

**AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ**

**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

Ertuğrul TÜRKER

**1982 ANAYASASINDA CUMHURBAŞKANININ GÖREV VE YETKİLERİ  
ÜZERİNE BİR İNCELEME VE DEĞİŞİKLİK ÖNERİLERİ**

Danışman

Yrd. Doç. Dr. İ. Uğur Esgün

Kamu Hukuku Anabilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

ANTALYA 2007

## İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER .....	I
KISALTMALAR .....	IV
ÖZET.....	V
ABSTRACT.....	VI
GİRİŞ.....	1
BİRİNCİ BÖLÜM.....	3
HÜKÜMET SİSTEMLERİ .....	3
I. KUVVETLER BİRLİĞİNE GÖRE SİYASAL REJİMLER .....	3
A. Kuvvetlerin Yürütmede Birleşmesi .....	3
B. Kuvvetlerin Yasamada Birleşmesi .....	3
II. KUVVETLER AYRILIĞINA GÖRE SİYASAL REJİMLER .....	5
A. Kuvvetlerin Sert Ayrılığı.....	6
1. Başkanlık Rejimi .....	6
a. Başkanlık Sisteminin Özellikleri.....	8
b. Başkanlık Sisteminin Tarihsel Gelişimi .....	9
2. Başkanlık Sisteminin Amerika'daki İşleyişi .....	10
B. Kuvvetlerin İşbirliği.....	20
1. Parlamenter Rejim .....	20
2. Yarı Başkanlık Sistemi.....	21
a. Yarı Başkanlık Sistemine Bir Örnek Fransa.....	24
b. Cumhurbaşkanı'nın Seçimi .....	28
c. Cumhurbaşkanı'nın Görev ve Yetkileri .....	29
3. Meşruti Monarşiler .....	34
a. İngiliz Parlamenter Rejimi.....	34
b. Taç.....	35
c. Monarşinin Statüsü:.....	36
İKİNCİ BÖLÜM .....	39
TÜRKİYE'DE YÜRÜTME ORGANI.....	39
I. 1982 ANAYASASINDA KUVVETLER AYRILIĞI.....	41
II. 1982 ANAYASASINA GÖRE CUMHURBAŞKANI'NIN HUKUKİ STATÜSÜ VE YETKİLERİNİN NİTELİĞİ .....	44
III. CUMHURBAŞKANININ NİTELİKLERİ, TARAFSIZLIĞI VE SEÇİMİ.....	45
A. Seçilme Yeterliliği .....	46
1. Türk Vatandaşı Olmak .....	47
2. Yaş Sınırı.....	48
3. Yüksek Öğrenim Yapmış Olmak .....	48
4. Daha Önce Cumhurbaşkanlığı Yapmamış Olmak.....	48
5. Milletvekili Seçilme Yeterliliğine Haiz Olma.....	49
B. Seçilme Yöntemi .....	49
C. Cumhurbaşkanı Andı .....	52
D. Görev Süresi ve Görevin Sona Ermesi .....	53
E. Görevin Sona Ermesi .....	54
1. Sürenin Normal Bitimi.....	54
2. Cumhurbaşkanlığı Makamının Boşalması .....	55
a. Çekilme.....	55
b. Ölüm.....	55

c. Başka Bir Sebep	55
d. Vata İhanet İle Suçlandırma	56
F. Görevin Sona Ermesiyle İlgili Birkaç Sorun	58
G. Cumhurbaşkanlığına Vekâlet	60
IV. CUMHURBAŞKANININ GÖREV VE SORUMLULUKLARI	62
A. Yasamayla İlgili Yetkiler	65
1. Türkiye Büyük Millet Meclisinin Açılış Konuşmasını Yapmak	65
2. Türkiye Büyük Millet Meclisini Toplantıya Çağırma	66
3. Kanunları Yayımlama	69
4. Kanunları Tekrar Görüşülmek Üzere T.B.M.M.'ne Göndermek	70
5. Cumhurbaşkanının Anayasa Değişikliklerini Geri Göndermesi ve Halk Oyuna Sunması	72
6. Anayasa Mahkemesinin' de İptal Davası Açma	74
7. Türkiye Büyük Millet Meclisinin Seçimlerinin Yenilenmesine Karar Verme	76
B. Yürütmeye İlgili Yetkiler	79
1. Başbakanı Atama ve İstifasını Kabul Etme	80
2. Bakanları Atama ve Görevlerine Son Verme	83
3. Gerekli Gördüğü Hallerde Bakanlar Kuruluna Başkanlık Etme veya Bakanlar Kurulu'nu Başkanlığı Altında Toplantıya Çağırma	86
4. Yabancı Devletlere Türk Devletinin Temsilcilerini Gönderme, Türkiye Cumhuriyetine Gönderilecek Yabancı Devlet Temsilcilerini Kabul Etme	87
5. Milletlerarası Andlaşmaları Onaylama ve Yayımlama	88
6. Türkiye Büyük Millet Meclisi Adına Türk Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanlığını Temsil Etme,	91
7. Türk Silahlı Kuvvetlerinin Kullanılmasına Karar Verme	92
8. Genel Kurmay Başkanı Atama	93
9. Milli Güvenlik Kurulunu Toplantıya Çağırma	94
10. Milli Güvenlik Kuruluna Başkanlık Etme	94
11. Başkanlığında Toplanan Bakanlar Kurulu Kararıyla Sıkıyönetim veya Olağanüstü Hal İlan Etme ve Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma	94
12. Kararnameleri İmzalamama	94
13. Sürekli Hastalık, Sakatlık Ve Kocama Sebebi İle Belirli Kişilerin Cezalarını Hafifletme veya Kaldırma	105
14. Devlet Denetleme Kurulunun Üyelerini ve Başkanı Atama,	107
15. Devlet Denetleme Kuruluna İnceleme, Araştırma ve Denetleme Yaptırma,	107
16. Yüksek Öğretim Kurulu Üyelerini ve Üniversite Rektörlerini Seçme	107
C. Yargı İle İlgili Görev Ve Yetkiler	109
D. Kanunlarla Verilen Görev Ve Yetkiler	111
E. Olağanüstü Durumlarda Yürütmenin Sorumsuz Kanadı	112
V. CUMHURBAŞKANLIĞI TEŞKİLATI VE İLGİLİ KURULUŞLAR	119
A. Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği	119
1. Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği	121
2. Cumhurbaşkanlığı Başyaverliği	121
3. Cumhurbaşkanlığı Danışmanlığı	121
4. Güvenlik İstihbaratı Danışmanlığı	122
5. Cumhurbaşkanlığı Özel Kalem Müdürlüğü	122
B. Devlet Denetleme Kurulu	122
1. Kurulun Oluşumu	123
2. Görevleri	124
3. Çalışma Usulleri	124
4. Devlet Denetleme Kuruluna İnceleme ve Araştırma Yaptırma	126

C. Milli Güvenlik Kurulu .....	126
1. Kavram Olarak Milli Güvenlik .....	127
2. 1982 Anayasasına Göre Milli Güvenlik Kurulu Ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Dönemi (2003 - .....)	127
a. Milli Güvenlik Kurulu .....	127
i. Teşkil Tarzı .....	128
ii. Görevi .....	128
iii. Çalışma Usulleri : .....	129
b. Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği .....	129
i. Teşkil Tarzı .....	129
ii. Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği'nin Görevleri .....	129
3. Milli Güvenlik Kurulu Kararlarının Niteliği .....	129
4. Cumhurbaşkanın Yetkisi üzerine .....	130
VI. CUMHURBAŞKANININ İŞLEMLERİNİN ŞEKLİ VE BU İŞLEMLERDENEN DOLAYI SORUMLULUK .....	133
SONUÇ .....	134
KAYNAKÇA .....	136

## KISALTMALAR

A.B.D.	: Amerika Birleşik Devletleri
a.g.t	: adı geçen tez
a.g.e.	: adı geçen eser
a.g.m.	: adı geçen makale
A.Ü.S.B.F.D.	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler fakültesi Dergisi
AMKD	: Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi
AY	: Anayasa
b	: bölüm
bkz	: bakınız
C	: Cilt
CDTA	: Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi
Çev	: Çeviren
D.D.K	: Devlet Denetleme Kurulu
DÜHF	: Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi
E	: Esas Sayısı
f	: fıkra
HGK	: Hukuk Genel Kurulu
İHİD	: İdare Hukuku İlimleri Dergisi
K	: Karar Sayısı
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KT	: Karar Tarihi
m/md	: madde
MGK	: Milli Güvenlik Kurulu
NATO	: North Atlantic Treaty Organisation
S	: Sayı
s	: sayfa
T.B.M.M.	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
T.C.	: Türkiye Cumhuriyeti
vd	: ve devamı
vdd	: ve devamının devamı
y.y.	: yüzyıl

## ÖZET

### 1982 ANAYASASINDA CUMHURBAŞKANININ GÖREV VE YETKİLERİ ÜZERİNE BİR İNCELEME VE DEĞİŞİKLİK ÖNERİLERİ

TÜRKER, Ertuğrul

Yüksek Lisans Tezi, Kamu Hukuku Anabilim Dalı

Tez Danışmanı: Yrd. Doç. Dr. Uğur ESGÜN

Bu tez çalışmasının amacı, 1982 anayasası ile ortaya konulan rejim sistemi içerisinde cumhurbaşkanının konumunu belirlemek ve bu doğrultuda kendisine verilen görev ve yetkilerin neler olduğunu irdelemek ve bu konudaki görüşümüzü ortaya sunmaktır.

İki bölümden oluşan bu çalışmanın birinci bölümünde, çalışmayı temellendirmek amacıyla rejim sistemleri ve bu sistemlerdeki devlet başkanlarının durumu irdelenmiştir.

İkinci bölümde ise, cumhurbaşkanının görev ve yetkileri geçmişten bugünüme kadarki anayasalar içerisinde ve diğer temsili rejim sistemlerindeki devlet başkanlarının görev ve yetkileri ile karşılaştırmalı olarak incelenmiş ve kendisine bağlı olan kuruluşlar anlatılmıştır, sorumluluk ve sorumsuzluk halleri ortaya konmaya çalışılmıştır.

Sonuç kısmında ise cumhurbaşkanının 1982 anayasasındaki konumu ile ilgili görüşlerimiz ortaya konmuştur.

## **ABSTRACT**

### **PURPOSALS OF INVESTIGATION AND CHANGING ON THE DUTY AND AUTHORITY OF THE PRESIDENT IN 1982 CONSTITUTION**

TÜRKER, Ertuğrul

Master Thesis, The Department of Common Law

Supervisor Assistant: Yrd. Doç Dr. Uğur ESGÜN

The aim of this thesis study is to identify the status of the president in the regime system which was established in the 1982 constitution and investigate the authorities and duties of the president given by this system and represent our opinion on this topic.

In the first part of this study which contains two parts, in order to show a base to our study the authorities of regime systems and their presidents are investigated.

In the second part, the duties and authorities of a president are investigated comparatively with the ones in the past constitutions and the other representative regime presidents and the institutions which are bound to him are told, responsibility and irresponsibility situations are tried to be shown.

Our opinions about the status of the president in the 1982 constitution are represented in the last part.

## GİRİŞ

İncelememiz 1982 anayasasında Cumhurbaşkanı'nın Anayasadaki görev ve yetkilerine dair olacaktır; amacımız bu görev ve yetkilerin kapsamının neler olduğu ve olması gerektiğini Türk anayasa hukuku çerçevesinde irdelemek ve örneklerle olanı ve olması gerekeni ortaya koymaktır. Bunun için ilk başta konunun temelini oluşturmak amacıyla devlet başkanlarının konumunu rejimler çerçevesi dâhilinde ele almak gerekecektir.

Rejim sistemleri düşünüldüğünde iki alt başlık altında toplanıldığı fark edilecektir, bunlardan ilki kuvvetler birliğine dayanan rejim sistemleri ikincisi ise kuvvetler ayrılığına dayanan rejim sistemleridir.

Devlet fonksiyonlarının yerine getirilmesi devlet organları arasında ilişkiler ve bağlar ortaya çıkarmaktadır. Bu organlardan yasama ve yürütmenin arasında ki ilişkiler pozitif anayasa hukuku açısından bize hükümet biçimlerinin sınıfını vermektedir. Bu sınıflandırmada yasama ve yürütmenin arasındaki ilişkinin esas olmasının nedeni tüm demokratik devletlerde yargının bağımsızlığının ilke olarak kabul edilmiş olmasıdır. Yargının bağımsızlığı ve yargı görevini ifa edenlere tanınan teminatlar hukuk devleti ilkesinin önemli bir unsurudur. Bu nedenle, hükümet biçimleri sınıflandırılmasında bir ülkede yargının bağımsızlığının etkin bir biçimde sağlanmadığı görülürse, o ülkede hukuk devletinin çok büyük yaralar almış olduğunu rahatlıkla söyleye biliriz.<sup>1</sup>

Yasama ve yürütme erkleri aynı kişi veyahut devlet organında toplanabilir; ya da ayrı organlar eliyle kullanılabilirler. Rejimin hangi sistem sınıfına mahsus olduğu bunlardan hangisine tabi olduğuna bağlıdır. Eğer ki erkler tek bir elde toplanmış iseler “Kuvvetler Birliği”; yok eğer bu erkler ayrı ayrı organlarda toplanmışlar ise “Kuvvetler Ayrılığı” söz konusudur. Eğer Kuvvetler bir kişi veya bir kurulda birleşmişse, mutlak monarşi veya diktatörlükten söz edilir. Yok bu iki kuvvet halk tarafından seçilmiş bir mecliste birleşmişse, meclis hükümeti sistemi ortaya çıkar.<sup>2</sup> İkinci rejim sistemini de kendi içinde ikiye ayırmak pek hala ki mümkündür. Burada söz konusu olan erklerin ayrılma derecesidir; buna göre rejim

---

<sup>1</sup> **TURHAN, M.**, *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Diyarbakır, 1989, s. 21.

<sup>2</sup> **TURHAN**, a.g.e., s. 21.



“Sert Kuvvetler Ayrılığı” ve yahut “Yumuşak Kuvvetler Ayrılığı”na tabidir. İlk bahsetmiş olduğumuz rejime başkanlık rejimi adı verilmektedir ve burada erklerin birbirinden kesin bir biçimde ayrılması söz konusudur. İkinci rejim sisteminin adı parlamenter rejimdir ve burada erkler daha yumuşak ve dengeli bir biçimde birbirinden ayrılmıştır.

Yürütme organının yapısı açısından ise meclis ve başkanlık sistemleri “monist” (tekçi}, parlamenter sistemler ise “düalist” (ikici} yapıdadır. Meclis hükümeti rejimi ve başkanlık rejimi monist yapıya, parlamenter rejimler ise düalist yapıdadır. Monist yapılar için önemli olan yürütme yetkisinin tek bir organa verilip verilmediğidir. Bu organın tek bir kişi ve yahut kurul (college) olması önemli değildir, önemli olan yürütmenin tek bir organda toplanmış olmasıdır. Düalist yapılarda ise yürütme bir kişi (Devlet Başkanı) ile bir kurul (Bakanlar Kurulu) arasında bölünmüş olması esastır.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> ÖZBUDUN, E., *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2000, s. 305 vd.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### HÜKÜMET SİSTEMLERİ

#### I. KUVVETLER BİRLİĞİNE GÖRE SİYASAL REJİMLER

Yasama ve yürütme erklerinin tek bir elde toplanması kuvvetler birliği sistemlerini oluşturur. Bu iki türlü vuku bulmaktadır. Bunlardan ilki kuvvetlerin yürütmede birleşmesi; bu durumda mutlak monarşi veya diktatörlük –totaliter ve otoriter- rejiminden söz edilebilir. İkinci yapı ise kuvvetlerin yasamada, halk tarafından seçilmiş bir mecliste birleşmesi; “konvansiyonel”, ya da “meclis hükümeti” rejimleridir.<sup>4</sup>

##### A. Kuvvetlerin Yürütmede Birleşmesi

Bu birleşme türü mutlak monarşi veyahut diktatörlüktür. İktidar tek elde toplanmıştır. Bu yolla iktidar güçlenmiştir. Söz konusu birleşmede de iki ayrım yapmak olasıdır. İlki salt birleşmedir. Tekbir organ bütün görevleri yüklenmiştir. 1789 ihtilali öncesi Fransız monarşisi buna iyi bir örnektir. İkinci birleşme ise görece birleşmedir. Bu durumda görünürde iki organ olmasına rağmen bu organlardan biri baskındır ve güçlerin tümünü elinde tutar; ikinci organ ise sadece yapılanları onaylar. Modern diktatörler ve onların her söylediğini uygulayan meclisleri bu tipe en iyi örnektir.<sup>5</sup>

##### B. Kuvvetlerin Yasamada Birleşmesi

Kuvvetlerin yasamada birleşmesine “konvansiyonel rejim” ya da “meclis hükümeti rejimi” denmektedir. Konvansiyonel rejim terimi aslında çok da doğru bir kullanım da

---

<sup>4</sup> TURHAN, a.g.e, s.21.

<sup>5</sup> DUVERGER, M., *Siyasal Rejimler*, çev. Yaşar Gürbüz, İletişim yayımları, s. 30.

değildir; zira meclis hükümeti rejiminin önce Fransa’da Ulusal Konvansiyon döneminde uygulanmasından gelir.<sup>6</sup> 24 haziran 1793 Fransa anayasasında öngörülen bu hükümet sistemi, yirminci asırda daha çok Marxist düşünce sistemi içersisinde yer bulmuş, anayasal hükümet biçimi olarak da garb medeniyetleri tarafından çok da fazla benimsenmemiştir. Bunun nedenini tarihte aradığımızda Fransa’da Birinci Cumhuriyetin zor zamanlarında büyük yetkiler verilen “Kamu selameti komitesi” içinde esasen yetkilerin tek bir kişiye Robespierre’e geçmesi ve bunun ileride diktatörlüğe yol açmış olmasıdır. Terör ve diktatörlükten sorumlu tutulan bu sistem pek benimsenmemektedir.<sup>7</sup>

Meclis hükümetinin hükümeti rejiminin temellerini Rousseau’nun toplum sözleşmesi eserinde görmemiz mümkündür. Zira Rousseau bu konuda “*Egemenlik hangi nedenlerden ötürü başkasına bağlanmazsa, yine aynı nedenlerden ötürü bölünemez, çünkü, istem ya geneldir, ya değildir; ya halkın tümünün istemidir ya da sadece bir bölüğünün. Birinci durumda, açığa vurulan bu istem bir egemenlik işidir, yasayı oluşturur; ikincideyse sadece özel bir istem ya da bir yönetim işidir; çok çok, bir kararnamedir.*”<sup>8</sup> diyerek kuvvetlerin bir elde toplanması gerektiğini ortaya koymuştur. Rousseau kuvvetler ayrılığı prensibine değinir bunun sanal bir şey olduğundan bahseder. Egemenlik ilkesinin bölünmez olduğunu ve bunun yüzünden politikacıların egemenliği ilkeye göre değil konusuna göre ayırdıklarını söyler, aslında bahsettiği şey fonksiyonlar ayrımıdır. Burada egemenliğin yerine göre, yasama, yürütme, yargı, iç yönetim ve dış ilişkiler şeklinde ayrıma tabi tutulduğunu aslında bunların bir bütün olduğunu, bu bütünü bozup tekrar bir araya getirmeye çalışanların ise egemenliği işlevsiz kıldığını ve bocaladıklarını belirtir. Bunun sebebinin ise egemen güç üstündeki düşüncelerin yanlışlığına ve sonucu doğuran olayların egemen gücün parçası sanılmasından doğmaktadır der. Ona göre temel egemenlik işlemi yasadır ve diğerleri bunun sonucudur. Rousseau’nun bu düşüncelerini günümüz demokrasilerine uyguladığımızda, temsili demokrasilerde ulusun irade ve egemenliğinin tek dinamosu meclis olmuştur.

Konvansiyonel rejimin vizyonuna baktığımızda; yürütme iktidarının mecliste bulunduğunu ve aynı zamanda halka dayanan bu iktidarın halkın iradesini tam anlamıyla yansıtması gerekliliğini görmekteyiz. Bu hususla konvansiyonel rejim türlerinde parlamentonun tek meclislilik ilkesini benimsediğini tasavvur etmek hiç de yanlış olmaz. İkinci meclislerin halkın iradesini engelleyeceğinden korkulmakta ve buna binaen umumiyetle

<sup>6</sup> DUVERGER, a.g.e, s. 31.

<sup>7</sup> GÖZE, A., *Siyasal Düşünceler ve Yönetimler*, Beta, İstanbul, 1998, s. 554 vdd.

<sup>8</sup> ROUSSEAU, J. J., *Toplum Sözleşmesi*, çev. Alpagut Erenuluğ, Öteki Yayınevi, Ankara, 1999, s. 61.

tek meclis oluşturulmaktadır. Bu umde diğer rejim türlerindeki parlamenter anlayışı da etkilemiştir.<sup>9</sup>

Bu rejim türlerinde görülen ikinci bir özellikte meclisin kendi kendini toplantıya çağıra bilmesi ve öz fesih hakkıdır. Yasama organının ağırlık kazandığı bir anayasal sistemde, organın kendi kendini fesih etme hakkı şüphesiz ki doğaldır. Bu tür rejimlerin yürütme organının da gerektiğinde feshi yasamaya bırakılmıştır.<sup>10</sup>

Meclis hükümetinin önemli araçlarından biri de, meclisin yürütmenin almış olduğu kararları değiştirebilmesi ve hatta iptal edebilmesidir ki bunu yapabilmesi için meclisin, sürekli toplantı halinde olması gerekmektedir. Buna “meclisin istimrarı” (permanence) kuralı denir.<sup>11</sup>

Meclis hükümeti rejiminin önemini uygulamasından çok, diğer rejimlere yapmış olduğu etkiyle ele almamız daha doğru olacaktır. Zira bakıldığında görülecektir ki, şuan da her rejimde kabul edilen meclisin üstünlüğü ilkesini, ilk olarak meclis hükümeti rejimi ortaya koymuştur. Yine yarı doğrudan hükümet sisteminin araçlarının, başkanlık ve parlamenter rejimlerde uygulanmasının, konvansiyon kuramından etkilenecek olduğunu söylemek yanlış olmaz.<sup>12</sup>

## II. KUVVETLER AYRILIĞINA GÖRE SİYASAL REJİMLER

Daha öncede belirttiğimiz gibi, klasik anayasa hukuku açısından kuvvetler ayrılığına göre rejim sistemleri iki ye ayrılmaktadır. Bu ayrılma kuvvetlerin kesin ve sert ayrılması ve kuvvetlerin yumuşak ve dengeli ayrılmasına göre, rejime başkanlık rejimi veyahut parlamenter rejim adını yükler.

---

<sup>9</sup> TURHAN, a.g.e, s.27.

<sup>10</sup> TEZİÇ, E., *Anayasa Hukuku*, Beta, İstanbul, 1998, s. 396.

<sup>11</sup> TEZİÇ, a.g.e, s. 396.

<sup>12</sup> TURHAN, a.g.e, s. 30.

## A. Kuvvetlerin Sert Ayrılığı

Kuvvetlerin sert ayrılığında ortaya çıkan rejim sistemine başkanlık rejimi denmektedir. Bu sistemin en iyi örneğini gerek felsefesi ve gerekse tarihi niteliği açısından Amerika Birleşik Devletlerinde görmekteyiz. Montesquieu'nun Yasaların Ruhu adlı yapıtında İngiltere'yi örnek alarak işlediği yasama, yürütme ve yargı arasındaki ilişkiler ve bu doğrultuda gelişen Avrupa'nın en çağdaş kamu özgürlükleri, Amerika Anayasa anlayışını derinden etkilemiş ve bu suretle erklerin sert ayrılığı hususiyetle Amerikan Anayasa anlayışında yer bulmuş ve yön vermiştir.

Bir husus aydınlatmak gerekir ki otoriter nitelikteki başkancı rejimlerle, başkanlık rejimi aynı şey değildir; zira başkancı rejimler ABD'nin anayasal rejiminden etkilenip de anayasalarında başkanlık rejimi için kurumsal düzenlemeler yapan ve fakat ABD'de ki gibi bir başkanlık sistemi oturtamayan Latin Amerika devletlerinde görülen, başkanlık rejiminden bir sapma sonucu ortaya çıkan rejimlerdir.<sup>13</sup>

### 1. Başkanlık Rejimi

Başkanlık rejimi, daha öncede belirttiğimiz gibi anayasal çerçevede sert kuvvetler ayrılığına ve kuvvetlerin bağımsızlığına dayanır. Bu mantığın temelinde kuvvetlerin eşitliği ilkesi yatar. Bu eşitlik hukuki bir eşitliktir, uygulama ve siyasi açıdan bakıldığında ise, bu rejim sisteminde yürütmenin yasamaya üstünlüğü söz konusudur; işte bu sebeple bu rejim sistemi "başkanlık" olarak adlandırılmıştır.<sup>14</sup>

Bu rejim sisteminde kuvvetlerin bağımsızlığı, organların yapısında, fonksiyonlarında ve ilişkilerinde olmak üzere üç noktada toplanmaktadır.<sup>15</sup>

Şöyle ki her organın oluşması birbirinden ayrıdır; bu demek oluyor ki her organ için seçim mekanizması ayrı çalışmakta, yasama organı ve yürütme yetkisini kullanan başkan halk

---

<sup>13</sup> TEZİÇ, a.g.e, s. 421.

<sup>14</sup> TEZİÇ, a.g.e, s. 421.

<sup>15</sup> TEZİÇ, a.g.e, s. 421.

tarafından iki ayrı seçimle belirlenmektedir. Yürütme yasama organındaki çoğunluğun içinden çıkmaz.<sup>16</sup>

Bir diğer yandan da her organın fonksiyonları kısıtlanmıştır. Böyle bir durumda yasama organı kanunu koyarken, kanunun uygulanmasına katılamayacağı gibi, yine yürütmeye kanun uygulanması harici işlemlere katılamaz. Mahkemeler ise yargı harici erklere teşebbüsten muaftırlar.<sup>17</sup>

Son olarak da organlar arasındaki ilişkiler açısından bakıldığında da, organların hiçbiri ötekini etkileyemez ve etkilemek için bir araca da sahip değildir. Yürütme yasamayı fes edemediği gibi, yasamada siyasi sorumluluk nedeniyle yürütmeyi görevden uzaklaştırılmaz.<sup>18</sup>

Bu sistemin en iyi uygulandığını A.B.D’ de görmekteyiz; Nitekim Amerikan sisteminin kurucularına hakim olan temel düşüncelerden biri aşırı güçlü bir devletin yaratabileceği tehlikelerden kaçınmak idi.<sup>19</sup>

Amerikalılar Avrupa’daki merkezîyetçi mutlak monarşi tecrübesinin kaçınılmaz sonucunun güç toplanması ve zorbalığın yaratılması olduğunu düşünüyorlardı. Birinci tehlikeye (güç toplanmasına) karşı federalizmi, İkinci tehlikeye (zorbalığa) karşı kuvvetler ayrılığını öngördüler.<sup>20</sup>

Açıkça görülebileceği gibi amerikan siyasal felsefesinin gelişmesinde Montesquieu’nun “*Yasaların Ruhunu*” adlı yapıtı çok önemli bir rol oynamıştır. Montesquieu, İngiltere’deki kamu özgürlüklerinin diğer Avrupa ülkelerine oranla daha gelişmiş olmasını yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin birbirinden ayrı olmasına ve bir birlerini denetlemelerine bağlamaktaydı. İşte bu düşüncenin Amerikalıları derinden etkilediği görünmektedir.<sup>21</sup>

Hatta bunu Thomas Jefferson’ın şu sözlerinde bulabiliriz: “*Bizim uğruna mücadele ettiğimiz hükümet seçimli bir despotizm olmayıp, bir yandan özgürlük ilkelerine dayanan*

---

<sup>16</sup> TEZİÇ, E., *Anayasa Hukuku*, Beta, İstanbul, 1998, s. 421.

<sup>17</sup> TEZİÇ, a.g.e., s. 422.

<sup>18</sup> TEZİÇ, a.g.e., s. 422.

<sup>19</sup> ERDOĞAN, M., *Anayasal Demokrasi*, Siyasal Kitabevi, Ankara 2001, s . 172.

<sup>20</sup> ERDOĞAN, a.g.e., s. 173.

<sup>21</sup> TURHAN, M., *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, D.Ü.H.F. Yay, Diyarbakır 1989, s. 32.

*ama aynı zamanda güçlerin farklı organlar arasında bölünmesi ve dengelenmesini gerektiren bir hükümet idi; öyle ki, diğerleri tarafından fiilen dengelenip kısıtlanmadan, hiçbir güç kendi hukuki sınırlarını aşmamalıdır.”<sup>22</sup>*

Başkanlık rejimi deyimi ilk kez olarak gazeteciler tarafından kullanılmıştır. Walter Bagehot da İngiliz siyasal sistemini A.B.D.’nin siyasal sistemiyle karşılaştırırken başkanlık hükümeti terimini kullanmıştır. Woodrow Wilson Bagehot ’un Amerika Birleşik Devletleri için kullandığı başkanlık hükümeti deyimi yerine kongre hükümeti deyiminin daha doğru olacağını düşünerek Kitabının adını *Kongre Hükümeti* koymuştur.<sup>23</sup> Yalnız şu bir gerçek ki artık günümüzde dünyanın hemen hemen her tarafında Başkanlık sistemi denince A.B.D. akla gelmektedir.

#### **a. Başkanlık Sisteminin Özellikleri**

Yukarıda bahsetmiş olduğumuz sistemin kısaca özelliklerini saymak gerekirse şu şekilde maddeliye biliriz.

a) Başkanlık sistemi, katı bir güçler ayrımı ilkesine dayanır. Yasama ve yürütme güçleri birbirinden kesin olarak ayrılmıştır. Yürütme halkın seçtiği Başkan, yasama ise, Kongre tarafından yerine getirilir.

b) Başkan, yürütme görevini tek başına elinde tutar, Başkan, hem devlet başkanı, hem hükümet başkanı görevini yürütür. Devlet başkanın yanında, ayrıca bir hükümet başkanı yoktur. Bakanlık görevini yürütenler, doğrudan doğruya yalnız başkana karşı sorumludurlar.

c) Yürütmenin yasamayı dağıtması, yasamanın da yürütmeyi düşürmesi olanağı yoktur.

d) Yasama ile yürütme arasındaki kopukluğu gidermek üzere, bir <denetim ve denge> sistemi geliştirilmiştir.<sup>24</sup>

Bu sistem A.B.D.’de başarılı sonuçlar vermesine karşılık Latin Amerika ve Afrika ülkelerinde ise istenilen sonuç alınamamıştır. Uygulamada kolaylıkla kişisel yönetimlere dönmüştür. Peki acaba bu neden böyle olmuştur? Bunun nedenini sistemin tarihsel gelişiminde aramak gereklidir.

---

<sup>22</sup> ERDOĞAN, a.g.e., s. 173.

<sup>23</sup> TURHAN, a.g.e., s. 32

<sup>24</sup> GÖZÜBÜYÜK, A. Ş., *Anayasa Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara 2000, s. 34.

## b. Başkanlık Sisteminin Tarihsel Gelişimi

Başkanlık sisteminin tarihsel gelişimini A.B.D.'nin tarihsel gelişiminden ayrı incelemek mümkün değildir; zira bu sistem A.B.D.'nin tarihsel gelişim süreci içerisinde insan aklına bağlı bir şekilde tezahür etmiştir. Bunun içindir ki bu başlık altında ele alınan konuda A.B.D.'nin kuruluş dönemini görebilirsiniz.

On üç Amerikan kolonisi – Virginia, Massachusetts, New Hampshire, Maryland, Connecticut, Rhode Island, North Carolina, South Carolina, New York, Delaware, New Jersey, Pennsylvania, Georgia-<sup>25</sup> İngiltere'ye karşı ayaklanarak 4 Temmuz 1776 tarihinde <Bağımsızlık Bildirisini> yayımlamalarıyla on üç devlet niteliğini kazanmışlar ve 1777 yılında kabul ettikleri <Konfederasyon Maddeleri> ile zayıf ortak otoriteyi yaratmışlardır. Bu durumun işleyiş yönünden yarattığı aksaklıklar ve tesirsizlik, güçlü bir merkezi otoritenin varlığını gerekli kılıyordu. Basit konfederasyon ile doğmuş olan zayıf ortak otoritenin, bir federasyon ile güçlü merkezi otoriteye dönüşmesi gerekiyordu. Bu 17 Eylül 1787 Philadelphia Konvansiyonunda gerçekleşecekti. Bu toplantıda halen yürürlükte olan Amerika Birleşik Devletleri Ana Yasası kabul görerek yürürlüğe girmiştir.<sup>26</sup>

İşte bu oluşturulan anayasa ile başkanlık rejimi uygulanmaya başlamıştır. Bu rejim oluşturulurken anlaşılacağı üzere İngiltere'den esinlenilmiştir. Şu farkla ki, başkanlık rejimi, monarkın yerine seçimle göreve gelen bir başkan öngörmüştür. Bu bakımdan, Amerikan başkanlık rejimi, kökeninde, sınırlı monarşinin cumhuriyete dönüştürülmüş biçimidir. 18. y.y. da, İngiltere'de sınırlı monarşi rejiminde, kral ve bakanları yönetir, parlamento ise, kralın onaylaması ile yürürlüğe girebilen kanunlar yapardı.<sup>27</sup>

Görüldüğü gibi başkanlık rejimi Amerika da, İngiltere'den esinlenerek tarih süreci içinde insan aklının bir ürünü, teorik bir model olarak ortaya çıkmıştır. Son olarak şunu da belirtmek isterim ki bu rejimde dengeler büyük önem taşımaktadır. “*Checks and Balances*”, (frenler ve dengeler) işte bu terim sadece bunu anlatmak için türetilmiştir. Amerikan

<sup>25</sup> EROĞLU, C., *Çağdaş Devlet Düzenleri*, İmaj Yayıncılık, Ankara 2001, s. 65.

<sup>26</sup> ÇAM, E., *Çağdaş Devlet Sistemleri*, Der Yayınları, İstanbul 2000, s. 90 vd.

<sup>27</sup> TEZİÇ, a.g.e., s. 423.



başkanlık sisteminin kuvvetlerin ayrılmasına ve işbirliğine dayanan bir sistem olduğu bu sözle rahatlıkla anlatılabilir.

## 2. Başkanlık Sisteminin Amerika'daki İşleyişi

Diğer başlıklar altında anlattıklarımın anlaşılacağı üzere Amerikan anayasası her devlet gücünün ayrı organlar eliyle kullanılmasını öngörmüş ve bir organın diğer organın işlevlerini yerine getiremeyeceğini öngörmüştür.

Bu organlar işlevlere göre sıraladığımızda şöyle gruplandırılabilir.

- a) Yasama : Senato ve Temsilciler meclisinden oluşan iki Meclisli Kongre
- b) Yürütme : Başkan, Başkan Yardımcısı ve Bakanlar
- c) Yargı : Anayasada belirtilen tek mahkeme Federal Yüksek Mahkemesi.

Şimdi sırayla bunları irdeleyeceğim.

Yasama:

Yasama organı, Senato ve Temsilciler Meclisinden oluşan iki meclisli Kongredir. Yasama yetkileri bakımından Kongrenin iki meclisi eşit durumda bulunmakta, ancak Senato halkın gözünde daha saygınlık taşıyan bir kurum olarak bulunmaktadır. Senato, her eyaletten seçilen iki üyeden oluşan, toplam 100 üyelik bir meclistir. Temsilciler meclisi ise 435 üyeden teşekkül etmektedir.<sup>28</sup>

Temsilciler Meclisinin sayısı 1929'da yasa ile dondurulmuştur. Her on yılda bir yapılan nüfus sayımı sonrası, alınan sonuçlara göre bu 435 üyelik eyaletlere nüfusları oranında dağıtılır.

Temsilciler Meclisine seçilebilme koşulları: 25 yaş, yedi yıllık A.B.D. yurttaşlığı, aday olunan eyalette oturma. Senatoya seçilebilme koşulları: 30 yaş, dokuz yıllık A.B.D. yurttaşlığı, aday olunan eyalette oturma.<sup>29</sup>

Temsilciler iki yılda bir toptan, Senatörler iki yılda bir 1/3 oranında yenileniyorlar. Ayrıca, Temsilciler Meclisinde, genel kurulda oy kullanmayan, buna karşılık komisyonda oy hakkı bulunan beş delege daha var ki bunlar District of Columbia, Samoa, Virgin adaları,

<sup>28</sup> ŞAYLAN, G., *Çağdaş Siyasal Sistemler*, Ankara 1980, s. 102.

<sup>29</sup> EROĞLU, a.g.e., s. 83.

Guamdan iki yıllığına ve Porto Rico'dan dört yıllığına seçilen temsilcilerdir.<sup>30</sup> Senato'nun başkanı, Başkan yardımcısı olmakla birlikte bu görevi uygulamada yapmamaktadır. Temsilciler meclisin başkanlığını ise kendi içlerinden seçmiş oldukları Speaker yerine getirmektedir.<sup>31</sup>

Yasama meclisinin temel görevi yasa yapmaktır, bunun yanında yürütmeyi denetleme görevini de elinde bulundurmaktadır.

Kongre, kişilerin ve federe devletlerin anayasa ile tanınmış hak ve yetkilerine dokunmamak koşuluyla tekelinde olan yasa yapma gücünü anayasa sınırları içinde serbestçe kullanabilmektedir.<sup>32</sup>

Yasama her iki meclisin anlaşmasıyla yapılmaktadır; yalnız her iki meclise de gerek yasa açısından gerekse de yürütmenin denetlenmesi açısından bazı kendilerine özgü yetkiler tanınmıştır. Bu federalizm'in yapısı gereği ortaya çıkmıştır.

Bunlara örnek vermek gerekirse; anayasaya göre her türlü mali konular Temsilciler Meclisinde ortaya atılıp görüşmeye başlanabilir. Buna karşılık, Başkan tarafından yapılan atamaların ve uluslararası anlaşmaların Senato tarafından uygun bulunması zorunludur.<sup>33</sup> Temsilciler Meclisinin ise diğer bir kendine özgü yetkisi, başkanlık seçiminde ikinci seçimler kolejinde gerekli çoğunluğu sağlayamayan başkan adaylarının başarısızlığı karşısında, üç aday arasından Amerika Birleşik Devletleri başkanını seçme yetkisidir. Ancak, siyasi gelişim bu yetkinin kullanılmasını önlemiş bulunmaktadır.<sup>34</sup>

A.B.D.'de ki yasama organının yapısını ve yetkilerini kısaca anlatmış bulunmaktayım şimdi de A.B.D.'de yürütmeyi ele alacağım.

Yürütme:

Amerika da yürütme erki diyince aklımıza bir tek kişi gelmektedir; başkan. Yürütmenin bütün gücünü elinde tutmaktadır. Hem devlet başkanıdır, hem de yürütmenin başı. İşte bu yüzden Amerikan siyasal yapısına başkanlık rejimi denmektedir. Böyle bir durum parlamenter yapıda asla düşünülemez. Tekrar belirtmek gerekirse A.B.D.'de yürütme organı monisttir yani tekildir.<sup>35</sup>

---

<sup>30</sup> EROĞLU, a.g.e., s. 83.

<sup>31</sup> EROĞLU, a.g.e., s. 84 vd.

<sup>32</sup> ÇAM, a.g.e, s. 116.

<sup>33</sup> ŞAYLAN, a.g.e., s. 102.

<sup>34</sup> ÇAM, a.g.e, s. 116.

<sup>35</sup> ULUŞAHİN, N., *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*, Yetkin Yayınları, Ankara, 1999, s. 41.

Amerika birleşik devletlerinde başkanlık seçimlerine aday olabilmenin vatandaşlık, yaş, ve ikamet olmak üzere üç şartı vardır. Amerika birleşik devletleri anayasasına göre (m.2, b.1, f.4), başkan seçilebilmek için gerekli olan birinci şart, doğuştan Amerika Birleşik Devletler vatandaşı olmaktır. Dolayısıyla Amerika Birleşik Devletleri vatandaşlığını sonradan kazananlar başkanlık seçimlerinde aday olamazlar. Seçimlerde aday olabilmek için gerekli olan ikinci şart ise yaştır, 35 yaşın altındakiler aday olamazlar. Üçüncü ve son şart ise Amerika Birleşik Devletlerinde en az 14 yıl ikamet etmiş olmaktır, zira bu yılın altında ikamet edenler, başkanlığı aday olamazlar.<sup>36</sup>

Tabi bunların dışında bazı toplumsal koşulların olduğu da ileri sürülmektedir. Bunlar; ilk olarak diyebiliriz ki federal yada federe devlette önemli görevlerde bulunmak suretiyle devlet yönetiminde tecrübe kazanmak veya Cumhuriyetçi veya Demokrat Partide üst düzeyde yönetici olmak, ikinci olarak kuzeyli olmak, üçüncü olarak baskı gurupları tarafından kabul edilebilir bir takım özelliklere sahip olmak, dördüncü olarak kırsal alandan gelmiş ve iyi bir aile hayatına sahip olmak beşinci olarak Protestan, beyaz ve Kuzey Avrupa kökenli kısacası WASP (White Anglo-Saxon Protestan.)<sup>37</sup> olmak günümüze kadar gelen başkanlardan bunun tek istisnası Roman-Katolik olan John F. Kennedy'dir. Tabi günümüz açısından bakıldığında bu koşullara yenilerinin de eklendiğini göreceğiz. Bunlara örnek vermek gerekirse iyi bir vizyon, dış ilişkilerde tecrübe, retorik yani belagat yeteneği, iyi bir imaj, Amerikan ulusal çıkarlarını daimi önde tutmak ve Amerikanın milli ve manevi değerlerine bağlı olmak ve saygı göstermek.<sup>38</sup>

Amerika Birleşik Devletleri Anayasasına göre (m.2, b.1, f.1), başkanın görev süresi dört yıldır. Amerika Birleşik Devletler Başkanı ve Başkan Yardımcısı anayasa da yapılan 12'inci "Amendment"'a (Anayasanın 5'inci maddesine göre yapılan anayasa değişiklikleri) göre; halk tarafından, genel oyla, dört yıllık bir süre için seçilir, başkanlığın her hangi bir durumdan ötürü boşalması halinde kalan sürede başkan yardımcısı başkanlık yapar. Anayasaya göre, ülkenin durumu ne olursa olsun, başkanın seçiminin her dört yılda bir yapılması gerekir.<sup>39</sup> 1951 yılında kabul edilen 22'inci "Amendment" ile bir kişinin iki

---

<sup>36</sup> **GÖZLER, K.**, *Devlet Başkanları Bir karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi*, Ekin Kitabevi, Bursa, 2001, s.16.

<sup>37</sup> **EROĞLU**, a.g.e., s. 101.

<sup>38</sup> **ERDOĞAN TOSUN, G., TOSUN, T.**, *Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri*, Alfa, Haziran, 1999, s. 60.

<sup>39</sup> **YANIK, M.**, *Başkanlık Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği*, Alfa Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 1997, s.38.

defadan fazla ardarda başkan seçilmesi yasaklanmıştır.<sup>40</sup> Tabii şöyle bir istisnai durumu eklemek gerekir ki Başkanlığın boşalmasıyla Başkan olan Başkan yardımcısı iki yıldan az bir süre kala başkanlığa gelmişse, tekrar iki defa daha başkan seçilebilir.<sup>41</sup> Ardı ardına iki dönemden sonra yeniden başkan seçilebilmek için bir dönem ara verilmesi gerekir, bu aradan sonra aday olma yolu açıktır. Lakin bu değişiklikten öncede Amerikan siyasi anlayışında bu yönde bir anayasa geleneği olduğunu söylemek pekte yanlış olmaz; zira Başkan Washington ve Jefferson'un ardı ardına iki defa seçilip üçüncü kez seçilmeyi reddetmeleri böyle bir teamülü ortaya çıkarmıştı.<sup>42</sup> Taki Başkan F.D. Roosveelt'in 1944'de üst üste 4 kez başkan seçilmesine kadar. Bu durumu düzeltmek amacıyla, Truman döneminde (1947) yukarıda söz ettiğimiz değişiklikten<sup>43</sup> bu yana ise, Eisenhower, Regan, Clinton ve W. Bush iki defa başkan seçilmeyi başarabilmiştir.<sup>44</sup>

İlk başkan olan Washington, delegelerin oybirliği ile seçilmiş, daha sonra ise siyasi partilerin kurulması ve sistemin gelişmesi ile bir usule bağlanmıştır.<sup>45</sup>

Anayasaya göre başkan ve başkan yardımcısı iki dereceli genel oyla seçilmesine rağmen gerçekte bunlar tek dereceli seçimle seçilmektedir.<sup>46</sup>

Başkanlık seçimleri Kasım ayının ilk Pazartisini izleyen Salı günü yapılır. Bu seçimlerde doğrudan başkan seçilmez, başkanı seçecek olan “ikinci seçmenler (*electors*)” seçilir. Her eyaletten o eyaletin çıkardığı temsilci ve senatör sayısı kadar ikinci seçmen seçilir. Toplam 538 ikinci seçmen vardır (100 senatör+435 Temsilciler Meclisi üyesi+Columbia için 3 delege). Bunların oluşturduğu topluluğa, “seçim koleji (*electoral college* )” denir. İkinci seçmenler “tek turlu liste usûlü” ile seçilirler. Bir eyalette en çok oyu elde eden bir listedeki bütün ikinci seçmenler seçilmiş olur. İkinci seçmenler, seçilmelerini izleyen Aralık ayının ikinci Çarşambasını izleyen Pazartesi günü kendi eyaletlerinin başkentlerinde toplanıp başkan seçimi için oylarını atmaktadırlar. İkinci seçmenler, “emredici vekâlet” ilkesi uyarınca oy

---

<sup>40</sup> GÖZLER, K., *Devlet Başkanları Bir karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi*, Ekin Kitabevi, Bursa, 2001, s.16.

<sup>41</sup> YANIK, a.g.e, s.38 vd.

<sup>42</sup> YANIK, a.g.e, s.38.

<sup>43</sup> ERDOĞAN TOSUN, G., TOSUN, T., *Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri*, Alfa, Haziran, 1999, s. 60. Aynı Zamanda bkz. ÇAM, E., *Çağdaş Devlet Sistemleri*, Der Yayınları, İstanbul, 2000, s. 101 ve YANIK, M., *Başkanlık Sistemi ve Türkiyede Uygulanabilirliği*, Alfa Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 1997, s.38.

<sup>44</sup> GÖZLER, a.g.e, s.16.

<sup>45</sup> YANIK, a.g.e., s.39.

<sup>46</sup> YANIK, M., *Başkanlık Sistemi ve Türkiyede Uygulanabilirliği*, Alfa Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 1997, s.39. Aynı Zamanda Bkz. ÇAM, E., *Çağdaş Devlet Sistemleri*, Der Yayınları, İstanbul, 2000, s. 98.

kullanırlar. Yani daha önceden desteklediklerini açıkladıkları aday için oy kullanırlar. Bu oylar izleyen yılın 6 Ocak gününde Temsilciler Meclisi ve Senatonun Kongre halinde toplanmasında sayılırlar ve daha çok oy toplayan aday, Kongre tarafından seçilmiş ilân edilir.<sup>47</sup> Başkanın seçilebilmesi için ikinci seçmenlerin mutlak çoğunluğunun oyunu alması gerekir ki bu da 270 oy demektir. Başkan adaylardan herhangi biri bu çoğunluğu sağlayamazsa, federal kongrenin temsilcileri üç aday arasından en fazla oyu alanı başkan olarak seçmektedirler. Başkanın seçiminden sonra delegelerin en çok oyunu alan kişide başkan yardımcısı olur, başkan yardımcıları eşit oy alırlarsa senato bunlara arasında gizli oyla birini başkan yardımcısı seçer.<sup>48</sup> Bu istisnai durum, amerikan siyasi tarihinde sadece iki kez gerçekleşmiştir.<sup>49</sup> 1801’de Thomas Jefferson, 1825’de J. Quincy Adams mutlak çoğunluk oyu çıkmadığı için temsilciler meclisi tarafından başkan seçilmiştir. Başkanın temsilciler meclisi tarafından belirlenmesi durumunda oylama federe devletlere göre yapılır ve 50 federe devletin 26 altından oy alan aday başkan seçilir. Başkan seçim kolejinin üyeleri bağlı buldukları federe devletin seçmenleri tarafından seçilir. Oylama çoğunluk esasına göredir ve federe devletler belirli siyasi renge sahip ikinci seçmenleri seçmek zorundadır. Başkan seçmenleri önceleri federe devletlerin kendi kongreleri tarafından seçilirken, daha sonraları halk tarafından genel oyla seçilme yöntemine gidildi.<sup>50</sup>

Şu andaki yapıyı özetlersek Başkan iki dereceli bir seçimle seçiliyor. İkinci seçmenlerin sayısı Kongre üye sayısına eşit bu yapının adı başkan seçim koleji. Bunlar Eyaletlerdeki seçmenler tarafından parti üyeleri arasından seçiliyorlar. Parti üyeleri de kendi adaylarının lehine oy kullandıkları için aslında seçmenler dolaylı olarak başkanı seçmiş bulunuyorlar.

Başkanın göreve başlaması 1933 tarihli 20’nci *Amendment*’a göre, bu şekilde seçilen Başkan, 20 Ocak günü Yüksek Mahkeme Başkanının (*Chief Justice*) huzurunda, Kitab-ı Mukaddes üzerine “Birleşik Devletler başkanlık görevini bağlılıkla yapacağına ve Birleşik

---

<sup>47</sup> GÖZLER, a.g.e., s.17.

<sup>48</sup> YANIK, a.g.e., s.40.

<sup>49</sup> ERDOĞAN TOSUN, G., TOSUN, T., *Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri*, Alfa, Haziran, 1999, s. 61. Aynı Zamana Bkz. YANIK, M., *Başkanlık Sistemi ve Türkiyede Uygulanabilirliği*, Alfa Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 1997, s.40.

<sup>50</sup> ERDOĞAN TOSUN, TOSUN, a.g.e., s. 61.

Devletler Anayasasını koruyacağına, kollayacağına ve savunacağına” yemin eder (m.2, b.1, f.7).<sup>51</sup>,

Başkanın görev süresinin sona ermesi ise iki şekilde olur, birincisi Başkanın görevi normal olarak, dört yıllık görev süresinin dolmasıyla sona erer. İkinci olarak başkanın görevi “ölüm”, “istifa”, “görevden uzaklaştırılma” hallerinde de sona erer (m.2, b.1, f.4).<sup>52</sup>

Başkan kendi başkan yardımcısı ve bakanlarıyla gelir ve gider. Başkan yardımcısı başkanla aynı koşullar içerisinde seçilir ve göreve gelir, diğer bakanlar ise başkanın ataması ve Senatonun onayıyla göreve başlarlar. Belki adından dolayı başkan yardımcısının görev ve yetkilerinin fazla olması beklenebilir; ancak bu hiçte öyle değildir. Başkan yardımcısı çok silik bir konumda bulunmaktadır. Başkan yardımcısının görevleri arasında en önemlisi başkanın ölümü, başkanın geçici olarak görevine yerine getirememesi hallerinde bu görevi üstlenmesidir.<sup>53</sup> Başkanın normal dört yıllık görev süresi dolmadan, “ölüm”, “istifa”, “görevden uzaklaştırılma” sebepleriyle başkanlık makamı boşalabilir (m.2, b.1, f.4). Bu sebeplerin dışında Başkanın “makamının yetki ve görevlerini yerine getirmede yetersizlik” içinde bulunması durumunda da başkanlık makamı boşalır (m.2, b.1, f.4). Bu son halin içine, başkanın sürekli hastalığı, temyiz kudretini yitirmesi gibi nedenlerle başkanlık görevini yapamayacak durumda olması girer. Bu hallerde, başkanlık görevi, başkan yardımcısına geçer (m.2, b.1, f.4). Yani başkan yardımcısı, başkan olur (25’inci *Amendment*, Bölüm 1). Başkan Yardımcısı bu durumda “vekil başkan” değil; kelimenin tam anlamıyla bir “başkan” haline gelir. Başkan yardımcısı, başkanın geri kalan görev süresi boyunca görevde kalır. 1901’den buya 5 adet Başkan Yardımcısı Başkan olmuştur.<sup>54</sup> Bununla birlikte başkan yardımcısının birde vekil başkanlık görevi vardır, başkanın hastalanması gibi bazı durumlarda görevini geçici olarak yerine getiremeyecek bir durumda olabilir. 1967 tarihli 25’inci *Amendment*’a göre, Başkan, Temsilciler Meclisi Başkanına ve Senatonun *pro tempore* Başkanına, başkanlık görevinin gereklerini yerine getiremeyecek bir durumda bulunduğunu bildiren birer mektup gönderirse, başkanlık görev ve yetkileri başkan yardımcısı tarafından “vekil başkan” sıfatıyla yerine getirilir.<sup>55</sup>

---

<sup>51</sup> GÖZLER, a.g.e, s.17.

<sup>52</sup> GÖZLER, a.g.e, s.17.

<sup>53</sup> EROĞLU, a.g.e., s. 104.

<sup>54</sup> GÖZLER, a.g.e., s.17

<sup>55</sup> GÖZLER, a.g.e., s.18.

Eğer başkan görevini yapamayacak duruma düşmesine rağmen, Temsilciler Meclisi Başkanına ve Senatonun *pro tempore* Başkanına mektup göndererek görevini başkan yardımcısına devretmek için istemde bulunmazsa, başkan yardımcısı, bakanların çoğunluğunun onayını alarak, Temsilciler Meclisi Başkanı ve Senatonun *pro tempore* Başkanına birer yazı göndererek başkanlık görevini ve yetkilerini “vekil başkan” olarak re'sen üstlenir. Eğer Başkan yetersizlik içinde bulunmadığını bildirerek buna itiraz ederse, başkan yardımcısı ve hükümetin çoğunluğu Temsilciler Meclisi ve Senato Başkanlarına birer mektup göndererek buna direnebilirler ve başkan yardımcısı başkanlık görevini üstlenmeye devam edebilir. Bu durumda Kongre 48 saat içinde toplanır ve her iki Meclisin üçte iki çoğunluğuyla Başkan Yardımcısının görevde kalıp kalmayacağına karar verir. Bu çoğunlukla karar veremiyorsa Başkan tekrar başkanlık görevine geri döner. Başkan yardımcısının ikinci bir görevi ise Senatoya başkanlık etmektir; yalnız bunu uygulamada hiç kullanmaz; burada da şöyle bir istisna söz konusudur. Senato oylamaları sonucunda eşitlik var ise başkan yardımcısının oyuna başvurulur.<sup>56</sup> Bunun dışında Başkan Yardımcısı *National Security Council*'in üyesidir. Başkan Yardımcısı keza *Cabinet* toplantılarına da katılır. İlk başlarda Başkan Yardımcılığı önemsiz bir makam olarak görülürken daha sonraları Başkanların ölümü, istifası, vb. sebeplerden görevden ayrılması üzerine bunların Başkanlığa geçme hadiseleri artınca, bu makam önemsenen bir makam oldu. Roosevelt'in ölümüyle Truman, Kennedy'nin ölümüyle Johnson bu yolla Başkan olmuşlardır.<sup>57</sup>

Başkanın yetkilerine gelince, Başkan her şeyden önce devletin başı olarak ABD'nin sembolüdür ve milli birliği temsil eder. Dolayısıyla hükümet şefi, parti lideri ve devletin temsilcisi şeklinde üç fonksiyona sahiptir.<sup>58</sup> Başkan yürütmenin başıdır, federal devleti yönetir, yasaların uygulanmasını sağlar, federal memurların atanmasını sağlar, ülkenin dış politikasını yönetir, başkumandandır, af yetkisine haizdir, özerk ve devredilmiş düzenleme yetkilerine sahiptir ve yasaları veto yetkisi vardır.<sup>59</sup> Amerika Birleşik Devletlerinde Başkanın sahip olduğu geri gönderme yetkisine veto denmektedir. Amerika Birleşik Devletlerinde İki çeşit veto uygulaması vardır normal veto ve cep vetosu. Başkanın vetosu oldukça etkilidir. Zira Başkanın vetosunun aşılabilmesi için aynı kanun tasarısının Temsilciler Meclisi ve Senatonun üçte iki çoğunluğuyla kabul etmesi gerekir ki, bu oldukça güçtür. Örneğin, 1787 ile 1988 yılları arasında 2469 kanun tasarısı Başkan tarafından veto edilmiş bunların sadece %

<sup>56</sup> GÖZLER, a.g.e., s.19.

<sup>57</sup> YANIK, a.g.e., s.50. GÖZLER, a.g.e., s.19

<sup>58</sup> KUZU, B., *Türkiye İçin Başkanlık Sistemi*, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1997, s. 20.

<sup>59</sup> GÖZE, A., *Siyasal Düşünceler ve Yönetimler*, Beta, İstanbul 1998, s. 494.

6'sı Kongre tarafından üçte ikilik çoğunlukla tekrar kabul edilebilmiştir. Buna en çarpıcı örnek ise Roosevelt'in 12 yıllık başkanlık döneminde Kongre kararlarını 631 kez veto etmiş olmasına karşılık Kongrenin bu vetoları sadece 10 defa aşabilmiş olmasıdır.<sup>60</sup> Ayrıca Başkan Kongreyi veya meclislerden birini toplantıya çağırabilme, kongreye mesaj yollama ve gerekli tedbirleri tavsiye etme, kongrenin toplantı dönemini kapatma ve Kongrenin vermiş olduğu kredileri harcamayı reddetme yetkilerine de sahiptir.<sup>61</sup>

Başkanın yasama önerme yetkisi bulunmamaktadır. Buna karşın, başkan kamu oyunu çeşitli yollarla etkileyerek ve yasaların yapımı için kongreye mesajlar göndererek yasamayı etkilemeye çalışır.

A.B.D.'de başkanın siyasi sorumluluğu yoktur, başkan bu konuda yalnızca seçmenlerine karşı sorumludur. Başkanın sorumluluğu sadece cezai anlamda mümkündür. Bu da demek oluyor ki Amerika da başkan sadece cezai sorumluluk sebep gösterilerek görevinden uzaklaştırılabilir. Bu yola "impeachment" denmektedir. Amerika Birleşik Devletleri Anayasasına göre Başkanın, "ihamet", "zimmet" ve "diğer ağır cürüm ve kabahatler"den dolayı "cezaî sorumluluğu" vardır (m.2, b.4). Başkan bu suçlardan dolayı suçlandırılıp mahkum edilirse görevinden alınmış olur (m.2, b.4). Suçlandırma (*impeachment*) yetkisi Temsilciler Meclisine aittir (m.1, b.2, f.7). Temsilciler Meclisi Başkan hakkında *impeachment* usûlünün açılmasına karar verince, *Judiciary Committee*'yi görevlendirir. *Judiciary Committee*'nin raporundan sonra Başkanın suçlandırılıp suçlandırılmaması konusunda nihai oylamayı yapar. Temsilciler Meclisi tarafından suçlandırılan Başkanı yargılama yetkisi ise Senatoya aittir (m.1, b.3, f.6). Başkanın yargılanması söz konusu olduğunda Senatoya Yüksek Mahkeme Başkanı (*Chief Justice*) başkanlık eder (m.1, b.3, f.6). Senato, mahkumiyet kararını ancak hazır bulunan üyelerinin üçte ikisinin oyuyla verebilir (m.1, b.3, f.6). Mahkumiyet halinde verilecek ceza, görevden alınma cezası ile Birleşik Devletlerde her türlü ücretli, fahri veya güveni gerektiren görevden mahrumiyet cezasından ibarettir (m.1, b.3, f.7). Bununla birlikte, Senato tarafından mahkum edilen Başkan, kanunun öngördüğü biçimde ayrıca takip, muhakeme ve cezaya tâbi tutulabilir (m.1, b.3, f.7 ). Burada olumlu karar çıkması için üçte

---

<sup>60</sup> DERELİ, E., *Karşılaştırmalı Bir Bakışla A.B.D. ve Fransa Siyasal Sistemleri*, Der Yayınları, İstanbul, 1998, s.45. GÖZLER, K., *Devlet Başkanları Bir karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi*, Ekin Kitabevi, Bursa, 2001, s. 35.

<sup>61</sup> EROĞLU, a.g.e., s. 104. GÖZLER, K., a.g.e., s. 28 vdd.



ikilik çoğunluğun sağlanması şarttır. Bugüne kadar bu yöntem üçdefa işletilmiştir 1868’de Andrew Johnson’a, 1975’de Richard Nixon’a ve 1998’de Bill Clinton’a karşı.<sup>62</sup>

Hukukî sorumluluk Açısından da Yüksek Mahkeme 1997 yılında *Clinton v. Jones* davasında, bu konuda karar vermek imkanını bulmuştur, Mahkeme, başkanın görevi dışındaki özel fiillerinden dolayı, özel kişiler tarafından başkana karşı hukuk davası açılmasında başkanlık görevinin yerine getirilmesi bakımından herhangi bir sakınca görmemiş ve kimsenin kanunların üstünde olmadığı gerekçesiyle görevdeki başkana karşı hukuk davası açılabileceğine karar vermiştir.<sup>63</sup>

Amerika Birleşik Devletlerinde Parlamenter sitem mantığındaki gibi bakanlıklar ve bakanlar kurulu yoktur. Bunların yerine Anayasada Departmanlar vardır. Bu departmanların başında Sekreterler bulunmaktadır. Kabinenin ise genel siyaseti belirleme yetkisi bulunmamaktadır. Kabine bu yapıda bir istişare, danışma organı niteliğindedir. Buna en somut örnek, ABD başkanlarından (1861-1865) Abraham Lincoln Kabineye bir öneri getirir. Bu öneriyi kendi dışında herkes karşı çıkar. Sonuçta Lincoln, “yedi hayır, bir evet; evetler kazandı” diyerek toplantıyı bitirir<sup>64</sup>

Bunlarla birlikte ayrıca, geniş bir başkanlık teşkilatı bulunmaktadır. Bunların başında bizim cumhurbaşkanlığı genel sekreterliğini andıran Beyaz Saray Ofisi yer almaktadır 1901’de beş, on çalışanı olan bu ofis günümüzde yüzlerce personele sahiptir. Görevliler counsel, counsellor, assistant to the president, special adviser, special consultant, special assistant gibi ünvanlara sahiptir, esasen hepside bir tür danışmanlık işlevini yerine getirmektedir. Bununla birlikte 1939’da Başkan F.D. Roosevelt tarafından kurulan Başkanın yürütme ofisi bulunmaktadır. Çeşitli birimlerden oluşan bu örgütün, yapısındaki en önemli birimler: Bütçe tasarısını hazırlayan, bütçenin uygulanmasını izleyen ve çeşitli görevleri olan Yönetim ve Bütçe Ofisi, 1946’da kurulan ve üç ekonomistten oluşan ve başkana ekonomik danışmanlık görevi yapan Ekonomi Danışmanları Konseyi, 1947’de kurulan Başkan, Başkan Yardımcısı, Devlet Sekreteri (=Dışişleri Sekreteri), Savunma Sekreteri, Genelkurmay Başkanı ve CIA Müdüründen Müteşekkil ve Başkana ulusal savunma konusunda ve dış politika hakkında danışmanlık yapan Milli Güvenlik Konseyi; Bu Konseye Başkan gerekli gördüğü

---

<sup>62</sup> GÖZLER, a.g.e, s.24.

<sup>63</sup> GÖZLER, K., *Devlet Başkanları Bir karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi*, Ekin Kitabevi, Bursa, 2001, s.27.

<sup>64</sup> ÇAM, E., *Çağdaş Devlet Sistemleri*, Der Yayınları, İstanbul, 2000, s. 102. GÖZLER, a.g.e., s. 20 vdd.

kişileri de davet edebilir. Ve son olarak da 1947’de kurulan İstihbarattan sorumlu bulunan Merkezi İstihbarat Ajansıdır.<sup>65</sup>

Yargı:

Amerika Birleşik Devletlerinde her federe devletin kendi yargı sistemi ve federe devletin de federal yargı sistemi vardır.

Federe devlet yargıçıları genellikle seçimle göreve gelirler, federal devlet yargıçıları ise, genellikle Senatonun onayı ile başkan tarafından göreve getirilirler.

Federal adalet sistemi üç derecelidir. District Mahkemeleri, Temyiz Mahkemeleri ve Yüksek Mahkeme.

Yüksek Mahkeme anayasayı aykırılık iddialarını def’i yolu ile inceleyen ve son sözü söyleyen mahkeme olması bakımından önemlidir.<sup>66</sup> Federal anayasada öngörülen tek mahkemede budur. Bir başkan ile sekiz üyeden oluşmaktadır. Başkan ve üyeler A.B.D. başkanı tarafından atanmakta ve yaşam boyu bu görevde kalma haklarına sahiptirler. Bu atma tabi ki Senatonun oyuna bağlı olmaktadır. Bu üyelerin görevden alınmaları ancak “impeachment” yoluyla mümkün olmaktadır.<sup>67</sup>

Yüksek Mahkemenin görevlerini sıralamak gerekirse:

- 1- Anayasadan federal yasalardan, A.B.D.’nin taraf olduğu uluslar arası anlaşmalardan kaynaklanan.
- 2- Eyaletleri birbiriyle yada federal devletle karşı karşıya getiren.
- 3- Bir eyaletin başka bir eyaletin yurttaşlarına karşı açtığı.
- 4- Yabancı ülke temsilcilerinin taraf olduğu davalara bakmaktadır.<sup>68</sup>

---

<sup>65</sup> ÇAM, E., *Çağdaş Devlet Sistemleri*, Der Yayınları, İstanbul, 2000, s. 102. GÖZLER, a.g.e., s. 20 vdd..

EROĞLU, a.g.e., s. 107 vd.

<sup>66</sup> GÖZE, a.g.e., s. 500.

<sup>67</sup> EROĞLU, a.g.e., s. 113.

<sup>68</sup> EROĞLU, a.g.e., s. 113 – 114.

## B. Kuvvetlerin İşbirliği

Kuvvetlerin işbirliği yine bir kuvvetler ayrılığı rejimi olup kuvvetlerin sert ayrılmadığı yani ılımlı ayrıldığı bir rejim sistemidir. Bu rejim sisteminde, organlar arasındaki işbirliği, her birinin bağımsızlığı ile değil, birbirlerine bağımlı olmaları ve karşılıklı etkileme yolları ile gerçekleşmektedir. Amaç yasama ve yürütme arasındaki ilişkileri asgariye indirmek değil, sistematik olarak bu ilişkileri kolaylaştırmak ve artırmaktır. O yüzden bu rejim sistemine ılımlı kuvvetler ayrılığı yerine kuvvetlerin işbirliği terimi rahatlıkla kullanılabilir.<sup>69</sup>

### 1. Parlamenter Rejim

Parlamenter rejimde, yasama ve yürütme arasındaki işbirliğini iki açıdan ele alabiliriz. Bunlardan ilki fonksiyonel yani işlevsel, ikincisi ise organikdir. Fonksiyonel açıdan bakıldığında yasama ve yürütmenin yasaların yapılma sürecinde işbirliği yapmak zorunluluğunu görmekteyiz. Umumiyetle yasaların yapım süreci şöyle ilerler, yasa yürütme tarafından hazırlandıktan sonra, yasama organına sunar, yasama organı bunu genel kurulda görüşükten sonra, yasa oylamaya sunulur kabul edilir veya edilmez. Kabul edilen yasaların uygulanabilmesi için ise yürütme organı yine birtakım işlemler yapmak zorundadır.<sup>70</sup>

Organik açıdan ise işbirliği; yürütmenin yasama organı içinden çıkması demektir. Başbakan ve bakanlar parlamento içindeki çoğunluktan çıktıkları gibi, cumhuriyetlerde yürütmenin sorumsuz kanadı olan cumhur başkanı da parlamento tarafından belirlenir.<sup>71</sup>

Leon D. Epstein parlamenter rejimi yürütme otoritesinin yasamadan çıktığı ve yürütmenin yasamaya karşı siyasal sorumluluğu bulunan bir anayasal hükümet biçimi olarak tanımlamaktadır.<sup>72</sup>

Görüldüğü üzere burada parlamenter rejimi başkanlık rejiminden ayıran iki unsur ön plana çıkmaktadır ki bunlar; yürütmenin yasamadan doğması ve yürütmenin yasamaya karşı sorumluluğudur. Parlamenter hükümetlerde bakanlar kurulu ve bakanlar kurulunun başı olan

<sup>69</sup> TEZİÇ, E., *Anayasa Hukuku*, Beta, İstanbul, 1998, s. 399.

<sup>70</sup> TURHAN, M., *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Diyarbakır, 1989, s.43.

<sup>71</sup> TURHAN, a.g.e., s.43.

<sup>72</sup> LIJPHART, A., *Çağdaş Demokrasiler Yirmibir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydışmacı Yönetim Örüntüleri*, çev. E. Öbudun, Ersin Onulduran, Yetkin Yayınları, Ankara, 1996, s. 62.

başbakan yasama organına karşı siyasal açıdan sorumluluk taşımaktadır. Yani başbakan ve bakanlar kurulu yasama organının güvenini kazanmalı ve bu güveni sürdürebilmelidir; aksi takdirde yasama organı vereceği güvensizlik oyuyla veya gensoru yoluyla başbakanın ve kabinesinin görevine her an son verebilir. Hatırlanacağı üzere, daha önce bahsettiğimiz gibi başkanlık rejiminde kati suretle yasama organı yürütmeyi siyasal sorumluluk yoluna giderek, güvensizlik oyuyla veya gensoruyla görevinden alma olanağı bulunmamaktaydı. İşte bu olgu parlamenter sistem ve başkanlık sisteminin bir ayraç'ı olarak klasik anayasa hukukunda yer bulmuştur.<sup>73</sup>

## 2. Yarı Başkanlık Sistemi

Fransa'da IV. Cumhuriyetin başarısız rejiminin ardından V. Cumhuriyet'in istikrarlı bir demokrasi yaratmaktaki başarısı, konunun uzmanlarını Fransa'nın bu dönemde benimsediği hükümet sistemini incelemeye yöneltmiştir. 1958 Fransız Anayasası'nın 1962'de geçirdiği değişiklikle, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi esası benimsenmiş böylelikle yeni bir model ortaya çıkmıştır. İlk olarak Weimar Cumhuriyeti'nin ortaya koyup uyguladığı bu model, literatürde iki kutuplu yürütme, bölünmüş yürütme, parlamenter başkanlık cumhuriyeti, yarı başkanlık hükümeti, yarı parlamenter sistem gibi isimlerle ifade edilmektedir. S. Matthew Shugart ve John M. Carey ise, bu ifadelerden farklı olarak, yürütme gücünün halk tarafından seçilen cumhurbaşkanı ile başbakan ve kabinesi arasında paylaşıldığı bu sistemleri, devlet başkanının yetkilerinin derecesine göre, başbakancı-başkanlık ve başbakancı-parlamenter olmak üzere sınıflandırmaktadırlar. Bu sistemlerin ifadesinde en yaygın olarak kullanılan deyim ise yarı başkanlık sistemidir.<sup>74</sup>

Yarı başkanlık sistemleri, başkanlık yönetimi ile parlamenter yönetimin bazı unsurlarını birleştiren bir ara ya da melez hükümet modeli olarak tanımlanabilir; bu sistemler devlet başkanının doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesi ve oldukça geniş anayasal yetkilere sahip olması yönünden başkanlık sistemine, parlamentonun güvenine tabi bir başbakanın ve bakanlar kurulunun varlığı açısından da parlamenter sisteme benzemektedir. Burada olmazsa olmaz unsur, devlet başkanının halk tarafından seçilmesi şartıdır. Buna ek

<sup>73</sup> **TURHAN, M.**, *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Diyarbakır, 1989, s.43 vd.

<sup>74</sup> **YAZICI, S.**, *Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2002, s. 91.

olarak, devlet başkanının tek başına kullanabileceği önemli anayasal yetkilerinin de olması gerekir. Aksi takdirde Anayasanın devlet başkanına önemsiz ve sembolik yetkiler sunduğu veya devlet başkanına tanınan anayasal yetkiler geniş olsa bile, ülkenin siyasi kültürü ve anayasa gelenekleri bakımından bunların kullanımının güç veya imkansız olduğu örnekler, - devlet başkanı halk tarafından seçilse dahi -uygulamada yarı başkanlık görüntüsü altında parlamenter sistem gibi işlemektedirler. Bir hükümet sisteminin parlamenter mi, yoksa yarı başkanlık sistemi mi olduğu, devlet başkanının anayasal yetkilerinin genişliği ile bu yetkilerin uygulamada ne ölçüde kullanılabilirdiği ile alakalıdır. Devlet başkanının ise yetkilerini kullanma derecesi, anayasal düzenlemeler kadar siyasi şartlara da bağlıdır. Siyasi partilerden birinin parlamentoda mutlak çoğunluk elde edebilmesi veya edememesi, devlet başkanının parlamentoya hakim olan çoğunlukla aynı siyasi eğilime sahip olması veya olmaması, gibi durumlar sistemin işleyişini önemli ölçüde etkilemektedir. Devlet başkanı ile parlamento çoğunluğu aynı siyasi eğilimi paylaştığı takdirde, siyasi süreç, yarı başkanlık sisteminin kurallarına göre işlediği halde devlet başkanı ile parlamento çoğunluğunun farklı siyasi eğilimlere sahip olması durumunda bu süreç, parlamentarizme benzer bir form almaktadır.<sup>75</sup>

Ergun Özbudunun da belirttiği gibi bu bağlamda bazı yazarlar, bir yarı başkanlık sisteminden çok, siyasal şartlara göre başkanlık sistemiyle parlamentarizm arasında gidip gelen bir sistemden söz edilmesinin daha doğru olacağını savunmuşlar; başkanla parlamentonun çoğunluğunun, dolayısıyla hükümet'in aynı partiye mensup oldukları takdirde sistemin başkanlık sistemine, aksi halde parlamentarizme benzer şekilde işleyeceğini belirtmişlerdir.<sup>76</sup>

Bu terimi siyaset bilimi ve anayasa hukuku literatürüne kazandıran Duverger'de bu yazarlarla aynı görüşü paylaşmakta V. Cumhuriyet'in kurumsal ve anayasal özelliklerinden esinlenerek bu tür sistemler için yarı başkanlık deyimini kullanmasına karşın, yarı başkanlık sistemlerini başkanlık ve parlamentarizm arasında bir ara kurumsal düzenleme olarak ifade etmeyip, meclis çoğunluğunun cumhurbaşkanını destekleyip desteklememesine göre başkanlık ve parlamentarizm evreleri arasında gidip gelme olarak tanımlamaktadır. Bu tanım incelenirken, kastın bu iki rejim arasında gidip gelme süreci olduğunu, ne saf başkanlığı ne de

<sup>75</sup> YAZICI, S., *Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2002, s. 91vd.

<sup>76</sup> ÖZBUDUN, E., *Demokrasiye Geçiş Sürecinde Anayasa Yapımı*, Bilgi Yayın Evi, Ankara, 1993, s.138 vd.

saf parlamentarizmi yaratmadığını; sistemin, ancak bunlardan birine daha yakın bir biçimde işlemekte olduğunu belirtmek gerekir. Duverger, bir sistemin yarı başkanlık olarak tanımlanması için, Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, Cumhurbaşkanının önemli yetkilere sahip olması, Yürütme görevini yerine getiren ve meclisin güvenine tabi olan bir başbakan ve kabinenin bulunması şartlarını ön koşmaktadır.<sup>77</sup>

Yazara göre, bu şartları karşılayan ülkeler: Fransa, Finlandiya, Avusturya, İrlanda, İzlanda, Weimar Cumhuriyeti (1919-1933) ve 1976 Anayasası'na göre Portekiz'dir. Duverger devlet başkanlarının sahip olduğu yetkinin derecesine göre bu ülkeleri şöyle sınıflandırmıştır: devlet başkanlığına sembolik yetkiler sunulan, devlet başkanlığı ile hükümetin dengede olduğu ve bu makamın çok geniş yetkilerle donatıldığı ülkeler.<sup>78</sup>

a. Devlet Başkanlığına Sembolik Yetkiler Sunulduğu Ülkeler: Bu gruba örnek Avusturya, İrlanda ve İzlanda verilebilir. Bu ülkelerin anayasaları, yarı başkanlık niteliğine sahip olduğu halde, siyasi uygulamaları parlamentarizme benzemektedir. Bu ülkelerin rejim sistemlerinde devlet başkanları genel oyla seçilmesine ve kendilerine birtakım yetkiler tanınmasına karşın, parlamenter sistemi uygulayan Almanya, modern İtalya ve Büyük Britanya devlet başkanları gibi davranmaktadırlar. Bunun anlamı bu ülke devlet başkanlarının, başbakanlarının kendisine sunduğu tüm kararları onayladığı anlamına gelmektedir. Aslında kullandıkları ve sahip oldukları tek gerçek yetki ve ayrıcalık, başbakanı seçmektir. Tabi ki, bu ülkelerin devlet başkanlarının da mota mot şekilde birbirlerine benzer davrandıklarını söylemek yanlış olur; zira kişisel yetkilerin kullanımına bakıldığında, devlet başkanlarının İrlanda'da İzlanda'dan Avusturya'da da İrlanda'dan fazla bu kişisel yetkileri kullanmaları aralarında birtakım farklar olduğuna örnektir.<sup>79</sup>

b. Devlet Başkanlığı İle Hükümetin Dengede Olması: Duverger, yarı başkanlık sistemini kabul eden anayasaların hükümet diarşisi yarattıklarını dile getirmektedir. Bu anayasalara

---

<sup>77</sup> **DUVERGER, M.**, *Yeni Bir Siyasal Sistem Modeli Yarı Başkanlık Hükümeti*, Devlet ve Hukuk, M. TURHAN, Gündoğan Yayınları, Ankara, s. 68. **YAZICI, S.**, *Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2002, s. 93

<sup>78</sup> **DUVERGER**, a.g.m., s. 70. **YAZICI**, a.g.e., s. 93.

<sup>79</sup> **DUVERGER**, a.g.m., s. 71vdd. **YAZICI**, a.g.e., s. 94.

bakıldığında, halk tarafından seçilen geniş yetkilere sahip bir devlet başkanını ve bunun yanında, parlamentonun güvenine tabi yürütmeden sorumlu başbakanı ve kabinesini görmekteyiz, bu da devlet hayatında bir düalizme yol açmaktadır. Buna karşılık, uygulamaya bakıldığında, bu ikileşme, başbakanın yürütmenin başı rolünün zayıfladığı Fransa'da ve devlet başkanının yetkilerinin sembolik nitelik taşıdığı Avusturya, İrlanda ve İzlanda gibi ülkelerde görünüşte kalmaktadır. Buna karşılık, gerçek ikileşmenin de uygulamada olduğu ülkelerde yok değildir, devlet başkanları ile başbakanların nispeten eşit yetkilere sahip olduğu Finlandiya, Portekiz ve Weimar Cumhuriyeti gibi ülkeler bu tipe örnek gösterilebilir.<sup>80</sup>

### c. Devlet Başkanlığına Geniş Yetkilerin Verildiği Ülkeler

Bu guruba içerisinde yer alan tek örnek Fransa V. Cumhuriyetidir.

#### a. Yarı Başkanlık Sistemine Bir Örnek Fransa

Fransız V. Cumhuriyeti yürütmenin güçlendirilmesi temeli üzerine oturtulmuştur ve bu sistem Yarı Başkanlık Sistemi" diye adlandırılmıştır.<sup>81</sup>

1958 Anayasası, yürütmenin yetkilerini, yasamanın aleyhine, genişletmiş bununla da kalmayıp hükümeti değil devlet başkanını güçlendirmiştir. Bu yetkiler klasik anlamdaki devlet başkanına tanınan yetkilerden bir hayli fazladır. Amaç Fransız halkının kahramanı olan De Gaulle'ü kurumsallaştırmaktır.<sup>82</sup>

Fransız V. Cumhuriyetinin sitemini anlayabilmek için bu ülkedeki siyasal gelişmelerin tarihine kısa bir bakışta bulunmak gereklidir.<sup>83</sup>

Fransız İhtilali sonrası meşruti monarşi dönemine geçmiş olan Fransa da, kral ve soyluların bu modeli benimsememeleri ve Fransa ile Avrupa krallıkları arasında savaş patlak

---

<sup>80</sup>DUVERGER, a.g.m., s. 78 vdd. YAZICI, S., *Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2002, s. 94.

<sup>81</sup>ŞIVGIN, H., *Türkiye için Umut Krizden Çıkış-Yeniden Yapılanma ve Başkanlık Sistemi*, Türk Dünyasında Demokrasiyi Geliştirme Vakfı, Ankara, 1997, s. 74.

<sup>82</sup>TANİLLİ, S., *Devlet ve Demokrasi*, Çağdaş Yayınları, İstanbul 1996, s. 317.

<sup>83</sup>ŞIVGIN, a.g.e., s. 74.

vermesi nedeniyle uzun ömürlü olmayan meşruti monarşi, 1792’de bu ülkede Cumhuriyet ilan edilmesiyle son bulmuştur. Bunun ardından Cumhuriyeti ilan edilmiş ve kral ile kraliçe de idam edilerek, yasama ve yürütme yetkileri “Konvansiyon” adlı mecliste toplanmıştır. Bu meclis dünyada meclis hükümeti modelinin ilk örneği olarak tezahür etmiştir. Fransa’da bu kuvvetlerin meclisin tekelinde toplanması ulusal egemenlik teorisiyle desteklenerek anayasal düzeyde “meclis üstünlüğü” anlayışının köklü bir geleneğe yaslanması sonucunu vermişti.<sup>84</sup>

XIX. yüzyılın “cumhuriyetçileri” “ulusal iradenin” temsil edildiği yer olarak yasamayı ön plana çıkarmışlar, Fransa’daki siyasal kutuplaşma “cumhuriyetçi-kralcı” ekseninden “sağ-sol” eksenine oturtulmuştur. Sol kesim “meclis üstünlüğü”nü demokrasinin bir gereği olarak görmeye devam etmiştir.<sup>85</sup>

Fransa’da III. Cumhuriyetin 1870 yılında ilan edilmesi ve 1875 yılında anayasal yapıya kavuşturulması ülkede ki “cumhuriyet-krallık” tartışmasını sona erdiren, Dünyada ilk “parlamentar cumhuriyet” rejimi olma unvanını ele geçirmiş ve Alman işgaline kadar (1940) sürmüştür.<sup>86</sup>

Tam bir metinden oluşmayan anayasaya sahip III. Cumhuriyet tam anlamıyla bir meclis üstünlüğü dönemi olmuştur; hatta öyle ki, fesih yetkisine sahip olan cumhurbaşkanı, bu dönemde bu yetkisini bir kez bile kullanamamıştır. III. Cumhuriyet Fransa’sı, seçim sisteminin de yardımıyla, parlamentoda çok sayıda disiplinli siyasi partinin temsil edildiği bir dönem olmuş; bu nedenle de III. Cumhuriyetin 65 yıllık yaşamında 100’den fazla hükümet kurulmuş, hükümetlerin ortalama ömrü 8 ayı aşamamıştır.<sup>87</sup>

Toplumsal ve siyasal çatışmaların büyük ölçüde artarak yaşandığı bu dönemin, geniş ölçüde siyasal organizasyondan kaynaklanan feci bir askeri yenilgiyle sona ermesi, Fransız halkının bilincinde “parlamentarizm”in kötü izler bırakmasına ve parlamentonun yanı sıra “participatif” de ağır yara almasına yol açmıştır. Buna rağmen belirtmek gerekir ki, toplumsal

---

<sup>84</sup> ŞIVGIN, H., *Türkiye için Umut Krizden Çıkış-Yeniden Yapılanma ve Başkanlık Sistemi*, Türk Dünyasında Demokrasiyi Geliştirme Vakfı, Ankara, 1997, s. 74.

<sup>85</sup> ŞIVGIN, a.g.e., s. 74.

<sup>86</sup> ŞIVGIN, a.g.e., s. 75.

<sup>87</sup> ŞIVGIN, a.g.e., s. 75.



bunalımlar ve sert siyasal /sınıfsal mücadelelere rağmen, III. Cumhuriyet, Fransa'nın emperyalist siyasette büyük kazançlar sağladığı ve ekonomik gelişmede önemli merhaleler aştığı bir dönem niteliğini de yansıtmaktadır. Bunun temelinde ise, Fransa'nın güçlü bir merkeziyetçi bürokrasi geleneğine sahip olması ile açıklanmaktadır. Bu kadar çok iktidar değişikliğine rağmen, siyasal kimlikli olmayan düzenli bir bürokrasinin varlığı ve etkili işleyişi III. Cumhuriyeti Fransa tarihinin “en uzun” siyasal rejimi olmasına olanak vermiştir.<sup>88</sup>

Fransa 1944 yılı ortalarında Alman işgalinden kurtulduktan hemen sonra yeni bir anayasa yapma çalışmasına girişmiştir. Ne var ki Anayasayı yapma göreviyle genel oydan çıkan Kurucu Meclis'in meclisin yapacağı ve tümüyle meclis üstünlüğüne dayalı parlamenter model halk oylamasıyla reddedilmiştir. Yeni seçilen Kurucu Meclis'in yaptığı ve bir öncekinin yumuşatılmış biçimi olan 1946 anayasası ise, az bir farkla da olsa halk oylamasında kabul edilmiş ve Fransa'da IV. Cumhuriyet dönemi başlamıştır. II. Dünya Savaşının ulusal kahraman General De Gaulle ise IV. Cumhuriyetin anayasal sistemini boykot etmiş ve köyünde “beklemeye” çekilmiştir.<sup>89</sup>

Dünya çapındaki “dekolonizasyon” süreci IV. Cumhuriyeti de etkilemiş bunun bir yansıması olarak Fransa'da büyük bunalımlar yaşanmıştır. İlk Önce Uzak Doğu'da, daha sonra Cezayir'de patlak veren bağımsızlık savaşları, rejimi zora sokmuş Fransız halkı yeni toplumsal arayışlara girişmiştir. Bu dönemin bir başka özelliği de soğuk savaşın etkisini gösterdiği ve dünyanın iki kutupdaki güç merkezleri etrafında odaklandığı bir dönem oluşudur. Fransa'da Komünist Partinin seçimlerde % 25-27lik oy oranı ile 1947'ye kadar iktidar koalisyonunun ortağı olması ve çalışanlar ile entelektüeller arasında sahip olduğu büyük prestiji nedeniyle, bir NATO üyesi olan Fransa'da iktidar ortaklığından uzaklaştırılabilmekte ve bu da ülkeyi zora sokmaktadır.<sup>90</sup>

Savaş sonrası Fransa'sı kurmuş olduğu IV. Cumhuriyet rejimiyle döneme ayak uyduramamış kitlesel boyutlara varabilen toplumsal çatışmalar meydana gelmiş ve seçim

---

<sup>88</sup> ŞIVGIN, H., *Türkiye için Umut Krizden Çıkış-Yeniden Yapılanma ve Başkanlık Sistemi*, Türk Dünyasında Demokrasiyi Geliştirme Vakfı, Ankara, 1997, s. 75 vd.

<sup>89</sup> ŞIVGIN, a.g.e., s. 76.

<sup>90</sup> ŞIVGIN, a.g.e., s. 76 vd.

sisteminden kaynaklanan sonuçlarla da desteklenen bir parlamento bölünmüşlüğü içinde Fransa hızlı bir biçimde kaosa itilmiştir. V. Cumhuriyetin kurulmuş olduğu 1958 yılına kadar geçen 12 yıl içinde 20 hükümet iktidara gelmiş, rejim 1958 yılında bir askeri darbeye yıkılmış ve De Gaulle Cezayirde ayaklanan ordu'nun isteği üzerine, başbakanlıkla ve yeni anayasayı hazırlamakla görevlendirilmiş, bugünkü sistemin temellerini atmıştır.<sup>91</sup>

V. Cumhuriyetin rejim sisteminin kuruluşunda belirleyici olan unsurların başında Cezayir bağımsızlık savaşının tam bir bataklığa dönüşmesi ve 1946-58 yılları arasındaki siyasal ve toplumsal istikrarsızlıklar ve bunların temelinde ki, Fransız halkının siyasal partilere siyasetçilere ve siyasal sistemin tümüne karşı uyanan derin güvensizliğin de payı olduğunu söylemek gerekir.<sup>92</sup>

Böyle bir kaos ortamında kurtarıcı gözüyle bakılan “ulusal kahraman” De Gaulle eski sistemi tamamen değiştirerek kendi fikriyatına uygun bir anayasayı Fransız halkına büyük bir çoğunluk la kabul ettirmeyi başarabilmiştir ve unutulmamalıdır ki bu rejim modeli General De Gaulle tarafından kendi düşünce sistemine uygun olarak “dizayn” edilmiş olup, sistemin işleyişinde De Gaulle sonrası ortaya çıkan dönüşümler de dikkatle değerlendirilmelidir.<sup>93</sup>

1958 Fransız anayasası'na göre, yürütme organı devlet başkanı olan Cumhurbaşkanı ile Başbakan ve bakanlardan oluşan hükümetten meydana gelmektedir,<sup>94</sup> yani parlamenter rejimin özüne uygun olarak düalist bir yapı arz etmektedir. Yalnız belirtmemiz gereken bir konu vardır ki burada parlamenter rejimin sorumsuz ve dolayısı yetkisiz kanadı veyahut yetki bakımından büyük bir ölçüde kısıtlanmış kanadı olan Cumhurbaşkanı, diğer parlamenter rejim sistemlerine oranla çok büyük yetkilerle donatılmış, seçiminde genel oya dayanan yöntem esas alınmış ve bu bağlamda yarı başkanlık adını almıştır. Zira bunun sebebini Fransa'nın siyasi tarihine biraz olsun değinerek anlatmaya çalıştım. Lakin konumuz bu tarihi

---

<sup>91</sup> ŞIVGIN, H., *Türkiye için Umut Krizden Çıkış-Yeniden Yapılanma ve Başkanlık Sistemi*, Türk Dünyasında Demokrasiyi Geliştirme Vakfı, Ankara, 1997, s. 77.

<sup>92</sup> ŞIVGIN, a.g.e., s. 77.

<sup>93</sup> ŞIVGIN, a.g.e., s. 77 vd.

<sup>94</sup> ERDOĞAN TOSUN, G., TOSUN, T., *Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri*, Alfa, Haziran, 1999, s. 100.

olayın gelişiminden öte devlet başkanlarının şu anki konumu olduğu için, bunu fazla açamayarak, bir an önce Fransa'daki yapıya geçip devlet başkanının konumunu aktarmayı uygun görüyorum.

### **b. Cumhurbaşkanı'nın Seçimi**

Devlet başkanın seçim yöntemi 1958 anayasası'nın 6. ve 7. maddelerinde düzenlenmiş olup, bu maddeler 1962'de değişikliğe tabi tutulmuştur. Söz konusu maddelerin değişim öncesinde Cumhurbaşkanı'nın seçimi hakkında buyurduğu emir; devlet başkanının 7 yıllık bir süre için milletvekilleri, senatörler, il meclisleri üyeleri ve belediye meclisleri üyeleri tarafından seçilmesiydi. Cumhurbaşkanı seçenlerin ulusal seçmen kolejinin oluşturulmaları nedeniyle, seçim yöntemi dolaylı bir niteliğe sahipti. 28 Ekim 1962 tarihli referandumun ardından yapılan Anayasa değişikliği ile devlet başkanının seçimi genel oyla doğrudan seçim yöntemine çevrilmiştir.

Cumhurbaşkanlığına aday olacak kişinin parlamento üyeleri, ekonomik ve sosyal konsey üyeleri, belediye meclisi üyeleri veya en az 10 ili temsil eden belediye reisleri tarafından aday gösterilmesi gerekir. Bununla birlikte Anayasa Konseyinin de bu adaylığı kabul etmesi şartı vardır.<sup>95</sup>

Devlet başkanlığı seçimi sırasında tüm ülke seçim bölgesi olarak kabul edilmektedir. Gizli oy kullanılarak yapılan seçimler iki türlü çoğunluk usulüne göre yapılmaktadır. Yani adaylardan biri ilk turda mutlak çoğunluğu sağlayamadığı takdirde ki bu geçerli oyların yarısından bir fazlasıdır, ikinci tura geçilmektedir. İlk turda en fazla oyu alan iki aday, 15 gün sonra yapılan ikinci turda yarışmakta ve bu turda geçerli oyların çoğunluğunu alan aday devlet başkanı seçilmiş olmaktadır.<sup>96</sup>

Cumhurbaşkanı görev süresi 7 yıldır; bir kez seçilen başkanın ikinci kez tekrar adaylığını koyup seçilebilmesi mümkündür. Devlet başkanın ölümü veyahut rahatsızlığı gibi durumlarda, Senato başkanı azaltılmış yetkilerle vekâlet eder, fakat ne meclisi feshedebilmekte, ne de referanduma başvurabilmektedir.<sup>97</sup> Cumhurbaşkanı'nın istifası, ölümü, Anayasa Konseyi'nin yetersizlik öngörüsü gibi istisnai durumlarda, en az 20, en çok 35 gün

<sup>95</sup> ERDOĞAN TOSUN, G., TOSUN, T., *Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri*, Alfa, Haziran, 1999, s. 100.

<sup>96</sup> ERDOĞAN TOSUN, TOSUN, a.g.e., s. 100.

<sup>97</sup> DERELİ, E., *Karşılaştırmalı Bir Bakışla ABD ve Fransa Sistemleri*, Der Yayınları, İstanbul, 1998, s.52.

içerisinde seçime gidilir. Belirli süreler içinde seçim gününü saptama yetkisi hükümete aittir. Cumhurbaşkanı'nın genel oylu direkt seçim sistemiyle, halk tarafından seçilmesi ona biryolda ulusun temsilcisi sıfatını kazandırır ve ulusal egemenliği de, Millet Meclisi dibi katılma hakkını verir.<sup>98</sup>

### c. Cumhurbaşkanı'nın Görev ve Yetkileri

V. Cumhuriyet'ti kuran 1958 Anayasası'nın yürürlüğe girmesiyle devlet başkanları Fransa'da geniş yetkilere sahip olmuşlardır. Bunda anayasanın olduğu kadar uygulamanın da önemi çok büyüktür.<sup>99</sup> Anayasanın 8-18.maddeleri Cumhurbaşkanı'na tanınan yetkileri düzenlenmiştir. Bu yetkileri kendine özgü normal yetkileri ve olağanüstü yetkiler olmak üzere iki grupta toplamak mümkündür. Normal yetkilerini dört grupta toplayabiliriz; bunlar hükümete ve idari örgütlere karşı olan yetkiler, yargısal yetkiler, parlamentoya karşı olan yetkiler ve referandum yetkisidir. Bunların bir kısmı cumhurbaşkanının kendine özgü normal yetkileridir. “Özel” ya da “kendine özgü” yetkilerden kasıt, bu yetkilerin Cumhurbaşkanı tarafından serbestçe ve kendi isteğiyle kullanılması, herhangi bir kişi yada organ tarafından engellenememesidir. Bu tanımları açmak gerekirse; Devlet başkanının kendine özgü yetkileri, karşı imza kuralına uymaksızın, bir başka deyişle ilgili bakanın yan imzasına ve hükümetin, parlamento ya da herhangi bir makamın veyahut başka bir organın önerisine gerek kalmadan kullanılabilirdiği yetkileridir<sup>100</sup> Duverger Anayasa'nın Cumhurbaşkanı'na fazla yetki tanımamış olmasına rağmen, tanınan özel yetkilerin bazılarının önemli olduğunu vurgulamıştır.<sup>101</sup>

İlk olarak Cumhurbaşkanı'nın normal yetkilerini ele alalım.

Hükümet ve idari örgütlere karşı olan yetkiler içinde şüphesiz ilk akla gelecek olan hükümetin atanmasıyla ilgili olanlar, burada kasıt başbakan ve bakanların atanması ile ilgili olan yetkililerdir. Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında olduğu gibi, Fransa Anayasası da Cumhurbaşkanı'na başbakanı atama yetkisini ve yine benzer bir şekilde başbakanın önerisiyle

<sup>98</sup> ÇAM E., *Devlet Sistemleri*, Der Yayınları, İstanbul, 2000, s. 162 vdd.

<sup>99</sup> YAZICI, S., *Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2002, s. 94.

<sup>100</sup> DUVERGER, M., *Seçimle Gelen Krallar*, çev . N.i Erkut, Kelebek Yayınları, İstanbul, 1986, s. 172.

<sup>101</sup> DUVERGER, a.g.e. , s.125

hükümetin bakanlarını atama yetkisini vermiştir. Bununla beraber devlet başkanı atadığı başbakanın görevine kendi isteğiyle son veremez, başbakanın görevi ancak hükümetin toplu olarak istifa etmesiyle, yani kabinenin istifasıyla son bulur. Yine Türkiye'yle paralel olarak Anayasa devlet başkanına, Başbakanı atama konusunda sınırlandırıcı bir hüküm taşımasa bile, teamülden doğan bir sınırlandırma mevcuttur. Bunla şunu kastederim : Gerek Türkiye'de, gerekse Fransa'da Devlet başkanları, mücbir bir sebep olmadıkça parlamento çoğunluğu tarafından tutulmayan birisini başbakan aday olarak atamaz. Örnekleme gerekirse de Fransa da cumhurbaşkanı meclisi dağıtmadıkça parlamento çoğunluğu tarafından tutulmayan birisini başbakan aday olarak atayamaz.<sup>102</sup>

Fransız Anayasası ayrıca Cumhurbaşkanına üst düzey sivil kamu görevlilerini atama yetkisi vermiştir ki bu yetkiler Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın Türkiye devlet başkanına verdiği yetkilerle benzerlik taşımaktadır; Örneğin; Fransa devlet başkanı yasaların anayasaya uygunluğunu denetlemekle görevli olan Anayasa Konseyi'nin dokuz üyesinden üçünü ve Anayasa Konseyinin Başkanını atamaktadır. Yasaların anayasaya uygunluğu bizde Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenmektedir ve anayasa mahkemeleri üyeleri de T.C. Anayasasının 104. maddesine göre Cumhurbaşkanınca seçilir. Ayrıca Fransız Anayasası devlet başkanına yabancı ülkelere elçi ve özel temsilcilerin atanması, yabancı elçilerle özel temsilcilerin kabul edilmesi gibi yetkileri de vermektedir ki gene bu yetkiler benzer bir şekilde bizim devlet başkanımıza da bizim anayasamız tarafından 104. maddeyle verilmiştir. Ayrıca Fransız devlet başkanı Bakanlar Konseyi'ne başkanlık yapar ve Fransa askeri güçlerinin de şefidir.<sup>103</sup>

Cumhurbaşkanı'nın parlamentoya karşı olan yetkileri içinde birinci önceliği Meclisi dağıtma yetkisi alır. Cumhurbaşkanı bu yetkisini tek başına ve kendi takdirine bağlı olarak kullansa da, kararı Başbakana ve iki meclisin başkanlarına danıştıktan sonra alabilir.<sup>104</sup> Cumhurbaşkanı bu yetkisini genellikle şu iki durumda kullanır:

1- Hükümetin meclis çoğunluğuyla olan anlaşmazlığından dolayı güvensizlik nedeni ile düşmesi durumunda,

---

<sup>102</sup> ERDOĞAN TOSUN, G., TOSUN, T., *Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri*, Alfa, Haziran, 1999, s. 101.

<sup>103</sup> ERDOĞAN TOSUN, TOSUN, a.g.e., s. 101.

<sup>104</sup> ERDOĞAN TOSUN, TOSUN, a.g.e., s. 102.

2- Cumhurbaşkanının kendisi de aynı görüşte ise, ya da hükümet bunalımı olmasa bile halkı bölen bir sorun varsa<sup>105</sup>

Bu kararın alınması durumunda, en az 20, en çok 40 gün içinde genel seçimlere gidilmesi gerekmektedir. Böyle bir durumda, yeni seçimle ile oluşan meclis için bir yıl geçmeden yeni dağıtma kararı alınmaz.<sup>106</sup>

Cumhurbaşkanının parlamento karşı olan diğer bir yetkisi, parlamentoya mesaj gönderme yetkisidir. Cumhurbaşkanı bu yetkiyi kullanarak hükümetin sözcüsü gibi görünmeden parlamento ile diyalog kurar.<sup>107</sup> Yalnız bu mesajların etkisi oldukça sınırlıdır ve parlamento üyeleri çok nadir durumlarda mesajların etkisi altında kalırlar. Duverger parlamentoya mesaj gönderme usulünden hiçbir zaman yararlanılmamakta olduğunu, başkanların daha ziyade ulusa mesajlar göndermeyi tercih ettiklerini belirtmektedir.<sup>108</sup>

Cumhurbaşkanı parlamentonun kabul ettiği yasaları 15 gün içerisinde onaylar ve yürürlüğe girmesini sağlar. Bu süre içinde kanunu parlamentoya geri gönderip, ikinci kez görüşülmesi talebinde bulunabilir. Kanun ikinci kez görüşüldüğü takdirde, önüne gelen kanunu aynı şekilde yayınlamak zorundadır, burada da Fransız Anayasası Türk Anayasası ile paralellik göstermektedir.<sup>109</sup> Fransa devlet başkanı, aynı zamanda yasaların yürürlüğe girmesiyle ilişkili olan yasaların ve antlaşmaların yayınlanmasından önce, bunların Anayasaya uygunluğunun araştırılması ve incelenmesi amacıyla Anayasa Konseyi'ni harekete geçirme hakkına da sahiptir. Bu hak devlet başkanı haricinde, baş bakana, meclis başkanlarına ve birlikte hareket eden 60 meclis üyesine de tanınmıştır.<sup>110</sup>

Cumhurbaşkanının bunların yanında yargısal yetkileri de vardır; bunların başında Yüksek Yargıçlar Konseyi'ne başkanlık etmek ve üst düzey yargıçları atamak vardır. Bunun haricinde Yargı ile ilgili iki önemli yetkisi daha vardır ki, bunlar kendine özgü yetkiler olmayıp, başbakan ya da ilgili bakanın katılımı ile kullanılır. Bu yetkilere örnek olarak,

<sup>105</sup> ERDOĞAN TOSUN, TOSUN, a.g.e, s. 102.

<sup>106</sup> ÇAM, a.g.e., s. 165.

<sup>107</sup> DERELİ, E., *Karşılaştırmalı Bir Bakışla ABD ve Fransa Sistemleri*, Der Yayınları, İstanbul, 1998, s.55.

<sup>108</sup> DUVERGER, M., *Seçimle Gelen Krallar*, çev . N.i Erkut, Kelebek Yayınları, İstanbul, 1986, s.129

<sup>109</sup> ÇAM, a.g.e, s. 166.

<sup>110</sup> DERELİ, E., *Karşılaştırmalı Bir Bakışla ABD ve Fransa Sistemleri*, Der Yayınları, İstanbul, 1998, s.56.

yasaların anayasaya uygunluğunu denetlemekle görevli olan Anayasa Konseyi üyelerinin ortak kararname ile atanması verilebilir. Bununla birlikte Başbakanın da imzalayacağı bir kararname ile Yüksek Hakimler Kurulu üyelerini de atar, bu kurulun görüşünü alarak suçlulara ilişkin af yetkisini kullanabilir.<sup>111</sup> Bununla birlikte Fransız Danıştay'ının 1947 'de verdiği bir kararla af yetkisi geleneksel olarak yan onay olmadan kullanılmaz. Duverger ise bu yetkinin cumhurbaşkanınca tek imzayla kullanılabilir, kişisel bir yetki olduğunu belirtir, ve bunun krallara özgü bir ayrıcalık olduğunu söyler. Bu yetkinin kullanılmasına başbakan hiç bir zaman karşı çıkmamakta ve imzasını esirgememektedir<sup>112</sup>

Fransız devlet başkanı'nın kendine özgü bir diğer yetkisi, belirli kuruluşların başkanlığını yapmasıdır. Bakanlıklar arası Konsey ve komitelere, Ulusal Savunma Yüksek Konsey'ine ve komitelere, Yargıçlar Yüksek Konsey'ine başkanlık eder.<sup>113</sup>

Cumhurbaşkanının karşı bir imzaya gerek duymaksızın kullandığı, büyük bir öneme haiz olan bir diğer yetkisi, referanduma başvurma yetkisidir. Fakat bu ayrıcalığı başkana özgü bir yetki olarak kabul etmek pek mümkün gözükmemektedir.<sup>114</sup> Anayasanın 11'inci maddesine göre, Cumhurbaşkanı ancak hükümetin teklifi ile bir kanun tasarısını referanduma götürebilir, buradan da anlaşılacağı gibi hükümetin bu teklifi bir ön koşuldur. Hükümet bu teklifini iki şekilde gündeme getirebilir. Bulardan ilki meclis görüşmeleri yapılırken cumhurbaşkanına bu teklifin ulaştırılması, ikincisi ise her iki meclisin önerisi olarak ortaya konulmasıdır. Yani bu yetki ya Cumhurbaşkanı ile hükümetin, ya da cumhurbaşkanı ile parlamentonun ortak yetkisi şeklinde doğabilir. Burada referandum inisiyatifi hükümet ve parlamentonun elinde bulunmaktadır. Cumhurbaşkanı bunların önerilerini isterse kabul edebilir; yani kabul etme zorunluluğu yoktur, fakat onların görüşlerini almadan hareket edemez.<sup>115</sup> Tabi uygulamaya bakıldığında, De Gaulle'ün cumhurbaşkanlığı sırasında konuya ilişkin girişimler her zaman De Gaule'den gelmiş, hükümet başkanın önerisine uyararak, gerekli referandum önerisini hazırlamıştır.<sup>116</sup> Anayasada 1993'de yapılan ve Ulusal Meclis ile Senato tarafından 26 Temmuz 1995'de kabul edilen değişikliklerle, Anayasa'nın 11. ve

<sup>111</sup> ERDOĞAN TOSUN, TOSUN, *Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri*, Alfa, Haziran, 1999, s. 103.

<sup>112</sup> DUVERGER, M., *Seçimle Gelen Krallar*, çev. N.i Erkut, Kelebek Yayınları, İstanbul, 1986, s.125

<sup>113</sup> DERELİ, a.g.e., s.57.

<sup>114</sup> DUVERGER, a.g.e., s. 126

<sup>115</sup> DUVERGER, a.g.e., s. 126

<sup>116</sup> DUVERGER, M., *Siyasal Rejimler*, çev. Yaşar Gürbüz, İletişim yayımları

28.maddelerinde düzenlemelere gidilmiş. 11. madde de yapılan yeni düzenlemelerle, referandum'un kamu hizmetlerinde olduğu kadar, ekonomik ve sosyal politikalar konusunda ki yasamalar için de uygulanabilirliği kabul edilmiştir. Fakat yasamanın buna ilişkin oy kullanma hakkı bulunmamaktadır.<sup>117</sup>

Fransız Anayasasının 16. maddesi “Cumhuriyetin müesseseleri (kuruluşları), milletin bağımsızlığı, ülkenin (toprak) bütünlüğü veya milletlerarası taahhütlerin (yükümlülüklerin) yerine getirilmesi vahim ve yakın bir şekilde tehlikeye maruz kaldığı ve anayasaya dayalı kamu erklerinin (anayasal kamu organlarının) muntazam şekilde idaresi kesintiye uğradığı zaman, cumhurbaşkanı, başbakan, iki meclis başkanları ve anayasa konseyi ile resmen istişareyi müteakip durumun gerektirdiği tedbirleri alır.”<sup>118</sup> Lafzıyla devlet başkanlığı makamını güçlendiren en önemli hükmü ortaya koymuştur, bunlar aslında istisnai durumlara özgü yetkililerdir ve ender olarak kullanılabilirler. Anayasa hükmünde geçen tedbirlerin ne olduğu ve nasıl alınacağı anayasada belirtmemiş ve herhangi bir sınır ortaya konulmamıştır.<sup>119</sup> 16. maddeyi harekete geçirmeye yönelik karar sadece Cumhurbaşkanı'na aittir. Uygulamada bu olağanüstü yetkileri kullanma kararı öncesi, Başbakan, Meclis Başkanları ve Anayasa Konseyi Başkanlarına danışılır. Yalnız bunu bir onay olarak değil, prosedürel nitelikte olan bir danışma olduğunu unutmamak lazımdır, söz konusu formaliteler tamamlanır tamamlanmaz Cumhurbaşkanı kararları alır. Zira böyle bir durumda devlet başkanının geçici bir diktatör olacağını tasavvur etmek pekde yanlış olmasa gerek. Duverger de bu durumu; cumhurbaşkanının konjoktür'ün gerektirdiği tedbirleri alan bir diktatör'e dönüşmesi olarak görür.<sup>120</sup> 16. maddeye dayanılarak meydana gelen böyle bir tahakküm durumu sadece bir kere, General Challe'nin 1961'de Cezayir'de gerçekleştirdiği askeri darbeden sonra uygulanmıştır.<sup>121</sup>

Anayasa Cumhurbaşkanı'nın Duverger'in tasavvuruna benzer bir kimliğe bürünmesinin önünü kesmeye yönelik düzenlemeye de aynı maddede yer verir: “bu tedbirler en kısa zamanda anayasal kamu organlarına görevlerini yapma olanaklarını sağlamak amacıyla alınacaktır”. Zira Cumhurbaşkanı'nın her ne durumda olursa olsun, alacağı

<sup>117</sup> ERDOĞAN TOSUN, G., TOSUN, T., *Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri*, Alfa, Haziran, 1999, s. 104.

<sup>118</sup> DUVERGER, a.g.e. s. 127.

<sup>119</sup> YAZICI, S., *Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2002, s. 94.

<sup>120</sup> DUVERGER, a.g.e. s. 128.

<sup>121</sup> YAZICI, a.g.e., s. 94.



olağanüstü tedbirlerin dahi vatandaşların temel hak ve özgürlüklerini ortadan kaldıramayacağını belirtir. Fransız Anayasası Cumhurbaşkanının sorumluluğu hakkında ise yine Türk Anayasası'na paralel olarak, Cumhurbaşkanı'nın gerek normal, gerekse olağan üstü yetkilerini kullanırken, vatana ihanet hali dışında mutlak bir sorumsuzluğa tabi olduğunu ortaya koyar.

### 3. Meşruti Monarşiler

Hükümdarın yetkilerinin anayasa ile belirtildiği monarşi yönetimine meşruti monarşi denmektedir.<sup>122</sup> Hollanda, Belçika, Danimarka, İspanya, Lüksemburg, Norveç ve İngiltere bu tarz bir monarşiye sahip ülkelere örnek olarak verilebilir.

#### a. İngiliz Parlamenter Rejimi

İngiliz parlamenter rejiminin tarihsel gelişiminin başlangıcının 1215 yılında imzalanan ve kralın yetkilerini sınırlayan <Magna Carta> (Büyük Berat) ile başladığını söyleyebiliriz. Magna Carta ile kral toprak sahibi soyluların rızası olmadan vergi almayacağına dair söz vermiştir.<sup>123</sup>

Bundan sonra 1689 yılında <Bill of Rights> (Haklar Yasası) kabul edilmiş, Kral yasama yetkisini Lordlar ve Avam Kamaraları ile paylaşmıştır.<sup>124</sup>

İngiliz parlamenter sisteminin başlıca özelliklerine sıralayacak olursak, parlamenter bir monarşi bulunmaktadır, çift parti rejimi egemendir, İngiliz parlamentosunun, iki meclisli vardır, Tacın yetkileri genellikle semboliktir, yasama ve yürütme arasında kuvvetler ayrımı ilkesi değil, görev ayrımı ilkesi uygulanmaktadır ve parlamento ile hükümet arasında, parti disiplini yolu ile güçler kaynaşımı sağlanmıştır.<sup>125</sup>

<sup>122</sup> YILMAZ, E., *Hukuk Sözlüğü*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2002, s. 810.

<sup>123</sup> GÖZÜBÜYÜK, A. Ş., *Anayasa Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2000. s. 31.

<sup>124</sup> GÖZÜBÜYÜK, a.g.e., s. 32.

<sup>125</sup> GÖZÜBÜYÜK, a.g.e., s. 32 vd.

## b. Taç

İngiliz siyasi sisteminin temel elemanlarından olan Taç, sisteme orijinal dış görüntüsünü kazandırır ve sistemin en eski kurumudur.<sup>126</sup> İngiliz parlamenter rejiminde devletin başı olma yetkisi Tacındır. Gerçekte bir yetkisi kalmamış olmasına rağmen Taç bugün bile İngiltere parlamenter rejiminin en önemli kurumudur.

İngiliz parlamenter rejiminde Taç yürütmenin başı, yasamanın ayrılmaz bir parçası, yargının başı, silahlı kuvvetlerin baş komutanı, İngiltere Kilisesinin yüce yöneticisi konumundadır. Buna rağmen Bagehot'a göre, kralın (kraliçenin) üç gerçek yetkisi vardır; bunlar :<sup>127</sup>

- Haberdar edilme (bilgilendirilme ve danışılma) yetkisi
- Yüreklendirme (doğru gördüğü yönde destek verme) yetkisi
- Uyarma (sorumluları kendi deneyiminden yararlandırma) yetkisi

Kraliyet ayrıcalıklarının belirtmek gerekirse, bunların en önemlileri :<sup>128</sup>

1. Parlamentonun toplantıya çağırılması, süresinin uzatılması, tatile gönderilmesi, dağıtılması.
2. Kraliçe her yıl Lordlar Kamarası'nda Taç Söylevini okur
3. Yasalaşmanın son aşaması kraliçenin onayı ile olur. Kraliçe bunu açık mektup biçiminde yapar. İngiltere'de veto yetkisi 1707 den buyana kullanılmamaktadır.
4. Kraliçe başbakanı atar.
5. Kraliçe yeni Lordlar yaratır. (Burada başbakanın istemlerinin yerine getirilmesi söz konusudur.)

<sup>126</sup> ÇAM, E., *Çağdaş Devlet Sistemleri*, Der Yayınları, İstanbul, 2000, s. 28.

<sup>127</sup> EROĞLU, C., *Çağdaş Devlet Düzenleri*, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2001, s. 21.

<sup>128</sup> EROĞLU, a.g.e., s. 22.

6. Kraliçe bütün önemli devlet görevlilerini atar.(Bu kavramın içine üst düzeydeki yargıçlarda dahil edilmektedir.)
7. Kraliçe bağışlama yetkisine sahiptir.(Bu yetkiyi kullanırken içişleri bakanın istemine uyar.) 1700’de, hüküm giymiş olan bakanları bağışlama yetkisini yitirmiştir.

Kraliçe tam bir sorumsuzluğa ve dokunulmazlığa sahiptir.<sup>129</sup>

1936 yılındaki VII ci Edward’ın tahtan feragat etmesi sırasındaki kriz yok sayıldığı takdirde 1878 yılından beri cumhuriyetçi duygularla monarşik kurumların ciddi bir tartışması söz konusu olmamıştır. Zira İngiliz parlamenter rejimindeki monarşi anlayışı buna kolay kolay izin vermemektedir. Bu anlayış kralı halkının babası konumunda görmekte ve bunun sonucu olarak, gerek kendisi gerekse ailesi basında olumsuz eleştirilere hedef olmamaktadır. Kral saltanat sürmekte; fakat idare etmemektedir. Fiili ve hukuki açıdan bu bakış tam anlamıyla sistemi nitelendirmektedir. İdare bilfiil kabinenin elindedir. Siyasi sorumluluk kabineye yüklenmiş bulunmaktadır. Kraliçe Viktorya’dan buyana Taç’ın halk nezdindeki saygınlığı artmış ve Taç ülkede yaygın bir etkiye sahip olmuştur.<sup>130</sup>

Cromwell’in Cumhuriyet devri göz önünde tutulmazsa monarşi kurumunun sürekliliği ile kral ailesi ve çevresinin geçirdiği toplumsal değişimin (bunu aristokrasi ve burjuva tabakalarının kaynaşması olarak ifade etmek gerekir) oynadığı rol çok büyük olmuştur. İngiliz halkı için kral ailesinin sosyal itibarının büyük ölçüde artması kraliyet ailesinin ulusu temsil eden bir görüntü kazanmasına neden olmuştur.<sup>131</sup>

### c. Monarşinin Statüsü:

XI ci yüzyılda Normanların Sakson Krallarını elemelerinden günümüze değin İngiliz tahtına bir çok hanedan geçmiştir. 18. yy’dan buyana İngiliz tahtı Hanovre sülalesine ait olup bu hanedanlık Birinci Dünya Savaşı sırasında Windsor adını almıştır.<sup>132</sup>

<sup>129</sup> EROĞLU, a.g.e., 2001, s. 22.

<sup>130</sup> ÇAM, E., *Çağdaş Devlet Sistemleri*, Der Yayınları, İstanbul, 2000, s. 28 vd.

<sup>131</sup> ÇAM, a.g.e., s. 29.

<sup>132</sup> ÇAM, a.g.e., s. 29.

1701 yılında kabul edilen ve Parlamento tarafından hazırlanıp değiştirilebilmesi mümkün olan halen yürürlükteki «Act of Settlement» a göre tahta çıkabilmek için iki büyük koşul aranmaktadır. Birinci koşul taht'a çıkabilmek için Hanovre sülalesinden olmayı öngörmektedir. Hükümdara kan bağı soyu ile en yakın olan varis diğer kan bağı ile krala bağlı olanların yerine tahta hak sahibi olan kimsedir. Tahtın varisinin erkek olması gibi bir zorunluluk bulunmamaktadır, bu varis kadın da olabilir. Lakin, aynı akrabalık derecesinde birden çok kadın ve erkek varis bulunuyor ise tahta en yaşlı erkek varis çıkar. Bu durum da şunu diyebiliriz ki, tahta çıkabilmek için Hanovre sülalesi fertlerinin krala akrabalık derecesi, cinsiyeti ve yaşı gibi durumlar tayin edici bir rol oynamaktadır. Tahta çıkmağa hakkı olan varisin bu hakkı kabul etmesi gibi bir durum söz konusu değildir. «Kral Öldü, Yaşasın Kral» ilkesi otomatik olarak en yakın varisi kral olarak atar ve böylelikle taht hiçbir zaman boş bırakılmamaktadır. Ölen veya tahta çıkıp haklarından feragat eden kralın yeri boş bırakılmayıp hemen doldurulmalıdır. Tahta çıkmış olan fakat haklarından feragat etmek isteyen kralın bu isteği ancak parlamentonun kabul etmesiyle gerçekleşebilir. Böyle bir durum, 1714 yılından beri, sadece bir kez meydana gelmiş 1936 yılında VII nci Edward Simpson'la evlenebilmek için haklarından feragat isteğinde bulunmuş ve parlamento kabul etmiştir. İkinci koşul ise tahta çıkabilmek için Protestan dinine bağlı olmayı ve Anglikan kilisesinin dini eğitimlerini kabul etmeyi gerektirmektedir. Bu durumu yemin taç giyme töreninde de açıkça görmekteyiz, kral ve kraliçe taç giyme sırasında yapılan dini törende Protestan dinini savunacağına dair yemin etmektedir. Zira, İngiltere tahtının Hanovre ailesine verilmesinin en önemli nedenlerinden biri de, Katoliklerin tekrar tahta çıkmalarına engel olmak idi.<sup>133</sup>

Tahta çıkmak için herhangi bir yaş veya kapasite koşulu öngörülmemiştir. Tahta çıktıktan sonra hakların kazanılmasında bir sınırlama söz konusu değilse de bu hakların kullanılmasında 1937, 1943 ve 1953 “Regency Acts”larla bazı durumlar belirli ilkelere bağlanmıştır. Söz konusu durumları şöyle sıralayabiliriz:

— Seyahat dolayısıyla bulunmama veya naipliği gerektirmeyecek hastalık hallerinde kral veya kraliçe bir mektup ile bir devlet şurası tayin ederek, mektubunda belirttiği hakların kullanımını devredebilir. Devlet şurası, tahta çıkabilecek en yakın dört varis ile kral ve kraliçenin eşinden oluşmaktadır.

— Kral veya kraliçe onsekiz yaşından daha küçük ise bir naip'in tayini öngörülmüştür. 1953 yılına kadar naip normal olarak tahta çıkabilmede ön sırayı işgal eden kimse idi. Fakat 1953

<sup>133</sup> ÇAM, E., *Çağdaş Devlet Sistemleri*, Der Yayınları, İstanbul, 2000, s. 29 vd.

yılında yapılan değişlikle Edinbourg Dükü Kraliçenin kocası Prens Philippe tahta çıkabilme yönünden ön sırayı işgal etmemekle beraber, gerektiği takdirde naiplik işlevini yapabilme hakkını almıştır.

— Son olarak, kral veya kraliçenin akıl ya da beden sakatlığı dolayısıyla işlevlerini yürütmede devamlı yetersizlik içinde bulunması hallerinde bir naibin atanması kabul edilmektedir. Devamlı yetersizlik hali, ancak kral veya kraliçenin eşi, başbakan, Avam Kamarası başkanı ve adalet bakanından oluşan bir kurul tarafından kararlaştırılabilir.

Kral ailesinin en yakın üyeleri özel bir statüden yararlanmaktadırlar. Kral veya kraliçenin eşi «Prens Konsor» veya «Prens Konsor» statüsüne girmektedir. Hükümdarın büyük oğlu, taç'ın varisi, doğuşu ile «Cornovaille Dükü» olmaktadır. Daha sonra hükümdar arzu ederse, «Galles» prensi ve «Chester» kontu yapa bilir. Üçüncü sırada kral kanından prens ve prensesler gelmektedir. Evlenmeleri hükümdarın izni ile mümkündür. Ancak yirmibeş yaşından sonra özel Konseye bir yıl önceden haber vermek suretiyle kralın izni olmadan evlenebilirler.

Kral ailesinin kendine özgü bir yetiştirme tarzı vardır. III cü Georges'den beri tahta çıkan Kral ve Kraliçe daima tutucu ve emperyalist bir görüşe sahip olmuştur. Esasen, İngiltere'nin çıkarları yanında hükümdarın yetiştiği ortam başka türlü olamazdı.

Hükümdarın kişisel durumu, kendisinin her türlü kamu hukukunun dışında kılınmasını gerektirmektedir. Kendisine karşı her hangi bir hukuki kovuşturma yapılamaz. Buna karşı, kendisi ne karşı girişilecek herhangi kötü bir hareket suç sayılıp şiddetli bir şekilde cezalandırılmaktadır. Ancak, İngiliz ulusunun Kral ailesine bağlılığı, kökleri çok derinde kuvvetli bir görüntüye sahip olduğundan suç olacak hareketler pek olmamaktadır

## İKİNCİ BÖLÜM

### TÜRKİYE'DE YÜRÜTME ORGANI

Buraya kadar ki anlatımda açıklamaya çalıştığımız fikir, ülkelerdeki yürütme organının gerçek başının, o ülkenin hükûmet sistemine bağlı olarak değiştiğidir. Başkanlık hükûmet sistemine sahip bir ülkede, yürütme organının gerçek başı “başkan”dır. Eğer söz konusu ülke, parlâmenter hükûmet sistemine sahip ise, o ülkede yürütme organının gerçek başı, devlet başkanı değil, hükûmettir. Buradan yola çıkacak olursak, Türkiye için yürütme organının gerçek başının kim olduğu sorunu tek bir sorunun cevabıyla ortaya konabilir: Türkiye'nin tabii olduğu hükûmet sistemi nedir?<sup>134</sup>

1982 Anayasasına bakıldığında bunun cevabının parlâmenter sistem olduğu tartışmasız olarak ortaya konabilir. 1982 Anayasası her yönüyle, *parlâmenter sistemin aslî ve tali özelliklerini* taşımaktadır.<sup>135</sup>

Leon D. Epstein Parlâmenter hükûmet sistemini “yürütme iktidarının yasama iktidarından kaynaklandığı ve ona karşı *sorumlu olduğu* anayasal demokrasi tipi” olarak tanımlamıştır. Bu tanıma bakıldığında parlâmenter sistemin iki *temel ayırıcı* özelliği olduğu fark edilmektedir: Bunlardan birincisi, Hükûmet yasama organından kaynaklanır; yani yasama organı tarafından seçilir. İkinci olarakda Hükûmet yasama organına karşı sorumludur; yani yasama organı tarafından güvensizlik oyuyla düşürülebilir.<sup>136</sup> Bu iki özelliğe bir özellik daha eklenmektedir: Yürütme organı iki başlıdır.<sup>137</sup>

Bu kriterlerden yola çıkarak diyebiliriz ki Türkiye bu yapının kapsamındadır, ilk kriter olan Hükûmet'in yasama organından kaynaklanması Türkiye içinde geçerlidir, Türkiye'de Hükûmet Türkiye Büyük Millet Meclisi kaynaklıdır. Cumhurbaşkanı'nca atanan Bakanlar Kurulu göreve başlarken Türkiye Büyük Millet Meclisinden güven oyu olması gerekmektedir (Anayasa, m.109-110). İkinci kurala uygun olarak Hükûmet, Türkiye Büyük Millet Meclisine karşı sorumludur. Türkiye Büyük Millet Meclisi beğenmediği bir Hükûmeti istediği her zaman gensoru usûlüyle düşürme imkanına sahiptir (m.99). Son olarak da Türkiye'de yürütme organı iki başlıdır. Yürütmenin bir kanadında Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri tarafından yedi yıllığına seçilen (m102) ve devletin tarafsız başını oluşturan Cumhurbaşkanı bulunmaktadır (m.101-108). Cumhurbaşkanı'nın vatana ihanet hali dışında cezaî, siyâsî ve

<sup>134</sup> GÖZLER, K., *Cumhurbaşkanı Hükûmet Çatışması*, Ekin Kitabevi, Bursa, 2000. s. 20.

<sup>135</sup> GÖZLER, a.g.e., s.20.

<sup>136</sup> LIJPHART, a.g.e., s.63.

<sup>137</sup> GÖZLER, a.g.e., s.20 vd.

hukukî hiçbir sorumluluğu yoktur (m.105/son). Yürütme organının diğer kanadını ise, ülkenin genel siyasetini yürütmekle görevli olan Bakanlar Kurulu oluşturmaktadır (m.109-114). Bakanlar Kurulu, başbakan ve bakanlardan meydana gelmektedir (m109). Uygulamada ise Bakanlar Kuruluna “Hükûmet” adı verilir.

Yukarıda saydığımız asli olan özelliklerin dışında Parlâmenter sistemin kendine ait üç adet *tali özelliği* de vardır<sup>138</sup>, bunlar: (1) Yürütmenin, yasamayı feshedebilirliği. (2) Aynı kişinin hem yürütmede, hem yasamada görev alabilirliği. (3) Bakanlar kurulunun yasama organının çalışmalarına katılabilirliğidir. 1982 Anayasamızın kurulmasını öngördüğü hükûmet sistemi bu tali özelliklerde sahiptir. İzahatı gerekirse, Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı, belirli şartların meydana gelmesi koşuluyla Türkiye Büyük Millet Meclisini feshedebilmektedir. Anayasa (m.116) “Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanına danışarak seçimlerin yenilenmesine karar verebilir” demektedir. Ve yine 1982 Anayasası, aynı kişilerin hem yürütmede, hem de yasama da görev alabilmesine olanak tanımaktadır; yani bir kişi hem bakan, hem de milletvekili olabilme hakkına sahiptir. Son olarak, Bakanlar Kurulu Türkiye Büyük Millet Meclisinin çalışmalarına katılabilmektedir.<sup>139</sup>

Yukarıdaki anlatımdan ve örneklemelerden de anlaşılacağı gibi, 1982 Anayasası kurduğu hükûmet sistemi bakımından, parlâmenter rejimin gerek aslî, gerekse tali şartlarını taşımaktadır. Şu halde kesinlikle diyebiliriz ki, Türkiye’nin hükûmet sistemi parlâmenter sistemdir.<sup>140</sup>

Türkiye’nin hükûmet sistemini parlâmenter sistem olarak ortaya koyarsak, bu çerçevede, Türkiye’de, yürütme organının gerçek başının, Cumhurbaşkanı değil, Bakanlar Kurulu, yani Hükûmet olduğunu söylemek mecburiyetindeyiz.<sup>141</sup>

Bu anlatımla sanıyorum ki Türkiye’de Yürütmenin gerçek başının kim olduğu sorusuna bir cevap vermiş oluyorum. Bu cevaptan yola çıkarak değineceğimiz soru Cumhurbaşkanının görev ve sorumlulukları nelerdir?

---

<sup>138</sup> Bu konuda bkz. **LJPHART**, a.g.e., s.65 vdd..

<sup>139</sup> **GÖZLER**, a.g.e., s.21 vd.

<sup>140</sup> **ÖZBUDUN**, a.g.e., s. 301 vdd.

<sup>141</sup> **GÖZLER**, a.g.e., s. 22.

## I. 1982 ANAYASASINDA KUVVETLER AYRILIĞI

Günümüzde Türk devlet teşkilatı, yirmili yılların başındakinden farklı olarak üçlü erkler ayrılığı ilkesine dayanmaktadır: yasama, yürütme ve yargı erkleri. Devlet erkinin kullanımına ilişkin denetim mekanizmalarının karmaşıklığı, demokrasi anlayışına sahip olan diğer devletlerdeki gibi devlet erkinin kullanımının örgütsel dağılımının kesinliğinden sapılmasına neden olmuştur. Bu konuda her şeyden önce, Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan ve yasama ve yürütme yetkilerinin kesiştiği kanun hükmünde kararnameler ve hukuk devletinin gereği olan ve etkin bir denetim amacıyla yasa koyucunun yetki alanına müdahale etme olanağına Anayasa uyarınca sahip olan Anayasa Mahkemesi örnek olarak verilebilir. Yine idari yargıda, artan denetim yoğunluğuyla yürütmenin takdir yetkisini daraltmaktadır.<sup>142</sup>

Erkler ayrılığı, egemenliğin dağıtılması anlamına gelmemektedir. Her şeyden önce Türk anayasası bölünmez bir egemenlik kavramından hareket etmektedir ve bu egemenlik kavramı, erkler ayrılığına dayanan yetki düzeni bakımından belirleyicidir. Çünkü ilk olarak yetki düzeninin içsel direnimi egemenliğin bütünlüğüne dayanmakta, ikinci olarak da yetki düzeni, egemenliğin doğrudan veya dolaylı türevi olan yetkilerin dağılımını belirlemektedir.<sup>143</sup>

1982 Anayasasının 7'nci maddesi 1961 Anayasasının 5'inci maddesine paralel olarak <Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki Devredilemez.> hükmünü ihtiva etmektedir. Anayasanın 8'inci maddesi ise, <Yürütme yetkisi ve görevi> başlığı altında, <Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasa ve Kanunlara uygun olarak yerine getirilir> demektedir. Bu ifade ile Anayasa yürütmeyi bir görev ve yetki olarak nitelendirmektedir.<sup>144</sup>

Peki yasa koyucu neden sadece görev veyahut sadece yetki olarak bunu düzenlememiştir? Bunun cevabı tarih içerisinde yatmaktadır. Danışma Meclisi Anayasa Komisyonun gerekçesinde bu, şu şekilde açıklanmaktadır: “1961 Anayasası... yürütmeyi Devletin yönetiminde, bütün faaliyetlerinde yasama kuvvetine bağlı, yasamaya tabi bir kuvvet olarak düzenlemiş idi. Halbuki modern hayatta yürütme kuvveti devletin beyni, hareket gücünün kaynaklandığı motordur. Bundan dolayıdır ki, 1961 ila 1980 arasındaki devrede karar almak kudretinden yoksun hükümetler görülmüştür. İşte bu duruma son vermek için yürütme yasamaya tabi olmaktan çıkarılmış, her iki kuvvetin Devlet faaliyetlerinin

<sup>142</sup> RUMPF, C. F., *Türk Anayasa Hukukuna Giriş*, Çev. Burak Oder, Friedrich Naumann Vakfı, Ankara 1995, s. 66.

<sup>143</sup> RUMPF, a.g.e., s. 66.

<sup>144</sup> ÖZBUDUN, a.g.e., s. 154.



*düzenlenmesinde eşitlik ve denklik işbirliği yapmalarını öngören parlamenter hükümet sistemi bütün gerekleriyle uygulanmaya konmuştur. Bu nedenle, yürütme 1961 Anayasasında olduğu gibi bir görev olmaktan çıkarılmış, yürütme gerekli yetkilere sahip ve kanunların kendisine verdiği görevleri yerine getiren bir kuvvet olarak düzenlenmiştir.”<sup>145</sup>*

Yasa koyucu ve Anayasa yürütme ve yargıyı fonksiyonel ve organsal olarak birbirinden ayırmakla birlikte acaba ayırım pratikte ne kadar mümkün olmaktadır? Esasen pek mümkün olamaz kanaatindeyim; zira yürütmenin yapacağı eylem ve işlemlerin de kanuna dayanması gerektiğini unutmamak gerekmektedir, tüzük ve yönetmelik gibi idarenin yapmış olduğu düzenleyici işlemlerinde bir yasanın olmaması halinde çıkarılamayacağı gayet açık ve nettir. Bir ikinci olarak benim kanaatime karşı olarak ileri sürülebilecek kanun hükmünde kararnamelerin durumu içinse şunu söyleyebilirim, kanun hükmünde kararname yapma yetkisi her ne kadar bakanlar kuruluna ait olsa da, bunun için önceden bir yetki yasasına ihtiyaç olduğunu unutmamak gerekmektedir.

Yargı yetkisi için ise Anayasamızın 9’uncu maddesi şu şekilde düzenlenmiştir.< Yargı yetkisi, Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılır.>

Yargının, yasama ve yürütme kuvvetlerinden ayrı, bağımsız bir üçüncü güç teşkil edip etmediği hukuk literatüründe tartışmalıdır. Bir görüşe göre, bir devlette mantıken ancak iki kuvvetin varlığı düşünülebilmektedir. Yasama ve yürütme. Yasama yani karar veren, bir başka deyişle kanun yapan, yürütme ise karara göre hareket eden yani icra organı. Yargı ise, bir uyuşmazlık sonucunda kanunların uygulanmasından başka bir şey değildir. Bundan dolayı yargı işlevini de, yürütmenin bir unsuru, bir parçası saymak gerekmektedir. Bazı yazarlara göre ise, yargının tam anlamıyla bağımsız bir kuvvet olabilmesi, ancak hakimlerin egemenliğin tek ve gerçek sahibi olan halk tarafından seçilmeleri şartına bağlıdır.<sup>146</sup>

Anayasamız ise yargıyı kuvvetler ayrılığında ayrı bir kuvvet olarak görmektedir. Bana göre ise yargının ayrı bir kuvvet olup olmadığından ziyade burada yargının bağımsızlığı daha önemlidir. Yukarıdaki Anayasa maddesi de bunu açıkça ortaya koymaktadır. Bu hususta Anayasa madde 138’de de bunu bir kez daha açıkça görmek mümkündür. Anayasa madde 138 şöyle demektedir: <Hakimler, görevlerinde bağımsızdırlar; Anayasaya, kanuna ve hukuka uygun olarak vicdani kanaatlerine göre hüküm verirler \ Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, yargı yetkisinin kullanılmasında mahkemelere ve hakimlere emir ve talimat veremez; genelge gönderemez; tavsiye ve telkinde bulunamaz.> Aslında 9’uncu ve 138’inci maddeler

---

<sup>145</sup> ÖZBUDUN, a.g.e., s. 154

<sup>146</sup> ÖZBUDUN, a.g.e., s. 328

yargının açıkça fonksiyonel ve organsal bir ayırımı olduğunu; yani kuvvetlerden biri olduğunu ortaya koymakta ve tartışmaya husus bırakmamaktadır.

Burada yargı ile yürütme arasındaki ilişkiye bir örnek olmak mahiyetinde Anayasamızın 125. maddesindeki yargının ancak hukuka uygunluk denetimi ile sınırlı olduğu ve takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı verilemeyeceği ifadesi ile Anayasamızın 138. maddesindeki. İdare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; ...Bunların yerine getirilmesini geciktiremez ifadesini belirtebiliriz.

Burada Danıştay'ın yakın tarihli kararlarında yinelenen görüşlerini aktarmak istiyorum: “ *Davacının iptal kararı üzerine, 01. 03. 1985 tarihinde göreve başlatıldığı ve 04.03.1985 tarihinde yeniden görevinden alındığı .. anlaşılmıştır. İdarece haklı nedenlerin gösterilmemesi ve kanıtlanmaması durumunda, iptal kararını etkisiz bırakma sonucunu doğuran bu yoldaki uygulamanın idare için hizmet kusuru teşkil edeceği açıktır.*”<sup>147</sup>

Bir başka olay içinse Danıştay şöyle bir yorumda bulunmuştur: “ *Hukuka bağlı bir idarenin, ilgililer başvurmada dahi, karar gereğini yerine getirmeleri bir görev ve zorunluluktur. İlgililerin, karar gereğini yerine getirilmesi için idareye yaptıkları başvurular üzerinden belli sürelerin geçmesiyle kararın infazı zorunluluğunun ortadan kalkacağını söylemek olanağı bulunmamaktadır.*”<sup>148</sup>

En son olarak anayasamızın başlangıç bölümündeki kuvvetler ayırımı dile getirerek bu konuyu kapatmak istiyorum. Anayasamızın başlangıç bölümü şöyle der: <Kuvvetler ayırımının, Devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyip, belli Devlet yetki ve görevlerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı medeni bir işbölümü ve işbirliği olduğu ve üstünlüğün ancak Anayasa ve kanunlarda bulunduğu;...> Bana göre bu ifade ile anayasa kuvvetler ayrılığını içermekle birlikte katı bir ayırım yapmamış, organsal ayırım yerine işlevsel bir ayırım olduğu kanaatini daha çok göz önünde tutmuştur.

Bunlardan sonra 1982 Anayasasının Parlamenter Sisteme İlişkin Unsurlarını dile getirmek isterim ki Cumhurbaşkanının görev ve sorumlulukları daha iyi anlaşılsın bunları dört madde halinde sayabiliriz bunlar:

1. Hükümetin parlamento karşısındaki siyasal sorumluluğunun kabul edilmesi.
2. Bakanlar Kurulunun Cumhurbaşkanına karşı sorumluluğunun olmaması ve Cumhurbaşkanının Meclisin güvenine sahip olan Başbakanı azledememesi.

<sup>147</sup> GÜRAN, S., “ *Anayasa'nın Kuvvetler Ayrılığı İlkesine ve Yönetim Yargı İlişkilerine Bakış Açısında Değişiklik*”, Anayasa Yargısı Dergisi, S. 11, Ankara 1995, s. 197.

<sup>148</sup> GÜRAN, a.g.m., s. 197.

3. Cumhurbaşkanının siyasal sorumsuzluğu ve karşı – imza kuralı.
4. Bazı şartlar altında parlamento seçimlerinin Cumhurbaşkanınca yenilenebilmesi. <sup>149</sup>

## II. 1982 ANAYASASINA GÖRE CUMHURBAŞKANI'NIN HUKUKİ STATÜSÜ VE YETKİLERİNİN NİTELİĞİ

Parlamente sistemlere bakıldığında görülecektir ki devlet başkanı, devletin başı sıfatıyla bir tarafsız hakem konumunda bulunmaktadır. İşte bundan dolayıdır ki sorumsuzluğu ve sorumluluk gerektiren yetkileri başbakan veya ilgili bakanla birlikte kullanmaktadır.<sup>150</sup>

Bu açıdan baktığımız zaman şunu diyebiliriz ki, parlamente sistemin ideal devlet başkanı, anayurdu İngiltere’de olduğu gibi monarktır. Monark, seçimle gelmediğinden mütevellit, bütün partilere eşit mesafede durabilmekte, iktidar ve muhalefet karşısında gerçekten bağımsız ve tarafsız kalabilmektedir. Tarihsel gelişim safhasında sorumsuzluğunu ve sorumsuz olduğundan dolayıda yetkisizliğini içine sindirmiş ve kabullenmiştir. İşte bu yüzden, monarşiyle yönetilen parlamente sistemlerde, devlet başkanı ve genel olarak parlamente sistemle ilgili önemli bir sorun yaşanmamaktadır. Cumhuriyetle yönetilen parlamente sistemlerde ise, sistemin en zorlu problemi, monarkın yerini dolduracak cumhurbaşkanının nasıl bulunacağıdır. İnceleneceği zaman görülecektir ki, devlet başkanı ya da parlamente sistemle ilgili sorunlar daha çok bu ülkelerde yaşanmaktadır. Bu sorunsalı aşmak için geçmişten beri değişik yöntemler aranmış ve denenmiştir.<sup>151</sup> “*Bu yöntemler beş grupta toplanabilir. 1- İkinci seçmenler tarafından seçilmesi (1919 Finlandiya Anayasası) ; 2- Özel bir heyet tarafından seçilmesi (1958 Fransa Anayasası orijinal metni) ; 3- Genişletilmiş parlamento tarafın dan seçilmesi(1947 İtalyan Anayasası, 1949 Federal Alman Anayasası md.54 İtalyan Anayasasına göre, Cumhurbaşkanını iki meclisli parlamento ile her bölgeden üç, Valled Aosta’dan bir temsilciden oluşan genişletilmiş parlamento seçmektedir. Keza, Alman Anayasasına göre de cumhurbaşkanını seçen Federal Meclis, Federal Millet Meclisi üyeleri ile Federe parlamentoların seçecekleri eşit sayıda üyeden oluşmaktadır.)*; 4-

<sup>149</sup> ATAR, Y., “Türk Anayasal Sisteminde Cumhurbaşkanının seçimi, Görev Süresi, Yetkileri ve Parlamente Sistem Gereklere Doğrultusunda Değişiklik Önerileri”, T.B.M.M. Anayasa Hukuku I. Uluslar arası Sempozyumu, “Avrupa Birliğine Uyum Çerçevesinde T.C. Anayasasında Gerçekleştirilen ve Gerçekleştirilmesi Planlanan Reformlar, 22-24 Nisan 2003”, T.B.M.M. Başkanlığı Yayınları, Ankara, 2003, No : 1, s. 331 – 312.

<sup>150</sup> YÜZBAŞI OĞLU, N., “19 Şubat Krizi – Cumhurbaşkanının Hukuki Statüsü ve Yetkileri Üzerine Bir Değerlendirme” , Prof. Dr. Aysel Çelikel’e Armağan – Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni, Y. 19-20, S. 1-2, 1999-2000, İstanbul, s. 1041.

<sup>151</sup> YÜZBAŞI OĞLU, a.g.m., s. 1041.

*Cumhurbaşkanını parlamentonun seçmesi (1975,1946 Anayasalarında Fransa, 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarında Türkiye, 1975 Anayasasına göre Yunanistan); 5- Cumhurbaşkanını halkın seçmesi (1962 sonrası Fransa, Portekiz, Avusturya, İrlanda, İzlanda ve yeni demokrasiye geçen Doğu ve Orta Avrupa ülkelerinden Romanya, Polonya, Bulgaristan, Macaristan, Slovenya, Estonya, Letonya, Litvanya, Bosna, Hersek, Beyaz Rusya)*<sup>152,,</sup>

Bugün ise en yaygın olarak uygulanan uygulamalar, cumhurbaşkanını parlamentonun ya da halkın seçmesi uygulamalarıdır. seçimin kaçınılmazlığı karşısında Cumhuriyetlerde, devlet başkanının tarafsızlığı ve bağımsızlığı, anayasaya konulan bu doğrultudaki ilke ya da hükümlerle sağlanmaya çalışılmaktadır.Bu doğrultudaki çalışmaların başında, cumhurbaşkanının seçiminde özel prosedür, tarafsızlığını sağlamayı amaçlayan hükümler ve sorumsuzluğu ilkesi gelmektedir.<sup>153</sup>

### **III. CUMHURBAŞKANININ NİTELİKLERİ, TARAFSIZLIĞI VE SEÇİMİ**

1982 Anayasamızda, Cumhuriyet dönemimizin daha önceki anayasalarında olduğu gibi, Cumhurbaşkanının Meclis tarafından seçilmesi yöntemini benimsemiştir. Cumhurbaşkanını halkın seçmesi yöntemi, Türkiye’de 1924, 1961 ve 1982 Anayasaları hazırlanılırken önerilmiş, lakin Kurucu Meclisler bunu benimsememiştir.<sup>154</sup> 1990’ dan bu yana devlet başkanının halkın seçmesi yöndeki talep ve öneriler daha da sıklaşmıştır. Kendi kanımca bu öneriler pek de doğru bulunmamaktadır. Kurucu meclislerin benimsemiş oldukları cumhurbaşkanını Meclisin seçmesi yöntemi çok yerinde bir tercihtir. Eğerki, parlamenter rejimin ideal devlet başkanı, tüm siyasi partilere eşit mesafede, tarafsız, sorumsuz ve yetkisizliği kabullenebilecek konumda bir kişi olacaksa, bu durum ancak böyle bir yöntemle sağlanabilir.

Modern demokrasi anlayışı içerisinde, doğal olarak partiler arası kıran kırana geçecek olan seçim yarışmasıyla halkın seçtiği cumhurbaşkanının tarafsızlığının inandırıcı olması çok daha zordur. Bununda ötesinde, halkın % 51 oyuyla veyahut çoğunluğunun oyuyla seçilmiş bir cumhurbaşkanına sorumsuz ve yetkisiz bir statü öngörmek mantıklı da değildir. Dahada vahim bir durum, kuvvetle muhtemel olarak, cumhurbaşkanından daha az oy alarak ve

<sup>152</sup> YÜZBAŞI OĞLU, a.g.m., s. 1041 vd.

<sup>153</sup> YÜZBAŞI OĞLU, a.g.m., s. 1042.

<sup>154</sup> YÜZBAŞI OĞLU, a.g.m., s. 1042, SOYSAL, M., *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1997, s. 216., ÖZBUDUN, a.g.e., s.306., GÖZÜBÜYÜK, A. Ş., *Anayasa Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2000. s. 224.

meclisin güvenini aldıktan sonra, hükümet kuracak olan başbakanın, cumhurbaşkanının arkasındaki %51 aşan oyun ağırlı ile ezilmesi, sinmesi kaçınılmaz olacaktır. Anlatmaya çalıştığım odur ki, cumhurbaşkanını halkın seçtiği bir sistem içerisinde, anayasanın diğer kurallarıyla parlamenter sistem olarak tutmak hiç de kolay olmayacaktır, böyle bir sistem ya yarı başkanlık veyahut ta başkanlık rejimine dönüşecektir. Bu türden bir uygulamaya sahip olan Avusturya, İrlanda ve İzlanda gibi küçük ülkeler, bir anayasal gelenek oluşturmuş olsalar dahi, parlamenter rejim yönünde bize teşkil edemezler. Yine benzer olarak, Cumhurbaşkanını halkın seçmesini benimseyen doğu ve orta avrupa ülkelerindeki uygulamalar ise henüz test aşamasındadır. Tabikide, cumhurbaşkanını meclisin seçmesi halinde bile, cumhurbaşkanının tarafsızlığına yönelik riskler yine vardır; mamafih halkın seçmesine göre çok daha azdır. Anayasaya konulacak ilke ve hükümlerle bu risk daha da azaltıla bilir örneğin, meclisin cumhurbaşkanı seçimi nisaplarına ve cumhurbaşkanının tarafsızlığına ilişkin önlemler alınabilir. Unutulmaması gereken bir şey daha vardır ki, parlamentonun tüm partilerin üzerinde uzlaşabileceği tarafsız bir cumhurbaşkanı bulma şansı her zaman bulunmaktadır. (1973 de Fahri Korutürk ve 2000 de Ahmet Necdet Sezer üzerinde siyasi partilerin uzlaşabildiklerini unutmamak lazım.) Bu sebepten, kanımca, Türkiye’de, yarı başkanlık sistemine dönüşmesi çok muhtemel olan cumhurbaşkanını halkın seçmesi yöntemi yerine, meclisin seçmesi yöntemi çok daha isabetli ve Türkiye’nin seksen yıllık siyasal, anayasal gelenek, kültür ve birikimine daha uygundur. Bununla birlikte, Cumhurbaşkanı Turgut Özal Dönemi ve 19 Şubat Krizi, Cumhurbaşkanını halkın seçmesi halinde daha büyük krizler çıkabileceğinin açık göstergeleridir.<sup>155</sup>

1924 Anayasasında Cumhurbaşkanının tarafsızlığını sağlayıcı bir statü öngörülmemiştir. TBMM kendi içinden basit çoğunlukla cumhurbaşkanını seçebiliyordu; bununla birlikte Cumhurbaşkanı seçim dönemi ile Meclis seçim dönemi paraleldi; bu da Meclisteki çoğunluk ile cumhurbaşkanını adeta özdeşleştirebiliyordu. 1961 ve 1982 Anayasaları, bunları dikkate alarak, gerek nitelikleri gerekse seçim yöntemi bakımından, cumhurbaşkanının tarafsızlığını sağlamaya yönelik bir statü öngörmüştür.<sup>156</sup>

### **A. Seçilme Yeterliliği**

1982 Anayasasının cumhurbaşkanı için öngördüğü statü şöyledir:

<sup>155</sup> YÜZBAŞI OĞLU, a.g.m., s. 1043.

<sup>156</sup> YÜZBAŞI OĞLU, a.g.m., s. 1043

## 1. Türk Vatandaşı Olmak

1982 Anayasasının 101. maddesine göre, cumhurbaşkanı seçilebilmek için, “Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı, 40 yaşını doldurmuş, yükseköğrenim yapmış, milletvekili ya da milletvekili seçilme yeterliğine sahip olma” nitelikleri aranmaktadır. Cumhurbaşkanlığına, TBMM üyeleri dışından aday gösterilebilmesi, Meclis üye tam sayısının en az beşte birinin yazılı önergesiyle mümkündür.

1982 Anayasası ile, 1961 Anayasasından farklı olarak bir yenilik getirilmiştir, o da cumhurbaşkanının TBMM dışından da seçilebilmesine olanak tanımış olmasıdır.<sup>157</sup> Aslında, 1961 Anayasası döneminde de, TBMM üyesi olmayan cumhurbaşkanı adaylarının, cumhurbaşkanınca kontenjan senatörü seçilerek Cumhuriyet Senatosu üyesi olmak suretiyle adaylık hakkı kazandıkları; 1966’da Orgeneral Cevdet Sunay’ın ve 1973’te Oramiral Fahri Korutürk’ün bu yoldan cumhurbaşkanı seçildiği uygulamalar olmuştur<sup>158</sup>. Böylelikle, 1982 Anayasası, 1961 Anayasasındaki dolambaçlı yolu açık hale getirmiş olmaktadır. Fikrimce, TBMM’ye parlamento dışından biri üzerinde de uzlaşma şansı vermekte çok büyük yarar vardır. Zira, önem arz eden husus, cumhurbaşkanının Meclis içinden değil, Meclis tarafından seçilmesidir. Bu bağlamda TBMM’nin, kendi içinden birini Cumhurbaşkanı seçebileceği gibi dışarıdan birini de seçebilmesi isabetli, bir o kadarda gerekli, bir yeniliktir. Filhakika, TBMM’ye bütün partilere eşit bir mesafede tarafsız bir Cumhurbaşkanı Meclis dışından bulma şansı da verilmelidir. Burada bir hususu belirtmeliyim, 1961 Anayasası döneminde, dışarıdan seçilen cumhurbaşkanlarının hep asker kökenli olması, bu yola, hep böyle olacağı gibi bir kaygıyla bakmamıza neden olmamalıdır. Zira, Onuncu Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet SEZER’in seçimi bunu doğrulamıştır.<sup>159</sup>

Doktrine bakıldığında da, 1961 Anayasasının, cumhurbaşkanı seçilme hakkını sadece parlamenterlere tahsis etmiş olması (m.95/1), yasamanın yürütmeye karşı üstünlüğü eğiliminin bir uzantısı olarak görülmüş, bunun pekde demokratik olmadığı, böyle bir yapıda cumhurbaşkanının yasamaya karşı bağımsızlığının şüphe uyandırdığı sonucuna varılmıştır. Demokratik ve parlamenter bir rejimde ise bu hakkın bütün vatandaşlara tanınması gerekmektedir.<sup>160</sup>

<sup>157</sup> ERDOĞAN, M., 1982 T. C. Anayasasına Göre Cumhurbaşkanının Hukuki Durumu, Doktora Tezi, Ankara, 1987, s. 37.

<sup>158</sup> YÜZBAŞI OĞLU, a.g.m., s. 1043

<sup>159</sup> YÜZBAŞI OĞLU, a.g.m., s. 1043

<sup>160</sup> ALDIKAÇTI, O., Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası, İstanbul, 1983, s. 283.

Dışarıdan gösterilecek cumhurbaşkanı adaylarının, Anayasanın 76/1-2. hükümlerinde belirlenen milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olmaları gerekmekte, fakat başka bir koşul aranmamaktadır. Kamu görevli ile iştigal olan cumhurbaşkanı adaylarının, bu görevinden çekilmelerine ilişkin bir hukuki zorunluluk bulunmamaktadır.

## **2. Yaş Sınırı**

Deminde söz ettiğimiz gibi 1982 anayasası yaş sınırını kırk olarak belirtmiştir (m. 101/1). Bu koşul 1961 Anayasamızla da örtüşmektedir. (m95/1) 1924 Anayasası ise herhangi bir yaş sınırı getirmemişti, tek şart T.B.M.M. üyesi olmaktı.<sup>161</sup>

## **3. Yüksek Öğrenim Yapmış Olmak**

1924 Anayasası yüksek öğrenimi şart koşmazken, 1961 Anayasasının 95. maddesi Cumhurbaşkanlığı için yüksek öğrenim şartını koşuyordu. 1982 Anayasamızda bu doğrultuda hareket etmiştir. (m.101/1).

1961 Anayasasına böyle bir hükmün giriş nedeni, 1961 Anayasasının 72. maddesinde ki Cumhuriyet Senatosuna üye seçilebilmek için gerekli olan yüksek öğrenim şartı ile çelişkiye düşmemektir. Zira 1961 Anayasasının 70. maddesi hükmünce Cumhurbaşkanı yedi yıllık görev süresinin bitiminin ardından Cumhuriyet Senatosunun Tabi üyesi olacaktı. Bununla birlikte kanımca asıl etkili olan yüksek öğrenimi tamamlamış birinin Anayasa ve kanun dışı yollara başvurmayacak bir olgunluğa yüksek öğrenim yapmamış bir kişiden daha fazla haiz olacağıdır.<sup>162</sup> Bu pek doğru bir akıl yürütme ve çıkarsama değildir. Aynı zamanda birazda uç düşünürsek, seçilme hakkını kısıtlaması bakımından da anti demokratiktir.<sup>163</sup>

## **4. Daha Önce Cumhurbaşkanlığı Yapmamış Olmak**

1982 Anayasası diğer Anayasalardan farklı olarak 101. maddenin üçüncü fıkrasında bir kimsenin iki defa cumhurbaşkanı seçilemeyeceği hükmüne yer vermektedir. Bu hüküm uyarınca cumhurbaşkanı seçilebilmek için, daha önce bu görevde bulunmamış olunmalıdır.

---

<sup>161</sup> TANİLLİ, a.g.e., s. 327.

<sup>162</sup> KERSE, A., *Türkiyede 1961 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanlığı*, Doktora Tezi, İstanbul, 1973, s. 34 vd.

<sup>163</sup> SOYSAL, M., *Anayasaya Giriş*, Ankara, 1969, s. 208. TANİLLİ, a.g.e., s. 327.

Bir kimse iki defa cumhurbaşkanı seçilemez. Bu hükmün amacının şüphesizki cumhurbaşkanının tarafsızlığını ve bağımsızlığını korumaya yönelik olduğunu söyleyebiliriz.<sup>164</sup>

1961 Anayasasında ise bu hüküm daha yumuşatılmış bir biçimde bulunmaktaydı. 1961 Anayasası bir kimsenin arka arkaya iki dönem cumhurbaşkanı seçilemeyeceğini belirtiyordu (m. 95/2). Bu hüküm uyarınca bir dönem ara verdikten sonra veyahut başkasının seçilmesi ve bu sıfatı kazandıktan sonra, boşalma sebeplerine dayandıktan sonra makamın boşalması halinde, tekrar seçilme imkanı mevcuttu.<sup>165</sup> Bu hükmün amacında şahsi hükümet etmek düşüncelerini kaldırmak ve tarafsızlığı kuvvetlendirmektir.<sup>166</sup> Şüphesiz ki 1982 anayasasının hükmü çok daha mutlak kalmaktadır.

## 5. Milletvekili Seçilme Yeterliliğine Haiz Olma

Anayasanın 101. maddesine göre cumhurbaşkanlığına seçilecek kişinin, milletvekilliğine seçilme yeterliliğine sahip olmasını öngörmektedir. Anayasamızın 76. maddesinde düzenlenen milletvekili seçilme yeterliliğine göre ise “...kısıtlılar, yükümlü olduğu askerlik hizmetini yapmamış olanlar, kamu hizmetinden yasaklılar, taksirli suçlar hariç toplam bir yıl veya daha fazla hapis ile ağır hapis cezasına hüküm giymiş olanlar; zimmet, ihtilas, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı suçlarla, kaçakçılık, resmi ihale ve alım satımlara fesat karıştırma, devlet sırlarını açığa vurma, ideolojik veya anarşik eylemlere katılma ve bu gibi eylemleri tahrik ve teşvik suçlarından biriyle hüküm giymiş olanlar, affa uğramış olsalar bile milletvekili seçilemezler.” Hükmü açıkça bu kişilerin millet vekili seçilemeyeceğini belirtmektedir.

### B. Seçilme Yöntemi

Seçilme usulüne gelince, parlamenter hükümet sistemlerinde cumhurbaşkanının yasama organınca seçilmesi kuraldır.<sup>167</sup> Türkiye’de cumhuriyetin ilk yıllarından bu yana, cumhurbaşkanını TBMM’nin seçmesi yönteminin benimsendiğini daha öncede belirtmiştik ve bunun ne kadar isabetli olduğunu söylemiştik. Geçmişe bakıldığında, cumhurbaşkanı

<sup>164</sup> ÖZBUDUN, a.g.e., s. 307.

<sup>165</sup> KERSE, a.g.e., s. 35.

<sup>166</sup> KERSE, a.g.e., s. 186.

<sup>167</sup> ERDOĞAN, M., 1982 T. C. Anayasasına Göre Cumhurbaşkanının Hukuki Durumu, Doktora Tezi, Ankara, 1987, s. 42.



seçiminde yaşanan zorluklar ve özellikle de seçim sürecinin çok uzaması nedeniyle ortaya çıkan krizleri görmekteyiz, işte bu yüzden 1982 Anayasası cumhurbaşkanı seçim sürecini hem bir takvime bağlamış, hem de bu süreç sonunda seçilememesi halinde, sorunu millete taşıyan bir çözüm öngörmüştür. Bununla birlikte Türkiye’de cumhurbaşkanını parlamentonun seçmesini sakıncalı gören görüşlerde vardır. Tarihi nedenlerden dolayı asker kökenli kişilerin cumhurbaşkanı olma şansının fazla olduğunu savunan bu görüşe göre cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmelidir.<sup>168</sup> Bu yöntem “aksak parlamenter rejim” olarak adlandırılan yarı başkanlık sisteminin uygulandığı devletlerde kullanılmaktadır ve bizim parlamenter geleneğimizi uygunluk göstermemektedir. Nitekim Anayasa Tasarısının Danışma Meclisinde görüşülmesi sırasında bu husus gündeme gelmiş, Anayasa Komisyonu Başkanı Orhan Aldıkaçtı, Avrupa’da, bu uygulamanın sadece Fransa ve Finlandiya’da bulunduğunu, diğer ülkelerde ise halkın yasama meclisini seçtiğini ve yasama meclisinin de devlet başkanını seçtiğini söylemiş, bizdeki geleneğinde bu olduğunu vurgulamıştır.<sup>169</sup>

Özbudun da aynı paralelde bir görüş belirtmiş, anayasada güçlü yetkilerle donatılmış olan cumhurbaşkanının, doğrudan doğruya halk iradesiyle seçilerek göreve geldiği takdirde, kolayca siyasal sistemin hakim unsuru olabileceği, böylece sistemin yarı başkanlık yada başkanlık sistemine dönüşebileceğini söylemiştir.<sup>170</sup>

Anayasanın 102. maddesine göre, cumhurbaşkanı gizli oyla seçilir. Meclis toplantı halinde değilse hemen toplantıya çağrılır. Cumhurbaşkanının görev süresinin dolmasından otuz gün önce veya Cumhurbaşkanlığı makamının boşalmasından on gün sonra cumhurbaşkanı seçimine başlanır ve seçime başlama tarihinden itibaren otuz gün içinde sonuçlandırılır. Bu sürenin ilk on günü içinde adayların Meclis Başkanlık Divanına bildirilmesi ve kalan yirmi gün içinde de seçimlerin tamamlanması gerekir.

Anayasaya göre, yirmi günlük seçim takvimi içinde dört tur oylama yapılır. İlk iki oylamada seçilebilmek için, TBMM üye tamsayısının üçte iki çoğunluğunun oyu gerekir, Buradaki amaç uzlaşmadır, siyasi partileri öncelikle üzerinde en çok uzlaşabildikleri kişiyi cumhurbaşkanı seçmeye zorlamaktır. Bunun sağlanamaması durumunda, üçüncü turda üye tamsayısının salt çoğunluğunu sağlayan aday cumhurbaşkanı seçilir. Üçüncü tur oylamada da yeterli çoğunluk sağlanamazsa eğer, bu turda en çok oy alan iki aday arasında dördüncü ve

<sup>168</sup> DAL, K., *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara, 1992, s. 264.

<sup>169</sup> DANIŞMA MECLİSİ TUTANAK DERGİSİ B: 141, O: 3, 2.9.1982.

<sup>170</sup> ÖZBUDUN, a.g.e., s. 306.

son oylama yapılır. Bu oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğunu alan aday cumhurbaşkanı seçilir; aksi halde, derhal TBMM seçimleri yenilenir.<sup>171</sup>

Görüldüğü üzere, 1982 Anayasası, TBMM'yi, en geç önceki cumhurbaşkanının görev süresinin dolduğu gün yeni cumhurbaşkanını seçmeye zorlayan, radikal bir prosedür öngörmüştür. Bu zorlamanın yaptırımı ise, temsili demokrasilerin kaynağına dönmek olan, TBMM seçimlerinin yenilenmesidir.

1982 Anayasasının öngördüğü bu prosedür olumlu görünmekle beraber, kanımca yeterli sayılmamalıdır. İlk olarak, on günlük adaylık süresi bir zaman israfıdır; bunun için daha az bir zaman zarfı yeterli olacaktır. Beklide, Meclise, oylamalar sırasında yeni bir isim üzerinde uzlaşma fırsatı vermek bakımından adaylık süresi hiç olmasa daha iyi olabilir. Seçim takvimi için toplam 15 gün süre yeterlidir. Keza, cumhurbaşkanı seçiminin gizli oyla yapılması, milletvekillerinin iradelerini muhtemel bir baskıdan korumak yönünde bir işlev görmesi suretiyle, ilk bakışta makul gibi görünüyorsa da; diğer yandan, cumhurbaşkanı seçiminde, Anayasanın tarafsız olması amacıyla öngördüğü ağırlaştırılmış çoğunlukları bulabilmek için gerekli olan parti içi ve partiler arası uzlaşma ve oydaşmayı da engellediği öne sürülebilir. Kaldı ki, demokrasilerde açıklık ve şeffaflık esastır ve Anayasa, “cumhur” adına onun temsilcisi olan milletvekillerine “cumhur”un başkanını seçme yetkisi verdiğine göre, “cumhur”un , temsilcisinin kime oy verdiğini bilme hakkı olduğuna inanıyorum. Bir diğer unsurda, Cumhurbaşkanlığı seçime nisabının, 3. ve 4. turlarda, üye tamsayısının salt çoğunluğuna düşürülmesi, Meclisteki çoğunlukları, nasıl olsa sonunda kendi istediğini seçebileceği düşüncesiyle, diğer partilerle uzlaşma aramaktan caydırıcı bir rol oynayabilir. Sonunda bu durum, birinci ve ikinci tur oylamaları da anlamsız hale dönüştürebilir. Oysa, doğru olan, cumhurbaşkanını Meclisteki çoğunluğun seçmesi değil, partilerin uzlaşarak seçmesi değil midir?. Bun önerim, üçüncü ve dördüncü turlarda cumhurbaşkanı seçilebilme nisabı 1975 Yunanistan Anayasasının da olduğu gibi, beşte üç çoğunluk olmalıdır.<sup>172</sup>

Seçim takvimi cumhurbaşkanının görev süresinin dolmasından otuz gün önce başlayacağına ve en geç bu süre sonunda sonuçlandırılacağına göre, normal olarak Cumhurbaşkanlığı makamında bir boşalmanın da olması söz konusu değildir. Lakin, dördüncü oylamada da cumhurbaşkanının seçilememesi üzerine seçimlerin yenilenmesi halinde, TBMM seçimleri yapıp yeni cumhurbaşkanı seçilinceye kadar Cumhurbaşkanlığı makamı boşalmış olacaktır. Anayasa, bu ihtimali öngörerek, seçilen yeni cumhurbaşkanı

<sup>171</sup> YÜZBAŞI OĞLU, a.g.m., s. 1045

<sup>172</sup> YÜZBAŞI OĞLU, a.g.m., s. 1046

göreve başlayıncaya kadar, görev süresi dolan cumhurbaşkanının görevinin devam edeceğini hükme bağlamış böylelikle bir makamın boş kalmamasını sağlamıştır.<sup>173</sup>

### C. Cumhurbaşkanı Andı

1924 Anayasasından buyana cumhurbaşkanı'nın göreve başlarken and içmesi yerleşmiş bir gelenektir. 1924 Anayasasının ilk biçimine bakıldığında, bu andın dinsel bir nitelik taşıdığını görmekteyiz. Cumhurbaşkanı yapmış olduğu andın sonunu “vallahi” sözcüğü ile bitirirdi. 1928 de yapılan değişiklik bunun yerine “namusum üzerine söz veririm” deyimini kabul edilmiştir. Bu deyim 1961 anayasasında da kabul görünürken, 1982 anayasasında ise “namusum ve şerefim üzerine and içerim” deyimini kabul görmüştür.<sup>174</sup> Bu and hukuki olmaktan çok manevi tarafı ağır basan bir davranıştır.<sup>175</sup>

Anayasanın 103. maddesinde geçen ve Cumhurbaşkanı'nın Türkiye Büyük Millet Meclisi önünde okuduğu and şöyledir.

*“ Cumhurbaşkanı sıfatıyla, Devletin varlığı ve bağımsızlığını, vatanın ve milletin bölünmez bütünlüğünü, milletin kayıtsız ve şartsız egemenliğini koruyacağıma, Anayasa, hukukun üstünlüğüne, demokrasiye, Atatürk ilke ve inkılaplarına ve laik cumhuriyet ilkesine bağlı kalacağıma, milletin huzur ve refahı, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde herkesin insan haklarından ve temel hürriyetlerinden yararlanması ülküsünden ayrılmayacağıma, Türkiye cumhuriyetinin şan ve şerefini korumak, yüceltmek ve üzerime aldığım görevi tarafsızlıkla yerine getirmek için bütün gücümle çalışacağıma Büyük Türk Milleti ve tarih huzurunda, namusum ve şerefim üzerine andiçerim. ”*

1982 anayasasındaki bu and 1961 anayasasına göre iki noktada değişiklik göstermektedir, bunlardan birincisi “Atatürk ilke ve inkılapları” ibaresinin metnin içerisine yerleştirilmiş olması, ikincisi ise cumhurbaşkanının insan haklarına bağlı kalacağını belirtmiş olmasıdır. Bir hususta şudur ki “laik cumhuriyet ilkesine bağlı kalma” ibaresi tekrar niteliğinde olup, “Anayasaya... bağlı kalma” hükmünün içerisinde zaten kapsamaktadır.<sup>176</sup>

Tabiki bu ibarelerin yerleşmesinin nedeni tarih içerisinde ve anayasanın ideolojik karakterinde aramak gerekir. Bazı diğer devlet anayasalarında devlet başkanının yemin etmesine dair hüküm yokken örneğin 1946 ve 1958 Fransız anayasaları, bazılarında da metin

<sup>173</sup> YÜZBAŞI OĞLU, a.g.m., s. 1046

<sup>174</sup> GÖZÜBÜYÜK, a.g.e., s. 226.

<sup>175</sup> KERSE, a.g.e., s. 39.

<sup>176</sup> ERDOĞAN, a.g.e., s. 45.

bulunmazken 1968 İtalyan anayasası,<sup>177</sup> 1982 anayasamızda bu kadar uzun ve ayrıntılı bir metnin bulunmasının kuşkusuz bir nedeni vardır.

Unutulmaması gereken bir hususta şudur, bu and cumhurbaşkanına anayasada ve kanunlarda açıkça gösterilmiş olan yetkilerinden başka hiçbir yetki vermemekle beraber cumhurbaşkanı da bu anda dayanarak anayasanın kendisine vermediği bir yetkiyi kullanamaz.<sup>178</sup>

Buna rağmen, cumhurbaşkanı verilen yetkileri aşarsa veyahut, andına aykırı davranışlarda bulunursa, hukuken ne yapılabileceği düşündürücüdür; zira and herhangi bir müeyyideye bağlanmış değildir.<sup>179</sup>

1982 Anayasası, 1924 ve 1961 Anayasaları ile karşılaştırıldığında, Cumhurbaşkanı andını içeren madde metnin daha uzun olduğu dikkati çekmektedir. Buda Cumhurbaşkanının rejim içindeki ağırlığının artmasına koşutmuş gibi gözükmektedir.<sup>180</sup>

#### **D. Görev Süresi ve Görevin Sona Ermesi**

Anayasamızın 101. maddesin cumhurbaşkanının görev süresini belirtmektedir. Bu maddeye bakıldığında görülecektir ki, madde cumhurbaşkanının tarafsızlığını sağlamaya yönelik bir biçimde hazırlanmıştır. Buna göre, “Cumhurbaşkanı yedi yıllık bir süre için seçilir; bir kimse, iki defa Cumhurbaşkanı seçilemez; Cumhurbaşkanı seçilenin, varsa partisi ile ilişkisi kesilir ve TBMM üyeliği sona erer”. 1961 anayasası da aynı yönde bir hüküm içermekteydi. Oysa bunlardan önce ki 1924 anayasamızda ise cumhurbaşkanı dört yıllık bir süre için seçilmekteydi (m. 31). Bu süre, meclisin seçim dönemiyle paraleldi ve bu parlamentoya devlet başkanını özdeşleştiriyordu.

1924 sonrası anayasalar ise bu uygulamaya son vermek için yasama organının seçim dönemiyle, görev sürelerini ayrı tutmayı benimsemişlerdir. 1982 Anayasamızın 101. maddesini açarsak ; TBMM'nin yasama dönemi beş yıl iken, cumhurbaşkanlığı döneminin yedi yıl olması, tekrar seçilememesi, varsa partisi ile ilişkisinin kesilmesi ve milletvekili sıfatının sona ermesi, cumhurbaşkanının Meclis ten bağımsız, tarafsız, hakem niteliğini

---

<sup>177</sup> KERSE, a.g.e., s. 40.

<sup>178</sup> ERDOĞAN, a.g.e., s. 45.

<sup>179</sup> ERDOĞAN, a.g.e., s. 46.

<sup>180</sup> AKYILDIZ, N., III. Cumhuriyet Rejimi (Cumhurbaşkanı'nın Anayasal Konumu Açısından), Doktora Tezi, İstanbul, 1993, s. 122.

sağlamayı amaçlayan güvencelerdir. Hatırlanacağı üzere, 2000 yılında, 9. Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel'in tekrar seçilebilmesi amacıyla, 5+5 olarak ifade edilen, bir kimsenin iki defa seçilebilmesine olanak tanıyan ve cumhurbaşkanı dönemi ile Meclis dönemini eşit hale getiren, dolayısıyla Anayasada ki, cumhurbaşkanının tarafsızlığını sağlamaya yönelik iki güvenceyi ortadan kaldıran anayasa değişikliği teklifinin, Mecliste yeterli oyu sağlayamadığı için kadük kalması, son derece isabetli olmuştur.<sup>181</sup>

## **E. Görevin Sona Ermesi**

Cumhurbaşkanının görevinin sona ermesini iki başlık ve üç alt başlık halinde inceleyebiliriz. Bunlar görev süresinin normal bir biçimde tamamlanarak sona ermesi ve cumhurbaşkanlığı makamının boşalmasıdır. Cumhurbaşkanlığı makamının boşalmasını ise çekilme, ölüm, başka bir sebeple olarak bölümlendirebiliriz.

### **1. Sürenin Normal Bitimi.**

Cumhurbaşkanının görevi, 1982 anayasasının 101. maddesinin öngördüğü üzere yedi yıllık kapsamaktadır. Seçiminin yedinci yılının sonunda cumhurbaşkanında görevi doğal olarak sona ermiş olur.

Bununla birlikte anayasamızın 102.maddesi bir istisna koymaktadır bu maddenin son fıkrasına göre, seçilen yeni cumhurbaşkanı göreve başlayıncaya kadar, görev süresi dolan cumhurbaşkanının görevi devam eder, buda görev süresi dolan cumhurbaşkanının görev süresinin fiilen uzaması anlamına gelmektedir. Buradaki ifade seçilen cumhurbaşkanı göreve başlayıncaya kadar olduğuna göre, bu süre cumhurbaşkanlığı seçim sürecinin tamamını kapsamaktadır. Eğer TBMM dördüncü oylamada da cumhurbaşkanını seçemezse, TBMM seçimleri yenilenecek ve yeni meclisin göreve başladıktan sonra cumhurbaşkanını seçmesine kadarda da görevdeki cumhurbaşkanı göreve devam edecektir.<sup>182</sup>

---

<sup>181</sup> YÜZBAŞI OĞLU, a.g.m., s. 1044

<sup>182</sup> ERDOĞAN, a.g.e., s. 47.

## 2. Cumhurbaşkanlığı Makamının Boşalması

Anayasanın 106. maddesi “...ölüm, çekilme veya başka bir sebeple cumhurbaşkanlığı makamının boşalması halinde yenisi seçilinceye kadar, Türkiye büyük millet meclisi başkanı cumhurbaşkanlığına vekillik eder ve cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanır.” diyerek, verdiği örneklerle cumhurbaşkanlığı makamının boşalması kavramını, cumhurbaşkanının iradesi dahilinde veya haricinde olarak cumhurbaşkanının görevini sürekli olarak yerine getirememesi, olarak tanımlamaktadır. Anayasa böyle bir durumu meydana getirebilecek hallerden ikisini açıkça vermiş, ve daha sonrada veya başka bir sebeple diyerek devam etmiştir. Bu ibareye dayanarak diyebiliriz ki, cumhurbaşkanının görevini sürekli olarak yerini getirmesini engelleyecek herhangi maddi veya hukuki bir durum cumhurbaşkanlığı makamının boşalması olarak kabul edilebilir.<sup>183</sup>

### a. Çekilme

Cumhurbaşkanı kendi iradesine bağlı olarak istifa hakkını kullanabilir, böyle bir durumda cumhurbaşkanlığı makamı boşalmış sayılacaktır. Anayasanın 106. maddesinden bu anlaşılmaktadır.

### b. Ölüm

Çekilme hali gibi ölüm hali de anayasanın 106. maddesinin öngörmüş olduğu bir diğer makamın boşalması durumudur. Her iki durumda da anayasanın ön gördüğü gibi makamın boşalmasından on gün sonra, cumhurbaşkanlığı seçimine başlanacaktır.

### c. Başka Bir Sebeple

Bu ifadeden kasıt cumhurbaşkanının görevini ifa etmesini engelleyici, yada görevini sürekli ifa etmesini engelleyici herhangi bir neden olabilir.

Burada ortaya çıkan sorun ise şudur. Cumhurbaşkanının görevini ifa edemeyecek durumda olmasının kim neye göre karar verecektir. Doktrinde bu konuda çeşitli fikirler ortaya

---

<sup>183</sup> ERDOĞAN, a.g.e., s. 48.

atılmıştır. Bir görüş bu yetkinin anayasa mahkemesine ait olması gerektiğini ifade etmiş.<sup>184</sup> Bir diğer görüş ise bu kararın hükümetin teşebbüsüne ve TBMM'nin kararına bağlanmasıdır.<sup>185</sup>

1966 yılında cumhurbaşkanı Cemal Gürselin hastalanmasından sonra Gülhane Askeri Tıp Akademisi ve Ankara Hastanesi doktorlarından teşekkül eden müşterek “sağlık kurulu”, cumhurbaşkanının görevi yerine getiremeyeceğine dair bir rapor düzenlemiş ve bu rapor başbakanlıkça T.B.M.M. ye sunulmuştur. 28 Mart 1966 tarihinde bu rapor TBMM de okunarak cumhurbaşkanlığı makamının “başka bir sebeple” boşaldığı varsayılmış ve Cevdet Sunay aynı gün cumhurbaşkanı seçilmiştir.<sup>186</sup>

Gerçektende sayın Gürsel görevini yerine getirecek bir konumda olmayabilirdi, ama sorun şu ki bunun belirlenmesinde izlenen usulün ne anayasaca belirlenmiş nede yasalarca düzenlenmemiş olması. Bununla birlikte raporu veren kurulunda hukuken var olmaması ayrı bir durumdur. Hiç değilse bunun adli tıp kurumlarınca verilmesi daha doğru olurdu.<sup>187</sup>

Bu durum 1982 anayasamızda da hala açıklığa kavuşturulmuş değildir. Anayasa tarafından düzenlenmemiş olsa dahi böyle bir durumda izlenecek usulün yasalarca belirlenmesi gerekir.

#### **d. Vatana İhanet İle Suçlandırma**

Anayasamızın 105. maddesinin son fıkrası “*cumhurbaşkanı, vatana ihanetten dolayı, Türkiye büyük millet meclisi üye tam sayısının en az üçte birinin teklifi üzerine, üye tam sayısının en az dörtte üçünün vereceği kararla suçlandırılır*” der. Böyle bir suçlamada görevli yargı organında Anayasamızın 148 maddesinin 3. fıkrasında belirtildiği üzere Yüce Divan sıfatıyla Anayasa Mahkemesidir. Peki cumhurbaşkanının Yüce Divana sevki, veyahut yüce divanda yargılanması ve mahkum edilmesi cumhurbaşkanlığı makamının boşalmasına, yada cumhurbaşkanının görevinin sona ermesi anlamına gelir mi. Anayasamızda bunla ilgili bir hüküm bulunmamakla beraber doktrinde de bir birlik sağlanamamıştır. Bir görüşe göre, cumhurbaşkanı cumhurbaşkanlığından düşmüş sayılmalı, yani makam boşalmış olmalıdır.

<sup>184</sup> **ALDIKAÇTI, O.**, *Modern Demokrasilerde ve Türkiye’de Devlet Başkanlığı*, İstanbul, 1960, s. 236. **ARSEL, İ.**, *Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları*, Akara, 1965, s. 372.

<sup>185</sup> **KERSE**, a.g.e., s. 59

<sup>186</sup> **KERSE**, a.g.e., s. 60 vdd.

<sup>187</sup> **KERSE**, a.g.e., s. 59 vdd.

Burada bir kıyas yoluyla çıkarsama vardır. Bu görüş anayasamızın 113. maddesinin 3. fıkrasına göre TBMM tarafından Yüce Divana sevk edilen bakanın bakanlıktan düşmesine kıyasla, ortaya konulmuştur.<sup>188</sup>

Bununla birlikte ikinci bir görüş ise yüce divana sevk halinde makamın geçici olarak boşalacağını, mahkumiyet haliyle birlikte ise makamın tamamen boşalmış olacağını savunmaktadır.<sup>189</sup>

Bir sorunda şurada yaşanmaktadır hangi suç vatana ihanet sayılmaktadır. Bu kavram Anayasamızda ve kanunlarımızda kullanılmakta ise de ne tam bir tarifi, ne de ihtiva ettiği suçların neler olduğu eksiksiz olarak gösteren bir metin yoktur.<sup>190</sup>

Bununla birlikte 16.5.1996 tarihinde yapılan TBMM içtüzüğü değişikliğinde getirilen 114. madde. *“Anayasanın 105 inci maddesinin son fıkrası gereğince görevde bulunan veya görevden ayrılmış olan Cumhurbaşkanının vatana ihanetten dolayı suçlandırılmasını isteyen önerge, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az üçte birinin imzasıyla Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına verilir.*

*Bu önerge derhal Türkiye Büyük Millet Meclisinin bilgisine sunulur; suçlandırılması istenen Cumhurbaşkanına bildirilir ve Türkiye Büyük Millet Meclisinin bilgisine sunulmasından başlayarak yedi gün sonraki birleşimin gündemine alınır.*

*Bu birleşimde, suçlandırılması istenen Cumhurbaşkanının da dinleneceği bir görüşmeden sonra, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az dörtte üçünün oyuyla suçlandırılması istenen Cumhurbaşkanının Yüce Divana sevkine karar verilebilir. Suçlandırılması istenen Cumhurbaşkanı, isterse, savunmasını yazılı olarak gönderebilir. Bu savunma Genel Kurulda aynen okunur.*

*Birinci fıkrada söz konusu önerge ile üçüncü fıkrada söz konusu Yüce Divana sevk kararında, hangi ceza hükmüne dayanıldığı ve suçlandırılması istenen Cumhurbaşkanınca işlendiği ileri sürülen suçun hangi gerekçeyle vatana ihanet sayılması gerektiği belirtilir.”<sup>191</sup>*

Hükümlerini itiraz etmektedir. Bu maddenin son fıkrasına bakıldığında yüce divana sevk

<sup>188</sup> Bu yönde görüş için bkz. ÖZBUDUN, a.g.e., s. 318., ATAR, Y., *Türk Anayasa Hukuku*, Mimoza, Konya, 2002, s. 285., TANÖR, B., YÜZBAŞIOĞLU, N., *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2002, s. 328.

<sup>189</sup> Bu yönde görüş için bkz. ARSEL, a.g.e., s. 370, KERSE, a.g.e., s. 55 vdd., GÖZÜBÜYÜK, a.g.e., s. 231.

<sup>190</sup> EREM, F., TOROSLU, N., *Türk Ceza Hukuku Özel Hükümler*, Savaş Yayınları, Ankara, 2003, s. 55.

<sup>191</sup> RESMİ GAZETE 24.5.1996-22645.



edilecek cumhurbaşkanının işlemiş olduğu suçun hangi gerekçeyle vatana ihanet sayılması gerektiği gerekçeyle belirtilmesi gerekir. Bu değişikli aslında olumlu yönde bir düşünülmüştür. Zira devlet başkanı bir hakaret dolayısıyla bile suçlanma olanağı vardır.<sup>192</sup>

Sonuç olarak diyebilirim ki burada ki başlıca iki sorun Anayasada ve ilgili yasalarda yoruma ve kıyasa yer vermeyecek şekilde düzenlenmiş olmalıydı. Bu durumda şunu söyleye bilirim ki, Yüce Divana sevk edilen bir Cumhurbaşkanın Cumhurbaşkanlığının sona erip ermediği konusunda Türk hukuk düzeninde bir norm yoktur.<sup>193</sup>

### F. Görevin Sona Ermesiyle İlgili Birkaç Sorun

Cumhurbaşkanın görevinin sona ermesi bazı sonuçlar doğuracaktır, doğal olarak bu yolla bazı sorunlara ortaya çıkacaktır. Bunlardan ilki makamın boşalması üzerine yeni bir cumhurbaşkanın seçilmesi gerekliliğidir. Anayasamız bu konuyu 102. maddenin ikinci fıkrasında şöyle düzenlemiştir. “*Cumhurbaşkanın görev süresinin dolmasından otuz gün önce veya cumhurbaşkanlığı makamının boşalmasından on gün sonra cumhurbaşkanlığı seçimine başlanır ve seçime başlama tarihinden itibaren otuz gün içinde sonuçlandırılır.*” 1961 anayasamızda ise bu hüküm 101. maddede “*Cumhurbaşkanın görev süresinin dolmasına onbeş gün kalınca yada cumhurbaşkanlığı boşalınca, Türkiye Büyük Millet Meclisi yeni Cumhurbaşkanını seçer.*” diye yer almaktadır. Her iki anayasada da ilgili maddelerde belirtildiği üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi toplanık değilse hemen toplantıya çağırılır.

Bu benzerliği rağmen 1982 Anayasası, 1961 anayasasından farklı olarak seçim yöntemini daha ayrıntılı düzenlemiş ve T.B.M.M.’nin cumhurbaşkanını seçememe durumunu engellemek için önlemler ortaya koymuştur. Bunlardan ilki cumhurbaşkanlığı seçiminin belli bir süreye bağlanmasıdır. Bu süre 102. maddeye göre seçime başlama tarihinden itibaren otuz gündür. İkinci olarak oylama turlarını sınırlamıştır. 102. maddeye göre en az üçer gün ara ile, en fazla dört tur oylama yapılmaktadır. İlk iki turda meclis üye tam sayısının üçte iki oyu aranırken, üçüncü turda üye tam sayısının salt çoğunluğu aranmaktadır, eğer burada da gerekli çoğunluk sağlanmazsa, en çok oy almış iki aday arasında dördüncü oylama yapılır, bu turda da aranan oy üye tamsayısının salt çoğunluğudur. Üçüncü olarak anayasa 102. maddede cumhurbaşkanı’nın T.B.M.M.’ce seçilememesi durumunda ise T.B.M.M. seçimlerinin yenileneceğini belirtmiştir. Burada anayasa infisaktan yani otomatik fesihten söz etmektedir. Bunlardan amaç cumhurbaşkanlığı makamının boş kalmamasıdır.

<sup>192</sup> GÖREN, Z., *Anayasa Hukukuna Giriş*, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, İzmir, 1999, s. 241.

<sup>193</sup> GÖZLER, K., *Türk Anayasa Hukuku*, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa 2000, s. 492.

Zira 1961 anayasası döneminde, Cevdet Sunayın 28 Mart 1973 günü dolacak olan görev süresine istinaden, 13 Mart 1973 günü başlayan cumhurbaşkanlığı seçimi, 6 Nisan 1973 tarihine kadar sürmüştü ve 15. turda 365 oyla Fahri Korutürk Cumhurbaşkanı seçilmiştir. Görev süresi 6 Nisan 1980 günü dolacak olan Fahri Korutürk'ün yerine, yeni cumhurbaşkanı seçmek üzere 22 Mart 1980 gününde başlayan turlardan ise hiçbir sonuç alınamamıştır.<sup>194</sup>

İkinci olarak Cumhurbaşkanlığı makamının 106. maddede belirttiği üzere makamın boşalması vaziyetinde, yapılan seçimler sonucunda yeni seçilen cumhurbaşkanının görev süresi ne olacaktır. Zira 1924 anayasamızın 31. maddesi “*Türkiye Reiscumhuru Büyük Millet Meclisi Heyeti Umumiyesi tarafından ve kendi âzası meyanından bir intihap devresi için intihap olunur. Vazifesi Riyaset yeni Reiscumhurun intihabına kadar devam eder. Tekrar intihap olunmak caizdir.*” diyerek yeni seçilecek olan cumhurbaşkanının, bir öncekinin görevini tamamlayacağını belirtmiştir. Bu maddeden de anlaşılacağı üzere cumhurbaşkanı büyük millet meclisi üyelerinden seçildiğinden dolayı görev süresi de, meclisin görev süresiyle aynıydı ve tekrar seçilebilme olanağı da bulunmaktaydı. Nitekim İsmet İnönü, Mustafa Kemal Atatürk'ün 1938 yılında vefatı üzerine, cumhurbaşkanı seçilmiş ve kalan süreyi doldurduktan sonra yeniden seçilmiştir. Zira A.B.D.'de benzer bir uygulama mevcuttur, Başkanlık makamı boşaldığında, Başkan Yardımcısı, Başkanlık makamına geçer ve kalan süreyi doldurur.<sup>195</sup> Buna mukabil 1961 anayasası 95. maddesinde ve 1982 anayasası da 101.maddesinde tartışmaya öngörmeyecek bir biçimde cumhurbaşkanlığı süresinin yedi yıl olduğunu belirtmiş ve bu duruma bir istisna getirmeyerek, bu hükmün kati bir şekilde uygulanacağını göstermiştir. Keza uygulamada bu yönde tatbik edilmiş ve edilmektedir. Burada ortaya çıkabilecek birkaç diğer sorunsal, yeni seçilen cumhurbaşkanının görev süresinin ne zaman başlayacağı ve cumhurbaşkanının görev süresi olan yedi yılın tam olarak ne zaman biteceğidir. Açmamız gerekirse cumhurbaşkanı göreve, seçildiği anda mı yoksa, and içtiği andamı başlamış olur. Bu sorunun cevabı and içtiği andır, zira seçilen cumhurbaşkanı, görevde olan cumhurbaşkanının görev süresi dahilinde seçilmiş olabilir. Nitekim Anayasamızın 103. maddesi de “*Cumhurbaşkanı, görevine başlarken Türkiye Büyük Millet Meclisi önünde aşağıdaki şekilde andıçer*” hükmünü içerir. O zaman görev süresi de tam olarak and içmenin yapıldığı günün, tam yedi yıl sonrasıdır.<sup>196</sup>

<sup>194</sup> TANİLLİ, a.g.e, s. 328.

<sup>195</sup> KERSE, a.g.e., s. 71.

<sup>196</sup> GÖZLER, a.g.e, s. 490.

## G. Cumhurbaşkanlığına Vekâlet

Anayasamızın 106. maddesi “*Cumhurbaşkanının hastalık ve yurt dışına çıkma gibi sebeplerle geçici olarak görevinden ayrılması hallerinde, görevine dönmesine kadar; ölüm, çekilme veya başka bir sebeple Cumhurbaşkanlığı makamının boşalması halinde de yenisi seçilinceye kadar, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı Cumhurbaşkanlığına vekillik eder ve Cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanır.*” diyerek, cumhurbaşkanlığına vekillik etmeyi düzenlemiştir.

Anayasa, bu düzenlemede, cumhurbaşkanının geçici olarak görevden ayrılması ve cumhurbaşkanlığı makamının boşalması durumlarının neler olacağını saymamıştır. Bu durumlara örnekler vermiş ve “*gibi sebeplerle*” demek suretiyle, başka nedenlerinde bu durumu doğurabileceğini ortaya koymuştur.<sup>197</sup>

Anayasamızın 106.maddesine göre cumhurbaşkanlığına vekalet görevi, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanına verilmiştir. Bu vekaletin ne kadar süreceği, gene bu maddede belirtilmiş, lakin konu bakımından bir sınırlama getirilmemiştir.

1961 anayasamızın 100. maddesi “*Cumhurbaşkanının hastalık ve yurt dışına çıkma gibi sebeplerle geçici olarak görevinden ayrılması hallerinde, görevine dönmesine kadar; ölüm, çekilme veya başka bir sebeple Cumhurbaşkanı makamının boşalması halinde de yenisi seçilinceye kadar, Cumhuriyet Senatosu Başkanı Cumhurbaşkanlığına vekillik eder.*” demektedir. Bu hüküm uyarınca 1961 anayasası döneminde cumhurbaşkanlığına vekalet görevini Cumhuriyet Senatosu Başkanı gerçekleştirmekteydi.

Bunun nedenini anlamak zor olmakla birlikte birkaç somut neden sayılabilir. Bunlardan birincisi, çift meclisle meydana gelen parlamentolarda, bu görevin meclislerin niteliklerine bakılarak, vekâletin ikinci meclis başkanına verildiği görülmektedir. 1961 Anayasası da bunu göz önünde bulundurmuş olabilir.<sup>198</sup> İkinci olarak, yasama organının birleşik toplantılarında Başkanlık yapan Millet Meclisi Başkanının Cumhurbaşkanlığı makamına, vekâlet etmesi yerine, Cumhuriyet Senatosu Başkanın Vekâlet etmesinin daha tarafsız bir davranış sayılacağı düşünülmüş olabilir.<sup>199</sup> Üçüncü olarak, cumhurbaşkanı seçilme kriterleriyle, Cumhuriyet Senatosuna üye seçilme kriterlerinin aynı olmasının da bu hükme etkisi olmuş olabilir.<sup>200</sup>

<sup>197</sup> TANÖR, YÜZBAŞIOĞLU, a.g.e., s. 330.

<sup>198</sup> ALDIKAÇTI, a.g.e., s. 96

<sup>199</sup> ÖZTÜRK, K., *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası*, Ankara, 1966, s. 2919.

<sup>200</sup> ARSEL, a.g.e., s. 370.

1982 Anayasasında tek meclise geri dönmüş olması artık 1961 anayasasındaki gibi vekâletin kim tarafından yapılması gerektiği gibi tartışmalara son vermiştir.

Cumhurbaşkanlığı vekâletinin kapsamı ne olmalıdır. Önce vekâlet kavramı ne anlama gelmektedir.

Vekâlet kelime anlamı olarak “*vekillik; kişinin kendi adına iş yapabilmesi için yetki verilmesi*”, vekil ise “*vekâlet sözleşmesi gereği başkası adına işler yapmakla yetkilendirilen kimse*”<sup>201</sup> dir. Bu tanımlardan da anlaşılacağı üzere vekâlet kurumu esas itibarla bir özel hukuk kurumudur. Zira borçlar kanunu (m. 386/I) “*vekâlet sözleşmesiyle bir kimse vekâlet verene karşı bir işin yönetilmesini veya bir hizmetin görülmesini yüklenir.*” hükmüyle vekâlet kurumunun bir sözleşmeyle ortaya çıkacağını hükme bağlamıştır. Başka bir ifadeyle vekâlet sözleşmesi, vekilin vekâlet verenin bir işini veya işlemini yapmaya üstlendiği sözleşmedir.<sup>202</sup>

Kamu hukukumuzda ise vekâlet daha farklı bir kavram içermektedir. Vekâlet burada kişinin kendi adına değil, makama yöneliktir. Vekil, makamın yetkilerini kullanmakla yetkilidir. Yetkileri kullanmaya haiz olan kimse bir vekâlet sözleşmesiyle, görevi itibariyle kendisine tanınmış olan yetkileri, başkasına devir edemez.<sup>203</sup> Burada söz konusu olan vekalet, makamın asli görevlisi gelene kadar, bu makamla ilgili görevin sürdürülebilmesi için gereklidir, zira bu, kamu hukukunda organların yada makamların sürekliliği gereğindedir.<sup>204</sup>

Kamu hukukunda vekâlet durumu iki halde vücut bulabilmektedir. Birinci durum makamın boş olması durumudur. Bu durumda makamın görevlisi bulunmamaktadır. Vekil, atamaya yetkili üst tarafından geçici olarak atanır. Ve bu tür vekâlete, “*vekâleten atama*” denir. İkinci durum, makamın görevlisinin bulunduğu, fakat görevlinin belli bir süreliğine, yani geçici olarak görevinden ayrıldığı zaman diliminde makamın boş kalması halidir. Bu durumda ise vekil, asıl görevli tarafından atanır. Bu tür vekâlete ise “*vekâlet verme*” denir. Birinci durumda vekâlet eden kişi, vekâlet ettiği makamın tüm yetkilerini esas olarak kullanabilirken, ikinci durumda ise, vekil, ivedilikle yapılması gereken, bekletilmeyecek ve uzun süreli olmayan, işler için gerekli olan yetkileri kullanabilir.<sup>205</sup>

1982 Anayasasının 106.maddesi de Cumhurbaşkanına vekâlet halini ikiye ayırmış bulunmaktadır. Bunlardan ilki “cumhurbaşkanın geçici olarak görevinden ayrılması hali”, ikincisi de “Cumhurbaşkanlığı makamının boşalması” halidir. Buna mukabil anayasa aynı madde de, “*...Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı Cumhurbaşkanlığına vekillik eder ve*

<sup>201</sup> YILMAZ, E., *Hukuk Sözlüğü*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2002, s. 1298 vd.

<sup>202</sup> AKINTÜRK, T., *Borçlar Hukuku*, Beta, İstanbul, 2005, s. 281.

<sup>203</sup> KARAM.OĞLU, T., *Yasama Meclislerini Fesih Hakkı*, Ankara, 1982, s. 215.

<sup>204</sup> TANÖR, YÜZBAŞIOĞLU, a.g.e., s. 329.

<sup>205</sup> GÖZLER, K., *İdare Hukuku Dersleri*, Etkin Kitabevi, Bursa, 2004, s. 249 vd. DURAN, L., *İdare Hukuku Ders Notları*, İstanbul, 1982, s. 403.

*Cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanır.*” hükmüyle, bu iki durumda kullanılacak yetkileri, ayırmamış ve kısıtlamamıştır. Bu durumda vekil cumhurbaşkanına ait bütün yetkileri her iki durumda da kullanabilmektedir. Doktrin bu konuda şöyle bir görüş sergilemektedir, cumhurbaşkanlığına vekâlet edecek kimse, ancak “olağan idari yetkileri” kullanmalı, önemli yetkileri ise kullanmamalıdır.<sup>206</sup> Nitekim bazı anayasalar, bu hususta cumhurbaşkanı vekilini kısıtlamışlardır, 1958 Fransız Anayasasının 7. maddesi uyarınca vekil, referandum ve fesih yetkilerini kullanamamaktadır.<sup>207</sup> Bu görüşlerin mantıklılığı ve tutarlılığına rağmen pozitif hukuk açısından, bu yetkilerin kullanımını ayıran veyahut kısıtlayan herhangi bir norm bulunmamaktadır.<sup>208</sup>

#### IV. CUMHURBAŞKANININ GÖREV VE SORUMLULUKLARI

Parlamente rejim sistemlerinde daha öncede bahsetmiş olduğum gibi, kural devlet başkanının sorumsuzluğudur. Bunun nedenini parlamente sistemin tarih içerisindeki gelişimine ve karşı imza kuralına bağlamak gerekir. Sorumsuzluğun doğal bir sonucu, yansızlıktır. Yansızlığı sağlayacak kurallar ise ilk kez, sistemli olarak 1961 Anayasasında düzenlenmiş, 1982 anayasası ile de bu yaklaşım sürdürülmüştür.<sup>209</sup>

1961 Anayasası, cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini 97. maddede şu şekilde düzenlemekteydi : “*Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Bu sıfatla, Türkiye Cumhuriyetini ve Milletten birliğini temsil eder. Cumhurbaşkanı, gerekli gördükçe, Bakanlar Kuruluna başkanlık eder; yabancı Devletlere Türk Devletinin temsilcilerini gönderir ve Türkiyeye gönderilen yabancı Devlet temsilcilerini kabûl eder; milletlerarası andlaşmaları onaylar ve yayınlar; sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebiyle belirli kişilerin cezalarını hafifletebilir veya kaldırabilir.*”

1924 Anayasası madde 32 “*Reisicumhur Devletin Reisidir. Bu sıfatla merasimi mahsusada Meclise ve lüzum gördükçe İcra Vekilleri Heyetine Riyaset eder.*” Ve madde madde 36 “*Reisicumhur, her sene Teşrinisanide Hükümetin geçen seneki faaliyetine ve o sene ittihaz edilmesi münasip görülen tedbirlere dair bir nutuk iradeder veyahut Başvekile kıraat*

<sup>206</sup> Bkz. KERSE, a.g.e., s. 67, ERDOĞAN, a.g.e., s. 58, GÖZLER, a.g.e., s. 492.

<sup>207</sup> KERSE, a.g.e., s. 67, ERDOĞAN, a.g.e., s. 58

<sup>208</sup> GÖZLER, a.g.e., s. 493.

<sup>209</sup> ERENLER, A., 1982 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı, Doktora Tezi, İstanbul, 1988, s. 77.

ettirir.” Hükümlerine ihtiva etmektedir. Yalnız 1961 anayasası bu hükümleri benimsememiş cumhurbaşkanını bir siyasi denge unsuru olarak görmüştür.<sup>210</sup>

1961 Anayasasında cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini düzenleyen esas hüküm 97. madde olmasına rağmen, görev ve yetkilerin tümü bu maddede sayılmamıştır. 1961 Anayasasının şu maddeleri de : 6, 70/1, 73/2, 5 , 83/3, 93, 96, 102/2, 3, 107/2, 108, 110/1, 111/2, 141/2, 145/1, 149 ve geçici 17/2, cumhurbaşkanının görev ve yetkileri ile ilgili bulunmaktadır.<sup>211</sup>

1982 Anayasamız ise, Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini çok ayrıntılı olarak 104’üncü maddede “yasama ile ilgili olanlar”, “yürütme alanına ilişkin olanlar” ve “yargıya ilişkin olanlar” şeklinde gruplandırıp tek tek saymıştır. Bu maddeye bakıldığı zaman, sanki cumhurbaşkanının görev ve yetkileri üzerine yazılmış bir kitabın sayfalarını okuyormuş gibi, bunların hepsini toplu bir halde görmek mümkündür.<sup>212</sup> 104’üncü madde, bu saymayı yapmadan önce ilk fıkrasında şu şekilde bir ifade kullanmıştır: “*Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Bu sıfatla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir.*” demektedir. Bu ilk fıkradan Cumhurbaşkanının iki temel görevi ortaya çıkmaktadır: Temsil görevi ve Gözetme görevi.<sup>213</sup> Cumhurbaşkanı kendisine verilen görev ve yetkileri anayasanın 103. maddesindeki andı doğrultusunda yani; Devletin varlığı ve bağımsızlığını, vatanın ve milletin bölünmez bütünlüğünü, milletin kayıtsız ve şartsız egemenliğini korumaya ve Türkiye Cumhuriyetinin şan ve şerefini korumaya, yüceltmeye yönelik kullanmalıdır, zira bu yetkilerin asıl amacı da budur.

Kısaca 104. maddenin ilk fıkrasındaki hükümleri açıklamak gerekirse.

Temsil Görevi- Anayasanın 104’üncü maddesine göre, Cumhurbaşkanının “devletin başı” olma sıfatıyla, “temsilcilik görevi” vardır. Cumhurbaşkanı bu sıfatla “Türkiye Cumhuriyeti’ni ve “Türk Milletinin birliğini” içerde ve dışarıda temsil eder.

---

<sup>210</sup> KERSE, a.g.e., s. 74.

<sup>211</sup> KERSE, a.g.e., s. 74.

<sup>212</sup> SOYSAL, M., *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1997, s. 217.,

<sup>213</sup> GÖZLER, a.g.e., s. 494.

Gözetme Görevi- diğer yandan, cumhurbaşkanının “gözetme görevi” de vardır. 104’üncü maddeye göre, cumhurbaşkanı “Anayasanın uygulanmasını” ve “devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını” gözetir.<sup>214</sup>

#### Yasama İle İlgili Görevleri

- Gerekli gördüğü takdirde, yasama yılının ilk günü T.B.M.M. de açılış konuşması yapmak;
- T.B.M.M. ni gerektiğinde toplantıya çağırmak;
- Kanunları yayımlamak;
- Kanunları tekrar görüşülmek üzere T.B.M.M. ne geri göndermek;
- Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları gerekli gördüğü takdirde halk oyuna sunmak.
- Kanunların, kanun hükmünde kararnamelerin, T.B.M.M iç tüzüğünün tümünün veya belirli hükümlerinin Anayasaya şekil ve esas bakımından aykırı oldukları gerekçesiyle anayasa mahkemesine iptal davası açmak;
- T.B.M.M. seçimlerinin yenilenmesine karar vermek;

#### Yürütme İle İlgili Görevleri

- Başbakanı atamak, istifasını kabul etmek;
- Başbakanın teklifi üzerine bakanları atamak ve görevlerine son vermek;
- Gerekli gördüğü hallerde Bakanlar Kuruluna başkanlık etmek veya Bakanlar Kuruluna başkanlığı altında toplantıya çağırmak;
- Yabancı devletlere Türk Devletinin temsilcilerini göndermek, Türkiye Cumhuriyetine gönderilecek yabancı devlet temsilcilerini kabul etmek,
- Milletlerarası anlaşmaları onaylamak ve yayımlamak;
- T.B.M.M. adına Türk Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanlığını temsil etmek;
- Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar vermek;
- Genelkurmay Başkanını atamak;
- Milli Güvenlik Kurulunu toplantıya çağırmak;
- Milli Güvenlik Kuruluna Başkanlık etmek;
- Başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu kararıyla sıkıyönetim veya olağanüstü hal ilân etmek ve kanun hükmünde kararname çıkarmak,
- Kararnameleri imzalamak,

---

<sup>214</sup> GÖZLER, a.g.e., s. 494.

- Sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebi ile belirli kişilerin cezalarını hafifletmek veya kaldırmak;<sup>215</sup>
- Devlet Denetleme Kurulunun Başkanını ve üyelerini atamak;
- Devlet Denetleme Kuruluna inceleme, araştırma ve denetleme yaptırmak;
- Yükseköğretim kurulu üyelerini seçmek;
- Üniversite Rektörlerini seçmek;
- Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin, kuruluş, teşkilat ve çalışma esaslarını; personel atama işlemlerini belirlemek;<sup>216</sup>

#### Yargı İle İlgili Görevleri

- Anayasa Mahkemesi üyelerini, Danıştay üyelerinin dörtte birini, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı vekili'ni, Askeri Yargıtay üyelerini, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi üyelerini, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu üyelerini seçmek.<sup>217</sup>

Bunun dışında ayrıca, anayasamızın 104. maddesinin son fıkrası, “*Cumhurbaşkanı, ayrıca Anayasada ve kanunlarda verilen seçme ve atama görevleri ile diğer görevleri yerine getirir ve yetkileri kullanır.*” diyerek cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini kısıtlamamış, kanunlarla bu görev ve yetkilere yenilerinin de eklenebileceğini belirtmiştir.

Şimdi sırasıyla bu görev ve yetkileri inceleyelim

### **A. Yasamayla İlgili Yetkiler**

#### **1. Türkiye Büyük Millet Meclisinin Açılış Konuşmasını Yapmak**

Bu konuda 1982 anayasası, 1961 anayasasına göre farklılık göstermekle beraber, 1924 anayasasındakine benzer bir uygulamaya geri dönmektedir.

Gerçektende 1961 anayasasında, bu konuyla ilgili hiçbir hüküm yer almamaktadır. Bunun sebebini 1961 anayasasının cumhurbaşkanını bir “siyasi denge” aracı olarak görmesi, diye açıklayabiliriz. 1961 anayasası, cumhurbaşkanının T.B.M.M. ile her türlü ilişkisini

<sup>215</sup> YAYLA, Y., *Anayasa Hukuku*, Filiz Kitabevi, İstanbul 1986, s. 172.

<sup>216</sup> YAYLA, a.g.e., 172 vd.

<sup>217</sup> ÖZBUDUN, a.g.e., s. 284.



kesmiş, cumhurbaşkanına T.B.M.M. ile ilgili bir görev ve yetki vermemiştir. 1961 anayasasına göre cumhurbaşkanı meclislere başkanlık etme ve meclislerin müstakil veya birleşik oturumlarına katılma ve oy verme hakkı yoktu. Bununla birlikte cumhurbaşkanının, siyasi sorumluluk mekanizmasına dahil olmaması amacıyla da, 1924 anayasasında bulunan “yıllık açılış nutku” esası da, bu anayasa da terk edilmişti.<sup>218</sup>

Oysaki 1924 anayasasının 36. maddesi “*Reisicumhur, her sene Teşrinisanide Hükümetin geçen seneki faaliyetine ve o sene ittihaz edilmesi münasip görülen tedbirlere dair bir nutuk iradeder veyahut Başvekile kıraat ettirir.*” Hükümünü ihtiva etmekteydi. Bu hüküm uyarınca cumhurbaşkanları, okudukları bu nutuk ile bir önceki yılın çalışmalarını ve girilmekte olan yasama yılında alınması gereken tedbirleri belirtirlerdi.<sup>219</sup> Bu uygulama, bir yönden İngiliz parlamentosunda hükümet tarafından yazılıp, hükümdar tarafından okunan açılış söylevini andıran bir nutuktan ama “direktif” yönü ağırbasardı.<sup>220</sup>

Bununla birlikte 1982 anayasasındaki, ilgili hükümlerle, 1924 anayasasındaki ilgili hüküm, farklılıklar içermektedir. Birincisi 1924 tarihli anayasada, açılış konuşması bir zorunlu görev olarak verilmiş, 1982 anayasası ise, “gerekli gördüğü takdirde” ibaresiyle cumhurbaşkanına bir takdir yetkisi vermiş, açılış konuşması yapmaya bileceğini de bu hükümde dile getirmiştir.<sup>221</sup> İkinci olarak ise 1924 anayasasının 36. maddesi, açılış konuşmasını illa cumhurbaşkanının kendisinin okuması gerekmediğini, başbakanı da okutabileceğini hükme bağlamışken, 1982 anayasası böyle bir hüküm öngörmemiş ve cumhurbaşkanının bu konuşmayı kendisinin yapmasını uygun görmüştür.<sup>222</sup>

## 2. Türkiye Büyük Millet Meclisini Toplantıya Çağırma

Bu başlık altında önce ülkeleri, parlamentoları açısından ikiye ayırmamız ve buna mukabil genel bir giriş yaparak Türkiye’deki durumu incelememiz yerinde olur. Bu ayrımı, parlamentonun devamlılığı ilkesini benimsememiş ve parlamentonun devamlılığı ilkesini benimsemiş ülkeler olarak yapabiliriz. Parlamentonun devamlılığı ilkesinin benimsenmediği

<sup>218</sup> KERSE, a.g.e., s. 77.

<sup>219</sup> YILDIRIM, T., *Türkiye’nin İdari Teşkilatı*, Alkım Yayınevi, İstanbul, 1997, s. 21.

<sup>220</sup> SOYSAL, a.g.e., s. 219.

<sup>221</sup> YILDIRIM, a.g.e., s. 21.

<sup>222</sup> ERDOĞAN, a.g.e., s. 61.

durumlarla genellikle monarşilerde karşılaşılmaktadır.<sup>223</sup> İngiltere bu duruma iyi bir örnek teşkil etmektedir. Parlâmentonun devamlılığı ilkesi benimsenmemiş ülkelerde devlet başkanlarının, “parlâmentoyu toplantıya çağırma”, toplanmış olan parlâmentonun “toplantılarını erteleme” ve “toplantı dönemlerini kapatma” hakları vardır. Bunun anlamı, parlâmento devlet başkanı tarafından toplantıya çağırılmamışsa, kendiliğinden toplanamaz, bununla birlikte devlet başkanı tarafından toplantıya çağırılan parlâmentonun toplantıları, devlet başkanı tarafından ertelenebilir ve toplantı hâlinde bulunan parlâmentonun toplantılarına devlet başkanı tarafından son verilebilir.<sup>224</sup> Bu açıklamalardan çıkarılabilecek bir sonuçta, devlet başkanının parlâmentoyu hukuken toplantıya çağırmama hakkı olması ise de, demokratik monarşilerde devlet başkanının parlâmentoyu toplantıya çağırmama haklarını kullandıkları görülmez; zati bu hak genellikle kanunlarla da kısıtlandırılmış durumdadır, buna örnek olarak İngiltere’de Kralın Parlâmentoyu toplantıya çağırmama hakkının 1694 tarihli *Triennial Act* ile üç yıla sınırlandırılmış olmasını verebiliriz. Buna benzer bir örnekte, 1994 Belçika Anayasasına göre, Kral Meclisleri toplantıya çağırma, toplantı dönemini kapatma (m.44), Meclislerin çalışmasına ara vermek yetkisine (m.45) sahiptir. Ancak ara verme süresi bir aydan fazla olamaz ve ara verme bir toplantı döneminde Meclislerin rızası olmaksızın birden fazla defa kullanılamaz (m.45). hükmüdür.<sup>225</sup>

Cumhuriyetlerde ise genelde parlâmentonun devamlılığı ilkesi benimsenmiştir, örneğin Türkiye’de. Bu ilkeyi benimseyen devletlerde kural ise, parlâmentonun, devlet başkanının istemine gerek olmaksızın, “kendiliğinden toplanma” hakkına sahip olduğudur. Bu ilke uyarısınca, devlet başkanları parlâmentonun toplantılarını erteleme ve son verme hakkına sahip olmasalar dahi, parlâmentonun çalışmalarına ara verdiği dönemlerde, “parlâmentoyu olağanüstü toplantıya çağırma hakları vardır, buna örnek olarak 1976 Portekiz Anayasasında ki, “Cumhurbaşkanı, Cumhuriyet Meclisini tatilde iken olağanüstü toplantıya çağırabilir” (m.136-c) hükmü verilebilir ve gene 1975 Yunan Anayasasına göre Cumhurbaşkanı Parlâmentoyu olağan ve olağanüstü toplantıya çağırma, toplantıları askıya alma, toplantıları erteleme yetkisine sahiptir (m.40) hükmü de buna örnektir.<sup>226</sup> 1944 İzlanda anayasası da Yunan Anayasasına benzer bir şekilde hareket etmiştir; 1944 İzlanda Anayasasına göre Cumhurbaşkanı, *Althingi*’yi genel seçimlerden en geç on hafta sonra toplantıya çağırır (m.22). Keza Cumhurbaşkanı, her yıl olağan toplantı dönemini açar (m.22). Cumhurbaşkanı

<sup>223</sup> GÖZLER, K., *Devlet Başkanları Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi*, Ekin Kitabevi, Bursa, 2001, s.141. Ayrıca KERSE, a.g.e., s. 84.

<sup>224</sup> GÖZLER, a.g.e. s. 141.

<sup>225</sup> GÖZLER, a.g.e. s. 141 vd.

<sup>226</sup> GÖZLER, a.g.e. s. 143.

*Althingi*'nin toplantıları yılda bir defa iki haftayı geçmemek üzere erteleyebilir. Bununla birlikte *Althingi*, Cumhurbaşkanını bu hükme aykırı eylemde bulunmaya izin verebilir (m.23/1). Cumhurbaşkanı *Althingi*'nin toplantı dönemini ertelemişse, *Althingi*'nin üyelerinin salt çoğunluğunun talebi üzerine *Althingi*'yi toplantıya çağırmak zorundadır (m.23/2).<sup>227</sup>

Bu iki kurala aykırı bir şekilde parlâmentonun devamlılığı ilkesini benimsenmemiş olduğu, fakat parlâmentonun kendiliğinden toplandığı Fransa da ise, parlâmentonun iki toplantı dönemi arasında, toplanabilmesi için, yani “olağanüstü toplanabilmesi için devlet başkanının “çağrı” sı gerekir.<sup>228</sup>

Bu genel girişten sonra Türkiye'deki duruma bir bakalım.

1982 anayasasının 93. maddesi “*Türkiye Büyük Millet Meclisi, her yıl Ekim ayının ilk günü kendiliğinden toplanır. Meclis, bir yasama yılında en çok üç ay tatil yapabilir; ara verme veya tatil sırasında, doğrudan doğruya veya Bakanlar Kurulunun istemi üzerine, Cumhurbaşkanınca toplantıya çağrılır.*” Hükümünü ihtiva etmektedir. Bu hüküm uyarınca meclisin ara verme veya tatil sırasında, cumhurbaşkanı gerekli görürse doğrudan doğruya ve yahut bakanlar kurulunun istemi üzerine Meclisi toplantıya çağırabilir.<sup>229</sup>

Bu hüküm 1924 anayasasında ve 1961 anayasalarında da yer almaktaydı. 1924 anayasasının 19. maddesi “*Tatil esnasında Reiscumhur veya Meclis Reisi lüzum görürse Meclisi içtimaa davet edebileceği gibi âzadan beşte biri tarafından talep vuku bulursa Meclis Reisi dahi Meclisi içtimaa davet eder.*” Hükümünü, 1961 anayasasının da, 83. maddesi “*Türkiye Büyük Millet Meclisi, araverme veya tâtil sırasında, doğrudan doğruya veya Bakanlar Kurulunun istemi üzerine Cumhurbaşkanınca toplantıya çağrılır.*” Hükümünü ihtiva etmektedir.

Görüldüğü üzere her üç anayasamızda da benzer hükümler bulunmaktadır. Zira demokratik rejimlerde, genel olarak devlet başkanlarına, olağan üstü toplantılar için böyle bir yetki verilmektedir.<sup>230</sup> Lakin üç anayasamızda cumhurbaşkanına verilen bu yetkinin hangi durumda kullanılacağını belirtmemiştir. 1982 anayasasının 104. maddesi “gerektiğinde”

---

<sup>227</sup> GÖZLER, a.g.e. s. 143.

<sup>228</sup> GÖZLER, a.g.e. s. 142.

<sup>229</sup> YILDIRIM, a.g.e., s. 21.

<sup>230</sup> KERSE, a.g.e., s. 84.

ibaresini kullanmış, bu gerekliliğin, ne olduğu, nasıl bir şey olduğu ortaya konmamış, bu “gereklilik” cumhurbaşkanının takdirine bırakılmıştır.<sup>231</sup>

### 3. Kanunları Yayımlamak

Yayın, kanunun yürürlüğe girmeden önce geçtiği son aşamadır ve kanunun metninin muhataplarının bilgisine sunmak amacıyla yapılan bir “maddî işlem”dir.<sup>232</sup>

Anayasamızın 89. maddesi “Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilen kanunları onbeş gün içinde yayımlar.” Hükmüyle kanunların cumhurbaşkanınca ve onbeş gün süre içerisinde yayımlanacağını belirtir. 104. maddede anılan yetki bununla ilgilidir. 1961 anayasasının 93.maddesi de benzer bir hüküm içermekle beraber, 1924 anayasası yayımlamak kavramı yerine “ilan” kavramını kullanmıştır.<sup>233</sup>

Burada birkaç sorun ortaya çıkmaktadır. Birincisi anayasa yasaların cumhurbaşkanınca yayımlanacağını öngörmekle beraber, bunun hangi vasıta ile olacağı açıkça belirtilmemektedir. Anayasanın 151. maddesi “Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya iptal davası açma hakkı, iptali istenen kanun, kanun hükmünde kararname veya içtüzüğün Resmî Gazetede yayımlanmasından başlayarak altmış gün sonra düşer.” Hükmünü içermekte ve biz buradan kanunların Resmi Gazete aracılığıyla yayımlanacağını anlamaktayız. Gerçi 23 Mayıs 1928 tarih ve 1322 sayılı “Kanunların ve Nizamnamelerin Sureti Neşir ve İlanı ve Meriyet Tarihi Hakkında Kanun” (m. 5) uyarınca kanunların Resmi Gazetede yayımlanması gerekmektedir.<sup>234</sup>

İkinci olarak bir yanlış anlaşılmayı düzeltmek gerekir. Yayın yetkisi bir onay ve yahut ısdar yetkisi değildir. Kanun olarak doğmuş bir tasarrufun yurtdaşların bilgisine arz edilmesi ile ilgilidir.<sup>235</sup> Zira Türk hukuk düzeninde, kanunun Resmi Gazetede yayımlanması, onun oluşabilmesinin bir şekil şartı değildir.<sup>236</sup>

---

<sup>231</sup> ERDOĞAN, a.g.e., s. 63.

<sup>232</sup> GÖZLER, a.g.e. s. 159.

<sup>233</sup> KERSE, a.g.e., s. 86. TEZİÇ, E., *Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi*, Anayasa Yargısı, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Ankara, 1987, S. 7, s. 86.

<sup>234</sup> TEZİÇ, a.g.m., s. 86.

<sup>235</sup> KERSE, a.g.e., s. 85.

<sup>236</sup> TEZİÇ, a.g.m., s. 86.s

Üçüncü olarak anayasa kanunların yayınlanma süresini onbeş gün olarak vermiş, lakin bu sürenin ne zaman başladığını belirtmemiştir. Bu süre kanun kabul edildiği tarihte mi, yoksa cumhurbaşkanına kanun intikal ettiği zamandan itibaren mi başlayacağı belli değildir.<sup>237</sup>

#### 4. Kanunları Tekrar Görüşülmek Üzere T.B.M.M.'ne Göndermek

1982 anayasamızın 89./2 maddesi *“Yayımlanmasını kısmen veya tamamen uygun bulmadığı kanunları, bir daha görüşülmek üzere, bu hususta gösterdiği gerekçe ile birlikte aynı süre içinde, Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderir. Cumhurbaşkanınca kısmen uygun bulunmama durumunda, Türkiye Büyük Millet Meclisi sadece uygun bulunmayan maddeleri görüşebilir.”* Demektedir.

İlk olarak şunu belirtmeliyiz ki, bu ne bir mutlak veto, ne bir geciktirici veto, ne bir nitelikli veto ne de bir geçişli veto yetkisidir. Zira vetoyu çeşitlerine ayırmadan anayasa hukuku açısından genel bir tanımını yapacak olursak, *“devlet başkanın bir yasayı sürekli bir biçimde yada belli bir süre için reddetme yetkisidir.”* Diyebiliriz.<sup>238</sup> Tanımdan da anlaşılacağı üzere vetonun amacı önlemek veya güçleştirmektir. Burada ise böyle bir durum söz konusu değildir.

Bu yetkinin veto diye adlandırılmasında ki en önemli etken, belki de geciktirici vetoya benzerliğinden dolayıdır. Bu noktayı biraz açmak gerekir. Bizim anayasamıza göre, Cumhurbaşkanınca tekrar görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderilen kanun, TBMM tarafından nitelikli, ya da daha farklı bir çoğunluk koşulu aranmaksızın, <aynen> kabul edilirse, cumhurbaşkanı bunu yayımlamak zorundadır.<sup>239</sup> Geciktirici veto denilen durum ise daha farklıdır. Burada devlet başkanı parlamentonun kabul ettiği kanunu geçici olarak durdurur veyahut uygulanmasını engelleyebilir. Bunun uygulanması da şöyledir. Devlet başkanı tarafından imzalanmayıp geri gönderilen yasa metni, yasayı kabul eden parlamento

<sup>237</sup> ERDOĞAN, a.g.e., s. 68.

<sup>238</sup> OYTAN, M., 1982 Anayasasında Yasama ve Yürütme Erkları Karşısında Güçlendirilmiş Yürütme ve Güçlendirme Nedenleri, Türk İdare Dergisi, Eylül 1984, S. 364, s. 13.

<sup>239</sup> TEZİÇ, a.g.m., s. 88.

tarafından tekrar görüşülüp oylanmamakta, genel seçimler sonucu oluşacak yeni bir meclis tarafından görüşülüp oylanmaktadır, bu süre zarfında ise yasa “askıda” kalmaktadır.<sup>240</sup>

Peki geri gönderme yetkisiyle güdülen amaç nedir o zaman. Yerindenlik denetimi yapamayacak olan cumhurbaşkanının bu yetkiyi kullanmadaki tek amacı, yasa da eksik veya hatalı görülen bir konuda yasama organını uyarmasından başka bir şey değildir.<sup>241</sup>

Peki Cumhurbaşkanı, on beş gün içinde tekrar görüşülmek üzere TBMM’ye geri göndermediği, yayımlanması için imzalamadığı, ya da TBMM’ye geri gönderilen fakat aynen kabul edilen kanunu yayımlamadığı durumlarda, nasıl bir yaptırım uygulanmaktadır. 1982 anayasamızda diğer anayasalarımız gibi bu durum için herhangi bir yaptırım öngörmemiştir.<sup>242</sup>

1924 anayasamız da ise geri gönderme yetkisi şu şekilde idi “*Reisicumhur Meclis tarafından kabul olunan kanunları on gün zarfında ilân eder. Teşkilâtı Esasiye Kanunu ile bütçe kanunları müstesna olmak üzere ilânını muvafık görmediği kanunları bir daha müzakere edilmek üzere esbabı mucibesıyla birlikte keza on gün zarfında Meclise iade eder. Meclis mezkûr kanunu bu defa da kabul ederse, onun ilânı Reisicumhur için mecburidir.*” Madde 35

1961 anayasamızın 93. maddesi ise bu yetkiyi şöyle düzenlemiştir. “*Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince kabûl edilen kanunları on gün içinde yayınlar; uygun bulmadığı kanunu, bir daha görüşülmek üzere, bu hususta gösterdiği gerekçe ile birlikte, aynı süre içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderir. Bütçe kanunları ve Anayasa bu hükmün dışındadır. Türkiye Büyük Millet Meclisi geri gönderilen kanunu yine kabûl ederse, kanun Cumhurbaşkanınca yayınlanır.*”

Görüldüğü üzere her üç anayasamızda bu geri gönderme yetkisini düzenlemiştir. Lakin 1924 ve 1961 anayasaları geri gönderilen kanunun, meclisçe tekrar kabulünü, 1982 anayasasından biraz daha farklı düzenlemiştir. Zira 1982 anayasasında “aynen kabul ederse” hükmü geçerken, 1924 anayasasında “bu defa da” diye düzenlenmiş, 1961 anayasasında da

<sup>240</sup> YAŞAR, N., *Devlet Başkanlarının Kanunları Geri Gönderme Yetkisi*, Prof. Dr. Nuri Çeliğe Armağan, Beta, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Cilt I, Ocak 2001, İstanbul, s. 378 vd.

<sup>241</sup> ALİEFENDİOĞLU Y., *Yasaların Cumhurbaşkanınca Geri Gönderilmesi*, Amme İdaresi Dergisi, 1988, Cilt 21, Sayı 1, s. 5.

<sup>242</sup> TEZİÇ, a.g.m., s. 88.

benzer olarak “yine kabul ederse” diye düzenlenmiştir. 1982 anayasasının 1924 ve 1961 anayasasına göre bu hükmü daha açıklayıcı ve yerinde olmuştur.

Gerçi anayasa mahkemesi almış olduğu bir kararında “... *Yasama meclislerinin, geri gönderme gerekçesiyle, hiçbir ilişkisi olmayan ve bunların tümüyle dışında kalan kimi değişiklikler yaparak yeni yasa koymakla eşdeğerde bir metin oluşturulması durumunda da yasanın yine kabulünden söz edilemeyeceği açıktır.*” Demiş ve 1961 anayasasında geçen “yine kabul”den yasanın “aynen kabulü”nü anladığını belirtmiştir.<sup>243</sup>

Son olarak şunu belirtmek isterim, devlet başkanına geniş yetkiler tanıyan ve yarı başkanlık sistemi olan Fransa’da 1958 anayasası bu yetkinin kullanımını, ortak imza koşuluna bağlamış, devlet başkanına bu yetkiyi tek başına kullanabilme ayrıcalığını vermemiştir.<sup>244</sup>

## **5. Cumhurbaşkanın Anayasa Değişikliklerini Geri Göndermesi ve Halk Oyuna Sunması**

1982 Anayasamızın getirmiş olduğu yeniliklerden biride halk oylaması veyahut bir diğer adıyla referandumdur. Anayasamızın 104. maddesindeki “*Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları gerekli gördüğü takdirde halkoyuna sunmak*” şeklindeki ibare cumhurbaşkanına halk oylamasını bir yetki olarak vermiş bulunmaktadır. Bunun nasıl kullanılacağını ise anayasamızın 175. maddesi göstermiştir.

3361 numaralı ve 17.5.1987 tarihli kanunla değişik 175. madde şu hükümleri ihtiva etmektedir :

*“Anayasanın değiştirilmesi Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az üçte biri tarafından yazıyla teklif edilebilir. Anayasanın değiştirilmesi hakkındaki teklifler Genel Kurulda iki defa görüşülür. Değiştirme teklifinin kabulü Meclisin üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun gizli oyuyla mümkündür.*”

*Anayasanın değiştirilmesi hakkındaki tekliflerin görüşülmesi ve kabulü, bu maddedeki kayıtlar dışında, kanunların görüşülmesi ve kabulü hakkındaki hükümlere tabidir.*

<sup>243</sup> AMKD, E. 1979/22., K. 1979/45, K.T. 18.12.1979., 1979-1980, S., 17, s. 376.

<sup>244</sup> AKYILDIZ, a.g.t., s. 137.

*Cumhurbaşkanı Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları, bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderebilir. Meclis, geri gönderilen kanunu, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile aynen kabul ederse Cumhurbaşkanı bu Kanunu halkoyuna sunabilir.*

*Meclisce üye tamsayısının beşte üçü ile veya üçte ikisinden az oyla kabul edilen Anayasa değişikliği hakkındaki Kanun, Cumhurbaşkanı tarafından Meclise iade edilmediği takdirde halkoyuna sunulmak üzere Resmî Gazetede yayımlanır.*

*Doğrudan veya Cumhurbaşkanının iadesi üzerine, Meclis üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile kabul edilen Anayasa değişikliğine ilişkin kanun veya gerekli görülen maddeleri Cumhurbaşkanı tarafından halkoyuna sunulabilir. Halkoylamasına sunulmayan Anayasa değişikliğine ilişkin Kanun veya ilgili maddeler Resmî Gazetede yayımlanır.*

*Halkoyuna sunulan Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunların yürürlüğe girmesi için, halkoylamasında kullanılan geçerli oyların yarısından çoğunun kabul oyu olması gerekir.*

*Türkiye Büyük Millet Meclisi Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunların kabulü sırasında, bu Kanunun halkoylamasına sunulması halinde, Anayasanın değiştirilen hükümlerinden, hangilerinin birlikte hangilerinin ayrı ayrı oylanacağını da karara bağlar.*

*Halkoylamasına, milletvekili genel ve ara seçimlerine ve mahallî genel seçimlere iştiraki temin için kanunla para cezası dahil gerekli her türlü tedbir alınır.”*

Bu maddeden de anlaşılacağı üzere halk oylamasının kullanılması iki durumda mümkün olmaktadır. Birinci durum, belli bir oy oranının altında -meclis üye tamsayısının beşte üçü ile veya üçte ikisinden az- oy alıpta cumhurbaşkanınca meclise iade edilmeyen anayasa değişikliği hakkındaki kanunlar için söz konusudur. Böyle bir durumda kanun, halk oylamasının kullanımını cumhurbaşkanının iradesine bırakmamış, bu durumdaki anayasa değişikliklerinin Resmi Gazetede yayımlanarak halk oylamasına gidileceğini belirtmiştir.

İkinci durumda ise, meclis üye tamsayısının üçte iki çoğunluğuyla kabul edilen anayasa değişikliğine ilişkin kanunlarla ilgilidir. Böyle bir nispetle kabul edilen anayasa değişiklikleri, ister doğrudan doğruya, isterse cumhurbaşkanının iadesi üzerine, cumhurbaşkanı tarafından halk oyuna sunulmaktadır. Bu durumda ise takdir yetkisi cumhurbaşkanındadır. Lakin anayasa, bu tür değişikliğe ilişkin kanunlar hakkında cumhurbaşkanına meclise geri gönderme



yetkisi tanımamış, bunun yerine halk oylaması yetkisini vermiş, bu yetkinin kullanılmaması halinde de, değişikliğe ilişkin kanunu Resmi Gazetede yayımlama görevini mecbur kılmıştır.

175. maddenin 5. fıkrasından da anlaşılacağı üzere, meclis üye tamsayısının üçte iki çoğunluğuyla kabul edilen anayasa değişikliğine ilişkin kanunlar, halk oylamasına bir bütün halinde arz edilebileceği gibi, sadece kanun gerekli görülen maddeleri de arz edilebilir. Bu durumda hangi maddelerin halk oylamasına sunulacağı cumhurbaşkanınca belirlenmektedir. Fıkranın son hükmü uyarınca da, halk oylamasına sunulmayan anayasa değişikliğine ilişkin kanun veya ilgili maddeler resmi gazetede yayımlanarak yürürlüğe girer.

Meclisce üye tamsayısının beşte üçü ile veya üçte ikisinden az oyla kabul edilen ve cumhurbaşkanı tarafından meclise iade edilmeyen Anayasa değişikliği hakkındaki Kanunlar da ise, kanun tümünün halk oyuna sunulması gerekmektedir.

## **6. Anayasa Mahkemesi'nde İptal Davası Açmak**

Anayasamız cumhurbaşkanına, görev ve yetkileri ile ilgili 104. maddesinde 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 açma, hakkını tanımıştır.

Ayrı yeten, anayasamızın 148. maddesinin birinci fıkrasındaki “*Anayasa Mahkemesi, kanunların, kanun hükmünde kararnamelerin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün Anayasaya şekil ve esas bakımlarından uygunluğunu denetler. Anayasa değişikliklerini ise sadece şekil bakımından inceler ve denetler.*” Hükmü ile ikinci fıkrasındaki, “*Kanunların şekil bakımından denetlenmesi, son oylamanın, öngörülen çoğunlukla yapılıp yapılmadığı; Anayasa değişikliklerinde ise, teklif ve oylama çoğunluğuna ve ivedilikle görüşülemeyeceği şartına uyulup uyulmadığı hususları ile sınırlıdır. Şekil bakımından denetleme, Cumhurbaşkanınca veya Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin beşte biri tarafından istenebilir. Kanunun yayımlandığı tarihten itibaren on gün geçtikten sonra, şekil bozukluğuna dayalı iptal davası açılmaz; def'i yoluyla da ileri sürülemez.*” Hükmünden anlaşılacağı üzere, cumhurbaşkanı anayasa değişiklikleri içinde, şekle aykırılık bakımından Anayasa Mahkemesine iptal davası açabilir, dava açma süresi bu durumda, kanun yayımlanmasından itibaren on gündür. Esas bakımından açılacak davalarda ise anayasanın 151. maddesi

*“Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya iptal davası açma hakkı, iptali istenen kanun, kanun hükmünde kararname veya içtüzüğün Resmî Gazetede yayımlanmasından başlayarak altmış gün sonra düşer.”* Hükmü ile kanun resmi gazetede yayım tarihinden itibaren altmış gündür.

Ancak, anayasamızın 148. maddesinin birinci fıkrası, olağanüstü hallerde, sıkıyönetim ve savaş hallerinde çıkarılan kanun hükmünde kararnameler hakkında, ne şekil, ne de esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesine dava açılmayacağını belirtmiştir. Bununla birlikte 2949 sayılı ve 10.11.1983 kabul tarihli Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanununun 19. maddesi *“Olağanüstü hallerde, sıkıyönetim ve savaş hallerinde Anayasanın 121 ve 122 nci maddeleri gereğince çıkarılan kanun hükmünde kararnamelere karşı şekil ve esas bakımından iptal davası açılmaz ve mahkemelerde Anayasaya aykırılık iddiası ileri sürülemez.”* Hükmüyle, Def’i yolunu da kapatmıştır.<sup>245</sup>

Bu konuyla ilgili bir husus daha vardır ki o da anayasanın geçici 15. maddesiyle ilgilidir. Geçici 15. madde *“12 Eylül 1980 tarihinden, ilk genel seçimler sonucu toplanacak Türkiye Büyük Millet Meclisinin Başkanlık Divanını oluşturuncaya kadar geçecek süre içinde, yasama ve yürütme yetkilerini Türk milleti adına kullanan, 2356 sayılı Kanunla kurulu Millî Güvenlik Konseyinin, bu Konseyin yönetimi döneminde kurulmuş hükümetlerin, 2485 sayılı Kurucu Meclis Hakkında Kanunla görev ifa eden Danışma Meclisinin her türlü karar ve tasarruflarından dolayı haklarında cezaî, malî veya hukukî sorumluluk iddiası ileri sürülemez ve bu maksatla herhangi bir yargı merciine başvurulamaz.*

*Bu karar ve tasarrufların idarece veya yetkili kılınmış organ, merci ve görevlilerce uygulanmasından dolayı, karar alanlar, tasarrufta bulunanlar ve uygulayanlar hakkında da yukarıdaki fıkra hükümleri uygulanır.”* Hükümlerini ihtiva etmektedir. Buna göre 12 Eylül 1980 tarihinden başlayıp Türkiye Büyük Millet Meclisinin Başkanlık Divanının oluştuğu 6 Aralık 1983 tarihine kadar yapılan kanunlar, kanun hükmünde kararnameler ve diğer yasama niteliğindeki işlemler hakkında, Anayasaya aykırılık iddiasında bulunulamamakta ve Anayasa Mahkemesince iptal kararı verilememektedir. Bu işlemleri yapan kişi ve organlar hakkında ise cezaî, malî veya hukukî sorumluluk iddiası ileri sürülemez ve bu maksatla herhangi bir yargı

---

<sup>245</sup> Aynı yönde bakınız, **ERDOĞAN**, a.g.t., s. 85 – 86. **DURAN, L.**, *“Türkiye’de Anayasa Yargısının İşlevi ve Konumu”*, Anayasa Yargısı Dergisi, Ankara, 1984, Cilt No: 1, s. 61.

merciine başvurulamaz. Geçici 15. maddenin bu hükümleri ile ilgili her hangi bir süre zarfı içermemesi, aslında bu maddenin geçici değil, daimi olduğunu göstermektedir.<sup>246</sup>

1961 Anayasamız da Cumhurbaşkanını Anayasa Mahkemesine doğrudan doğruya iptal davası açabilecek kişi ve organlar arasında saymıştır. Bu anayasanın gerek özgün halinde, gerekse “Değişik : 20/9/1971 - 1488 S. Kanun/md.1” e göre cumhurbaşkanı dava hakkına sahiptir.

## **7. Türkiye Büyük Millet Meclisinin Seçimlerinin Yenilenmesine Karar Verme**

Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimleri çeşitli şekilde yenilenebilmektedir. Anayasamızın 77. maddesi “*Türkiye Büyük Millet Meclisinin seçimleri beş yılda bir yapılır.*

*Meclis, bu süre dolmadan seçimin yenilenmesine karar verebileceği gibi, Anayasada belirtilen şartlar altında Cumhurbaşkanınca verilecek karara göre de seçimler yenilenir. Süresi biten milletvekili yeniden seçilebilir.*

*Yenilenmesine karar verilen Meclisin yetkileri, yeni Meclisin seçilmesine kadar sürer.”* Demektedir.

Bu maddeden de anlaşılacağı gibi meclis seçimleri iki şekilde yenilenmektedir. Bunlardan birincisi meclisin kendi iradesi sonucu ortaya çıkan yenilenme “öz fesih”, ikincisi ise cumhurbaşkanınca verilecek karara göre yenilenmedir. 1961 anayasasının 69 . maddesi de 1982 anayasasının 77. maddesinin ikinci fıkrasının ilk hükmüne benzer bir şekilde meclisin kendi vereceği kararla seçimlerin yenilenmesine karar verebileceğini hükme bağlamaktadır. Esasen bizim incelememiz olan Cumhurbaşkanın seçimlerin yenilenmesine ilişkin görevidir yani 1982 Anayasasının 77. maddesinin ikinci paragrafındaki ikinci hükümle ilgili olanlardır.

Anayasamız cumhurbaşkanın bu yetkisini 116. madde de “*Bakanlar Kurulunun, 110 uncu maddede belirtilen güvenoyunu alamaması ve 99 uncu veya 111 inci maddeler uyarınca güvensizlik oyuyla düşürülmesi hallerinde; kırkbeş gün içinde yeni Bakanlar Kurulu*

<sup>246</sup> Aynı Yönde bakınız, ÖZBUDUN, a.g.e., s. 351. ERDOĞAN, a.g.t., s. 85, AKYILDIZ, a.g.t., s. 142.

*kurulamadığı veya kurulduğu halde güvenoyu alamadığı takdirde Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanına danışarak, seçimlerin yenilenmesine karar verebilir.*

*Başbakanın güvensizlik oyu ile düşürülmeden istifa etmesi üzerine kırkbeş gün içinde veya yeni seçilen Türkiye Büyük Millet Meclisinde Başkanlık Divanı seçiminden sonra yine kırkbeş gün içinde Bakanlar Kurulunun kurulamaması hallerinde de Cumhurbaşkanı Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanına danışarak seçimlerin yenilenmesine karar verebilir.*

*Yenilenme kararı Resmî Gazetede yayımlanır ve seçime gidilir.” Şeklinde düzenlemiştir.*

Bu madde hükümlerince, Cumhurbaşkanının seçimleri yenileme kararı verebilme yetkisi, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanı seçiminden kırk beş gün sonra Bakanlar Kurulunun Kurulamaması yada Anayasanın 110. maddesindeki yeni kurulmuş olan hükümetin güvene oyu alamaması hali veyahut görevdeki bir hükümetin Başbakanının madde 111 de belirtilen güven isteğinin reddi yada görevdeki Bakanlar Kurulunun madde 99 da belirtilen gensoru karşısında, güvensizlik oyuyla düşürülmesi veyahut başbakanın bunlar dışında ki bir nedenle istifasına binaen, kırk beş gün içinde yeni bir bakanlar kurulunun kurulamaması veyahut kurulan bakanlar kurulunun güven oyu alamaması durumunda aktif hale gelir. Gene maddeden de anlaşılacağı üzere Cumhurbaşkanı bu yetkisini Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanına danışarak kullanmaktadır. Esasen böyle bir yetkinin anayasaca cumhurbaşkanına verilmesinde, amaç hükümet krizlerinin olduğu bir dönemde bu krizlerin ortadan kaldırılmasına yöneliktir. Anayasa seksen öncesi ortaya çıkan hükümet krizleri ve işlevsel olmayan koalisyonları önlemek amacıyla cumhurbaşkanına bu yetkiyi tanımış olmaktadır.

Gerçi 1961 Anayasamızın 108. maddesi de 1982 Anayasasının 116. maddesinde ki ne benzer bir yetkiyi Cumhurbaşkanına vermektedir, 1961 anayasasının 108. maddesi “Anayasanın 89 uncu ve 104 üncü maddeleri uyarınca verilen güvensizlik oyu sebebiyle, onsekiz aylık bir süre içinde, Bakanlar Kurulu iki defa düşmüş ve üçüncü defa güvensizlik oyu verilmiş olursa, Başbakan, Cumhurbaşkanından, Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesini isteyebilir. Bu istek üzerine, Cumhurbaşkanı, Meclislerin Başkanlarına danışarak, seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Yenilenme kararı Resmî Gazete’de yayımlanır ve hemen seçime gidilir.” Hükümlerini ihtiva etmekteydi. Cumhurbaşkanın bu yetkiyi kullanabilmesi için 89. madde ye göre, gerek maddenin özgün halinde, gerekse maddenin “Değişik : 20/9/1971 - 1488 S. Kanun/md. 1” halinde, Bakanlar Kurulunun, gensoru karşısında güvensizlik oyuyla

düşürülmesi yada madde 104 göre Başbakanın güven isteminin reddi halinde mümkün olmaktadır. 1961 Anayasasının öngörmüş olduğu bu düzen, 1982 Anayasasına benzemekteyse de, iki noktada ayrılmaktadır. Birinci süre yönünden zira 1961 Anayasası bu yetkinin kullanıla bilmesi için on sekiz aylık bir süre zarfı öngörmüş ve bu süre zarfında Bakanların Kurulunun iki defa düşmüş ve üçüncü defa da güven oyu alamamış olması gerekmektedir. 1982 Anayasası bu süreyi kısaltmış, bununla birlikte de Bakanlar Kurulunun iki defa düşürülüp, üçüncü defa da güven oyu alamaması prosedürünü kaldırmıştır. İkinci bir farklılık ise, Cumhurbaşkanı bu yetkisini kendi iradesine bağlı olarak direk değil, Başbakanın isteği üzerine kullanılmaktaydı. Burada asıl sorun Cumhurbaşkanı, Başbakanın bu isteğini reddedip reddedemeyeceği sorunuuydu. Doktrinde ağır basan görüş Cumhurbaşkanı, Başbakanın bu isteğini reddedemeyeceği yönündedir.<sup>247</sup> 1961 Anayasasının 108. maddesi, Anayasanın 89. ve 104. maddeleri uyarınca, görevde olan Bakanlar Kurulunun güven oyu alamayıp düşürülmesi halini açıkca düzenlemesine karşın, 103. maddesi uyarınca göreve başlayacak olan Bakanlar Kurulunun güven oyu alamaması halini açığa düzenlememiştir. 1982 Anayasası Cumhurbaşkanı bu yetkisini, 1961 Anayasasına nazaran daha kullanışlı ve açık hale getirmiştir. Bu da güçlü yürütme isteminin bir göstergesidir. Zira 1924 Anayasası hazırlanırken, Cumhurbaşkanına fesih yetkisi gündeme gelmiş, Meclis böyle bir yetkinin cumhurbaşkanına verilmesini meclisin üstünlüğüne ve milli hakimiyet prensibine aykırı görmüştür.<sup>248</sup>

Son olarak da değinmemiz gereken bir fesih yöntemi daha vardır ki o ada Anayasa Hukukumuzda 1982 Anayasası ile girmiş ve Anayasanın 102. maddesinde yer bulmuş olan infisattır yani otomatik fesihtir. Anayasamızın 102. maddesi Cumhurbaşkanı seçimi ile ilgili olarak “.....*En az üçer gün ara ile yapılacak oylamaların ilk ikisinde üye tamsayısının üçte iki çoğunluk oyu sağlanamazsa üçüncü oylamaya geçilir, üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğunu sağlayan aday Cumhurbaşkanı seçilmiş olur. Bu oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu sağlanamadığı takdirde üçüncü oylamada en çok oy almış bulunan iki aday arasında dördüncü oylama yapılır, bu oylamada da üye tamsayısının salt çoğunluğu ile Cumhurbaşkanı seçilemediği takdirde derhal Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimleri yenilenir.*” Hükmüyle Cumhurbaşkanı seçemeyen meclise bir müeyyide öngörmüştür. Bu müeyyideyle meclis münfesih hale gelecektir. Buradaki sorun şudur ki kendiliğinden meydana gelen ve ayrıca karar gerektirmeyen bu durumda seçimi yenileme

<sup>247</sup> ARSEL, a.g.e., s. 380., KERSE, a.g.e., s. 96 vd..

<sup>248</sup> KERSE, a.g.e., s. 95.

işlemlerine başlama kararını kimin vereceğidir. Anayasa inşai olmayan ( kurucu ), izhari ( gösterici ) olan bu işlemin kim tarafından yapılacağını, bize belirtmemiştir. Buna karşılık Anayasanın güçlü yürütme felsefesinden anladığımız kadarıyla ve Anayasanın 77. ve 116. maddelerine binaen şunu söyleyebiliriz ki, bu işlemi görev süresi dolan fakat yeni Cumhurbaşkanı seçilemediği için halen görev başında bulunan Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması durumunda ise Cumhurbaşkanı vekillik eden Meclis Başkanı yerine getirecektir.<sup>249</sup> Anayasanın bu düzenlemesi, 1961 Anayasası döneminin, Cumhurbaşkanı seçimleri göz önünde bulundurularak yapılmıştır.

## B. Yürütmeyle İlgili Yetkileri

1982 Anayasası hiç şüphesiz, kendinden önceki Anayasalara binaen daha güçlü bir yürütme ve devlet otoritesi ön görüyordu. Yargıtay Hukuk Genel Kurulunun bir kararında bu şöyle ifade edilmiştir “ 1982 Anayasasının 1961 ve hatta 1924 Anayasalarına karşı güçlü devlet ve otoriter idare kavramlarına daha fazla önem verdiği ve özellikle yürütmeyi yasama ve yargı karşısında daha da güçlendirdiği tartışmasızdır. Anayasanın birçok maddeleri bu temel düşünceye uygun olarak değiştirilmiş ve yeniden düzenlenmiştir.”<sup>250</sup>

Şüphesiz ki bunun sebebi, Kurucu Meclisin 1980 ihtilalinin süreç zarfında meydana gelen ve ülkeyi kaosa götüren olayların bir nedenini de, 1961 Anayasasında yürütmenin arka plana atılması olarak görmesi idi. Yedinci Cumhurbaşkanımız Kenan Evrende o dönemde Anayasayı Devlet adına tanıtmada konuşmalarında da bunu dile getirmiştir.<sup>251</sup>

Yürütmeyi güçlendirme eğilimi ise, düalist yapıdaki bu organda daha çok Cumhurbaşkanlığı makamının güçlendirilmesi yönünde meydana gelmiştir. Bu tercihin nedeni yedinci Cumhurbaşkanımız tarafından Anayasayı tanıtmada konuşmalarında şöyle belirtilmektedir “ hükümetler bir parti veya birkaç partinin bir araya gelmesi neticesi teşekkül eden koalisyon partilerinin rengini ve dengesini ister istemez taşıyacaklardır.... Halbuki, devletin başı ve yürütmenin de başında bulunan Cumhurbaşkanının kesinlikle tarafsız, yani siyasi partilere veya onların koalisyonlarına karşı tarafsız olması, rejimin icabıdır... Yürütme güçlendirilmelidir fikri ve zarureti herkesçe kabul edildiğine ve

<sup>249</sup> SOYSAL, a.g.e. s. 214, s. 217, ERDOĞAN, a.g.t., s. 97.

<sup>250</sup> YARGITAY HGK, 14,9,1983, E.980/4-1714, K.980/803.

<sup>251</sup> ÖZBUDUN, a.g.e., s. 61.

*yürütmenin doruğunda Cumhurbaşkanlığı ve Hükümet bulunduğuna göre, güçlendirilmesi kastedilen bunlardan hangisidir? Bunların aynı zamanda ikisi birden mi güçlendirilmelidir, yoksa tarafsız olan Cumhurbaşkanı mı, yahut taraflı Hükümet mi? Taraflı olan hükümete de bazı yetkiler verilmiştir. Ancak, muhalefet-iktidar arası ciddi çekişmelere ve huzursuzluklara yol açabilecek olan yetkiler, Cumhurbaşkanına tanınmıştır. Bunun dışında da muhakkak Cumhurbaşkanına verilmesi gereken yetkiler vardır ki esasen onları da başka makama vermek doğru olmaz, mümkün değildir.”<sup>252</sup>*

Bu yönde ki en güzel örneği iki Anayasanın genel esasları başlığı arasında kıyaslama yaparak bula bilmek mümkündür, zira 1961 anayasasının 6. maddesinde yürütme bir görev olara görülmüşken, 1982 anayasasının 8. maddesinde yürütme bir yetki ve görev olarak görülmektedir. Bu güçlendirilmiş yürütmeye beraber, yürütme içerisinde Cumhurbaşkanlığı 1961 anayasasından daha farklı ve etkin bir konuma getirilmiş ve buna mukabil olarak, yürütmeye ilgili olarak görev ve yetkileri de artırılmıştır. 1982 Anayasası bu görev ve yetkileri 104. maddesinin “b” bölümünde uzunca bir liste olarak vermiştir. Şimdi Cumhurbaşkanına verilen yürütmeye ilgili görev ve yetkiler inceleyelim.

## **1. Başbakanı Atamak ve İstifasını Kabul Etmek**

Parlamenter rejim sistemlerinde genel kural olarak, başbakanı atama yetkisi devlet başkanına ait bir yetki olarak görülmektedir. Bu yetkinin kullanımında ise iki ana sistem dikkat çekmektedir. Bunlardan birincisi devlet başkanın başbakanı doğrudan atadığı sistemdir. Bu sistemde Devlet başkanı doğrudan doğruya bir kişiyi başbakan olarak atar ve bu atanmayı izleyen belli bir zaman zarfının ardından başbakanın kendisini ve bakanlar kurulunu parlamentoya sunması ve hükümetin programını okuyup, parlamentodan güven oyu alması gerekmektedir. Buna örnek olarak, 1929 Avusturya Anayasası (m.70, 71), Danimarka Anayasası (sek.14), 1946 Fransız Anayasası (m.45), 1958 Fransız Anayasası (m.8), 1983 Hollanda Anayasası (m.43), 1947 İtalyan Anayasası (m.92-94), 1944 İzlanda Anayasası (m.17), 1976 Portekiz Anayasası (m.136-f, 190), 1982 Türk Anayasası (m.109-110) ve 1975 Yunan Anayasası (m.37, 84) verilebilir yalnız burada istisna olarak şunu belirtmeliyiz ki 1958 Fransız Anayasasının 8’inci maddesine göre, Başbakanın ve yeni kurulan Bakanlar Kurulunun Millet Meclisinden güven oyu isteme zorunluluğu yoktur, buna

---

<sup>252</sup> ÖZBUDUN, a.g.e., s. 62.

göre atanan Bakanlar Kurulunun Millet Meclisinin güvenine sahip olduğu varsayılır, bununla birlikte Bakanlar Kurulu zorunlu olmamakla birlikte göreve başlarken Millet Meclisinden güven oyu isteyebilir.<sup>253</sup>

İkinci sistemde ise, başbakan doğrudan devlet başkanı tarafından atanmaz, bunun yerine devlet başkanı parlamentoya bir başbakan önerir, parlamentonun bu başbakanı onaylamasından sonra, devlet başkanı bu kişiyi başbakan olarak atar. Buna örnek olarak, 1978 İspanyol Anayasasına göre, Kral, Milletvekilleri Meclisine bir Başbakan adayı önerir (m.99/1). Önerilen aday, Hükûmetin siyasî programını sunarak Meclisten güven ister (m.99/2). Milletvekilleri Meclisi, önerilen adaya üye tamsayısının salt çoğunluğu ile güven verirse, Kral, bu adayı Başbakan olarak atar (m.99/3). Almanya, Finlandiya, Japonya'daki sistem esas itibarıyla böyledir. 1949 Alman Anayasasına göre, Şansölye (Başbakan), Cumhurbaşkanı'nın önerisi üzerine *Bundestag* tarafından seçilir ve daha sonra Cumhurbaşkanı tarafından atanır (m.63). 1999 Finlandiya Anayasası da 1949 Alman Anayasası gibi, Cumhurbaşkanı'nın önerisi üzerine Parlâmento tarafından seçilen kişinin Cumhurbaşkanı tarafından Başbakan olarak atanmasını öngörmektedir (sek.61). 1946 Japon Anayasası da Başbakanı seçme yetkisini Parlâmentoya (*Diet*) (m.67/2), Parlâmentonun seçtiği Başbakanı atama yetkisini ise İmparatora vermiştir (m.6/1). 1937 İrlanda Anayasası da Başbakanı (*Taoiseach*) atama yetkisinin Birinci Meclisin (*Dail Eireann*) ön onayı ile Cumhurbaşkanı'na vermektedir (m.13/1-2). 1994 Belçika Anayasası da Kralın Başbakan atama yetkisini bağlı yetki hâline getirmiştir. Bu Anayasanın 96'ncı maddesinin ikinci fıkrasına göre, Temsilciler Meclisi, bir Hükûmete güvensizlik oyu verince aynı gün veya Hükûmetin istediği güven oyunu reddettiğinde üç gün içinde üye tamsayısının salt çoğunluğuyla Krala ataması için yeni bir Başbakan adayı önerir (m.96/2). Kral, Temsilciler Meclisinin önerdiği bu adayı atamak zorundadır.<sup>254</sup>

Bunlar dışında çok istisnai olarak, farklı birkaç yöntem daha vardır, mesela başbakanın parlamento başkanı tarafından atanması, örnek olarak, 1975 İsveç Anayasası Başbakan atama yetkisini devlet başkanından (Kraldan) alıp *Rigsdag* (İsveç'in tek meclisli parlâmentosu) Başkanına vermiştir. Anayasaya göre, *Rigsdag* Başkanı, *Rigsdag*'ta temsil edilen her parti grubundan bir iki milletvekiline danıştıktan sonra *Rigsdag*'a bir Başbakan adayı önerir (Bölüm 6, m.2/1). *Rigsdag* en geç dört gün içinde öneriyi oylar. Üye tamsayısının salt çoğunluğu ile bu öneri reddedilmedikçe, öneri onaylanmış sayılır (bölüm 6,

<sup>253</sup> GÖZLER, K., *Devlet Başkanları Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi*, Ekin Kitabevi, Bursa, 2001, s.165.

<sup>254</sup> GÖZLER, a.g.e., s. 166.



m.2/2). Öneri reddedilirse, aynı usûl tekrar işletilir. *Rigsdag* dört defa *Rigsdag* Başkanının Başbakanın Önerisini reddederse, yeni seçimlere gidilir (Bölüm 6, m.3). *Rigsdag* önerilen kişiyi Başbakan olarak onaylarsa, yeni Başbakan en kısa zamanda Hükûmet üyelerini *Rigsdag*'a bildirir (Bölüm 6, m.4). Hükûmet Devlet Başkanının huzurunda Kabinenin özel bir toplantısında el değiştirir (Bölüm 6, m.4).<sup>255</sup>

Son olarak da başbakanın halk tarafından seçilmesi usulü vardır, 14 Nisan 1992 tarihli Hükûmet Hakkında İsrail Temel Kanunu Başbakanı seçme ve atama yetkisini Devlet Başkanından alıp halka vermiştir, buna göre, İsrail'de Başbakan halk tarafından seçimle belirlenir (sek.3-13).<sup>256</sup>

1982 Anayasamızın, klasik parlamenter rejimin mantığına uygun olarak bu yöntemlerden ilkinin benimsediğini söylemiştik. 1982 Anayasamızın 109. maddesine göre “*Bakanlar Kurulu, Başbakan ve bakanlardan kurulur. Başbakan, Cumhurbaşkanınca, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri arasından atanır. Bakanlar, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri veya milletvekili seçilme yeterliğine sahip olanlar arasından Başbakanca seçilir ve Cumhurbaşkanınca atanır; gerektiğinde Başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanınca görevlerine son verilir.*” Esasen bu madde başbakanın atanması açısından ne 1961 Anayasasının 102. maddesine göre ne de 1924 Anayasasının 44. maddesine göre farklılık göstermemektedir. Yani Türk Anayasal sistemi eskiden beri bu, yöntemi benimsemektedir, lakin 1982 Anayasası diğer anayasalarımızdan farklı olarak 104. maddesinde, cumhurbaşkanının görevlerinden birinin de başbakanın istifasını kabul etmek olduğunu özellikle belirtmiştir.

1982 Anayasamızın 109. maddesi başbakanın atanmasıyla ilgili olarak fazla ayrıntıya yer vermemektedir. Şüphesiz ki burada anayasa, başbakanın atanmasında devlet başkanının siyasi konjonktürü ve parlamenter rejimin yapısını göz önünde bulunduracağını düşünmüş olmalıdır.

Bununla birlikte 109. madde başbakan olabilmeyi bir tek kurala bağlamış gözükmemektedir. Buna göre başbakan olacak kişinin Türkiye Büyük Millet Meclisi üyesi olması yeterlidir. Millet vekili sıfatına haiz her hangi bir kişi, cumhurbaşkanınca başbakan olarak atana bilir. Cumhurbaşkanı bu hüküm uyarınca, başbakanı atamakla ilgili olarak mutlak bir takdir yetkisine sahiptir. Görünüşte bu böyledir. Tabi ki hiçbir uygulamada bu

<sup>255</sup> GÖZLER, a.g.e., s. 167 vd.

<sup>256</sup> GÖZLER, a.g.e., s. 168.

yetki, mutlak bir takdir yetkisi olarak kullanılmamaktadır. Parlamenter rejim sisteminin özelliğine uygun olarak esasen başbakan parlamentoda mutlak çoğunlukta bulunan partiden atanmaktadır, ekseriyetle bu da partinin lideri durumunda ki kişidir. Bununla birlikte kurulan bakanlar kurulunun Türkiye Büyük Millet Meclisinden güven oyu alma zorunluluğu ise, cumhurbaşkanının güven oyu alabilecek bir kişiyi başbakan olarak ataması gerektiği anlamına gelmektedir. Doktrin de bunun bu yönde olması gerektiğinde görüş birliğindedir.<sup>257</sup> Ne var ki hiçbir parti çoğunluğu sağlayamaya bilmektedir. Bu durumda ise, koalisyon zorunluluğu ortaya çıkacaktır. Böyle bir halde cumhurbaşkanının takdir yetkisi devreye girmeli ve koalisyonu kuracak ve güven oyu alabilecek kişiyi belirlemelidir.

İkinci olarak cumhurbaşkanı, başbakanı atama yetkisine sahip olmasıyla birlikte azletme yetkisine sahip bulunmamaktadır. Zira 1982 anayasası böyle bir yetkiyi cumhurbaşkanına vermemektedir; bununla birlikte anayasanın 104. maddesine göre cumhurbaşkanı başbakanın istifasını kabul etmekle görevlidir. Lakin istifanın mecburi olmadığı yani anayasanın madde 99 a göre gensoru önergesinin kabulü, madde 110 a göre göreve başlarken güven oyu alamama, madde 111 e göre başbakanın güven isteğinin reddi, 114. maddeye göre 116. madde uyarınca seçimlerin yenilenmesine karar verildiği, hallerinin dışında, yani anayasanın 116. maddesindeki takdir yetkisine dayanarak başbakanın istifa etmesi durumunda, cumhurbaşkanı siyasi şartların gerekliliğine bakarak istifayı kabul edebilir veyahut reddedebilir.<sup>258</sup>

## 2. Bakanları Atamak ve Görevlerine Son Vermek

Anayasanın 104. maddesi uyarınca cumhurbaşkanının yürütmeye ilgili, görevlerinden biride bakanları atamaktır. Anayasanın 109. maddesi “*Bakanlar, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri veya milletvekili seçilme yeterliğine sahip olanlar arasından Başbakanca seçilir ve Cumhurbaşkanınca atanır; gerektiğinde Başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanınca görevlerine son verilir.*” Hükümünü ihtiva etmektedir. Esasen 1961 anayasasının 102. maddesi ve 1924 anayasasının 44. maddesi de cumhurbaşkanının bakanları atamadaki yetkisi açısından benzer bir hüküm ihtiva etmekteydi. Diye biliriz ki başbakanın önerisi üzerine

<sup>257</sup> Bkz bu yönde görüş için, ARSEL, a.g.e. s. 396, KERSE, a.g.e., s. 103, ÖZBUDUN, a.g.e. s. 321., GÖZÜBÜYÜK, a.g.e. 326.

<sup>258</sup> ERDOĞAN, a.g.t., s. 103.

cumhurbaşkanının bakanları ataması, parlamenter geleneğe uygun olarak Türk anayasa hukuku içerisinde başlangıçtan buyana uygulana gelen bir durumdur.

Lakin 1961 anayasası ile bu günde devam etmekte olan yeni bir uygulama getirmiştir ki o da, başbakanca önerilecek olan ve cumhurbaşkanınca atanacak olan bakanların, illa meclis üyesi olması gerekmemesidir. 1961 anayasasının 102. maddesi uyarınca bakanlar milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arsından da seçilebilmeleridir.

1982 Anayasası bu yeniliğe bir yenilik daha eklemiştir, o da 109. maddenin son hükmü olan bakanların başbakanın isteği üzerine cumhurbaşkanınca görevlerine son verilmesi hükmüdür. Bu hüküm 1961 Anayasasının 105. maddesi uyarınca benimsenen ve 1982 anayasasının 112. maddesinde de kabul gören, başbakanın eşitler arasındaki birinciliğini (primus inter pares) pekiştirmekte, 1982 anayasasının 112. maddesinde başbakanın konumunu güçlendirmek için yer verilen bakanların başbakana karşı sorumluluğu kavramını ise güçlendirmektedir. Bu açıdan bakıldığında 1982 anayasasına eklenen, bu hükmün, gerekliliğini belirten ve parlamenter rejimin çağdaş gelişimine uygun olduğunu söyleyen görüşler doktrinde mevcuttur.<sup>259</sup> Buna mukabil, doktrinde bir zıt görüş olarak da cumhurbaşkanının bakanların görevine son vermesinin parlamenter rejimin ruhuna aykırı olacağını, olması gerekenin başbakanla, yada hükümetin bütünüyle zıt düşen bakanın kendi isteğiyle ayrılması ya da ayrılmak zorunda bırakılması gerekliliğidir. Hatta bu görüşe göre azil niteliği taşıyan ve başbakanın önerisi üzerine kullanılan böyle bir yetki, daha çok kendi bakanlarına söz geçirememiş bir başbakanın cumhurbaşkanı eliyle kullanabileceği bir son çare olarak görülmektedir.<sup>260</sup>

Her iki görüşünde ortak noktası şudur ki bu yetki, esasen başbakanın konumunu güçlendirmeye yönelik bir yetki olarak düzenlenmiştir. Bu yönde ki görüşünü Turgut Tan şöyle belirtmektedir “ *Yeni Anayasa Başbakanın durumunu 1961 Anayasasından biraz farklı bir biçimde düzenlemiştir. Yeni Anayasaya göre <Her bakan, Başbakana karşı sorumlu olup> (m. 112/2), <Başbakan, bakanların görevlerinin Anayasaya ve Kanunlara uygun olarak yerine getirilmesini gözetmek ve düzeltici önlemleri almakla yükümlüdür> (m. 112/3) ve bakanların <gerektiğinde başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanınca görevlerine son verilir> (m.109/3)*

<sup>259</sup> Bu yönde görüş için bkz. ÖZBUDUN, a.g.e., s. 321.

<sup>260</sup> Bu yönde görüş için bkz. SOYSAL, a.g.e., s. 219.

*Bu şekilde Başbakanı, özellikle koalisyon hükümetleri döneminde önem kazanabilecek, özel bir konum ve ağırlık verilmiş olmaktadır. Siyasal açıdan önem taşıyan bu hükümler yanında başbakanlığın hukuki açıdan da güçlendirilmeye çalışıldığı gözlenmektedir. Nitekim, Anayasa (m. 124) yönetmelik çıkarmaya yetkili kuruluşlar arasında başbakanlığı da saymaktadır. Ayrıca, Anayasa (m 155/2), bakanlar Kurulu yanında Başbakanın da kanun tasarıları hakkında Danıştay'dan görüş isteyebileceğini öngörmüştür.*

*Yeni Anayasadan sonraki uygulamada Başbakanlığın, <Bakanlar kurulunun başkanı olarak, bakanlıklar arasındaki işbirliğini sağlar ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir> fonksiyonu dışında, uygulayıcı bir büyük bakanlık görevi kazandığı da dikkat çekmektedir.”<sup>261</sup> Bu fikir paralelinde, esasen başbakan ve hükümet bir tutulmuştur. Buna en güzel örnek 1982 Anayasamızın 113. maddesinin 3. fıkrasına konmuş olan “Türkiye Büyük Millet Meclisi kararı ile Yüce Divana verilen bir bakan bakanlıktan düşer. Başbakanın Yüce Divana sevki halinde hükümet istifa etmiş sayılır.” Hükümdür. 1961 Anayasasında ise, bakanların yüce divana sevk konusundaki hükmü madde 106 ya göre şöyleydi. “Türkiye Büyük Millet Meclisi kararıyla Yüce Divana verilen bir Bakan, bakanlıktan düşer.”*

Bakanların atanması ve görevlerine son verilmesi Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinden olmasına rağmen Anayasa buna bir istisna getirmektedir. Anayasamızın 114. maddesinin birinci fıkrası “Türkiye Büyük Millet Meclisi genel seçimlerinden önce, Adalet, İçişleri ve Ulaştırma bakanları çekilir. Seçimin başlangıç tarihinden üç gün önce seçim dönemi bitmeden seçimin yenilenmesine karar verilmesi halinde ise, bu karardan başlayarak beş gün içinde, bu bakanlıklara Türkiye Büyük Millet Meclisi içinden veya dışarıdan bağımsızlar Başbakanca atanır.” Demekle, maddenin öngördüğü durumda Bakanların Cumhurbaşkanından ari bir şekilde Başbakanca atanacağını belirtmektedir. Esasen bu hüküm 1961 Anayasamızın 109. maddesine benzer nitelikte bir hükümdür, 1982 Anayasasının bu hükme getirdiği yenilik bakanların meclis dışından da atanabileceğidir.

---

<sup>261</sup> TAN, T., 1982 Anayasası Yönünden Yürütme Görevi ve Yetkisinin Niteliği, Anayasa Yargısı Dergisi, Ankara, 1984, Cilt No 1, s. 44.

### 3. Gerekli Gördüğü Hallerde Bakanlar Kuruluna Başkanlık Etmek veya Bakanlar Kurulu'nu Başkanlığı Altında Toplantıya Çağırarak

Genel olarak diyebiliriz ki parlamenter hükümet sistemlerinin uygulandığı ülkelerde esas itibariyle, parlamenter rejimin mantığına uygun olarak, bakanlar kuruluna başkanlık etme görevi başbakana ait bulunmaktadır. Devlet başkanı bu görevi lüzum hasıl olduğu üzere ve yahut gerekli gördüğü takdir de yerine getirmektedir.

Uygulamada devlet başkanlarının bu görevlerini yerine getirmede farklılık gözlene bilmektedir. Örneğin 1958 Anayasası uyarınca Fransa da Cumhurbaşkanı her zaman ve başbakanın istemi olmaksızın bakanlar kuruluna başkanlık etmektedir, bir diğer uygulama olarak da 1976 Portekiz ve 1978 İspanyol Anayasaları verilebilir, bu anayasalara göre devlet başkanı başbakanın istemi üzerine bakanlar kuruluna başkanlık eder, farklı bir durum ise 1975 İsveç Anayasasında yer bulmaktadır, buna göre gerekli durumlarda devlet başkanının özel bir kabine toplantısı yapabileceği öngörülmüştür.<sup>262</sup>

Türkiye’de ise devlet başkanı bakanlar kuruluna, Anayasamızın 104. maddesi uyarınca kendi gerekli gördüğü durumlarda başkanlık etmekte veya toplantıya çağırılmaktadır. Burada iki durum söz konusudur. Birincisinde cumhurbaşkanı, gündemini önemli görmüş olduğu bakanlar kurulu toplantısına başkanlık etmekte, ikincisinde ise, cumhurbaşkanı, önemli görmüş olduğu bir konunun bakanlar kurulunca görüşülmesi gerektiğini düşünmektedir.<sup>263</sup>

Esas itibariyle, bakanlar kuruluna başkanlık etmek Anayasamızın 113. maddesi uyarınca Başbakana verilmiştir. Lakin cumhurbaşkanına verilen bakanlar kuruluna başkanlık etme yönündeki takdir yetkisi ise inhisar edilmemiştir. Bununla birlikte cumhurbaşkanının bu yetkiyi kullanırken özen göstermesi gerektiğini de unutmamak gerekir. Zira o esasen devlet başkanıdır, yani yürütmenin esas sorumlusu olan hükümetin tecanüs’ünü bozmadan, kendi fikriyatında ısrar etmeden, kabine içerisinde taraf tutmadan bu yetkisini kullanmalıdır.

Aslen cumhurbaşkanının bakanlar kurulu toplantılarına gerekli gördüğü hallerde başkanlık etmesi bizim anayasa hukukumuzun da bir geleneğidir. 1924 Anayasamızın 32. maddesi ve 1961 Anayasamızın 97. maddesi de, bu yönde hüküm içermektedir.

<sup>262</sup> GÖZLER, a.g.e., s.178.

<sup>263</sup> ERDOĞAN, a.g.t., s. 112.

Bununla birlikte 1982 Anayasası bir yenilik olarak, bakanlar kuruluna, bazı hallerde Cumhurbaşkanının başkanlığı altında toplanma zorunluluğu getirmiştir. Buna göre bakanlar kurulunun, Anayasamızın 119. maddesindeki “*Tabii afet ve ağır ekonomik bunalım sebebiyle olağanüstü hal ilânı*” için, 120. maddesindeki “*Şiddet olaylarının yaygınlaşması ve kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması sebepleriyle olağanüstü hal ilânı*” için, 121. maddesinde belirtilen “*olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, kanun hükmünde kararnameler çıkarabilme*”si için ve 122. maddesinde belirtilen “*Sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hali*” ilanı ve “*sıkıyönetim halinin gerekli kıldığı konularda kanun hükmünde kararname çıkarabilme*”si için Cumhurbaşkanının başkanlığı altında toplanması zorunludur.

#### **4. Yabancı Devletlere Türk Devletinin Temsilcilerini Göndermek, Türkiye Cumhuriyetine Gönderilecek Yabancı Devlet Temsilcilerini Kabul Etmek**

Diplomasi ilişkileri devletlerin kendilerini temsil etmeye görevli kıldıkları kişiler tarafından yürütülmektedir. Bu kişiler başlıca iki guruba ayrılmaktadır, merkezdeki yetkililer ve diplomasi temsilcileri.<sup>264</sup> Merkezdeki yetkililer devlet başkanı, hükümet başkanı ve dış işleri bakanıdır. Devlet başkanları, uluslararası örf ve adet normuna göre, genel biçimde devleti temsil yetkisine haizdir.<sup>265</sup>

22 Mayıs 1969 tarihli Viyana Andlaşmalar Hukuku Sözleşmesi m. 7/2 “ *Görevleri gereği ve yetki belgesine başvurmaksızın aşağıdaki kişilerin Devletlerini temsil ettikleri kabul edilir:*

- a- Devlet Başkanı, Hükümet Başkanı ve Dışişleri Bakanları, bir andlaşmanın akdi ile ilgili her türlü işlemin yapılması amacıyla;*
- b- Diplomatik misyon başkanları, kendilerini akredite eden Devletle akredite oldukları Devlet arasındaki bir andlaşmayı metin olarak kabul etmesi amacıyla;*
- c- Devletler tarafından bir milletlerarası konferans veya bir milletlerarası örgüt veya organlarından birine akredite olan temsilciler, o konferansta, örgütte veya organda bir andlaşma metnini kabul etmek amacıyla.”* Demekte ve yetki belgesine gerek duymaksızın,

<sup>264</sup> PAZARCI, H., *Uluslar arası Hukuk*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2003, s. 367.

<sup>265</sup> SUR, M., *Uluslar arası Hukukun Esasları*, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, İzmir, 2000, s. 212.

devleti temsil yetkisine sahip olarak, devlet başkanını, hükümet başkanını ve dış işleri bakanını saymaktadır.

İkinci olarak devleti temsilcisi kavramı misyon şeflerini ve misyonun diplomatik rütbe taşıyan bütün üyeleridir.<sup>266</sup> Esasen bizim konumuz daha çok misyon şefleriyle ilgilidir. 18 Nisan 1961 tarihli Diplomatik İlişkiler Hakkında Viyana Sözleşmesinin Madde 14 - 1. “Misyona şefleri aşağıda gösterilen üç sınıfa ayrılır:

a) *Devlet Başkanları nezdinde akredite edilen Büyükelçiler veya Nonşar ile muadili rütbedeki diğer misyon şefleri;*

b) *Devlet Başkanları nezdinde akredite edilen Murahhaslar, Elçiler ve Enternonşar;*

c) *Dışişleri Bakanları nezdinde akredite edilen Maslahatgözarlar;”* demekle diplomatik misyon şeflerini atama merciini belirtmiştir. Buna göre Maslahatgözarlar haricindeki Misyon şefleri Devlet Başkanı atamaktadır.

1924 Anayasamızdan buyana, bütün anayasalarımız, bu yetkiyi cumhurbaşkanına vermiştir. 1924 anayasamızın 37. maddesi, 1961. anayasamızın 97. maddesi, 1982 anayasamızın 104. maddesi bu yönde hüküm içermektedir.

Esasen doktrinde cumhurbaşkanının yabancı devletlere temsilci gönderme ve yabancı temsilcileri kabul etme yetkisinin, devletin birliğinin temsilcisi olmasına dayalı olarak sembolik bir yetki olduğu konusunda görüş birliği bulunmaktadır.<sup>267</sup> Uygulamada, diplomasi ilişkilerinin yürütülmesi ve düzenlenmesi, dış ilişkilerden sorumlu kabine üyesine bırakılmaktadır ve ülkenin dış politikasıyla ilgili olan temsilcilerin yabancı devletlere gönderilmesi yönündeki karar yetkisi, ülkenin dış politikasını belirleyen bakanlar kurulundadır.

## **5. Milletlerarası Andlaşmaları Onaylamak ve Yayımlamak**

1982 Anayasasının cumhurbaşkanına vermiş olduğu bir diğer yetki ise milletler arası andlaşmaları onaylamak ve yayımlamaktır. 1961 anayasamızın da 97. maddesi cumhurbaşkanını bu yetkiyi tanımaktaydı. Esasen bu yetki anayasamızın 90. maddesi

<sup>266</sup> PAZARCI, a.g.e. s. 373

<sup>267</sup> KERSE, a.g.e., s. 106 vd., ÖZBUDUN, a.g.e., s. 313. ERDOĞAN, a.g.t. , s.113.

hükmünce kullanılmaktadır. Buna göre “Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı devletlerle ve milletlerarası kuruluşlarla yapılacak andlaşmaların onaylanması, Türkiye Büyük Millet Meclisinin onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına bağlıdır.

*Ekonomik, ticarî veya teknik ilişkileri düzenleyen ve süresi bir yılı aşmayan andlaşmalar, Devlet Maliyesi bakımından bir yüklenme getirmemek, kişi hallerine ve Türklerin yabancı memleketlerdeki mülkiyet haklarına dokunmamak şartıyla, yayımlanma ile yürürlüğe konabilir. Bu takdirde bu andlaşmalar, yayımlarından başlayarak iki ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisinin bilgisine sunulur.*

*Milletlerarası bir andlaşmaya dayanan uygulama andlaşmaları ile kanunun verdiği yetkiye dayanılarak yapılan ekonomik, ticarî, teknik veya idarî andlaşmaların Türkiye Büyük Millet Meclisince uygun bulunması zorunluğu yoktur; ancak, bu fıkraya göre yapılan ekonomik, ticarî veya özel kişilerin haklarını ilgilendiren andlaşmalar, yayımlanmadan yürürlüğe konulamaz.*

*Türk kanunlarına değişiklik getiren her türlü andlaşmaların yapılmasında birinci fıkra hükmü uygulanır.*

*Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası andlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz. (Ek cümle: 7.5.2004 - 5170/7 md.) Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası andlaşma hükümleri esas alınır.”* Esasen bu madde son fıkrası hariç, 1961 anayasasının 65. maddesinin aynen tekrarı niteliğindedir.

Esasen bu uygulama 1924 anayasasının 26. maddesi hükmünce devletler arası andlaşmaların meclisce yapılmasının bir devamı niteliğindedir. 1924 anayasasının 26. maddesinin “Büyük Millet Meclisi kavaninin vaz'ı tadili, tefsiri, fesih ve ilgası, devletlerle mukavele, muahede ve sulh akdi, harb ilânı, muvazenei umumiyei maliye ve Devletin umum hesabı katî kanunlarının tetkik ve tasdiki, meskûkât darbı, inhisar ve malî taahhüdü mutazammın mukavelât ve imtiyazatın tasdik ve feshi, umumi ve hususi af ilânı, cezaların tahfif ve tahvili, tahkikat ve mücazâtı kanuniyenin tecili, mahkemelerden sâdır olup katiyet kesbetmiş olan idam hükümlerinin infazı gibi vezâifi bizzat kendi ifa eder.” şeklindeki hükmünün hem anayasa hukuku açısından, hem de uluslararası hukuk açısından sorunlar



yaratmasından dolayı 1961 Anayasasıyla değiştirilmiştir. 1961 anayasası meclisin bu yetkisini daha sistemli bir hale koymuş, uluslar arası ilişkilerde ki gelişmelere uygun hale getirmiş ve, yürütme organını bu konuda daha geniş yetkilerle donatmış ve 1982 anayasası da bu uygulamayı uygun görmüştür.

1982 Anayasası andlaşmaların yapım aşamasında, iki yetki ortaya koymaktadır, bunlardan ilki “onaylamaya uygun bulma”, ikincisi ise “onaylama”dır.<sup>268</sup> Bunlardan ilki meclise, ikincisi ise cumhurbaşkanına verilmiş bulunmaktadır. Bununla birlikte 1961 anayasasından buyana, anayasalarımız meclisin onaylamaya uygun bulmasına gerek görmeksizin, bazı andlaşmaların, yapılmasına olanak sağlamaktadır. Ekonomik, ticarî veya teknik ilişkileri düzenleyen ve süresi bir yılı aşmayan andlaşmalardır. Bu tür andlaşmalar Devlet Maliyesi bakımından bir yüklenme getirmemesi, kişi hallerine ve Türklerin yabancı memleketlerdeki mülkiyet haklarına dokunulmaması şartıyla, yayımlanıp, yürürlüğe konabilirler. Bununla birlikte Milletlerarası bir andlaşmaya dayanan uygulama andlaşmaları ile kanunun verdiği yetkiye dayanılarak yapılan ekonomik, ticarî, teknik veya idarî andlaşmalar da yayımlanıp, yürürlüğe konulabilir.

T.B.M.M.’ce onaya uygun bulunmasına gerek olmayan andlaşmaların, onaya uygun bulunması ise Bakanlar Kurulu kararnamesiyle olur. Bu yetki 31 Mart 1963 tarih ve 244 sayılı Milletlerarası Andlaşmaların Yapılması Yürürlüğü ve Yayınlanması İle Bazı Andlaşmaların Yapılması İçin Bakanlar Kuruluna Yetki Verilmesi Hakkındaki Kanunca düzenlenmiş bulunmaktadır. Bu kanunun 3. maddesine göre “*Milletlerarası andlaşmaların onaylanması, bunlara katılma, bunların feshini ihbar etmemek suretiyle yürürlük süresini uzatma, Türkiye Cumhuriyetini bağlayan bir Milletlerarası Andlaşmanın belli hükümlerinin yürürlüğe konulması için gerekli bildirimleri yapma, milletlerarası andlaşmaların uygulama alanının değiştiğini tespit etme, bunların hükümlerinin uygulanmasını durdurma ve bunları sona erdirme, Bakanlar Kurulu kararnamesiyle olur.*” Demektedir. Esasen bu maddeden anlaşılan sadece Anayasanın 2. ve 3. fıkrasındaki hükmü doğrultusundaki andlaşmaların bakanlar kurulunca onaya uygun bulunup onaylanması hakkında bakanlar kurulu kararnamesi gerektiği

---

<sup>268</sup> SOYSAL, a.g.e., 207.

değil , T.B.M.M.'ce onaya uygun bulunan, andlaşmanın onaylanmasının da bakanlar kurulu kararnamesi ile olacağdır.<sup>269</sup>

Bu noktada sorun cumhurbaşkanının milletlerarası andlaşmaları onaylamayı reddedip reddedemeyeceği sorunsalı göze çarpmaktadır.

## **6. Türkiye Büyük Millet Meclisi Adına Türk Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanlığını Temsil Etmek,**

Cumhurbaşkanın bu görevi, 1924 Anayasasından buyana benimsenmiş ve Türk Anayasa Hukukumuz içerisinde yer almış bulunmaktadır. 1924 Anayasamızın 40. maddesinde ki “Başkomutanlık, Türkiye Büyük Millet Meclisinin manevî varlığından ayrılamaz ve Cumhurbaşkanını tarafından temsil olunur.” Hükümü, 1961 anayasamızın 110. maddesinde ve 1982 Anayasamızın 117. maddelerinde de aynen kabul edilmiştir.

Cumhurbaşkanına tanınan bu yetkinin sembolik bir yetki olduğuna dair doktrinde bir birlik vardır.<sup>270</sup> Zira 1982 Anayasasının 117. maddesi uyarınca bu yetkiyi “Genelkurmay Başkanı; Silahlı Kuvvetlerin komutanı olup, savaşta Başkomutanlık görevlerini Cumhurbaşkanlığı namına yerine getirir.” Bu maddeye dayanarak şunu demek yanlış olmaz, hukuksal anlamda Baş Komutanlık Cumhurbaşkanına , fiili anlamda da silahlı kuvvetlerin komutanı olan Genel Kurmay Başkanına ait bir yetkidir.<sup>271</sup>

Bu düzenleme 1982 Anayasasının görmüş olduğu bir düzenlemedir, zira 1924 anayasasının 40 maddesi “Başkomandanlık Türkiye Büyük Millet Meclisinin şahsiyeti maneviyesinde mündemiç olup Reisicumhur tarafından temsil olunur. Kuvayı Harbiyenin emir ve kumandası hizada kanunu mahsusuna tevfikân Erkânı Harbiyei Umumiye Riyasetine ve seferde İcra Vekilleri Heyetinin inhası üzerine Reisicumhur tarafından nasbedilecek zate tevdi olunur.” Demektegenel kurmay başkanı ile baş komutanın ayrı kişiler olabileceğini belirtmektedir. Bununla birlikte 1961 anayasası da Başkomutanlık ile Genel kurmay başkanlığı arasında doğrudan bir ilişki kurmamıştır.<sup>272</sup> Buna karşılık 1982 Anayasasının 117. hükümü deminde belirttiğim üzere Başkomutanlık görevini Cumhurbaşkanı adına savaşta Genel Kurmay başkanın yerine getireceğini açıkça belirtmiştir.

<sup>269</sup> Bu yönde görüş için bkz, GÖZLER, K., *Türk Anayasa Hukuku*, s. 503, PAZARCI, a.g.e, s. 74 vd.

<sup>270</sup> GÖZÜBÜYÜK, a.g.e., s. 256., GÖZLER, a.g.e, s. 504., KERSE, a.g.e, s. 109.

<sup>271</sup> GÖZÜBÜYÜK, a.g.e., s. 256.

<sup>272</sup> AKYILDIZ, a.g.t., s. 162.

1982 Anayasasına göre Başkomutanlık yetkisini üç madde de özetlemek mümkündür.

1. Başkomutanlık Türkiye Büyük Millet Meclisine Aittir.
2. Cumhurbaşkanınca Temsil olunur.
3. Başkomutanlıkla ilgili görevler Genel Kurmay Başkanınca yerine getirilir.<sup>273</sup>

Başkomutanlığın TBMM'sine ait olması esasen onun egemenlik haklarından kaynaklanmaktadır.<sup>274</sup> Anayasalarımızın hepsi silahlı kuvvetlerin kullanımına izin verme yetkisini meclise vermiş bulunmaktadır, 1982 Anayasasının 92. maddesi, 1961 anayasasının 66. maddesi ve 1924 Anayasasının 26. maddesi bunu öngörmektedir, bu yetki ile Başkomutanlık yetkisinin ayrı tutulamayacağı açıktır. Lakin Başkomutanlık mevkiini temsil edecek bir kişinin de bulunması gerekir ki herhalde bununda Cumhurbaşkanı olması kadar tabi bir şey yoktur.<sup>275</sup>

## 7. Türk Silahlı Kuvvetlerinin Kullanılmasına Karar Vermek

Esasen Silahlı Kuvvetlerin kullanım yetkisi 1924 anayasamızdan bu yana TBMM'ye ait bir yetki olarak düzenlenmiştir, zira bu yetki TBMM'nin hükümlerlik haklarındandır.<sup>276</sup> 1924 anayasamızın 26. maddesinde kısaca "harb ilan etmek" şeklinde kısa olarak belirtilen bu yetki, 1961 Anayasasında ayrıntılı olarak düzenlenmiş ve 1982 Anayasasının 92. maddesinde de bu düzenleme kabul görmüştür. 1982 Anayasasının 92 .maddesi ne göre "*Milletlerarası hukukun meşrû saydığı hallerde savaş hali ilânına ve Türkiye'nin taraf olduğu milletlerarası anlaşmaların veya milletlerarası nezaket kurallarının gerektirdiği haller dışında, Türk Silahlı Kuvvetlerinin yabancı ülkelere gönderilmesine veya yabancı silahlı kuvvetlerin Türkiye'de bulunmasına izin verme yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisinindir.*" Demektedir. Dikkat çekeceği üzere, bu madde uyarınca bazı durumlarda, Meclisin Türk Silahlı Kuvvetlerinin yabancı memleketlere gönderilmesine veya yabancı silahlı kuvvetlerin Türkiye'de bulunmasına izin verme yetkisine gerek duyulmuyor. Bu durumlara örnek olarak

---

<sup>273</sup> GÖZLER, a.g.e, s. 504.

<sup>274</sup> Buyönde Görüş İçin bkz, KERSE, a.g.e, s. 109.

<sup>275</sup> Bu yönde görüş için, bkz. ARSEL, a.g.e, s.385.

<sup>276</sup> Buyönde Görüş İçin bkz, KERSE, a.g.e, s. 109.

NATO kuvvetlerinin Türkiye'ye girip çıkması ya da bir yabancı devlet başkanının cenaze töreni için dışarıya asker yollanması verilebilir.<sup>277</sup>

1982 Anayasası 92 maddesinin ikinci fıkrasıyla 1961'deki düzenlemeye birde şu yenili getirmiş bulunmaktadır. “Türkiye Büyük Millet Meclisi tatilde veya ara vermede iken ülkenin ani bir silahlı saldırıya uğraması ve bu sebeple silahlı kuvvet kullanılmasına derhal karar verilmesinin kaçınılmaz olması halinde Cumhurbaşkanı da, Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar verebilir.” Demektedir. Böylelikle bu düzenleme ne 1924 Anayasasında bulunan, nede 1961 Anayasasında bulunan, 1982 Anayasasının 104. maddesiyle Cumhurbaşkanıya yeni verilmiş bir yetkinin hangi şartlar altında kullanılacağını göstermektedir. Bu iki maddede yapılan bir düzenleme ile cumhurbaşkanı anayasanın 92. maddesinde belirtilen durumlarda Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanımına izin verme yetkisine sahip olmuştur.

Sorumluluk gerektiren bu icrai nitelikteki yetkinin, cumhurbaşkanınca tek başına kullanılamayacağı yönünde, doktrinde, bir görüş birliği vardır diyebiliriz.<sup>278</sup> Cumhurbaşkanı bu yetkisini bakanlar kuruluyla, eğer bakanlar kurulu toplanamıyorsa, başbakan ve milli savunma bakanı ile, oda mümkün değilse en az bunlardan biriyle, eğer oda mümkün değilse tek başına kullanmalıdır.<sup>279</sup>

## 8. Genel Kurmay Başkanını Atamak

1982 Anayasasının 117. maddesinin 4. fıkrası uyarınca “Genelkurmay Başkanı, Bakanlar Kurulunun teklifi üzerine, Cumhurbaşkanınca atanır; görev ve yetkileri kanunla düzenlenir. Genelkurmay Başkanı, bu görev ve yetkilerinden dolayı Başbakana karşı sorumludur.” Genel Kurmay Başkanının atanması, atanma önerisinde bulunan bakanlar kurulu kararının, cumhurbaşkanınca imzalanması ile olmaktadır.<sup>280</sup> Bu hüküm esasen 1961 Anayasasının 110. maddesinde de aynı şekilde düzenlenmiş bulunmaktaydı.

7 Ağustos 1970 tarihinde yürürlüğe girmiş bulunan 1324 sayılı Genel Kurmay Başkanının Görev ve Yetkilerine ait kanun 8. maddesi de bu yönde bir düzenleme içermekte, ve

<sup>277</sup> SOYSAL, a.g.e., s. 208.

<sup>278</sup> ÖZBUDUN, a.g.e., s. 313, SOYSAL, a.g.e., s. 225., GÖZLER, a.g.e., 506.

<sup>279</sup> GÖZLER, a.g.e., 506.

<sup>280</sup> GÖZÜBÜYÜK, a.g.e., s. 257.'deki dipnot.

bu düzenlemeyle esasen Cumhurbaşkanına bu görevle ilgili atama yetkisinde sınırlama getirmiş bulunmaktadır. Bu kanun 8. maddesi “*Genelkurmay Başkanı; Kara, Deniz veya Hava Kuvvetleri Komutanlığını yapmış general ve amiraller arasından, Bakanlar Kurulunun teklifi üzerine Cumhurbaşkanınca atanır.*

*Genelkurmay Başkanının başka bir göreve atanması veya emekliye ayrılması, atanmasındaki usule göre yapılır.”* Demektedir. Bu madde hükmünden de anlaşılacağı üzere Genelkurmay Başkanı olacak kişinin, kuvvet komutanlığı yapmış olması gerekmektedir. Uygulamada ise bugüne kadar Genelkurmay Başkanları hep Kara Kuvvetleri kökenli olmuşlardır.

### **9. Milli Güvenlik Kurulunu Toplantıya Çağırma**

Anayasamızın 104. maddesine göre Cumhurbaşkanı Milli güvenlik Kurulunu Toplantıya çağırma yetkisine sahiptir. Bu konu Milli Güvenlik Kurulu Başkanı altında incelenecektir.

### **10. Milli Güvenlik Kuruluna Başkanlık Etmek**

Anayasamızın 104. maddesi uyarınca Cumhurbaşkanı Milli Güvenlik Kuruluna Başkanlık eder. Bu konuda Milli Güvenlik Kurulu Başkanı altında incelenecektir.

### **11. Başkanlığında Toplanan Bakanlar Kurulu Kararıyla Sıkıyönetim veya Olağanüstü Hal İlan Etmek ve Kanun Hükmünde Kararname Çıkarmak**

1982 Anayasamızın cumhurbaşkanına vermiş olduğu bu görev ve yetki ileride Olağan Üstü Durumlarda Yürütmenin Sorumsuz Kanadı Adı Altında incelenecektir.

### **12. Kararnameleri İmzalamak**

1982 Anayasasının 104. madde hükmünce Cumhurbaşkanına vermiş olduğu görev ve yetkilerden biri de “*Kararnameleri İmzalamak*” yetkisidir.

1982 anayasamızda düzenlenen ve geleneksel bir işlem türü olan “Kararname” belirli makamların (Bakanlar Kurulu veya bir bakan+Başbakan) aldığı kararların yazılı şekle dökülmüş halidir. Başka bir deyişle,” belli makamların kararlarının yazılı şekline verilen ismine “kararname” denir.<sup>281</sup>

“Kararname” gerçekte, Cumhurbaşkanının yetkilerini kullanmasının hukuki biçimidir. Hukukumuzda, bu adla anılan üç ayrı işlem biçimi mevcuttur; bu adla anılan işlemler bakanlar kurulu kararnamesi, ortak kararname ve kaide kararnameleridir.<sup>282</sup>

*Bakanlar Kurulu kararnamesi* , Cumhurbaşkanı, başbakan ve bütün bakanların imzasını taşıyan “kararname”dir. Buna örnek olarak Tüzükleri yürürlüğe koyan kararnameler verilebilir.

*Ortak (müşterek) kararname* ise ilgili bakan ve Başbakan ile Cumhurbaşkanının imzalarının bulunduğu kararnamelerdir.<sup>283</sup> Buna örnek olarak atama kararnameleri verilebilir.

*Kaide-Kararname* ise çeşitli kanunlara, dayanılarak bakanlar kurulu tarafından çıkarılan kararnamelerdir. Kaide kararnameler, “*bazı kanunların muayyen sahalarda Bakanlar Kuruluna verdiği geniş bir tanzim selâhiyetine müsteniden Bakanlar Kurulu tarafından neşredilen kararnamelerdir.*”<sup>284</sup> 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu döneminde kabul edilen 20 Şubat 1930 tarih ve 1567 sayılı Türk Parasının Kıymetini Koruma Kanununa ve 18 Ocak 1940 tarih ve 3780 sayılı Millî Koruma Kanununa dayanarak Bakanlar Kurulunun çıkardığı ve maddi anlamda da kanun niteliği taşıyan kararnameler, bu tarz düzenleyici işleme örnek verilebilir.<sup>285</sup>

Ayrıca Anayasa hukukumuzda, 1961 Anayasasının 64. maddesinin 20.9.1971 tarihli 1488 sayılı kanunla yapılan değişikliğiyle giren, bir tür kararname daha vardır ki oda kanun hükmünde kararnamedir.

*Kanun hükmünde kararname bakanlar kurulunun yasama organından veya anayasadan doğrudan doğruya aldığı sınırlı bir yetkiye dayanarak yaptığı, daha sonra yasama organının denetimine tâbi olan ve normlar hiyerarşisinde kanun düzeyinde yer alan bir düzenleyici işlemdir.*<sup>286</sup>

<sup>281</sup> GÖZLER, K., *Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi*, Ekin Kitabevi, Bursa 2000, s. 4.

<sup>282</sup> TEZİÇ, E., *Anayasa Hukuku*, Beta, İstanbul, 1998

<sup>283</sup> GÖZLER, a.g.e., s. 4.

<sup>284</sup> ONAR, S. S., *İdare Hukukunun Umumî Esasları*, İstanbul, Hak Kitabevi, 1966, Cilt I, s.400.

<sup>285</sup> Bu konuda geniş bilgi için bkz. ONAR, a.g.e., 398 vdd., KUZU, B., *Türk Anayasa Hukukunda Kanun Hükmünde Kararnameler*, İstanbul, Üçdal Neşriyat, 1985, s. 261 vdd., GÖZLER, a.g.e., s. 6.

<sup>286</sup> GÖZLER, a.g.e., s. 1.

1982 Anayasasının 87. maddesi “*Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; Bakanlar Kurulunu ve bakanları denetlemek; Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek;*” ve 91. maddesi “*Türkiye Büyük Millet Meclisi, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebilir.*” Demekte ve bu hükümlerce kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin bakanlar kuruluna ait bir yetki olduğunu bize göstermektedir. Bakanlar kurulunun KHK çıkarma yetkisi sıkı yönetim ve olağan üstü hal KHK’leri müstesna kabul edilerek, esasen doğrudan anayasadan değil, Bakanlar Kuruluna bu yetkiyi veren yetki kanundan doğar.<sup>287</sup>

Dolayısıyla KHK’lerde, usul ve şekil bakımından, Bakanlar Kurulunun diğer kararnamelerinden ayrı bir yerde değildir. Bu düzenleyici işlemde diğer, kararnameler gibi Anayasanın 104. maddesi uyarınca cumhurbaşkanı tarafından imzalanmalıdır. Buna bir dayanakta Anayasanın 115. maddesindeki Cumhurbaşkanın Tüzükleri imzalanmasına ilişkin olan hükümde gösterilebilir.<sup>288</sup>

O zaman şunu diyebiliriz ki sıkıyönetim ve olağan üstü hal durumlarında çıkarılacak Kanun Hükmünde Kararnameler haricinde kalan, kararnamelerin imzalanmasıyla ilgili hüküm cumhurbaşkanına bir yetki olarak değil; fakat bir görev olarak verilmiştir.

Bu görevin ifa edilmesiyle ilgili cumhurbaşkanın kararnameleri imzalamayı reddedip, reddedemeyeceği sorunu ortaya çıkmaktadır. Doktrin bu konuda farklı görüşler belirtmektedir, bu görüşlerden biri, cumhurbaşkanın tarafsız olduğu ilkesi üzerine, yerindelik denetimi yapmaması gerektiği, fakat Anayasaya ve kanunlara aykırı gördüğü kararnameleri imza etmemek suretiyle onları tekemmül ettirmeme imkanına sahip olduğu ve hatta bunun cumhurbaşkanın Anayasal görevi olduğudur.<sup>289</sup> Bir diğer görüş ise cumhurbaşkanın, kararnameleri hemen ve olduğu gibi imzalamak zorunda olmadığı, bekletmeye ve yeniden incelenmek üzere geri gönderme yetkisine sahip olduğu ve imzalamayı reddedebileceği yönündedir.<sup>290</sup> Son bir görüş olarak da Cumhurbaşkanın yerindenlik ve Hukukilik denetimi yapmadan bütün kararnameleri imzalaması gerektiğidir.<sup>291</sup>

Onuncu Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet SEZER’DE 605 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu, Devlet Memurları Kanunu, Hakimler ve Savcılar Kanunu ile 399 Sayılı Kanun

<sup>287</sup> ÖZBUDUN, a.g.e, s. 232.

<sup>288</sup> ÖZBUDUN, a.g.e, s. 237.

<sup>289</sup> GÜNDAY, M., *İdare Hukuku*, İmaj, Ankara, 1999, s. 275., GÖZÜBÜYÜK, a.g.e., s. 230., TURHAN, a.g.e, s. 124.

<sup>290</sup> DURAN, L., *İdare Hukuku Ders Notları*, İstanbul, 1982, s. 101., KERSE, a.g.e, s.145.

<sup>291</sup> Bu görüş için bakınız GÖZLER, K., *Cumhurbaşkanı Hükümet Çatışması*, Ekin Kitabevi, Bursa, 2000.

Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname Taslağını imzalamayı ikinci kez reddetmiş ve gerekçesinde bu konuda hakkında şöyle görüş belirtmiştir :

<sup>292</sup>“.....*Kanun Hükmünde Kararname Taslağının, Cumhurbaşkanlığı'nca imzalanması için yeniden gönderildiğine ilişkin ilgideki yazınız ve eki, Bakanlar Kurulu'nca oluşturulan komisyon tarafından hazırlanan "Bilgi Notu" incelenmiştir.*

*1- Anayasa'nun 6. maddesinde, egemenliğin, kayıtsız koşulsuz ulusun olduğu, Türk Ulusu'nun egemenliğini, Anayasa'nın koyduğu esaslara göre yetkili organları eliyle kullanacağı, hiçbir kimse ya da organın kaynağını Anayasa'dan almayan bir Devlet yetkisi kullanamayacağı belirtilmiş; yasama, yürütme, yargı organlarının görev ve yetkilerine de 7., 8. ve 9. maddelerinde yer verilmiştir. Bu düzenlemeye göre, Anayasa'da, başlangıç bölümünde de vurgulandığı gibi güçler ayrılığı ilkesi benimsenmiştir.*

*Güçler ayrılığı ilkesine göre, yasama, yürütme ve yargı organları kendi alanlarında ulusa ilişkin egemenliği kullanırlar; birbirlerinin görev ve yetki alanlarına karışmazlar.*

*Anayasa'nın 7. maddesinde, yasama yetkisinin Türk Ulusu adına Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce kullanılacağı, bu yetkinin devredilemeyeceği; 8. maddesinde de, yürütme yetki ve görevinin, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasa ve yasalara uygun olarak kullanılacağı ve yerine getirileceği belirtilerek bu iki organın görev ve yetki alanları ayrılmıştır.*

*Buna bağlı olarak, Anayasa'nın 89. maddesi ile 104. maddesinin (b) bendinde, Cumhurbaşkanı'na, ulusal istencin ürünü olan yasaları "imzalamak" ya da "onaylamak" değil, yalnızca yürürlüğe girmelerini sağlamak üzere "yayımlamak" görev ve yetkisi verilmiştir.*

*Bununla birlikte, demokratik hukuk devleti ilkesinin sağlıklı işlemesi için Anayasa'da, erkler arasındaki dengeyi sağlayacak kimi denetim düzenekleri getirilmiştir. Bu bağlamda, Cumhurbaşkanı'na yasalarla ilgili olarak Anayasa Mahkemesi'ne dava açma görev ve yetkisi verilmiştir.*

---

<sup>292</sup> [http://www.cankaya.gov.tr/tr\\_flash/ACIKLAMALAR/21.08.2000-702.html](http://www.cankaya.gov.tr/tr_flash/ACIKLAMALAR/21.08.2000-702.html)



*Kanun hükmünde kararnameler yönünden Cumhurbaşkanı'na verilen görev ve yetki ise, yalnızca "yayımlamak"tan ibaret değildir. Anayasa Koyucu, eğer kanun hükmünde kararnameleri yasalar gibi düşünseydi, kuşkusuz bunları da "Kanunları yayımlamak" kuralı içine alırdı.*

*Oysa, kanun hükmünde kararnameler tüm bilim dünyasınca da benimsendiği gibi, işlevsel (maddi) yönden yasama işlemi niteliğinde olmakla birlikte, organik (uzvi-şekli) yönden bir yürütme işlemidir. Kanun hükmünde kararnamelerin, "kanun hükmünde" oluşu, yürürlükteki yasaları değiştirip yasa gücünde düzenleme yapabilmesini; "kararname" oluşu ise, bu işlemin yürütme organının işlemi olduğunu göstermektedir.*

*Bu niteliği, kanun hükmünde kararnameleri yöntem yönünden "kararname rejimi"ne bağlı kılmaktadır.*

*Nitekim, kanun hükmünde kararnameler ve kararnameler, Anayasa'nın 104. maddesinin (b) bendinde, Cumhurbaşkanı'nun yürütme alanına ilişkin görev ve yetkileri içinde sayılmıştır. Anılan bendin onbirinci alt bendinde, "sıkıyönetim veya olağanüstü hal ilan etmek ve kanun hükmünde kararname çıkarmak", onikinci alt bendinde de "kararnameleri imzalamak" görev ve yetkisi verilmiştir.*

*Öncelikle belirtmek gerekir ki, "kararnameleri imzalamak" düzenlemesiyle öngörülen yalnızca bir "görev" değil, aynı zamanda "yetki"dir.*

*Anayasa'nın 8. maddesinde, yürütme "yetkisi ve görevi"nin, 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", diğerini "yetkili" görmek olanaksızdır.*

*Anayasa'nın, Cumhurbaşkanı'nın "görev ve yetkileri"ni düzenleyen 104. maddesinde de, Cumhurbaşkanı'nın, ilgili maddelerinde gösterilen koşullara uyarak "yapacağı görev ve kullanacağı yetki"ler tek tek sayılmıştır. Bu maddenin ikinci fıkrasının (a), (b) ve (c) bentlerinde yasama, yürütme ve yargı ile ilgili olarak yapılan tüm düzenlemeler, maddenin ikinci fıkrası ile "görev ve yetki" olarak nitelendirilmiştir. İkinci fıkradaki, "yapacağı görev"*

ile "kullanacağı yetkiler" anlatımlarının arasında "veya" değil, "ve" bağlacının kullanılmış olması, Anayasa Koyucu'nun tüm görevleri yetkiyle birlikte öngördüğünü göstermektedir.

Anılan maddenin son fıkrasındaki, "Cumhurbaşkanı, ayrıca Anayasa'da ve kanunlarda verilen seçme ve atama görevleri ile diğer görevleri yerine getirir ve yetkileri kullanır" söylemi de, yukarıdaki açıklamayı pekiştirmektedir.

Anayasa'nın 104. maddesinin gerekçesinde de, "... madde metninde 'kararnameleri imzalamak' görev ve yetkisi de bulunduğundan..." denilerek, kararnameleri imzalamanın hem görev hem de yetki olduğu belirtilmiştir.

Yukarıda yapılan açıklamalar, Cumhurbaşkanı'nın, parlamenter rejimin gereği sayılan "sorumsuzluk" kuralı uyarınca Bakanlar Kurulu'ndan gelen kararnameleri tartışmaksızın imzalamak zorunda olduğu savını geçersiz kılmaktadır.

Ayrıca bu sav, Anayasa'nın, Anayasa hükümlerinin yasama, yürütme ve yargı organlarını, yönetim makamlarını, diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kuralları olduğunu vurgulayan 11. maddesi ve Cumhurbaşkanı'nun, Anayasa'nın uygulanmasını gözetceğini, görev ve yetkilerini Anayasa'nın ilgili maddelerinde gösterilen koşullarla yerine getirip kullanacağını öngören 104. maddesi ile de bağdaşmamaktadır.

Cumhurbaşkanlığı'nı bir "onay" ve "yayın" makamı olarak görmenin yanlışlığı Anayasa Mahkemesi'nin 27.04.1993 günlü, E.1992/37,K.1993/18 sayılı kararında ortaya konulmuştur.

Anayasa Mahkemesi'nin bu kararında;

"Bu nedenle de sorumluluğunu hükümetin taşıdığı kararnameler hakkında Cumhurbaşkanı'nın uyarı ve tavsiyede bulunmaktan öte direnmesi, sistemin özelliğine ters düşer.

O halde, Anayasa'nın ilgili kurallarının parlamenter sistemin temel ilkelerinin ışığında değerlendirilmesi sonucu, Cumhurbaşkanı'na tanınan bütün yetkilere karşın sistem özde parlamenter demokrasi olduğundan ve sorumluluk da hükümette olduğundan, Anayasa'ya ve yasalara aykırı olmadıkça, Cumhurbaşkanı'nın Bakanlar Kurulu işlemlerini siyasal yerindelik yönünden denetleyemeyip, imzalamak zorunda olduğu açıktır."

değerlendirmesi yapılmıştır.

*Bu değerlendirmede en önemli husus, Cumhurbaşkanı'nın, "Anayasa ve yasalara aykırı olmadıkça" kararnameleeri imzalamak zorunda olduğudur. Ancak, Cumhurbaşkanı Anayasa ya da yasaya aykırı kararnameleeri imzalamak zorunda değildir. Hatta, Cumhurbaşkanı bu içerikteki kararnameleeri imzalamamakla yükümlüdür.*

*Anayasa Mahkemesi'nin anılan kararında, bu konuda;*

*"Kuşkusuz Anayasa'da, tarafsızlığını sağlama konusunda özen gösterilen Cumhurbaşkanı, siyasal yaşamda bir denge ve kararlılık öğesi olarak düşünölmüş; çoğunluk partisinin emrinde bir yürütme aracı, hiçbir yetki sahibi olmayan 'simgesel' bir Devlet başkanı durumuna sokulması amaçlanmamıştır. Bu nedenle, hukuka aykırı bir işlem söz konusu olduğunda Cumhurbaşkanı'nın tutumu farklı olabilecektir. Çünkü, Cumhurbaşkanı'nın sorumsuzluğu, onun hukuka aykırı kararnameleeri imzalamak zorunda olduğu biçimde yorumlanamaz.*

*Böyle bir anlayış , herşeyden önce Cumhurbaşkanı'nın Anayasa'nın 103. maddesinde öngörölen andına aykırı düşer. Bunun gibi 'Anayasa hükümleri yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır.' denilen Anayasa'nın 11. maddesi Cumhurbaşkanı'nu da bağlar. En önemlisi de 'Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır, bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiç bir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez' biçimindeki Anayasa'nın 138. maddesindeki 'yürütme organı' kavramı içine Cumhurbaşkanı'nın da girdiği kuşkusuzdur. Bu durumda, Cumhurbaşkanı'nın mahkeme kararına aykırı düşecek bir Bakanlar Kurulu kararnamesini imzalamak zorunda olması Anayasa'ya bağlı kalmak, Anayasa'yı uygulamak, saymak ve savunmak görevleriyle bağdaşmaz. Hatta Cumhurbaşkanı, bunları imzalamamakla yükümlüdür."*

*denilmiştir.*

*Anayasa Mahkemesi'nin bu kararı da göstermektedir ki, Cumhurbaşkanı Anayasa'ya açıkça aykırı olan bir kanun hükmünde kararname taslağını imzalamamak yükümlölüğündedir. Kanun hükmünde kararnamenin geri gönderilmesi ise, imzalanmamasının doğal sonucudur.*

*Cumhurbaşkanı'nın siyasi sorumluluğunun olmaması, hukuk devleti ilkesinin gerekli kıldiğı Anayasa'nın bağlayıcılığı ve üstünlüğünü gözetmek ile Anayasa Mahkemesi kararlarına uymak sorumluluğunu ortadan kaldırmamaktadır.*

2- Anayasa'nın 104. maddesinin (b) bendinde, Cumhurbaşkanı'na "kararnameleri imzalamak" görev ve yetkisi verilmiştir. Kararnameler Cumhurbaşkanı'nın yürütme yetkisi içinde, onun katılmasıyla yapılması gereken hukuksal işlemlerdir. Cumhurbaşkanı'nca imzalanmadığı sürece kararnamelerin geçerlik kazanamayacağı ve yürürlüğe giremeyeceği açıktır. Bakanlar Kurulu'nca alınan bir kararın hukuksal varlık kazanabilmesi için Cumhurbaşkanı'nca imzalanması koşuldur. Tersı durumda, biçimsel yönden tamamlanmayan işlem, taslak olarak kalmaya mahkumdur. Çünkü, kararnameler için "biçim" koşulu varlık nedenidir.

Anayasa'da, yürütme organının Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu'ndan oluşması öngörüldüğüne göre yürütmenin işleyişinin de ortak olması gerekir. Bu nedenle, yürütmenin işlemi olan kanun hükmünde kararname ile kararnamelerin, Bakanlar Kurulu ile birlikte Cumhurbaşkanı'nın istençlerinin birleşmesiyle geçerlik kazanması kaçınılmazdır.

Anayasa Mahkemesi'nin 27.04.1993 günlü kararında Cumhurbaşkanı'nın yürütme organı içindeki konumu ve yürütme işlemlerinin hukuksal geçerliliği yönünden imzasının önemi şöyle anlatılmaktadır:

"Parlamenter demokrasinin benimsendiği Anayasa'da Cumhurbaşkanı'nın hiçbir yetkiye sahip olmayan simgesel bir Devlet Başkanı durumunda bulunması da amaçlanmamıştır.

.....

Anayasa'nın 104. maddesinde Devletin başı olduğu ve Türk Milletinin birliğini temsil ettiği belirtilen Cumhurbaşkanı, 8. maddeye göre de yürütme yetki ve görevini Bakanlar Kurulu ile birlikte kullanır ve yerine getirir.

Devletin başı olan Cumhurbaşkanı Anayasa'da yürütme organı içinde kabul edilmiş ve aynı zamanda yürütmenin de başı sayılmıştır. Bu sıfatla da 104. madde de 'gerekli gördüğü durumlarda Bakanlar Kurulu'na başkanlık etmesi' öngörülmüştür. Gerçekten, Cumhurbaşkanı'nın Bakanlar Kurulu'na başkanlık etmesi yürütmenin başı olmasının doğal sonucudur.

Cumhurbaşkanı'nın Bakanlar Kurulu'ndan ayrı bir konumu bulunmasına karşın, yürütmeyi oluşturan Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu birbirinden bağımsız işlemler yapma yetkisine sahip değildirler. Anayasa'nın 8. maddesinde; 'yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından ... kullanılır ve yerine getirilir.' denilerek yürütme işlemlerinin

*hukuksal geçerliği için her ikisinin de katılmalarıyla ortaklaşa yapılması gereği çok açık bir biçimde ortaya konulmaktadır."*

*Yine Anayasa Mahkemesi'nin aynı kararında;*

*"Geleneklere dayalı bir kurallar ve kurumlar düzeni olan parlamenter sistemde önemli devlet işlerinin tümü devlet başkanının imzasıyla tamamlanır.*

....

*Başbakan ve ilgili bakanlar tarafından alınan bir kararın Devlet Başkanı'nca imzalanarak biçimsel olarak tamamlanması söz konusudur."*

*denilerek, biçimsel yönden de olsa, kararnamelerin, Cumhurbaşkanı'nun imzasıyla tamamlanacağı kabul edilmektedir.*

*Ancak, yine aynı kararda belirtildiği gibi, imzası biçimsel bir tamamlama öğesi de olsa, Cumhurbaşkanı Anayasa'ya ve hukuka aykırı kanun hükmünde kararnameleri ve kararnameleri imzalamak zorunda değildir.*

*Nitekim, kanun hükmünde kararnameler, Türk hukuk sistemine girdiğinden bugüne kadar, kararname rejimine uygun olarak, Başbakan ve bakanlarca imzalandıktan sonra Cumhurbaşkanı'nın imzasına sunulmuş; bunlardan pek çoğu imzalanmış, ancak, 27 kanun hükmünde kararname taslağı imzalanmayarak geri gönderilmiştir.*

*Gerçekten, Sayın Kenan EVREN döneminde 11, Merhum Turgut ÖZAL döneminde 7 ve Sayın Süleyman DEMİREL döneminde 9 olmak üzere toplam 27 kanun hükmünde kararname taslağının;*

*- Anayasa'ya aykırılık,*

*-Düzenlemelerin yetki yasalarının kapsamı dışında kalması,*

*-Yasayla düzenlenmesinin daha doğru olacağı,*

*-İçerik yönünden yerinde görülmemesi,*

*- Yetki yasalarının iptal edilmesi,*

*gibi gerekçelerle imzalanmayarak geri gönderildiği saptanmıştır.*

*Bu kanun hükmünde kararname taslaklarından 17'si Cumhurbaşkanlığı'na yeniden gönderilmemiş, 10 kanun hükmünde kararname taslağı ise, istenilen doğrultuda düzeltilerek yeniden imzaya sunulmuştur.*

*Bu durum, bugüne kadar hukuksal bir sorun yaratmamıştır.*

.....

.....

*5- Kanun hükmünde kararnamenin imzalanmamasının, Hükümete kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi veren Türkiye Büyük Millet Meclisi istencinin dikkate alınmaması anlamına geldiği ve Anayasa'ya aykırı olduğu gerekçesiyle Cumhurbaşkanı'nın bir kanun hükmünde kararnameyi geri gönderme yetkisi var ise, o takdirde Anayasa ile Cumhurbaşkanı'na Anayasa Mahkemesi'ne başvurma yetkisi verilmesinin anlamının kalmayacağı ileri sürülmektedir.*

*Anayasa'nın 11. maddesinde, Anayasa hükümlerinin, yasama, yürütme ve yargı organlarını, yönetim makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kuralları olduğu; 8. maddesinde de, yürütme yetkisi ve görevinin, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu'nca Anayasa ve yasalara uygun olarak kullanılıp yerine getirileceği belirtilmiştir.*

*Bu kurallara göre, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu bir kanun hükmünde kararnameyi çıkarırken önce Anayasa'ya, sonra yetki yasasına uygun davranmak zorundadır. Anayasa'ya ve yetki yasasına uygun olmayan kanun hükmünde kararnamelerin imzalanmadan geri gönderilmesi, bu zorunluluğun gereğidir. İmzalamamanın Türkiye Büyük Millet Meclisi istencinin dikkate alınmaması anlamına geleceği savı, ancak, verilen yetkinin Anayasa ve yetki yasasına uygun kullanılmasına karşın kanun hükmünde kararnamenin imzalanmaması durumunda geçerli olabilir.*

*Öte yandan, Anayasa'nın 104. maddesinde, Cumhurbaşkanı'na, kanun hükmünde kararnamelerin tümü ya da belirli hükümleri için Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası açmak görev ve yetkisi verilmiştir.*

*Cumhurbaşkanı, Anayasa'ya ve yetki yasasına açık aykırılık içeren kanun hükmünde kararnameleri geri gönderebileceği gibi, Anayasa'ya ve yetki yasasına aykırılıkları tartışmalı ve duraksamalı olan kanun hükmünde kararnameleri imzalayarak Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası açabilir.*

*Bu nedenle, kanun hükmünde kararnamelerin imzalanmayıp geri gönderme görev ve yetkisinin kullanılması, Anayasa Mahkemesi'ne dava açma görev ve yetkisini düzenleyen kuralı anlamsız kılmamaktadır.”*

Onuncu Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet SEZER bu görüşe uygun olarak da, göreve başladığı 16 Mayıs'tan 2 aralık 2000 yılına kadar 38 kanun, 24 KHK, 885 Bakanlar Kurulu kararını onaylamış ve aynı dönemde 7 KHK, 8 müşterek atama kararnamesini ise iade emiştii.<sup>293</sup>

Kanımcı, bu yönde klasik doktrin görüşüne doğru görünmektedir. Zira cumhurbaşkanının gerekçesinde de atıf yapılan Anayasa Mahkemesinin 27 Nisan 1993 tarihili ve E. 1992/37. K. 1993/18 sayılı kararında da“...Anayasa'nun ilgili kurallarının parlamenter sistemin temel ilkelerinin ışığında değerlendirilmesi sonucu, Cumhurbaşkanı'na tanınan bütün bu yetkilere karşın sistem özde parlamenter demokrasi olduğundan ve sorumluluk da hükümde bulunduğundan, Anayasa'ya ve yasalara aykırı olmadıkça, Cumhurbaşkanı'nun Bakanlar Kurulu işlemlerini siyasal yerindelik yönünden denetleyemeyip, imzalamak zorunda olduğu açıktır. Esasen öğretide de Cumhurbaşkanı'nun rolünün, uyarı ve tavsiyeden öteye geçmemesi gerektiğine işaret edilmektedir.

*Kuşkusuz Anayasa'da, tarafsızlığını sağlama konusunda özen gösterilen Cumhurbaşkanı, siyasal yaşamda bir denge ve kararlılık ögesi olarak düşünülmüş; çoğunluk partisinin emrinde bir yürütme aracı, hiç bir yetki sahibi olmayan "simgesel" bir Devlet başkanı durumuna sokulması amaçlanmamıştır. Bu nedenle, hukuka aykırı bir işlem söz konusu olduğunda Cumhurbaşkanı'nun tutumu farklı olabilecektir. Çünkü, Cumhurbaşkanı'nun sorumsuzluğu, onun hukuka aykırı kararnameleri imzalamak zorunda olduğu biçimde yorumlanamaz.*

*Böyle bir anlayış, herşeyden önce Cumhurbaşkanı'nun Anayasa'nın 103. maddesinde öngörülen andına aykırı düşer. Bunun gibi "Anayasa hükümleri yasama, yürütme ve yargı*

---

<sup>293</sup> HÜRRİYET, 02 Aralık 2000.

*organlarını, idare makamlarını ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır." denilen Anayasa'nın 11. maddesi Cumhurbaşkanı'nı da bağlar. En önemlisi de "Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır, bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiç bir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez." biçimindeki Anayasa'nın 138. maddesindeki "yürütme organı" kavramı içine Cumhurbaşkanı'nın da girdiği kuşkusuzdur. Bu durumda, Cumhurbaşkanı'nın mahkeme kararına aykırı düşecek bir Bakanlar Kurulu kararnamesini imzalamak zorunda olması Anayasa'ya bağlı kalmak, Anayasa'yı uygulamak, saymak ve savunmak görevleriyle bağdaşmaz. Hattâ Cumhurbaşkanı, bunları imzalamamakla yükümlüdür." Demekte ve klasik doktrinin görüşüne katılmaktadır.*

Bununla birlikte cumhurbaşkanının kararnameleri imzalamayı reddetmesinin, siyasi sorumluluğu olan hükümetin politikasını aksatacak ve istediği atamaları yerine getiremeyip kendi çalışma gurubunu kuramayan hükümetin işlevselliğini de etkileyecektir. Bu tür durumların basına yansması da cumhurbaşkanlığı açısından hiç hoş bir durum oluşturmayacaktır. Radikalin Atama Depremi başlığı altında verdiği bir haberde Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer, MİT Müsteşar Yardımcısı Mikdat Alpay'ın Washington Büyükelçiliği Hukuk Müşavirliği'ne atanmasına ilişkin kararnameyi, 'gerekçe göstermeksizin' Başbakanlığa geri gönderdiği yazılmış,<sup>294</sup> bu yazı hem Başbakanlık, hemde Cumhurbaşkanlığının prestiji açısından iyi olmamıştı. Bununla birlikte Cumhurbaşkanı bunun gibi bireysel idari işlemleri geri göndermesi de şunu akla getirmektedir, bakanlar kurulu ve bakanlar bu tarz durumlarda sık sık ihtilafa düşecekler ve politikalarını yerine getirme çabasında sık sık tıkanıklığa uğrayacaklardır. Böyle bir durumda bir takım kararlar çeşitli kurullar aracılığıyla ( Yüksek Planlama Kurulu ve Para Kredi Kurulu gibi) alınabilir ve Cumhurbaşkanı devre dışı bırakılabilir.<sup>295</sup>

### **13. Sürekli Hastalık, Sakatlık Ve Kocama Sebebi İle Belirli Kişilerin Cezalarını Hafifletmek Veya Kaldırmak**

Af kavramını iyi irdelemek gerekir. Af kavramı genel af ve özel af olarak ikiye ayrılmaktadır.<sup>296</sup>

<sup>294</sup> RADİKAL, 2 ARALIK 2000

<sup>295</sup> YILDIRIM, a.g.e., s. 27.

<sup>296</sup> Genel af ve özel af yarımı için bakınız, DÖNMEZER, S., ERMAN, S., *Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku*, C. III, İstanbul. 1985, s. 267 vd., KEYMAN, S., *Türk Hukukunda Af*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1962, s. 42 vd.



Özel af yetkisi devlet başkanlarının geleneksel yetkilerinden biridir. 1949 Alman Anayasası Federasyon Başkanına (m.60/2); 1929 Avusturya Anayasası Federasyon Başkanına (m.65/2-c); 1994 Belçika Anayasası Krala (m.110); 1953 Danimarka Anayasası Krala (sek.24); 1999 Finlandiya Anayasası Cumhurbaşkanına (m.105/1); 1958 Fransız Anayasası Cumhurbaşkanına (m.17), 1983 Hollanda Anayasası Krala (m.122/1), İngiltere’de convention Kraliçeye, 1937 İrlanda Anayasası Cumhurbaşkanına (m.13/6), 1978 İspanyol Anayasası Krala (m.62-1) 16 Haziran 1964 tarihli Devlet Başkanı Hakkında İsrail Temel Kanunu Devlet Başkanına (sek.11/6-b), 1947 İtalyan Anayasası Cumhurbaşkanına (m.87/11), 1944 İzlanda Anayasası Cumhurbaşkanına (m.29); 1946 Japon Anayasası İmparatora (m.7/6), 1868 Lüksemburg Anayasası Büyük Düke (m.38), 1814 Norveç Anayasası Krala (m.20), 1976 Portekiz Anayasası Cumhurbaşkanına (m.138-f ve 164-g), 1982 Türk Anayasası (m.87) ve 1975 Yunan Anayasası Cumhurbaşkanına (m.47) af yetkisini vermiştir.

1975 İsveç Anayasası ise af yetkisini devlet başkanına değil, Hükûmete vermiştir (bölüm 11, m.13). 1982 Türk Anayasasına göre ise, af yetkisine hem Cumhurbaşkanı (m.104), hem de Parlâmento (m.87) sahiptir.<sup>297</sup>

Anayasa hukukumuz açısından af yetkisi, Cumhurbaşkanına tanınan geleneksel yetkilerden biridir. 1924 anayasasının 42. maddesinde, 1961 Anayasasının 97. maddesinde ve 1982. anayasasının 104. maddesinde bu yetki cumhurbaşkanına verilmiştir.<sup>298</sup>

Anayasa Cumhurbaşkanının bu yetkiyi kullanabilmesine sebep olarak, kişilerin sürekli hastalık, sakatlık ve kocama durumlarını göstermiş ve bu şekilde bu yetkiyi sınırlamıştır. Yani Anayasasının saymış olduğu bu üç durum dışında kalan sebeplerden dolayı Cumhurbaşkanından talepte bulunulamaz.<sup>299</sup> Buna mukabil Anayasada sayılan bu üç hal, kavram olarak geniş tutulmuş bulunmaktadır. af unsuru olabilecek sürekli hastalıkların neler olabileceği, hangi uzvun sakatlığının bu yetki mahiyetine girdiği ve kocamadan kastın yaştan mı, yoksa fizyolojik kocamadan mı bahsettiği pek açık değildir.<sup>300</sup>

Cumhurbaşkanı bu yetkisini kullanırken yargının vermiş olduğu kararın isabetli olup olduğunu denetleyemez ve cezayı başka bir cezaya çeviremez, bununla birlikte

<sup>297</sup> **GÖZLER, K.**, *Devlet Başkanları Bir karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi*, Ekin Kitabevi, Bursa, 2001, s.229.

<sup>298</sup> Bu yetkinin af yetkisi olmadığına dair görüş için bakınız **EREM, F.**, *Türk Ceza Hukuku, Genel hükümler*, C. II, Ankara, 1985, s. 431.

<sup>299</sup> **KERSE**, a.g.e., s. 121.

<sup>300</sup> **KERSE**, a.g.e., s. 120.

cumhurbaşkanı bu yetkisini kendiliğinden de kullanabilmektedir, bu yetkinin kullanımıyla ilgili olarak söylenmesi gereken bir şeyde bu yetki hüküm giymiş kişiler için kullanılabilmesidir, hüküm giymemiş kişiler için bu yetki kullanılamaz.<sup>301</sup>

#### **14. Devlet Denetleme Kurulunun Üyelerini ve Başkanını Atamak,**

#### **15. Devlet Denetleme Kuruluna İnceleme, Araştırma ve Denetleme Yaptırtmak,**

Anayasamızın 104. maddesi Cumhurbaşkanına bu yetkileri vermiştir, bu konuyu ayrı bir başlık altında ilerde inceleyeceğiz

#### **16. Yüksek Öğretim Kurulu Üyelerini ve Üniversite Rektörlerini Seçmek**

1981 yılında kurulan Yüksek Öğretim Kurulu, 1982 Anayasasıyla Anayasal bir Kuruluş haline gelmiş bulunmaktadır. anayasamızın 131. maddesi Yüksek Öğretim Kurulunun amacını “*Yükseköğretim kurumlarının öğretimini planlamak, düzenlemek, yönetmek, denetlemek, yükseköğretim kurumlarındaki eğitim - öğretim ve bilimsel araştırma faaliyetlerini yönlendirmek bu kurumların kanunda belirtilen amaç ve ilkeler doğrultusunda kurulmasını, geliştirmesini ve üniversitelere tahsis edilen kaynakların etkili bir biçimde kullanılmasını sağlamak ve öğretim elemanlarının yetiştirilmesi için planlama yapmak maksadı ile Yükseköğretim Kurulu kurulur.*” Diyerek tanımlamış bulunmaktadır. Bu maksatla kurulacak kurulun nasıl oluşturulacağı maddenin ikinci fıkrasında şöyle açıklanmaktadır. “*Yükseköğretim Kurulu, üniversiteler, Bakanlar Kurulunca seçilen ve sayıları, nitelikleri ve seçilme usulleri kanunla belirlenen adaylar arasından rektörlük ve öğretim üyeliğinde başarılı hizmet yapmış profesörlere öncelik vermek sureti ile Cumhurbaşkanınca atanan üyeler ve Cumhurbaşkanınca doğrudan doğruya seçilen üyelerden kurulur.*” 7.05.2004 tarihli ve 5170 sayılı anayasa değişikliği hakkındaki kanun 8. maddesi uyarınca “*Genel Kurmay Başkanlığınca*” ibaresi çıkarılmıştır.

2547 sayılı ve 4.11.1981 kabul tarihli Yüksek Öğretim kanununun 6. maddesinin b. Fıkrası da bize bu atamaların nasıl yapılacağını açıklamıştır. Buna göre “*Cumhurbaşkanı tarafından, rektörlük ve öğretim üyeliğinde başarılı hizmet yapmış profesörlere öncelik*

---

<sup>301</sup> KERSE, a.g.e., s. 117 vdd.

*vermek suretiyle seçilen yedi, Bakanlar Kurulunca temayüz etmiş üst düzeydeki Devlet görevlileri veya emeklileri arasından, (hakim ve savcı sınıfından olanlar için Bakanlığın ve kendilerinin muvafakatı alınmak kaydıyla) seçilen yedi, Üniversitelerarası Kurulca, Kurul üyesi olmayan profesör öğretim üyelerinden seçilen yedi, kişiden oluşur.”*

Bununla birlikte Üniversiteler ve Bakanlar Kurulunca seçilen adayların atanması ilgili olarak kanun maddesinin devamında, bu organlarca seçilenlerin “... Üyelikleri Cumhurbaşkanının onayı ile kesinleşir. Bu bentlerde belirtilenlerin seçimleri bir ay içinde, Cumhurbaşkanlığı tarafından onaylanmayanların yerine yeni adayların seçimleri ise iki hafta içinde yapılmadığı takdirde, Cumhurbaşkanınca doğrudan atama yapılır. Kamu kurum ve kuruluşlarında görevli olanlardan üyeliğe seçilenlerin kurumlarıyla ilişkileri devam eder. Kurul üyeliğinin süresi dört yıldır. Dört yıllık görev süresi biten üyeler ile herhangi bir sebeple Kuruldan ayrılanların yerine yeniden dört yıl süreyle seçim ve atama yapılır. Süreleri sona eren üyelerin Kurula yeniden seçilmeleri mümkündür.” Denmektedir. Bu kurulun başkanı da aynı kanun maddesi hükmünce Cumhurbaşkanı tarafından kurul üyeleri arasından dört yıl süreliğine seçilmektedir.

Görüldüğü üzere, Yüksek öğrenim kurulu üyeliğine atama yetkisi yapmak iki durumda da Cumhurbaşkanına aittir. Bununla birlikte Anayasamızın 131. maddesinde sayılan organlar haricinde hiçbir organa da, kanunla üye seçme yetkisi verilemez. Zira Anayasa Mahkemesinin 14.5.1997 tarihli ve E. 1997/21, K. 1997/48, 4.11.1981 günlü, 2547 sayılı "Yükseköğretim Kanunu" nun 21.12.1987 günlü 301 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile değiştirilen 6. maddesinin (b) fıkrasının (4) numaralı bendinin iptali” üzerine, Danıştay İdarî Dava Daireleri Genel Kurulu tarafından açılan dava da verdiği karar da bu yöndedir. Bu kararlar, daha önce uygulanan Millî Eğitim Gençlik ve Spor Bakanlığınca Yüksek Öğretim Kuruluna üye seçimi kaldırılmıştır.

Rektörlerin seçimi ve atanması ile ilgili olarak da Anayasamızın 130. maddesinin 6. fıkrası “Kanunun belirlediği usul ve esaslara göre; rektörler Cumhurbaşkanınca, dekanlar ise Yükseköğretim Kurulunca seçilir ve atanır.” Demektedir.

2547 sayılı kanun 13. maddesiyle bu işlemin nasıl yapılacağı gösterilmiştir, buna göre “Devlet Üniversitelerinde rektör, profesör akademik unvanına sahip kişiler arasından görevdeki rektörün çağrısı ile toplanacak üniversite öğretim üyeleri tarafından seçilecek adaylar arasından Cumhurbaşkanınca atanır.”

Cumhurbaşkanının bu yetkisini tek başına kullanıp kullanamayacağı yönünde iki görüş bulunmaktadır. Birinci görüşe göre Yüksek Öğretim Kurulu ve üniversite rektörleri idare içinde bulunan ve icrai yetkiler kullanan kişi ve kuruluşlardır, buna göre de cumhurbaşkanının bu atama yetkisini başbakan ve ilgili bakanla kullanması gerekmektedir.<sup>302</sup>

İkinci görüş ise Yüksek öğretim Kurulu üyelerinin ve üniversite rektörlerinin görevi itibariyle herhangi bir siyasi bağlantısının bulunmaması gerektiğın söylemekte ve bu yüzden, bu kurulun seçim ve atamalarının Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceğı işlemlerden olduğunu dile getirmektedir.<sup>303</sup> Ne var ki birinci görüş Anayasa Hukuku açısından ve İdare Hukuku açısından da daha somut temellere dayanan ve kabul gören bir görüştür.

### C. Yargı İle İlgili Görev Ve Yetkileri

1982 Anayasası Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini sıraladığı 104. maddesinin Yargı ile ilgili olanlar alt başlığı altında şu hükme yer vermiştir. “*Anayasa Mahkemesi üyelerini, Danıştay üyelerinin dörtte birini, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Yargıtay Cumhuriyet Başsavcivekilini, Askerî Yargıtay üyelerini, Askerî Yüksek İdare Mahkemesi üyelerini, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu üyelerini seçmek.*” Görüldüğü üzere esasen bu yetkiler atama ile ilgili olup idari niteliktedirler. Anayasanın bunu yargı ile ilişkilendirmesinin nedeni, yargı fonksiyonunu yerine getiren organlara üye seçiminden dolayı olduğu açıktır.

Anayasanın 146. maddesi uyarınca “*Anayasa Mahkemesi onbir asıl ve dört yedek üyeden kurulur. Cumhurbaşkanı, iki asıl ve iki yedek üyeyi Yargıtay, iki asıl ve bir yedek üyeyi Danıştay, birer asıl üyeyi Askerî Yargıtay, Askerî Yüksek İdare Mahkemesi ve Sayıştay genel kurullarınca kendi Başkan ve üyeleri arasından üye tamsayılarının salt çoğunluğu ile her boş yer için gösterecekleri üçer aday içinden; bir asıl üyeyi ise Yükseköğretim Kurulunun kendi üyesi olmayan Yükseköğretim kurumları öğretim üyeleri içinden göstereceğı üç aday arasından; üç asıl ve bir yedek üyeyi üst kademe yöneticileri ile avukatlar arasından seçer. Yükseköğretim kurumları öğretim üyeleri ile üst kademe yöneticileri ve avukatların Anayasa Mahkemesine asıl ve yedek üye seçilebilmeleri için, kırk yaşını doldurmuş, yükseköğrenim görmüş veya öğrenim kurumlarında en az onbeş yıl öğretim üyeliğı veya kamu hizmetinde en az onbeş yıl fiilen çalışmış veya en az onbeş yıl avukatlık yapmış olmak şarttır. Anayasa*

<sup>302</sup> ÖZBUDUN, a.g.e., s. 314. GÖZLER, K., *Türk Anayasa Hukuku*, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa 2000, s. 513.

<sup>303</sup> SOYSAL, a.g.e., s. 225.

*Mahkemesi, asıl üyeleri arasından gizli oyla ve üye tamsayısının salt çoğunluğu ile dört yıl için bir Başkan ve bir Başkanvekili seçer. Süresi bitenler yeniden seçilebilirler. Anayasa Mahkemesi üyeleri, aslî görevleri dışında resmî veya özel hiçbir görev alamazlar.”*

Anayasanın 155. maddesi “*Danıştay üyelerinin dörtte üçü, birinci sınıf idarî yargı hâkim ve savcılar ile bu meslekte sayılanlar arasından Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu; dörtte biri, nitelikleri kanunda belirtilen görevliler arasından Cumhurbaşkanı tarafından seçilir. Danıştay Başkanı, Başsavcı, başkanvekilleri ve daire başkanları, kendi üyeleri arasından Danıştay Genel Kurulunca üye tamsayısının salt çoğunluğu ve gizli oyla dört yıl için seçilirler. Süresi bitenler yeniden seçilebilirler.”*

Anayasanın 154. maddesi “*Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Cumhuriyet Başsavcivekili, Yargıtay Genel Kurulunun kendi üyeleri arasından gizli oyla belirleyeceği beşer aday arasından Cumhurbaşkanı tarafından dört yıl için seçilirler. Süresi bitenler yeniden seçilebilirler.”*

Anayasanın 156. maddesi “*Askerî Yargıtay üyeleri birinci sınıf askerî hâkimler arasından Askerî Yargıtay Genel Kurulunun üye tamsayısının salt çoğunluğu ve gizli oyla her boş yer için göstereceği üçer aday içinden Cumhurbaşkanınca seçilir.”*

Anayasanın 157. maddesi “*Askerî Yüksek İdare Mahkemesinin askerî hâkim sınıfından olan üyeleri, mahkemenin bu sınıftan olan başkan ve üyeleri tamsayısının salt çoğunluğu ve gizli oy ile birinci sınıf askerî hâkimler arasından her boş yer için gösterilecek üç aday içinden; hâkim sınıfından olmayan üyeleri, rütbe ve nitelikleri kanunda gösterilen subaylar arasından, Genelkurmay Başkanlığınca her boş yer için gösterilecek üç aday içinden Cumhurbaşkanınca seçilir.”*

Anayasanın 159. maddesi “*Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu, mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre kurulur ve görev yapar. Kurulun Başkanı, Adalet Bakanıdır. Adalet Bakanlığı Müsteşarı Kurulun tabîi üyesidir. Kurulun üç asıl ve üç yedek üyesi Yargıtay Genel Kurulunun, iki asıl ve iki yedek üyesi Danıştay Genel Kurulunun kendi üyeleri arasından, her üyelik için gösterecekleri üçer aday içinden Cumhurbaşkanınca, dört yıl için seçilir. Süresi biten üyeler yeniden seçilebilirler. Kurul, seçimle gelen asıl üyeleri arasından bir başkanvekili seçer.”*

Cumhurbaşkanının bu seçme ve atama işlemlerini yerine getirirken bunları yek başına yapacağı konusunda doktrinde bir ayrılık bulunmamaktadır.<sup>304</sup>

Mümtaz Soysal bu yetkiyle ilgili şöyle bir yorum getirmektedir. “Kısaca söylemek gerekirse yargı kuruluşlarındaki üyelerin cumhurbaşkanınca seçilmesi ya da atanması, Cumhurbaşkanının görevini yerine getirirken takınacağı tutuma göre kötü ya da iyi sonuçlar verebilecek bir yol: bu çözüm, adalet duygularından yoksun bir cumhurbaşkanının elinde yargının baştan aşağı bozulmasına neden olabileceği gibi, cumhurbaşkanlığı görevini layıkıyla başaran bir devlet başkanının elinde çok sağlam bir adalet mekanizmasının yaratılmasına da yarayabilir.”<sup>305</sup>

Bu görüşe katılmak çok da mümkün gözükmemektedir. Zira cumhurbaşkanının yapacağı bu atamalar, başı boş birer atama niteliğinde değil, ilgili organlarca belirlenmiş adaylar arasından yapılacaktır. Yani seçim kümesi çok da geniş değildir. Öte yandan yüksek yargı organlarına yapılacak atamaların da, yargı bağımsızlığı açısından, başka bir organa verilmesi de doğru değildir.<sup>306</sup>

#### **D. Kanunlarla Verilen Görev Ve Yetkileri**

Anayasanın 104. maddesinin son fıkrası “Cumhurbaşkanı, ayrıca Anayasada ve kanunlarda verilen seçme ve atama görevleri ile diğer görevleri yerine getirir ve yetkileri kullanır.” Demektedir. Anayasa bu hükümlerle cumhurbaşkanını sadece kendi saymış olduğu görev ve yetkilerle kısıtlamamış kanunlarla bunun genişletilebileceğini de belirtmiştir. Bununla beraber Anayasa bu işlemlerin seçme ve atamayla sınırlı olmadığını da hükme bağlamış gözükmektedir.

Cumhurbaşkanının bu tarz işlemlerine örnek vermek gerekirse; 11. 8. 1983 tarihli ve 2876 sayılı “Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Kanununun 93. maddesi uyarınca Atatürk Uluslararası Barış Ödülü Kuruluna üç üye seçmesini, 2247. sayılı ve 12. 6 .1979 tarihli “Uyuşmazlık Mahkemesinin Kuruluş ve İşleyişi Hakkında Kanun”un 2. maddesinin “(Değişik: 21/1/1982 - 2592/1 md.) Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümüne, Yargıtay Hukuk

<sup>304</sup> SOYSAL, a.g.e., s. 224 vdd., ÖZBUDUN, a.g.e., s. 313 vdd., GÜNDAY, a.g.e, s. 273, GÖZLER, a.g.e., s. 515.

<sup>305</sup> SOYSAL, a.g.e. s. 223.

<sup>306</sup> Aynı yönde görüş için bkz. ERDOĞAN, a.g.t., s. 137.

*Genel Kurulu ile Danıştay Genel Kurulunca kendi Başkan ve üyeleri arasından gösterecekleri iki kat aday arasından ikişer asıl,ikişer yedek üye Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca; Askeri Yüksek idare Mahkemesi Genel Kurulunca askeri hakim sınıfından olan daire başkan ve üyeleri arasından gösterilecek iki kat aday arasından iki asıl, iki yedek üye Devlet Başkanınca seçilir.*

*Uyuşmazlık Mahkemesi Ceza Bölümüne, Yargıtay Ceza Genel Kurulunca kendi başkan ve üyeleri arasından gösterilecek iki kat aday arasından üç asıl, üç yedek üye Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca; Askeri Yargıtay Genel Kurulunca daire başkan ve üyeleri arasından gösterilecek iki kat aday arasından üç asıl, üç yedek üye Devlet Başkanınca seçilir.” Hükmü örnek verilebilir.*

Bu tür kanunlarla verilen yetkileri cumhurbaşkanı nasıl kullanması gerekir sorusuna yanıt ise, idareye dahil bulunan ve icrai yetkilerle donatılmış olan kurumlara yapılan seçme ve atamalarda karşı – imza kuralına uyulması gerekmektedir.<sup>307</sup>

### **E. Olağanüstü Durumlarda Yürütmenin Sorumsuz Kanadı**

Gerçektende 1982 Anayasası olağan dışı rejimlerin gerek kararlaştırılmasını, gerekse yönetim usullerini ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiş ve olağan dışı rejimlere neden olabilecek durumları da 1961 anayasasına göre daha kapsamlı bir hale getirmiştir.

1982 Anayasasının olağandışı rejimleri hakkında ki şu yorum ilgi çekicidir. “...1982 Anayasası adeta iç içe iki anayasa içermektedir. Bunlardan biri normal durumları düzenlemekte, ikincisi olağan üstü yönetim usullerini birinciden bağımsız ayrı bir rejime tabi kılmaktadır.”<sup>308</sup>

Bu anlayışa Anayasanın temel hak ve hürriyetlerin kullanılmasının durdurulmasıyla ilgili olan 15. maddesini incelediğimiz zaman bir ölçüde katılamamak elde değildir. Zira 15. madde “Savaş, seferberlik, sıkıyönetim veya olağanüstü hallerde, milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükler ihlâl edilmemek kaydıyla, durumun gerektirdiği ölçüde temel hak ve

<sup>307</sup> ÖZBUDUN, a.g.e., s. 314 vd.

<sup>308</sup> SAĞLAM, F., *Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisinin Sınırları Uygulamanın Yaygınlaşmasından Doğabilecek Sorunlar*”, Anayasa Yargısı Dergisi, Ankara, 1984, Cilt No: 1, s. 262.

*hürriyetlerin kullanılması kısmen veya tamamen durdurulabilir veya bunlar için Anayasada öngörülen güvencelere aykırı tedbirler alınabilir.*

*Birinci fıkrada belirlenen durumlarda da, savaş hukukuna uygun fiiller sonucu meydana gelen ölümler dışında, kişinin yaşama hakkına, maddî ve manevî varlığının bütünlüğüne dokunulamaz; kimse din, vicdan, düşünce ve kanaatlerini açıklamaya zorlanamaz ve bunlardan dolayı suçlanamaz; suç ve cezalar geçmişe yürütülemez; suçluluğu mahkeme kararı ile saptanıncaya kadar kimse suçlu sayılamaz.”* Demekte ve olağandışı rejimlerde anayasanın temel haklarla ilgili hükümlerinin geçerli olamayabileceğini belirtmektedir. Buna getirilen tek istisna, aynı maddenin ikinci fıkrasında korunmuş olunan haklardır.

Buna benzer bir görüş Türkiye’de 1982 Anayasasının olağandışı rejimleri meşrulaştırıldığını ve normalleştirdiğini, zaten bu Anayasanın da olağandışı durumlar gözetilerek hazırlandığını söylemektedir.<sup>309</sup>

Türkiye Cumhuriyetinin siyasi hayatı göz önüne getirilirse, olağandışı rejimlerin yönetim usulünü uzunca bir süre belirlediğini görmekteyiz. Dolayısıyla olağandışı rejimler Türkiye de olağan bir hal almıştır.<sup>310</sup>

Bununla birlikte Anayasa olağandışı rejimlere dair olarak, cumhurbaşkanını olağan dönemden ayrı bir konumda tutmuş ve onu yürütmenin sorumlu kanadının ortağı haline getirmiş bulunmaktadır.

Şüphesiz ki olağandışı rejimden kasıt keyfi yönetim demek de değildir. Zira hukuk devleti ilkesinin bulunduğu bir devlette, olağanüstü hal rejimlerini keyfilik olarak anlamak pek de doğru olmaz. O zaman burada kast edilen kavram hukuk devleti bağlamında kalarak, devletin, normal hukuk düzeni kuralları ile karşılanmasına imkan olmayan olağanüstü bir tehdit veya tehlike karşısında başvurduğu özel yönetim usulleridir. Durumun mahiyeti icabı olarak da, idareye tanınan yetkilerin özellikle takdir yetkisinin normal zamanlara göre genişletilmiş olması ve kişi temel hak ve hürriyetlerinde normal zamana oranla daha ileri ölçülerde sınırlama yapılabilmesi veyahut temel hak ve hürriyetlerin kullanılmasının durdurulması gayet doğaldır.<sup>311</sup> Nitekim anayasamızın 13. maddesi de bu görüşü şöyle

<sup>309</sup> TANÖR, B., *İki Anayasa, 1961-1982*, İstanbul, 1986, s. 138.

<sup>310</sup> Bu konuda bakınız, GEMALMAZ, M., S., *Olağanüstü Rejim Raporu*, Mülkiyeliler Birliği Dergisi, Ankara, 1991, s. 42 vdd.

<sup>311</sup> ÖZBUDUN, a.g.e., s. 100-112. s. 343.



belirtmiştir “*Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz.*”

1961 Anayasası iki türlü olağandışı rejim öngörmüştü, 123. maddeye göre “*Olağanüstü hallerde vatandaşlar için konulabilecek para, mal ve çalışma yükümleri ile bu hallerin ilânı, yürütülmesi ve kaldırılması ile ilgili usûller kanunla düzenlenir.*” Denmekte, ama olağanüstü halin hangi durumlarda ilan edileceği açıkça belirtilmemekteydi, lakin bu maddenin vatandaşlara yüklenmiş olan yükümlülükler ve tarihi gerçekler göz önüne alınırsa bu durumların daha çok iktisadi kaynaklı veyahut doğal afet kaynaklı olacağı tasavvur edilmiş olmalıdır. İkinci olağanüstü hal rejimi ise sıkıyönetimle ilgili olan ve 124. maddeyle düzenlenen durumlar içindir. 124. maddeye göre “*Savaş hali, savaşı gerektirecek bir durumun başgöstermesi, ayaklanma olması veya vatan ve Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışmanın veya ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye düşüren veya Anayasanın tanıdığı hür demokratik düzeni veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketleri hakkında kesin belirtilerin ortaya çıkması sebebiyle Bakanlar Kurulu, süresi iki ayı aşmamak üzere, yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya her yerinde sıkıyönetim ilân edebilir ve bunu hemen, Türkiye Büyük Millet Meclisinin onamasına sunar.*”

1982 Anayasası ise olağanüstü hal rejimlerinin sayısını üçe çıkarmış bulunmakta ve bunları 1961 Anayasasına nazaran daha ayrıntılı bir biçimde düzenlemiş bulunmaktadır. Bunlardan birincisi Anayasanın 119. maddesince “*Tabii afet, tehlikeli salgın hastalıklar veya ağır ekonomik bunalım hallerinde,*”, ikincisi Anayasanın 120. maddesince “*Anayasa ile kurulan hür demokrasi düzenini veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerine ait ciddi belirtilerin ortaya çıkması veya şiddet olayları sebebiyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması hallerinde,*”, üçüncüsü ise Anayasanın 122. maddesi uyarınca “*Anayasanın tanıdığı hür demokrasi düzenini veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik ve olağanüstü hal ilânını gerektiren hallerden daha vahim şiddet hareketlerinin yaygınlaşması veya savaş hali, savaşı gerektirecek bir durumun başgöstermesi, ayaklanma olması veya vatan veya Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışmanın veya ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye düşüren şiddet hareketlerinin yaygınlaşması sebepleriyle,*” dir.

İşte bu durumlarda Anayasa Cumhurbaşkanına 104. maddesi uyarınca Cumhurbaşkanına Başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu Kararı ile sıkıyönetim ve olağanüstü hal ilan etmek ve kanun hükmünde kararname çıkarmak yetkisi vermiş ve bu yekinin kullanımında Cumhurbaşkanını hükümetin ortağı haline getirmiştir.

Anayasanın 119. maddesinin saymış olduğu nedenler dolayısıyla ortaya çıkabilecek olağanüstü hal rejimi yine aynı madde hükmünce “*Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya bütününde süresi altı ayı geçmemek üzere*” ilan edilebilir. 120. madde de benzer bir hüküm içermektedir. Buna göre Anayasanın 120. maddesinde sayılan nedenlerden dolayı oluşabilecek olağanüstü hal rejimi “*Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, Millî Güvenlik Kurulunun da görüşünü aldıktan sonra yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya bütününde, süresi altı ayı geçmemek üzere*” ilan edilebilir. Burada ki farklılık Milli Güvenlik Kurulunun görüşünün alınma zorunluluğudur. Yine Anayasanın öngörmüş olduğu üçüncü bir olağanüstü hal rejimi 122. madde de sıkıyönetim adıyla geçmekte ve bu madde de sayılan nedenlerden doğacak olağanüstü hal rejimi yine aynı madde hükmünce “*Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, Millî Güvenlik Kurulunun da görüşünü aldıktan sonra, süresi altı ayı aşmamak üzere yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya bütününde*” ilan edilebilmektedir. Görüldüğü üzere 120. madde ve 122. madde uyarınca ilan edilecek olan olağanüstü hal rejimleri, ilanı usul ve şekil unsuru yönünden benzerlik taşımakta, 119. madde uyarınca ilan edilecek olağanüstü hal rejimi ise kısmen ayrılmaktadır.

Olağanüstü hal rejimleri ile ilgili olarak yapılacak düzenlemeler konusunda Anayasanın 121. maddesinin ikinci fıkrasında şöyle denmektedir “*119 uncu madde uyarınca ilân edilen olağanüstü hallerde vatandaşlar için getirilecek para, mal ve çalışma yükümlülükleri ile olağanüstü hallerin her türü için ayrı ayrı geçerli olmak üzere, Anayasanın 15 inci maddesindeki ilkeler doğrultusunda temel hak ve hürriyetlerin nasıl sınırlandıracağı veya nasıl durdurulacağı, halin gerektirdiği tedbirlerin nasıl ve ne suretle alınacağı, kamu hizmeti görevlilerine ne gibi yetkiler verileceği, görevlilerin durumlarında ne gibi değişiklikler yapılacağı ve olağanüstü yönetim usulleri, Olağanüstü Hal Kanununda düzenlenir.*”Demektedir.

121. maddenin yürütme açısından en önemli yanı, yürütmeye özel nitelikli kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisini tanımış olmasıdır. 121. maddenin son fıkrası “*Olağanüstü hal süresince, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu,*

*olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, kanun hükmünde kararnameler çıkarabilir. Bu kararnameler, Resmî Gazetede yayımlanır ve aynı gün Türkiye Büyük Millet Meclisinin onayına sunulur; bunların Meclisçe onaylanmasına ilişkin süre ve usul, İctüzükte belirlenir.”* Demektedir. Nitekim bu düzenleme ile ilgili olarak, 27 Ekim 1983 tarihli ve 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanununun 4. maddesi de şu hükmü ihtiva etmektedir “*Olağanüstü hal süresince, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda Anayasanın 91 inci maddesindeki kısıtlamalara ve usule bağlı olmaksızın, kanun hükmünde kararnameler çıkarabilir. Bu kararnameler Resmi Gazete’de yayımlanır ve aynı gün Türkiye Büyük Millet Meclisinin onayına sunulur.”* Bu hükümden de anlaşılacağı üzere olağandışı rejim dönemlerinde çıkarılacak kanun hükmünde kararnameler Anayasasının 91. maddesinde düzenlenen kanun hükmünde kararnamelerden farklı olup -nitekim aynı maddenin 5. fıkrası da bunu belirlemektedir-, yürütmenin iki kanadının birlikte hareket etmesini gerektiren, düzenleme alanı ilgili olağanüstü durumla sınırlı, yürütmenin asli düzenleyici işlemlerinden biridir.<sup>312</sup>

Olağanüstü hal rejimlerinin yargısal denetimini ise ikiye ayırıp incelemek yerinde olacaktır, bunlardan birinci olağanüstü hal rejimlerinin ilanına ilişkin ikincisi ise olağanüstü hal rejimi işlemlerine ilişkindir. Türk hukuk sistemimiz içerisinde olağanüstü hal rejimi ilanı ve bunun onanması işleminin yargı organınca denetlenebilmesi pek mümkün gözükmemektedir.<sup>313</sup>

Anayasa Mahkemesinin 17.11.1970 tarihli, K. 1970/42, E. 1970/44 kararında “*Sıkıyönetim, yurdun yönetiminden sorumlu bulunan yürütme organının, Anayasa’nın belli ettiği sınırlı nedenlerle ülkenin bir bölgesinde veya tümünde uygulayacağı olağanüstü yönetim usullerinden birini teşkil eder. Sıkıyönetim kararını, Anayasa hak ve özgürlüklerini kendiliğinden kısıtlayan ve onları belli bir süre askıya alan bir işlem olarak değil de, Anayasa’nın 124. maddesinin son fıkrasında açıklanan, sıkıyönetim ve genel olarak savaş halinde hangi hükümlerin uygulanacağını ve işlemlerin nasıl yürütüleceğini, hürriyetlerin nasıl kayıtlanacağını veya durdurulacağını gösteren kanun’un ülkenin bir bölgesinde veya tümünde uygulama alanına konulması tasarrufu olarak nitelendirmek daha yerinde olur. Bakanlar Kurulu tarafından ilân edilen sıkıyönetim kararının yürürlükte kalabilmesi, daha doğrusu Anayasa hak ve özgürlüklerini kısıtlayan veya belli bir süre askıya alan kanun hükümlerinin uygulanmasına devam olunabilmesi için, araya bir şart tasarrufun girmesi yani*

<sup>312</sup> ÖZBUDUN, a.g.e., s. 231.

<sup>313</sup> ÖZBUDUN, a.g.e., s. 351.

*organik bakımdan idarî olan sıkıyönetim ilânı kararının Türkiye Büyük Millet Meclisince onanması gerekmektedir.*

*Sıkıyönetim ilânı kararının T. B. M. M. Birleşik Toplantısında onanma tasarrufunu, maddî bakımdan kanun addetmeye veya bu nitelikte bir işlem saymaya yahut İçtüzük hükmü gibi telâkki etmeye imkan görülememiştir.*

*Millî Birlik Komitesi tarafından kurulan Anayasa Komisyonunca hazırlanan Anayasa Tasarısında, "Kanunların, yasama meclisleri içtüzüklerinin ve bu meclislerce verilen her türlü kararların Anayasa'ya uygunluğunu denetlemek" görev olarak Anayasa Mahkemesine tanındığı, böylece Türkiye Büyük Millet Meclisinin ister kanun ister karar şeklinde, maddî bakımdan kaide - tasarruf veya şart - tasarruf niteliğinde olan bütün kararları Anayasa Mahkemesinin yargı denetimine tabi tutulması öngörüldüğü halde, Anayasa, 147. maddesinin birinci fıkrası ile "Anayasa Mahkemesi, kanunların ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüklerinin Anayasa'ya uygunluğunu denetler" yolundaki ilkeyi benimsemek suretiyle bu denetimi sadece kanunlara ve İçtüzüklere hasretmiş diğer bir deyişle T. B. M. M. nin, Kanun veya İçtüzük niteliğinde olmayan kararlarını - Anayasa'nın ayrıntı olarak düzenlediği hükümler saklı olmak üzere - bu denetimin dışında bırakmıştır." Demektedir. Böylelikle Anayasa mahkemesi, 124. madde uyarınca ilan edilecek olan sıkıyönetim kararının onanmasına dair iptal işleminde kendini görevli olarak görmemektedir. Zaten 1980 Anayasasının 148. maddesi de esasen şunu dile getirmektedir "Ancak, olağanüstü hallerde, sıkıyönetim ve savaş hallerinde çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde dava açılmaz.", bu yönde 10/11/1983 tarihli ve 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu Ve Yargılama Usulleri Hakkındaki Kanun 19. maddesi de "Olağanüstü hallerde, sıkıyönetim ve savaş hallerinde Anayasanın 121 ve 122 nci maddeleri gereğince çıkarılan kanun hükmünde kararnamelere karşı şekil ve esas bakımından iptal davası açılmaz ve mahkemelerde Anayasaya aykırılık iddiası ileri sürülemez." Demektedir.*

*Bununla birlikte Danıştay'ın almış olduğu bir kararda "Bakanlar Kurulu tarafından alınan sıkıyönetim kararı organik ve şekli bakımdan idari bir tasarruf olarak görülmesine rağmen, Anayasanın 124. maddesinin derpiş ettiği hükümler muvacehesinde niteliği bakımından yasal bir tasarruf,... hele T.B.M. Meclisince benimsenip onaylandıktan sonra bir*

*yasa organı tasarrufu haline*” dönüşmektedir.<sup>314</sup> Danıştay böylelikle ilke olarak sıkıyönetim ilanına ilişkin Bakanlar Kurulu kararını denetleyemeyeceğini benimsemiştir.

Bu doğrultuda olağanüstü hal rejimi işlemlerinin de yargı denetimi dışında bırakıldığı söylenebilir. Zira 13.05.1971 tarih ve 1402 sayılı Sıkıyönetim Kanununun Ek Madde 3 – (Ek : 14/11/1980 - 2342/7 md.) *“Bu Kanunla sıkıyönetim komutanlarına tanınan yetkilerin kullanılmasına ilişkin idari işlemler hakkında iptal davası açılmaz. Şahsi kusurları nedeniyle hukuki sorumlulukları ileri sürülemez.”* Değişik haliyle idari dava yolunu kapatmıştır.

Bununla birlikte 15.12.1990 tarihli ve 430 sayılı Olağanüstü Hal Bölge Valiliği Ve Olağanüstü Halin Devamı Süresince Alınacak İlave Tedbirler Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 8. maddesi de bu yönde bir düzenleme getirmektedir. Buna göre *“Bu Kanun Hükmünde Kararname ile İçişleri Bakanına, Olağanüstü Hal Bölge Valisine ve olağanüstü hal bölgesi dahilindeki il valilerine tanınan yetkilerin kullanılması ile ilgili her türlü karar ve tasarruflarından dolayı bunlar hakkında cezai, mali veya hukuki sorumluluk iddiası ileri sürülemez ve bu maksatla herhangi bir yargı merciine başvurulamaz. Kişilerin sebepsiz uğradıkları zararlardan dolayı Devletten tazminat talep etme hakları saklıdır.”*

Esasen Anayasamızın 125. maddesi de olağanüstü hal rejimleri açısından yargıyı sınırlayıcı hükümler ihtiva etmekteydi; buna göre *“Kanun, olağanüstü hallerde, sıkıyönetim, seferberlik ve savaş halinde ayrıca millî güvenlik, kamu düzeni, genel sağlık nedenleri ile yürütmenin durdurulması kararı verilmesini sınırlayabilir.”* Demekte ise de Anayasa Mahkemesinin 424 ve 425 sayılı KHK'lerin ilgili maddelerinin iptali istemi üzerine açılan davaya binaen 10.01.1991 tarihli E.1990/25 K.1991/1 kararında Olağanüstü Hal Kanununun Madde 33 – (Değişik: 9/4/1990 - KHK - 413/4 md.; Mülga: 9/5/1990 - KHK - 424/12 md.; Yeniden düzenleme: 9/5/1990 - KHK - 425/2 md;) *“Bu Kanun ile İçişleri Bakanına, Olağanüstü Hal Bölge Valisine, il valilerine tanınan yetkilerin kullanılması ile ilgili idari işlemlere karşı açılacak davalarda, yürütmenin durdurulmasına karar verilemez.”* Hükmünü iptal etmiştir.

---

<sup>314</sup> ÖZBUDUN, a.g.e., s. 349.

## V. CUMHURBAŞKANLIĞI TEŞKİLATI VE İLGİLİ KURULUŞLAR

Anayasa Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini yerine getirirken, Cumhurbaşkanına yardımcı olması için bazı kuruluşlar öngörmüştür. Bu başlık altında bu kuruluşları inceleyeceğiz.

### A. Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği

Esasen Cumhurbaşkanlığı, Genel Sekreterliği, cumhurbaşkanının yetkilerini kullanmasında ve görevlerini yerine getirmesinde yardımcı hizmet örgütüdür.<sup>315</sup>

Cumhuriyetin kurulmasından buyana değin bu tarz bir örgüt elbetteki mevcuttu, zira cumhurbaşkanı tek bir kişidir ve cumhurbaşkanlığı makamına ait görev ve yetkilerin yerine getirilmesinde bu tek kişinin koşuşturuyor olmasını tasavvur etmek bile gülünç olur. Lakin 1982 Anayasasının getirmiş olduğu yenilik -ismi farklılık gösterse dahi mahiyeti bakımından aynı olan- bu kuruluşu Anayasal bir kuruluş haline sokmasıdır.

Bu kuruluşun tarihçesini incelediğimiz zaman 2 Aralık 1923 tarihli ve 329 sayılı Cumhuriyet Riyaseti Bütçe Kanunu ile kurulduğunu, görevlerinin ise Bakanlar Kurulunun 9 Nisan 1924 tarih ve 445 sayılı kararnamesiyle kabul edilen Riyaseticumhur Dairesi Erkan ve Memurininin Vezaitini Mübeyyin Talimatnamesi ile saptlandığını görmekteyiz. Daha sonra 16 Mayıs 1933 tarih ve 2180 sayılı Riyaseticumhur Teşkilat Kanunu ile Cumhurbaşkanlığı Dairesi kurulmuştur. Bu dairenin amacı Cumhurbaşkanının Anayasa, kanunlar, gelenekler ve uygulama ile belirli görev ve yetkilerinin gereği gibi yürütülmesine yardımcı olmak, bununla birlikte Cumhurbaşkanı konutu ve eklentilerinin ve gerekse dairenin her çeşit idari, mali ve teknik hizmetlerinin yerine getirilmesini sağlamaktır. Örgüt bu amaca göre yapılandırılmış ve birimlere ayrılmıştır.<sup>316</sup>

Bu örgütün personel sayısı kuruluşundan 1939 yılına kadar onüçtü, daha sonra bu sayı onaltıya, 1975 yılında 165'e, 1972'de 179'a, 1973'te ise 211'e ulaşmış ve bu yıl üçtane başkanlık danışmanlığı oluşturulmuştu, 1973 ile 1980 arasında personel sayısında fazla bir

<sup>315</sup> GÖZÜBÜYÜK, a.g.e, s. 333.

<sup>316</sup> ÇOKER, F., "Cumhurbaşkanlığı Dairesi", C.D.T.A., s. 317.

değişiklik olmamış, 12 Eylül 1980 yılından sonra ise durumun gereği icabı çeşitli uzmanlık dallarında yeni danışmanlık kadroları ve Genel Sekreter Yardımcılı oluşturulmuştur.<sup>317</sup>

1982 Anayasası bu kuruluşu Anayasal bir kurum haline getirmiş ve 107. maddesinde bu kuruluş hakkında “*Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilât ve çalışma esasları, personel atama işlemleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir.*” Hükümüne yer vermiştir. Anayasa bu hüküm uyarınca Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğini Anayasal bir kurum haline getirmekle kalmamış, bununla birlikte Türk Anayasa ve İdare Hukukumuzda 1982 Anayasasına kadar olmayan bir asli düzenleyici işlemi ortaya koymuştur. Bakanlar Kurulu Kararnamesinden farklı olarak, bu kararname yalnız Cumhurbaşkanının imzasıyla yürürlüğe girer.<sup>318</sup>

Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin istisnai bir işlem türü olması, onun ancak Anayasanın 107. maddesinde belirtilen konular hakkında çıkarılabileceğini, bunun dışındaki konuların bu kararname ile düzenlenemeyeceğini göstermektedir.<sup>319</sup>

Anayasanın 107. maddesindeki Cumhurbaşkanlığı Genel sekreterliği ile ilgili hususlar Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmelidir. Nitekim bunun dışında kalanlarda 17.08.1983 tarihli 2879 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilat Kanunu ile düzenlenmiştir. Zaten anılan kanun birinci maddesi de “*Bu Kanun; Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenen Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu teşkilatı, çalışma esasları ve personel atama işlemleri dışında kalan konuları düzenler.*” Demektedir.

Cumhurbaşkanlığı örgütü 18.8.1983 tarihli ve 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmiş bulunmaktadır. Bu kararnamenin ikinci maddesi uyarınca Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği teşkilâtı, Genel Sekreterlik, Cumhurbaşkanlığı Danışmanlığı, Güvenlik İstihbaratı Danışmanlığı, Devlet Denetleme Kurulu Başkanlığı ve Cumhurbaşkanlığı Özel Kalem Müdürlüğü birimlerinden meydana gelmektedir. Anayasanın Yürürlüğü girmesinden önce 14 Ocak 1981 tarih ve 2443 sayılı Kanunla düzenlenen Devlet Denetleme Kurulu ise daha sonra inceleyeceğiz.

---

<sup>317</sup> ÇOKER, a.g.m., s. 318.

<sup>318</sup> ÖZBUDUN, a.g.e, s. 246 vd., SOYSAL, a.g.e., s. 220.

<sup>319</sup> ÖZBUNDUN, a.g.e, s. 246.

### **1. Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği**

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin madde 3/1'ine göre “*Cumhurbaşkanlığına bağlı Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği; Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri, iki genel sekreter yardımcısı, Değerlendirme Başkanlığı ile Özel Kalem Müdürlüğü ve bürolarından oluşur.*”

Kararnamenin 10. maddesi uyarınca Genel Sekreter doğrudan cumhurbaşkanınca atanmaktadır. Krn. Madde 3/4 uyarınca da Cumhurbaşkanlığı teşkilatının amiridir. Kararnamenin dördüncü maddesi Genel Sekretere başlıca şu görevleri vermiştir: Genel Sekreter, Cumhurbaşkanına Anayasa ve Kanunlarla verilmiş görev ve yetkilerinin kullanılması için gerekli işlemleri yapar, hukuki, idari, mali ve diğer hizmetlerini yürütür, bu hizmetlere ilişkin incelemeleri ve çalışmaları yapar ve Cumhurbaşkanı'na sunar. Cumhurbaşkanının basın ve halkla ilişkilerini sağlar; Cumhurbaşkanına yapılan başvuruları değerlendirir; gerektiğinde bu başvuruları cumhurbaşkanına iletir ve cevabını ilgililere duyurur, Cumhurbaşkanınca görevlendirilmesi halinde onu temsil eder.

### **2. Cumhurbaşkanlığı Başyaverliği**

Kararnamenin sekizinci maddesi uyarınca Cumhurbaşkanlığı Başyaverliği görev yönünden Cumhurbaşkanına bağlı bir başyaver ile Kara, Deniz, Hava ve Jandarma yaverleri ve Bürosundan oluşmaktadır. Başyaverlik, Cumhurbaşkanının emirlerini yerine getirir, yakın güvenliğini sağlar ve görevlendirilmeleri halinde onu temsil eder.

### **3. Cumhurbaşkanlığı Danışmanlığı**

Kararnamenin 6. maddesine göre Cumhurbaşkanlığı Danışmanlığı, hukuki, siyasi, iktisadi, mali, askeri ve diğer konularda görevli danışmanlardan oluşur. Danışmanlar uzmanlık konularına göre kendilerinden istenen konularda inceleme yapmak ve görüşlerini bildirmekle görevlidirler. İcap etmesi halinde kurul olarak da görevlerini yerine getirebilmektedirler.



#### 4. Güvenlik İstihbaratı Danışmanlığı

Bu birim çeşitli danışman ve uzmanlarla birde bürodan meydana gelmektedir. Kararnamenin 7. maddesi uyarınca bu birimin görevi cumhurbaşkanının yakın korunması ile ilgili olarak koruma tedbirleri bakımından genel sekretere bilgi sunmak, cumhurbaşkanına ve genel sekretere güvenlik istihbaratı ile ilgili olarak danışmanlık yapmak. Elde etmiş olduğu bilgileri cumhurbaşkanına ve genel sekretere ileterek verilecek olan direktifler doğrultusunda çalışmaktır. Başyaver ve Koruma Müdürü ile işbirliği içindedir.

#### 5. Cumhurbaşkanlığı Özel Kalem Müdürlüğü

Bu birim Özel Kalem Müdürü ve Bürosundan meydana gelmektedir. Kararnamenin 9. maddesi uyarınca görevi cumhurbaşkanının yazışmalarını yapmak, yabancı ülkelere ilişkin özel mesajları ve bu ülkelerle yapacağı diplomatik yazışmaları Dışişleri Bakanlığı ile koordineli bir biçimde yürütmektir.

#### B. Devlet Denetleme Kurulu<sup>320</sup>

1.04.1981 Tarihli ve 2443 numaralı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkındaki kanunla kurulmuş olan Devlet Denetleme Kurulu, 1982 Anayasası ile bir Anayasa Kurumu olarak ortaya çıkmıştır. Anayasanın 108. maddesi Devlet Denetleme Kurulunu “*İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanının isteği üzerine tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar.*

<sup>320</sup> Bu konuda geniş bilgi için bkz **SOYBAY, S.**, *Devlet Denetleme Kurulunun Görev Alanı*, İdare Hukuku İlimleri Dergisi, İstanbul Üniversitesi İdare Hukuku ve İdare İlimleri Enstitüsü, Yıl 4, S. 1-3., **SOYBAY, S.**, *Devlet Denetleme Kurulunun Konumu ve İşlevi I*, İ.H.İ.D., İstanbul Üniversitesi İdare Hukuku ve İdare İlimleri Enstitüsü, Yıl 5, S. 1-3. , **SOYBAY, S.**, *Devlet Denetleme Kurulunun Konumu ve İşlevi II*, İ.H.İ.D., İstanbul Üniversitesi İdare Hukuku ve İdare İlimleri Enstitüsü, Yıl 6, S. 1-3.

*Silahlı Kuvvetler ve yargı organları, Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı dışındadır.” Şeklinde düzenlemiştir. Nitekim 2443. sayılı kanun birinci maddesi de kurulun kuruluş amacını “Yönetimin hukuka uygun, düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla ile Devlet Başkanlığına bağlı "Devlet Denetleme Kurulu" kurulmuştur.” Şeklinde düzenlemiştir.*

## **1. Kurulun Oluşumu**

Anayasanın 108.maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca “*Devlet Denetleme Kurulunun üyeleri ve üyeleri içinden Başkanı, kanunda belirlenen nitelikteki kişiler arasından, Cumhurbaşkanınca atanır.*” Nitekim bununla ilgili olan düzenleme 2443 sayılı kanunun Madde 3 – (Değişik birinci fıkra: 16/1/1990 - KHK-406/1 md.) “*Devlet Denetleme Kurulu dokuz üyeden oluşur. Bu üyeler, yüksek öğrenimlerini bitirdikten sonra en az oniki yıl Devlet hizmetinde başarı ile çalışmış ve temayüz etmiş olan tecrübeli kimseler arasından Cumhurbaşkanınca atanır. İki yılda bir Kurul üyelerinden üçte biri yenilenir.*

*Devlet Denetleme Kurulu Başkanını üyeler arasından Cumhurbaşkanı seçer. Başkanın görev süresi iki yıldır.*

*Kurul Başkanlığının ve Kurul üyeliğinin boşalması halinde, yeni seçilenler eskilerinin sürelerini tamamlarlar.*

*Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, kanunla düzenlenir.” Şeklinde dir. Bu kurulun üyeleri ile ilgili atama yetkisinin Cumhurbaşkanınca tek başına kullanılacak yetkiler arasında olduğu konusunda doktrinde bir fikir birliği vardır.<sup>321</sup>*

Kurulun idari hizmetleri, kurul sekreterliğince yürütülmektedir. Sekreter ve sekreterlik personeli, Cumhurbaşkanlığı genel sekreterince atanmaktadır. Devlet denetleme kurulu gerekli gördüğü takdirde sözleşmeli uzman çalıştırabilmekte ve Kamu kurum ve kuruluşları, Kurul tarafından gerek görülecek müfettiş, araştırmacı ve diğer uzman personeli

---

<sup>321</sup> ÖZBUDUN, a.g.e., s. 314., SOYSAL, a.g.e, s. 220., GÜNDAY, a.g.e., s. 278., GÖZÜBÜYÜK, a.g.e., s. 229.

Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterinin isteği üzerine Kurul Başkanlığı emrine geçici olarak göndermek ve gerekli yardımı sağlamakla yükümlüdürler.<sup>322</sup>

## 2. Görevleri

14.01.1981 tarihli ve 2443 sayılı Kanunun ikinci maddesi uyarınca D.D.K'nın görevleri şöyledir “*Devlet Denetleme Kurulunun görevi Cumhurbaşkanının isteği üzerine;*

*a) Tüm kamu kuruluş ve kurumlarında,*

*b) Tüm kamu kuruluş ve kurumları tarafından en az sermayelerinin yarısından çoğuna katılmak suretiyle oluşturulan her türlü kuruluşda,*

*c) Kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında,*

*d) Her düzeydeki işçi ve işveren meslek teşekküllerinde,*

*e) Kamuya yararlı derneklerde,*

*f) (Ek: 23/7/1999 - 4416/1 md.) Vakıflarda,*

*Her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeler yapmaktır.*

*Silahlı Kuvvetler ve yargı organları Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı dışındadır.”*

## 3. Çalışma Usulleri

D.D.K.'nın çalışma usulleri 2443 sayılı kanun ve yönetmelikte düzenlenmiş olup adı geçen kanun beşinci maddesi uyarınca “*Kurul; inceleme, araştırma ve denetimini bir ya da birden çok üyesinin sorumluluğu altında yürütür. Gereken hallerde ve konunun niteliğine göre sözleşmeli ve geçici uzmanlardan yararlanır, inceleme, araştırma ve denetleme komisyonları kurar.*

---

<sup>322</sup> GÜNDAY, a.g.e., s. 279.

*Kurul üye sayısının çoğunluğu ile toplanır ve toplantıya katılanların çoğunluğu ile karar alır. Oyların eşitliği halinde Başkanın oyu yönünde karar alınmış sayılır. Çekimser oy kullanılmaz.”*şeklindedir.

Bu yasanın yedinci maddesi uyarınca *“Kurul tarafından yapılacak inceleme, araştırma, denetlemelerde, ilgili kuruluş ve kişiler, istenecek her türlü bilgi ve belgeyi vermekle yükümlüdürler.”*

Yine bu yasanın Madde 6 – (Değişik: 16/1/1990 - KHK - 406/2 md.) uyarınca

*“Kurul adına hazırlanan raporlar, Kurulda konuşulur ve Cumhurbaşkanına arz edilmek üzere karara bağlanır.*

*Kurul raporları Cumhurbaşkanının onayı alındıktan sonra Başbakanlığa gönderilir.*

*Kurul raporlarında; incelenmesi, teftişi, tahkiki veya dava açılması istenilen konular en geç kırkbeş gün içinde gereği yapılmak üzere Başbakanlıkça yetkili mercilere intikal ettirilir. Sonuçtan Başbakanlık aracılığı ile Cumhurbaşkanlığına bilgi verilir.*

*Cumhurbaşkanı gerek gördüğünde önemli konularla ilgili raporları doğrudan adli ve idari mercilere intikal ettirir.”*

Esasen bu maddenin özgün haline bakıldığı zaman, cumhurbaşkanının onayına sunulan raporlar, onaylandıktan sonra gereği yapılmak üzere başbakanlığa ve ilgili kuruluşlara gönderilecek ve sonuç hakkında cumhurbaşkanlığına bilgi verilecekti. Bu düzenleme D.D.K. raporlarının bağlayıcılığı hususunda başka herhangi bir hüküm ihtiva etmemekteydi. Böylelikle bu raporların uyarıdan öte bir işlevi bulunmamaktaydı. Oysaki 6. maddenin şu anadaki hali bu raporların bağlayıcılık gücünü arttırmış ve son fıkrasıyla cumhurbaşkanına tanımış olduğu yetki ile de, onun yürütme ve idare üzerindeki gücünü biraz daha arttırmıştır.<sup>323</sup>

---

<sup>323</sup> GÜNDAY, a.g.e., s. 278.

#### 4. Devlet Denetleme Kuruluna İnceleme ve Araştırma Yaptırmak

Devlet denetleme kurulu kendiliğinden çalışır hale gelen bir mekanizmaya sahip değildir. Nitekim gerek Anayasanın 108. maddesince gerekse 2443 sayılı kanunun ikinci maddesi uyarınca Cumhurbaşkanının istemi üzerine çalışmalarına başlamaktadır.

Devlet Denetleme Kurulunun yapısı işleyişi, “obdusmanlık” sistemine benzetilmektedir, genellikle parlamentoya bağlı olarak çalışan ve halkın yönetim konusundaki yakınmalarını alışılmış denetim yolları dışında karşılamaya çalışan bir kurumdur. Oysa D.D.K. Cumhurbaşkanınca harekete geçirilen ve denetim esasına dayanan bir kuruldur.<sup>324</sup> Bu kuruluşun alışılmış bir teftiş ve denetleme kurulu olmadığı da hakikattir.<sup>325</sup> Lakin bu kurul, yürütmenin kuvvetlendirilmesi gerekliliği, kuruluşundan önceki, denetim mekanizmalarının siyasal ve hiyerarşik baskılar nedeniyle geçmiş dönemde etkin olamamaları üzerine ve siyasi çekişmelerin dışında kalacak, tarafsız, etkin bir şekilde görevini yerine getirebilecek bir denetim mekanizmasına ihtiyaç duyulması sebebiyle veya en azından bu neden ortaya sürülerek kurulmuştur.<sup>326</sup> Bu açıdan bakıldığında bu kurulun işleyişinin Devlet Başkanlığına bırakılması gayet doğaldır.

Lakin uygulamada bu kurul ile ilgili bazı gerilimler yaşanmıştı. Hatta gazetelerde çeşitli başlıklar altında çıkan haberlerde “denetlemenin denetlemesi olur mu?” tartışmaları yer almış hükümet ve cumhurbaşkanı arasındaki bu kriz, ülkeyi ekonomik bunalıma bile sürüklemiştir.<sup>327</sup>

#### C. Milli Güvenlik Kurulu

Şüphesiz ki hemen hemen her ülkede milli güvenlikle veyahut başka bir deyişle milli savunma politikasının görüşüldüğü ve belirlendiği organlar mevcuttur.

Ülkemizde de bu tarz bir organ cumhuriyetin başlarından itibaren mevcut olup ilk yapılanması kararname ve kanunlarla belirlenmiş, daha sonra 1961 Anayasası ile beraber Anayasal bir kurul haline gelmiş, 1982 Anayasasında da bu özelliğini korumuştur.

<sup>324</sup> SOYSAL, a.g.e., s. 222.

<sup>325</sup> GÖZÜBÜYÜK, a.g.e., s. 234.

<sup>326</sup> SOYSAL, a.g.e., s. 221.

<sup>327</sup> Bu konu hakkında o günkü gazetelerden HÜRRİYET, 19 Şubat 2001, RADİKAL, 20 ŞUBAT 2001

## 1. Kavram Olarak Milli Güvenlik

Milli güvenlik siyasi, iktisadi ve mali ve hukuki yönleri olan ve bunların bilim dalları ile yakın ilişkisi bulunan bir kavramdır; bu kavram Devletin Bağımsızlığının, Ülkenin bütünlüğünün ve Milletin egemenliğinin, ulus içi veyahut uluslararası alanda gerçek ve yakın tehlikeye düşmesi durumunda, Anayasanın gösterdiği yetkili organlar tarafından, Devlet tüzel kişiliğinin korunması ve güvenlik altına alınmasını belirtmekte kullanılmaktadır.<sup>328</sup>

Toplumun siyasi, sosyal ve iktisadi yapı ve mekanizmalarını yıkmayı, sarsmayı veyahut zedelemeyi amaç edinmeyen fiil ve hareketler milli güvenlik ile ilgili görünmemektedir. Eğer ki bu kavramı toplulukların her çeşit eylemini kapsamına alacak şekilde nitelendirirsek, normal hukuk kuralları ile düzenlenmesi ve korunması gereken kamu düzeni ile karıştırmış ve hatta kaynaştırmış oluruz.<sup>329</sup>

## 2. 1982 Anayasasına Göre Milli Güvenlik Kurulu Ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Dönemi (2003 - .....)<sup>330</sup>

### a. Milli Güvenlik Kurulu

---

<sup>328</sup> Daha detaylı anlatım için bkz **AKGÜNER, T.**, *1961 Anayasasına Göre Milli Güvenlik Kavramı ve Milli Güvenlik Kurulu*, İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, İstanbul, 1983., **AYBAY, R.**, *Milli Güvenlik Kavramı ve Milli Güvenlik Kurulu*, A.Ü.S.B.F.D., Cilt : XXXIII, Sayı 1-2, 1978, s. 59. vd.

<sup>329</sup> Bu yönde görüş için bkz **DURAN, L.**, “*Sosyal Hareketler ve Milli Güvenlik*”, İktisat ve Maliye, İstanbul, 1970, Cilt XVII., **GÜNDAY**, a.g.e, s. 296.

<sup>330</sup> Bu kısım Milli Güvenlik Genel Sekreterliğinin Kendi Web sitesi olan [www.mgk.gov.tr](http://www.mgk.gov.tr) Adresinden alınmıştır.

## **i. Teşkil Tarzı**

Milli Güvenlik Kurulu 1982 Anayasasının 118 nci maddesi gereğince 9.11.1983 tarih ve 2945 sayılı Kanunla Kurulmuştur. 1982 Anayasasının 118.maddesi (Değişik: 3.10.2001-4709/32 md.) ve 2945 sayılı Kanunun 3 ncü maddesi (Değişik : 15.1.2003-4789/1 md.) gereğince; Millî Güvenlik Kurulu; Cumhurbaşkanının başkanlığında, Başbakan, Genelkurmay Başkanı, Başbakan yardımcıları, Adalet, Millî Savunma, İçişleri, Dışişleri Bakanları, Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanları ve Jandarma Genel Komutanından kurulur. Gündemin özelliğine göre Kurul toplantılarına ilgili bakan ve kişiler çağrılıp görüşleri alınabilir. Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri toplantılara katılır, fakat oylamaya katılamaz.

## **ii. Görevi**

1982 Anayasası'nın 118 nci maddesine (Değişik: 3.10.2001-4709/32 md.) göre Millî Güvenlik Kurulu; Devletin millî güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulanması ile ilgili alınan tavsiye kararları ve gerekli koordinasyonunun sağlanması konusundaki görüşlerini Bakanlar Kuruluna bildirir. Kurulun, Devletin varlığı ve bağımsızlığı, ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği, toplumun huzur ve güvenliğinin korunması hususunda alınmasını zorunlu gördüğü tedbirlere ait kararlar Bakanlar Kurulunca değerlendirilir.

Milli Güvenlik Kurulu'nun görevleri 2945 sayılı Kanunun 4 ncü maddesinde (Değişik:7.8.2003-4963/24md.) ise şöyle belirtilmiştir: Millî Güvenlik Kurulu, 2 nci maddede belirtilen millî güvenlik ve Devletin millî güvenlik siyasetine ilişkin tanımlar çerçevesinde Devletin millî güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulanması ile ilgili konularda tavsiye kararları alır ve gerekli koordinasyonun sağlanması için görüş tespit eder; bu tavsiye kararlarını ve görüşlerini Bakanlar Kuruluna bildirir ve kanunlarla verilen görevleri yerine getirir. Başbakan, Millî Güvenlik Kurulunun tavsiye kararlarının ve görüşlerinin değerlendirilmek üzere Bakanlar Kuruluna sunulması ve Bakanlar Kurulunda kabulü halinde bu tavsiye kararlarının uygulanmasının koordinasyonu ve izlenmesi için bir Başbakan yardımcısını görevlendirebilir.

### **iii. Çalışma Usulleri :**

Kurul iki ayda bir toplanır. Gerektiğinde Kurul, Başbakanın teklifi üzerine veya doğrudan Cumhurbaşkanının çağrısı ile de toplanır. Kurul toplantıları Cumhurbaşkanının başkanlığında yapılır. Cumhurbaşkanının katılmadığı zamanlar Kurula Başbakan başkanlık eder. Kurul kararlarını çoğunlukla alır. Eşitlik halinde Kurul Başkanının bulunduğu taraf çoğunluğu sağlamış sayılır. Milli Güvenlik Kurulu Kararları, Başbakan tarafından Bakanlar Kurulu gündemine öncelikle alınmak suretiyle görüşülür ve gerekli kararlar alınır.

### **b. Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği**

#### **i. Teşkil Tarzı**

(1) Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği teşkilatı 2945 sayılı Kanunla, Başbakana bağlı olarak kurulmuştur.

(2) Genel Sekreterlik birimlerinin kuruluş, görev ve yetkileri ile diğer hususlar Bakanlar Kurulu'nun 29/12/2003 tarih ve 6688 sayılı Kararı ile kabul edilen Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Yönetmeliği ile düzenlenmiştir.

#### **ii. Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği'nin Görevleri**

2945 sayılı Kanununun 13. maddesine (Değişik:7.8.2003-4963/26 md.) göre Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği;

(1) Milli Güvenlik Kurulunun sekreterlik hizmetlerini yürütür,

(2) Millî Güvenlik Kurulunca ve kanunlarla verilen görevleri yerine getirir.

### **3. Milli Güvenlik Kurulu Kararlarının Niteliği**



Anayasanın 118. maddesi Milli Güvenlik kurulunun görevleri ile ilgili olarak “Devletin Millî Güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulanması ile ilgili alınan tavsiye kararları ve gerekli koordinasyonun sağlanması konusundaki görüşlerini Bakanlar Kuruluna bildirir.” dediğine göre bu kurulda alınan kararların tavsiye niteliğinde olduğu apaçık ortadadır. Bununla birlikte başbakan ve ilgili bakanların katılımı ile oluştuğuna göre bu kurulun tavsiyelerinin hükümetçe de, büyük ölçüde benimsendiği anlamına gelmektedir. Bununla birlikte maddenin devamında “Kurulun, Devletin varlığı ve bağımsızlığı, ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği, toplumun huzur ve güvenliğinin korunması hususunda alınmasını zorunlu gördüğü tedbirlere ait kararlar Bakanlar Kurulunca değerlendirilir.” Hükmü bu kararların bakanlar kurulunca değerlendirilmesinin zorunlu olduğunu ve bu kararların tavsiyeden öteye geçen bir anlamı olduğunu göstermektedir. Nitekim 2945 sayılı kanunun 8. maddesi “Milli Güvenlik Kurulu kararları, Başbakan tarafından Bakanlar Kurulu gündemine öncelikle alınmak suretiyle görüşülür ve gerekli kararlar alınır.” Demek suretiyle bu kararların önemini belirtmiştir.<sup>331</sup> Zaten normal olarak Başbakanın benimsediği bir kararın, Bakanlar Kurulunca da benimsenmesi ve uygulamaya konması doğaldır. Aksi halde ya başbakanın yada MGK kararını benimsemeyen bakanın görevden ayrılması gerekir. Milli Güvenlik Kurulu kararı, yasalarda değişikliği öngörmüş ise Bakanlar kurulunca hazırlanacak tasarılar Meclise sunulur ve Meclisin tutumuna göre işlem yapılır.<sup>332</sup>

#### 4. Cumhurbaşkanın Yetkisi üzerine

Anayasamızın 104. maddesi cumhurbaşkanının Milli Güvenlik Kurulunu toplantıya çağırma yetkisinden bahsetmektedir. 118. maddesi böyle bir yetkiden bahsetmeyip Milli Güvenlik Kurulunun Cumhurbaşkanının başkanlığı altında toplanacağından söz etmekle yetinmiştir.

104. madde de sözü edilen yetki ile ilgili düzenlemeyi 2945 sayılı kanun Madde 5 - (Değişik: 7/8/2003-4963/25 md.)’de görmekteyiz bu madde uyarınca “Kurul, iki ayda bir toplanır. Gerekliğinde Kurul, Başbakanın teklifi üzerine veya doğrudan Cumhurbaşkanının çağırısı ile de toplanır. Kurul toplantıları Cumhurbaşkanının Başkanlığında yapılır.

<sup>331</sup> Bkz, SOYSAL, a.g.e, s. 236., YILDIRIM, a.g.e., s. 57, YAYLA, Y., *İdare Hukuku*, İstanbul, 1990, s. 37 vd.

<sup>332</sup> GÖZÜBÜYÜK, a.g.e, s. 258.

*Cumhurbaşkanının katılmadığı zamanlar Kurula Başbakan başkanlık eder.” Madde hükmünden anlaşılacağı üzere kurulun toplantı çeşit sayısı ikidir. Birinci tür toplantı olağan olan ve iki ayda bir yapılan toplantılar. İkincisi ise, kurulun Cumhurbaşkanının doğrudan isteği üzerine veyahut, başbakanın teklifi üzerine cumhurbaşkanınca olağanüstü toplantıya çağırılması halinde yapılan toplantılar. Görüldüğü üzere eğer olağan toplantısı halinde yapılacak her türlü toplantının cumhurbaşkanının isteği doğrultusunda olduğu açıktır.*

Bununla ilgili olarak esasen 118. madde uyarınca da gündem Cumhurbaşkanınca, Başbakan ve Genelkurmay Başkanının önerileri dikkate alınarak belirlenecektir. Bu düzenleme 2945 sayılı kanun 6. maddesinde de aynen yer bulmuştur.

Ben burada tartışmalı bir kurul olan Devlet Denetleme Kuruluna değinmek istiyorum; zira bu kurulla Cumhurbaşkanı, yürütme içerisindeki denetleme yetkisini kullanmaktadır. Bu kurul Anayasaya göre, Cumhurbaşkanının isteği üzerine tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamu yararlı dernekler ile vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar. ( A.Y. M.108/1 ). Silahlı Kuvvetler ve yargı organları, Devlet Denetleme

Kurulunun görev alanı dışındadır ( A.Y. M.108/2 ).<sup>333</sup> Devlet Denetleme Kurulu üyelerinin ve başkanının atamasının Cumhurbaşkanı tarafından yerine getirildiğini de daha önceden belirtmiştim. Bu kurulun varlığının ve Cumhurbaşkanına bağlılığının parlamenter sistem mantığı açısından yanlış olduğunu hemen belirtmek isterim; zira böyle görev ve yetkilere sahip olan bir kurulun siyasal sorumluluğu olmayan bir makama verilmesi fevkalade yanlıştır. Bunun bakanlar kurulu ve onun başkanına verilmesi ve yahut görev ve yetkilerinin bakanlar kuruluna ve onun başkanına bağlı kurullara dağıtılması daha isabetli olurdu. Nitekim bunun zararını 2001 yılında Cumhurbaşkanı ile dönemin Başbakanı arasında ortaya çıkan yetki kargaşası sırasında görmüş bulunmaktayız.

Peki bu kadar yetkinin parlamenter rejimler açısından Cumhurbaşkanına verilmesi ne kadar doğrudur? Ve bu yetkilerin verilme sebebi nedir?

---

<sup>333</sup> ATAR, a.g.m., s. 324.

Bunu dönemin Devlet Başkanı Kenan Evren Anayasayı devlet adına resmen tanıtmaya gezilerinde şu şekilde dile getirmiştir : “ *Hükümet bir parti veya birkaç partinin bir araya gelmesi neticesi teşekkül eden koalisyon partilerinin rengini ister istemez taşıyacaklardır...Halbuki, devletin başı ve yürütmenin de başında bulunan Cumhurbaşkanının kesinlikle tarafsız yani siyasi partilere veya onların koalisyonlarına karşı tarafsız olması, rejimin icabıdır... Yürütme güçlendirilmelidir fikri ve zarureti herkesçe kabul edildiğine ve yürütmenin doruğundan Cumhurbaşkanı ve Hükümet bulunduğuna göre, güçlendirilmesi kastedilen bunlardan hangisidir? Bunların aynı zamanda ikisi de birden mi güçlendirilmelidir, yoksa tarafsız Cumhurbaşkanı mı, yahut taraflı hükümet mi? Taraflı olan hükümete de bazı yetkiler verilmiştir. Ancak muhalefet – iktidar arası ciddi çekişmelere ve huzursuzluklara yol açabilecek olan yetkiler, Cumhurbaşkanına tanınmıştır. Bunun dışında da muhakkak Cumhurbaşkanına verilmesi gereken yetkiler vardır ki, esasen onları başka makama vermek doğru olmaz, mümkününde değildir.*”<sup>334</sup>

Devlet Başkanı bir başka konuşmasında da benzer görüşleri ileri sürmüştür : “*Elbette, Cumhurbaşkanı seçilen, devletin başına getirilen şahsa, hudutsuz yetkiler vermek doğru değildir. Ama bundan evvel olduğu gibi yalnız önüne gelen kararname, imzalamakla mükellef ve yetkileri kısılmış, sorumlulukları yok, yükümlülükleri yok, buna mukabil mesuliyetleri de yok. Böyle bir makamı düşünemeyeceğimizi dile getirdim. Madem ki, Türk Milleti içerisinde seçilmiş bir, tek kişi devletin başına geçiyor; eğer buna itimat etmezsek kime itimat edeceğiz.*”<sup>335</sup>

Bununla ilgili bir ifadeyi daha burada dile getirmek istiyorum Milli güvenlik Konseyi Başkanı Danışma Meclisini Açarken 23. 10. 1981 tarihli konuşmasında şunları beyan etmiştir: “*Devletin dernekler vasıtasıyla idare edilen zavallı bir kuruluş haline getirilemeyeceğini, devletin başı olan bir makamın bir protokol makamı görünümünde bırakılmayacağını, devletin altı ay gibi bir süre Cumhurbaşkansız bırakılmayacağını, Parلمانonun aylarca hiçbir yasama ve murakabe görevini yapamaz duruma getirilemeyeceğini, yargının yönetimi, yönetimin yargıyı kösteler durumunda olamayacağını..*”<sup>336</sup> belirtir. Bu kadar çok yetkinin Cumhurbaşkanına verilmesinin kaynağı aslında önceden yaşanılmış acılar ve deneyimlerdir. Hükümete güven kalmaması ve yetkilerinin denetim altında bulundurulması isteğinin de bunda büyük bir rolü vardır.

<sup>334</sup> **KUZU, B.**, “ *Parlamentar Rejimde Devlet Başkanının Konumu*”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt : LIII, S. 1-4, Yıllar : 1988 – 1990 , İstanbul 1991, s. 58 vd.

<sup>335</sup> **KUZU**, a.g.m., s. 59.

<sup>336</sup> **KUZU**, a.g.m., s. 59.

## VI. CUMHURBAŞKANININ İŞLEMLERİNİN ŞEKLİ VE BU İŞLEMLERDENEN DOLAYI SORUMLULUK

Cumhurbaşkanı yasamanın ve yürütmenin tüm işlemlerine imza veya onay yetkisiyle katılmaktadır. Cumhurbaşkanının yasaların, kendi başkanlığı altında toplanan Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılanlarda dahil olmak üzere kanun hükmünde kararnemelerin ve Bakanlar Kurulu kararlarının altına attığı imza tek başına dışarı karşı etki doğurmaz; bu etki ancak ilgili Anayasal organın işlemi olarak işlemin bütününden doğar. Aynı şey Cumhurbaşkanı, Başbakan ve ilgili bakan tarafından çıkarılan ve sorumluluğu Başbakan ile ilgili bakanın taşıdığı “üçlü kararname”ler içinde geçerlidir(1982 AY, M. 105). Sadece, doğrudan Cumhurbaşkanının görev alanında yer alan işlemler bağımsız bir karakter taşırlar.

Cumhurbaşkanı bir organın üyesi, yani Bakanlar Kurulunun başkanı olarak hareket ediyorsa, öncelikle bu organın sorumluluğu söz konusudur. Organın tek tek üyelerinin hukuksal açıdan sorumlu tutulması zaten olanaklı değildir. Ama Bakanların aksine Cumhurbaşkanının siyasal sorumluluğu da yoktur. Çünkü Cumhurbaşkanını görevden almak veya yerine yenisini seçmek için, vatana ihanet hali dışında (1982 AY, M. 105, 3.f.) Anayasal bir olanak yoktur. Bununla birlikte, Cumhurbaşkanının dışa karşı etkili işlemlerine karşı yargı yolunun kapalı olması (1982 AY, M. 105, 2.f.) hukuk devleti ilkesi bakımından tartışmalıdır.

Cezai sorumluluğun, kamu hukuku alanına ilişkin veya siyasal sorumluluktan ayrılması gerekmektedir. Ancak göreve ilişkin olarak cezai sorumluluk her durumda sadece 105. maddenin 3. fıkrası çerçevesinde, yani vatana ihanetle suçlanma halinde söz konusudur. Buna karşılık Cumhurbaşkanı, aksini düzenleyen bir anayasa hükmünün olmaması nedeniyle göreve ilişkin olmayan suçları bakımından sorumlu tutulabilmelidir.<sup>337</sup>

---

<sup>337</sup> RUMPF, a.g.e., s. 91, 92.

## SONUÇ

Bu tez çalışmasının amacı, 1982 Anayasasında cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini irdeleyerek, 1982 Anayasasındaki konumunu belirlemek ve bu doğrultuda bazı öneriler getirmektir.

Birinci öncelik olarak özellikle icrai nitelikte yetkilerin kullanımının ne denli önemli olduğu, bu yetkilerin kullanımının nasıl olması gerektiği ve bu yetkilerin kullanımında ortaya çıkacak hükümet ve devlet başkanı arasındaki sorunları pozitif hukuk çerçevesinde irdeleyerek açıkça ortaya koymaya çalıştık.

Ortaya çıkan sonuç açısından söyleyebiliriz ki cumhurbaşkanının görev ve yetkileri açısından 1982 Anayasamız modern parlamenter rejim sistemi anlayışının dışında bir anlayış sergilememiştir. Lakin anayasa bu yetkilerin kullanımını tam anlamıyla ortaya koymamıştır. Bunun sonucu olarak uygulamada sorunlar ortaya çıkmaktadır.

Buradaki asıl sorun hangi yetkilerin cumhurbaşkanınca tek başına kullanılıp kullanılmayacağı sorunudur. Anayasa hukukçuları bu soruna şöyle bir yorum getirmişleridir; buna göre icrai yetkiler cumhurbaşkanınca tek başına kullanılmayacak yetkiler, temsili yetkiler ise cumhurbaşkanınca tek başına kullanılacak yetkilerdir. Bu görüş genel anlamda doktrinde kabul görmektir. Fakat doktrin de bu görüşün doğru olmadığını savunun düşüncelerde bulunmaktadır, bu görüşün kaynağında ileri sürülen temel nedense; kamu hukuku açısından ve hukuk devleti anlayışı içerisinde, kamu organlarının kendilerine açıkça verilen yetkiler haricinde yetki kullanamayacağıdır. Bu durumda ise cumhurbaşkanına verilen bütün yetkilerin tek başına kullanıp kullanamayacağının belirtilmiş olması gerekmektedir; eğer bu belirtilmemiş ise sorumluluğu bulunmayan cumhurbaşkanının bu yetkileri sorumlu organla birlikte kullanması gerekmektedir.

İkinci olarak ortaya koymaya çalıştığımız bir diğer sorun ise cumhurbaşkanının seçimi sorunsalıdır. Özellikle ülkemizde son zamanlarda ortaya konan cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi veya rejimin başkanlık sistemine döndürülmek istenmesidir. Birinci

öncelikle başkanlık rejiminin özel bir tarihsel durumunun olduğunu ve buna binaen sadece A.B.D.’de iyi bir sonuç verdiğini, deneyen diğer ülkelerde ise büyük sorunlarla karşılaştığını hatırlatmak isterim. İkinci olarak cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin de parlamenter rejimden bir sapma olduğunu ve devlet başkanının bu durumda siyasete aktive bir şekilde gireceğini ve bunun devlet başkanının tarafsızlığını ve partiler üstü durumunu da bozacağını anlatmıştık. Bunun aynı zamanda ülkemizin demokrasi tarihine ve rejim sitemine ters düşeceğini de burada bir kez daha belirteyim.

Sonuç olarak, diyebiliriz ki Cumhurbaşkanına 1982 Anayasası tarafından verilen yetkiler hem nicelik ve hem de nitelik olarak parlamenter rejim sistemi mantığına uymaktadır, bu yetkilerin kullanımından dolayı herhangi bir sorumluluğunun olmaması ise hem parlamenter rejim içerisindeki Devlet Başkanı anlayışı açısından, hem de “karşı imza” kuralı açısından doğrudur; yalnız Cumhurbaşkanının tek imzayla yapmış olduğu işlemler bu mantıkla ele alınmamalıdır; ayrı yeten Cumhurbaşkanının bu sorumsuzluk arkasına sığınarak, halkın istemiyle oluşan kabinenin işlemlerine handikap oluşturmaması gerekmektedir. Cumhurbaşkanının hem siyasi hem de cezai sorumsuzluğunun yalnızca görevi ile ilgili konularda olduğunu da, bir kez daha hatırlatmak isterim.

Bir husus daha var ki onu da belirtmeden geçemeyeceğim o da cumhurbaşkanına bağlı veyahut cumhurbaşkanının başkanlık yapmış olduğu kuruluşlar hakkındadır. Bu tür kuruluşların her devlette bulunduğunu belirtmiştik. Lakin bunların kullanılmasında uygulamada çok büyük sorunlar ortaya çıkabilmektedir. D.D.K.’nın kullanımıyla ilgili olan gerginliği unutmamak gerekir. Bunun sıkıntısını Türkiye yakın zamanlarda yaşamıştır. Unutmamamız gerekir ki Cumhurbaşkanı yetki ve görevleri açısından dengeleyici, kuvvetler ayrılığı açısından da koruyucu bir role sahiptir ve bunun böyle kalması gerekmektedir.

## **KAYNAKÇA**

**1921 TEŞKİLATI ESASİ KANUNU.**

**1924 TEŞKİLATI ESASİ KANUNU.**

**1961 TÜRKİYE CUMHURİYETİ ANAYASASI.**

**1982 TÜRKİYE CUMHURİYETİ ANAYASASI.**

**AKGÜNER, T.,** *1961 Anayasasına Göre Milli Güvenlik Kavramı ve Milli Güvenlik Kurulu*, İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, İstanbul, 1983.

**AKINTÜRK, T.,** *Borçlar Hukuku*, Beta, İstanbul, 2005.

**AKYILDIZ, N., III.** *Cumhuriyet Rejimi (Cumhurbaşkanı'nın Anayasal Konumu Açısından)*, Doktora Tezi, İstanbul, 1993.

**ALDIKAÇTI, O.,** *Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası*, İstanbul, 1983.

**ALDIKAÇTI, O.,** *Modern Demokrasilerde ve Türkiye'de Devlet Başkanlığı*, İstanbul, 1960.

**ALİEFENDİOĞLU, Y.,** *Yasaların Cumhurbaşkanınca Geri Gönderilmesi*, Amme İdaresi Dergisi, 1988.

**ANAYASA MAHKEMESİ KARARLAR DERGİSİ, E.** 1979/22., K. 1979/45, K.T. 18.12.1979., Ankara 1979/1980, S. 17.

**ARSEL, İ.,** *Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları*, Akara, 1965.

**ATAR, Y.,** “*Türk Anayasal Sisteminde Cumhurbaşkanının seçimi, Görev Süresi, Yetkileri ve Parlamenter Sistem Gerekleri Doğrultusunda Değişiklik Önerileri*”, T.B.M.M. Anayasa Hukuku I. Uluslar arası Sempozyumu, “Avrupa Birliğine Uyum Çerçevesinde T.C. Anayasasında Gerçekleştirilen ve Gerçekleştirilmesi Planlanan Reformlar, 22-24 Nisan 2003”, T.B.M.M. Başkanlığı Yayınları, Ankara, 2003, No : 1.

**ATAR, Y.,** *Türk Anayasa Hukuku*, Mimoza, Konya, 2002.

**AYBAY, R.,** *Milli Güvenlik Kavramı ve Milli Güvenlik Kurulu*, A.Ü.S.B.F.D., Cilt : XXXIII, Sayı 1-2, 1978.

**ÇAM, E.,** *Çağdaş Devlet Sistemleri*, Der Yayınları, İstanbul, 2000.

**ÇOKER, F.,** “*Cumhurbaşkanlığı Dairesi*”, C.D.T.A.

**DAL, K.,** *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara, 1992.

**DANIŞMA MECLİSİ TUTANAK DERGİSİ B: 141, O: 3, 2.9.1982.**

**DERELİ, E.**, *Karşılaştırmalı Bir Bakışla A.B.D. ve Fransa Siyasal Sistemleri*, Der Yayınları, İstanbul, 1998.

**DÖNMEZER, S., ERMAN, S.**, *Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku*, C. III, İstanbul. 1985.

**DURAN, L.**, *“Sosyal Hareketler ve Milli Güvenlik”*, İktisat ve Maliye, İstanbul, 1970, Cilt XVII.

**DURAN, L.**, *“Türkiye’de Anayasa Yargısının İşlevi ve Konumu”*, Anayasa Yargısı Dergisi, Ankara, 1984, Cilt No: 1.

**DURAN, L.**, *İdare Hukuku Ders Notları*, İstanbul, 1982.

**DUVERGER, M.**, *Seçimle Gelen Krallar*, çev. Necati Erkut, Kelebek Yayınları, İstanbul, 1986.

**DUVERGER, M.**, *Siyasal Rejimler*, çev. Yaşar Gürbüz, İletişim Yayınları.

**DUVERGER, M.**, *Yeni Bir Siyasal Sistem Modeli Yarı Başkanlık Hükümeti*, Devlet ve Hukuk, Mehmet TURHAN, Gündoğan Yayınları, Ankara.

**ERDOĞAN TOSUN, G., TOSUN, T.**, *Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri*, Alfa, Haziran, 1999.

**ERDOĞAN, M.**, *Anayasal Demokrasi*, Siyasal Kitabevi, Ankara 2001.

**EREM, F., TOROSLU, N.**, *Türk Ceza Hukuku Özel Hükümler*, Savaş Yayınları, Ankara, 2003.

**EREM, F.**, *Türk Ceza Hukuku, Genel hükümler*, C. II, Ankara, 1985.

**ERENLER, A.**, *1982 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı*, Doktora Tezi, İstanbul, 1988.

**EROĞLU, C.**, *Çağdaş Devlet Düzenleri*, İmaj Yayıncılık, Ankara 2001.

**GEMALMAZ, M. S.**, *Olağanüstü Rejim Raporu*, Mülkiyeliler Birliği Dergisi, Ankara, 1991.

**GÖREN, Z.**, *Anayasa Hukukuna Giriş*, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, İzmir, 1999.

**GÖZE, A.**, *Siyasal Düşünceler ve Yönetimler*, Beta, İstanbul 1998.

**GÖZLER, K.**, *Devlet Başkanları Bir karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi*, Ekin Kitabevi, Bursa, 2001.

**GÖZLER, K.**, *Cumhurbaşkanı Hükümet Çatışması*, Ekin Kitabevi, Bursa, 2000.

**GÖZLER, K.**, *İdare Hukuku Dersleri*, Etkin Kitabevi, Bursa, 2004.



**GÖZLER, K.,** *Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi*, Ekin Kitabevi, Bursa 2000.

**GÖZLER, K.,** *Türk Anayasa Hukuku*, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa 2000.

**GÖZÜBÜYÜK, A. Ş.,** *Anayasa Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2000.

**GÜNDAY, M.,** *İdare Hukuku*, İmaj, Ankara, 1999.

**GÜRAN, S.,** “ *Anayasa’nın Kuvvetler Ayrılığı İlkesine ve Yönetim Yargı İlişkilerine Bakış Açısında Değişiklik*”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, S. 11, Ankara 1995.

**HÜRRİYET, 02 Aralık 2000.**

**HÜRRİYET, 19 Şubat 2001.**

**KARAMUSTAFAOĞLU, T.,** *Yasama Meclislerini Fesih Hakkı*, Ankara, 1982.

**KERSE, A.,** *Türkiyede 1961 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı*, Doktora Tezi, İstanbul, 1973.

**KEYMAN, S.,** *Türk Hukukunda Af*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1962.

**KUZU, B.,** “ *Parlamentar Rejimde Devlet Başkanının Konumu*”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt : LIII, S. 1-4, Yıllar : 1988 – 1990 , İstanbul 1991.

**KUZU, B.,** *Türk Anayasa Hukukunda Kanun Hükmünde Kararnameler*, İstanbul, Üçdal Neşriyat, 1985.

**KUZU, B.,** *Türkiye İçin Başkanlık Sistemi*, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1997.

**LJPHART, A.,** *Çağdaş Demokrasiler Yirmibir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri*, çev. Ergun Öbudun, Ersin Onulduran, Yetkin Yayınları, Ankara, 1996.

**ONAR, S. S.,** *İdare Hukukunun Umumî Esasları*, İstanbul, Hak Kitabevi, 1966, Cilt I.

**OYTAN, M.,** *1982 Anayasasında Yasama ve Yürütme Erkları Karşısında Güçlendirilmiş Yürütme ve Güçlendirme Nedenleri*, *Türk İdare Dergisi*, Eylül 1984, S. 364.

**ÖZBUDUN, E.,** *Demokrasiye Geçiş Sürecinde Anayasa Yapımı*, Bilgi Yayın Evi, Ankara, 1993.

**ÖZBUDUN, E.,** *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2000.

**ÖZTÜRK, K.,** *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası*, Ankara, 1966.

**PAZARCI, H.,** *Uluslar arası Hukuk*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2003.

**RADİKAL, 2 Aralık 2000.**

**RADİKAL, 20 Şubat 2001.**

**RESMİ GAZETE 24.5.1996-22645.**

**ROUSSEAU, J. J.,** *Toplum Sözleşmesi*, çev. Alpagut Erenuluğ, Öteki Yayınevi, Ankara, 1999.

**RUMPF, C. F.,** *Türk Anayasa Hukukuna Giriş*, Çev. Burak Oder, Friedrich Naumann Vakfı, Ankara 1995.

**SAĞLAM, F.,** *Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisinin Sınırları Uygulamanın Yaygınlaşmasından Doğabilecek Sorunlar*”, Anayasa Yargısı Dergisi, Ankara, 1984, Cilt No: 1.

**SOYBAY, S.,** *Devlet Denetleme Kurulunun Görev Alanı*, İdare Hukuku İlimleri Dergisi, İstanbul Üniversitesi İdare Hukuku ve İdare İlimleri Enstitüsü, Yıl 4, S. 1-3.

**SOYBAY, S.,** *Devlet Denetleme Kurulunun Konumu ve İşlevi I*, İ.H.İ.D., İstanbul Üniversitesi İdare Hukuku ve İdare İlimleri Enstitüsü, Yıl 5, S. 1-3.

**SOYBAY, S.,** *Devlet Denetleme Kurulunun Konumu ve İşlevi II*, İ.H.İ.D., İstanbul Üniversitesi İdare Hukuku ve İdare İlimleri Enstitüsü, Yıl 6, S. 1-3.

**SOYSAL, M.,** *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1997.

**SOYSAL, M.,** *Anayasaya Giriş*, Ankara, 1969.

**SUR, M.,** *Uluslar arası Hukukun Esasları*, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, İzmir, 2000, s. 212.

**ŞAYLAN, G.,** *Çağdaş Siyasal Sistemler*, Ankara 1980.

**ŞIVGIN, H.,** *Türkiye için Umut Krizden Çıkış-Yeniden Yapılanma ve Başkanlık Sistemi*, Türk Dünyasında Demokrasiyi Geliştirme Vakfı, Ankara, 1997.

**TAN, T.,** *1982 Anayasası Yönünden Yürütme Görevi ve Yetkisinin Niteliği*, Anayasa Yargısı Dergisi, Ankara, 1984, Cilt No 1.

**TANİLLİ, S.,** *Devlet ve Demokrasi*, Çağdaş Yayınları, İstanbul 1996.

**TANÖR, B.,** *İki Anayasa, 1961-1982*, İstanbul, 1986.

**TANÖR, B., YÜZBAŞIOĞLU, N.,** *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2002.

**TEZİÇ, E.,** *Anayasa Hukuku*, Beta, İstanbul, 1998.

**TEZİÇ, E.,** *Cumhur Başkanın Geri Gönderme Yetkisi*, Anayasa Yargısı, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Ankara, 1987, S. 7.

**TURHAN, M.**, *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Diyarbakır, 1989.

**ULUŞAHİN, N.**, *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*, Yetkin Yayınları, Ankara, 1999.

**YANIK, M.**, *Başkanlık Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*, Alfa Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 1997.

**YARGITAY, HGK, 14,9,1983, E.980/4-1714, K.980/803.**

**YAŞAR, N.**, *Devlet Başkanlarının Kanunları Geri Gönderme Yetkisi*, Prof. Dr. Nuri Çeliğe Armağan, Beta, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Cilt I, Ocak 2001, İstanbul.

**YAYLA, Y.**, *Anayasa Hukuku*, Filiz Kitabevi, İstanbul 1986.

**YAYLA, Y.**, *İdare Hukuku*, İstanbul, 1990.

**YAZICI, S.**, *Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2002.

**YILDIRIM, T.**, *Türkiye’nin İdari Teşkilatı*, Alkım Yayınevi, İstanbul, 1997.

**YILMAZ, E.**, *Hukuk Sözlüğü*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2002.

**YÜZBAŞI OĞLU, N.**, “19 Şubat Krizi – Cumhurbaşkanı’nın Hukuki Statüsü ve Yetkileri Üzerine Bir Değerlendirme”, Prof. Dr. Aysel Çelikel’e Armağan – Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni, Y. 19-20, S. 1-2, 1999-2000, İstanbul.

**www.cankaya.gov.tr. 26/08/2006**

**www.mgk.gov.tr. 28/08/2006**