucu olarak da Kanunda belirtilen "bozma, onama, erteleme ve değiştirerek onama" gibi sınırlı yetkiler içerir. İdari vesayet denetiminin istisnai bir denetim biçimi olmasının bir diğer sonucu olarak da hukukun genel bir ilkesi olan istisnai yetkilerin dar yoruma tâbi tutulacağı kuralı uygulanır. Dolayısıyla idari vesayet, dar yoruma tabi tutulan bir yetkidir.[365] İdari vesayette emir ve talimat verme yetkisi bulunmazken hiyerarşik denetimde hiyerarşik olarak üst makamda bulunan mercie bu yetki verilmektedir. İdari vesayet denetiminde, merkezden yönetim ve yerel yönetim birimi olmak üzere iki ayrı kamu tüzel kişiliği söz konusu olmakta ve denetim bu iki kamu tüzel kişiliği arasında gerçekleşmektedir. Hiyerarşik denetim ise, tek bir tüzel kişilik içerisinde söz konusu olan ast-üst

[363] "İdari vesayet merkezin ademimerkeziyet idarelerinin icrai kararlarını ve idari fiil ve hareketlerini murakaba etmek ve bu kararları bozabilmek salahiyetidir." Onar, **İdare Hukuku Umumi Esasları**, 473.

[364] Gözler, **İdare Hukuku Cilt I**, 265.

[365] F. Ebru Gündüz, "Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre İdari Vesayet", **Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 20/33, 75. Gözler, **İdare Hukuku Cilt I**, 274 - 279.

ilişkisinden doğmaktadır. Denetimi yapan üst ile denetlenen ast, aynı kuruluş içerisinde bulunmaktadır. İdari vesayet yetkisinin kullanımında vesayet denetimine tâbi olan makamın işlem ve faaliyetleri sadece hukuka uygunluk yönünden denetlenebilmekte iken hiyerarşi denetiminde astın işlem ve faaliyetleri hem hukuka uygunluk hem de yerindelik açısından denetime tâbi tutulmaktadır. İdari vesayette karar, tasdik edilmiş olsa bile, tasdik işleminin unsuru olmadığı için işlemden çıkan uyuşmazlıkta sorumluluk yerel yönetim birimine aittir. Bundan farklı olarak hiyerarşik denetim açısından tek karar söz konusu olduğu için karardan çıkan bütün uyuşmazlıklardan doğan sorumluluklar devlet kişiliğine aittir.

İdari vesayet denetiminin sağladığı yetkiler ise kişiler üzerindeki yetkiler[366] ve işlemler üzerindeki yetkiler şeklinde ikiye ayrılmak suretiyle incelenebilir. Merkezi makamın mahalli idare ve meslek kuruluşları organlarını geçici olarak görevden uzaklaştırma kararı verme yetkisi vardır. Anayasa, yerel idare birimlerinin merkezi idare tarafından seçilmesine ve görevden alınmasına onay vermemektedir. Anayasa'nın "Mahalli idareler" başlıklı 127. maddesine göre, "mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazın çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile gerçekleşir. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organlarının veya bu organların üyelerinin, İçişleri Bakanı tarafından geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar görevden uzaklaştırılabilmeleri kabul edilmiştir". İdari vesayetin kişiler üzerinde sağladığı yetki sınırlı bir yetkidir.

Merkezi makamın, idari vesayet denetimi kapsamında, işlemler üzerinde gerçekleştireceği denetim ise; iptal, onama, erteleme, düzeltme, kararların yeniden görüşülmesi talebi ve yargıya başvurma yetkisi şeklinde sıralanabilir. "İptal etme" ve "onama" yetkilerinin kullanılabilmesi için bu yetkilerin kanunla açıkça vesayet makamına verilmiş olması şartı aranır.[367] Bu yetkinin vesayet makamına yasayla tanınması durumunda vesayet makamı, işlemin yürürlük kazanabilmesi için onay vermek veyahut onayı reddetmek ya da işlemi değiştirerek onamak yetkisini haiz

[366] Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, **Türk İdare Hukuku**, 205 – 207.

[367] Mehmet Boztepe, "Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Yerel Yönetimlerin Meclis Kararları Üzerinde Vesayet Denetimi", **Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi**, 6/10, 106.

olacaktır. Merkezi yönetim "kararın yeniden görüşülmesini isteme" yetkisine de sahiptir. Vesayet makamına ayrıca, yapılan işlemler hakkında genel hükümlere göre iptal davası açmak bir diğer deyişle "yargıya başvurmak" yetkisine de sahiptir. Kararın uygulanmasını durdurmak için "erteleme" talep edebilecektir. Vesayete tabi makam, işlemden önce vesayet makamından izin alabilir. Tüm bunlarla birlikte vesayet denetiminde de hiyerarşik denetimde olduğu üzere merkezi yönetimin, yerinden yönetim yerine geçmesi suretiyle onun adına işlem ve faaliyetlerde bulunabilmesi mümkün değildir. Başka bir ifadeyle, sınırlı bir yetki olan vesayet yetkisini kullanabilen vesayet makamının ikame yetkisi yoktur. Yani yerinden yönetim birimi yerine geçemez, adına işlem yapamaz. Ayrıca yerel birimlere emir ve talimat verme yetkisi de bulunmamaktadır.[368]

Vesayet denetimini gerçekleştiren makamın, bu denetim kapsamında, vesayet denetimine tâbi olan kamu kurum ve kuruşlunun işlemleri üzerinde en çok "onay" yetkisi bağlamında denetim gerçekleştirmesi söz konusu olmaktadır. Bu bakımdan yerel yönetimin karar organı tarafından alınan kararın kim tarafından hangi sürede onaylanacağı, denetim hükmü içeren yasada açıklanır.[369] Sorumluluk onay işlemiyle merkezi makama geçmemekte ve merkezi makamla yerel yönetim arasında paylaştırılmış olmamaktadır. Zira onay verme, yerel yönetimin karar organınca alınmış karar ve yapılmış işlemlerin yapıcı bir parçası olmayıp asıl işlemin dışında bir işlemdir. Yine bu hâlde merkezi yönetimin, yerel yönetim işlemine onay vermesi, bu işlemdeki hukuka aykırılığı ortadan kaldırmayacaktır ve yargı yoluna başvurulması durumunda işlem yargı mercilerince iptal edilebilecektir.

Vesayet denetiminde, merkezi makam, yerel yönetimin işlem ve faaliyetlerinin hukuka ve mevzuata uygun olarak teşekkül edip etmediğini denetlemektedir. Böylece yerel yönetimin işlem ve faaliyetlerinde hukuk ve mevzuatla çizilen sınırlar dâhilinde kalması sağlanmış olacaktır. Böylece hukuka aykırı işlem ve faaliyetler henüz yürürlük kazanmadan bir denetimden geçmiş olacak ve hukuka aykırılıktan arındırılacaktır. Vesayet denetimi ile yönetimin özerkliği arasında ters bir orantı

[368] Boztepe, "**Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Yerel Yönetimlerin Meclis Kararları Üzerinde Vesayet Denetimi**", 97.
[369] Atay, **İdare Hukuku**, 177.

vardır.[370] Diğer bir deyişle vesayet denetiminin kapsamı genişletildikçe, yerel yönetimlerin özerk yapısı zayıflayacaktır. Tekrar edilmelidir ki yapılan vesayet denetiminin Anayasa'ya uygun kabul edilebilmesi için son derece istisnai ve sınırlı bir denetim olarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

2.6. İDARENİN YARGI DIŞI YOLLARLA DENETLENMESİNDE DEVLET DENETLEME KURULUNUN YERİ

İdarenin, yargısal yollar dışında yani idari denetim yollarından biri de Cumhurbaşkanı tarafından denetlenmesidir. Cumhurbaşkanı bu denetimi Devlet Denetleme Kurulu vasıtasıyla yapar. Cumhurbaşkanlığına doğrudan bağlı olan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanının talimatıyla harekete geçen bir üst denetleme kuruludur. Cumhurbaşkanına bağlı olmasından dolayı bağımsız hareket edemeyen Kurul, idarenin yargı dışı yollarla denetiminde yürütme kanadının denetleme organıdır.[371]

Devlet Denetleme Kurulu anayasal temelini Anayasa'nın 108. maddesinde bulmaktadır. Cumhurbaşkanı, yürütmenin ve devletin başı olarak, doğrudan Cumhurbaşkanlığına bağlı Devlet Denetleme Kurulunu kendi isteğiyle devreye sokabilir. Anayasa'nın 108. maddesine göre "İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanının isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında[372] ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı dernekler ile vakıflarda, her türlü idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar". Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenir. Yargı organları, Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı dışında tutulmuştur. Kuruluş amacı, tarafsız

[370] Günday, **İdare Hukuku**, 86.

[371] "İdare edilenlerin hak ve özgürlüklerinin idareye karşı korunması konusunda Devlet Denetleme Kurulunun bir garanti kurumu olarak nitelendirilmesi mümkün değildir." Serdar Mutta**, İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi**, Kazancı Yayınevi, İstanbul 2005, 31.

[372] "İktisadi kamu kurumları ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları dışında, hukuki statüleri ne olursa olsun bir kamu görevi veya belirli kamu hizmetlerini yapmak üzere kurulan devlet kuruluşlarına kamu kurum ve kuruluşları denir". Selçuk Soybay, "Devlet Denetleme Kurulunun Görev Alanı", **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, İstanbul, 4/1-3, 116.

Cumhurbaşkanı eliyle, idarenin, objektif şekilde denetlenmesi olan Kurulun, 2017 Anayasa değişikliği sonrası idare içindeki konumu farklılaşmıştır.

2017 Anayasa değişikliği sonrası yeni hükümet sistemiyle beraber yürütme yetkisi ve görevi tek başına Cumhurbaşkanına verilmiştir. Cumhurbaşkanı tarafsız değildir, siyasi parti üyesi olabilir. Yürütmenin düzenleme yetkisi kapsamında Cumhurbaşkanlığı kararnameleri çıkarılabilir. Buna bağlı olarak Devlet Denetleme Kurulunun yetki ve görev alanı da değişikliğe uğramıştır. Soruşturma, görevden almayı önerme,[373] ivedi durumlarda tedbirler alma gibi yetkilerle donatılan Kurulun, görev alanı da kamu ve özel hukuk mercileri açısından genişletilmiştir. Devlet Denetleme Kurulu, 2017 Anayasa değişikliği öncesi olduğunun aksine "5 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle"[374] düzenlenmiştir. Mevcutta ayrıntıları düzenleyen herhangi bir ikincil düzenleyici normu bulunmamaktadır.

2017 Anayasa değişikliğinden önce Anayasa'nın 108. maddesi Devlet Denetleme Kurulunun görev alanını, Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı organları bakımından sınırlamıştı. Ayrıca Devlet Denetleme Kurulunun ilgili kurum ve kuruluşlarda her türlü inceleme, araştırma ve denetleme yapabileceği ifade ediliyordu. 2017 Anayasa değişikliğinin yürürlüğe girmesiyle artık Kurul, Türk Silahlı Kuvvetleri dâhil belirtilen ilgili kurum ve kuruluşlarda inceleme, araştırma, denetleme ve idari soruşturma yapabilecektir. Silahlı kuvvetlerin denetlenecek kurumlara dâhil olması ve Devlet Denetleme Kuruluna idari soruşturma yapma yetkisi tanınması, yürütmenin başı Cumhurbaşkanının, idare üzerindeki etkinliğinin arttığı yönünde yorumlanabilir.

İdarenin yargı dışı yollarla denetlenmesinde, Türkiye Büyük Millet Meclisine bağlı Kamu Denetçiliği Kurumu, Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu, bağımsız

[373] 17.03.2022 tarihinde 31781 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Anayasa Mahkemesi Kararına göre, 5 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 6. maddesinin 1. fıkrasında "tedbiri uygulanabilir veya …" ibaresi iptal edilmiştir. İptalden önce Devlet Denetleme Kurulu, kamu hizmetinin gerekleri yönünden görevi başında kalmasında sakınca görülen, her kademe ve rütbedeki görevliler hakkında görevden uzaklaştırma tedbiri uygulayabilirdi. Mahkeme kararı ile Devlet Denetleme Kurulunun, idare üzerinde etkinliğini arttıracak en önemli yetkilerinden biri iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas Sayısı: 2018/121, Karar Sayısı: 2021/84, Karar Tarihi: 11.11.2021, **T.C. Resmi Gazete**, 31781, 17.03.2022.

[374] 5 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2018). **T.C. Resmi Gazete**, 30479, 15.7.2018.

idari otoriteler gibi görece bağımsız ve özerk kurumlar mevcuttur. İdare, kendi iç denetim mekanizmalarını da yıllar geçtikçe oturtmuştur. Bakanlıkların teftiş kurullarından, hiyerarşik denetim yetkisine kadar zaten var olan birçok denetim organı ve sistemi mevcuttur. Hatta Sayıştay gibi yargısal yetkilerle de donatılmış mali denetim organı da bulunmaktadır. Tüm bu denetim mekanizmalarına rağmen, partili Cumhurbaşkanına bağlı Devlet Denetleme Kurulunun, idari teşkilattaki konumu gereği yapacağı denetimin objektifliği tartışılır hale gelmiştir.[375]

Bu noktada, özellikle yeni hükümet sistemi ve kuvvetler ayrılığı bağlamında değerlendirildiğinde, Devlet Denetleme Kurulunun, yürütmenin idare üzerindeki baskı unsuru olma riski söz konusu olabilir. Kamu idaresinin kendi denetim mekanizmaları kendisine yetebilecekken, özel hukuk tüzel kişileri üzerinde Kurulu kullanmak, Kurulun kuruluş amacına terstir. Cumhurbaşkanının, asli düzenleme yetkisinin güçlenmesi ve yürütmenin başı olması sebebiyle, Devlet Denetleme Kurulunun konumu, idare içinde farklı bir noktaya taşınmıştır. Partili Cumhurbaşkanının doğrudan talimatıyla, soruşturma, görevden almayı önerme, ivedi durumlarda tedbirler alma gibi idare üzerinde icrai etkiler doğurabilecek yetkileri olan Kurulun varlığının, görece bağımsız ve özerk olan diğer merciler karşısında tekrar değerlendirilmesi daha objektif olacaktır. Bu değerlendirme yapılırken de, güçlü yürütme hedefiyle Türk hukukunda yerini alan Türkiye'ye özgü başkanlık hükümet sisteminin de değerlendirmesi yapılacaktır.

Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı belirlenirken idare hukuku açısından kavramların belirginleştirilmesi idarenin denetim yaparken sınırlarının da belirlenmesi açısından önemlidir. Kurulun görevleri sayılırken inceleme, araştırma, denetleme ve idari soruşturma yetkisinden bahsedilmektedir. Bu kavramların netleştirilmesi ya da en azından bir tanıma kavuşturulması, denetlenecek ilgili kurum ve kuruluşların hukuk devleti ilkesine uymaları açısından da faydalı olacaktır. Kurula tanınmış soruşturma görev ve yetkisinin sonucunda ortaya çıkacak soruşturma raporlarının doğuracağı durum da önemlidir. Bu bağlamda soruşturma kavramının netleştirilebilmesi, Kurulun

[375] "Sınırları iyi çizilmeyen bir denetim mekanizması marifetiyle hareket edecek güçlü Cumhurbaşkanı 'Olympos Dağındaki Zeus' gibidir." Onat, "**İdareyi Denetleyen İki Anayasal Kuruma İlişkin Kısa Bir Değerlendirme: Devlet Denetleme Kurulu – Kamu Denetçiliği Kurumu**", 125.

faaliyetlerinin kapsamı ve etkililiğinin anlaşılmasına katkı sağlayacaktır. Bu noktada, Kurulun raporlarının istişari mi icrai mi olduğu tartışması yapılagelmektedir. Bu açıdan idari işlemin icrailik özelliğine değinmek gereklidir. Kurul raporlarında gizlilik esastır. Gizlilik esasının ne anlama geldiği de yorumlanmalıdır.

2.7. DEVLET DENETLEME KURULUNUN KURULUŞU, TEŞKİLATI, AMAÇLARI VE GÖREVLERİ

2.7.1. Kuruluşu ve Mevzuattaki Yeri

1982 Anayasası ile yürütme kanadı yasama karşısında güçlenirken, Cumhurbaşkanının yürütme içindeki konumu da güçlendi. Bu sağlanırken, Cumhurbaşkanlığına bağlı Devlet Denetleme Kurulu ve Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği olarak anayasal kurumlar kurulmuştu. Her ne kadar, kurulduğu dönemde klasik bir parlamenter sistemin herhangi bir kuruluymuş gibi görünse de Milli Güvenlik Kurulu'nun Devlet Denetleme Kurulu ve Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğini Anayasal bir düzleme taşımasında farklı bir anlam yatmaktadır. Yürütme içerisinde Cumhurbaşkanının konumu güçlendirir şekilde atılmış dönemin bu adımlarının karşılığı, Amerikan başkanlık sistemine doğru atılmış ilk adımlar olarak değerlendirilmiştir.[376]

Devlet Denetleme Kurulu, 1 Nisan 1981 tarih, mülga 2443 sayılı "Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun" ve buna dayanan, Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan 5 Kasım 1981 tarihli mülga "Devlet Denetleme Kurulunun Teşkilat Görev ve Çalışma Düzeni Hakkında Yönetmelik"[377] ile 1982 Anayasasından önce mevzuatta yerini almıştır. Kurul, 12 Eylül rejiminin ilk döneminde, yani askeri müdahalenin yapıldığı ve Danışma Meclisinin toplandığı 12 Eylül 1980 – 23 Ekim 1981 tarihleri arasında kurulmuştur. 1982 Anayasasından önce yasama yetkisini elinde bulunduran Milli Güvenlik Konseyi ve Danışma Meclisi tarafından kurulan Kurul,

[376] Mümtaz Soysal, **Yüz Soruda Anayasa'nın Anlamı**, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1993, 210. Ali Akyıldız, "Devlet Denetleme Kurulu" (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 1990), 12 – 13.

[377] Devlet Denetleme Kurulunun Teşkilat Görev ve Çalışma Düzeni Hakkında Yönetmelik (1981). **T. C. Resmi Gazete**, 17505, 05.11.1981.

Anayasa'nın ve siyasi rejimin nasıl şekilleneceği yönünde önemli sinyaller vermiştir.[378]

Devlet Denetleme Kurulunun 1982 Anayasasında yer almasından önce, Kurul, Danışma Meclisi tutanakları[379] incelendiğinde, Anayasa Komisyonu, 152. maddede "Devlet Denetleme Kurulu" başlığıyla şöyle düzenlemiştir: "Yönetimin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak, kurulan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanının isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek teşekküllerinde, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar; sonuçlan rapor halinde Cumhurbaşkanına sunar. Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı organları, Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı dışındadır. Devlet Denetleme Kurulu, dokuz üyeden oluşur; üyeler ve üyeleri içinden Başkan, kanunda belirlenen nitelikteki kişiler arasından Cumhurbaşkanınca atanır. Devlet Denetleme Kurulunun kuruluşu, işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, kanunla düzenlenir".

Danışma Meclisinde, 152. maddesinin Anayasa metninden çıkarılması lehine ve aleyhine birçok tartışma yürütülmüştür. Maddenin metinden çıkarılması yönünde tutum sergileyenler, Kurulun, yürütme kanadında Cumhurbaşkanı ile başbakanı karşı karşıya getireceğini, Cumhurbaşkanının Kurul olmadan da başbakan ve hükümet aracılığıyla dilediği denetimi yaptırabileceğini savunmuşlardır. Asıl mesele, denetim organları değil, denetlenmesi gereken idarenin denetlenecek konumda olup olmadığıdır. Bakanlıkların teftiş kurullarının gerekli denetimi yapabilecek kalifiyede oldukları, buna rağmen Kurulun kurulmasıyla, yürütme erkinde bakanlıklar ve kamu tüzel kişilikleri üzerinde bir denetim organı yaratılmasının denetleme sorununu

[378] Ali Kaya, "Devlet Denetleme Kurulu" (Yayımlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul 1992), 62.

[379] Danışma Meclisi Tutanakları (06.09.1982), 144. birleşim 3. oturum, **Danışma Meclisi Tutanak Dergisi**, 9/1, https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/DM__/d02/c009/dm__02009144.pdf, (Erişim Tarihi: 23.08.2021)

çözmeyeceği vurgulanmıştır.[380] Bu maddenin Anayasa metnine alınmasıyla, 12 Eylül'den sonra ortaya çıkmış müessesler korunmak istenmektedir. Denetimin birçok türünün yanı sıra, Meclis araştırma usulünün de var olduğu gerçeği de unutulmamalıdır. Bu Kurul, yürütme kanadında iki başbakan yaratacak, Cumhurbaşkanı başbakanı denetleme konumuna kadar varabilecektir. Bu da yürütme kanadında Cumhurbaşkanı ve başbakanın birbirini tamamlayan organlar olması özelliğine terstir. Kurulun, vakıfları, meslek kuruluşlarını denetlemesi de olumsuz yönde eleştirilmiştir.[381]

Maddenin metinden çıkarılmaması yönünde tutum sergileyenler ise hükümet sistemleri içinde olağanın dışına çıkılarak güçlü idare ve yönetimin getirildiğini vurgulamışlardır. Maddenin getiriliş amacı, Cumhurbaşkanının gözetim hakkını kullanış şeklini düzenlemek olduğudur. İdari teşkilat içindeki teftiş kurullarının, iktidarı elinde bulunduran hükümet kanadından şekillenme ihtimalinden dolayı sübjektif değerlendirme yapabileceği, bu yüzden tarafsız Cumhurbaşkanına bağlı bir Kurulun denetim açısından faydalı olacağı vurgulanmıştır. Güçlü devlet, denetim yoluyla bunu ispat eden devlettir.[382] Devlet içinde güçlü bir Cumhurbaşkanı, siyasi iktidarın etkisindeki diğer mekanizmaları egale edebilir. Koalisyon hükümetleri ve siyasi iktidar tarafsız denetimin önünde engel olabilir. Sonuçta, Kurulun denetimi bir tespittir, bilgi toplamaya yöneliktir, tarafsız Cumhurbaşkanı bunu en iyi şekilde yapabilir ve bu da Cumhurbaşkanını güçlü kılar ona güç katar.[383] Kurul ile Meclise bağlı ombudsmanlıktan farklı olarak, tarafsız devlet başkanına tarafsız bir organ vasıtasıyla denetim konusunda Cumhurbaşkanına yardımcı olması sağlanmıştır. Kurulun raporlarının mahiyeti bilgi vermek ve aydınlatmak amaçlıdır.[384]

Danışma Meclisi toplantısında Kurul hakkında yapılan diğer bir tartışma da Kurulun parlamenter sistemde yeri olmayan bir mekanizma olduğuna dairdir.[385] Ancak, Kurulun varlığını savunanların görüşü, bu yapıda bir Kurulun başkanlık

[380] "Cahit Tutum'un Konuşması", Danışma Meclisi Tutanakları (06.09.1982), 144. birleşim 3. oturum, **Danışma Meclisi Tutanak Dergisi**, 9/1, 647.
[381] "Akif Enginay'ın Konuşması', Danışma Meclisi Tutanakları (06.09.1982), 144. birleşim 3. oturum, **Danışma Meclisi Tutanak Dergisi**, 9/1, 647.
[382] "M. Fevzi Uyguner'in Konuşması", **Danışma Meclisi Tutanakları (06.09.1982)**, 645 – 646.
[383] "Halil Erdoğan Güler'in Konuşması", **Danışma Meclisi Tutanakları (06.09.1982)**, 648.
[384] "Orhan Aldıkaçtı'nın Konuşması", **Danışma Meclisi Tutanakları (06.09.1982)**, 648 – 649.
[385] "Süleyman Sırrı Kırçalı'nın Konuşması", **Danışma Meclisi Tutanakları (06.09.1982)**, 652.

sisteminde var olduğu zaten hükümet sistemi başkanlık sistemi olsa Kurulun varlığının tartışılmayacağı yönündedir.[386] Sonuçta, Devlet Denetleme Kurulu başlığını taşıyan Anayasa taslak metninin 152. maddesi oylanarak kabul edilmiş, Kurul halkoylamasına sunulacak Anayasa metninde yer almıştır.

Danışma Meclisinin kabul ettiği metnin gerekçesi şöyledir: "Merkezî idarenin önemli bir görevi olan denetim fonksiyonunun bugüne kadar, çeşitli nedenlerle, gereğince yerine getirilemediği bir gerçektir. Siyasî etkilerin dışında kalabilecek tarafsız ve etkin bir denetim organı olarak, Cumhurbaşkanlığına bağlı bir Devlet Denetleme Kurulu kurulmuştur. Hizmetin taşıdığı özellikler dolayısıyla Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı organları dışında kalan tüm kamu kurum ve kuruluşlarının hukuka uygun, düzenli ve verimli işlemesini sağlayacak denetim mekanizması bu şekilde oluşturulmuş olmaktadır".[387] Danışma Meclisi, Kurulu, Anayasa metni taslağının 117. maddesi olarak Milli Güvenlik Konseyine sunmuştur.

Milli Güvenlik Konseyi, Anayasa'nın 108. maddesini Devlet Denetleme Kurulu olarak düzenlemiş, Danışma Meclisinin metninde değişikliğe gitmiştir. Değişikliğin gerekçesini şöyle açıklamıştır; "Danışma Meclisi tarafından kabul edilen 117. maddenin üçüncü fıkrasında yer alan «Devlet Denetleme Kurulu dokuz üyeden oluşur.» şeklindeki hüküm, bu hususun düzenlenmesinin kanun koyucuya bırakılması amacıyla madde metninden çıkarılmış ve madde redaksiyona tâbi tutulmak suretiyle 108 inci madde olarak düzenlenmiştir".[388]

Milli Güvenlik Konseyinin son şeklini verdiği haliyle halkoylamasıyla kabulünden sonra 1982 Anayasasının, 108. maddesi Devlet Denetleme Kurulu başlığıyla şöyle düzenlenmiştir: "İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanının isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek

[386] "Orhan Aldıkaçtı'nın Konuşması", **Danışma Meclisi Tutanakları (06.09.1982)**, 652.
[387] Gerekçeli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, **Anayasa Mahkemesi Yayınları**, Ankara 2019, 666, https://www.anayasa.gov.tr/media/6382/gerekceli_anayasa.pdf, (Erişim Tarihi: 24.08.2021)
[388] Gerekçeli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, **Anayasa Mahkemesi Yayınları**, 666.

kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar. Silahlı Kuvvetler ve yargı organları, Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı dışındadır. Devlet Denetleme Kurulunun üyeleri ve üyeleri içinden Başkanı, kanunda belirlenen nitelikteki kişiler arasından, Cumhurbaşkanınca atanır. Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, kanunla düzenlenir".[389]

Anayasa'nın 104. maddesinde Cumhurbaşkanı "Anayasa'nın uygulanmasını, devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir" hükmüyle, Cumhurbaşkanına idareyi gözetleme görevi verilmiştir. Bunun devamında, Anayasa'nın 108. maddesi ve mülga 2443 sayılı Kanunu'nun 1. maddesinde belirtildiği gibi Devlet Denetleme Kurulunun işlevini düzenlemiştir. Cumhurbaşkanına doğrudan bağlı olan Kurulun işlevi "idarenin hukuka uygun, düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesi ve geliştirilmesinin sağlanmasıdır".

21.01.2017 tarihli Anayasa değişikliğiyle 108. madde şöyle düzenlenmiştir: "İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanının isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar. Yargı organları, Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı dışındadır. Devlet Denetleme Kurulunun Başkan ve üyeleri, Cumhurbaşkanınca atanır. Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir".[390]

5 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 1. maddesine göre bu Kararnamenin amaç ve kapsamı şöyle açıklanmıştır: "a) Devlet Denetleme Kurulunun kuruluşu, görevleri ve işleyişi, Cumhurbaşkanı adına Kurul tarafından yapılacak

[389] Gerekçeli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, **Anayasa Mahkemesi Yayınları**, 666.
[390] Gerekçeli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, **Anayasa Mahkemesi Yayınları**, 667.

denetleme, inceleme, araştırma ve soruşturmalarla ilgili usul ve esasları, mensuplarının nitelikleri, atanmaları ve görevlendirilmeleri, görev ve yetkileri ve diğer özlük işleri ile ilgili esasları, b) Kamu kurum ve kuruluşlarındaki Teftiş Kurulları ile soruşturmacının faaliyet, yetki, görev ve sorumluluk esaslarını, düzenlemektir". 82 sayılı "Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi"[391] ile 5 sayılı Kararnamenin 1., 4. ve 12. maddelerinde değişikliğe gidilmiştir. Anayasa Mahkemesinin 11.11.2021 tarihli 2018/121 esas ve 2021/84 karar sayılı kararında 5 sayılı Kararnamenin 6. maddesindeki "görevden uzaklaştırma tedbiri uygulayabilir" hükmü iptal edilmiştir.

2017 Anayasa değişikliği sonrası, Devlet Denetleme Kurulunun "işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile" düzenlenmektedir. Halbuki 2017 Anayasa değişikliği öncesi, mülga 2443 sayılı Kanun ile düzenlenmekteydi. Burada Cumhurbaşkanının görevlerinin sayıldığı Anayasa'nın 104/17. maddesinde geçen "Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. … Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir" hükmünün değerlendirilmesi gerekir. 2017 Anayasa değişikliği öncesi kanun ile düzenlenen Devlet Denetleme Kurulu, 2017 Anayasa değişikliği sonrası Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmeye başlamıştır. Normlar hiyerarşisinde, kanunlar, olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinden üstündür.[392] Olağanüstü Hal Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ise Anayasa'nın 119/6. maddesine göre "Olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanı, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, 104 üncü maddenin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi

[391] 82 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2021), **T.C. Resmi Gazete**, 31574, 20.08.2021.
[392] Yahya Berkol Gülgeç, **Normlar Hiyerarşisi**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2018, 198.

çıkarabilir. Kanun hükmündeki bu kararnameler Resmî Gazetede yayımlanır, aynı gün Meclis onayına sunulur". Yani, normlar hiyerarşisinde kanunla aynı seviyededir.

Anayasa'da, özellikle Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceği belirtilen konular şunlardır: 1- 104/9. maddede belirtilen "Üst kademe kamu yöneticilerini atar[393], görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler", 2- 106/11. maddede belirtilen "Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir", 3- 108/4. maddede belirtilen "Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir", 4- 118/6. maddede belirtilen "Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir". Bu düzenlemelerden anlaşılacağı üzere, kanun koyucu, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenebilecek konuları tek tek sayarak, istisnai durum yaratmaya çalışmıştır. 2017 Anayasa değişikliği öncesi, kanunla düzenlenen Devlet Denetleme Kurulunun, istisna içinde tutularak, 2017 Anayasa değişikliğinden sonra özellikle Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenleneceğinin belirtilmesi bir münhasır alan yaratma çabasından kaynaklanabilir.[394] Bu çabanın amacı, 2017 Anayasa değişikliği sonrası yürütme yetkisini tek başına elinde tutan Cumhurbaşkanının konumuna paralel ilerlemiştir denebilir. Eskiden kanunla düzenlenen bir kurulun, şimdi Cumhurbaşkanlığı kararnamesi gibi hiyerarşik olarak kanunun altında yer alan bir normla düzenlenmesi, kurulun idare üzerinde etkinliğini azaltabilir.

Ancak, Anayasa'da özellikle "Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir" vurgusu, Anayasa'nın, yürütme yetkisini elinde tutan Cumhurbaşkanına, aslında Cumhurbaşkanı sekreteryası olan bakanları, bürokrasiyi yürüten yetkilileri, idareyi denetleme organı Devlet Denetleme Kurulunu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel

[393] 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 3. maddesine bakıldığında üst kademe kamu yöneticilerinin atama şartları arasında kamu görevlilerinin atanmasında aranan sınav şartının olmadığı görülür. Liyakat şartına uyulduğu varsayılırsa, üst kademe kamu yöneticilerinin atamalarının siyasi nitelikli olup olmadığı tartışmalıdır. Halil İbrahim İriş, **Üst Kademe Yöneticilerinin Atanmaları, Nitelikleri ve Görevlerinin Sona Ermesi**, Yetkin Yayınları, Ankara 2021, 87 – 90.

[394] Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile mahfuz alan yaratılamayacağına dair bakınız: Ardıçoğlu, "**Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi**", 38.

Sekreterliğini, kendi inisiyatifinde şekillendirme önceliğinin tanınması gerekliliğinden kaynaklanmaktadır denebilir. Her ne kadar, Anayasa'nın 104/17. maddesi ve yasamanın asliliği ve genelliği ilkelerini göz önünde tutularak, yasamanın zaten her alanda kanun yapabileceğini kabul edilmiş olsa da[395], Devlet Denetleme Kurulunun, 2017 Anayasa değişikliği sonrası Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmesi ve bunun mahfuz alan olması sebebiyle, Kurulun etkinliğini hukuk mantığı çerçevesinde azaltmayacağını savunan görüşler de mevcuttur.[396]

Bir diğer konu da, 5 sayılı Kararnamenin 25. maddesine göre "Kurulun denetleme ve toplantı usulleri, raporlar ve raporlama süreçleri ve diğer işleyişi Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan yönetmelikle düzenlenir" hükmüdür. Cumhurbaşkanlığı yönetmelikleri de 2017 Anayasa değişikliği ile Türk hukuk sistemine dahil olmuş düzenleyici normlardan biridir. Anayasa'nın 124/1. maddesine göre "Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler". Buradan da anlaşılacağı üzere, normlar hiyerarşisinde yönetmelikler, Kanunun ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin altında yer almaktadır. 5 sayılı Kararnameye göre, "Kurulun denetleme ve toplantı usulleri, raporlar ve raporlama süreçleri ve diğer işleyişi" Cumhurbaşkanlığı yönetmeliği ile düzenlenecekse, bu yönetmeliklerin, yönetmeliğin doğası gereği, kanunlara ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine aykırı olmaması gerekmektedir.

5 sayılı Kararname incelendiğinde, 5. bölümde "Kurul sekreterliği ve Raporlar" başlığı altında 16 – 20. maddeler arasında, raporlar ve raporlama süreçleri ile ilgili ayrıntılı düzenlemeler zaten yapılmıştır. Burada, Cumhurbaşkanlığı yönetmeliği ile bir düzenlemeye gerek olup olmadığı ilerleyen zamanlarda karşımıza çıkacaktır. 5 sayılı Kararnamenin 25. maddesi her ihtimale karşı düzenlenmiş bir hüküm de olabilir, uygulamada karşılaşılma ihtimali olan sorunlara çözüm

[395] Fatma Didem Sevgili Gencay, "Kanun ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Karşılıklı Mahfuz Alanları Meselesi, Türkiye – Fransa Karşılaştırmalı Çalışma", Kamu Hukukçuları Platformu, 18 – 19 Ekim 2019 Toplantısı İstanbul, https://www.kamuhukukculari.org/?sayfa=toplanti_bildiriler&id=9&no=2. Erişim Tarihi: (21.05.2022)

[396] "Doğrudan Anayasa'dan kaynaklanan yürütme işlemidir ve mahfuz alandır" Yıldırım, "**Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri**", 16.

üretebilmek için düzenlenmiş de olabilir. Muhtemel yönetmelik, Cumhurbaşkanının takdirinde, çıkarılmasa da, 5 sayılı Kararname ve ilgili mevzuat uygulanacaktır. Zaten, 5 sayılı Kararnamenin 25. maddesinde yönetmelik çıkarılacağı belirtilmeseydi dahi, Cumhurbaşkanı, Anayasa'nın kendisine verdiği yetkiye dayanarak yönetmelik çıkarabilir. Ayrıca, 5 sayılı Kararnamenin 26. maddesinde "hüküm bulunmayan hallerde 657 sayılı Kanun ve ilgili diğer mevzuat uygulanır" hükmüyle de olası bir düzenleme boşluğu doldurulmak istenmiştir.

Şunu belirtmek gerekir ki, soruşturma ve raporlama süreci, ayrıntılı düzenlemeler gerektiren, teknik konulardır. Soruşturma ve raporlama ile kişilerin hak ve özgürlüklerine dokunulabilir, adli ve idari işlemlere esas teşkil edebilecek sonuçlar doğurabilir. 5 sayılı Kararnamenin 25. maddesi de, uygulamalar arttıkça düzenlenmesi gereken konuların da artacağı ihtimali çerçevesinde değerlendirilebilir. Yönetmeliklerle, kanun ve kararname gibi soyut düzenlemelerin, ayrıntılarıyla anlatılarak anlaşılması sağlanacağından, ilgililerin uygulamada kolaylık yaşayacağı ve sorumluluk açısından daha az tereddüt duyacakları vurgulanmalıdır. Bundan dolayı da, 5 sayılı Kararnamenin 25. maddesinin uygulamasını gelecekte görme ihtimali kuvvetlidir.

2.7.2. Teşkilatı

1982 Anayasası'nın kabulünden önce mülga 2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun'un Milli Güvenlik Konseyi'nce kabulü sonrasında Devlet Denetleme Kurulu kurulmuştur. Cumhurbaşkanına doğrudan bağlı olan Kurul, yürütme erkinin güçlendirilmesinin bir sembolü olarak değerlendirilmiştir. 1982 Anayasası'nın 108. maddesinde düzenlenmek suretiyle anayasal zeminine kavuşmuştur. Bu ilk düzenleme ile Devlet Denetleme Kurulu, Anayasa'nın 108. maddesinde "… Silahlı kuvvetler ve yargı organları, Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı dışındadır. Devlet Denetleme Kurulunun üyeleri ve üyeleri içinden başkanı, kanunda belirlenen nitelikteki kişiler arasından, Cumhurbaşkanınca atanır. Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, kanunla düzenlenir" şeklinde yer almıştır.

Bu düzenlemede belirtildiği üzere, işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenen Kurul, Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı organları dışında Anayasa'da belirtilen ilgili kurum ve kuruluşlarda inceleme, araştırma ve denetim ile görevliydi. Mülga "Devlet Denetleme Kurulunun Teşkilat Görev ve Çalışma Düzeni Hakkında Yönetmelik"[397] ile ayrıntıları düzenlenmişti. Cumhurbaşkanının doğrudan talimatıyla harekete geçen Kurul, yaptığı inceleme, araştırma ve denetim sonucunda oluşturduğu raporu Cumhurbaşkanına sunardı. Sunulan bu rapor kendiliğinden bir etki doğurmazken, Cumhurbaşkanı onayladıktan sonra gereği yapılmak üzere Kurul Başkanlığınca, Başbakanlığa ve ilgili kuruluşa iletilirdi.

2017 Anayasa değişikliği sonrasında Anayasa'nın 108. maddesinde değişikliğe gidilmiştir. Düzenlemenin yeni halinde Devlet Denetleme Kuruluna maddede sayılan ilgili kurum ve kuruluşlarda idari soruşturma yapma yetki ve görevi de verilmiştir. Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı dışında sadece yargı organları tutulmuştur. Silahlı kuvvetler de Kurulun görev alanına dâhil edilmiştir. Kurulun başkan ve üyeleri Cumhurbaşkanınca atanır. Kurulun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenir. Bu bağlamda 5 sayılı Kararname çıkarılmıştır. Kurul, ayrıntısıyla bu kararnamede düzenlenmiştir.

5 sayılı Kararnamenin 3. maddesine göre Cumhurbaşkanlığına bağlı bir üst denetleme organı olan Kurul, başkan ve sekiz üyeden oluşur. Başkan ve üyeler Cumhurbaşkanına karşı sorumludur. "Kurul, Karar Organı ile denetim ve soruşturma grupları, Kurul Sekreterliği ve ona bağlı idari birimlerden oluşur". Anayasa'nın 108/3. maddesinde Kurul başkanı ve üyelerinin Cumhurbaşkanınca atanacağı belirtilmiştir. 5 sayılı Kararnamenin 10. maddesinde ise Kurul başkanı ve üyelerinin "yükseköğrenimlerini bitirdikten sonra en az on iki yıl devlet hizmetinde başarıyla çalışmış ve temayüz etmiş olan kimseler arasından" atanacağı belirtilmiştir. 5 sayılı Kararnamenin 7. maddesinde Kurul başkanının görevlerinden "denetleme raporlarını Cumhurbaşkanına sunmak" ve " Cumhurbaşkanınca verilecek diğer işleri yapmak" sayılmıştır. 5 sayılı Kararnamenin 8. maddesinde ise Kurul başkanı ve sekiz üyeden

[397] "Mülga 2443 sayılı Kanun madde 10: "Kurulun teşkilat ve çalışma düzeni Cumhurbaşkanınca onaylanacak bir yönetmelikle belirlenir".

oluşan Kurul Karar Organı denetim esas ve usulü, raporlar, mevzuat ve birimler hakkındaki görevleri sıralanmıştır. Kurul üyelerinin görevleri 5 sayılı Kararnamenin 9. maddesinde sayılmıştır ve üyeler denetim ve soruşturma gruplarına başkanlık ederler.

5 sayılı Kararnamenin 11. maddesine göre denetim ve soruşturma grupları denetim, inceleme, araştırma ve soruşturmaları yapmak ve bunlara ilişkin rapor hazırlamakla görevlidir. 11. maddenin 6. fıkrası soruşturma raporlarına ayrı bir önem atfederek "Soruşturma raporları Kurulda görüşülmeden Kurul Başkanınca Cumhurbaşkanına sunulur ve mevzuatta tanımlanan yetkili mercilere gönderilir" hükmünü getirmiştir. Denetçilerin görev ve yetkileri, nitelikleri ve görevlendirilmesi 5 sayılı Kararnamenin dördüncü bölümünde sayılmıştır. Kurul sekreteri ise 5 sayılı Kararnamenin 15. maddesinde belirtildiği üzere Kurul başkanı tarafından atanır ve Kurulun idari işlerini yürütür.

2.7.3. Amaçları

Anayasa'nın 108. maddesine göre Devlet Denetleme Kurulu "İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla… her türlü idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar". Devlet Denetleme Kurulunun amacının, madde metinlerinin lafzından, idarenin hukuka uygunluğunun sağlanması, idarenin düzenli ve verimli şekilde yürütülmesi ve idarenin geliştirilmesi olduğu anlaşılır. Bu amaçların ilki olan idarenin hukuka uygunluğu kavramı, hukuk devleti ilkesinin gereklerinden olan yürütme organının hukuka bağlılığı kavramından gelir. Anayasa'nın 2. maddesinde cumhuriyetin nitelikleri düzenlenirken, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devleti olduğu belirtilir. Anayasa'nın 11. maddesi ise "Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır". 125. maddesine göreyse "İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır. İdare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür". Yani idare, Anayasaya bağlı kalmak zorundadır ve yargısal denetim altındadır.

Kamu gücünü elinde bulunduran idare karşısında kişi hak ve hürriyetlerini korumak, hukuk devleti olmanın gereğidir. İdarenin hukuka bağlılığının şartları olarak da, idarenin bütün eylem ve işlemlerinin yargı denetimine tabii olması, hakimlerin bağımsız ve teminatlı olması, idarenin faaliyetlerinin önceden bilinebilir olması, hukuki güvenliğin sağlanması, geçmişe etki yasağına uyulması ve idarenin mali sorumluluğunun mevcut olması sayılmaktadır.[398] İdarenin yargısal denetiminin yanı sıra, yargı dışı denetim yollarıyla da denetlenebilmesi mümkündür ve bu yollardan birisi de Cumhurbaşkanlığına bağlı Devlet Denetleme Kurulu vasıtasıyla yapılan denetimdir.[399]

Devlet Denetleme Kurulunun ikinci amacı ise idarenin düzenli ve verimli şekilde yürütülmesi olarak belirtilmiştir. Anayasa'nın 104. maddesine göre "Cumhurbaşkanı, Devlet başkanı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasa'nın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin eder". Bu düzenin, uyumun ve verimliliğin sağlanabilmesi ve Cumhurbaşkanının gözetleme görevini yerine getirebilmesi için Devlet Denetleme Kurulu eliyle denetim yaptırması olasıdır. İdarenin yargısal denetimi ve yargı dışı denetimi söz konusudur. İdarenin yargısal denetiminde gerek Anayasa'nın 125. maddesinde gerekse 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu[400] 2/2. maddesinde belirtildiğine göre "İdari yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır. İdari mahkemeler; yerindelik denetimi yapamazlar". Burada idarede düzenlilik, uyumluluk ve verimlilik kavramlarının denetiminin, hukuka uygunluk değil, yerindelik denetimine girdiğini belirtmek gerekir.[401] Bu yerindelik denetimi de yargısal yolla değil, yargı dışı yollarla yapılır.[402]

---

[398] Gözler, **İdare Hukuku Cilt I**, 139 – 144.

[399] Yürütmenin yargı dışı yollarla denetlenmesi yollarından biri olan Devlet Denetleme Kurulu denetimi, "yasa koyucunun yargısal denetim konusunda taşıdığı kuşkulara ilginç bir örnek" olarak değerlendirilmiştir. Selçuk Soybay, "Devlet Denetleme Kurulu'nun Konumu ve İşlevi (I)", **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, 1984, 5/1-3, (104-114), 112.

[400] 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu (1982), **T.C. Resmi Gazete**, 17580, 20.01.1982.

[401] Soybay, "**Devlet Denetleme Kurulu'nun Konumu ve İşlevi (I)**", 114.

[402] "Düzenlilik ve verimlilik gibi (esasen herhangi bir eylem ya da işlemin karar aşamasında ve icrasında yerindelik denetimi alanına giren) bir konuda Devlet Denetleme Kurulu araştırma, inceleme ve denetleme yapabilecek, aslında yasama tarafından değerlendirilebilecek olayı yasamanın yerine geçerek bir anlamda kendisi belirleyebilecektir." Recep Sanal, **Türkiye'de Yönetsel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu**, Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara 2002, 162.

İdarenin düzenli şekilde yürütülmesinden çıkarılabilecek net bir anlam yoktur. Düzenli idare ya da düzenlilik denetimi geniş ve belirsiz bir tanımdır. Her ne kadar her idare için aynı koşullar geçerli olmasa da, düzenlilikten, iyi bir idarenin yönetiminin, aksaklığa uğramadan, kararlı şekilde, verimli bir kamu hizmeti vermek amacıyla işlemesi anlaşılabilir. Verimlilik ise, hizmet verilirken, hizmetin kalitesinin yüksek olmasıyla[403] ve ayrıca sisteme belirli bir girdi olduğunda ve bu girdi sabitken çıktıların artmasıyla ölçülebilen bir kavramdır.[404] Verimli olmaktan ya da karşıt anlamı verimsizlikten bahsederken, belirli bir konuda uyuşmak ya da uyuşmazlık anlaşılabilir.[405] Devlet Denetleme Kurulu, görev alanı içerisine giren ilgili kurum ve kuruluşlarda, düzenli ve verimli çalışmalarını sağlayabilmek adına her türlü idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapabilir.

Devlet Denetleme Kurulunun üçüncü amacı ise idarenin geliştirilmesini sağlamaktır. Bu amaç idarenin düzenli ve verimli çalışması ile yakından ilintilidir. İdarenin, gelişmelere ayak uydurabilmesi, gelişmeler sonucu artan ya da kapsamı değişen kamu hizmetlerini sağlayabilmesi ve bunu düzenli ve verimli şekilde yapabilmesini sağlamak idarenin geliştirilmesi olarak tanımlanabilir.[406] Devlet Denetleme Kurulu, idarenin önünde varsa engelleri, inceleme, araştırma, soruşturma ve denetleme yaparak tespit edip, bunların giderilmesine öncülük eden adımı atmış olacak, idarenin düzenli ve verimli çalışmasını sağlayıp gelişmesinin önünü açacaktır.

2.7.4. Görevleri

Devlet Denetleme Kurulunun görevleri ise 5 sayılı Kararnamenin 4. maddesinde ayrıntısıyla sıralanmıştır: "(1) Cumhurbaşkanının emriyle çalışan Devlet Denetleme Kurulunun görevleri şunlardır: a) İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerde, vakıflarda, kooperatiflerde, birliklerde ve bu kurum ve kuruluşların her

[403] Atay, **Denetim ve İdarenin Yönetsel Denetimi, Anka Matbaa**, İ89.
[404] Sanal, **Türkiye'de Yönetsel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu**, 162.
[405] Soybay, "**Devlet Denetleme Kurulu'nun Konumu ve İşlevi (I)**", 114.
[406] Sanal, **Türkiye'de Yönetsel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu**, 162.

türlü ortaklık ve iştiraklerinde, her türlü idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapmak[407], b) Kamu kurum ve kuruluşlarının teftiş ve denetim birimleri arasında koordinasyon ve uyumlaştırma faaliyetlerini yürütmek, c) Antlaşma veya sözleşmelerdeki esaslar çerçevesinde uluslararası kuruluş ve örgütlerde inceleme ve araştırma yapmak, ç) Kamu yönetimi ve kamu hizmetlerinin sunumunda saydamlık, verimlilik, etkinlik ve iyi yönetişim alanlarında çalışmalar yapmak, d) Uluslararası kurum ve kuruluşlar nezdinde görev alanıyla ilgili olarak katkı sağlamak ve çalışmalarda bulunmak, yapılan katkı ve çalışmaları izlemek ve gerektiğinde koordine etmek, e) Mevzuatta verilen diğer görevleri yapmak, f) Cumhurbaşkanının vereceği diğer işleri yapmak".

Devlet Denetleme Kurulunun fonksiyonları üzerine yürütülen tartışmaların paralelinde, Kurulun görevleri yeniden düzenlenmiştir. Her ne kadar Cumhurbaşkanının talimatıyla harekete geçse de, Kurul, belirtilen amaçları yerine getirmek için her türlü idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapmak adına, idarenin denetim elemanlarından ve hatta gerekliyse konunun uzmanı özel kişilerden bile faydalanabilir. Cumhurbaşkanının talimatı ile ülke gündeminde olan ve kamuoyunu ilgilendiren konularda tarafsız bir denetim yapabilir. Tüm bunları yaparken de, Kurulun idare içindeki konumu gereği, ulusal uluslararası kaynakları ve kuruluşları etkili şekilde kullanabilir ve işbirliği yapabilir.[408]

2.7.4.1. Devlet Denetleme Kurulu Raporları

2017 Anayasa değişikliği öncesi, mülga 2443 sayılı Kanun ve ilgili mülga Yönetmeliğinde, Devlet Denetleme Kurulunun raporlarından bahsedilirken inceleme, araştırma ve denetleme raporları kavramları kullanılmıştır. Ayrıca, mülga 2443 sayılı Kanuna istinaden çıkarılmış mülga Yönetmelik, Kurulun "yıllık rapor" hazırlayacağına hükmetmişti. Mülga Yönetmeliğin 12/g. maddesine göre yıllık rapor, "Kurulun bir yıllık çalışmasını gösterir" rapordur. Mülga Yönetmeliğin "Kurulun Görevleri" başlıklı 11/d. maddesine göre "Devlet Denetleme Kurulu yıllık raporu ile Kurul çalışmalarından yayınlanacak olanları kararlaştırarak, Devlet Başkanının onayına sunmak," Kurulun görevleri arasında sayılmıştı. 2017 Anayasa değişikliği

[407] 82 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Değişik Bent.
[408] Sanal, **Türkiye'de Yönetsel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu**, 159.

sonrasında 5 sayılı Kararname incelendiğinde, Kurulun yıllık raporlarından bahsedilmediği görülür. 5 sayılı Kararnamenin 16. maddesine göre ise Kurulun " denetim raporu, inceleme raporu, araştırma raporu, ön inceleme raporu, soruşturma raporu, disiplin soruşturması raporu ve ivedi durum raporu" hazırlayabileceği düzenlenmiştir.

Devlet Denetleme Kurulunun ilk raporu, sermayesinin tamamı ya da yarıdan fazlası Devlete ait olup denetleme tarihine kadar hiç denetlenmemiş olan "Gerkonsan Çelik Konstrüksiyon Fabrikası" için 1981 yılının sonlarında hazırlanmıştır.[409] Kurulun, 12. Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'dan önce, Kenan Evren (79), Turgut Özal (13), Süleyman Demirel (82), Ahmet Necdet Sezer (6), Abdullah Gül (34)[410] döneminde açıklanmasında sakınca görülmeyen 214 raporu bulunmaktadır. Kurulun hazırladığı raporların %26'sı araştırma ve inceleme raporu, %15'i denetim raporu, %16'sı inceleme raporu, %7'si araştırma raporu, %32'si inceleme ve denetim raporu, %4'ü inceleme, araştırma ve denetim raporudur.[411]

Kurulun, en son raporu bir denetim raporudur. Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'ın talimatıyla 2021 yılı yaz aylarında ülke genelinde çıkan orman yangınlarına müdahalede yetersiz kalan Türk Hava Kurumunu denetlediği son denetim raporunda, Devlet Denetleme Kurulu, Türk Hava Kurumunun borca batık konumda olduğunu belirtip, faaliyetlerinin etkin ve verimli olabilmesi için toplam 116 öneri de bulunmuştur.[412] Bu rapora, basına servis edildiği kadarıyla ulaşılabilmiştir.[413] Kurul, 2021 yılının Ekim ayında Tarım ve Orman Bakanlığı hakkında, Uruguay'dan ithal

[409] "Bu rapor, Kurul'da 27.11.1981 tarihinde görüşülüp karara bağlanmıştır. Devlet Başkanı tarafından 02.12.1981 tarihinde onaylanarak, 11.03.1982 tarihinde gereği için Başbakanlığa gönderilmiştir." Recep Sanal, **Türkiye'de Yönetsel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu**, 197.

[410] Devlet Denetleme Kurulu Raporları, http://**www.abdullahgul.gen.tr**/ddk-raporlari/366/22504/devlet-denetleme-kurulu-raporlari.html, (Erişim Tarihi: 22.9.2021)

[411] Recep Sanal, **Türkiye'de Yönetsel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu**, 198.

[412] Hasan Ay, Anadolu Ajansı (14.09.2021) Devlet Denetleme Kurulundan "Türk Hava Kurumu" raporu, https://www.aa.com.tr/tr/gundem/devlet-denetleme-kurulundan-thk-raporu/2364036, (Erişim Tarihi: 22.9.2021)

[413] Raporlar, Cumhurbaşkanına sunulduğu için ve Cumhurbaşkanının talimatları doğrultusunda işleme tabi tutulduğundan, Cumhurbaşkanının inisiyatifinde Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığının veya İletişim Başkanlığının nezdinde, belli ölçülerde veya tamamıyla kamuoyu ile paylaşım yapıldığını düşünmekteyiz. Kamuoyuna açıklanan bilgilerden fazlasının nasıl elde edileceği konusunda net bir bilgi bulunmamaktadır. Kurulun, Cumhurbaşkanlığı'nın web sitesinden ulaşılabilen raporlarına artık ulaşılamamaktadır. Ayrıca, Ahmet Sever, "Devletin çöken kurumları (2) – Devlet Denetleme Kurulunun bir adı vardı, o da gitmiş!" (25.11.2017), https://t24.com.tr/yazarlar/ahmet-sever/devletin-coken-kurumlari-2--ddknin-bir-adi-vardi-o-da-gitmis,18599 (Erişim Tarihi: 22.9.2021)

edilen canlı hayvanlar üzerinden edinilmiş rüşvet iddiaları üzerine soruşturma yürütme talimatını doğrudan Cumhurbaşkanından almıştır.[414] Soruşturma devam ederken, 4 Mart 2022 tarihinde Tarım ve Orman Bakanı istifa etmiştir. İstifasında Devlet Denetleme Kurulunun yürüttüğü soruşturmanın ve Cumhurbaşkanına sunduğu taslak raporun etkili olduğu iddia edilmektedir.[415] Ayrıca Kurul, 2021 yılının Kasım ayında da yaşanan ekonomik krize bağlı olarak dövizde yaşanan manipülasyonun araştırılması için Cumhurbaşkanı tarafından doğrudan görevlendirilmiştir.[416]

2.7.4.1.1. Raporların İcrailiği

Devlet Denetleme Kurulunun, idari teşkilat üzerindeki etkinliğinin değerlendirilebilmesi için, inceleme, araştırma, denetleme ve soruşturma sonucu hayat bulan raporlarının idari teşkilat üzerindeki etkisi tartışılmalıdır. 2017 Anayasa değişikliği sonrası, yürütme görev ve yetkisi tek başına Cumhurbaşkanına verilmiştir. Yeni hükümet sistemi ile yürütmenin tek elden başı olan Cumhurbaşkanına doğrudan bağlı ve onun talimatıyla harekete geçen Devlet Denetleme Kurulunun, idari teşkilat üzerindeki etkisi, yani attığı her adım, etkinlik açısından değerlendirmeye değer olacaktır.

---

[414] "Soruşturmanın asıl konusu, Uruguay'dan Türkiye'ye canlı hayvan ithalatında yaşanan aksaklığın "maddi çıkar" karşılığında giderilmesi. Yani daha bilinen şekliyle; rüşvet alınması karşılığında bürokratik sorun giderilmesi. Hatırladığım kadarıyla AKP iktidarında ilk kez böyle bir soruşturma açılıyor". Tolga Şardan (12 Ekim 2021), Çanlar, Tarım ve Orman Bakanlığı için çalıyor: Devlet Denetleme Kurulu, bakanlık hakkında "rüşvet" iddiasıyla soruşturma başlattı!", T24 İnternet Gazetesi, https://www.t24.com.tr/yazarlar/tolga-sardan-buyutec/canlar-tarim-ve-orman-bakanligi-icin-caliyor-ddk-bakanlik-hakkinda-rusvet-iddiasiyla-sorusturma-baslatti,32785. Erişim Tarihi: (21.05.2022).

[415] "Devlet Denetleme Kurulu raporu son şeklini aldı. Ancak burada önemli bir nokta daha var. Devlet Denetleme Kurulunun yaptığı çalışmalar sonucunda hazırlanan araştırma / soruşturma raporu savcılığa gönderilecek mi? Normalde, içeriğindeki adli suç / suçlar iddiaları nedeniyle adliyeye gönderilmesi gerekiyor. İddialarda adı geçen, resmi belgelerde imzaları olan siyasi ve bürokratların yargılanmasının önünün açılması söz konusu. Eğer, adliyeye gönderilmeyip, sadece Pakdemirli'nin görevden alınmasına araç olması amacıyla böyle bir süreç yaşandıysa, ona da diyecek bir şey yok maalesef! Yakın zamanda sürecin nasıl sonuçlanacağını göreceğiz". Tolga Şardan (8.3.2022), "Pakdemirli'nin hakkındaki Devlet Denetleme Kurulu raporunda neler var?", T24 İnternet Gazetesi, https://t24.com.tr/yazarlar/tolga-sardan-buyutec/pakdemirli-nin-hakkindaki-ddk-raporunda-neler-var,34500. Erişim Tarihi: (21.05.2022).

[416] "Yüklü miktarda döviz alıp özellikle dolar ve Euro'nun artmasına yol açan kurum ve kuruluşları tespit edecek. Devlet Denetleme Kurulu Başkanı Yunus Arıncı ve ekibi, araştırma sonucunu bir rapor haline getirerek eğer bir suç tespit edildiyse işlem yapılmak üzere ilgili kurumlara gönderecek." Nazif Karaman (27.11.2021), "Dövizdeki manipülasyon araştırılacak", Sabah Gazetesi, https://www.sabah.com.tr/ekonomi/dovizdeki-manipulasyon-arastirilacak-5762606. Erişim Tarihi: (21.05.2022).

Devlet Denetleme Kurulu raporlarının icrailiğini tartışılabilmesi için öncelikle idari işlem, idari işlemin temel özellikleri, icrailik ve icrai olmayan işlemler üzerinde durulmalıdır. İptal davalarında, idarenin hukuk düzenine aykırı işlemlerini ortadan kaldırmak ve hukuka bağlılığını sağlamak amacını, idarî işlemler ise konusunu[417] oluşturmaktadır.[418] 2577 sayılı Kanununun 14/3/d. maddesine göre bir dilekçenin ilk incelemesinde mahkeme "idari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olup olmadığını" incelemelidir. Burada "kesin ve yürütülmesi gereken" işlemden kast edilenin icrailik olup olmadığı da tartışılmalıdır.

İdarenin, yeteneği, ehliyeti, yetkisi denilince idari işlem, idari eylem, idari işlem ve eylem yapabilme kapasitesi anlaşılır. İdari işlemler, kural olarak, idari organ ve makamların idare alanındaki irade açıklamalarıdır.[419] Her ne kadar, kural olarak bu tanım yapılsa da, idarenin her işlemi idari işlem değildir. İdarenin, özel mallarının işletilmesine ilişkin işlemleri, idarenin özel hukuk sözleşmeleri, kamu iktisadi teşebbüslerinin üçüncü kişilerle olan işlemleri idari işlem sayılmaz.[420] İdare hukukuna, uyuşmazlık halinde de idari yargıya tabii olan kamu gücüne dayanan hukuki işlemler yani hukuki sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarına idari işlem denir.[421] Yine, kamu kurum ve kuruluşları tarafından, kamu hukuku kuralları çerçevesinde, tek taraflı olarak ve resen uygulanabilen hukuki tasarruflara idari işlem denir.[422] "İdare ve idare adına hareket eden özel hukuk kişilerince ya da yasama veya yargı organınca yasama ve yargı fonksiyonu dışında, idare fonksiyonuna ilişkin olarak, kamu gücü kullanılarak yapılan; doğrudan ya da belli bir süreç içinde, rızaları olsun ya da olmasın kişi veya onlara ait nesnelerin hukuki durumlarının etkileyen, kamusal nitelikli, tek yanlı irade açıklamalarına"[423] idari işlem denir. Görüldüğü üzere, idari işlem tanımlanırken, işlemi yapan organın idari bir organ yani kamu kurum ve kuruluşlarından biri olması,

[417] "İptal davasına konu teşkil edebilmesi bakımından idari işlemin bireysel veya düzenleyici olmasının bir önemi yoktur. Her ikisi de iptal davasına konu edilebilir. Ancak idari işlemlerden yalnızca tek yanlı ve yürütülmesi gerekli (zorunlu) nitelikte olanlar iptal davasına konu edilebilir. Bu nedenle, iki yanlı işlemlerden olan idari sözleşmeler iptal davasına konu edilemez." Kaplan, **İdari Yargılama Hukuku**, 221.

[418] Celal Erkut, **İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği**, Danıştay Matbaası, Ankara 1990, 117.

[419] Lütfi Duran, **İdare Hukuku Ders Notları**, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1982, 385.

[420] Gözler, **İdare Hukuku Cilt I**, 760.

[421] Gözler, **İdare Hukuku Cilt I**, 764.

[422] Gözübüyük ve Tan, **İdare Hukuku Cilt I**, 333.

[423] Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, **Türk İdare Hukuku**, 336.

bu organların kamu gücünü kullanması, tek taraflı yapılabilinir olmaları, resen icra edilebilmeleri, yapılan irade açıklamasının hukuki bir sonuç doğurması unsurları aranmaktadır.

Bir idari işlemin özellikleri sıralanacak olursa, tek taraflılığı, icrailiği, resen icra edilebilirliği ve hukuka uygunluk karinesinden faydalanması sayılır.[424] Tek yanlı işlemler, kendi kendilerine ve tek bir tarafın iradesi ile hukuki değer kazanabilen işlemlerdir. Buradaki iradeyi açıklayan taraf kamu gücü ayrıcalığını elinde tutan idaredir. Tek yanlı işlemlerin hukuki sonuç doğurabilmeleri için özel hukuk ilişkilerinde aranan karşılıklı irade açıklaması ve rızanın aksine, ilgililerin iradesine ihtiyaç bulunmadığı gibi, üstelik ilgililer, söz konusu işlemler ile getirilen hukuki yükümlülüklere de uymak zorundadır.[425] Resen icra edilebilirlik ise, icrailik kavramında farklı olarak, kendisine kanunda açıkça yetki verilmiş olan idarenin, hukuk dünyasında etki ve sonuç doğuran bir idari işlemin, maddi âlemde de değişiklik doğurmasının bizzat idare tarafından gerçekleştirilebilmesini ifade eder.[426] İdari işlemin hukuka uygunluk karinesinden yararlanması ise, doğrudan hukuka uygun oldukları kabul edilen idari işlemlerin ilgililer üzerinde doğurduğu etkilerin, iptal davası açılıp iptal edilene kadar devam ediyor olmasıdır. İptal davası açılması, işlemin hukuka uygunluğunu etkilemez ancak ilgili yürütmenin durdurulması müessesine başvurur ve mahkeme yürütmeyi durdurursa iptal davasının sonucunu beklemez.[427]

İdari işlemin icrailiği ise, idarenin, kamu gücü ayrıcalıklarını elinde bulundurması sonucu, üçüncü kişiler üzerinde, ayrıca bir başka işlemin varlığına gerek kalmaksızın, doğrudan doğruya çeşitli hukuki sonuçlar doğurmak suretiyle etkisini göstermesidir.[428] Yani, icrai bir idari işlem uygulanabilirdir ve bu icrai işlem ile işlemin muhatabının hukuki statüsü üzerinde oluşmuş bir hukuki etki vardır.[429] İdari işlemleri, özel hukuk işlemlerinden ayıran en temel özelliklerden olan, idarenin, ilgili kişinin rızası olmadan, kamu gücü ayrıcalıklarını kullanma yetkisine istinaden tek

[424] Atay, **İdare Hukuku**, 427.
[425] Erkut, **İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği**, 13.
[426] Ulusoy, **Yeni Türk İdare Hukuku**, 279.
[427] Günday, **İdare Hukuku**, 126.
[428] Erkut, **İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği**, 119.
[429] Dilşat Yılmaz, **İdari İşlemin İcrailik Özelliği**, Astana Yayınları, Ankara 2014, 28.

yanlı işlem yapması ve bunun sonucunda hukuki etki yaratması, o idari işlemin icrailik özelliğinden kaynaklanmaktadır.[430]

İdari işlemin icrailiği ile resen icra arasında fark vardır. İdari işlem, ilgilinin rızası olmadan hukuki sonuçlarını doğurur ancak bu hukuki durum değişikliğinin ilgiliye yansıtılması idarenin harekete geçmesiyle gerçekleşir. Yani idari işlemin, fiili hayatta ilgiliyi etkilemesi için idarenin bu işlemi, ilgiliye yansıtması gerekir. İşte idarenin bu işlemi doğrudan yansıtma yetkisi de resen icra edebilmedir.[431] Ayrıca, 2577 sayılı Kanunun 14. maddesinde hükmedilen kesin idari işlem ile icrai idari işlem arasında da fark vardır. Kesinlik, iradi karar verecek olan idari makamın, iradesini tam olarak açıklaması, karar alma sürecinin tamamlanması ve tüm bu prosedürün kendisidir.[432] 2577 sayılı Kanunun 14. maddesinde hükmedilen yürütülebilir idari işlem ise bir idari kararın, bir kimsenin menfaatini etkileyip etkilemediği yani ilgililere karşı etkili bir durum yaratıp yaratmadığıdır.[433] Yani yürütülebilir olma, idari yargıda icrailiğin vücut bulmuş hali olarak karşımıza çıkmaktadır.[434]

İdarenin icrai işlemlerinin yanı sıra, icrai olmayan işlemleri de bulunmaktadır. İdarenin yaptığı işlemle, bireylerin hukuki statüsünde herhangi bir değişiklik meydana gelmiyorsa, yapılan bu işlem icrai olmayan idari işlemdir.[435] İcrai olmayan idari işlemler kendi arasında çokça çeşitlidir. Burada örnek olarak, hazırlık, ön, öneri, yardımcı işlemler olarak adlandırılan guruptaki icrai olmayan işlemler verilecektir. İdari kararın alınmasından önce yapılan ve kararı alan makamı bağlamayan, yönlendirici, aydınlatıcı ve bilgilendirici işlemlere hazırlık işlemleri denir.[436] Hazırlık işlemlerine, danışma işlemleri yani cevap ve açıklamalar, mütalaa, görüşler, tutanaklar, mükellefiyet tesis eden işlemler, kıymet takdir işlemleri, savunma isteme işlemleri, teklif işlemleri, bilgi isteme işlemleri, bilgi iletme işlemleri, değerlendirmeler, idare tarafından yapılan icaplar ve teklifler, araştırma ve

[430] Mutlu Kağıtcıoğlu, "İdari işlemin İcrailiği", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, 2012/103, 269.
[431] Kağıtcıoğlu, "**İdari işlemin İcrailiği**", 270.
[432] Dilşat Yılmaz, "Türk İdare Hukuku'nda İdari İşlemin "Kesin"Liği Üzerine Bir Değerlendirme: "Kime Göre?", "Ne İçin?" Kesinlik", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,** 21/2, 109.
[433] A. Şeref Gözübüyük, **Yönetsel Yargı**, Turhan Kitapevi, Ankara 2020, 149.
[434] Yılmaz, **İdari İşlemin İcrailik Özelliği**, 90.
[435] Cemil Kaya, "Türk İdare Hukukunda İcrai Olmayan İdari İşlemler", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,** 11/1-2, 260.
[436] Gözler, **İdare Hukuku Cilt I**, 806.

incelemeler, raporlar yani sağlık kurulu raporları, adli raporlar, teftiş raporları, kıymet takdir raporları, güvenlik soruşturması raporları, gizli sicil raporları, toprak üstü uygulamaya ilişkin karma kurul raporları, vergi inceleme raporları, kimyager raporları ve soruşturma raporları[437] örnek olarak verilebilir.[438]

Buraya kadar yapılan açıklamalardan anlaşıldığı üzere, idare tarafından hazırlanan raporlar, bir hazırlık işlemidir ve idarenin icrai olmayan işlemleri arasında değerlendirilir. Devlet Denetleme Kurulunun raporları da idarenin hazırlık işlemlerindendir ve icrai olmayan idari işlemlerdendir.[439] Bundan dolayı Kurulun raporları, idareye yol gösterici[440] niteliktedir bir teklif yani öneri sunmaktadır. Bu raporlar, icrai olmadıkları için iptal davalarına da konu olamazlar.

2.7.4.1.2. Rapor Türleri

Devlet Denetleme Kurulunun raporlarının her biri ayrı birer başlık altında ele alınmalıdır. Raporların, idare üzerindeki etkinliğini görebilmek için ilgili oldukları konu, hukuksal etkileri ve bunun sonuçları bakımından irdelenmesi gerekir. Bu ayrıca raporların hukukilik denetimine mi yoksa yerindelik denetimine mi ilişkin olduklarını da açıklamaya yardımcı olacaktır.

Bu noktada hukukilik ve yerindelik denetimi kavramlarına kısaca değinmek gereklidir. Bir işlemin, hukuk kurallarına uygunluğunun denetimine hukukilik denetimi denir. Bir işlemin kamu yararını gözetip gözetmediğinin denetimi ise yerindelik denetimidir. Yerindelik denetimi, daha çok teknik ve mali altyapıyla ilgili olan, öngörülmüş tedbirlerin etkili ve elverişli olmasıyla ilgili bir sorundur. Bir işlem

---

[437] "… soruşturma raporu düzenlenmesi tek başına hukuki sebepler doğuran, davacının hukuki durumunda değişiklikler yapan idari davaya konu olabilecek kesin ve yürütülebilir işlemler niteliğini taşımadıkları gibi soruşturma raporu bir bütün olup sonucuyla etki doğurduğundan, raporda yer alan bölümleri ayrıca dava konusu yapma olanağı da bulunmadığından, istemin incelenmeksizin reddi gerekli(dir) denilerek, tek başına icrai olmayan soruşturma raporunun, tek başına dava konusu edilemeyeceği bir kez daha vurgulanmıştır.",

Danıştay 2 D, E 2005/2684 K 2007/3695, 05.10.2007 kararından aktaran Ender Ethem Atay, "Müfettişlerin Hazırladıkları Disiplin Soruşturma Raporlarından Dolayı Sorumlu Tutulabilirliği Sorunu". **Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi**, 2016/7, 176.

[438] Kaya, "**Türk İdare Hukukunda İcrai Olmayan İdari İşlemler**", 261 – 269. Gözler, **İdare Hukuku Cilt I**, 806 - 816.

[439] Azer Ebru Mutlu ve Fazıl Hüsnü Erdem, "Devlet Denetleme Kurulunun İdari Teşkilat Üzerinde Etkinliği Hakkında: Raporlarının İcrailiği", **R&S -Research Studies Anatolia Journal**, 5/1, 44.

[440] Hulusi Alphan Dinçkol, "İcrai Olmayan İşlem Türlerinden Yol Gösterici İşlemin Hukuki Değeri", **Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi**, 27/2, 115.

aynı anda yerinde olabilirken hukuki olmayabilir ya da tam tersi şekilde hukukiyken yerinde olmayabilir. [441]

Anayasa'nın 125. maddesi "İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır" hükmüyle başlar. Akabinde dördüncü fıkrasında şu hüküm yer alır: "Yargı yetkisi, idarî eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olup, hiçbir surette yerindelik denetimi şeklinde kullanılamaz. Yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldıracak biçimde yargı kararı verilemez". Aynı şekilde 2577 sayılı Kanun 2/2. maddesine göre " İdari yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır. İdari mahkemeler; yerindelik denetimi yapamazlar, yürütme görevinin kanunlarda ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya idarenin takdir yetkisini kaldıracak biçimde yargı kararı veremezler". Buradan çıkan sonuç, mahkemelerin idarenin yerine geçerek yaptığı işlemi tekrar yapmasını emretme yetkisi bulunmamaktadır.

Anayasa'nın 127/5. maddesine göreyse "Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin, idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanmasıyla amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir". Burada, kanun koyucunun vesayet makamına yerindelik denetimi yapma yetkisi vermiş olabileceği söylenebilir. Bu genel bir yetki değil ancak Kanunda sayıldığı ölçüde verilmiş bir yerindelik yetkisidir denebilir.[442]

Devlet Denetleme Kurulu, merkezi idarenin, başkent teşkilatında, Cumhurbaşkanlığının idari teşkilatı olarak, idari teşkilatımızın içinde konumlanmaktadır. Anayasal bir kurum olan Devlet Deneteme Kurulu, Anayasa'nın 108. maddesine göre "İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde

[441] Gözler, **İdare Hukuku Cilt I**, 299.
[442] Gözler, **İdare Hukuku Cilt I**, 299.

yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla … her türlü idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar". Buradan anlaşılacağı üzere, Kurul, "idarenin hukuka uygunluğunun sağlanması" amacıyla hukukilik denetimi yapabilmektedir. "İdarenin düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla" da yerindelik denetimi yapabileceğini de maddenin lafzından çıkarılabilir.

2.7.4.1.2.1. Denetim Raporu

Mülga 2443 sayılı Kanununa istinaden yayımlanmış olan mülga "Devlet Denetleme Kurulunun Teşkilat Görev ve Çalışma Düzeni Hakkında Yönetmelik" 3/h. maddesine göre denetim şöyle tanımlanmaktaydı: "Yasaların yükümlülükler yüklediği kamu görevlilerinin ve kuruluşların, bu görevleri mevzuata uygun biçimde yerine getirip getirmediklerinin ve hizmetlerin amaç, plan, bütçe, personel, örgütlenme, kadro, araç, gereç ve metotlar yönünden etkinlikle yürütülüp yürütülmediğinin ve yönetsel, hukuki veya mali bir sorumluluğun bulunup bulunmadığının saptanmasıdır". Bu geniş ve ayrıntılı tanımdan, Kurul denetçilerine denetim esnasında olabildiğince hareket serbestisi sağlanmaya çalışıldığı, madde lafzından da önceliğin hukukilik denetimi olduğu anlaşılmaktadır.[443]

5 sayılı Kararnamede ise denetim kavramı oldukça kısa açıklanmıştır. Kararnamenin 2/c. maddesine göre denetleme kavramı şöyle açıklanmıştır: "Denetleme: inceleme, araştırma ve soruşturma faaliyetlerinin tamamını ifade eder". Bu tanımda açıklanması gereken inceleme, araştırma ve soruşturmanın ne anlama geldiğidir. Mülga 2443 sayılı Kanununa istinaden yayımlanmış olan mülga Yönetmeliğin 3/h. maddesine göre inceleme şöyle tanımlanmaktaydı: "Belirli bir konunun ya da sorunun saptanması veya durumun belirlenmesi". Aynı mülga Yönetmeliğin 3/g. maddesine göre araştırma ise şöyle tanımlanmaktaydı: "İlgili denetim biriminin mevzuatı kapsamında bulunan kurum ve kuruluşlardaki örgüt, personel, bütçeleme, yatırım programları, malzeme, bina, araç, gereç, mevzuat ve yöntemlerin; yerindelik, karlılık, verimlilik, etkinlik ve yönetim ilkeleri açısından incelenmesi, değerlendirilmesi, çözüm yollarının araştırılması ve önerilmesidir". 5 sayılı Kararnamenin 2/e. maddesine göre idari soruşturma ise şöyle tanımlanmaktadır:

[443] Sanal, **Türkiye'de Yönetsel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu**, 200.

"Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin kapsamına giren kurum ve kuruluşlar ile diğer birim ve işlerdeki görevlilerin, ceza ve disiplin hukukundan ve diğer mevzuattan doğan sorumluluklarının tespit edilmesi ve ilgili kanun ve kararnamelerle düzenlenen işlemlerin yapılması faaliyetlerini ifade eder".

İnceleme, araştırma ve soruşturma kavramlarının açıklamalarından anlaşılacağı üzere, idari soruşturma daha çok hukukilik denetimi kapsamına girse de inceleme ve araştırma yapmak amacıyla yapılan denetimin yerindelik denetimi kapsamında değerlendirilebileceği söylenebilir. İnceleme ve araştırmanın, bir tespit ve önerinin ötesine geçmeyeceği ancak soruşturma sonucunda, idare ve idarenin ajanı üzerinde doğacak hukuki etkilerin varlığından söz edilebilir.

2.7.4.1.2.2. İnceleme ve Araştırma Raporları

Mülga "Devlet Denetleme Kurulunun Teşkilat Görev ve Çalışma Düzeni Hakkında Yönetmeliğin" 'Tanımlar' başlıklı 3. maddesi inceleme kavramını "belirli bir konunun ya da sorunun saptanması ve durumun belirlenmesi" olarak tanımlamaktaydı. Tanımdan da anlaşılacağı üzere, incelemede, belirli bir konu üzerinde durulmakta olup, bütünsel bir denetim söz konusu değildir. Aynı şekilde, araştırma kavramı "kanunun kapsamına giren kurum ve kuruluşlarda teşkilât, personel, bütçeleme, yatırım programları, malzeme, bina, araç gereç, mevzuat ve usullerin; yerindelik, kârlılık, verimlilik, etkinlik ve yönetim ilkeleri açısından incelenmesi, değerlendirilmesi, çözüm yollarının aranması ve önerilmesi" olarak tanımlanmıştı. Buradan da anlaşılacağı üzere belirli bir konudan değil, ilgili kurum ve kuruluşun bütünsel olarak amacından yola çıkarak bir araştırma ve inceleme söz konusudur.[444]

Özetle, inceleme ve araştırma raporlarının birer tespit ve öneri bağlamında değerlendirilmesi gerekir. İdari merciin amacına uygun hareket edip etmediğinin tespiti ve bu tespit üzerine yapılacak değerlendirme sonucundaki önerilerin, yerindelik denetimi kapsamında yapıldığı ifade edilebilir.

[444] Akyıldız, "**Devlet Denetleme Kurulu**", 86 - 87.

2.7.4.1.2.3. Ön İnceleme Raporu

5 sayılı Kararnamenin 16. maddesinde ön inceleme raporu, Devlet Denetleme Kurulunun raporları arasında sayılmıştır. Ön inceleme raporları mülga 2443 sayılı Kanun ve mülga Yönetmeliğinde bulunmamaktaydı. Devlet Denetleme Kurulu için yeni sayılabilecek bir rapor türü olduğundan, ön inceleme ve ön inceleme raporu hakkındaki bilgiler, mevzuat incelenerek edinilebilir.

Ön inceleme ve ön inceleme raporu, 4483 sayılı "Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun"[445] 5. ve 6. maddelerinde karşımıza çıkmaktadır. 'Ön inceleme' başlıklı 5. maddeye göre: " (1) İzin vermeye yetkili merci, bu Kanun kapsamına giren bir suç işlediğini bizzat veya yukarıdaki maddede yazılı şekilde öğrendiğinde bir ön inceleme başlatır. (2) Cumhuriyet başsavcılıkları ile izin vermeye yetkili merciler ihbar ve şikâyetler konusunda daha önce sonuçlandırılmış bir ön inceleme olması halinde müracaatı işleme koymazlar. Ancak ihbar veya şikâyet eden kişilerin konu ile ilgili olarak daha önceki ön incelemenin neticesini etkileyecek yeni belge sunması halinde müracaatı işleme koyabilirler. (3) Ön inceleme, izin vermeye yetkili merci tarafından bizzat yapılabileceği gibi, görevlendireceği bir veya birkaç denetim elemanı veya hakkında inceleme yapılanın üstü konumundaki memur ve kamu görevlilerinden biri veya birkaçı eliyle de yaptırılabilir. İnceleme yapacakların, izin vermeye yetkili merciin bulunduğu kamu kurum veya kuruluşunun içerisinden belirlenmesi esastır. İşin özelliğine göre bu merci, anılan incelemenin başka bir kamu kurum veya kuruluşunun elemanlarıyla yaptırılmasını da ilgili kuruluştan isteyebilir. Bu isteğin yerine getirilmesi, ilgili kuruluşun takdirine bağlıdır. (4) Yargı mensupları ile yargı kuruluşlarında çalışanlar ve askerler, başka mercilerin ön incelemelerinde görevlendirilemez. (5) Ön inceleme ile görevlendirilen kişiler birden fazla ise içlerinden biri başkan olarak belirlenir".

"Ön inceleme yapanların yetkisi ve rapor" başlıklı 6. maddesine göreyse: " (1) Ön inceleme ile görevlendirilen kişi veya kişiler, bakanlık müfettişleri ile kendilerini görevlendiren merciin bütün yetkilerini haiz olup, bu Kanunda hüküm bulunmayan hususlarda Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununa göre işlem yapabilirler; hakkında

[445] 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun (1999), **T.C. Resmi Gazete**, 23896, 4.12.1999.

inceleme yapılan memur veya diğer kamu görevlisinin ifadesini de almak suretiyle yetkileri dahilinde bulunan gerekli bilgi ve belgeleri toplayıp, görüşlerini içeren bir rapor düzenleyerek durumu izin vermeye yetkili mercie sunarlar. Ön inceleme birden çok kişi tarafından yapılmışsa, farklı görüşler raporda gerekçeleriyle ayrı ayrı belirtilir. (2) Yetkili merci bu rapor üzerine soruşturma izni verilmesine veya verilmemesine karar verir. Bu kararlarda gerekçe gösterilmesi zorunludur". Danıştay, ön incelemecilerin, Cumhuriyet savcısının yetkileri dahilindeki işlemleri yapabileceği yönünde istişari görüş kararı bildirmiştir.[446]

Ön inceleme ve raporları, açılacak bir soruşturma öncesi ön hazırlık olduklarından, hukukilik denetiminin yapıldığı söylenebilir.

2.7.4.1.2.4. Soruşturma Raporu

Devlet Denetleme Kurulunun görevleri arasında sayılan inceleme ve araştırma dışında denetleme ve yeni düzenlemelerle daha da netleşen teftiş kavramlarının ayrıca incelenmesi gerekmektedir. Denetleme ve teftiş kavramları kapsamı ve sonuçları açısından inceleme ve araştırma görevlerinden farklılık arz etmektedir. Denetimi tanımlayacak olursak olması gerekenle olan arasında yapılan bir karşılaştırma ve bunun sonucunda yapılan bir değerlendirme, yargılama ve hüküm verme işidir demiştik.[447] 5 sayılı Kararnamenin "Tanımlar" başlıklı 2. maddesinde denetleme kavramı, "denetim, inceleme, araştırma ve soruşturma faaliyetlerinin tamamını ifade eder" şeklinde tanımlanmıştır. Denetlemenin içerisinde, denetleyen ve denetlenen kavramlarından söz edebiliriz. Eğer bir denetim içerisinde hiyerarşiden bahsediyorsak bu denetim bağımlı, hiyerarşiden bahsedemiyorsak bu denetim bağımsız denetimdir.[448] Her ne kadar denetim ve teftiş kavramları eş anlamlıymış gibi kullanılsa da teftiş kavramında denetimdeki gibi devamlılık unsuru bulunmamaktadır. Denetim, devamlılık arz eden ve hâlâ yapılmakta olan maliyet ve teşkilat çalışmalarını içerirken teftiş, sonuçlandırılmış faaliyet ve işlemler ile ilgili yapılan bir işlemdir. Teftiş bir denetim türü olarak "soruşturmalar yoluyla faaliyetlerin mevzuata uygunluğunun

[446] "Danıştay 1. Dairesinin 17.04.2000 gün ve Esas: 2000/29, Karar: 2000/59 sayılı İstişari Görüş Kararı", Ömer Yürekli, "Ön İncelemeciler Cumhuriyet Savcılarının Yetkilerini Kullanabilirler mi?", **Ombudsman Akademik**, 8/15, 195.

[447] Atay, **Denetim ve İdarenin Yönetsel Denetimi**, 17.

[448] Akıncı, **İdarenin Gözetim ve Denetim Görevi**, 7.

denetlenmesini esas alır".[449] Teftiş kavramının yanı sıra, doğası gereği soruşturma kavramı da işin içine girmektedir.

5 sayılı Kararnamenin 2. maddesi Teftiş Kurulunu, "Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi kapsamına giren kamu idarelerindeki iç denetim birimleri dışında kalan teftiş kurulları ile diğer denetim birimlerini ifade eder" şeklinde tanımlar. Kararnamenin 21. maddesinde ise koordinasyon ve uyumlaştırma başlığı altında Teftiş Kurulu ve soruşturmacıların Devlet Denetleme Kurulu eliyle nasıl yönlendirileceği ve izleyecekleri yol haritası belirlenmiştir. 2. madde denetim ve soruşturma gruplarını, "denetim, inceleme, araştırma ve soruşturma yapacak uzmanlık grupları", idari soruşturmayı ise "5 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin kapsamına giren kurum ve kuruluşlar ile diğer birim ve işlerdeki görevlilerin, ceza ve disiplin hukukundan ve diğer mevzuattan doğan sorumluluklarının tespit edilmesi ve ilgili kanun ve kararnamelerle düzenlenen işlemlerin yapılması faaliyetleri" olarak tanımlamaktadır. Buradan anlaşılacağı üzere 5 sayılı Kararname ile Devlet Denetleme Kurulu, ilgili kurum ve kuruluşları denetleme ve soruşturma grupları ile idari soruşturma faaliyeti yürütüp, bu soruşturma sonunda gerekli işlemleri yapma yetkisi ile donatılmıştır.

Artık Kurul, eskiden olduğu gibi raporlarını gereği yapılmak üzere değerlendirmek yerine yürüttüğü soruşturma sonucunda hazırladığı soruşturma raporuna göre soruşturmayı sonuçlandırabilecektir. Denetim ve soruşturma yürütülürken, 5 sayılı Kararnamenin 6. maddesine göre denetim ve soruşturma gurubunu yürüten grup başkanı, gerekli gördüğü ilgililer hakkında görevden uzaklaştırma geçici tedbirini de önerebilecektir. Anayasa Mahkemesinin 11.11.2021 tarihli 2018/121 esas ve 2021/84 karar sayılı kararında 5 sayılı Kararnamenin 6. maddesindeki "görevden uzaklaştırma tedbiri uygulayabilir" hükmü iptal edilmiştir. İptal kararından önce, görevden uzaklaştırma tedbirini uygulayabilen Kurul, iptal kararından sonra tedbiri ilgili makama sadece önerebilecektir. Görevden uzaklaştırma tedbirini uygulayabilirken, Kurulun idare üzerindeki etkinliği elbette ki daha fazlaydı yorumu yapılabilir. Ancak, yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanına doğrudan bağlı olan ve onun talimatıyla harekete geçen Kurulun, soruşturma sonucunda ilgililer

[449] Rıza Yurttaş, "Devlet Denetleme Kurulu", (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Bölümü, Ankara 1987), 3.

hakkında görevden uzaklaştırma talebini önermesi bile, soruşturma geçiren idare ve ilgililer açısından yeterince etkili olacaktır.

2.7.4.1.2.4.1. Mülga Başbakanlık Teftiş Kurulu ve Devlet Denetleme Kurulu

Mülga olan Başbakanlık Teftiş Kurulu ile bu Kurula ait olan bazı yetki ve görevlerden doğan boşluğun, Devlet Denetleme Kuruluna tanınan soruşturma görev ve yetkisi ile birlikte, Devlet Denetleme Kurulu ile doldurulduğu söylenebilir. İdareyi kendi içinde denetleyen kurumlar ve kurulların yanı sıra, dışarıdan denetleyen mülga Başbakanlık Teftiş Kurulu, Başbakanlığa bağlı olarak tüm bakanlıklar ve diğer kurum ve kuruluşları denetliyordu. Hatta ve hatta özel hukuk tüzel kişilerini bile denetleyebiliyordu.

2017 Anayasa değişikliğinden sonra yürütmede tek başlı bir sistem öngörülmesi ile Cumhurbaşkanının gözetim ve denetim görevinin önemi de hayli artmıştır. Buna istinaden, Devlet Denetleme Kurulunun Türk Silahlı Kuvvetleri dahil inceleme, araştırma, denetim ve soruşturma görevleri ve yetki alanının genişlemesi tek başlı sistemin doğal bir sonucudur. Tüm bunlara bağlı olarak da Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanlığına bağlı olan, geniş yetkilerle donatılmış, genel bir denetim veya teftiş kurulu halini almıştır.

Cumhurbaşkanının statüsü gereği yetkilerinin arttırılması, merkezi idare teşkilatının en üst amiri haline gelmesi, bunlara ek olarak merkezi idare dışındaki kamu tüzel kişileri üzerinde de hiyerarşiye yaklaşan idari vesayet yetkileriyle donatılmış olması yani 2017 Anayasa değişikliğinden önceki Başbakana ait yetkilere haiz olması, Devlet Denetleme Kurulunun da, mülga Başbakanlık Teftiş Kurulundaki yetkilerle donatılmasına sebep olmuştur.[450] 2017 Anayasa değişikliği sonrası Cumhurbaşkanı hem siyasi hem de idari yetkileri açısından oldukça güçlenmiştir. Bu açıdan da Devlet Denetleme Kuruluna tanınan soruşturma yetkisinin, 2017 Anayasa değişikliği sonrası doğal bir gelişmedir.

[450] Akif Tögel, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Devlet Denetleme Kurulunun İdari Denetimdeki Rolü", **Ombudsman Akademik**, 3/5, 105.

Devlet Denetleme Kurulunun, mülga Başbakanlık Teftiş Kurulundaki yetkilerle donatıldığını gösteren başka bir hüküm de, 5 sayılı Kararnamenin "Koordinasyon ve Uyumlaştırma" başlıklı 21. maddesidir. 21. maddeye göre: "(1) Kurul, üst denetleme organı olarak kamu kurum ve kuruluşlarında Teftiş Kurullarının inceleme ve soruşturma faaliyetlerinin etkin bir şekilde yürütülmesine ilişkin usul ve esaslar ile bu inceleme ve soruşturmalara ilişkin ilke, yöntem ve standartlarını belirler ve yayımlar. (2) Hiyerarşik kademeler esas alınarak ilgili idare içinden üst yöneticinin görevlendireceği kamu görevlileri tarafından yürütülecek soruşturmalara ilişkin usul ve esaslar ile soruşturmacının nitelikleri Kurul tarafından belirlenir. (3) Teftiş kurulları ve soruşturmacılar tarafından yürütülecek her türlü inceleme, soruşturma ve raporlama faaliyetlerinde Kurul tarafından belirlenen düzenlemelere uyulur. (4) Teftiş kurulları ve soruşturmacılarla ilgili denetimi ilgilendiren yönetmelikler hakkında Kurulun uygun görüşü alınır. (5) Teftiş kurulları ve iç denetim birimleri ile soruşturmacılar arasında kurum içi ve kurumlar arası alanlarda görev ve yetkileriyle ilgili olarak uygulamada ortaya çıkan görüş ayrılıkları veya sorunların çözüm mercii Devlet Denetleme Kuruludur. Bu hususstaki görüş talepleri denetim ve soruşturma birimlerinin bağlı, ilgili veya ilişkili bulundukları Bakanlıklar ile diğer kurum ve kuruluşlarda üst amir aracılığı ile Kurula iletilir. Görüş ayrılıkları Kurulca giderilir. (6) Bakanlıkların Teftiş Kurulları, Bakanlıkları bünyesinde yürütülen inceleme ve soruşturmalara ilişkin hazırlayacakları yıllık faaliyet raporunu ilgili yılı takip eden Ocak ayı içinde Kurula gönderirler". Buradan anlaşıldığı üzere, Devlet Denetleme Kuruluna, görev alanı kapsamındaki mercilerin üst denetleme organı olarak, Teftiş Kurulları ve soruşturmacıları eliyle düzenleyici, denetleyici, ihtilafların halledilmesi, bağlayıcı nitelikte görüş bildirmesi gibi yetkiler verilmiş ve ilgili merciler Kurula tabi bırakılmıştır.

5 sayılı Kararnamenin 21. maddesinde geçen düzenlemelerin bir benzeri de mülga "Başbakanlık Teftiş Kurulu Yönetmeliğinde"[451] düzenlenmişti. Mülga Yönetmeliğin, "Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığının Koordinasyon Görevi" başlıklı 54. maddesine göre: "Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı, teftiş hizmetleriyle ilgili olarak tespit edilen usul ve esasların sağlıklı bir biçimde

[451] Başbakanlık Teftiş Kurulu Yönetmeliği (1989). **T.C. Resmi Gazete**, 20291, 23.09.1989.

yürütülmesini sağlamak, standartlardan sapmaları ve mükerrerlikleri önlemek, teftiş sistemini geliştirmek maksadıyla her türlü tedbiri almakla görevli ve yetkilidir. Bu cümleden olmak üzere: a) Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Başkanı, Bakanlıklar Teftiş Kurulu Başkanları, Hesap Uzmanları Kurulu Başkanı, Bankalar Yeminli Murakıpları Kurulu Başkanı ve Hazine Kontrolörleri Kurulu Başkanı yılda en az bir kez toplantıya çağrılırlar. Bu toplantıda Başkanlık ve koordinatörlük görevini Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanı, bulunmaması halinde vekili yapar. b) Teftiş ve denetimle ilgili kurulların görev ve çalışma esaslarına dair tüzük ve yönetmelik tasarıları değişiklikler de dahil olmak üzere incelemek üzere Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığına gönderilir ve inceleme sonucuna göre işlem yapılır. c) Yukarıda (a) fıkrasında yazılı kurulların, yıl içindeki teftiş, soruşturma, inceleme görevleri ve bunların sonuçlarıyla ilgili istatistiği bilgileri içeren bir çizelge, her yıl Ocak ayı içinde Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığına gönderilir".

Devlet Denetleme Kurulunun kuruluş amacı, 2017 Anayasa değişikliği sonrası Cumhurbaşkanın idare içindeki konumu, Devlet Denetleme Kurulunun Cumhurbaşkanının emrinde olan bir üst denetim organı olması, Cumhurbaşkanının 2017 Anayasa değişikliği sonrasında mülga Başbakanlık kurumunun görev ve yetkilerine de haiz olması, tüm bunlara bağlı olarak da Devlet Denetleme Kurulunun mülga Başbakanlık Teftiş Kurulunun kaldırılmasından kaynaklanan boşluğu doldurduğunu vurgulamak yanlış olmayacaktır.

2.7.4.1.2.5. Disiplin Soruşturması Raporu

Disiplin soruşturması raporu, 5 sayılı Kararnamenin 16. maddesinde belirtildiği gibi, Devlet Denetleme Kurulunun soruşturma görev ve yetkisine istinaden düzenlenmiş yeni bir rapor türüdür. Kararnamenin 2/1/e. maddesine göre idari soruşturma: "Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin kapsamına giren kurum ve kuruluşlar ile diğer birim ve işlerdeki görevlilerin, ceza ve disiplin hukukundan ve diğer mevzuattan doğan sorumluluklarının tespit edilmesi ve ilgili kanun ve kararnamelerle düzenlenen işlemlerin yapılması faaliyetlerini" ifade eder. 5 sayılı Kararnamenin 26. maddesine göreyse "Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde hüküm bulunmayanlar hallerde 657 sayılı Kanun ve ilgili diğer mevzuat uygulanır".

Disiplin suçu, devlet memurlarının, statülerini düzenleyen ve statüleri gereği uymaları gereken kurallara uymayarak kurum düzenini bozan fiileridir. Disiplin suçu sonucu da yürütülen soruşturmaya disiplin soruşturması denir. Bu soruşturma sonucu uygulanan yaptırımın adı da disiplin cezasıdır.[452] 5 sayılı Kararnamede disiplin soruşturması raporu hakkında bir açıklama bulunmadığı için, ilgili mevcut mevzuattan yararlanılabilir. Örneğin, 657 sayılı Devlet Memurluğu Kanunu[453] 124 ile 136. maddeleri arasında, kanun kapsamındaki kamu görevlilerinin disiplin suç ve cezaları ile soruşturma usulü düzenlenir. Ayrıca, "Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliğinin"[454] "Disiplin Soruşturması" başlıklı 28. maddesi ile "Muhakkikin Çalışma Usulü" başlıklı 29. maddesin de disiplin suç ve cezaları ile soruşturma usulü ayrıntısıyla düzenlenmiştir. Disiplin soruşturmasıyla ilintili bir başka mevzuat hükmü de, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun[455] 53. maddesidir.

Disiplin soruşturması raporları düzenlenirken, yapılan işin mahiyeti gereği, bütün raporlarda, türünün ve konusunun bir önemi olmadan, önemli bazı noktalara dikkat edilmelidir. Bu raporlarda ve raporlarla ilgili evraklar üzerinde çizme, silme, kazıma, çıkarma gibi değişikliklerin hiç biri yapılamaz. Değişiklik yapılması zorunlu ise, değişikliğin altına tarih, imza, açıklama eklenerek, ek olacak şekilde yapılır. Daha sonrasında, bu raporların her bir sayfası, teftişi yapan ilgililer tarafından tek tek imzalanır ve resmiyet kazandıracak şekilde mühürlenir.[456]

Devlet Denetleme Kuruluna tanınan disiplin soruşturması yapma görev ve yetkisi, yine, disiplin soruşturması yürütülecek ilgililerin, statüleri gereği ilgili mevzuatları dikkate alınarak yürütülmelidir. 5 sayılı Kararnamenin veya muhtemel Cumhurbaşkanlığı yönetmeliği gibi ikincil düzenleyici işlemlerin, normlar hiyerarşisine göre konumuna dikkat edilerek soruşturma yürütülmelidir. 657 sayılı Kanun 124/2. maddesinde "Kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesini sağlamak amacı ile kanunların, Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin ve yönetmeliklerin Devlet memuru olarak emrettiği ödevleri yurt içinde veya dışında yerine getirmeyenlere,

[452] Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, **Türk İdare Hukuku**, 713 – 714.
[453] 657 sayılı Devlet Memurluğu Kanunu (1965), **T.C. Resmi Gazete**, 12056, 23.7.1965.
[454] Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliği, 3935 sayılı Cumhurbaşkanı Kararı (29.04.2021), **T.C. Resmi Gazete**, 31470, 30.4.2021.
[455] 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu (1981), **T.C. Resmi Gazete,** 17506, 06.11.1981.
[456] Atay, **Denetim ve İdarenin Yönetsel Denetimi**, 121.

uyulmasını zorunlu kıldığı hususları yapmayanlara, yasakladığı işleri yapanlara durumun niteliğine ve ağırlık derecesine göre 125 inci maddede sıralanan disiplin cezalarından birisi verilir" düzenlendiği gibi disiplin soruşturması raporlarıyla hukukilik denetimi yapılmaktadır.

2.7.4.1.2.6. İvedi Durum Raporu

İvedi durum raporları, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun yeniden düzenlendiği 72 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'de[457] yer alır. 72 sayılı Kararnamenin 24. maddesine göre, "Denetleme Kurulu çalışmaları sonucunda, yıllık denetim raporu, ivedi durum raporu, genel rapor ve özel inceleme raporu hazırlar". Kararnamenin 26. maddesine göreyse, "İvedi durum raporu: Denetleme Kurulunca, denetlemeler sırasında karşılaşılan ve ivedi olarak incelenmesi, teftişi, tahkiki gereken hususlar ile alınması gereken önlemleri içeren rapordur". Kararnamenin "Raporların Gizlilik Derecesi" başlıklı 29. maddesine göre "Yıllık denetim raporları ile ivedi durum raporları ve özel inceleme raporları hizmete özeldir. Kuruluşların kanunlarındaki gizliliğe ait özel hükümler saklıdır. Genel raporlar açıktır ve yayımlanır".

5 sayılı Kararnamenin 16. maddesine göre sayılan Kurul raporlarının arasında ivedi durum raporları da bulunmaktadır. Kararnamenin 17. maddeye göre de ivedi durumlar ayrıca sayılmaktadır. 72 sayılı Kanun Hükmünde Kararname hükümleri ve mülga Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu görev ve yetkilerine bakıldığında, ivedi durum raporlarının da, Devlet Denetleme Kuruluna, mülga Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulundan miras kaldığı söylenebilir.

5 sayılı Kararnamenin 17. maddesine göre: "(1) Denetlemeler sırasında karşılaşılan ve ivedi tedbir alınmadığında onarımı güç sonuçlar doğuracağı anlaşılan olay, iş, işlem ve kararların vukuundan önce veya sonra oluşabilecek muhtemel zarar ve olumsuz hukuki sonuçların engellenmesi amacıyla incelenmesi ve araştırılması gereken hususların varlığı halinde, doğrudan Kurul başkanının onayı ile ilgili denetim ve soruşturma gruplarınca çalışmalara başlanır. (2) İvedi durumlarda denetim ve

[457] "Yüksek Denetleme Kurulunun yeniden düzenlenmesi; 17/6/1962 tarihli ve 2680 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanılarak Bakanlar Kurulunca 24/6/1983 tarihinde kararlaştırılmıştır." 72 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (1983), **T.C. Resmi Gazete**, 13197, 20.10.1983.

soruşturma gruplarınca hazırlanacak özet İvedi Durum Raporu Kurulda öncelikle görüşülerek Kurul başkanınca Cumhurbaşkanına sunulur. (3) İvedi Durum Raporlarında; raporun hazırlanma gerekçesi, durumun ivediliği, olay, iş ve işlemler ve kararların doğuracağı muhtemel sonuçlar ile alınması gereken tedbirlere yer verilir. (4) Cumhurbaşkanına sunulan İvedi Durum Raporları Cumhurbaşkanının talimatı doğrultusunda sonuçlandırılır. (5) Doğrudan Kurul başkanlığına intikal eden ivedi durumlar hakkında da bu maddedeki usuller çerçevesinde işlem yapılır".

Devlet Denetleme Kurulunun, inceleme, araştırma, denetleme ve soruşturma görev ve yetkilerini yerine getirirken bu esnada tesis edilen işlemlerin ve ortaya çıkan raporların idarenin hazırlık işlemleri olduğunu vurgulamıştık. Bu hazırlık işlemleri icrai olmadığından yani kesin ve yürütülebilir işlemler olmadıkları için, idari yargıda iptal davalarına esas teşkil etmeyeceklerdir. Burada bir ihtimal, Devlet Denetleme Kurulunun, 5 sayılı Kararnamenin 17. maddesindeki ivedi durumlar çerçevesinde alınacak tedbirler konusunda yürüteceği işlemlerin icrai olabileceği ve iptal davalarına konu olabileceğidir.

5 sayılı Kararnamenin 17/3. maddesine göre, "İvedi Durum Raporlarında; raporun hazırlanma gerekçesi, durumun ivediliği, olay, iş ve işlemler ve kararların doğuracağı muhtemel sonuçlar ile alınması gereken tedbirlere yer verilir". Bu tedbirlerin neler olduğu, icrai nitelikte değerlendirilip, değerlendirilmeyeceği, icrai nitelikte ise iptal davasına esas teşkil edip etmeyeceği konularında mevcut düzenlemelerde bir açıklık bulunmamaktadır. Bu belirsizliğin yanı sıra, muhtemel tedbirler, ancak Cumhurbaşkanının onayıyla icrai idari işlem statüsüne kavuştuğu an dava konusu edilebilir. Bu durumun dışında, bir davaya esas teşkil edemeyeceklerdir. Tüm bunların yanı sıra, işin mahiyeti gereği, Cumhurbaşkanı da, kanunların ve uluslararası sözleşmelerin izin verdiği ölçüde bu tedbirleri değerlendirebilecektir. Belki bu da, ivedi durum raporları sonucunda adli makamlara suç duyurusunda bulunma, raporları adli makamlara iletme gibi yollara başvurmasıyla sonuçlanabilir diyebiliriz. Buradan da anlaşılacağı üzere, ivedi durumların tespiti ve raporlanması süreci, hukukilik denetimi kapsamında değerlendirilebilir.

2.7.4.1.3. Raporların Gizliliği

Raporların tek başına bir idari ve/veya adli sürece konu olup olamayacağı tartışılmalıdır. Eğer raporlar idari ve/veya adli bir sürece konu olabilirse, ilgili merci raporları isteğe bağlı ya da resen elde edebilir mi sorusu akla gelebilir. Bu noktada raporlarının gizliliği esasının ölçütü de tartışmalı konumdadır. Eğer raporlar ilgili mercii hukuki ya da fiili açıdan bağlarsa bunun idare üzerindeki olumlu veya olumsuz etkileri de tartışılmalıdır. Ayrıca, raporlar, yargı kararlarında esas alınırsa, raporların gizliliği esası ne ölçüde uygulanacaktır sorusu cevaplanmalıdır.

Mülga 2443 sayılı Kanunun 6. maddesinin ilk şekline göre Kurul çalışmalarının yıllık rapor şeklinde yayımlanacağına hükmedilmiş, buna istinaden de 1983 – 1988 yılları arasında 6 tane yıllık rapor yayımlanmıştır.[458] Mülga Devlet Denetleme Kurulunun Teşkilat Görev ve Çalışma Düzeni Hakkında Yönetmelik 11/d. maddesine göreyse "... yıllık rapor ile Kurul çalışmalarından yayınlanacak olanların kararlaştırılıp Cumhurbaşkanının onayına sunulması ..." Kurulun görevleri arasındadır. Yine aynı yönetmelik 12. maddesine göre Kurul Başkanının "... Kurulun bir yıllık çalışmalarını gösteren Kurul yıllık raporunu ve Kurulca kararlaştırılacak diğer çalışma sonuçlarını yayınlatma..." görevleri arasında sayılmaktadır.[459]

Mülga 2443 sayılı Kanun ve mülga Yönetmeliğine bakıldığında, Kurulun Yıllık Raporlarının gizliliği ya da yayımlanmaması durumundan doğrudan bahsedilmemiştir. Cumhurbaşkanının takdirinde, onaylarsa raporlar yayımlanacak, onaylamaz ise yayımlanmayacaktır. Aynı şekilde, raporlarda Devletin güvenliğini tehlikeye atacak, Devlet sırrını paylaşacak durumların olmadığı ya da olmayacağı düşünülürse, raporların gizliliği ya da kamuoyuna paylaşılmamasını gerektiren bir durum olmadığı düşünülebilir.[460] Bu sebepten ötürü de doğrudan bu raporların gizliliğine yönelik bir düzenleme bulunmadığı yorumu yapılabilir.

Eski uygulamanın aksine, 5 sayılı Kararnamenin "Raporların Gizliliği" başlıklı 18. maddesine göre "Denetim, inceleme, araştırma ve soruşturma faaliyetlerinde gizlilik esastır. Raporların gizlilik derecesine raporun son şeklinin verileceği Kurul

[458] Sanal, **Türkiye'de Yönetsel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu**, 233.
[459] Sanal, **Türkiye'de Yönetsel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu**, 234.
[460] Sanal, **Türkiye'de Yönetsel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu**, 233.

toplantısında karar verilir. Raporların yayımlanıp yayımlanmayacağı Kurulda kararlaştırılır". Eski uygulama ve 5 sayılı Kararname kararlaştırıldığında, eski uygulamada yayınlanacak raporların Cumhurbaşkanına sunulacağı belirtilmişti. Ancak yeni uygulamada yayınlanmasına Kurulun karar vereceğine yer verilmiştir.

5 sayılı Kararnamenin 19/1. maddesine göre "Cumhurbaşkanınca onaylanan raporların, raporda belirtilen kurum ve kuruluşlara dağıtımı Kurul Sekreterliğince yapılır" hükmü yer alır. Maddenin devamında, raporlar üzerine Bakanlıklar ve Kurul arasındaki ilişkiye değinilmiştir. Cumhurbaşkanınca onaylanan ve ilgili mercie iletilen raporun, Kararnamenin 18. maddesinde belirtilen gizlilik esasına ne derece uyacağına Kurul toplantısında karar verileceği belirtilmiştir. Kararnamede, raporun türü ne olursa olsun, ilgili merciinin talebi üzerine ilgili mercie bildirilip bildirilmeyeceği açıkça belirtilmemiştir. Ancak, Kararnamenin 19/1 maddesinden, sadece Cumhurbaşkanının onay verdiği raporların ilgili mercie bildirileceği sonucu çıkarılabilir. İlgili merci, Kararname 18. maddedeki gizlilik esası gereği raporu talep etse de karşılık bulamayacaktır yorumu yapılabilir.

Raporların ilgili mercie iletilmesi konusunda netleşmesi gereken diğer bir durum ise, rapor sonucunda başlatılması ihtimal idari ve/veya adli bir süreçte raporun idari mercie havale edilip edilmeyeceğidir. Raporların gizliliği esas ise, idari ve/veya adli sürecin nasıl işleyeceği netleştirilmelidir. İlgili merci, rapor sonucunda, kendi idari soruşturmasını örneğin kurum içi disiplin soruşturmasını yürütmek isterse, Kararnamenin 19/1. maddesinde belirtilen Cumhurbaşkanı onayından geçmemiş raporlara erişemeyecektir sonucuna varılmaktadır.

Hatta Cumhurbaşkanı onaylasa bile, raporun gizli kalmasını talep ederse, rapor ilgili mercie ya da Bakanlığa dahi iletilmeden hıfza kaldırılabilir yorumu yapılabilir. Burada da Kurulun objektifliğine ve tarafsızlığına dair endişeler doğabilir. Asli düzenleme yetkisi 2017 Anayasa değişikliği sonrası güçlenmiş ve yürütmenin tekeli haline gelmiş partili Cumhurbaşkanının isteği üzerine harekete geçen Devlet Denetleme Kurulunun, raporlarının gizliliği ile ne amaçlandığının ancak uygulamalar sonucunda netleşilebileceği sonucuna varılabilir.

Daha da ileriye gidilirse, raporlar, yargı yerlerince esas alınarak kararlara bir şekilde konu olursa gizlilik esasına dayanılabilir mi sorusu sorulabilir. Her ne kadar Kararname 18. maddesi gizlilik esasından bahsetse de 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu "Devlet sırrı niteliğindeki bilgilerle ilgili tanıklık" başlıklı 47. maddesinde, mahkemeye sunulacak bilgi devlet sırrı olsa dahi sunulabilir hükmündedir. 47. maddeye göre "Bir suç olgusuna ilişkin bilgiler, Devlet sırrı olarak mahkemeye karşı gizli tutulamaz. Açıklanması, Devletin dış ilişkilerine, milli savunmasına ve milli güvenliğine zarar verebilecek; anayasal düzeni ve dış ilişkilerinde tehlike yaratabilecek nitelikteki bilgiler, Devlet sırrı sayılır. Tanıklık konusu bilgilerin Devlet sırrı niteliğini taşıması halinde; tanık, sadece mahkeme hâkimi veya heyeti tarafından zâbıt kâtibi dahi olmaksızın dinlenir. Hâkim veya mahkeme başkanı, daha sonra, bu tanık açıklamalarından, sadece yüklenen suçu açıklığa kavuşturabilecek nitelikte olan bilgileri tutanağa kaydettirir. Bu madde hükmü, hapis cezasının alt sınırı beş yıl veya daha fazla olan suçlarla ilgili olarak uygulanır. Cumhurbaşkanının tanıklığı söz konusu olduğunda sırrın niteliğini ve mahkemeye bildirilmesi hususunu kendisi takdir eder".

Yine Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi birçok kararında, gizli belgelere erişimin yasaklanmasını adil yargılanma hakkına ve silahların eşitliği ilkesine aykırı bulmuştur.[461] 5 sayılı Kararname normlar hiyerarşisi gereği Anayasa'nın 90. maddesince kabul edilmiş kanun hükmünde bir uluslararası sözleşme ile yine Anayasa'dan temelini almış Ceza Muhakemesi Kanununa aykırı olamaz. Buna göre, raporların gizliliğinin sadece raporların hazırlanması öncesi evrede geçen faaliyetler çerçevesinde sınırlı kalacağı yorumu yapılabilir. Raporların kamuoyuna açıklanması durumunda, neden gizli tutulduğunu anlamlandırmak güçtür.[462] Cumhurbaşkanına

[461] "Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, hükme esas olan ve gizli olduğu belirtilen belgelere tarafların erişiminin kısıtlanmasını ihlal sebebi saydığı birçok kararından biri olan Miran/Türkiye (B. No: 43980/04, 21/4/2009) kararında, Askeri Yüksek İdare Mahkemesinde görülen davada "gizli" ibareli belgelere başvuranın erişiminin imkânsız olmasına ilişkin şikâyet yönünden Sözleşme'nin 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının ihlal edildiğine karar vermiştir. AİHM, benzer bir kararında gizli ibareli belgelere erişimin sağlanmamasının silahların eşitliği ve çelişmeli yargılama ilkesine aykırı olduğu gerekçesiyle Sözleşme'nin 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının ihlal edildiğine hükmetmiştir (Güner Çorum/Türkiye, B. No: 59739/00, 31/10/2006, §§ 21-30)". HUDOC, European Court of Human Rights, https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22documentcollectionid2%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22]} , (Erişim Tarihi: 28.09.2021)

[462] Denetimin kamusal yararı düşünüldüğünde, denetim raporundan faydalananların denetimden ne beklediği, bu beklentinin raporu hazırlayan denetçiler tarafından tatmin edilip edilmediği, bu noktada denetimde beklenti boşluğu oluşup oluşmadığını gösterir. Denetim raporlarının gizli tutulması bir yana

yardım etmek amacıyla kurulmuş bir denetleme ve teftiş Kurulunun, devletin imkânlarıyla hazırlanmış ve idarenin iyi işlemesine katkıda bulunmasını amaçladığı raporlarını kamuoyuna açıklaması, Kurulun, konumu gereği işlevine ve kamu yararına daha uygundur yorumu yapılabilir.

2.7.4.1.4. Raporlarla İlgili İşlemler ve Raporların Sonuçlandırılması

Mülga 2443 sayılı Kanunun 6. maddesinde "Kurul raporlarında; incelenmesi, teftişi, tahkiki veya dava açılması istenilen konular en geç kırk beş gün içinde gereği yapılmak üzere Başbakanlıkça yetkili mercilere intikal ettirilir. Sonuçtan Başbakanlık aracılığı ile Cumhurbaşkanlığına bilgi verilir. Cumhurbaşkanı gerek gördüğünde önemli konularla ilgili raporları doğrudan adli ve idari mercilere intikal ettirir" hükmüyle raporların 'gereği yapılmak üzere' değerlendirileceği belirtilmiştir. Ancak 'gereği yapılmak üzere' Başbakanlığa ve yetkili mercilere iletilen raporun icrai mi yoksa istişari mi olduğu sorusu netlik kazanmış değildir. Ayrıca, mülga Yönetmelik madde 4'te "Kurul toplantıları gizli yapılır" ibaresi bulunmaktadır. Bu ibareye istinaden raporların saydamlığı ve ulaşılabilirliği de üzerinde durulması gereken ayrı bir konu olmuştur.

Eski düzenlemenin aksine, 5 sayılı Kararnamenin 16. maddesinde, Kurulun raporları ayrıntısı ile sayılmıştır. Madde metninde "Devlet Denetleme Kurulu, çalışmaları sonucunda denetim raporu, inceleme raporu, araştırma raporu, ön inceleme raporu, soruşturma raporu, disiplin soruşturması raporu ve ivedi durum raporu hazırlar" hükmederek Kurulun raporlarının kapsamı ve icrailiği konusunun daha da netleşmesi gerekliliğini vurgular niteliktedir. Kurulun hazırladığı bir denetim raporu ile soruşturma raporu hukuki açıdan aynı etkiye mi sahiptir sorusunun cevaplanması gereklidir. Bu bilgiler ışığında Kararnamede sayılan raporların, tavsiye niteliği taşıyan istişari raporlar mı, yoksa icrai nitelikte raporlar mı oldukları hususu, yapılan denetimin geçerliliği ve etkililiği açısından oldukça önemlidir. Ayrıca raporların sonuçlandırılması açısından da eski düzenlemeler ile 5 sayılı Kararname arasında büyük farklar bulunmaktadır.

---

yeteri derecede açıklıkta ve sade bir şekilde yazılması gerekir. Ekrem Yıldız ve Erdem Bulut, "Denetimde Beklenti Boşluğu", **Sayıştay Dergisi**, 2017/105, 60.

Mülga 2443 sayılı Kanunda, raporların "gereği yapılmak üzere" değerlendirileceği vurgulanırken, 5 sayılı Kararnamenin, raporlarla ilgili işlemleri ve raporların sonuçlandırılmasını daha ayrıntılı bir şekilde düzenlemiştir. Eski düzenlemede raporların daha çok istişari özellik taşıdığı görülürken, 5 sayılı Kararname daha net ifadeler kullanarak özellikle soruşturma raporlarının icrai niteliğe taşınmak istendiği gözlemlenebilir. 5 sayılı Kararname'nin 19. maddesi "denetime tabi ilgili, ilişkili veya bağlı kurum ve kuruluşlar Kurul raporları üzerine hazırlayacakları cevaplarını varsa yönetim kurullarından yoksa yetkili organlarından geçirmek kaydıyla raporu aldıkları tarihten başlayarak 45 gün içinde ilgili bakanlığa, ilgili bakanlıklar kendi görüşlerini de ekleyecekleri cevapları 15 gün içinde Kurula gönderirler" demektedir. Buradan anlaşılacağı üzere, eski düzenlemedeki gibi 'gereği yapılmak üzere' Başbakanlığa gönderilen ve akıbeti takip edilmeyen raporların, yeni düzenlemeyle belirtilen süreler içerisinde tekrar Kurulda değerlendirildiği görülmektedir. Kurul, bu değerlendirmeden sonra raporların sonuçlandırılması ile ilgili ayrı bir çalışma yürütmektedir. Burada özellikle ivedi durum raporu ile soruşturma raporunun değerlendirilmeleri devreye girmektedir. Soruşturma ve ivedi durum raporlarında alınması muhtemel tedbirler, ilgililer üzerinde icrai etki yaratabilecektir ve bu da idari ve/veya adli davalara konu olabileceğini ifade eder.

Mülga 2443 Sayılı Kanun'un 6. maddesi "Cumhurbaşkanı gerek gördüğünde önemli konularla ilgili raporları doğrudan adli ve idari mercilere intikal ettirir" denilmek suretiyle Kurulun sunduğu raporun icrailiğinin Cumhurbaşkanının inisiyatifinde değerlendirileceği belirtilmiştir. Mülga Yönetmelik madde 22 ise suç sayılan eylem ve işlemler için "inceleme, araştırma ve denetlemeler sırasında suç sayılan eylem ve işlemlerle karşılaşılması halinde durum bir tutanakla saptanır" diyerek raporun değerlendirmesinin Cumhurbaşkanının inisiyatifinde olduğunu pekiştirmiştir. Buradan anlaşılacağı üzere Devlet Denetleme Kurulu raporlarının denetleme, inceleme ve araştırma sonucunda suç teşkil eden bir eylem ve işlem olsa dahi, Cumhurbaşkanı icrai seviyeye taşımadığı müddetçe istişari seviyede kalabileceği görülmüştür.

Eski düzenlemenin aksine 5 sayılı Kararname, raporların sonuçlandırılmasını istişari seviyeden icrai seviyeye çekme isteğiyle farklı bir düzenleme getirmiştir.

Kararname madde 20, denetlenen kurum, kuruluş ve kişilerce raporlara verilecek cevapların Kurula intikali sonrasında Kurul tarafından dört farklı şekilde değerlendireceğini belirtmiştir. Rapor tekrar değerlendirilmek üzere arşivlenebilir. Genel hükümlere göre ilgililer hakkında suç duyurusunda bulunabilir. Buradan anlaşıldığı üzere suç duyurusunu Kurul kendisi yapabilir. Kurul durumun gerekliliğine göre konuyla ilgili ivedi durum raporu düzenleyebilir. Bu durumda Cumhurbaşkanı talimatı doğrultusunda ilgililer hakkında soruşturma açılabilir. Buradan da anlaşılacağı üzere ivedi durum raporu var ise Cumhurbaşkanının inisiyatifinin gözetileceği görülmektedir. Son olarak Kurul, ortaklıkların yönetim kurulları için gerekçeli ibrasızlık önerisinde bulunabilir.

2017 Anayasa değişikliği öncesinde yürütme organı, Cumhurbaşkanı ve Başbakanlık tarafından yürütülen iki başlı bir yapıya sahipti. Bundan ötürü Cumhurbaşkanı, Devlet Denetleme Kurulu eliyle Başbakanlık üzerinde daha çok istişari nitelikte denilebilecek bir denetim yapabiliyordu. Ayrıca Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu da bulunmaktaydı. İstişariliği, Devlet Denetleme Kurulu raporlarının Başbakanlığa "gereği yapılmak üzere" gönderilmesinden çıkarabiliriz. Ancak 2017 Anayasa değişikliği sonrasında yürütme erki tek elde yani Cumhurbaşkanında toplandığı için Devlet Denetleme Kurulunun yaptığı denetim, inceleme, araştırma ve soruşturmanın daha da etkin bir nitelik kazandırılmak istenmiştir.[463] Yürütmenin tek başı olan Cumhurbaşkanının, idare ve özellikle bakanlıklar üzerindeki gözetim ve denetim görevinin Devlet Denetleme Kurulu eliyle daha da etkin şekilde yapma hedefiyle Kurulu yeniden konumlandırdığı değerlendirmesi yapılabilir.

5 sayılı Kararname'nin "Koordinasyon ve Uyumlaştırma" başlıklı 6. bölümünde yer alan 21. maddesi "Kurulun üst denetleme organı olarak kamu kurum ve kuruluşlarında teftiş kurullarının inceleme ve soruşturma faaliyetlerinin etkin bir şekilde yürütülmesine ilişkin usul ve esaslar ile bu inceleme ve soruşturmalara ilişkin ilke, yöntem ve standartlarını belirleyip yayınlayacağını" belirtmektedir.

[463] Onur Kaplan ve Eyüp Kaan Demirkıran, "İdari Teşkilatında Devlet Denetleme Kurulunun Görev Alanı ve Komisyonlar Üzerine Bir Değerlendirme", **Bahçeşehir Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 14/175-176, 934.

Kararname'nin 21. maddesinden anlaşıldığı üzere teftiş kurulları ve soruşturmacılar, ilgili idare içinde denetim ve soruşturmayla ilgili hususlarda çıkaracakları yönetmelikten, seçecekleri soruşturmacılara, izlenecek yöntemden, iç denetim birimleriyle aralarında çıkabilecek uyuşmazlıklara kadar Devlet Denetleme Kuruluna danışıp, Kurulun talimatları yönünde hareket edeceklerdir. Görüş ayrılıklarının çözüm mercii Devlet Denetleme Kurulu olarak belirlenmiştir. Buradan anlaşılacağı üzere Cumhurbaşkanın inisiyatifinde, ilgili kurum ve kuruluşlarda, koordinasyon ve uyumlaştırma bağlamında, teftiş kurulları ve soruşturmacılar vasıtasıyla Devlet Denetleme Kurulunun idare üzerinde etkin nitelikte denetleme, inceleme, araştırma ve soruşturma yapabilmesinin önü açılmış bulunmaktadır.[464]

2017 Anayasa değişikliği sonrası Türkiye'ye özgü başkanlık hükümet sisteminde, idari yapı ve otorite ilişkileri bağlamında denetim de değişmiştir. Türkiye, siyasi ve ekonomik yapısı hızla değişen bir ülke olarak, özellikle 1980'ler sonrası, gerek devlet iktidarı ve otoritesi gerekse denetim anlayışı açısından daha da merkezileşen bir yapı seyretmiştir.[465] Yani hükümet sisteminde, yürütmenin güçlenmesiyle birlikte, idari teşkilat içinde konumu güçlenen ve görev alanı genişleyen Devlet Denetleme Kurulu ile denetim de mi tekelleşiyor sorusunu akıllara getirmektedir. Kurul raporlarının gizliliği, denetimin doğasına aykırı bir şekilde mevzuatta yerini almıştır. Bu da otoriterleşmenin bir yansıması olarak görülebilir. Her ne kadar, Devlet Denetleme Kurulu raporları, birer hazırlık işlemi olarak istişari nitelikte olsalar da, yürütmenin başı Cumhurbaşkanının doğrudan talimatıyla harekete geçmiş Kurulun işlemleri idareyi doğrudan etkileyebilir yorumu yapılabilir.

[464] Ferit İzci, "Yeni Anayasa Değişikliği Çerçevesinde Yürütme Organında Meydana Gelen Değişimler", **Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 2017, 1/4, 11. http://www.yyusbedergisi.com/dergiayrinti/yeni-anayasa-degisikligi-cercevesinde-yurutme-organinda-meydana-gelen-degisimler_348, (Erişim Tarihi: 11.12.2021)

[465] Yavuz Batmaz, "Denetim Üzerinde Kamu Yönetimindeki Değişimi Anlamak", **Sayıştay Dergisi**, 2015/98, 15.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'YE ÖZGÜ BAŞKANLIK HÜKÜMET SİSTEMİNDE İDARİ TEŞKİLAT YAPISI VE DEVLET DENETLEME KURULUNUN GÖREV ALANI

6771 sayılı "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun"[466] sonrası, Türkiye'de hükümet sistemi değişmiştir. Bu değişikliğin doğal sonucu olarak idari teşkilat yeniden şekillenmiştir. Cumhurbaşkanı yürütme görev ve yetkisini tek başına yürüteceğinden, idari teşkilatın merkezi kanadı Cumhurbaşkanlığı temel alınarak tekrar düzenlenmiştir. Yerinden yönetim birimleri de idari vesayet yetkisinin yeniden tesisiyle bu değişiklikten etkilenmiştir.

Türkiye'ye özgü başkanlık hükümet sisteminde, idari teşkilat yeniden şekillenirken, Devlet Denetleme Kurulunun, başkent teşkilatındaki yeri korunmuştur. Çalışmanın bu bölümünde, Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı, yeni hükümet sisteminde idari teşkilat ve Devlet Denetleme Kurulunun denetimine tabi kurum ve kuruluşlar incelenmiştir. Kurulun idari teşkilat içindeki konumu da belirlenerek, idari teşkilatı ana hatlarıyla işleyip, idari teşkilatın yeni hükümet sistemi ile birlikte uğradığı temel model değişikliği vurgulanacaktır. Bu değişikliğin, somut olarak mevzuat düzenlemelerine nasıl yansımış olduğu ortaya konulmaya çalışılacaktır. Devlet Denetleme Kurulunun görev alanına giren idari teşkilatın, yeni hükümet sistemindeki konumunun belirlenmesi, hem Kurulun hem de yeni hükümet sisteminin idari teşkilat üzerindeki etkisinin daha iyi anlaşılmasını sağlayacaktır. Bu noktada, Devlet Denetleme Kurulunun görev alanının ayrıntılarına geçmeden, görev alanında sayılan kurum ve kuruluşların, Türk idari teşkilatındaki yeri incelenmelidir. Özellikle 2017 Anayasa değişikliği sonrası idari teşkilattaki değişiklikler önemlidir.

[466] Bundan sonra bölüm altında "2017 Anayasa değişikliği" olarak bahsedilecektir. 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (2017), **T.C. Resmi Gazete**, 29976, 11.02.2017.

3.1. TÜRKİYE'YE ÖZGÜ BAŞKANLIK HÜKÜMET SİSTEMİNDE İDARİ TEŞKİLAT YAPISI

2017 Anayasa değişikliği sonrası yürütme organı üç başlık altında düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanı ve makamı 101. ve 108. maddeler arasında, olağanüstü hal yönetimi 109. madde de ve idare 123. ve 137. maddeler arasında düzenlenmiştir. 2017 Anayasa değişikliği ile Türk idari yapısı da dönüşüme uğramıştır. Türkiye'ye özgü başkanlık hükümet sistemi ile idari teşkilatın merkezi ve taşra teşkilatında önemli değişikliklere gidilmiştir. 2017 Anayasa değişikliği sonrası görev alanı genişletilen Devlet Denetleme Kurulunun görev alanına giren idari teşkilat, Türkiye'ye özgü başkanlık hükümet sistemi ile yeniden tasarlanmıştır.

Toplumun ortak ihtiyaçlarının karşılanması için bir ülkede, bu ortak hizmet ve faaliyetlerin görülmesi bir idari teşkilatın varlığını gerektirir. Devlet yönetiminde önemli bir unsur olan idari teşkilat, kamu hizmeti teşkilatı ya da kamu gücünün teşkilatlandırılması olarak da ifade edilir.[467] Anayasa'nın 123/2. maddesine göre "İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır". Merkezi idarenin başkent teşkilatı ve taşra teşkilatı bulunmaktadır. Mahalli idareler de diyebileceğimiz yerinden yönetim kuruluşları ise yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları olarak ayrılmaktadır.

3.1.1. Merkezi İdare

İdarenin topluma sunacağı hizmetlerin, devlet merkezinde ve tek elden yürütülmesine merkezi yönetim denir. Ancak, merkezi yönetimde tüm bu hizmetlerin ülkeye yayılması zor olacağından, merkezi yönetimin bir başkent teşkilatı bir de taşra teşkilatı bulunur.[468] Bu iki teşkilat arasındaki işbirliğini sağlamak, hizmetlerin tekdüze ve uyumlu yürütülebilmesi için devlet tüzel kişiliği içindeki birimler arasında kademeli şekilde, astlık-üstlük ilişkisi oluşturan bağa ihtiyaç vardır. Bu bağa hiyerarşi

[467] Akyılmaz, Murat ve Kaya, **Türk İdari Yargılama Hukuku**, 147.
[468] Günday, **İdare Hukuku**, 66.

denir ve merkezi yönetimde idarenin bütünlüğü ilkesinin gerçekleştirilmesi açısından da kullanılan idari bir yetkiyi temsil etmektedir.[469]

1982 Anayasasında, 2017 Anayasa değişikliği öncesi merkezi idarenin başkent teşkilatı Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Bakanlar Kurulundan oluşuyordu. 2017 Anayasa değişikliği sonrası, yürütmenin güçlendirilmesinin bir yansıması olarak, paylaştırılmış yürütme yetkisi teke indirilmiş[470], Bakanlar Kurulu ve Başbakanlık kaldırılmış, Bakanlıklar, Cumhurbaşkanının altında yer alan birimler haline dönüşmüştür. Yürütmenin tek başı haline gelen Cumhurbaşkanlığı teşkilatı, başkent teşkilatında önemli bir yer kaplamaktadır.[471] Türkiye'ye özgü başkanlık hükümet sistemi ile Cumhurbaşkanına, yürütme yetkisi kapsamında Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi tanınmıştır. Cumhurbaşkanı, 1 sayılı "Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi"[472] ile merkez teşkilatında önemli değişikliklere gitmiştir.

3.1.1.1. Başkent Teşkilatı

2017 Anayasa değişikliği sonrası Türkiye'ye özgü başkanlık hükümet sistemi ile merkezi idarenin başkent teşkilatında önemli değişikler olmuştur. Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu kaldırılmıştır. Cumhurbaşkanının yürütmenin başı olarak görev ve yetkilerinde önemli değişikliklere gidilmiştir. Cumhurbaşkanı yardımcılığı makamı, Cumhurbaşkanlığı idari teşkilatı içinde politika kurulları, ofisleri gibi yeni idari merciiler kurulmuştur. Başkent teşkilatı Cumhurbaşkanlığı, bakanlıklar ve yardımcı kuruluşlardan oluşmaktadır.

3.1.1.1.1. Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanlığı

1982 Anayasası, 101. ve 137. maddeler arasında yürütme organını düzenlemektedir. 2017 Anayasa değişikliği sonrası, Anayasa'nın 8. maddesinde de belirtiği üzere yürütme yetkisi ve görevi tek başına Cumhurbaşkanına aittir. Yürütme, 101. maddede Cumhurbaşkanının adaylık ve seçimi ile düzenlenmeye başlar. Beş

[469] Atay, **İdare Hukuku**, 161.

[470] Nematollah A. Fanid ve Ferdanur Akman, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin İdari Teşkilatlanma Üzerine Etkisi", **Journal of Civilization Studies**, 6/2, 32.

[471] Ömer Özkaya, **Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde İdarenin Bütünlüğü İlkesi**, Adalet Yayınevi, Ankara 2019, 209.

[472] 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2018), **T.C Resmi Gazete**, 30474, 10.07.2018.

yıllığına ve en fazla iki defa seçilebilen Cumhurbaşkanı, halk tarafından doğrudan genel oyla seçilir. Anayasa'nın 103. maddesinde belirtildiği şekliyle Türkiye Büyük Millet Meclisinde ant içen Cumhurbaşkanı görevine başlar.

2017 Anayasa değişikliği sonrasında Cumhurbaşkanı ile ilgili yapılan değişikliklerin en önemlileri Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinin düzenlendiği Anayasa'nın 104. maddesinde görülmektedir. 104. maddeye göre "Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir. Cumhurbaşkanı yardımcıları ile bakanları atar ve görevlerine son verir. Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler. Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Cumhurbaşkanı, kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilir. Cumhurbaşkanı, ayrıca Anayasa'da ve kanunlarda verilen seçme ve atama görevleri ile diğer görevleri yerine getirir ve yetkileri kullanır". İlgili fıkralara bakıldığında, Cumhurbaşkanının idari teşkilatın şekillenmesinin temelinde konumlandığı görülmektedir. Cumhurbaşkanının, yürütmeye ilişkin konularda asli düzenlenme yetkisi anayasal güvence altına alınmıştır.

Cumhurbaşkanının sorumluluğu ise siyasal, cezai ve hukuki sorumluluk olarak üç ana başlıkta incelenmektedir. Türkiye'ye özgü başkanlık hükümet sisteminde, yasama ve yürütme erkleri arasındaki ayrım daha da sert biçimde dizayn edildiğinden, yürütmenin yasamaya karşı bir siyasi sorumluluğu kalmamıştır. Yani yasama organı, kendi içinde, yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanını görevden almak gibi bir kararı alamaz.[473] Ancak, Anayasa'nın 116. maddesine göre "Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanı seçimlerinin yenilenmesinin" şartları oluştuğunda yasama ve yürütme organları, görev süreleri dolmadan, birbirlerini beraber seçime yönlendirebilmektedir.[474] Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu ise Anayasa'nın 105. maddesinde düzenlenmiştir. Her ne kadar maddede belirtilen yeter sayılarına ulaşmak

[473] Fatih Özkul, **2017 Anayasa Değişikliği Sonrasında 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanı ve Sorumluluğu**, Yetkin Yayınları, Ankara 2020, 156.

[474] Kemal Gözler'e göre, Türkiye Büyük Millet Meclisi, Anayasa'nın 116. maddesine dayanarak hiçbir sebep göstermeksizin, çoğunluğunun beşte üçü ile Cumhurbaşkanının seçimlerini yeniletebilir. Bu da bir 'siyasi sorumluluk mekanizmasıdır'. Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri (2021),** 338.

mümkün görünmese de[475], göreviyle ilgili olsun olmasın, Cumhurbaşkanı herhangi bir suçtan dolayı soruşturulup, kovuşturulabilecektir. Aynı şekilde, kişisel suçlarından dolayı da genel mahkemelerde değil de, Yüce Divan'da yargılanabiliyor olması olumsuz yönde eleştirilmektedir.[476] Cumhurbaşkanının hukuki sorumluluğunda ise salt kişisel kusurlarıyla ilgili doğacak zararlarda, her özel hukuk gerçek kişisi gibi özel hukuk kurallarına göre sorumlu olur ve yargılanır.[477] Cumhurbaşkanının, hizmet kusuru işleyerek, görevi başında göreviyle ilgili işlediği fiillerden ya da eylem ve işlemlerden dolayı doğacak tazminat yükümlülüğünde, Anayasa'nın 129/5. maddesindeki hüküm gereği dava idareye karşı açılır. İdare daha sonra uygun görürse Cumhurbaşkanına zararı rücu edebilir. [478]

Cumhurbaşkanının, yürütmenin başı olarak, farklı hukuki nitelikte işlemler yapma yetkisi bulunmaktadır. Cumhurbaşkanının tek yanlı, bireysel ve düzenleyici işlemlerinin yanı sıra, iki yanlı yani sözleşmesel işlemleri de mevcuttur. Cumhurbaşkanının, belli bir kişi veya duruma özgü işlemleri Cumhurbaşkanının bireysel işlemleridir. Cumhurbaşkanının, hukuk kuralı koymak amacıyla, genel, kişilik dışı ve nesnel durumlara ilişkin yaptığı işlemlerse Cumhurbaşkanının düzenleyici işlemleridir. Bireysel işlemleri çoğunlukla karar adını alırken, düzenleyici işlemleri Anayasa'nın 104/17. maddesinde düzenlenen Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, Anayasa'nın 104/18. ve 124. maddelerinde düzenlenen Cumhurbaşkanı yönetmelikleri ve genelge, yönerge, tebliğ gibi diğer düzenleyici işlemlerdir.[479]

Cumhurbaşkanlığı makamının, merkez teşkilatın başkent ayağında teşkilatlanmış, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 2. maddesinde düzenlenmiş

[475] Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku (2020),** 312. Ancak, partili Cumhurbaşkanının partisinin Meclis'te çoğunluk olmadığı durumlarda, bu çoğunluğun sağlanabilmesi veya yasama ile yürütmenin çatışarak toplumu bölünmeye sürüklemesi durumu doğabilir. Özkul, **2017 Anayasa Değişikliği Sonrasında 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanı ve Sorumluluğu**, 172. Atay, **İdare Hukuku**, 232-233.

[476] Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku (2020),** 312. Kemal Gözler'e göre Cumhurbaşkanının kişisel suçlarından dolayı Yüce Divan meşgul edilmemelidir. Zaten, Anayasa Mahkemesinin 12 üyesini Cumhurbaşkanı seçmektedir ve bu da yargılamanın objektifliğini etkileyebilir. Bunların yanı sıra Anayasa'nın 148/6. maddesine göre " Anayasa Mahkemesi Cumhurbaşkanını, .., görevleriyle ilgili suçlardan dolayı Yüce Divan sıfatıyla yargılar". Yani Anayasa'nın 148/6. maddesi varken Anayasa'nın 105. maddesine göre Cumhurbaşkanı kişisel suçlarından dolayı Yüce Divan'da yargılanamaz. Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri (2021)**, 340.

[477] Gözübüyük ve Tan**, İdare Hukuku Cilt I Genel Esaslar**, 160.

[478] Ulusoy, **Yeni Türk İdare Hukuku**, 182.

[479] Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri (2021),** 341.

Özel Kalem Müdürlüğü, 3. maddesinde düzenlenmiş Baş Danışman ve Danışmanlık, 4. maddesinde düzenlenmiş Özel Temsilcileri ve 4/A. maddesinde düzenlenmiş Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulu bulunmaktadır.

3.1.1.1.2. Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı

1 sayılı Kararnamenin ikinci kısmında düzenlenen İdari İşler Başkanlığı, 5/2. maddeye göre "mevzuatla verilen ve Cumhurbaşkanı tarafından verilen diğer görevleri yapmak" ile görevlidir. İdari İşler Başkanlığı, Cumhurbaşkanı adına çalışır ve Cumhurbaşkanına karşı sorumludur. 1 sayılı Kararnamenin 6/1. maddesine göre Cumhurbaşkanı adına çalışırken, Cumhurbaşkanının "Anayasa'da belirtilen görevlerinin yerine getirilmesinde ve yetkilerinin kullanılmasında Cumhurbaşkanına gerekli olan hizmetleri sunmak, Türkiye Büyük Millet Meclisi ile olan münasebetlerin yürütülmesi ve kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonun sağlanması için gerekli çalışmaları yapmak, Devlet Teşkilatının düzenli ve etkin bir şekilde işlemesini temin edecek prensiplerin tespiti için gerekli çalışmaları yapmak, İç güvenlik, dış güvenlik ve terörle mücadele konusunda koordinasyonun sağlanması için gerekli çalışmaları yapmak " görevlerini yerine getirir.

Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığının Başkanı, 1 sayılı Kararnamenin 5. maddesine göre "en yüksek devlet memuru" olarak idari teşkilattaki en yüksek rütbeli hiyerarşik amirdir. Oldukça kapsamlı bir görev alanı olan İdari İşler Başkanlığının yasama ve yürütme arasında bir köprü kurarak, idari teşkilat içerisindeki uyumu sağlama görevini üstlenmiştir.[480]

Kararnamenin 6/2. maddesine göre "Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü, Güvenlik İşleri Genel Müdürlüğü, Destek ve Mali Hizmetler Genel Müdürlüğü ve Koruma Hizmetleri Genel Müdürlüğü, İdari İşler Başkanlığının birimleri" olarak sayılmıştır. Cumhurbaşkanlığının temel birimi olan İdari İşler Biriminin sayılan birimleri, kadroları, personelin durumu, yöneticilerin sorumlulukları ve yetki devri 1 sayılı Kararnamede ayrıntısıyla düzenlenmiştir.

[480] Emre Akçagündüz, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kilit Bir Aktör: Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı", **Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi**, 4/2, 435.

3.1.1.1.3. Cumhurbaşkanı Yardımcıları

Cumhurbaşkanı yardımcıları ve Cumhurbaşkanı yardımcılığı makamı, 2017 Anayasa değişikliği sonrası, Türk idari teşkilatına ilk defa getirilmiş yeniliklerden biridir. Anayasa'nın 106. maddesinde "Cumhurbaşkanı yardımcıları, Cumhurbaşkanına vekâlet ve bakanlar" başlığı altında düzenlenen Cumhurbaşkanı yardımcıları, Cumhurbaşkanı tarafından atanır ve gerekçe göstermeksizin görevden alınabilir.[481] Temel görevi Cumhurbaşkanına vekâlet olan Cumhurbaşkanı yardımcıları, Anayasa'nın 118. maddesine göre Milli Güvenlik Kuruluna katılır ve Cumhurbaşkanının olmadığı zamanlarda Kurula başkanlık eder. 1 sayılı Kararnamenin 18. maddesine göre Cumhurbaşkanına vekâletin ayrıntıları düzenlenmiştir. Anayasa'nın 106/5. maddesi ve 17. maddesine göreyse Cumhurbaşkanı yardımcıları, Cumhurbaşkanına karşı sorumludur[482] ve bundan dolayı Cumhurbaşkanının verdiği emir ve talimatları yerine getirirler. Cumhurbaşkanı yardımcılarının Özel Kalem Müdürlüğü de merkez teşkilatının başkent kanadında düzenlenmiştir

3.1.1.1.4. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları

1 sayılı Kararnamenin dördüncü kısmında "Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları" düzenlenmiştir. Kararnamenin 20. maddesine göre Cumhurbaşkanlığının bünyesinde yer alan bu kurullar şunlardır: "Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu, Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu, Ekonomi Politikaları Kurulu, Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu, Hukuk Politikaları Kurulu, Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu, Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu, Sosyal Politikalar Kurulu, Yerel Yönetim Politikaları Kurulu". Kurulların görevleri, koordinasyon toplantıları, çalışma usul ve esasları ile mali hükümler, 1 sayılı Kararnamede ayrıntısıyla düzenlenmiştir. Kurullar, Türkiye'ye özgü başkanlık hükümet sisteminde, kamu politika yapım sürecinde etkin ve aktif rol alıp, Cumhurbaşkanına öneride bulunacak, uygun gördüklerini hayata

[481] "Başkanlık sisteminin babası olarak tanımlanan Amerika Birleşik Devletlerinde, Başkan Yardımcısı Başkan ile birlikte aynı seçimde halk tarafından seçilir ve Başkan ile aynı özelliklere haizdir. Türkiye'ye özgü başkanlık hükümet sisteminde Cumhurbaşkanınca atanan Cumhurbaşkanı milletvekili seçilme yeterliliğine sahipse Cumhurbaşkanı yardımcısı olabilir. Bu da, 18 yaşını doldurmuş bir ilköğretim mezunu vekilin Cumhurbaşkanlığına vekâlet edebilme ihtimalini akla getirmektedir". Azer Ebru Mutlu, "Hukuki Statüsü ve İdari Teşkilattaki Yeriyle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanı Yardımcıları", **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 10/1, 130.

[482] "Her ne kadar cezai sorumluluk açısından Cumhurbaşkanına benzer bir düzenlemeyle Cumhurbaşkanı yardımcıları sorumlu tutulsa da, siyasi sorumluluk açısından Cumhurbaşkanı yardımcıları üzerinde etkili bir denetim mekanizması bulunmamaktadır". Atay, **İdare Hukuku**, 235.

geçirecek, bakanlıkların politikalar üzerindeki çalışmaları takip edecek ve Cumhurbaşkanına geri bildirimde bulunacaktır.[483]

Üç üyesini atadığı ve başkanvekilini görevlendirdiği kurulların başkanı Cumhurbaşkanıdır. 1 sayılı Kararnamenin 22. maddesinde görevleri sayılan kurullar, birer yardımcı kuruluş ya da danışma organı olarak kararlar alıp Cumhurbaşkanına rapor sunduklarından, kararları icrai değil, istişari niteliktedir.[484] [485]

3.1.1.1.5. Cumhurbaşkanlığı Ofisleri

1 sayılı Kararnamenin yedinci kısmında "Cumhurbaşkanlığı Ofisleri" düzenlenmiştir. Kararnamenin 525. maddesine göre Cumhurbaşkanlığına bağlı, Cumhurbaşkanının verdiği görevleri yerine getirmek üzere, "özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve malî özerkliğe sahip, Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi ve Yatırım Ofisi kurulmuştur". Merkezleri Ankara'da olan ofislerin, yurtiçi ve yurtdışında çalışma ofisleri açması da gerekli görülebilir. 3 sayılı "Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi"[486] 2/2. maddesine göre Cumhurbaşkanı, ofislerin Başkanlarını doğrudan atar.

Ofislerin, "özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve malî özerkliğe sahip" olmaları ve Cumhurbaşkanlığının iç örgütlenmesi gibi yapılandırılmaları, Cumhurbaşkanlığına bağlı kuruluşlarmış izlenimi vermektedir. Ancak, nitelikleri gereği, 1 sayılı Kararnamenin 37. maddesinde sayılan "Cumhurbaşkanlığına Bağlı Kurum ve Kuruluşlar" arasında ofisler bulunmamaktadır.[487] Merkezi idari teşkilatın başkent ve taşra teşkilatında yer alan örgütlerin tamamı devlet tüzel kişiliğine haizdir ve devlet genel bütçesinin içinde yer alırlar. Ofisler ise bu sayılanın dışında, kamu

[483] Namık Kemal Öztürk ve Eren Tozak, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanının Konumu ve Kamu Politika Yapım Sürecine Etkisi", **Turkuaz Uluslararası Sosyo-Ekonomik Stratejik Araştırmalar Dergisi**, 3/4, 68.

[484] Gözler, **İdare Hukuku Cilt I**, 367.

[485] "Ancak böyle olmakla birlikte, özel ve ayrıcalıklı yeri ve konumları nedeniyle ilgili bakanlığın politikalarını yönlendiren bu kurulların fiilen birer paralel bakanlık ve hatta bakanlıklar-üstü bir ağırlıklarının olduğu da ifade edilmektedir". Ulusoy, **Yeni Türk İdare Hukuku**, 174.

[486] 3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2018), **T.C. Resmi Gazete**, 30474, 10.07.2018

[487] Turgut Tan, **Idare Hukuku**, Turhan Kitapevi, Ankara 2020, 124.

tüzel kişiliğine ve özerk bütçeye sahiptir.[488] Genel görevi "proje geliştirme, raporlama, izleme ve analiz olan" ve bunu sadece Cumhurbaşkanı teşkilatı ile sınırlı değil tüm ülke düzeyinde yapan ofislerin kamu tüzel kişiliği verilerek, Cumhurbaşkanının emir ve talimatlarına tabi tutulması yani hiyerarşik denetim öngörülmesi eleştirilmektedir.[489]

3.1.1.1.6. Cumhurbaşkanlığına Doğrudan Bağlı Kurum ve Kuruluşlar

Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluşlar, 1 sayılı Kararnamenin 37. maddesinde sayılmıştır. Bunlar, "Devlet Arşivleri Başkanlığı, Devlet Denetleme Kurulu, Diyanet İşleri Başkanlığı, İletişim Başkanlığı, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı, Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı, Savunma Sanayi Başkanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Türkiye Varlık Fonu"dur.

Bu kurum ve kuruluşlar, Politika Kurulları gibi istişari değil, icrai işlevleri olduğu ve özel önemleri nedeniyle bakanlıklara değil Cumhurbaşkanlığına doğrudan bağlanmıştır.[490] Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı, Diyanet İşleri Başkanlığı gibi örgütler kendi özel kanunları ile kurulmuşken, Devlet Arşivleri Başkanlığı gibi örgütler ise Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulmuştur.[491]

Devlet Arşivleri Başkanlığı, Devlet Denetleme Kurulu, Diyanet İşleri Başkanlığı, İletişim Başkanlığı, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı, Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı ve Strateji ve Bütçe Başkanlığının[492] kamu tüzel kişiliği yoktur. Bu örgütler, devlet tüzel kişiliği içinde yer aldıklarından, Cumhurbaşkanı ile hiyerarşi ilişki içindedirler ve Cumhurbaşkanı bu örgütlere emir ve talimat verebilir.[493]

---

[488] Osman Nacak, "Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin Yapısına İlişkin Değerlendirme", **Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 23/3, 1034.

[489] Ulusoy**, Yeni Türk İdare Hukuku**, 175. Gözler, **İdare Hukuku Cilt I**, 368. Gözübüyük ve Tan, **İdare Hukuku Cilt I Genel Esaslar**, 164.

[490] Ulusoy**, Yeni Türk İdare Hukuku**, 176.

[491] Kemal Gözler, **Türkiye'nin Yönetim Yapısı (T.C. İdari Teşkilatı)**, Ekin Yayınevi, Bursa 2019, 112.

[492] "Strateji ve Bütçe Başkanlığı ve İletişim Başkanlığı gibi, açıkça kamu tüzel kişiliği tanınmamış ancak mevzuatla sadece kamu tüzel kişilerinin kullanabileceği yetkiler tanınmış örgütler, şeklen kamu tüzel kişisi sayılmasa da esasta kamu tüzel kişisi sayılmalıdır". Ulusoy**, Yeni Türk İdare Hukuku**, 176.

[493] Gözler, **Türkiye'nin Yönetim Yapısı (T.C. İdari Teşkilatı)**, 113.

Savunma Sanayi Başkanlığının ve Türkiye Varlık Fonunun[494] devlet tüzel kişiliğinden ayrı kamu tüzel kişiliği vardır ve bu örgütlerin Cumhurbaşkanı ile ilişkisi idari vesayet ilişkisidir. Haliyle Cumhurbaşkanının bunlar üzerinde emir ve talimat yetkisi olmadığı gibi vesayet denetimi yetkisi de kanunun veya Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin öngördüğü sınırlar çerçevesindedir.[495]

Cumhurbaşkanına bağlı ilgili veya ilişkili kuruluşlar denince de hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları akla gelmektedir. Belli alanlarda faaliyet gösteren, belli bir özerkliğe sahip ve tüzel kişiliği haiz bu kuruluşlardan Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu, 2018/1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi[496] ile Cumhurbaşkanlığı ile ilişkilendirilmiştir.[497]

Cumhurbaşkanlığına doğrudan bağlı kurumlardan, Anayasa'nın 108. maddesine göre anayasal bir kurum olan ve 5 sayılı Kararname ile ayrıntılarıyla düzenlenmiş olan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanının doğrudan talimatıyla harekete geçer. Çalışmamızın da konusu olan Kurul, görev alanı ve yetkileri dikkate alındığında, Türkiye'ye özgü başkanlık hükümet sisteminin ve buna bağlı olarak şekillenmiş yeni idari teşkilatın irdelenmesinde önemli bir konumdadır. 2017 Anayasa değişikliği öncesi, merkezi idareye yardımcı kuruluşlar arasında yer alan Devlet Denetleme Kurulu, Türkiye'ye özgü başkanlık hükümet sistemi sonrasında verdiği kararların icrailik gücü arttığından artık sadece bir danışma organı değildir ve bu yüzden Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı içinde yer alması daha uygun görülmektedir.[498]

3.1.1.1.7. Bakanlar ve Bakanlıklar

Bakanlık, devletin yürütme organının, ülke çapında merkezi kamu hizmetlerini daha verimli sunabilmesi için işbölümü yaparak, bu hizmetlerin uzmanlık alanları çerçevesinde paylaştırılması ve kategorize edilmesidir.[499] Bakanlıkların, ayrı birer kamu tüzel kişilikleri yoktur yani devleti, yaptıkları hizmet çerçevesinde temsil

[494] Cumhurbaşkanı ayrıca Türkiye Varlık Fonunun başkanıdır. Vesayet makamının ayrıca vesayete tabi makamın başkanı olması tutarsızlık olarak değerlendirilmiştir. Gözler, **İdare Hukuku Cilt I**, 369.
[495] Gözler, **Türkiye'nin Yönetim Yapısı (T.C. İdari Teşkilatı)**, 113.
[496] Cumhurbaşkanlığından: Genelge. 2018/1 (2018), **T.C. Resmi Gazete**, 30479, 15.07.2018.
[497] Gözler, **İdare Hukuku Cilt I**, 369.
[498] Gözler, **İdare Hukuku Cilt I**, 382.
[499] Cevdet Atay, **Türkiye'nin Yeni Yönetim Yapısı**, Yetkin Yayınları, Ankara 2020, 99.

ettiklerinden devlet tüzel kişiliğindedirler.[500] Bakanlar, bakanlığın başıdır ve mevzuatta bakanlığa verilmiş görevleri belirlendiği şekilde yürütmekle görevlidir. Diğer bakanlıklarla işbirliği içinde koordineli çalışarak mevzuatla kendilerine verilen görevleri ve siyasi misyonu[501] yerine getirirler. Bakanlar, bakanlığın Cumhurbaşkanı ve diğer devlet organlarıyla arasındaki ilişkileri de yürütür.[502]

2017 Anayasa değişikliği öncesi yürütme organı iki başlı olduğundan, Başbakan ve Bakanlar Kurulu, idarenin hükümet kanadıydı ve siyasi olarak sorumluydu. Bakanlar hem tek tek, hem de Bakanlar Kurulu üyesi olarak kolektif şekilde yasamaya karşı sorumluydular.[503] Bakanlar Kurulu, yasamanın güvenoyunu alarak göreve başlardı ve yasama gerektiğinde gensoru yoluyla bakanları denetleyebilirdi.[504] Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması kanun ile düzenlenirdi. Bakanlıklar düzenleyici işlem olarak tüzük ve yönetmelik çıkartma yetkisine sahipti.[505] Yine, yasamanın yetki kanunu çerçevesinde olağan dönem kanun hükmünde kararname ile olağanüstü hallerde bir yetki kanununa ihtiyaç duyulmadan çıkartma yetkisi de Bakanlar Kuruluna aitti.[506] Özetle, Bakanlar, Bakanlar Kurulunun birer üyesi iken, ortak ve üst bir karar organı olan Bakanlar Kurulu Türkiye'ye özgü başkanlık hükümet sisteminde olmadığına göre, haliyle bakanların da bu konuda herhangi bir yetkisi ve görevi kalmamıştır.[507]

1982 Anayasasının 106. maddesi "Cumhurbaşkanı yardımcıları, Cumhurbaşkanına vekâlet ve bakanlar" başlığı altında bakanların atanmaları, görevden alınmaları, sorumlulukları, haklarında soruşturma açılması ve usulü düzenlenmektedir. Anayasa'nın 106/5. maddesine göre "bakanlar, Cumhurbaşkanına

[500] Gözler, **İdare Hukuku Cilt I**, 372.

[501] "Türkiye'ye özgü başkanlık hükümet sisteminde sonra, bakanların genellikle artık siyasi misyonlarının kalmadığı kabul edilmektedir. Cumhurbaşkanına karşı siyasal açıdan sorumlu tutulan bakanların yasama organına karşı siyasi herhangi bir sorumluluğu bulunmamaktadır". Didem Erdoğan, "Yürütme Organının Güçlendirilmesi Eğiliminin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Geçişe Etkileri", **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 29/1, 246.

[502] Atay, **İdare Hukuku**, 238.

[503] Gözler, **Türkiye'nin Yönetim Yapısı (T.C. İdari Teşkilatı)**, 117.

[504] Özkaya, **Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde İdarenin Bütünlüğü İlkesi**, 222.

[505] Atay, **Türkiye'nin Yeni Yönetim Yapısı**, 100.

[506] Günday, **İdare Hukuku**, 103.

[507] Osman Nacak, "Parlamenter ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemlerinden Hareketle Bakan ve Bakanlıkların Karşılaştırmalı Analizi", **Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi**, 18/1, 146.

karşı sorumludur". Anayasa'nın 106/son maddesine göre "Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir". Bu amaçla çıkarılan 1 sayılı Kararnamenin altıncı kısmında da bakanlıkların görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatları ayrıntısıyla düzenlenmiştir. Ancak, bakanlıkların merkez ve taşra teşkilatlarının da Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurulabileceğinin düzenlenmesi, birçok açıdan temel hak ve özgürlükleri kısıtlama alanı doğurabilir ve bu da Anayasa'ya aykırılık teşkil edebilir. Ayrıca, Anayasa'nın 127. maddesine göre kanunla düzenleme yapılmalıdır. Bu açıdan değerlendirildiğinde 1 sayılı Kararnamenin çeşitli hükümlerinde "Bakanlık taşra teşkilatını kurmaya yetkilidir" hükmü de Anayasa'ya aykırılık teşkil eder.[508]

2017 Anayasa değişikliği sonrasında Cumhurbaşkanlığı Kabinesi[509], Cumhurbaşkanı yardımcısı ile beraber yer alan bakanlardan oluşmaktadır. Kabinede 16 bakanlık bulunmaktadır. Bunlar, "Adalet Bakanlığı, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Gençlik ve Spor Bakanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Kültür ve

[508] "Örneğin 1 sayılı Kararname'de Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (madde. 120), Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı (madde. 179), Hazine ve Maliye Bakanlığı (madde. 239), Kültür ve Turizm Bakanlığı (madde. 296) , Savunma Bakanlığı (madde. 348), Tarım ve Orman Bakanlığı (madde. 434), Ticaret Bakanlığı (madde. 465) gibi bakanlıkların taşra teşkilâtına ilişkin "Bakanlık taşra teşkilâtı kurmaya yetkilidir" düzenlemesi haricinde bir hüküm yer almamıştır. Ancak Kararname'de Adalet Bakanlığı (madde. 57), Gençlik ve Spor Bakanlığı (madde. 202) İçişleri Bakanlığı (madde. 271), Sağlık Bakanlığı (madde. 371) gibi bakanlıklara ilişkin ise "Bakanlık taşra teşkilâtı kurmaya yetkilidir" düzenlemesi haricinde taşra teşkilâtını şekillendiren temel hükümler yer almaktadır." Emin Koç, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Taşra Teşkilatına Yansımaları", **Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 11/1, 43-45.

[509] **"**Ülkemizde Cumhurbaşkanlığında, Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı Yardımcısı ve bakanlardan oluşan ve kendisine "Cumhurbaşkanlığı Kabinesi" denen bir kurul ortalama iki haftada bir toplanıyor ve toplantının sonunda Cumhurbaşkanı basın açıklaması yoluyla bu toplantıda alınan kararları kamuoyuna açıklıyor. Neticede Cumhurbaşkanının açıkladığı bu kararlar, "Cumhurbaşkanlığı kabinesi"nde alınmış kararlarmış gibi bir izlenim doğuyor. Dahası İçişleri Bakanlığı genelgesi ve il umumî hıfzıssıhha kurulu kararları gibi çeşitli kamu hukuku işlemlerinde de bu "Cumhurbaşkanlığı Kabinesinde alınan kararlar"a atıfta bulunuluyor.

Hâliyle 9 Temmuz 2018'den beri Türkiye'de parlâmenter hükûmet sistemi terkedilmiştir ve yürütme alanında "Bakanlar Kurulu" veya ismi ne olursa olsun bir kolektif karar organı yoktur. Gerçekten de ne Anayasamızda, ne kanunlarımızda, ne de Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde "Cumhurbaşkanlığı Kabinesi" kelime olarak dahi geçmemektedir. Bu "Kabine", anayasal, yasal ve hatta kararnamesel temelden mahrumdur. Bu nedenle bu "Kabine"nin bir karar alması mümkün değildir. "Cumhurbaşkanı Kabinesi"nde alındığı söylenen kararların hepsi maddî yoklukla malûldür." Gözler ve Kaplan**, İdare Hukuku Dersleri**, 150. Kemal Gözler, "Cumhurbaşkanlığı Kabinesi: Var mı Böyle Bir Şey?", www.anayasa.gen.tr/cb-kabinesi.htm, (Yayım Tarihi: 16 Mayıs 2021).

Turizm Bakanlığı, Millî Eğitim Bakanlığı, Millî Savunma Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Tarım ve Orman Bakanlığı, Ticaret Bakanlığı, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığıdır".

Kural olarak bakanlıkların örgütlenmesi merkez, taşra ve yurt dışı örgütlenmesi olarak öngörülmüştür. Örneğin, Adalet Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı için merkez ve taşra teşkilatı olarak örgütlenmiştir. Dışişleri Bakanlığı için merkez ve yurt dışı teşkilatı öngörülmüştür. Hazine ve Maliye Bakanlığı ise merkez, taşra ve yurt dışı teşkilatından oluşmuştur.[510] 1 sayılı Kararnamenin 503. ve devamı maddelerinde bakanlıkların örgütlenmesi, görev ve yetkilerine ilişkin "Ortak Hükümler" başlığı altında düzenlemeler yapılmıştır. 1 sayılı Kararnamede her bakanlığın, başkent yani merkez, taşra, yurt dışı teşkilatı ve bağlı, ilgili veya ilişkili kuruluşları ayrıntısıyla düzenlenmiştir.

2017 Anayasa değişikliği öncesinde başkent teşkilatında ana hizmet birimleri, danışma ve denetim birimleri ve yardımcı birimleri bulunmaktaydı. Sayılan bu üç birimin üstünde de bakanın en yakın yardımcısı ve danışmanı konumunda müsteşar bulunmaktaydı. Müsteşar bakandan sonraki en yüksek hiyerarşik amirdi.[511] Ancak, 2011 yılında, "643 sayılı '3046 sayılı Kanun ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair' Kanun Hükmünde Kararname"[512] ile bakan yardımcılığı düzenlenmiştir. Bakan yardımcıları, getirildiği dönemde idari teşkilatta görülmeyen bir kurum olarak, 3046 sayılı Kanunun 21. maddesinde yer alan bakanların görev, yetki ve sorumlulukları başlığı ile 22. maddesinde düzenlenen müsteşarın görev ve sorumlulukları başlığından önce gelerek 21/A. maddesinde yerini almıştır.

Müsteşarlık ve 2011 yılında getirilen bakan yardımcılığı müesseseleri beraberinde farklı tartışmaları da getirmiştir. Bir görüşe göre, bakan yardımcıları bakanlık hiyerarşisine dahil değildi, bakanlara vekalet edemezlerdi, danışman olarak müsteşarlığın altında yer almaları gerekliydi.[513] Diğer bir görüşe göreyse, her ne kadar

[510] Atay, **İdare Hukuku**, 239.
[511] Günday, **İdare Hukuku**, 396.
[512] 643 sayılı 3046 sayılı Kanun ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname (2011), **T.C Resmi Gazete**, 27958, 03.06.2011.
[513] Günday, **İdare Hukuku**, 397.

bakan yardımcılarının bakanlık içindeki hiyerarşileri belli olmasa da, 643 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 21/A maddesine göre yapılmış düzenlemeden anlaşılacağı üzere bakan yardımcıları bakanın altında müsteşarın üzerinde bir konuma sahiptir ve bakanın, bakan yardımcısına yetki devretmesinde herhangi bir sakınca bulunmamaktadır.[514] 21/A maddesine göre bakan yardımcıları, bakana karşı sorumludur bu da demektir ki bakan yardımcılığı müsteşarlığın altında bir kurum değildir görüşü savunulmaktadır.[515]

2017 Anayasa değişikliği sonrasında, 1 sayılı Kararnamenin 504/1. maddesine göre "Bakan Yardımcıları, bakanın emrinde ve onun yardımcısı olup bakanlık hizmetlerini bakan adına ve bakanın direktif ve emirleri yönünde, bakanlığın amaç ve politikalarına, kalkınma planlarına ve yıllık programlara, stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine, mevzuat hükümlerine uygun olarak düzenler ve yürütür. Bu amaçla bakanlık teftiş kurulu hariç bakanlık kuruluşlarına gereken emirleri verir ve bunların uygulanmasını gözetir ve sağlar". Bakan yardımcıları, bakana kaşı sorumludurlar ve atanmaları 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin I sayılı cetvelinde belirtildikleri için Cumhurbaşkanı Kararı ile yapılır. Bakan yardımcıları, kamu görevlisi olmayan ve özel sektörde çalışmış kişiler arasından da atanabilir.[516] 643 sayılı Kanun Hükmünde Kararname öncesi müsteşarlar bakana yardımcılık ve danışmanlık yaparken, 2017 Anayasa değişikliği sonrası bakan yardımcıları, bakana yardım edecek, 1 sayılı Kararnamenin 505. maddesine göre de müşavirler bakana danışmanlık yapacaktır.

1 sayılı Kararnamenin 506. maddesine göre "Bakan ve her kademedeki Bakanlık yöneticileri sınırlarını açıkça belirtmek ve yazılı olmak kaydıyla, yetkilerinden bir kısmını alt kademelere devredebilir. Yetki devri, uygun araçlarla ilgililere duyurulur". 2017 Anayasa değişikliği öncesi, müsteşarlık ve bakan

[514] Esra Dik, "643 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Düzenlenen Bakan Yardımcılığı ve Hiyerarşik Örgütlenme İçerisindeki Konumu", **Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Fakültesi Dergisi**, 68/4, 128.

[515] Gözler ve Kaplan, "Bakan Yardımcıları Bakanlık Hiyerarşisine Dahil midir?", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, 2012/98, 18.

[516] "Asli ve sürekli görevlerin memurlar ve kamu görevlileri eliyle gördürülmesi kuralına bağlı kalınarak bakan yardımcısı atamasının memurlar ve diğer kamu görevlileri arasından yapılması daha uygun olacaktır". Mustafa Oğuzhan Bölükbaşı, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemindeki Bakan Yardımcısı ile Önceki Sistemdeki Bakan Yardımcısı ve Müsteşarın Kıyaslanması", **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 12/1, 295.

yardımcılığı müesseseleri arasındaki hiyerarşi ve yetki devri tartışmalarının aksine, teftiş kurulu hariç bütün bakanlık birimlerine emir ve talimat verebilecek şekilde bakana vekâlet edebilirlerdi.[517] Bakanın yetki devri yapamayacağı durumlarda olduğu gibi, bakan yardımcısı da bizzat kullanması gereken yetkilerde yani yetki devrinin yasaklandığı durumlarda yetki devri yapamaz.[518] Sonuçta, 2017 Anayasa değişikliği sonrası, müsteşarlık müessesi kaldırılmış, yeni bakanlık teşkilat şeması "Bakan, Bakan Yardımcısı, Genel Müdürlük/Kurul Başkanlığı (veya Daire Başkanlığı), Daire Başkanlığı" olarak belirlenmiştir.[519]

1 sayılı Kararnamenin "Bakanlıklara Bağlı, İlgili ve İlişkili Kuruluşlar" başlıklı 524. maddesi "Bakanlıklara bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlar kendi kanunları ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerindeki hükümlere tabidir" hükmünü getirmiştir. 4 sayılı "Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi"[520] ile Bakanlıklara bağlı kuruluşlar, ilgili kuruluşlar ve ilişkili kurum ve kuruluşlar düzenlenmiştir.[521] Bakanlıklara bağlı kuruluşlar, genel bütçenin içinde ayrı bütçeli veya özel bütçeli, bakanlığa bağlı ve özel kanunla kurulmuş, bakanlığın hizmet ve görev alanındaki ana hizmetleri yürütmekle görevli kuruluşlardır. Bu kuruluşlardan devlet tüzel kişiliği dışında ayrı bir kamu tüzel kişiliği olmayanlar arasında bakanlığın hiyerarşi yetkisi bulunur ve bakan bunlara emir ve talimat verebilir. Bunlara örnek olarak İçişleri Bakanlığına bağlı Emniyet Genel Müdürlüğü verilebilir. Bu kuruluşlardan devlet tüzel kişiliği dışında ayrı bir kamu tüzel kişiliği olanlar arasında bakanlığın vesayet yetkisi bulunur ve bakan bunlara emir ve talimat veremez. Sadece, mevzuatta belirtildiği

[517] Ulusoy, **Yeni Türk İdare Hukuku**, 190.

[518] Bölükbaşı, "**Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemindeki Bakan Yardımcısı ile Önceki Sistemdeki Bakan Yardımcısı ve Müsteşarın Kıyaslanması**", 301.

[519] Nacak, "**Parlamenter ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemlerinden Hareketle Bakan ve Bakanlıkların Karşılaştırmalı Analizi**",153.

[520] 4 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2018), **T.C. Resmi Gazete**, 30479, 15.07.2018.

[521] 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi 802 maddeden oluşup, ilgili ve ilişkili kurumların neler olduğu ve bunların hangi bakanlığa bağlı olduğu sayfalar sürecek listeleme gerektirmektedir. Bundan ziyade, KAYSİS: Devlet Teşkilatı Merkezi Kayıt Sisteminden (www.kaysis.gov.tr) bakanlıkların ilgili ve ilişkili kurumlarının neler olduğu ve bunların hangi bakanlığa bağlı olduğu kolayca öğrenilebilir. Gözler, **Türkiye'nin Yönetim Yapısı (T.C. İdari Teşkilatı)**, 126.

ölçüde sınırlı bir denetim yetkisi bulunur.[522] Bu kuruluşlara örnek ise Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığına bağlı olan Karayolları Genel Müdürlüğü verilebilir.[523]

Bakanlıklara bağlı ilgili ve ilişkili kuruluşların hepsinin devlet tüzel kişiliğinden ayrı kamu tüzel kişiliği mevcuttur. Bundan dolayı bakanlıklar ile bu kuruluşlar arasında vesayet ilişkisi vardır. İlgili kuruluşlar, hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları olup, belli bir özerkliğe sahip, özel bir hukuki, mali ve idari statüsü olan, genellikle bilimsel, teknik, kültürel ve iktisadi alanlarda hizmet veren, özel kanunlar veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulan kuruluşlardır. Örneğin, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığıyla ile ilgili olan Türkiye Bilimler Akademisi bir ilgili kuruluştur.[524]

Bakanlıkla ilişkili kurum ve kuruluşlar[525] ise büyük ölçüde bağımsız ancak bakanlığa bağlı olan, devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir kamu tüzel kişiliği olan, çeşitli düzenleyici ve denetleyici kurum ve kuruluşlardır. Örneğin, Adalet Bakanlığının Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının Nükleer Düzenleme Kurulu sayılabilir.[526]

3.1.1.1.8. Başkentteki Yardımcı Kuruluşlar

Merkezi idare içinde belli bir hizmeti faal olarak yürüten kuruluşlara görüş bildirip, öneri ve tavsiyelerde bulunarak, aktif olarak çalışan idari kuruluşların işlemlerinin hazırlanmasını ve rehberlik görevini üstlenerek işlerini kolaylaştırmasını sağlayan kuruluşlar, merkezi idaredeki yardımcı kuruluşlardır.[527] Bu kuruluşlardan bazıları, önemleri gereği anayasal kurumlar olarak düzenlenmiştir ya da en azından

---

[522] 3046 sayılı Bakan Yardımcılarının Mali Hakları ve Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun'un (1984), **T.C. Resmi Gazete**, 18540, 09.10.1984, 'Bağlılık, ilgililik ve ilişkililik değişikliği' başlıklı 19/A. maddesine göre (Ek : 3/6/2011 – Kanun Hükmünde Kararname -643/2. madde; Değişik: 2/7/2018-Kanun Hükmünde Kararname-703/41. madde.) Bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar (10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (III) sayılı cetvelde yer alan kurumlar dahil), Cumhurbaşkanınca, Cumhurbaşkanlığı veya bakanlıklarla ilgilendirilebilir. Söz konusu kuruluşların özel kanunlarında veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde bağlı, ilgili ve ilişkili olunan bakanlığa ya da bakana verilen yetki ve görevler ilgilendirilen bakanlık veya bakan tarafından kullanılır ve yerine getirilir. Bakan, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların (5018 sayılı Kanuna ekli (III) sayılı cetvelde yer alan kurumlar dahil) her türlü faaliyet ve işlemlerini denetlemeye yetkilidir.

[523] Gözler, **İdare Hukuku Cilt I**, 380.

[524] Gözler, **Türkiye'nin Yönetim Yapısı (T.C. İdari Teşkilatı)**, 125.

[525] "İlişkili kuruluşların mevzuatta bir tanımı bulunmamaktadır". Sancaktar ve diğerlri, **İdare Hukuku**, 157.

[526] Gözler, **İdare Hukuku Cilt I**, 380.

[527] Günday, **İdare Hukuku**, 422.

Anayasa'da bahsedilmiştir. Ortak özelliklerinden ilki ise, idarenin bütünlüğü ilkesi gereği bu kurumların işlevleri bütün idareyi ilgilendirir. Tüzel kişilikleri bulunmaz, yürütme içinde özerktirler bu yüzden de bakanlıkların hiyerarşisine bağlı değildirler. Kurul olarak çalışmalarını yürüten bu kurumlar, uzmanlar ile çalışır, görüş ve düşünce bildirir, inceleme yapıp taslak hazırlamakla görevlidir.[528] Bu kuruluşlardan Anayasa tarafından öngörülen Danıştay, Sayıştay, Milli Güvenlik Kurulu ve Anayasa'da adı geçen Yüksek Askeri Şuradan bahsedilecektir.[529]

3.1.1.1.8.1. Danıştay

Danıştay'ın yargısal görevleri Anayasa'nın 155/1. maddesinde sayılmıştır. Danıştay'ın idari görevleri ise Anayasa'nın 155/2. maddesine göre "kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri hakkında iki ay içinde düşüncesini bildirmek, idari uyuşmazlıkları çözmek ve kanunla gösterilen diğer işleri yapmak" olarak sayılmıştır. Kanunun lafzından anlaşıldığı üzere, kanunla olmak şartıyla, Danıştay'a başka danışma görevleri de verilebilecektir. 2575 sayılı Danıştay Kanununun[530] 1. maddesine göre "Danıştay, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ile görevlendirilmiş Yüksek İdare Mahkemesi, danışma ve inceleme merciidir". Bu kısımda, Danıştay'ın idari görevleri üzerine bilgi verilecektir.

Danıştay Kanununun 41. maddesine göre Danıştay'da "İdari işlere ilişkin idari uyuşmazlıklar ve görevler Birinci Daire ve İdari İşler Kurulunda görülür". 42. maddede ise Danıştay Birinci Dairenin görevleri sayılmaktadır. Buna göre "Kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerini, Kanunlarında Danıştay'dan alınacağı yazılı bulunan düşüncelere ilişkin istekleri, 6830 sayılı İstimlak Kanununun

[528] Duran, **İdare Hukuku Ders Notları**, 103-104. Gözübüyük ve Tan**, İdare Hukuku Cilt I Genel Esaslar**, 173.

[529] Doktrinde çeşitli kuruluşlar merkezi idareye yardımcı olan kuruluş olarak sayılmıştır. Örneğin Ekonomik ve Sosyal Konsey, Hakimler ve Savcılar Kurulu, Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu, Kamu Görevlileri Etik Kurulu, Reklam Kurulu gibi. Ancak Hakimler ve Savcılar Kurulu gibi kuruluşlar merkezi idareye yardımcı olan kuruluş olarak sayılırsa, tüzel kişiliği olan ve olmayan başka kuruluşlar da öyle görülebilir. Örneğin Türkiye İstatistik Kurumu, Merkez Bankası, Yükseköğretim Kurulu, Meteoroloji Genel Müdürlüğü gibi. Bu da, merkezi idareye yardımcı kuruluş kavramının özelliklerini sağlamaz. Asıl makama yani merkezi idareye yardım eden, normalde tüzel kişiliği olmayan, icrai karar alamayan, görüş ve önerileriyle merkezi idareye yardımcı olan kuruluşları bu kapsamda sıralamak gerekir.

[530] 2575 sayılı Danıştay Kanunu (1982), **T.C. Resmi Gazete**, 17580, 20.01.1982.

otuzuncu maddesinin[531] uygulanmasından çıkan uyuşmazlıkları, İdarei Umumiyei Vilayat Kanunu Muvakkatı gereğince doğrudan doğruya veya itiraz yoluyla Danıştay'a verilen işleri, Belediye Kanunu ile Danıştay'a verilip idari davaya konu olmayan işleri, Derneklerin, kamu yararına çalışan derneklerden sayılabilmesi için yapılacak teklifleri[532], Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yargılanmalarına ilişkin mevzuat uyarınca görülecek işleri inceler ve gereğine göre karara bağlar veya düşüncesini bildirir. 46. maddesine göre de Danıştay İdari İşler Kurulunun görevleri sayılmaktadır. Burada da Birinci Daireye ek olarak "Memurun Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkatı hükümlerine göre ilgili dairece birinci derecede verilen men'i muhakeme kararlarını kendiliğinden, lüzumu muhakeme kararlarını ise itiraz üzerine, inceler ve gereğine göre karara bağlar veya düşüncesini bildirir. Danıştay'ın ilgili dairesi Kurulun bozma kararlarına uymak zorundadır" hükmü bulunmaktadır. Madde hükümlerinde anlaşıldığı üzere Danıştay'ın danışma kararları, inceleme kararları ve idari kararları bulunmaktadır.

Danıştay'ın danışma kararları, objektif ve genel nitelikte ki hukuki ve idari konu ve sorunların, çözümlenmesi, açıklığa kavuşturulması amacıyla görüşlerini içeren kararlardır.[533] 2017 Anayasa değişikliği öncesi Danıştay'ın "kanun tasarı ve teklifleri hakkında görüşünü bildirmek, tüzük tasarılarını incelemek, Cumhurbaşkanlığı ve Başbakanlık tarafından gönderilen işler hakkında görüşünü bildirmek" olarak ek üç danışma görevi daha vardı.[534] Ancak, 2017 Anayasa değişikliği sonrası yapılan değişiklik ile Danıştay'ın "imtiyaz şartlaşma ve

[531] Bu Kanuna yapılan atıf 2942 sayılı Kamulaştırma Kanununun 30. maddesine yapılmış sayılır. İstimlak Kanunu yerine artık Kamulaştırma Kanunu yürürlüktedir.

Kamulaştırma Kanunu 30. madde "Bir idareye ait taşınmaz malın diğer idareye devri - Kamu tüzelkişilerinin ve kurumlarının sahip oldukları taşınmaz mal, kaynak veya irtifak hakları diğer bir kamu tüzelkişisi veya kurumu tarafından kamulaştırılamaz. Taşınmaz mala; kaynak veya irtifak hakkına ihtiyacı olan idare, 8 inci madde uyarınca bedeli tespit eder. Bu bedel esas alınarak ödeyeceği bedeli de belirterek mal sahibi idareye yazılı olarak başvurur. Mal sahibi idare devire muvafakat etmez veya altmış gün içinde cevap vermez ise anlaşmazlık, alıcı idarenin başvurusu üzerine Danıştay ilgili idari dairesince incelenerek iki ay içinde kesin karara bağlanır".

[532] "Zaman içinde ilgili yasal düzenlemelerde gerçekleşen değişiklikler nedeniyle de Danıştay Kanununun 42. maddesinde sayılan idari görevlerden bazıları son bulmuştur. 5253 sayılı Dernekler Kanununun 27. maddesi, Danıştay'ın, "Derneklerin, kamu yararına çalışan derneklerden sayılabilmesi için yapılacak teklifleri" incelenmesi veya düşüncesini bildirmek usulünü kaldırmıştır". Kaplan, **İdari Yargılama Hukuku**, 129.

[533] Günday, **İdare Hukuku**, 424.

[534] Evren Altay, "Danıştay'ın İdari Görevleri ve Kararları", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, 56, 2005, (189-238), 216-223.

sözleşmeleri hakkında düşüncesini bildirmek" dışında danışma görevi kalmamıştır. Danışma kararları, görüş bildirilen idareyi bağlamaz ancak mevzuatta görüş alınması bildirilmiş ve görüş alınmadan işlem tesis edilmişse o işlem şekil unsuru yönünden sakat bir işlemdir.[535]

2017 Anayasa değişikliği sonrası Danıştay'ın inceleme görevi ve bunun sonucu verdiği inceleme kararları ortadan kalkmıştır. Her ne kadar danışma kararlarından daha kapsamlı olsa da inceleme kararlarına da idare uymak zorunda değildi, inceleme kararları idareyi bağlamazdı. Ancak bu inceleme kararları hem hukuka uygunluk hem de yerindelik denetimi yapılarak elde edilmiş kararlardı.[536]

Danıştay'ın idari görevleri sonucu aldığı kararlar ise Danıştay'ın idari kararlarıdır. 2942 sayılı Kamulaştırma Kanununun[537] 30. maddesi[538], 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu[539] 27. maddesi[540], 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu[541] 25. maddesi[542], Memurlar ve diğer kamu görevlerinin yargılanmalarına ilişkin[543] görevlerinden kaynaklı aldığı kararlar Danıştay'ın idari kararlarıdır. Danıştay'ın aldığı bu kararlar istişari değil idaridir çünkü Danıştay burada danışma organı gibi değil, idari organ gibi hareket eder. Danıştay Birinci Dairesi ve Danıştay İdari İşler Kurulu bir mahkeme gibi değil bir idari organ olarak hareket eder. Bunlar idari kararlar olduğu

[535] Günday, **İdare Hukuku**, 425.

[536] Günday, **İdare Hukuku**, 426.

[537] 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu (1983), **T.C. Resmi Gazete**, 18215, 08.11.1983.

[538] Madde 30/2: "…Mal sahibi idare devire muvafakat etmez veya altmış gün içinde cevap vermez ise anlaşmazlık, alıcı idarenin başvurusu üzerine Danıştay ilgili idari dairesince incelenerek iki ay içinde kesin karara bağlanır."

[539] 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (2005), **T.C. Resmi Gazete**, 25745, 04.03.2005.

[540] Madde 27/6: "… vali, kesinleşen encümen kararının uygulanmasını durdurur ve idari yargı mercilerine yürütmeyi durdurma talebi ile birlikte on gün içinde başvurur. İtiraz Danıştay'ca en geç altmış gün içinde karara bağlanır".

[541] 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu (2004), **T.C. Resmi Gazete**, 25531, 23.07.2004.

[542] Madde 25/4: "Büyükşehir belediye meclisince ilçe belediye bütçelerinde yapılan değişikliklere karşı on gün içinde Danıştay'a itiraz edilebilir. Danıştay, itirazı otuz gün içinde karara bağlar".

[543] 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlerinin Yargılanmalarına İlişkin Kanun (1999), **T.C. Resmi Gazete**, 23896, 04.12.1999. Madde 9/3: "İtiraza, 3 üncü maddenin (e), (f), (g) (Cumhurbaşkanınca verilen izin hariç) ve (h) bentlerinde sayılanlar için Danıştay İkinci Dairesi, diğerleri için yetkili merciin yargı çevresinde bulunduğu bölge idare mahkemesi bakar". Ayrıca 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu (1981), **T.C. Resmi Gazete**, 17506, 06,11,1981. Madde 53: "Yükseköğretim Kurulu ve Yükseköğretim Denetleme Kurulu Başkan ve üyeleri hakkında Danıştay'ın 2. Dairesinde verilen lüzum-u muhakeme kararına itiraz ile men-i muhakeme kararlarının kendiliğinden incelenmesi Danıştay'ın İdari İşler Kuruluna aittir. Diğer kurullarca verilen lüzum-u muhakeme kararına ilgililerce yapılacak itiraz ile men-i muhakeme kararları kendiliğinden Danıştay 2. Dairesince incelenerek karara bağlanır".

için Danıştay bir vesayet makamı görevi görür.[544] Örneğin, Kamulaştırma Kanununun 30. maddesine göre Danıştay, ihtiyacın gerçek, gerekli, zorunlu olmasını ve ihtiyaçlar arasındaki dengenin gözetilmesini tespit ederek, iki idare arasındaki mal devri konusundaki anlaşmazlığı çözer. Bu değerlendirme aslen bir yerindelik değerlendirmesidir. Alınan idari karar, yargısal olmamasına karşın kesindir. İdari kararın kesinliğinden ötürü Danıştay'ın bu yerindelik denetimi idari vesayet kapsamında değerlendirilmektedir.[545]

Danıştay'ın idari kararlarının yargısal denetimi ise Danıştay Kanunu 24/1/d. maddesine göre, "Danıştay ilk derece mahkemesi olarak, Danıştay İdari Dairesince veya İdari İşler Kurulunca verilen kararlar üzerine uygulanan eylem ve işlemlere karşı açılacak iptal ve tam yargı davaları ile tahkim yolu öngörülmeyen kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan idari davaları karara bağlar". Madde metninden anlaşılacağı üzere, Danıştay'ın almış olduğu idari karar idareyi bağladığından, dava Danıştay'ın vermiş olduğu idari karara karşı değil, bu kararı uygulayan idarenin eylem ve işlemlerine karşı açılabilir çünkü Danıştay'ın aldığı bu idari kararları idare yürürlüğe koymak zorundadır.[546]

3.1.1.1.8.2. Sayıştay

Sayıştay, Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetim yapma yetkisine sahip, anayasal temeli olan bir yüksek denetim kurumudur. Bu yapısından dolayı Sayıştay, iki işlevli bir kurum olarak görevini sürdürür. Sayıştay, bir yüksek denetleme kurumu olarak, Parlamento adına bütçe hakkını takip ederek idari bir görev yerine getirirken, bir yargı yeri olarak da mevzuatla belirlenmiş bütçeyi kullanan kişilerin hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlar.[547] Anayasa'nın, "Yargı" başlığı altında 160. maddesinde yer alan Sayıştay, yüksek mahkemeler içerisinde sayılmasa da[548],

[544] Gözler, **İdare Hukuku Cilt I**, 399.

[545] Necip Taha Gür, "Kamuya Ait Taşınmaz Malların Etkin Kullanılma Usulü Olarak İdareler Arası Mal Devri ve Yargı Kararlarındaki Görünümü", **Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi**, 9/18, 134-136.

[546] Sancaktar ve diğerleri, **İdare Hukuku**, 164.

[547] M. Kamil Mutluer, Erdoğan Öner ve Arife Coşkun, **Sayıştay Hukuku**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2015, 99.

[548] Lütfi Duran, "Sayıştay, Yüksek Mahkeme Değil Ama, Bir İdari Yargı Merciidir", **Amme İdaresi Gergisi**, 3/1, 8.

Anayasa Mahkemesi tarafından yargısal faaliyetleri çerçevesinde mahkeme sıfatına haiz olduğu vurgulanmıştır.[549]

Anayasa'nın 160. ve Sayıştay Kanununun 4. maddesinde Sayıştay'ın görev alanı sayılmaktadır. Sayıştay'ın denetimine tabi olan kuruluşlar, "merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları, mahalli idareler, sermayesinde doğrudan veya dolaylı olarak kamu payı olan özel kanunlar ile kurulmuş anonim ortaklıklar, diğer kamu idareleri, yukarıda sayılan idarelere bağlı veya bu idarelerin kurdukları veya doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak ortak oldukları her çeşit idare, kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketlerdir". Ayrıca, "sayılan kurumların kapsamına giren şirketlerden doğrudan veya dolaylı olarak kamu payı %50'den az olup ilgili mevzuatı uyarınca bağımsız denetime tabi olan; şirketler, bunların iştirakleri ve bağlı ortaklıklarının denetimi, ilgili mevzuatı uyarınca düzenlenen ve Sayıştay'a gönderilecek olan bağımsız denetim raporları esas alınarak yapılır. Sayıştay, münhasıran kendisine sunulan bağımsız denetim raporlarını esas alarak hazırlayacağı raporu Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar".[550] Her ne kadar merkezi idareye yardımcı olan kuruluşlar arasında sayılsa da, Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetim yapan Sayıştay, bağımsız hareket eden, özellikle yargı kararları bağlayıcı olan bir kurumdur. Sayıştay, denetimi, idarenin mali açıdan denetlenmesini sağlayıp onun düzgün çalışmasını sağladığından, doktirinde, merkezi idareye yardımcı kuruluş olarak anılmasında sakınca görülmemiştir. [551]

Sayıştay Kanununun 2. maddesine göre Sayıştay'ın idari denetim türleri düzenlilik ve performans denetimi olarak ikiye ayrılır. Düzenlilik, yapılan işlemin, hukuka uygunluğundan ziyade muhasebe düzeninin mevzuata, standart ve ilkelere uygunluğunu anlatmaktadır.[552] Düzenlilik denetimi de mali denetim ve uygunluk denetimi olarak ikiye ayrılmıştır. "Mali denetim, kamu idarelerinin hesap ve işlemleri

[549] Anayasa Mahkemesi Kararı (27.12.2012) Esas 2012/102, Karar.2012/207, **T.C. Resmi Gazete**, 28606, 02.04.2013. Anayasa Mahkemesi Kararı (13.11.2014) Esas.2014/172, Karar.2014/170, **T.C. Resmi Gazete**, 29232, 10.01.2015.

[550] Sayıştay tarafından denetlenemeyen kuruluşlar: "Türkiye Büyük Millet Meclisi, kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları, vakıf yükseköğretim kurumları, Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketi, Kamu iktisadi Teşebbüsleri, Kalkınma Ajansları, mahalli idare birlikleri, Türk – Japon Bilim ve Teknoloji Üniversitesi, şirketleri, bağlı ortaklıkları ve iştirakleri". Kaplan, **İdari Yargılama Hukuku**, 85.

[551] Kaplan, **İdari Yargılama Hukuku**, 81.

[552] Akdoğan, **İdarenin Denetim Yollarından Biri Olarak Sayıştay Denetimi**, 59.

ile mali faaliyet, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin değerlendirme sonuçları esas alınarak, mali rapor ve tablolarının güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin denetimi" ifade etmektedir. Uygunluk denetimi ise, "kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunun incelenmesine ilişkin denetimdir". 2. maddenin d bendinde ise performans denetimi, "hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergeler ile ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesini" ifade etmektedir. Demokrasinin gelişmesiyle beraber, kamu kaynaklarının kullananlardan objektif ve bağımsız biçimde hesap sorma ve sorumluların hesap vermesini sağlama da performans denetimine geçişi sağlayan ve hızlandıran etmenlerden olmuştur.[553]

3.1.1.1.8.3. Milli Güvenlik Kurulu

Milli Güvenlik Kurulu, Anayasa'nın 118. maddesinde düzenlenmiş, anayasal bir kurumdur. Kurulun teşkilatı, Anayasa'nın 118/6. maddesine göre ayrıca, 6 sayılı "Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin Teşkilat ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi"[554] ile düzenlenmiştir. Anayasa'nın 118/1. maddesine göre Milli Güvenlik Kurulu, "Cumhurbaşkanının başkanlığında, Cumhurbaşkanı yardımcıları, Adalet, Millî Savunma, İçişleri, Dışişleri Bakanları, Genelkurmay Başkanı, Kara, Deniz ve Hava kuvvetleri komutanlarından kurulur". Anayasa'nın 118/5. maddesine göre "Cumhurbaşkanı katılamadığı zamanlar Milli Güvenlik Kurulu Cumhurbaşkanı yardımcısının başkanlığında toplanır".[555] Kurul toplantılarına askeri kanattan daha çok sivil kanattan katılımın olduğu dikkat çekmektedir.

Milli Güvenlik Kurulunun gündemi Anayasa'nın 118/4. maddesine göre "Cumhurbaşkanı yardımcıları ve Genelkurmay Başkanının önerileri dikkate alınarak Cumhurbaşkanınca düzenlenir". Anayasa'nın 118/2. maddesine göreyse "Gündemin özelliğine göre Kurul toplantılarına ilgili bakan ve kişiler çağrılıp görüşleri alınabilir". Millî Güvenlik Kurulunun görevleri ise Anayasa'nın 118/3. maddesinde sayılmıştır:

---

[553] Akdoğan, **İdarenin Denetim Yollarından Biri Olarak Sayıştay Denetimi**, 74.

[554] 6 sayılı Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin Teşkilat ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2018), **T.C. Resmi Gazete**, 30479, 15.07.2018,

[555] "Cumhurbaşkanı katılamadığı zamanlar Milli Güvenlik Kurulu, hangi Cumhurbaşkanı yardımcısının başkanlığında toplanacaktır sorusunun cevabı mevzuatta verilmemiştir. Burada Cumhurbaşkanının katılmaması durumda Milli Güvenlik Kuruluna Cumhurbaşkanı tarafından bu amaçla görevlendirilen Cumhurbaşkanı yardımcısının başkanlığında toplanacağı söylenebilir". Gözler, **İdare Hukuku Cilt I**, 420.

"Devletin millî güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulanması ile ilgili alınan tavsiye kararları ve gerekli koordinasyonun sağlanması konusundaki görüşlerini Cumhurbaşkanına bildirir. Kurulun, Devletin varlığı ve bağımsızlığı, ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği, toplumun huzur ve güvenliğinin korunması hususunda alınmasını zorunlu gördüğü tedbirlere ait kararlar Cumhurbaşkanınca değerlendirilir". Kurul, Cumhurbaşkanına yardımcı bir organ olarak, milli güvenlik politikasının oluşturulmasında ve eşgüdümünde merkezi idareye katkı sunar.[556] Milli Güvenlik Kurulunun kararlarının hukuki niteliği ise demokratik bir hukuk devletinde olması gerektiği gibi istişari yani bağlayıcı nitelikte olmayan, tavsiye veya görüş niteliğinde kararlardır.[557]

3.1.1.1.8.4. Yüksek Askeri Şura

Yüksek Askeri Şura, Danıştay, Sayıştay ve Milli Güvenlik Kurulu gibi Anayasa'da açıkça düzenlenmemiş olsa da Anayasa'nın 125/2. maddesinde "Yüksek Askerî Şûranın terfi işlemleri ile kadrosuzluk nedeniyle emekliye ayırma hariç her türlü ilişik kesme kararlarına karşı yargı yolu açıktır" hükmü ile adı geçen bir kuruluştur. Her ne kadar, Danıştay, Sayıştay ve Milli Güvenlik Kurulu gibi Anayasa'da doğrudan bahsi geçmese de, Anayasa'da açıkça düzenlenmiş olma kıstasını tam olarak karşılamamasına rağmen görevi ve bahsinin Anayasa'da geçmesi sebebiyle yardımcı kuruluşlar arasında sıralanabilir.

8 sayılı "Yüksek Askeri Şûranın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi"[558] ile 2017 Anayasa değişikliği sonrasında tekrar düzenlenen Yüksek Askeri Şura, yılda en az bir kere toplanmak üzere, yalnızca barış zamanlarında, Ankara'da görev yapar. 8 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 2. maddesine göre "Yüksek Askerî Şûranın üyeleri; Cumhurbaşkanı Yardımcıları, Adalet Bakanı, Dışişleri Bakanı, İçişleri Bakanı, Hazine ve Maliye Bakanı, Milli Eğitim Bakanı, Milli Savunma Bakanı ve Genelkurmay Başkanı ile Kuvvet Komutanlarıdır". Şura'nın görevleri ise 3. maddede sıralanmıştır. "Genelkurmay Başkanlığınca hazırlanan askeri stratejik ana fikrin (Konseptin) tespiti ve gerektiğinde yeniden

[556] Tan, **Idare Hukuku**, 124.
[557] Gözler, **İdare Hukuku Cilt I**, 421.
[558] 8 sayılı Yüksek Askeri Şûranın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2018), **T.C. Resmi Gazete**, 30479, 15.07.2018.

gözden geçirilmesi hususlarında görüş bildirmek, Silahlı Kuvvetlerin ana program ve hedefleri ile ilgili konularda görüş bildirmek, Silahlı Kuvvetlerle ilgili olup önemli görülen mevzuat taslaklarını inceleyip görüş bildirmek, Cumhurbaşkanının lüzum gördüğü hallerde Silahlı Kuvvetlerle ilgili diğer konular hakkında görüş bildirmek, Mevzuatla verilen görevleri yapmaktır". Yüksek Askeri Şura, merkezi idarenin başkent teşkilatında, özellikle Cumhurbaşkanına askeri konularda yardımcı olan bir kuruluş olduğundan merkezi idareye yardımcı kuruluşlar arasında sayılmasında sakınca görülmemektedir.[559]

3.1.1.2. Taşra Teşkilatı

Merkezi idarenin, üstlendiği ve yürütmekte olduğu kamu hizmetlerini ülkenin her bir tarafına ulaştırabilmesi için, merkezin ötesinde de bir teşkilatlanmaya ihtiyacı vardır. Anayasa'nın 126/1. maddesine göre "Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayırılır". Anayasa, merkezi idarenin taşra teşkilatını, il ve illerin kademeli bölümleri olarak saymıştır. 126/3. madde de geçen "birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı" kapsamında bölge valilikleri, Türkiye'de henüz örneği görülmemiş bir teşkilatlanma yapısıdır.[560]

5442 sayılı İl İdaresi Kanununun[561] 1. maddesine göre "Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere; iller ilçelere ve ilçeler de bucaklara bölünmüştür". Ancak, 6552 sayılı Kanunun[562] 129. maddesine göre "Tüm illerde bucaklar kaldırılmıştır. Kaldırılan bucaklara bağlı belde ve köyler, bucağın bağlı olduğu idari birime bağlanmıştır".

---

[559] Gözler, **İdare Hukuku Cilt I**, 382.

[560] "Bölge teşkilatlarının neler olacağı konusunda genel bir mevzuat bulunmamaktadır. Daha önce bölge teşkilatları olarak örneklendirebileceğimiz Bölge Valiliği ve Olağanüstü Hal Bölge Valiliği teşkilatlanması uzun yıllardır uygulama dışı bırakılmıştır. Günümüzde sayıları oldukça azalmakla birlikte bazı bakanlıkların bölge teşkilatları olarak Karayolları Bölge Müdürlükleri, Devlet Su İşleri Bölge Müdürlükleri gibi birimlerin varlığına rastlamaktayız." Emre Aydilek ve Sefa Çetin, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Öncesi ve Sonrasında İl/Mülki İdare Yönetimi", **Değişim ve Dönüşüm Dinamikleri Bağlamında Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi**, Ekin Kitapevi, Bursa 2021, (137 – 167), 162.

[561] 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu (1949), **T.C. Resmi Gazete**, 7236, 18.06.1949.

[562] 6552 sayılı İş Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması ile Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun (2014), **T.C. Resmi Gazete**, 29116 (Mükerrer), 11.09.2014.

Mevzuattan da anlaşılacağı üzere, merkezi idarenin taşra teşkilatı il ve ilçelerden oluşmaktadır.

2017 Anayasa değişikliği ile tercih edilen hükümet sisteminin temel özelliklerinin, idari teşkilatı şekillendirmesi ve etkilemesi, yapılan değişikliğin doğal sonucudur. Yapılan değişiklikle, devlet organları arasındaki yatay ilişki de değişikliğe uğramış, bunun yansıması merkezi idarenin taşra teşkilatlanmasında da gözlemlenmiştir.[563]

3.1.1.2.1. İl İdaresi

5442 sayılı Kanunun ikinci bölümünde "İl İdaresi" düzenlenmiştir. 5442 sayılı Kanunun 3. maddesine göre "İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır". 2. maddesine göre "İl ve ilçe kurulması, kaldırılması, merkezlerinin belirtilmesi, adlarının değiştirilmesi, bir ilçenin başka bir ile bağlanması kanun ile yapılır". Türkiye'ye özgü başkanlık hükümet sistemine uyum sağlanması açısından çıkarılan 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname[564] ile de il idaresinde yeni sisteme uyumu sağlamak açısından değişikliğe gidilmiştir.

Türkiye'ye özgü başkanlık hükümet sistemi ile tek elde toplanan ve daha da güçlenen yürütmenin etkileri, il idaresi şekillenirken de kendini göstermiştir. Öncelikle, Anayasa'nın 104/17. maddesine göre Cumhurbaşkanına yürütme yetkisine ilişkin verilmiş kararname çıkarma yetkisinin, il idaresi üzerindeki etkisi tartışılmalıdır. 5442 sayılı Kanun ve ilgili mevzuatta, il idaresi ile ilgili yapılacak düzenlemelerin kanun ile yapılacağı belirtilmişse, bu konuyla ilgili Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleme yapılamaz.[565] Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile mevcut İl

[563] Koç, "**Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Taşra Teşkilatına Yansımaları**", 40.

[564] 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (2018), **T.C. Resmi Gazete**, 30473 (3. Mükerrer), 09.07.2018.

[565] "Bu noktada şu hususu da ifade etmek gerekir ki; Anayasa'nın kanunla düzenlenmesini öngördüğü idari teşkilat, Cumhurbaşkanının kararname yetkisinin kapsamı dışındadır. Bu bağlamda; merkezi idarenin taşra teşkilatının görev ve yetkileri (Madde 126/3), mahalli idarelerin kuruluş, görev ve yetkileri (Madde 127/2), üniversitelerin kurulması (Madde 130), Radyo Televizyon Üst Kurulunun kuruşu görev ve yetkileri (Madde 133), Atatürk Dil, Tarih ve Tarih Yüksek Kurumunun kuruluşu, (Madde 134), Diyanet İşleri Başkanlığının görev ve yetkileri (Madde 136), kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının kuruluş, görev ve yetkileri (Madde 135) kanunla düzenlenmesi gerekmektedir." Yasin, "**Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Türk İdari Teşkilat Hukukuna Etkileri**", 319.

İdaresi Kanununda değişiklik yapılamayacağı gibi il de kurulamaz.[566] Ancak, yasama, yetkilendirmeyi kanun ile yapmak yani kanunilik şartını sağlamak şartıyla, anayasal bir engel de bulunmadığından, Cumhurbaşkanına il kurması için yetki verilebilir.[567]

Anayasa'nın 123/3. maddesine göre "Kamu tüzelkişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur". Bu hükmün sonucunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile bölge teşkilatı kurulabilir.[568] Bir kamu tüzel kişisi, kanunla kurulmuşsa, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile ilave yetki ve görev verilemez, teşkilat yapısı değiştirilemez. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurulmuş bir kamu tüzel kişisi kanunla ilga edilebilir ve yetki, idari yapı ve görevini ilgilendiren bir kanun çıkartılabilir. Kanunla kurulmuş bir kamu tüzel kişisine Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile son verilemez.[569]

5442 sayılı Kanunun 4. maddesine göre "İl genel idaresinin başı ve mercii validir". 3 sayılı Kararnamenin 2/2. maddesine göre valiler, doğrudan Cumhurbaşkanı kararı ile atanırlar.[570] 657 sayılı Kanununun 59. maddesine göre valilik istisnai memurluktur. 3 sayılı Kararnamenin 4. maddesine göre Cumhurbaşkanının görev süresi dolduğunda valililerinki de dolar. Cumhurbaşkanı istediği zaman ve gerekçe ile valileri görevden alabilir. 5442 sayılı Kanunun, 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile değişik 9. maddesine göre "Vali, ilde Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtasıdır.[571] Bu sıfatla valiler, ilin genel idaresinden Cumhurbaşkanına karşı sorumludur. Cumhurbaşkanı yardımcıları ile bakanlar, görevlerine ait işleri için, valilere resen emir ve talimat verirler". Valilerin, düzenleme, kolluk, hiyerarşi,

[566] Koç, "**Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Taşra Teşkilatına Yansımaları**", 41.

[567] Ardıçoğlu, "**Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi**", 43. Koç, "**Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Taşra Teşkilatına Yansımaları**", 41.

[568] Koç, "**Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Taşra Teşkilatına Yansımaları**", 42.

[569] Yasin, "**Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Türk İdari Teşkilat Hukukuna Etkileri**", 319 -320.

[570] "Kamu hizmetine girme hakkı ile Anayasa'nın 128. maddesi ile birlikte düşünülmelidir. Bu durumda, Anayasa'nın 104/17. maddesinde belirtildiği gibi siyasi hak ve ödev kapsamında kamu hizmetine girme hakkına ilişkin bir düzenlemenin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi Anayasa ile uyumlu değildir". Koç, "**Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Taşra Teşkilatına Yansımaları**", 45.

[571] 5442 sayılı Kanunun 9. maddesinin eski haline göre "Vali, ilde Devletin ve Hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her Bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtası" niteliğindeydi. Kanun lafzından "siyasi yürütme vasıtası" ifadesi çıkarılsa da Cumhurbaşkanının siyasi partisi ile ilişiğinin devam ettiğini ve parti genel başkanı sıfatına sahip olduğundan, valililerin yeni konumunun Cumhurbaşkanının siyasi kimliğinden bağımsız düşünülemeyeceği muhakkaktır. Koç, "**Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Taşra Teşkilatına Yansımaları**", 45.

vesayet, mevzuatın neşir ve ilanı ve ilgili mevzuatta sayılmış işleri yapma görev ve yetkileri bulunmaktadır.

Valinin, genel idareyi yanı Cumhurbaşkanının temsil görevinden dolayı, idarenin bütünlüğünü de sağlama görevi bulunmaktadır. Buna istinaden vali, ildeki merkezi idareye bağlı her bir dairenin idari amiridir, bakanlıklar, illerdeki teşkilatı yani müdürlükleriyle yazışma yapabilmek için valinin açıkça iznini almak zorundadır.[572] Valinin adli ve askeri makamlar üzerinde herhangi bir hiyerarşi yetkisi bulunmaz.[573] Vali, ildeki, yerinden yönetim kuruluşları üzerinde hiyerarşi değil, idari vesayet yetkisine sahiptir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile valiye idari vesayet yetkisi tanınamaz çünkü Anayasa'nın 127. maddesine göre idari vesayet yetkisi sadece kanunla tanınabilir.[574]

3.1.1.2.2. İlçe İdaresi

5442 sayılı Kanunun 27. maddesine göre "İlçe genel idaresinin başı ve mercii kaymakamdır. Kaymakam, ilçede Cumhurbaşkanının idari yürütme vasıtasıdır". 3 sayılı Kararnamenin 2/2. maddesine göre kaymakamlar, İçişleri bakanının ataması ve Cumhurbaşkanı onayı ile atanırlar. Kaymakamlık valilik gibi istisnai değil, meslek memurluğudur. Kaymakam adayı olabilme şartları 1 sayılı Kararnamenin 274/A maddesinde düzenlenmiştir.[575] Kaymakamlar, yeni kaymakam ataması gerçekleşene kadar, kendisini atayan ve onaylayan makamdan bağımsız olarak görevine devam eder. Kaymakamların, 5442 sayılı Kanunda belirtildiği üzere, temelde, ilçe sınırları içerisinde kamu düzenini sağlamak ve denetim yapmak görev ve yetkisine sahiptirler.

2017 Anayasa değişikliği öncesi valiler, İçişleri Bakanının önerisi, Bakanlar Kurulunun kararı ve Cumhurbaşkanının onaması ile atanırdı.[576] Kaymakamlar ise, "ortak/müşterek kararname" ile atanırlardı. Yani, Cumhurbaşkanı, Başbakan ve ilgili

[572] Ulusoy, **Yeni Türk İdare Hukuku**, 208.
[573] Gözler, **İdare Hukuku Cilt I**, 439.
[574] Koç, "**Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Taşra Teşkilatına Yansımaları**", 59.
[575] "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kaymakamlığa giriş şartlarının düzenlemesi Anayasaya uygun değildir. Çünkü olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Anayasa gereği konu sınırlaması bulunmaktadır. Siyasi hak ve ödev kapsamında kamu hizmetine girme hakkına ilişkin bir düzenlemenin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi Anayasa ile uyumlu değildir" Koç, "**Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Taşra Teşkilatına Yansımaları**", 63.
[576] Gözübüyük ve Tan**, İdare Hukuku Cilt I Genel Esaslar**, 180.

bakanın ortak imzası ile atamaları gerçekleşirdi.[577] 2017 Anayasa değişikliği sonrası, çift başlı yürütme yani Başbakan, Bakanlar Kurulu ve Cumhurbaşkanından oluşan yürütme kanadı, Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu kaldırılarak bu makamların yetkilerinin Cumhurbaşkanına verilmesiyle, tek başlı hale getirildi. Çift başlı yürütmenin katılımıyla tesis edilen birçok işlem artık sadece Cumhurbaşkanı tarafından tesis edilmektedir. Ortak/müşterek kararnameler de bu tekil yapıyla ortadan kalkmış işlemlerdir. 2017 Anayasa değişikliği ile daha az, sınırlı katılımın, usulü sürecin, idari makamın ve kamu çalışanının olduğu yürütme işlemleri öngörülmüştür. Karma ve kolektif işlemlerden yoksun kalmış yeni idari yapıda da idarenin dikkatli ve disipline olma eğiliminde düşüş olma ihtimali vurgulanabilir.[578]

3.1.2. Mahalli İdareler

Mahalli idarelerin tanımı Anayasa'nın 127/1. maddesinde şu şekilde yapılmıştır: "il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir". Mahalli idarelerin, "kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir". "Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir". Yani mahalli idareler, belli bir insan topluluğundan oluşmuş, belli bir toprak parçası üzerinde kurulmuş, kamu tüzel kişiliğine haiz, merkezi idare karşısında belli bir özerkliği olan ancak merkezi idarenin vesayet denetimi altında olan yapılardır.[579]

2017 Anayasa değişikliği ile mahalli idarelerin seçimleri beş yılda bir yapılacaktır. Ayrıca, yerel yönetimlerin birlik kurma izni, Bakanlar Kurulunun iznine tabi olmaktan çıkarılmış ve Cumhurbaşkanının iznine tabi tutulmuştur.[580] 2017 Anayasa değişikliğinden sonra tartışılagelen diğer bir mevzu da idari vesayet yetkisinin kanunla değil de Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle sağlanıp sağlanamayacağıdır.

---

[577] Gözübüyük ve Tan**, İdare Hukuku Cilt I Genel Esaslar**, 185.
[578] Koç, "**Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Taşra Teşkilatına Yansımaları**", 38.
[579] Gözler, **İdare Hukuku Cilt I**, 462.
[580] Fanid ve Akman, "**Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin İdari Teşkilatlanma Üzerine Etkisi**", 45.

İdari vesayet, idarenin bütünlüğünü sağlamaya yönelik, hiyerarşi yetkilerinden daha sınırlı olarak, merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde kullandığı bazı özel yetkileri ifade etmektedir. İdari vesayet bir kural değil aksine bir istisnadır.[581] Anayasa'nın 123. maddesine göre "İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir". Anayasal hüküm ve idarenin bütünlüğü ilkesi gereği idari vesayet yetkisinin kanunla kurulması gerekir. Ancak, 2017 Anayasa değişikliği sonrası Anayasa'nın 123/3. maddesine göre "Kamu tüzelkişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur" hükmü getirilmiştir. Mahalli idarelerin de birer kamu tüzel kişisi olduğundan, bu idareler üzerinde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle idari vesayet kurulabilir mi sorusunu doktrin iki seçenekli cevaplamıştır. Birincisi, kanunla kurulmuş bir kamu tüzel kişisi üzerinde idari vesayet ilişkisi ancak kanunla sağlanabilir. İkincisi, eğer kamu tüzel kişiliği Anayasa'nın 104/17. maddesindeki sınırlamalara dikkat edilerek, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kuruldu ise idari vesayet yetkisi de Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle verilebilir.[582]

Yerinden yönetim kuruluşları da diyebileceğimiz mahalli idareler, yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları olarak ayrılmaktadır.

[581] Dilşad Çiğdem Sever, "Cumhurbaşkanının Teşkilatlanma Konusundaki Yetkileri ya da "Parthenogenesis" Olmak", **Kamu Hukukçuları Platformu**, 18 – 19 Ekim 2019 Toplantısı İstanbul, https://www.kamuhukukculari.org/upload/dosyalar/DilAad_yOidem_Sever.pdf. Erişim Tarihi: (24.05.2022)

[582] Dilşad Çiğdem Sever, "Cumhurbaşkanının Teşkilatlanma Konusundaki Yetkileri ya da "Parthenogenesis" Olmak", **Kamu Hukukçuları Platformu**, 18 – 19 Ekim 2019 Toplantısı İstanbul, https://www.kamuhukukculari.org/upload/dosyalar/DilAad_yOidem_Sever.pdfErişim Tarihi: (24.05.2022). Koç, "**Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Taşra Teşkilatına Yansımaları**", 59. Yasin, "**Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Türk İdari Teşkilat Hukukuna Etkileri**", 328. . Fanid ve Akman, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin İdari Teşkilatlanma Üzerine Etkisi", 46. Zülfiye Yılmaz, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle Uyumlu/Çatışan Yerel Yönetim Modelinin Anlamı ve Sonuçları Üzerine", Sempozyum yayını, **Kamu Hukukçuları Platformu**, 18 – 19 Ekim 2019 Toplantısı İstanbul, https://www.kamuhukukculari.org/upload/dosyalar/Zylfiye_Ylmaz.pdf. Erişim Tarihi: (24.05.2022)

3.1.2.1. Yer Yönünden Yerinden Yönetim Kuruluşları

3.1.2.1.1. İl Özel İdaresi

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun[583] 3. maddesine göre, "il özel idaresi: il halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini" ifade eder. İl özel idaresinin organları ise "il genel meclisi, il encümeni ve validir".

2017 Anayasa değişikliği sonrası, il özel idaresinin işleyişinde encümen toplantıları ve borçlanma konularını kapsayacak şekilde, 5302 sayılı Kanunda değişikliğe gidilmiştir. 5302 sayılı Kanunun 27. maddesine göre vali, "il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen kararının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteyebilir". Cumhurbaşkanının ildeki temsilcisi olan vali, mahalli idare organı olan il encümenine müdahale edebilmektedir. 5302 sayılı Kanunun 51. maddesine göre ise "İl özel idarelerinin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Cumhurbaşkanınca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalar …" hükmüyle, il özel idarelerinin büyük çaplı yatırımlarının bütçelenmesinde, Cumhurbaşkanının kabulü aranmıştır. Burada da, partili Cumhurbaşkanının partisinden olmayan mahalli idarelerin yatırımlarına vereceği onaylarda, tarafsızlık ilkesine uyacağı farz edilecektir.

3.1.2.1.2. Belediye İdaresi

5393 sayılı Belediye Kanununun[584] 3. maddesine göre belediye, "Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini" ifade eder. Belediyenin organları ise, "belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır". Nüfusu beş bin ve üzerinde olan yerlerde belediye kurulabilir. 5393 sayılı Kanun, genel kanun olarak Türkiye'deki bütün belediyelere uygulanabilir.[585] Bir de, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu[586] bulunmaktadır.

---

[583] 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (2005), **T.C. Resmi Gazete**, 25745, 4.3.2005.
[584] 5393 sayılı Belediye Kanunu (2005), **T.C. Resmi Gazete**, 25874, 13.7.2005.
[585] Gözler, **İdare Hukuku Cilt I**, 537.
[586] 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu (2004), **T.C. Resmi Gazete**, 25531, 23.7.2004.

5216 sayılı Kanun ise özel kanundur ve sadece büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir içindeki ilçe belediyeleri kapsar. 2017 Anayasa değişikliği ile yeni hükümet sistemine uyum sürecinde, belediyeler üzerinde özellikle 5393 sayılı Kanunda önemli değişiklikler yapılmıştır.

Yapılan değişikliklerin bazıları 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yapılmıştır. 5393 sayılı Kanunda bulunan "müşterek kararnameyle", "Danıştay'ın görüşü alınarak müşterek kararnameyle", "İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine müşterek kararnameyle" "Danıştay'ın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine müşterek kararnameyle" "Danıştay'ın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine müşterek kararnameyle" alınacak kararların artık Cumhurbaşkanı kararı ile alınacağı düzenlenmiştir. Yine, "Devlet Plânlama Teşkilatı Müsteşarlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca", "Çevre ve Şehircilik Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca", "Bakanlar Kurulunca" alınacak kararlar Cumhurbaşkanınca alınır şeklinde değiştirilmiştir. Bu düzenlemelerden de anlaşıldığı üzere, ortak/müştereken, karma ve kolektif yapıda alınan karar ve görüşler tekelleşerek, yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanına tahsis edilmiştir. Mahalli idarelerden olan belediyeler üzerinde merkezi idarenin yetki alanı tekel üzerinden devam etmektedir.

3.1.2.1.3. Köyler

442 sayılı Köy Kanunu[587], köyü "cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan, nüfusu iki binden aşağı olan insanlar bağ ve bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köy teşkil ederler" şeklinde tanımlamıştır. Köyün organları, köy derneği, köy ihtiyar meclisi ve muhtardır. 5442 sayılı Kanunun 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile değişik 2/B. maddesine göre "bir köyün veya kasabanın veya bucağın başka bir il ve ilçeye bağlanması, mühim mevki ve tabii arazi adlarının değiştirilmesi Cumhurbaşkanı onayı ile yapılır". 2017 Anayasa değişikliği uyum sürecinde, neredeyse en küçük mahalli birimlerden olan köyün "başka bir il ve ilçeye bağlanması, mühim mevki ve tabii arazi adlarının değiştirilmesi" işleminin dahi Cumhurbaşkanı onayına sunulması, yürütmenin yani merkezi idarenin, idari teşkilat üzerindeki etkisine etkin bir örnek olarak verilebilir.

[587] 442 sayılı Köy Kanunu (1924), **T.C. Resmi Gazete**, 68, 7.4.1924.

3.1.2.2. Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim Kuruluşları

3.1.2.2.1. Kamu Kurumları

Mahalli idarelerin yürüteceği hizmetlerde coğrafi koşullar esas alınırken, kamu kurumları için coğrafi koşullar ve sınırlamalar değil, verecekleri hizmetin teknik bilgi ve uzmanlık özelliği dikkate alınır. Belli bir hizmeti sunmak ve faaliyeti yürütmek için kurulduklarından, görev ve yetkileri sadece bu alanla sınırlıdır. Bu kuruluşların, merkezi idare dışında örgütlenmesi ve devlet tüzel kişiliği dışında bir tüzel kişiliğe sahip olması gereklidir. Bunun sebebi ise teknik bilgi ve uzmanlık isteyen alanlarda merkezi idarenin el atmasıyla oluşacak sakınca ve güçlüklerin önüne geçilmek istenmesidir.[588] Sonuçta, kamu tüzel kişiliğine sahip, özerk, idari vesayet denetimine tabi, ayrı bir mal varlığı ve bütçeye sahiptirler. Hizmet bakımından kamu kuruluşları, faaliyet konularına göre, idari, iktisadi, sosyal ve bilimsel, teknik ve kültürel kamu kurumları olarak dört gurupta[589] tasnif edilirler.

İdari kamu kurumlarına örnek olarak, Orman Genel Müdürlüğü, Vakıflar Genel müdürlüğü; iktisadi kamu kurumlarına örnek olarak Et ve Süt Kurumu Genel Müdürlüğü, Kıyı Emniyeti Genel Müdürlüğü; sosyal kamu kurumlarına örnek olarak, Sosyal Güvenlik Kurumu, Türkiye İş Kurumu; bilimsel, teknik ve kültürel kamu kurumlarına örnek olarak da üniversiteler, Türkiye Bilimler Akademisi ve Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğü verilebilir.

2017 Anayasa değişikliği sonrası, Anayasa'nın 123. maddesine göre artık kamu tüzel kişiliği, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile de kurulabilecektir. 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile onlarca kamu kurumu kurulmuştur. Yine burada da dikkat edilmesi gereken, kanunla kurulmuş olan kamu kurumunun kanunla, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurulmuş olan kamu kurumununsa kararname veya kanun ile kaldırılabileceğidir.

[588] Günday, **İdare Hukuku**, 531.

[589] Doktrinde birçok farklı tasnif mevcutken, çalışmamızda Metin Günday'ın tasnifi dikkate alınmıştır.

3.1.2.2.2. Bağımsız İdari Otoriteler / Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar

Anayasa'nın 167/1. maddesine göre "Devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemelerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır; piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler". Anayasal dayanağı bu madde olan bağımsız idari otoritelerin kurulmasındaki amaç, hassas sayılan bazı sektörler üzerindeki siyasi etkinin azaltılarak, bu sektörlerin bağımsız şekilde düzenlenmesi ve denetlenmesidir.[590] Bu kurumların başlıca özellikleri, bağımsız olmaları[591], mali denetimlerinin Sayıştay tarafından yapılması, özel bütçelerinin olması, ilgili veya ilişkili kurum olmaları, vesayet denetimine tabi olmaları, kamu kurumu olmaları, kararlarının yargı denetimine tabi olması ve kamu tüzel kişiliğine haiz olmalarıdır.[592] Yetkileri ise, faaliyette bulundukları alanlarda düzenleme, denetleme, lisans verme ve yaptırım uygulama yetkileridir.

Kanunla kurulmuş bazı bağımsız idari otoritelere örnek olarak, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Rekabet Kurumu, Sermaye Piyasası Kurulu, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Kamu İhale Kurumu, Kişisel Verileri Koruma Kurumu verilebilir.

3.1.2.2.3. Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları

Anayasa'nın 135. maddesine göre "Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve üst kuruluşları; belli bir mesleğe mensup olanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek mensuplarının birbirleri ile ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hakim kılmak üzere meslek disiplini ve ahlakını korumak maksadı ile kanunla kurulan ve organları kendi üyeleri tarafından kanunda gösterilen usullere göre yargı gözetimi altında, gizli oyla seçilen kamu tüzelkişilikleridir". Bu kuruluşların ortak özellikleri, yerine getirdikleri faaliyetler

---

[590] Sancaktar ve diğerleri, **İdare Hukuku**, 281.

[591] "Bağımsız karar alma ve uygulama yetkileri nedeniyle bağımsız olarak nitelendirilen bu tür idari birimler, organik bakımdan idare teşkilatı içinde yer almakla birlikte hiçbir idari denetim ve gözetim altında olmayan özellik ve hukuksal nitelikleri özgün ve ayrıcalıklı kimliklerini ifade etmektedir". Selçuk Soybay, "Bağımsız İdari Otoriteler Eliyle İdarenin Denetimi", **İdare Hukuku ve İlimler Dergisi**, 1995, 44.

[592] Gözler, **İdare Hukuku Cilt I**, 662 – 669.

kamu hizmeti olduğundan Türk idari yapısı içinde yer almaları, kamu tüzel kişiliğine sahip olmaları, idari ve mali özerkliğe sahip olmaları, bazı kamu gücü ayrıcalıklarına sahip olmaları, zorunlu üyelik şartına sahip olmaları, kanunla kurulmaları, devletin idari ve mali denetimi altında olmaları ve bu denetime ilişkin kuralların genellikle kuruluş kanunlarında belirtilmiş olması ve kuruluş amaçları dışında faaliyette bulunamamalarıdır.

Odalar, barolar ve birlikler kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarındandır. Örnek olarak, Diş Hekimleri Odaları, Türkiye Sermaye Piyasaları Birliği, Türkiye Barolar Birliği verilebilir.[593]

3.2. DEVLET DENETLEME KURULUNUN GÖREV ALANI

2017 Anayasa değişikliği öncesi, Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı, Anayasa'nın 108. maddesinde şöyle düzenlenmişti: "İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanının isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar. Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı organları, Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı dışındadır".

Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı, mülga 2443 sayılı "Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanunun"[594] 2. maddesine göre "Devlet Denetleme Kurulunun görevi Cumhurbaşkanının isteği üzerine; a) Tüm kamu kuruluş ve kurumlarında, b) Tüm kamu kuruluş ve kurumları tarafından en az sermayelerinin yarısından çoğuna katılmak suretiyle oluşturulan her türlü kuruluşta, c) Kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, d) Her düzeydeki işçi ve işveren meslek

[593] Doktrinde ticaret borsalarını da kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu olarak sayan yazarlar vardır. Gözler'e göre " ticaret borsaları kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu değil, doğrudan kamu kurumudur. Zira bunlar, 'belli bir mesleğe mensup olanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak' için değil, 'borsaya dâhil maddelerin alım satımı ve borsada oluşan fiyatların tespit, tescil ve ilanı' için kurulmuşlardır". Gözler, **İdare Hukuku Cilt I**, 703.

[594] 2443 Sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun (1981). **T.C. Resmi Gazete**, 17299, 03.04.1981.

teşekküllerinde, e) Kamuya yararlı derneklerde, f) Vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeler yapmaktır. Silahlı Kuvvetler ve yargı organları Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı dışındadır" şeklinde belirlenmişti.

2017 Anayasa değişikliği sonrası, Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı, Anayasa'nın 108. maddesine göre "İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanının isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar. Yargı organları, Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı dışındadır" şeklinde belirlenmiştir.

5 sayılı "Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin"[595] "Amaç ve Kapsam" başlıklı 1/2. maddesine göre Devlet Denetleme Kurulunun görev alanını "Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi; a) Yargı organları dışında tüm kamu kurum ve kuruluşları ile bunların bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlarında, b) (a) bendinde belirtilenlerin sermayelerinin en az yarısından fazlasına katılmak suretiyle oluşturulan yurtiçi ve yurtdışı kuruluşlarda, c) Kamunun ortaklık hakları bakımından olmak üzere, (a) ve (b) bendinde sayılanlar dışında kalanların; kamunun yönetimde hâkim durumda, nitelikli paya sahip veya birlikte kontrol ettiği yurtdışı dâhil ortaklıklar ve her türlü birimlerinde, ç) Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşları, kamuya yararlı dernekler, vakıflar, kooperatifler, birlikler ile bu kurum ve kuruluşların her türlü ortaklık ve iştiraklerinde, f) Genel Kurmay Başkanlığı, Kuvvet Komutanlıkları, Milli Savunma Üniversitesi ile her türlü askeri okul, birlik ve birimlerde, g) Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı ve Savunma Sanayii Destekleme Fonunun kendi aralarında veya üçüncü kişilerle birlikte veya ayrı ayrı sermayelerinin en az yarısından fazlasına katılmak suretiyle oluşturulan ortaklıklarda,

[595] 5 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2018). **T.C. Resmi Gazete**, 30479, 15.7.2018.

ğ) Mevzuatta, Kurul tarafından denetleneceği belirtilen kurum, kuruluş, ajans, organizasyon, fon, kaynak, muhtelif konu, iş ve işlemlerde; yapılacak denetlemeler ile ilgili düzenlemeleri kapsar" şeklinde belirlemiştir.

2017 Anayasa değişikliği öncesi ve sonrasındaki düzenlemeler karşılaştırıldığında, yeni düzenlemelerle, Devlet Denetleme Kurulunun görev alanının genişletildiği görülmektedir. Bu durum, 2017 Anayasa değişikliği sonrası değişen hükümet sistemiyle beraber, yürütme görev ve yetkisinin tek başına Cumhurbaşkanında toplanmasıyla güçlenen yürütme erkinin diğer değişkenlerine paralel bir gelişmedir denilebilir. Ancak, Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı, anayasal hükmü zorlayacak şekilde genişletildiğini söylemek zor olmayacaktır. Anayasa'nın 108. maddesinde sayma usulüyle belirlenen özellikle özel hukuk tüzel kişileri, 5 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Anayasa'da öngörülmemesine rağmen Anayasa'ya aykırı olarak genişletilmiştir.[596] Bu durumun, demokratik düzenin gereklerine aykırı olduğu kadar, yarı sivil ve sivil alanın denetleme kapsamında olması kötüye kullanılmaya elverişli olduğu da vurgulanabilir.

3.3. DEVLET DENETLEME KURULUNUN DENETİMİNE TABİ KURUM VE KURULUŞLAR

2017 Anayasa değişikliği sonrası yeniden şekillenen idari teşkilat yapısını kısaca irdeledikten ve yeni hükümet sisteminin idari teşkilat üzerindeki etkisini göstermeye çalıştıktan sonra Devlet Denetleme Kurulunun denetimine tabi kurum ve kuruluşları incelemek, yeni hükümet sisteminin ve Kurulun idari teşkilat üzerindeki etkisini daha da somutlaştıracaktır.

3.3.1. Genel Kurmay Başkanlığı, Kuvvet Komutanlıkları, Milli Savunma Üniversitesi ile Her Türlü Askeri Okul, Birlik ve Birimler

Devlet Denetleme Kurulu Hakkındaki mülga ve yeni düzenlemeler karşılaştırıldığında ilk göze çarpan değişikliğin, Türk Silahlı Kuvvetlerinin de Devlet Denetleme Kurulu görev alanına dahil edilmesidir. Bu düzenlemeyle, Anayasa içinde yer alan askeri vesayet etkisinin hafifletildiği söylenebilir. Türk Silahlı Kuvvetlerinin

[596] Ali Ulusoy, "Devlet Denetleme Kurulu Sendika ve Meslek Örgütlerini Denetleyebilir mi?", **T24 Bağımsız İnternet Gazetesi**, 25.08.2021, https://t24.com.tr/yazarlar/ali-d-ulusoy/devlet-denetleme-kurulu-sendika-ve-meslek-orgutlerini-denetleyebilir-mi,3223.

yanı sıra Milli Savunma Üniversitesi ile her türlü askeri okul, birlik ve birimleri, Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı ve Savunma Sanayii Destekleme Fonunun kendi aralarında veya üçüncü kişilerle birlikte veya ayrı ayrı sermayelerinin en az yarısından fazlasına katılmak suretiyle oluşturulan ortaklıklar" da Devlet Denetleme Kurulunun görev alanında sayılmıştır.

1 sayılı Kararnamenin 37. maddesine göre Genel Kurmay Başkanlığı, Cumhurbaşkanlığına bağlıdır. Aynı Kararnamenin 338. maddesine göreyse "Kara, Deniz ve Hava Kuvvet Komutanlıkları Milli Savunma Bakanlığına bağlıdır". 1 sayılı Kararnamenin Milli Savunma Bakanlığı "Teftiş Kurulu Başkanlığı" başlıklı 340. maddesine göre "(1) Teftiş Kurulu Başkanlığı, Bakanın emri veya onayı üzerine, Genelkurmay Başkanlığı ve Kuvvet Komutanlıkları ile Bakanlık teşkilatı ve bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşları ile bu kurum ve kuruluşların ve Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfının birlikte veya ayrı ayrı sermayesinin en az yüzde ellisine sahip olduğu şirketlerin her türlü faaliyet, hesap ve işlemlerini teftiş etmeye, incelemeye ve soruşturmaya yetkilidir. (2) Teftiş Kurulu Başkanlığında 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 24 üncü maddesi uyarınca müfettiş ve müfettiş yardımcısı istihdam edilebilir. (3) Teftiş Kurulu Başkanlığının çalışma usul ve esasları, müfettişlerin ve müfettiş yardımcılarının görev, yetki ve sorumlulukları ile diğer hususlar Millî Savunma Bakanlığınca çıkarılan yönetmelikle belirlenir".

1 sayılı Kararnamedeki düzenlemeye göre, bazı hallerde ve bazı kurumlar için Devlet Denetleme Kurulu ile Milli Savunma Bakanlığı Teftiş Kurulunun yetki ve görev alanının çakıştığı görülmektedir. Bu durumda ilgili mercilerle ilgili hangi kararnamenin uygulanacağı sorunsalı karşımıza çıkmaktadır. İkisi de normlar hiyerarşisinde aynı seviyede olan ve aynı düzenlemeyi içeren kararnamelerin, hangisinin uygulanacağı konusu tartışmalıdır. Eğer, Milli Savunma Bakanlığının kendi denetim mekanizması, Devlet Denetleme Kurulunun yapabileceği denetimi zaten yapabiliyorsa, bir üst denetim organı olan Devlet Denetleme Kuruluna verilmiş olan bu görev, Kurulun kuruluş amacıyla çelişmektedir yorumu yapılabilir.

3.3.2. Tüm Kamu Kurum ve Kuruluşları İle Bunların Bağlı, İlgili ve İlişkili Kurum ve Kuruluşları

Her ne kadar, kavramsal olarak bir netliğe kavuşmamış olsa da, kamu kurum ve kuruluşlarını tanımlarken, hukuki statüsü ne olursa olsun, iktisadi kamu kurumları ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları dışındaki, kamuya ait bir görevi olan ya da kamuya hizmet eden Devlet kuruluşlarına, kamu kurum ve kuruluşu denebilir.[597] Burada, bakanlıklar, bakanlıkların taşra ve yurt dışı örgütleri ve temsilcilikleri, bakanlıklara bağlı veya denetimlerine tabi tüzel kişiliği olan veya olmayan tüm kurullar, kurumlar ve kuruluşlar, yerel yönetimler, Yüksek Öğretim Kurulu, Türk Radyo ve Televizyon Kurumu, Milli İstihbarat Teşkilatı, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, Üniversiteler, Türk Standartları Enstitüsü, Anadolu Ajansı, Merkez Bankası gibi özerk, yarı özerk kamu kurum, kurul veya kuruluşları bu kapsamda değerlendirilir. Kısacası, yargı ve yasama organı dışındaki yürütme ve idareye ilişkin tüm kamu kurum ve kuruluşlarını içerdiğini söylememiz gereklidir.[598]

Ancak, yukarıda sayılan mercilerin hepsini, özellikle 2017 Anayasa değişikliği sonrası, Devlet Denetleme Kurulu denetleyip, bu merciler üzerinde icrai etki doğurabilir mi sorusunun cevabı, aslında yeni hükümet sisteminin bir tahlilini gerektirmektedir. Asli mevzuatı 5 sayılı Kararname olan Devlet Denetleme Kurulunun, Anayasa'da özellikle kanunla düzenlenir ifadesinin geçtiği mercileri denetleyebilmesi, Anayasa'nın 104/17. maddesine göre mümkün görünmemektedir. Örneğin, Anayasa'nın 127/4. maddesine göre: "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". Yine Anayasa'nın 127/5. maddesine göre "Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının

[597] Soybay, "**Devlet Denetleme Kurulunun Görev Alanı**", 116.
[598] Atay, **Denetim ve İdarenin Yönetsel Denetimi**, 88.

korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir".

Devlet Denetleme Kurulunun, yerel yönetimler üzerindeki denetleme yetkisi ve işlemlerinin icrailiği bakımından önceliğin, Anayasa'nın 127. maddesinde olduğu yine Anayasa'nın 104/17. maddesinde hükme bağlanmıştır. Devlet Denetleme Kurulu, denetleyeceği bir yerel yönetim merciinde, hem soruşturmayı başlatan hem de görevden uzaklaştırma tedbirini öneren taraf olacaktır. Hâlbuki İçişleri Bakanlığı, Anayasa'da belirtildiği gibi başlatılmış bir soruşturma sonrasında görevden uzaklaştırma tedbirini uygulayabilecektir. Her ne kadar, niteliksel bir farklılık varmış gibi görünse de, anayasal hüküm uygulanmalıdır.[599] Aynı şekilde, Anayasa, merkezi idarenin, yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet yetkisinin kanunla olacağını hükmetmiştir. Burada ve benzeri durumlarda, kanun – Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kıyasının dikkatle yapılması gereklidir ve aslolan kanundur.

3.3.3. Tüm Kamu Kurum ve Kuruluşları ile Bunların Bağlı, İlgili ve İlişkili Kurum ve Kuruluşlarının Sermayelerinin En Az Yarısından Fazlasına Katılmak Suretiyle Oluşturulan Yurt İçi ve Yurt Dışı Kuruluşlar

Burada bahsedilen kuruluşlar, İktisadi Devlet Teşekkülleri, Kamu İktisadi Kuruluşları, bunların kurdukları müesseseler ve işletmeler ve bunlara bağlı ortaklıklardır. Yurt içi ve yurt dışı vurgusu yapılarak, Devlet Denetleme Kurulunun yeri geldiğinde yurt dışındaki bir kuruluşu da denetleyebileceği düzenlenmiştir. 233 sayılı "Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin"[600] "Tanımlar ve Kısaltmalar" başlıklı 2. maddesine göre "1. Kamu iktisadi teşebbüsü "Teşebbüs"; iktisadi devlet teşekkülü ile kamu iktisadi kuruluşunun ortak adıdır. 2. İktisadi devlet teşekkülü "Teşekkül"; sermayesinin tamamı devlete ait, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan, kamu iktisadi teşebbüsüdür. 3. Kamu iktisadi kuruluşu "Kuruluş"; sermayesinin tamamı Devlete ait olup tekel niteliğindeki mal ve hizmetleri kamu yararı gözeterek üretmek ve pazarlamak üzere kurulan ve gördüğü bu kamu hizmeti dolayısıyla ürettiği mal ve hizmetler imtiyaz

[599] Yusuf Karakılıç ve Ünal Küçük, "Devlet Denetleme Kurulu ve Yerel Yönetimlere İlişkin Denetim Yetkileri: Yasal Düzenlemeler Üzerinden Bir Değerlendirme", **Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 31/2, 986.

[600] 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (1984), **T.C. Resmi Gazete,** 18435, 18.6.1984.

sayılan kamu iktisadi teşebbüsüdür. 4. Müessese; sermayesinin tamamı bir iktisadi devlet teşekkülüne veya kamu iktisadi kuruluşuna ait olup, ona bağlı işletme veya işletmeler topluluğudur. 5. Bağlı ortaklık; sermayesinin yüzde ellisinden fazlası iktisadi devlet teşekkülüne veya kamu iktisadi kuruluşuna ait olan işletme veya işletmeler topluluğundan oluşan anonim şirketlerdir. 6. İştirak; iktisadi devlet teşekküllerinin veya kamu iktisadi kuruluşlarının veya bağlı ortaklıklarının, sermayelerinin en az yüzde onbeşine, en çok yüzde ellisine sahip bulundukları anonim şirketlerdir. 7. İşletme; müesseselerin ve bağlı ortaklıkların mal ve hizmet üreten fabrika ve diğer birimleridir".

Burada dikkat edilmesi gereken, İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Kamu İktisadi Kuruluşlarının iştiraklerinin bulunduğu anonim şirketler, kamu payları yüzde ellinin altında olduğu için bu kapsam dışında kaldığıdır.[601]

3.3.4. Kamunun Yönetimde Hâkim Durumda, Nitelikli Paya Sahip veya Birlikte Kontrol Ettiği Yurtdışı Dâhil Ortaklıklar ve Her Türlü Birimleri

Burada bahsedilen, "sermayesinin yarıdan fazlası kamuya ait olmamasına rağmen, yönetiminde çoğunluğu devlete geçen (Turkcell veya Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu kontrolünde olan şirketler gibi) veya devletin altın hisseye sahip olduğu (Türk Telekom gibi) özel şirketlerdir".[602]

3.3.5. Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları, Her Düzeydeki İşçi ve İşveren Meslek Kuruluşları, Kamuya Yararlı Dernekler, Vakıflar, Kooperatifler, Birlikler ile Bu Kurum ve Kuruluşların Her Türlü Ortaklık ve İştiraklerinde

82 sayılı "Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi"[603] ile 5 sayılı Kararnamede değişiklikler yapılmış, Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı, anayasal hükme aykırı olarak genişletilmiştir. 82 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 1. 2. ve 3. maddesine göre "1) 5 sayılı Devlet Denetleme Kurulu

[601] Atay, **Denetim ve İdarenin Yönetsel Denetimi**, 89.

[602] Ali Ulusoy, "Devlet Denetleme Kurulu Sendika ve Meslek Örgütlerini Denetleyebilir mi?", **T24 Bağımsız İnternet Gazetesi**.

[603] 82 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2021), **T.C. Resmi Gazete**, 31574, 20.08.2021.

Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 1 inci maddesinin ikinci fıkrasının (ç) bendi aşağıdaki şekilde değiştirilmiş, (d) ve (e) bentleri yürürlükten kaldırılmıştır. "ç) Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşları, kamuya yararlı dernekler, vakıflar, kooperatifler, birlikler ile bu kurum ve kuruluşların her türlü ortaklık ve iştiraklerinde," 2) 5 sayılı Kararnamenin 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde yer alan "derneklerle vakıflarda" ibaresi "derneklerde, vakıflarda, kooperatiflerde, birliklerde ve bu kurum ve kuruluşların her türlü ortaklık ve iştiraklerinde" şeklinde değiştirilmiştir. 3) 5 sayılı Kararnamenin 12 inci maddesine aşağıdaki fıkra eklenmiştir. "(2) Grup başkanı ve denetçiler denetim görevi mucibince, denetim kapsamına dahil kurum ve kuruluşların teftiş, denetim veya bu maksatla kurulmuş birimlerinin görev, yetki ve sorumluluklarını haizdir".

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, Anayasa'nın 135/1. maddesine göre şöyle açıklanmıştır "Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve üst kuruluşları; belli bir mesleğe mensup olanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek mensuplarının birbirleri ile ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hakim kılmak üzere meslek disiplini ve ahlakını korumak maksadı ile kanunla kurulan ve organları kendi üyeleri tarafından kanunda gösterilen usullere göre yargı gözetimi altında, gizli oyla seçilen kamu tüzelkişilikleridir". Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları şunlardır: Türk Diş Hekimleri Birliği, Türkiye Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odaları Birliği, Türkiye Bankalar Birliği, Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği, Türkiye Tohumcular Birliği, Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği, Türkiye Esnaf ve Sanatkârları Konfederasyonu, Türkiye Ziraat Odaları Birliği, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği, Türk Tabipleri Birliği, Türk Veteriner Hekimleri Birliği, Türk Eczacıları Birliği, Türkiye Barolar Birliği, Türkiye Noterler Birliği, Türkiye Bankalar Birliği, Türkiye Katılım Bankaları Birliği, Türkiye Sigorta ve Reasürans Şirketleri Birliği, Türkiye Seyahat Acenteleri Birliği, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği. [604]

[604] T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, Araştırma ve İnceleme Raporu (28.09.2009). "Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşlarının Teşkilat ve Mali Yapıları, Denetimleri, Organlarının Seçimlerine Dair Esasların Değerlendirilmesi ile Bunların Etkin ve Verimli Şekilde

Yine Anayasa'nın 135/5. maddesine göre "Bu meslek kuruluşları üzerinde Devletin idari ve mali denetimine ilişkin kurallar kanunla düzenlenir". Anayasa'nın açık hükmüne göre, asıl mevzuatı 5 sayılı Kararname olan Devlet Denetleme Kurulunun, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları üzerinde icrai etki doğuracak işlemler icra etmesi Anayasa'nın 104/17. maddesine göre mümkün gözükmemektedir.

Her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşları ise, örneğin iş kolu düzeyindeki sendikalar ve konfederasyonlar, tamamen kendi üyelerinin ekonomik ve sosyal menfaatlerini korumak amacıyla, idare dışında konumlanan ve kamusal yönetim biçiminde faaliyetleri olmayan, kendi üyelerinin idare ve diğer menfaat gruplarıyla ilişkilerini düzenleyen kuruluşlardır.[605] Anayasa'nın " Sendika Kurma Hakkı" başlıklı 51. maddesine göre "Çalışanlar ve işverenler, üyelerinin çalışma ilişkilerinde, ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten serbestçe çekilme haklarına sahiptir. Hiç kimse bir sendikaya üye olmaya ya da üyelikten ayrılmaya zorlanamaz. Sendika kurma hakkı ancak, millî güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlâk ile başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması sebepleriyle ve kanunla sınırlanabilir. Sendika kurma hakkının kullanılmasında uygulanacak şekil, şart ve usuller kanunda gösterilir. İşçi niteliği taşımayan kamu görevlilerinin bu alandaki haklarının kapsam, istisna ve sınırları gördükleri hizmetin niteliğine uygun olarak kanunla düzenlenir. Sendika ve üst kuruluşlarının tüzükleri, yönetim ve işleyişleri, Cumhuriyetin temel niteliklerine ve demokrasi esaslarına aykırı olamaz". Anayasa'nın hükmünden anlaşıldığı üzere, sendikalarla ilgili düzenlemelerde kanun düzeyinde norma ihtiyaç vardır.

6356 sayılı "Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununun"[606] "Tanımlar" başlıklı 2. maddesinde kuruluşları sendikalar ve konfederasyonlar olarak

Hizmet Yürütmelerinin ve Geliştirilmesinin Sağlanması Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler", https://todab.org.tr/, 199. Erişim Tarihi: (21.11.2021).

[605] Soybay, "**Devlet Denetleme Kurulunun Görev Alanı**", 120.

[606] 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu Kanun Numarası (2012), **T.C. Resmî Gazete**, 28460, 07.11.2012.

tanımlamıştır. 9. maddesinde ise organlar şu şekilde sayılmıştır: "Kuruluşun ve şubelerinin organları; genel kurul, yönetim kurulu, denetleme kurulu ve disiplin kuruludur". Aynı Kanunun, "Kuruluşların Denetimi ve Şeffaflık" başlıklı 29/1. maddesine göre "Kuruluşların denetimi, kanun ve kuruluşun tüzük hükümlerine göre denetleme kurulları tarafından yapılır. Denetimde, yönetim ve işleyişin, gelir, gider ve bilançoların ve bunlarla ilgili işlemlerin kanun, tüzük ve genel kurul kararlarına uygunluğu incelenir". Madde metninden anlaşıldığı üzere, sendikalar ve konfederasyonların denetimi, sendika ve konfederasyonların kendi organı olan denetleme kurulları tarafından yapılacaktır. Bu düzenleme, Anayasa'nın 51. maddesiyle de uyumlu görünmektedir.

Yine aynı şekilde, kamu yararına çalışan dernekler[607], vakıflar, kooperatifler, birlikler ile bu kurum ve kuruluşların her türlü ortaklık ve iştiraklerinde, bu dernek, vakıf, kooperatifler ve birliklerin, kendi kanun ve ikincil mevzuatlarında, öz denetim mekanizmaları olmasına rağmen, 5 sayılı Kararname ile Devlet Denetleme Kurulunun Denetleme yapabileceği belirtilmiştir. Özel hukuk kişisi olarak tanımlanan derneklerden sadece kamu yararına çalışanlar Devlet Denetleme Kurulunun görev alanındadır. 5253 sayılı Dernekler Kanununun[608] 27. maddesine göre "Kamu yararına çalışan dernekler, Cumhurbaşkanı kararıyla tespit edilir. Bir derneğin kamu yararına çalışan derneklerden sayılabilmesi için, en az bir yıldan beri faaliyette bulunması ve derneğin amacı ve bu amacı gerçekleştirmek üzere giriştiği faaliyetlerin topluma yararlı sonuçlar verecek nitelikte ve ölçüde olması şarttır". Kamu yararına çalışmayan derneklerin Devlet Denetleme Kurulu kapsamında olması beklenmez.

Burada, Anayasa'nın 108. maddesinin lafzına bakıldığında "kamuya yararlı derneklerle vakıflar" ifadesinin kullanıldığı görülecektir. Yani, araya virgül konulmadan bir sayma durumuna gidilmiştir. Burada iki ihtimalden bahsedilebilir. Birincisi, özel hukuk kişisi olan vakıflarda kamuya yararlı olan veya olmayan ayrımı olmadan, Devlet Denetleme Kurulunun görev alanında sayılmıştır denebilir. İkincisi

[607] Burada, Devlet Denetleme Kurulu ile ilgili bütün mevzuatta, "kamuya yararlı dernekler" ifadesinin kullanıldığı ancak, konuya ilişkin asıl yasal düzenleme olan 5253 sayılı Dernekler Kanunu 27. maddesinde ise "kamu yararına çalışan dernek" ifadesinin kullanıldığını belirtilmelidir. "Kamu yararına çalışan dernekler" ifadesi daha doğru bir kullanım olarak değerlendirilebilir.

[608] 5253 sayılı Dernekler Kanunu (2004), **T.C. Resmi Gazete**, 25649, 23.11.2004.

ise maddesin lafzından yola çıkılarak sadece kamuya yararlı vakıfların Devlet Denetleme Kurulunun görev alanında olduğu söylenebilir. Birinci ihtimalde, yani kamuya yararlı olup olmamasına bakılmaksızın Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı içinde yorumu yapılırsa, bu Kurulun amacına uymayabilir yorumunu da getirebilir. 5737 sayılı Vakıflar Kanunu[609] "Tanımlar" başlıklı 3. maddesinde "Vakıflar: Mazbut, mülhak, cemaat ve esnaf vakıfları ile yeni vakıfları," ifade eder şeklinde hükmetmiştir. Yine aynı madde de "Mülhak vakıf: Mülga 743 sayılı Türk Kanunu Medenisinin yürürlük tarihinden önce kurulmuş ve yönetimi vakfedenlerin soyundan gelenlere şart edilmiş vakıfları," ifade eder şeklinde hükmetmiştir. Yani, aile vakfı olan mülhak vakıflar, kamuya yararlı olan ya da olmayan ayrımına tabi tutulmadan Devlet Denetleme Kurulunun kapsamına alınırsa burada güdülen amaç, aşkın bir amaç haline gelecektir denebilir.[610] Bu yüzden, ikinci ihtimalin, yani kamu yararlı vakıfların Devlet Denetleme Kurulu kapsamına alınması daha amaca uygun görülmekte ve madde metninde bu açıdan düzenlemeye gidilmelidir.

Her ne kadar Anayasa'nın 108. maddesinde kamuya yararlı dernekler ibaresi ile vakıflar kelimesi arasında virgül olmadığı için anlam ve kavram belirsizliği olsa da, 5 sayılı Kararnamenin 1/2/ç maddesinde araya virgül konarak yani hatalı düzenleme düzeltilmiştir. 5 sayılı Kararnameden anlaşıldığı üzere, vakıflar için derneklerde olduğu gibi kamuya yararına çalışan ya da çalışmayan ayrımı yapılmamıştır. Buradan hareketle, hangi vakıfların Devlet Denetleme Kurulunun denetimine tabi olduğu, hangilerinin denetim dışı kaldığı şeklinde bir ayrım yapılmamakla birlikte işin mahiyeti gereği daha ziyade kamusal alanda etkili olabilen vakıfların denetime tabi olması gerektiği tezi savunulabilir.[611]

---

[609] 5737 sayılı Vakıflar Kanunu (2008), **T.C. Resmi Gazete**, 26800, 27.02.2008.

[610] Akyıldız, "**Devlet Denetleme Kurulu**", 108.

[611] Burada denetime tabi olması gereken vakıflar için Adalet Hizmetlerini Güçlendirme Vakfı, Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı, Emniyet Teşkilatını Güçlendirme Vakfı, Türkiye Diyanet Vakfı ya da Türkiye Erozyonla Mücadele, Ağaçlandırma ve Doğal Varlıkları Koruma Vakfı ve İstanbul Kültür Sanat Vakfı gibi vakıflar sayılabilir. Her ne kadar "kamu vakfı, kamu yaranına çalışan vakıf, kamuya yararlı vakıf" gibi statüler vakıflar için tanımlanmış olmasa da, Türkiye Erozyonla Mücadele, Ağaçlandırma ve Doğal Varlıkları Koruma Vakfı ve İstanbul Kültür Sanat Vakfı hariç tutulursa, diğerlerinin birer kamu vakfı olduğu söylenebilir. Keza Polis Bakım ve Yardım Sandığı, T.C Merkez Bankası Mensupları Sosyal Yardım Sandığı (Vakfı), Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryollarını Geliştirme ve Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları Personeli Dayanışma ve Yardımlaşma Vakfı gibi "sandıklar" ya da resmi adlarıyla "sandık vakıfları" da böyle görülebilir. Anılan vakıflardan bazılarının özel bir kanunla kurulmuş olmaları ve/veya kurucularının kamu görevlisi olması ve gelir

Anayasa'da sayılmamış olmasına rağmen, özel hukuk kişisi olan kooperatif ve birlikleri de, 5 sayılı Kararname ile Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı kapsamına alınmıştır. Devlet Denetleme Kurulunun varlık sebebi ve denetim alanı esas olarak idaredir yani kamu idaresidir. Kurulun özel hukuk kişilerini denetlemesi, varlık sebebi olması gereken görev alanıyla uyuşmaz. 5 sayılı Kararnamenin 1/2/ç maddesinden anlaşıldığı üzere, kooperatif ve birlikleri için de derneklerde olduğu gibi kamuya yararına çalışan ya da çalışmayan ayrımı yapılmamıştır. Yine buradan hareketle, her türlü kooperatifin değil de ekonomik ve sosyal hayat üzerinde etkili olan, genişçe bir kesimi üye olarak içine alan, Devletten doğrudan veya dolaylı olarak teşvik, yardım, ucuz kredi, sübvansiyon gibi destekler alan ve faaliyetleri klasik ve teknik anlamda kamu hizmeti sayılmasa da kamuya yararlı nitelikte sayılabilecek önemde faaliyetleri yahut sonuçları olan kooperatiflerin denetime tabi olmalarının daha isabetli ve işin amacına uygun olduğu ileri sürülebilir.[612]

4688 sayılı "Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu"[613], "Kapsam" başlıklı 2. maddesine göre bu kanun "… işçi statüsü dışında çalışan kamu görevlileri hakkında uygulanır". "Zorunlu Organlar" başlıklı 8. maddesine göre: "Sendika şubesi, sendika ve konfederasyonların zorunlu organları genel kurul, yönetim kurulu, denetleme kurulu ve disiplin kuruludur". Aynı Kanunun, "İdarî ve Malî Denetim" başlıklı 27. maddesine göreyse "Sendika şubesi, sendika ve konfederasyonların yönetim ve işleyişleri ile gelir ve giderleri ve bunlarla ilgili her türlü işlemlerin kanunlar ve ilgili diğer mevzuat ile tüzük ve genel kurul kararlarına uygun olup olmadığı hususlarındaki idari ve mali denetim, denetleme kurulları ya da

---

kaynaklarının yasal zorunlu veya fiili zorunlu bağışlardan oluşması, kamu yararına ya da ilgili kamu personeli yararına çalışmaları, böyle sayılmalarını gerektirebilir. Bu bakımdan bunların, kamu hizmetine benzer ya da onun yürütülmesine yardımcı nitelikte hizmet/faaliyet yürüttükleri tartışma götürmez. Ancak, vakıflar için Dernekler Kanunu 27. maddede belirtildiği şekilde "kamu yararına çalışan dernekler" gibi "kamu yararına çalışan vakıf" şeklinde bir hukuki statü bulunmamaktadır.

[612] Örneğin Tarım Satış Kooperatifleri ve Birlikleri, Tarım Kredi Kooperatifleri, Motorlu Taşıyıcılar Kooperatifleri, Konut Yapı Kooperatifleri, Sulama Kooperatifleri, Yardımlaşma Kooperatifleri gibi kooperatifler böyle görülebilir. Buna karşılık örneğin küçük bir yapı kooperatifinin dahi Devlet Denetleme Kurulunun denetimine tabi olduğunu kabul etmek işin mahiyetine ve amacına pek uygun olmayacaktır. Her ne kadar 5 sayılı Kararnamede böyle bir ayrım yapılmamış ve düzenlemenin lafzından hareket edildiğinde her türlü kooperatifin denetlenebileceği anlaşılsa da, sıradan bir kooperatifin Devlet Denetleme Kurulunun denetimine tabi tutulmasında kamusal bir fayda ya da gereklilik olmadığı açıktır.

[613] 4688 sayılı "Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu (2001), **T.C. Resmi Gazete**, 24460, 25.06.2001.

denetçiler tarafından yapılır. Denetimin esasları hakkında Sendikalar Kanununun 47. maddesine göre çıkarılan tüzük hükümleri uygulanır". Madde metninden anlaşıldığı üzere, kamu görevlileriyle ilgili sendikaların, idari ve mali denetimini, kendi zorunlu organları olan, denetleme kurulları ya da denetçiler yapabilmektedir.

Her ne kadar 5 sayılı Kararnamenin 2/2. maddesinde " … her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşları …" diye bahsedilse de, burada sendika olmasına rağmen, kamu görevlileriyle ilgili sendikalar kapsam dışı bırakılmıştır. 5 sayılı Kararnamenin gerek 82 sayılı Kararname ile değişikliği öncesi, gerekse bu değişiklik sonrası, kamu görevlileriyle ilgili sendikaların kapsam dışı bırakılmasının gerekçesi açık değildir. Kıyas yoluyla kamu görevlileri sendikaları da Devlet Denetleme Kurulunun denetimine tabi tutulabilir mi sorusuna gerek Anayasa'nın 51. maddesine göre gerekse 4688 sayılı Kanunun öz denetim mekanizmalarını düzenlemesi sonucu gerek yoktur denebilir. Ancak, zaten Devlet Denetleme Kurulunun görev alanındaki mercilerin kendi öz denetim mekanizmaları vardır. Buna rağmen özel hukuk kişisi olan sendikalar, Devlet Denetleme Kurulunun kapsamı içine alınmıştır. Burada kamu görevlileriyle ilgili sendikaların kapsam dışı kalmasının gerekçesi ise kamu görevlileri sendikalarının ne işçi ne de işveren meslek kuruluşu olmamalarıdır yorumu getirilebilir. Zaten özel hukuk tüzel kişisi olan bu sendikalar, kural olarak Devlet Denetleme Kurulunun denetim kapsamı dışındadır.

Yine tekrarlanacak olursa, Devlet Denetleme Kurulunun varlık sebebi ve denetim alanı esas olarak idaredir yani kamu idaresidir. Sonuçta, birer özel hukuk tüzel kişisi sayılan kamu görevlileri sendikaları, Anayasa ile denetim kapsamına alınmadıkları için, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile de denetim kapsamına alınamaz ve alınmamıştır, şeklinde de düşünülebilir. Ancak yine de, bu durum, Devlet Denetleme Kurulunun denetim alanında bulunan özel hukuk tüzel kişilerine rağmen neden kamu görevlileri sendikalarının denetim dışı olduğunu ya da özel hukuk tüzel kişilerinin neden Kurulun denetim alanı içinde olduğunu net şekilde açıklayamamaktadır.

3.3.6. Mevzuatta, Kurul Tarafından Denetleneceği Belirtilen Kurum, Kuruluş, Ajans, Organizasyon, Fon, Kaynak, Muhtelif Konu, İş ve İşlemler

5 sayılı Kararnamenin 1/2/ğ. maddesine göre "mevzuatta, kurul tarafından denetleneceği belirtilen kurum, kuruluş, ajans, organizasyon, fon, kaynak, muhtelif konu, iş ve işlemler" de Devlet Denetleme Kurulunun görev alanında sayılmıştır. Böyle bir düzenleme mülga 2443 sayılı Kanunda bulunmamaktaydı. Artık Devlet Denetleme Kurulu, kurum ve kuruluşların yanı sıra, ajans, organizasyon, fon, kaynak hatta muhtelif bir konu, iş ve işlemleri inceleme, araştırma denetleme ve soruşturma görev ve yetkisine sahip olacaktır.

Devlet Denetleme Kurulunun görev alanının, 2017 Anayasa değişikliği sonrasında, yeni hükümet sistemine de paralel olarak hayli genişlediği görülmektedir. Geçmişte de olduğu gibi, yeni düzenlemelerde de bu görev alanının kapsamına olumsuz eleştiriler getirilmiştir. Cumhurbaşkanının doğrudan talimatıyla harekete geçen, işleyişi, "üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenen", Anayasa'da asıl amacı idarenin denetimi olduğu belirtilen Devlet Denetleme Kurulunun, sivil toplum kuruluşları üzerindeki görev ve yetkileri hukuksal açıdan ve demokratik toplum gerekleri yönünden eleştirilmektedir.[614]

Özellikle 2017 Anayasa değişikliği sonrası, yürütme yetkisi ve görevinin tek başına Cumhurbaşkanına verilmesiyle, idari teşkilatın kurulması ve işleyişinde asli yetki ve sorumluluk sahibi olan Cumhurbaşkanının Devlet Denetleme Kurulu eliyle kendisini doğrudan ya da dolaylı olarak denetlemesi objektif görünmeyebilir. Gerek bu sebepten gerekse Devlet Denetleme Kurulunun kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşlarının öyle ya da böyle kendi denetim mekanizmaları bulunmasından dolayı, Kurulun, devlet idaresi dışındaki mercileri denetlemesi anlamlı olabilir sonucu ortaya çıkacaktır. Burada bahsedilen özel hukuk kişileri de sivil toplum kuruluşları, düzenleyici denetleyici kuruluşlar ve mahalli idareler olarak karşımıza çıkabilir. Bu

[614] Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku (2020)**, 313 - 314. Gözler, **İdare Hukuku Cilt I**, 370.

sayılan mercilerin, yeni hükümet sisteminde tarafsız olmayan Cumhurbaşkanı tarafından denetlenmesi, eleştiriye açık bir durumdur yorumu yapılabilir.[615]

Türkiye'ye özgü şekillenmiş olan yeni başkanlık hükümet sisteminde, yürütmenin tekelden görev ve yetkilerine haiz Cumhurbaşkanına doğrudan bağlı olan Devlet Denetleme Kurulu, bir üst denetim organı olarak, değişen sistem ile genişletilmiş bir görev alanı ve artan yetkilerle donatılmıştır. Merkezi idari teşkilat içinde bir üst kurul olarak yer alsa da, Devlet Denetleme Kurulu, partili Cumhurbaşkanının yürütmenin tekeli olduğu bir sistemde idari teşkilat üzerinde etkin olabilir.

En önemli yetkilerinden olan görevden uzaklaştırma tedbirini alabilme yetkisi Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş olsa da, Devlet Denetleme Kurulunun, görevden uzaklaştırma tedbirini teklif etmesi bile, yeni hükümet sistemi ile beraber idari teşkilat üzerinde etkili sonuçlar doğurabilir. Hatta Devlet Denetleme Kurulunu faaliyete geçirmeye doğrudan Anayasa tarafından görevlendirilmiş Cumhurbaşkanı bu yetkisini, yardımcısına bile devredemez. Sayılanlar ışığında Devlet Denetleme Kurulu, yeni hükümet sistemiyle beraber, sistemin merkezinde, idari teşkilat üzerinde etkin olacaktır.

3.4. PARTİLİ CUMHURBAŞKANI VE DEVLET DENETLEME KURULU

Kuvvetler ayrılığı, yürütmenin suiistimalini önlemek için, kuvvetlerin birbirinden bağımsızlığı ve kuvvetler arası denge denetimin önemi olarak tanımlanır. Demokrasi de halkın halk için yönetimi ve bunun kurumsallaşıp içselleştirilmesidir. Denetim ise, iki kavramın olanla olması gereken arasındakini tespit edip, olması gerekene yönlendirmedir. Kuvvetler ayrılığı, demokrasi ve denetim sağlıklı bir devlet yönetiminde önemli yer kaplar. Demokrasinin sadece siyasi katılım durumuna öncelik veren parlamenter ya da başkanlık sistemlerinde, demokrasi sadece seçimlerde oy verilen pasif bir model olarak uygulanır. Kuvvetler arası anayasal sınırlamalar ve denge denetlemenin tam olarak içselleştirilmediği sistemlerde, ortaya çıkan boşluk genelde hükümet eden güçlü bir parti ile doldurulur. Böyle bir durumda, başkanlık

[615] Atay, **İdare Hukuku**, 273.

sisteminin anavatanı olan Amerika Birleşik Milletlerinden farklı olarak, parti disiplininin ağır olduğu, parlamentonun pasif kaldığı ve yargının tesir altında kalabildiği bir demokraside devlet başkanının kuvvetler üzerindeki tesiri farklı işleyebilir.[616]

1982 Anayasasının 103. maddesine göre "Cumhurbaşkanı, görevine başlarken Türkiye Büyük Millet Meclisi önünde aşağıdaki şekilde andiçer: Cumhurbaşkanı sıfatıyla, Devletin varlığı ve bağımsızlığını, vatanın ve milletin bölünmez bütünlüğünü, milletin kayıtsız ve şartsız egemenliğini koruyacağıma, Anayasaya, hukukun üstünlüğüne, demokrasiye, Atatürk ilke ve inkılaplarına ve laik Cumhuriyet ilkesine bağlı kalacağıma, milletin huzur ve refahı, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde herkesin insan haklarından ve temel hürriyetlerinden yararlanması ülküsünden ayrılmayacağıma, Türkiye Cumhuriyetinin şan ve şerefini korumak, yüceltmek ve üzerime aldığım görevi tarafsızlıkla yerine getirmek için bütün gücümle çalışacağıma Büyük Türk Milleti ve tarih huzurunda, namusum ve şerefim üzerine andiçerim". Madde metninden de anlaşıldığı üzere, Cumhurbaşkanının tarafsızlığı, görevi sürdürdüğü müddetçe önemle üzerinde durması gereken bir öğedir.

2017 Anayasa değişikliği öncesinde, 1982 Anayasasının "Cumhurbaşkanının Nitelikleri ve Tarafsızlığı" başlıklı 101/4. maddesine göre " Cumhurbaşkanı seçilenin varsa partisiyle ilişiği kesilir ve Türkiye Büyük millet Meclisi üyeliği sona erer". 2017 Anayasa değişikliği sonrası 101. maddenin başlığı "Cumhurbaşkanının Adaylık ve Seçimi" olarak değişmiş, ilgili fıkra "Cumhurbaşkanı seçilen milletvekilinin Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği sona erer" şeklini almıştır. Tarafsızlık vurgusu 101. maddeden kaldırılmış ve Cumhurbaşkanının siyasi parti üyeliğinin devamında bir sakınca görülmemiştir.

1982 Anayasasının yapılış felsefesinde, parlamenter hükümet sistemi benimsenmişti. Parlamenter sistemde, yumuşak kuvvetler ayrılığı doğrultusunda, yürütme kanadı iki başlı şekilde belirlenmişti. Yürütmenin bir kanadında tarafsız, partiler üstü bir Cumhurbaşkanı, diğer tarafında ise sorumluluğun sahibi hükümet yani

[616] Eda Bektaş, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasama-Yürütme İlişkisi ve Bu Sistemin Türkiye Demokrasisine Etkileri", **Yasama Dergisi**, 2019/39, 206.

başbakan ve Bakanlar Kurulu bulunmaktaydı. Bu sistemde Cumhurbaşkanı, bir nevi sorumsuz tutularak, Cumhurbaşkanına uzlaştırıcı, dengeleyici ve denetleyici bir rol biçilmişti.[617] Hatta doğrudan Cumhurbaşkanından talimat alarak göreve başlayan Devlet Denetleme Kurulunun varlık sebeplerinden biri de, tarafsız ve objektif Cumhurbaşkanına bağlı Kurulun, aynı şekilde idareyi dışardan bir denetim organı olarak denetlemesini sağlayabilmekti.

2017 Anayasa değişikliği sonrası, parlamenter hükümet sisteminden vazgeçilmiş yerine Türkiye'ye özgü bir başkanlık hükümet sistemine geçilmiştir. Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilecek, üye olduğu siyasi parti üzerinden seçim propagandası yapabilecek ve seçilirse siyasi parti üyeliğini bırakmak zorunda kalmayacaktır.[618] Yürütme, iki başlı olmaktan tek başlı olmaya indirgenmiş, yürütme yetki ve görevi Cumhurbaşkanına verilmiştir. Bunun sonucunda, Cumhurbaşkanının idare üzerindeki düzenleme yetkisinin artmasıyla sorumlulukları da artmıştır. Bu durumun paralelinde, Devlet Denetleme Kurulunun da görev alanı ve yetkileri artmıştır. Türk Silahlı Kuvvetleri dahil bütün kamu kurum ve kuruluşlarını denetleyebilen Devlet Denetleme Kurulu, idari teşkilat içinde olmasa dahi bir çok özel hukuk tüzel kişisini de denetleyebilmektedir. Cumhurbaşkanına doğrudan bağlı bir üst denetim organı olan Kurulun, soruşturma yapma, görevden uzaklaştırma tedbirini teklif etme ve ivedi durumlarda tedbirler alabilme yönünde görev ve yetkileri genişletilmiştir.

2017 Anayasa değişikliği sonrası, partili Cumhurbaşkanının emrindeki Devlet Denetleme Kurulunun yapacağı denetimin, 2017 Anayasa değişikliği öncesindeki tarafsız ve siyasi partiler üstü Cumhurbaşkanı eliyle yapılacak denetimden farkı olacak mıdır sorusu üzerinde durmak gerekir. Cumhurbaşkanı partili olsa dahi, Kurulun yetkilerinin amacı doğrultusunda kullanılacağı ihtimaline göre değerlendirmek normal

[617] Fatih Özkul, "1982 Anayasasında Cumhurbaşkanı", (Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Anayasa Hukuku Bilim Dalı Ankara 2011), 210.

[618] Ayrıca, partili Cumhurbaşkanının yasama sürecine dahil olması hakkında: "… disiplinli bir siyasi partinin lideri konumunda olan Cumhurbaşkanının kanun yapma sürecini, tıpkı parlamenter sistemdeki başbakan gibi, fiilen yönlendirmesini engellemek mümkün değildir. Cumhurbaşkanı, Anayasa veya İçtüzük' ün verdiği yetkilere dayanmak yerine partisinin gücüne dayanarak yasama sürecinde etkili olabilir." İsmail Yüksel, "6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu'nun Ardından Kanun Yapma Yöntemi ", **Hacettepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 7/2, 256.

olanıdır. Yani, 2017 Anayasa değişikliği sonrası, partili Cumhurbaşkanına doğrudan bağlı Kurula tanınmış yetkilerin, Kurulun varlık sebebiyle uyumlu, onu pratiğe geçiren yetkiler olacağı ve amacına uygun kullanılacağıdır.

Ancak, 2017 Anayasa değişikliği sonrası benimsenmiş hükümet sisteminde, Devlet Denetleme Kurulunun, keyfi ve politik amaçlarla kullanılabileceği ihtimalinin de bulunduğu ve bunun da bir olumsuzluk olarak not edilmesi gerekir. Tarafsız olmayan Cumhurbaşkanı, Kurulun yetkilerini amacı dışında kullanabilir, idare ve muhalif özel hukuk tüzel kişileri üzerinde baskı kurabilir. Özellikle, Cumhurbaşkanı ile Türkiye Büyük Millet Meclisindeki çoğunluk partisinin aynı siyasi parti gurubundan olduğu durumlarda, Kurulun göreve getirilmesi ya da tarafsız işlemesi konularında olumsuzluklar görülebilir.

Devlet Denetleme Kurulunun görev alanıyla ilgili şu eleştirilere de dikkat etmek gereklidir. İdare üzerindeki yetkilerine bakıldığında, sayılan kamu kurum ve kuruluşlarının zaten kendi öz denetim mekanizmalarının olduğu görülecektir. Örneğin, normal teftiş kurulları özellikle bakanlık nezdinde olanlar, zaten gerekli teftişleri yapmaktadır. Diğer yandan, mali konularda denetimi hem Hazine ve Maliye Bakanlığının Vergi Denetim Kurulu hem de bağımsız bir kurum olarak Sayıştay yapmaktadır. Dolayısıyla denetim ihtiyacı, daha çok muhalif idareleri yani belediyeleri denetleme ihtiyacı nedeniyle ortaya çıkabilir denilse de bunu da İçişleri Bakanlığı yapmaktadır. Ayrıca, özellikle son zamanlarda karşımıza çıkan belediyelere kayyım atanması uygulaması da, mahalli idarelerin denetim yükünü azaltmıştır. Dolayısıyla, kamu kurum ve kuruluşları için Devlet Denetleme Kurulunu devreye sokma ihtiyacı çok fazla kalmamaktadır denebilir.

Devlet Denetleme Kurulunu devreye sokma ihtiyacı daha çok diğer denetim mekanizmalarının denetleyemediği kurumlarda örneğin Türk Hava Kurumu veya meslek kuruluşları gibi kuruluşlarda daha çok karşımıza çıkabilmektedir. Bir de yine aynı ve benzer sebeplerle "Muhsin Yazıcıoğlu Olayının İncelenmesi"[619] durumunda

[619] Hizmete Özel. T.C. Cumhurbaşkanlığı **Devlet Denetleme Kurulu İnceleme Raporu**, 21.01.2011 tarih, 2011/1 Sayı. Konu: Büyük Birlik Partisi Genel Başkanı Sayın Muhsin Yazıcıoğlu ve beraberinde seyahat eden kişilerin hayatlarını kaybetmesine yol açan 25.03.2009 tarihli helikopter kazasına ilişkin arama ve kurtarma faaliyetleri ile kaza nedeninin belirlenmesine dair yürütülen çalışmaların yeterliliğinin değerlendirilmesi.

olduğu gibi Kurula, olay incelemesi ve/veya araştırması yaptırılabilir. Sonuçta, yürütmenin başı olan partili Cumhurbaşkanının, özellikle parlamentodaki çoğunluk partisiyle aynı siyasi partidense, sorumluluğundaki idareyi Kurul vasıtasıyla denetlettirmesi için fazla bir sebebi olmadığı görüşü savunulabilir. Böyle durumlarda Kurulun varlığı, idare üzerinde denetime tabi merciler için psikolojik bir baskı unsuru olarak, bir otokontrol sağlama işlevini görmektedir yorumu yapılabilir.

Ancak, bakanlık ve diğer mercilerin denetimine tabi olmayan kamusal ve özel kuruluşlar bakımından aynı yorumu yapmak zor olacaktır. Dolayısıyla Devlet Denetleme Kurulu eliyle yapılacak denetim asıl bu merciler bakımından hayati bir önem taşımaktadır. Özellikle partili Cumhurbaşkanı ile aynı partinin Meclis'te de iktidar partisi olduğu dönemlerde Kurulun, merkezi idare dışındaki kuruluşları ve özel hukuk kuruluşlarını denetlemesi sakıncalı olabilir. Yani Kurulun yetkilerinin ve denetimine tabi kurumların genişletilmesi daha çok, muhalif olma ihtimali de yüksek olan merkezi idare dışındaki kuruluşları ve özel hukuk tüzel kişilerini etkileyecektir yorumu yapılabilir. Siyaset bilimi ve demokratik hukuk düzeni açısından da, Cumhurbaşkanına özellikle partili Cumhurbaşkanına böyle bir kurum eliyle anayasal düzenlemeleri de aşacak şekilde, sivil alanı denetleme yetkisinin verilmesi olumlu değerlendirilemez. Yürütme yetki ve görevini tekelden elinde tutan, idareyi kuran, şekillendiren ve üst kademe yöneticilerini atayabilen, yürütmenin Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenleme yetkisine birinci elden sahip Cumhurbaşkanının, kendi dizayn ettiği idareyi kendine doğrudan bağlı ve talimatıyla çalışan bir kurul aracılığıyla denetlemesinin ya da bu Kurulun varlığının gerekliliği, kuvvetler ayrılığı, demokrasi ve denetim kavramları çerçevesinde sorgulandığında tartışmalı hale gelmektedir.[620]

[620] Erdem ve Heper'in hazırladıkları madde karşılaştırmalı anayasa önerilerini içeren çalışmada, eserin hazırlandığı dönemde yeni anayasa çalışmalarına katkı sunan toplumun farklı kesimlerinden muhatapların, Anayasa'nın Devlet Denetleme Kurulunu düzenleyen 108. maddesinin yeni anayasada yer alıp almaması yönündeki görüşlerine bakıldığında, Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu, Sosyaldemokrat Halkçı Parti, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği "1982 Anayasasının 108. maddesi Anayasadan çıkarılmalıdır" şeklinde görüş bildirmiştir. Refah Partisi ise "1982 Anayasasının 108. maddesindeki düzenleme aynen benimsenmiştir" görüşünü belirtmiştir. Fazıl Hüsnü Erdem ve Yunus Heper, **Türkiye Cumhuriyeti Anayasaları ve Anayasa Önerileri**, Seta Yayıncılık, Ankara 2011, 289.

3.5. DEVLET DENETLEME KURULUNUN YETKİLERİ VE İDARİ TEŞKİLAT ÜZERİNDEKİ ETKİSİ

2017 Anayasa değişikliği sonrası yürütme yetkisi ve görevinin tek başına Cumhurbaşkanına verilmesiyle birlikte, Cumhurbaşkanlığına doğrudan bağlı Devlet Denetleme Kurulunun da yetki alanında güçlenme ve genişleme meydana gelmiştir. Artık tarafsız olmayan ve siyasi parti lideri olabilen Cumhurbaşkanının doğrudan talimatıyla harekete geçen ve yaptığı denetimleri onun adına yapan, bir üst denetim organı olan Devlet Denetleme Kurulunun, idare içindeki konumu gereği, yetki ve görev alanının artarak güçlenmesi, yeni hükümet sisteminin özellikleri gereği doğal bir sonuçtur. Ancak, tanımlanan yetkilere bakıldığında, görev kapsamı dâhilindeki mercilerin denetim ve teftiş organlarını dahi denetlemeye yetkili olması, soruşturma yaparken ilgililer hakkında görevden uzaklaştırma tedbirini önerebilmesi, Devlet Denetleme Kurulunun, bir üst denetim organı olmasına rağmen, aşkın yetkiler olarak değerlendirilebilir. Bu geniş ve güçlü yetkilerle donatılması, Devlet Denetleme Kurulunun, partili Cumhurbaşkanının talimatıyla harekete geçmesinden dolayı, işlevi ve sağlanabilecek fayda açısından olumlu etkilerinin yanı sıra olumsuz etkilerinin de kaçınılmaz olacağı yorumu getirilebilir.

5 sayılı "Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin" 5. maddesine göre "1. Devlet Denetleme Kurulunun yetkileri şunlardır;

a) Kapsam maddesindeki kurum, kuruluş ve birimlerin her kademe ve rütbedeki görevlileriyle doğrudan yazışmaya, gerekli gördüğü elektronik ve fiziki ortamdaki gizli veya açık her türlü bilgi, belge, defter, kayıt, envanter, malzeme, mühimmat, taşınır ve taşınmazları işlem ve olayın her safhasında incelemeye, mahiyetleri uygun olanları gerektiğinde belirlediği yere istemeye veya getirtmeye, bilgi almak üzere her kademe, rütbe ve sınıftan ilgilileri çağırmaya, kurum ve kuruluşlardan temsilci istemeye yetkilidir.

b) Kurul kendisine intikal eden konulardan gerekli görülenleri ilgili mercilere aktarır. Bu durumda ilgili merciler yapılan iş ve işlemler hakkında Kurulu ivedilikle bilgilendirir ve gerekli belgeleri Kurula gönderir.

c) Gizli ve açık her türlü bilgi ve belgeyi, kamu kurumları ile bankalar dahil diğer gerçek ve tüzel kişilerden isteyebilir. Bu talepler geciktirilmeksizin yerine getirilir.

ç) Denetleme faaliyetine yardımcı olmak üzere kurum ve kuruluşların her kademe ve rütbedeki personelini görevlendirebilir. Kurul Başkanlığının bu konudaki talebi gecikmeksizin karşılanır.

d) İlgili mevzuat çerçevesinde bilirkişi görevlendirilebilir.

e) Kurum ve kuruluşlarca başlatılan denetlemeleri koordine edebilir veya gerektiğinde işe el koyarak yapılmış çalışmalarla ilgili bilgi ve belgeleri devralabilir".

Her ne kadar, bir üst denetleme organı olarak Devlet Denetleme Kurulunun yetkilerinin güçlendirilmesi ve genişletilmesi doğal karşılansa da, yetkilere ilişkin düzenlemelerin daha ayrıntılı, net ve sınırları belirlenebilecek şekilde yapılmadığından düzenlemeler eleştiriye açıktır. Yetkiler incelendiğinde, 5 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 5/1/a. maddesine göre, Devlet Denetleme Kuruluna adeta bir "savcı" gibi yetkiler tanındığı söylenebilir. Gizli veya açık her türlü bilgiyi elde etmenin kapsamında gizlilik derecesinin belirlenmesi önemli olacaktır. Devlet sırrı olan bilgiler ya da adli makamların eline öncelikli olarak geçmesi gereken bilgilerin Devlet Denetleme Kuruluna aktarılması ne derece doğrudur sorusunun yanıtlanması gerekir. Maddede sayılan bilgi ve maddi olguların, Devlet Denetleme Kurulunun istediği yere çağırttırması, delillerin karartılmasına, sağlıklı denetim ve soruşturmanın önüne geçmesine sebep olmayacağına dair tedbirlerin neler olduğunun açıkça belirtilmesi gerekir. Bu noktada, ivedi durumlarda alınacak tedbirlerden biri de, Kararnamenin 5/1/a. maddesinde sayılan durum mudur sorusu akla gelmektedir. Eğer öyleyse, durumun ciddiyetine göre adli makamlara haber vermenin öncelikli tutulması tavsiye edilebilir.

Bu eleştirilere karşılık olarak savunulabilecek görüş, bir üst denetleme organı olan Devlet Denetleme Kuruluna tanınan yetkilerin, zaten, daha az kapsamda görev alanı olan ve daha az yetkilerle donatılmış disiplin veya teftiş kurullarına verildiğidir. Bu yüzden, üst denetim organı sayılan Devlet Denetleme Kurulunun bu tarz yetkilerle

donatılması aşırılık değil işin mahiyeti gereğidir savunmasına gidilebilir. Gerçekten de hukukumuzda disiplin ve ceza soruşturmasına ilişkin yasal düzenlemelere bakıldığında soruşturmacılara oldukça geniş yetkiler tanındığı görülmektedir.[621] Benzer şekilde, disipline ilişkin başka özel yasal düzenlemelerde de soruşturmacılara ve disiplin kurullarına benzer yetkiler tanındığı görülmektedir.[622] 5 sayılı Kararnamenin 5/1/d. maddesinde belirtilen bilirkişi görevlendirme uygulamasına paralel uygulamaların da zaten diğer kanunlarda da var olduğu görülmektedir.[623] Ceza soruşturmalarında soruşturmacılara tanınan yetkiler ise işin mahiyeti gereği daha geniş tutulmuştur.[624] Durum böyleyken, Devlet Denetleme Kuruluna mahiyeti gereği verilen yetkilerin aşırı olduğunu savunmak işin mahiyetine terstir yorumu, yapılan olumsuz eleştirilere karşı öne sürülebilir.

5 sayılı Kararnamenin 5/1/c. maddesine bakıldığında, Devlet Denetleme Kurulunun "gizli ve açık her türlü belgeyi" nasıl elde edeceğine dair ayrıntılı bir düzenlemeye ihtiyaç vardır. Devlet sırrı olsa dahi, Devlet Denetleme Kurulu istediği gizli belgeyi elde edebilecek midir sorusu yanıtlanmalıdır. Zaten Kurul raporlarının gizliliği esastır ve bu gizliliğin de derecesi hakkında yeterli bir düzenleme bulunduğu

[621] Örneğin, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 53/A. maddesinin ilgili bentleri şöyledir "g) Soruşturmacı, disiplin soruşturmasıyla ilgili bilgi ve belgeleri toplama, ifade alma, tanık dinleme, bilirkişiye başvurma, keşif yapma, inceleme yapma ve ilgili makamlarla yazışma yetkisini haizdir. h) Soruşturmacının, görevlendirme kapsamında talep ettiği bilgi ve belgeler gecikmeksizin kendisine verilir".

[622] Örneğin 31 Ocak 2013 tarih ve 6413 sayılı "Türk Silahlı Kuvvetleri Disiplin Kanununun" "Disiplin Soruşturması ve Yetkiler" başlıklı 7/6. maddesine göre "Disiplin soruşturmacıları ve heyeti, kendilerini görevlendiren disiplin amiri adına; disiplin soruşturmasıyla ilgili bilgi ve belgeleri toplama, savunma alma, tanık dinleme, bilirkişi görevlendirme, keşif yapma, hâkim veya savcı kararı gerektirmeyen durumlarda kriminal inceleme yaptırma da dâhil olmak üzere her türlü inceleme yapma ve ilgili makamlarla yazışma yetkisini haizdir". Yine, Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı personeli hakkındaki, 08.03.2018 tarih ve 7068 sayılı "Genel Kolluk Disiplin Hükümleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Kabul Edilmesine Dair Kanunun" "Disiplin Amirlerinin Soruşturmaya İlişkin Yetkileri" başlıklı 14. maddesinde benzer bir düzenleme bulunmaktadır.

[623] Örneğin 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu 53/Ç/4. maddesine göre "Disiplin kurulları gerekli gördüğü takdirde ilgilinin özlük dosyasını ve her türlü evrakı incelemeye, ilgili yerlerden bilgi almaya, her türlü incelemeyi yaptırmaya, yeminli tanık ve bilirkişi dinlemeye veya niyabeten dinletmeye, keşif yapmaya veya yaptırmaya yetkilidir". Benzer bir durum 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu 129/1. maddesine mevcuttur: "Yüksek disiplin kurulları kendilerine intikal eden dosyaların incelenmesinde, gerekli gördükleri takdirde, ilgilinin özlük dosyasını ve her nevi evrakı incelemeye, ilgili kurumlardan bilgi almaya, yeminli tanık ve bilirkişi dinlemeye veya niyabeten dinletmeye, mahallen keşif yapmaya veya yaptırmaya yetkilidirler".

[624] Örneğin 4483 sayılı "Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun" kapsamında da görülmektedir. Burada da, soruşturmacıya soruşturma ve kovuşturma yetkisi verilmiş, Ceza Muhakemesi Hukuku kapsamında değerlendirilebilecek yetkiler tanınmıştır.

iddia edilemez. Yine, bahsedilen süreç gizli ilerleyecekse, bu süreçte görevden uzaklaştırma tedbiri önerisinde alınmış bir uzaklaştırma kararında ya da ivedi durum sırasında alınacak tedbirlere karşı ilgililer dava açarsa, gizlilik unsuru hala devam edebilecek midir sorularının yanıtlanması gereklidir. Her şeyden öte, kamunun adına kamu yararına denetim yapan Kurulun, raporlarının gizli kalması denetimin mahiyetiyle uyuşmamaktadır.

5 sayılı Kararnamenin 5/1/e. maddesine bakıldığında Devlet Denetleme Kurulunun, başlatılmış bir denetlemeyi koordine edip yeri geldiğinde devralabileceği belirtilmiştir. Burada, denetim yapılan merciin, denetim organı vasfının azaltıldığı söylenebilir. Devlet Denetleme Kuruluna böyle bir yetki verilerek, idare üzerindeki denetimin tekelleştirilmeye çalışıldığı da vurgulanabilir. Devam eden denetimin devralınması yerine, Kurul yeniden bir denetim başlatabilir. Ancak, duruma farklı bir açıdan da bakılacak olursa, bu düzenlemenin aynı anda iki farklı merci tarafından soruşturma açılmasına engel olmak amacıyla getirilmiş olduğu da söylenebilir. Aynı konuda ve aynı kişi yahut merciler hakkında eşzamanlı açılan birden fazla soruşturma emek ve zaman kaybına neden olacağı gibi sonuçları da farklı olabilir.[625] Bu tür olumsuzluklara meydan vermemek için söz konusu düzenlemenin getirildiği söylenebilir. Nitekim başka yasal düzenlemelerde de benzer hükümlere rastlanmaktadır.[626]

Devlet Denetleme Kuruluna verilen bu yetkilerin, Kurulun idare içindeki konumuyla uyumlu, pratikte Kurula gerekli, işlevsellik sağlayacak yetkiler olduğu varsayılabilir. Yetkiler amacına uygun kullanıldığı ölçüde, Devlet Denetleme Kurulu da kuruluş amacını gerçekleştirebilecektir. Ancak, 2017 Anayasa değişikliği sonrası benimsenen yeni hükümet sistemiyle, yürütme yetki ve görevini tek başına elinde tutan Cumhurbaşkanı artık tarafsız değildir. Partili Cumhurbaşkanının, Devlet Denetleme Kurulu vasıtasıyla, bu yetkileri amacı dışında kullanabilme riski mevcuttur. Mevcut

[625] Burada "ne bis in idem" ilkesi uyarınca aynı fiil nedeniyle aynı kişi hakkında birden fazla dava açılması ve ceza verilmesi yani çifte yargılama yasağının göz önünde bulundurulması gereği vurgulanmalıdır.

[626] 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 53/A/1/a. maddesine göre benzer bir düzenleme zaten mevzuatta yer almaktadır: "Disiplin cezası verilmesini gerektiren bir fiilin işlendiğini öğrenen disiplin amiri yazılı olarak disiplin soruşturması başlatır. Üst disiplin amirinin soruşturma açtığı veya açtırdığı disiplin olayında alt disiplin amiri ayrıca soruşturma yapamaz veya yaptıramaz. Daha önce açılmış soruşturma varsa bunlar üst amirin açtığı veya açtırdığı soruşturma ile birleştirilir".

sistemde Devlet Denetleme Kurulu keyfi ve politik amaçlara alet edilerek, tarafsızlık ve objektiflik sınırı aşılabilir. Bu da, olumsuz eleştirileri haklı çıkararak, Kurulun, görev alanı içindeki merciler üzerinde baskı unsuru olmasına sebep olabilir.

5 sayılı Kararnamenin 6. maddesi ise "Görevden Uzaklaştırma" ihtiyati tedbirini düzenlemektedir. Maddenin ç bendi Anayasa Mahkemesinin 11/11/2021 tarihli ve 2018/121 Esas, 2021/84 Karar sayılı Kararı[627] ile "(…) bu tedbirin uygulanmasını yetkili makamlara önerebilir" şeklinde değiştirilmiştir. Anayasa Mahkemesinin ilgili iptal kararından önce 5 sayılı Kararnamenin 6. maddesine göre: "(1) Grup başkanı; a) Denetlemeler sırasında denetimi güçleştiren veya engelleyen davranışlarda bulunan, b) Görevde kalması halinde kamu zararını artıracağı anlaşılan, c) Suç delillerini karartacağı anlaşılan, ç) Kamu hizmetinin gerekleri yönünden görevi başında kalmasında sakınca görülen, her kademe ve rütbedeki görevliler hakkında görevden uzaklaştırma tedbiri uygulayabilir veya bu tedbirin uygulanmasını yetkili makamlara önerebilir. (2) Görevden uzaklaştırma tedbirine ilişkin gerekçeli yazı, görevden uzaklaştırılanın atamaya yetkili amirine, Kurul Başkanına ve diğer ilgililere bildirilir. (3) Denetlemeler sırasında görevden uzaklaştırma gerekçesinin ortadan kalkması, denetlemeler sonunda suç işlendiğinin belirlenememesi veya disiplin yönünden memurluktan çıkarma dışında bir ceza önerilmesi halinde, ilgili denetim veya soruşturma grubunca hazırlanacak yazı veya rapor üzerine, görevden uzaklaştırılan, atamaya yetkili amir tarafından derhal görevine başlatılır. (4) Görevden uzaklaştırma tedbiri uygulamasına ilişkin iş ve işlemler öncelikle tamamlanır". Yani Anayasa Mahkemesinin iptal kararı öncesi soruşturma esnasında ilgililer hakkında görevden uzaklaştırma tedbirini uygulayabilen Devlet Denetleme Kurulu, iptal kararı sonrası sadece tedbirin uygulanması teklifi ilgili merciiye önerebilecektir.

Anayasa Mahkemesinin 11/11/2021 tarihli ve 2018/121 Esas, 2021/84 Karar sayılı iptal Kararı değerlendirilecek olursa, 136 muhalefet milletvekilinin, 5 sayılı Kararnamenin 7 maddesinin ilgili hükümlerinin iptaline ve yürürlüklerinin durdurulması talebine istinaden Mahkeme, sadece 6. maddenin 1. fıkrasında yer alan "tedbiri uygulayabilir veya" ibaresini iptal etmiştir. Buna göre, Devlet Denetleme

[627] Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas Sayısı: 2018/121, Karar Sayısı: 2021/84, Karar Tarihi: 11.11.2021, **T.C. Resmi Gazete**, 31781, 17.03.2022.

Kurulu gurup başkanı, denetlemeler sırasında görevden uzaklaştırma tedbirini uygulayamayacak, sadece tedbirin uygulanmasını teklif edebilecektir. İptal talebinin gerekçesinde "Devlet Denetleme Kurulu üyelerinin açığa alma yetkisi ile donatılarak, Kurulun Anayasa'da belirlenen görev tanımının dışına çıkıldığı, görevden uzaklaştırma işlemine karşı idari veya yargısal denetim öngörülmediği, memurlar ve diğer kamu görevlileri ile meslek örgütlerinde, kamuya yararlı dernek ve vakıflarda görev yapanlara ilişkin soruşturma süreçlerinin münhasıran kanunla düzenlenmesi gerektiğini" vurgulanmıştır. Ancak, Anayasa Mahkemesi, Anayasa'nın 104/17. maddesinin ikinci cümlesine göre, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin konu bakımından sınırlarını değerlendirip, bahsi geçen hükmü Anayasa'nın 33. maddesinde geçen dernek kurma hakkına aykırılıktan iptal etmiştir. Anayasa Mahkemesinin, iptal kararını alırken, sadece Anayasa'nın Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine konu bakımından getirdiği sınırlamaları temel alması, eleştiriye açık bir durumdur.[628]

Her ne kadar disiplin hukukunda genel bir usul kanunu olmaması ve mevzuatın dağınık olması durumu mevcutsa da, disiplin hukuku, kendi içinde belli bir seviyeye ulaşmıştır. Öncelikle ilgili kurum ve kuruluşun iç mevzuatına bakılarak hareket edilmesi gereklidir. Devlet Memurları Kanunu 137. ve 145. maddeleri arasında "görevden uzaklaştırma" tedbiri ayrıntısıyla düzenlemektedir. Aynı tedbir 5 sayılı Kararnamenin 6. maddesine göre de "görevden uzaklaştırma tedbirini teklif edebilir" şeklinde düzenlenmektedir. 657 sayılı Kanun, görevden uzaklaştırma tedbirini ön gördüğüne göre, Kanunun uygulama alanına giren ilgili kurum ve kuruluşlarda, soruşturma yürüten başka denetim mekanizmaları olduğu aşikardır.[629]

---

[628] Anayasa Mahkemesinin gerekçesine bakıldığında, görevden uzaklaştırma tedbiri alınamaması durumunun, sanki sadece derneklerle ilgiliymiş, ancak diğer kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan ilgililerle Devlet Denetle Kurulunun görev alanındaki diğer özel hukuk kişilerinin ilgililerini kapsamıyormuş gibi bir durum ortaya çıkmıştır. Gerekçelendirme yapılırken, görevden uzaklaştırma tedbirinin, Kurul için aşkın bir yetki olduğu tüm ayrıntısıyla ortaya konulmamıştır. En nihayetinde maddenin lafzına bakıldığında artık Devlet Denetleme Kurulu görevden uzaklaştırma tedbirini doğrudan uygulayamayacaktır ancak idare üzerindeki etkinliğini doğrudan hissettireceği bu tedbirin iptalinin ayrıntısıyla ve çok yönlü gerekçelendirilmesi, hem Kurulun sınırlarını belirlemek, hem yeni sistemin bir tahlilini yapmak hem de idare üzerindeki etkinliğin değerlendirilmesi açısından önemliydi tespitini yapmak yanlış olmayacaktır.

[629] 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararname de "Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi" hakkında olup, sözleşmeli personelin görevden uzaklaştırılması tedbirini düzenlemektedir. Aynı şekilde Kefalet Kanunu, Devlet İhale Kanunu, Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu, görevden uzaklaştırma geçici tedbirini içermektedir. Evren Altay, **Görevden Uzaklaştırma**, Turhan Kitabevi, Ankara 2007, 273 – 282.

Sebep yönünden, 657 sayılı Kanun da ve 5 sayılı Kararname de "görevi başında kalmasında sakınca görülen hallerde" hükmünün yanı sıra, 5 sayılı Kararnameye ilaveten "a) Denetlemeler sırasında denetimi güçleştiren veya engelleyen davranışlarda bulunan, b) Görevde kalması halinde kamu zararını artıracağı anlaşılan, c) Suç delillerini karartacağı anlaşılan, her kademe ve rütbedeki görevliler" hükmü getirilmiştir. Buradan, görevden uzaklaştırma sebeplerinin 5 sayılı Kararname ile takdire bağlı olarak artırıldığı söylenebilir.

657 sayılı Kanunda geçen ancak 5 sayılı Kararnamede değinilmeyen hususlardan biri disiplin soruşturmaları nedeniyle yapılacak görevden uzaklaştırma tedbirine getirilecek üst sınırdır. 657 sayılı Kanunun 145. maddesine göre "görevden uzaklaştırma; … bir disiplin kovuşturması icabından olduğu takdirde en çok 3 ay devam edebilir. Bu süre sonunda hakkında bir karar verilmediği takdirde memur görevine başlatılır. … ceza kovuşturması icabından olduğu hallerde de 2 ayda bir gözden geçirilir". Diğer bir husus da 657 sayılı Kanun 139/1. maddesinde geçen "Görevinden uzaklaştırılan Devlet memurları hakkında görevden uzaklaştırmayı izleyen 10 iş günü içinde soruşturmaya başlanması şarttır" hükmün 5 sayılı Kararnamede olmamasıdır. Her kurumun kendi mevzuatının uygulanmasının gerekliliği bir yana, 5 sayılı Kararnamenin 26. maddesine göre ve 657 sayılı Kanunun ayrıntılı düzenlemeleri temel alındığında, 5 sayılı Kararnamede hüküm bulunmadığı hallerde 657 sayılı Kanun ve ilgili diğer mevzuat uygulanır.

Anayasa'nın 104/17. maddesi ışığında, 657 sayılı Kanun kapsamına giren durumlarda, Kararname yerine Kanunun uygulanması gerektiği sonucuna varılır. Kanunun 138. maddesine göre görevden uzaklaştırma kararı almaya yetkililer şunlardır: "a) Atamaya yetkili amirler; b) Bakanlık ve genel müdürlük müfettişleri; c) İllerde valiler; ç) İlçelerde kaymakamlar (İlçe idare şube başkanları hakkında valinin muvafakati şarttır.) Valiler ve kaymakamlar tarafından alınan görevden uzaklaştırma tedbiri, memurun kurumuna derhal bildirilir". Burada, Kararnamenin 6. maddesinde geçen, Devlet Denetleme Kurulu denetleme ve soruşturma grup başkanından bahsedilmemiştir.

Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararı olmasaydı dahi, Anayasa'nın 104/17. maddesi ve 657 sayılı Kanun göz önünde alındığında, Devlet Denetleme Kurulunun,

657 sayılı Kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşları denetlemesi ve soruşturma yürütmesi durumu mevcut olsaydı bile, görevden uzaklaştırma ihtiyatı tedbir kararını alamayacaktı demek yanlış olmaz. 657 sayılı Kanunun 1. maddesinin kapsamına giren kurumların hepsi Devlet Denetleme Kurulunun da denetim kapsamına girmektedir. 657 sayılı Kanunun 1. maddesi kapsamına hem merkezi yani genel idarenin hem de mahalli idarelerin kapsamında yer alan kuruluşlar sayılmıştır. Bu da, 657 sayılı Kanun kapsamına giren kurum ve kuruluşlarda, muhtemel Devlet Denetleme Kurulu icraatlarının icrailik etkisini azaltacaktır. Ancak, 5 sayılı Kararnamenin 12. maddesinde değişiklik öngören 82 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ve maddeye 2. fıkra olarak eklenen hükme göre: "Grup başkanı ve denetçiler denetim görevi mucibince, denetim kapsamına dahil kurum ve kuruluşların teftiş, denetim veya bu maksatla kurulmuş birimlerinin görev, yetki ve sorumluluklarını haizdir". Bu ek fıkra ile Kararnamenin, normlar hiyerarşisine göre Kanunlardan geri kalmasının önüne geçilmek istenmiş olabilir. Ancak, kanunla ilgili bir düzenleme açıkça yetki vermiyor ise, Devlet Denetleme Kurulunun, ilgili kurum ve kuruluştaki birimlerinin yetki ve sorumluluklarına haiz olabilmesi tartışmalı olacaktır denebilir.

Anayasa'nın 128/2. maddesine göre "Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir". Görevden uzaklaştırma ihtiyati tedbiri de özlük hakları ve memuriyet güvencesi kapsamında değerlendirileceğinden, Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararı olmasaydı dahi, 5 saylı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yapılmış düzenlemenin temel alınamayacağı belirtilebilir. Zaten, adli ve idari soruşturma çerçevesinde 657 sayılı Kanuna tabii kişilerle ilgili ayrıntılı düzenlemeler yine 657 sayılı Kanunun kendi içinde düzenlenmiştir. Bir kanun dururken, Cumhurbaşkanlığı kararnamesine gidilmesi Anayasa'nın 104/17. maddesine aykırılık teşkil edecektir.

Başka bir değerlendirme de, Devlet Denetleme Kurulunun düzenlendiği Anayasa'nın 108/4. maddesinde geçen "Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir" ibaresinin açıklanmasıyla yapılabilir. Kurulun işleyişi içinde, soruşturma ve özellikle de görevden uzaklaştırma tedbirini tavsiye etmek gibi yetkiler

olduğundan, bu işleyişin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmesi Anayasa'ya aykırılık teşkil edebilir. Aksi düşünüldüğünde, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle her çeşit yetkinin verilebileceği sonucu çıkar ki bu da yürütmenin, yasama yerine geçmesi anlamına gelir. Anayasa'nın 108/4. maddesinde bahsedilen işleyişten kasıt, soruşturma dışında kalan yetkilerin kullanılmasındaki usul ve raporlama süreci olabilir. Örneğin, Sayıştay Kanunu 9/3. maddesine göre " … bu defa ilgili kamu idarelerince mevzuatındaki usule göre görevden uzaklaştırılarak haklarında gerekli soruşturma veya kovuşturma yapılır" hükmü ilgili kamu idaresinin mevzuatına göndermede bulunmaktadır. Benzer bir ibarenin 5 sayılı Kararnamede de bulunması gereklidir denebilir. 5 sayılı Kararnamedeki görevden uzaklaştırmayı teklif etme ile ilgili hüküm, bu konuda kendi mevzuatında hüküm bulunmayan sendika, kooperatif, vakıf, dernek gibi kuruluşlar için getirilmiş olabilir.

Bu durumda, Devlet Denetleme Kurulunun, 657 sayılı Kanuna tabi ilgililer üzerinde, soruşturma yapma ve gerekirse görevden uzaklaştırma tedbiri uygulamasını tavsiye edemeyeceği iddia edilirse, Kurulun varlık sebebiyle çeliştiği düşünülebilir. Burada, Anayasa tarafından Devlet Denetleme Kuruluna verilen soruşturma yetkisinin, zaten yetkinin kendisinde var olan, görevden uzaklaştırma tedbirini de -ki bu tedbiri uygulama yetkisi Anayasa Mahkemesi kararı ile iptal edilmiştir- kapsadığı değerlendirmesi yapılabilirdi. Ancak, yine tekrar etmek gerekirse, bir durum kanunla düzenlenmişse Cumhurbaşkanlığı kararnamesine gidilemeyeceğinden, Devlet Denetleme Kurulunun yaptığı soruşturmalarda, soruşturma kapsamındaki ilgili mercii için düzenleme olup olmadığına bakılmalıdır. Bu düzenleme kanun ile yapıldıysa, kanun öncelik alınmalıdır. Kurumun kendi yapısı, işleyiş usulü, görevleri gereği her kuruma özgü özel yasal düzenlemeler var ise, bunların uygulanması hem anayasal ilkeler hem de kamu yararı ve hizmet gerekleri gereği daha uygun olacaktır.

3.6. CUMHURBAŞKANININ ASTLARINA VE YARDIMCISINA YETKİ DEVRİ VE DEVLET DENETLEME KURULUNUN DURUMU

İdari yetkilerin devriyle ilgili olan yetki devri, Cumhurbaşkanı da yetkilerini devretmek isterse idari fonksiyon alanına giren görev ve yetkileri kapsamında geçerli olacaktır. Cumhurbaşkanının kanunları yayınlamak gibi yasamayla ilintili olan, Anayasa Mahkemesine üye atamak gibi yargıyla ilgili olan görev ve yetkilerini

devretmesi mümkün değildir. Her ne kadar, yürütme ve idari alandaki görev ve yetkileri devredebilir de olsa, Anayasa tarafından münhasıran verilen görev ve yetkileri devredemez.[630] Anayasa'nın 104/9. maddesine göre üst kademe kamu yöneticilerini atanması, görevlerine son verilmesi ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esaslar; Anayasa 106/11. maddesine göre bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması; Anayasa 108/4. maddesine göre Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri; Anayasa 118/6. maddesine göre Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir. Anayasa 123/3. maddesine göre kamu tüzelkişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur. Sayılan bu alanlarda[631], yürütmenin ve idarenin alanına girmesine rağmen, Cumhurbaşkanının yetki devri yapamaması gerekir.

Cumhurbaşkanının yasama, yargı ve Anayasa'nın Cumhurbaşkanına münhasıran tanıdığı yetki ve görevler dışında, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 1/3. maddesine göre "Cumhurbaşkanı, yetkilerinden bir kısmını gerektiğinde sınırlarını yazılı olarak belirterek astlarına devredebilir. Ancak devrettiği yetkiyi, gerek gördüğünde kendisi de doğrudan kullanabilir[632]". Bu hükmün, Devlet Denetleme Kurulunu harekete geçirme bağlamında ve hatta Cumhurbaşkanı yardımcısı bağlamında da değerlendirmek gerekir.

Yetki devrinde, denetleme yetkisi, disiplin yetkisi gibi yetkiler doğrudan yetkiliye tanındığı için devredilemez. Devlet Denetleme Kurulu esas olarak Anayasal bir kuruluş olduğundan ve harekete geçirme yetkisi de Cumhurbaşkanına tanındığından, yani Anayasayla doğrudan Cumhurbaşkanına verilen bir yetki ve aynı zamanda görev olduğundan, yetki devrinin caiz olmaması gerekir. Cumhurbaşkanı devrettiği yetkiyi kendisi de kullanabildiğine göre tam devir zaten hiçbir şekilde gerçekleşmeyecektir. "Ancak devrettiği yetkiyi, gerek gördüğünde kendisi de

[630] Gözler, **İdare Hukuku Cilt I**, 339.
[631] Münhasır alan tartışması için 1. bölüme bakınız.
[632] "Belirtelim ki fıkranın son cümlesi bu yetkinin 'yetki devri' değil, 'imza devri' olduğunu göstermektedir. Zira yetkisini devreden görevlinin devri geri almadan istediği konuda karar alabilmesine 'imza devri' denir". Gözler, **İdare Hukuku Cilt I**, 340.

doğrudan kullanabilir". Bu yüzden yetki devri tam olarak anlam bulmayacaktır yorumu yapılabilir.

Cumhurbaşkanı yardımcısına yetki devrinde de Anayasa'nın 106. maddesi, herhangi bir ayrım yapmamıştır. Ancak vekaleten dahi Devlet Denetleme Kurulunu harekete geçiren Cumhurbaşkanı yardımcısı, Cumhurbaşkanı görevi devraldığında denetlemenin devamlılığından emin olamayacağından, böyle bir girişim boşa çıkabilir.[633] Bu yüzden, Devlet Denetleme Kurulunun, doğrudan Cumhurbaşkanından emir alarak faaliyete geçmesi, Kurulun mahiyeti açısından daha uygundur denebilir.

5 sayılı Kararnamenin, 4. maddesine göre Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı yeniden düzenlenmiştir. 2017 Anayasa değişikliğinden sonra, Cumhurbaşkanlığı, devletin idaresinin, merkezi idarenin yani genel idarenin temsilcisi konumuna gelmiştir. Yeni hükümet sistemin idari teşkilat üzerindeki değiştirici ve dönüştürücü etki ve sonuçları, özellikle yürütmenin tek elde toplanmasıyla kendini göstermektedir. Cumhurbaşkanlığı, bir kurum ve kuruluş olarak tanımlanamayacağı için, Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin tüzel kişiliğe sahip kılınıp, Cumhurbaşkanının hiyerarşik denetimine tabi olması eleştirilmektedir. 2017 Anayasa değişikliği öncesindeki duruma nazaran, yürütmenin tek elde toplanmasından merkezi idare de etkilenmiştir. Merkezi idareyle devletin genel temsilcisi Cumhurbaşkanlığı bir nevi kaynaşmış konumdadır. Merkezi idareyi, yani bakanlıkları ve teşkilatını düzenleyen 1 sayılı Kararname ile merkezi idare, tek bir yapı olarak kabul edilmiştir. Bunun sonucunda, bakanlıkların ve taşra teşkilatının Cumhurbaşkanının hukuki ve siyasi etki ve otoritesi altına girmiştir.

Kamu kurum ve kuruluşları ise genel olarak, devlet ve mahalli idareler dışındaki tüzel kişiliği olan ve/veya olmayan yapılar olarak tanımlanmaktadır. Devlet tüzel kişiliğinden ayrı tüzel kişiliğe sahip oldukları için normalde belli ölçüde özerk olması gereken kamu kurumları da, merkezi idarenin yeni yapısından yani tekelleşmesinden etkilenmiştir. Devlet Denetleme Kurulunun yeni idari sistem

[633] Ayrıca, halkın seçtiği Cumhurbaşkanının, kendisinin atadığı yani halk tarafından seçilmemiş olan yardımcısının, Cumhurbaşkanının yetki ve görevindeki işleri Cumhurbaşkanı gibi yapabiliyor olması, işin mahiyetiyle uyuşmaz. Coşkun, "**16 Nisan 2017 Tarihinde Kabul Edilen Anayasa Değişikliklerinin Değerlendirilmes**i", 23.

içindeki konumu ve görev alanı göz önüne alındığında da, denetim açısından Cumhurbaşkanı yani merkezi idarenin etkisi bu kurum ve kuruluşlar üzerinde etkili olacaktır.

Anayasa ve ilgili Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde, Devlet Denetleme Kurulunun denetimine tabi kurumlar açısından, Cumhurbaşkanının hiyerarşi denetiminde mi yoksa vesayet denetiminde mi olduğunun bir önemi yoktur. Cumhurbaşkanının hiyerarşik denetimi altında bulunan bakanlıkların normalde kendi teftiş kurulları vardır, denetimler olağan olarak bunlar tarafından yerine getirilir. Cumhurbaşkanı ayrıca Devlet Denetleme Kurumunun denetimine ihtiyacı duyarsa bunu harekete geçirecektir. Bu itibarla, Devlet Denetleme Kurulu, bir üst ve belli ölçüde dış denetim organıdır. Bu durum, Cumhurbaşkanına hiyerarşik bağ ile bağlı olanlar için, ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olan Cumhurbaşkanlığı Ofisleri için, Cumhurbaşkanına vesayet bağı ile bağlı olanlar için de böyledir.

Mahalli idareler ve meslek kuruluşları ile Üniversiteler gibi özerklikleri Anayasa'nın ilgili hükümlerince güvence altına alınan merciler için Devlet Denetleme Kurulunun denetim durumunda ve yoğunluğunda farklılık olmalıdır denilebilir. Aynı şey, kendi kuruluş kanunlarındaki özel hükümler nedeniyle bağımsız idari otoriteler için de ileri sürülebilir. Örneğin Kamu İhale Kurulu için neredeyse bir yargı merciine ve mensuplarına tanınan güvenceler bulunmaktadır. Bu hükümler, Devlet Denetleme Kurulu eliyle bağımsız idari otoritelerin denetimlerine engel değil şüphesiz ama bunlar üzerindeki denetim ile bir bakanlık veya kamu kurum ve kuruluşları üzerindeki denetimin kapsamı ve yoğunluğu da aynı olmayacaktır yorumu getirilebilir.

2017 Anayasa değişikliğinden önce, tarafsız ve partiler üstü Cumhurbaşkanına bağlı Devlet Denetleme Kurlu, yeni hükümet sistemiyle beraber idari teşkilat içerisinde önemli bir konuma getirilmiştir. Yürütme görev ve yetkisini tek başına üstlenen partili Cumhurbaşkanına doğrudan bağlı olan Devlet Denetleme Kurulunun, görev alanı gereği özel hukuk tüzel kişileri de dahil, idari teşkilat içindeki neredeyse bütün kurum ve kuruluşları denetleyebiliyor olması, idarenin üzerindeki etkinliğinin eskiye nazaran oldukça artacağı yorumunu akıllara getirmektedir. Özellikle, kendi iç denetim mekanizmaları kanunlarla düzenlenmiş kamu kurum ve kuruluşları bir yana, partili Cumhurbaşkanının üyesi olduğu siyasi partinin Meclis'te çoğunluk olduğu

durumlarda, muhalif sayılabilecek özel hukuk tüzel kişilerinin denetlenmesinde Cumhurbaşkanının ve Kurulun tarafsız davranacağına güvenilecektir.

Devlet Denetleme Kurulunun en önemli yetkilerinden olan soruşturma esnasında görevden uzaklaştırma tedbiri uygulayabilme yetkisi, 17.03.2022 tarihli ve 31781 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanan Anayasa Mahkemesi Kararı ile iptal edilmiştir. Kurul artık sadece görevden uzaklaştırma tedbirinin uygulanmasını teklif edebilecektir. Ancak Kurulun, yeni hükümet sistemindeki konumu gereği bu teklifin bile ilgili idare üzerinde oldukça etkili olacağını söylemek zor olmayacaktır. Kurul, gizli ve açık her tür belgeyi elde etmeye haiz kılınmıştır. Kurul sürmekte olan bir soruşturmayı devralabilir. Eğer aynı ilgili hakkında, aynı konuda, aynı anda bir soruşturma başlatırsa, çifte yargılama yasağına uyarak hareket etmesi gerekecektir denebilir.

Anayasa'nın 108. maddesi gereği, Cumhurbaşkanı kararnamesi ile Devlet Denetleme Kurulunun, işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri düzenlenecektir. Bu, Anayasa ile cumhurbaşkanına özgülenmiş bir idari görevdir. Bu görevin yetki devri ile Cumhurbaşkanı yardımcısına dahi devredilemeyeceğini söylemek, idare hukuku açısından yanlış olmayacaktır. Zaten doğrudan Cumhurbaşkanına bağlı bir Kurulun, denetim için devri, Kurulun mahiyetine de ters düşecektir.

SONUÇ

Kuvvetler ayrılığı teorisi, yasama, yürütme ve yargı erklerinin bağımsızlığına vurgu yaparken, yargının tamamen bağımsızlığını, yasama ve yürütmenin de bağımsız ama birbirlerini dengeler ve denetler biçimde şekillenmeleri gerektiğini savunur. Eğer, yasama ve yürütme kuvvetleri, yasama ya da yürütme organlarından birinde toplanırsa, bu sistem demokratik olmaktan uzaklaşır ve otoriteleşmeye kayar. Veyahut yasama ve yürütme kuvvetleri yürütme organında toplanır veyahut yasama organı etkisiz halde bırakılırsa, yanı yasama ile yürütme arasında bir denge denetim eşitsizliği olursa, bu sistem de diktatörlük özelliği göstermeye başlar.

Yumuşak kuvvetler ayrılığı esasına dayalı parlamenter rejimlerde her ne kadar yasama ve yürütme erklerinin ayrılığı benimsenmişse de, zamanla bu dengeler yürütme lehine değişmiştir. Günümüz parlamenter sistemlerin genelinde, yürütmenin, devlet yönetiminde öncelikli olarak sorumlulukları üstlenerek, yasamaya olan müdahalesi artmıştır. Çoğunluk partisinin yasama ve yürütme organlarında hakim unsur olarak yönetime dahil olması, kuvvetler ayrımını pratikte zayıflattığı söylenebilir. Aynı şekilde, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulundan oluşan iki başlı yürütme içinde, sembolik değeri olan devlet başkanının da güçlendiği bir eğilim görülür. Bu eğilim, Dünya Savaşlarından sonra gücü artan yürütme organlarının, devlet yönetiminde iş bölümünü yaparken, parlamentoların yanı sıra Bakanlar Kurulu ile beraber devlet başkanının da görevinin arttırılmasının da bir sonucudur.

Günümüz dünyasında, siyasi partilerin siyasi hayatı yönlendirmesinin de kurumları şekillendirmede büyük rol oynadığı söylenebilir. Kuvvetler ayrılığı teorisinin benimsediği gibi bir yanda parlamento ve bir yanda hükümet değil, seçimleri kazanmış parlamento çoğunluğunu elinde bulunduran iktidar partisinin kurduğu hükümet ile varsa buna karşı olan muhalefet kanadı söz konusudur. Bu da, çağdaş parlamenter sistemlerde yasama ve yürütmenin ayrılığından ziyade, yürütmenin güçlenmesi eğiliminin başka bir açıklamasıdır. Devletin idare kanadını oluşturan

yürütmenin, devletin gelişmesi ve genişlemesiyle, örgüt ve yetki bağlamında büyümesi kaçınılmaz bir gerçektir. Bu gerçek, devletin, toplumsal ve ekonomik görevlerini yürütmek için yürütmenin yasama karşısında güçlenmesine yol açmıştır. Bu noktada unutulmaması gereken ise, yürütme kanadı güçlenirken, bireylerin özgürlük alanının daraltılmaması, iktidar ve özgürlükler arasında bir dengenin oluşturulması da günümüz dünya düzeninin başlıca gereklerindendir.

Kuvvetler ayrılığının amacı, iktidarı sınırlamak ise, bu amacı gerçekleştirmenin en güzel metotlarından biri demokrasiyle ortak çalışmasıdır. Temsili demokrasiyle halk iktidarı sınırlarken, aynı anda iktidara hesap sormasına yardım edecek denetim mekanizmalarının da işlevselliğini sorgulayacaktır. Kuvvetler ayrılığı, demokrasi ve denetim, makul bir hükümet sisteminde, temsili demokrasi ile tam anlamını bulacaktır. Antidemokratik rejimlerin, yani iktidarın tek elde toplandığı sistemlerin önüne de kuvvetler ayrılığı geçecektir. Tüm bunların ayakta kalmasını sağlayacak en önemli noktalardan biri de kamu gücünü ve kamu gücü ayrıcalıklarını elinde tutan idareyi denetleyen bağımsız, nesnel, hesap verebilen, dürüst, eşitlikçi, belirlilik, hukuki güvenlik ve yasallık ilkelerini benimsemiş denetim organlarının varlığıdır.

Dünya üzerindeki hükümet sistemleri incelendiğinde, kuvvetler ayrılığı, demokrasi, denge ve denetimden yürütme lehine sapmaların yaşandığı ve Türkiye'de de bu gelişmelerin kendini ortaya koyduğu görülmektedir. 1924 Anayasasında kuvvetler birliği prensibini benimsemiştir. 1945'te çok partili siyasi hayata geçilmiştir. 1961 Anayasası çift başlı bir meclis kabul etmiş, yürütme, yasama üzerinden dengelenen ve denetlenen bir yapıyla dengelenmeye çalışılmıştır. Bundan hoşnut olmayan ve kendini ülkenin temel unsuru ve bu unsurların savunucusu gören silahlı kuvvetler, neredeyse her on yılda bir askeri müdahalelerde bulunarak, sistemi, güçlü yürütme hedefine bir adım daha yaklaştırmıştır. Askeri vesayet, 1982 Anayasasında felsefi ve kurumsal açıdan en ağır şekliyle hissedilmiştir. 1982 Anayasası, Devlet Denetleme Kurulu, Yükseköğretim Kurulu, Atatürk Kültür Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, bakanların başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından görevden alınması usulü, olağanüstü hal ve sıkıyönetim kanun hükmünde

kararnameleri gibi kurum ve uygulamaları anayasal düzleme kavuşturarak, Cumhurbaşkanının yürütme ve sistem içerisinde git gide güçlendiği bir yapıya kapı açmıştır.

1987 tarihinden sonra toplamda 20 kez değişen 1982 Anayasasında, 2007 Anayasa değişikliği ile saf parlamenter hükümet sistemi terk edilerek yarı başkanlık hükümet sistemine geçilmiştir. En nihayetinde, yarı başkanlık hükümet sisteminden, 2017 Anayasa değişikliği ile Türkiye'ye özgü başkanlık hükümet sistemine geçilmiştir. Amerika Birleşik Devletlerindeki klasik başkanlık hükümet sisteminden özellikle yasama ve yürütme arasındaki denge denetim mekanizmaları açısından oldukça farklılık gösteren Türkiye'ye özgü başkanlık hükümet sistemi, yürütmeyi çift başlı yapıdan tek başlı yapıya indirgemiş, yürütme görev ve yetkisini tek başına Cumhurbaşkanına vermiştir. Anayasa'nın 116. maddesine göre, Cumhurbaşkanı, kendi seçiminin yenilenmesini de göze alarak Türkiye Büyük Millet Meclisi seçiminin yenilenmesine karar verebilir. Burada tek bir kişinin bir meclis üzerinde dolaylı fesih yetkisinde söz edilebilir. Cumhurbaşkanı tarafsız değildir, bir siyasi parti üyesi veya başkanı olabilir. Bu siyasi parti, Meclisin çoğunluk partisi de olabilir. Bu da yürütmenin, yasamayı doğrudan etkisi altına almasına sebep olacaktır.

Anayasa'nın 104. maddesine göre Cumhurbaşkanına, doğrudan kararname çıkarma yetkisi verilmiştir. Her ne kadar aslolan yasamanın asliliği ve idarenin kanuniliği olsa da, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin Anayasa'da belirtilmesi dışında yetki yasası gibi kanuni bir dayanağı yoktur. Anayasa'nın 104/9, 106/11, 108/4 ve 118/6 maddelerinde, Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenlenmesi özellikle belirtilen "üst kademe kamu yöneticilerinin atanması, görevlerine son verilmesi ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esaslar, bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması, Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri" olan dört alana yer verilmiştir. Bu dört alanın yürütmenin asli düzenleme yetkisi içinde, münhasır alan olduğu iddia edilmektedir. Ancak, Anayasa Mahkemesi bu iddianın tam aksine, Anayasa'nın kendisi sadece kanunun münhasır alanının olacağını, Anayasa'nın 104/17. maddesine göre bir konuda kanun varsa Cumhurbaşkanlığı kararnamesi

çıkarılamayacağını, bir alanda kanuni düzenleme varsa Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin geçersiz olacağını belirtilmiştir. Anayasa'nın belirtilen dört alanda Cumhurbaşkanlığı kararnamesine öncelik vermesinin sebebi, yeni hükümet sistemi içinde yürütme yetki ve görevini tek başına üstlenmiş Cumhurbaşkanına, oluşturacağı idari teşkilatı, bu idari teşkilata atayacağı üst kademe yöneticileri ve bürokratları, bu idari teşkilatı denetleyecek kurulu ve milli güvenliği sağlayacak teşkilatı ilk elden kurgulayıp düzenlemesi içindir. Olası bir aykırılıkta zaten yasama kanun çıkararak tüm bu alanlara da müdahale edebilecektir. Bu yüzden, yeni hükümet sisteminde yürütmenin doğrudan düzenleme yetkisinden veyahut münhasır alanından bahsedilemez.

2017 Anayasa değişikliği sonrası, yeni hükümet sistemiyle, yürütme yetki ve görevini tek başına üstlenen Cumhurbaşkanı, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle, idari teşkilatın özellikle merkezi kanadını yeniden düzenlemiştir. İdari teşkilata Cumhurbaşkanlığı yardımcılığı, Cumhurbaşkanlığı ofisleri ve kurulları gibi yeni makam ve organlar eklenmiştir. Yargının idare üzerindeki denetimlerini hafifletici düzenlemeler getirilmiştir. Anayasa'nın 123/3. maddesine göre kamu tüzelkişiliğinin kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulabileceği belirtilmiştir. Her ne kadar kanunun olduğu yerde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi geçersiz olsa da, burada kararname ile kamu tüzel kişiliği kurulmak istenmesi yerel yönetimlere müdahale anlamında da yorumlanabilir. Ayrıca, kamu tüzel kişiliğinin kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulabileceğinin belirtilmesi, yürütmenin düzenleme yetkisinde münhasır alan olmadığının başka göstergesidir.

Anayasa'da Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile öncelikle düzenlenecek alanlar içinde sayılan, Anayasa'nın 108. maddesinde düzenlenen, Türk idari teşkilatına 1980 darbesi sonrası, 1982 Anayasası öncesi, askeri cuntanın yönetime el koyduğu dönemde, yürütme içinde Cumhurbaşkanının konumu güçlendirmek için dahil edilmiş Devlet Denetleme Kurumu, yeni hükümet sisteminin lokomotif kurumlarından biridir. Cumhurbaşkanına bağlı ve Cumhurbaşkanının doğrudan talimatıyla harekete geçen ve icraatlarının icrailiği Cumhurbaşkanının onayına bağlı olan Kurul, denetimde ve denetleme organlarında bulunması gereken bağımsızlık temel ilkesinden yoksundur. Yeni hükümet sistemiyle tarafsızlığı ortadan kalkmış Cumhurbaşkanının talimatlarıyla

ve onayıyla hareket eden Kurulun, denetlemenin diğer temel ilkelerine ne şekilde ayak uyduracağını da zaman gösterecektir.

İdarenin yargı dışı yollarla denetlenmesi yollarından biri olan Devlet Denetleme Kurulu, 2017 Anayasa değişikliği sonrası, 5 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenlenmiştir. Kurulun yetkileri güçlendirilmiştir. Kurulun, 31781 sayılı 17.03.2022 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin iptal kararından önce, soruşturma yürütürken ilgililere görevden uzaklaştırma geçici tedbirini uygulama yetkisi bulunmaktaydı. Anayasa Mahkemesi, Anayasa'nın 104/17. maddesinin ikinci cümlesine dayanarak, Kurulun bu aşkın yetkisini iptal etmiştir. Kurul, mevcutta, soruşturma yürütürken soruşturmanın seyrine zarar vereceğini düşündüğü ilgililer hakkında, ilgilinin kurumuna görevden uzaklaştırma geçici tedbiri uygulanmasını önerebilecektir.

Devlet Denetleme Kurulunun, Cumhurbaşkanının talimatıyla harekete geçmesiyle beraber, yaptığı denetim sonucunda; denetim, inceleme ve araştırma, ön inceleme, soruşturma, disiplin soruşturması, ivedi durum raporu çıkarma görev ve yetkisi bulunmaktadır. Kurulun raporları, birer hazırlık işlemi olduğu için icrailik özelliği taşımaz. İcrai olmadıkları için de kesin ve yürütülebilir işlemler değildir, idari yargıda iptal davasına konu olamaz. Raporlar bağlayıcı olmadığına göre, 5 sayılı Kararnamenin 21. maddesindeki düzenlemenin varlık sebebi de sorgulanmalıdır. İdareye yol gösterici olan bu raporların, hazırlanış süresince alınmış tedbirler, eğer ilgililerin idari statülerini doğrudan etkiliyorsa, bu durumlar üzerinden idari yargıya başvurmakta sakınca yoktur. Raporlar, Cumhurbaşkanına sunulur ve ancak Cumhurbaşkanının inisiyatifinde, ivedi durum raporlarında olduğu gibi icrailik kazanabilir.

Devlet Denetleme Kurulunun raporları gizlidir. Raporlar, ancak, Kurul kararı ve Cumhurbaşkanı onayıyla kamuoyuna açıklanabilir. Kamu yararına, kamunun kaynaklarını kullanan idarenin, yine kamu adına denetlenmesi görev ve yetkisine sahip Devlet Denetleme Kurulunun raporlarının kamuoyuyla paylaşmaması denetimin amaç ve işlevine aykırıdır. Durumun bir an önce denetimin belirlilik ve şeffaflık ilkeleri çerçevesinde düzenlenmesi ve raporların kamuoyuna açıklanması gereklidir. Kurulun, idarenin denetlenmesinde kamuoyu denetimine destek verebilmesi, kamuoyunun da

Kurulu harekete geçirebilmesi için çift taraflı ve karşılıklı ihtiyaç duyulan şey, Kurulun mümkün mertebe, açıklanması halinde devam eden bir soruşturmanın seyrine zarar vermeyecek seviyedeki ve ilgili kişi hak ve özgürlüklerine halel getirmeyecek bütün raporlarının kamuoyuna açıklanmasıdır. Kurulun raporlarının gizli tutulmasının bir sakıncası da, partili Cumhurbaşkanının doğrudan talimatıyla çalışan Kurulun, idari teşkilat içinde yer almamasına rağmen görev alanında sayılmış özel hukuk tüzel kişileri gibi muhalif durumda olabilecek kurum ve kuruluşları denetlerken ne kadar nesnel, eşitlikçi, belirlilik, hukuki güvenlik ve yasallık ilkeleri çerçevesinde davrandığının belirlenememesi olacaktır. Bu da Kurulun, denetim amacını aşar ve Kurulu idare üzerinde bir dikte kuruma dönüştürür.

Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı, 2017 Anayasa değişikliği sonrası oldukça genişletilmiştir. Silahlı kuvvetler, 82 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle eklemeler yapılarak yeniden düzenlenen haliyle kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşları, kamuya yararlı dernekler, vakıflar, kooperatifler, birlikler ile bu kurum ve kuruluşların her türlü ortaklık ve iştirakleri ve hatta mevzuatta, Kurul tarafından denetleneceği belirtilen kurum, kuruluş, ajans, organizasyon, fon, kaynak, muhtelif konu, iş ve işlemler, Devlet Denetleme Kurulunun görev alanında sayılmıştır. Burada silahlı kuvvetlerin Kurulun görev alanına alınması, hukuk devletinin tesisi ve askeri vesayetin kırılması açısından olumlu bir adımdır.

Devlet Denetleme Kurulunun, idari teşkilat içinde dahi sayılamayacak özel hukuk tüzel kişilerini denetleyebilmesi Anayasa'ya aykırıdır. İdari teşkilat içinde tüm kamu kurum ve kuruluşları ile bunların bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşların zaten kendi iç denetim mekanizmaları dışında bağımsız birçok mercii tarafından denetimi mümkündür. Bu açıdan Kurula fazlaca görev düşmeyeceği söylenebilir. Çünkü 5 sayılı Kararnamenin 21. maddesine göre Kurul, üst denetleme organı olarak kamu kurum ve kuruluşlarında teftiş kurullarının inceleme ve soruşturma faaliyetlerinin ilke, yöntem ve standartlarını belirler. İdari bir soruşturmanın, bir özel hukuk tüzel kişisi üzerinde yürütülmesinin tartışılması gerekliliği bir yana, Kurulun, görev alanı içinde sayılan özel hukuk tüzel kişilerini denetlemeye yöneleceği söylenebilir. Ancak, bu da, partili Cumhurbaşkanına doğrudan bağlı ve onun

talimatıyla harekete geçen ve raporları gizli tutulan Kurulun yapacağı denetimin, denetimin temel ilkelerine, amacına ve işlevine ters düşmesine sebebiyet verecektir.

Devlet Denetleme Kurulunun idari teşkilat üzerindeki etkinliğini tartışmak bu çalışmanın temel amacıdır. 2017 Anayasa değişikliğiyle getirilen Türkiye'ye özgü başkanlık hükümet sisteminde, yürütme görev ve yetkisi tek başına Cumhurbaşkanına verilmiştir. Cumhurbaşkanı, idari teşkilatı ve teşkilatın üst kademe yönetici ve bürokratlarını kendisi atamaktadır. Yaptığı bu düzenlemelerde Cumhurbaşkanını, yasama organı gibi denetleyecek ya da dengeleyecek bir organ bulunmamaktadır. Yürütmenin tek elde birleşmesinin en keskin sonuçlarından biri de, Cumhurbaşkanının, idari teşkilatı denetlettireceği, kendisinin kuruluş ve işleyişini belirlediği bir üst denetim organı Devlet Denetleme Kurulunun, idari teşkilat içindeki konumu ve etkinliğinin güçlenmesidir. Her ne kadar raporlarının icrailiği olmasa da, raporların hazırlanış sürecinde ve sonrasında alınacak tedbirler icrai olacaktır ya da en azından Cumhurbaşkanının talimatıyla icrailik kazanacaktır. Örneğin, Kurul, soruşturma yaparken ilgiliye görevden uzaklaştırma tedbirinin uygulanmasını idareden talep etmesi halinde, idarenin, Cumhurbaşkanına doğrudan bağlı ve onun talimatıyla çalışan Kurulun bu teklifini geri çevirmesi düşünülemez. Her ne kadar icrai etki doğurmasa da, raporlardan dolayı bireysel bir idari işleme maruz kalmış ilgililerin, Kurulun gizli tutulan raporlarına istinaden, gerek duyulduğunda nasıl bir yargısal yol izleyeceği de açık değildir. Kurulun raporları kamuoyuna açıklanmalıdır. Kurulun hangi raporlarının açıklanacağı, ne kadarının açıklanacağı, ne ölçüde kamuoyuyla paylaşılacağı, bu raporlar dolayısıyla bireysel bir idari işleme maruz kalmış kişilerin nasıl bir yol izleyebileceği konuları açıklığa kavuşturulmalıdır.

En nihayetinde, Devlet Denetleme Kurulunun, denetlemelerinde, kamu yararını gözetip, görev alanı içindeki ilgili kurum ve kuruluşların, kamu hizmeti sunarken olumlu ve olumsuz yanlarını tespit edip, idareyi olumlu yöne sevk edeceğinden şüphe duymamak gerekir. Ancak, Türk idari teşkilatında bulunan kurum ve kuruluşların kendi iç denetim mekanizmaları, hiyerarşi gibi iç denetim ve vesayet denetimi gibi dış denetim usulleri bulunmaktadır. Bunlar bir yana, Türkiye'de parlamento yani siyasi denetim, Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından yürütülen denetim, Sayıştay'ın yürüttüğü denetim, Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumunun

yürüttüğü denetim, bağımsız idari otoritelerin yürüttüğü denetim gibi, Devlet Denetleme Kuruluna istinaden daha bağımsız kuruluşların yürüttüğü denetimler vardır. Devlet Denetleme Kurulunun bağımlı yapısı, denetimin ilke ve amaçlarına terstir. Burada, sayılan denetim mekanizmalarının idare üzerindeki etkinliği üzerine tartışmalar yürütülebilir ve bu denetim mekanizmalarının idare üzerindeki etkinliği arttırılabilir. Buradan yola çıkıldığında, her ne kadar çalışmanın amacı, mevcutta var olan Devlet Denetleme Kurulunun idari teşkilat üzerindeki etkinliğini tartışmak ve öneriler getirmek olsa da, Türkiye'de idari teşkilatın denetiminde, Devlet Denetleme Kuruluna ihtiyaç yoktur. Mevcut denetim mekanizmaları da ele alınırsa, Devlet Denetleme Kurulunun kaldırılması durumunda, Kurulun olmayışı idari teşkilat içinde ve idari teşkilatın denetlenmesinde herhangi bir boşluk yaratmayacaktır. Böylece idare, daha bağımsız, tarafsız, eşitlikçi, şeffaf, hesap verebilen, belirlilik, hukuki güvenlik ve yasallık ilkelerine daha fazla riayet eden merciler tarafından denetlenebilecek, denetimin ilke, amaç ve işlevine daha da uygun sonuçlar alınabilecektir.

KAYNAKÇA

A. Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan, İdare Hukuku Cilt I Genel Esaslar, Turhan Kitapevi, Ankara 2019.

A. Şeref Gözübüyük, Yönetsel Yargı, Turhan Kitapevi, Ankara 2020.

Abdullah Yılmaz ve Duru Şahyar Akdemir, "Ombudsmanlık Kurumunun Etkinliğinin Kurum Kararları Üzerinden İncelenmesi", Ombudsman Akademik, Temmuz – Aralık 2020, 7/13, (15 – 55).

Abdülsamet Güller, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Türkiye ve Fransa Mukayesesi, Yetkin Yayınları, Ankara 2020.

Abidin Kadir İnce, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin İdari İşlemlerin Unsurları Açısından İncelenmesi", Selçuk Üniversitesi Adalet Meslek Yüksekokulu Dergisi, 3(2), 2020, (245 – 299).

Adnan Küçük ve Bayram Doğan, "Türkiye'de 2017 Anayasa Değişikliği Kapsamında Yürütmenin Asli Düzenleme Yetkisi ve Mahfuz Düzenleme Alanı", Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 9(1), 2019.

Ahmet Güven, Atila Karkacıer ve Türker Şimşek, "Merkezileşme Yerelleşme Tartışmaları Kapsamında Yerel Yönetimlerde Vesayet Denetimi Sorunu", Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi, 2017, XII/II, (189 – 208).

Ahmet İnsel, "Vesayet Rejiminin Sonu ve Sonrası", Mart/Nisan 2010, Birikim Sayı 251-252, https://birikimdergisi.com/dergiler/birikim/1/sayi-251-252-mart-nisan-2010/2429/vesayet-rejiminin-sonu-ve-sonrasi/6406, Erişim Tarihi: (30.07.2021).

Ahmet Sever, "Devletin çöken kurumları (2) – Devlet Denetleme Kurulunun bir adı vardı, o da gitmiş!" (25.11.2017), https://t24.com.tr/yazarlar/ahmet-sever/devletin-coken-kurumlari-2--ddknin-bir-adi-vardi-o-da-gitmis,18599 (Erişim Tarihi: 22.9.2021)

Ahmet Taşır, "Hukuk Devleti Bağlamında Türkiye'de Yargı Denetiminden Bağışık İdari İşlemler", Dicle Üniversitesi Adalet Meslek Yüksek Okulu Dicle Adalet Dergisi, 2(3), 2018, (71 – 88).

Akif Tögel, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Devlet Denetleme Kurulunun İdari Denetimdeki Rolü", Ombudsman Akademik, 3(5), Temmuz – Aralık 2016, (91 – 110).

Ali Akyıldız, "Devlet Denetleme Kurulu" (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 1990.

Ali D. Ulusoy, "Türkiye Büyük Millet Meclisini Etkisizleştirmek Doğru mu?" (11.11.2020), T24 İnternet Gazetesi, Erişim Tarihi: (11.12.2021).

Ali D. Ulusoy, "Yeni Anayasal Sistemde Yürütme'nin Düzenleme Yetkisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri", Prof. Dr. Metin Günday Armağanı, (1399 – 1441).

Ali D. Ulusoy, İdari Yargılama Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara 2020.

Ali Kaya, "Devlet Denetleme Kurulu" (Yayımlanmamış Doktora Tezi), İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul 1992.

Ali Ulusoy, "Devlet Denetleme Kurulu Sendika ve Meslek Örgütlerini Denetleyebilir mi?", T24 Bağımsız İnternet Gazetesi, 25.08.2021, https://t24.com.tr/yazarlar/ali-d-ulusoy/devlet-denetleme-kurulu-sendika-ve-meslek-orgutlerini-denetleyebilir-mi,32230.

Alpheus T. Mason ve Donald G. Stephenson, American Constitutional Law, Longman, USA 2010.
Alptekin Aktalay, Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim Arasındaki Denetim İlişkisi, Legal Yayıncılık, İstanbul 2011.
Amos Perlmutter, "The Praetorian State and the Pratetorian Army", Comparative Politics, 1969, 1/3, (382 – 404).
Anayasa Mahkemesi Kararları, T.C. Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası, https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/
Atilla Yayla, "Anayasa Değişiklik Teklifine Kısa Bir Bakış", Liberal Düşünce Dergisi, Kış 2017, 22/85, (121 – 135).
Ayferi Göze, Siyasal Düşünceler ve Yönetimler, Beta Yayım, İstanbul 2013.
Azer Ebru Mutlu ve Fazıl Hüsnü Erdem, "Devlet Denetleme Kurulunun İdari Teşkilat Üzerinde Etkinliği Hakkında: Raporlarının İcrailiği", R&S -Research Studies Anatolia Journal, 5(1), Ocak 2022, (26-49).
Azer Ebru Mutlu, "Hukuki Statüsü ve İdari Teşkilattaki Yeriyle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanı Yardımcıları", İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Haziran. 2019, 10/ 1, (119-132).
Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer ve Cemil Kaya, Türk İdari Yargılama Hukuku, Savaş Yayınevi, Ankara 2021.
Bayram Keskin ve Yaprak Yeşil, "İdare Hukukunda 'İyi İdare' İlkelerinin Kapsamı ve Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık)'nun Kararlarına Etkisi", Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Aralık 2018, 8/2, (39 – 66).
Betül Merve Yılmaz, Kanuni İdare İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Adalet Yayınevi, Ankara 2021.
Bülent Bayrak, "Demokratikleşme Yolunda Vesayet Denetimi: Devlet Denetleme Kurulu – Kamu Denetçiliği Kurumu Karşılaştırması", İnönü Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi, 2021, 10/2, (340 – 357).
Bülent Tanör ve Necmi Yüzbaşıcıoğlu, 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, Beta Basım Yayım, İstanbul 2015.
Bülent Tanör, Osmanlı – Türk Anayasal Gelişmeleri, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul 2011.
Bülent Yücel, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Hakkında bir siyasal Niteleme: 'Yasamasızlaştırma' Sürecinin Son Halkası" Kamu Hukukçuları Platformu, 18 – 19 Ekim 2019 Toplantısı İstanbul, https://www.kamuhukukculari.org/upload/dosyalar/bylent_yycel.pdf, 21-22, Erişim Tarihi: (25.05.2022).
Büşra Akdoğan, "İdarenin Denetim Yollarından Biri Olarak Sayıştay Denetimi", (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Karadeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı.
Calvin Massey, American Constitutional Law, Aspen Publishers, New York 2009.
Cansu Kaymal, "Başkanlık Sistemi ve İstikrar Arasındaki İlişki", Strategic Public Management Journal, 2017, 3/6, (150 – 167).
Celal Erkut, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği, Danıştay Matbaası, Ankara 1990.
Celal Işıklar, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Sonrası Yasama Kısıntıları", Hasan Kalyoncu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 9(17), Ocak 2019, (71 – 103).
Cem Derin ve Burak Coşkun, "Kamu Denetçiliği Kurumunun Tavsiye Kararı Üzerine Disiplin Cezasının Geri Alınması", Ombudsman Akademik, Temmuz – Aralık 2017, 4/7, (173 – 195).

Cem Eroğul, “Cumhurbaşkanının Denetim İşlevi”, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Fakültesi Dergisi, 33/01, Ocak 1978, (35 – 57). DOI:10.1501/SBFder_0000001329.
Cemil Kaya, “Türk İdare Hukukunda İcrai Olmayan İdari İşlemler”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 11/1,2, 2004, (253 – 284).
Cengiz Arıkan, Türk Anayasa Hukukunda Yasama Yetkisinin Devredilmezliği İlkesi, Yetkin Yayınları, Ankara 2011.
Cengiz Çağla, Merak Edenler İçin Demokrasi, Bilge Kültür Sanat Yayın, Ekim 2015.
Cengiz Gül, Karşılaştırmalı Hükümet Sistemlerinde Yürütme, Yetkin Yayınları, Ankara 2017.
Ceren Demir, Özkan Çohadar ve Görkem Gök, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Yönetişim Temel İlkeleri Bağlamında İncelenmesi”, Strategic Public Management Journal, Aralık 2017, Özel Sayı 3, (138 – 153).
Cevdet Atay, Denetim ve İdarenin Yönetsel Denetimi, Anka Matbaa, İstanbul 2017.
Cevdet Atay, Türkiye’nin Yeni Yönetim Yapısı, Yetkin Yayınları, Ankara 2020.
Danışma Meclisi Tutanakları, Cilt:9, Yasama Yılı:1, 144. Birleşim, 6.9.1982, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/DM__/d02/c009/dm__02009144.pdf
Devlet Denetleme Kurulu Raporları, http://www.abdullahgul.gen.tr/ddk-raporlari/366/22504/devlet-denetleme-kurulu-raporlari.html, (Erişim Tarihi: 22.9.2021)
Didem Erdoğan, “Yürütme Organının Güçlendirilmesi Eğiliminin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Geçişe Etkileri”, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 29(1), 2021, (219 – 261).
Dilşad Çiğdem Sever, “Cumhurbaşkanının Teşkilatlanma Konusundaki Yetkileri ya da “Parthenogenesis” Olmak”, Kamu Hukukçuları Platformu, 18 – 19 Ekim 2019 Toplantısı İstanbul, https://www.kamuhukukculari.org/upload/dosyalar/DilAad_yOidem_Sever.pdf, Erişim Tarihi: (25.05.2022).
Dilşat Yılmaz, “Türk İdare Hukuku’nda İdari İşlemin “Kesin”Liği Üzerine Bir Değerlendirme: “Kime Göre?”, “Ne İçin?” Kesinlik”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 21/2, 2017, (105 – 153).
Dilşat Yılmaz, İdari İşlemin İcrailik Özelliği, Astana Yayınları, Ankara 2014.
Eda Bektaş, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasama-Yürütme İlişkisi ve Bu Sistemin Türkiye Demokrasisine Etkileri”, Yasama Dergisi, 39, 2019, (199-218).
Egemen Falcıoğlu, Düzenleyici ve Denetleyici Kurum İşlemlerinin Yargısal Denetiminin Kapsamı ve Etkinliği, Yetkin Yayınları, Ankara 2019.
Ekrem Yıldız ve Erdem Bulut, “Denetimde Beklenti Boşluğu”, Sayıştay Dergisi, 105, Nisan – Haziran 2017, (41 – 68).
Emin Koç, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Taşra Teşkilatına Yansımaları”, Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 11(1), 2021, (35 – 68).
Emre Akçagündüz, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kilit Bir Aktör: Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı”, Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi, 2021, 4(2), (422-438).
Emre Aydilek ve Sefa Çetin, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Öncesi ve Sonrasında İl/Mülki İdare Yönetimi”, Abdullah Yılmaz ve Tahsin Güler (Editörlüğünde), Değişim ve Dönüşüm Dinamikleri Bağlamında Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Ekin Kitapevi, Bursa 2021, (137 – 167).
Ender Ethem Atay, "Müfettişlerin Hazırladıkları Disiplin Soruşturma Raporlarından Dolayı Sorumlu Tutulabilirliği Sorunu". Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, 0 / 7, Haziran 2016, (167 – 182).

Ender Ethem Atay, İdare Hukuku, Turhan Kitapevi, Ankara 2019.
Ender Türk, 1982 Anayasası'na Göre Kanun Hükmünde Kararnameler ve Yargısal Denetimi, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2013.
Engin Şahin, "1982 Anayasasının Hazırlanış Sürecinde Başkanlık Sistemi Tartışmaları ve Yürütmenin Güçlendirilmesi", Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi, 2015, 3/4, (43 – 66).
Enver Kaşlı, "Kamu Denetçiliği Kurumu Tarafından Disiplin Cezalarının Denetimi", Ombudsman Akademik, Temmuz – Aralık 2021, 8/15, (135 – 154).
Erdal Şahin, "Yasallık İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri", Yayınlanmamış yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2021.
Erdoğan Teziç, Anayasa Hukuku, Beta Basım, İstanbul 2016.
Ergun Özbudun, Otoriter Rejimler, Seçimsel Demokrasiler ve Türkiye, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2016.
Ergun Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara 2017.
Ergun Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara 2020.
Esra Dik, "643 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Düzenlenen Bakan Yardımcılığı ve Hiyerarşik Örgütlenme İçerisindeki Konumu", Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Fakültesi Dergisi, 2013, 68(4), (121 – 145).
Ethem Atay, "Hukuk Devleti Işığında İdarenin Denetimi ve Kamu Denetçiliği Kurumu", Ombudsman Akademik, Aralık 2014, 1, (1 – 30).
European Court of Human Rights, https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22documentcollectionid2%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22]} , (Erişim Tarihi: 28.09.2021).
Evren Altay, "Danıştay'ın İdari Görevleri ve Kararları", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, 56, 2005, (189-238).
Evren Altay, Görevden Uzaklaştırma, Turhan Kitabevi, Ankara 2007.
F. Ebru Gündüz, "Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre İdari Vesayet", Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2015, 20/33, (63 – 89).
Fatih Özkul, "1982 Anayasasında Cumhurbaşkanı", (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Anayasa Hukuku Bilim Dalı Ankara 2011.
Fatih Özkul, 2017 Anayasa Değişikliği Sonrasında 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanı ve Sorumluluğu, Yetkin Yayınları, Ankara 2020.
Fatma Didem Sevgili Gencay, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yargısal Denetimi: İlk Kararlar – İlk İzlenimler", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, 2020 (151), (1 – 27).
Fatma Didem Sevgili Gencay, "Kanun ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Karşılıklı Mahfuz Alanları Meselesi", Kamu Hukukçuları Platformu, 18 – 19 Ekim 2019 Toplantısı İstanbul, https://www.kamuhukukculari.org/upload/dosyalar/Fatma_Didem_Sevgili.pdf , Erişim Tarihi: (25.05.2022).
Fazıl Hüsnü Erdem ve Vahap Coşkun, "Askeri Yargı ve Askeri Vesayet", Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2009, 14/20-21, (87-136).
Fazıl Hüsnü Erdem ve Yunus Heper, Türkiye Cumhuriyeti Anayasaları ve Anayasa Önerileri, Seta Yayıncılık, Ankara 2011.
Fazıl Hüsnü Erdem, 1982 Anayasasının Analizi, Orion Kitapevi, Ankara 2012.
Ferit İzci, "Yeni Anayasa Değişikliği Çerçevesinde Yürütme Organında Meydana Gelen Değişimler", Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 2017, 1/4.

http://www.yyusbedergisi.com/dergiayrinti/yeni-anayasa-degisikligi-cercevesinde-yurutme-organinda-meydana-gelen-degisimler_348, (Erişim Tarihi: 11.12.2021).
Feroz Ahmad, Modern Türkiye'nin Oluşumu, Sarmal Yayınevi, İstanbul 1995.
Feyzullah Ünal, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Denetim Mekanizmalarının Değişim ve Dönüşümü", Abdullah Yılmaz ve Tahsin Güler (Editörlüğünde), Değişim ve Dönüşüm Dinamikleri Bağlamında Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Ekin Kitapevi, Bursa 2021, (239 - 277).
Geoffrey R. Stone, Louis Michael Seidman, CAss R. Sunstein, Mark V. Tushnet ve Pamela S. Karlan, Constitutional Law, Aspen Publishers, New York 2009.
Gerekçeli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Ankara 2019, 666, https://www.anayasa.gov.tr/media/6382/gerekceli_anayasa.pdf, (Erişim Tarihi: 24.08.2021)
Giovanni Sartori, Demokrasi Teorisine Geri Dönüş, Yetkin Yayınları, Ankara 1996, 277 – 298.
Giray Tamer, "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile Cumhurbaşkanının Kanunları Veto Yetkisinin Karşısında Meclisin Durumu", www.anayasa.gen.tr, Erişim Tarihi: (25.05.2022).
Gülden Çınarlı, "2017 Değişiklikleri Sonrası 1982 Anayasası'na Göre Parlamentonun İdarenin Denetlenmesindeki Rolü" (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2021.
Gürsel Kaplan, İdari Yargılama Hukuku, Ekin Yayınevi, Bursa 2020.
Hacı Ömer Köse, "Başkanlık Sisteminde Denge Denetim: Parlamentonun Yürütmeyi Denetleme İşlevi ve Parlamento Adına Yürütülen Sayıştay Denetiminin Önemi", Sayıştay Dergisi, Temmuz – Eylül 2019, 114, (7 - 31).
Halil İbrahim İriş, Üst Kademe Yöneticilerinin Atanmaları, Nitelikleri ve Görevlerinin Sona Ermesi, Yetkin Yayınları, Ankara 2021.
Halit Yılmaz, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Konu Bakımından Yetki Sınırları", İstanbul Hukuk Mecmuası, 78(1), (225-263).
Haluk Alkan, "Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Kurumsal Özellikleri ve Demokratikleşme Sürecine Olası Etkileri", Türkiye İletişim Araştırmaları Dergisi, Özel Sayı 2018, (e139 – e153).
Hasan Ay, Anadolu Ajansı (14.09.2021) Devlet Denetleme Kurulundan "Türk Hava Kurumu" raporu, https://www.aa.com.tr/tr/gundem/devlet-denetleme-kurulundan-thk-raporu/2364036, (Erişim Tarihi: 22.9.2021)
Haydar Albayrak, "Türkiye İnsan Hakları Eşitlik Kurumunun Türk Kamu Yönetiminin Denetimindeki Yeri ve İşlevi", Sayıştay Dergisi, 119, Aralık 2020, (129 – 153).
Haydar Efe ve Murat Demirci, "Ombudsmanlık Kavramı ve Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumundan Beklentiler", Sayıştay Dergisi, Temmuz – Eylül 2013, 90, (49 – 72).
Hulusi Alphan Dinçkol, "İcrai Olmayan İşlem Türlerinden Yol Gösterici İşlemin Hukuki Değeri", Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, 27/2, Aralık 2021, (1107-1130), 115.
Hüseyin Denizhan, Türk Anayasa Hukukunda Kanun Hükmünde Kararnameler, Turhan Kitabevi, Ankara 2006.
İbrahim Kaboğlu, "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi (10 Aralık 2016), Ankara Barosu Dergisi, 2016/4, (37 – 44).
İbrahim Ö. Kaboğlu, Anayasa Hukuku Dersleri, Legal Yayıncılık, İstanbul 2016.
İbrahim Ö. Kaboğlu, Değişiklikler Işığında 1982 Anayasası Halk Neyi Oylayacak, İmge Kitabevi, Ağustos 2010.

İsmail Hakkı Sayın, "Avrupa Birliği Sayıştay'ı", Sayıştay Cumhuriyetin 75. Yıldönümü Dizisi, Ankara 1998.
İsmail Yüksel, "6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu'nun Ardından Kanun Yapma Yöntemi ", Hacettepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2017, 7/2, (251–274).
İsmet Giritli, Pertev Bilgen ve Tayfun Akgüner, İdare Hukuku, Der Yayınları, İstanbul 2006.
Kadir Caner Doğan, "Post Modern Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Bir Denetim Paradigması: Ombudsman", Sayıştay Dergisi, Temmuz – Eylül 2014, 94, (73 – 96).
Kadir Caner Doğan, "Yönetimin Bir Fonksiyonu Olarak Denetim ve Kamu Yönetimindeki Yeri", Ombudsman Akademik, Temmuz - Aralık 2015, 2/3, (107 - 141).
Kemal Gözler ve Gürsel Kaplan, "Bakan Yardımcıları Bakanlık Hiyerarşisine Dahil midir?", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, 2012, 98, (11-24).
Kemal Gözler ve Gürsel Kaplan, İdare Hukuku Dersleri, Ekin Yayınevi, Bursa 2021.
Kemal Gözler, "Cumhurbaşkanlığı Kabinesi: Var mı Böyle Bir Şey?", www.anayasa.gen.tr/cb-kabinesi.htm, (Yayım Tarihi: 16 Mayıs 2021).
Kemal Gözler, "Cumhurbaşkanlığı Sistemi mi, Başkanlık Sistemi mi, Yoksa Neverland Sistemi mi? 16 Nisan'da Neyi Oylayacağız?, https://www.anayasa.gen.tr/neverland.htm, Erişim Tarihi: (06.08.2021)
Kemal Gözler, "Elveda Kuvvetler Ayrılığı, Elveda Anayasa: 10 Aralık 2016 Tarihli Anayasa Değişikliği Teklifi Hakkında Bir Eleştiri", Ankara Barosu Dergisi, 2016/4, (25 – 36).
Kemal Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Esasları, Ekin Yayınevi, Bursa 2014.
Kemal Gözler, İdare Hukuku Cilt I, Ekin Yayınevi, Bursa 2019.
Kemal Gözler, İdare Hukuku Cilt II, Ekin Yayınevi, Bursa 2019.
Kemal Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, Ekin Yayınevi, Bursa 2015.
Kemal Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, Ekin Yayınevi, Bursa 2018.
Kemal Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, Ekin Yayınevi, Bursa 2021.
Kemal Gözler, Türkiye'nin Yönetim Yapısı (T.C. İdari Teşkilatı), Ekin Yayınevi, Bursa 2019.
Lee Epstein ve Thomas G. Walker, Constitutional Law For A Changing America, CO Press, Washington 2011.
Levent Korkut, "Karşılaştırmalı Hukuk Bakış Açısıyla 1982 Anayasasında Silahlı Kuvvetlerin, Yürütme ve Yargı Tarafından Denetimi", İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Bahar 2016, 3/1, (5-47).
Lütfi Duran, "Düzenleme Yetkisi Özerk Sayılabilir mi?", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, 1983, 1-3, (33-42).
Lütfi Duran, "Sayıştay, Yüksek Mahkeme Değil Ama, Bir İdari Yargı Merciidir", Amme İdaresi Gergisi, 3(1), Mart 1974, (3-10).
Lütfi Duran, İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul 1982.
M. Artuk Ardıçoğlu, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", Ankara Barosu Dergisi, 2017/3, (21 – 51).
M. Ayhan Tekinsoy, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Yürütmenin Mahfuz Düzenleme Yetkisi Açısından Değerlendirilmesi", Kamu Hukukçuları Platformu, 18 – 19 Ekim 2019 Toplantısı İstanbul, https://www.kamuhukukculari.org/upload/dosyalar/Ayhan_Tekinsoy.pdf, Erişim Tarihi: (25.05.2022).
M. Kamil Mutluer, Erdoğan Öner ve Arife Coşkun, Sayıştay Hukuku, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2015.
Mehmet Akif Özer, "Türkiye'de Kamu Yönetiminin Denetiminde Yeni Arayışlar: Kamu Denetçiliği Kurumu Örneği", Sayıştay Dergisi, Temmuz – Eylül 2015, 98, (19 – 40).

Mehmet Boztepe, "Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Yerel Yönetimlerin Meclis Kararları Üzerinde Vesayet Denetimi", Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi, Mayıs 2014,6/10, (94 – 110).
Mehmet Emin Akgül, "0Kuvvetler Ayrılığı İlkesinin Dönüşümü ve Günümüz Demokratik Rejimlerindeki Anlamı", Ankara Barosu Dergisi, 68/4, 2010, (79 – 101).
Mehmet Kahraman ve Ali Balkan, "Kamu Denetçiliği Kurumu Kararlarında Denetim Ölçütü Olarak Kullanılan İyi Yönetim İlkeleri", Ombudsman Akademik, Ocak – Haziran 2020, 6/12, (71 – 101).
Mehmet Merdan Hekimoğlu, Anayasa Hukukunda Antidemokratik Hükümet Sistemleri ve Türkiye, Detay Yayıncılık, Ankara 2010.
Mehmet Merdan Hekimoğlu, Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı Demokratik Hükümet Sistemleri ve Türkiye, Detay Yayıncılık, Ankara 2009.
Mehmet Nuri Güzel, "Antik Demokrasi ve Modern Demokrasi Kavramlarının Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Çerçevesinde Değerlendirilmesi", Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2018, 23/38, (205 -231).
Mehmet Zeki Duman, "Türkiye'de Ordu-Siyaset İlişkileri ve Askeri Darbelerin İdeolojik Kökenleri", İnsan&İnsan Dergisi, 6(20), Bahar 2019, (145 – 164).
Melikşah Yasin, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Türk İdari Teşkilat Hukukuna Etkileri", Anayasa Yargısı Dergisi, 36(1), 2019, (315-333).
Mert Nomer, ABD Başkanlık Sisteminde Başkanın Yetkileri, XII Levha Yayıncılık, İstanbul 2013.
Metin Günday, İdare Hukuku, İmaj Yayınevi, Ankara 2017.
Montesquieu, Kanunların Ruhu Üzerine I, Fehmi Baldaş (Çev.) Toplumsal Dönüşüm Yayınları, İstanbul 1998.
Munci Kapani, Kamu Hürriyetleri, Yetkin Yayınevi, Ankara 2013.
Murat Yanık, Başkanlık Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği, Alfa Yayınları, İstanbul 1997.
Mustafa Erdoğan, Anayasal Demokrasi, Siyasal Kitabevi, Ankara 2015.
Mustafa Erdoğan, Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset, Liberte Yayınevi, Ankara 2008.
Mustafa Kutlu, Kuvvetler Ayrılığı Temelleri Gelişimi Hukuk Devletinin Kökenleri, Seçkin Yayınevi, Ankara 2001.
Mustafa Oğuzhan Bölükbaşı, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemindeki Bakan Yardımcısı ile Önceki Sistemdeki Bakan Yardımcısı ve Müsteşarın Kıyaslanması", İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2021, 12(1), (287-303).
Mustafa Okşar, 2017 Değişiklikleri Çerçevesinde Yürütme Erkinin Üstünlüğü, Yetkin Yayınları, Ankara 2019.
Mustafa Özyar, "Mevzuatımızda Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri", Ombudsman Akademik, 7(13), Temmuz- Aralık 2020, (157 – 191).
Mutlu Kağıtcıoğlu, "İdari işlemin İcrailiği", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, 103, 2012, (267 – 284).
Mutlu Yıldırım, "Gelişmiş Batı Demokrasilerinde Sivil Asker İlişkilerine Dair Farklı Çözümler", İnsan & İnsan, 2019, 6/20, (351 – 379).
Mümtaz Soysal, Yüz Soruda Anayasa'nın Anlamı, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1993.
Müslüm Akıncı, İdarenin Gözetim ve Denetim Görevi, Legal Yayıncılık, İstanbul 2017.
Namık Kemal Öztürk ve Eren Tozak, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanının Konumu ve Kamu Politika Yapım Sürecine Etkisi", Turkuaz Uluslararası Sosyo-Ekonomik Stratejik Araştırmalar Dergisi, 2021, 3(4), (52-77).

Nazif Karaman (27.11.2021), "Dövizdeki manipülasyon araştırılacak", Sabah Gazetesi, https://www.sabah.com.tr/ekonomi/dovizdeki-manipulasyon-arastirilacak-5762606. Erişim Tarihi: (21.05.2022).

Necip Taha Gür, "Kamuya Ait Taşınmaz Malların Etkin Kullanılma Usulü Olarak İdareler Arası Mal Devri ve Yargı Kararlarındaki Görünümü", Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, 9(18), Aralık 2021, (117-143).

Nematollah A. Fanid ve Ferdanur Akman, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin İdari Teşkilatlanma Üzerine Etkisi", Journal of Civilization Studies, Aralık 2021, 6/2, (31-51).

Norman Dorsen, Michel Rosenfeld, Andras Sajo ve Susanne Baer, Comparative Constutionalism, Thomson Reuters, USA 2010.

Nur Uluşahin, "Türkiye'de Mevcut Hükümet Sisteminin Niteliği ve Rejimin Başkanlık Sistemine Kaymasının Getireceği Tehdit ve Tehlikeler", Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi, 2011, 3/1, (29 – 38).

Nur Uluşahin, Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi, Yetkin Yayınları, Ankara 1999.

Oğuz Sancaktar, Lale Burcu Önüt, Eser Us Doğan, Mine Kasapoğlu Turhan, Serkan Seyhan İdare Hukuku, Seçkin Yayınevi, Ankara 2020.

Oktay Uygun, Demokrasi, XII Levha Yayıncılık, İstanbul 2014.

Onur Kaplan ve Eyüp Kaan Demirkıran, "İdari Teşkilatında Devlet Denetleme Kurulunun Görev Alanı ve Komisyonlar Üzerine Bir Değerlendirme", Bahçeşehir Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Mart-Nisan 2019, 14/175-176, (917 - 940).

Onur Kaplan, "Kamu Denetçiliği Kurumu Tarafından Verilen Tavsiye Kararlarının Hukuki İşlevi ve Etkisi", Ombudsman Akademik, Temmuz – Aralık 2020, 7/13, (95 – 119).

Onur Onat, "İdareyi Denetleyen İki Anayasal Kuruma İlişkin Kısa Bir Değerlendirme: Devlet Denetleme Kurulu-Kamu Denetçiliği Kurumu". Ombudsman Akademik, 2, Temmuz 2015, (121-141) .

Osman Can, "Anayasa Değişikliği Teklifine Dair Değerlendirme", 10.01.2017, https://www.sosyalbilimler.org/osman-can-kaleme-aldi-anayasa-degisikligi-teklifine-dair-degerlendirme/, Erişim Tarihi: (30.07.2021)

Osman Nacak, "Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin Yapısına İlişkin Değerlendirme", Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 23(3), (1023-1041).

Osman Nacak, "Parlamenter ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemlerinden Hareketle Bakan ve Bakanlıkların Karşılaştırmalı Analizi", Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi, Mart 2020, 18(1), (138-157).

Ömer Anayurt, Anayasa Hukuku Genel Kısım, Seçkin Yayınevi, Ankara 2018.

Ömer Faruk Köktaş, "Kuvvetler Ayrılığı Bağlamında Anayasalarda Yürütmenin Düzenlenmesi: Karşılaştırmalı Bir Analiz", Journal of Political Administrative and Local Studies, 3(1), Mayıs 2020, (60 – 82).

Ömer Keskinsoy ve Semih Batur Kaya, Parlamenter Hükümet Sisteminin Erdemleri, Yetkin Yayınları, Ankara 2020.

Ömer Özkaya, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde İdarenin Bütünlüğü İlkesi, Adalet Yayınevi, Ankara 2019.

Ömer Yürekli, "Ön İncelemeciler Cumhuriyet Savcılarının Yetkilerini Kullanabilirler mi?", Ombudsman Akademik, Temmuz – Aralık 2021, 8/15, (183 – 200).

Özen Ülgen, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Türleri ve Niteliği", Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2018/1, (3 – 39).

Recep Narter ve Semih Batur Kaya, Hukuk İhdası Rejiminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Yetkin yayınları, Ankara 2020.

Recep Sanal, Türkiye'de Yönetsel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu, Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara 2002.
Rıza Yurttaş, "Devlet Denetleme Kurulu", (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Bölümü, Ankara 1987.
Selçuk Soybay, "Bağımsız İdari Otoriteler Eliyle İdarenin Denetimi", İdare Hukuku ve İlimler Dergisi, 16 Ocak 1995, (43 – 55).
Selçuk Soybay, "Devlet Denetleme Kurulu'nun Konumu ve İşlevi (I)", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, 1984, 5/1-3, (104-114).
Selçuk Soybay, "Devlet Denetleme Kurulunun Görev Alanı", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, İstanbul, 4(1-3), 1983, (105 – 109).
Selçuk Soybay, "İdarenin Yargısal Olmayan Biçimlerde Denetimi" (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Bölümü, İstanbul 1994.
Selin Esen, "2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi", Ankara Barosu Dergisi, 2016/4, (45 – 73).
Selman Karakul, "Hukuki ve İdari denetim Ölçütü Olarak İyi Yönetim İlkeleri", ", Ombudsman Akademik, Temmuz - Aralık 2015, 2/3, (61 – 105).
Serap Yazıcı, Demokratikleşme Sürecinde Türkiye, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2002.
Serap Yazıcı, Yeni Bir Anayasa Hazırlığı ve Türkiye Seçicilikten Toplum Sözleşmesine, İstanbul Bilgi Yayınları, İstanbul 2016.
Serdar Gülener ve Hale Biricikoğlu, "Türkiye'de Bürokrasinin Hesap Verebilirlik Açığı ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yürütmenin Hesap Verebilirliği", Ombudsman Akademik, Aralık 2016, 5, (69-89).
Serdar Gülener, "Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme", Türkiye'de Siyasal Sistemin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi, Nebi Miş ve Burhanettin Duran (Editörlüğünde), Seta Yayıncılık, 13. Baskı, İstanbul 2017, (221 – 280).
Serdar Mutta, İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi, Kazancı Yayınevi, İstanbul 2005.
Sevtap Yokuş, Türkiye'de Çatışma Çözümünde Anayasal Arayışlar, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2013.
Sevtap Yokuş, Türkiye'de Yürütme Erkinde Değişen Dengeler, Yetkin Yayınları, Ankara 2010.
Sıddık Sami Onar, İdare Hukuku Umumi Esasları, İstanbul Marifet Basımevi, 1952.
Şeref İba, Parlamento Hukuku, Turhan Kitapevi, Ankara 2017.
Şule Özsoy, 1982 Anayasasının Yapım Süreci, XII Levha Yayıncılık, İstanbul 2010.
T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, Araştırma ve İnceleme Raporu (28.09.2009). "Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşlarının Teşkilat ve Mali Yapıları, Denetimleri, Organlarının Seçimlerine Dair Esasların Değerlendirilmesi ile Bunların Etkin ve Verimli Şekilde Hizmet Yürütmelerinin ve Geliştirilmesinin Sağlanması Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler", https://todab.org.tr/, 199. Erişim Tarihi: (21.11.2021).
T.C. Mevzuat Bilgi Sistemi, https://www.mevzuat.gov.tr.
Tahsin Güler, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Tarihsel Arka Planı", Abdullah Yılmaz ve Tahsin Güler (Ed.), Değişim ve Dönüşüm Dinamikleri Bağlamında Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, (1-34), Ekin Yayınevi, Bursa 2021.
Tolga Şardan (12 Ekim 2021), Çanlar, Tarım ve Orman Bakanlığı için çalıyor: Devlet Denetleme Kurulu, bakanlık hakkında "rüşvet" iddiasıyla soruşturma başlattı!", T24 İnternet Gazetesi, https://www.t24.com.tr/yazarlar/tolga-sardan-buyutec/canlar-tarim-ve-

orman-bakanligi-icin-caliyor-ddk-bakanlik-hakkinda-rusvet-iddiasiyla-sorusturma-baslatti,32785. Erişim Tarihi: (21.05.2022).
Tolga Şardan (8.3.2022), "Pakdemirli'nin hakkındaki Devlet Denetleme Kurulu raporunda neler var?", T24 İnternet Gazetesi, https://t24.com.tr/yazarlar/tolga-sardan-buyutec/pakdemirli-nin-hakkindaki-ddk-raporunda-neler-var,34500. Erişim Tarihi: (21.05.2022).
Turan Yıldırım, "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri". Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, 23/2, Aralık 2017, (13-28).
Turan Yıldırım, "İdarenin Kanuniliği İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Sınırı", Anayasa Yargısı Dergisi, 36(1), 2019, (239 – 314).
Turgut Tan, İdare Hukuku, Turhan Kitapevi, Ankara 2020.
Türk Dil Kurumu Sözlükleri, https://sozluk.gov.tr/, Erişim Tarihi: (28.11.2021).
Ufuk Selen ve Mustafa Taytak, "Türkiye'de Bütçenin Yasama Organı Tarafından Denetimi ve Sayıştay'ın Konumu", Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Haziran 2017, 19/1, (193-223).
Vahap Coşkun, "16 Nisan 2017 Tarihinde Kabul Edilen Anayasa Değişikliklerinin Değerlendirilmesi", Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2017, 22/26, Yıl:2017, (3 – 30).
Volkan Aslan, Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda ve Türkiye'de Devlet Başkanının Kararname Yetkisi, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2020.
Yahya Berkol Gülgeç, Normlar Hiyerarşisi, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2018.
Yasin Söyler, Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Seçkin Yayınları, Ankara 2018.
Yavuz Batmaz, "Denetim Üzerinde Kamu Yönetimindeki Değişimi Anlamak", Sayıştay Dergisi, 98, Temmuz – Eylül 2015, (5 – 18).
Yıldızhan Yayla, Anayasa Hukuku, Filiz Kitapevi, İstanbul 1986.
Yusuf Karakılıç ve Ünal Küçük, "Devlet Denetleme Kurulu ve Yerel Yönetimlere İlişkin Denetim Yetkileri: Yasal Düzenlemeler Üzerinden Bir Değerlendirme", Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 2021, 31/2, (977 – 988).
Zülfiye Yılmaz, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle Uyumlu/Çatışan Yerel Yönetim Modelinin Anlamı ve Sonuçları Üzerine", Kamu Hukukçuları Platformu, 18 – 19 Ekim 2019 Toplantısı İstanbul, https://www.kamuhukukculari.org/upload/dosyalar/Zylfiye_Ylmaz.pdf. Erişim Tarihi: (25.05.2022)