

T.C.
KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ * SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

**TÜRKİYE'DE CUMHURBAŞKANINA İLİŞKİN GÜNCEL
TARTIŞMALAR**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

RIDVAN EROL

ANA BİLİM DALI : KAMU HUKUKU
PROGRAMI : KAMU HUKUKU

KOCAELİ - 2008

**T.C.
KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ * SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**TÜRKİYE'DE CUMHURBAŞKANINA İLİŞKİN GÜNCEL
TARTIŞMALAR**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

RIDVAN EROL

**ANA BİLİM DALI : KAMU HUKUKU
PROGRAMI : KAMU HUKUKU**

DANIŞMAN: DOÇ. DR. SEVTAP YOKUŞ

KOCAELİ - 2008

T.C.
KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ * SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

TÜRKİYE'DE CUMHURBAŞKANINA İLİŞKİN GÜNCEL TARTIŞMALAR

YÜKSEK LİSANS TEZİ

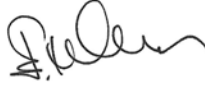
Tezi Hazırlayan: RIDVAN EROL

Tezin Kabul Edildiği Enstitü Yönetim Kurulu Tarihi Ve No: 8.10.2008 – 2008/24

Doç. Dr. Sevtap YOKUŞ



Yrd. Doç Dr. Emine
KARACAOĞLU



Yrd. Doç Dr. Nihan YANCI
ÖZALP



KOCAELİ- 2008

İÇİNDEKİLER

Sayfa No

ÖZET	vi
ABSTRACT	vii
KISALTMALAR	viii
GİRİŞ	1

BÖLÜM I

I. HÜKÜMET SİSTEMLERİ	5
A- Erklar Arası İlişkiye Göre Oluşan Hükümet Sistemleri	6
1- Meclis Hükümeti Sistemi	8
2- Başkanlık Sistemi	10
3- Yarı Başkanlık Sistemi	13
4- Parlamenter Sistem	15
B- Parlamenter Sistemde Cumhurbaşkanının Yeri ve Günümüzde Gelinen Aşama	19
1-Parlamenter Sistemde Cumhurbaşkanının Yeri.....	19
2- Parlamenter Sistemin Uygulandığı Ülkelerde Cumhurbaşkanlık Makamı ve Sistemin Uygulanış Şekilleri	21

BÖLÜM II

II. TÜRKİYE’DE CUMHURBAŞKANININ YETKİ VE GÖREVLERİ	25
A- 1982 Anayasası Öncesi Cumhurbaşkanının Yetki ve Görevleri	25
1- 1921 Anayasası (1921 Teşkilât-ı Esasîye Kanunu)	25
2- 1924 Anayasası (1924 Teşkilât-ı Esasîye Kanunu).....	30
3- 1961 Anayasası.....	36
B- 1982 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanının Yetkileri ve Görevleri	41

1- 1982 Anayasasının Oluşumu Ve Oluşumu Hazırlayan Nedenler	41
2- 1982 Anayasasına Göre Parlamenter Sistem ve Cumhurbaşkanı.....	44
a- 1982 Anayasasına Göre Parlamenter Sistem İçinde	
Cumhurbaşkanının Yeri	44
b- Cumhurbaşkanının Niteliği, Yetkileri Ve Görevleri.....	45
c- Cumhurbaşkanının Göreve Geliş Şekli Ve Görev Süresi:	46
d- Cumhurbaşkanının Siyasal Sorumsuzluğu	47
e- Cumhurbaşkanının Cezai Sorumsuzluğu Ve Sorumluluk Hali	48
f- Cumhurbaşkanının Yetki Ve Görevleri.....	50
C- Türkiye’de Son Dönem Cumhurbaşkanı Hükümet İlişkilerinde	
Cumhurbaşkanının Kriz Yaratan Yetki ve Görevleri.....	55
1- Kanun Hükmünde Kararname Çıkarmaya İlişkin	
Cumhurbaşkanının Yetkileri	55
a- Olağan Dönem Kanun Hükmünde Kararname Rejimi	57
b- Olağanüstü Dönem Kanun Hükmünde Kararname Rejimi	63
2- Cumhurbaşkanının Karşı İmzaya Bağlı Yetkileri	64
a- Karşı-İmza Kuralı	64
b- Karşı-İmza Kuralının Kapsamı	65
c- Karşı İmza Kuralının İstisnaları	66
d- Türkiye’de Karşı-İmza Kuralı Ve Cumhurbaşkanının Tek Başına	
İşlem Yapıp Yapamayacağı Sorunu.....	67

BÖLÜM III

III.CUMHURBAŞKANININ KONUMUNA İLİŞKİN GÜNCEL

TARTIŞMALAR.....	74
A- Türkiye’de Sistem İçi Tıkanmaya İlişkin Tartışmalar ve Çözüm	
Önerileri	75
1- Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesi.....	75
2- Cumhurbaşkanının Görev ve Yetkilerinin Kısıtlanması	84

B- Türkiye’de Uygulanabilir Yeni Sistem Arayışları ve Bunlara İlişkin Tartışmalar	90
1- Türkiye’de Yarı Başkanlık Rejimi Uygulanabilir mi?	90
2- Türkiye’de Başkanlık Rejimi Uygulanabilir mi?	92
C- Adalet Ve Kalkınma Partisi Tarafından Ergun Özbudun’a Hazırlatılan“Türkiye Cumhuriyeti İçin Anayasa Önerisi”nde Cumhurbaşkanı	97
SONUÇ.....	102
KAYNAKÇA	105

T.C.
KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANA BİLİM DALI

TÜRKİYE’DE CUMHURBAŞKANINA İLİŞKİN GÜNCEL
TARTIŞMALAR

ÖZET

1982 Anayasasının yapıldığı günün koşulları nedeniyle, güçlü yürütme erki yaratma çabası içine girmesi ve de yürümenin bir kanadı olan Cumhurbaşkanına geniş yetkiler vermesi, Anayasanın kabul ettiği Parlamenter Sistemin düzgün işlemesine mani olmuştur. Klasik Parlamenter Sistemin sorumsuz ve devletin temsili niteliği dışında işlevi olmayan Cumhurbaşkanının bu nitelikle bağdaşmayacak şekilde geniş görev ve yetkilerinin olması sürekli olarak tartışma konusu olmuştur. Anayasanın yapıldığı dönemden bu güne zaman zaman, cumhurbaşkanlarının Anayasanın kendilerine verilen bu görev ve yetkilerini kullanmaları mevcut hükümetlerle ciddi krizler yaşanmasına sebebiyet vermiştir. Bu tezde de cumhurbaşkanının sistem içinde tartışma yaratan yetki ve görevlerinin hangileri olduğu, bunlara ilişkin sunulan çözüm önerileri ve güncel tartışmalar irdelenmiştir.

Tezi Hazırlayan : Rıdvan EROL
Tezin Danışmanı : Doç.Dr. Sevtap YOKUŞ
Tez Kabul Tarih ve No : 8.10.2008 – 2008 / 24
Jüri Üyeleri : Yrd. Doç.Dr. Emine KARACOĞLU
Yrd. Doç.Dr. Nihan YANCI ÖZALP

T.R.
KOCAELİ UNIVERSITY
SOCIAL SCIENCES INSTITUTE
THE MAIN SCIENCE BRANCH OF PUBLIC LAW

CURRENT DISPUTES REGARDING THE PRESIDENT IN TURKEY

ABSTRACT

The Constitution of 1982, prepared in parallel with the current conditions of its arrangement period that has exerted for a potent execution and hence granted vast privileges to the President who is a part of execution, has impeded a proper performance of the parliamentary system adopted by the Constitution. A lot of continuous controversy has been generated over the cited mission and vast power that does not accord with the President's function in a Classical Parliamentary System which is mere ceremonial representation of the state without bearing any responsibility. The exercise of this power granted by the Constitution, from time to time, has caused serious crisis between the then existent governments and the president since the preparation period of the Constitution. In this thesis, the missions and authorities that particularly cause disputes in the system, solution proposals thereof and current controversies have been examined.

Thesis prepared by : Rıdvan EROL
Thesis consultant : Professor Sevtap YOKUŞ
Admittance date and
Number of thesis : 8.10.2008 – 2008 / 24
Jury members : Assistant Professor Emine KARACOĞLU
Assistant Professor Nihan YANCI ÖZALP

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
a.g.e	Adı geçen eser
AHUDERĐİ	Ankara Hukuk Dergisi
AKP	Adalet ve Kalkınma Partisi
AP	Adalet Partisi
AYMKD	Anayasa Mahkemesi kararları dergisi
Bkz	Bakınız
CHP	Cumhuriyet Halk Partisi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
m.	Madde
MGK	Milli Güvenlik Kurumu
s.	Sayfa
TBB	Türkiye Barolar Birliği
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TRT	Türkiye Radyo Televizyonu
vb.	Ve benzeri
YÖK	Yüksek Öğretim Kurumu

GİRİŞ

Türkiye Cumhuriyetinin son on-onbeş yıllık döneminde ciddi ekonomik, siyasi ve toplumsal olaylar yaşanmıştır. Bu olayların yaşanmasında ki en büyük pay sahiplerinden biri uygulanmakta olan siyasi sistemdir. Bu nedenle bu gün ülkede uygulanan parlamenter rejimin ciddi şekilde sorgulanması gerekmektedir.

Hükümet sistemini sorgularken, sistemin uygulayıcısı olan toplumu da onunla beraber irdelemek gerekmektedir. Yakın siyasi tarihi şöyle geri dönüp bir hatırladığımızda yaşanmış olan olaylar bize toplumda henüz demokratik kurumların ve siyasal olguların tam olarak yerleşmediğini göstermektedir. Siyasal sistemde gel-gitler olmaktadır. Bunun en açık ve en son göstergesi 1980 askeri müdahalesidir. Ülkenin tekrar istikrarsız bir ortama girmemesi ve demokrasinin kesintiye uğramaması için siyasal sistemin düzenli bir şekilde çalışır hale getirilmesi gerekmektedir.

Özellikle 1990'lı yıllardan sonra iktidara çok kısa ömürlü koalisyon hükümetlerinin gelmesi ve alternatif iktidar seçeneği yaratamaması, uygulanmakta olan parlamenter rejim içindeki dengelerin zaman içinde değişmesine neden olmuştur. Özellikle Turgut Özal'ın cumhurbaşkanı olması ile rejim içinde başlayan denge değişimi 2001 yılında Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer ile dönemin Başbakanı Bülent Ecevit arasında yaşanan kriz ile tamamen açığa çıkmıştır. 2002 yılında kurulan yeni hükümet ile dönemin Cumhurbaşkanı arasında yani yürütmenin iki kanadı arasında problemler yaşanmaya devam etmiştir.

Yürütmenin iki kanadı arasında yaşanan krizler bu tezin hazırlanmasına vesile olmuştur. Birlikte uyum içinde çalışması beklenen bu iki kanadın neden karşı karşıya geldiği, buna hangi nedenlerin zemin oluşturduğunu bulmak tezin temel amaçlarından biri olmuştur.

Ülkede çok kısa aralıklarla özellikle temel hak ve özgürlükler ve yürütme erkinin sistem içindeki etkinliği bakımından birbirine zıt iki Anayasa yapılmış olması ve 1980'de askeri müdahalenin yaşanmış olması, ülkede henüz demokratik kurumların ve birbirini

dengeleyecek unsurların oluşmadığını göstermektedir. Bu göstergeler yukarıda izah edildiği üzere ilk olarak ülkede bir sistem bunalımının olup olmadığı sorusunu gündeme getirmektedir. Tezde bu konu irdelenmiş ve Türkiye’de başkanlık ve yarı başkanlık sistemlerinin uygulanabilirliği tartışılmıştır.

Bununla beraber ülkede genel kabul gören ve asıl sorunun 1982 Anayasasının cumhurbaşkanına geniş yetki vermesinden kaynaklı bir problemin olduğu ortaya konulmaya çalışılmıştır. Zira 10. Cumhurbaşkanımız Ahmet Necdet Sezer ile onun döneminde iktidarda bulunan hükümetler arasında ciddi krizler yaşanmış ve bu durum 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanına tanınan yetki ve görevleri sürekli tartışma konusu yapmıştır.

Hazırlanan bu tez ile parlamenter sistemlerde cumhurbaşkanının yeri, görev ve yetkileri ortaya konulmuştur. Bu konu da açıklanırken bu güne kadar Türkiye’de uygulanan anayasalarda cumhurbaşkanının yetki ve görevleri incelenmiş ve bugün halen kullanılan 1982 Anayasası ile karşılaştırılmıştır.

Bunun yanında dünyada parlamenter sistemi uygulayan ülkelerdeki işleyiş incelenmiştir. Bu incelemeler ile Türkiye’deki sistem ile olması gereken sistem arasındaki farklar ortaya konulmuştur. İlerleyen bölümlerde açıklanacağı üzere parlamenter sistem dünyanın her yerinde aynı biçimde uygulanmamaktadır. Her ülke kendi yapısına göre bu sisteme ekleme ve çıkarmalar yapmaktadır.

Genel olarak parlamenter sistem içinde yürütmenin iki başlılığında; devlet başkanı sistem içinde sembolik bir yer alırken; Türkiye’de cumhurbaşkanının yetki ve görevleri oldukça geniş tutulmuş ve sembolik niteliğinden uzaklaştırılmıştır. Tabi bu yetki ve görevleri geniş tutma; Anayasanın hazırlanmasına ve darbenin yapılmasına etken olan, 1970’lerdeki istikrarsız siyasi yaşam ve yaşanan toplumsal olaylar neticesinde güçlü bir yürütme yaratma amacının bir sonucudur. Tez de bu anlayış ve buna bağlı sebepler ile son dönem cumhurbaşkanlığı ve hükümet arasında yaşanan sistem kaynaklı sorunlar ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Daha önce de açıklandığı üzere konunun ortaya konabilmesi için sistemde tıkanıklığa yol açan noktalar tarihsel gelişimleri ve nedenleri ile birlikte verilmeye çalışılmıştır. Bu neden sonuç - ilişkisi ile uygulanmakta olan 1982 Anayasasının nasıl bir sürecin ve düşüncenin ürünü olduğu ve bu anayasa ile nelerin amaçlandığı ortaya konulmaya çalışılmıştır. Kanımızca Anayasaya temel oluşturan bu felsefe anlaşıldığı zaman bu günkü sistemin içinde yaşanan aksaklıklar daha rahat ortaya konulabilecektir. Böylece 21. yüzyılda parlamenter sistemin geldiği yer ile bugün ülkemizde uygulanan sistem arasındaki fark da daha kolay anlaşılacaktır. Tezle amaçlanan temel nokta halihazırda uygulanan sistem ile sistemin gerçek şekli arasındaki bu farkı ortaya koymaktır.

Tezin hazırlanmasında genelden özele doğru bir sistematik izlenmiş; öncelikle dünyada uygulanan siyasal sistemler ve hükümet rejimleri kısaca anlatılmış daha sonra Türkiye’de bugün halen uygulanmakta olan parlamenter sistem hakkında bilgi verilmiştir. Parlamenter sistemden bahsedilirken konumuzun özünü oluşturan cumhurbaşkanının sistem içindeki yerine geniş bir giriş yapılmıştır. Cumhurbaşkanının bu sistem içindeki yeri konusunda dünya uygulamasından örnekler verilerek bu gün ülkemizde var olan işleyiş arasında karşılaştırma olanağı yaratılmaya çalışılmıştır. Bu inceleme de yapılırken parlamenter sistemin, nerede ve nasıl ortaya çıktığı ve günümüze kadar gelen aşamada nasıl değişimler kaydettiği de ortaya konulmaya çalışılmıştır. Buraya kadar olan kısım tezin ilk bölümünü oluşturmuştur. Bu birinci bölüm aslında teze hem hazırlık hem de tez hakkında bir fikir oluşturma amacını içermektedir.

Tezin ikinci bölümünde; Türkiye’de bu güne kadar uygulanmış Anayasalar ve bu Anayasalardaki yürütme erki ile cumhurbaşkanı yetki ve görevleri konusunda birbirileri ile olan benzerlikleri ve farklılıkları irdelenmiştir. Bu bölümün; ilk kısmında 1982 Anayasası öncesi anayasalarda cumhurbaşkanının yetki ve görevleri incelenmiştir. Burada sırayla 1921 Teşkilât-ı Esasîye Kanunu, 1924 Teşkilât-ı Esasîye Kanun kısaca, bir 1961 Anayasası ise geniş bir biçimde bu konu temelinde irdelenmiştir. İkinci kısımda ise 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanının yetki ve görevleri anlatılmaya çalışılmıştır. Bu kısımda özellikle yetki ve görevlerin neden geniş olduğu ve hangi yetkilerin parlamenter

sistem ile bağdaşıp, hangilerinin sistem ile bağdaşmadığı ortaya konulmaya çalışılmıştır. Yine bu bölümde Cumhurbaşkanının siyasal sorumluluğu ile cezai ve hukuki sorumluluğu parlamenter sistem özellikleri içinde irdelenmiştir. İkinci bölümün üçüncü kısmında ise yetki ve görevlerin kullanılması neticesinde yaşanan Kanun Hükmünde Kararname krizleri ve karşı imza konuları irdelenmeye çalışılmıştır.

Tezin üçüncü bölümünde ise ilk iki bölümde yer alan bilgilerden yararlanarak teze de adını veren Türkiye’de genel olarak Cumhurbaşkanına ilişkin yürütülmekte olan tartışmalar irdelenmiştir. Yine bu kısımda Türkiye’de sürekli tartışması yapılan sistem değişikliği tartışmalarına yer verilmiştir. Bu temelde ise başkanlık ve yarı başkanlık sistemlerinin Türkiye’de uygulanabilirliği ve sistem içinde bir tıkanıklığın olup olmadığına ilişkin tartışmalara değinilmiştir. Konu anlatılırken özellikle olayların güncel olması ve tartışmaya dayalı olması nedeniyle kaynak olarak daha çok günlük yazı ve makalelerden, gazetelerden, aylık dergi ve son dönemde ve geçmişte yazılan kitaplardan yararlanılmıştır. Yazının tartışmaya yönelik olması nedeniyle birden çok kişinin farklı açılardan olaya bakışlarını ortaya koymak için çok sayıda değişik yazıdan faydalanılmıştır. Bu farklı bakış açılarından bakılarak konuya ilişkin birçok tartışmanın tez içinde yer almasına çalışılmıştır. Konun güncel olması ve konumuzu yakından ilgilendirmesi nedeniyle AKP tarafından Ergun Özbudun ve ekibine hazırlatılan “Anayasa Önerisi”nde cumhurbaşkanına sistem içinde nasıl bir yer verildiği ve cumhurbaşkanının hangi yetki ve görevlere sahip olduğu irdelenmiştir. Bu yetki ve görevler 1982 Anayasasında ki görev ve yetkilerle karşılaştırılmış benzer ve ayrılan yönleri ortaya konulmaya çalışılmıştır.

BÖLÜM I

I.HÜKÜMET SİSTEMLERİ

Halkın halk için halk tarafından yönetilmesi olarak özetlenen demokrasi; 2500 yıllık geçmişi olan bir yönetim biçimi olup, zaman içinde ikili bir uygulama seçeneğini doğurmuştur. Bunlar; doğrudan demokrasi ve temsili demokrasi seçenekleri olarak isimlendirilmişlerdir¹.

Bu iki seçeneği kısaca şöyle açıklayabiliriz: Doğrudan demokraside tüm yurttaşlar seçilmiş veya tayin edilmiş görevlilerin aracılığı olmadan, kamusal kararların alınmasına katılabilirler. Tüm yurttaşların yönetime katılması nispeten küçük grupların olduğu yerlerde görülür. Toplumların gelişmesi ve kalabalıklaşması nedeniyle doğrudan demokrasiyi uygulanmanın zorlaşması nedeniyle ortaya çıkan temsili demokrasi de ise yurttaşlar siyasal kararları almak, kanunları yapmak ve kamunun iyiliğini amaçlayan programlar yapmak üzere özgür bir seçim sistemi içinde temsilciler seçer ve bu temsilciler halk adına bu görevleri yerine getirir. Konumuz itibari ile temsili demokrasilerdeki yönetim sistemleri açıklanacağından doğrudan demokrasi konusuna ayrıntılı olarak girilmeyecektir².

Temsili demokrasi ile yönetilen ülkelerde devleti oluşturan organların; yani yasama, yürütme ve yargı erklerinin birbirleri ile olan ilişkileri ve bu erkler arasındaki güç dengeleri bakımından oluşan hükümet sistemleri çeşitlidir³.

¹ K. Haluk Yavuz, Siyasal Sistem Arayışları Ve Yürütmenin Güçlendirilmesi, Birinci Baskı, Haziran 2000, Ankara, Seçkin Yayınları, s. 18

² Karl Doehring, Genel Devlet Kuramı (Genel Kamu Hukuku) Yeniden Düzenlenmiş 2. Baskıdan Türkçeye Çeviren Ahmet Mumcu, İnkılap Yayınevi, Ankara, 2002, s. 176, Yavuz, a.g.e, s. 41

³ Atilla Özer, Anayasa Hukuku, Geliştirilmiş 2. Baskı, Ankara, Eylül 2005, Turhan Kitabevi, s. 104

A- Erklar Arası İlişkiye Göre Oluşan Hükümet Sistemleri

Bilindiği gibi, hükümet sistemleri anayasa hukukunun klasik teorisinde “kuvvetler ayrılığı - kuvvetler birliği sistemleri” şeklinde ikiye ayrılmaktadır. Kuvvetler ayrılığı devletin organlarının yapılanmasında yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin ayrı ellerde bulunmasının ifade eder. Kuvvetler ayrılığının temel dayanağı her bir kuvveti ayrı bir organa vererek devlet baskısından korunmaktır. Kuvvetlerin ayrı ellerde bulunması fikri ilk çağlarda Aristo tarafından savunulmuştur. Aristo’ya göre en ılımlı hükümet her kuvveti ayrı organa verilmiş olan hükümettir. İlerleyen zamanda J. Locke tarafından işlenen bu görüş kişi hak ve hürriyetlerinin garantisi olarak savunulmuştur. Locke, devlette var olan üç kuvvetin ayrı organlarda bulunmasının bireylerin özgürlükleri açısından bir zorunluluk olduğunu savunmuştur. Kuvvetler ayrılığının en etkili savunucusu Montesquieu olmuştur. Montesquieu’ya göre insanlar yaradılışları gereği kuvvetlerini kötüye kullanmaya meyillidir. İnsanların kuvvetlerini kötüye kullanmasının engellemek için onun kuvvetinin karşısına başka bir kuvvet çıkarmak gerekir. Çünkü ancak kuvvet kuvveti durdurur. Eğer devlette kanun koyanla, uygulayan aynı kişi veya organ olursa bireylerin hürriyetinden bahsetmek çok zor olur. Bireylerin hürriyetlerini korumanın yolu kuvvetleri ayırmaktan geçer⁴.

Kuvvetler ayrılığı görüşü birçok sistemin doğuşuna kaynaklık etmiştir. Kuvvetler ayrılığı sistemi kendi içinde ikiye ayrılmaktadır. Yasama ve yürütme kuvvetlerinin birbirinden kesin ve sert bir şekilde ayrıldığı sistemlere “başkanlık sistemi”, bu kuvvetlerin yumuşak ve dengeli bir şekilde ayrıldığı sistemlere de “parlamente sistem” ismi verilmektedir⁵. Kuvvetler ayrılığına göre yapılan hükümet sistemleri sınıflandırmasında genellikle yargının konumu göz önünde bulundurulmamaktadır. Bunun başlıca iki nedeninin olduğunu söylemek mümkündür. Bunlardan birincisi; yargının öz bakımından siyasi değil hukuki bir kuvvet olması, ikincisi ise hemen hemen

⁴ Özer, a.g.e, s. 105

⁵Kemal Gözler, Türk Anayasa Hukuku, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, 2000, (www.anayasa.gen.tr/1921ay.htm; erişim tarihi: 15.03.2008; Erdoğan Teziç, Anayasa Hukuku(Genel Esaslar), 12.Basım, Kasım 2007, İstanbul, Beta Yayınevi, s. 397, Ergun Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, 8. Baskı, Ankara 2005, Yetkin Yayınları, s. 329, M. Savaş Bayındır, Kıta Avrupa’sında Yarı Başkanlık Rejimi Örnekleri ve Bir Değerlendirme, Kamu Hukuku Arşivi, Yıl:10, Sayı:2, s.114

tüm demokratik sistemlerde konum bakımından yargının diğer iki kuvvetten bağımsız olmasıdır⁶.

Bir üst bölümde belirtildiği üzere bir devletin temel olarak; yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üç erkinin tek bir birey ya da kurulun elinde bulunduğu durumlarda kuvvetler birliğinden bahsedilir. Kuvvetler birliği rejimleri yasama ya da yürütme organlarından birinin devlet yetkilerine sahip olmasını ifade eder. Kuvvetler birliği, yürütme lehine olabileceği gibi, yasama lehine de olabilir.

Kuvvetler birliği sistemlerinde yasama ve yürütme erkleri, yürütmede birleşmesi diktatörlük ve mutlak monarşi rejimlerine, yasama ve yürütme kuvvetleri, halk tarafından demokratik usuller içinde seçilmiş bir mecliste, yasama organında birleşmişse, yasamada birleşmesi de konvansiyonel ya da meclis hükümeti rejimine yol açmaktadır. Diktatörlük rejiminde, yasama ve yürütme yetkilerinin bütünü bir kişi ya da yönetici grubun elinde bulunur. Bu durum, yasama meclisinin ortadan kaldırılmasını zorunlu kılmayabilir. Ancak var olan bu yasama meclisi tamamen yürütmeye bağlıdır. Diktatörlükleri kendi arasında; geleneksel (otoriter) diktatörlük ve totaliter diktatörlük olarak ikiye ayırabiliriz. Geleneksel diktatörlükte; yönetim planında sınırsız gücü olan bir kişi bulunmakta, fakat toplumun ekonomik hayatı ve bireylerin özel hayatının geniş bir parçası hükümet faaliyetlerinin dışında kalır. Totaliter diktatörlükte ise; iktidar yalnızca yönetim planında değil, toplumun ekonomik sosyal faaliyetlerine ve bireylerin özel hayatlarına kadar uzanan bir müdahalede bulunmaktadır. Totaliter rejimleri de göttükleri amaç bakımından kendi içinde ikiye ayırmak mümkündür. Bunlar faşist diktatörlük ile Marksist ve Nazi diktatörlükleridir⁷. Mutlak monarşi ise, monarkın yanında devlet iktidarını paylaşan bir makamın olmadığı, tüm devlet yetkilerinin monarkta toplandığı ve yetkilerinin sınırsız olduğu yönetim sistemidir⁸.

Konunun ortaya konulması ve tartışılması ve de cumhurbaşkanından bahsedebilmesi için olayın özüne inmek, sistemleri tek tek incelemek gerekir. Konu

⁶ Mustafa Erdoğan, Anayasa Hukukuna Giriş, 2004, Liberte Yayınları, s. 15

⁷ Teziç, a.g.e, s. 398, Karl Doehring, a.g.e, s. 208

⁸ Zehra Odyakmaz, Ümit Kaymak, İsmail Ercan, Anayasa Hukuku – İdare Hukuku, 7 Basım, Ağustos 2008, İkinci Sayfa Yayınevi, s. 256

itibari ile ve de Türkiye’de uygulanan rejim olması nedeniyle daha çok kuvvetler ayrılığı sistemine dahil konulara özellikle de parlamenter sisteme değinilecektir. Buna bağılı olarak kuvvetler ayrılığı sistemi içinde yer alan hükümet biçimlerini çok ayrıntıya inmeden açıklayarak hem parlamenter sistem hükümet biçiminin, diğere sistemlerden farkı ortaya konmuş olacak hem de ilerleyen bölümlerde bu hükümet biçimlerinin Türkiye’de uygulanabilirliği konusunda fikir verilmeye çalışılacaktır.

Temsili demokrasilerde; hükümet sistemlerini yasama ve yürütme arasındaki ilişkiye göre 4’e ayırmak mümkündür. Bu hükümet sistemlerini şu şekilde açıklayabiliriz: Meclis Hükümeti Sistemi; Başkanlık Sistemi; Yarı Başkanlık Sistemi ve Parlamenter Sistem

1- Meclis Hükümeti Sistemi

Geniş anlamda meclis hükümeti, anayasa uyarınca, ya da uygulamada, parlamentonun hükümete karşı siyasi üstünlüğünün bulunduğu bütün rejimleri ifade eder. Dar anlamdaki meclis hükümetinde ise yürütme tamamen yasamanın iradesine bağılı olup, yürütmenin istifa etme olanağı dahi yoktur. Bu rejimde yürütme yalnızca yasamanın karar ve direktiflerinin uygulayıcısı durumundadır⁹.

J. J. Rousseau’nun görüşlerinin bir ürünü olan meclis hükümetinin uygulamada ki çeşitliliğine rağmen süreklilik gösteren temel özellikleri vardır. Büyük bir güç elde etmemesi için yürütme kural olarak tek bir kişiye değil heyet halinde bir organa verilir ki üyeler arasında karşılıklı güvensizlik ve rekabet ortadan kalsın. Yürütme organı üyeleri tek tek meclis tarafından belirlenir. Ayrıca bir başbakan yoktur. Her bakan Meclise karşı yalnız kendi etkinliklerinden sorumlu olup ortak bir sorumluluk söz konusu değildir¹⁰.

Yürütme organı üyeleri gerektiğinde meclis tarafından görevlerinden uzaklaştırılabilir. Bir diğere özellik ise meclis yürütme tarafından alınan kararları iptal

⁹ Mehmet Turhan, Anayasal Devlet, Genişletilmiş 2. Baskı, Naturel Yayınları, Ankara, 2003, s. 101; Teziç, a.g.e, s. 398

¹⁰Şeref Gözübüyük, Anayasa Hukuku Anayasa Metni Ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, Güncellenmiş 13 Bası, Ağustos 2004, Turhan Kitapevi, Ankara, s. 41

edebilir veya değiştirebilir. Bunun uygulanabilmesi için meclisin sürekli olarak toplantı halinde olması gerekir. Buna meclisin istismarı kuralı denilmektedir. Yasamanın gerektiğinde yürütmenin yerine geçerek karar alabilmesi yürütme organının varlığından söz edilebilmesini zorlaştırır. Bu nedenle bu sistemde kuvvetlerin yasama organında birleştiğinden bahsedilir. Meclis hükümeti sisteminde meclisin yargıya doğrudan el koyması ancak istisnai durumlarda görülür.¹¹.

Bu sistemde ayrı bir devlet başkanı veya başkanlık makamı yoktur. Devlet başkanlığı görevi meclis tarafından seçilen bir kişi tarafından, yine meclis adına yerine getirilir. Devlet başkanının yetkileri daha çok sembolik niteliktedir¹². Meclis hükümeti sistemi ilk bakışta demokrasi idealine çok yakın gibi görünmektedir. Demokrasi halkın egemenliğine dayanmakta olup bu egemenliğin temsil edildiğı organ da meclistir. Meclis hükümeti sisteminde meclis tüm yetkileri kendisinde toplamaktadır. Onun üstünde hiçbir organ yoktur. Bu yapısı ile halk egemenliği açısından meclis hükümeti demokrasinin tam anlamıyla gerçekteleği rejim olarak görünmektedir. Gerçekte ise durum böyle değıldir. Meclisin bu mutlak üstünlüğü meclis içinde şahısların ve grupların hakimiyetine meydan vermektedir. Meclis içi çekişme ve grupların savaşı sonunda üstün gelen taraf yürütmeyi düşürmekte ve onun yerine geçmekte bu da istikrarsızlığa neden olmaktadır. Örneğın Polonya'da 1919'dan 1926'ya kadar onüç, Avusturya'da 1918'den 1934'e kadar yirmiüç, Estonya'da 1918'den 1934'e kadar yirmibeş hükümet kurulmuřtur¹³.

Bu sistem ilk defa hukuki planda Fransa'da 1793 Anayasasında öngörölmüştür. Ülkemiz de 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu saf meclis hükümeti rejimini öngörmüştür. Anayasanın 2. maddesi ile yürütme ve yasama yetkileri Büyük Millet Meclisinde toplanmıştır. Günümüzde bu hükümet modelinin en iyi uygulandığı ülke İsviçre'dir. İsviçre Anayasası yasama organının üstünlüğüne dayanan Meclis Hükümeti rejimini kabul etmiştir. Yasama organı olan Federal Meclis; Milli Meclis ve Devletler Meclisi olmak üzere iki meclisten meydana gelmektedir. Meclisler yetkileri bakımından birbirine eşit olup birinin diğerine üstünlüğü söz konusu değıldir. Meclisler çoğı zaman ayrı ayrı

¹¹ Teziç, a.g.e, s. 400; Odyakmaz, Kaymak, Ercan, a.g.e, s. 357

¹² Odyakmaz, Kaymak, Ercan, a.g.e, s. 257; Gözübüyük, a.g.e, s. 42

¹³ Özer, a.g.e, s.112

bazen de müştereken toplanarak karar almaktadırlar. Meclislerin bu kararları halk tarafından denetlenebilmektedir. İsviçre Anayasasında yürütme yasamanın karşısında ikinci plandadır. Yürütme tam bir bağımsızlık kazanmamış olup yasamanın hizmetindedir ve açık bir şekilde yasamanın denetimine tabidir¹⁴.

Meclis hükümeti sisteminde yasama organı hem kanun yapmakta hem de yapmış olduğu kanunu uygulamaktadır. Oysa kuvvetler ayrılığı sistemlerinde yasama ve yürütme erklerinin birbirinden ayrı olması yani bu erklerin farklı ellerde bulunması gerekir. Bu ayrılığın kesin bir biçimde uygulandığı hallerde ‘sert kuvvetler ayrılığı’ ve bunun sonucunda oluşan sisteme “başkanlık sistemi”, yumuşak bir biçimde uygulandığı hallerde ise ‘yumuşak kuvvetler ayrılığı’ ve bunu sonucunda da “parlamenter sistem” meydana gelir.

2- Başkanlık Sistemi

Kuvvetlerin birbirinden kesin ve sert biçimde ayrılığına ve kuvvetlerin bağımsızlığına dayanan hükümet sistemidir. Yürütme yetkisi başkanda, yasama yetkisi parlamentoda, yargı yetkisi de yargı organındadır. Bu sistemde her organın oluşması bir birinden bağımsızdır. Yasama genel oyla halk tarafından, yürütmenin başı olan başkan da halk tarafından seçilir. Yürütme yasama içindeki çoğunluğun içinden çıkmaz. Ayrı ayrı seçimden çıkan yasama ve yürütme organları ayrı ayrı seçilir ve birbirinin varlıklarını sona erdiremez. Yani yasama organı hükümeti güvensizlik oyuyla düşüremeyeceği gibi yürütme organı da yeni seçimlere gitmek üzere yasama organını feshedemez.¹⁵

Yürütme yetkisi halkın seçtiği başkan, yasama yetkisi ise temsili bir meclis (Amerika örneğinde Kongre) tarafından yerine getirilir. Her erk bir faaliyetle sınırlıdır. Erklerden hiç biri ötekine karşı etkileme aracına sahip değildir. Bu sistemde kuvvetler arasındaki ayrılık, temelde kuvvetlerin hukuksal olarak birbirine eşit güçte olmasına yol açar¹⁶.

¹⁴ Özer, a.g.e, s.113

¹⁵ Teziç, a.g.e, s. 424; Özbudun, a.g.e, s. 329

¹⁶ Odyakmaz, Kaymak, Ercan, a.g.e. s. 260

Başkan parlamentoya yasa teklifinde bulunamaz. Ama Başkan'ın bir partisi vardır ve gerekirse partisinin milletvekilleri kanalıyla yasayı Meclis'e sunabilir. Başkan partisi üzerinden birçok yasa teklifini yasalaştırabilir. Fakat bu yasalaştırma işinin tam tersi de görülebilir. Parlamento çoğunluğunun karşı partiden olduğu durumda da, başkanın eli kolu kilitlenir. Başkan politikalarını uygulayabilmek için yasa çıkarmak istese de karşı parti, mecliste çoğunluğa sahip ise, başkan yasaları çıkartamayabilir. Bu durumda erkler arasında uyuşmazlık söz konusu olur. Sistemin ilk ve en iyi uygulandığı ülke olan ABD sisteminde demokratik kurumların oturmuş olması, sistemin yıllardır uygulanıyor olması nedeniyle yasama ve yürütme arasında çıkabilecek problemler parlamentodaki partiler ve komisyonlar aracılığıyla yasama ve yürütme arasında işbirliği yaratılarak aşılmaktadır. Fakat başkanlık sisteminin uygulandığı diğer birçok ülkede yukarıda belirttiğimiz demokratik kurumların yeterince olgunlaşmamış olması, yasama ve yürütme arasındaki diyalogu sağlayamaması nedeniyle sistemin tıkanmadır. Buradan kaynaklanan bu sorunlar sistem içinde aşılammaktadır¹⁷.

Başkanlık sisteminde yürütme tek başlıdır. Başkan; hem devlet başkanı hem de hükümet başkanı görevini yürütür. Başkan yanında ayrıca bir hükümet başkanı yoktur. Yürütmede otorite başkandan aşağıya doğru şekillenir. Kabine bakanlarını başkan kendi takdirine göre tayin eder ve görevden alır. Başkan yürütme yetkisini doğrudan doğruya, ya da yardımcıları aracılığıyla dolaylı olarak kullanır¹⁸.

Devlet yönetiminde koordinasyon ihtiyacı nedeniyle yasama ve yürütme arasındaki ayrılığın dengelenmesi yönetimde istikrar için bir zorunluluktur. Amerika örneğinde dengeyi sağlamak açısından bir fren ve denge sistemi geliştirilmiştir. Bu mekanizma sayesinde iki organın birbirilerinin işlevlerine kısmen katılma veya birbirilerini frenlemesi sağlanmaktadır. Örneğin başkan yardımcılarının atanması ve görevden alınması senatonun uygun bulması koşuluyla başkan tarafından yapılır. Buna karşılık başkanın da yasamadan geçen yasaları veto etme yetkisi vardır. Yardımcılar, başkan tarafından belirlenen politikayı yürütmekle sorumludurlar. Bu kişiler parlamento üyesi olmadıklarından meclislerdeki görüşmelere katılamazlar. Parlamento üyesi

¹⁷ Erdoğan, a.g.e, s. 22

¹⁸ Erdoğan, a.g.e, s. 21

olmadıklarından dolayı parlamentoya karşı da herhangi bir sorumlulukları yoktur. Doğrudan başkana karşı sorumludurlar. Sisteme göre başkanla beraber dört yıl için seçilen bir de “başkan yardımcısı” vardır. Bu kişi aynı zamanda senatonun da başkanıdır. Başkanlık makamının herhangi nedenle boşalması durumunda yenisi seçilinceye kadar onun yerini alır¹⁹.

Hem yasama hem de yürütme seçtikleri dönem boyunca görevde kalırlar. Başkanın ve meclislerin karşılıklı bağımsızlıkları ilkesi uyarınca yürütme yasamayı feshedip seçimlere gidemez. Yani başkanın fesih yetkisi yoktur. Buna paralel olarak da başkanın görevde kalabilmesi yasamanın güvenine bağlı değildir. Yasama yürütmenin siyasi, sorumluluğuna gidip onu görevinden uzaklaştırılmaz. Yani parlamenter sistemin aksine yürütmenin yasamayı dağıtması, yasamanın da yürütmeyi düşürmesi olanağı yoktur. Bu sistemde yasama organı sadece cezai (ihnet, zimmet gibi ağır suçlar) sorumluluk kapsamında başkanın görevden uzaklaştırılmasını sağlayabilir. Bu sistemin özelliklerinden bir tanesi de bağdaşmazlık kuralıdır. Bu kural uyarınca yasama organına mensup olmak yürütmede görev almaya engel teşkil etmektedir²⁰.

Bu sistemin doğduğu ve en iyi uygulandığı yerin ABD olduğu yukarıda belirtilmişti. Gerçekten de zaman içinde başkanlık sistemi birçok devlet tarafından (Brezilya, Arjantin, Şili, Peru, Kolombiya, Filipinler...) kullanılmış olup hiçbirisi ABD de olduğu gibi başarılı sonuç vermemiştir. Sistemin anayasal organlar arasında gerektirdiği gerekli işbirliği ve denge unsurları yaratılmadığından sistemi uygulayan ülkelerde darbeler ve diktatörler ortaya çıkmıştır. Latin Amerika’da başkanlık sisteminin teorik kurallarından farklı uygulamaların ortaya çıkması kısa sürede rejimin bozulmasına ve ordunun yönetime gelmesine, yürütmenin üstünlüğüne yol açmıştır. Buralarda; sistemin başkana tanıdığı yetkilerden daha fazlasının tanınması ve ülkelerin içinde bulunduğu ekonomik, sosyal ve etnik yapısı başkanlık sisteminin uygulanmasını zorlaştırmıştır.

¹⁹ Teziç, a.g.e, s. 427

²⁰ Gözübüyük, a.g.e, s. 37

Afrika ülkelerinde uygulanan başkanlık sistemi de özellikle Latin Amerika'da başkana tanınandan daha geniş yetkiler verilmesi nedeniyle hep başarısız sonuçlar doğurmuştur²¹.

Yukarıda anılan sonuçlar nedeniyle başkanlık rejimi kuvvetler ayrılığının yerleşmiş bir biçimi ve kuvvetleri kesin bir şekilde ayırmış olmasına rağmen parlamenter rejimden çok daha az itibar görmektedir. Başkanlık rejimine antipati ile yaklaşılmakta onun daha çok sakınca ve tehlikelerinden bahsedilmektedir. Bu nedenle parlamenter rejim başkanlık rejimine oranla hep bir adım daha öne çıkmaktadır²².

3- Yarı Başkanlık Sistemi

Yarı başkanlık sistemi Batı Avrupa kaynaklı bir rejimdir. I. Dünya savaşından sonra 1919'dan itibaren Finlandiya ve Almanya'da daha sonra Fransa, Avusturya, İrlanda, Portekiz ve İzlanda tarafından uygulanmıştır²³. Parlamenter rejim ile başkanlık rejiminin harmanlanmasıyla oluşturulmuş bir sistemdir.

Bu sistem içinde ikili bir otorite yapısı olup devlet başkanı yürütme yetkisini bir başbakanla paylaşır. Devlet başkanı parlamentodan bağımsız olmakla beraber yalnız başına veya doğrudan doğruya hükümet etmeye yetkili değildir ve doğrudan doğruya genel oyla seçilir. Başbakan ve kabinesi parlamentoya bağlı olup başkandan bağımsızdırlar. Başbakan ve bakanlar kurulu yasama organına karşı sorumludur. Güvenoyuna tabidirler ve parlamento çoğunluğunun desteğine ihtiyaç duyarlar. Sistemin iki otoriteli yapısı, her birimin bağımsızlık potansiyeli devam etmek kaydıyla, farklı dengelere ve yürütme içinde güç ağırlıklarının kaymasına izin verir²⁴.

Zaman içinde uygulanan bu sistem her ülkenin kendi özel yapısı ve bununla beraber başkanlık ve parlamenter rejimden alınan unsurların farklılık göstermesi nedeniyle ortaya

²¹ Gözübüyük, a.g.e., s. 37, Gözübüyük'e göre Afrika ve Latin Amerika da ki başkanlık sistemlerinin diktatörlük rejimine kaymasının nedeni sosyalist ideolojinin ve tek partinin varlığıdır. Bunlar doğrudan yürütmeyi güçlendirme yoluyla başkanlık rejimini yozlaştıran rejimlerdir.

²² Erdoğan, a.g.e, s. 22

²³ Teziç, a.g.e. s. 434; Gözübüyük, a.g.e, s. 44

²⁴ Odyakmaz, Kaymak, Ercan, a.g.e, s. 262

üç tip yarı başkanlık rejimi çıkmıştır. Bunlardan birincisi; *parlamentonun üstünlüğüne dayalı yarı başkanlık rejimidir*. Bu rejimde; devlet başkanları anayasada öngörülen düzenlemelerin aksine ülkelerinin politikalarına, parlamentolarının denetiminde yön verebilmektedir. Bu sitemin uygulandığı ülkelere İrlanda, İzlanda ve Avusturya örneklerini verebiliriz²⁵. Bunlardan ikincisi; *aralıklı başkanlık rejimidir*. Bu rejimde ise parlamento önünde sorumlu başbakan, iktidarın kullanılmasını zamana ve koşullara göre değişen yoğunlukta devlet başkanı ile arasında paylaşır. Üçüncü tip yarı başkanlık rejimi ise *devlet başkanının üstünlüğüne dayalı yarı başkanlık rejimidir*²⁶.

Devlet başkanının üstünlüğüne dayalı yarı başkanlık rejimi konunun girişinde özetlediğimiz modeli içermektedir. Yürütme iki başlıdır. Bir yanda bakanlar kurulu diğer yanda devlet başkanı vardır. Bu rejimin hâlihazırda en iyi uygulandığı ülke Fransa'dır. Fransa'da cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından ve genel oyla seçilmektedir. Cumhurbaşkanı siyasi açıdan sorumsuz olup, tarafsız ve sembolik bir nitelikte değildir. Bakanlar Kurulunun meclis önünde siyasi sorumluluğu vardır. Cumhurbaşkanı önemli yetkilerle donatılmıştır. Bunlardan bir kısmı parlamenter sistemde devlet başkanının olağan olarak sahip buldukları yetkilerdendir. Bir bölümü ise bu günkü Fransız sistemine özgü yetkililerdir. Cumhurbaşkanının ortak imza koşuluna bağlı olmaksızın parlamentoyu feshetme yetkisi vardır. Ayrıca olağanüstü hallerde ülkenin yararına olan her türlü önlemi alma yetkisi tanınmıştır. Bazı sorunları parlamentoya götürmeden doğrudan halkoyuna sunarak yasama işlemi yapabilmektedir. Gerek başbakanı gerekse bakanları görevden alma ve atama konusunda geniş yetkilere sahiptir. Cumhurbaşkanı, parlamento tarafından gönderilen yasaları yeniden görüşülmek üzere geri gönderebileceği gibi, hükümetin veya parlamentonun istemi üzerine, yasa tasarılarını halkoyuna sunulmasına da karar verebilir. Cumhurbaşkanı yürütmenin itici gücü ve hükümetin gerçek başıdır²⁷.

Yürütme yetkisinin bir yandan parlamentoya karşı sorumlu bir başbakan ve bakanlar kurulu ile öbür yanda doğrudan doğruya halk tarafından genel oyla seçilen bir

²⁵ Odyakmaz, Kaymak, Ercan, a.g.e, s. 362

²⁶ Teziç, a.g.e, s. 434–435

²⁷ Gözübüyük, a.g.e, s. 45

cumhurbaşkanı tarafından paylaşılması yürütme içinde gerçek bir ikili iktidar olduğunu göstermektedir. Bu yapısıyla sistem hem parlamentarist unsurları hem de başkanlık sisteminin önemli unsurlarını bir arada taşımaktadır. Cumhurbaşkanına tanınan bu geniş yetkiler rejimin parlamenter olmasını engellemektedir. Yürütmenin iki başlı olması ise sistemin başkanlık sistemi olmasını engellemektedir. Başkanlık sisteminde yürütme tek başlıdır. Fransız yarı başkanlık modeli siyasisi şartlara ve parlamento çoğunluğu ile bakanlar kurulu arasında uyum bulunup bulunmamasına bağlı olarak, bazen parlamentarizme bazen de başkanlık sistemine yakın bir biçimde işlemektedir²⁸.

4- Parlamenter Sistem

Kuvvetler ayrılığına dayanan bu sistemde yasama ve yürütme organı arasında iş birliği var olup karşılıklı etkileme ile kuvvetler arasındaki ayrılığın getirdiği sorunlar en aza indirilmektedir²⁹.

Parlamenter rejim belli koşullar içinde hayli uzun sayılabilecek bir gelişme sonucu, 18. yüzyıl ortalarında İngiltere’de ortaya çıkmıştır. 19. yüzyılda da başkaca Kıta Avrupası ülkelerinde uygulama alanı bulmuştur³⁰. Ve batı demokrasisinin gelişmesinde büyük etkisi olmuştur. Genel olarak rejimin ortaya çıkışını yürütmenin güçlendirilmesi ve demokratikleştirilmesi çabalarının bir ürünü olduğunu söylemek mümkündür.

Devletin kullandığı egemenliğin en önemli boyutu yürütme gücüdür. Bundan dolayı, devleti demokratikleştirme çabasının odağı, yürütme gücünün demokratikleştirilmesidir. Bunun bir yolu, geleneksel olarak yürütme gücünün sahibi olan devlet başkanını doğrudan halka seçtirmektir. Bu yol, ilk kez Amerika’da açılmış, sonuçta da başkanlık sistemi yaratılmıştır. İkinci bir yol ise, devlet başkanının yetkilerini elinden almak ve yürütme gücünü demokratik bir biçimde oluşan parlamentoya bırakmaktır. Bu ikinci yol da İngiltere’de açılmıştır. İngilizleri bu çözüme iten somut durum, devlet biçimlerinin krallık olmasıdır. İngilizler hem krallık düzenini korumak

²⁸ Erdoğan, a.g.e, s. 24

²⁹ Turhan, a.g.e, s.100; Odyakmaz, Kaymak, Ercan, a.g.e, s. 258

³⁰ Gözübüyük, a.g.e, s. 33–35; Teziç, a.g.e, s. 402

hem de demokratik düzene geçmek için böyle bir sistem arayışı içine girmişlerdir. Sistemin uygulanması durumunda seçimle gelen bir kral, artık kral niteliğini taşımayacaktır. Öyleyse, hem krallık korunacak, hem de demokrasi kurulacaksa, yürütmenin kralın elinden alınıp seçimle gelen parlamentoya bırakılması elverişli bir çözümdür. Ne var ki büyük bir sayıda milletvekilinden oluşan bir meclisin yürütme görevini yerine getirmesi uygulamada olanaksız olduğundan, yürütmeyi meclis adına bir hükümetin üstlenmesi zorunlu olmuştur. Siyasal gücünü parlamentodan alan başbakan ve bakanlar kurulu olgusunun mantığı işte budur. Yürütme gücü parlamentoya dayandığı için de İngilizlerin yarattığı bu çözüme parlamenter sistem denmiştir. Görüldüğü gibi, bu sisteme parlamenter denmesinin ana nedeni yürütme gücünün parlamentodan kaynaklanması ve ona bağımlı bulunmasıdır³¹.

Parlamenter sistemin özelliklerini dört ana grupta toplamak mümkündür. Bunlar; yürütmenin iki başlılığı, devlet başkanının siyasi açıdan sorumsuzluğu, bakanların yasama organına karşı siyasi sorumlulukları ve yürütmenin yasamayı fesih yetkisidir³².

Parlamenter sistemde yürütme; bir yanda devlet başkanı ve diğer yanda bakanlar kurulundan oluşmaktadır. Sistem içinde devlet başkanı bir yandan yürütme organını temsil etmekte, diğer yandan da devletin birliğini ve ülkenin bütünlüğünü simgelemektedir. Cumhuriyetçi parlamenter sistemde, devlet başkanı sıfatıyla cumhurbaşkanı yürütme organının bir kanadını oluşturmaktadır. Cumhurbaşkanı yürütme içinde yer alsa da sembolik konumu gereğince seçilmesi için ne parlamento üyesi şartı ne de parlamento karşısında bir siyasi sorumluluğu vardır³³. Bakanlar kurulu ise devletin idaresi ile görevli bir başbakan ve başbakan yardımcıları ile çeşitli konularda görevli yeteri kadar bakandan oluşan kolektif bir gruptur. Başbakan; hükümetin izleyeceği politikanın yürütülmesini ve bakanlar arasındaki işbirliğini sağlar. Başbakanın,

³¹ Cem Eroğul, Parlamenter Sistemde Cumhurbaşkanı, Mülkiyeliler Birliği Dergisi, Cilt: 17, Sayı: 156, Tarih: 1993, s. 22

³² Teziç, a.g.e, s. 404; Odyakmaz, Kaymak, Ercan, a.g.e, s. 359; Erdoğan, a.g.e, s. 16

³³ Barış Bahçeci, Karşılaştırılmalı Hukukta ve Türkiye’de Devlet Başkanlarının Veto Yetkisi, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara 2007, s. 117; Kemal Gözler, “Türkiye’de Hükümetlere Nasıl İstikrar ve Etkinlik Kazandırılabilir? (Başkanlık Sistemi ve Rasyonelleştirilmiş Parlâmentarizm Üzerine bir Deneme)”, Türkiye Günlüğü, Sayı 62, Eylül-Ekim 2000, s. 25-47. (<http://www.anayasa.gen.tr/istikrar.htm>; erişim tarihi: 15. 03. 2008).

hükümetin kurulmasında, bakanların seçilmesinde, bakanların görevden alınmasında en önemli kişi olması nedeniyle uygulamada başbakan diğer bakanlara göre daha geniş yetkilere sahip olup hiyerarşik olarak onlardan üstündür. Başbakanın parlamenter olması koşulu aranırken, bakanların parlamenter olması koşulu aranmaz³⁴.

Parlamenter sistem; bir devlet yönetiminin bir yandan sorumsuz bir devlet başkanı, öte yandan parlamentoya karşı sorumlu olan bir Bakanlar Kurulu kanalı ile belli şartlarda ortaklaşa yürütülen yönetim sistemidir. Tanımda da belirtildiği üzere devlet başkanının parlamento önünde siyasi açıdan herhangi bir sorumluluğu yoktur. Yürütmenin tüm eylem ve işlemlerinden başbakan ve bakanlar kurulu sorumludur³⁵. Parlamenter rejimin mantığında devlet başkanının sorumsuzluğu, aynı zamanda onun yetkisizliğini ifade eder. Yetki ve sorumluluğun paralelliği ilkesi gereğince devlet başkanının bütün işlemleri başbakan ve ilgili bakan tarafından imzalanır ve bu işlemlerin sorumluluğu da onlara aittir³⁶.

Devlet başkanının siyasi sorumsuzluğunun temelinde, yürütme organının devamlılığını ve istikrarını sağlama amacı vardır. Bu özellik ile cumhurbaşkanının parlamento ile bakanlar kurulu arasında ortaya çıkabilecek uyuşmazlıklarda tarafsız kalması sağlanmaktadır. Devlet başkanının rolü bu iki organ arasındaki uyuşmazlıklarda hakem olmaktadır³⁷. Siyasi sorumluluğunun olmamasının bir pratik sonucu ise devlet başkanının görevine parlamento veya başka bir anayasal organ tarafından son verilememesidir³⁸.

Cumhurbaşkanının görevini yerine getirirken siyasi sorumluluğu olmadığı gibi, hukuki ve cezai sorumluluğu da yoktur. Hakkında hukuk ve ceza kovuşturması yapılamaz. Bu sorumsuzluk ilkesinin tek istisnası vatan hainliğidir. Bu istisnai durum parlamenter cumhuriyetin uygulandığı ülkeden ülkeye değişiklik gösterebilmektedir.

³⁴ Odyakmaz, Kaymak, Ercan, a.g.e, s. 359

³⁵ Özbudun, a.g.e, s. 330; Erdoğan, a.g.e, s. 16

³⁶ Salih Önder, Türk Parlamenter Sisteminde Cumhurbaşkanının Rolü, 1. Basım, Nisan 2007, Turhan Kitabevi, s. 14; Kemal Gözler, Türkiye’de Hükümetlere Nasıl İstikrar ve Etkinlik Kazandırılabilir? a.g.e, s. 26

³⁷ Gözübüyük, a.g.e, s. 31-32

³⁸ Erdoğan, a.g.e, s. 16

Cumhurbaşkanının görevini yerine getirirken yaptığı işlemlerden dolayı siyasi, cezai ve hukuki olarak sorumsuzluğu olmasına karşın, görevi dışındaki eylemelerinden dolayı sorumluluğu kabul edilmektedir³⁹.

Kamu hukukunun genel ilkesi gereğince yetki ve otorite kimde ise sorumlulukta ondadır. Parlamenter sistemde yetki ve otorite bakanlar kurulunda olduğundan sorumluluk da onlardadır. Bakanlar kurulu siyasi açıdan parlamento önünde sorumludur. Bakanların siyasi sorumluluğu; parlamentonun güvenini yitirmeleri durumunda, görevlerinden çekilmeleri demektir. Yasama organı, hükümeti denetleyebiliyor ve güvensizlik oyu vermek suretiyle onun görevini sona erdirebiliyorsa parlamenter rejimin temel şartlarından biri yerine gelmiş olur. Bu nokta parlamenter rejimi başkanlık rejiminden ayıran temel özelliklerden bir tanesidir⁴⁰.

Parlamenter sistemin en önemli özelliklerinden bir tanesi de yukarıda belirtildiği üzere yürütmenin yasamayı fesih yetkisidir. Fesih; devlet başkanı ya da başbakan tarafından kullanılan bir yetki olup, belli bir süre için seçilmiş olan bir meclisin, süresi dolmadan varlığına son vererek, yeni seçimlerin yapılmasına yol açar⁴¹. Bu yetki, güvensizlik oyu ile hükümetin düşürülmesine karşılık olarak, yürütmenin sahip olduğu en önemli silahtır.

Parlamenter sistemde yürütmenin bir yanda devlet başkanı diğer yanda bakanlar kurulu olmak üzere iki başlı oluşu, fesih yetkisine ilişkin ikili bir ayrımı ortaya çıkarmaktadır. Devlet başkanı, başbakanın talebi ve izni olmadan fesih hakkını kendisi kullanabiliyorsa, devlet başkanı tarafından fesih söz konusudur. Devlet başkanı, fesih yetkisini, başbakanın istemi üzerine kullanabiliyorsa, ya da bu istemi geri çeviremiyorsa bu durumda hükümet tarafından fesih söz konusudur.⁴²

³⁹ Önder, a.g.e, s. 14

⁴⁰ Özbudun, a.g.e, s. 329

⁴¹ Teziç, a.g.e, s. 414

⁴² Özbudun, a.g.e, s. 330. Özbudun'a göre parlamentonun güvensizlik oyu silahına karşılık hükümetin elindeki fesih silahı, yasama yürütme dengesini sağlamak bakımında gerekli olup, fesih yetkisinin tanınmadığı takdirde parlamenter rejimin niteliği değişerek bir meclis hükümetine dönüşecektir

Parlamenteer sistem tarihi gelişim içinde iki biçim almıştır. Bunlar ‘ikici parlamenteer sistem’ ile ‘tekçi parlamenteer sistem’dir. İkici parlamenteer sistem belli bir tarihi dönemin ürünü olup, sınırlı monarşiden modern demokrasiye geçiş aşamasında ortaya çıkmıştır. Bu sistemin özelliği; devlet başkanının politikaya aktif olarak katılmasıdır. Devlet başkanı, fesih yetkisini, herhangi bir koşula ve hükümetin onayına bağlı olmaksızın kullanır. Ayrıca bu sistemde bakanlar hem devlet başkanına hem de meclise karşı sorumludur. Bu gün uygulamada bu tür rejimler, parlamenteer sistemden bekleneni verememesi nedeniyle terk edilmiştir. Tekçi parlamenteer sistem ise parlamenteer rejimin gelişmesinde en son aşama olup, devlet başkanı burada aktif politika dışındadır. Bu sistemde devlet başkanı, başbakanı görevinden azledemez. Meclisin devlet başkanı tarafından feshi, bağlı bir yetki olup, başbakanın istemi üzerine ve ortak imzalı olarak yapılabilir. Hükümetin çifte sorumluluğu yoktur, yalnızca meclise karşı sorumluluğu vardır⁴³.

B- Parlamenteer Sistemde Cumhurbaşkanının Yeri ve Günümüzde Geline Aşama

1. Parlamenteer Sistemde Cumhurbaşkanının Yeri

Bir önceki kısımda parlamenteer sistemin özelliklerini genel olarak ortaya koymaya çalıştık. Burada ise devlet başkanının sistem içindeki işlevini açıklamaya çalışacağız. Sistemin önemli ayaklarından biri olan cumhurbaşkanının sistem içindeki işlevini anlamak için, sistemin bu günkü halini alıncaya kadar nasıl bir yol kat ettiğini ve neden buna ihtiyaç duyulduğunu tarihsel gelişimiyle ortaya koymak gerekir.

Parlamenteer sistem, yapısı itibariyle, tam manasıyla cumhuriyetçi rejimlerde olabileceği gibi meşrutî monarşilerde de olabilir. Sistemin meşrutî monarşi veya cumhuriyet olmasına göre devlet başkanı sıfatı değişik isimler almaktadır⁴⁴. Monarşilerde

⁴³ Teziç, a.g.e, s. 419

⁴⁴ Önder, a.g.e, s. 11

bu isim, kral, kraliçe, padişah veya hükümdar ismini almakta iken Cumhuriyetlerde ise cumhurbaşkanı (Türkiye, Finlandiya, Fransa, İtalya, İzlanda, Portekiz), federasyon başkanı (Almanya ve Avusturya), devlet başkanı (İsrail) gibi isimler almaktadır⁴⁵.

Parlamenter sistemdeki cumhurbaşkanının rolü meşruti monarşilerdeki kral gibidir. Zaman içerisinde demokrasi mücadelesinde, cumhuriyete geçilmesi ve kralın yetkilerinin parlamentoya kaymasıyla birlikte devleti temsil anlamında bir kişi aranmıştır. Bu kişi monarşi döneminde kral, padişah veya imparatordur. Ama cumhuriyetçi parlamenter sisteme geçildiği zaman onun misyonunu taşıyacak, halkın birlik ve beraberliğini sağlayabilecek sembolik bir makama ihtiyaç vardır; o da cumhurbaşkanıdır⁴⁶.

Dolayısıyla parlamenter sistemin özü gereği de cumhurbaşkanının sembolik yetkileri olması gerekir, bu sembolik yetkilerinin kullanılması sırasında da hükümetle uyum içerisinde çalışması gerekir. Sistemde bir tıkanıklık olduğu zamanda ise hakem rolünü üstlenir. Kuvvetler arasındaki dengeyi sağlayabilecek hakem rolünün olması lazımdır⁴⁷.

Parlamenter sistem, cumhurbaşkanlığı makamını fren ve denge mekanizmasının bir unsuru olarak öngörmüş değildir. Cumhurbaşkanlığı, anayasal monarşilerde zaman içinde gücünü kaybeden monarkın yerine öngörülen ikame bir kurumdur. Bu kurumun parlamenter sistemdeki önemi ise sembolik, etkisiz kuvvet olmasından kaynaklanır. Tarafsızlığı da, bu denklemi bozmayacak bir sıfır kuvvet olmasının sadece doğal bir sonucudur. Parlamenter sistemdeki devlet başkanlığının var oluş nedenini organlar arasındaki denge ve uyumu sağlamasında değil, bu denge ve uyumu bozmamasında aramak gerekir.

⁴⁵ Kemal Gözler, "Cumhurbaşkanlarının Seçimi: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi", Terazi: Aylık Hukuk Dergisi, Yıl 2, Sayı 9, Mayıs 2007, s. 1-2 <www.anayasa.gen.tr/cb-secim> (2. 5. 2007). Erişim Tarihi: 11. 01. 2008; Kemal Gözler, Devlet Başkanları: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, 2001 (www.anayasa.gen.tr/devletbaskanlari.htm); Erişim Tarihi: 18. 03. 2008. s. 13; Erdoğan, a.g.e, s. 15

⁴⁶ Özer, a.g.e, s. 113

⁴⁷ Yavuz, a.g.e, s. 182

2- Parlamenter Sistemin Uygulandığı Ülkelerde Cumhurbaşkanlık Makamı ve Sistemin Uygulanış Şekilleri

Yukarıda belirttiğimiz üzere parlamenter sistemlerde devlet başkanı devletin başı sıfatıyla hakem konumundadır. Şimdiye kadar dünyada genel olarak gözlenen ve devlet başkanı ve hükümet arasında çatışma yaratamayan parlamenter sistemin ideal devlet başkanı monarktır. Monark seçimle başa gelemediğinden bütün partilere eşit mesafede durabilmekte, iktidar ve muhalefet karşısında gerçekten bağımsız ve tarafsız kalabilmektedir. Demokrasi hareketlerinin zaman içinde elde ettiği kazanımlar nedeniyle monark sorumsuzluğunu ve sorumsuz olduğu için de yetkisizliğini kabullenmiştir. Bu nedenle monarşiyle yönetilen parlamenter sistemlerde devlet başkanı ve bütünüyle parlamenter sistemle ilgili önemli sorunlar yaşanmamaktadır.

Cumhuriyetle yönetilen parlamenter sistemlerde monarkın yerini dolduracak cumhurbaşkanının nasıl bulunacağı bu sistemin en can alıcı noktalarından birini oluşturmuştur. Bu sorunu aşmak için uzun zamandan bu yana değişik yöntemler denenmiştir. Bu yöntemleri beş grupta toplamak mümkündür.1- İkinci seçmenler tarafından seçilmesi, 2- Özel bir meclis tarafından seçilmesi, 3- Genişletilmiş parlamento tarafından seçilmesi, 4- Parlamento tarafından seçilmesi, 5-Cumhurbaşkanını halkın seçmesi. Bu gün en yaygın uygulama cumhurbaşkanını parlamentonun ve halkın seçmesi yöntemleridir. Cumhuriyetle yönetilen parlamenter sistemin bir parçası olan seçimlerin kaçınılmazlığı karşısında cumhurbaşkanının tarafsızlığı ve bağımsızlığı anayasaya konulan; cumhurbaşkanının seçiminde özel prosedür, tarafsızlığını sağlayan hükümler ve sorumsuzluğu ile ilgili hükümlerle sağlanmaya çalışılmaktadır⁴⁸.

Parlamento, devlet başkanlığı ve bakanlar kurulunun sorumluluk dereceleri ve yetkileri her devlette değişiklik gösterebilir. Her ülke kendi iç dinamikleri, demokratik yapısı ve buna benzer diğer koşulları ile ülkenin gerçeklerine uygun bir yönetim sistemi belirlemeye ve uygulamaya çalışır. Ana sistemin her ülkede birebir şekilde uygulanması

⁴⁸ Bülent Tanör - Necmi Yüzbaşıoğlu, 1982 Anayasasına Göre Türk anayasa hukuku, 8. Bası, Beta Yayınevi, Aralık 2006 İstanbul, s. 302

çok zordur. Bu nedenle özellikle Avrupa'da uygulanan parlamenter sistemin üzerinde durduğu ayaklardan her biri bir diğerine göre sahip olduğu yetkiler bakımından farklılık gösterir⁴⁹.

Avrupa'yı baz aldığımızda parlamenter sistem kural iken, yarı-başkanlık sistemi istisnadır. Başta İngiltere olmak üzere Federal Almanya, İtalya, İspanya, Belçika, Hollanda, Danimarka, Lüksemburg, İsveç, Norveç ve Yunanistan klasik parlamenter sistemle yönetilen ülkelerdir⁵⁰. 1919'dan beri Finlandiya'da, 1929'dan bu yana Avusturya'da, 1975'ten beri İrlanda, İzlanda, Portekiz'de ve 1962'den bu yana Fransa'da cumhurbaşkanı halk tarafından seçiliyor. Ne var ki bunlardan sadece Fransa için yarı-başkanlık sisteminden söz edilebilirken diğerlerinde farklı derecelerde parlamenter sisteme yaklaşıldığı görülür⁵¹.

Devlet başkanına tanınan yetkilerin artırılması sistemi başkanlık sistemine kaydırmaktadır. Hükümete ağırlık verilmesi durumunda ise devlet başkanının yetkilerinde bir azalma olmakta ve yetkileri sembolik bir duruma gelmektedir. Güç kazanan hükümet başkanı hem hükümeti hem de parlamentoyu yönlendirebilmektedir. Başbakanın hem seçimlerde çoğunluğu sağlamış olması, hem de parlamentoda çoğunluğu elinde bulundurması onu güçlü bir konuma getirmektedir. Parlamentoya ağırlık verilmesi durumunda ise yine devlet başkanı güç yitirmekte ve devlet başkanına ait yetkilerin parlamentoya kaydığı görülmektedir. Burada parlamento birinci planda, hükümet ise ikinci planda kalmaktadır⁵².

Parlamenter sistemin anavatanı olan İngiltere'de parlamenter monarşi sistemi uygulanmaktadır. Bu sistemde çift parti rejimi egemendir ve güçlü bir parti disiplini vardır. Parlamento iki meclislidir. Bunlar soylular, din adamları vb kişilerden oluşan Lordlar Kamarası ile asıl gücü elinde bulunduran ve seçimle iş başına gelen Avam Kamarasıdır. Tasarıların yasa gücü kazanabilmesi için Avam ve Lordlar Kamarasında görüşüldükten sonra Kral tarafından onaylanması gerekir. Bu açıdan Kral yasamanın bir

⁴⁹ Önder, a.g.e, s. 11; Gözübüyük, a.g.e, s. 31

⁵⁰ Odyakmaz, Kaymak, Ercan, a.g.e, s. 258

⁵¹ Gözler, "Cumhurbaşkanlarının Seçimi: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi", a.g.e, s. 5

⁵² Gözübüyük, a.g.e, s. 33

parçası sayılır. Kralın yasayı onaylaması bir formaliteden ibarettir. Kralın yasayı geri çevirmesi gibi durum söz konusu olmamaktadır. Kralın veya Kraliçenin görev ve yetkileri semboliktir. Kralın sorumsuzluğu esastır. Bu nedenle Kral tarafından alınan kararlar Başbakan ve ilgili bakan tarafından imzalanır. Avam Kamarasını feshetme yetkisi hukuken Kralın elinde olmasına karşın fiilen bu durum Kabinenin elindedir. Buna da kabinenin başı olan başbakan karar verir⁵³.

Finlandiya'da genellikle hükümetin onayıyla kullanılan ancak bazen kendi yasa tasarısını geçirtmek gibi hükümete karşı kullanılan yetkilere sahip, devletteki rolü oldukça önemli olan ve belirli ölçülerde hareket serbestisine sahip bir başkan halkoyuyla gelmektedir. Halk tarafından seçilmesine rağmen Finlandiya'da cumhurbaşkanının yetkileri 1980'lerden itibaren dış politika ile sınırlandırılmış ve 2000 Mart'ında yürürlüğe giren yeni anayasa ile parlamentarizm karakteri daha da belirginleşmiştir⁵⁴.

Portekiz'de halk tarafından seçilen cumhurbaşkanının yetkileri 1982'de büyük ölçüde kısıtlanarak başbakan asıl iktidar sahibi yapılmış, yarı-başkanlık sisteminden tamamen uzaklaşmıştır⁵⁵.

Avusturya ve İzlanda'nın Anayasaları yarı-başkanlık sistemini anımsatsa da uygulamada başkanın siyasal etkisi "klasik" parlamenter sistemdeki cumhurbaşkanından daha fazla değildir ve dolayısıyla sistem de tamamen parlamenter rejim şeklinde işler. Derecelendirme açısından fark ise, İzlanda devlet başkanının yöneten olmaktan çok düzenleyici rolüne karşın Avusturya'da hükümetin parlamentodan başka devlet başkanının da güvenini alması zorunluluğuyla başkanın düzenleyici işlevini aşan bu ayrıcalığında görülür⁵⁶.

Yeni demokrasilerden Slovenya'da da halk tarafından seçilen cumhurbaşkanına rağmen iktidar başbakanın elindedir ve parlamenter sistem uygulanır.

⁵³ Gözübüyük, a.g.e, s. 36

⁵⁴ Gözler, "Cumhurbaşkanlarının Seçimi: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi", a.g.e, s. 5

⁵⁵ Gözler, "Cumhurbaşkanlarının Seçimi: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi", a.g.e, s. 5

⁵⁶ Gözler, "Cumhurbaşkanlarının Seçimi: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi", a.g.e., s. 5

Bulgaristan'da ise halk tarafından seçilen cumhurbaşkanına rağmen klasik parlamenter sistem yönetim modeli olarak işletilmiş, "Başkanlı Parlamenter Sistem" olarak da hükümet sistemleri yelpazesine yerleştirilmiştir. Burada halk tarafından seçilen bir parlamento, parlamento içinden çıkan ve parlamentoya karşı sorumlu olan bir bakanlar kurulu ve bu sisteme eklenmiş olan halk tarafından seçilen ancak yetkileri son derece sınırlı ve sembolik ölçüde tutulan bir devlet başkanı bulunmaktadır. Parlamenter sistemdeki cumhurbaşkanına göre halkoyuyla seçilen devlet başkanının karizmatik etkisi daha fazladır; fark da ancak bununla sınırlıdır⁵⁷.

Cumhurbaşkanının rolü törensel yetkileri aşmayan bir zayıflıktadır ve hatta burada devlet başkanının düzenleyici rolü"nden dahi bahsetmek mümkün değildir. Bu kadar yetkisiz bir cumhurbaşkanının halkoyuyla seçilerek gereksiz bir meşruiyetle donatılması eleştirilmektedir. Ancak cumhurbaşkanının halkoyuyla seçildiği tüm bu ülkelerde devlet başkanı "milletin birliği"ni dolayısıyla devletin sürekliliğini sembolize etmektedir.

Avrupa uygulanan parlamenter sistem içindeki cumhurbaşkanı incelendiğinde; anayasal yetkilerini zorlayarak ve hatta aşarak parlamento üzerinde dahi etkili olma arzusundaki cumhurbaşkanları olmasına rağmen genellikle halkoyuyla gelen devlet başkanlarının rejimi işler kılmak adına yetkilerini anayasanın gerisinde kullanmayı tercih ettikleri görülmektedir. Bu, ülkelerin seçim sistemleri, coğrafi büyüklüğü, ekonomik gelişmişliği, tarihi deneyimleri, siyasi geçmişleri, hatta nüfus büyüklüğü ve demografik yapısı ile ilgili olduğu kadar bunların toplumda yarattığı siyasi kültür, demokrasi tecrübesi ve uzlaşma kültürünün oturmuşluğuyla da ilgilidir. Özellikle kutuplaşmış ve siyasal açıdan parçalanmış toplumlarda yarı-başkanlık sisteminin seçimden seçime tarafların bilenmesi, toplumsal gerilimin artması gibi sonuçlar doğurma potansiyeline sahip olduğu da göz ardı edilemeyecek bir gerçektir.

⁵⁷ Gözler, "Cumhurbaşkanlarının Seçimi: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi", a.g.e, s. 5

BÖLÜM II

II. TÜRKİYE'DE CUMHURBAŞKANININ YETKİ VE GÖREVLERİ

A- 1982 Anayasası Öncesi Cumhurbaşkanının Yetki ve Görevleri

Türkiye'de cumhurbaşkanının yetki ve görevlerini anlatırken bu konunun temelde anlatılacağı kısım daha öncede açıkladığımız üzere 1982 Anayasası dönemidir. 1982 Anayasasında cumhurbaşkanının parlamenter rejim içerisinde nasıl konumlandırıldığını ve hangi yetki ve görevlere sahip kılındığını anlamak için 1982 Anayasasından önce kullanılan anayasaları incelemek bu açıdan büyük önem arz etmektedir. Bu nedenle 1921, 1924 ve 1961 Anayasalarını konumuz açısından irdelemeye çalışacağız. 1982 Anayasası ile önemli bağlantısı olması ve de günümüzde uygulanan hükümet sistemini içermesi nedeniyle bu üç anayasa içinden daha çok 1961 Anayasası üzerinde durulacaktır.

1- 1921 Anayasası (1921 Teşkilât-ı Esasîye Kanunu)

1921 Anayasasının konumuzla ilgili kısımlarının ortaya konulabilmesi için bu anayasanın nasıl bir hükümet sistemine sahip olduğunu ve ortaya çıkış şeklini kısa bir şekilde açıklamakta fayda vardır. Teşkilât-ı Esasîye Kanunu yeni bir devletin kuruluşu aşamasında oluşturulan bir anayasa çalışması olması ve de henüz kurulacak devletin organları gerçek anlamda ortaya çıkmamış olduğundan, içermesi gereken hususlar bakımından bir anayasa olmaktan uzak bir yapıdadır. Teşkilatı Esasi bir savaş dönemi yapımı olduğundan yukarıda belirtilen özelliği taşımaktadır⁵⁸.

⁵⁸ Bülent Tanör; Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, YKY Yayınları, 16. Baskı, İstanbul Eylül 2007 s. 252

“20 Ocak 1921 tarihli ve 85 sayılı yasayla kabul olunan Teşkilât-ı Esasîye Kanunu 23 madde ve birde “Madde-i Münferide” den (ayrı madde) oluşan kısa bir çerçeve anayasa niteliğindedir. Bunun başlıca nedenleri, Kanunu Esasi’nin Teşkilât-ı Esasîye Kanunu ile çelişen hükümlerinin yürürlükte sayılması çeşitli eğilimlerin yarıştığı Mecliste bir ‘geçiş dönemi’nin asgari ortak noktalarının saptanmasıyla yetinme isteğidir”⁵⁹.

1921 Teşkilât-ı Esasîye Kanunu; içerdiği maddelerle *meclis hükümeti* rejimini kabul etmiştir. Bunu 2. maddesinde⁶⁰ kuvvetler birliği ilkesini kabul etmiş olmasıyla; yani bu maddenin açıklamasıyla Büyük Millet Meclisi sadece yasama yetkisine değil, yürütme yetkisine de sahip yorumuyla, 3. maddesinde⁶¹; “Türkiye Devleti, Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur ve Hükümeti Büyük Millet Meclisi Hükümeti unvanını taşır” demekle ve 1921 Teşkilât-ı Esasîye Kanununun 8. maddesinde⁶²; hükümetin bakanlıklarının Meclisin seçtiği vekiller aracılığıyla yönetileceği, bu vekillere meclisin yön vereceği ve keza gerektiğinde bu vekillerin Meclis tarafından görevden alınacağı hususunun öngörülmesiyle meclisin doğrudan bakan seçmesi, onları kendi arzusuna göre istediğinde değiştirebilmesi ve onlara yön verebilmesinden anlaşılmaktadır⁶³.

1921 Teşkilât-ı Esasîye Kanununda yürütme yetkisi “İcra Vekilleri Heyeti” tarafından kullanılmıştır. İcra vekillerinin seçimi Meclise ait bir yetki olmuş ve vekiller Meclis tarafından teker teker seçilmişlerdir. Vekillerin seçilmesi Meclise ait bir yetki olduğu gibi onların görevden alınması da Meclise ait bir yetki olmuştur⁶⁴.

1921 Teşkilât-ı Esasîye Kanununda yargı düzenlenmemiştir. Kuvvetler birliği ilkesi ve meclis hükümeti sistemi yasama ve yürütme yetkisinin tek elde toplanmasını

⁵⁹ Tanör; Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, a.g.e, s. 253; Erdoğan, a.g.e, s. 147

⁶⁰ 1921 Teşkilât-ı Esasîye Kanunu Madde 2: “İcra kudreti ve teşri salahiyeti milletin yegâne ve hakiki mümessili olan Büyük Millet Meclisinde tecelli ve temerküz eder.”

⁶¹ 1921 Teşkilât-ı Esasîye Kanunu Madde 3: “Türkiye Devleti, Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur ve hükümeti "Büyük Millet Meclisi Hükümeti" unvanını taşır.”

⁶² 1921 Teşkilât-ı Esasîye Kanunu Madde 8: “Büyük Millet Meclisi, hükümetin inkısam eylediği devairi kanunu mahsus mucibince intihap kerdesi olan vekiller vasıtası ile idare eder. Meclis, icrai hususat için vekillere veçhe tayin ve ledelhace bunları tebdil eyler”.

⁶³ Özer, a.g.e, s. 147; Esen Dereli, Karşılaştırmalı Açından Cumhuriyet Dönemi Türkiye Anayasaları 1924, 1961, 1982, İstanbul Ocak 2000, Der Yayınları, s. 3-5; Erdoğan, a.g.e, s. 148

⁶⁴ Özer, a.g.e, s. 147

öngörmektedir. Yargı kuvvetinin de aynı ele verilmesi meclis hükümeti teorisinde yoktur. Ancak 1921 Teşkilât-ı Esasîye Kanunu dönemi uygulamasında, kuvvetler birliği ilkesinden yargı da nasibini almıştır. Bu dönemde yargı yetkisinin de Meclisin elinde olduğu fikri hâkim olmuştur. Bu düşünceyle İstiklal Mahkemeleri kurulmuştur. Bu mahkemelerin üyeleri Meclis tarafından kendi üyeleri arasından seçilmiştir⁶⁵.

1921 Teşkilât-ı Esasîye Kanununda bir devlet başkanlığı makamı yoktur. Bunun nedeni Meclis üyelerinden önemli bir kısmının saltanatın devamına taraftar olmalarıdır⁶⁶. Ancak şunu da belirtmek gerekir ki, Ergun Özbudun'un belirttiği gibi, 1921 Teşkilât-ı Esasîye Kanunu, normal olarak devlet başkanına ait olması gereken birtakım fonksiyonları 9. maddeye⁶⁷ göre “Büyük Millet Meclisi Reisi”ne vermektedir. Bu maddede değinilen “Meclis adına imza koyma yetkisi” gerçekte devletin temsil edilmesi anlamına gelmektedir. Bununla beraber, 1921 Teşkilât-ı Esasîye Kanununun Meclis Başkanına verdiği; Vekiller Heyeti kararlarını onaylama yetkisi de parlamenter rejimlerde devlet başkanına ait olan bir yetkidir.⁶⁸

Yukarıda Teşkilât-ı Esasîye Kanunu'nun sistem olarak Meclis Hükümeti Sistemini kabul ettiğini belirtmiştik. Meclis hükümeti sisteminde kural olarak devlet başkanlığı yoktur ya da istisnai olarak varsa bile (İsviçre) yalnız dekoratif bir makam olup devleti temsil etmekten ibaret bir rol oynar. 1921 Anayasası sistemi; devlet başkanlığı makamını öngörmemekle, meclis hükümeti sisteminin özelliklerinden birini taşımaktadır. Yukarıda da izah edildiği üzere bu kurumun getirilmeyişinin asıl nedeni sistemi aslına uygun olarak uygulamak değildir. Bunun asıl nedeni meclis hükümeti sistematığına uymak gibi teorik bir tasadan çok, pratik zorunluluktan kaynaklanan bir durum olmasıdır. Monarşinin başında bir devlet başkanı varken, Anadolu'daki rejimin devlet başkanlığı yaratması, meclis içindeki saltanatçı vekilleri fazlasıyla gocunduracak,

⁶⁵ Gözler, Türk Anayasa Hukuku, s. 179

⁶⁶ Özbudun, a.g.e, s. 27

⁶⁷ 1921 Teşkilât-ı Esasîye Kanunu 9. maddeye göre, “Büyük Millet Meclisi Heyet-i Umumîyesi tarafından intihap olunan reis, bir intihap devresi zarfında Büyük Millet Meclisi reisi. Bu sıfatla Meclis namına imza vaz'ına ve Heyet-i Vekile mukarreratını tasdike salâhiyettardır. İcra Vekilleri Heyeti içlerinden birini kendilerine reis intihap ederler. Ancak Büyük Millet Meclisi reisi Vekiller Heyetinin de reisi tabiidir”.

⁶⁸ Gözler; Türk Anayasa Hukuku, s. 179

bu ise ulusal safları bozacaktır⁶⁹. Zaman itibariyle, yaşanan durum nedeniyle ulusal birliğe her şeyden çok ihtiyaç vardır. Bu nedenle açıkça bir devlet başkanlığı makamı yaratılmamıştır. Fakat her ne kadar devlet başkanlığı makamı öngörülmediği belirtilse de Teşkilât-ı Esasîye Kanunu'nun 9. maddesi ile bu makam oluşturulmuştur. Bu maddeye göre meclis kararlarına; meclis adına imza koymaya yetkili olan aynı zamanda devleti de temsil eder durumdaydı. Bu durum ise parlamenter rejimde görülen bir durumdur. Sistem aslında devlet başkanlığını resmen tanımamaktadır, ama bunu pratikte doğurmak için de adeta ne yapmak mümkün ve gerekliyse onu hazırlamıştır⁷⁰.

Teşkilât-ı Esasîye Kanunu ile her ne kadar meclis hükümeti sistemi öngörülmüşse de günün koşullarında bunu tam anlamıyla uygulamak mümkün olmamıştır. Bu nedenle meclis hükümeti sisteminden sapmalar olmuş, zaman zaman sistemin, parlamenter rejimden farklı olmayan bir biçimde işlediği görülmüştür. Mustafa Kemal'in Meclis Başkanı olması, hükümetin doğal başkanı olması, fiili devlet başkanlığı ve başkumandanlığı buna örnek gösterilebilir. Her ne kadar meclis içinde farklı gruplardan kesimler yer almış, demokratik tartışma ortamı ve ideolojik politik çoğulculuk sürdürülmüşse de Mustafa Kemal'in grubunun meclis çoğunluğuna sahip olması, kararların bu grubun istekleri doğrultusunda çıkması meclis hükümeti sisteminin tam olarak uygulanmasını engellemiştir. Mustafa Kemal hem meclisin başkanı hem de bakanlar kurulunun doğal başkanı sıfatıyla, ayrıca karizmatik siyasal önderliğinin ve askeri kimliğinin verdiği güçle hep sistemin en yetkili kişisi olmuştur⁷¹.

Konunun başında izah edildiği üzere günümüz anlamında bir devlet başkanı makamı bu anayasada öngörülmediğinden var olan hükümet ve devlet başkanı arasında da doğal olarak bir çekişme yaşanmamıştır. Karmaşık bir şekilde işleyen ve bir geçiş dönemi anayasası olan Teşkilât-ı Esasîye Kanunu'nun 1923 değişiklikleri öncesi, eksik ve yetersiz bir metin olması nedeniyle bu konunun bu nedenle daha fazla irdelenmesine müsaade etmemektedir.

⁶⁹ Tanör; Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, a.g.e, s. 260

⁷⁰ Tanör; Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, a.g.e, s. 272

⁷¹ Özbudun, a.g.e, s. 29

Kurtuluş savaşının bitmesi üzerine, Büyük Millet Meclisi; önce 30 Ekim 1922 de Osmanlı Devletinin resmen sona erdiğini ve onun yerine Türkiye Devleti'nin geçtiğini çıkarmış olduğu 307 sayılı kararıyla ilan etmiştir. Daha sonra 1-2 Kasım 1922 de önce halifelik ve saltanatı birbirinden ayırmış ardından 16 Mart 1920'den itibaren geçerli olmak üzere saltanatın kaldırıldığını ilan etmiştir. Bunların ardından sisteme ilişkin olmak üzere 29 Ekim 1923 tarih ve 364 sayılı kanun ile Teşkilât-ı Esasîye'de ciddi değişiklikler yapılmıştır. Bu değişikliklerle; Türkiye devletinin hükümet şekli Cumhuriyet olarak kabul edilmiştir. Bu kabule göre; Türkiye'de devlet başkanlığı artık herhangi bir hanedanın tekeline bırakılmayacak, devlet yöneticileri kalıtım kurallarına göre değil, belli aralıklarla yenilenen ulusal isteğe göre belirlenecektir⁷².

Teşkilât-ı Esasîye'nin 10. ve 11. maddelerinde yapılan değişiklik ile "cumhurbaşkanlığı" makamı oluşturulmuştur (m.11). Cumhurbaşkanının Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kendi üyeleri arasından seçileceği öngörülmüştür (m.10). Cumhurbaşkanının görev süresi ise Anayasaya göre TBMM'nin bir yasama dönemi süresi kadardır. TBMM nin görev süresi ise iki yıl olarak belirlenmiştir. TBMM tarafından seçilen Cumhurbaşkanının görev süresi yeni Cumhurbaşkanı seçilene kadar devam eder ve Cumhurbaşkanı seçilen kişinin bu makama yeniden seçilmesi mümkündür. Anayasada; Başbakanın da Cumhurbaşkanı tarafından ve meclis üyeleri arasından seçileceği belirtilmiştir. Bakanlar Başbakan tarafından meclis üyeleri arasından seçilecek ve Cumhurbaşkanı'nca meclisin onayına sunulacaktır. Anayasaya göre meclis tarafından onaylanmayan Bakanlar Kurulu düşecektir. Böylece ilk Millet Meclisi döneminde uygulanan bakanların tek tek meclis tarafından seçilmesi usulüne son verilmesi ve Bakanlar Kurulunun meclisin güvenine dayanması ile parlamenter hükümet modeline daha yaklaşan bir hükümet kurma yöntemi benimsenmiştir⁷³.

1923 değişikliği ile Cumhurbaşkanının yetkileri anayasanın 11. ve 12. maddelerinde düzenlenmiştir. 11. maddeye göre Cumhurbaşkanı devletin başıdır. Bu sıfatla gerekli gördüğü zaman TBMM ye başkanlık eder. Yine bu maddeye göre gerekli gördüğü takdirde Cumhurbaşkanı Bakanlar Kurulu'na başkanlık eder. Bu madde

⁷² Eroğul, a.g.e, s. 254

⁷³ Odyakmaz, Kaymak, Ercan, a.g.e, s. 19; Önder, a.g.e, s. 32; Gözler, 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu

parlamentar sistemin en büyük işaretlerinden biridir. Cumhurbaşkanına parlamento ile hükümet arasında hakemlik rolü verilmiştir. Sisteme göre; Cumhurbaşkanı yürütmenin sembolik yetkilerle donatılmış sorumsuz kanadıdır. Yukarıda da belirtildiği üzere Başbakanın seçilmesi işlemi anayasanın 12. maddesine göre onun yetkileri arasındadır. Yine bu maddeye göre Başbakan tarafından belirlenen Bakanlar Kurulunun meclis onayına sunulması Cumhurbaşkanının yetkilerindedir⁷⁴.

2- 1924 Anayasası (1924 Teşkilât-ı Esasîye Kanunu)

1921 Teşkilât-ı Esasîye Kanunu yapıldığı dönemin koşulları nedeniyle çağın getirmiş olduğu gelişmelerin gerisinde kalan ve önemli eksiklikleri olan bir anayasa olmuştur. Bu niteliğinden dolayı sadece 3 yıl yürürlükte kalabilmiştir. Bu nedenle yeni bir anayasaya ihtiyaç duyulmuş ve 1924 Anayasası yapılmıştır. Konumuzla ilgili olarak 1924 Anayasasının bağlantılarını ortaya koyabilmek için bu anayasanın genel özelliklerini ortaya koymak gerekmektedir.

20 Nisan 1924'te yürürlüğe giren 1924 Anayasası, 1921 Anayasası'nı yürürlükten kaldırmıştır. 1924 Teşkilât-ı Esasîye Kanunu 1 Ekim 1945'te içeriği değiştirilmeden, dili Türkçeleştirilerek yeniden kabul edilmiştir. 1928 de devlet dininin İslam olduğuna dair ibarenin kaldırılması, 1934 de kadınlara milletvekili seçme ve seçilme hakkının verilmesi ve 1937 de altı ilkenin eklenmesi... gibi yapılan birkaç önemli değişiklikle 1961'e dek yürürlükte kalmıştır. 1924 Anayasası eksiklik ve değişiklikleri ile bu güne kadar Türk Anayasa tarihinin en uzun ömürlü metni olmuştur. Tam ve kesintisiz olarak, 36 yıl yürürlükte kalmıştır⁷⁵.

105 madde ve 5 fasıldan oluşan Anayasanın esas hükümler faslında yer alan 5. ve 6. maddelerinin⁷⁶ içerdiği yasama ve yürütme ayrılığı, yürütmenin yasamaya karşı sorumluluğunu yani sistem olarak parlamenter rejimi kabul ettiğini göstermektedir. 8.

⁷⁴ Önder, a.g.e, s. 34-35; Erdoğan, a.g.e, s. 149

⁷⁵ Eroğul, a.g.e, s. 262

⁷⁶ 1924 Anayasası Madde 5 : “Yasama yetkisi ve yürütme erki Büyük Millet Meclisinde belirir ve onda toplanır”. Madde 6 : “Meclis, yasama yetkisini kendi kullanır.”

maddede⁷⁷ yargı erkinin millet adına bağımsız mahkemelerce kullanılacağı belirtilmesiyle kuvvetler ayrılığı tamamen gerçekleştirilmiştir⁷⁸. Tanör'e göre ise 1924 Anayasası hükümet sistemi bakımından parlamenter rejime özgü unsurlar içermekle beraber esas olarak kuvvetler birliği ve meclis üstünlüğü ilkesine dayalıdır. Tek parti olgusu ise bu durumu tersine çevirmiştir. Meclise ve hükümete egemen olan tek partinin varlığı hükümetin yasamaya üstün çıkmasına neden olmuştur⁷⁹. Dereli'ye göre de, 1924 Anayasasının kabul ettiği rejim ne Meclis Hükümeti ne de Parlamenter rejimdir. Bu Anayasanın benimsediği rejim; meclis hükümeti ve parlamenter rejimin bazı karakteristik niteliklerinin birleştirilmesiyle oluşan kendine özgü rejimdir⁸⁰.

1924 Teşkilât-ı Esasîye Kanunu, yasama ve yürütme yetkisini Türkiye Büyük Millet Meclisine vermiştir (m. 5). Ancak, yasama yetkisini bizzat kullanan Meclis, "İcra salâhiyetini, kendi tarafından müntehap Reisicumhur ve onun tayin edeceği bir İcrâ Vekilleri Heyeti marifetiyle istimal eder" (m. 7) yani yürütme yetkisini kendi seçtiği Cumhurbaşkanı ve onun tayin ettiği Bakanlar Kurulu eliyle kullanır. Bu madde ile yasama ve yürütme iki fonksiyon olarak ayrılmış yani parlamenter sisteme doğru bir kayış başlamıştır. Türkiye Büyük Millet Meclisi, hükümeti her an denetleme ve düşürme yetkisine sahiptir. Fakat Meclisin bu yetkisine karşılık, hükümete Meclisi dağıtma yetkisi verilmemiştir. Bu durumun varlığı parlamenter sistem ile uyumsuzdur. Anayasaya göre, Meclisin bu alandaki yetkilerini şöyle açıklamak mümkündür: şeriat hükümlerini uygulamak, yasa koymak, değiştirmek, kaldırmak, yasaları yorumlamak, bütçe ve kesin hesap yasalarını kabul etmek, savaşa ve barışa karar vermek; uluslar arası antlaşmaları onaylamak; para basmak; genel ve özel af ilan etmek; kesinleşmiş ölüm cezalarını yerine getirmek.⁸¹

⁷⁷ 1924 Anayasası Madde 5 : "Yargı hakkı, millet adına usul ve kanuna göre bağımsız mahkemeler tarafından kullanılır.

⁷⁸ Önder, a.g.e, s. 35-36

⁷⁹ Tanör; Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, a.g.e, s. 317

⁸⁰ Dereli, a.g.e, s. 35-36; Kemal Gözler, "1924 Teşkilatı Esasîye Kanunu" www.anayasa.gen.tr/tek-1924.htm; (erişim tarihi 10.12.2007)

⁸¹ Cem Eroğul, *Anatüzeeye Giriş(Anayasa Hukuku'na Giriş) Gözden Geçirilmiş 7. Baskı, İmaj Yayınları, Ankara, 2004, s. 254-255*

Anayasaya göre; yürütme organı ikili yapıdadır. Bir yanda Cumhurbaşkanı, diğer yanda ise “İcra Vekilleri Heyeti (Bakanlar Kurulu)” vardır.

1924 Teşkilât-ı Esasîye Kanununun 31. maddesine göre, Cumhurbaşkanı TBMM Genel Kurulu tarafından ve kendi üyeleri arasından bir seçim devresi için seçilir. Cumhurbaşkanı seçilebilmek için TBMM üyesi olmak dolayısıyla da milletvekilliğine seçilebilme şartlarına sahip olmak gerekmektedir. Anayasanın 31. maddesine göre TBMM seçimleri 4 yılda bir yapılır. Yani Cumhurbaşkanının görev süresi 4 yıldır. Cumhurbaşkanının bir seçim devresi yani 4 yıl ile görev süresinin sınırlı olmasının amacı; her meclisin kendi yasama döneminin Cumhurbaşkanıyı seçtirebilmektir. Anayasa komisyonunun Cumhurbaşkanının meclis dışından da seçilebilmesi ve 7 yıl görev yapması yolundaki önerileri kabul görmemiştir. Cumhurbaşkanı kendini seçen meclise bağlıdır ve onun varlığı ile makamında kalır. Seçilen Cumhurbaşkanı tekrar seçilebilir⁸². Anayasada cumhurbaşkanının tarafsızlığını sağlayan bir statüye yer verilmemiştir. TBMM’nin kendi içinden basit çoğunlukla seçebilmesi ve de cumhurbaşkanının seçim dönemi ile Meclis seçim döneminin paralel olması Meclisteki çoğunluk ile cumhurbaşkanının adeta özdeşleştirmiştir⁸³.

Cumhurbaşkanı devletin reisidir. Bu sıfatla özel törenlerde Meclis’e, gerekli gördüğü takdirde Bakanlar Kurulu’na başkanlık eder. Meclisteki tartışmalara ve görüşmelere katılmaz ve oy vermez. (m. 32).

Anayasanın 39’uncu maddesine göre, Cumhurbaşkanının çıkaracağı bütün kararların başbakan ve ilgili bakan tarafından imzalanacağı öngörülmüştür. Burada karşı-imza kuralı vardır. Dolayısıyla Cumhurbaşkanının siyasal sorumsuzluğu söz konusudur. Anayasa göre Cumhurbaşkanı sadece “hıyanet-i vataniye halinde Büyük Millet Meclisine karşı mesuldür” (m. 41). Cumhurbaşkanının çıkaracağı diğer işlemlerden doğabilecek sorumluluk başbakan ve ilgili bakana aittir (m. 41). Ancak 1924 Anayasası, Cumhurbaşkanının kişisel sorumluluğunu düzenlemiştir. 41’inci maddeye göre, “Reisicumhûrun hususat-ı şahsîyesinden dolayı mes’ûliyeti lâzım

⁸² Önder, a.g.e, s. 36–37

⁸³ Tanör - Yüzbaşıoğlu, a.g.e, s. 303

geldikte işbu Teşkilât-ı Esasîyye Kanûnunun masuniyet-i teşrîfiyeye (yasama dokunulmazlığına) taalluk eden on yedinci maddesi mûcibince hareket edilir”. Yani cumhurbaşkanının kişisel işlemlerinden dolayı sorumluluğuna gidebilmek için yasama dokunulmazlığının kaldırılması hakkındaki usuller uygulanır. (md. 41). Özetle, 1924 Anayasasında Cumhurbaşkanının konumu, herhangi bir parlamenter rejimdeki cumhurbaşkanının konumundan farklı değildir.⁸⁴

Hükümet: 1924 Teşkilât-ı Esasîye Kanununun 44’üncü maddesine göre, “başvekil, Reisicumhur canibinden ve Meclis azası meyanından tâyin olunur. Sair Vekiller Başvekil tarafından, Meclis azası arasından intihap olunarak Hey’et-i umûmîyesi Reisicumhurun tasdikile Meclise arz olunur”. Madde de belirtildiği üzere Başbakanı TBMM üyeleri arasından belirleme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir. Başbakan tarafından TBMM üyeleri arasından seçilen Bakanlar Kurulu Cumhurbaşkanınca onaylandıktan sonra meclise sunulur. Hükümet bir hafta içinde programını Meclise sunmak ve güvenoyu istemek zorundadır. Bakanlar, başbakan başkanlığında Bakanlar Kurulunu oluşturmaktadır (m. 45). 1924 Teşkilât-ı Esasîye Kanununun 46’ncı maddesinde, bakanların; hükümetin genel siyasetinden müştereken sorumlu olduğu, kendi bakanlıkları ile ilgili işlerden münferiden sorumlu oldukları belirtilmiştir. Özetle, 1924 Teşkilât-ı Esasîye Kanunu sisteminde, yürütme organının, gerek Cumhurbaşkanı, gerek Bakanlar Kurulu kanadı parlamenter sistemin genel ilkelerine uygun olarak düzenlenmiştir.⁸⁵

Yukarıda belirtildiği üzere “kanun yapma yetkisi” Türkiye Büyük Millet Meclisine aittir (m. 26). Meclisçe kabul edilen kanunların Cumhurbaşkanı tarafından onaylanması gerekir. Ancak Cumhurbaşkanının mutlak veya zorlaştırmacı bir veto yetkisi yoktur. Cumhurbaşkanına sadece geri gönderme yetkisi tanınmıştır. Cumhurbaşkanı, anayasa ve bütçe kanunları dışında ilanını uygun görmediği kanunu ya 10 gün içinde onaylamalıdır, ya da “bir daha müzakere edilmek üzere” Meclise iade etmelidir. Meclise bu şekilde iade edilen bir kanun, meclis tarafından tekrar kabul edilirse, Cumhurbaşkanı onu ilan etmek zorundadır (m. 35). Meclis komisyon önerisinde, meclisin bir kez daha

⁸⁴ Gözler; 1924 Teşkilatı Esasiye Kanunu, a.g.e, s. 8

⁸⁵ Gözler; 1924 Teşkilatı Esasiye Kanunu, a.g.e, s. 7

görülmek üzere kendisine geri gönderilen yasaı ancak üçte iki çoğunlukla kabulü halinde bunun cumhurbaşkanınca ilanının mümkün olması şartı getirilmişken bu öneri meclis genel kurulu tarafından değiştirilerek ilan zorunluluğunun doğması için adi çoğunluk yeterli sayılmıştır. (m. 35).⁸⁶

Cumhurbaşkanının buradaki işlemi yasama işlemi tamamlayan bir onay (tasdik) değildir. Meclisten çıkan yasa zaten tamamlanmış bir işlemdir. Cumhurbaşkanının yaptığı duyurma anlamında idari bir formalitedir.⁸⁷

1924 Teşkilât-ı Esasîye Kanunu “katı” bir anayasadır. Yani değiştirilişi adi kanunlardan daha zor usullere bağlanmıştır. 1924 Teşkilât-ı Esasîye Kanununun değiştiriliş usulü 102’nci madde de düzenlenmiştir. Bu maddeye göre, değişiklik teklifi, Meclis üye tamsayısının üçte biri tarafından imzalanmalı ve üye tamsayısının üçte ikisi tarafından kabul edilmelidir. Bu usul 1876 Kanun-u Esasîsinin değiştiriliş usulü ile aynıdır. Bu anayasada, anayasa değişikliği sürecinde Cumhurbaşkanının bir rolü yoktur. Cumhurbaşkanına zorlaştırmacı veto yetkisi tanınmadığı gibi, olağan kanunlar için Cumhurbaşkanının sahip olduğu bir kez daha görüşülmek üzere kanunu Meclise geri gönderme usulü bile anayasa değişiklikleri için kabul edilmemiştir (m. 35). Cumhurbaşkanı üçte iki çoğunlukla kabul edilen anayasa değişikliğini ilan etmek zorundadır⁸⁸.

Bülent Tanör, burada cumhurbaşkanına zorlaştırmacı veto yetkisinin tanınmamasını; ikinci TBMM’nin ihtilal ilkelerini yeni anayasaya aktarma konusunda kararlı olmasına bağlamıştır. İhtilal ilkelerinin en temeli ise milli egemenliktir. Bu anlayışa bağlı kalmak için komisyon tasarısında var olan cumhurbaşkanına tanınmış fesih ve geciktirici veto yetkileri yasama dokunulmazlığına ve meclis aleyhine anlamlar taşıdığı için tasarıdan çıkartılmıştır⁸⁹.

⁸⁶ Önder, a.g.e, s. 39

⁸⁷ Tanör, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, a.g.e, s. 302

⁸⁸ Özbudun, a.g.e, s. 32

⁸⁹ Tanör, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, a.g.e, s. 292

1924 Anayasasının cumhurbaşkanı, 1921 Anayasası sisteminde fiilen devlet başkanlığı yapan meclis başkanlığının yanı sıra bakanlar kurulunun da doğal başkanı olan meclis adına imza koymaya ve vekiller heyeti kararlarını onaylamaya yetkili sayılan kişiden daha güçlü değil daha zayıf ve etkisiz bir konumdadır. Bunun temel sebebi ise dönemin getirdiği koşullardır. 1921 Anayasası olağanüstü koşulların yaşandığı ve tek bir lidere ihtiyaç duyulan dönemin anayasası olduğu için cumhurbaşkanının yetkileri daha fazla ve daha güçlüdür. 1924 Anayasası ise yeni bir devletin temellerinin atılması, hilafet ve hükümdarlığın sona erdirilmesi sorunlarıyla iç içe olduğundan daha güçlü bir meclis ve daha zayıf bir devlet başkanı sistemi yaratılmaya çalışılmıştır. Çünkü o dönem meşruti monarşiden cumhuriyet rejimine geçişte bir köprü görevi görmektedir. Osmanlı hükümdarlığının etkisi ülke içinde ve halk üzerinde çok fazladır. Padişah yanlılarının yeniden rejimi değiştirme girişimlerinin olacağı öngörüsü cumhuriyet yanlılarını endişelendirmektedir. Bu nedenle 1924 Anayasasının komisyon çalışmasında güçlü bir cumhurbaşkanını öngören ve meclis güvenliğini tehlikeye düşürecek teklifler reddedilmiştir. Aslında bu haliyle cumhurbaşkanı günümüzde uygulanan kuvvetler ayrılığı sisteminde cumhurbaşkanına verilen yetkiler ve rejim içerisindeki yeri bakımından ideal bir nitelikte, yani olması gerektiği gibidir. Cumhurbaşkanına olağan kanun yollarından sadece geri gönderme yetkisinin verilmesi bu gün ülkede yaşanan hükümet cumhurbaşkanı gerilmelerine ortam yaratmamıştır. Uygulamada ise bu durumun yaşanmamasının asıl nedeni Atatürk'ün vefatına kadar cumhurbaşkanlık makamında bulunması, daha sonrasında ise çok partili rejime kadar İsmet İnönü'nün bu makamda bulunması ve ülkenin sadece bu iki kişinin mutlak hakimiyeti altında yönetilmesi her ne kadar cumhurbaşkanının geniş yetki ve görevleri olmasa dahi bu iki kişinin söylemlerinin dışına çıkılamaması bir hükümet cumhurbaşkanı çatışması yaratmamıştır⁹⁰.

⁹⁰ Tanör, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, a.g.e, s. 292

3- 1961 Anayasası

Atatürk'ün vefatı ile İsmet İnönü liderliğinde tek parti ile yönetilmekte olan ülke ikinci meşrutiyet döneminde ufak çaplı olarak başlayan çok partili siyasi yaşama; özellikle ülkedeki siyasi koşullar nedeniyle geçilememiştir. Tek partinin artık ülkeye dar geldiğinin anlaşılması ile 1945 yılında Milli Kalkınma Partisi ve daha sonra da Demokrat Parti kurulmuş ve 1946 seçimi ile ilk çok partili seçim yapılmıştır. 1950 seçimleriyle yönetime gelen Demokrat Parti'nin, ekonomik ve sosyal bunalımla ve muhalefetle baş etmek için yapmış olduğu kanunlar ve getirdiği kısıtlamaların, ülkede bir bunalım havası yaratması üzerine CHP, üniversite ve gençliğin desteklediği, bir grup genç subay tarafından 27 Mayıs 1960 ta askeri müdahale yapılmış ve Demokrat Parti kapatılmıştır. Kimi çevreler, yapılan bu askeri harekâta övgüler yağdırmış, kimi çevreler ise anti-demokratik ve hukuka aykırı bir hareket olduğu yönünde görüş bildirmişlerdir⁹¹.

27 Mayıs 1960'ta askeri müdahaleyi yapanlar, 12 Haziran 1960 günü çıkardıkları 1 sayılı Kanunla 1924 Teşkilât-ı Esasîye Kanununun bazı hükümlerini yürürlükten kaldırmışlardır. Bu kanun, geçiş dönemini düzenleyen bir nevi "geçici anayasa" niteliğindedir⁹². Bu 1 sayılı Kanun, Millî Birlik Komitesini kurmuştur. Bu Komite, Orgeneral Cemal Gürsel başkanlığında 37 subaydan oluşturulmuştur. Buna göre bu komite Türk milleti adına hakimiyet hakkını kullanır (1 sayılı Kanun, madde1). Millî Birlik Komitesi, Türkiye Büyük Millet Meclisinin yetkilerine sahiptir. (madde. 1)⁹³. Bu kanunun 1. ve 2. maddesine göre Millî Birlik Komitesinin amacı hukuk devletini yeniden kurmak için yeni bir anayasa yapmak ve seçim kanununu demokratik usullere uygun olarak kabul edip buna göre en kısa zamanda genel seçimleri yaparak, bu seçim sonucu kurulacak olan yeni TBMM'ye iktidarı devretmektir⁹⁴.

⁹¹ Bülent Tanör, İki Anayasa 1961- 1982, 3. (Tıpkı)Baskı, İstanbul Nisan 1994, Beta Yayınevi, s. 9. Tanör; ihtilale yönelik eleştirileri ve yorumları 5 şık altında özetlemektedir: a- sınıfsal yanı olmayan bir aydın ve bürokrat hareketidir, b- hakim sınıflar içinde bir kadro değişikliğidir, c- iktidarı elinden kaçırarak bürokrasinin bir tepkisidir, d- tepeden inme yada yukarıdan aşağı bir niteliktedir, e- antidemokratik bir harekettir, Özbudun, a.g.e, s. 45

⁹² Tanör, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, a.g.e, s. 306; Önder, a.g.e, s. 41

⁹³ Kanun metni için Bkz. Gözler, Türk Anayasa Hukuku, (www. anayasa. gen. tr/1921ay. htm; erişim tarihi: 15. 03. 2008

⁹⁴ Önder, a.g.e, s. 41

Askeri müdahale ardından hazırlanan yeni Anayasa 20 Temmuz 1961 tarih ve 10859 sayılı Resmî Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiş, 15 Ekim 1961’de genel seçimler yapılmıştır. 12. dönem Türkiye Büyük Millet Meclisi 25 Ekim 1961 günü toplanmış ve böylece normal rejime geçilmiştir⁹⁵.

1961 Anayasası 6 kısım ve 157 maddeden ve 22 geçici maddeden oluşmuştur. İlerleyen bölümde anlatılacağı üzere güçlü bir yürütmeyi içeren 1982 Anayasasının yapılmasının en önemli sebeplerinden biri olarak gösterilen 1961 Anayasasının, iki Anayasa arasındaki ilişkinin ortaya konabilmesi için irdelenmesi gerekmektedir. Bunun için öncelikle Anayasanın nasıl bir hükümet rejimi benimsediğini izah etmek ve onun üzerinden konuyu irdelenmek gerekmektedir⁹⁶.

1961 Anayasasının kabul ettiği hükümet sistemi yumuşak güçler ayrılığına dayanan parlamenter sistemdir. Bunu Anayasanın 5, 6 ve 7. maddelerinden anlamak mümkündür. Kuvvetler ayrılığına uygun olarak 5. maddesinde yasama yetkisini TBMM’nin kullanacağını, 6. maddesinde ise yürütme görevinin kanunlar çerçevesinde Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından kullanılacağını düzenlemiştir. Parlamenter sisteme uygun olarak yürütme cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu olarak ikili bir ayırım göstermektedir. Anayasanın 7. maddesinde yargı yetkisinin millet adına bağımsız mahkemelerce kullanılacağı belirtilmiştir. Böylece 1961 Anayasası da devlet içerisindeki üç temel kuvvet olan yasama, yürütme ve yargıyı birbirini denetleyebilmesi için farklı organlara vermiştir.⁹⁷

1961 Anayasası, yasama ve yargıdan bir “yetki” olarak bahsederken, 6. maddesinde, yürütmeden bir “görev” olarak bahsetmiştir. Anayasaya göre, “yürütme görevi, kanunlar çerçevesinde, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından yerine

⁹⁵ Tanör; Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, a.g.e, s. 367

⁹⁶ Dereli, a.g.e, s. 14

⁹⁷ Önder, a.g.e, s. 42; Tanör, İki Anayasa a.g.e, s. 22–23; Tanör; devlet iktidarının bölüşümü konusunu 1961 Anayasasının en önemli katkılarından biri saymaktadır. Çünkü bu döneme kadar devlet kuvveleri birleşik kalmış, devlet iktidarının belli bir kesiminde yetki ve güçlerin yoğunlaşması olmuştur. Fakat devlet iktidarının ve egemenliğin kullanılmasının çeşitli organ ve kurumlar arasında paylaşılması ve bunlar arasında fren ve dengelerin oluşturulmasıyla süregelmekte olan duruma son verilmiştir. Erdoğan, a.g.e, s.162, Dereli, a.g.e, s. 36

getirilir” . Parlamenter sisteme uygun olarak Meclise karşı sorumlu olan Bakanlar Kuruluna cumhurbaşkanına göre daha fazla yetki verilmiştir⁹⁸.

Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince, kendi üyeleri arasından, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile ve gizli oyla, yedi yıllık bir süre için seçilir; ilk iki oylamada bu çoğunluk sağlanamazsa, sonraki oylamalarda salt çoğunlukla yetinilir (95 madde). Anayasa daha önceki anayasalardan farklı olarak Cumhurbaşkanı seçilebilmek için kırk yaşını doldurmak ve yüksek öğrenim yapmış olmak şartlarını getirmiştir. Bu şartlarla ülke için çok önemli olan bir makama yaş ve bilgi olarak belli bir olgunluğa erişmiş kişilerin seçilmesi amaçlanmıştır. 95. maddeye göre bir kimse arka arkaya iki defa cumhurbaşkanı seçilemez. Bu kural ile 1924 Anayasası’ndaki tekrar seçilme usulü kaldırılmıştır. Seçilenlerin varsa partileriyle ilişkileri kesilir, TBMM üyeliği de sona erer⁹⁹.

Cumhurbaşkanının TBMM üyeleri arasından seçilme şartı, yasamanın geleneksel üstünlüğüne bir işaret olarak görülebilir. Cumhurbaşkanının görev süresinin ve seçilme anının yasama meclisinininkinden farklı ve ayrı tutulmasının amacı da meclis çoğunluğunun daima kendi siyasal eğiliminden birini seçmesini önlemeye, seçileni meclislerden nispeten bağımsız kılmaya, değişen siyasal çoğunluklar karşısında devlet üst yönetiminde sürekliliği sağlamaya yönelik olduğu yorumu yapılabilir. Anayasanın 96. maddesine göre seçilen Cumhurbaşkanı TBMM önünde yemin ederek göreve başlar. Bu yemin Cumhurbaşkanının görevi boyunca anayasal düzene, devletin ve milletin birliğine bağlı kalacağına söz vermesidir.

Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini incelediğimizde (madde 97), Cumhurbaşkanının yetkilerinin çoğunun eski dönemdeki gibi klasik olduğu görülmektedir: Cumhuriyeti ve milletin birliğini temsil etmek, başbakan ve bakanlar

⁹⁸ Dereli, a.g.e, s. 65; Kemal Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, 5. Basım, Ekin Kitabevi, Bursa, Ocak 2008, s. 45

⁹⁹ Önder, a.g.e, s. 43. Önder’e göre; 95. madde hükmü ile cumhurbaşkanının görevini, tekrar seçilebilme endişesinden ve her türlü siyasi çekişmeden uzak kalarak, tarafsız bir şekilde yapabilmesi sağlanmak istenmiştir. Tanör, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, a.g.e, s. 397–398. Tanör’e göre ise; bu “şartlamaların” her biri eski dönemin partizan, aynı zamanda da “özel tahsilli” cumhurbaşkanlarına tepkidir.

kurulunu atamak, gerekli gördüğünde bu kurula başkanlık etmek, yabancı devletlere temsilciler göndermek, yabancı devletler tarafından Türkiye’de görev yapmak üzere gönderilen yabancı devlet adamlarını kabul etmek, milletler arası antlaşmaları devlet adına onaylamak ve yayınlamak, sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebiyle belirli kişilerin cezalarını hafifletmek ya da kaldırmak, yasaları bir daha görüşülmek üzere TBMM’ye geri göndermek, gerekli gördükçe Bakanlar kuruluna başkanlık etmek, uluslararası antlaşmaları onaylamak ve yayınlamak. Yetkilerin bazıları ise yenidir. Anayasa mahkemesinde iptal davası açmak, kontenjan senatörü seçmek (72. madde), başbakanın isteği üzerine koşulların oluşması durumunda meclislerin başkanlarına danışarak seçimlerin yenilenmesine karar vermek, TBMM’nin manevi varlığına bağlı olan başkumandanlığı temsil eden kişi olarak (madde 110/1) Milli Güvenlik Kurulu’na başkanlık etmek (madde 111/2), vb.

1961 Anayasasının 93. maddesinde TBMM tarafından kabul edilen kanunların on gün içinde Cumhurbaşkanı tarafından yayınlanacağı düzenlenmiştir. Anayasaya göre Cumhurbaşkanı uygun bulmadığı Anayasa ve bütçe kanunu değişikliği dışındaki kanunları aynı süre içinde bir daha görüşülmek üzere bu husustaki gerekçesi ile TBMM ye geri gönderebilir. TBMM’nin Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen kanunu yine kabul etmesi halinde Cumhurbaşkanı bu kanununu yayınlamak zorundadır. Cumhurbaşkanının bu konudaki geri gönderimi, 1924 Anayasasındaki olduğu gibi geciktirici niteliktedir. Cumhurbaşkanı TBMM tarafından tekrar kabul edilen kanunları geri gönderemez ancak Cumhurbaşkanının Anayasanın 149. maddesine göre kanunların, TBMM iç tüzüklerinin veya bunların belirli madde ve hükümlerinin Anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya iptal davası açma yetkisine sahiptir. Fakat 1982 Anayasasından farklı olarak 1961 Anayasası; anayasa değişiklikleri üzerinde cumhurbaşkanına zorlaştırmacı veto veya referanduma götürme yetkisi tanınmamıştır¹⁰⁰.

1961 Anayasası da parlamenter sisteme uygun olarak Cumhurbaşkanının vatana ihanet dışında sorumluluğunun olmadığını kabul etmiştir. Anayasanın 98. maddesine

¹⁰⁰ Gözler, Türk Anayasa Dersleri, a.g.e, s. 46

göre Cumhurbaşkanı; göreviyle ilgili işlemlerden sorumlu değildir. Cumhurbaşkanının sorumsuzluğu göreviyle ilgili işlemlerle sınırlıdır. Cumhurbaşkanı kişisel suçlardan dolayı her vatandaş gibi sorumludur. Cumhurbaşkanının bütün kararları başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır; sorumluluk da bunlarca yüklenilir. Anayasanın; Cumhurbaşkanının bütün kararlarının başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanmasını (destek-imza) buyurmasına karşın, uygulamada bazı kararlar destek-imza olmadan, yalnız cumhurbaşkanının imzasıyla alınmış ve yürürlüğe konmuştur (yasaları geri gönderme, yüksek yargıçları atama, iptal davası açma, vb). Bu uygulama, öğretide tartışma yaratmış; anayasanın sözünden ve parlamenter sistemin mantığından hareket eden görüş, cumhurbaşkanının yetkilerini destek imza olmadan kullanmasını sistemin yapısına ve genel özelliklerine uymadığı gerekçesiyle eleştirmiştir. Bu eleştirinin aksini savunan ikinci görüşe göre ise cumhurbaşkanının yetkilerinden bazılarının, nitelikleri gereği tek imzayla kullanılmalrı gerektiği, bunların devlet başkanının “tarafsız” kimliği nedeniyle ona verildiği ileri sürülmüştür¹⁰¹. Anayasa Mahkemesi bu konuda ikinci görüşü benimsemiştir. Yüksek mahkeme Cumhurbaşkanına “yürütmenin başı” olarak tanınan yetkilerinin destek-imza ya da karşı imzayı gerektirdiğine, “devletin başı” olarak sahip olduğu yetkilerini ise (bütünlüğü, insan haklarını, demokrasiyi, laik hukuk devletini korumak, vb.) tek başına kullanabileceğine karar vermiştir¹⁰².

1961 Anayasasına göre Bakanlar Kurulu; Başbakan ve Bakanlardan kuruludur. Başbakan, Cumhurbaşkanınca, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri arasından atanır. Bakanlar, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri veya milletvekili seçilme yeterliğine sahip olanlar arasından yani meclis dışından Başbakanca seçilir ve Cumhurbaşkanınca atanır (m. 102). Bu şekilde kurulan Bakanlar Kurulu, Millet Meclisinden güvenoyu almak zorundadır. Başbakanın başkanlığındaki bakanlardan kurulu uyguladığı ortak politikadan Millet Meclisine karşı birlikte sorumlu olduğu gibi, her bir bakan da kendi yetkisi dâhilindeki işlerin yürütülmesinden Meclise karşı tek başına sorumludur. Hükümetin kuruluş şekli parlamenter hükümet sistemine uygundur¹⁰³. 1961 Anayasası

¹⁰¹ Tanör; Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, a.g.e, s. 398, Tanör, İki Anayasa, a.g.e, s. 23

¹⁰² Bu konu ilgili Anayasa Mahkemesi Kararları için bakınız. E.1975/183, K. 1976/15, Kt. 16/3/1976, AYMKD, sayı: 14, s.68; E.1979/22, K. 1979/45, Kt. 18/12/1979, AYMKD, sayı: 17, s.372

¹⁰³ Önder, a.g.e, s. 45; Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, a.g.e, s. 45

meclise karşı sorumlu olan Bakanlar Kuruluna Cumhurbaşkanına göre daha fazla yetki vermiştir. Anayasada yürütmenin fiilen Cumhurbaşkanı tarafından değil de Bakanlar Kurulu tarafından kullanılacağı belirtilmiştir. Cumhurbaşkanı yürütmenin daha az etkili ve sembolik yetkilere sahip kanadını teşkil etmektedir¹⁰⁴. Cumhurbaşkanının bu sembolik konumu onun aynı zamanda “devletin başı” olmasında ve bu sıfatla bazı biçimsel yetkiler kullanmasında kendisini göstermektedir (97. madde).

1961 Anayasasının konumuzla ilgili olan temel kısımları genel olarak bu şekilde özetlenebilir. Bu anlatımlardan da anlaşılacağı üzere bu Anayasa klasik parlamenter sistemin genel özelliklerini taşımaktadır. Bakanlar kurulunun yetkileri sistem temelinde işletildiğinden, cumhurbaşkanının yürütme alanındaki görev ve yetkilerinin 1982 Anayasasındaki gibi geniş olmaması nedeniyle cumhurbaşkanı ile dönemin hükümetleri arasında günümüzdeki anlamda krizler yaşanmamıştır.

B- 1982 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanının Yetkileri ve Görevleri

1- 1982 Anayasasının Oluşumu Ve Oluşumu Hazırlayan Nedenler

1982 Anayasasının nasıl bir hükümet sistemini benimsediğini ve yürütmede neden cumhurbaşkanına olması gerekenden fazla yetki ve görev verildiğini anlayabilmek için onun yapılmasına kadar geçen dönemi iyi irdelemek gerekmektedir. Bu nedenle geride kalan kısımlarda bu güne kadar uygulanan anayasalar kısaca anlatılmış ve bu hükümet sistemleri içinde cumhurbaşkanlarının nasıl bir konuma sahip olduğu ortaya konulmaya çalışılmıştır. Daha öncede belirtildiği üzere 1982 Anayasası, 1961 Anayasasına bir tepki olarak yapılmış bir anayasadır. 1982 anayasasının, 1961 Anayasasının hangi olgularına duyulan bir tepkiden ötürü yapıldığını ortaya koymak, 1982 Anayasasının hükümet sistemi yapısının anlaşılması için önem arz etmektedir.

¹⁰⁴ Erdoğan, a.g.e, s. 162

1961 öncesi mevcut temel hak ve özgürlüklerin kısıtlılığına bir tepki olarak yapılan 1961 anayasasının özellikle dönemin hakim partisi olan Demokrat Parti tabanı tarafından benimsenmemesi, Türkiye için hak ve özgürlükler bakımından oldukça geniş olduğu yönünde kamuoyu oluşturması, bu Anayasayı baskı altına almıştır. Dünyada yaşanmakta olan soğuk savaş, ve buna bağlı olarak gerçekleşen eylemler nedeniyle temel hak ve özgürlüklere geniş biçimde koruma getirdiği fikri hakim olmuş ve ülke içinde bu anayasaya karşı bir soğukluk oluşmuştur. Bu soğukluk kendisini 12 Mart 1971 muhtırasıyla askeri kanatta da göstermiştir. 12 Mart 1971 tarihinde Genelkurmay Başkanı ve Kuvvet Komutanları bir “muhtıra” vererek Başbakan Süleyman Demirel’i istifaya zorlamışlar ve bu zorlama sonucu Demirel istifa etmiştir. Bu olayın ardından ordu desteğinde bir “partiler üstü” Hükümet kurulmuş ve Anayasada değişiklik yapılması gündeme gelmiştir¹⁰⁵. 1969 ve 1974 yılları arasında toplam 7 kez olmak üzere onlarca maddede değişiklik yapılmıştır¹⁰⁶. Bu değişiklikler de yürütmenin güçlendirilmesi, temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması, yargı denetiminin sınırlandırılması, orduya yeni tavizler verilmesi ile ilgili alanlarda olmuştur.

1975’ten itibaren siyasal şiddet ve terör olayları tekrar tırmanmıştır. Bunların önüne de geçilememiştir. Üstelik siyasal sistemde de ciddi tıkanıklıklar oluşmuştur. Örneğin 1980’de TBMM yeni Cumhurbaşkanı altı ay süreyle seçememiştir. Bu dönemde hükümetler karar alamaz ve meclisler kanun çıkartamaz hale gelmiştir. Bu krizin sorumlusu olarak yürütmeyi ve devlet otoritesini zayıf bıraktığı düşünülen 1961 Anayasası görülmüştür. Çözüm olarak, 1961 Anayasasında köklü değişikliklerin yapılması fikri ortaya çıkmıştır. 1980’de 1961 Anayasasına karşı köklü eleştiriler yöneltilmiş ve Anayasa değişikliği konusunda birçok görüş dile getirilmiştir. Fakat bu değişiklikler yapılamadığı gibi ülkenin içine girdiği siyasal ve ekonomik krizden çıkılamamış ve çatışmalı dönem sona erdirilememiştir.¹⁰⁷ Bu durumların varlığı anayasa sorununu gitgide ağırlaştırmış ve birçok kişinin gözünde yeni ve daha köklü bir anayasa değişikliği zorunlu hale gelmiştir¹⁰⁸.

¹⁰⁵ Gözler, “1961 Anayasası”, www.anayasa.gen.tr/1961anayasasi.htm; (erişim tarihi: 01. 02. 2008)

¹⁰⁶ Gözler, “1961 Anayasası”, www.anayasa.gen.tr/1961anayasasi.htm; (erişim tarihi: 01. 02. 2008)

¹⁰⁷ Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, a.g.e, s. 47

¹⁰⁸ Özbudun, a.g.e, s. 46

Süreç bu şekilde devam ederken yukarıda açıklanan durumlar nedeniyle 12 Eylül 1980 de askeri darbe ile ordu yönetime el koymuştur.

Olayların bu aşamaya gelmesinde gerçek sorumlunun 1961 Anayasasının olduğu yönündeki düşüncelere karşı Ergun Özbudun'un şu değerlendirmesi bir cevap olabilir.

“1961 Anayasasının kurduğu hükümet mekanizması içinde bazı tıkanıklıkların meydana geldiği, Anayasa hükümlerinin bunları gidermede yetersiz kaldığı ve sonuçta çıkan siyasal hareketsizliğin rejim bunalımını ağırlaştırdığı bir gerçektir. Öte yandan, yürütme organının ve genel olarak devlet otoritesinin güçsüzlüğünü, büyük ölçüde 1961 Anayasasına atfetmek kanımızca doğru değildir. Parlamenter bir hükümet sisteminde yürütme organı ancak parlamento sağlam, disiplinli ve tutarlı bir çoğunluğa dayandığı ölçüde otorite ve istikrar sahibi olabilir. 1970’li yıllarda hiçbir partinin parlâmentoda mutlak çoğunluk sağlayamamış olması koalisyon hükümetlerine yol açmıştır. Diğer bir deyimle, 1970’li yıllarda hükümet ve ona paralel olarak devlet otoritesinin zayıflamış olmasının sebepleri, hukukî olmaktan çok siyasaldır... Unutmamak gerekir ki, anayasal düzenleme, parlamenter rejim içinde sağlam ve disiplinli bir parlamento çoğunluğunun hükümete vereceği siyasal güç ve otoritenin yerini tutamaz. Böyle bir çoğunluğun bulunmaması halinde, hükümetin elinde geniş hukukî yetkiler olsa bile, onun bu yetkileri kullanacak siyasal iradeyi gösterebileceği pek şüphelidir. Aksine, hukuken zayıf gibi görünen bir hükümet, sağlam ve disiplinli bir parlamento çoğunluğu tarafından desteklenmek şartıyla gerçekte büyük bir otorite sahibi olabilir.¹⁰⁹”

Ordunun yönetime el koymasından sonra yapılan açıklamada, 1961 Anayasasının anarşi ve terör yanlılarının etkisizleştirilmesinde engeller çıkardığı, yürütmeyi zayıf düşürdüğü, kuvvetler çatışmasına zemin hazırladığı bu nedenle devletin ve milletin savunmasız bırakılması askeri müdahalenin sebebi olarak gösterilmiştir. İşte bu aşamalar neticesinde 1982 Anayasası vücut bulmuştur. Dolayısı ile 1982 Anayasası, 1961 Anayasasına bir tepki olması nedeniyle ona zıt bir karakter taşıyacaktır. Bu nedenle 1982 Anayasasına bir tepki anayasası denmektedir. 1961 Anayasasında; özgürlük esas,

¹⁰⁹ Özbudun, a.g.e, s. 25

sınırlamalar istisna iken yeni yapılan Anayasa ile neredeyse tam tersi bir durum yaratılmıştır¹¹⁰.

2- 1982 Anayasasına Göre Parlamenter Sistem ve Cumhurbaşkanı

a- 1982 Anayasasına Göre Parlamenter Sistem İçinde Cumhurbaşkanının Yeri

Özelliklerini geniş biçimde hükümet sistemleri kısmında açıkladığımız üzere; parlamenter hükümet sisteminde yürütme yetki ve görevi devlet başkanı ile bakanlar kurulu arasında paylaştırılmıştır. Bu paylaşımda devlet başkanı siyasal bakımdan sorumsuz, bakanlar kurulu ise yasama organına karşı hem bireysel hem kolektif olarak sorumludur¹¹¹.

1982 Anayasası da parlamenter rejimin yukarıda belirttiğimiz özelliğine uygun olarak 6. ve 8 maddelerinde¹¹² belirtildiği üzere yürütme yetkisini Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu arasında paylaşmıştır. Bu özelliğin devamı olarak Cumhurbaşkanının işlemlerinden dolayı sorumsuz olduğunu Bakanlar Kurulunun ise TBMM karşısında kolektif ve bireysel olarak sorumlu olduğunu kabul etmiştir. 1982 Anayasasının oluşum sürecini nedenleriyle beraber anlattığımız bir üst kısımda belirttiğimiz üzere 1982 Anayasası üç temel kuvvet arasından yürütmeye ağırlık vermiş, yürütme içinde ise siyasi sorumluluğu olmayan Cumhurbaşkanını güçlendirmiş ve sistem içinde bu makamı daha önemli bir konuma getirmiştir¹¹³.

¹¹⁰ Tanör - Yüzbaşıoğlu, a.g.e, s. 10

¹¹¹ Tanör - Yüzbaşıoğlu, a.g.e, s. 302

¹¹² 1982 Anayasasının 6. maddesi Türk Milletinin “egemenliğini, Anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili organlar eliyle kullanacağını” öngörürken 8. maddesi ile de, “yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu tarafından, Anayasa ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir” hükmü ile de cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulundan oluşan iki başlı yürütme öngörmüştür.

¹¹³ Tanör - Yüzbaşıoğlu, a.g.e., s. 301; Erdoğan, a.g.e, s. 229; Hayri Keser, Türk Hukukunda Cumhurbaşkanının Kanunları Denetleme Yetkisi, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 11, Sayı: 1-2, Yıl: 2003, s. 141

Hukuk devleti ilkesinin evrensel bir ilke olarak kabul edildiği günümüz devlet anlayışında, sorumlusu olmayan bir işlem söz konusu olmayacağından 1982 anayasasının yürütme içinde güçlendirdiği ve sorumsuz olduğunu kabul ettiği Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini arttırması ve onu güçlendirmesi durumunun klasik parlamenter rejim ile bağdaşıp bağdaşmadığı sorununun ortaya çıkarmıştır¹¹⁴.

1982 Anayasasının kabul ettiği parlamenter sistemde Cumhurbaşkanı, tarafsız sıfatıyla devletin başı konumundadır. Anayasa, Türkiye Cumhuriyeti Devletini ve Türk Milletinin birliğini temsil etme görevini cumhurbaşkanına, bu tarafsız kimliğinden dolayı vermiştir. Parlamenter sistemin mantığı itibariyle; sistem içindeki Cumhurbaşkanının esas görevi Parlamenter sistemin yumuşak kuvvetler ayrılığı temeline dayalı olması sebebiyle yasama ve yürütme arasında hassas dengeyi sağlamaktır. Fakat yukarıda da belirtildiği üzere 1982 anayasasının güçlü yürütme yaratma çabalarının bir ürünü olarak Cumhurbaşkanına verilmiş olan geniş yetki ve görevler Cumhurbaşkanının tarafsız kalmasını zorlaştırmaktadır. Bu geniş yetkiler sebebiyle bu makam sembolik devlet başkanı olma durumunu çok aşarak yürütmenin etkili organı haline getirmiştir. Bu yetki ve görevlere sahip bir devlet başkanı klasik parlamenter sistemi ile bağdaşmamaktadır¹¹⁵.

b- Cumhurbaşkanının Niteliği, Yetkileri Ve Görevleri

Cumhurbaşkanının niteliği, görev ve yetkileri 1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 101, 102, 103, 104, 105 ve 106. maddelerinde belirtilmiştir. Cumhurbaşkanının niteliği, yetki ve görevleri aşağıdaki bölümde ayrıntılı olarak ele alınmıştır.

¹¹⁴ Önder, a.g.e, s. 45

¹¹⁵ Önder, a.g.e, s. 54

c- Cumhurbaşkanının Göreve Geliş Şekli Ve Görev Süresi:

Türkiye Cumhuriyeti Anayasaları yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanının, seçimle belirlenmesini öngörmüşlerdir. 1924, 1961 ve 1982 Anayasaları yapılırken cumhurbaşkanını halkın seçmesi yöntemi önerilmişse de kurucu meclisler bu önerileri benimsememiştir¹¹⁶. 1921 Anayasasında 1923 değişikliği ile getirilen Cumhurbaşkanlığı makamına geliş şekli; TBMM tarafından seçilme şartına bağlanmıştır. Bu uygulama 1924 ve 1961 Anayasalarında da aynen devam etmiştir. 1982 Anayasası da bu sistemi kabul etmiştir¹¹⁷. 1982 Anayasası geçmişte cumhurbaşkanı seçiminde yaşanan zorluklar ve seçim sürecinin çok uzaması nedeniyle cumhurbaşkanı seçim sürecini önce bir takvime bağlamış, bu süreç sonucunda seçilememesi durumunda sorunu millete taşıyan bir çözüm öngörmüştür¹¹⁸.

Fakat 21. 10. 2007 tarihinde yapılan referandum ile Cumhurbaşkanın halk tarafından seçilmesi kabul edilmiştir. Yapılan bu değişiklik ile Cumhurbaşkanının görev süresi de değiştirilmiştir. Değişiklikten önce görev süresi 7 yıl iken bu süre 5 yıla indirilmiştir. Bununla beraber var olan ikinci kez seçilme yasağı ortadan kaldırılarak aynı kişinin 5+5 denilen sistem ile ikinci kez Cumhurbaşkanı seçilme hakkı tanınmıştır¹¹⁹.

Daha önce 2000 yılında 9. Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel'in yeniden seçilmesi amacıyla bu 5+5 sistemi getirilmek istenmiş fakat mecliste yeterli oyu sağlayamaması nedeniyle hayat bulamamıştı. İkinci defa seçilmeyi ve cumhurbaşkanı dönemi ile meclis

¹¹⁶ Tanör – Yüzbaşıoğlu, a.g.e, s. 302

¹¹⁷ 1982 Anayasası eski 101/1 madde “Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince kırk yaşını doldurmuş ve yüksek öğrenim yapmış kendi üyeleri veya bu niteliklere ve milletvekili seçilme yeterliğine sahip Türk Vatandaşları arasından yedi yıllık bir süre için seçilir.”

¹¹⁸ Tanör – Yüzbaşıoğlu, a.g.e, s. 304

¹¹⁹ 1982 Anayasası yeni 101/1 madde – (DEĞİŞİK MADDE: RGT: 16. 06. 2007 RG NO: 26554 KANUN NO: 5678/4) “Cumhurbaşkanı, kırk yaşını doldurmuş ve yüksek öğrenim yapmış Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri veya bu niteliklere ve milletvekili seçilme yeterliğine sahip Türk vatandaşları arasından, halk tarafından seçilir”.
1982 Anayasası yeni 101/2 madde “Cumhurbaşkanının görev süresi beş yıldır. Bir kimse en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilir”.

dönemini eşitleyen bu değişiklik cumhurbaşkanının tarafsızlığını ortadan kaldıracığı gerekçesi ile eleştirilmiştir¹²⁰.

Yapılan değişikliklerden önemli bir tanesi de meclis dışından Cumhurbaşkanı adayı gösterebilmenin koşullarının kolaylaştırılmasıdır. Değişiklikten önce meclis dışından Cumhurbaşkanı adayı gösterilebilmesi Meclis üye tamsayısının en az beşte birinin yazılı önerisiyle mümkün iken, aday gösterme yirmi milletvekilinin yazılı teklifi ile mümkün hale getirilmiştir. Ayrıca, en son yapılan milletvekili genel seçimlerinde geçerli oylar toplamı birlikte hesaplandığında yüzde onu geçen siyasi partiler ortak aday gösterebilir seçeneği de getirilmiştir. Cumhurbaşkanının TBMM dışından seçilebilmesinin kolaylaşması hem farklı adayların ortaya çıkması, hem de partiler üstü ve tarafsız kişilerin seçilebilmesi yönünden kanımızca olumlu bir gelişmedir. Böylece tarafsız ve erkler arasında uzlaşa sağlayacak bir kişinin seçilmesiyle parlamenter sistem daha iyi işler hale getirilecektir.

d- Cumhurbaşkanının Siyasal Sorumsuzluğu

Devlet başkanının siyasal sorumsuzluğu parlamenter sistemin temel ilkelerindedir. Siyasal sorumsuzluk; dönemi içinde parlamento ya da başka hiçbir organın devlet başkanını bu görevden düşürememesi anlamına gelmektedir.

Kamu hukukunun temel ilkesi olan yetki ve sorumluluğun paralelliği ilkesi gereğince devlet başkanının sorumsuzluğu demek aslında onun yetkisiz olması demektir. Bu kural parlamenter sistemde aşağıda ayrıntısıyla açıklandığı üzere karşı imza kuralı ile sağlanmaktadır. Bu kural uyarınca sorumsuz devlet başkanının bütün işlemleri parlamentoya karşı sorumlu başbakan veya ilgili bakan tarafından imzalanmaktadır. Karşı imza kuralı esas olmakla beraber siyasal sorumsuz cumhurbaşkanına siyasal sorumluluk gerektirmeyen bazı yetkileri tek başına kullanma yetkisi verilmektedir. Devlet başkanının siyasal sorumsuzluğunun bir diğer sonucu da devlet başkanının

¹²⁰ Tanör – Yüzbaşıoğlu, a.g.e, s. 304

siyasal tartışma dışına çıkması ve dolayısıyla siyasi partilere eşit mesafede durarak onlardan bağımsız tarafsız bir hakim konumuna getirmesidir¹²¹.

e- Cumhurbaşkanının Cezai Sorumsuzluğu Ve Sorumluluk Hali

İlke olarak parlamenter rejimlerde devlet başkanlarının siyasal sorumlulukları olmadığı gibi cezai sorumluluğu da yoktur. Monarşilerde monarhın siyasal sorumsuzluğu gibi cezai sorumsuzluğu da mutlaktır. Parlamenter cumhuriyetlerde ise cumhurbaşkanının cezai sorumsuzluğu kural olarak kabul edilmesine rağmen monarşilerdeki gibi mutlak değildir. Cumhurbaşkanının cezai sorumsuzluğu sadece görevi ile ilgili suçlarla sınırlıdır. Yani cumhurbaşkanı görevi ile ilgili olmayan adi suçlardan her sıradan vatandaş gibi sorumludur¹²².

Cumhurbaşkanının görevi ile ilgili suçlardan dolayı sorumlu tutulmamasının hukuki mantığı da siyasi sorumsuzluk gibi karşı imza kuralına dayanır. Cumhurbaşkanı, görevini yerine getirirken kural olarak tek başına işlem yapmadığına ve cumhurbaşkanının işlemlerinde başbakan veya ilgili bakanın imzaları bulunması gerektiğine göre, bunlardan doğan cezai sorumluluğun da başbakan veya ilgili bakana ait olması ve dolayısı ile cumhurbaşkanının cezai sorumluluğunun bulunmaması gerekir¹²³.

Bir üst bölümde Cumhurbaşkanının görevi ile ilgili suçlardan dolayı cezai anlamda sorumlu tutulmayacağı belirtilmişti. Fakat bu sorumsuzluk mutlak değildir. Cezai sorumsuzluğunun mutlaklığını bozan tek suç “vatana ihanet suçudur.” Parlamenter cumhuriyetlerde cumhurbaşkanının “ vatana ihanet” teşkil eden suçlardan dolayı sorumlu olacağı ilkesi kabul edilmiştir. 1982 Anayasası da bu ilkeye uygun olarak cumhurbaşkanının vatana ihanet suçunu işlemesi durumunda cezai sorumluluğunu öngörmüştür¹²⁴. 1982 Anayasasının 105/3 maddesine göre: “Cumhurbaşkanı, vatana ihanetten dolayı, TBMM üye tam sayısının en az üçte birinin teklifi üzerine üye

¹²¹ Özbudun, a.g.e, s. 311

¹²² Mihrigül Keleş, Cumhurbaşkanının Cezai Sorumluluğu, İzmir Barosu Dergisi, Cilt: 9, Sayı:2 Yıl:1990, s. 28-31; Özbudun, a.g.e, s. 316

¹²³ Tanör – Yüzbaşıoğlu, a.g.e, s. 314

¹²⁴ Tanör – Yüzbaşıoğlu, a.g.e, s. 315

tamsayısının en az dörtte üçünün vereceği kararla suçlandırılır”. Cumhurbaşkanının vatana ihanetle suçlanması durumunda onu, Anayasanın 148/3 maddesi uyarınca Yüce Divan sıfatıyla Anayasa Mahkemesi yargılayacaktır.

Cumhurbaşkanının görevinden dolayı cezai sorumsuzluğunun bulunmadığı tek suç olan “vatana ihanet” suçunun bir tanımı bulunmamaktadır. Bunun yanında ceza kanunları da bir vatana ihanet suçu tiplemesi yapmadığı gibi hangi suçların vatana ihanet sayılacağı konusunda bir kural bulunmamaktadır¹²⁵. Tanör/ Yüzbaşıoğlu bu belirsizliğe çözüm olarak şu iki çözüm önerisini sunmaktadırlar. Bunlardan birincisi: vatana ihanet suçunun, suçların kanuniliği ilkesi dışında tutularak, suçun ve yaptırımının, suçlandırırken önce TBMM’ce ve son olarak Anayasa Mahkemesi tarafından belirlenmesi yoludur. Bu çözüm vatana ihanetin siyasi yönünü ağırlıklı gören bir yaklaşımdır. İkinci çözüm önerisi ise: suçların kanuniliği ilkesinden vazgeçilmeyerek cumhurbaşkanına yönelik vatana ihanet suçlamasının ceza kanunlarında yer alan suçlara dayandırılmasıdır. Bu durumda ise hangi suçların vatana ihanet teşkil edeceğini, suçlandırma aşamasında TBMM belirleyecek, son nitelendirmeyi yine Anayasa Mahkemesi yapacaktır. Bu çözüm önerisi de vatana ihanet suçuna ceza hukuku tarafından bakan bir yaklaşımdır. Tanör/Yüzbaşıoğlu’na göre bu iki çözümden ikincisi daha isabetlidir¹²⁶.

Cumhurbaşkanının Yüce Divana sevk edilmesi durumunda, görevde kalıp kalmayacağı konusunda Anayasada açık bir hüküm yoktur. Bu konuda bir karşılaştırma yapılarak çözüm yoluna gidilmektedir. Doktrindeki genel kabule göre Anayasaya göre göreviyle ilgili bir suçtan dolayı meclisçe Yüce Divana sevk edilen bir bakan, bakanlıktan düşmüş sayıldığından, buradan hareketle, TBMM’nin çok daha büyük bir çoğunluğu tarafından ve çok daha ağır bir suçla suçlanan bir cumhurbaşkanının da göreve devam edeceği düşünülemez. Bu durumda anayasa Mahkemesinin kararı beklenmeden cumhurbaşkanı sıfatının sona erdiğini ve cumhurbaşkanlığı makamının kendiliğinden ve sürekli olarak boşaldığını kabul etmek gerekir¹²⁷.

¹²⁵ Teziç, a.g.e, s. 402

¹²⁶ Tanör – Yüzbaşıoğlu, a.g.e, s. 316

¹²⁷ Teziç, a.g.e, s. 403; Özbudun, a.g.e, s. 291; Tanör – Yüzbaşıoğlu, a.g.e., s. 316; Erdoğan, a.g.e, s. 229

Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğuna ilişkin açıklanması gereken önemli noktalardan bir tanesi de, göreviyle ilgili olmayan adi suçlardan dolayı her vatandaş gibi sorumlu olan cumhurbaşkanının cezai kovuşturmalar bakımından milletvekilleri gibi yasama dokunulmazlığından yararlanıp yararlanamayacağı konusudur. 1982 Anayasasında cumhurbaşkanının görevi dışındaki suçlarından sorumluluğuna dair bir kural olmadığı gibi yasama dokunulmazlığından yararlanmasına ilişkin de bir kural bulunmamaktadır. Cumhurbaşkanının görevi dışındaki suçlardan dolayı sorumlu olacağına ilişkin bir tereddüt bulunmamaktadır. Yasama dokunulmazlığından faydalanma konusunda ise Anayasanın 112/4 maddesi uyarınca milletvekili olmayan bakanların yasama dokunulmazlığından yararlandığı göz önüne alındığında cumhurbaşkanının da bu dokunulmazlıktan faydalanabileceğini kabul etmek gerekir¹²⁸.

f- Cumhurbaşkanının Yetki Ve Görevleri

Yukarıdaki bölümlerde belirttiğimiz üzere 1982 Anayasası, 1961 Anayasasına tepki olarak yapılmış bir anayasadır. 1961 Anayasasının ortadan kaldırılışının ve askeri müdahalenin yapılmasının sebebi olarak gösterilen zayıf yürütme gücü; özellikle cumhurbaşkanına verilen görev ve yetkilerle, yasama yürütme dengesinde yürütmeyi, yürütme gücü içindedir cumhurbaşkanını oldukça öne çıkarmıştır. Cumhurbaşkanının parlamenter sistem içinde var olan fonksiyonu, verilen yetki görevler neticesinde oldukça değişmiştir. Bu nedenle sistem içindeki vasfı değişen cumhurbaşkanı ve onun yetki ve görevleri hep tartışma konusu olmuştur.

1982 Anayasası önceki anayasalardan farklı olarak cumhurbaşkanının anayasanın ilgili maddelerinde gösterilen görev ve yetkilerini 104. maddesinde¹²⁹ ayrıca saymıştır.

¹²⁸ Özbudun, a.g.e, s. 290; Tanör – Yüzbaşıoğlu, a.g.e, s. 316-317

¹²⁹ 1982 Anayasası Madde 104. – Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Bu sıfatla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir.

Bu amaçlarla Anayasanın ilgili maddelerinde gösterilen şartlara uyarak yapacağı görev ve kullanacağı yetkiler şunlardır :

a) Yasama ile ilgili olanlar :

Gerekli gördüğü takdirde, yasama yılının ilk günü Türkiye Büyük Millet Meclisinde açılış konuşmasını yapmak,

Bu hükme göre: Cumhurbaşkanı devletin başıdır. Bu sıfatla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletini temsil eder, Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir¹³⁰.

1982 Anayasasında Cumhurbaşkanının nitelikleri, yetki ve görevleri konusunda bu güne kadar sadece bir kez değişiklik yapılmıştır. Bu değişiklik de sadece cumhurbaşkanının nitelikleri ve seçimi konularında olmuştur. Asıl sıkıntının yaşandığı cumhurbaşkanının yetki ve görevleri konusunda ise herhangi bir değişikliğe gidilememiştir. Genel olarak bakıldığı zaman, yapılan değişiklikler parlamenter sistem içinde cumhurbaşkanına ilişkin farklı bir alanda yapılmış olsa bile bu değişiklik tek

Türkiye Büyük Millet Meclisini gerektiğinde toplantıya çağırarak,
Kanunları yayımlamak,
Kanunları tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri göndermek,
Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları gerekli gördüğü takdirde halkoyuna sunmak,
Kanunların, kanun hükmündeki kararnamelerin, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün, tümünün veya belirli hükümlerinin Anayasaya şekil veya esas bakımından aykırı oldukları gerekçesi ile Anayasa Mahkemesinde iptal davası açmak,
Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesine karar vermek,
b) Yürütme alanına ilişkin olanlar :
Başbakanı atamak ve istifasını kabul etmek,
Başbakanın teklifi üzerine bakanları atamak ve görevlerine son vermek,
Gerekli gördüğü hallerde Bakanlar Kuruluna başkanlık etmek veya Bakanlar Kurulunu başkanlığı altında toplantıya çağırarak,
Yabancı devletlere Türk Devletinin temsilcilerini göndermek, Türkiye Cumhuriyetine gönderilecek yabancı devlet temsilcilerini kabul etmek,
Milletlerarası antlaşmaları onaylamak ve yayımlamak,
Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Türk Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanlığını temsil etmek,
Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar vermek,
Genelkurmay Başkanını atamak,
Millî Güvenlik Kurulunu toplantıya çağırarak,
Millî Güvenlik Kuruluna Başkanlık etmek,
Başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu kararıyla sıkıyönetim veya olağanüstü hal ilân etmek ve kanun hükmünde kararname çıkarmak,
Kararnameleri imzalamak,
Sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebi ile belirli kişilerin cezalarını hafifletmek veya kaldırmak,
Devlet Denetleme Kurulunun üyelerini ve Başkanını atamak,
Devlet Denetleme Kuruluna inceleme, araştırma ve denetleme yaptırmak,
Yükseköğretim Kurulu üyelerini seçmek,
Üniversite rektörlerini seçmek,
c) Yargı ile ilgili olanlar:
Anayasa Mahkemesi üyelerini, Danıştay üyelerinin dörtte birini, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Yargıtay Cumhuriyet Başsavcı vekilini, Askerî Yargıtay üyelerini, Askerî Yüksek İdare Mahkemesi üyelerini, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu üyelerini seçmek.
Cumhurbaşkanı, ayrıca Anayasada ve kanunlarda verilen seçme ve atama görevleri ile diğer görevleri yerine getirir ve yetkileri kullanır.

¹³⁰ Gözler, Türk Anayasa Dersleri, a.g.e, s. 271

başına sistem içinde bir sıkıntının var olduğunu göstermektedir. Buradaki temel değişiklik, Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi konusunda olmuştur. Bunun dışında yapılanlar ise bu önemli değişikliğin yansımalarıdır.

Konu itibari ile 1982 Anayasasını incelerken öncelikle Anayasanın 104. maddesi ışığında cumhurbaşkanının görev ve yetkileri konusu ele alınarak bunların genişliği veya darlığı konusunun somutlaştırılması gerekmektedir.

Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinin boyutu konusunu açıklarken hatırlanması ve çıkış noktası olması gereken en önemli nokta şudur: Parlamenter sistemde Cumhurbaşkanının statüsü, devlete başkanlık eden, ama hükümet etmeyen bir devlet başkanlığıdır.¹³¹

Genel olarak Anayasanın 101–106. maddelerinde düzenlenen Cumhurbaşkanlık makamı, Anayasanın Cumhurbaşkanına tanıdığı görev ve yetkiler itibariyle uygulanmakta olan parlamenter rejim içinde bu makamı son derece önemli kılmaktadır. Öyle ki Cumhurbaşkanı sorumsuz olduğu halde sahip olduğu yetkiler ile zaman zaman sorumlu iktidar partisinden daha güçlü konumdadır ve isterse seçilmiş iktidar partisini ikinci plana itebilmektedir¹³².

Gerçekten parlamenter sistem açısından bakıldığı zaman Anayasanın Cumhurbaşkanına tanıdığı yetki ve görevler yasama, yürütme ve yargı alanlarında olup oldukça geniş boyutludur. Bu yetki ve görevlerin bir kısmı cumhurbaşkanının devlet başkanı sıfatına uygun olup sistem mantığına ve yapısına aykırı değildir, fakat özellikle yasama ve yürütme alanına ilişkin olan bazı yetkiler bu sistem ile uyuşmamaktadır¹³³.

Yürütme alanına ilişkin olan; yabancı devletlere temsilci gönderme ve kabul etme, uluslararası antlaşmaları onaylama ve yayımlama, genelkurmay başkanının atanması, silahlı kuvvetlerin kullanılması gibi yetkiler daha çok bakanlar kurulunun etkili olduğu,

¹³¹ Akif Menevşe, Türkiye’de Cumhurbaşkanının Hukuksal Statüsü, Antalya Barosu Dergisi, C: 25, Sayı: 5/52-53, Tarih: 2004, s. 18

¹³² Mehmet Deveci, Cumhurbaşkanlığı Seçimi ve Demokrasi Sorunu, AHUDERGİ Cilt: 1 Sayı: 3 Tarih: 2006, s. 40

¹³³ Erdoğan, a.g.e, s. 236

cumhurbaşkanının onay makamı olarak kullanıldığı yetkililerdir. Bu nedenle bu yetkilerin sistem mantığı ile çelişmediğini söylemek mümkündür.

Cumhurbaşkanının yasama alanına ilişkin olan; gerekli gördüğü takdirde, yasama yılının ilk günü Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde açılış konuşmasını yapmak, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ni gerektiğinde toplantıya çağırma yetkisi parlamenter sistem ile ters düşmeyen sembolik olan devlet başkanı sıfatına uygun bir yetkidir.

1982 Anayasasının 89. maddesi ile Cumhurbaşkanına verilen kanunları yayımlama görevi ne yasama yetkisinin paylaşılması ne de kanunların yürürlüğe sokulması anlam ve etkisi taşımaktadır. Kanunların yayımlanması, yasa metnine karışmadığından ve söz konusu yasanın gücüne bir etki yapmadığından sıradan bir yürütme görevi ve hatta idari işlev niteliğindedir. Bu açıklama doğrultusunda cumhurbaşkanının yayımlama tezkeresinde yapacağı yorum ve tavsiyeler, kanunların uygulamasında hükümet ve yetkili makamları bağlamayacağından gereksiz bir çabanın ürünü olarak ortada kalır. Aksi tutum sorumluluğu olmayan cumhurbaşkanının TBMM'ye karşı sorumlu olan bakanlar kurulunun politikasına karışması sonucunu doğurur ki bu parlamenter sistemin gereği ile bağdaşmaz¹³⁴.

Yasaları yeniden görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri gönderme yetkisi, uygulamada en çok sorun yaratan yetkilerden bir tanesidir. Gerçi Meclisin kararında direnmesi durumunda cumhurbaşkanı yasayı yayımlamak zorundadır. Ancak meclis cumhurbaşkanının isteğine uyarak yasada bir değişiklik yaparsa, bu durumda, cumhurbaşkanına dolaylı yoldan yasa teklif etme hakkı tanınmış olmaktadır¹³⁵. Geri gönderme durumunda yeterli çoğunluğu sağlamada sıkıntı yaşayan hükümetler döneminde bu yetki önemli bir silaha dönüştüğünden sistem içinde sıkıntı yaratmaktadır.

Anayasa değişikliklerine ilişkin yasaları gerekli gördüğü takdirde halkoyuna sunma yetkisi de yukarıda açıklandığı üzere iktidar ile cumhurbaşkanını karşı karşıya

¹³⁴ Korkut O. Kanadoğlu, 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanlığı; Adalet Yüksek Okulu 20. Yıl Armağanı, Yıl: 2001, s. 141

¹³⁵ Menevşe, a.g.e, s. 21

getirebilecek nitelikte bir yetkidir. Bu da devletin birliğini sembolik olarak temsil eden bir makam için geniş bir yetkidir¹³⁶.

Bakanlar kurulunun anayasanın 110. maddesinde belirtilen güvenoyu alamaması ve 99. veya 111. maddeler uyarınca güvensizlik oyuyla düşürülmesi hallerinde 45 gün içinde yeni bakanlar kurulu kurulamadığı veya kurulduğu halde güvenoyu alamadığı takdirde cumhurbaşkanı meclis başkanına danışarak seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Başbakanın istifası ardından ya da yeni meclis başkanlık divanı seçiminden itibaren 45 gün içinde Bakanlar Kurulunun kurulamaması hallerinde de aynı çözüm geçerlidir. Sayılan bu fesih koşulları gerçekleştiği takdirde cumhurbaşkanının fesih yoluna gitmesi zorunlu değildir. Bu konuda bir takdir yetkisi vardır. Cumhurbaşkanına milletvekili seçimlerinin yenilenmesi konusunda bu yetkinin tanınmasındaki amaç, hükümet bunalımları dönemlerinde kriz çözücü mekanizmaları harekete geçirmektir. Başbakanı bu konuda söz söyleme hakkının verilmemesinden anlaşılan odur ki, cumhurbaşkanı kriz çözmede rakipsiz otorite haline getirilmek istenmiştir.¹³⁷

1982 Anayasasına göre Cumhurbaşkanının çeşitli yargı organlarına özellikle Anayasa Mahkemesine yaptığı atamalar, sistem içinde Anayasa Mahkemesinin oynadığı rol ile orantılı olarak hukuksal ve siyasal sorunların kaynağını oluşturmuştur.¹³⁸ 1961 Anayasasına oranla 1982 Anayasası, Anayasa Mahkemesinde iptal davası açabilecek kişi ve kurumları azaltarak cumhurbaşkanının bu alandaki rolünü önemli ölçüde belirginleştirirken, özellikle Anayasa Mahkemesi üyelerinin seçilmesinde seçme yetkisinin bir tekel oluşturacak şekilde ona verilmesi uygun değildir. Vatana ihanet durumunda kendisini Yüce Divan sıfatıyla yargılayacak bir Mahkemenin üyelerinin minnet duygusuyla hareket edebileceği unutulmamalıdır. Anayasa Mahkemesi iktidar için bir fren ve denetleme merkezi olarak özellikle 1961 Anayasası dönemi öncesi olaylar dikkate alınarak getirilmiş bir organdır. Bu özelliği ile yasama ve yürütmenin anayasal sınırlar içinde hareket etmesini sağlamakla görevlidir. Daha önceki uygulamalarda da görüldüğü üzere TBMM’ce seçilen cumhurbaşkanının belli bir siyasi

¹³⁶ Özlem Mengücek, cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi, Kahramanmaraş Barosu Dergisi, Cilt: 1, Sayı: 1, Yıl: 2003, s. 15

¹³⁷ Menevşe, a.g.e, s. 21

¹³⁸ Kanadoğlu, a.g.e, s. 141

partinin temsilcisi gibi davranması söz konusu olabilmektedir. Bu cumhurbaşkanı tarafından atanacak kişiler de bu siyasi fikir temelinde hareket edebilecek kişiler arasından tercih edilebilir. Bu da Anayasa Mahkemesinin tarafsızlığını ve bağımsızlığını yitirmesine neden olacaktır. Ve de cumhurbaşkanı tarafından açılan iptal davalarında Anayasa Mahkemesi kararlarına şüphe ile bakılması için yeterli olacaktır¹³⁹.

Anayasa Mahkemesi gibi özellikle siyasal sistem üzerinde etkili olan yargı organları üyelerinin tamamının yukarıda izah edilen sebepler dolayısıyla cumhurbaşkanı tarafından atanması hem sistem mantığıyla uyuşmamakta hem de siyasal sistem için sakınca oluşturmaktadır.

C- Türkiye’de Son Dönem Cumhurbaşkanı Hükümet İlişkilerinde Cumhurbaşkanının Kriz Yaratan Yetki ve Görevleri

Yukarıdaki bölümde cumhurbaşkanının anayasada kendisine tanınmış olan yetki ve görevleri anlatıldı. Bu kısımda ise daha çok problemin özüne inilecek ve yakın tarihte birçok krizin yaşanmasına ve sistemin kilitlenmesine neden olan cumhurbaşkanının kanun hükmünde kararname çıkarmaya ilişkin yetkileri ve karşı imza kuralı irdelenecektir.

1- Kanun Hükmünde Kararname Çıkarmaya İlişkin Cumhurbaşkanının Yetkileri

1982 Anayasası ile yürütme organının, yürütme organı içinde de özellikle Cumhurbaşkanının, parlamenter sistem özelliklerini aşar şekilde güçlendirilmesi, beraberinde çok yönlü sorunları ve bu sorunlara ilişkin tartışmaları getirmiştir. Cumhurbaşkanının maddi anlamda yasama işlemleri ile ilgili anayasal yetkileri ve bu yetkiler üzerine yapılan tartışmalar, cumhurbaşkanının yetkileri konusundaki

¹³⁹ N. Kemal Öztürk, Cumhurbaşkanının Yargı Organlarına Yaptığı Atamalar Ve Yargı Bağımsızlığı, İzmir Barosu dergisi, sayı: 4, Yıl: 1991, s. 82-83

tartışmaların önemli bir boyutunu oluşturmaktadır.¹⁴⁰ Kanun hükmünde kararname çıkarma konusunda hükümet ve cumhurbaşkanı arasında ciddi krizlere yol açan bu konu yapılan tartışmaların en önemli kısımlarından birini oluşturmaktadır.

Parlâmenter sistemlerde istikrarsız ve güçsüz hükümetlere istikrar ve etkinlik sağlama amacıyla düşünülmüş birtakım usuller vardır. Kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi de bunlardan bir tanesidir. Kanun hükmünde kararname çıkarma; daha çok, yasa çıkarma ve geri gönderilme durumunda yeterli çoğunluğu sağlama konusunda güçlük çeken hükümetlerin denediği bir usuldür.

Kanun hükmünde kararname yetkisi yasama organından kaynaklanır. Bu usulde, yasama organı belli konularda kanun düzeyinde kural koymak için hükümete bir yetki vermektedir. Hükümet bu yetkiye dayanarak, bir kararname çıkararak mevcut kanunlarda değişiklik yapmakta veya kanun gücünde yeni kurallar koymaktadır. Hükümetin çıkardığı bu kanun hükmünde kararnameler, yayınlanarak yürürlüğe girmekte ve daha sonra onay için yasama organına sunulmaktadırlar. Böylece hükümetler kanun hükmünde kararnameler ile ülkeyi daha etkili bir şekilde yönetebilmektedir¹⁴¹.

1982 Anayasası kanun hükmünde kararname kurumuna yer vermiştir. Ne var ki, önceleri Anayasa Mahkemesinin yasama yetkisinin devredilmezliğine ilişkin ve yasama alanının sınırlarını belirleyen içtihatları nedeniyle ve şimdi de (Ağustos 2000'den beri) Cumhurbaşkanının Anayasada kendilerine tanınmış olan yetkileri kullanması nedeniyle, Hükümetler kanun hükmünde kararname kurumuna ya hiç başvuramamakta, ya da başvurdukları hallerde problemler çıkmaktadır. Ağustos 2000 de bu konuda Cumhuriyet tarihinin en önemli krizlerinden biri yaşanmıştır. Bu dönemde Ecevit başkanlığındaki hükümetle, Cumhurbaşkanı Sezer arasında; memurların ihracına ilişkin düzenlemeleri öngören 605 sayılı Kanun hükmünde kararname taslağının Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından meclise iadesi, yürütmenin iki kanadı arasında krize neden

¹⁴⁰ Sevtap Yokuş, 1982 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanlarının Anayasa Değişikliklerine, Yasalara ve Kanun Hükmünde Kararnamelere İlişkin Yetkileri, Bülent Tanör Armağanı, 2004, s. 762

¹⁴¹ Necmi Yüzbaşıoğlu, 1982 Anayasası Ve Anayasa Mahkemesi Karalarına Göre Türkiyede Kanun Hükmünde Kararnameler Rejimi, Beta Yayınevi, İstanbul 1996, s. 7

olmuştur. Hükümetle Cumhurbaşkanı arasında kriz yaratacak ölçüde önemli olan kanun hükmünde kararnamenin parlamenter rejim içinde neden yer verildiğini ve hangi amaca hizmet ettiğini yukarıda açıkladık. Şimdi ise kanun hükmünde kararnamenin 1982 Anayasasında nasıl yer aldığını ve uygulanabilirlik şartlarını ortaya koymaya çalışalım.¹⁴²

a- Olağan Dönem Kanun Hükmünde Kararname Rejimi

1961 Anayasasında yürütme bir ‘görev’ iken 1982 Anayasasında hem ‘yetki’ hem de ‘görev’ dir. 1982 Anayasası yürütme organına doğrudan doğruya Anayasadan kaynaklanan asli yetkiler vermiştir. 1924 Anayasasında ve 1961 Anayasasının ilk şeklinde mevcut olmayan KHK, 1961 Anayasasının 20/09/ 1971 tarih ve 1488 sayılı kanunla değişik 64. maddesiyle Anayasa hükmü olarak hukukumıza girmiş ve kullanılmaya başlanmıştır¹⁴³. Yetki Bakanlar Kurulundur ve Kurulun önceden bir yetki kanunuyla yetkilendirilmesi gerekir. Fonksiyonel bakımdan yasama niteliğindeki işlemlerin TBMM tarafından yapılması gerektiği unutulmamalıdır. Kanun hükmünde kararname istisna olmalıdır¹⁴⁴. Uygulamada 1982 Anayasası döneminde yetki kanununun anayasanın belirlediği unsurlarına Anayasa Mahkemesi içtihat yoluyla yeni unsurlar eklemiştir. Bu içtihadı göre¹⁴⁵ KHK ile düzenleme yetkisi “istisnai ve ayrık” bir düzenleme yetkisi olarak ancak “önemli, ivedi ve zorunlu” hallerde başvurulabilecek bir yetkidir. Aksi uygulama ile KHK’leri olağan düzenleme haline getirmek yasama yetkisinin devri sonucunu doğurur¹⁴⁶.

¹⁴² Emine Kaplan, Çankaya’da Sezer Dönemi1-2 Cumhuriyet Gazetesi (<http://www.kuvayimilliyе.net>, erişim tarihi: 30. 07. 2007)

¹⁴³ Necmi Yüzbaşıoğlu, a.g.e, s. 44; Özbudun, a.g.e, s. 232

¹⁴⁴ Özbudun, a.g.e, s. 232

¹⁴⁵ Anayasa Mahkemesinin yerleşik içtihat haline getirdiği bu kararları için bakınız. E.1988/64,K. 1990/2, Kt. 1/2/1990, AYMKD, sayı 26, s.61; E.1988/62, K. 1990/3, Kt. 6/2/1990,AYMKD, sayı 26, s. 102; E. 1991/27, K. 1991/50, Kt. 12/12/1991, AYMKD, sayı 27/2, s. 679; E.1993/26, K. 1993/28, Kt. 16/9/1993, AYMKD, sayı 29/1, s. 320; E.1994/49, K. 1994/45-2, Kt. 7/7/1994, AYMKD, sayı 30/1, s. 260;

¹⁴⁶ Tanör – Yüzbaşıoğlu, a.g.e, s. 368

TBMM'nin; Bakanlar Kuruluna, kanun hükmünde kararname çıkartabilme yetkisi vermesini içeren 1982 Anayasanın 91. maddesi, aynı zamanda sıkıyönetim ve olağanüstü haller saklı kalmak üzere, Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümünde yer alan siyasi haklar ve ödevlerin kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemeyeceğini de belirterek bir yasak alan oluşturmuştur. Anayasanın 91. maddesine göre kanun hükmünde kararname ile düzenlenemeyecek konular yasa ile düzenlenmelidir. Bu konuda yaşanan problemi ortaya koyabilmek için 2000 yılında hükümet ve cumhurbaşkanı arasında yaşanan krizi biraz açmakta yarar vardır.

Hükümet, irtica ile mücadele paketi çerçevesinde, 2000 yılı Haziranının son günlerinde tatile girmekte olan Meclis'ten "Memurların maddi durumlarında iyileştirmeye gideceği" söylemiyle yetki almış, ancak irticai ve bölücü faaliyetlerde bulunan memurlara kolay ihraç getiren, memurların atılmasını kolaylaştıran bir KHK çıkarıp 22 Temmuz'da Cumhurbaşkanı Sezer'in onayına sunmak üzere Çankaya'ya göndermiştir. Hükümet KHK'yı sevk ettikten sonra, konu 26 Temmuz'da toplanan MGK'da gündeme gelmiş, Cumhurbaşkanı Sezer bu düzenlemenin KHK ile değil, yasa ile yapılması gerektiğini belirtmesine karşın Başbakanlık "Bu konuda KHK ile düzenleme yapılması Anayasa'ya aykırı değildir. Örnekleri vardır" açıklaması yapmıştır. Yetki Yasasının, hükümete bu konuda düzenleme yapma olanağı verdiği belirtilmiştir. Sezer, kararını 8 Ağustos günü açıklamış ve KHK'yi iade etmiştir. Sezer, temel hakları ilgilendiren bir konuda KHK ile düzenleme yapılamayacağını, bunun Anayasaya aykırı olacağını bir iade sebebi olarak belirtmiştir. Bunun gerekçesi ise şöyle açıklanabilir; Disiplin suç ve cezaları Anayasanın 38. maddesi kapsamındadır. Anayasanın 38. maddesi, Anayasanın ikinci kısmının "kişinin hakları ve ödevleri" başlıklı ikinci bölümünde yer almaktadır. Bu bölümdeki temel haklar da Anayasanın 91. maddesindeki KHK ile düzenlenemeyecek yasak alan içindedir. Cumhurbaşkanının bu gerekçesi genel olarak hukukçular tarafından onay görmüştür¹⁴⁷.

¹⁴⁷ Sezer, temel hakları ilgilendiren bir konuda KHK ile düzenleme yapılamayacağını, bunun Anayasaya aykırı olacağını bir iade sebebi olarak belirtmiştir. Radikal Gazetesi, <http://www.radikal.com.tr/2000/08/11/politika/01dev.shtml>, erişim tarihi: 06. 04. 2008

Dönemin Başbakanı Bülent Ecevit; 9 Ağustos'ta koalisyon liderleri zirvesini toplamış ve bu toplantıda 'direnme' kararı alınmıştır. Bakanlar Kurulu da bu kararı onaylamıştır. Bakanlar Kurulu yaptığı açıklama ile "Anayasa'nın 6'ncı maddesine göre hiç kimse veya organ, kaynağını Anayasa'dan almayan bir devlet yetkisi kullanamaz" demiş ve Sezer' i Anayasa'yı çiğnemekle suçlamıştır. İade kararı alan hükümet, iade gerekçesini ve bunun neticesinde olacakları ve cumhurbaşkanının bu konu kapsamında yetkilerinin neler olduğunu da şöyle izah etmiştir:

“Sayın Cumhurbaşkanı, laik, demokratik cumhuriyeti ve ülke bütünlüğünü koruyucu yaptırımları daha etkili kılmak amacıyla hazırlanan KHK'yı geri yollamıştır. Anayasanın 6. maddesine göre 'Hiçbir kimse veya organ, kaynağını Anayasa'dan almayan bir devlet yetkisi kullanamaz'. Sayın cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini düzenleyen Anayasa'nın 104. maddesinde, Cumhurbaşkanı'na kanunları geri gönderme yetkisi tanınmasına rağmen, KHK'lar için bu yönde bir yetki verilmemiştir. Buna rağmen Sayın Cumhurbaşkanı'nın KHK'yı iade ederek, yasalarla ilgili süreci başlattığı anlaşılmaktadır. Bu durumda Sayın Cumhurbaşkanı'nın ikinci kez ve değiştirilmeden kendisine gönderilen bir KHK'yı imzalaması, anayasal bir zorunluluktur. Ancak Sayın Cumhurbaşkanı KHK'yı imzaladıktan sonra, Anayasa'ya şekil veya esas bakımından aykırı olduğu gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası açabilir. Cumhurbaşkanı'na bu yetkinin verilmesinin amacı şu şekilde açıklanabilir; Anayasa ile Cumhurbaşkanı'na verilen görevler arasında yargı denetimine gitme yetkisinin bulunması, Cumhurbaşkanlığı makamının yargı yetkisini kullanır hale gelmesini önlemek içindir”.¹⁴⁸

Belirtildiği üzere hükümet; Anayasanın Cumhurbaşkanı'na kanunları geri gönderme yetkisi tanıdığı halde KHK'ler için aynı yetkiyi vermediğini fakat cumhurbaşkanının bu KHK yi kanun gibi yorumladığını, bu nedenle ikinci kez gönderilmesi halinde onaylanması gerektiğini vurgulamıştır. Fakat KHK Çankaya'dan ikinci kez geri gönderilmiş bunun üzerine hükümet ve Cumhurbaşkanı arasındaki gerginlik tırmanmıştır.

¹⁴⁸ Radikal Gazetesi İnternet Sitesi, <http://www.radikal.com.tr/2000/08/11/politika/01dev.shtml>, erişim tarihi: 06. 04. 2008 saat: 14. 11

Cumhurbaşkanı, kararnameleri imzalamayı reddetme yetkisine sahip olduğunu, kararnamelerin Anayasaya aykırı olmaları durumunda kendisi tarafından imzalanmayacağını ileri sürmüştür. Cumhurbaşkanına göre, “KHK'lar yönünden Cumhurbaşkanına verilen görev ve yetki yalnızca yayımlamaktan ibaret değildir. Anayasa koyucu eğer kararnameleri yasalar gibi düşünseydi, kuşkusuz bunları da kanunları yayımlamak kuralı içine alırdı... Nitekim, KHK'lar Anayasa'nın 104. maddesinin b bendinde Cumhurbaşkanının yürütme alanına ilişkin görev ve yetkileri içinde sayılmıştır. Anılan bendin 11. alt bendinde ‘sıkıyönetim ve olağanüstü hal ilan etmek ve KHK çıkarmak’, 12. alt bendinde de ‘kararnameleri imzalamak’ görev ve yetkisi verilmiştir. Öncelikle belirtmek gerekir ki, ‘kararnameleri imzalamak’ düzenlemesiyle öngörülen yalnızca bir görev değil, aynı zamanda yetkidir. Anayasa'nın 8. maddesinde yürütme yetkisi ve görevinin Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından Anayasa ve yasalara uygun olarak kullanılacağı ve yerine getirileceği belirtilmiştir. Bu hükümden anlaşılacağı gibi yürütme ‘yetkisi ve görevi’ Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu'nca birlikte kullanılacaktır. Yürütmenin iki başından birini görevli, diğeri yetkili görmek olanaksızdır”.¹⁴⁹

Taraflar arasındaki gerginlik, Anayasa Mahkemesi'nin, Yetki Kanunu'nu iptal etmesi ve hükümetin bu konuda tasarı hazırlaması ile son bulmuştur.

Konunun anayasal boyutlu tartışmalarına girmeden önce KHK konusunda 2000 öncesinde nasıl bir uygulama yaşandığını da belirtmek gerekir. Geçmiş dönemde 8. Cumhurbaşkanı Turgut Özal'ın, bazı KHK'ları üç ay beklettiği, sonra da imzaladığı veya iade ettiği, 9. Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel'in de aynı yöntemi izlediği görülmüştür.¹⁵⁰

Hükümet ve cumhurbaşkanı arasında kriz yaratacak derecede problem olan gerek bakanlar kurulunun gerekse cumhurbaşkanının iade etmeye ilişkin yapmış olduğu açıklamalar ve sunulan gerekçeler cumhurbaşkanının KHK'leri imzalama yetkisinin ne

¹⁴⁹ Kemal Gözler, Cumhurbaşkanlığı - Hükümet Çatışması: Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri İmzalamayı Ret edebilir mi?, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, 2000, s. 27 (<http://www.anayasa.gen.tr/catisma.htm>)
Erişim Tarihi: 06. 04. 2008

¹⁵⁰ Gözler, Cumhurbaşkanlığı - Hükümet Çatışması, a.g.e,

olduğu sorusunu tartışma odağı haline getirmiştir. Yukarıda da izah edildiği üzere KHK; genel tanım olarak olağan dönemlerde yasama organının konu, süre ve amacı belirleyen bir yetki kanunu ile verdiği yetkiye veya olağanüstü dönemde doğrudan doğruya Anayasadan aldığı yetkiye dayanarak, hükümetin çıkardığı, maddi anlamda kanun gücüne sahip, parlamentonun tasdiki ile şekli ve organik anlamda kanun gücünü kazanacak olan kararnamelerdir. Türkiye'de 1982 Anayasasının 87. maddesi ile, "Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek" TBMM'nin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

Anayasanın 91. maddesinde de KHK çıkarma yetkisi verme hususu düzenlenmiştir. Bu madde şöyledir:

“Türkiye Büyük Millet Meclisi, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebilir. Ancak sıkıyönetim ve olağanüstü haller saklı kalmak üzere, Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümünde yer alan siyasi haklar ve ödevler kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemez.”

Öncelikle belirtilmelidir ki, cumhurbaşkanının, maddi yönden yasama işlemi olmakla birlikte, şekli yönden bir yürütme işlemi olan KHK'lerle ilgili işlevi kanunlarda olduğu gibi kanun metnini işlemin oluşum süreci dışında kalan bir organ sıfatıyla sadece yayımlamak değil, işlemin hukuken varlık kazanabilmesi için imzalamaktır. Bu imza şekli ve tamamlayıcı da olsa KHK'ler cumhurbaşkanınca imzalanmadığı sürece geçerlilik kazanmayacaktır. KHK'lerin bu açıdan bakanlar kurulu kararnameleriyle arasında bir fark olmadığı görülmektedir. Bir sonraki aşamada KHK'lerin oluşmasında cumhurbaşkanının imzasının rolünün ne olduğunun saptanması gerekir. Cumhurbaşkanı iade gerekçesinde Anayasanın bağlayıcılığını ve üstünlüğünü düzenleyen 11. maddesi, Cumhurbaşkanının Anayasanın uygulanmasını gözeteceği görev ve yetkilerini ilgili maddelerinde gösterilen koşullarda kullanacağını öngören 104 maddesi ve Anayasa Mahkemesinin 1993/18 sayılı kararına¹⁵¹ dayanarak cumhurbaşkanının parlamenter

¹⁵¹ Anayasa Mahkemesinin 27 Nisan 1993 tarih ve K. 1993/18 sayılı Kararı: “Anayasa'nın ilgili kurallarının parlamenter sistemin temel ilkelerinin ışığında değerlendirilmesi sonucu,

rejimin gereği sayılan sorumsuzluk kuralı gereğince bakanlar kurulundan gelen kararnameleri tartışmaksızın imzalamak zorunda olduğu savını reddedip anayasaya açıkça aykırı olan bir KHK taslağını imzalamak yukmllğnde olmadığını belirtmiřtir¹⁵².

Bu ortaya konan fikirler neticesinde zm yolu için 3 ayrı görüş ortaya çıkmaktadır. Birinci görüş cumhurbaşkanının önüne kaçıncı kez gelirse gelsin KHK'leri imzalariken sadece anayasaya açıkça aykırı olanları geri gönderebileceğini kabul etmektedir¹⁵³.

İkinci görüş ister hukuka aykırılık, ister siyasi yerindelik bakımından olsun geri göndermeye tamamen karşı çıkmaktadır.¹⁵⁴

İki görüşün karması niteliğindeki nc görüş ise aynı içerikteki KHK'nin ilk veya ikinci kez cumhurbaşkanının önüne gelişine göre farklı sonuçlar ortaya koymaktadır. Buna göre KHK önüne ilk kez geldiğinde cumhurbaşkanı parlamenter rejimde oynadığı hükümeti uyarıcı; ikna, telkin, tavsiye biçiminde uzlaştırıcı rol doğrultusunda kararnameleri bir kez daha grşlmek üzere hükümet geri gönderebilir. Eğer bu yolla bir uzlaş sağlanamazsa sorumsuz cumhurbaşkanı hukuka aykırılığı mahkeme kararları ile tespit edilen işlemler dışında bakanlar kurulu iradesi doğrultusunda hareket etmek zorundadır. Aksi halde imza yetkisi cumhurbaşkanının sahip olduğu veto yetkisine dönüştürülmüş ve Anayasa Mahkemesinin yetkisi kullanılmış gibi bir durum yaratılmış olur. Bu gün öğretide ve Anayasa Mahkemesince kabul edilen ve ağırlıkta olan görüş cumhurbaşkanının hukuka aykırı KHK'leri imzalamak zorunda olmadığı yönündedir.¹⁵⁵

Cumhurbaşkanına tanınan bütün bu yetkilere karşın sistem özde parlâmenter demokrasi olduğundan ve sorumluluk da hkmette bulunduğundan, Anayasa'ya ve yasalara aykırı olmadıkça, Cumhurbaşkanı'nın Bakanlar Kurulu işlemlerini *siyasal yerindelik yönünden denetleyemeyip, imzalamak zorunda olduğu açıktır...*

Cumhurbaşkanı'nın rolü(nn), uyarı ve tavsiyeden öteye geçmemesi gerek(mektedir)".
<http://www.anayasa.gov.tr/general/kararbilgibank.asp> erişim tarihi: 24.03.2008

¹⁵² Kanadoğlu, a.g.e, s. 133; nder, a.g.e, s. 97

¹⁵³ zbudun, a.g.e, s. 315

¹⁵⁴ Gözler, Cumhurbaşkanı - Hükümet atışması, a.g.e, s. 38; Gözler, Türk Anayasa Dersleri, a.g.e, s. 275

¹⁵⁵ Yokuş, a.g.e, s. 777; Gözler, Türk Anayasa Dersleri, a.g.e, s. 275

b- Olağanüstü Dönem Kanun Hükmünde Kararname Rejimi

Yukarıda, olağan dönemde kanun hükmünde kararname rejimi izah edildi. Olağanüstü dönemde ise durum tamamen farklı bir hal almaktadır. Anayasa 15. ve 119–122 maddeleri ile olağanüstü dönemler için olağan dönemden gerek yetki ve usul gerekse içerik bakımından çok farklı bir KHK'ler rejimi öngörmüştür. Temel hak ve hürriyetlerin kullanılmasının kısmen veya tamamen durdurulabildiği veya bunlar için Anayasada öngörülen güvencelere aykırı önlemlerin alınabildiği bu KHK'ler olağan dönem KHK'lerinden farklı olarak kanunlara eşdeğer olmanın ötesinde üstünde Anayasaya yakın bir konuma gelmektedir¹⁵⁶. Olağanüstü dönemde, yürütme organının iki başlılığından söz edilmemektedir. Cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu bütünleşmekte ve “cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan bakanlar kurulu” adı altında tek organa dönüşmektedir.

Olağanüstü dönemde yürütme organı olarak karar merci cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan bakanlar kuruludur. Cumhurbaşkanının bakanlar kuruluna başkanlık etmesi, olağan dönemdeki “gerektiğinde kullanabileceği takdiri bir yetki” değil, Anayasanın emredici kuralları gereğidir. Bununla birlikte, cumhurbaşkanı, bakanlar kurulunun gerçek başkanı sıfatıyla kurul kararlarında politik görüşlerini ileri sürebilmekte, kurulu yönlendirebilmekte ve alınan kararlarda bakanlar kurulu ile eşit iradeye sahip bulunmaktadır. Cumhurbaşkanı olağanüstü dönemde, Bakanlar Kurulunun ve Milli Güvenlik Kurulunun başkanı olarak yönetimde en etkili lider konumuna sahiptir. Anayasanın 121. maddesi uyarınca olağanüstü hal süresince cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan bakanlar kurulu, olağanüstü halin gerektirdiği konularda kanun hükmünde kararname çıkarabilir. Bu yazılanlardan da anlaşıldığı üzere cumhurbaşkanı olağanüstü yönetimde kanun hükmünde kararnamelere katkısı, olağan dönemdeki gibi imzalamaktan ibaret olmayıp ortak iradesinin katılmasıdır.

¹⁵⁶ Yüzbaşıoğlu, a.g.e, s. 3

2- Cumhurbaşkanının Karşı İmzaya Bağlı Yetkileri

1982 Anayasası'nda Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri bölümünde bahsettiğimiz üzere Cumhurbaşkanının yasama, yürütme ve yargıyla ilgili pek çok görev ve yetkisi vardır. Bu görev ve yetkiler Anayasasının 104'üncü maddesinde tek tek sayılmıştır. Cumhurbaşkanı bu görev ve yetkilerini yapacağı işlemlerle yerine getirir. Acaba Cumhurbaşkanı bu işlemleri tek başına yapabilir mi? Tek başına yapabilirse, bunlardan hangilerini tek başına, hangilerini Başbakan ve ilgili bakanın karşı-imzasıyla yapabilir? Bu ayrıma geçmeden önce kısaca karşı imzanın ne olduğu, bu kuralın nasıl işlediği hakkında kısa bir açıklama yapmak yerinde olur.

a- Karşı-İmza Kuralı

“Karşı-imza (*contreseing, countersignature*)”, devlet başkanı (kral veya cumhurbaşkanı)nın yazılı bir işlemde devlet başkanının imzasının altına, bu işlemde kaynaklanan sorumluluğun üstlenilmesi amacıyla başbakan veya bir bakanın attığı imzadır¹⁵⁷. Karşı-imza kuralının temel fonksiyonu, devlet başkanının işleminden kaynaklanabilecek sorumluluğun, başbakan ve ilgili bakanlarca üstlenilmesini sağlamasıdır. Bu sorumluluk siyasî, cezaî, hukukî olabilir. Siyasî sorumluluk parlâmentoya karşı sorumluluktur. Devlet başkanının yaptığı işlemi beğenmeyen parlâmento, bu işleme karşı-imza atmış başbakan veya bakanı güvensizlik oyuyla düşürebilir. Cezaî sorumluluk suç işlenmesinden kaynaklanan bir sorumluluktur. Devlet başkanının işlemiyle bir suç işlenmiş ise, örneğin devlet başkanı, bir rektörü veya elçiyi rüşvet karşılığında atamış ise, bunun hesabını ceza mahkemeleri önünde devlet başkanı değil, bu işleme karşı-imzasını atmış bakan verir. Nihayet, devlet başkanının işlemiyle, bir kişiye haksız olarak zarar verilmiş ise, bu zararı tazmin edecek olan kişi, devlet başkanı değil, bu işleme karşı-imzasını atmış olan bakandır.¹⁵⁸

¹⁵⁷ Gözler, Türk Anayasa Dersleri, a.g.e, s. 273

¹⁵⁸ Gözler, Cumhurbaşkanı - Hükümet Çatışması, a.g.e, s. 39; Teziç, a.g.e, s. 311

Kamu hukukunun temel ilkelerinden olan yetki ve sorumluluğun paralelliği ilkesi, parlamenter sistemlerde karşı imza kuralı ile gerçekleştirilmektedir. Buna birlikte ya da destek imza da denmektedir. Buna göre sorumsuz devlet başkanının bütün işlemleri parlamentoya karşı sorumlu başbakan veya ilgili bakan tarafından imzalanmalıdır. Bu kuralın uygulanması yoluyla sorumsuz cumhurbaşkanının yetkileri sembolik hale gelirken, parlamentoya karşı sorumlu bakanlar kurulu bu sorumluluğun karşılığı yetkilere kavuşmuş olur. Parlamenter sistemin uygulandığı demokrasilerde devlet başkanının karşı-imza kuralına tabi olmadan işlem yapması mümkün değildir. Devlet başkanlarının başbakan veya en azından bir bakanın imzasını taşımayan işlemleri geçersizdir. Buna karşılık, devlet başkanlarının karşı-imzayla yaptıkları işlemlerden kaynaklanan sorumluluk, devlet başkanlarına değil, karşı-imza sahibi başbakan veya ilgili bakana ait olur. Bu kural, yukarıda da belirtildiği gibi demokratik mantığın bir gereğidir. Bir demokraside sorumluluk kimde ise, yetki de onda olmalıdır. Sorumsuz cumhurbaşkanlarının bir demokraside yetki kullanabilmesi düşünülemez¹⁵⁹.

b- Karşı-İmza Kuralının Kapsamı

Yukarıda belirtildiği üzere karşı-imza kuralı devlet başkanının sadece yazılı hukukî işlem ve eylemlerine uygulanabilir. Bunu bu şekilde kabul etmemiz halinde şu soruya da cevap vermek gerekir; devlet başkanının göreviyle ilgili bütün yazılı işlemleri karşı-imza kuralına tabi midir, burada kıstas nedir? Bu soruya cevap olarak devlet başkanının göreviyle ilgili bütün yazılı işlemlerinin karşı-imza kuralına tabi olduğunu söylemek mümkündür. Yani karşı-imza kuralı istisna belirtilmediği sürece mutlak bir şekilde uygulanır¹⁶⁰.

¹⁵⁹ Tanör – Yüzbaşıoğlu, a.g.e., s. 306; Kanadoğlu, a.g.e, s. 129

¹⁶⁰ Gözler, Türk Anayasa Dersleri, a.g.e, s. 273

c- Karşı İmza Kuralının İstisnaları

Parlamente sistemlerde, anayasalar, karşı imza ilkesini genel kural olarak kabul ettikten sonra, bu kurala bazı istisnalar getirebilirler. Yani anayasalar devlet başkanının, bazı işlemleri, başbakan veya ilgili bakanın karşı imzasına ihtiyaç duymadan, tek başına yapabileceğini kabul edebilirler. Bu durumda anayasalar karşı imza kuralından istisna tutulmuş işlemleri tek tek sayarlar. Bunların dışında kalan tüm işlemler karşı imza kuralına tabidir¹⁶¹.

Genel olarak bakıldığında parlamente sistemlerde üç tür işlemin karşı imza kuralından istisna tutulduğu görülmektedir; Birinci olarak, devlet başkanının *başbakan atama yetkisini* karşı-imza kuralından istisna tutmaktadırlar. Parlamente sistemlerde yukarıdaki kısımlarda belirtildiği üzere, başbakan devlet başkanı tarafından atanır. Başbakanın sorumsuz olan devlet başkanı tarafından atanması kuralının sakıncası, başbakanın daha sonra parlamentodan güven alması usulüyle telafi edilmektedir. İkinci olarak, *devlet başkanının yasama organıyla ilişkileri çerçevesinde yaptığı, mesaj gönderme, kanunları bir kez daha görüşmek üzere geri gönderme, ısdar etme işlemleri* karşı-imza kuralından istisna tutulmaktadırlar. Üçüncü olarak, *devlet başkanının bazı yüksek mahkemelere üye atama işlemini* karşı-imza kuralından istisna tutmaktadırlar. Devlet başkanının bazı yüksek mahkemelere üye atama yetkisinin karşı-imza kuralına tâbi tutulmamasındaki amaç, hâkimlerin bağımsızlığı ilkesini sağlamak olarak belirtilebilir. Bununla beraber, devlet başkanının *Anayasa Mahkemesinde iptal davası açma işlemi* de karşı imza kuralından istisna tutulduğu görülen bir uygulamadır. Devlet başkanının anayasa mahkemesine başvurma yetkisi, muhtemelen anayasayı gözetme görevinin bir neticesi olarak verilmiştir. Diğer yandan başbakanı destekleyen parlamento çoğunluğunun kabul ettiği kanun hakkında iptal davası açılabilmesi için başbakanın karşı-imzasının aranması, pratikte devlet başkanının Anayasa Mahkemesine hiç başvuramaması sonucunu doğurur. Bunun yanında bir anayasa, yukarıdaki işlemler dışında devlet başkanının başka işlemlerini de karşı imza kuralından ayırık tutulmasını öngörebilir. Buna bağlı olarak uygulamada bazı anayasalar; Cumhurbaşkanının

¹⁶¹ Kemal Gözler, Cumhurbaşkanlığı YÖK İlişkisi, Ankara Barosu Dergisi, Cilt: 58, Sayı: 1, Yıl: 2001, s. 53

kanunları referanduma sunma, Millet Meclisini feshetme, uluslararası antlaşmaları onaylama işlemlerinin karşı imza kuralına tabi olmadığına açıkça yer vermektedir¹⁶².

Ancak bir anayasa karşı imza kuralının istisnalarını belirtmiyorsa, bu anayasanın karşı imza kuralını mutlak olarak benimsediğini ve devlet başkanının göreviyle ilgili her işleminin karşı imza kuralına tabi olduğunu kabul etmek mi gerekir yoksa bu konuda istisna açıkça sayılmamışsa da istisnalar yorum yoluyla ortaya konabilir mi? Bu konu öğretilerde tartışmalıdır. Kimi yazarlar bu durumda karşı imza kuralını mutlak olarak uygulanması gerektiğini kimileri ise eğer istisnalardan bahsedilmiş ise bunlar açıkça sayılmamış olsa da bu konuda yorum yoluyla istisnalar ortaya konulabileceği görüşünü benimsediği görülmektedir.

Öğretilerde ağırlıkta olan görüş ve bu gün Türkiye’de uygulanan sistemde de istisnaların yorum yoluyla sayılabileceği kabul görmektedir. Karşı görüşü benimseyenlerden Gözler’e göre ise; “parlamentar hükümet sisteminde, devlet başkanının işlemlerinin karşı-imzaya tâbi olması *kural*, olmaması *istisna* olduğuna göre, böyle bir istisna da Anayasada öngörülmediğine göre, devlet başkanının bütün işlemleri karşı-imza kuralına tâbidir. Çünkü hukukun bir genel ilkesine göre, yorum yoluyla istisna yaratılamaz. Zira “istisna”, “kural”ın uygulama alanını daraltan bir şey olduğuna göre, ancak kuralı koymaya yetkili süje tarafından konulabilir. Mevcut bir istisnanın kapsamının genişletilmesi, kuralın, kural koyucu süjenin öngörmediği biçimde değiştirilmesi anlamına gelir ki, bu hukuk mantığında mümkün değildir. O halde, yorum yoluyla, karşı-imza kuralına ne yeni bir istisna getirilebilir; ne de mevcut bir istisnanın kapsamı genişletilebilir” demektedir¹⁶³.

d- Türkiye’de Karşı-İmza Kuralı Ve Cumhurbaşkanının Tek Başına İşlem Yapıp Yapamayacağı Sorunu

Parlamentar hükümet sistemini ve demokrasi ilkesini temel alan 1982 Anayasasının karşı imza kuralı hakkındaki düzenlemesi esasen yukarıda genel olarak belirttiğimiz karşı imza kuralına paraleldir.

¹⁶² Gözler, Cumhurbaşkanı - Hükümet Çatışması, s. 50-51

¹⁶³ Gözler, Cumhurbaşkanı - Hükümet Çatışması, s. 43

1982 Anayasasının 105/1'inci maddesi karşı imza kuralını düzenlemekte olup, “Cumhurbaşkanının, Anayasa ve diğer kanunlarda Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır; bu kararlardan Başbakan ve ilgili bakan sorumludur”. Maddede de görüldüğü gibi, Anayasada kural olarak Cumhurbaşkanının işlemlerinin Başbakan ve ilgili bakan tarafından imzalanması öngörülmektedir. Yine Anayasamız; bu şekilde Başbakan ve ilgili bakan tarafından imzalanan işlemlerden Başbakan ve ilgili bakanın sorumlu olduğunu belirtmektedir. Bu husus sorumsuz olan Cumhurbaşkanının işlemlerinin sorumlu olan başbakan veya bakanlar tarafından imzalanmasını öngören parlâmenter sistemin temel kuralıyla uyum içerisindedir. Aynı madde kuralı koymakla beraber istisnayı da beraberinde düzenlemektedir. Yani bu istisnalar karşı imza kuralına tabi değildir. 1961 anayasası 98. maddesinde “Cumhurbaşkanının bütün kararları başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır. Bu kararlardan başbakan ve ilgili bakan sorumludur” hükmüne yer vermişti. Böylece cumhurbaşkanının kararları bakımından karşı imza kuralı kesin bir şekilde belirlenmişti.¹⁶⁴ İki anayasa, karşı imza konusu düzenlenmesi bakımından karşılaştırıldığında, 1982 Anayasasının, 1961 Anayasasına oranla bu konuda çelişkili ve karmaşık bir düzenleme getirdiği görülmektedir.¹⁶⁵

Yukarıda izah ettiğimiz üzere eğer anayasa; karşı imza kuralını tam olarak kabul etmiyorsa yani istisnai durumlardan bahsediyorsa bu durumda istisnaları, yani karşı imzaya tabi olmayanları kural olarak tek tek sayması gerekir. Karşı imza kuralını genel ilke olarak kabul eden, bu kuraldan bazı işlemlerin istisna tutulabileceğini de öngörmüş olan 1982 Anayasası, her nedense, karşı imza kuralının istisnalarının neler olduğunu belirtmemiştir. Diğer kanunlarda da karşı imza kuralının istisnalarını belirten bir hüküm yoktur¹⁶⁶.

¹⁶⁴ Yokuş, a.g.e, s. 764

¹⁶⁵ Tanör – Yüzbaşıoğlu, a.g.e, s. 307, Kanadoğlu, a.g.e, s.128

1961 Anayasası Madde 98- Cumhurbaşkanı, görevleriyle ilgili işlemlerinden sorumlu değildir. Cumhurbaşkanının bütün kararları, Başbakan ve ilgili Bakanlarca imzalanır. Bu kararlardan Başbakan ile ilgili Bakan sorumludur.

¹⁶⁶ Tanör – Yüzbaşıoğlu, a.g.e, s. 308

Bu nedenle, Türkiye’de Cumhurbaşkanının; hangi işlemleri karşı imza kuralına tabi olmadan tek başına yapabileceği konusu doktrinde tartışmalıdır. Bu tartışmanın önemini, “Cumhurbaşkanının resen imzaladığı kararlar ve emirler aleyhine Anayasa Mahkemesi dahil, yargı mercilerine başvurulamaz” diyen Anayasanın 105’inci maddesinin ikinci fıkrası daha da artırmaktadır. Eğer bir işlem, Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği bir işlem ise, o işleme Başbakan ve ilgili bakanın imza atması söz konusu olmadığı gibi, o işleme karşı yargı denetiminin işletilmesi de mümkün değildir. Ortaya, hem siyasal denetimden, hem de yargısal denetimden istisna tutulan bir işlem kategorisi çıkmaktadır ki, bu hem demokrasiye, hem de hukuk devleti ilkesine aykırıdır. Zira bir demokraside yetki siyasal sorumluluğa sahip makamlar tarafından kullanılmalıdır. İkinci olarak, bir hukuk devletinde, yargı denetimi dışında bırakılan işlem bulunmamalıdır.¹⁶⁷

Gerçektende sorumsuz bir cumhurbaşkanına karşı imzadan bağışık karar ve emir yetkisi tanınmış olup bunların açık açık sayılmamış olması önemli bir sorun teşkil etmektedir. Bu sorun öğretilerde ciddiye alınmış ve bu konuda çeşitli fikirler ortaya atılarak istisnalar tespit edilmeye çalışılmıştır. Öğretilerdeki görüşlere baktığımızda Ergun Özbudun’a göre; Cumhurbaşkanının yasama ve yargı alanındaki yetkileri karşı imza kuralına tâbi değildir. Cumhurbaşkanının yürütme alanındaki yetkileri bakımından ise bu yetkilerin “icraî” olup olmamaları bakımından ayırım yapmak gerekir. Özbudun’a göre, icraî nitelik taşımayan, tamamen törensel nitelikteki yürütmeye ilgili yetkileri Cumhurbaşkanı tek başına kullanabilir. Ancak, “icraî” nitelikteki yetkileri tek başına kullanamaması gerekir. Çünkü bu tür işlemleri Cumhurbaşkanının tek başına yapması, bir kere parlâmenter hükümet sistemine, ikinci olarak demokrasi ilkesine ve üçüncü olarak hukuk devleti ilkesine aykırı olur. Bu üç nedenden dolayı, Cumhurbaşkanı yürütme alanında icraî nitelikte işlemler yapamaz¹⁶⁸.

Özbudun’a göre, Cumhurbaşkanının yasamaya ve yargıya ilişkin olan yetkileri karşı imza kuralına tabi değildir. Çünkü bu yetkileri, Anayasa, Cumhurbaşkanına onun “tarafsız” Devlet Başkanı sıfatı dolayısıyla vermiştir. Bu yetkilerin “tarafli” olan

¹⁶⁷ Gözler, Cumhurbaşkanı - Hükümet Çatışması, a.g.e, s. 44

¹⁶⁸ Özbudun, a.g.e, s. 314

hükümetle paylaşılması, bu yetkilerin niteliklerine ve amaçlarına uygun düşmez. Bu nedenle, kendisine tarafsız devlet başkanı sıfatı dolayısıyla tanınmış yetkileri Cumhurbaşkanının tek başına kullanabilir. Örneğin, Cumhurbaşkanının Anayasa Mahkemesine ve diğer yüksek mahkemelere üye seçmesi onun tarafsızlık özelliği nedeniyle tanınmış bir yetkidir. Bu yetkinin karşı imza kuralına tabi tutulması, yani Başbakanın ve Adalet Bakanının imzasının aranması yargı bağımsızlığına da aykırı olur. Yine Özbudun'a göre, kanunları bir kez daha görüşülmek üzere geri gönderme ve kanunlar aleyhine Anayasa Mahkemesinde iptal davası açma yetkisi de Cumhurbaşkanının tek başına kullanabileceği bir yetki olması gerekir. Eğer, bu yetkilerin ancak karşı imza ile kullanılabileceği kabul edilirse, bu yetkiler bütün anlamını yitirir. Çünkü başbakan ve ilgili bakan, kanunun bir kez daha görüşülmesi için Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderilmesi için veya kanun hakkında iptal davası açılması için imzalarını vermeyeceklerdir. Çünkü söz konusu kanunun Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilmesini onlar sağlamışlardır.¹⁶⁹

Gözler ise doktrinle yaratılan bu istisnaya şu şekilde karşı çıkmaktadır; “önerilen çözüm her ne kadar kendi içinde tutarlı bir mantığa sahip ve özellikle, demokrasi ve hukuk devleti ilkeleriyle uyum içindeyse de, hukuk mantığıyla uyum içinde değildir. Çünkü yukarıdaki çözüm, karşı-imza kuralına yorum yoluyla istisna üretmektedir. Oysa yukarıda da genel olarak belirttiğimiz gibi, hukuk mantığında, yorum yoluyla, istisna yaratılamaz. Bir kurala istisna ancak o kuralın koyucu tarafından getirilebilir. Çünkü istisna, o kuralın kapsamını daraltan bir fonksiyona sahiptir. Bir kişi, kural koymaya yetkili değil ise, o kuralın istisnasını belirtmeye de yetkili değildir. Doktrin ve Anayasa Mahkemesi Anayasaya kural koymaya yetkili organlar değildir. O halde doktrin ve Anayasa Mahkemesinin Anayasada mevcut bir kuralın istisnasını belirlemeye yetkileri yoktur. ” Gözler, “Anayasamız karşı-imza kuralına istisna getirmişse, bu kuralın istisnaları vardır; yok eğer getirmemiş ise, karşı-imza kuralı mutlaklıdır. O halde sorulacak soru Anayasamızın karşı-imza kuralına istisna getirip getirmediğinden ibarettir” demektedir.

¹⁶⁹ Özbudun, a.g.e, s. 315

Bununla beraber Anayasamızın karşı-imza kuralının mutlak nitelikte bir kural olmadığını, bu kurala Anayasa ve diğer kanunlar ile istisna getirilebileceğini kabul ettiğini belirterek; anayasa 105. maddeye göre karşı-imza kuralına ancak “*Anayasa ve diğer kanunlar*” ile istisna getirilebilir demektir. Buna karşın devamla Anayasamızda ve mevzuatımızda karşı-imza kuralının istisnalarını tespit eden bir hükmün olmadığını belirtmektedir. Bu nedenle yukarıda ki öğretide ortaya sürülen istisnalara karşı çıkarak “Sistemimizde karşı-imza kuralının istisnalarını tespit eden bir Anayasa maddesi veya bir kanun hükmü olmadığına ve Anayasamız da (m. 105) Cumhurbaşkanının işlemleri için genel olarak karşı-imza kuralını kabul ettiğine göre, Türkiye’de karşı-imza kuralının bir istisnası yoktur. Cumhurbaşkanının istisnasız bütün işlemlerine genel ilke olan karşı-imza kuralı uygulanır. Cumhurbaşkanı, Başbakan ve ilgili bakanın karşı-imzası olmadan tek başına herhangi bir işlem yapamaz” demektir.¹⁷⁰

Tartışmalar böyle olmakla beraber, uygulamada genel itibariyle yerleşmiş bir düzen mevcuttur. Cumhurbaşkanları yürütme alanındaki yetkilerinden, “yabancı devletlere Türk devletinin temsilcilerini göndermek”, “milletlerarası antlaşmaları onaylamak” yetkilerini tek başına değil, Bakanlar Kurulu kararıyla kullanmaktadır. Bunun yanında icrai nitelikte olmasına karşın uygulamada elçi atamak, milletlerarası antlaşmaları onaylamak yetkisini tek başına kullanmayan aynı Cumhurbaşkanları, Yüksek Öğretim Kurulu üyelerini ve Rektörleri seçmek, Devlet Denetleme Kurulunun üyelerini ve Başkanını atamak yetkilerini tek başına kullanmaktadır. Belirli kişilerin cezalarını hafifletmek veya kaldırmak yetkilerini ise, genellikle Cumhurbaşkanları tek başına yapmaktadır. Ancak bu yetkinin Başbakan ve Adalet Bakanının karşı-imzasıyla kullanıldığı da olmuştur¹⁷¹.

Yasama alanındaki yetkilerinden; “yasama yılının ilk günü Türkiye Büyük Millet Meclisinde açılış konuşmasını yapmak”, Türkiye Büyük Millet Meclisi’ni toplantıya çağırarak, kanunları yayımlamak; kanunları tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri göndermek, Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları gerekli gördüğü takdirde halkoyuna sunmak, kanunların, kanun hükmündeki kararnamelerin,

¹⁷⁰ Gözler, Cumhurbaşkanı - Hükümet Çatışması, a.g.e, s. 47

¹⁷¹ Gözler, Türk Anayasa Dersleri, a.g.e, s. 275

Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün iptali istemiyle Anayasa Mahkemesinde dava da açmak, Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesine de tek başına karar vermektedir,

Yargı alanındaki yetkilerinden; Örneğin Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Adalet Bakanının karşı-imzalarını almadan, Anayasa Mahkemesi üyelerini, Danıştay üyelerinin dörtte birini, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Yargıtay Cumhuriyet Başsavcı vekilini, Askerî Yargıtay Üyelerini, Askerî Yüksek İdare Mahkemesi üyelerini, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu üyelerini seçme ve atama işlemlerini tek başına yapmaktadır¹⁷².

Yukarıda açıkladığımız cumhurbaşkanının tek başına işlem yapıp yapamayacağına ilişkin öğretilerdeki tartışmalarda hakim görüş, cumhurbaşkanının yasama ve yargı alanında devletin başı olması sıfatıyla ve tarafsız kimliği ile buradaki işlemleri tek başına yapabileceği, yürütme alanına ilişkin olan yetkilerinden icrai nitelikte olan siyasi sorumluluk gerektiren yetkilerinin ise, karşı imza kuralına uygun olarak kullanabileceği yönündedir.¹⁷³ Anayasa Mahkemesinin bu tartışmada kabul ettiği görüş ise öğretilerdeki hakim görüştür¹⁷⁴. Anayasa Mahkemesi cumhurbaşkanının yetkilerini iki kategoride değerlendirmektedir. Bunlardan ilki “cumhurbaşkanının devletin başı sıfatıyla sahip olduğu “yetkilerdir. İkinci kategori ise “cumhurbaşkanının yürütme alanına ilişkin” yetkileridir. Anayasa Mahkemesi cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemleri işlemin cumhurbaşkanına devletin başı sıfatıyla sahip olduğu yetkilerden olup olmadığından hareketle tespit etmektedir. Anayasa Mahkemesi, cumhurbaşkanının yürütme alanına ilişkin yetkilerini ortak imza ile kullanacağını, buna karşılık devletin başı sıfatıyla sahip olduğu yetkilerini tek başına kullanabileceğini belirlemiştir¹⁷⁵.

¹⁷² Tanör – Yüzbaşıoğlu, a.g.e., s. 310; Tanör – Yüzbaşıoğlu'na göre bu yetkiler Anayasa tarafından cumhurbaşkanına “tarafsız devlet başkanı “ sıfatıyla verilmiştir. Bu yetkilerin, siyasal bakımdan taraflı olan hükümet ile paylaşılması bu yetkilerin mahiyetiyle uyumadığı gibi anlamsızdır da. Bu yetkilerin hükümetle paylaşılması her şeyden önce yargı bağımsızlığı ile çelişmektedir.

¹⁷³ Yokuş, a.g.e., s. 767

¹⁷⁴ Anayasa Mahkemesi vermiş olduğu kararlarda, cumhurbaşkanının devletin başı sıfatıyla sahip olduğu yetkileri tek başına kullanmasını Anayasaya uygun bularak bu yönde içtihat oluşturmuştur. Anayasa Mahkemesinin bu yöndeki kararları için bakınız. E.1975/183, K.1976/15, KT.16/3/1976 AYMKD, sayı 14, s. 68; E.1979/183, K.1979/45, KT.18/12/1979 AYMKD, sayı 17, s. 372; E.1992/37, K.1993/18, KT.27/4/1993 AYMKD, sayı 31/1, s. 103,

¹⁷⁵ Tanör – Yüzbaşıoğlu, a.g.e., s. 310

Bu tartışmalara son vermek için ya Anayasa metni içinde cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemlerin tek tek sayılması ya da ilgili kanunlarca bu yetkilerin düzenlenmesi gerekmektedir.

BÖLÜM III

III. CUMHURBAŞKANININ KONUMUNA İLİŞKİN GÜNCEL TARTIŞMALAR

Türkiye’de uygulanmakta olan rejim ile ilgili olarak özellikle 1990’lı yıllardan sonra tartışma başlamış ve günümüzde bu tartışma devam etmektedir. Bu tartışma içinde yer alan sorular kısaca şunlardır: Sistemde bir tıkanma var mıdır, varsa bunun sebebi nedir? Bunun yanında bu soru ile bağlantılı olarak sorulan ikinci soru Türkiye’nin yeni bir sisteme mi ihtiyacı var, varsa hangi sistem kullanılmalıdır?

Bu konuyu tartışırken ikili bir ayırım yapmak ve sorulara bu ayırım çerçevesinde cevap vermek gerekir. Birinci soruyu, aşağıda açıklandığı üzere, Anayasada son dönemde yapılan değişikliklerle beraber, güncel tartışmalar ışığında, iki ayrı başlık altında incelemek gerekir. Çünkü bunların her biri uygulanmakta olan parlamenter sistem içinde, sistem içi tıkanıklığa ilişkin yapılan tartışmalardır. Sistem içi sorun tartışmasında, ilk başlıkta son dönemde çok tartışılan “cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi” konusu irdelenecektir. Bu konunun irdelenmesinin nedeni hem doğrudan cumhurbaşkanını ilgilendirmesi hem de cumhurbaşkanının yetki ve görevlerinin genişliğinden şikâyet eden bir hükümetin, cumhurbaşkanını halka seçtirmesinin sistem içi bunalımı attırıp arttırmayacağıdır. Sistem içi sorun tartışmasında ikinci başlık altında ise, büyük bir çoğunluğun sorun olarak işaret ettiği nokta olan cumhurbaşkanının var olan geniş yetkileri ve bu yetkilerin kullanılmasının yarattığı durum irdelenecektir. Bu konu derinlemesine irdelenecek ve eleştiriler ortaya konulacaktır.

İkinci soru kısmı içinde ise; sürekli gündemde olan ve parlamenter sisteme alternatif olarak düşünülen başkanlık ve yarı başkanlık sistemlerinin Türkiye’de uygulanabilirliği her bir sistem için ayrı ayrı tartışılacaktır.

A- Türkiye’de Sistem İçi Tıkanmaya İlişkin Tartışmalar ve Çözüm Önerileri

1- Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesi

1982 Anayasası çerçevesinde; parlamenter rejimlerde rastlanması zor genişlikte bir yetki gücüne sahip olan Cumhurbaşkanının seçilmesi Türkiye’de her seçim döneminde büyük tartışmalara sahne olmaktadır. Nitekim 11. Cumhurbaşkanı seçimi de böyle olmuştur. 11. Cumhurbaşkanını kendi partisinden seçtiremeyen 59. hükümet bu sıkıntıyı aşmak için Anayasa değişikliği yapmak suretiyle cumhurbaşkanını halka seçtirmek istemiş fakat bu değişiklik dönemin cumhurbaşkanı tarafından onaylanmayıp geri gönderilince, değişiklik referanduma kalmış ve referandumda kabul edilmiştir. Parlamenter sistemde cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi kimi çevrelerin tepkisini, kimilerinin ise onayını almıştır. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi Türkiye’de uygulanmakta olan sistemi hangi yöne götürür, sistemin yapısını değiştirir mi? Bu ilerde görülecektir. Cumhurbaşkanı seçiminde her dönem yeni bir krizin patlak vermemesi için halk tarafından seçiminin yapılması bir çözüm müdür? Bu da zaman içinde görülecektir.

21 Ekim 2007 de yapılan ve cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini öngören halkoylamasında %67. 51¹⁷⁶ gibi bir evet oyuyla değişiklik kabul edilmiştir. Referandumdan evet çıkması ile şimdi sorun daha da karmaşık hale gelmiştir. Parlamenter sistemde cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi mümkün müdür? Bunun dünyada benzeri var mıdır? Tüm bunlar bu şekilde tartışılırken şimdi yeni bir Anayasa yapılması yönünde anayasa önerisi adı altında çalışma başlamıştır. Şu ana kadar yapılan ve yapılmaya çalışılan değişiklikler, tartışmayı yapan ve yeni anayasa önerisini hazırlayan hükümet aynı olduğundan muhtemelen bu konular yeni Anayasaya yapılması durumunda Anayasaya bu şekliyle yansıtacaktır.

¹⁷⁶ Halkoylaması Kesin Sonuçları. <http://www.nethaber.com/Politika/42921/Halk-Oylaması-Kesin-Sonuçları-Resmi>, erişim tarihi: 13.03.2008

Cumhurbaşkanını halkın seçmesi demokrasinin millet egemenliği ilkesinin bir gereği midir? Bu işlem yapılmadan önce gerekli tartışma yapıldı mı, uzlaşma sağlanabildi mi, cumhurbaşkanını halkın seçmesiyle rejim sorunu aşılabilir mi? Bu ve benzeri sorulara verilecek cevap ile bu konu kısmen açıklığa kavuşturulacaktır.

Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine ilişkin olarak öğretilerde çok çeşitli fikirler mevcuttur. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini onaylamayan ve onaylayan iki ana kesim olmakla beraber her grup kendi içinde tezlerine ilişkin çok farklı gerekçeler öne sürmektedir. Tamamıyla tartışmaya açık bir konu olması nedeniyle yazar görüşleri yukarıda belirtilen iki ana kesim içinde ve ard arda verilecektir.

Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine karşı olanlardan: Süheyl Batum, “Türkiye’de rejimin hukuksal temelleri üzerinde çok belirgin bir kırılmanın yaşandığını, bu ortamda Anayasa tartışmaları yapmanın çok doğal bulunduğunu, kavramlar üzerinde bir anlaşma sağlanana kadar da tartışmaların süreceğini ileri sürmektedir. Batum; parlamenter sistemde Cumhurbaşkanının iktidara karşı bir denge ve fren görevi üstlendiğini, Cumhurbaşkanını halkın seçmesi halinde ona halk tabanına dayalı meşru bir zemin oluşturulacağını kaydetmekte devamla, bunun da güçler çakışmasına yol açacağını, yönetimde istikrarı zedeleyeceğini, Anayasada bulunmayan yetkilerin kullanılabilceğini” söylemektedir¹⁷⁷.

Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini onaylamayan Tayfun Akgüner: Anayasa değişiklikleri ile Cumhurbaşkanını halka seçtirmenin bölünmüş iktidar yaratacağını, TBMM tarafından kabul edilen Anayasa değişiklikleri paketinin kriz yaratıcı ve istikrar bozucu olduğunu söylemiştir.¹⁷⁸

Halk tarafından seçilen bir cumhurbaşkanının yürütmede çatışma yaratacağını belirten Korkut Kanadoğlu, Anayasa değişikliklerinin gerekçesini inandırıcı bulmadıklarını, Cumhurbaşkanı adayını yine siyasilere belirleyeceğini, halkın seçeceği

¹⁷⁷ Cumhurbaşkanlığı Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı, Türkiye Barolar Birliği, Sempozyum 12-13 Ocak 2007 Ankara, s. 37

¹⁷⁸ Cumhurbaşkanlığı Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı, Türkiye Barolar Birliği, Sempozyum 12-13 Ocak 2007 Ankara, s. 37

Cumhurbaşkanının meşruluğunu halktan alacağı için yürütmeye çatışmasının kaçınılmaz olduğunu söylemiştir. Kanadoğlu, yeteri kadar tartışılmadan, aceleyle getirilmiş değişikliklerin alaturka bir siyasal rejim özleminden kaynaklandığını belirtmiştir¹⁷⁹.

Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine ilişkin referanduma giden yolu açan cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini öngören düzenlemeyi de içeren Anayasa değişiklik paketini geri göndermişti. Sezer, geri gönderme gerekçesinde Anayasa değişikliğini iki yönden ele alarak eleştirmiştir. Bunlardan ilki; hükümetle çatışacak ve iki başlılık oluşturacak bir sistem yaratılacağına ilişkin eleştirisi ile hükümetin ve cumhurbaşkanının aynı siyasal görüşte olması durumunda bunun önlenemez bir güç yaratacağı eleştirileridir. Geri gönderme gerekçesinde pakete ilişkin sert eleştiriler yer vermiş, sistem değişikliği yapmadan ya da anayasal sistemi tümüyle ele alıp gerekli düzenlemeleri öngörmeden yalnızca cumhurbaşkanını halka seçtirmenin parlamenter rejimin özüyle bağdaşmadığını ifade etmiş; "Bu durum tarafsızlığı ortadan kaldırır" görüşüne yer vermiştir. Sezer, böylesine önemli bir sistem değişikliğinin, uzman akademisyenler, sivil toplum kuruluşları, meslek örgütleri, siyasal partiler, ilgili kurum ve kuruluşlar ile kamuoyunda tartışılıp olgunlaştırıldıktan sonra, TBMM'de tüm önerilerin özenle değerlendirilerek yapılmasının en uygun yol olacağını vurgulamıştır¹⁸⁰.

Gerekçede, "Anayasa'nın parlamenter sistemi öngören hiçbir kuralına dokunmadan yalnızca cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin öngörülmesi, örneği ve uygulaması duyulmayan yeni bir sistem getirilmesi anlamına gelmektedir. Çünkü bu sistem, bir yandan parlamenter modelden uzaklaşırken, öte yandan da başkanlık ya da yarı başkanlık modelinin temel özelliklerini taşımamaktadır. Böylesine, kuramsal olarak

¹⁷⁹ Cumhurbaşkanı Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı, Türkiye Barolar Birliği, Sempozyum 12-13 Ocak 2007 Ankara, s. 37

¹⁸⁰ Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet SEZER tarafından yayımlanması uygun bulunmayan, 5660 sayılı "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun", Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce bir kez daha görüşülmesi için Anayasa'nın 104 ve 175. maddeleri uyarınca, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na geri gönderilmiştir, http://www.cankaya.gov.tr/tr_flash/ACIKLAMALAR/25.05.2007-3865.html, erişim tarihi: 12.02.2008

ve uygulaması bilinmeyen bir sistemin ne gibi sorunlar yaratabileceğini kestirmek güçtür. Ancak, yaratabileceği sorunların rejimi sıkıntıya sokacağı açıktır" demiştir¹⁸¹.

Sezer, geri gönderme gerekçesinde "Parlamentar sistem içinde, iktidar gücünü dengelemek için öngörülen bu geniş yetkiler, halk tarafından seçilmiş bir cumhurbaşkanı kullanımında çok farklı ve rejim yönünden sakıncalı sonuçlar doğurabilecektir. Bir yandan güçlü bir başbakan, bir yandan geniş yetkilerle donatılmış ve halk tarafından seçilmiş bir cumhurbaşkanı nedeniyle yürütme organı iki siyasal istençten oluşacak, başka bir deyişle siyasal yönden iki başlı olacak ve yürütme erki sorunlu duruma gelecektir" iddialarında bulunmuştur.

Eleştirilerinde "Halk tarafından seçilen cumhurbaşkanının, yine seçimle işbaşına gelen yasama organı ve yürütme organının siyasal kanadı ile aynı siyasal düşünce ve görüşte olması dengelenemez bir iktidar gücü yaratılmasına; tersi durum ise çekişmelere ve devlet otoritesinin zayıflayıp bölünmesine neden olabilecektir" ifadesini kullanmıştır. Ayrıca Sezer'e göre, "Cumhurbaşkanı adayını partilerin önermesi de, cumhurbaşkanının yansızlığı ile bağdaşmamaktadır. Çünkü halk genellikle kişiye değil, genel seçimlerde olduğu gibi siyasal partiye oy verecek, cumhurbaşkanı da seçimini sağlayan partiye olan gönül borcu nedeniyle yansız ve bağımsız davranamayacaktır" diyerek değişikliği eleştirmiştir.

Sezer, "İkinci kez seçilme olasılığı, cumhurbaşkanını, kimi siyasal partileri hoşnut etme, bir siyasal partiye, özellikle iktidarla özdeşleştirme yoluna itebilecektir. Bu durum, cumhurbaşkanının yansızlığını zedeleyecek, birleştirici, istikrar ve denge sağlayıcı işlevini anlamsız kılacaktır" demiştir. Sezer geri gönderme gerekçesinde, temel olarak cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin rejim sorunu yaratacağı konusunda ısrarla durmuştur.

Cumhurbaşkanı Sezer'in anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin sistem içinde iki başlılığa yol açacağına ilişkin iddiasına karşın sistemin

¹⁸¹ http://www.cankaya.gov.tr/tr_flash/ACIKLAMALAR/25.05.2007-3865.html erişim tarihi: 12. 02. 2008

hali hazırda zaten iki başlı bir yapıda olduğu, yapılacak değişikliğin asıl bu iki başlılığı ortadan kaldırmak için bir çare olduğunu savunan Nur Uluşahin'e göre: "Hükümet sistemi tartışmalarında çoğu zaman yapılan hatalardan biri, parlamenter sistemin ikibaşlı bir yürütme öngörmüş olduğuna ilişkin saptamadır. Oysa saf parlamenter yapıda tarafsız, arabulucu rol üstlenen devlet başkanı (kraliçe ya da cumhurbaşkanı) yürütme içerisinde yetkisiz ve sembolik bir unsur teşkil ettiği için sistemi teknik olarak ikibaşlı kılmaz. Saf parlamenter sistemi ikibaşlı yürütme yapılanmasından ayıran yürütmenin aslında ikibaşlı değil, iki kanatlı olmasıdır. İki kanatlı bir yapı, tıpkı iki kanatlı bir yaratığın sahip olduğu "uçmak" adı verilen özel bir denge konumunda gerçekleşen ayrıksı bir yeteneğe sahiptir. Bu yeteneği o yaratığa has kılan özellik ise, bir bakıma doğasında sahip olduğu iki kanatla gerçekleşir. Bu anlamda, iki kanatlı olarak nitelediğimiz parlamenter yapı fazlasıyla kendiliğinden ve doğal bir görünüm teşkil eder. Kanatlar dengeyi bozan değil, sağlayan araçlardır. İki başlılık ise, iki kanatlı bir yapıdan farklı olarak normalden bir sapmayı hatta bir bozukluğu ifade eder. İki başlı bir yaratık, - tıpkı mitolojideki iki başlı ejderha gibi- açık bir olağan dışılık taşır. Bu olağan dışılık, özellikle belirli yetki kombinezonları ile birleştiğinde, çatışmayı davet eden □ıra dışı bir düzenek olarak karşımıza çıkar¹⁸².

Ancak Cumhurbaşkanı Sezer'in Anayasa değişikliklerini geri gönderme gerekçesinde belirttiği gibi, sadece geniş yetkilerle donatılmış halk tarafından seçilen bir cumhurbaşkanı, sistemi iki başlı kılmaz; halk tarafından seçilmeyen bir cumhurbaşkanı öngören 1982 Anayasasının kurduğu yapı hâlihazırda iki başlı bir yapıdır zaten. Sistemin iki başlı olduğunu; 2001 yılında Sezer-Ecevit veya daha yakın zamanda Sezer-Erdoğan ikilisi arasında yaşanan gerilim sistemin iki başlı olduğunu kanıtlamaktadır. Gerçekten de, ikibaşlı yürütme yapılanması, saf parlamenter sistemden farklı olarak devlet başkanının sembolik bir makam olmaktan öte, yürütme alanında epey önemli hatta hükümetle yarışan yetkilerle donatıldığı bir sistemdir. Halk tarafından seçilmiş olmak elbette sistemin doğasını dönüştürür ve iktidarın kişiselleştirilmesine yönelik bir potansiyeli adeta sisteme enjekte eder. Ancak bu, siyasal ve psikolojik bir unsur olup hukuki gerçekliğe tekabül etmez. Hukuki gerçeklik için asıl önemli olan, devlet

¹⁸² Nur Uluşahin, Kraliçenin tesellisi, 17. 06. 2007, Radikal 2 Gazetesi

başkanına tanınan yetkilerin onu siyasi irade karşısında bir güç haline getirip getirmediğidir.

Unutulmamalıdır ki, halk tarafından seçilmiş ancak yetkileri sınırlı bir devlet başkanının sisteme katacağı kilitlenme potansiyeli, halk tarafından seçilmemiş ama tam yetkili bir devlet başkanının sisteme katacağı kilitlenme potansiyelinden daha fazla değildir. Nitekim halk tarafından seçilen ancak sınırlı yetkilere sahip bulunan ya da Anayasada tanınan geniş yetkileri kullanmayan İrlanda, İzlanda, Avusturya ve Bulgaristan başkanları ile hükümet başkanları arasında yaşanan çatışma, 1982 Anayasası'nın kurduğu aksak “parlamenter” yapıdakinden çok daha sınırlı ve daha az sorunludur. İki baştan biri olan devlet başkanının, varlığını diğerinin eline terk etmiş olduğu bu ülkelerde rastlanan “görünüştaki iki başlılığa” nazaran 1982 Anayasası'nın yarattığı hükümet modeli, -özellikle ekonomiyi altüst eden bir “anayasa fırlatma krizi, “ sayısız veto krizleri ve karşılıklı polemikler anımsandığında- halk tarafından seçilmemiş Cumhurbaşkanı'nın Bakanlar Kurulunun siyasal tercihlerine, günlük politikasına müdahale edebildiği “gerçek iki başlılık” yaratmaktadır.¹⁸³.

9. Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel'in bu konuya ilişkin görüşleri genelin aksi bir yöndedir. Demirel cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine karşı değildir. Demirel; “Halkın seçmesini parlamenter sisteme aykırı görmüyor musunuz?” sorusuna; “Avrupa'da 17 tane ülkede halk seçiyor. Nesine aykırı parlamenter sistemin? Bir adama diyorsunuz ki sen şu görevi yapacaksın. Halkın seçtiği başka adam, parlamento tarafından seçilmiş başka adam mı? Görev bakımından aynı şeyi yapacak. Parlamenter sisteme niye ters olsun?” diyerek Cumhurbaşkanı'nı halkın seçmesinin parlamenter sisteme aykırı olmadığını kabul etmektedir. Cumhurbaşkanlarının parlamenter sistemde tarafsız olacağı ve ellerinde pek bir yetki olmayacağından seçim çalışmalarında hangi vaatlerde bulunacağı sorusuna ise; “Avusturya'da ne vaat ediyor, Finlandiya'da ne vaat ediyor? Vaat edeceğine, ben şu koordinasyonu yapacağım. . Ülkenin insanlarını kucaklayacağım... Her kişinin her köşenin cumhurbaşkanı olacağım. Ben devletimi iyi temsil edeceğim, içerde ve dışarıda. . Hepinizin cumhurbaşkanı olacağım. Bundan daha

183 Uluşahin, a.g.e

güzel vaatler olur mu? Yani cumhurbaşkanı olduğu zaman adam bir keramet sahibi olacak değil ki... Cumhurbaşkanının görevleri anayasada ne yazıldıysa onların hakkıyla adalette yapacağını vaat edecek” yorumunda bulunarak halk tarafından seçilmeyi hem siyaseten hem de sistem açısından olumlu karşılamıştır¹⁸⁴.

Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine genel olarak karşı olmayan Yavuz Atar; 1982 Anayasasının bu kadar geniş yetkiler verdiği cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin sorun yaratacağı görüşünü ileri sürmüştür. Yavuz Atar’a göre; “Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi usulünün kabulü, parlamenter sistemin yapısını ve işleyişini ciddi olarak değiştirmek anlamına gelmektedir. Bilindiği üzere 1982 Anayasası cumhurbaşkanına klasik parlamenter sistemden bir sapma oluşturacak ölçüde önemli yetkiler vermiş, buna karşılık onu siyasi açıdan sorumsuz kabul etmiştir. Bu yetkilerle donatılmış bulunan cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, uygun şartlar altında parlamenter sistemi yarı-başkanlık sistemine benzer bir yapı ve işleyişe yaklaştırabilir”. Atar’a göre bu nedenle en kısa zamanda Anayasa’da yapılacak yeni bir değişiklikle cumhurbaşkanının parlamenter sistemle bağdaşmayan yetkilerinin kaldırılması gerekmektedir. Yetkileri klasik parlamenter sistem düzeyine çekilmiş bir cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi ciddi bir sorun teşkil etmeyecektir. Buna örnek olarak; Avusturya ve İzlanda gibi bazı Avrupa ülkelerinde benzer bir parlamenter sistem uygulanmaktadır. Atar’a göre Türk Anayasal-siyasal tarihinde cumhurbaşkanlığı seçimleri daima Anayasal-siyasal krizlerin kaynağı haline getirilmiştir. Cumhurbaşkanına kayda değer hiçbir yetki vermeyen 1961 Anayasası döneminde bile cumhurbaşkanlığı seçimleri hep sorunlu olmuştur. Atar’a göre Türk siyasal hayatının bu realitesini göz önüne alarak yetkisiz; ancak halk tarafından seçilen bir cumhurbaşkanı demokrasimizin istikrarı açısından büyük bir çözüm olacaktır¹⁸⁵.

Ergun Özbudun ise cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin sistemi değiştireceği görüşündedir. Özbudun Anayasada cumhurbaşkanının yetkilerinin geniş

182 Süleyman Demirel Yavuz Donat Söyleşi, Sabah Gazetesi İnternet Sitesi <http://www.sabah.com.tr/2005/01/04/yaz27-50-123.html> erişim tarihi: 18. 01. 2008

185 Zaman Gazetesi, Yavuz Atar, Anayasa ‘367’ Krizini sonlandırdı mı? <http://www.zaman.com.tr/haber.do?haberno=560611> erişim tarihi: 18. 01. 2008

olduğuna dikkat çekerek, “Halka seçtirilecek cumhurbaşkanı, sistemin hakim unsuru haline gelebilir. Bu da parlamenter sistemin yarı başkanlık sistemine dönüşmesi anlamına gelir” demektedir. Özbudun, Türkiye’de yarı başkanlık sisteminin, şu anda güçlü demokrasi olmaması nedeniyle tam uygulanamayacağı fikrini taşımaktadır¹⁸⁶.

Nur Uluşahin, bu günkü siyasi süreci 1982 Anayasasının oluşum yapım mantığında aramaktadır. Ona göre; 1982 Anayasası devletin sahiplerinin iktidarını güvence altına alan diğer iki kurum (Ordu ve Anayasa Mahkemesi) ile birlikte “Cumhurbaşkanı”nı da “rejim muhafızı” olarak öngörmüştür. “Bu Anayasa, parlamenter sistemin gerçeğiyle uyumlu şekilde ‘tarafli olabilmeyi özleyen bir Cumhurbaşkanı’ yerine, devletin sahiplerinin tarafında olduğu askeri darbe ile tescil edilmiş bulunan bir devlet başkanının yüce ruhuna yaraşacak yetkilerle donatılmış ‘tarafi baştan belli bir Cumhurbaşkanı’ öngörmüştü.” demektedir¹⁸⁷.

Tanör / Yüzbaşıoğlu’na göre parlamenter sistemin ideal devlet başkanı anayurdu İngiltere’de olduğu gibi monarktır. Çünkü bu sistemde monark yönetime seçimle gelmediğinden monark bütün partilere eşit mesafede durabilmekte ve iktidar muhalefet çekişmesinde tarafsız kalabilmektedir. Monark tarihsel süreç içinde sorumsuzluğunu ve de sorumsuz olduğu için de yetkisizliğine de içine sindirmiştir. Bu nedenle monarşiyile yönetilen parlamenter sistemde devlet başkanlığı konusunda bir sorun yaşanmamakta fakat cumhuriyetle yönetilen parlamenter sistemde bu konu önemli bir problem teşkil etmektedir. Bu problemin aşılması için birçok değişik yöntem denenmiştir. Bu gün en yaygın olan yöntem cumhurbaşkanını halkın veya parlamentonun seçmesidir. Fakat bu seçme bir seçim sistemi ile gerçekleşeceğinden cumhurbaşkanının tarafsızlığı ve bağımsızlığı anayasaya konulacak hükümlerle sağlanmaya çalışılmalıdır. Bu görüş sahipleri cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi taraftarı değildirler. Çünkü parlamenter rejimin ideal devlet başkanı tüm siyasi partilere eşit mesafede, tarafsız, sorumsuz ve yetkisizliği kabullenecek konumdaki kişidir. Günümüz partiler

¹⁸⁶ Sabah Gazetesi, Sabah gazetesi tartışma açıyor, <http://arsiv.sabah.com.tr/2005/01/03/siy102.html> erişim tarihi: 15.11.2007

¹⁸⁷ Uluşahin, a.g.e

demokrasisinde zorlu geçecek seçim yarışmasıyla halkın seçeceği cumhurbaşkanının tarafsızlığının inandırıcı olması çok zordur¹⁸⁸.

Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini olumlu bulmasına karşın görev süresinin 5+5 olarak belirlenmesini parlamenter sisteme uygun bulmayan görüşlerde mevcuttur. Bu görüş 5+5 görev süresini eleştirirken şu gerekçelere dayanmaktadır: 1961 ve 1982 Anayasalarında cumhurbaşkanının görev süresi 7 yıl olarak tayin edilmiş ve bir kimsenin sadece bir kez cumhurbaşkanlığı yapabileceği belirtilmiştir. Anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanının görev süresi 5 yıla indirilmiş ve bir kimsenin en fazla iki defa (5 artı 5) cumhurbaşkanı seçilebileceği hükmüne yer verilmiştir. Değişimin hızına ayak uydurmanın her geçen gün zorlaştığı bir zaman diliminde 7 yıl uzun bir süredir; bu nedenle yeni anayasada cumhurbaşkanının görev süresini –pakette olduğu gibi 5 yıla sınırlamak daha doğru olacaktır. Fakat bir kimsenin en fazla iki kez cumhurbaşkanı seçilebileceği hükmü üzerinde biraz daha düşünmek gerekir. Fransa’da cumhurbaşkanına ve ABD’de başkana, iki dönem seçilebilme imkânı tanınmasının bir mantığı vardır. Zira bunlar icracı makamlardır, buralara seçilenler belli bir siyasi programı gerçekleştirmeyi hedefleyen kişilerdir. Cumhurbaşkanının veya başkanın, başladıkları siyasi programı bitirmeleri ve –eğer sağlamışlarsa- istikrarı devam ettirmeleri için, bir dönem daha göreve devam etmeleri kabul edilebilir. Oysa bütünüyle simgesel bir makama dönüşecek olan bir cumhurbaşkanlığında bir kimsenin iki dönem görev yapmasının bir faydası yoktur. Bu makamın icrai bir niteliği bulunmayacağından, bu makamda oturan kişinin sürdürmesi veya tamamlaması gereken bir siyasi programı söz konusu olmayacaktır. Keza –yine bu nedenden dolayı- bu kişinin görevden ayrılmasının veya devam etmesinin ekonomik veya siyasi istikrara bir etkisinden de söz edilemeyecektir. Dolayısıyla cumhurbaşkanlığının bir dönem ile sınırlandırılmasında yarar vardır¹⁸⁹.

¹⁸⁸ Tanör – Yüzbaşıoğlu, a.g.e, s. 302, Cumhurbaşkanlığı seçme konusunda uygulanmakta olan yöntemler beş grupta toplanabilir. 1-İkinci seçmenler tarafından seçilmesi, 2- Özel bir heyet tarafından seçilmesi, 3- Genişletilmiş parlamento tarafından seçilmesi, 4- Cumhurbaşkanının parlamento tarafından seçilmesi, Cumhurbaşkanını halkın seçmesi

¹⁸⁹ Vahap Coşkun, Parlamenter Sistem İçin Sembolik Cumhurbaşkanı, Yeni Şafak Gazetesi Web Sitesi, 07. 09. 2007 tarihli köşe yazısı, <http://yenisafak.com.tr/yorum/?t=07.09.2007&i=66993> erişim tarihi: 01.02.2008

Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi yukarıda aktarılan görüşler de değerlendirildiğinde genel olarak kabul görmesine karşın 1982 Anayasasında geniş görev yetkiye sahip cumhurbaşkanının bu haliyle halk tarafından seçilmesi öğretide olumlu karşılanmamıştır. Genel ağırlık kazanan görüş gücünü halktan alan bir cumhurbaşkanının sistem içinde iki başlılığa yol açacağı ve sistemi henüz herhangi bir alt yapısı hazırlanmadan yarı başkanlık sistemine doğru kaydıracağı yönündedir. Bu nedenle hâlihazırda geniş yetki ve görevlere sahip cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi kanımızca yerinde değildir. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçimi sistem içi bunalımı arttırmaktan öte siyasi yaşama bir şey getirmeyecektir. Klasik parlamenter sisteme uygun bir hükümet sistemini benimseyen ve buna uygun bir anayasanın yapılması durumunda cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi olumlu karşılanabilir

2- Cumhurbaşkanın Görev ve Yetkilerinin Kısıtlanması

Türkiye’de sistemde yaşanan sıkıntıların asıl sebebini, cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinin geniş olmasına bağlayan büyük bir kesim vardır. Bu kesime göre yetkilerin kısıtlanması durumunda rejim sıkıntısı ortadan kalkacaktır. Yetki ve görevlerin kısıtlanması konusu, özellikle “Sezer’in yetkilerinin tırpanlanması” söylemi ile başlayan tartışmanın parlamenter sistem ve Cumhurbaşkanı yetkilerinin sağlıklı bir düzlemde yeniden ele alınması bağlamında son derece önemlidir.

Türkiye’de belli dönemlerde cumhurbaşkanının yetkileri konusu tartışmaya açıktır. Ya hiçbir yetki kullanmadığı için cumhurbaşkanı eleştirilir, ya da yetkilerini çok geniş yorumladığı iddia edilir. Dönem dönem, cumhurbaşkanının yetkilerini kullanması nedeniyle, Türkiye'deki sistemin "parlamenter rejim" değil, bir tür "yarı başkanlık rejimi" olduğu da ileri sürülür.

Uygulamaya baktığımızda, cumhurbaşkanların yetkilerini kullanması açısından büyük farklılıklar olduğu görülür. Cumhurbaşkanlığı döneminde Kenan Evren, özellikle 1985'ten sonra, yetkilerini "tam bir parlamenter rejim cumhurbaşkanının" yetkileri biçiminde kullanmıştır. Oysa Turgut Özal'ın cumhurbaşkanlığı döneminde yetkiler

"başkanlık rejiminde" olduğundan bile geniş yorumlanmıştır. Son iki dönemdeyse Demirel "parlamentar rejim"e uygun bir "cumhurbaşkanlığı uygulaması" sergilemesine rağmen Necdet Sezer döneminde Özal dönemindeki kadar olmasa da yetkiler geniş yorumlanmıştır¹⁹⁰. Yetkilerin neden farklı şekilde yorumlandığı, bunun hangi nedenlere dayandığı ve bu tartışmaların daha çok hangi dönemlerde ortaya çıktığı sorularına bulunacak cevaplar konumuz açısından oldukça önem taşımaktadır.

Şimdiye kadar bu tartışmanın genelde iktidar ile aynı fikirde olmayan cumhurbaşkanının; hükümetin isteği yönünde hareket etmemesi halinde iktidar kanadı cumhurbaşkanının yetkilerinin çok geniş olduğunu bu nedenle sınırlandırılması gerektiği söylemiyle harekete geçerek cumhurbaşkanının yetkilerini tartışmaya açmaktadır. Bu yönden başlayan tartışmalar iktidardaki partinin istediği kişinin ya da iktidar partisi liderinin cumhurbaşkanı seçilmesiyle son bulur. Fakat burada da eğer cumhurbaşkanı hükümetin istediği yönde hareket ediyorsa bu durumda da muhalefet devreye girerek cumhurbaşkanını yetkilerini kullanmaya davet eder, eğer bu istediği olmuyorsa cumhurbaşkanının yetkilerini kullanmamakla suçlamaya başlar. Bu halde de muhalefet cumhurbaşkanının yetkilerini tartışmaya açmaktadır. Bu temel iki durum nedeniyle tartışmaya açılan yetkilerin kullanımı sorununa medya ve diğer kesimler de katılınca alışıla geldik klasik tartışmalar tekrar tekrar başlamakta ve süreç yenileninceye kadar devam etmektedir.

Bu aşamaya kadar ortaya konulduğu üzere uygulanmakta olan parlamentar sistemde aksaklıklar var olup bunun giderilmesi bir zorunluluk teşkil etmektedir. Gerçi bu aksaklık giderilse de muhalefet ve iktidar arasında ki çatışma devam edeceğinden bu konuya ilişkin tartışmalar son bulmayacaktır. Fakat belirttiğimiz üzere sistemde bir aksaklık var olup bunun parlamentar sistemin gereği yönünde değiştirilmesi gerekir. Konuya ilişkin tartışmalara baktığımızda ileri sürülen görüşler çok çeşitlilik arz etmektedir. Görüşler genel olarak şu şekildedir;

Sistem içinde yaşanan krizin aşılması bir görüşe göre cumhurbaşkanının yetkilerinin özelliğinin, az ya da çok olması değil, yetkilerin "siyasal" değil "hukuksal"

¹⁹⁰ Türkiye Tarihi, Çağdaş Türkiye Tarihi 1908–1980, Cilt: 4, 6. Basım, Nisan 2000, Cem Yayınevi, s: 90

nitelikli yetkiler olmalarıdır. Bu görüş kendisini şu şekilde açıklamaktadır: “Parlamenter rejimin cumhurbaşkanı nasıl olmalıdır? Yetkileri ne olmalıdır ve nasıl kullanılmalıdır? Siyasi iktidarın bazı temel tercihlerine aykırı uygulamaları olabilir mi? Örneğin iktidarın çok istediği bir "atama kararnamesini" imzalamayabilir mi? Çağdaş parlamenter rejim uygulamalarında, yürütmenin başı olan cumhurbaşkanının yetkilerinin özelliği, bunların az ya da çok olması değildir. "Siyasal" değil "hukuksal" nitelikli yetkiler olmalarıdır. Bu çerçevede; parlamenter rejimlerde cumhurbaşkanı, siyasal iktidarlara "koşut bir irade" ortaya koyamaz. Ancak, "hukuksal gerekçelere" dayanarak yetkiler kullanabilir. Zaten bu yetkiler hukuksal olmaktan çıkıp siyasal nitelik kazandığında, yani "Cumhurbaşkanı'na siyasal bir alan, bir özerklik alanı tanıyan" yetkiler olduğunda, rejim parlamenter rejim olmaktan uzaklaşır, yani başkanlık rejimine yaklaşır. Bu nedenle, konu tartışılırken yetkilerin "az ya da çok" olmasına yahut "siyasal iktidarların bundan memnun olup olmamasına" değil, yetkilerin hukuksal gerekçelerle kullanılıp kullanılmadığına bakılır. Kanunları geri gönderirken de, KHK'leri imzalamazken de, "atama kararnamelerini imzalamayı reddederken de" buna bakılır. Dikkat edilirse, Cumhurbaşkanımız kanunları geri gönderirken de, TRT Genel Müdürü'nün atama kararnamesini imzalamazken de; "tercihin isabetsizliğine" yani "siyasal gerekçelere" değil, "hukuksal gerekçelere" dayanmaktadır. Yani tam bir "parlamenter rejim cumhurbaşkanı" gibi davranmaktadır¹⁹¹.

Vahap Coşkun'a göre ise Türkiye de son cumhurbaşkanı seçimine ilişkin krizin nedeni 1982 Anayasasıdır. Bu nedenle Türkiye bir daha bu tür bir sorunla karşılaşmak istemiyorsa yeni anayasasını yapmalıdır. Eğer Türkiye parlamenter sistemi sürdüreceyse, Cumhurbaşkanlığının parlamenter sistemin gerektirdiği biçimde sembolik bir statüye kavuşturulması gerekmektedir. Mevcut anayasada cumhurbaşkanının yetkilerinin fazla olduğunu belirten Coşkun, yetki genişliği tartışmalarına ise şu önerileri getirmektedir; “1961 Anayasasında cumhurbaşkanı, görev ve yetkileri itibariyle, sembolik bir konumdayken, 1982 Anayasası, siyasi iktidarların yetkilerini tırpanlarken, cumhurbaşkanını sistem içindeki pozisyonunu güçlendirmiştir. Anayasanın en zayıf ve

¹⁹¹Ahmet Fidan, Rejim Değişimi Cenderesindeki Panik, <http://www.ahmetfidan.com>, erişim tarihi:26.12.2007

anti-demokratik noktası olarak tanımlanan bugünkü kuvvetli cumhurbaşkanlığı statüsü nedeniyle, sistem içinde sürekli olarak krizler yaşanmış ve böylelikle de demokratik yapısının güç kazanması mümkün olmamıştır. Bu itibarla yeni anayasanın en önemli görevlerinden biri, cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini parlamenter sistemin ruhuna uygun hale getirmek olmalıdır; çünkü ancak bu şekilde demokratik kurallar içinde işleyen bir sistemin yaratılması söz konusu olabilir. Bu kapsamda cumhurbaşkanının görev ve yetkileri 1961'de olduğu gibi sadece şunlar olmalıdır:

- 1) Devletin başı olması sıfatıyla, ülkenin ve milletin birliğini temsil etmesi,
- 2) gerek gördüğü takdirde Bakanlar Kurulu'na başkanlık etmesi,
- 3) yabancı devletlere devletin temsilcilerini göndermesi ve Türkiye'ye gönderilen yabancı devlet temsilcilerini kabul etmesi,
- 4) uluslar arası antlaşmaları onaylayıp yayınlaması ve
- 5) hastalık, sakatlık ve yaşlılık nedeniyle belirli kişilerin cezalarını hafifletmesi veya affetmesi.

Cumhurbaşkanının yetkilerinin bu şekilde sınırlandırılması, bu makamı bir çekişme konusu olmaktan da çıkaracaktır¹⁹².

Şahin Alpay da cumhurbaşkanının yetkilerinin fazla olmasının sistemi tıkadığı görüşüne sahip olup, görüşünü yaptığı alıntılarla şu şekilde ortaya koymaktadır; “Ben öteden beri, Türkiye'nin geleneksel rejimi olan parlamenter sistemi değiştirmesinin hiçbir yararı olmayacağı gibi yeni ve daha büyük sorunlar yaratacağını düşünenlerden biriyim. Başkanlık sisteminde yürütme ile yasamaya ayrı partilerin hakim olması, yarı başkanlık sisteminde başkanla başbakanın ayrı partilerden gelmeleri halinde ortaya çıkan siyasi tıkanmalar ve kutuplaşmalarla ilgili çok zengin bir siyaset bilimi literatürü mevcut. Üstelik bu sistemlerin ancak (bizde olmayan) güçlü bir uzlaşma kültürünün var olduğu ortamlarda etkin bir şekilde yürüyebildiği de biliniyor. Türkiye'de yapılması

¹⁹² Coşkun, Parlamenter Sistem İçin Sembolik Cumhurbaşkanı, a.g.e

gereken, parlamenter sistemi gerçek bir parlamenter sistem haline getirmektir. Bunun gereğini en açık şekilde Ersin Kalaycıoğlu izah etmiştir: “Esas sorun, cumhurbaşkanına çeşitli yetkiler tanıyan (Anayasa’daki) 104. maddedir. Bu madde cumhurbaşkanlığı mevkiini siyasilere cazip hale getiriyor. Çünkü davul, yani bütün sorumluluklar hükümetin sırtında, tokmak cumhurbaşkanının... Cumhurbaşkanının yetkileri var, ama ona hesap sormak mümkün değil. 104. maddeyi kaldırır, cumhurbaşkanlığını cazip olmaktan çıkarırsak, sorun hallolur” Parlamenter sistemin bütün kurallarıyla yerleşmesi için, tabii başbakana parlamentoyu fesih yetkisinin tanınması da şart.¹⁹³

Türkiye’de parlamenter rejimin bu günkü haline neden ve nasıl geldiğini ve parlamenter rejim bakımından cumhurbaşkanının yetki ve görevlerinin neden geniş tutulduğunu öğrenmek için Türkiye’nin yakın siyasi geçmişine bakmak gerekir. Levent Gönenç, bu gün ki tartışmaları bu siyasi yaşanmışlıklara bağlamaktadır. Gönenç şu kısa özeti yapmaktadır; “Türkiye’de çok-partili siyasi hayatın normal gidişi bugüne kadar 1960, 1971 ve 1980 yıllarında üç kez - 28 Şubat 1997 “Yumuşak Darbesi”ni de sayarsak dört kez - Silahlı Kuvvetlerin müdahalesi ile kesintiye uğramıştır. Bütün bu müdahaleler Silahlı Kuvvetlerin Kemalist rejime karşı tehdit olarak gördüğü grup veya akımları etkisiz hale getirme veya tasfiye çabası olarak görülebilir. Bu müdahaleler, merkezin en güçlü aktörünün, yani Silahlı Kuvvetlerin, kenarın başkaldıran unsurlarına karşı Kemalizmi koruma ve kollama girişimidir. Ordu ne zaman, demokratik düzen içindeki aktör ve kurumların Kemalist rejimi korumak için yetersiz kaldığını düşünse, kıyasından çıkıp siyasetin kontrolünü ele almakta tereddüt etmemiştir¹⁹⁴.

Gönenç’e göre 12 Eylül 1980 müdahalesi, bu müdahaleyi gerçekleştirenlerin Kemalist rejime yönelen tehditlerin kaynağı ve biçimi konusundaki algılamaları ve bu algılamalara uygun olarak geliştirdikleri çözümler açısından önceki müdahalelerden ayrılır. 12 Eylül müdahalesini yapanlar, ülkenin içine düştüğü siyasi bunalımdan sadece sivil toplum mekânında faaliyet gösteren aşırı-sağ ve aşırı-sol grupları değil, siyasi

¹⁹² Şahin Alpay, Zaman Gazetesindeki Köşe Yazısı, Zaman Gazetesi 18 Mayıs 2006 Perşembe, <http://zaman.com.tr/yazar.do?yazino=285995> Erişim Tarihi: 15.12.2007

¹⁹⁴ Levent Gönenç 12 Eylül’ün Anayasal Mirası Ve Akp, <http://www.yasayanayasa.ankara.edu.tr>, erişim tarihi:02. 11. 2007

partileri de sorumlu tutmuştur. Dolayısıyla generaller yaptıkları 1982 Anayasası'nda temel hak ve özgürlükler 1961 Anayasası ve 1971–1973 değişikliklerinde olduğundan çok daha fazla sınırlayarak, sadece sivil toplumu değil, siyasi toplumu da kontrol altında tutmanın yollarını aramışlardır. 1980 askeri müdahalesini yapanların siyasi oluşumlara ve siyasetçilere karşı güvensizliği, tarafsız ve partiler-üstü bir makam olarak tasarlanan Cumhurbaşkanlığı makamının güçlendirilmesine ilişkin anayasal düzenlemeler de açıkça ortaya çıkmıştır. Bütün bunlara ek olarak, 1982 Anayasası'yla, 1961 Anayasası ve 1971–1973 değişiklikleriyle olduğundan çok daha güçlü bir Milli Güvenlik Kurulu (MGK) yaratılarak, askerlerin siyaseti “tepeden” denetlemelerini, gerektiğinde siyasetin gidişine müdahale etmelerini sağlayacak mekanizmalar kurulmuştur. Sonuçta, 12 Eylül rejimi olarak adlandırılan anayasal model şu formül üzerine inşa edilmiştir:

“Sınırlı Özgürlük” + “Güçlü Yürütme

(Cumhurbaşkanı)” + “Etkin ve Otonom MGK”.

1982 Anayasası'nın Cumhurbaşkanı'na tanıdığı ve (klasik parlamenter sistemde pek görülmeyen yetkiler, uygulamada Cumhurbaşkanı ve Başbakan, (dolayısıyla yasama çoğunluğu) arasındaki ilişkilerde önemli sıkıntıların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Evren-Özal, Özal-Demirel, Sezer-Ecevit, Sezer-Erdoğan arasında yaşanan gerilimler, bu siyasetçilerin siyaset tarzları ve kişilikleri kadar, 1982 Anayasası'nın benimsediği “güçlü cumhurbaşkanı” formülünden de kaynaklanmıştır. Bu konuda yapılması gereken, parlamenter sistemin doğasına aykırı olan güçlü cumhurbaşkanı formülünden vazgeçmek ve örneğin, Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemleri azaltarak—1982 Anayasasını klasik parlamenter sistem şemasına oturtmaktır¹⁹⁵.

Yukarıda da izah edildiği üzere ve genel olarak ileri sürülen görüşler de değerlendirildiğinde herkesin birleştiği nokta 1982 Anayasasının oluşturulma fikri ve dönemi ve bunun getirdiği sistemin parlamenter sistem ile uyuşmadığıdır. Bu nedenle sistem ile uyuşmayan cumhurbaşkanı yetki ve görevlerinin bir an önce değiştirilmesi gerekmektedir.

¹⁹⁵ Gönenç, 12 Eylül'ün Anayasal Mirası Ve Akp, a.g.e

B- Türkiye’de Uygulanabilir Yeni Sistem Arayışları ve Bunlara İlişkin Tartışmalar

1- Türkiye’de Yarı Başkanlık Rejimi Uygulanabilir mi?

Türkiye’de ne zaman sisteme ilişkin eleştiriler yapılmaya başlansa sistem içi düzenlemeye gitme ve bu anayasayı değiştirme tekliflerinin yanında başkanlık ve yarı başkanlık sistemine geçme teklifleri de ortaya atılmaktadır. Bunu da daha çok iktidarda bulunan ve ardından cumhurbaşkanı seçilen parti liderleri yapmaktadır. Geçmişte Turgut Özal ve Süleyman Demirel bu yönde açıklamalarda bulunmuşlardır. Yarı başkanlık sisteminin getirilmesini isteyenlerin temel tezleri, bu sistemin güçlü yönetim, istikrarlı yönetim getireceği, ülkeyi sıçratacak ve ülkenin sorunlarını çözebilecek nitelikte otoriter bir yapıya sahip olmasıdır. Peki böyle bir ihtimal olsa bu sistem Türkiye’de uygulanabilir mi? Uygulanabilirse hangi ülke modeli örnek alınmalıdır?

Genel olarak bakıldığında bu sistemin en iyi uygulandığı ülke Fransa’dır. Bu nedenle Türkiye’nin yarı başkanlık sistemine giden süreçte örnek alacağı ülke Fransa olabilir. Zaten yarı başkanlığa ilişkin her tartışmada Fransa’dan örnekler verilmektedir. Fransa’da 1962 yılından bu yana yarı başkanlık sistemi uygulanmaktadır. Yarı başkanlık sistemi, hükümet başkanı ve cumhurbaşkanı arasında yürütme yetkilerinin paylaşıldığı, yasama ve yürütmenin işbirliği içinde çalıştığı kesin kuvvetler ayrılığının olmadığı bir hükümet sistemidir. Sistemde cumhurbaşkanı genel oy ile halk tarafından seçilmekte ve 2 tur oylama yapılmaktadır. 'Birinci tur'da hiçbir aday yüzde 50'nin üstünde oy alamazsa, iki hafta sonra 'ikinci tur' seçimi yapılır. Cumhurbaşkanı seçiminde o tura, sadece en ön sıradaki iki aday katılabilmektedir.

Hükümet, Ulusal Meclis önünde sorumludur. Yani yürütmenin iki başı vardır. Gerek başkan, gerekse başbakan, aynı partiye mensup oldukları sürece, sorun çıkmamaktadır. Aksi bir durumda ise yürütmede iki başlılık ortaya çıkmakta ve buda sistemi tıkamaktadır. Parlamenter rejim yerine, yarı başkanlık sistemini seçen Fransa’da,

güçlü uzlaşma gelenekleri bu sorunları aşacak niteliğe sahiptir. Fransa'da parlamento iki meclislidir. Birincisi, doğrudan doğruya halkoyuyla seçilen Milli Meclis diğeri ise Senatodur. Senato üyeleri, ülkenin çeşitli bölge ve kurumlarından 'seçim'le görevlenen 'ikinci seçmen'lerince seçilmektedir. Meclis ve Senato, yasama organı olarak, 'yürütme'den tamamen ayrıdır.

Yarı başkanlık sistemi yukarıda belirttiğimiz üzere 1962'den beri Fransa'da, 1929'dan bu yana Avusturya'da, 1919 yılında beri Finlandiya'da, 1975'den beri Portekiz'de ve İzlanda ile İrlanda'da uygulanıyor. Her ülkenin durumuna göre uygulamada farklılıklar bulunuyor.

Yarı başkanlık sisteminde, Fransa'da başkanın yetkileri daha geniş olmakla birlikte, Avusturya ve İzlanda gibi ülkelerde başkan yeterince siyasal etkiye sahip değildir. Klasik parlamenter sistemdeki cumhurbaşkanına benzer yetkileri vardır. Başkan, hükümetin onayı olmaksızın hiçbir karar alamamaktadır.

Yarı başkanlık sisteminde cumhurbaşkanı, ulusun bağımsızlığının, ülkenin bütünlüğünün, devletin kurumlarının tehlikeye düştüğü ve o tehlikenin acil önlemler gerektirdiği hallerde, olağanüstü yetkiler kullanabilmektedir. Ayrıca Bakanlar Kurulu'na başkanlık etmektedir. Büyükelçiler dahil devletin yüksek görevlilerinin atamalarını yapmaktadır. Yasaları, daha yürürlüğe girmeden önce, Anayasa'ya uygunluğunun denetlenmesi için Anayasa Konseyi'ne gönderebilmektedir. Gerekli gördüğünde Meclis ve Senato başkanlarıyla başbakana 'danıştıktan' sonra, onlar karşı çıksa bile, Meclisi feshedebilmektedir.

K. Haluk Yavuz'a göre 1958 Fransız Anayasası, 1982 Anayasasını önemli ölçüde etkilemiştir. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçimine ilişkin anayasa değişikliğinin yapımı ile sistemin yarı başkanlık sistemine kaydığını göstermektedir. Bu yorumda bulunmanın nedeni anayasanın cumhurbaşkanına çok geniş başkanlık yetkileri tanınmasıdır. Fakat parlamenter sistem içinde kalındığı için bu tanınan yetki ve görevler sistem gerekleriyle değerlendirilerek karşı imza kuralına bağlı kılınmıştır. Fakat yapılan

değişiklikle cumhurbaşkanının parlamentoya değil de halka dayanması sistemin yarı başkanlığa doğru kaydığını göstermektedir¹⁹⁶.

Türkiye’de katılımcı, çoğulcu bir demokratik sistemin bulunmadığına, “kaptan köşkü demokrasisi” uygulandığına işaret eden Süheyl Batum, yarı başkanlık sistemiyle başlayan başkanlık sistemine kadar dayanabilecek Anayasa değişikliklerini son derece anlamsız ve Türk demokrasisine zarar verici bulmaktadır¹⁹⁷.

Yarı başkanlık sistemine geçilmesini eleştirenlerin temel olarak birleştiği sakıncalar başkanlık sistemine geçilmesinde ileri sürülen sakıncalar ile çok benzeşmektedir. Burada da ileri sürülen temel tez Türkiye’nin halen yarı başkanlık rejimini uygulayabilmesi için gerekli demokratik zihniyete ulaşmadığı, denge unsuru olacak kurumların oluşmadığı yönündedir.

2- Türkiye’de Başkanlık Rejimi Uygulanabilir mi?

Başkanlık rejiminin ne olduğuna dair tezin ilk bölümünde sisteme ilişkin öz bilgileri vermiştik. Bu kısımda da sisteme ilişkin bilgi verdikten sonra sistemin Türkiye’de uygulanabilirliğini tartışmalarla ortaya koymaya çalışacağız. Daha önce de belirtildiği üzere bu sistemin kaynağı ve en iyi uygulandığı yer ABD’dir. Başkanlık rejiminin kökeni, ABD’nin 1787 Anayasasıdır. Bu sistem bugün başta ABD olmak üzere çoğu Latin Amerika’da ve Afrika’da olan daha birçok ülkede uygulanmaktadır. Başkanlık rejiminde başbakan ya da cumhurbaşkanı makamı yerine, başkanlık makamı bulunur. Başkan Meclis tarafından seçilmeyip doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Meclis de halk tarafından seçilir fakat başkanlık sisteminde Meclis’in de, Başkanında birbirleri üzerinde bir üstünlüğü bulunmaz. ABD örneğinde, başkan 4 yıllık bir süre için, başkan yardımcısı ile birlikte seçilir. Ülkede koşullar ne olursa olsun bu süre değiştirilemiyor. Başkan sadece iki devre için (4+4) seçilebilmektedir. Başkanın

¹⁹⁶ Yavuz, a.g.e, s. 534

¹⁹⁷ Cumhurbaşkanlığı Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı, Türkiye Barolar Birliği, Sempozyumu, Süheyl Batum’un yarı başkanlık - başkanlık sistemine ilişkin görüşleri, a.g.e, s. 245

hükümet üyelerini atamaktan, kongrenin kabul ettiği yasaları veto etmeye kadar birçok yetkisi bulunmaktadır¹⁹⁸.

ABD'nin parti sistemi Kıta Avrupa'sı ve Türkiye'den farklıdır. ABD'de disiplinli partiler yoktur onun yerine güçlü sistemi temsil eden iki parti vardır. Partiler daha çok seçim dönemlerinde politika üretmekte ve çoğu zaman konu tabanlı çalışmaktadırlar. Ama bizim alıştığımız gibi sürekli bir muhalefet kültürü ABD'de yoktur. Oysa siyasi partiler demokrasinin vazgeçilmez unsurudur. Siyasal parti, ideolojisi ne olursa olsun siyasal elit ile halk arasındaki bağı kurar, halkın gündelik taleplerini yönetenlere yansıtır. Kendi değerlerini temsil ettiği zümrenin dileklerini dile getirir. Ama siyasi parti sistemi yoksa ABD'de olduğu gibi, başkan kendi atadığı kadrolarla çalışır. Siyasi partilerin silindiği ve muhalefetin suskunlaştığı bir ortamda, başkan elindeki yetkilerle tek-adamlığa daha da yaklaşır. Muhalefet ve siyasi partilerin zayıfladığı bir ortam ne kadar demokratiktir, tartışılır. Bu nedenle başkanlık sistemi, muhalefetin etkisizleştirildiği, susturulduğu bir sistem olarak da görülebilir. Muhalefetsizlik problemi başkanlık sistemlerinin ciddi bir handikabıdır ve ABD bu sorunu aşmamaktadır.

Başkanlık sisteminin Amerika kıtasında ve bazı Afrika ülkelerinde uygulandığını yukarıda belirtmiştik. Latin Amerika'da bu sistem uygulanmış ama neredeyse hepsinde sorun çıkmıştır. Başkanlık sisteminin Latin Amerika'da birbiri ardına diktatörler yarattığına yakın tarihte tüm dünya tanık olmuştur. Bu ülkelerde seçimle gelmiş olsa dahi, başkanlar, yetkilerini daha da güçlendirmeye, meclisleri fesih ederek tek adam olmaya yönelmişlerdir. Sistem bu tip başkanlara diktatörlüğün yolunu açmıştır.

Türkiye'de başkanlık/yarı başkanlık sistemleri tartışması özellikle 1982 Anayasası'nın kabulünden bugüne her seçim döneminde yeniden açılmaktadır. Aslında bu tartışmanın da, milletvekili dokunulmazlığı konusundaki çekişmeler gibi artık adetten olduğu söylenebilir. Bir gün başkanlık ya da yarı başkanlık sistemlerinden biri tercih edilir mi bilinmez ama mevcut yaşanan süreç nedeniyle bu tercih yapılmadığı sürece “önerilerin” usanmaksızın tekrarlanacağına hiç kuşku yoktur.

¹⁹⁸ Cumhurbaşkanlığı Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı, Türkiye Barolar Birliği, Sempozyumu, Burhan Kuzu'nun başkanlık sistemine ilişkin görüşleri, a.g.e, s. 16

Bu sistemin muhalefetinin olmaması ve tüm yetkilerin başkanda toplanması sistemi diktatörlüğe taşımaktadır. Bu da daha çok devlet içinde birbirini kontrol edecek mekanizmaları bulunmayan ve halkı demokrasi bilincini oluşturmamış, demokratik teamüllerin olmadığı ülkelerde meydana gelmektedir. Bu nedenle bir ülke bu sistemi uygulayacaksa yukarıda sayılan koşullara sahip olması zorunludur. Bu açıdan bakıldığında kanımızca ülkemizde henüz bu koşullar oluşmamıştır.

Bu konuda Zafer Üskül'ün¹⁹⁹ tespiti savımızı desteklemektedir. Bu sistemin Türkiye de uygulanabilirliğine ilişkin Zafer Üskül; kendisiyle yapılan bir söyleşide konuyla ilgili şu cevabı vermiştir: “700 yıllık bir imparatorlukta padişahın mutlak otoritesini yaşamış bir toplumuz. Mutlakiyet rejimini cumhuriyetle aşmaya başlamış bir toplumuz. Seçmenlik tarihimiz topu topu 60 yıldan az, bir insan ömrü bile değil. Sonuç olarak Osmanlı kültürü ister istemez hala mevcut siyasi kültürümüzün bir parçası. Toplumumuzda insanların tam olarak birey olduğunu söylemek henüz mümkün değil. Feodal düzen ülkenin önemli bir bölümünde hükümranlığını sürdürüyor, tarikatların varlığı da hepimizin bildiği bir gerçek. Bu otoriteler seçmeni yönlendiriyor. Parlamenter sistemde biz bunun yaralarını hala kapatmaya çalışıyoruz. Tarikat şeyhlerinin veya feodal ağaların yönlendirmesi altındaki seçmenin özgür iradesinden söz etmek mümkün mü?”

Başkanlık sisteminin diktatörlükler yaratmaya çok açık olması en çok eleştirilen tarafıdır. Bir görüşe göre başkanlık sisteminin demokratik işleyebilmesi başkanın hak ve yetkilerini, görevlerini suiistimal etmemesi, diktatörlüğe gitmemesinin tek koşulu tam bağımsız bir yargının olmasıdır. Ülkede yargı bağımsızlığı tam anlamıyla yerleşmeden, hukukun üstünlüğü yerleşmeden başkanlık sisteminin uygulanması sakıncalıdır²⁰⁰.

1965 – 1993 arasında 7 kez başbakanlık yapan, bu arada askeri müdahaleler yoluyla iki kez koltuğundan indirilen, 1993 – 2000 arasında Cumhurbaşkanlığı yapan

¹⁹⁹ Defne Sarısoy - Zafer Üskül Röportajı 11.01.2005 NTV-MSNBC, http://www.sodev.org.tr/Haberler/2007/cumhurbaskani_secimi/baskanlik_sistemi_secilmis_sultanlik.htm, erişim tarihi: 11.11.2007

²⁰⁰ Cumhurbaşkanı Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı, Türkiye Barolar Birliği, Sempozyumu, TBB Başkanı Özdemir Özok'un başkanlık sistemine ilişkin görüşleri, a.g.e, s. 15

Süleyman Demirel, Türkiye'nin en deneyimli politikacılarından biridir. Demirel en az on yıldır, bu konuda fikir değiştirmeden, başkanlık sistemine geçilmesini savunmaktadır. Kendisinden çok emin bir şekilde "Eninde sonunda Avrupa da, Türkiye de başkanlık sistemine geçecektir!" demiştir. Cumhurbaşkanı parlamentere düzenle bağdaşmayan yetkiler tanıyarak sulandırılmış bir parlamenter sistem kuran 1982 Anayasası'nın (en azından yönetim sistemiyle ilgili bölümlerinin) yenilenmesini önermektedir²⁰¹.

Konuyu sistem değişikliği açısından değil de siyasi liderler yönünden ele alan Murat Sevinç; Türkiye'nin başkanlık tartışması serüvenini konunun baş aktörleriyle beraber değerlendirmiştir. Ona göre Türkiye'deki sistem tartışmaları artık diğer konular gibi klasikleşmiştir ve tartışma konusu sistemlerden biri tercih edilinceye kadar da bu konu sürekli gündemde kalacaktır. Çünkü her dönemde milletvekili dokunulmazlığı, başkanlık- yarı başkanlık vb gibi tartışmalar belli zaman aralıkları ile gündeme gelir ve konu bir süre tartışıldıktan sonra unutulur. Bu nedenle bu tartışmaları kanıksamak gerekir. Tartışmaların dikkat çekici bir özelliği, başkanlık ya da yarı başkanlığın, hemen her zaman sağ görüşlü siyasetçiler (ve akademisyenler) tarafından savunulmasıdır. Başkanlık sisteminin gerekliliği 1982 Anayasası döneminde, önce Turgut Özal tarafından dile getirilmiştir. Ardından Süleyman Demirel, kendisinden sonra Türkiye'nin büyük bir buhran yaşayacağını varsaymış olmalı ki, Cumhurbaşkanlığı görevinin sonlarına doğru 5+5 formülünü gündeme getirmiştir. Cumhurbaşkanı'nın beş yıllığına iki kez seçilmesini öngören söz konusu anayasa değişikliği önerisi TBMM'de iki kez reddedilmiştir²⁰².

Bu gün ki sistemin bu şekilde karmaşık bir yapı içinde olmasının ve sürekli tartışılmasının aktörlerinden olan 7. Cumhurbaşkanı Kenan Evren de bu tartışmaya 2004'ün son günlerinde Yavuz Donat'la yaptığı söyleşiyle katkıda bulunmuştur. Evren, Anayasa hazırlanırken bu sistemi istemediğini, ancak artık tartışılması gerektiğini belirtmiştir. Evren, anayasayı hazırlayanların kendisine başkanlık sistemini 'teklif ettiğini' açıklamıştır. Bu teklif üzerine Evren şu yanıtı vermiştir: "Dedim ki... Beni

²⁰¹ Süleyman Demirel Yavuz Donat Söyleşisi, Sabah Gazetesi İnternet Sitesi <http://www.sabah.com.tr/2005/01/04/yaz27-50-123.html>, erişim tarihi: 15. 12. 2007

²⁰² Murat Sevinç, Bitmeyen 'Devlet Başkanlığı' Tartışması, Radikal Gazetesi İnternet Sitesi, 25/02/2007, <http://www.radikal.com.tr>, erişim tarihi: 11.11.2007

düşünmeyin... benim için yeni bir sistem getirmeyin... zira benden sonra ne olur bilemem... Öyle ya, biri gelir diktatör olur... Onun için bu konuyu benim dışımda düşünün.²⁰³

Tartışmaların bugünkü aktörleri ise AKP'lilerdir. Dönemin başbakanı Erdoğan²⁰⁴, Nisan 2003'te; siyasetteki 'arzusunun' başkanlık sistemi ve kendisi için en ideal modelin Amerikan modeli olduğunu ifade etmiştir. Ocak 2007'de de benzer görüşlerini yinelemiştir. Dönemin Anayasa Komisyonu Başkanı Burhan Kuzu ve Adalet Bakanı da bu görüşe destek vermiştir²⁰⁵.

Türkiye'nin içinde bulunduğu mevcut sorunların temelinde ekonomik krizden çok siyasi kriz yatmakta olduğunu düşünen Burhan Kuzu'ya göre bu sorunlar parlamenter sistemin bünyesinden kaynaklanmaktadır. Ve sorunların bu haliyle parlamenter sistem tarafından çözümü mümkün değildir. Bu sistemin ıslahı ile de giderilemeyecektir. Bunun için bir önce başkanlık sistemine geçilmesi gerekmektedir²⁰⁶.

Başkanlık sisteminin halk tarafından olumlu karşılanacak en olumlu yönü sorumlu ve yetkilinin çok açık olarak belli olması olacaktır. Halk seçtiği kişinin seçim süreci boyunca onun başarılı olup olmadığını çok net izleyebilecektir. Fakat genel olarak ileri sürülen başkanlık sisteminin ülkemizde uygulanmasının henüz zor olduğu fikrine katılıyoruz. Çünkü henüz Türkiye'de bu sistemin uygulanma koşulları oluşmamıştır.

Türkiye'nin 85 yıllık yönetiminde en büyük sorun istikrarsızlık olmuştur. Bu dönemde 60 hükümet kurulmuştur. Neredeyse hükümetlerin ömrü ortalama 1,5 seneyi geçmemiştir. 1993–1999 yılları arasında yani 6 yılda 6 hükümet kurulmuştur. Bu

²⁰³ Yavuz Donat'ın Kenan Evren'le yaptığı söyleşi, Sabah Gazetesi İnternet Sitesi <http://www.sabah.com.tr/2005/01/04/yaz27-50-123.html>, erişim tarihi: 11. 11. 2007

²⁰⁴ Esat Pala, Erdoğan'ın Başkanlık İstemi, Köşe Yazısı, <http://dosyalar.hurriyet.com.tr/ankaragundemi/esat23.asp>, Erişim Tarihi: 15. 12. 2007

²⁰⁵ Burhan Kuzu, Başkanlık Sistemi, <http://arsiv.sabah.com.tr/2004/12/25/yaz27-50-108.html>, Erişim Tarihi: 15. 12. 2007

²⁰⁶ Cumhurbaşkanı Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı, Türkiye Barolar Birliği, Sempozyumu, Burhan Kuzu'nun başkanlık sistemine ilişkin görüşleri, a.g.e, s. 26, Burhan Kuzu'ya göre 1982 Anayasasında başkanlık sistemi yönünde değişiklik yapılabilmesi için; Cumhurbaşkanının yetkileri arttırılmalı ve halk tarafından seçilmesi sağlanmalı, başbakanlık müessesesi kaldırılmalı, TBMM'nin hükümeti denetleme yollarına ilişkin hükümleri anayasadan çıkarılmalı ve cumhurbaşkanının parlamentoyu fesih yetkisi kaldırılmalıdır.

parlamenter sistemin en büyük eleştirisi olmuştur. Bu nedenle Başkanlık sistemini isteyenlerin en sık dile getirdikleri tez, sistemin istikrar getireceğidir. Fakat bizce sorun sistemde değil sistem içindeki yanlış uygulamalardadır. Eğer seçim sisteminden kaynaklanan sorunlar varsa, seçim kanununda değişiklik yapılarak sorun giderilir veya siyasi partiler kanunu değiştirilir. Ama seçimler koalisyon yaratıyor diye, parlamenter sistemi bırakıp başkanlık sistemine geçmenin kanımızca mantığı yoktur. Bunca yıldır iyi kötü öğrendiğimiz, sorunlar çıktıkça düzeltme becerisini de gösterdiğimiz bir sistemi terk edip, hiç bilmediğimiz ve bizim için tamamen bir bilinmezlik gösteren bir sisteme geçmek akılcı değildir. Bu sisteme geçilmesi durumunda istikrar ararken, yeni istikrarsızlıkların kapısı açılabilir. Bu nedenle mevcut sistem içinde hukuku üstün ve egemen kılmak, yargı bağımsızlığını sağlamak, hesap verebilir saydam bir yönetim oluşturmak yönünde çalışmalar yapılması daha akılcı görünmektedir.

C- Adalet Ve Kalkınma Partisi Tarafından Ergun Özbudun’a Hazırlatılan “Türkiye Cumhuriyeti İçin Anayasa Önerisi”nde Cumhurbaşkanı

1982 Anayasası yapıldığı dönemin koşullarını derin bir şekilde içermesi nedeniyle özellikle temel hak ve özgürlükler konusunda çağdaş demokrasi anlayışına ters düşmekteydi. Bu niteliğinden ötürü zaman içinde günün koşullarına uygun hale getirilmek için 1982 yılından 2007 yılına kadar defalarca değişikliğe uğramıştır. Değişikliklerin bu kadar çok olmasına karşın bütüncül bir anayasa değişikliği düşüncesi tartışılmış fakat fazla ilgi görmemiştir.

Bütüncül bir anayasa değişikliği konusunda son dönemde iktidardaki parti olan Adalet ve Kalkınma Partisi(AKP) tarafından ciddi bir çalışma yayımlanmıştır. Bu çalışma 8 Haziran 2007 tarihinde dönemin Başbakanı ve AKP Genel Başkanı R. Tayyip Erdoğan tarafından Prof. Dr Ergun Özbudun’a hazırlatılan “Türkiye Cumhuriyeti İçin Anayasa Önerisi”²⁰⁷ isimli çalışmadır

²⁰⁷ NTVMSNBC Web Sayfası, Ergun Özbudun ve ekibinin Akp için hazırladığı yeni anayasa taslağı, Yeni Anayasa Taslağı Tam Metin, <http://www.ntvmsnbc.com/news/419856.asp>, erişim tarihi: 22.07.2008

Konumuz itibari ile bu anayasa önerisinin cumhurbaşkanlığı hakkında hangi düzenlemeler içerdiği irdelenecektir.

Anayasa taslağı incelediğinde; bu taslağın 137 madde ve ek 9 maddeden oluştuğu, cumhurbaşkanına ilişkin hükümlere 78–83 maddeleri arasında yer verildiği görülmektedir. Cumhurbaşkanının niteliği ve tarafsızlığını düzenleyen 78. madde²⁰⁸ şu an yürürlükte olan ve 21 Ekim 2007 yılında referandum ile değiştirilen maddenin kapsamı ile aynıdır. Cumhurbaşkanının halk tarafından ve ikinci defa seçilmesini öngörmektedir. Cumhurbaşkanının seçilmesini içeren 79. madde²⁰⁹ de ise bir değişiklik dışında madde metni olduğu gibi aynı bırakılmıştır. Bu taslağa alınmayan seçimle ilgili olan fıkra Anayasanın 102. maddenin 3. fıkrasıdır. Taslağın 80. maddesi²¹⁰ cumhurbaşkanının and içmesini düzenlemektedir. Bu madde de; anlamlarının geniş, belirsiz ve takdire elverişli olmaları nedeniyle Anayasanın 2. maddesinden de çıkartılmış

²⁰⁸ Nitelikleri ve tarafsızlığı

Birinci Alternatif: Referanduma sunulan metin

Madde 78- (1) Cumhurbaşkanı, kırk yaşını doldurmuş ve yüksek öğrenim yapmış Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri veya bu niteliklere ve milletvekili seçilme yeterliğine sahip Türk vatandaşları arasından, halk tarafından seçilir.

(2) Cumhurbaşkanının görev süresi beş yıldır. Bir kimse en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilir.

(3) Cumhurbaşkanlığına Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri içinden veya Meclis dışından aday gösterilebilmesi, yirmi milletvekilinin yazılı teklifi ile mümkündür. Ayrıca, en son yapılan milletvekili genel seçimlerinde geçerli oylar toplamı birlikte hesaplandığında yüzde onu geçen siyasî partiler ortak aday gösterebilir.

(4) Cumhurbaşkanı seçilenin, varsa partisi ile ilişkisi kesilir ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği sona erer.

İkinci Alternatif: Komisyonun Önerisi

Madde 78- (1) Cumhurbaşkanı, halk tarafından, kırk yaşını doldurmuş, milletvekili seçilme yeterliğine sahip Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları arasından (beş) / (yedi) yıllık bir süre için seçilir.

(2) Bir kimse en fazla (iki) / (bir) defa Cumhurbaşkanı seçilebilir.

(3) Cumhurbaşkanlığına birinci fıkrada belirtilen niteliklere sahip kişilerin aday gösterilebilmesi, yirmi milletvekilinin yazılı teklifi ile veya ikiyüzbin seçmenin noter tasdikli dilekçesiyle mümkündür.

²⁰⁹ Seçimi

Madde 79- (1) Cumhurbaşkanı seçimi, Cumhurbaşkanının görev süresinin dolmasından önceki altmış gün içinde; makamın herhangi bir sebeple boşalması halinde ise boşalmayı takip eden altmış gün içinde tamamlanır.

(2) Genel oyla yapılacak seçimde, geçerli oyların salt çoğunluğunu alan aday Cumhurbaşkanı seçilmiş olur. İlk oylamada bu çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamayı izleyen ikinci pazar günü ikinci oylama yapılır. Bu oylamaya, ilk oylamada en çok oy almış iki aday katılır ve geçerli oyların çoğunluğunu alan aday Cumhurbaşkanı seçilmiş olur.

(3) Seçilen Cumhurbaşkanı göreve başlayınca kadar görev süresi dolan Cumhurbaşkanının görevi devam eder.

(4) Cumhurbaşkanlığı seçimine ilişkin usûl ve esaslar kanunla düzenlenir.

²¹⁰ And içmesi

Madde 80- Cumhurbaşkanı, görevine başlarken Türkiye Büyük Millet Meclisi huzurunda aşağıdaki şekilde andiçer: “Cumhurbaşkanı sıfatıyla; Devletin bağımsızlığını, vatanın ve milletin bütünlüğünü, milletin kayıtsız ve şartsız egemenliğini koruyacağıma; insan haklarına, hukukun üstünlüğüne, Atatürk ilke ve inkılaplarına, demokratik ve lâik Cumhuriyet ilkelerine bağlı kalacağıma; Türkiye Cumhuriyetinin şan ve şerefini korumak, yüceltmek ve üzerime aldığım görevi tarafsızlıkla yerine getirmek için bütün gücümle çalışacağıma; Anayasaya sadakatten ayrılmayacağıma namusum ve şerefim üzerine andiçerim.”

olan ve insan hakları vurgusunu zayıflatan ‘milletin huzur ve refahı, milli dayanışma ve adalet içinde’ ibaresi çıkartılarak ve ‘insan haklarına saygı’ gibi ifadeler eklenerek 1982 Anayasasının 103 maddesi korunmuştur.

Taslağın 81. maddesi; cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini düzenleyen maddedir. Bu madde incelendiğinde cumhurbaşkanı görev ve yetkilerinin 1982 Anayasasının 104. maddesinde düzenlenen görev ve yetkiler bakımından oldukça farklı olduğu hemen göze çarpmaktadır. Daha önce de belirttiğimiz üzere 1982 Anayasasında cumhurbaşkanına verilen yetki ve görevler oldukça geniş olup parlamenter sistemin hem mantığı hem de işleyişi ile uyumamaktadır. Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinin genişliğinin yarattığı sorunlar sebebiyle anayasaya yöneltilen eleştiriler, taslakta var olan bu hüküm ile parlamenter sistemin devlet başkanına sahip olması gerektiği yetki ve görevler verilerek ortadan kaldırılmıştır. Taslaktaki bu hüküm yürütmenin iki kanadı arasındaki tüm tartışmayı sonlandırabilecek niteliktedir. Bu hüküm ile cumhurbaşkanının görev ve yetkileri azaltılarak, bunlar ilgili kurum ve kuruluşlara dağıtılmıştır. Cumhurbaşkanının yetkilerinin düzenlenmesinde parlamenter sistem ilkeleri, yetki ve sorumluluğun paralelliği kuralı ve 1961 Anayasasında benimsenen sistem esas alınmıştır. Cumhurbaşkanının KHK imzalama ve karşı imza konularına da açıklık getirecek şekilde; sadece devletin başı olması sıfatıyla tek başına yerine getireceği yetki ve görevler tek tek sayılmıştır. Taslağa göre yetki ve görevler şunlardır:

Madde 81- (1) Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Bu sıfatla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder.

(2) Bakanlar Kurulunun Genelkurmay Başkanı, vali ve büyükelçilerin atanmalarına ilişkin kararnameleeri Cumhurbaşkanınca imzalanır. Bunların dışında hangi kararnamelerin Cumhurbaşkanınca imzalanacağı kanunla belirlenir.

(3) Cumhurbaşkanının tek başına kullanacağı yetkiler ve yerine getireceği görevler şunlardır:

- a) Gerekli gördüğü takdirde, yasama yılının ilk günü, Türkiye Büyük Millet Meclisinde açılış konuşması yapmak,*
- b) Türkiye Büyük Millet Meclisini gerektiğinde toplantıya çağırarak,*

- c) Kanunları ve kanun hükmünde kararnameleri yayınlamak,
- ç) Kanunları, tekrar görüşölmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine; kanun hükmünde kararnameleri ise Bakanlar Kuruluna geri göndermek,
- d) Anayasa Mahkemesinde iptal davası açmak,
- e) 54 üncü maddeye göre Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesine karar vermek,
- f) Seçimlerde geçici Bakanlar Kurulunu atamak,
- g) Başbakanı atamak. 76 ncı maddenin beşinci fıkrasında öngörölen durumda Cumhurbaşkanı Türkiye Büyük Millet Meclisinin gösterdiği adayı Başbakan olarak atamak zorundadır.

Cumhurbaşkanının hangi kararnameleri imzalayacağı konusu 2. fıkradaki hükümle netleştirilmiştir. Buna göre Genelkurmay Başkanı, vali ve büyükelçilerin atanmalarına ilişkin Bakanlar Kurulu kararnameleri cumhurbaşkanı tarafından imzalanacak, bunun dışında hangi kararnamelerin imzalanacağıın kanun tarafından düzenleneceği belirtilmiştir. Böylece yürütme organının sorumlu kanadı olan Bakanlar Kurulunun konumu güçlendirilmiştir.

Taslağın 82. maddesi²¹¹ cumhurbaşkanının sorumluluk ve sorumsuzluk hallerini düzenlemiştir. Bu madde de gündemde olan birçok tartışmaya son verecek nitelikte düzenlenmiştir. Bu taslaktaki en önemli yeniliklerden bir tanesi; 1982 Anayasasında yer alan Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemlere karşı yargı yolunun kapalı olduğuna dair hükmün, hukuk devletine aykırı olması nedeniyle, kaldırılmış olmasıdır. Taslaktaki maddenin ikinci fıkrası da önemli bir belirsizliğin ortadan kalkmasına neden olmuştur. Düzenleme ile, Cumhurbaşkanının Yüce Divana sevk edilmesi durumunda görevinin sona ereceğini belirtilmiştir. Yine taslaktaki bu madde ile vatana ihanet suçunun ne olduğu konusunda ki belirsizlik kaldırılmış, vatana ihanet suçunun hangi suçlar

²¹¹ Sorumluluk ve sorumsuzluk hali

Madde 82- (1) Cumhurbaşkanının Anayasada tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır. Bu kararlardan Başbakan ve ilgili bakan sorumludur.

(2) Cumhurbaşkanı, ancak vatana ihanetten dolayı ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az üçte birinin teklifi üzerine, üye tamsayısının en az dörtte üçünün vereceği kararla suçlandırılır. Yüce Divana sevk edilen Cumhurbaşkanının görevi sona erer. Hangi fiillerin vatana ihanet suçu oluşturacağı kanunla belirlenir.

(3) Cumhurbaşkanının kişisel suçlarından doğan sorumluluğu yasama dokunulmazlığı hükümlerine tâbidir.

olacağıın kanunla belirleneceği belirtilmiştir. Son olarak bu taslak maddesi cumhurbaşkanının kişisel suçlarından dolayı yasama dokunulmazlığı hükümlerine tabi olacağını belirterek mevcut belirsizlik ve tartışmalara son vermiştir.

Taslağın, cumhurbaşkanı ile ilgili olan son maddesi 83. maddedir²¹². Bu madde cumhurbaşkanına vekâleti düzenlemektedir. Bu madde de ise geçici olarak görevden ayrılma ve makamın boşalması hallerinde vekâleti düzenleyen 1982 Anayasasının 106. maddesindeki ‘vekillik’ terimi yerine ‘vekâlet’ teriminin kullanılması dışında madde metni aynen korunmuştur.

1982 Anayasasının 107. maddesinde düzenlenen ‘cumhurbaşkanlığı genel sekreterliğine’ bu taslakta yer verilmemiştir.

Taslağın 1982 Anayasasının cumhurbaşkanına ilişkin sistem içinde yaratmakta olduğu sorunları iyi tespit ettiğini söylemek mümkündür. Daha öncede hep söylendiği üzere, klasik parlamenter sistemde devlet başkanının sahip olması gereken yetkilerden çok daha fazla yetki ile donatılan cumhurbaşkanının yetkilerinin birçoğu elinden alınmıştır. Parlamenter sistem içindeki sembolik devlet başkanı sıfatına uygun yetki ve görevler verilmiştir. Anayasa önerisi içerisinde cumhurbaşkanına ilişkin olan hükümler; klasik parlamenter sistemin yürütmenin iki kanadı arasında öngördüğu bütünlüğe uygun bir yapıdadır. Anayasa önerisindeki birçok hüküm oldukça açık bir şekilde düzenlenerek bu gün öğretilerde tartışma konusu olan eksiklik ve karmaşayı ortadan kaldırmaktadır. Bu hükümlerle cumhurbaşkanı siyasi tartışma ve çekişmelerin üstünde, milletin birliğini ve devletin sürekliliğini temsil eden tarafsız bir makam olarak öngörülmüştür.

²¹² Cumhurbaşkanına vekâlet

Madde 83- Cumhurbaşkanının hastalık ve yurt dışına çıkma gibi sebeplerle geçici olarak görevinden ayrılması hallerinde, görevine dönmeye kadar; ölüm, çekilme veya başka bir sebeple Cumhurbaşkanlığı makamının boşalması halinde ise yenisi seçilinceye kadar Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı Cumhurbaşkanlığına vekâlet eder ve Cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanır.

SONUÇ

Tezin başlangıç kısmında belirtildiği üzere tezin amacı Türkiye’de uygulanmakta olan sistem içinde var olan problemleri ortaya koyabilmektir. Genel olarak açıkladığımız üzere Türkiye’nin bu gün uygulamakta olduğu hükümet sistemi parlamenter hükümet sistemidir.

Parlamenter sistemin genel özellikleri ve dünya uygulamasında bu gün aldığı şekil itibariyle açıkça ortaya konulduğu üzere parlamenter sistem; bir devlet yönetiminin bir yandan sorumsuz bir devlet başkanı, öte yandan parlamentoya karşı sorumlu olan bir Bakanlar Kurulu kanalı ile belli şartlarda ortaklaşa yürütülen yönetim sistemidir. Tanımda da belirtildiği üzere devlet başkanının parlamento önünde siyasi açıdan herhangi bir sorumluluğu yoktur. Yürütmenin tüm eylem ve işlemlerinden başbakan ve bakanlar kurulu sorumludur. Parlamenter rejimin mantığında devlet başkanının sorumsuzluğu, aynı zamanda onun yetkisizliğini ifade eder. Yetki ve sorumluluğun paralelliği ilkesi gereğince devlet başkanının bütün işlemleri başbakan ve ilgili bakan tarafından imzalanır ve bu işlemlerin sorumluluğu da onlara aittir. Cumhurbaşkanının görevini yerine getirirken siyasi sorumluluğu olmadığı gibi, hukuki ve cezai sorumluluğu da yoktur.

Hukuki ve cezai sorumluluğu olmayan Cumhurbaşkanının Dolayısıyla parlamenter sistemin özü gereği de cumhurbaşkanının sembolik yetkileri olması gerekir, bu sembolik yetkilerinin kullanılması sırasında da hükümetle uyum içerisinde çalışması gerekir. Sistemde bir tikanıklık olduğu zamanda ise hakem rolünü üstlenir.

Parlamenter sistem içinde Cumhurbaşkanının işlevi bu durumda iken açıkladığımız üzere 1982 Anayasası ile cumhurbaşkanına verilen yetki ve görevler ile anayasanın parlamenter hükümet sistemini öngörmesine rağmen, cumhurbaşkanı sembolik niteliğinden sıyrılarak yürütme erki içinde çok güçlü bir konuma getirilmiştir. Bu gün yürütme erki içinde yürütme iki kanadının sürekli karşı karşıya gelmesinin ana sebebi budur. 1980 öncesi anarşi olaylarına son verme ve 1961 Anayasasının zayıf olduğu

belirtilen yürütme erkini güçlendirme amacıyla 1982 anayasasında sorumsuz olan cumhurbaşkanına bu niteliğini ortadan kaldıracak önemde yetkilerle donatılması bu krizlerin ana nedeni olmuştur. Bu nedenle anayasada yapılacak değişikliklerle cumhurbaşkanının klasik parlamenter sistem içindeki sembolik niteliğine uygun yetkilerle donatılması gerekmektedir. Bu değişiklik mevcut anayasa içinde sadece bu kısma ilişkin olarak yapılabileceği gibi yapılacak yeni bir anayasa ile de en baştan düzenlenebilir.

Kanımızca sistem içinde yapılacak bu değişiklik ile cumhurbaşkanına ilişkin var olan tüm tartışmalara son verilebilecektir. Bu değişiklikler yapıldıktan sonra cumhurbaşkanına ve sisteme ilişkin diğer sorulara daha rahat cevap bulunabilir. Tez içinde tartıştığımız konulardan olan cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, tarafsızlığını ortadan kaldıran yetkiler elinden alındıktan sonra, bir sorun teşkil etmeyecektir. Fakat elinde bu yetkiler var iken onun gücüne güç katacak olan halk tarafından seçilme, sistemi içinden çıkılmaz bir hale sokacaktır. Bu gün itibariyle zaten sorun cumhurbaşkanının sahip olamaması gereken yetkileri kullanması nedeniyle yaşanırken, onu daha da güçlendirmek sorunları daha da arttıracaktır. Bu nedenle referandum ile değiştirilen cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi değişikliği kanımızca yerinde değildir.

Tez içinde tartışma konusu olan önemli konulardan bir tanesi de ülkenin parlamenter sistem dışında başka bir hükümet sistemi modelini uygulayıp uygulayamayacağı sorunuydu. Bu tartışmaya ilişkin olarak; Türkiye'nin uzun bir zamandan bu yana parlamenter hükümet sistemini uyguladığı, bu anlamda artık bu sisteme ilişkin bir demokrasi kültürünün oluştuğu bu nedenle başka bir sisteme henüz hazır olmadığı, bu sistemin uygulanmasına devam edilmesi gerektiği yönündeki genel görüşe katılıyoruz. Gerçektende çok uzun bir zaman dilimi olmasa da Türkiye'de az çok parlamenter sistem hakkında bir tecrübe oluşmuştur. 1982 Anayasanın parlamenter sistem ile uyuşmayan hükümlerinin kaldırılması veya bu sisteme uygun olan yeni bir anayasanın yapılması ile bu sorunlar aşılabilecektir. Parlamenter sistem dışında sıklıkla önerilen başkanlık ve yarı başkanlık sistemlerinin gerektirdiği güçlü demokrasi anlayışı

ve bu sistemi devam ettirecek siyasal ve demokrasi kültürünün yerleşmemiş olduğu ülkelerde diktatörlüklere yol açtığını belirtmiştik. Ülkemizde son elli yıl içinde iki kez askeri müdahalenin yaşanmış olması ülkenin siyasi karnesinin hiçte iyi olmadığını göstermektedir. Bu sistemlerin kullanılması Türkiye için kanımızca henüz erkendir. Türkiye parlamenter sistemin tüm gereklerini yerine getirmekte zorlanmadığı, bu konuda yeterli sistem tecrübesine ulaştığı bir dönemden sonra başkanlık veya yarı başkanlık sistemlerine geçebilir. Parlamenter sistemin genel özelliklerine uygun olarak uygulanması halinde devlet yönetiminde artık bir kriz yaşanmaması durumunda zaten artık yeni bir sistem arayışı içine de girilmeyecektir.

1982 Anayasasının hangi koşullarda ve hangi zihniyete uygun olarak yapılmış olduğu tezin içinde uzunca açıklandı. Yaşanmakta olan küresel çağda Türkiye ile yakın tarihlerde demokrasi alanında benzer deneyimler yaşayan birçok ülkenin bu gün geldiği nokta ve Türkiye'nin bulunduğu konum göz önüne alındığında artık çok şeyin değiştiğini; bu zihniyetin ve bu anayasanın artık ülkeyi taşıyamadığı çok açık bir şekilde ortadadır. Anayasanın günün koşullarını taşımadığı zaten yapılan değişiklik sayısından da bellidir. 1982 Anayasası yapılan değişiklikler nedeniyle karmaşık bir hal almıştır. Bu şekliyle Anayasa içinde yapılacak yeni değişikliklerle sistemin işler hale getirilmesi artık mümkün görünmemektedir. Çünkü birbirileri ile çatışan o kadar çok konu vardır ki bunları ayıklamak veya birbirine uygun hale getirmek, yeni bir anayasa yapmaktan daha zordur. Bu gün yapılması gereken en akılcı çözüm; Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana yaşamış olduğu demokrasi tecrübelerini göz önünde bulundurarak ve çağdaş demokrasiye yüzünü dönmüş olarak çağın felsefesini barındıran yeni bir anayasa yapmak olmalıdır. Türkiye bu şekilde davranarak hem siyasal problemlerinden kurtulur hem de kendine özgü yaratmış olduğu bu sistemden kurtulmuş olur.

KAYNAKÇA

- Ahmet Fidan, “Rejim Değişimi Cenderesindeki Panik”, <http://www.ahmetfidan.com.tr>, Erişim Tarihi: 26.12.2007
- Akif Menevşe, “Türkiye’de Cumhurbaşkanın Hukuksal Statüsü”, **Antalya Barosu Dergisi**, Cilt:25, Sayı:5/52–53, Yıl: 2004
- Atilla Özer, **Anayasa Hukuku**, Geliştirilmiş 2. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2005
- Barış Bahçeci, **Karşılaştırılmalı Hukukta ve Türkiye’de Devlet Başkanlarının Veto Yetkisi**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2007
- Belgenet, “Anayasa Metinleri, Kanuni Esasi”, <http://www.belgenet.com.tr>, Erişim Tarihi; 10.12.2007
- Burhan Kuzu, “Başkanlık Sistemi”, <http://arsiv.sabah.com.tr/2004/12/25/yaz27-50-108.html>, Erişim Tarihi: 15.12.2007
- Bülent Tanör, **İki Anayasa 1961- 1982**, 3.(Tıpkı)Baskı, Beta Yayınevi, İstanbul,1994
- Bülent Tanör - Necmi Yüzbaşıoğlu, **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, 8. Baskı, Beta Yayınevi, İstanbul, 2006
- Bülent Tanör; **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, 16. Baskı, YKY Yayınları, İstanbul, 2007
- Cem Eroğul, **Anatüzeeye Giriş(Anayasa Hukuku’na Giriş)**, Gözden Geçirilmiş 7. Baskı, İmaj Yayınları, Ankara, 2004
- Cem Eroğul, “Parlamenter Sistemde Cumhurbaşkanı”, **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Cilt: 17, Sayı: 156, Yıl: 1993

Cumhurbaşkanı Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı, Türkiye Barolar Birliği
Sempozyumu, Ankara, 2007

Defne Sarısoy Röportajı 11.01.2005 NTV-MSNBC http://www.sodev.org.tr/Haberler/2007/cumhurbaşkanı_secimi/baskanlik_sistemi_secilmis_sultanlik.htm, Erişim Tarihi: 11.11.2007

Emine Kaplan, “Çankaya'da Sezer Dönemi-2”, Cumhuriyet Gazetesi
<http://www.kuvayimilliyen.net>, Erişim Tarihi: 30.07.2007

Erdoğan Teziç, **Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)**, 12. Baskı, Beta Yayınevi, İstanbul, 2007

Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, Gözden Geçirilmiş 8. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2005

Esat Pala, “Erdoğan'ın Başkanlık İstemi”, Köşe Yazısı
<http://dosyalar.hurriyet.com.tr/ankaragundemi/esat23.asp>, Erişim Tarihi: 15.12.2007

Esen Dereli, **Karşılaştırmalı Açından Cumhuriyet Dönemi Türkiye Anayasaları 1924, 1961, 1982**, Der Yayınları, İstanbul, 2000

Halkoylaması Kesin Sonuçları, <http://www.nethaber.com/Politika/42921/Halk-Oylaması-Kesin-Sonuclari-Resmi>, Erişim Tarihi: 01.02.2008

Karl Doehring, **Genel Devlet Kuramı (Genel Kamu Hukuku)**, Yeniden Düzenlenmiş 2. Baskıdan Türkçeye Çeviren Ahmet Mumcu, İnkılâp Yayınevi, Ankara, 2002

Hasan Duman, “Cumhurbaşkanının Doğrudan Yaptığı İşlemler”, **Balıkesir Barosu Dergisi**, Sayı: 24, Yıl: 1986

- Hayri Keser, “Türk Hukukunda Cumhurbaşkanının Kanunları Denetleme Yetkisi”, **Selçuk Üniversitesi hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 11, Sayı: 1–2, Yıl: 2003
- M. Savaş Bayındır, “Kıt’a Avrupa’sında Yarı Başkanlık Rejimi Örnekleri Ve Bir Değerlendirme”, **Kamu Hukuku Arşivi**, Yıl:10, Sayı:2, S.82-149
- K. Haluk Yavuz, **Siyasal Sistem Arayışları Ve Yürütmenin Güçlendirilmesi**, 1. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2000
- Kemal Gözler, “Cumhurbaşkanı YÖK İlişkisi”, **Ankara Barosu Dergisi**, Cilt: 58, Sayı: 1, Yıl: 2001
- Kemal Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, 5. Baskı, Ekin Yayınları, Bursa, 2008
- Kemal Gözler, “1961 Anayasası”, <http://www.anayasa.gen.tr/1961anayasasi.htm>, Erişim Tarihi: 01.02.2008
- Kemal Gözler, “Cumhurbaşkanlarının Seçimi: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi”, *Terazi: Aylık Hukuk Dergisi*, Yıl 2, Sayı 9, Mayıs 2007, s.19–29. www.anayasa.gen.tr/cb-secim (2.5.2007), Erişim Tarihi: 11.01.2008
- Kemal Gözler, “Devlet Başkanları: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi”, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, 2001, www.anayasa.gen.tr/devletbaskanlari.htm, Erişim Tarihi:18.03.2008
- Kemal Gözler, “Cumhurbaşkanı - Hükümet Çatışması: Cumhurbaşkanı Kararnameleri İmzalamayı Ret edebilir mi?”, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, 2000 <http://www.anayasa.gen.tr/catisma.htm>, Erişim Tarihi: 06.04.2008 ,
- Kemal Gözler, “1924 Teşkilatı Esasiye Kanunu”, <http://www.anayasa.gen.tr/tek-1924.htm>, Erişim Tarihi 10.12.2007
- Kemal Gözler, “Türkiye’de Hükümetlere Nasıl İstikrar ve Etkinlik Kazandırılabilir? (Başkanlık Sistemi ve Rasyonelleştirilmiş Parlâmentarizm Üzerine bir Deneme)”,

- Türkiye Günüğü*, Sayı 62, Eylül-Ekim 2000, s. 25–47, <http://www.anayasa.gen.tr/istikrar.htm>; Erişim Tarihi: 15.03.2008
- Kemal Gözler, “Türk Anayasa Hukuku”, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, 2000, <http://www.anayasa.gen.tr/1921ay.htm>, Erişim Tarihi: 15.03.2008
- Korkut O. Kanadoğlu, “1982 Anayasasında Cumhurbaşkanı”; **Adalet Yüksek Okulu 20. Yıl Armağanı**, Yıl: 2001
- Levent Gönenç, “12 Eylül'ün Anayasal Mirası Ve Akp”, <http://www.yasayananayasa.ankara.edu.tr>, Erişim Tarihi: 02.11.2007
- Mehmet Deveci; “Cumhurbaşkanlığı Seçimi ve Demokrasi Sorunu”, **Ahudergi** Cilt:1 Sayı: 3, Yıl: 2006
- Mehmet Turhan, **Anayasal Devlet**, Natürel Yayınları, 2. Baskı, Ankara, 2003
- Mihriğül Keleş, “Cumhurbaşkanının Cezai Sorumluluğu”, **İzmir Barosu Dergisi**, Cilt: 9, Sayı: 2, Yıl: 1990
- Murat Sevinç, “Bitmeyen Devlet Başkanlığı Tartışması”, <http://www.radikal.com.tr>, Erişim Tarihi: 11.11.2007
- Mustafa Erdoğan, **Anayasa Hukukuna Giriş**, Liberte Yayınları, Ankara, Nisan 2004
- Necmi Yüzbaşıoğlu, **1982 Anayasası ve Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre Türkiye’de Kanun Hükmünde Kararnameler Rejimi**, Beta Yayınevi, İstanbul, 1996
- N. Kemal Öztürk, “Cumhurbaşkanının Yargı Organlarına Yaptığı Atamalar Ve Yargı Bağımsızlığı”, **İzmir Barosu Dergisi**, Sayı: 4, Yıl: 1991
- Nur Uluşahin, “Kraliçenin Tesellisi, Başkent Üniversitesi”, 17.06.2007 tarihli **Radikal Gazetesi**

NTVMSNBC, Ergun Özbudun ve ekibinin Akp için hazırladığı yeni anayasa taslağı, Yeni Anayasa Taslağı Tam Metin, <http://www.ntvmsnbc.com/news/419856.asp>, Erişim Tarihi: 22.07.2008

Özlem Mengücek, “Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi”, **Kahramanmaraş Barosu Dergisi**, Cilt: 1, Sayı:1, Yıl: 2003

Radikal Gazetesi, Ahmet Necdet Sezer, temel hakları ilgilendiren bir konuda KHK ile düzenleme yapılamayacağına ilişkin açıklaması, <http://www.radikal.com.tr/2000/08/11/politika/01dev.shtml>, Erişim Tarihi: 06.04.2008

Sabah Gazetesi, Sabah gazetesi tartışma açıyor, <http://arsiv.sabah.com.tr/2005/01/03/siy102.html>, Erişim Tarihi: 15.11.2007

Salih Önder, **Türk Parlamenter Sisteminde Cumhurbaşkanının Rolü**, 1. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, Nisan 2007

Sevtap Yokuş, “1982 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanlarının Anayasa Değişikliklerine, Yasalara ve Kanun Hükmünde Kararnamelere İlişkin Yetkileri”, **Bülent Tanör Armağanı**, 2004

Süleyman Demirel - Yavuz Donat Söyleşisi, Sabah Gazetesi, <http://www.sabah.com.tr/2005/01/04/yaz27-50-123.html>, Erişim Tarihi: 15.12.2007

Şahin Alpay, “Parlamenter Sistem Değil Seçim Sistemi Değişmeli”, Zaman Gazetesi, 18 Mayıs 2006 Perşembe, <http://zaman.com.tr/yazar.do?yazino=285995>, Erişim Tarihi: 15.12.2007

Şeref İba, “Cumhurbaşkanınca Yayınlanması Kısmen veya Tamamen Uygun Bulunmayan Kanunların Meclise Geri Gönderilmesi”, **Ankara Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 52, Sayı: 3, Yıl: 2003

- Şeref Gözübüyük, **Anayasa Hukuku Anayasa Metni Ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi**, Güncelleştirilmiş 13 Baskı, Turhan Kitapevi, Ankara, 2004
- Turan Yıldırım, “1982 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı”, **Marmara Üniversitesi 10. Yıl Armağanı**, Yıl: 1993
- Türkiye Barolar Birliği, Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Önerisi**, Geliştirilmiş Gerekçeli Yeni Netin, 3. Baskı, 2007
- Türkiye Tarihi, Bugünkü Türkiye 1980–1995**, Cilt:5, 3. Baskı, Cem Yayınevi, İstanbul, Nisan 2000
- Türkiye Tarihi, Çağdaş Türkiye Tarihi 1908–1980**, Cilt: 4, 6. Baskı, Cem Yayınevi, İstanbul, Nisan 2000
- Türkiye Tarihi, Osmanlı Devleti 1600–1908**, Cilt: 3, 6. Baskı, Cem Yayınevi, İstanbul, Nisan 2000
- Ümit Kardeş, “Demokratik Cumhuriyet Ve Parlamenter Rejim”, 01.07.2007 tarihli **Radikal 2 Gazetesi**
- Vahap Coşkun, “Parlamenter Sistem İçin Sembolik Cumhurbaşkanı”, 12.09.2007, Yeni Şafak Gazetesi, <http://yenisafak.com.tr/yorum/?t=12.09.2007&i=66993>, Erişim Tarihi: 24.03.2008
- Yavuz Atar, Anayasa ‘367’ Krizini sonlandırdı mı? Zaman Gazetesi, <http://www.zaman.com.tr/haber.do?haberno=560611>, Erişim Tarihi: 18. 01. 2008
- Zehra Odyakmaz, Ümit Kaymak, İsmail Ercan, **Anayasa Hukuku – İdare Hukuku**, 7 Baskı, İkinci Sayfa Yayınevi, Ağustos 2008

ÖZGEÇMİŞ

24.10.1982 de Muş'un Korkut ilçesinde doğdum. 1985 yılında ailemle beraber Mersin'in Anamur ilçesine yerleştik. İlköğrenimi bu ilçede Cengiz Topel İlköğretim Okulunda, orta öğrenimimi de Anamur Anadolu Lisesinde tamamladım. Lise eğitimimi ise Van'ın Muradiye ilçesinde bulunan Alparslan Anadolu Öğretmen Lisesinde yaptım. Liseden mezun olduğum 2001 yılında girdiğim üniversite sınavında Kocaeli Üniversitesi Hukuk Fakültesini kazandım. 2005 yılında bu fakülteden mezun oldum. Aynı yıl Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku alanında Yüksek Lisans öğrenimine başladım ve 2008 yılında buradan mezun oldum. 2005 yılından bu yana İstanbul Barosunda kayıtlı olarak serbest avukatlık yapmaktayım.

Rıdvan EROL