

## Bakanların Görev ve Sorumları (x)

Yazan: Doçent Dr. Necip Bilge

### PLAN :

#### § 1 — Giriş

#### Birinci Bölüm : Bakanların görevleri

§ 2 — Genel düşünceler § 3 — Bakanların görevlerini tayin hususunda yabancı Anayasalarda kabul olunan sistemler. § 4 — 491 sayılı Teşkilatı Esasiye kanunundaki 47 nci maddenin tarihine kısa bir bakış. § 5 — Özel Kanun = "Kanunu Mahsus" tabirinin manası. § 6 — Bakanların görevlerini gösterecek hususi bir kanuna lüzum var mıdır?

#### İkinci Bölüm : Bakanların sorumluları

§ 7 — Genel bilgi. § 8 — Bakanların siyasi sorumluları. § 9 — Bakanların cezai ve hukuki sorumluları hakkında umumî mülâhazalar. § 10 — Bakanların cezai sorumluları. § 11 — Bakanların cezai sorumlularının tetkik mercii. § 12 — Bakanların Hukuki sorumluları. § 13 — Bakanların Hukuki sorumlularının tetkik mercii.

#### § 14 — Genel sonuç

#### § 1 — Giriş.

Zamanımız Anayasalarına hâkim olan temel fikirlerden birisi Devlet idaresinde Demokratik zihniyetin hâkim olması, yani halk hâkimiyeti dediğimiz, halkın Devlet idaresine, usulü dairesinde iştirak etmesidir. Bu iştirâkin şekil ve derecesi memleketten memlekete değişmekle beraber muasır Devletlerde bu temayülün umumî olduğu söylenebilir: Filhakika Halk hâkimiyeti prensibi, Türk Anayasasının 3 üncü maddesindeki "Eğemenlik kayıtsız ve şartsız milletindir" cümlesinde hukukî ifadesini buldu-

(x) Basılması teknik bazı zaruretlerden ötürü geç kalmış olan bu etlûmützül, 4695 sayılı Anayasasının yürürlükden kaldırılarak 491 sayılı teşkilâtı Esasiye Kanununun tekrar meriyete konulması hakkındaki 5997 sayılı kanunun kabulünden önce hazırlanmıştır. Anayasa ile Teşkilâtı Esasiye Kanunu metinleri arasında mana farkı bulunmadığı ve esasen Anayasadaki bazı terimler dilimizde tutunmuş olduğu için bu terimleri ve bazı madde metinlerini anlaşılması daha kolay olacağı düşünceyle Anayasa metninde olduğu şekilde bırakmakta mahzur görmedik.

ğu gibi, diğer bir çok memleketlerin, hattâ fiilen diktatörlük rejimi altında bulunan Devletlerin Anayasalarında dahi buna benzer hükümler yer almış bulunmaktadır (1). Uzun tarihi bir tekâmül neticesinde meydana çıkmış olan Millî Hâkimiyet veya Halk hâkimiyeti mefhumu tatbikatta; Devlet işlerini sevk ve idare etmek, başka deyimle âmme hizmetlerini görmek üzere idare başında bulunanların halk tarafından görevlendirilmiş uzuvlar olmaları ve Millet adına hareket etmeleri şeklinde tecelli eder.

Halk eğemenliği prensibinin, bir kelime ile demokrasinin asrımız Anayasalarında bu kadar yerleşmiş olmasının hakiki sebebi; gerek Devleti ve gerekse onun uzuvlarını hukuk kaidelerine bağlı kılmanın, bu günkü âmme hukukunda yerleşmiş olan teknik ifadesiyle Hukuk Devleti, Kanuna bağlı Devlet mefhumunu tam manasiyle gerçekleştirmenin en emin çaresinin demokratik rejim olmasındandır.

Siyasî bir varlık olan Devlet topluluğu içerisindeki bütün faaliyet ve münasebetler; hukuk kaideleriyle bir düzüne bağlanmış bulunduğu, ve bu suretle sadece idare olunanlar arasındaki münasebetler değil fakat Devlet ve idare edenlerle idare olunanlar arasındaki her türlü münasebetler de hukukî müeyyide altına alınmış olduğu müddet ve nisbette hukuk Devleti mefhumu fikir alanından tatbikat ve gerçeklik âlemine çıkmış bulunur. İşte Hukuk Devleti kavramını gereği gibi gerçekleştirmenin en kısa ve en salim yolu Devletin siyasî kuruluşunda demokrasinin kabulü olduğu için zamanımız âmme hukukunda demokrasi ve hukuka bağlı Devlet kavramları birbirini tamamlayan ve birbirinden ayrılmayan, hatta biri diğerinin yerini tutan mümasil mafhumlar olarak telâkki edilmektedirler.

Devlet ve Devlet adına âmme hizmetini gören Devlet uzuvlarının hukuk kaidelerine tâbi olmaları yâni Hukuk Devleti mefhumunun kuvveden fiile çıkması tatbikatta şu esasların kabulü şeklinde tecelli etmektedir.

1 — Hukuk Devletinde her türlü âmme hizmetleri, diğer deyimle bütün Devlet faaliyetleri evvelden düzenlenmiş olan kaidelere göre yürütülür.

Âmme hizmetlerinin önceden düzenlenmiş kaidelere uyularak yürütülmesi prensibi sadece bu hizmetlerin esas, maksat ve şekil bakımından muayyen esaslara uygun surette yapılmasından ibaret olmayıp, bununla

(1) Almanyanın 1919 tarihli Weimar Anayasası madde 2 ve 1949 tarihli Bonn Anayasası madde 20; 1946 tarihli Fransız Anayasası madde 3; 1948 tarihli İtalyan Anayasası madde 1; Polonya'nın 1935 tarihli Anayasası madde 2 ve 1947 tarihli Anayasası madde 1; Fin'andiya Anayasası madde 2; İrlanda Anayasası madde 6; Çekoslovakyanın 1920 tarihli Anayasası madde 1 ve 1948 tarihli Anayasası madde 1.

birlikte âmme hizmetlerini yürütenlerin görev ve yetkilerinin de evvel-  
den tesbit edilmiş olmasını gerektirir.

2 — Hukuk Devletinde, âmme hizmetlerinin görülmesi hususunda  
gerek esas ve usul bakımından, gerekse görev ve yetki bakımından kon-  
muş olan kaidelere aykırı hareket edilmesi yerine göre Devletin veya onun  
adına hareket edenlerin şorumu ile neticelenir ve bu sorum hakkındaki ka-  
ideler yine önceden tesbit edilmiş bulunur.

Devlet hizmet ve faaliyetleriyle bunları yerine getiren uzuvlar ve  
bu uzuvların birbirleriyle olan karşılıklı münasebetleri hakkında kabul  
edilen sistemler ne olursa olsun bu faaliyetlerin genel olarak yasama,  
yürütme ve yargılama (teşri, icra ve kaza) işi olarak üç büyük kısma  
ayrıldığı malûmdur (2). Bu kısımlardan her birisi uzun etütlere mevzu  
teşkil edecek kadar geniş problemleri ihtiva etmektedir.

Biz bu incelememizle yasama ve yargılama işlerini ve hattâ yürüt-  
me uzvunun (3) görev ve yetkilerini bir tarafa bırakarak, sadece Bakan-  
ların görev ve sorumlularının hususî kanunla gösterileceği hakkındaki Ana-  
yasa hükmünü (Madde 47) ele alacağız ve bu meselenin Türk hukuku  
bakımından tetkiki münasebetiyle bu hususta diğer Devletlerin mevzuat-  
tında kabul olunan çözüm şekillerini de araştırmak suretiyle mukayese-  
ler yapmağa çalışacağız.

Bilindiği üzere, Türk Anayasasının 47 nci maddesine göre : “Bakan-  
ların görev ve sorumluları özel kanunla gösterilir.” Bu hükümden maksat  
ne dir? madde metninin açıkça ifade eder gözüktüğü şekilde Bakanların  
hem görev ve hem de sorumlularını bir arada gösterecek tek bir kanun mu  
yapılmak gerekmektedir; yoksa görev ve sorum meseleleri — bilhassa  
her Bakanlığa ait görevler — ayrı ayrı kanunlarda gösterilebilir mi? Bu-  
nun Anayasaya uygunluk derecesi nedir? Yapılacak kanunun hudut ve  
şumulü ne olacaktır? Nihayet 47 nci maddenin vaddettiği özel kanun ya-

(2) Ötedenberi tartışma konusu olan kuvvetler bölümü, iş veya görev bölümü  
meseleleri inceleme konumuzun dışında olduğundan o meseleler üzerinde durmayaca-  
ğız. Bu hususta “Prof. Aî Fuad Başgâl’in” Modern Devlette iş ve salâhiyet bölümü  
ve eski tefriki kuvva nazariyesi” adlı yazısıyla “Hukukun ana mesele ve müesseseleri  
S. 76 - 87”; Recat Galip Okandan’ın “Parlemantarizm ve bu günkü şekil” “Amme  
hukukunda kuvvetler bölümü” adlı eserlerine ve Anayasa Hukuku hakkındaki klâsik  
eserlere bakınız.

(3) Anayasamız bu hususta bazen yürütme yetkisi (madde 7) bazen yürütme  
görevi (Üçüncü bölümün başlığı) ve nihayet bazan da yürütme erki (Madde 5) de-  
yimlerini kullanmaktadır. Esas teşkilât kanununda da sırasıyle icra salâhiyeti, icra  
vazifesi ve icra kudretli tabirleri kullanılmaktadır. Aynı mefhum hakkında tek bir  
tabir kullanacak yerde, türlü deyimlerin kullanılması her haide ifadede bir zengin-  
lik vücuda getirmez.

pılmadan Bakanların görevleri tayin edilmiş ve sorumluları kabul olunmuş sayılamaz mı?

Bu soruların çözülebilmesi için mevzuu ikiye ayırarak evvelâ görev cihetinin, sonra da sorum meselesinin incelenmesi uygun olur.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### Bakanların Görevleri

#### § 2 — Genel düşünceler :

Anayasamız birkaç maddesiyle Cumhurbaşkanının ve Bakanlar Kurulunun yetki veya görevlerine dokunmakta ise de (4), Bakanlardan her birinin görevleri hakkında hemen hemen hiç bir hüküm ihtiva etmemektedir. Cumhurbaşkanının çıkaracağı bütün kararların Başbakan ile ilgili Bakan tarafından imzalanacağını bildiren 39 uncu mdde hükmü ile, daha ziyade Bakanların siyasî sorumlularını ilgilendiren 46. cı madde Bakanların görevleri hakkında genel bir fikir vermekten çok uzaktırlar.

Bakanlardan her birinin "Kendi yetkisi içindeki" işlerden sorumlu olduğunu belirten 46 ncı maddenin 2 nci fıkrası bu yetkinin ve bununla alâkalı olan görevlerin belli olduğu veya hiç olmazsa tayin edileceği fikrinden hareket etmektedir. Bakanlıkların kuruluşunun özel kanuna bağlı olduğunu bildiren 48 nci madde hükmü, her bakanlığın özel kuruluş ve teşkilâtından ziyade, bir Bakanlığın hangi makam tarafından ve ne gibi bir usule riayet edilerek kurulacağına işaret etmekte ve bu cihetin özel bir kanuna mevzu teşkil edeceğini belirtmektedir. Nitekim 4951 sayılı Kanunun birinci maddesi, Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onamasıyla Devlet dairelerinin "Bakanlıklara" ayrılacağını bildirmek suretiyle bu görüşümüzü teyit etmektedir. Ancak bu maddenin son fıkrasındaki "Devlet Bakanlıklarından birisine Başkan Yardımcısı görevi verilebilir" diyen cümle Başbakan Yardımcısının görevini adeta tayin etmiş gözükmektedir ki, bu hüküm bir prensip koymaktan ziyade münferit bir mahiyet taşımaktadır. Diğer taraftan her Bakanlığın teşkilât kanunu o Bakanlığın faaliyet çerçevesi içine giren işleri saymakta ve bu suretle nevama o teşkilâtın başında bulunan Bakanın görevlerini tayin eylemektedir.

Şu halde, Bakanların görevleri, başında buldukları Bakanlıkların teşkilât kanununda gösterilmiş sayılabilir ise de, Anayasanın 47 nci maddesindeki "Özel kanun" dan maksat nedir? ve böyle bir kanuna lüzum var mıdır? meselelerinin halli gerekir. Anayasamızın bu hükmünden ne kas-

(4) Anayasamızın 7, 15, 32, 40, 42, 52, 50, 80, 86 ncı maddelerine bakınız.

tedildiği ve anakanunumuzun yapmış olduğu bu vadin ne suretle gerçekleştirilebileceği hakkında bir fikir vermek için bu meselenin diğer memleketlerde nasıl çözülmüş olduğunu ve memleketimizde bu sahada yürütülen fikirleri kısaca gözden geçirmek faydalı olur sanırız.

**§ 3 — Bakanların görevlerini tayin hususunda yabancı Anayasalarda kabul olunan sistemler :**

Her memleket kendi siyasal yapısına ve sosyal ihtiyaçlarına göre hareket ederek, Bakanların görevlerini tayin bakımından Anayasaya şu veya bu şekilde hükümler koymuş bulunmaktadır. Teferruatta ayrıntılar göstermekle beraber bu hükümleri genel Prensipl ve temayül bakımından bir kaç grupta toplamak mümkündür. İtiraf edelim ki, bu gruplaştırma ilmi ve metodik bir tasnif olmaktan ziyade, tamamen ameli bir ihtiyacı karşılamak ve tetkiki kolaylaştırmak maksadiyle yapılacaktır ve ancak kanun koyucuları tarafından takip olunan genel istikameti göstermek bakımından bir önemi haiz olacaktır.

1 — Bazı memleketlerin Anayasaları takip olunacak siyaset bakımından Bakanlar Kuruluna veya Bakanlara mevdu bazı siyasî yetkilerle ilgili münferid bir iki madde dışında Bakanların görevleri hakkında genel hükümler koymadıkları gibi, bu hususta her hangi bir kanun veya kararnameye de en ufak bir atıf yapmamaktadırlar. Fransa, Almanya, Belçika, Danimarka ve Japonya Anayasaları bu gruba misal olarak gösterilebilirler.

Saydığımız memleketlerin Anayasalarında Bakanların görevlerinin ne şekilde tayin edileceği hakkında bir sarahat bulunmadığından, bu mesele ekseriya Devlet Başkanının imzasiyle çıkan kararnamelerle halledilmektedir. Meselenin pratik cihetlerinin aydınlanması için bazı memleketlerdeki tatbikatı ve nazari münakaşaları hatırlatmakta fayda vardır.

a) Fransanın ne 1875 Anayasası, ne de — Başbakanın bazı vazifeleri hakkındaki hükümler müstesna olmak şartıyla (5) — 1946 Anayasası Bakanların görevlerini tayin etmemiş olduğu gibi her hangi bir kanuna da atıf yapmamış bulunmaktadır.

Fransada ötedenberi devam edegelen bir geleneğe göre, Bakanlıkların kuruluş tarzları, sayıları ve her bir Bakanlığın görev ve yetkilerini tayin işi tamamıyla Hükümete bırakılmıştı. Anayasada ve diğer kanunlarda bu hususta bir hüküm bulunmadığından Fransız âmme hukuku müellifleri yürütme uzvunun bu yetkisini "Âmme iktidarlarının teşkilâtı" hakkındaki 25 Şubat 1875 tarihli kanunun 3 ncü maddesinden istidlâle çalışı-

(5) Fransanın 1946 Anayasası, madde 47, 52

yorlardı. Bu maddeye göre "Cumhurreisi Kanunları neşir ve ilân eder, onların yürütülmesini sağlar ve denetler. Bilumum sivil ve askerî memurluklara nasbeyler." 1946 tarihli Anayasaya göre de kanunları neşir ve ilân etmek vazifesi Cumhurbaşkanına ait ise de (madde 36); kanunların yürütülmesi vazifesi Başbakana verilmiştir (madde 47). Fakat kanunları yürütme görevinin Cumhurbaşkanından alınıp Başbakana verilmesi Bakanların görevlerinin kanunla veya kararname ile tayin edilmesi meselesini ve Fransız hukukçularının bu husustaki görüşlerini değiştirecek mahiyette değildir. Fransız Anayasa Hukuku müellifleri hâdisemizde şöyle bir muhakame yürütmektedirler.

Kanunların yürütülmesi işinin sağlanması ve denetlenmesi için bir takım âmme hizmetlilerinin kurulması, teşkilâtlandırılması, işletilmesi ve bu vadede gerekli bütün tedbirlerin alınması, nihayet o hizmet ve faaliyetlerle ilgili daire ve makamlara, başka bir deyimle Bakanlıklara görevler tevcih edilmesi lâzımdır. Anayasa veya diğer kanunlar bu tevcih ve teşkilâtlandırma vazifesini yasama uzvunun yetkileri arasına koymamış bulunduğuna göre, yürütme uzvunun kendi kuruluş ve teşkilâtlandırılması işini kendisinin düzenlemesi kadar tabîî bir şey olamaz (6).

Duguit ve Carre de Malberg gibi bâzı hukukçular tarafından sert bir şekilde tenkit edilmiş olmakla beraber,, yürütme uzvuna Bakanlıkların ve binnetice Bakanların görev ve yetkilerini tayin selâhiyetlerinin tanınması 1920 yılına kadar makul ve kanunî sayılabılırdi. Ancak 20 Haziran 1920 tarihli malî bir kanunun 8 inci maddesinin kabulünden sonra yukarıki muhakeme tarzına dayanarak, Bakanlıkların görevlerinin Cumhurbaşkanı veya Başbakan tarafından çıkarılacak kararnamelerle tayin ve tanzim edilebileceğini artık iddia etmemek gerekir. Çünkü böyle bir iddia tarihini hatırlattığımız kanuna aykırı düşer. Gerçekten bu malî kanunun 8. maddesi, Bakanlıklar kurulmasının ve bir âmme hizmetinin bir bakanlıktan diğer birisine devredilmesinin ancak bir kanunla yapılabileceğini açıkça hükme bağlamaktadır. Bu hüküm karşısında, eski mantık ve muhakeme tarzını makul gösteren durumun değişmiş olduğunu ve Bakanların görevlerinin artık sadece kanunla tayin edilebileceğini düşünmek daha doğru olurdu. Fakat sözü geçen kanunun 8 nci maddesi Fransada hemen hiç uygulanmamıştır: Bakanlıklar, yine evvelce olduğu gibi, bu kanundan sonra da yürütme uzvunun kararnamesiyle teşkil edilerek âmme hizmetlerinin ifasiyle görevlendirilmekte ve ancak sonradan keyfiyet parlâmentonun tasvibine arz olunmaktadır. Meselenin alâka çekici tarafı şudur ki,

(6) M. Hauriou, Précis de droit Constitutionnel 1933, S. 128; J. Barthélemy, Traité de droit Constitutionnel 1933, S. 671; Duguit, Traité de droit Constitutionnel c. IV. S. 825; Esmein, Élément de droit Constitutionnel c. II. S. 223.

Fransız Anayasa hukuku müelliflerinden çoğu, sözü edilen kanunun kabul ettiği sistemi beğenmemekte, kararname ile Bakanlıklar kurmanın ve bu suretle Bakanların görevlerini tayin usulünün daha pratik ve siyasî icaplara daha uygun olduğunu belirtmektedirler (7). Hatta — gariptir — büyük hukukşinas Hauriou bahsettiğimiz bu kanunun 8 nci maddesinin Anayasaya aykırı olduğunu iddia edecek kadar ileri gitmektedir. Bu müellife göre siyasî zaruretler yeni bir kabinenin kuruluşu sırasında yeni bakanlıklar kurulmasını ve bazı hizmet ve görevlerin bir Bakanlıktan diğerine devredilmesini gerektirebilir. 1920 tarihli kanun Bakanlıkların kuruluş işlerini parlâmentonun yetkileri arasına koymak suretiyle yürütme uzvunun serbestliğini tahammül edilmez bir şekilde tahdit etmekte ve bu suretle yasama ve yürütme (teşî ve icra) uzuvları arasındaki tevazünü bozmaktadır. Yine bu müellif, Bakanlara Cumhurbaşkanı tarafından tevdi edilmiş olması gereken görevlerin sözü edilen kanun hükümleri dolayısıyla yasama (teşrî) uzvu tarafından tevcih edilmiş olacağını, halbuki bunun hiç de doğru olmadığını açıkça iddia ve ifade eylemektedir (8).

Buna karşılık Duguît bu kanunun gayet güzel bir tedbir olduğunu ve daima kararnamelerle yeni Bakanlıklar kurulması veya bir Bakanlığa ait görevin diğerine devri şeklindeki fena adeti bu kanunun kaldıracağını ümit etmek gerektiğini söylemek suretiyle Bakanların görevlerinin kanunla tayin edilmesine tamamen taraftar gözükmektedir (9). Profesör Carré de Malberg de aynı görüşü benimsemekte ve düşüncelerini daha kesin bir şekilde ifade eylemektedir. Bu hukukçu, Hükûmetin kanunları yürütmekle mükellef olduğunu ve yapacağı idarî muamelelerde resen hareket etmeyip bir kanun metnine dayanmak zorunda bulunduğunu belirttikten sonra, Cumhurbaşkanının, esasî bir kanunla teyit edilmiş olmayan hizmetleri ve teşkilâtı, resen düzenlenmiş olan Kararnamelerle kurup işletmesinin caiz olmayacağını ileri sürmektedir (10).

Fransada kanunla teşkil edilip görevleri kanunla tayin edilmiş olan tek Bakanlık 17 Mart 1894 tarihinde kurulmuş bulunan sömürgeler Bakanlığıdır. 1920 tarihli kanundan sonra da Genel Sekreterlik halinde ancak bir iki âmme hizmeti kanunla kurulmuştur. Diğer bir çok hizmetlerin kurulmasında ve görevlerin tayininde eskiden olduğu gibi Kararnamelere müracaat usulü mutata ve hâkim usul olarak kalmıştır.

(7) M. Hauriou, adı geçen eser S. 128; J. Barthelemy, adı geçen eser S. 671; Esmein, adı geçen eser S. 238.

(8) M. Hauriou, adı geçen eser S. 128.

(9) L. Duguît, adı geçen eser S. 625.

(10) Carré de Malberg, Théorie de l'Etat c. 2, S. 673, 676.

Amme hizmetlerinin ve Bakanlıkların kuruluş tarzında takip olunacak usul bakımından kabul eyedikleri usul ne olursa olsun, Fransız hukukçuları yürütme (İcra) uzvunun bir Kararname ile Bakanlık kurma hususundaki yetkisini kötüye kullanmış olduğundan daima şikâyet etmektedirler (11).

b) 1919 tarihli Alman (Weimar) Anayasası da Bakanların görevleri hakkında genel bir hükmü ihtiva etmediği gibi, bu hususun tayini için her hangi bir kanuna da atıfta bulunmamaktadır. Bununla beraber Başbakanın (Chancelier) ve Bakanların hukukî statüleri hakkında 27 Mart 1930 tarihinde çıkan bir kanun vardır. ki, bu kanunun birinci prağrafı Başbakan ve diğer Bakanların Devletle olan münasebetlerini tayin ve tavsif etmektedir. Bu prağrafa göre, Devlet memurları hakkındaki kanunlar Başbakanla diğer Bakanlara uygulanmaz, ancak memurlar hakkında genel olarak uygulanan diğer kanun ve tüzük hükümleri, kanunda aksine sarahat olmadıkça Bakanlara da tatbik olunur.

Aynı kanunun 5 nci prağrafı Bakanların görevleriyle ilgilidir: bu prağraf hükmüne göre, Bakanların görevleri, zarurî olan genel hatları ile, Cumhurbaşkanının Kararnamesiyle tesbit edilir, teferruata ait hükümler, işbu genel hatlarda bir değişiklik olmamak şartıyla, Hükümetin kararına dayanarak Başbakan tarafından tesbit olunur.

Görülüyor ki, Alman Anayasası da, Fransız Anayasası gibi Bakanların görevlerini bizzat tayin etmedikten başka, bu görevleri gösterme ve tanzim etme yetkisinin hangi uzva ait olduğunu da belirtmemiştir. Fakat, Fransada 20 Haziran 1920 tarihli malî kanunun 8 nci maddesi bu hususta yasama uzvunu yetkili kıldığı halde, Almanyada 27 Mart 1930 tarihli kanun bu yetkiyi yürütme uzvuna vermiş bulunmaktadır. Tatbikatta her iki memlekette de mezkûr yetki yürütme uzvu tarafından kullanılmamıştır.

1949 tarihli Bonn Anayasası Başbakanın; Hükümet tarafından hazırlanıp Cumhurbaşkanı tarafından tasvip olunan bir tüzüğe (Gesäftsordnung) göre işleri yürüteceğini âmir bulunmaktadır (12).

Başbakanın görevlerinin icra uzvu tarafından düzenlenen bir tüzükle hükme bağlanacağını bildiren Bonn Anayasası Bakanların görevleri hakkında herhangi açık bir hüküm ihtiva etmemektedir. Ancak bu durum karşısında şöyle düşünülebilir: Başbakanın görevlerinin tayini yürütme

(11) Esmein, adı geçen eser S. 236; J Barthélemy S. 672 ve müt., bu son müellif 1920 tarihli kanunun Bakanlık enflasyonu "Inflation ministérielle" ile savaşmak istediğini belirtmektedir.

(12) 1949 tarihli Bonn Anayasası Md. 65.



uzvuna bırakılmış olduğuna göre diğer Bakanların görevlerinin tayin ve tanziminde aynı usul evleviyetle tatbik olunur.

2 — Bir kısım memleketlerin Anayasaları, Bakanların görevlerinin anahatlarını belirtecek genel bir hüküm sevk etmemiş olmakla beraber, bu görevlerin “özel bir kanun”, Mahsus bir kanun” ile düzenleneceğini bildirmektedirler. Bu tip Anayasalara örnek olarak Türk, İspanya (1931 tarihli), İrlanda, Arjantin ve bir bakıma Finlandiya Anayasalarını sayabiliriz.

Gerçekten İspanya Cumhuriyet rejiminin 1931 tarihli Anayasasının 87 nci maddesinde “Muhtelif Nezaretlere tâbi âmme hizmetlerinin yüksek idare ve temsilinin Nazırlara ait” olduğu belirtilmekte, 93 ncü maddesinde ise” Mahsus bir kanun idarenin, Hükümetin ve Parlâmentonun, muavin ve iktisadî tanzimat uzuvlarının ihdas ve işlemeleri tarzını tanzim eyliyecektir.” denilmektedir.

Keza İrlandanın 1937 tarihli Anayasasının 28 nci maddesinin 12 nci fıkrasında “Devlet daireleri arasında işlerin tanzim ve tevzii, Hükümet azasının bu daireleri idare ile mükellef Nazırlar sıfatıyla tesbitleri.. bir kanun ile tanzim edilecektir” şeklinde bir hüküm sevkolunmuştur. Gerçi metnini hatırlattığımız şu hükümde “mahsus” veya “Hususi” kanundan bahsedilmemektedir. Fakat maddede hususî, mahsus kelimesi bulunmakla beraber kanun kelimesinden önce “bir” sıfatının bulunması, çıkarılacak kanunun “Özel bir kanun” olacağını göstermektedir.

Finlandiya Anayasası da Bakanlıkların adedi ile bunların yetkilerinin “genel şumulünün” bir kanun ile tesbit edileceğini, ancak teferruata ait hükümlerin Kararname ile düzenleneceğini bildirmektedir “Madde 38”. Bununla beraber, bu devletin Anayasası 44 ncü maddede “Kendi salâhiyetleri sahasındaki idareyi teftiş ve kanunların, Kararnamelerin ve Nazırlar Meclisi Kararlarının tatbiki için tedbirler ittihazı Nazırlardan her birine aittir.” demek suretiyle de Bakanların görevlerinin genel şumulünü az çok tayin etmiş sayılabilir.

Nihayet Arjantin'in 1853 tarihli Anayasasının 87 nci maddesinin son fıkrası, çok kısa bir ifade ile “özel bir kanun Bakanların idare branşlarını tayin edecektir.” demek suretiyle bu grup içerisinde yer almaktadır.

Görülüyor ki, Türk Anayasası da dahil olduğu halde bu gruba giren Anayasaların, incelemekte olduğumuz konu bakımından, mütebariz vasıfları, Bakanların görevlerini tayin hususunda sadece kanuna değil, fakat “Özel kanun” a yahut “Bir kanun” a atıfta bulunmalarıdır. Demek ki sırf bu mevzu hakkında bir kanun yapılması işbu Anayasaların sarih hükümü icabıdır.

3 — Diğer bir kısım Devletler de, ikinci bendde izah ettiğimiz memleketlerde olduğu gibi Bakanların görevlerini keza Anayasada tesbit etmemişlerdir. Ancak bu gruba giren Anayasalar Bakanların görevlerinin tayini işini “Özel bir kanun”a değil, sadece “Kanun”a bırakmışlardır. Kanaatimizce bu iki tabir arasında fark vardır: Özel, hususî bir kanundan bahsedildiği takdirde, Bakanların görevlerini tayine mahsus olmak üzere bir kanun çıkarılması gerektiği halde, Anayasada sırf kanundan bahsedilecek olursa, bu meselenin herhangi bir kanunda ve meselâ her Bakanlığa ait teşkilât Kanununda hükme bağlanması mümkün olur.

Bu gurupta bilhassa 1948 tarihli İtalyan Anayasası, Bolivya, Şili, Avustralya Anayasaları, ikinci dünya harbinden evvelki Arnavutluk, Litvanya, Romanya ve Çekoslovakya Anayasaları göze çarpmaktadır.

22 Aralık 1947 tarihinde kabul edilip 15 Ocak 1948 tarihinde yürürlüğe giren İtalyan Anayasasının 95 nci maddesi; Başbakanın vazifelerini umumi mahiyette tesbit ettikten ve Bakanlarla Bakanlar Kurulunun müşterek ve ferdi mesuliyetlerini tebarüz ettirdikten sonra, son fıkrasında “Kanun Başbakanlık nizamını derpiş ve Bakanlıkların adedini, vazifelerini ve teşkilâtlarını tayin eder” demektedir.

Avustralya Anayasasının 65 nci maddesine göre Bakanlar, kendilerine Parlâmento tarafından verilecek görevleri, bu hususta hüküm bulunmadığı takdirde genel Valinin göstereceği görevleri yerine getirirler. Demek ki, Avustralya sisteminde Bakanların görevleri eşvel emirde kanunla tayin olunur; Kanunda hüküm bulunmadığı takdirde ise, yürütme “İcra” kuvvetini temsil eden Genel Vali bu görevleri tesbit eder.

Keza Çekoslovakya Anayasasındaki durum da bunlara benzemektedir: 1930 tarihli Çek Anayasası 80 ve 81 nci prağraflarında Bakanlar Kurulunun ne tarzda ve hangi meseleleri müzakere edebileceğini ve bu suretle de Bakanlar Kurulunun görevlerini ana hatlarıyla belirtmiş bulunduğu halde, Bakanların görevleri hakkında buna benzer bir hüküm sevk etmemiştir. Bilâkis 85 nci prağraf Bakanların iktidar ve yetkilerinin düzenlenmesi işini kanuna bırakmıştır. Çekoslovakyanın 9 Haziran 1948 tarihinde yürürlüğe giren yeni Anayasasının 92 nci prağrafı da Bakanlıkların kuruluşu ile görevlerinin tayinini kanuna bırakması bakımından eski Anayasaya benzemektedir. Ancak arada ince bir fark vardır ki o da şudur: Yeni Anayasanın 92 nci prağrafı Bakanlıkların ancak kanunla kurulabileceği hususunu tasrih etmekle beraber, bu Bakanlıkların teşkilât ve görevlerinin bir hükümet Kararnamesiyle tâyin edilebileceğini de kabul eylemektedir.

4 — Nihayet son bir Anayasa grubu da Bakanlıkların görevleri bakımından genel bazı prensipler tesbit ederek ancak tafsilâta ait hükümlerin konmasını diğer kanunlara veya yürütme uzvunun çıkaracağı Kararnamelere bırakmışlardır. Bunlar arasında eski Estonya ve Polonya Anayasalarıyla 1949 tarihli Macar Anayasasını, İsviçre Federal Anayasası ile İsviçre Kantonlarının Anayasalarını saymak mümkündür.

Bu Anayasalar arasında bilhassa eski Estonya Anayasası, Bakanların görevlerinin şümulünü tayin bakımından gayet tipik bir mahiyet taşımaktadır. Bu Anayasanın 49 ve 53 ncü maddeleri aynen şöyledir:

“Madde 49 — Bakanlıklar Kamu hizmetlerinin özel şubelerinin düzenlenmesini sağlamak için kurulmuştur.

Hükümet teşkilâtının tafsilâtı kanun ile düzenlenir.

Madde 53 — Bakan; Bakanlığın idare, Bakanlığın yetkisine giren meseleleri hal eder ve kanunun tayin ettiği esas ve hudud dairesinde kendisine verilen diğer bütün görevleri yerine getirir.”

Gerçi, şu hükümler, gayet umumî mahiyette olmaları dolayısıyla, fazla aydınlatıcı mahiyette değildir ve bu itibarla, Anayasada işbu hükümler bulunmasa idi dahi, Bakanların vazifesini başka türlü anlamaya belki imkân bulunmazdı. Fakat şu noktanın unutulmaması gerekir ki, ikinci bendde izah ettiğimiz Anayasa grubuna dahil memleketlerin mevzuatına göre Bakanların görevlerini tayin edecek olan “özel kanun” da bundan pek fazla ileri gidecek değildir. İleride göreceğimiz üzere bu kanunlar da umumî direktifleri tesbit etmekle iktifa edecekler ve teferruat için diğer kanunlara atıf yapmak zorunda kalacaklardır. Binaenaleyh Estonya Anayasasındaki bu hükümleri lüzumsuz telâkki etmemek gerekir.

1935 tarihli Polonya Anayasasının 24 ncü maddesinin 4 ncü bendi gayet umumî bir ifade kullanarak Bakanları Devlet idaresinin muhtelif gruplarını tevdir etmek ve kendilerine tefviz edilmiş olan özel vazifeleri yerine getirmekle ödevli kılmış; aynı maddenin 5 nci bendi de Bakanların yetkilerinin tesbiti işini Cumhurbaşkanına terketmiş bulunmaktadır.

Demek ki, esasları tesbit eden Polonya Anayasası tafsilâtın düzenlenmesi işini icra uzvuna bırakmıştır.

İsviçre Federal Anayasasının 152 nci maddesi de yürütme uzvu olan yedi kişilik Federal Heyetin (Conseil Fédéral) görev ve ödevlerini saymaktadır. Aynı Anayasanın 103 ncü maddesine göre federal heyete ait işler üyeler arasında taksim olunmuş ve her bir üye Département adını alan bir Bakanlığın başına getirilmiş ise de, kararlar otorite olarak Federal Heyetten sadır olacağına binaen, Federal Heyetin görevleri arasında sayılan hususlar aynı zamanda ilgili Bakanların görevlerini de teşkil eder. 152 nci madde muhtelif işleri 15 bendde ayrı ayrı sıralamış ise-

de bu görevlerin tamamının 1 numaralı bendeki hüküm içersinde özetlendirilmiş sayılması da mümkündür. Zira bu bendin gayet umumî olan ve diğer bendlerdeki işleri de içine alacak mahiyette bulunan ifadesi şu şekildedir: "Federal Heyet Konfederasyon kanunlarına ve Kararnamelerine göre Federal işleri idare eder." Şu halde müteaddit bendlerde sıralanan işleri bu genel fikrin özel şekilleri halinde telâkki etmek mümkündür.

Federal kuruluşta hâkim olan kolejiyal sistem Kanton Anayasalarında da aynen kabul edilmiştir. Meselâ Bern Kantonu Anayasasının 36 ncı maddesine göre "İcra Meclisi, esas teşkilât kanunu ve diğer kanunlar hududu içersinde Devletin bilumum işlerini tedvir eder." İdarî otoriteler başlığını taşıyan III ncü babın diğer maddeleri İcra Meclisinin yapacağı işleri birer birer saymaktadır.

Cenevre Kantonunda da durum hemen hemen aynıdır.

Görülüyor ki, bu bend içersindeki tasnife uyan Anayasalar, Bakanların görevleri hakkında genel istikameti gösteren bazı prensipler koymuş olmakla beraber teferruata girişmemişlerdir. Devlet faaliyetlerinin gün geçtikçe genişlediği, iktisadî ve içtimai şartlara göre bu faaliyet alanının sınırlarında her gün değişme ve gelişmeler vuku bulduğu düşünülecek olursa, Devletin siyasî ve içtimai kuruluşunun müstekar bir unsur olarak kalması gereken Anayasalarda teferruata girmenin esasen doğru ve hatâ tâ mümkün olmadığı kabul olunmak lâzım gelir

Bakanların görevlerinin umumî istikamet ve esasını tayin etmiş olan bu tip Anayasalar da teferruatın düzenlenmesi hususunda iki yoldan birisini takip etmektedirler :

a) Estonya Anayasası gibi, bazıları teferruata ait hususların da kanunla düzenleneceğini kabul eyledikleri halde (13);

b) Sabık Polonya Anayasası gibi diğer bazıları da Nazırların görevlerinin Devlet Başkanı Kararnamesiyle yani yürütme uzvu tarafından tayin olunacağı hakkında hüküm sevk etmektedir (14).

(13) Estonya Anayasasının 49 ncü maddesinin 2 nci fıkrasında şu hüküm vardır: "Hükümet teşkilâtının tafsilâtı kanunla düzenlenir" Avustralya Anayasasının 65 ncı maddesine göre de, nazırların görevlerinin tayini hususunda parlamento tarafından konmuş bir hüküm bulunmadığı takdirde, bu görevler genel valinin emri ile tafvîz olunurlar, 1948 tarihli Çekoslovakya Anayasasının 92 ncı paragrafı da bakanlıkların, tesisini kanuna bıraktığı halde, bunların teşkilât ve vazifelerinin hükümet kararnamesiyle de tayin olunabileceğini bildirmesi itibarıyla bu gurup içersinde mutalâa olunabilir.

(14) 1935 tarihli Polonya Anayasasının 75 inci maddesinin 5 nci fıkrası şu hüküm mü mühtevirdir: "Cumhurbaşkanının bir kararnamesi hükümet teşkilâtını bakanların yetkilerini tesbit eyleyecektir." Hollanda Anayasasının 77 ncı maddesi "Kral bakanlıkları tayin ve bunların başkanlarını nasb ve azil eyleyebilir" demektedir. Yeni Çekoslovakya Anayasası bu guruba da ithal olunabilir.

Biraz evvel bahsettiğimiz gibi, İsviçre Federal Anayasasının 102 nci maddesi Federal Heyetin görevlerini 15 bendde saymış ve 103 ncü maddenin 2 nci fıkrasında Bakanlıklara veya onlara tâbi idarelere ait işlerin, Federal Heyete itiraz hakkı baki kalmak üzere, Bakanlar tarafından düzenlenmesine Federal Kanununun müsaade edebileceğini açıklamıştır.

Federal idarenin kuruluşu hakkında 26 Mart 1914 tarihli Federal bir Kanun bütün Bakanlıkların kuruluş ve görevlerini ayrı ayrı göstermiştir. Bu kanun muhtelif tarihlerde bir kaç defa değişikliğe uğramıştır.

Bern Kantonunun Anayasası 44 ncü maddesinin son fıkrasında, yürütme uzvunu teşkil eden dairelerin kuruluş ve yetkilerinin tayini işini yasa uzvu olan Büyük Meclise (Grand Conseil) vermiştir. Halbuki, Cenevrede bu yetki yürütme uzvu olan Devlet Meclisine (Conseil d'Etat) bırakılmıştır. (Madde 71).

Bakanların görevleri hakkındaki hükümler bakımından muhtelif Anayasalar üzerinde yaptığımız şu kısa incelemeyi özetlendirmek gerekirse diyebiliriz ki, Bakanların görevlerinin tesbiti meselesine hiç bir suretle dokunmayan Anayasalar pek azdır. Bilhassa birinci ve ikinci cihan harbinden sonra yapılmış olan Anayasalar bu görevlerin kanunla veya özel bir kanunla tâyin edileceğini açıkça yazmışlardır. Hattâ bunlardan bazıları bu hususta genel prensipler koyarak teferruatın tesbiti işini kanuna veya Kararnemelere bırakmışlardır.

Bakanların görevleri hakkında hiç bir hüküm koymamış bulunan Anayasaların dahi, yürütme uzvunun kanunları yürütmekle ödevli oldukları hakkındaki hükümleri ile (25 Şubat 1975 tarihli Fransız Teşkilât Kanununun 3 ncü maddesi gibi) yürütme uzvunun üyeleri olan Bakanlara da zımnen görev yüklemiş olduklarını kabul etmek mümkündür.

§ 4 — 491 sayılı Teşkilâtı Esasiye kanunundaki 47 nci maddenin tarihine kısa bir bakış

Bakanların görev ve sorumlularının özel kanunla tayin olunacağını bildiren Türk Anayasasının 47 nci maddesinin tahliline girişmezden önce, bu madde hükmünün türlü tarihlerde memleketimizde uygulanmış bulunan çeşitli Anayasalarda aldığı şekilleri gözden geçirmek faydalı olacaktır :

1293 Kanunu Esasisinin 29 ncü maddesi (Vükelâdan her biri kendi dairesine ait olan umurdan mezuniyeti tahtında bulunanları usulüne tevfikeyen icra ve icrası mezuniyeti tahtında olmıyanları Sadrazama inha eder) dedikten ve Sadrazamın da bu yönde yapacağı işleri belirttikten sonra, "bu mesalihin envayı ve derecatı kanunu mahsus ile tayin olunacaktır" cümle-

siyle Anayasamızın 47 nci maddesindeki göreve ait hükme benzer bir hüküm koymuş bulunmakta idi.

İkinci megrutiyet zamanında Kanunu Esaside yapılan değişikliklerde de bu hüküm değişmemiş, ilk şeklinde olduğu gibi kalmıştır.

Millî Türk Devletinin ilk Anayasası mahiyetinde olan Büyük Millet Meclisi İcra Vekilleri hakkında 2 Mayıs 1336 tarihli kanunda Bakanların görevlerine ait ayrı bir hüküm yoksa da bu kanunun birinci maddesi vekâletlerin adlarını saymak suretiyle o zamanın İcra Vekilleri tarafından yapılacak işleri nevama göstermesi bulunmaktadır. Çok kısa olan ve esasen memleketimizde silâh seslerinin henüz susmadığı istisnâ şartlar altında yapılmış bulunan bu kanunun daha fazla teferruata girişmesi beklene- mezdi.

Yine normal olmıyan şartlar içerisinde hazırlanmış olan 20 Kânunusani 1337 tarih ve 85 sayılı Teşkilâtı Esasiye Kanununun 7 nci maddesi Büyük Millet Meclisinin yapacağı işleri saydıktan sonra, son cümlesinde “Heyeti Vekilenin vazife ve mesuliyetinin kanunu mahsus ile tâyin” edileceğini bildirmektedir (14 a).

Bu kanunun kabulünden iki gün sonra, yani 22 Kânunusani 1337 tarihinde Büyük Millet Meclisi “Heyeti Vekilenin vazife ve salâhiyetini tesbit etmek üzere bir Encümeni mahsus teşkiline karar” vermiştir (15). Ancak bu Encümenin fiilen kurularak çalışmaya başlayıp başlamadığı, başlamış ise ne gibi sonuçlar aldığı hakkında resmi belgelerden kesin bir bilgi edinmeye imkân hâsıl olmamıştır.

Bakanlıkların kuruluşu hakkındaki 4951 sayılı Kanunun Mecliste müzakeresi sırasında söz alan Anayasa Komisyonu sözcüsü bu mesele hakkında şöyle demektedir: “Ankara’da Türkiye Büyük Millet Meclisi Bakanların vazife ve mesuliyetine dair kanunu ele aldı. Komisyonlar teşkil etti, uzun tetkik ve tahliller yaptı. Fakat şu neticeye vasil oldu:.. Cumhuriyet teşekkül ve teessüs devresindedir. Vazifelerin tam ve kâmil olarak tesbiti ile Devlet teşkilâtının inkisam edeceği dairelere tevdi ve taksimi kaktiyetle bu anda mümkün olamayacağı için, mesuliyetleri de buna göre ayarlamağa şimdilik imkân yoktur, bunu biraz daha teşkilâtın tekamül etmesine talik etmek zaruridir, şeklinde düşünülerek tehir edildi.” (16)

(14 a) Düstür III. cü tertip cilt 1 - 4; müzakereler hakkında Büyük Millet Meclisi zabıt ceridesi c. 7, S. 397 - 412 ye bakınız.

(15) Düstür III. ncü tertip 1 - 4; müzakereler hakkında Büyük Millet Meclisi zabıt ceridesi c. 7, S. 534 - 535 e bakınız.

(16) Büyük Millet Meclisi Tutanak dergisi 1946 Cilt 1, S. 250. Fakat, bu beyanata rağmen, komisyonun fiilen teşkil edilip edilmediğini, yapıldığı bildirilen uzun tetkik ve tahlilleri tevsika imkân bulunamamıştır.

Nihayet memlekette sulh ve sukûn devresinin başlaması dolayısıyla normal şartlara döndüğü devir olan 20 Nisan 1340 tarihinde yapılan 491 sayılı Teşkilâtı Esasiye Kanunu tasarısının 48 nci maddesi hemen hemen aynen kabul edilmiş; sadece tasarıda mevcut kanunu mahsus ile "muayyendir" kelimesi üzerinde durularak, böyle bir kanun henüz yapılmamış olduğuna göre "tâyin olunur" tâbirinin daha doğru olacağı ileri sürülmüş ve uygun görülen bu teklif kabul olunmuştur. Sırf ifade bakımından ileri sürülen bu mülâhaza dışında, bu günkü 47 nci maddenin müzakeresi sırasında kanun koyucunun maksadını aydınlatacak başka bir işarete rastlanmamaktadır (17).

§ 5 — Özel Kanun = (Kanunu Mahsus) tâbirinin manası.

Teşkilât esasiye kanunumuzun 47 nci maddesinin çeşitli zamanlarda bulunduğu şekil hakkında yaptığımız şu kısa izahattan anlaşılacağı gibi, Anayasa hukukumuzu ilgilendiren türlü kanun metinlerinde Bakanların görevini tâyin bakımından "özel kanun" veya "Kanunu Mahsus" kelimeleri tekrar edilegelmiştir.

O halde bu "Özel Kanun", acaba bütün Bakanlıkları ilgilendirecek ve bu suretle bütün Bakanların her türlü görevlerini kapsayacak şekilde şumullü bir kanun mu olacaktır? Yoksa her Bakanlığın kuruluş ve görevini gösteren hususî kanunlar, Anayasanın anlattığı manada özel kanun sayılarak bunların yapılmış bulunması Anayasanın 47 nci maddesi hükmünün göreve ilişkin olan kısmının yerine getirilmiş sayılması için kâfi gelecek midir?

Resmî belgelerde bu sorunun çözülmesi için, kanunu mahsus yahut özel kanun deyimine verilecek manayı ifham edecek belirtiler bulunmadıktan başka, bilâkis 47 nci maddede sözü geçen özel kanuna lüzum olmadığı ileri sürenler de bulunmaktadır (18).

Memleketimizde Bakanların görevlerinin tâyini meselesinde hangi sistem takip olunacaktır sorusunu çözerken, 47 nci maddenin müzakeresine ait tutanaklarda başkaca bir bilgi olmadığına göre, sadece sözü geçen 47 nci maddenin metninden çıkacak manaya göre hareket etmek lâzımgelmektedir.

Metinde "Özel" kelimesi olduğuna ve kanun kelimesi de cemi olarak değil, müfret olarak kullanıldığına göre, kanun koyucunun bütün Bakanlıkları içersine alacak şekilde özel bir görev kanunu yapılmasını düşün-

(17) Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi 1340 c. 8, S. 709.

(18) Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi, 1946 C. 1, S. 243; Yusuf Ziya Özer, mukayeseli Hukukçu Esasiye 1939, S. 583.

düğünü kabul etmek doğru olur. 1337 senesinin 22 Kânunusaniinde “Heyeti Vekilenin vazife ve salâhiyetlerini tesbit etmek üzere bir Encümeni Mahsus Teşkiline” Büyük Millet Meclisi tarafından karar verilmiş olması bu fikrimizi sağlamlaştırmaktadır.

Anayasamızın bu maddesine dokunan müellifler de “Kanunu Mahsus” tâbirini şu şekilde anlatmaktadırlar :

Anayasanın 47 nci maddesinde sözü edilen özel kanunun lüzumsuz olduğu kanaatinde bulunan Yusuf Ziya Özer, mukayeseli hukuku esasiyesinde “Teşkilâtı Esasiye Kanununun 47 nci maddesinde Vekillerin vazife ve mesuliyetleri kanunu mahsus ile tâyin olunur denilmiş, fakat şimdiye kadar böyle bir kanun tanzim edilmemiştir”. Demek suretiyle Özel kanunun her Bakanlığa ait kuruluş ve görev kanunundan ayrı olduğunu kabul etmektedir (19).

Sıddık Sami Onar aynı konuya temas ederken “Böyle bir kanun henüz mevcut değilse de bu kanunun yokluğunun vekillerin vazife görmelerine mani olmadığı” nı belirtmekte; Bülent Nuri Esen de “Anayasanın bahsettiği özel kanun henüz çıkarılmış değildir. Gerçi çeşitli Bakanlıklara dair olan kanunlardan pek çoğu bunların görevlerini saymıştır.” demektedir (20). Türk Hukuk doktrininde “Özel Kanun” tâbirine başka mana veren bir müellife raslanmamaktadır.

Görülüyor ki oybirliği halinde olan doktrin Anayasanın 47 nci maddesinde sözü edilen kanunun bütün Bakanlıkları ve her Bakanın görevlerini aynı zamanda tek metin içersinde kapsıyacak şekilde özel bir kanun olması gerektiği merkezindedir ve böyle bir kanun da henüz yapılmamıştır. Ancak bu konuya dokunan hukukçuların da haklı olarak belirttikleri gibi böyle bir kanunun mevcut olmaması Bakanlıkların iş yapmalarına ve kamu hizmetlerinin görülmesine engel olmamaktadır ve olamaz. Çünkü bu gün hemen her Bakanlığın bir kuruluş ve görev kanunu vardır. Bu kanunlarda her Bakanlığın çalışma alanı ve bu suretle her Bakanın görevi gösterilmiştir.

Başbakanlık ile Dışişleri, Millî Savunma, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlıkları hakkındaki kanunlar sadece “Teşkilât kanunu” adını taşımakta iseler de, bu kanunların türlü maddeleri adı geçen Bakanlıklar tarafından, yapılacak işleri de göstermiş olduklarından bunları sadece teşkilât değil, aynı zamanda görev kanunları olarak da kabul edebiliriz. Diğer Bakanlıklara ait olan kanunlar “kuruluş ve görev” yahut “Teşkilât ve vazife” kanunu adlarını taşımaktadırlar.

(19) Yusuf Ziya Özer, Mukayeseli Hukuku Esasiye 1939, S. 583.

(20) Sıddık Sami Onar, İdare Hukuku 2 nci basım 1944 S. 558; Bülent Nuri Esen, Anayasa Hukuku 1945, S. 186.



Bakanlığa tevdi edilmiş olan vazifelerin yerine getirilmesi de o teşkilâtın başında bulunan Bakanın görevi demektir.

Bakanlıklardan her birisine ait kuruluş ve görev kanunlarından bir kaçını Bakanlığın yetki çevresine giren işleri birer birer sayma usulünü takip ettikleri halde (22), diğer bir çokları bu hususta genel bir formül kullanarak Bakanlığı kendi çalışma alanına giren işlerin “düzenlenmesi, yürütülmesi ve denetlenmesi” ile görevlendirmişlerdir (23).

Bakanlıkların kuruluş ve görevleri hakkındaki bu özel kanunlardan başka, diğer bütün kanunların yürütülmesi hakkındaki son maddeleri de bu kanunun hangi Bakan veya Bakanlar tarafından yürütüleceğini göstermek suretiyle o kanunla ilgili Bakanlara görevler yüklemektedir.

Böylece gerek Bakanlıkların kendi kuruluşlarına ait kanunlarla, gerek diğer kanun hükümleriyle Bakanlıkların yetki çevresi içerisine konan işlerin düzenlenmesi, yürütülmesi ve denetlenmesi o hizmetlerin başında bulunan bakanın görevleri arasına girmiş bulunmaktadır.

Görülüyor ki, memleketimizde bütün Bakanların görevlerini bir arada tâyin eden özel bir tek kanun mevcut olmamakla beraber, her Bakanın görevi; başında bulunduğu âmme hizmetinin kuruluş ve işleyişi hakkındaki özel kanunlarla diğer kanunların hükümlerinden anlaşılabilir. Esasen Bakanların görevlerini tâyin edecek tek bir kanun yapılırsa bile, teferruata girilmeyecek olan bu kanunun genel prensipleri koymakla yetinerek yine diğer kanunlara ve tüzüklere atıfta bulunmak zorunda kalacağı tabiidir. Teferruata girmeye maddî bakımdan imkân olmadığı gibi, kanun tekniği bakımından da lüzum ve zaruret yoktur.

Bir kere muayyen bir zamanda mevcut olan mevzuatın her bir Bakanlığa yüklediği görevleri tek bir kanunda birer birer saymaya imkân olmadığı gibi böyle bir imkân bulunsa bile, ileride yapılacak kanun ve tüzüklerin tevdi edecekleri görevleri evvelden keşfe imkân olmayacağı tabiidir. Bundan ötürü yeni yapılacak kanun ve tüzüklerin Bakanlıklara verecekleri yeni görevler dolayısıyla eski görev kanununda değişiklikler yapmak icab edecektir. Diğer taraftan Bakanlıklara görev yükleyen türlü kanunların yürürlükten kaldırılmaları veya değiştirilmeleri de o kanunlarla ilgili görevlerin ortadan kaldırılması veya başak bir Bakanlığa dev-

(22) Ulaştırma Bakanlığının kuruluş ve görevi hakkındaki 4770 sayılı kanunla, Bayındırlık Bakanlığının kuruluş ve görevi hakkındaki 3617 sayılı kanununun birinci maddelerine bakınız.

(23) Çalışma Bakanlığının kuruluş ve görevi hakkındaki 4763 sayılı; Ekonomi Bakanlığının kuruluş ve görevi hakkındaki 2450; Ticaret Bakanlığının kuruluş ve görevi hakkındaki 3614; Ziraat Bakanlığının kuruluş ve görevi hakkındaki 3203 sayılı kanunların birinci maddelerine bakınız.

redilmeleri neticesini doğurabilir. Bu bakımdan bütün Bakanları ilgilendirecek şekilde yapılacak özel bir tek görev kanununda görevlerin müfredatının yapılmasının mümkün olmadığı muhakkaktır.

Bundan başka belli bir zamanda belli şartların doğurduğu veya ortadan kaldırdığı - ve bu suretle müstakar bir vasıf arzetmeyen - hususları bir istikrar unsuru olarak hazırlanması gereken genel bir görev kanununda saymanın kanun tekniği bakımından da fazla bir değeri yoktur.

Nitekim İsviçre'de Federal idare teşkilâtı hakkında 1914 tarihinde kabul edilmiş bir kanun vardır ki, bu kanun bütün Bakanlıkların kuruluşlarını ve görevlerini tafsilâtlı bir şekilde kapsamaktadır. Ancak, bu kanun bazı Bakanlıkların kendilerine ait olarak mevcut olan kuruluş kanunlarını ortadan kaldırmadığı gibi (24), yeni kuruluş kanunlarının yapılmasına da engel olmamıştır (25).

Diğer yönden bu kanun, Federal Anayasanın 95 nci maddesi gereğince Bakanlıkların adedini 7 olarak tesbit etmiş ve bundan ötürü bazı Bakanlıkların işleri fazlalaşmış, diğer bazıları kendileriyle doğrudan doğruya ilgisi olmayan işlerle uğraşmak zorunda kalmışlardır. Meselâ Maliye Bakanlığı Gümrük ve İnhisarlar işlerine, İçişleri Bakanlığı; Millî Eğitim, Ulaştırma (Demiryolları ve Posta hariç) Bayındırlık ve Sağlık işlerine de bakmaktadırlar. Vatandaşlık Kanunu, Seçim Kanunu, İdarî Teşkilât Kanunu gibi İçişlerini ilgilendiren kanunlardan doğan hizmetler yukarıda sözünü ettiğimiz Federal idare teşkilâtı hakkındaki kanunla, Siyasî Bakanlık - (Département Politique) adını taşıyan Dışişleri Bakanlığına verilmiş ise de, 1926 tarihli Federal Meclis kararıyla bu hizmetler Adalet Bakanlığına devir edilmiştir (26).

Kanaatimizece bütün Bakanlıkları ilgilendiren özel bir görev kanunu tafsilâta girmeden, sadece genel prensipleri tesbit etmekle yetinmeli, her Bakanlığa düşen görevlerin müfredatını o Bakanlığın kuruluş ve görev kanunu ile diğer kanunlara ve tüzüklere bırakmalıdır.

Bakanların görevlerini gösterecek olan böyle özel bir kanunda Bakanlıklar sayısının da tahdit edilmesinin doğru olup olmadığı akla gelebilir.

(24) 1914 tarihli Federal idare teşkilâtı kanunu Mad. 43.

(25) Federal İçişleri Bakanlığı kuruluşu hakkında 28.6.1919 tarihli, Adalet ve Polis Bakanlığının kuruluşu hakkında 27.6.1919 tarihli, Maliye ve Gümrük Bakanlığının kuruluşu hakkında 5 Nisan 1919 tarihli kanunlar vardır.

(26) Giacometti, Das Öffentliche Recht der Schweiz S. 151 ve sonrakiler.

Görüşümüze göre böyle bir tahdit doğru değildir. Gerçi bazı memleketler Bakanlık sayısını Anayasa hükümleriyle (27), bazıları da kanunla (28) tahdit yoluna gitmişlerdir. Fakat günün icaplarına uymak zarureti ya Bakanlık sayısının değiştirilmesi, yahut da Bakanlıkların hizmet sahalarının aşırı derecede genişlemesi sonuncunu doğurmuştur. Meselâ yukarıda sözünü ettiğimiz İsviçreden başka Avusturalya Anayasası da 65 nci maddesinde Bakanlık sayısının yediyi aşmıyacağını bildirdiği halde, 1915 yılında bu adet dokuz çıkarıldığı gibi halen de 12 ye iblâğ olunmuştur.

Memleketimize gelince :

Bakanlıkların kuruluşunun özel kanuna bağlı olduğunu bildiren Anayasanın 48 nci maddesi Bakanlık sayısını tahdit etmediği gibi Bakanlıkların kuruluşu hakkındaki 13. 9. 1946 tarih ve 4951 sayılı kanun da böyle bir tahdidi kapsamamaktadır. Bu kanunun ilk şekli olan ve kaldırılmış bulunan 3117 sayılı kanunun birinci maddesi Bakanlıklar sayısını en az 12 ve en çok 16 olmak üzere tesbit etmişti. Bu maddenin 3271 sayılı kanunla değişen şekli de şöyle idi: "Tera Vekilleri Heyetinin kaç vekilden tekküp edeceği Başvekilin teklifi üzerine Cumhuriyet Reisinin tasdiki ile teyid eder.

Devlet daireleri biri Başvekâlet olmak üzere, Devlet işlerinin inkişafına göre ve Devlet işlerini lüzumsuz yere parçalamıyacak surtte Başvekilin teklifi ve Cumhuriyet Reisinin tasdiki ile vekâletlere taksim olunur."

Demek ki 3271 sayılı kanun Bakanlıkların sayısını tesbit ve tahdit etmediği doğru bulmamakla beraber "Devlet işlerinin lüzumsuz yere parçalanmaması" gerektiğine de işaret ederek Bakanlık sayısını bu kayıtla sınırlamak istemiştir.

4951 sayılı kanun ise bu kaydı da kaldırarak Bakanlıklar sayısının tayinini Başbakanın teklif ve Cumhurbaşkanının onamasına yani tamamıyla yürütme uzvunun takdirine bırakmıştır. Bu kanunun birinci maddesinin 2 nci ve 3 nci fıkralarına göre Devlet dairelerinin ayrıldığı Bakanlıklardan her birisine tayin edilen, yani bir âmme hizmetinin başında bulunan bakanlardan başka, belli bir âmme hizmeti ile ilgili olmayan Devlet Bakanları da tayin edilebilecek ve bu Devlet Bakanlarından birisine Başbakan yardımcısı görevi verilebilecektir.

Burada akla şöyle bir soru gelmektedir: Bakanlıklar kuruluşu hakkındaki 13.9.1946 tarih ve 4951 sayılı kanunun şumülü nedir? Meselâ

(27) Bulgaristan 161; Avustralya 66; İsviçre 95; İrlanda 28; Rusya 70, 76 ve 77  
(28) Şili 23; Meksika 90; Bolivya 91; Litvanya 58; Finlandiya 38.

Fransada olduğu gibi bizde de, Cumhurbaşkanının bir kararnamesiyle Bakanlıklar kurululabilip, Bakanların görevleri tayin edilebilecek midir?

Devlet dairelerinin Bakanlıklara ayrılmasında takip olunacak usul bakımından 4951 sayılı kanunla, bu kanunun kaldırmış olduğu 3117 ve 3271 sayılı kanun hükümleri arasında fark yoktur. Her üçü de Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onamasıyla Bakanlıklar kurulabileceğini kabul etmiştir. Bundan ötürü Başbakana ve Cumhurbaşkanına bu hususta gerekli yetkiyi veren 3117 sayılı kanunun gerekçesinden, 4951 sayılı kanunun da şumulünü tayin bakımından istifade olunabileceği kanaatindeyiz. Sözü geçen 3117 sayılı kanun tasarısı hakkında Anayasa Komisyonu tarafından hazırlanan raporda şu düşünceler ileri sürülmektedir:

“Halen bir vekâletin şahsiyeti maneviyesinde içtima ettirilen müte-nevvi vezaifin yarın tahakkuk edecek her hangi bir lüzum ve ihtiyaç karşısında iki ve hattâ üç vekâlete ayrılması ve her dairenin başına mesul ve siyasî bir Devlet adamının getirilmesi.. memleketin yüksek menfaatlarına uygun görüldüğü takdirde bu genişleme mecburiyetinin tahakkuk ettilirmesi için bu salâhiyetin Devletin bütün siyasî idarî mesuliyetini elinde bulundurmakta olan Başvekile verilmesi çok yerinde bulunmuş olduğu gibi teşkilâtı Esasiye Kanunumuzda da vekâletlerin adedi zikr ve tasrih edilmiş olmasına rağmen ve mezkûr kanunun 48 nci maddesinde ise bunun ayrı bir kanunla tayin edileceği tasrih edilmiş bulunmasına binaen teklifi kanunide irae edilen bu genişleme ana kanunumuzun bu baktaki emrine de mugayir görülmemiştir (29).

Diğer taraftan Sıddık Sami Onar da 3271 sayılı kanunun tahlil ederken şunları söylemektedir :

“...Şu suretle vazı kanunumuz vekâletlerin sayısı ve teşkilâtı meselesini siyasî ve takdiri bir mesele saymakta ve bu hususta Başvekil ile Cumhurbaşkanına geniş bir takdir salâhiyeti vermektedir. Ancak teşkilât meselesi nihayet bir bütçe meselesi olmak ve Hükümetin her icraatı Büyük Millet Meclisinin murakabe ve takdirine bağlı bulunmak itibariyle bu hususta nihai karar vermek salâhiyeti Büyük Millet Meclisinindir.

Başvekil haiz olduğu salâhiyete binaen İcra Vekilleri Heyetine yeni vekâlet ilâve edebilecek veyahut mevcut vekâleti bir kaç vekâlete ayırarak bunlara ayrı ayrı unvanlar verebilecektir (30)”.

Şu izahattan anlaşıldığına göre Başbakan Bakanlıklar Kuruluşu hakkındaki kanunun verdiği yetkiye dayanarak - Cumhurbaşkanı tarafından

(29) B. M. M. Zabıt Ceridesi 1937 C. 16 S. sayısı, 95, S. 2.

(30) Sıddık Sami Onar, İdare Hukuku, ikinci basım S. 552.

onanmak kaydıyla - yeni Bakanlıklar kurabilecek veya mevcut bir bakanlığı bir kaç bakanlığa ayırabilecektir.

Fakat biz, 4951 sayılı kanunun Anayasanın 48 nci maddesine aykırı olduğunu iddia etmemekle beraber, ancak kanun hükümleriyle, belli bir Bakanlığın görevleri arasına konmuş bulunan belli bir hizmet sahasının sadece Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onaması ile yani bir Kararname ile diğer bir Bakanlığa devir edebileceğinde tereddüt ediyoruz. Çünkü 4951 sayılı kanunun verdiği yetkiyi bu kadar geniş bir şekilde anlamak, bir kanun hükmünün yürütme uzvu tarafından değiştirilebileceği manasını tazammun eder ki, bu kanunun yürütme uzvuna bu kadar geniş bir yetki verdiği kabul olunamaz.

Binaenaleyh sözü edilen işbu 4951 sayılı kanunun şumulünün sadece yeni Bakanlık ihdas etme (création) şeklinde tahdit edilmesinin ve Bakanlığın teşkilâtlandırılması. (Organisation) ve görevlerin tayini işinin Kararname ile değil, ancak kanunla yapılmasının daha doğru olacağı kanaatindeyiz. Nitekim Çalışma Bakanlığı 7. 6. 1945 tarihinde Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onamasıyla kurulmuş ve fakat bu Bakanlığın görevleri 22. 6. 1945 tarih ve 4763 sayılı kanunla tayin edilmiştir.

Diğer taraftan; bir Bakanlık ihdasından başka yeni bir müessesenin kurulması yani yeni bir âmme hizmetinin vücade getirilmesi veya mevcut bir hizmetin bir Bakanlıktan diğer bir Bakanlığa devri hususları da memleketimizde yürütme uzvuna bırakılmamış, daima bir kanun mevzuu teşkil etmiştir. Meselâ İktisadî İş Birliği idaresinin kurulması, bu idarenin Başbakanlığa bağlı bir teşekkül iken, sonradan Dışişleri Bakanlığına bağlanması, Adalet Bakanlığına bağlı Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü ile Tarım Bakanlığına bağlı Toprak ve İskân İşleri Genel Müdürlüklerinin Başbakanlığa bağlanması hep kanun yoluyla yapılmıştır (31).

**§ 6 — Bakanların görevlerini gösterecek hususi bir kanuna lüzum var mıdır?**

Yukarıda da belirttiğimiz veçhile, Bakanların görevlerini tayin edecek olan özel kanunun ancak genel prensipleri tayin ve tesbit etmekle yetinerek, tafsilat için her bakanlığa ait kuruluş ve görev kanunu ile lüzumlu diğer kanun hükümlerine atıf yapması gerektiği kabul olununca, Anaya-

(31) Milletlerarası İktisadî İşbirliği teşkilâtının kurulmasına dair 5412 ve bu teşkilâtın Dışişleri Bakanlığına bağlanması hakkındaki 5945 sayılı, ve Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü ile Toprak ve İskân İşleri Genel Müdürlüğünün Başbakanlığa bağlanması hakkındaki 5940 sayılı kanunlara bakınız.

şanın 47 nci maddesinde yapılacağı belirtilen özel kanuna lüzum olup olmadığı sorulabilir.

Hukukçular arasında böyle bir kanuna lüzum olmadığını iddia edenler bulunmakla beraber (32), kanaatimize göre Anayasanın vaadi dolayısıyla bu özel kanunun yapılması zaruret halini almaktadır. Zira Anayasanın 47 nci maddesinin tabii bir neticesi olarak Bakanların görevlerinin kanunla tâyin edilmesi icab ettiği halde, aynı Anayasanın 48 inci maddesine dayanılarak yapılmış olan Bakanlıklar kuruluşu hakkındaki 4951 sayılı kanun Başbakana, Cumhurbaşkanının onaması şartıyla yeni bakanlıklar kurma hakkını vermiştir. Bundan ötürü işbu kanun gereğince Cumhurbaşkanı Kararnamesiyle, bir bakana tamamiyle yeni görevler verilebileceğini kabul eden müellifler vardır.

O halde Bakanların görevlerinin kanunla gösterileceğini bildiren Anayasanın 47 nci maddesi ile Cumhurbaşkanına yeni Bakanlıklar kurmak ve dolayısıyla yeni görevler tevcih etmek yetkisini veren 4951 sayılı kanun hükümlerini uzlaştırabilmek için, ya Bakanların görevlerinin esaslarını gösteren ve tafsilat bakımından da kuruluş kanunlarıyla birlikte diğer kanun ve tüzüklere hattâ Bakanlar Kurulu Kararlarına ve kararnamelere atfı ihtiva edecek olan bir kanun yapılmak, yahut 4951 sayılı kanunun şumulünü yukarıda izah ettiğimiz üzere sadece Bakanlığın ihdası (création) safhasına inhisar ettirip görevlerin her Bakanlığa ait kuruluş ve görev kanunu hükümleriyle tâyin edilmesini kabul etmek lâzımdır.

Fakat bu son şeklin kabulü dahi Bakanların görevleri hakkındaki özel kanunun yapılması lüzumunu bertaraf etmez. Zira bu lüzum Anayasanın 47 nci maddesinin sarahatından doğmaktadır. Anayasanın bu sarih hükümü mevcut olmasa idi böyle özel bir kanuna lüzum görülmiyebilirdi; çünkü bu lüzum ve zaruret tabiatı eşyada mündemiç değildir ve kanunun mevcut olmaması keyfiyeti görev ve yetkilerin diğer kanunlarla tayinine mani olmamaktadır ve olamaz. Bununla beraber bir kanun yapılması için, Anayasanın bu husustaki sarih hüküm ve vadinden başka bir dayanak aramaya ihtiyaç his edilmeyeceği de tabidir.

Yukarıda belirttiğimiz gibi, Anayasanın bahsettiği şekilde Bakanların görevlerini tayin edecek olan özel kanun teferruata girmeyip sadece genel prensipleri tesbit etmekle yetinmek zorundadır. Genel esaslar böylece tesbit edildikten sonra, bakanların görevlerinin teferruatının nelerden ibaret olacağı ve bu görevlerin yerine getirilmesi hususunda bakanla-

(32) Yusuf Ziya Özer, mukayeseli Hukuku Esasiye S. 583; Cemil Sait Barlas, Bakanlıkların kuruluşu kanununun müzakeresi sırasındaki demec B. M. M. Tutanak Dergisi 1946 C. 1; S. 243; Başka fikrde Hasan Fehmi Ataç, aynı kanunun müzakeresi sırasındaki demec Tutanak Dergisi 1946, C. 1, S. 246.

ra ne gibi yetkilerin tanınması gerekeceği daha ziyade teşkilât kanunlarını ve bu itibarla idare hukukunu ilgilendirdiğinden işbu etüdümüzde bu noktalar üzerinde durmaya lüzum görmüyoruz.

## İKİNCİ BÖLÜM

### Bakanların Sorumluları

#### § 7 — Genel bilgi.

İncelememizin baş tarafında, bu günkü âmme hukukunun temellerinden birisi olan hukukî Devlet prensiplerinden bahsederken, bu prensibi sadece âmme hizmetlerinin yürütülmesinde usul ve görev kaidelerinin evvelden düzenlenmiş olması gerektiği şekilde değil, fakat aynı zamanda bu kaidelere aykırı hareketin sorumluluğu doğurması gerektiği manasında da anlamak lâzım geldiğine işaret etmiştik.

Gerçekten, Sorumluluk kabul edilmediği takdirde görev ve usul bakımından konan hükümler hukukî değerlerinden çok şey kaybederler. Bir hukuk kaidesinin esaslı niteliklerinden birisi bu kaidenin icabında zorla yerine getirilebilmesi için gerekli hukukî müeyyedenin bulunmasıdır ki, bu müeyyede hukuk kaidesini ahlâk kaidelerinden ayırdeder. İşte bakanların görevleri hakkındaki kaidelerin müeyyedesini de onların sorumlularına dair konacak hükümlerle gerçekleştirmiş olur. Bundan ötürü görevle ilgili kaidelerin daima sorum hakkındaki kaidelerle tamamlanması gerekir. Aksi takdirde natamam bir hukuk kaidesi karşısında bulunulmuş olur.

Burada söz konusu olan sorum; bakanların görevleri ile ilgili olan sorumdur. Bakanların, görevleriyle hiç bir ilgisi olmayan ve sadece şahsî işlerinden doğan sorumluları, Milletvekilliği dokunulmazlığı hakkındaki Anayasanın 17 nci maddesi bir tarafa bırakılacak olursa, Anayasa hukukuna ait bir mesele değildir: Bakanlar da diğer yurtdaşlar gibi özel işlem ve eylemlerden şahsan ve âdi hukuk kaidelerine göre sorumlu tutulmak durumundadırlar. Gerçi bu noktayı Anayasamız açıklamış değildir. Fakat Anayasanın sadece görevden doğan işler için hüküm koymuş ve özel bir Kaza mercii göstermiş olması şahsî işlerin âdi hukuk kaidelerine tâbi olacağını ve bu işlerin genel Adalet mahkemelerinde yargılanacağını kendiliğinden meydana çıkarır. Çünkü herkes hakkında cari olması gereken genel hükümlerden bâzı işlerin veya bâzı kişilerin müstesna tutulması için bu hususta özel ve açık bir hüküm bulunmak icabeder. Aksi takdirde genel hükümler herkes hakkında aynı şekilde uygulanır. Bakanların şahsî işle-

rinin başka usule tâbi olacağını gösteren ayrı hükümler bulunmadığına göre, onlar hakkında da genel kaidelerin uygulanmaması için bir sebep yoktur.

Esasen Anayasamızın 41 nci maddesinin son fıkrasına göre, Cumhurbaşkanı bile şahsî işlerinden dolayı genel hükümlere tâbi tutulunca, Bakanların şahsî işleri hakkında aynı işlemin yapılması evleviyetle kabul olunmak gerekir (33).

Bakanların sorumlulukları, uygulanan müeyyedeğe göre üç şekilde kendisini gösterir.

Birincisi iş başından çekilmek suretinde tecelli eden siyâsî sorumluluk;

İkincisi cezaî bir müeyyedenin uygulanması şeklinde beliren cezalı sorumluluk;

Üçüncüsü kanuna aykırı olan eylem veya işlem dolayısıyla vukua gelen zararın tazmini suretinde gözükten hukukî (Mali) sorumluluktur.

#### § 8 — Bakanların Siyâsî Sorunları

Siyâsî sorumluluk Bakanlar Kurulunun veya tek bir bakanın görevinden çekilmek zorunda kalması suretiyle gerçekleşir. Anayasamızın 46 nci maddesi Bakanların bu nevi sorunlarının ne şekilde sonuçlanacağını açık olarak göstermiş değil ise de, sorumluluk prensibini şu şekilde ifade etmiştir :

“Madde 46. Bakanlar Kurulu Hük metin genel politikasından birlikte sorumludur.

Bakanların heç biri kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındaki kilerin eylem ve işlemlerinden ve politikasının genel gidişinden tekbaşına sorumludur.”

Bu sorunun iktidardan düşme şeklinde kendisini gösterdiğini Anayasamızın 7 nci maddesinin son fıkrasından çıkarmak mümkündür. Zira bu fıkraya göre Meclis, Hükümeti her zaman denetleyip düşürülebilir.

Gerçi 46 nci maddede bahis konusu olan birlikte ve tek başına sorunun, Bakanların Meclise karşı olan sorunlarını ifade ettiği, yani iş başından çekilme tarzında meydana çıkan siyâsî sorundan ibaret bulunduğu ve bu suretle maddenin hukukî ve cezaî sorum meselesiyle hiç bir ilgi-

(33) 1293 tarihli Kanununun Esasının 33 ncu maddesi bu hususta açık bir hüküm koymuştur: “Memuriyetlerinden hariç ve sırf zatlarına ait her nevi deavide Vükela'nın sair efradı Osmaniyeden asla farkı yoktur. Bu misillü hususatin muhakemesi ait olduğu mahakimi umumiyede icra olunur.”



si bulunmadığı açıklanmış değildir. Bu yüzden 46 ncı maddeye her üç çeşit sorumu da kapsıyacak şekilde geniş mana verenler bulunduğu görülmektedir.

Gerçekten Yüksek Yargıtay 6.4.1946 tarih ve 1487/2275 sayılı Kararında Bakanların akçalı sorumlularının mevcut olduğu sonucuna varmak için İçtüzük'ün 169. cu maddesinden başka Anayasanın 46 ncı maddesine de aynı zamanda dayanmak suretiyle bu geniş görüşü adeta benimsemiş gözükmektedir (34).

Bundan başka, Bakanlıklar kuruluşu hakkındaki 4951 sayılı kanun tasarısının Büyük Millet Meclisinde görüşülmesi sırasında Anayasa komisyonu sözcüsü, 46. ncı maddenin Bakanların bütün sorumlularına şamil olduğu ve bu bakımdan 47 nci maddeye lüzum olmadığı şeklinde mütalâada bulunmuş ise de (35), kanaatimizce bu görüş doğru değildir.

Anayasa Komisyonu sözcüsünün söylediği gibi, 46 ncı maddenin Fransız Anayasasından alınmış olduğu kabul edilse dahi varılan sonuç yerinde değildir. Çünkü, 25 Şubat 1875 tarihli Fransız Teşkilât Kanununun 6 ncı maddesinde Nazırların birlikte ve tek başına olan bu sorumluluklarının "Meclislere karşı" olduğu ifade edilmek suretiyle hükmün siyasi sorumu kastettiği açıklanmış bulunmaktadır. Nazırların cezalı sorumluluklarına gelince, Fransada bu mesele 15 Temmuz 1875 tarihli diğer bir teşkilât Kanununun 12 nci maddesinde düzenlenmiş bulunmaktadır. Görülüyorki 46 ncı maddenin Fransız Anayasasından alındığı iddiası bu maddedeki sorum tabirinin bütün mesuliyetlere şamil olduğu tezini haklı göstermemektedir.

Esasen Anayasamızın 46 ncı maddesine mesnet olarak Fransız Anayasasına kadar çıkmaya da lüzum yoktur. Parlemanter sistemi kabul eden diğer bütün Devletlerin Anayasalarında buna benzer hükümler bulunduğu gibi (36), 1293 tarihli Kanunu Esasının 30 ncu maddesi de bu hususu düzenlenmiş ve "Vükelâ Hükümetin siyaseti umumiyesinden müstereken ve dairei nezaretlerine ait muamelâttan dolayı münferiden Meclisi Mebusana karşı mesuldurlar." demek suretiyle bu maddedeki sorumun Meclise karşı mevcut olan siyasi sorumluluktan ibaret olduğunu

(34) Yargıtay Dördüncü Hukuk Dairesinin 4. 6. 1946 tarih ve 1487/2275 sayılı kararı, Adalet dergisi 1946 sayı 8, S. 112.

(35) B. M. M. Tutanak dergisi 1946 C. I, S.243.

(36) Almanya Mad. 56; Bulgaristan 158; Çekoslovakya 75; Fransa 6; Litvanya 60; Polonya 28, 29; İspanya 91; Rusya 66. Fransız Anayasasının sözlü geçen 6. ncı maddesinin serhi hakkında: Esmein, adı geçen eser S. 257; Barthélemy adı geçen eser S. 164, 705 e bakınız.

açıklamıştı. Cezaî ve hukukî sorumluluklar 1329 Kanunu Esasisinin 31 — 33 nci maddelerinin konusunu teşkil etmekte idi.

Şu halde diğer bütün Anayasalarda olduğu gibi Türk Anayasasının 46 ncı maddesinde sözü edilen sorum da sadece siyasidir. Ve bu madde hükmü cezalı veya akçalı sorumlulara mesnet teşkil edemez. Çünkü kanun koyucu bu maddeye iddia edildiği gibi geniş bir mana vermek istese idi, 47 nci maddeyi koymak zaruretinin duymazdı, yahut hiç olmazsa bu son maddeyi mutlak bir ifade ile değil, teferruata ve tafsilâta ait olduğunu gösterecek bir takım kayıtlarla kaleme alırdı. Gerçekten birbirini arkasından gelen iki maddenin birincisinde Bakanların sorumlu olduklarından bahis edildikten sonra, ikincisinde mutlak bir surette Bakanların sorumlularının kanunla gösterileceğine işaret olunması her iki hükümdeki sorumluluğun başka başka neviden olmaları gerektiğinden başka bir manaya alınmaz (37).

Diğer taraftan 46 ncı maddenin ikinci fıkrasında Bakanın, emri altındaki eylemler ve işlemlerinden sorumlu tutulması da bu madde hükmünün cezalı sorumlulukla ilgisi olmadığını göstermektedir. Çünkü cezalı sorum bir kişinin ancak kendi şahsî eyleminin sonucu olarak meydana çıkar ve başkalarının eylemlerinden de sorumlu olmayı gerektirmez.

Eski Bahriye Vekili İhsan Bey hakkında Yüce Divanın verdiği 16 Nisan 1928 tarihli kararda bu mesele gayet veciz bir şekilde izah edilmiştir. Kararda şöyle denilmektedir:

“Müdafaa mevkiince İcra Vekillerinin cezaî ve siyasi mesuliyetleri birbirine karıştırılmaktadır. Teşkilâtı Esasiye Kanununun 46 ncı maddesi Vekillerin heyetçe müsterek ve her birinin münferit mesuliyetlerinden bahis ederken cezaî mesuliyeti kastetmeyip siyasi mesuliyeti murat etmiştir.

Bu itibarla ki, Vekillerin her birini mesuliyetinin ef'al ve muamelâtından mesul tutmaktadır. Bu mesuliyet cezaî olamaz. Zira cezaî mesuliyet şahsidir. Hiç bir kimse velev mesuliyetinde müstahdem bulunsun başka bir kimsenin işlediği cürümden mesul olamaz” (38).

Bakanlıkların kuruluşu kanunu tasarısının müzakeresi münasebetiyle hazırlanan Anayasa Komisyonu raporu da Anayasasının 46 ve 47 nci maddelerindeki sorumluların başka başka olduğunu ve 46 ncı maddenin ancak siyasi sorumu gösterdiğini belirtmektedir (39).

(37) Bülent Nuri Esen, Anayasa Hukuku S. 187; izahlı Anayasa 35.

(38) Adliye ceridesi 1928 S. 4392.

(39) B. M. M. Tutanak dergisi 1946 C. I, S. sayı 45, S 2. Bu rapor komisyon sözcüsünün yukarıda işaret olunan beyanatının (s. 147 not 35) doğru olmadığını açık delildir.

46 ncı madde Bakanların birlikte ve tek başlarına mevcut olan siyasi sorumlularının hangi makama karşı olduğunu açıklamamıştır. Fakat B. M. M. nin; Bakanları yaptıkları işlerden dolayı siyasi manada sorumlu tutarak iş başından çekilmeğe davet edebileceğine şüphe yoktur. Zira, Anayasanın 7 nci maddesine göre Meclis Hükümeti her zaman düşürülebilir. Siyasi sorum da, iktidardan düşme veya ayrılma şeklinde tecelli eder.

Bakanların Cumhurbaşkanına karşı da siyasi şekilde sorumlu olup olmadıkları meselesine gelince:

Cumhurbaşkanının Başbakanı ve diğer Bakanları azledebileceği hakkında Anayasamızda bir hüküm yoktur. Bâzi memleketlerin Anayasaları Bakanların Devlet Başkanına karşı olan sorumlularını da açıkça belirtmişlerdir (40). Anayasamızda bu hususta açık bir hüküm konmamış olmasına rağmen Bakanların kendilerini tayin etmiş olan makama karşı sorumlu olacaklarını kabul eden müellifler mevcuttur (41).

Anayasamızın 44 ncü maddesinin 3 ncü fıkrası da bu görüşü teyit eder gözükmektedir. Gerçekten bu fıkraya göre yeni teşekkül eden Bakanlar Kurulunun Meclise sunulması işi, eğer Meclis toplanık değilse toplanma zamanına bırakılır. Bu hükümden şöyle bir mana çıkarılabilir. Yeni bir Hükümet kurulması keyfiyeti Meclisin toplu bulunmadığı, yani meclisin bir güvensizlik oyunun bahis konusu olmadığı zamanda da meydana çıkabilir. Böyle bir hal ise, Başbakanın kendiliğinden istifası, hastalığı veya ölümü gibi bir sebep bahis konusu olmadıkça ancak Hükümetin Devlet Başkanına karşı sorumlu olması ile ve onun güvenini kaybederek iş başından çekilmesiyle mümkün olabilir. Binaenaleyh Meclise karşı olduğu gibi, kendilerini tayin eden Devlet Başkanına karşı da sorumlu bulunmaları, Anayasada bu hususta bir hüküm olmamasına rağmen, kabul edilebilir bir görüştür. Biz de bu görüşe mütemayil bulunmakla beraber, bu sorunun hukuki müeyyedededen mahrum olduğunu kabul zorundayız.

Portekiz Anayasası daha ileri giderek, 112 nci maddesinde Hükümetin münhasıran Cumhurbaşkanına tâbi olduğunu ve Hükümetin iktidarda kalmasının Millî Meclisin vereceği reye bağlı olmadığını açıklamaktadır.

Amerikan Anayasa Hukukunda da Bakanlar ancak Cumhurbaşka-

---

(41) Yusuf Ziya Özer, Adı geçen eser S. 582; Bülent Nuri Esen, İzahlı Anayasa S. 35.

nına karşı sorumludurlar. Siyasî bakımından Meclise karşı sorumluları bahis konusu olamaz (42). Ancak şu var ki Amerikan Cumhurbaşkanı aynı zamanda Hükümetin de Başkanıdır.

Siyasî sorumu gerektiren sebepleri hiç bir Anayasa açıklamadığı gibi, esasen böyle bir açıklamaya da lüzum ve imkân yoktur. Meclisin güvenini sarsan her hangi bir sebep bu nevi sorumu doğrurabilir. Bu itibarla siyasî sorunun özel bir kanunla hudutlarının çizilmesine imkân yoktur. Kanun koyucuya böyle bir düşünce atfetmek abestir. Yani 47. ci maddedeki hususi kanunun siyasî sorumla bir ilgisi olmamak gerekir.

Diğer taraftan siyasî sorum ile sonuçlanan bir eylem veya işlemin aynı zamanda cezalı veya akçalı sorumu da gerektirmesi icap etmez. Kanun hükümleri bakımından hiç bir suç mevcut olmamakla beraber, Meclisin çoğunluğu ile Bakanlar Kurulu veya hatta tek bir bakan arasındaki görüş ayrılığı siyasî sorumu ve böylece iş başından ayrılmayı gerektirebilir. Bununla beraber siyasî sorumla sonuçlanan bir hareketin aynı zamanda cezalı veya akçalı sorumu da doğurması pek âlâ mümkündür. Üzerinde bilhassa durmak istediğimiz nokta, Anayasamızda düzenlenmiş olan siyasî sorumdan ziyade, 47 nci maddenin özel kanunla gösterileceğini bildirdiği hukukî ve cezaî sorum meseleleri olduğundan 46 ncı maddenin konusu olan siyasî sorum bahsi üzerinde daha fazla durmayacağız.

#### § 9 — Bakanların cezaî ve hukukî sorumluları hakkında umumi mülâhazalar

Anayasanın 47 nci maddesinin konusunu teşkil eden ve özel bir kanunda gösterileceği bildirilen sorum siyasî sorumun dışında kalan ve ancak hukukî veya cezaî şekilde kendisini gösteren sorumdur. Nasî ki, 46 ncı madde hükmü sadece siyasî soruma ilişkin bulunmakta ve gerek hukukî gerek cezaî sorumluları içerisine almamaktadır; 47 nci madde hükmünün de aynı şekilde siyasî sorum meselesiyle bir ilişkisi bulunmamaktadır.

Yalnız şu noktayı tekrar işaret etmeden geçemeyeceğiz ki, Bakanların sorumlularının siyasî, cezaî ve hukukî diye üç kısma ayrılması bu sorumluları doğuran eylem veya işlemlerin de kesin bir şekilde birbirinden ayrı olmalarını icap ettirmez. Bazen bir tek eylem veya işlem her üç sorunun da meydana çıkmasına sebep olabilir. Ancak siyasî sorumu gerektiren sebepler, kanunda sayılamıyacak kadar çeşitli ve tamamıyla B.

(42) Amerikan Anayasası madde II, Bölüm II. Amerikada olduğu gibi İsviçre Anayasasına göre de Bakanların Meclislere karşı siyasî sorumluları yoktur. Meclis kendilerine güven oyu vermediği vakit, Bakanlar istifa etmezler, gördüş tarzlarını değiştirirler.

M. M. nin takdirine bağı olduğu için Anayasa bu hususta hiç bir tahdit koymadığı halde, hukukî ve cezaî sorunun kanunla gösterileceğini bildirmişti.

Gerçi 47 nci madde kanunla tayin edilecek olan bu sorunun hem hukukî, hem de cezaî kısımları kapsiyacağını açıklamış değildir. Nitekim Anayasanın 61 nci maddesi de yine bu iki çeşit sorum arasında bir ayırma yapmadan, Bakanları "görevlerinden doğacak işlerden" dolayı yargılamak için Yüce Divan kurulacağından bahsetmektedir. Anayasanın mutlak olan bu iki metni, bu hükümlerde söz konusu olan sorunun hukukî ve cezaî olan her iki nev'e de şamil olduğunu kabul için kâfidir. Kaldı ki, İç Tüzükün 169 ncü maddesi cezalı yahut akçalı sorum deyimlerini kullanmak suretiyle meseleyi tereddüde yer vermiyecek kadar açık bir şekilde çözmüş bulunmamaktadır.

Bu iki çeşit sorunun ayrı ayrı tahliline girişmezden önce, her iki sorumu birden ilgilendirdiği için bir noktaya dokunmak faydalı olacaktır.

Yukarıda da işaret ettiğimiz gibi, özel kanunla gösterilmesi gereken sorum, Bakanların görevlerinden doğacak olan sorumdur. Yoksa görevle hiç bir ilgisi bulunmayan şahsî işlerinden doğan sorum değildir. Halen böyle görevden doğan sorum hakkında bir kanun yapılmamış olmakla beraber, bu günde meseleyi yine aynı görüş zaviyesinden incelememiz gerekir. Çünkü bu gün dahi B. M. M. tarafından gerekli görüldüğü takdirde kurulacak olan Yüce Divan, Anayasanın 61 nci maddesine göre onları sadece "görevlerinden doğacak işlerden dolayı" yargılayacaktır. O halde, görev dışında kalan işler Yüce Divanın yetki çevresi içerisine alınmamış ve onlar hakkında ayrı hükümler konulmamış bulunduğuna göre bu gibi şahsî işlerden doğacak sorumlular tamamiyle adî hukuk hükümlerine tabi olur ve genel mahkemelerin yargı çerçevesine girerler.

Bir işin görevden doğma sayılması için işle görev arasında sadece bir zaman ve mekân münasebetinin bulunması kâfi değildir; işin görevle ilgili olması lâzımdır. Bu ilgi de her hâdisede ayrıca tetkik ve tesbit olunmak gerektir. Bu hususta şimdilik yalnız şunu söyleyebiliriz ki, görevden doğan ve sorumla neticelenecek olan iş görevin kötüye kullanılması veya yetki sınırının aşılması şeklinde tecelli eder.

"Görevden doğan iş" kavramına böylece işaret ettikten sonra cezaî ve hükukî sorumluları ayrı ayrı inceleyebiliriz.

#### § 10 — Bakanların cezaî sorumluları

Bakanların sorumluları hakkındaki özel kanun henüz çıkmamış bulunmakta beraber, Hükümet üyelerinin görevlerinden doğan işlerden ötürü

sorumlu olacaklarına şüphe yoktur. Anayasanın bahsettiği özel kanun çıkıncaya kadar bu sorum mevcut kanun hükümlerine göre kararlaşacaktır. Zaten Yüce Divan hakkındaki Anayasa maddeleriyle Meclis Soruşturması hakkındaki İç tüzük hükümleri kanunlar dairesinde Bakanların sorumunu tesise kâfidir. Eski Bahriye Vekili İhsan Beyin mahkûmiyetine karar veren Divanı Âlinin 18 Nisan 1928 tarihli kararında belirtildiği üzere “Divanın mevzu kanunlara tevfikân muhakeme icra ve hüküm itası ile mükellef olduğunu 66 ncı madde sarâhaten bildirmektedir. Binaenaleyh bu bapta kanunu mahsusun henüz vaz ve neşredilmemiş olması - büyük küçük - herkese şamil olan umumî kanunlar ahkâmının Vekiller hakkında mühmel ve vekillerin vazife ifası hususunda keyfi harekete mezun ve binnetice lâyüsel kalmalarını müstelzim görülmez” (43).

Diğer taraftan Ceza Kanunumuzun 279 ncü maddesi Bakanları da içerisine alacak şekilde bir memur tarifi yapmıştır. Gerçekten bu madde hükmüne göre: “Devamlı veya muvakkat surette teşriî idarî ve adlî bir âmme vazifesi” gören herkes memur sayılır (44) ve binnetice Ceza Kanununun memur suçlarını ilgilendiren hükümleri Bakanlar hakkında da uygulanır.

Binaenaleyh şu hükümler karşısında Bakanları ceza bakımından sorumlu tutmak hususunda hiç bir suretle tereddüt edilemez.

Suri bir mantıkla hareket eden ve mesleyi sadece bir tek metin zaviyesinden tetkik eden kimseleri tereddüde düşüren nokta, Bakanların sorumlarının özel kanunla tayin edileceği hakkında Anayasanın 47 ncü maddesinde bir hüküm konmuş olması ve henüz böyle bir kanunun yapılmamış bulunmasıdır. Fakat görevi de ilgilendiren bu kanunun yapılmamış olması Bakanların vazife görmelerine engel olmadığı gibi, bu görevlerden dolayı neticede sorumlu tutulmalarının da önüne geçemez, Aksini iddia etmek, görevle ilgili kaidelerin müeyyedesiz, yani tamamiyle takdire bağlı ve netice itibariyle keyfi olduğunu kabul etmeğe müncer olur ki, Hukuk Devletinde böyle bir şeye cevaz olamaz.

Bazı memleketlerin Anayasaları Hukukî Devlet prensiplerini tam bir surette gerçekleştirmek ve Bakanların sorumları hakkında her türlü tereddüdü önlemek için açık hükümler koymuşlardır. Sorumluluk hakkında Muhtelif memleketlerin Anayasalarında Kabul edilmiş olan bu hükümleri ilmi ve kesin bir tasnif yapmış olduğumuz iddiasında bulunmaksızın, bir kaç sınıf içerisinde toplamak mümkündür:

(43) Gerideki Adliye 1928 - 1929 S. 4393.

(44) Bu hususta, Sıddık Sami Onar, İdare Hukuku ikinci basım S. 806 ya bakınız.

a — Almanya, Polonya, Çekoslovakya ve Finlandiya gibi bâzı memleketlerin Anayasaları cezalı sorumu gerektiren hareketlerin mahiyetlerini belirtecek şekilde bir formül kullanmaktadırlar. Bu hareketler “Anayasayı veya diğer kanun hükümlerini — bilerek veya ağır ihmal suretiyle ihlâl etmek” şeklinde ifade olunmaktadır (45). Çekoslovakya ve Yugoslavyanın harpten sonra kabul ettikleri yeni Anayasalarında da buna benzer hükümler mevcuttur.

b — Diğer bir kısım Anayasalar bu kadar şumullü ve umumî bir hüküm koymamış olmakla beraber, cezalı sorumu gerektiren eylemleri yine genel mefhumlar halinde saymakla beraber, adeta hâdiseci bir usul takip etmişlerdir. Bunların başında Portekiz ve Brezilya Anayasalarını sayabiliriz. Bu iki Anayasaya göre:

- 1 — Milletın siyasî varlığını;
- 2 — Anayasayı ve müesses siyasî rejimi;
- 3 — Amme iktidarlarının serbestçe kullanılmasını;
- 4 — Siyasî ve ferdi haklardan istifadeyi ve bu hakların kullanılmasını;
- 5 — Memleketin iç güvenliğini;
- 6 — İdarenin müstakimliğini;
- 7 — Devlet nü kudunun Anayasaya tevfikân muhafazasını ve kullanılmasını;
- 8 — Devlet muhasebe kanunlarını;

ihlâl eden eylemler cezalı sorumluluğu doğururlar (47).

Bulgaristan'ın meşrutî Anayasası da bir evvelki gurupta saydığımız Anayasalarla bu gurup arasında bir yer almaktadır. 155 nci maddesinde Bulgar Anayasası bir taraftan “vatana veya krala ihanet, şahsî menfaat gayesiyle kraliyete zarar irası” gibi bir kaç suç saydığı gibi diğer taraftan da Anayasasının ihlâlinden bahis etmektedir.

Amerikan Anayasasının yürütme uzvuna ayrılmış olan II nci maddesinin, itham (Inpeschemânt) başlığı altındaki IV ncü kısmı da Başkanın, Başkan yardımcısının ve bütün sivil memurların vatan hainliği, ihtilâs ve irtikâp, yahut bütün diğer cinayetler ve kötülükler sebebiyle ithamından bahis etmektedir (48).

(45) Almanya 59; Finlandiya 47, 59; Polonya 30; İspanya 92; Çekoslovakya 79; Yugoslavya 78; Litvanya 64.

(47) Brezilya Mad. 54; Portekiz Mad. 115.

(48) İthamı mücb sebep olarak 1875 Fransız Anayasası (Mad. 12) cinayet (Crimes); Mısır Anayasası (Mad. 67) suç (Infraction); Litvanya Anayasası (Mad. 64) suç veya ihanet cürmü kelimelerini kullanmışlardır. 1946 tarihli Fransız Anayasası da (Mad. 56) cinayet ve cürümden bahsetmektedir.

c — Üçüncü bir kısım Anayasalar da Bakanların sorumlu olduklarını bildirmekle yetinmekte, fakat sorumu doğuran hareketin mahiyet ve şumulü hakkında hiç bir işareti ihtiya etmemektedir. Bu tip Anayasaların başında 1848 tarihli İtalyan Anayasası var ki, 67 nci maddesinde “Nazırlar mesuldür'ler” demekle yetinmiş; Estonya, Cenevre Kantonu, Danimarka, Belçika, Romanya Anayasalarının yaptıkları gibi (49) teferruata ait hususların kanun ile düzenleneceği hakkında ayrı bir hüküm dahi koymamıştır.

d — Bakanların sorumu hakkında, dolayısıyla olsa bile, hiç bir hükümü kapsamıyan Rus ve Japon Anayasalarını bir tarafa bırakacak olursak, Arnavutluk, Holanda ve Türkiye gibi bazı Devletlerin Anayasaları da Bakanların sorumluluğu prensibini açık bir şekilde ifade etmiş olmakla beraber, Bakanların sorumunun kanunla tayin edileceğini bildirmek suretiyle, bu sorunun mevcut olduğu sonucuna götüren bir hüküm sevk etmiş bulunmaktadırlar.

Bu tip kanunlar arasında bulunan Belçika Anayasası Bakanların sorumluluğu hakkındaki özel kanun yapıncaya kadar takip olunacak usulü de göstermiştir: bu mesele ile ilgili olan geçici 134 ncü madde aynen şöyledir: “Bir kanun ile vuku bulacak tanzime değin mümessiller meclisi bir nazırı itham ve temyiz mahkemesi de suçu vasıflandırmak ve cezayı tayin etmek suretiyle muhakeme hususunda takdire bağlı salâhiyeti haiz olacaktır.

Mamafi Ceza kanunlarının sarahaten tayin ettikleri ahval baki kalmak üzere ceza kalebentliği tecavüz etmiyecektir.”

1831 tarihli Anayasanın 90 ncü maddesinde vaid edilen sorumluluk kanunu henüz yapılmamış olduğu için, işbu geçici 134 ncü madde hâlâ yürürlükte bulunmaktadır.

### § 11 — Bakanların cezalı sorumlularının tetkik mercii

Görüşlerinden doğan işlerden ötürü Bakanların sorumunu tayin hususunda kabul olunan hükümler memleketten memlekete değıştiği gibi, bu sorumu inceliyecek olan merciiin tayin ve teşekkül tarzı, yetkileri bakımından türlü Anayasalarda konmuş olan hükümler de birbirine benzemektedir. Bununla beraber tali hükümler arasındaki değışiklikler bir tarafa bırakılacak olursa, esasa ait umdeler bakımından bu hükümleri aşğıdaki şekilde tasnife tâbi tutmak mümkündür.

(49) Estonya 58; Cenevre 93; Belçika 90; Danimarka 12. 14; Romanya 98.



Evvelâ yargı fercii hakkında kabul olunan sistemleri ve bizim Anayasamızın hükümlerini inceleyelim:

Bakanları görevlerinden doğan cezalı sorum dolayısıyla yargılayacak merciin tayini bakımından üç sistem kabul olunmuştur.

a — Bazı memleketlerin Anayasaları Bakanları yargılamak için ayrı ve istisnâî bir mercie lüzum görmemişler, bu işi memleketin en yüksek kaza merciine yani Temyiz mahkemesine havale etmeği uygun bulmuşlardır. İsviçrede (Federal Makam ve memurların sorumu hakkındaki 1853 tarihli kanun mad. 2, 25), Belçikada (Anayasa Mad. 90), Romanyada (Anayasa Mad. 98), Portekizde (Anayasa Mad. 114) ve Birezilyada (Anayasa Mad. 52) bu usul kabul olunmuştur.

Birezilyada kabul olunan sistem şu özelliği vardır:

Bakanlar görevlerinden doğan işlerden dolayı yalnız olarak yargılandıkları takdirde yetkili merci adı mahkemedir; fakat Bakanların görevlerinden doğan suçları, aynı zamanda Cumhurbaşkanı'nın da görevinden doğan bir suçla irtibat halinde ise, bakanlar dahi Cumhurbaşkanı ile birlikte ve ona teban Sena tarafından yargılanırlar. (Birezilya Anayasası mad. 52)

1929 tarihli Avusturya Anayasasının kabul ettiği sistem de keza bazı özellikler taşımaktadır:

Bakanları görevlerinden doğan işlerden ötürü yargılayacak olan makam Anayasa mahkemesidir. (Verfassungsgerichtshof). Fakat bu mahkeme aşağıda sözünü edeceğimiz diğer Yüce divanlar gibi sadece Bakanları veya Devletin öteki yüksek memurlarını yargılamak üzere geçici olarak kurulan bir yargı yeri değildir. Bu mahkeme daimî olarak kurulmuştur ve geniş manada yetki işlerini halleden bir uyumsuzluk merciidir. Çünkü, yalnız adli kaza ile idarî kaza arasındaki görev ihtilâflarınının değil, fakat aynı zamanda adalet mahkemeleriyle idare makamları arasında ve idarenin türlü makamları arasındaki görev ihtilâfları ile, idarenin mülki taksimatı bakımından mevcut Kamu tüzel kişileri arasındaki anlaşmazlıkların da tetkik mercii orasıdır. (Avusturya Anayasası Mad. 137,138).

Bundan başka Avusturya Anayasa Mahkemesi kanunların ve tüzüklerin Anayasaya aykırı olup olmadığını (Mad. 139, 140); Seçim tutanakları hakkındaki şikâyetleri (Mad. 141) nihayet özel bir kanun hükmüne göre, Devletler hukuku kâdelerinin ihlâlinden doğan istemeleri de (Mad. 145) tetkik eder. Bu itibarla Avusturyada, Bakanların cezalı sorumlarını tetkik eden mahkemeyi istisnâî değil, umumî bir mahkeme saymak mümkündür.

b — Çoğunluğu teşkil eden Anayasalar Bakanları yargılamak üzere Yüce Divan adı ile özel bir mahkeme kurulmasını derpiş etmişlerdir:

Polonya (Mad. 30); Finlandiya (Mad. 59); Danimarka (Mad. 14, 66); Bulgaristan (Mad. 158); Almanya (Mad. 159); Estonya (Mad. 58); İspanya (Mad. 92); Arnavutluk Mad. 135) ve Mısır (Mad. 68) bunlar arasındadır.

Yüce Divanın teşekkül tarzı ve üyelerinin tayini bakımından bu memleketlerin Anayasaları arasında da değişiklikler varsa da, bunları ayrı ayrı incelemeye lüzum görmüyoruz.

c — Bazı memleketlerde Bakanları yargılayacak olan Yüce Divanın yargılama vazifesini siyasi uzuv mahiyetinde bulunan Sena yani Ayan Meclisi yapmaktadır. Bu sistemi kabul eden memleketlerin başında İngiltere bulunmaktadır. Diğer memleketler de bu usulü İngiltereden iktibas etmişlerdir.

İngilterede bu sistem tarihî bir geleneğin mahsulüdür: Lordlar kamarası ötedenberi İngiltere Krallığının yüksek memurlarını yargılamak hakkına sahip bulunuyor ve Bakanları da Devletin en yüksek memurları saymak suretiyle Lordlar kamarasının bunlar üzerinde de yargı hakkını haiz olduğu sonucu çıkarılıyordu. Ancak bunları itham edecek bir jüri heyeti lâzımdı. Zira İngilterede hiç bir kimse jüri tarafından itham edilmedikçe mahkeme önüne sevkedilemiyordu. Avam Kamarası da kendisini İngilterede mevcut Kontlukların en yüksek temsilcilerinden kurulmuş en büyük jüri telâkki etmek suretiyle kendisinde Bakanları itham etmek haklarının mevcut olduğunu kabul eyledi. Böylece 14 ncü asrın sonlarında İngilterede itham (Impeachment) usulü meydana çıktı. Bu usul İngiltereden Amerikaya, Fransaya ve diğer memleketlere yayıldı (50).

İtham edilen Bakanları yargılayacak mercii tayin ve teşekkülü memlekette memlekete ayrı olmakla beraber, itham mercii hemen her yerde aynıdır: Millet tarafından seçilen temsilcilerden kurulmuş olan Millet Meclislerine Bakanları itham hakkının tanınması bütün demokrat Anayasaların temel hükümlerinden birisi haline gelmiştir. Ancak bazı Anayasalar bu yetkiyi Millet Meclisi yanında Devlet Başkanına da tanıtmaktadırlar (51).

Şu kısa göz gezdiristen çıkan sonuç şudur ki, bir iki memleket istisna edilirse, zamanımız Anayasalarının çoğunda Bakanları yargılamak üzere istisnai bir mahkeme kurulması kabul olunmuştur.

(50) İtham (Impeachment) usulünün tekâmül şekli hakkında klâsik esasiye hukuku kitaplarına bakınız; bilhassa Esmein; Droit constitutionnel C. 1, S. 148; Yusuf Ziya Özer Mukayeseli Hukuku Esasiye S. 61 ve sonrakiler.

(51) Estonya 58, Polonya 30/2; Danimarka 14; Finlandiya 47; Romanya 98; Yugoslavya 78.

Hukuk Devletinin ve Demokrasinin temel taşlarından birisi olan kanun karşısında eşitlik prensibine pek de uygun olmıyan bu sistemin sebebi nedir?

Fransız Anayasa Hukuku müelliflerinden J. Barthélemy bu istisnai kaza sisteminin çeşitli sebep ve düşüncelerle izah edilebileceğini söylemektedir (52). Bu sebeplerden bilhassa üçü, kanaatimizce, bir gerçek payı taşımaktadır:

1 — Aleyhine suç işlenmiş olan rejimin veya milletin menfaati: iktidarı ellerinde tutan veya tutmuş yahut da ileride tutacak olan kimsele-re karşı genel hukuk yargıçları, bilhassa tayini ve terfi işleri idare makamlarına bağlı olduğu takdirde, çekingen ve mütereddit hareket edebilirler.

2 — Adli kaza mercilerinin prestij ve menfaatları: Genel hukuka ait kaza mercilerini siyasî işlere karıştırmak doğru değildir. Böyle bir hareket adli kazanın ancak aleyhine sonuçlar verebilir.

3 — Bakanların cezalı ve akçalı sorumluları, siyasî sorumlularının bir devamıdır. Binaenaleyh suçluluğun takdirine yalnız kanun hükümleri değil, aynı zamanda siyasî ve içtimai zaruret ve menfaatlar da gözönüne alınmak lâzımdır.

Bakanların sorumluluk halleri kanunla tesbit edildiği, gerek fiilin takdirinde gerek cezanın tayininde mahkeme kanuna bağlı olduğu takdirde istisnai mahkeme kurulması, bilhassa yargı görevinin siyasî bir meclise verilmesi lehinde ileri sürülen bu sebepler kıymetlerini kaybederler.

Ancak tatbikatta gerek fiilin takdir ve tavsifi ve gerek cezanın tayini bakımından kanuna bağlılık sistemi bu gün her tarafta kabul olunmamıştır.

Anglosakson memleketleriyle onların sistemini kabul eden Devletlerin Anayasa hükümlerine veya bu husustaki mahkeme içtihatlarına göre; Bakanları yargılayacak makamların sorumu gerektiren fiilin takdirinde ve cezanın tayininde kanunlarla mukayyet olmaması fikri hâkim bulunmaktadır.

Amerikan Anayasasına göre, Sena Bakanların sorumu gerektiren eylemlerini takdir hususunda Ceza Kanunu ile bağlı değildir. Amerikan Anayasasında Senaya tanınan bu serbest takdir keyfiyeti Anayasanın kabul ettiği sistemin icaplarıyla uzlaştırılabilir. Çünkü, Amerikada Bakanların meclise karşı siyasî sorumluları yoktur ve Yüce Divandaki cezalı sorum diğer memleketlerde kabul olunan siyasî sorunun yerini tutmaktadır. Zira,, Senanın vereceği hüküm ancak görevden çıkarma veya Ame-

(52) J. Barthélemy, Droit constitutionnel S. 367.

rika Devletlerine ait hizmet yapmak ehliyetinden mahrumiyet şeklinde tecelli edebilir (53). Yüce Divan olarak teşekkül eden Senanın bu suretle verdiği cezalar, Bakanların genel hükümler dairesinde adalet mahkemelerince umumî hükümlere göre takiplerine engel olamaz.

Genel mahkemelerden başka özel bir Devlet - Adalet Divanını derpiş eden eski Alman sistemi de Amerikada kabul edilen usule benzemektedir: Alman Devlet - Adale; Divanı Kanununa göre, bu Divan huzurunda Bakanlar aleyhine açılan dava, bir ceza veya hukuk dâvası değildir ve genel hükümler dairesinde Adalet mahkemelerinde açılacak ceza veya hukuk dâvalarına tesir etmez (54).

Halbuki, Fransada Yüce Divan olarak teşekkül eden Sena tamamiyle bir ceza mahkemesi gibi hareket etmektedir ve Senanın işe el koymuş bulunması genel ceza mahkemelerinde yapılmakta olan takibatı durdurmak neticesini doğurmaktadır (55).

1875 tarihli Fransız Anayasasında, Bakanların görevlerinin yerine getirilmesi münasebetiyle işledikleri cinayetler (Crimes) dolayısıyla itham edilebilecekleri yazılı olduğu ve Yüce Divan huzurundaki yargılama usulünü tayin eden 5. Ocak. 1918 tarihli kanunun onuncu maddesi ile bu maddenin matufu olan 10. Nisan. 1889 tarihli kanunun 23 ncü maddesi Ceza Usulü ve ceza kanunları hükümlerinin uygulanacağını bildirdiği halde, Fransız Yüce Divanı görevini yapan Sena, kendisini Ceza Kanunu hükümleriyle bağı saymamaktadır (56).

Fransız hukukçularının çoğu bu teze taraftar gözükmekte ve bu tezin Anayasa hükümlerine aykırı olmadığını iddia etmektedir (57).

(53) Amerikan Anayasası madde 1, Bölüm 3, Mad. 10; II, Bölüm IV, Mad. 1.

(54) Alman Devlet Adalet Divanı Kanunu 2 - 15; Dr. G. Anschütz, Alman Rayhı Anayasası S. 196; Mısır Anayasasının 69 ncü maddesine göre Yüce Divanın kanunlarla bağı olması gerekmekte ise de, ceza olarak Bakanlara siyasi haklardan mahrumiyetten başka ceza verilemez.

(55) 16. Temmuz. 1875 tarihli Teşkilât kanunu Mad. 12, F. 3.

(56) 1918 yılında casusluktan dolayı bir Bakanın Sena tarafından yargılanması sırasında iddia makamı mahkemenin kanunlarla bağı olduğunu iddia ettiği halde Sena, fiili tavsif ve cezayı tayin etmenin kendisine ait olduğunu şu şekilde ifade etmiştir: (attendu qu'il appartient a la cour de Justice usant du pouvoir souverain qu'elle tient de 1, l'art. 12 de la loi du 16 Juillet 1875.. de qualifier le fait et de déterminer la peine). Bu hususta bakınız: Esmein adı geçen eser C. 2, S. 287 Not 195; iddia makamının görüşü hakkında Esmein adı geçen eser C. 2 S. 284 Not 182.

(57) Esmein adı geçen eser C. 2 S. 288; J. Barthélemy adı geçen eser S. 881, M. Hauriou adı geçen eser S. 201; H. Barthélemy Droit administratif S. 89.

Buna mukabil Duguit ve Carré de Malberg gibi bazı hukukçular ise, Senanın kanunla bağlı olması gerektiğini ve ancak bu tezin Anayasaya uygun olduğu fikrini müdafaa etmektedirler (58), ki kanun metinlerine ve Hukuk Devleti mefhumuna uyan da budur.

Türk Anayasası serbest takdir sistemini kabul etmemiş, Yüce Divanın bir mahkeme olmak dolayısıyla diğer mahkemeler gibi kanuna bağlı olmasını tercih etmiştir. Gerçekten Anayasanın 66 ncı maddesi Yüce Divanın kanunlara göre yargılayıp hüküm vereceğini âmir bulunmaktadır ve tatbikatta da Yüce Divan, kararlarında daima bu görüşü benimsemiştir (59).

Yusuf Ziya Özer, memleketimiz için dahi serbest takdir usulünün kabul edilebileceğini ileri sürmektedir. Anayasanın 66 ncı ve İçtüzük'ün 169 ncü ve sonraki maddeleri karşısında Bakanları itham edebilmek için kanunen muayyen bir suçun söz konusu olması veya Medenî Hukuk hükmünce tazmini icabeden bir zarar ika edilmiş olması gerektiği telâk-kisinin hâkim olduğuna işaret ettikten sonra, Yusuf Ziya Özer şöyle demektedir:

Bu noktaî nazar mahzî hatadır. Nizamnamei dahiliyi yapan encümen Divanı Âlinin teşkili sebebini ve ifa edeceği vazifenin mahiyetini tamamiyle anlayamamış gözükür. Divanı Âli her şeyden evvel bir politika mahkemesidir. Binaenaleyh bu mahkeme siyasi ricalden tereküp etmek lâzımgelir. Vükelânın ifayı vazifede bir suç yapmaları ihtimali bertaraf edilemezse de, kanun yalnız bu ihtimali gözönüne almamıştır. Bu ihtimal hakikata çok uzaktır.

Onların yapabilecekleri en fena iş siyasi hatadır. Bu hatalar o kadar büyük ve o kadar vahim olabilir ki, memleket en büyük suçlardan daha büyük ve belki de hudutsuz mesaip ve felâkete uğrayabilir. Suçun cezayı mucib olması kasta makrun olmasına vabestedir. Hatada ise kasıt mevzubahis olamaz. Şu halde Vükelânın memlekete en büyük müsibet davet edecek mahiyetteki hatası siyasi cürüm kastı olmadığından dolayı cezasız mı kalacaktır?" dedikten sonra 66 ncı maddenin "ancak Divanda takip olunacak usul bakımından mevzu olduğu kanaatini izhar etmektedir (60).

(58) Duguit adı geçen eser C. 4, S. 474; C. De Malberg adı geçen eser C. 2, S. 789 Not 23; J. Barthélemy dahi Senanın serbest takdir hakkının Anayasaya uygun olduğunu söylemekle beraber bu tezi sevmediğini ilâve etmektedir. Aynı eser S. 882

(59) Divanı Âli Kararları: Adliye Ceridesi 1928 S. 3359, 4388; 1929, S. 5217.

(60) Yusuf Ziya Özer Mukayeseli Hukuku Esasiye S. 582 ve müteakip.

Fakat memleketimizde hâkim olan doktrin ve Yüce Divanın tatbikatı bu görüşü benimsememektedir (61). Esasen mevcut kanunî hükümler de bu görüşü benimsemeye müsait değildir. 66 nci maddenin mutlak metni Yüce Divanın sadece usul bakımından mevcut kanun hükümleriyle bağli olacağı şeklinde bir yoruma cevaz vermez. Zira sözü geçen madde Yüce Divanın sadece yargılamada değil, fakat hüküm verme işinde de kanunlara göre hareket edeceğini bildirmektedir.

Bundan başka Yüce Divanın kuruluş tarzı bu görüşümüzü teyit eder. Gerçekten Anayasanın 52 nci maddesine göre Yüce Divan siyaset adamlarından değil, memleketin iki en yüksek yargı uzvunu temsil eden Yargıtay ve Danıştay Başkan ve üyeleri arasından seçilmiş hukukçulardan kurulur. Bu üyelerden kurulan mahkeme Bakanların fiillerini siyasi bakımdan değil ancak kanun bakımından inceler ve hükmünü verir. Bir mahkeme olan Yüce Divanın başka şekilde hareket edebilmesi için kanunun açık bir şekilde ona bu yetkiyi vermesi gerekirdi. Nitekim Amerika ve Belçika gibi bazı devletlerin Anayasaları (62) ve 1921 tarihli Alman Devlet Adalet Divanı Kanunu bu hususta gayet açık hükümler koymuşlardır. Halbuki mevzuatımızda böyle bir yetkinin kabulüne delâlet edecek hiç bir hüküm yoktur. Bundan ötürü Yüce Divanı, siyasi Adaleti yerine getiren bir mahkeme olarak vasıflandırmayı da doğru bulmuyoruz. Çünkü bu mahkeme, işaret ettiğimiz veçhile; Bakanların eylem ve işlemlerini siyasi neticeler bakımından inceleyip hükme bağlamamaktadır; o ancak kanun hükmüne bağlıdır ve Anayasanın 54 ncü maddesinde çizilen sınırlar içersinde bütün davaların görülmesinde ve hükmünde bağımsızdır.

Nihayet zamanımız Devlet telâkkisinde hâkim olan demokrasi ve hukukî devlet mefhumları ile Anayasamızın 69 ncu maddesinde hukukî ifadesini bulmuş olan herkesin kanun karşısında eşitliği prensibi ve Ceza Hukukunun sarsılmaz bir düsturu olan “kanunsuz suç ve ceza olmaz” kaidesi de kim olursa olsun, ne kadar ağır suç işlemiş bulunursa bulunsun, hiç bir kimsenin önceden düzenlenmiş hukuk kaideleri olmadan cezaya çarptırılmasına cevaz vermezler.

#### § 12 — Bakanların Hukukî Sorumluları:

Bakanların görevlerinden doğan eylem ve işlemleri yalnız ceza baki-

(61) Sıddık Sami Onar İdare Hukuku S. 559; Bülent Nurl Esen, Anayasa hukuku S. 208.

(62) Amerika Anayasası madde I bölüm III Mad. 9, 10; Madde II bölüm IV Mad. 1; Belçika Anayasası geçici madde 134.

mından değil, hukuk bakımından da sonuçlar verebilir. Yani bu eylem ve işlemler yalnız Kamu düzenini bozarak bütün topluluğu ilgilendirecek sonuçlar değil, fakat aynı zamanda veya sadece memleketler arasındaki muvazeneyi değiştirerek para ile ölçülmesi kabil ve bu suretle tazmini mümkün zararlı sonuçlar da doğurabilir (ve Bakanların bu sonuçlara katlanmaları gerekir. Eylem ve işlemlerden doğan zararlı sonuçları, Bakanların tamir ve tazmine mecbur olmalarını, yani hukuken sorumlu tutulmalarını meneden bir hüküm kanunlarımızda mevcut değildir; bilâkis bu mecburiyeti gösteren müsbet hükümler vardır.

Bir kere Yüce Divan hakkındaki Anayasanın 61 nci maddesi "görevlerinden doğacak işlerden dolayı" yargılanmaları hususunda Yüce Divanın kurulacağından bahis etmektedir. Bu (işler) Ceza Hukukunu ilgilendirdiği gibi, Medeni Hukuku da ilgilendirebilir. Anayasamız diğer bazı Devletlerin Anayasalarında olduğu şekilde sırf cezaî sorumdan bahsetmemiş ve bu suretle hukukî ve cezaî sorum arasında bir ayırma yapmamıştır; her ikisini kapsıyacak şekilde genel terimler kullanmıştır. Hukuk genel prensiplerine göre mutlak bir surette kullanılan sorum deyimi her iki nevi sorumu da kapsar. Kanundaki ifadede bunlardan yalnız birisinin kastedildiğini iddia edebilmek için böyle bir tahdidi gösteren bir sıfatın kanun metninde mevcut olması gerekir. Anayasada böyle tahdidi tazammun eden bir metin mevcut olmadıktan başka esasen İçtüzük'ün 169 ncu maddesi her türlü tereddüdü önleyecek şekilde, cezalı ve akçalı sorum deyimlerini kullanmıştır. İçtüzük'ün akçalı sorumdan kastettiği şey hukukî sorumdur. Çünkü hukukî sorum vukua gelen zararı örtecek bir paranın, belli bir miktar akçanın ödenmesi şeklinde meydana çıkar. İşte bu bakımdan iç tüzük hukukî sorum deyimi yerine akçalı (malî sorum kelimelerini kullanmıştır. Şu halde Bakanların cezalı sorumluları ile birlikte hukukî sorumluları da İçtüzük hükümlerince açıkça kabul edilmiş demektir.

Diğer taraftan Yüce Divanın kanunlara göre yargılayacağı ve hüküm vereceği Anayasada kabul edildiğine göre bu kanunların hukukî sorum hakkındaki hükümlerinin de gözönüne alınması gerekir ve bu itibarla herkesin haksız bir surette ika ettiği zararları tazmine mecbur olduğu hakkındaki Borçlar Kanununun 41 nci ve sonraki maddeleri hükmü Bakanlara da, diğer yurttaşlar gibi aynen uygulanır.

Bundan başka Muhasebe Umumiye Kanununun 13 ncu maddesinin son fıkrasında, Bakanların B. M. M. tarafından tayin edileceği bildirilen sorumluları da tamamiyle hukukidir.

Bakanların vazifelerinden dolayı hukukan da sorumlu olduklarını böylece tesbit ettikten sonra, şimdi bu sorumun hangi esaslara dayanacağını inceleyebiliriz:

Türk Hukuk sisteminde sorunun dayandığı ana fikir kusurdur, yani bir kimse, prensip itibariyle, kusurlu olan hareketlerinin doğurduğu zararları tazmin etmek zorunda kalır. Gerçekten Borçlar Kanununumuzun 41 nci maddesi hususî hukuk sahasında ferdin sorumunu kusura isnat ettirdiği gibi, Danıştay Kanununun 23 ncü maddesi de âmme hukuku alanındaki devletin sorumunu yine kusura dayamaktadır. Gerçi hususî hukukun münferit bir kaç hükmünde kusura dayanmayan objektif sorum şekli de kabul edilmiştir. Fakat bu, tamamıyla istisnaîdir ve ancak kanunun açık bir surette belirttiği hallere munhasırdır.

Âmme hukukumuzda ise, objektif sorum hali henüz mevcut değildir.

Bakanların görevlerinden doğan hukukî sorumluları, genel hükümler dairesinde kusur prensiplerine dayanmak gerektir. Çünkü mevzuatımızda Bakanlar hakkında bu prensipten ayrılmayı gerektirecek özel hükümler yoktur. Ancak Bakanların hukukî sorumluları çok vakit âmme hizmetlerinin görülmesi münasebetiyle yapılan veya alınan idarî fiil ve kararlardan doğacağı için, evvel emirde bu sorunun idareye mi yani Devlete mi yahutta bakana mı yükletilmesi gerektiği meselesini halletmek lâzımdır.

İdare Hukukunda kabul olunan telâkkiye göre idarî fiil veya muamelelerin yapılması münasebetiyle işlenen kusur hizmet kusuru ve şahsî kusur olarak ikiye ayrılmakta; kusur hizmete kabili isnat ise sorum idareye; bilâkis memura kabili isnat ise sorum da memura yükletilmektedir. Bakanlar hukukî durumları itibariyle memur stadüsüne girmezlerse de, işbu sorum bakımından Bakanlarla diğer memurlar arasında bir ayırma yapmağa lüzum yoktur (63).

Mevcudiyeti Prensip itibariyle kabul olunan Bakanların hukukî sorumlularının da, ancak şahsî kusurlarının varlığına tâbi olmasından ve hizmet kusuruna atfedilebilecek zararların Hazineye yükletilmesinden daha tabii bir şey olamaz.

Fakat hizmet kusuru ile şahsî kusuru birbirinden ayıracak miyar nedir? Yani zararlı sonucu doğuran kusur ne vakit şahsidir, ne vakit hizmete aittir?

Her şeyden önce şunu söyleyebiliriz ki Bakanın fiil veya muamelesi cezai neticeler de doğurmakta ise kusurun şahsi olduğunda tereddüt edilemez. Çünkü cezalı sorumda kusurun şahsa veya idareye ait olduğu gibi bir tefrik yapılmaz. Bu sorumda kusur tamamen şahsidir. Zira ceza hukukunda mesuliyetin şartı failde cürüm kastının bulunmasıdır, Böyle

(63) Louis Rolland, Précis de Droit administratif, 1938, 3.344.



bir kasdi idareye atıf imkânıdır. O halde, Bakanın hukukî sorumu, cezaî bir fiile tebean bahis mevzuu olmakta ise burada kusurun idareye değil, şahsa ait olduğunu kabul etmek gerekir.

Sadece hukukî sorunun söz konusu olduğu hâllere gelince, bu meselede Fransız hukukçuları kusurlu fiilin hizmetle olan bağılık derecesine bakmaktadırlar. Onlara göre, kusurlu fiil, hizmetin normal icaplarından ayrılmazsa kusur hizmete aittir ve sorum Hazineye yükletilir; yok eğer kusurlu fiil hizmetin icaplarından ayrılacak bir mahiyette ise, kusur şahsidir ve o fiili yapan şahıs bizzat sorumludur (64).

Yüksek Yargıtay muayyen bir hâdisede, “şekil ve maksat bakımından idarî tasarruf mefhumu ile telif kabul etmiyen kanunsuz bir hareketi” şahsî kusur olarak telâkki etmek suretiyle aynı sonuca varmaktadır (65).

Kanunsuz bir hareketin hangi hâllerde şekil ve maksat bakımından idarî tasarruf mefhumu ile telif kabul etmez olduğunu önceden tayine imkân yoktur. Durumu her hâdisede ayrı ayrı incelemek lâzımdır. Bu hususta sadece şunu söyleyebiliriz ki, idarî tasarrufta bulunan kimsenin suniyeti şahsî kusura bir delil olabilir.

Bakanların hukukî sorumlularının kanunî dayanağını ve şahsî kusur kavramını böylece tesbit ettikten sonra bu sorunun tetkik merciini araştırabiliriz.

### § 13 — Bakanların Hukukî sorumlularının tetkik merci.

Bakanların görevlerinden doğan işlerden dolayı hukukî sorumlularını tetkik ve tesbit edecek olan makamın tayini bakımından mevzuatımızda mevcut hükümlerle mahkeme içtihatları birbirine pek uymamaktadır.

İlk önce kanun hükümleri üzerinde duralım:

Anayasanın 61 nci maddesi “Bakanları.. görevlerinden doğacak işlerden dolayı yargılamak için Yüce Divan kurulur” demektedir. Yukarıda belirttiğimiz veçhile Anayasanın bu hükmü cezalı sorumla hukukî sorum arasında bir fark yapmadıktan başka hukukî sorumun Devlete veya ferde karşı olması arasında da bir fark gözetmemektedir. Maddenin metni mutlak olduğuna göre her türlü hukukî sorunun tetkik merciinin Yüce Divan olacağı sonucuna varılabilir. Nitekim İçtüzük’ün 169 - 176 nci maddeleri, Anayasanın bu hükmüne uygun bir şekilde, Bakanların akçalı

(64) Ali Fuad Başgil, Hukukun ana mesele ve müesseseleri: Devletin mesuliyeti S. 220; L. Rolland adı geçen eser S. 339; H. Berthélemy droit Administratif S. 93.

(65) Adalet dergisi 1946 S. 118

sorumlarının Yüce Divana havale olunacağını gösteren hükümler koymuşlardır. Gerçekten sözü geçen 169 ncu madde ile ondan sonra gelen maddeler Bakanların yerine getirmekle ödevli oldukları görevlerden dolayı cezalı yahut akçalı sorumu gerektiren eylemlerde bulduklarından bahisle soruşturma yapılması istendiği takdirde, takip olunacak usulü tayin etmektedir. Yine İçtüzük'ün 176 ncı maddesine göre de, Koimsyonun raporu cezalı ve akçalı sorumu gerektiriyorsa; soruşturma kâğıtlarının Anayasasının 67 nci maddesi gereğince Meclis kararı ile kurulacak olan Yüce Divana gönderilmesi icap etmektedir. Görülüyor ki Bakanların akçalı (Mali) sorumlularının yani hukukî mesuliyetlerinin tetkik mercii Yüce Divandır.

Bundan başka İçtüzük'ün sözü edilen hükümleri "akçalı sorum" deyişimini mutlak bir şekilde kullanmakta ve bu sorumun Devlete veya ferde karşı olması hallerinde tetkik mercininin ayrı olacağı hakkında her hangi bir kaydı kapsamamaktadır (66).

Fakat doktrin ve içtihat Bakanların Devlete karşı olan hukukî sorumlularının Yüce Divanda, ferde karşı olan sorumlularının da genel mahkemelerde görüleceği şeklinde bir ayırma yapmaktadır.

Yüce Divan 3. Teşrinsani. 1929 tarihli kararında; eski Bahriye Nazırlarında Mahmut Muhtar Paşayı, müstakil müdürlük halinde Bahriye Nezaretine bağlı olan seyrüsefain idaresine başka deyimle Devlete karşı sorumlu sayarak tazminata mahkûm ettiği gibi (67), Yüksek Yargıtay 6. 4. 946 tarihli kararında "İçtüzük'ün 169 ncu maddesi gereğince Devletin Bakanlar aleyhine açacağı tazminat davalarına Yüce Divanca bakılmak lâzımgelirse de, Bakanların şahsî kusur ve hatalarından mutazarır olan fertlerin açacağı tazminat dâvalarının Yüce Divanca görüleceğine dair ne Anayasada, ne de İçtüzük'te bir kayıt ve sarahat yoktur. "Demekte ve bu sebeple fertler tarafından Bakanlar aleyhine açılacak zarar ve ziyan davalarına genel mahkemelerde bakılacağı sonucuna varmaktadır (68).

prensip itibariyle ve kanun hükümlerinden bir an için sarfınazar ederek, fertler tarafından Bakanlar aleyhine açılacak tazminat davalarının genel mahkemelerde görüşülmesini, işin mahiyeti bakımından doğru bulmakla beraber, Yargıtayın sözü geçen 169 ncu madden bu sonucu nasıl çıkardığını anlamakta güçlük çekiyoruz.

Gerçekten İçtüzük'ün 169 ncu ve yukarıda sözünü ettiğimiz 176 ncı maddeleri Bakanların ferde karşı olan hukukî sorumlularının Yüce Divan-

(66) Sıddık Sami Onar, İdare Hukuku S. 559.

(67) Adliye Ceridesi 1929 - 1930 S. 5217

(68) Adalet Dergisi 1946, Yargıtay kararları kısmı S. 114.

da görüleceğini tasrih etmemekte ise de, Yüce Divanın yargı yetkisinin sadece Devlete karşı olan sorumluları incelemeye inhisar edeceği hususunda da her hangi bir takyidi ihtiva etmemektedir. İçtüzük'ün sözü geçen maddeleri mutlak bir şekilde "akçalı sorum" dan, eski deyimle malî mesuliyetten bahsetmektedir. Malî mesuliyet ise Devlete karşı olabileceği gibi, ferde karşı da olabilir. Kanun Yüce Divana sevk bakımından bu ikisi arasında bir ayrılık olduğunu gösterir açık bir hüküm koymamış bulunduğuna göre, Divanın yargı yetkisi mevcut metnin gayet açık ifadesi uyarınca, her iki hali de kapsamak gerekir (69).

Ancak böyle bir durum, Yüce Divanın kurulmasından gözetilen gayeyi aşmaktadır. Her hangi bir Bakan; görevinden doğan fiil ve muamelelerden zarar gören bir kimsenin bu zararını telâfi etmek için Yüce Divana sevk etmek doğru değildir.

Zira Yüce Divanın kuruluş tarzı Bakan aleyhinde bir tazminat iddiasında bulunan bir kişinin - hususiyle bir ferdin - bu mahkemeye serbestçe müracaatına imkân verecek mahiyette değildir. Divan istisnaf bir mahkemedir ve ancak B. M. M. tarafından gerekli görüldüğü takdirde uzun merasimden sonra kurulur (70). Bu külfet karşısında ve hele tazmini icap eden zarar miktarının cüz'î olması halinde siyasi bir uzuv olan B. M. Meclisi hareketsiz kalmayı tercih edebilir. Binaenaleyh bir Bakanın kime karşı olursa olsun akçalı sorumunun yargı yeri Yüce Divan olmamak lâzım geldiği kanaatindeyiz. (71). Bu bakımdan Yargıtayın yukarıda sözünü ettiğimiz kararını gerekçesi tatmin edici olmamakla beraber, hukuk genel prensiplerine uygun bulmaktayız.

Fransız Anayasasında akçalı sorum hakkında bir hüküm yoktur. Doktrin bu sorumun tetkik merciinin âdî mahkemeler olduğunu kabul etmektedir. Ancak tatbikatta bu neviden bir iki mesele, yetkili merci bulunmamasından ötürü neticesiz kalmıştır. Bu durum karşısında müellifler, medenî bir memlekette her hangi bir ihtilâfın yargısız kalmasının tasavvur edilmeyeceğini haklı olarak ileri sürmektedirler (72).

Belçika (Mad. 90), Romanya (Mad. 98) Anayasaları hukuk davalarını âdî mahkemelerin yetkisi içersinde bırakan açık hükümler koymuşlardır. Hattâ Romanya (Mad. 99), Yugoslavya (Mad. 78) ve Avusturya

(69) Ragıp Sarıca, İdarî Kaza, 1949 S. 617 - 672 No: 439.

(70) Anayasa Mad. 67; İçtüzük Mad. 169 - 177.

(71) Yusuf Ziya Özer, Adı geçen eser S. 586; S. S. Oner S. 559.

(72) Duguit cilt 4 S. 867; Esmein C. 2, S. 297; Barthélemy S. 706; Louis Rolland adı geçen eser S. 344

(Mad. 23) Anayasaları Devlet organlarının 3 ncü kişilere karşı sebebiyet verdikleri zararları, şahsen sorumlu olan uzuvlara rücu şartıyla, Devletin ödeyeceğini kabul etmişlerdir.

#### § 14 — Genel Sonuç

Anayasanın 47 nci maddesinin Mukayeseli tetkiki sonunda verdiğimiz sonuçları şu şekilde özetlendirebiliriz:

1 — Memleketimizde her Bakanlığın ayrı bir kuruluş ve görev kanunu bulunmasından ötürü, Bakanların görevleri işbu kuruluş ve görev kanunlarıyla gösterilmiş sayılabilirse de, Bakanların kuruluş tarzı hakkındaki 4951 sayılı kanunun kabulünden sonra Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onamasıyla Bakanlıklar kurulabilecek ve bu suretle sadece Cumhurbaşkanı kararnamesiyle Bakanlara yeni görevler tevcih edilebilecektir. Halbuki Anayasanın 47 nci maddesi gereğince, Bakanların görevlerinin kanunla, hattâ özel bir kanunla gösterilmesi gerekmektedir. Şu halde bu görevlerin Cumhurbaşkanı tarafından tevdi edilmesine müsaade eden 4951 sayılı kanunun Anayasa bakımından mesnedini teşkil edecek olan görev hakkında özel kanunun yapılması ve bu kanunda Bakanların kendilerine kanunlar, tüzükler ve hattâ kararnamelerle tevcih edilecek olan görevleri yerine getirmekle övli olduklarının belirtilmesi icab eder. Kanaatimizce bu kanunun yapılması için "vazifelerin tam ve kâmil olarak tesbiti ile Devlet teşkilâtının inkisam edeceği dairelere tevdi ve taksimnin katıyetle mümkün" (73) olacağı zamanı beklemeye lüzum yoktur. Esasen böyle bir zamanın gelmesine de imkân yoktur. Zira Devletin iktisadî, içtimâî ve siyasi ödevleri gün geçtikçe artmakta ve daima yeni değişiklikler meydana gelmektedir. Devletin yapmakta olduğu âmme hizmetlerinin ve netice itibariyle Bakanların görevlerinin müfredatını tesbit etmek işi, Anayasa tarafından vaid olunan ve genel bir mahiyet taşıması gereken görev kanununa değil, her Bakanlığa ait kuruluş ve görev kanunu ile diğer kanun ve tüzüklere ait bir meseledir.

2 — Anayasanın 47 nci maddesinde belirtilen özel sorum kanunu da henüz çıkmamış olmakla beraber, Bakanların hukukî ve cezaî sorumluları genel hükümler dairesinde mevcuttur.

Fakat itiraf etmek lâzımdır ki kanunlarımızda mevcut olan hükümler Bakanların görevlerinden doğan işlerden ötürü sorumlu oldukları

(73) Bakanlıklar kuruluşu hakkındaki kanun tasarısının görüşülmesi sırasında Anayasa Komisyonu sözlüsü tarafından yapılan demekten, Tutanak Dergisi, 1946, C. 1, S. 250

prensibinin kabul edilmiş olduğu faraziyesine dayanmaktadır. Halbuki, bu prensibi tereddüde yer bırakmayacak şekilde açıkça gösteren bir hüküm mevcut değildir. Eğer Anayasanın 47 nci maddesi Bakanların sorumlularının Özel kanunla gösterileceğine işaret etmemiş olsaydı, Bakanların sorumlu olduklarını gösterecek özel bir hükme belki lüzum olmazdı. Ancak sözü geçen 47 nci madde hükmü mevcut olduğu ve bu hükmün kastettiği özel Kanun henüz çıkmamış bulunduğu için, bu kanun çıkıncaya kadar Bakanların sorumlu olmayacakları gibi bir zehaba düşmek mümkündür.

Diğer taraftan, Bakanların hususiyle akçalı sorumlularının yargı merciinin tayini bakımından da açık hükümlere ihtiyaç vardır.

İşte bu noktalardan çıkabilecek her türlü tereddüdü önlemek ve Anayasasının vaadini gerçekleştirmek maksadiyle özel bir sorum kanunu yapılmak gerektiği kanaatindeyiz.

3 — Anayasa görevle sorum arasındaki yakın ilgiyi belirtmek maksadiyle görev ve sorum meselelerinin aynı kanunda düzenlenmesini istemiştir. Halbuki halen mevcut duruma göre Bakanların görev ve sorumluları hakkında bir fikir edinmek için türlü kanunların çeşitli hükümlerini incelemek gerekmektedir. Her iki meselenin de, Anayasanın 47 nci maddesinin çizmiş olduğu çerçeve içerisinde, aynı zamanda ve aynı kanunla düzenlenmesi kanun tekniği bakımından doğru olacağı gibi tatbikat bakımından da faydalar sağlayabilir.

4 — Böyle bir kanuna, sadece Bakanların görev ve sorumlularının değil, aynı zamanda Bakanlar Kurulunun görev ve yetkileriyle müzakere usulünün de düzenlenmesi bakımından genel mahiyette bazı hükümler konmasının faydalı olacağı düşüncesindeyiz (74). Nitekim diğer memleketlerin Anayasalarında bu cihetlerle ilgili hükümler mevcuttur.

---

(74) Bu etüdümüzde belirtilmiş olan düşüncelere uyarak Bakanların görev ve sorumluları hakkında, teğri vazifede iken hazırlamış olduğumuz bir kanun teklifini 18. 3. 1952 tarihinde B. M. Meclisine sunmuş bulunmaktayız. Teklif halen Anayasa Komisyonundadır.

## BİBLİYOGRAFYA

- Anschütz (Gerhard), Die Verfassung des Deutschen Reiches 1928.
- Barthélemy (Joseph), Traité de droit Constitutionnel 1933  
— Précis de dr. Constitutionnel 1938  
— Précis de dr. public 1937
- Basgil (Ali Fuat) Hukukun ana mesele ve müesseseleri 1946  
--- Esasiye Hukuku Dersleri 1942
- Berthélemy (H.) Droit administratif 1933.
- Darest, Delpeche, Lafferrière, Les constitutions C. I-VI.
- Derbil (Süheyp), İdare Hukuku 1940
- Duguit (Léon), Droit Constitutionnel
- Esen (Bülent Nuri), Anayasa Hukuku 1945, 1948  
--- İzahlı Anayasa 1945
- Esmein (A.), Droit constitutionnel 1928.
- Feyzioğlu (Dr. Turhan), Kanunların Anayasaya uygunluğunun ka-  
Zai mürakebesi 1951.
- Guetzévitch (Mirkine), Les nouvelles tendances du droit constitu-  
tionnel 1936  
— Droit constitutionnel international 1933  
— Les constitutions Européennes 1951
- Hauriou (Maurice), Droit administratif 1933.  
— Droit constitutionnel 1933.
- Malberg (Carré de), Théorie de l'Etat 1920-1921.
- Menemenciöglu (Ethem), Esas Teşkilât Kanunları C. 1-4.
- Okandan (R. Galip), Parlamentarizm ve bugünkü şekli.  
— Amme hukukunda kuvvetler bölümü.
- Onar (Siddık Sami), İdare Hukuku, 2 Basım, 1944.
- Özer (Yusuf Ziya), Mukayeseli Hukuku Esasiye 1939.
- Reichard (Dubois), L'Organisation technique de l'Etat 1930.
- Rolland (Louis), Droit Administratif 1938.
- Sarıca (Ragıp), İdarî Kaza, 1949.
- Sevig (Vasfi Rasit), Türkiye Cumhuriyeti Esas Teşkilât  
Hukuku.
- Uman (Osman Nuri), Esasiye Hukuku, 1939.
- Waline (Marcel), Droit Administratif 1936.