

10600

ANKARA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

1982 T. C. ANAYASASINA GÖRE  
CUMHURBAŞKANININ HUKUKİ DURUMU

Doktora Tezi

Kamu Hukuku Anabilim Dalı

**T. C.**  
**Yükseköğretim Kurulu**  
**Dokümantasyon Merkezi**

Mustafa ERDOĞAN

Ankara 1987

## KISALTMALAR

a.g.e.	: adı geçen eser
a.g.m.	: adı geçen makale
AMKD	: Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi
Ankara Teklifleri	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi ve Hukuk Fakültesi'nin ilgili öğretim üyelerince hazırlanmış olan Gerekçeli Anayasa Önerisi
Any.	: Anayasa, Anayasası
aşa.	: Aşağıda
AÜHFD	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
b.	: baskı
bkz.	: bakınız
c.	: cilt
Çev.	: Çeviren
d.n.	: dipnotu
f.	: fıkra
İHİD	: İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi
İstanbul Teklifleri	: İstanbul Üniversite Hukuk Fakültesi Fakülte Kurulu'nun Yeni Anayasaya İlişkin Görüş ve Önerileri
İÜHFM	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası
Krn.	: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
m.	: madde
Meclis	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
mes.	: meselâ
MHAD	: Mukayeseli Hukuk Araştırmaları Dergisi
n.	: numara, sayı
s.	: sayfa
Sbfd	: Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi

SBOD : Siyasal Bilgiler Okulu Dergisi  
TBMM : Türkiye Büyük Millet Meclisi  
vd. : ve devamı  
vol. : volume  
yuk. : yukarıda



## İÇİNDEKİLER

Sayfa

### KISALTMALAR

### GİRİŞ

#### BİRİNCİ BÖLÜM

I. PARLAMENTER HÜKÜMET SİSTEMİ NEDİR?.....	5
1. Kuvvetler Ayrılığı Açısından Hükümet Sistemleri ve Parlamenter Hükümet Sistemi.....	5
2. Parlamenter Hükümet Sisteminin Niteliği.....	9
a. Düalizm.....	9
b. Monizm.....	11
c. Çoğunluğun hükümeti görüşü.....	12
II. PARLAMENTER REJİMDE DEVLET BAŞKANININ KONUMU.....	14
1. Genel Olarak.....	14
2. Doktrindeki Görüşler Açısından.....	17
a. Düalist Parlamenterizm.....	17
b. Monist Parlamenterizm.....	18
3. Anayasa Düzenlemeleri Açısından.....	19
a. Güçlü Devlet Başkanlığı Modeli.....	19
b. Zayıf Devlet Başkanlığı Modeli.....	21
4. Yeni Arayışlar: 1958 Fransız Anayasası Örneği...	22
a. Anayasaya Göre Cumhurbaşkanının Statüsü.....	23
b. Değerlendirme.....	24
III. YENİ ANAYASA DÜZENİMİZİN HÜKÜMET SİSTEMİ.....	27

#### İKİNCİ BÖLÜM

CUMHURBAŞKANININ HUKUKİ DURUMU.....	34
I. CUMHURBAŞKANININ ANAYASAL KONUMU VE İŞLEVİ.....	34
II. CUMHURBAŞKANININ SEÇİLMESİ, ANDI VE GÖREV SÜRESİ...	38
1. Seçilme Yeterliği.....	38
a. Türk Vatandaşı Olmak.....	38
b. Kırk Yaşını Doldurmuş Olmak.....	39
c. Yüksek Öğrenim Yapmış Olmak.....	40
ç. Daha Önce Cumhurbaşkanlığı Yapmış Olmamak....	41
d. Milletvekili Seçilme Yeterliğine Sahip Olmak.	41

Sayfa

2. Seçilme Yöntemi.....	42
3. Cumhurbaşkanının Andı.....	44
4. Görev Süresi: Yetkinin Zaman Sınırı.....	46
5. Görevin Sona Ermesi.....	47
a. Sürenin Bitmesi.....	47
b. Cumhurbaşkanlığı Makamının Boşalması.....	48
i) Cumhurbaşkanının Vatana İhanetle Suçlanması.....	48
ii) Görevin Yerine Getirilmesine Engel Bir Hastalığa Yakalanma.....	49
iii) Görev Süresince Devam Edecek Olan Bir Hastalığa Yakalanma.....	51
6. Görevin Sona Ermesinin Sonuçları.....	52
7. Cumhurbaşkanına Vekâlet.....	54
a. Cumhurbaşkanı Vekili.....	55
b. Vekaletin Kapsamı.....	56
III. CUMHURBAŞKANININ YETKİLERİ.....	60
1. Yasamayla İlgili Yetkiler.....	60
a. Türkiye Büyük Millet Meclisinin Açılış Konuşmasını Yapmak.....	60
b. Türkiye Büyük Millet Meclisini Toplantıya Çağırarak.....	62
c. Kanunları Yayımlamak.....	63
i) Yayımlamanın Hukuki Niteliği.....	64
ii) Yayımlama Aracı.....	67
iii) Yayımlamanın Süresi.....	68
ç. Kanunları, Tekrar Görüşülmek Üzere TBMM'e Geri Göndermek.....	69
i) Anayasa Değişikliklerinin Geri Gönderilmesi.....	72
ii) Geri Göndermenin Gerekçesi.....	74
iii) Geri Göndermede Karşı İmza Sorunu....	76
d. Anayasa Değişikliklerini Halk Oylamasına Sunmak.....	79

e. Anayasa Mahkemesi'nde İptal Davası Açmak..	84
f. Türkiye Büyük Millet Meclisi Seçimlerinin Yenilenmesine Karar Vermek.....	87
i) Seçimlerin Cumhurbaşkanınca Yenilenmesi.....	88
ii) Fesih Yöntemi.....	90
iii) Meclisin İnfisahı.....	95
2. Yürütmeye İlgili Yetkiler.....	98
a. Başbakanı Atamak ve İstifasını Kabul Etmek	99
i) Başbakanın Milletvekilliği Sıfatının Sona Ermesi.....	103
ii) Başbakanın Atanmasında Karşı İmza Sorunu.....	105
b. Bakanları Atamak ve Görevlerine Son Vermek	107
c. Bakanlar Kuruluna Başkanlık Etmek veya Bakanlar Kurulunu Toplantıya Çağırarak.....	110
ç. Devlet Temsilcilerini Yabancı Devletlere Göndermek ve Yabancı Devlet Temsilcilerini Kabul Etmek.....	113
d. Milletlerarası Antlaşmaları Onaylamak ve Yayımlamak.....	113
e. Türk Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanlığını Temsil Etmek.....	117
f. Türk Silahlı Kuvvetlerinin Kullanılmasına Karar Vermek.....	117
g. Genelkurmay Başkanını Atamak.....	118
h. Milli Güvenlik Kurulunu Toplantıya Çağırarak ve Kurula Başkanlık Etmek.....	119
i. Bakanlar Kuruluyla Birlikte Olağanüstü Hal ve Sıkıyönetim İlan Etmek ve Bu Dönemlerde Kanun Hükmünde Kararname Çıkarmak.....	121
j. Kararnameleri İmzalamak.....	124
k. Bazı Kimselerin Cezalarını Hafifletmek veya Kaldırmak.....	128
l. Devlet Denetleme Kurulunun Üyelerini ve Başkanını Atamak.....	131

m. Devlet Denetleme Kuruluna İnceleme, Araştırma ve Denetleme Yaptırmak.....	132
n. Yükseköğretim Kurulu Üyelerini ve Üniversite Rektörlerini "Seçmek".....	133
3. Yargı İle İlgili Yetkiler.....	135
4. Kanunlarla Verilen Yetkiler.....	137
IV. CUMHURBAŞKANININ İŞLEMLERİ.....	139
1. Cumhurbaşkanının Karşı İmzalı İşlemleri.....	141
2. Cumhurbaşkanının Tek Başına Yaptığı İşlemler	142
a. Bir Kriter Önerisi.....	144
b. Karşı İmzadan Bağışık İşlemlerin Yargı Denetimi Karşısındaki Durumu.....	145
3. Cumhurbaşkanının İşlemlerinin Yargı Yoluyla Denetlenmesi.....	146
V. CUMHURBAŞKANININ SORUMSUZLUĞU VE SORUMLULUĞU...	151
1. Cumhurbaşkanının Sorumsuzluğu.....	152
a. Sorumsuzluğun Kapsamı.....	152
b. Sorumsuzluk Kuralının Görev Dışında Geçerli Olmayışı.....	154
2. Cumhurbaşkanının Sorumluluğu: Vatana İhanet.	156
a. Sorumluluk Kavramı.....	157
b. Vatana İhanet Sorumluluğunun Mahiyeti....	158
c. Vatana İhanet Suçu.....	159
i) Kavram.....	160
ii) Türk Pozitif Hukukunda Durum.....	162
VI. CUMHURBAŞKANI VE OLAĞAN DIŞI REJİMLER.....	165
VII. CUMHURBAŞKANLIĞI TEŞKİLÂTI.....	168
1. Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilâtı.....	168
a. Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği.....	169
b. Cumhurbaşkanlığı Başyaverliği.....	169
c. Cumhurbaşkanlığı Danışmanlığı.....	169
ç. Güvenlik İstihbaratı Danışmanlığı.....	170
d. Cumhurbaşkanlığı Özel Kalem Müdürlüğü....	170

Sayfa

2. Devlet Denetleme Kurulu.....	171
a. Kuruluşu.....	171
b. Görevleri ve Çalışma Usulü.....	172
3. Cumhurbaşkanlığı Konseyi.....	175
a. Konseyin Görevleri.....	175
b. Konsey Üyelerinin Dokunulmazlıkları.....	176
c. Konseyin Teşkilâtı.....	178
SONUÇ.....	179
KAYNAKLAR.....	185





## GİRİŞ

Türkiye'de demokratik rejime yeniden dönüşü sağlayan 1982 Anayasası'nın yürürlüğe girmesinden sonra siyasi rejimimiz ve hükümet sistemimizin niteliği hakkında tartışmalar başladı. Bu, gayet olağandı. Çünkü, yeni Anayasa Türkiye'nin siyaset ve hukuk düzeninde önemli değişikliklere yol açmıştır. Gerçekten, temel siyasi kurumlar dengesine bu anayasayla yapılmış bulunan müdahale önemsiz sayılacak ölçüde değildir. Yasama ve yürütme arasındaki ilişkileri, özellikle gerek sistem gerekse yürütme içinde cumhurbaşkanını ön plâna çıkararak yeni bir dengeye oturmaya yönelik bulunan bu bilinçli düzenlemenin bilim adamlarının olduğu kadar siyaset adamlarının, hatta ortalama vatandaşın dikkatini çekmesinden daha tabii bir şey olamazdı.

Bu bakımdan, yeni anayasa düzenimiz içinde cumhurbaşkanının gerçek yerinin ne olduğunun araştırılması, hem bilimsel hem de pratik bir ihtiyaçtır. Şüphesiz bu ihtiyaç, 1982 Anayasası'nın başka alanlara ilişkin olarak getirdiği düzenlemeler için de aynı ölçüde söz konusu olabilir. Bunların başında, herhalde, temel hakların hukuki düzeni gelmektedir.

Diğerlerinin durumu ne olursa olsun, cumhurbaşkanının hukuki durumuyla ilgili olarak yapılması gereken bir incelemenin önceliği her halde şüphe götürmez. Her şeyden önce, bu konu parlamenter yönetim geleneğimizin bugünkü durumu ve geleceği ile yeni hükümet sistemimizin kimliği açısından önemlidir. Bu önem, büyük ölçüde, pozitif düzenlemenin, yönetenler katında olduğu kadar yönetilenler katında da yanlış anlaşılmasının sakıncalarından ileri gelmektedir. Halbuki, bir ülkenin siyasi sistemi -en azından işleyişi açısından- o ülkenin insanların sistemle ilgili anlayış ve izlenimlerinden mutlaka etkile-

nir. Bunun için, siyasî düzenin kimliğinin doğru teşhis edilmesi ve böylece onun hakkındaki yanlış görüşlerin ortadan kaldırılması gerekiyor.

Öte yandan, yeni Anayasa çerçevesinde cumhurbaşkanının durumunu inceleyen bilimsel yayınlar da mevcut değildir. Bu konudaki oldukça yetersiz Türkçe literatür içinde, cumhurbaşkanının hukukî durumuyla ilgili açıklamalara da yer veren birkaç Anayasa hukuku kitabı bulunmakla beraber, bunların hepsi ders kitabı niteliğinde olup, konu hakkında çok genel açıklamalarla yetinmektedirler Cumhurbaşkanının 1982 Anayasası açısından siyasî ve hukukî durumunu inceleyen herhangi bir bilimsel makale de henüz yayımlanmamıştır. Konuyla ilgili olarak 1961 Anayasası döneminde yapılmış bulunan bir inceleme (1) ise, yeni Anayasa karşısında, değerini önemli ölçüde yitirmiş tir. Bizi bu konuyu seçmeye yöneltten ikinci önemli sebep budur.

Ayrıca, cumhurbaşkanlığı uygulamasının yeni Anayasa döneminde iyice yerleşip istikrar kazanmasından önce bu konuda yapılacak bir araştırmanın yararı küçümsenemez sanıyoruz. Çünkü, araştırmanın amacına ulaşması ölçüsünde, çalışma boyunca yapılacak tahliller ve ulaşılan sonuçların uygulamaya ışık tutması beklenir . Ama, böyle bir çalışmanın bir de, aynı noktadan kaynaklanan dezavantajı vardır. Çünkü, cumhurbaşkanının yetkilerini kullanması ile ilgili olarak ortaya konacak görüşler, emsal desteğinden büyük ölçüde yoksun kalacaklardır. Gerçekten ne eski Anayasa dönemindeki uygulamalar, ne de Millî Güvenlik Konseyi uygulamaları, yeni Anayasa döneminde cumhurbaşkanlığı açısından emsal teşkil edebilir.

Bu çalışma iki ana bölümden oluşacaktır. Birinci bölümde, 1982 Anayasası'nın öngördüğü hükümet sistemini

---

(1)Ahmet Kerse, Türkiye'de 1961 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı, Doktora Tezi, İstanbul, 1975.

araştıracacağız. Bu araştırmanın çıkış noktası parlamenter hükümet sistemidir; yani 1982 Anayasası sistemini bu model açısından değerlendireceğiz. Amacımız, parlamenter rejimin mahiyeti hakkındaki bitmez tükenmez tartışmalara fazla dalmadan, teoride ve pozitif hukuk düzenlemelerinde cumhurbaşkanının konumunu gözden geçirmektir. Daha sonra, parlamenter hükümet sistemi içinde cumhurbaşkanının konumunu güçlendiren anayasa düzenlemelerine dikkat gelecek ve bunlara bir örnek olarak Beşinci Fransız Cumhuriyeti devlet sistemi üstünde duracağız.

Asıl pozitif hukuk incelemesi ikinci bölümde yapılacaktır. Burada, cumhurbaşkanının 1982 Anayasasındaki konumuyla ilgili temel verileri gözden geçirdikten sonra, Cumhurbaşkanının yetkilerini tek tek inceleyeceğiz. Bunu, cumhurbaşkanının işlemlerinin ele alındığı bir alt bölüm takip edecektir. Daha sonra sıra, cumhurbaşkanlığının sormsuzluğunun incelenmesine gelecektir. Cumhurbaşkanının olağan dışı rejimlerdeki durumunun ve cumhurbaşkanlığı teşkilatının ele alınacağı alt bölümlerle ikinci bölüm sona erecektir. Bu bölümde cumhurbaşkanının yetki ve işlemlerini incelerken özellikle önem vereceğimiz nokta, onun bu konularda ne dereceye kadar hükümetten bağımsız hareket edebileceğidir. Bu nokta, parlamenter rejimlerin "karşı imza" (contreseign) ilkesiyle ilgili olup, yeni Anayasa bakımından da en can alıcı konudur.

Çalışmamız bir "Sonuç" bölümüyle tamamlanacaktır. Bu bölümün amacı, yeni hükümet sistemimiz ve bu sistem içinde Cumhurbaşkanının yeri konusunda ulaştığımız sonuçlar hakkında kısa bir değerlendirme sunmaktır.

## BİRİNCİ BÖLÜM

Türkiye'de Cumhuriyet döneminin üçüncü anayasası olan 1982 Anayasasının, getirdiği siyasî rejim ve hükümet sistemi açısından cumhuriyet geleneğini değiştirip değiştirmediği sorunu, son yılların çok tartışılan konuları arasında yer almaktadır. Bugüne kadar konu hakkında yapılan değerlendirmelerde, birbirlerinden çok farklı noktalar üstünde durulmuştur. Bu konudaki görüşler, yeni sistemin esas olarak parlamenter nitelikte olduğu tezin-den (1), "otoriter başkanlık hükümeti" olduğu görüşüne (2) kadar uzanan bir yelpaze oluşturmaktadırlar. Ayrıca, 1982 Anayasasının siyasî ve hukukî düzeninin tanımlanmasında "güçlü devlet ya da güçlü yürütme" (3), "rasyonelleştirilmiş parlamentarizm" (4), "Başkanlı bir parlamenter

- 
- (1) Ergun Özbudun, "Parlamenter Sistem ve Başkanlık Sistemi", Yeni Gündem, 16-31 Mayıs 1985, "Demokrasilerde" Eki; Mümtaz Soysal, Anayasanın Anlamı, 6. b., İstanbul 1986, s. 282-283 ve 314; M. Erdoğan, "Siyasî Rejimin İşleyişi, Bazı Gözlemler", Yeni Forum, n. 129, 15 Ocak 1985, s. 27-29.
- (2) Lütfi Duran, "Türkiye'nin Siyasî Rejimi", Yeni Gündem, 16-31 Mayıs 1985, "Demokrasi" eki. Yazar aynı makalede "aksak başkanlık hükümeti" deyimini de kullanmaktadır: s.7. Ayrıca Bülent Tanör de, "sistemin adeta bir yarı-başkanlık rejimi haline getirildiği"nden söz etmektedir: İki Anayasa, 1961-1982, İstanbul 1986, s.124.
- (3) Turgut Tan, "1982 Anayasası Yönünden Yürütme Görevi ve Yetkisinin Niteliği (Güçlü Devlet ya da Güçlü Yürütme)", Anayasa Yargısı, Ankara 1984, s. 31 vd. Yeni Anayasa'nın yürütmeyi güçlendirdiği başka yazarlarca da ifade edilmiştir. Bkz. Soysal, a.g.e., s. 168-169; Tanör, a.g.e., s.115; Mukbil Özyörük, "Başbakan ve Bakanlar", Tercüman, 6.7.1984. Bu konuda bir eleştiri için bkz. Yıldırım Uler, "12 Eylül Anayasasında 'Güçlü Yürütme'", Yeni Gündem, 16-30 Eylül 1985, "Demokrasilerde" eki.
- (4) Mümtaz Soysal, "Temel Nitelikleriyle 1961 ve 1982 Anayasaları (Karşılaştırmalı)", Anayasa Yargısı, Ankara 1984, s. 16; Soysal (1986), s. 169; Ergun Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, Ankara 1986, s. 52,311, 316; Bakır Çağlar, "Parlamentolar ve Anayasa Mahkemeleri: Teori ve Pratikte Anayasa Yargısının Sınırları Problemi", Anayasa Yargısı Sempozyumuna sunduğu tebliğ, Mayıs 1986. s. 34.

sistem "(5) ve "zayıflatılmış parlamentarizm" (6) gibi deyimlerden yararlanıldığı da görülmektedir.

Bu konuda sağlıklı bir sonuca varabilmek için, önce, tartışmanın özünü oluşturan parlamenter rejim kavramı üstünde kısaca durmak gerekiyor. Daha sonra, parlamenter hükümet sistemi çevresindeki yeni arayışlara dikkat çekmek, bize yeni Anayasamızın cumhurbaşkanıyla ilgili düzenlemesinin anlaşılmasında kolaylık sağlayabilir.

## I. PARLAMENTER HÜKÜMET SİSTEMİ NEDİR?

### 1. Kuvvetler Ayrılığı Açısından Hükümet Sistemleri ve Parlamenter Hükümet Sistemi

Bilindiği gibi, Anayasa hukuku literatüründe hükümet sistemleri, öteden beri "kuvvetler ayrılığı" diye bilinen teori esas alınarak sınıflandırılmaktadır. Bu teori ile ilgili düşünceler Aristo'ya kadar geri gitmekle beraber (7), "kuvvetler ayrılığı" teorisini işleyerek geliştirenler, 17. yüzyıl İngiliz filozofu John Locke (1632-1704) ve özellikle Fransız sosyal bilimcisi Montesquieu'dur (1689-1755). Anayasa hukukunda hükümet sistemleriyle ilgili çağdaş tartışmalar da, esas itibarıyla bu ikincisinin fikirlerinden yola çıktıklarından(8), düşünürün görüşlerini özetlemeliyiz.

Montesquieu'nün "kuvvetler ayrılığı" ile ilgili görüşlerini, onun Kanunların Ruhu (L'Esprit des Lois) adlı eserinin (1748) XI. Kitabının 6. Bölümünde bulmaktayız.

(5) Çağlar, a.g.m., s. 34.

(6) Özbudun (1986), s. 313.

(7) Turan Güneş, Parlamenter Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi, İstanbul 1956, s. 4; Hüseyin Nail Kubalı, Anayasa Hukuku Dersleri, İstanbul 1971, s. 362.

(8) Güneş, a.g.e., s. 4-5.

Bu bölüm, İngiltere'nin Anayasası başlığını taşımaktadır (9). Burada açıklandığına göre; bir devlette yasama, yürütme ve yargılama mahiyetinde olmak üzere üç temel hukuki iktidar (power-pouvoir) vardır. Yasama devletin genel iradesidir; o bununla kanunları yapar, değiştirir ve kaldırır. Genel iradenin yürütülmesi demek olan yürütme iktidarı savaş ve barışa karar verir, yabancı devletlere elçiler gönderir ve onların elçilerini kabul eder, iç ve dış güvenliği sağlar, Yargılama denen üçüncü iktidarla da suçluları cezalandırır ve kişiler arasındaki uyuşmazlıkları çözer. Ancak, toplumun bütün üyelerinin hürriyetlerini sağlayabilmek için bu devlet işlerinin her biri ayrı organlara verilmeli, bir elde toplanmamalıdır. Tek elde toplanan güçler vatandaşlar için en büyük tehlikeyi oluşturur. Bunun için, iktidarı iktidarla durdurmak, sınırlamak zorundayız. Aksi halde hürriyet elden gidecektir.

Öte yandan, yürütme iktidarı, mahiyeti icabı bir hükümdarın elinde bulunmalıdır. Ayrıca, yürütmenin, yasamayı durdurma veya frenleme yetkisine sahip olması gerekir. Aksi halde yasama organı bütün iktidarlara kendisinde toplayarak müsbebit hale gelebilir. Buna karşılık, yasamanın yürütme iktidarını durdurma yetkisi olmamalıdır.

---

(9) Montesquieu, The Spirit of the Laws, İngilizceye çev. Thomas Nugent, New York 1949, s. 151-162. Türkçe çeviri için bkz. Mukbil Özyörük, "İngiltere'nin Esas Teşkilâtı", SBOD, c.II(1947), n. 1-2, s. 75-83.  
Kanunların Ruhu'nun bilinen ilk Türkçe çevirisi, "Düvân-u Umûmiye Baş Mütercimi" Hüseyin Nâzım tarafından yapılmış ve Rûh-ul Kavanîn adıyla 1331 (1915) yılında Sancakçıyan matbaasında basılmıştır. Ne var ki, bu çeviri tam değildir. Aynı mütercimin tamamlanmış çevirisi 1339 (1923) yılında, bu sefer TBMM Hükümeti Maarif Neşriyatı arasında iki cilt halinde İstanbul'da yeniden yayımlanmıştır. Kanunların Ruhu'nun ikinci (Lâtin harfleriyle ilk) Türkçe çevirisi Fehmi Baldaş tarafından yapılmış ve yine iki cilt halinde (1963 ve 1965) Kanunların Ruhu Üzerine adıyla İstanbul'da basılmıştır.

Çünkü, yürütme zaten, kendi mahiyeti gereği sınırlanmış bir iktidardır. Bundan dolayı, bir de yasama müdahale ederse, yürütme iktidarı tamamen ortadan kalkar. Fakat, yasama yürütmeyi durdurma yetkisine sahip olmasa bile, kendi yaptığı kanunların uygulanmasını denetlemek hakkına sahiptir. Ne var ki, bu denetleme, yürütme iktidarını kullananın kişiliğini ve onun bu iktidarı kullanma tarzını yargılamak yetkisi vermez.

Aynı şekilde, yargılama iktidarı da yasama ve yürütmeden ayrılmış olmadıkça, hürriyet sağlanamaz. Yargılama iktidarı yasama ile birleşirse, tebanın hayat ve hürriyeti keyfi bir denetime bırakılmış olur; çünkü, bu durumda hâkim, aynı zamanda kanun koyucu olur. Keza, yargılama iktidarı eğer yürütmeye birleşirse, hâkim şiddet ve baskıya başvurabilir.

Montesquieu'nun teorisi, esas olarak 18. yüzyıl İngiliz siyasi rejimi hakkındaki gözlemlere dayanır(10). Bu teoriye çeşitli gerekçelerle karşı çıkılmıştır. Fransız kamu hukukçusu Leon Duguit, "kuvvetler ayrılığı" deyimindeki "kuvvet" (pouvoir) kelimesinin, egemenliği oluşturan çeşitli unsurlar, devlet organları ve devlet görevleri gibi üç ayrı anlamda kullanıldığına dikkat çekerek(11), bir yandan egemen kudretin üçe ayrılması ile ortaya üç egemen kişinin çıkmasına rağmen, öte yandan gerçekte bir tek egemen devlet bulunduğunu kabul eden katı "kuvvetler ayrılığı teorisi"nin bilimsel değil, metafizik bir görüş olduğunu belirtmiştir (12).

Bu eleştiride bir haklılık payı vardır. Bunun için, söz konusu teoriyi şöyle anlamanın daha doğru olacağı söylenebilir: Bir devlette tek bir egemenlik vardır. Yasama,

(10)Güneş, a.g.e., s. 8; Leslie Lipson, Politika Biliminin Temel Sorunları, Çev. Tuncer Karamustafıoğlu, 4.b., Ankara 1986,s. 355.

(11)Bkz. Leon Duguit, Kamu Hukuku Dersleri, Çev. Süheyp Derbil, Ankara, 1954, s. 98-99.

(12)Duguit, a.g.e., s. 101-102. Yazar bu görüşü. Hristiyanlıktaki "Teslis" (Tanrı'nın hem bir hem üç olduğu) telâkkisine benzetmektedir.

yürütme ve yargılama şekillerinde ortaya çıkan hukukî güçlerin ortak temeli (dayanağı) devlet iktidarıdır. Yani, gerçekte söz konusu olan üç ayrı egemenlik değil, tek bir devlet iktidarının çeşitli alanlara yansımalarıdır. Modern demokrasilerde ise, devlet iktidarının (egemenliğin) yegâne kaynağı halktır. Öyleyse teorinin anlamı, devlet fonksiyonlarını yerine getirmeye hukuken yeterli (muktedir) kılınan birbirinden ayrılmış organların bulunmasıdır. Yani, üç ayrı fonksiyon, üç ayrı iktidar ve üç ayrı organ vardır. Ayrı ayrı organlarla kullanılan her bir hukukî iktidar, ancak belli bir devlet görevinin yerine getirilmesine elverişlidir. Başka bir deyişle, her bir devlet görevinin ifa edilebilmesi için, onların mahiyetlerine uygun üç ayrı türde hukukî güce (iktidara) ihtiyaç vardır (13).

Aslında parlamenter hükümet sistemi, önceden tespit edilmiş kuralların uygulanmasından doğmuş bir siyasî sistem olmamakla beraber, Montesquieu'den bu yana "kuvvetler ayrılığı" teorisi, genel olarak siyasî sistemler bakımından olduğu gibi parlamenter rejim bakımından da bir tasnif ve değerlendirme aracı olarak kullanılmaktadır. Gerçekten de bu sistem, İngiltere'de tarih içinde çeşitli siyasî, sosyal ve iktisadî şartların etkisiyle şekillenmiş bir yapının adıdır (14). Parlamenterizmin klâsik şeklinin oluşumu, İngiltere'de 19. yüzyıl başlarında tamamlanmış bulunuyordu (15).

(13) Mukbil Özyörük, İdare Hukuku Ders Notları, (Teksir), Ankara 1975, s. 87.

(14) Tuncer Karamustafaoğlu, Yasama Meclislerini Fesih Hakkı, Ankara 1982, s. 22: "Sözün kısası, parlamenter sistem dogmatik bir formül, politikacıların yada anayasa hukuku profesörlerinin bir icadı değil, tarihî ve siyasî bir gerçektir. Bir siyasî evrimin ürünüdür". Ayrıca bkz. İlhan Arsel, Anayasa Hukuku (Demokrasi), Ankara, 1964, s. 118; Hüseyin Nail Kubalı, Anayasa Hukuku Dersleri, İstanbul 1971, s. 371-372; Recai Galip (Okundan), "Parlamenterizm ve Bugünkü Şekli", İÜHFEM, Yıl 1, n.2 (1935), s. 138; Güneş, a.g.e., s. 30.

(15) Güneş, a.g.e., s. 40.



Geleneksel Anayasa Hukuku literatüründe, hükümet sistemleri, "kuvvetler ayrılığı" ilkesi esas alınarak şu şekilde tasnif edilmektedir:

1. Kuvvetlerin birbirlerinden tamamen ayrılması esasına dayanan prezidansiyal rejim (başkanlık hükümeti sistemi),

2. Kuvvetlerin yumuşak ayrılığı ve işbirliği esasına dayanan parlamenter hükümet sistemi, ve

3. Kuvvetlerin birliği esasına dayanan konvansiyonel rejim (meclis hükümeti sistemi).

Şimdi parlamenter sistemin ne olduğunu araştırabiliriz.

## 2. Parlamenter Hükümet Sisteminin Niteliği

Parlamenter rejimin, yasama ve yürütme organları arasında işbirliği ve denge mekanizması kuran bir siyasî sistem olduğu söylenirse de, bu noktada tam bir anlaşma yoktur. Çünkü, bazı anayasa hukukçularına göre, parlamenter sistemde böyle bir ikilik bulunmamaktadır. Bu hükümet sisteminin niteliği hakkında farklı görüşleri üç başlık altında toplayabiliriz.

### a. Düalizm:

Parlamentarizm hakkındaki klâsik anlayışı yansıtan bu görüş, yasama ve yürütme iktidarlarının ayrılığını kabul etmekle beraber, bunların birbirlerinden tamamiyle bağımsız da olmayacaklarını belirtir. Aksine bu ayrılmanın, iki güç arasında çalışma birliğini sağlayacak ve dengeli bir ayrılık olması gerekir. Bu, bir yumuşak kuvvetler ayrılığıdır (16).

---

(16) Recai Galip (Okandan), II, s. 319-320.

Parlamentarizm hakkındaki ikinci görüş, yasama ve yürütme dengesinin gerçek parlamentoculuğun özü olduğunu savunur. Bu dengenin sağlanması için, karşılıklı etkileme araçlarına ihtiyaç vardır. Devlet organları bu sayede, birbirlerinin kuruluş ve işleyişlerinde bir ölçüde etkili olacaklardır (17). Bu denge araçları, bir yandan hükümetin parlamentoya karşı siyasî sorumluluğu öte yandan yürütme organının parlamentoyu feshetme yetkisidir (18). Bu durumda, ikinci parlamenter sistem anlayışının dayandığı ilkeleri şöyle özetleyebiliriz (19): yasama ve yürütme organları arasında eşitlik, iki organ arasında işbirliği ve karşılıklı etkileme araçları.

Bu dengeli görüş, aslında, parlamenter sistemin uygulamasının belli bir tarih döneminde ulaşılmış olduğu görünümün açıklamasıdır. Bu anlayışın parlak dönemini yaşadığı 19. yüzyıl Kara Avrupasında, açıkladığımız klâsik şema ile siyasî gerçekler birbirleriyle tutarlı bulunuyordu. Çünkü o dönemde Kral ile parlamento arasında, iki ayrı meşruiyete dayanmaktan doğan gerçek bir ikilik vardı (20).

Düalist parlamentarizm anlayışı, değişen sosyo-ekonomik, siyasî şartlar ve özellikle seçme hakkının demokratikleşmesi sonucu anlamını yitirmiştir. Çünkü zamanımızda, demokratik rejimlerde her türlü devlet yetkisinin kaynağı sadece halk olduğundan, temsildeki ikilik ortadan kalkmıştır (21). Ayrıca, çağdaş siyasî partiler olgusu sayesinde, artık yasama-yürütme ayrılığı yerine bu güçlerin "özdeşliği"nden söz edildiği yeni siyasî yapılarda,

(17) Karamustafaoğlu, a.g.e., s. 65. Ayrıca bkz. Douglas V. Verney, The Analysis of Political Systems, 2.b., London 1961, s.32-34.

(18) Güneş, a.g.e., s. 87; Ergun Özbudun, Parlamenter Rejimde Parlamentosunun Hükümeti Murakabe Vasıtaları, Ankara 1962, s.3.

(19) Karamustafaoğlu, a.g.e., s. 65.

(20) Güneş, a.g.e., s. 87.

(21) Karamustafaoğlu, a.g.e., s. 69-70; Özbudun (1962), s. 4.

eskiden temel denge araçları olarak bakılan siyasî sorumluluk ve fesih kurumlarının da anlamları değişmiş, işlevleri farklılaşmış bulunuyor (22).

b. Monizm:

Fransız hukukçusu Carré de Malberg'e göre, parlamenter rejim, gerçekte bir parlamento üstünlüğü rejimidir. Çünkü, yürütme organına yetkilerini kullanmak için ihtiyacı olan araçları (kanunlar) veren, bunların uygulanmasını devamlı olarak denetleyen ve gerektiğinde bakanların sorumluluğunu gerçekleştiren odur. Ayrıca yürütme yetkileri, parlamentodan çıkan bir bakanlar komitesince kullanılmaktadır. Öyleyse, ne bir ikilikten, ne de bir eşitlikten söz edilebilir (23). Parlamenter hükümet sisteminde siyasî organlar arasında eşitlik, karşılıklı müdahale ve çalışma birliği yoktur; parlamento her şeye hâkimdir. Gerçekte kabine, parlamentonun yürütme komitesi olup, görevlerini yerine getirirken onun iradesine tabidir (24). Dolayısıyla, gerçek bir ikiliğin olmadığı yerde denge sağlamak kaygısının da yeri olamayacağından, fesih yetkisinin bu sistemdeki işlevini başka bir noktada aramak gerekir. Bu işlev, onun millet temsilcileri ile halk arasında bir temas ve uyum sağlamasıdır(25).

Parlamenter rejimin niteliği hakkındaki monist görüşe, bu sistemde yasama organının üstünlüğünün hukuki ve teorik olduğu (26), gerçekte ise yürütmenin siyasî bakımdan üstün bulunduğu (27) gerekçesiyle karşı çıkmış-

(22) Karamustafaoğlu, a.g.e., s. 70-72; Özbudun (1962), s.4-8; Güneş a.g.e., s. 89-90.

(23) Aktaran Güneş, a.g.e., s. 91.

(24) Recai Galip (Okandan), II, s. 318.

(25) Recai Galip (Okandan), II, s. 319.

(26) Güneş, a.g.e., s. 92-93; Özbudun, (1962), s. 9.

(27) Mirkiné-Guetzévitch, Hukuku Esasiyede Yeni Temayüller, Çev. A. Rıza Türel, Ankara 1938, s. 198,206; Recai Galip (Okandan), III, s. 492-494.

tır. Parlamentarizmin modern şeklinin "makul (ölçülü) parlamentarizm" olduğu tezini savunan Mirkine-Guetzévitch'e göre, bu sistemin çağımızdaki anlamı yürütme gücünün siyasi üstünlüğündedir (28). Siyasî realitede devleti yöneten kabine, onu denetleyen de millet temsilcilerinden oluşan parlamentodur. Bugün İngiltere'de, gerçekte kanunları yapan kabine olup, yasama organının rolü daha çok istişarîdir. Bakanların siyasî sorumluluğu da parlamento önünde değil, millet önünde gerçekleşmektedir (29).

Anlaşıyor ki, yasama veya yürütmenin üstünlüğü daha çok ülkelerin siyasî ve sosyal şartlarına, temsili demokrasi hakkındaki yaygın anlayışlara ve tarihten gelen özelliklere bağlıdır.

c. Çoğunluğun hükümeti görüşü:

Mirkine-Guetzévitch'in ortaya atmış olduğu bu görüş, çağdaş parlamenter sistemlerin karakteristik yönünün, çoğunluğa sahip olan siyasî gücün hükümet oluşturduğunu belirtir. Buna göre, bugünkü parlamentarizmin siyasî özelliği, bakanlar kurulunun parlamentonun güvenine sahip olması değil, kabineyi çoğunluğun kurmasıdır (30). Parlamento çoğunluğu ile hükümet arasında siyasî bir özdeşlik vardır, her çoğunluğa bir kabine tekabül eder. Çoğunluk yoksa kabine de yoktur, çoğunluk değiştikçe kabine de değişir (31).

Öte yandan çoğunluğun hükümeti görüşü, çağdaş parlamenter uygulamada seçim mücadelesinin amacının da değişmiş olduğuna dikkat çeker. Bugün siyasî partiler sade-

(28) Mirkine-Guetzévitch, a.g.e., s. 195,206. Yazar, parlamentarizmin rasyonalizasyonunu; anayasaları yapanların siyasî anlayışlarını ve özellikle siyasî hayatın bütün belirsiz olaylarını, mümkün olduğu kadar hukuk çerçevesi içine almaya çalışmak, şeklinde tanımlıyor. s. 26.

(29) Recai Galip (Okandan), III, s. 493.

(30) Mirkine-Guetzévitch, a.g.e., s. 24.

(31) Güneş, a.g.e., s. 94.

ce birtakım siyasî ilkeler için değil, fakat daha çok parlamento çoğunluğunu elde etmek ve bu sayede hükümeti kurabilmek için yarışmaktadırlar. Nihai hedef çoğunluk değil, hükûmettir (32).

Ayrıca Güneş, parlamenter hükûmet sisteminin asıl niteliğini, "hükûmet fonksiyonu" dediği yasama ve yürütme faaliyetlerinin bir birlik içinde yerine getirilmesinde ve bu fonksiyonunun ifasını "parlamento çoğunluğu"na bırakmasında görmektedir (33). Parlamenter rejimin bu çağdaş biçiminde, ikici görüşün bir denge aracı olarak gördüğü fesih kurumu da artık parlamentoyu seçmenlere bağlayan bir demokrasi aracı olmak yoluna girmiştir. Çünkü bugün, esasen meclis çoğunluğuyla özdeşleşmiş bulunan kabine ile bu çoğunluk arasında bir uyumsuzluk söz konusu olamaz (34).

Bu görüş, meclis hükûmeti sistemini ayrı bir tip saymayıp, onu da parlamenter sayar. Çünkü, bu sistemde de çoğunluk hem yasamaya hem de yürütmeye hakimdir (35).

Çoğunluğun hükûmeti görüşü, parlamenter rejim hakkında doğru bir gözleme dayanmakla beraber, pek öğretici değildir. Öte yandan bu görüş, meclis hükûmeti sistemi hakkında açık bir kavrayış da getirmemektedir. Gerçi bu hükûmet sisteminde de çoğunluğun hükûmet ettiği doğrudur; ama bunun asıl sebebi, yasamadan bağımsız bir yürütmenin hukuken var olmayışıdır. Yani, parlamento çoğunluğu ile hükûmet arasındaki özdeşliğin parlamenter rejimdeki sebebi siyasî iken, meclis hükûmeti sisteminde bunun sebebi hukukidir. Bunun için, meclis hükûmeti sisteminin uygulamada parlamenterizme yaklaşması onun ayrı bir varlığı

---

(32) Mirkine-Geutzévitch, c.g.e., s. 197.

(33) Güneş, a.g.e., s. 29,93

(34) Güneş, a.g.e., s. 95..

(35) Güneş, a.g.e., s.96-97.

olduğu gerçeğini ortadan kaldırmaz (36). Önemli olan nokta, söz konusu özdeşliğin iki sistemde ayrı sebeplerden ileri gelmesi ve parlamenter rejimde bu özdeşliğin kural olmayıp siyasî gerçeklere bağlı olarak değişmesidir. Gerçekten, parlamenter rejimde, yürütme yasamadan hukukten bağımsız olduğundan, bu ikisi arasında özdeşlik olup olmaması, büyük ölçüde siyasî gerçeklerle ilgilidir. Dolayısıyla bu, her zaman ve her yerde geçerli bir olgu değildir. Gerçi, iki partili sistemin sıkı parti disiplini ile bir arada bulunduğu İngiltere'de bu birlik veya özdeşlik siyasî bir gerçektir(37). Ne var ki, çok partili parlamenter sistemlerde, yasama organı bu özdeşliğin dışında güçlü bir varlığa sahip olduğu gibi, buralarda parlamentoda kalıcı çoğunluklar bulmak da pek kolay değildir. İşte bu gibi parlamenter rejimlerde yasama-yürütme ayrılığı hukukî bir durum olmaktan ibaret değildir; o aynı zamanda siyasî bir gerçektir.

Parlamenter sistemin ayırıcı bir tanımını vermek gerekirse, onun yasama organına karşı doğrudan doğruya halka karşı da dolaylı sorumluluk esasına dayanan kolektif yürütmeli bir siyasi sistem olduğu söylenebilir. Dolaylı sorumlulukla hükümetin doğrudan doğruya halk oyunundan değil de, parlamentodan çıkmasını ve ona karşı sorumlu olmasını kastediyoruz. Kolektif yürütmeden kastımız, asıl yürütme yetkisinin sahibi olan bakanlar kurulunun kolektif bir yapıda oluşudur. Dikkat edilirse, parlamenter rejimin ana özellikleri doğrudan doğruya veya dolaylı

---

(36) Bir yazar, Türkiye'de Birinci Büyük Millet Meclisi döneminin hükümet sisteminin "görünüşte taşıdığı meclis hükümeti niteliklerine rağmen, uygulamada parlamenter rejimin mantığına ve kurallarına uygun biçimde işlemiş" olduğunu kanıtlamıştır. Bu doğru olmakla beraber, bizim anlatmak istediğimiz, hükümet sistemi modellerinin yalnızca siyasî kriterlere göre tanımlanamayacağıdır. Söz konusu makale için bkz. Ergun Özbudun, "Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümetinin Hukukî Niteliği", Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, c. 1. n. 2 (Mart 1985), s. 476 vd.

(37) Karamustafaoğlu, a.g.e., s. 73.

olarak bu tanımın içinde yer almaktadır. Böylece, parlamenter sistemi bir yandan teki (monist) yürütme ve yürütmenin halka karşı dolaysız sorumluluğu esasına dayanan başkanlık sisteminden, öte yandan parlamentodan ayrı ve bağımsız bir yürütmenin mevcut olmadığı meclis hükümeti sisteminden ayırmak mümkün olmaktadır.

## II. PARLAMENTER REJİMDE DEVLET BAŞKANININ KONUMU

### 1. Genel Olarak

Parlamenter rejimde yürütmenin iki kanadı vardır: bakanlar kurulu ve devlet başkanı. Şeklen böyle olmakla beraber, yürütme yetkisi esas olarak başbakan ve bakanlar kurulu tarafından kullanılır. Bunun için, yürütme görevinin yerine getirilmesinde devlet başkanı hükümete bağlı olarak hareket etmek durumundadır. İster irsî bir hükümdar, isterse seçilmiş bir cumhurbaşkanı olsun, devlet başkanı hükümet etme fonksiyonunun yerine getirilmesinde teşebbüs veya karar yetkisine sahip değildir. Onun devlet başkanı olmak sıfatından doğan görevleri ise temsilî-seremonik (milletin ve devletin birliğini temsil eder) niteliktedir.

Bu açıklamalar, parlamenter sistemin kollektif yürütme ilkesiyle tutarlıdır. Bu ilkedен uzaklaşıldığı, yani devlet başkanının, yürütme yetkisini kullanmada hükümetin gerçek anlamda ortağı olabilecek şekilde güçlendirildiği sistemlerde parlamentarizmden ayrılma başlıyor demektir.

Belirttiğimiz temel konumu dolayısıyla, parlamenter hükümet sisteminde devlet başkanının siyasî sorumluluğu yoktur. Bu, hem parlamenter monarşilerde hem de parlamenter cumhuriyetlerde böyledir (38). Sorumsuzluğun anlamı, devlet başkanının faaliyetlerinden dolayı herhangi bir

---

(38) Güneş, a.g.e., s. 60.

kişiye veya kuruma, bu arada parlamentoya hesap vermeme-  
sidir (39). Parlamenter cumhuriyetlerde, cumhurbaşkanı  
genellikle parlamento tarafından seçilmekle beraber, ona  
karşı sorumlu değildir. Cumhurbaşkanı, prensip itibariy-  
le, onu seçen organdan bağımsızlaştırılmıştır. Bunu sağ-  
layan önemli bir anayasa düzenlemesi, cumhurbaşkanına  
parlamentonun seçim döneminden daha uzun bir süre tanı-  
masıdır (40). Ancak, cumhurbaşkanının arka arkaya seçi-  
lebileceğinin öngörülmüş olması durumunda, yeniden se-  
çilme şansı parlamento tarafından olduğundan, bir öl-  
çüde siyasî sorumluluğunun gerçekleşebileceği söylenebi-  
lir. Bir ölçüde diyoruz, çünkü, ikinci defa adaylığını  
koyması halinde cumhurbaşkanını bu sefer seçme durumun-  
da olan parlamento bileşimi öncekinin aynı olmayacak-  
tır.

Cumhurbaşkanının siyasî bakımdan sorumsuz olması  
ilkesine anayasaların genellikle bir istisna getirdikle-  
ri görülmektedir. Bu, vatana ihanet halindeki sorumluluk-  
tur(41). Bu konuyu ikinci bölümde ayrıntılı olarak ele  
alacağız; ama şimdilik şu kadarını söylemekle yetinelim  
ki, bu durumda söz konusu olan, ceza sorumluluğunun si-  
yasî alana teşmil edilmesidir. Yani cumhurbaşkanı, ceza  
sorumluluğu gerektiren bir eylemden dolayı ve buna isti-  
nâden aynı zamanda siyasî bakımdan da sorumlu tutulmakta,  
parlamento tarafından suçlanarak özel yargı organının  
önüne çıkarılmaktadır.

(39) Recai Galip (Okandan), III, s. 505.

(40) Güneş, a.g.e., s. 60. Meselâ 1947 İtalyan Anayasası (m.85), 1958  
Fransız Anayasası (m.6), 1961 ve 1982 Türkiye Cumhuriyeti Ana-  
yasaları (sırasıyla m. 95 ve m. 101) bu süreyi 7 yıl, 1949 Fe-  
deral Alman Anayasası (m.54/2) ise 5 yıl olarak tespit etmiştir.  
Anayasa metinleri için bkz. Amos J. Peaslee, Constitutions of  
Nations, Vol. III, 3.b., The Hague, 1968.

(41) Bkz. 1947 İtalyan Anayasası (m. 90: Anayasayı İhlâl ve vatana  
ihanet), 1958 Fransız Anayasası (m. 68: vatana ihanet), 1949  
Federal Alman Anayasası (m. 61: Anayasayı veya federal bir ka-  
nunu ihlâl).



Parlamente rejimde devlet başkanının sorumsuzluğu, hem bir sebep hem de bir sonuç durumundadır. İlk olarak Cumhurbaşkanı sorumsuz olduğu için yetkisiz olmalıdır. Daha doğrusu, kullandığı yürütme yetkisi, gerçekte hükümet tarafından kullanılıyor olmalıdır. Çünkü, demokratik siyasî sistemlerde, sorumlu tutulamayan kişiye yetki verilmez. Bunun için, cumhurbaşkanının bütün işlemlerinin sorumluluğunun bir bakan veya bakanlar kurulunca üstlenilmesi gerekir (42). Karşı imza ve tavsiye müesseseleriyle, bazı durumlarda cumhurbaşkanına bir bakanın refakat etmesi bunun işaretidir. Bakanlar, bu şekilde sorumluluğunu yükledikleri işlem ve işlerden dolayı, gerektiğinde parlamentoya hesap verebilmelidirler.

İkinci olarak, cumhurbaşkanının sorumsuzluğu, onun yukarıda açıkladığımız talî konumunun bir sonucudur. Parlamente sistemde yürütme yetkisi, bu iktidarın hakikî sahibi ve kollektif bir organ olan bakanlar kuruluna ait olup, cumhurbaşkanının bu iktidarın kullanılmasındaki rolü önemsiz ve ikinci derecede kalmaktadır. Asıl hükümet fonksiyonu, cumhurbaşkanının dışında yerine getirilir. Bundan dolayı, bu sistemde cumhurbaşkanının sorumsuz sayılması olağan bir durumdur. Parlamente monarşilerdeki "saltanat süren, fakat hükümet etmeyen" hükümdar (43) gibi, cumhuriyetlerde de cumhurbaşkanı devlete başkanlık eder ama hükümet etmez. Bunun için olağan bir parlamente rejimde, devlet başkanlığı makamına tanınan yetkiler önemsiz ve daha çok sembolik niteliktedir.

Öyleyse, cumhurbaşkanının hükümet etme fonksiyonuna katılmasının söz konusu olduğu her durumda, kural ola-

(42) Recai Galip (Okandan), III, s. 505; Güneş, a.g.e., s. 61.

(43) Recai Galip (Okandan), III, s. 503; A.V.Dicey, Introduction to the Study of the Law of the Constitution, 9.b., Londra 1952, s. 462; H.R.G. Greaves, The British Constitution, 7.b., Londra 1962, s. 76. İlkenin anlamı hakkında kısa fakat titiz bir açıklama için bkz. Karamustafaoğlu, s. 44, d.n. 76.

rak, yetkinin gerçekten bakanlar kurulunca kullanılması gerekeceğinden, cumhurbaşkanının işlemleri olarak görünseler de bunların hükümet kanadınca imzalanması (karşı imza) şarttır. Devlet başkanının hükümetten bağımsız olarak (tek başına) yapabileceği iş veya işlemler ise, onun bizatihi bu sıfatından doğan istisnai yetkiler olarak görülmelidirler. Bunlar devletin yönetilmesiyle, devlet faaliyetlerine muayyen bir yön verilmesiyle ilgili olmayan temsili (sembolik) görevlerdir. Yetkinin hangi türden olduğu konusunda tereddüt edilmesi halinde, tekli işlemlerin istisna oldukları ilkesinden hareket edilmelidir.

Ancak hemen belirtmek gerekir ki, bu ilkeler ve teorik inşaların pozitif anayasa düzenlemelerinde ne ölçüde gözetildiği konusunun uygulamada tartışmalara yol açması kaçınılmazdır. Böyle bir sorunun ortaya çıkması halinde, pozitif kuralları ihmal etmek hukuken mümkün olmadığına göre, bilimsel bakımdan en tutarlı çözümün bulunması için azami çaba gösterilmelidir. "ilke"lerle anayasa kurallarının çatıştığı veya kuralların yeterli açıklığı taşımadığı durumlarda; anayasa normlarını yok sayarak değil, onları parlamenter rejim ilkeleriyle mümkün olduğunca bağdaştırarak bir çözüme varmak zorundayız.

## 2. Doktrindeki Görüşler Açısından

### a. Düalist parlamentarizm:

Bu görüşün dengeli bir parlamenter sistem anlayışına dayandığını yukarıda açıklamıştık (44). Yasama ve yürütme organları arasında denge sağlamaya yarayan ve yürütmeye ait bulunan asıl yetki, onun yasama organını feshedebilmesidir.

Öte yandan, bu anlayışa göre gerçek bir ikiliğin olabilmesi için, iki organın kökenleri bakımından birbi-

---

(44) Bkz. s.9+10.

rinden farklı olması, yani kabinenin parlamentodan bağımsız bir organ tarafından kurulması lâzımdır. Ancak bu ikilik sayesinde, siyasî sorumluluk bir denetim aracı olarak işleyebilir. Bu ikilik, parlamento-hükümet olarak değil, parlamento-devlet başkanı olarak gözükecek, dolayısıyla devlet başkanı güçlendirilmiş olacaktır(45).

İki ci parlamentarizm anlayışına bağlı bir yazar da bu iki yetkinin (fesih ve hükümeti tayin yetkileri) parlamenter hükümet sisteminde devlet başkanının temel yetkileri olduğunu belirtmiştir (46).

#### b. Monist parlamentarizm:

Bu anlayışa göre, parlamento iradesi devlet iktidarının her alanına hakim olup birliği sağlar (47). Dolayısıyla, rejim içinde parlamento üstünlüğünü ve devlet iktidarının birliğini bozacak şekilde bağımsız bir yürütme organı olamaz. Bu anlayışın, güçlü bir devlet başkanına da karşı olacağı açıktır. Bu bakımdan devlet başkanının, ne hükümetin oluşturulmasında belirleyici bir güce sahip olması istenir, ne de ona fesih yetkisi tanınması uygun görülebilir. Esasen monist görüş denge anlayışını reddettiği için, fesih yetkisini parlamenter rejimin zarurî şartı olarak görmez. Fesih yetkisi verilmiş olsa bile, bunun devlet başkanının hakemlik rolü ile ilgisi yoktur. Onun işlevi, parlamento ile halk arasında uyum sağlamaktan ibarettir (48). Aslında bu görüşe daha uygun olan öz fesih, yani "seçimlerin yasama organının kendi kararıyla yenilenmesi" kurumudur.

---

(45) Güneş, a.g.e., s. 89.

(46) Orhan Aldıkaçtı, Modern Demokrasilerde ve Türkiye'de Devlet Başkanlığı, İstanbul 1960, s. 57.

(47) Güneş, a.g.e., s. 91-92.

(48) Recai Galip (Okandan), III, s. 319.

Buna karşılık monist görüşün, başta siyasî sorumluluk olmak üzere parlamentonun hükümeti denetleme araçlarının güçlendirilmesinden yana olduğu tahmin edilebilir.

### 3. Anayasa Düzenlemeleri Açısından

Parlamenter anayasaların devlet başkanları için öngördükleri statüler, birbirlerinden farklı yönleri bakımından, parlamenter rejim hakkındaki görüşlerden daha fazla çeşitlilik göstermektedir. Bu çerçevede, her ülke kendi anayasa yolunu çizmek açısından, teorilerden oldukça bağımsız hareket etmektedir. Bazı anayasalar önemli yetkilerle donatılmış güçlü bir devlet başkanlığı öngörmek bakımından birbirine benzemekle beraber, bunlar da kendi içlerinde bir sınıflandırmaya tabi tutulabilirler. Zayıf devlet başkanlığı öngören anayasalar bakımından da aynı şey söylenebilir.

Öte yandan uygulama da, her zaman pozitif modelle uyumlu olmamaktadır. Kimi anayasaların güçlü devlet başkanlığı modeli, silik şahsiyetler yüzünden, tersine dönme bile özelliğini yitirmekte; buna karşılık anayasal statüleri itibariyle etkisiz olmaları beklenen bazı devlet başkanları, sistem içinde belirgin bir konum edinmeyi başarmaktadırlar.

#### a. Güçlü devlet başkanlığı modeli:

Bazı parlamenter anayasalar, devlet başkanlarını önemli yetkilerle donatarak, onu sistem içinde etkili ve ağırlıklı hale getirmek istemişlerdir. Ne var ki, bu tercih, devlet başkanının yürütme faaliyetini tamamiyle denetimi altına almasına imkân veren ölçüye vardiirıldığı takdirde, parlamenter rejim aksatılıyor demektir. Nitekim, bu kategoride mütalâa edilebilecek sistemler başka bir adla anılmaya başlanmıştır. Devlet başkanlığı makamını güçlendiren ve yarı başkanlık sistemi diye adlandırılan bu modeller arasında Finlandiya, Fransa, Avusturya,

İrlanda, İzlanda, Portekiz ve şimdi tarih olmuş bulunan Weimar Cumhuriyeti siyasi rejimleri sayılmaktadır(49).

Bu anayasalarda devlet başkanlarına tanınan yetkiler arasında fesih (Finlandiya Anayasası, m.20/1; 1958 Fransa Anayasası, m.12; Avusturya Anayasası, m. 29; İzlanda Anayasası, m. 24; Weimar Anayasası, m.25), referandum (Fransız Anayasası, m. 11; Avusturya Anayasası, m. 46/3; İzlanda Anayasası (plebisit), m. 26; Weimar Anayasası, m.73), kararname çıkarma (Finlandiya Anayasası, m. 28, Fransa Anayasası, m. 16 -olağanüstü hallerde-, Weimar Anayasası, m. 48 -olağanüstü hallerde-) gibi önemli yetkiler yer almıştır. Ayrıca bu ülkelerde cumhurbaşkanları halk tarafından seçildiklerinden (50), bu gibi yetkilerin önemi bir kat daha artmaktadır. Çünkü, böylece dolaysız bir meşrûluğa sahip olan cumhurbaşkanları hem parlamento karşısında daha bağımsız olarak hareket edebilmekte, hem de yürütme içinde karar yetkisini ellerine alabilmekte veya en azından hükûmete eşit bir ağırlık kazanabilmektedirler.

Ne var ki, uygulamada devlet başkanları her zaman anayasada öngörüldüğü ölçüde güçlü ve etkili olamamaktadırlar. Nitekim Prof Duverger, bunları siyasi gerçeklikteki ağırlık ve önemlerine göre, sözde yetki sahibi (Avusturya, İrlanda, İzlanda), tam yetkili (Beşinci Cumhuriyet Fransası) ve yetkilerini hükûmetle paylaşan devlet başkanı ile hükûmet arasında bir dengenin bulunduğu(Finlandiya, Weimar Cumhuriyeti ve Portekiz) cumhurbaşkanları, olmak üzere, kademeli bir şema içinde ele almaktadır (51).

(49) Maurice Duverger, "A New Political System Model: Semi-Presidential Government", European Journal of Political Research, 8 (1980), s. 165-187.

(50) Bkz. Finlandiya Any., m. 23; 1958 Fransa Ayn., m.6; Avusturya Any., m. 60, İzlanda Any., m. 5; Weimar Any., m. 41 Weimar Anayasası için bkz. F.R. Dareste-P. Dareste, Esas Teşkilât Kanunları, Çev. E. Menemencioğlu, İstanbul 1939, C. 1.

(51) Duverger, a.g.m., s. 167-177.

Birinci kategorideki ülkelerde rejimin işleyişi parlamenterdir (52) ve buralarda cumhurbaşkanları, modern İtalyan ve Alman cumhurbaşkanları veya İngiltere kraliçesi gibi davranmaktadırlar (53). Halbuki Beşinci Fransız Cumhuriyeti Anayasası cumhurbaşkanına, olağanüstü hal yetkileri dışında önemli kişisel yetkiler vermediği halde, uygulamada Fransız cumhurbaşkanları çok daha fazla yetkiler kullanmışlardır (54).

Cumhurbaşkanına tanıdıkları yetkiler açısından bu ülkelerin anayasalarının aşağı yukarı benzer olmalarına rağmen farklı uygulamaların ortaya çıkması, anayasaların mutevalarının yalnız başlarına bir ülkenin hükümet sistemini belirleyemediklerini göstermektedir. Şüphesiz, anayasaların bu noktada önemli bir rolü olmakla beraber, bu rol, ülkenin gelenek ve şartları, parlamento çoğunluğunun oluşum biçimi ve bizzat cumhurbaşkanının bu çoğunluk karşısındaki tutumu gibi değişkenlere nispetle ikinci derecededir (55).

b. Zayıf devlet başkanlığı modeli:

Bazı parlamenter sistemlerde anayasaların devlet başkanlarına tanıdığı yetkiler, onların sistem içinde önemli roller oynamalarına imkân verecek seviyede değildir. Bu anayasalar devlet başkanlarını yürütme açısından hükümetlere tâbi kılmış olup, bunun dışında onlara sadece temsili (sembolik) yetkiler tanımışlardır. Bunlara örnek olarak 1947 İtalyan Cumhuriyeti, 1949 Federal Alman Cumhuriyeti, 1961 Türkiye Cumhuriyeti ile Belçika Krallığı ve Danimarka Krallığı anayasalarını zikredebiliriz.

---

(52) Duverger, a.g.m., s. 167.

(53) Duverger, a.g.m., s. 167.

(54) Duverger, a.g.e., s. 170-172.

(55) Duverger, a.g.e., s. 177.

Gerçekten, bu anayasalar genellikle devlet başkanlarına referandum, fesih ve kararname çıkarma gibi önemli yetkileri ya tanımamışlar ya da talep, teklif ve karşı imza gibi kayıtlara bağlamışlardır (56).

#### 4. Yeni Arayışlar: 1958 Fransız Anayasası Örneği

Yarı başkanlık hükümeti sistemi diye adlandırılan bu örnek, cumhurbaşkanının sistem içindeki konumu ve yetkileri açısından güçlü devlet başkanlığı modelini yansıtmaktadır. Bu sistemi ayrıca ele almamızın asıl sebebi de budur. Tabii buradaki değerlendirmeyi parlamenter sistem açısından yapacak ve bu modelden ayrılmanın ölüsünün, sistemin ana niteliğini değiştirip değiştirmediği hakkında bir hükme varmaya çalışacağız. Bu değerlendirmenin, 1982 T. C. Anayasasının genel çerçevesinin nitelenmesinde bize yardımcı olması beklenir.

Beşinci Fransız Cumhuriyeti Anayasası'nın başkanlık sistemi ile parlamenter rejimi yarım yamalak uzlaştıran "melez" bir sistem olduğu söylenmiştir (57). Çünkü,

(56) Örneğin devlet başkanına referandum yetkisini sadece İtalyan Any. (m. 87/6) tanımış, fakat bunu talebe bağlayarak (m.75/1, 138/2) inisiyatifi ona bırakmamıştır. Bu anayasalar ayrıca, devlet başkanına fesih yetkisini tanımakla beraber (İtalyan Any., m. 88; Alman Any., m.63/4 ve 68/1; 1961 T.C. Any., m.108; Belçika Any., m. 71; Danimarka Any., m. 32/2), hepsi de kesin olarak karşı imza kuralını getirmiş (İtalyan Any., m.89; Alman Any., m. 58-63. maddedeki fesih hariç; Türkiye Any., m.98; Belçika Any. m. 64; Danimarka Any., m.14) olmaktan başka, Federal Almanya ve 1961 Türkiye anayasaları, yetkinin kullanılmasını başbakanın teklifine bağlamışlardır. Keza bunlar içinde sadece krallık anayasaları hükümdara kararname (Belçika Any., m.67) veya geçici kanun çıkarma yetkisi (Danimarka Any., m.23) tanımışlardır ama; ilkinde yetki aslî olmayıp kanuna dayanır, ikincisinde ise yetki olağanüstü dönemlere mahsustur ve meclisin toplanması üzerine onaya sunulması şarttır.

Öte yandan, bu kategoriye giren ülkelerde devlet başkanları genel oyla seçilmediklerinden, sistem içindeki etkililik ve ağırlıkları da, birinci kategoridekilere nispetle, çok daha azdır.

(57) Bkz. Malcolm Anderson, Government in France, An Introduction to the Executive Power, Pergamon Press 1970, s.43. Verney, "başkanlık ve parlamenter karakteristiklerin muğlak bir birleşimi"nden bir "sistemler karışımı"ndan (a.g.e., s.80), bir yerde de "acıp bir karışım"dan (a.g.e., s.3) söz etmektedir.

1958 Anayasası bir yandan yürütme organını ve özellikle onun içinde cumhurbaşkanını güçlendirerek onu olağan parlamenter rejimlere nispetle daha etkili bir statüye kavuşturmak isterken, öte yandan hükümetin parlamentoya karşı sorumluluğu ilkesini koruyarak parlamenter esasa bağlı kalmıştır (58). Bu ikili yapı, cumhurbaşkanının doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesini öngören 1962 Anayasa değişikliği ile pekiştirilmiştir.

a. Anayasaya göre cumhurbaşkanının statüsü:

Cumhurbaşkanının durumu Anayasa'nın ikinci başlığında düzenlenmiştir. Bu bölümde yer alan 5. maddeye göre, "Cumhurbaşkanı Anayasaya riayeti gözetir. Hakemliği ile kamu otoritelerinin düzenli işleyişini ve devletin sürekliliğini sağlar./ Cumhurbaşkanı millî bağımsızlığın, ülkenin bütünlüğünün ve Topluluk anlaşmalarıyla antlaşmalarının güvencesidir." (59) Bu amaçla cumhurbaşkanına referanduma başvurma (m.11), Millet meclisini feshetme (m. 12), olağanüstü hal ilânı ve bunun gerektirdiği tedbirleri alma (m. 16), parlamentoya mesaj gönderme (m.18) ve Anayasa Konseyi'ne başvurma (m.61/2) gibi yetkiler tanınmıştır. Bunların, cumhurbaşkanının "hakemlik" rolünü yerine getirmesini mümkün kılan yetkiler oldukları belirtilmiştir(60). Ne var ki, "hakemlik" kavramının anlamı üstünde tam bir anlaşma sağlanmış değildir. Bazıları bunun, objektif bir hakem, tarafsız bir gözlemci anlamına geldiğini ileri sürerlerken; bazıları da "hakemlik" kavramından, kişinin kendi yargısına dayanarak karar alma

(58) Vincent Wright, The Government and Politics of France, Hutchinson Co., Londra 1978, s. 23.

(59) Anayasanın Türkçe çevirileri için bkz. Bülent Daver, Yeni Fransız Anayasası, Ankara 1959; Yaşar Gürbüz, Anayasalar, İstanbul 1981, s. 106 vd.

(60) Wright, a.g.e., s. 26. Roy Pierce de sadece ilk üç yetki açısından bu değerlendirmeye katılmaktadır: French Politics and Political Institutions, 2.b, University Press of America, 1973, s. 52-53.



hakkına sahip olduğunu anlamak gerektiğini savunmuşlardır(61). Öte yandan Duverger, cumhurbaşkanının bu çeşitli yetkilerinin "hakemlik" kavramı altında toplanamayacağı görüşündedir. Ona göre, Anayasa Konseyi'ne başvurma halinde, uyuşmazlık hakkında karar verme, yani gerçek hakemlik Konsey'e bırakılmış olmaktadır. Bunun gibi, meclisin feshedilmesi durumunda da hakemlik vatandaşlara bırakılmaktadır. Keza referandum için de durum aynıdır(62)

Bu yetkilerin "hakemlik" kavramı etrafında toplanıp toplanamayacakları bir yana, bunların -bir yazarın belirttiği gibi : (63)- siyasî bakımdan kritik durumlarda harekete geçmeye ve çok istisnai zamanlarda tam kontrolü ele almaya imkân veren yetkiler olmaları itibariyle, cumhurbaşkanını parlamenter rejimlerde alışılmış olandan daha güçlü ve etkili bir statüye yerleştirdikleri açıktır.

b. Değerlendirme:

Cumhurbaşkanının 1958 Anayasasındaki kısaca özetlediğimiz konumu yaygın parlamenter uygulamadan bir hayli farklı olmakla beraber, hiç değilse pozitif hukuk düzeyinde parlamenter ilkelerle bağdaşmaz değildir. Nitekim Anayasa, hükümete ve başbakana da parlamenter rejimdeki olağan yeri tanımış ve bakanlar kurulunun yasama organına karşı siyasî sorumluluğu kuralını muhafaza etmiştir (m.20). Millî siyasetin belirlenmesi ve yönetimin (hükümet fonksiyonu) hükümete ait olduğu bu sistemde, yürütme yetkisinin cumhurbaşkanının elinde bulunduğu ve hükümetin yetkisini cumhurbaşkanından aldığı elbette söylenemez(64).

(61) Wright, a.g.e., s. 25-26. Pierce kavramı şöyle açıklıyor: Cumhurbaşkanı anayasal yetkilerini, kendi siyaset anlayışını empoze etmek yerine, sadece sistemin işleyiş bozukluklarını önlemek veya onarmak için kullanacaktır. Asıl siyaseti oluşturan kişi o değildir, o bir "hakem"dir: a.g.e., s. 53.

(62) Maurice Duverger, Seçimle Gelen Krallar, Çev. N.Erkut, İstanbul 1975, s. 132-133.

(63) Wright, a.g.e., s. 27.

(64) Jean Blondel, Contemporary France: Politics, Society and Institutions, Methuen 1974, s. 50-51.

Gerçekten, olağanüstü haller bir yana bırakılacak olursa, cumhurbaşkanına gerçek bir karar yetkisi ve siyasi takdir hakkı tanıyan tek Anayasa maddesi, fesih yetkisini düzenleyen 12. maddedir. Bu yetkinin kullanılmasında, başbakan ve meclis başkanlarıyla ön danışma şartına bağlanmış olmaktan başka, feshi takip eden seçimlerden sonra bir yıl içinde yeni bir feshe gidilmesi de yasaklanmıştır.

Bu tabloya cumhurbaşkanının, yüksek kamu görevlilerini atamak (m.13) ve bakanlar kuruluna başkanlık etmek (m.9) yetkilerini de eklemek gerekir. Ayrıca Anayasa'nın 15. maddesinden, millî savunma siyasetinin belirlenmesinde cumhurbaşkanının baş rolü oynayacağı anlaşılmaktadır. Cumhurbaşkanının bunlar sayesinde devlet yönetimine önemli ölçüde katıldığı söylenebilir. Bundan başka cumhurbaşkanının halk tarafından doğrudan doğruya seçilmesinin onun meşruluk temelini sağlamlaştırarak bu konumunu pekiştirdiğini de eklemeliyiz. Bunlar önemli olmakla beraber, cumhurbaşkanına devleti kendi başına yönetme hakkı vermedikleri de bir gerçektir (65). Bu bakımdan, 16. maddede öngörülen istisnâî durum dışında, cumhurbaşkanı yürütme iktidarının kullanılması sadece bir ortak (partner), ama güçlü bir ortaktır. Bu anlamda, yeni Fransız hükümet sisteminde yürütme gerçekten diyarşik (ikili iktidar) bir yapıdadır (66). Dolayısıyla, bu anayasa düzeninde yürütmenin yapısı parlamenter özelliğini tamamiyle yitirmiş değildir; parlamentarizmden ayrılışın ölçüsü, manist yürütme (Başkanlık yürütmesi) düzeyine vardırılmanıştır. Bundan dolayı bu sisteme aksak parlamenter rejim denebileceği kanaatindeyiz.

(65) Bu sistemde temel yürütme yetkilerinin Başbakana verilmiş olduğu ve onun yetkilerinin A.B.D. Başkanıninkilerden daha büyük olduğu yolundaki görüşle, "Milletin seçtiği Başkan devlet iktidarının kaynağı ve sahibidir." hükmünü (Karl W. Deutsch, Politics and Government, Boston 1970, s. 353) birer abartma olarak görüyoruz.

(66) Wright, a.g.e, s. 23; S.E. Finer, Comparative Government, Londra, 1972, s. 304, H.W. Ehrman, Politics in France, 3.b., Boston 1968, s. 259.

Ne var ki, Beşinci Fransız Cumhuriyeti uygulaması, özellikle de Gaulle'ün cumhurbaşkanlığı döneminde, anayasal düzenlemelerin tam bir izdüşümü biçiminde ortaya çıkmamıştır. Denebilir ki, Fransa'nın hükümet sistemi hakkındaki değerlendirme; farklılıkları esas olarak bu noktadan kaynaklanmaktadır. Gerçekten de Gaulle zamanında Fransa, anayasal biçimler altında tek adam tarafından yönetilmiştir (67). O, temel iç ve dış politika meselelerinde kendi görüşlerini hakim kılmış, ne hükümet ne de parlamento bu durumu önleyebilmiştir (68). Bu sonucun meydana gelmesinde etkili olan çeşitli amiller vardır. Bunların başında General de Gaulle'ün şahsiyet ve karizması, hükümet ve başbakanların onun üstünlüğünü kabul etmeleri (69), o dönemdeki siyasi güçler koalisyonunun de Gaulle'den yana olması gibi olgular gelmektedir (70).

- 
- (67) D.W.Brogan-Douglas V. Verney, Political Patterns in Today's World, 2.b., New York 1968, s.87.
- (68) Anderson, a.g.e., s. 51.
- (69) Bir yazarın ifadesiyle, "Cumhurbaşkanı için ideal bir başbakan her yerde hazır fakat mahviyetkâr (self-effacing), güçlü fakat ihtiyatlı, kuvvetli ama uzlaşır olmalıdır. Kısaca o, kuvvetle boyun eğmeyi kendinde toplamalıdır; ki, böyle bir terkibi ihtiraslı politikacılardan çok, azizler gönül hoşnutluğuyla başarabilirler.": Wright, a.g.e., s.73.
- (70) Ehrman, a.g.e., s. 245-248; P.M. Williams- M. Harrison, De Gaulle's Republic, 2.b., Longmans 1962, s. 130; Wright, a.g.e., 226-227. Bu etkenlere de Gaulle'ün siyaset anlayışını da eklemek gerekir: "De Gaulle'ün hükümet etme sürecine yaklaşımı, bir askerin yaklaşımıydı. O bu süreci, bir kumanda zinciri olarak görüyordu. Bu anlayışa göre, (temel) siyasetleri Başkan tespit eder ve bu siyasetler zincirleme olarak alt kademe yöneticilerince uygulanır. Ölümünden sonra, eski bakanlarından biri, de Gaulle'ün bakanlarıyla ilişkisinin 'esas olarak askerî' olduğunu belirtmiştir": Dorothy Pickles, The Government and Politics of France, c.2 (Politics), Londra 1973, s.166. Yine de Gaulle'e göre, millî siyaset faaliyet demektir ve faaliyet de "tek bir kişinin" işidir: Ehrman, a.g.e., s. 148. De Gaulle'e göre, Cumhurbaşkanı yeni rejimin köşe taşıdır. Fransız halkı onu, devletin başı ve "Fransa'nın yol göstericisi" olarak görür. Anayasa cumhurbaşkanını, "Fransa'nın ve Cumhuriyetin kaderinden sorumlu" kılmıştır. Ayrıca o, Anayasa'ya göre, ülkenin bağımsızlık ve bütünlüğünün güvencesidir. "Kısaca, Fransa'dan o sorumludur." (De Gaulle'ün 20 Eylül 1962 tarihli radyo konuşmasından): S.E. Finer, a.g.e., s. 319-9.

Bu şartların değişmesiyle, sistemin parlamenter niteliğinin bir ölçüde ön plana çıkması, belirgin hale gelmesi beklenir. Bir yandan parti sisteminin iyice oturması ve başbakanların partileri içindeki liderlik konumlarını güçlendirmeleri, öte yandan görevdeki cumhurbaşkanlarının kendileriyle aynı görüşte olmayan meclis çoğunluğu ve ona dayanan hükümetle karşı karşıya gelmeleri durumunda, üstünlüğün cumhurbaşkanından hükümet ve başbakana geçeceği tahmin edilebilir (71). Bu sebeple, Fransız siyasi rejiminin muhtemel gelişmesinin parlamentarizm yönünde olacağını düşünürüz. Nitekim, Fransa böyle bir sürece giriyor gibidir.

### III. YENİ ANAYASA DÜZENİMİZİN HÜKÜMET SİSTEMİ

1982 Anayasası da Beşinci Fransız Cumhuriyeti Anayasası gibi, yasama organı karşısında yürütme organını ve yürütme içinde de özellikle cumhurbaşkanını güçlendiren düzenlemeleriyle dikkati çekmektedir. Yeni Anayasa bu yönüyle klâsik parlamenter modelden bir ölçüde ayrıldığı için, tartışmayı bu nokta üstünde toplamak gerekiyor.

Anayasa'nın 8. maddesine göre, yürütme yetkisi cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu tarafından kullanılır. Hükümetin "genel siyasetinin yürütülmesi" (m.112) ve millî güvenliğin sağlanması (m. 117) görevleri bakanlar kuruluna aittir. Bakanlar kurulunun toplu (kollektif) sorumluluğu yanında, her bakan kendi görev alanındaki iş, eylem ve işlemlerden de tek başına sorumludur (m. 112/1 ve 2). Ayrıca, güven oyu ve gensoruyla ilgili düzenlemeler (m.110, 111 ve 99) parlamenter rejim gereklerine uygundur. Bu açıklamalar, 1982 Anayasası'nın, yürütmenin genel olarak düzenlenişi ve parlamento karşısında siyasi sorumluluğu ilkesi açısından parlamentarizmden ayrılmadığını göstermektedir.

---

(71) Blondel, a.g.e., s. 53-54.

Öte yandan, cumhurbaşkanının yürütme içindeki yeri, klâsik parlamenter şemaya tam uymamaktadır. 1982 Anayasası, yürütmenin parlamenter rejimlerdeki ikili (düalist) yapısını daha belirgin hale getirmiştir (72). Gerçekten cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini düzenleyen 104. madde ona, "Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetme" genel yetkisini tanıdıktan sonra, bu genel yetkinin içine alacağı çok sayıda özel yetki saymaktadır. Bunlar arasında, Anayasa değişikliklerini halk oyuna sunmak, Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesine karar vermek (fesih), gerekli gördüğü zaman bakanlar kuruluna başkanlık etmek, bakanlar kuruluyla birlikte sıkıyönetim ve olağanüstü hal ilân etmek ve olağanüstü yönetim süresince yine birlikte kanun hükmünde kararname çıkarmak, yüksek yargı organları üyeliklerine atamalar yapmak, Devlet Denetleme Kurulu'nun başkan ve üyelerini atamak, bu Kurula inceleme, araştırma ve denetleme yaptırmak, Yükseköğretim Kurulu üyeleriyle rektörleri atamak yetkileri dikkat çekmektedir.

Buna karşılık, Anayasa'nın 105. maddesi, parlamenter sistemin gereklerinden olan karşı imza ilkesini de bir kural haline getirmiştir. Her ne kadar, bu kurala istisna getirilmiş ise de, bu istisnanın genişletici değil, daraltıcı bir biçimde yorumlanması gerektiğinden (73), cumhurbaşkanının bakanlar kurulundan bağımsız olarak yapabileceği işlemler çok sayıda olamaz. Bu durumda, yürütme içinde asıl yetkinin bakanlar kurulunda bulunduğu ve cumhurbaşkanının ikinci planda kaldığı görülüyor. Esasen Anayasa'nın cumhurbaşkanına tanımış bulunduğu yetkilerden sadece ikisi, doğrudan doğruya hükümet etme fonksiyonu ile ilgilidir. Bunlardan, cumhurbaşkanının gerekli gördüğü hallerde bakanlar kuruluna başkanlık etmesi, anlaşıl-

---

(72) Özbudun (1986), s. 309.

(73) Özbudun (1986), s. 313.

lacağı gibi, Fransız sisteminden farklı olarak istisnaî bir yetkidir. Ayrıca, olağanüstü hal ile sıkıyönetim ilânında ve bu dönemlerde kanun hükmünde kararname çıkarılmasında, cumhurbaşkanı bakanlar kuruluyla birlikte hareket etmek durumundadır. Yani bu durumda, yürütme yetkisinin dolaysız ortaklarından biridir. Halbuki 1958 Fransız Anayasası, olağanüstü hal ilân etmek ve durumun gerektirdiği tedbirleri almak konusunda cumhurbaşkanını tek yetkili kişi yapmıştır (74). Bunun yanında, Anayasamıza göre cumhurbaşkanının doğrudan doğruya halk tarafından değil de parlamentoca seçilmesi de, klâsik parlamenter rejim gereklerine uygundur.

Görülüyor ki, 1982 Anayasası, cumhurbaşkanını geleneksel parlamentarizm anlayışına göre oldukça etkili bir konuma çıkarmış olmakla beraber, temelde parlamenter rejim tercihinden ayrılmamıştır. Bu bakımdan bu sistem, Beşinci Fransız Cumhuriyeti'nin hükümet sistemi gibi bir "aksak parlamenter rejim" örneği olarak görülemez. Belki bunun, bir "zayıflatılmış parlamentarizm" (parlementarisme aténué) uygulaması olduğu söylenebilir (75).

1982 Anayasası'nda yürütmenin iç düzenlenişi bakımından dikkat çeken bir nokta da, 112. maddeye göre, bakanların yasama organından başka başbakana karşı da sorumlu olmalarıdır. Bu madde, başbakanın, bakanların görevlerini Anayasa'ya ve kanunlara uygun olarak yerine getirmelerini gözeteceğini ve gerektiğinde düzeltici önlemleri alacağını belirtmektedir. Bu düzenleme karşısında, ilk bakışta, bakanların başbakanın ajanları durumuna getirilmiş oldukları veya başbakanın bakanların hiyerarşik amiri olarak öngörülmüş buldukları izlenimine kapılmak mümkündür (76).

(74) Bu son iki noktaya daha önce Özbudun dikkat çekmiştir. Bkz. Özbudun (1986), s.309.

(75) Özbudun (1986), s. 313.

(76) Nitekim bir yazar, başbakanla bakanlar arasındaki ilişkilere "tam bir hiyerarşi" getirilmiş olduğunu söylemektedir: bkz. Soysal (1985), s. 334.

Bize göre, bakanların başbakana karşı sorumlu oldukları yolundaki Anayasa kuralını, 109. maddede öngörülmüş olan, bakanların gerekli görüldüğünde başbakanın teklifi üzerine cumhurbaşkanınca görevden alınabilecekleri hükmü ile bağlantılı olarak düşünmek doğru olur. Yani, bir bakanın başbakana karşı sorumluluğu, onun başbakanın isteği üzerine görevden alınmasıyla gerçekleşmiş olur(77). Öte yandan, başbakanın bakanlar üzerindeki gözetim ve düzeltici önlemleri alma yetkisinin de aynı çerçevede düşünülmesi gerektiği belirtilmiş ise de (78), bu değerlendirme pek ikna edici görünmüyor. Çünkü, eğer Anayasa ve kanunlara aykırı davranan bir bakan bu yüzden görevden alınacaksa, Anayasa'nın ayrıca neden düzeltici önlemler almak yükümlülüğünden söz ettiğini açıklamak zordur. Ayrıca, düzeltici önlemleri almak yükümlülüğü başbakana ait bulunduğuna göre, burada, -başbakanın isteği üzerine de olsa- cumhurbaşkanının yaptığı göreve son verme'de başka bir işlemin söz konusu olması gerekir.

Açıkladığımız sebeplerle, başbakanın hukuka uygunluğu gözetmek ve düzeltici önlemleri almak yükümlülüğü, bakanların başbakana karşı sorumluluğuyla ilgili bulunmaktadır. Kanaatimizce, başbakanın bu yükümlülüğü, onun bakanlar kurulunun başkanı olmasından (m.112/1) ileri gelmektedir. Başbakan bu sıfatla, tespit ettiği aykırılıkları ilgili bakana bildirir, onu uyarır ve aykırılığın gi-

(77) Aynı yönde Özbudun (1986), s. 311. Bu kural şimdiye kadar sadece bir bakan hakkında uygulanmış ve Maliye ve Gümrük Bakanı Vural Arıkan'ın görevine bu şekilde son verilmiştir. Bununla ilgili işlem için bkz. 26.10.1984 tarih ve 18557 sayılı Resmî Gazete.

Aynı mahiyette bir hüküm 1958 Fransız Anayasasında da yer almaktadır (m. 8/2). Bu kural Fransa'da da uygulanmış, ama orada bakan başbakana değil de cumhurbaşkanına ters düşmüş ve istifa etmeyi reddetmiştir. Bunun üzerine, 13 Ocak 1960'ta azledilmiştir. Bu olayın kahramanının (veya mağdurunun) da Maliye bakanı (Antoine Pinay) olması ilgi çekicidir. Bkz. William-Harrison, a.g.e., s. 220-221 ve oradaki d. n.l.

(78) Özyörük, a.g.m., Özyörük, "Başbakanlık Nedir? Şimdi Ne Olmuştur)", Tercüman, 9.7.1984.

derilmesini ister. Bakanın görevden alınmasını cumhurbaşkanından istemek, belki uyarıya (veya-duruma göre uyarılara) rağmen aykırılığı gidermek için gerekenleri yapmayan bakan yönünden söz konusu olabilir. Ayrıca, Anayasa başbakanlığın yönetmelik çıkarabileceğini de öngörmüş bulunduğuna göre (m. 124/1), başbakan bazı aykırılıkları da bu yolla giderme imkânına sahiptir.

Şu halde, 1982 Anayasası'nın başbakanla ilgili olarak getirmiş bulunduğu yeni kurallar, bakanlar kurulunun kolektif yapı ve işleyişini ortadan kaldıracak ölçüde değildirler. Ancak, yeni Anayasa düzeninde başbakanın, (eşitler arasında birinci) veya (yıldızlar içinde en parlak) konumundan da ileride olduğunu belirtmeliyiz. Bu sistemde başbakan, bir İngiliz Anayasa hukukçusunun deyimiyile, "gezegenlerin etrafında döndükleri bir güneş" (79) gibidir. Başbakanın bu durumunun, siyasî hayatla ilgili diğer kanunî düzenlemeler (siyasi partiler ve seçimlerle ilgili mevzuat) ve halkın siyasî tercihlerinin, esas itibarıyla iki ana çizgi etrafında toplanma eğiliminin yerleşmeye yüz tutması gibi faktörlerin de etkisiyle çoğunluk partisi liderinin gücünün artması sayesinde devam edeceği tahmin edilebilir. Bu bakımdan, Türkiye'nin siyasî geleceğinde, başbakanlık makamının cumhurbaşkanlığından daha çok temayüz edeceğini ve demokratik siyaset pratiğinin odak noktası haline geleceğini söylemek yanlış olmaz. Türkiye'nin bugünkü siyasî manzarasında, cumhurbaşkanının hukuki durumundan daha güçlü ve etkili görünmesi (veya gerçekten böyle olması) bazı arızî sebeplerden ileri gelmektedir. Bunlar, şimdiki cumhurbaşkanının genel oyla seçilmiş olması, 12 Eylül döneminin güçlü devlet başkanlığından gelmesi, bakanlar kurulunun bir ölçüde çekingen davranması ve kamu oyununda (basın dahil) bu statü değişmesine hâlâ tam anlamıyla intibak edilememiş olması

---

(79) Sir Ivor Jennings, Cabinet Government, 3.b., Cambridge 1961, s. 200.



gibi sebeplerdir. Öyle sanıyoruz ki, parlamento tarafından seçilen ve şimdiki cumhurbaşkanının, yakın siyasi geçmişimizden kaynaklanan, özel durumuna sahip olmayan bir kişinin bu makama gelmesiyle, mevcut durum değişecek ve cumhurbaşkanı parlamenter rejimdeki olağan yerine oturacaktır.

Öte yandan, 1982 Anayasasının kurduğu düzenin parlamenter rejim olmadığını ileri süren bir yazar, bu görüşünü esas itibariyle, "yürütmenin gerçekte tek başlı ve bir kanatlı olduğu" gerekçesine dayandırmaktadır. Bu yazara göre ayrıca, bakanlar kurulu ve başbakan bu yeni sistemde her türlü işlem ve icraatından dolayı cumhurbaşkanına karşı da sorumlu olduğundan, buna "aksak başkanlık hükümeti" denebilir. Bu yaklaşıma göre, cumhurbaşkanının tek başına yapabildiği işlemlerin yargı denetimi dışında bırakılması, olağanüstü dönemlerdeki özel güç ve siyasi sorumluluğunun bulunmayışı yüzünden, bu rejim aynı zamanda, kişisel iktidara dayalı "otoriter başkanlık hükümeti" mahiyetindedir (80).

Bu görüşe, çeşitli sebeplerle katılmıyoruz. Her şeyden önce, 1982 Anayasası düzeninde yürütmenin monist karakterde olmadığını, aksine ikili (düalist) bir yapı gösterdiğini yukarıda açıkladık. Kaldı ki, cumhurbaşkanını bizimkinden çok daha güçlü kılmış olan Beşinci Fransız Cumhuriyeti Anayasasının öngördüğü sistem bile bu şekilde tanımlanmamakta, aksine onun da diyarşik bir özellik taşıdığı kabul edilmektedir.

İkinci olarak, ister "aksak", isterse "otoriter" diye nitelensin, yeni hükümet sistemimizin, başkanlık sisteminin hiç bir özelliğini taşımadığı da açıktır. Daha özel olarak, başbakan ve bakanların cumhurbaşkanına karşı

---

(80) Duran, a.g.m., s. 6-7. Yazar, bu yoldaki değerlendirmelerini daha sonra da sürdürmüştür: bkz. "Tâdil mi, Tebdil mi?", Yeni Gündem, n.30, 16-30 Eylül 1985; "Devlet Başkanının Tedirgin Konumu", Cumhuriyet, 31.5.1986.

da sorumlu oldukları iddiasına gelince, bu sonuca hangi bilimsel delile dayanılarak varıldığı anlaşılamamaktadır. Eğer bununla, bakanların görevden alınmaları kastediliyorsa, cumhurbaşkanının bir bakanı re'sen azledemeyeceği hatırlanırsa, bu yargının doğru olmadığı kolayca anlaşılır. Ayrıca, Anayasada, cumhurbaşkanının başbakanı görevden alabileceğine dair de bir hüküm bulunmamaktadır. Böyle bir durum, siyaset gerçekliğinde de ortaya çıkamaz; sistemin işleyiş kuralları buna engeldir. Cumhurbaşkanının "başbakanı istifaya davet etmesi" iddiası için de aynı şeyler söylenebilir (81).

Nihayet, cumhurbaşkanının işlemleri yönünden yargı denetiminin kısıtlanmış olması, yeni sistemde bir ölçüde kişisel iktidar unsuru bulunduğunu göstermekle birlikte, bu, "otoriter" nitelmesini haklı göstermeye yetecek bir ölçü değildir. Çünkü, her şeyden önce, cumhurbaşkanının tek başına işlem yapma yetkisi istisnaî niteliktedir. Kaldı ki, cumhurbaşkanına tanınmış bulunan yetkiler, onun devleti yönetmesine (hükümet etmesine), devlet faaliyetlerinin ana istikametini tayin etmesine imkân veren yetkiler değildirler. Bu temel yetki, daha önce gösterdiğimiz gibi, bakanlar kuruluna aittir.

Sonuç olarak kısaca tekrarlamak gerekirse, 1982 Anayasası, 1924 Anayasasından beri ülkemizde uygulanagelen hükümet sistemi modelini köklü bir değişikliğe uğratmış değildir. Yeni Anayasa düzenimizde, cumhurbaşkanının yürütme içindeki yeri, 1961 Anayasasına göre önemli ölçüde güçlendirilmiş olmakla birlikte, sistem parlamenter temel yapısını korumaktadır. Şu var ki, artık Türkiye Cumhurbaşkanları sembolik ve etkisiz görevliler olmayacaklardır. Aksine, parlamenter sistemin işleyişinde hukuki ve moral etkileri daima hissedilecektir.

---

(81) Bu konuda ayrıca bkz. Özbudum (1986), s. 311-313.

## İKİNCİ BÖLÜM

Bu bölümde, 1982 Anayasası sistemi içinde cumhurbaşkanının durumunu inceleyeceğiz. Burada yapacağımız pozitif incelemeyi, ihtiyaç duydukça eski anayasalarımız ve bazı modern parlamenter demokrasi ülkelerinin anayasalarıyla ilgili bilgi ve karşılaştırmalarla da zenginleştireceğiz. Ayrıca, yer yer uygulama ve siyasî olguları da göz önünde bulundurmak düşüncesindeyiz.

Önce, genel olarak Anayasa düzeni içinde cumhurbaşkanının konumu ve işlevi üstünde duracağız.

### I. CUMHURBAŞKANININ ANAYASAL KONUMU VE İŞLEVİ

Parlamenter rejimlerde yürütmenin iki parçalı oluşuna uygun olarak 1982 T.C. Anayasası da (m.8), yürütme yetkisinin cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu tarafından kullanılacağını öngörmüştür. Bu bakımdan cumhurbaşkanı, esas itibariyle yürütmenin bir parçasıdır. Anayasanın koyduğu esaslara göre, yürütme yetkisini bakanlar kuruluyla birlikte kullanır (ve görevini yerine getirir). Cumhurbaşkanı bu fonksiyona giren görevlerini, parlamenter rejim kurallarına uygun düzenlemelere göre, hükümete tabî olarak yapar (karşı imza kuralı: m. 105/1).

Cumhurbaşkanının bir de devlet başkanı olarak görünüşü vardır. Anayasanın 104. maddesine göre, o devletin başıdır; bu sıfatla devletin ve milletin birliğini temsil eder. Cumhurbaşkanı, yine bu sıfatla Anayasa'nın uygulanmasını, devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir. Bu hüküm cumhurbaşkanına, bir yönüyle (Anayasanın uygulanmasını... gözetmek) Anayasa bekçiliği görevi

verirken, diğ er yönüyle de (devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetmek) bir nevi hakemlik veya uzlaştırma görevi vermektedir. Ayrıca cumhurbaşkanı, yine bu temel yetkinin somut bir uygulaması olarak, Devlet Denetleme Kurulu aracılığıyla kamu kurum ve kuruluşlarında ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında inceleme, araştırma ve denetleme yaptırır (m.108) (1). Bu hükmün, "Cumhurbaşkanının her yerde hazır ve nâzır bulunmasını mümkün ve hatta gerekli kılacak çapta" olduğı(2), bir bakıma doğrudur. Ancak Cumhurbaşkanının burada söz konusu olan yetkisi, bir karar yetkisi değildir. İlgili kuruk şlarda yapılan denetleme sonucu ortaya çıkarılacak aksaklıkların düzeltilmesi, doğrudan doğruya cumhurbaşkanının yapabileceğı bir iş değildir. Cumhurbaşkanı böyle bir durumda, ajanlarından elde ettiğı bilgileri, kendi tavsiyeleriyle birlikte yürütmenin diğ er kanadına iletcek ve gerekli tedbirlerin alınmasını oradan bekleyecektir (3).

Devletin ve milletin birliğıni temsil eden cumhurbaşkanının bağımsız ve tarafsız olması, parlamenter hükümet sisteminin gereklerindedir. Nitekim 1982 Anayasasının 101. maddesinde, cumhurbaşkanı seçilen kişinin -varsa- partisi ile ilişğinin kesileceğı ve TBMM üyeliğinin sona ereceğı belirtilmiştir. Bunların birincisi onun tarafsızlığıyla, ikincisi ise bağımsızlığıyla ilgilidir. Yine aynı maddede, cumhurbaşkanının görev süresi ve seçilme zamanı itibariyle yasama organından farklılaştırılmış olması da, onun bağımsızlığını sağlamaya yönelik bir düzenlemedir. Cumhurbaşkanının bir defaya mahsus olarak seçilebilmesi de böyledir.

---

(1) Anayasa'nın 108. maddesinin, Devlet Denetleme Kurulu'nun görev alanını işçi ve işveren kuruluşları, kamuya yararlı dernekler ve vakıflara kadar genişletmesini cumhurbaşkanının konumu ve işleviyle bağdaştırmak zordur. Bu maddeye adeta bir topluma vesayet espirisi hakimdir. Hükmün, çoğulcu toplum anlayışıyla taban tabana zıt olan ve paternalistik devlet anlayışını yansıtan bu kısmı, ümit olunur ki uygulamada hiç işletilmez.

(2) Tanör, a.g.e., s. 120.

(3) Soysal (1986), s. 324.

Cumhurbaşkanının tarafsız ve bağımsız bir konumda olması, onun kriz anlarında siyaset sürecine müdahale ederek bir nevi hakemlik işlevi görmesine imkân verir. Bunun tipik bir formel uygulaması, onun yasama meclisini feshetmesi (m. 116) durumunda ortaya çıkar. Ayrıca cumhurbaşkanının, bazı informel yollarla da böyle bir işlev görmesi mümkündür. Devlet başkanı sıfatıyla, kendi prestijini kullanarak, özellikle iktidar ile muhalefet arasındaki anlaşmazlıkları gidermeye çalışabilir (4). Aynı şekilde, cumhurbaşkanı çeşitli Anayasa kurumlarının uyumlu çalışmalarına yardımcı olmak üzere çeşitli işlevler görebilir.

Ne var ki, cumhurbaşkanının siyasî çekişme ortamına sık sık müdahale etmesi, diğer anayasa organlarının görev alanlarına giren konular hakkında kamu oyu önünde açıklamalarda bulunması gibi olaylar, onu politik mücadelenin bir aktörü haline getirebilir. Politik mücadele ve çekişmenin "sıcaklığı"nın, cumhurbaşkanının saygınlık ve hatta tarafsızlığını yavaş yavaş eritebileceği unutulmamalıdır. Böyle bir duruma düşen devlet başkanı, kaçınılmaz olarak bazı eleştirileri üstüne çekecektir; bu ise onun sorumsuzluğuyla da bağdaşmaz (5). Tarafsızlığı tartışılmaya başlanan bir cumhurbaşkanının ise hakemlik yapması bir yana, kendisi bile bir uyuşmazlık kaynağı haline gelmeye başlar. Bundan dolayı, devlet başkanı, hakem olarak hareket ettiği inancında olduğu durumlarda ihtiyatlı olmalı; tarafsızlığını şüpheye düşürecek veya saygınlığını sarsacak tutumlardan kaçınmalıdır.

Öte yandan, cumhurbaşkanının tarafsızlığı, sadece siyasi partiler yönünden değildir. Cumhurbaşkanı, çoğulcu toplumun bütün meşrû kurum ve kuruluşları karşısında tarafsız olmak zorundadır. Aksi halde "milletin birliğini"

---

(4) Jennings, a.g.e., s. 382.

(5) Jennings, a.g.e., s. 341.

temsil ettiği konusunda kamu oyunda haklı Őüpheler belirir. Çünkü, Anayasa, cumhurbaşkanının sadece devleti değil, aynı zamanda milletin birliğini de temsil etmesini öngörmektedir. Milletin birliği ise, o siyasî toplumu oluşturan çeşitli birimler arasında tarafsız kalmakla temsil edilebilir.

Ayrıca, cumhurbaşkanının siyasî partiler karşısındaki tarafsızlığı, onun, hükümetin normal görevlerini yerine getirmesini ve yetkilerini kullanmasını engellemesi şeklinde anlaşılamaz. Böyle bir anlayış, tarafsızlığın yanlış değerlendirilmesi demektir. Birinci bölümde yeni hükümet sistemimizin niteliği hakkında vardığımız sonuç ve o çerçevede cumhurbaşkanının konumu hatırlanırsa, 1982 Anayasasına göre de, yürütme yetkisi hâlâ parlamentoya karşı sorumlu olan ve dolaylı halk desteğine dayanan bakanlar kuruluna ait olduğundan, cumhurbaşkanının iktidardaki partinin (veya partiler koalisyonunun) programını uygulamasında zorluk çıkarmaması gerekir. Bu, onun bu parti (veya partiler) lehine hareket ettiği, taraf tuttuğu anlamına gelmez. Aksine, bir cumhurbaşkanının görevi süresince farklı hükümetlerin ve dolayısıyla farklı partilerin iktidarda bulunması muhtemel olduğu için, tarafsızlık ancak böyle sağlanabilir. Kısaca, hangi parti(ler) iktidarda bulunursa bulunsun, cumhurbaşkanının kural olarak, hükümetin çıkardığı kanun hükmünde kararname, bakanlar kurulu kararnamesi ve tüzük gibi yürütme ve idare tasarruflarını onaylaması ve meclisten geçirttiği kanunları yayımlaması, sadece parlamenter rejimin bir gereği değil, aynı zamanda onun tarafsızlığının da bir sonucudur.

Cumhurbaşkanının bu tarafsız, bağımsız konumu ve uzlaştırıcı işlevi açısından, 1961 Anayasasıyla yeni Anayasa arasında esas itibariyle bir fark yoktur. Sadece, 1982 Anayasası cumhurbaşkanını, gerektiğinde bu rolünü gerçekten yerine getirmesine imkân verecek şekilde güç-

lendirmiştir. Yukarıda işaret ettiğimiz ilkeyi gözetmek kaydıyla, devlet başkanının yeni siyasi sistemimizdeki işlevinin, bunalım çözmeye eskisinden çok daha elverişli olduğu söylenebilir. Bu bakımdan, yeni Anayasa kamu oyun- da ve bazı akademik çevrelerdeki beklentilere uygun düş- müştür (6).

## II. CUMHURBAŞKANININ SEÇİLMESİ, ANDI VE GÖREV SÜRESİ

1982 Anayasası Cumhurbaşkanı seçilme yeterliğiyle ilgili şartları bir ölçüde değiştirerek, diğer vasıfları taşımak kaydıyla bütün vatandaşların bu makama seçilebi- leceğini öngörmüştür.

### 1. Seçilme Yeterliği

Anayasa'ya göre, cumhurbaşkanı adaylığı için gerek- li olan şartlar şunlardır.

#### a. Türk vatandaşı olmak:

Cumhuriyet dönemimizin önceki anayasaları, sadece yasama organı üyelerinin cumhurbaşkanı olabileceklerini öngörmüş bulunuyorlardı. 1982 Anayasası ise, bu hakkı bü- tün vatandaşlara tanımakla (m. 101/1) daha demokratik bir tercihte bulunmuştur (7). Böylece, aynı zamanda, seçilme

(6) Bkz. Yeni Forum, Rejim ve Anayasamızda Reform Önerisi, 15 Mayıs 1980, s. 25-28; İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Fakülte Kurulu'nun Yeni Anayasaya İlişkin Görüş ve Önerileri, İstanbul, 1982, s. 39-41. Buna karşılık, Ankara Üniversitesi Siyasal Bil- giler Fakültesi ve Hukuk Fakültesi'nin "ilgili öğretim üyelerin- ce" hazırlanmış olan Gerekçeli Anayasa Önerisi'nde (Ankara 1982) bu konuda diğkate değer bir değişiklik yer almamıştır.

(7) Aynı yöndeki madde gerekçesi için bkz. Türkiye Cumhuriyeti Ana- yasası, Komisyon Raporları ve Madde Gerekçeleri, s. 160 (yayın- layan ve tarih belirsiz). İÜHF'nin tekliflerinde ve AÜ Hukuk ve Siyasal Bilgiler Fakülteleri öğretim üyelerinin anayasa öneri- sinde, bu konudaki 1961 Anayasası hükmünün aynen korunması is- tenmiş, ancak gerekçe olarak ilkinde "parlamentar sistemin ge- reği" (s. 39) ileri sürülmüşken, ikincisinde ayrıca "Cumhuriyet- timizin gelenekleri"ne de atıfta bulunulmuştur (s. 116).

hakkı yönünden yasama organı üyeliği ile cumhurbaşkanlığı arasındaki farklardan önemli bir tanesi kaldırılarak, bu alanda belli bir ölçüde yeknesaklık sağlanmıştır.

Doktrinde, 1961 Anayasasının, cumhurbaşkanı seçilmek hakkını parlamenterlere tahsis etmiş olması, yasama organına üstünlük tanınması eğiliminin bir uzantısı olarak değerlendirilmiş ve bu hakkın bütün vatandaşlara tanınmasının sistemin işleyişini kolaylaştıracağı, cumhurbaşkanının yasama organı karşısında bağımsızlığını sağlayacağı ve sonuç olarak bunun "demokrasiye ve parlamenter rejimin rahuna uygun" düşeceği belirtilmiştir (8). Öyle sanıyoruz ki, yeni Anayasamızın cumhurbaşkanı adaylığına her vatandaşın hakkı olduğunu kabul etmesi, en azından parlamenter rejime aykırı değildir. Çünkü, bu hükümet sistemi açısından önemli olan, cumhurbaşkanının bu yapı içinde sahip kılındığı yetkilerin önem ve ağırlık dereceleri ile, onun yasama organı tarafından seçilmesi ve sorumsuz olması gibi esaslardır. Nitekim, bazı parlamenter cumhuriyetlerin anayasaları da, cumhurbaşkanı seçilme hakkını bütün vatandaşlara tanımışlardır (9).

b. Kırk yaşını doldurmuş olmak:

1982 Anayasası da (m.101/1) 1961 Anayasası gibi, cumhurbaşkanı seçilebilmek için kırk yaşını doldurmuş bulunmayı şart koşmaktadır. 1924 Anayasası ile, bu konuda bir yaş sınırı getirmemişti; daha doğrusu yasama organı üyeliği için gerekli olandan ayrı bir yaş ölçüsü belirtmemişti (m. 31). Dolayısıyla, milletvekili seçilmiş olan vatandaş, hangi yaşta olursa olsun, cumhurbaşkanı seçilebilmek imkanına hukuken sahip bulunuyordu.

Bazı başka demokratik ülkelerin anayasaları da bizimki gibi, cumhurbaşkanlığının yaş sınırını yasama organı

(8) Orhan Aldıkaçtı, Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası, İstanbul, 1973, s. 283.

(9) Bkz. 1949 tarihli Federal Alman Cumhuriyeti Anayasası, m.54/1; 1947 tarihli İtalyen Cumhuriyeti Anayasası, m. 84/1.



üyeliğinininkinden ayrı olarak düzenlemişlerdir. Söz gelişi İtalyan Anayasası'na göre (m. 84/1), cumhurbaşkanı seçilebilmek için elli yaşın doldurulması gereklidir: halbuki milletvekili seçilebilme yaşı yirmi beş, senatörlük yaşı ise kırktır (m. 56,58) (10).

c. Yüksek öğrenim yapmış olmak:

Anayasa hukukumuzda 1961 Anayasası ile girmiş bulunan, cumhurbaşkanının yüksek öğrenim yapmış olması gereği yeni Anayasa'da da korunmuştur. Anayasa'ya ilişkin iki teklifte de aynı şarta yer verilmişti (11).

Başka demokratik anayasalarda, genellikle, cumhurbaşkanı için yüksek öğrenim şartı aranmamaktadır (12). Türkiye'de buna gerek duyulmasının, özellikle yüksek öğrenim görmüş bulunmanın kişiye, Anayasa ve hukuk dışı yollara tevessül etmeyi önleyecek bir olgunluk vereceği düşüncesinden doğduğu ileri sürülmüştür (13). Bize göre, yüksek öğrenim görmüş olmakla, hukuka aykırı davranmamak arasında doğru bir ilişki olduğu düşüncesi, rasyonel temeli kuvvetli olmayan ve daha çok bizim gibi yarı modernleşmiş ülkelere özgü bir anlayıştır (14). Ayrıca, yüksek öğrenim

(10) Federal Almanya'da cumhurbaşkanı seçilebilme yaşı kırk (Anayasa, m. 54/1), milletvekili seçilebilme yaşı "ergenlik yaşı" (Anayasa, m. 38/2) dir; senatörlerin durumu ise eyaletlerin mevzuatlarına bağlıdır (Any., m. 51/1).

(11) Bkz. İstanbul teklifleri, s. 39; Ankara teklifleri, s. 115.

(12) Bkz. 1949 Federal Alman Anayasası, m. 54/1; 1947 İtalyan Anayasası, m. 84/1.

(13) Ahmet Kerse, Türkiye'de 1961 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı, İstanbul 1973, s. 34-35; Aldıkaçtı (1973), s. 283.

(14) Öğretimin yaygınlaştırılmasının, hemen hemen her sosyal derde deva olacağı yolundaki zannı eleştiren dikkate değer bir yaklaşım için bkz. Mümtaz Turhan, Maarifimizin Ana Davları ve Bazı Hal Çareleri, s. 219-223, Üniversite Problemi, s. 354-357, Garplılaşmanın Neresindeyiz? adlı kitabın içinde, İstanbul 1980

şartının, yönetime katılmayı (seçilme hakkını) kısıtlanması bakımından, anti demokratik olduğu söylenebilir(15).

ç. Daha önce cumhurbaşkanlığı yapmış olmamak:

Anayasa'nın 101. maddesinin üçüncü fıkrasına göre, bir kimse iki defa cumhurbaşkanı seçilemez. Yani cumhurbaşkanı seçilebilmek için, daha önce bu görevi yapmamış olmak gerekiyor. Vatandaşın siyasal katılma imkânlarını bir yönden kısıtlayan bu hüküm, cumhurbaşkanının bağımsızlık ve tarafsızlığını sağlamaya yöneliktir (16). Öte yandan, bu sayede, cumhurbaşkanının kişisel iktidar ümidine kapılmasının da bir ölçüde önüne geçilebilir (17).

Bu hüküm, 1961 Anayasasındakinden farklıdır; o Anayasa'nın cumhurbaşkanı seçilme hakkına getirdiği sınırlama bu boyutta değildi. 1961 Anayasası sadece, "arka arkaya iki defa" seçilmeyi yasaklıyordu (m. 95/2). Dolayısıyla, cumhurbaşkanlığı yapmış olan bir kişinin, araya bir dönem girdikten sonra, ikinci defa adaylığını koyması hukuken mümkündü. Halbuki, yeni Anayasa'ya göre, bir defa cumhurbaşkanlığı yapmış olan kişi, hiç bir şekilde ikinci defa bu göreve seçilemez. Bu düzenleme Ankara tekliflerine uygundur. Bu tekliflerdeki gerekçede, eski Anayasa kuralının, uzun bir süre cumhurbaşkanlığında bulunmanın sakıncaları göz önünde bulundurularak konduğu, dolayısıyla hükümdeki "arka arkaya" ibaresinin kaldırılmasıyla amaçta daha da yaklaşılabileceği belirtilmiştir (18).

d. Milletvekili seçilme yeterliğine sahip olma:

Anayasa'nın 101. maddesi (birinci fıkra), yukarıdaki şartlara ek olarak "milletvekili seçilme yeterliğine sahip" olmayı, cumhurbaşkanı seçilebilmek için gerekli say-

---

(15) Mümtaz Soysal, Anayasaya Giriş, 2. b., Ankara 1969, s. 208; Aldıkaçtı (1973), s. 282.

(16) Kerse, a.g.e., s. 186; Soysal (1969), s. 208.

(17) Kerse, a.g.e., s. 186; Aldıkaçtı (1973), s. 284.

mıştır. Milletvekili seçilme "yeterliliği"ni (19) düzenleyen 76. maddenin ikinci fıkrasında, "... 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, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflâs gibi yüz kızartıcı suçlarla, kaçakçılık, resmî ihale ve alım satımlara fesat karıştırma, Devlet sırlarını açığa vurma , ideolojik veya anaşik eylemlere katılma ve bu gibi eylemleri tahrik ve teşvik suçlarından biriyle hüküm giymiş olanlar, affa uğramış olsalar bile milletvekili seçilemezler." kuralı yer almaktadır. Bu durum karşısında, maddede sayılan engellerden birini taşıyanlar cumhurbaşkanı seçilemezler.

## 2. Seçilme Yöntemi

Parlamente hükümet sistemlerinde cumhurbaşkanının yasama organınca seçilmesi kuraldır (20). Çünkü bu sistemde, yürütmenin zayıf kanadını oluşturan cumhurbaşkanının, hükümet karşısında dolaysız meşrûluğa sahip olması istenmez. Nasıl bakanlar kurulu halk tarafından doğrudan doğruya seçilmiyorsa, cumhurbaşkanı da öyle olmalıdır. Aksi halde, cumhurbaşkanının parlamente rejim içindeki statüsünü korumak ve dolayısıyla sistemin düzgün işleyişini sağlamak zorlaşır. Nitekim, "aksak parlamente rejim" ola-

(19) Bu kavram yönünden deyim birliğini gözetmeyen Anayasa'nın 76. maddesinde "yeterlilik", buna karşılık 101. maddede "yeterlik" kelimeleri kullanılmıştır. Bunun, 101. maddenin Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu'nun hazırladığı şekliyle kabul edilmesine karşılık, 76. maddenin M.G.K. Anayasa Komisyonu'nca değişikliğe uğratılmasından ileri geldiği akla gelebilir de; Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu'nun teklif ettiği şekliyle kabul edilen 101. maddede "yeterlik" kelimesinin kullanılmasına rağmen, 76. maddenin aynı Komisyon'ca yazılmış olan gerekçesinde "yeterlilik" kelimesine yer verilmiş olduğu görülünce, bu deyim uyumsuzluğunun nihai redaksiyondan kaynaklanmış olması daha muhtemel görünmektedir. Bkz. yuk. d.n. (7) de zikredilen gerekçeli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın ilgili bölümlerine.

(20) Verney, a.g.e., s. 23.

arak adlandırdığımız ve genel olarak yarı başkanlık sistemi denen devlet sistemlerinde devlet başkanlarının halk tarafından doğrudan doğruya seçilmeleri, rejimin karakterini bir ölçüde değiştirmektedir. Bunun için, parlamenter rejimlerde cumhurbaşkanının, ya tek başına yasama organı tarafından ya da özel bir seçmenler kurulunca seçilmesi yoluna gidilmektedir. Birincisi, bizim Cumhuriyet geleceğimizde ve Federal Alman sisteminde (Any., m. 54/1,6) örneğini bulmaktadır. 1958 Fransız Anayasasının 6. maddesinin ilk şeklinin cumhurbaşkanı seçimi için öngördüğü usul ise ikincisine uygun düşmektedir. 1947 tarihli İtalyan Cumhuriyeti Anayasası da, bu konuda esas olarak yasama organını yetkili kılmış olmakla beraber, az sayıda bölge (eyalet) temsilcilerinin katılmasını da öngörmüş olduğundan, bu sistemin yarı kolejyal bir nitelikte olduğu söylenebilir (m. 83).

1982 Anayasası da, Cumhuriyet döneminin önceki anayasaları gibi, cumhurbaşkanının parlamento tarafından seçileceğini öngörmekle (m. 101 ve 102), parlamenter rejimin gereğine uymuştur. Cumhurbaşkanının seçecek organ açısından yeni Anayasayla eskisi arasında fark olmamakla beraber, seçim yönteminde bazı farklar vardır.

Cumhurbaşkanının seçim yöntemini düzenleyen 102. maddeye göre, cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının üçte iki çoğunluğuyla ve gizli oyla seçilir. Bu mevsuf çoğunluk ve oylamanın gizliliği kuralları aynen 1961 Anayasasında da vardı (m. 95). İlk iki oylamada bu çoğunluğun sağlanamaması halinde, 102. madde üçüncü oylamada salt çoğunlukla yetinileceği öngörülmüştür. ki, bu noktada da 1961 Anayasasından bir ayrılma söz konusu değildir. Ne var ki, eski Anayasa seçim sürecini burada kesmiş ve seçimin sonuçsuz kalması durumunda herhangi bir müeyyide de getirmemiş olduğundan, sonuç alınmaya kadar oylamaya devam etmekten başka çare kalmıyordu.

Bu ise, haftalar, hatta 1980'de olduğu gibi aylar boyu cumhurbaşkanlığı seçimindeki kilitlenmenin önüne geçilememesi sonucunu doğurabiliyordu.

Halbuki yeni Anayasa, cumhurbaşkanının üçüncü oylamada da (salt çoğunlukla) seçilememesi halinde, bu oylamada en çok oy almış olan iki adayın katılacağı dördüncü bir oylamanın yapılmasını ve bu sefer de salt çoğunluğun sağlanamaması durumunda Meclisin seçimlerinin yenilenmesini öngörmüştür. Böylece, bütün bu oylamalara rağmen cumhurbaşkanını seçemeyen yasama organı bir müeyyide ile karşı karşıya kalacaktır (21). Öte yandan, seçimin, adayların meclis başkanlığına bildirilmesinden itibaren yirmi gün içinde tamamlanması gerekir. Oylamalar en az üçer gün arayla yapılmalıdır.

### 3. Cumhurbaşkanının Andı

Cumhurbaşkanının göreve başlarken and içmesi, ülkemizde 1924 Anayasasından bu yana yerleşmiş bir gelenektir. Cumhurbaşkanının andı, onun yürürlükteki anayasa düzeni ile hukuk devleti ve demokrasi ilkelerine bağlı kalmak istek ve iradesinin sembolik bir göstergesidir.

Anayasa'nın 103. maddesinde oldukça ayrıntılı bir metin halinde hükme bağlanmış olan Cumhurbaşkanı andı, onu seçmiş olan ve ülkenin tek meşrû temsili organı durumunda ki Türkiye Büyük Millet Meclisi önünde okunur. 1961 Anayasasındakinden biraz farklı olan andın metni şudur:

"Cumhurbaşkanı sıfatıyla, Devletin varlığı ve bağımsızlığını, vatanın ve milletin bölünmez bütünlüğünü, milletin kayıtsız ve şartsız egemenliğini koruyacağıma, Anayasaya, Hukukun üstünlüğüne, demokrasiye, Atatürk İlke ve İnkılâplarına ve Lâik cumhuriyet ilkesine bağlı kalacağıma, milletin huzur ve refahı, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde herkesin insan haklarından ve temel hürriyetlerinden yararlanması ülküsünden ayrılmayacağıma,

---

(21) Aynı yönde bkz. İstanbul teklifleri, s. 40.

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 andıçerim".

Bu metin, belli başlı iki noktada eskisinden farklıdır. Birincisi, 1982 Anayasasının "ideolojik" karakterini yansıtan "Atatürk ilke ve inkılâpları" ibaresine metin içinde yer verilmiş olmasıdır. Bundan anlaşıldığına göre, cumhurbaşkanı sadece Anayasa'nın ve onun dayandığı demokrasi ve hukuk devleti ilkelerinin değil, aynı zamanda Atatürkçülük'ün de bekçisidir. Bunu Anayasa'nın "ideolojik" karakterinin bir yansıması olarak görebiliriz..

İkinci fark, cumhurbaşkanının bağlı kalacağı insan haklarının, kayıtlanmış olmasıdır. 1961 Anayasası ise, herhangi bir kayıtlamaya gitmeksizin "insan hakları"ndan söz etmekteydi. Aslında, "milletin huzur ve refahı, millî dayanışma" gibi öncelikli amaçlar izin verdiği ölçüde insan haklarından yararlanmadan söz edilmesi, Anayasa'nın başka bir "ideolojik" boyutunu göstermektedir.

Ayrıca, metinde yer alan "lâik cumhuriyet ilkesine bağlı kalma" ibaresi bir tekrar niteliğindedir. Çünkü, bundan önce zikredilmiş olan "Anayasaya... bağlı kalma" sözünün bunu da kapsadığı açıktır.

Cumhurbaşkanının andı, ona Anayasa'da açıkça gösterilmiş olan yetkilerinden başka yeni yetkiler vermez. Böylelikle cumhurbaşkanı, göreve başlarken yapmış bulunduğu anda dayanarak, Anayasa'nın kendisine vermediği bir yetkiye kullanamaz. O, içtiği anda bağlılığını, kendisine tanınmış olan anayasal imkânları kullanarak gösterebilir. Esasen, cumhurbaşkanının and içmesi, hukûkî olmaktan çok moral yönü ağır basan bir harekettir (22).

---

(22) Kerse, a.g.e., s. 39.

Öte yandan, cumhurbaşkanı andı herhangi bir müeyyideye de bağlanmış olmadığından, cumhurbaşkanının bağlı kalacağına söz verdiği ilke ve kurallara aykırı davranması durumunda, hukuken ne yapılabileceği akla gelebilir. Bu konuda bir ayırım yapmak gerekir. Konu "işlemler" açısından göz önüne alındığında, karşı imzalı işlemlerin yol açacağı aykırılıklardan bakanlar kurulu sorumlu olur. Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı bir işlem herhangi bir Anayasa kuralına aykırı olursa, o ancak, bu aykırılığın "vatana ihanet" olarak nitelendirilebilmesi halinde sorumlu tutularak görevine ilgili usule göre son verilebilir. Aksi halde, hukuken yapılabilecek bir şey yoktur. Anayasa'ya aykırılık cumhurbaşkanının bir "eylem"inden ileri geliyorsa, bu eylem hükümetin tutumundan ayrılabilirdiği ve "vatana ihanet" sayılabildiği ölçüde cumhurbaşkanının sorumluluğuna yol açar. Cumhurbaşkanının Anayasa kurallarını veya ilkelerini ihlâl eden eylemleri vatana ihanet ölçüsüne varmamakla birlikte sık sık tekerrür ederse, hukuken yapılabilecek tek şey, parlamento ve hükümetin ona karşı kesin tavırlarını kamu oyu önünde açıklığa kavuşturarak onu istifaya zorlamalarıdır.

#### 4. Görev Süresi: Yetkinin Zaman Sınırı

1982 Anayasası 101. maddesiyle, cumhurbaşkanının görev süresini yedi yıl olarak öngörmüştür. 1961 Anayasasında da durum aynıydı. Halbuki 1924 tarihli Cumhuriyet Anayasamıza göre (m. 31), cumhurbaşkanı dört yıllık bir süre için seçilirdi. Bu süre, yasama organının seçim dönemiyle çakıştığından, cumhurbaşkanı bir bakıma meclisle özdeşleşir. Nitekim uygulamada böyle olmuştur.

Yeni Anayasamızın kendisini yerleştirdiği konum ve ona yüklediği işlev, cumhurbaşkanının yasama organından bağımsız ve siyasî güçler karşısında tarafsız olmasını gerektirdiğinden, parlamentarizm kurallarına uyarak görev sürelerinde yaptığı bu farklılaştırma yerindedir.

Cumhurbaşkanının yedi yıllık bir süre için seçilmesi, onun, yetkilerini ancak bu zaman sınırı içinde kullanabileceğini gösterir. Ne var ki, bu kurala rağmen Anayasa'nın 102. maddesi, bu süre dolduğu halde yeni cumhurbaşkanı hâlâ seçilememişse görevdeki cumhurbaşkanının göreve devam etmesini öngörmüştür; bu ise, sürenin fiilen uzaması demektir. Gerçi, cumhurbaşkanının görev süresinin dolmasından otuz gün önce seçime başlanıp otuz gün içinde sonuçlandırılmasının öngörülmüş bulunması karşısında, görevde bu bakımdan bir boşalmanın olamayacağı akla gelebilirse de; Anayasa'nın gösterdiği usul takip edildiği halde cumhurbaşkanının dördüncü oylamada da seçilememesi durumunda TBMM seçimlerinin yenilenmesi yoluna gidileceğinden, yeni Meclisin göreve başladıktan sonra cumhurbaşkanını seçmesine kadar, görevdeki cumhurbaşkanı göreve devam edecektir.

##### 5. Görevin Sona Ermesi

Cumhurbaşkanının görevi çeşitli şekillerde sona erer. Bunların bir kısmı, cumhurbaşkanının iradesinden kaynaklanırken, bir kısmı da onun iradesinin dışında meydana gelir. Bu durumları ayrı ayrı inceleyim.

###### a. Sürenin bitmesi:

Cumhurbaşkanının görevi, normal olarak, Anayasa'nın göstermiş olduğu yedi yıllık görev süresinin bitmesiyle sona erer. Anayasa'nın 102. maddesi, seçilen yeni cumhurbaşkanı göreve başlayıncaya kadar, görev süresi dolan cumhurbaşkanının görevinin devam edeceğini belirtmiştir. Bu hükmün nasıl uygulama imkanı bulabileceğini yukarıda açıkladık. Nitekim, Millî Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonu'nun değişiklik gerekçesi de aynı noktaya dikkat çekmektedir. (23).

---

(23) Bkz. gerekçeli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. s.161-162.



b. Cumhurbaşkanlığı makamının boşalması:

Anayasa'nın 106. maddesi, yeni cumhurbaşkanı seçilmesini gerektiren sebepleri "Cumhurbaşkanlığı makamının boşalması" olarak adlandırmaktadır. Burada sayılan sebeplerden anlaşıldığına göre, bu deyim, cumhurbaşkanının iradesi dahilinde olan veya olmayan sebeplerle, bu görevin sürekli olarak yerine getiril(e)memesi anlamına gelmektedir (24). Anayasa, bunlardan ikisini (ölüm ve çekilme) açıkça belirtmiş, sonra da "veya başka bir sebeple" ibaresine yer vermiş olduğuna göre, akla gelebilecek maddî veya hukukî her türlü olay, eğer görevin sürekli olarak yerine getirilememesine yol açıyorsa, cumhurbaşkanlığı makamının boşalması olarak değerlendirilmek gerekir. Bu bakımdan, cumhurbaşkanının vatana ihanetle suçlanması, görevini yerine getirmesine engel bir hastalığa yakalanması ve böyle bir hastalığın görev süresince devam edeceğinin anlaşılması durumları, cumhurbaşkanlığı makamının boşalması kavramı içinde yer alırlar.

i) Cumhurbaşkanının vatana ihanetle suçlanması

Cumhurbaşkanının vatana ihanetle "suçlandırılma"sının, makamın boşalmasına yol açacağında şüphe yoktur. Yani bu durumda cumhurbaşkanının görevi sona erer. Ne var ki, doktrinde, 195. maddeye uygun olarak vatana ihanetle suçlanan cumhurbaşkanının ancak Yüce Divan tarafından mahkum edilmesi halinde, görevinin sona ereceği görüşü yaygındır (25).

(24) Aynı yönde Kerse, a.g.e., s. 55.

(25) Bkz. İlhan Arsel, Türk Anayasa Hukukunun Umumî Esasları, I. kitap, Ankara 1965, s. 370: Yazar, burada bir geçici boşalma durumunun var olduğunu belirtmektedir. Öte yandan Kerse'nin bu konudaki görüşü pek açık olmamakla birlikte, onun da suçlanmayı geçici boşalma sebebi kabul ettiği, dolayısıyla görevin kesin olarak sona ermesinin mahkûmiyet halinde gerçekleşeceği kanaatinde olduğu anlaşılmaktadır: s. 55-56, d.n.(14). Aynı görüş A. Şeref Gözübüyük, Anayasa Hukuku, Ankara 1986, s. 216.

Kanaatimizce, Anayasa'nın 105. maddesinde düzenlenmiş bulunan cumhurbaşkanının TBMM'nce suçlanması, bunu takip edecek olan yargılamaya da esas teşkil etmesi bakımından ceza sorumluluğu sürecini harekete geçirmeye yönelik ise de; maddenin bir de suçlanmayla gerçekleşen siyasi sorumluluk yönü vardır. Yani, daha sonraki ceza yargılamasının sonucu ne olursa olsun, TBMM tarafından 105. maddenin üçüncü fıkrasına uygun olarak suçlanan cumhurbaşkanının görevi sona erer(26). Esasen, bu madde cezayargılamasını düzenlememekte ve sadece siyasi sürecin işleyişini göstermesi bakımından, temelde cumhurbaşkanının siyasi sorumluluğunu tanzime yönelik bulunmaktadır. Siyasi sorumluluk ise, görevin sona ermesiyle gerçekleşir.

ii) Görevin yerine getirilmesine engel bir hastalığa yakalanma

Anayasa'da böyle bir ihtimalden söz edilmemiştir. Ne var ki, bu özellikteki bir hastalık, cumhurbaşkanının görevini yerine getirmesine sürekli olarak engel olacağı için, cumhurbaşkanlığı makamının boşaldığını kabul etmek zorundayız (27). Çünkü, bu makamda, görevi yerine getirmesi imkânsız hale gelmiş bir kişinin kalması anlamsızdır. Yetkileri fiilen devamlı olarak kullanılamayacaksa, görevlisi olmayan bir görev söz konusu demektir.

Ne var ki, cumhurbaşkanının bu nitelikte bir hastalığa yakalandığına nasıl karar verileceği hususu Anayasamızda gösterilmemiştir. 1961 Anayasası döneminde de aynı sorun varitti ve doktrinde bu konuda birlik yoktu. Bir görüşe göre, cumhurbaşkanının görev yapamaz hale geldiğine

---

(26) Aynı yönde bkz. Özbudun (1986), s. 289; Sulhi Dönmezer-Sahir Erman, Nazarî ve Tatbikî Ceza Hukuku, 9. b., İstanbul 1985, c.1, s. 243-244.

(27) Arsel, a.g.e., s. 370; Kerse, a.g.e., s. 57; Gözübüyük, a.g.e., s. 216.

karar vermeye Anayasa Mahkemesi yetkili olmalıdır (28). Başka bir görüş, cumhurbaşkanının hastalığı konusunda, hükümetin teşebbüsü üzerin Türkiye Büyük Millet Meclisinin bir karar vermesinin uygun olacağı yolundadır (29).

1961 Anayasası döneminde, cumhurbaşkanı Cemal Gürsel'in ölümüne yol açan hastalığı dolayısıyla, Ankara Hastahanesi Sağlık Kurulu üyelerinin de içinde yer aldıkları Gülhane Askerî Tıp Akademisi Müşterek Sağlık Kurulunun, cumhurbaşkanının görevini yerine getirmeye devam etmesinin tıbben imkânsız hale geldiğine ilişkin raporu Başbakanlıkça bir tezkereyle TBMM Genel Kurulu'na sunulmuş ve böylece cumhurbaşkanlığı makamının boşaldığı kabul edilerek yeni cumhurbaşkanı seçimine geçilmişti(30). Bu uygulama, iki bakımdan eleştirilmiştir. İlk olarak, söz konusu hastalık hakkında rapor veren organın mevzuatla öngörülmemiş ve dolayısıyla yürütmenin bir kararıyla teşkil edilmiş olması sakıncalı görülmüştür. Halbuki, bu görev bir kanunla Adli Tıp Kurumuna verilmeli ve o da kararını vermeden önce, daha geniş bir bilirkişi kurulunun görüşünü almalıdır. İkinci eleştirilen nokta, Sağlık Kurulunun raporunun Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce karara bağlanmayıp, Başbakanlığın bununla ilgili tezkereindeki varsayıma atıfla yetinilmiş olmasıdır. Doğrusu ise, önce TBMM tarafından makamın boşaldığı yolunda bir karar alınması ve sonra da yeni cumhurbaşkanı seçimine geçilmesi idi (31).

Bu eleştirinin, kanunî düzenleme yokluğuna ilişkin kısmı doğru olmakla birlikte, cumhurbaşkanlığı makamının boşaldığının tespitinin TBMM'nce yapılması gerektiği görüşünü doğru bulmuyoruz. Aynı sorun 1982 Anayasası açısından da geçerliliğini koruduğu için, konunun pozitif

---

(28) Arsel , a.g.e., s. 372.

(29) Kerse, a.g.e., s. 59.

(30) Kerse, a.g.e., s. 59-64.

(31) Bu eleştiriler için bkz. Kerse, a.g.e., s. 63-64.

bir düzenlemeye kavuşturulması elbette gereklidir. Ne var ki, bugünkü halde de pratik bir çözüme ihtiyaç duyulabilir. Kanaatimizce, hastalık sebebiyle cumhurbaşkanının görevini yapamaz hale geldiğine karar verme yetkisi Anayasa Mahkemesi'ne ait olmalıdır. Böyle bir çözüm, kişi ve organların yetersizlikleri hakkında karar vermeye yetkili merciin yargı yerleri olduğunu kabul eden hukuk sistemimizin genel yapısına uygundur. Buna göre, bu kabül bir durum ortaya çıktığında, Başbakanlık bunu Anayasa Mahkemesi'ne bildirerek bu hususta bir karar vermesini istemeli ve yüksek mahkeme de Adli Tıp kurumunun görüşünü aldıktan sonra bir karar vermelidir.

iii) Görev süresince devam edecek olan hastalığa yakalanma

Cumhurbaşkanının yakalandığı ve görevini yapmasını engelleyen hastalığın görev süresince devam edeceğinin sabit olması durumunda da, yukarıdaki gibi düşünmek gerekir. Çünkü, bu halde de, cumhurbaşkanlığı görevinin "sürekli" olarak yerine getirilememesi söz konusudur. Bunun için, bu gibi durumlarda, cumhurbaşkanının görevinin sona erdiği, Anayasa'nın deyişiyle makamın boşaldığı kabul edilmelidir (32).

Cumhurbaşkanının görevinin sona ermesiyle ilgili olarak akla gelebilecek bir ihtimal de, onun seçilebilmek için gerekli şartları yitirmesi halidir. Daha önce açıkladığımız gibi, Anayasa'nın 101. maddesine göre, bir kimşenin cumhurbaşkanı seçilebilmesi için, milletvekili yeterliğine sahip olması gerekir. Cumhurbaşkanı, görev esnasında, 76. maddede sayılan mahkûmiyetlerden birine çarptırılırsa, teorik olarak, bu şekilde seçilme yeterliğini kaybeden cumhurbaşkanının görevinin sona ermesi gerekir. Ne var ki, böyle bir durumun fiilen gerçekleşmesine imkân

---

(32) Arsel, a.g.e., s. 371.

olmadığını sanıyoruz. Çünkü, mahkûmiyet, ancak bir ceza koşturmasının sonunda ortaya çıkabilir. Halbuki, Anayasa'nın 105. maddesine göre, cumhurbaşkanı sadece "vatan ihanet" halinde koşturulabileceğinden, onun başka bir şekilde ceza mahkûmiyetine çarptırılması -görevi devam ettiği sürece- mümkün değildir. Bu konuyu, cumhurbaşkanının sorumluluğu bahsinde daha ayrıntılı olarak ele alacağız. Burada, kısaca şunu söylemekle yetinelim: Cumhurbaşkanının seçilme yeterliğini kaybetmesi suretiyle görevinin sona ermesi, fiilen gerçekleşemez.

#### 6. Görevin Sona Ermesinin Sonuçları

Cumhurbaşkanının görevinin sona ermesinin bazı sonuçları vardır.

Her şeyden önce, görevi sona eren cumhurbaşkanının yerine yenisinin seçilmesi gerekecektir. Anayasa'nın 102. maddesine göre, cumhurbaşkanının görev süresinin dolmasından otuz gün önce veya cumhurbaşkanlığı makamının boşalmasından on gün sonra cumhurbaşkanı seçimine başlanmalı ve seçim işlemi otuz gün içinde sonuçlandırılmalıdır. Eğer Türkiye Büyük Millet Meclisi toplanık değilse, hemen toplantıya çağrılır.

Daha önce üzerinde durduğumuz gibi, Anayasa bu seçim mekanizmasını oldukça titiz bir biçimde ve adeta bir mühendis yaklaşımıyla düzenlemiştir. Bu düzenlemede iki nokta dikkat çekmektedir. Birisi, yasama organının cumhurbaşkanını mutlaka seçmesini sağlamak endişesidir. Bunun için, hem oylama turları ve seçilebilme sayıları dikkatle belirlenmiş, hem de cumhurbaşkanının seçilememesi ihtimali bir otomatik fesih (infisah) tehdidiyle müeyyidendirilmiştir. Anayasa'nın 102. maddesinde öngörölmüş bulunan seçim yönteminin dikkati çeken ikinci özelliği, seçimin belirli bir süre içinde tamamlanmasını şart koşturmasıdır. Kısaca, hem cumhurbaşkanının mutlaka seçilmesi, hem de bu işin belirli bir süre içinde yapılması istenmiştir.

İkinci sonuç, seçilen yeni cumhurbaşkanının göreve başlamasına kadar, görevi sona eren cumhurbaşkanının göreve devam etmesidir. Bu durumun, ancak, cumhurbaşkanının seçilememesi üzerine TBMM'nin infisahı halinde ortaya çıkabileceğine daha önce işaret etmiştik (33).

Cumhurbaşkanının görevinin sona ermesinin üçüncü sonucu, görevi sona eren cumhurbaşkanının yeni cumhurbaşkanlığı seçimine katılamamasıdır (m. 101/3).

Dördüncü olarak, Anayasa'nın 106. maddesine göre, sürenin bitmesi dışında bir sebeple görevin sona ermesi (cumhurbaşkanlığı makamının boşalması) durumunda, yeni cumhurbaşkanı seçilinceye kadar, bu göreve Türkiye Büyük Millet Meclisi başkanı vekâlet eder. Bu konuyu, bir sonraki başlıkta ele alacağız.

Son olarak belirtilmesi gereken bir nokta da, cumhurbaşkanlığı makamının boşalması üzerine seçilen yeni cumhurbaşkanının görev süresinin ne olacağıdır. Cumhurbaşkanlığı makamının boşalması, görev süresinin bitmesi dışındaki sebepler yüzünden meydana geleceğinden, önceki cumhurbaşkanlığının görev süresi henüz tamamlanmamış demektir. Bu durumda, yeni cumhurbaşkanının kalan süre için mi, yoksa yedi yıl için mi görev yapacağı, ilk bakışta tartışılabilir gibi görünmektedir. Ne var ki Anayasa'nın cumhurbaşkanının yedi yıllık bir süre için seçileceğini öngören 101. maddesi açıktır. Bu kurala, şu veya bu sebeple bir istisna getirilmemiş olması karşısında, cumhurbaşkanlığı makamının boşalması üzerine seçilen cumhurbaşkanının görev süresinin de yedi yıl (tam süre) olduğu şüphesizdir (34). Esasen, böyle bir tereddüt, 1924 Anayasası döneminden hatırdaki kalmış olsa gerektir. Çünkü, o Anayasa'ya göre, cumhurbaşkanı bir seçim dönemi için seçilir

---

(33) Bkz. Yuk. s. 47.

(34) Aynı yönde Arsel, a.g.e., s. 372; Kerse, a.g.e., s. 71.

ve görevi de yeni cumhurbaşkanının seçilmesine kadar devam ederdi (m.31). Bundan dolayı, 1924 Anayasası uygulamasında, cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir sebeple boşalması halinde, yeni seçilen cumhurbaşkanı, öncekinden geriye kalan süreyi tamamlamak üzere görev yapıyordu(35).

### 7. Cumhurbaşkanına Vekâlet

Cumhuriyet anayasalarımızın öteden beri öngördükleri cumhurbaşkanlığı vekâleti kurumu, cumhurbaşkanının görevlerinin herhangi bir şekilde aksamasını önlemeye yöneliktir. Bu görevlerin aksaması ihtimali iki durumda ortaya çıkar; ya cumhurbaşkanı geçici olarak görevinin başından ayrılmak zorunda kalabilir, ya da görevin seçilmiş cumhurbaşkanınca yerine getirilmesi maddî veya hukukî bir sebeple imkânsız hale gelebilir.

Birinci duruma örnek olarak Anayasa, hastalık ve yurt dışına çıkmayı zikretmiştir. Bu iki halde, cumhurbaşkanı geçici olarak görevini yerine getiremeyeceğinden görevin vekâleten yürütülmesi gerekir. Ayrıca, bunlar "gibi sebeplerle" cumhurbaşkanının geçici olarak görevinden ayrılması hallerinde de, ona vekâlet edilmesi, bir Anayasa emridir (m. 106). Doktrinde, cumhurbaşkanının TBMM tarafından vatana ihanetle suçlanması üzerine de, geçici olarak görevden ayrılmanın söz konusu olacağı ileri sürülmüşse de, bu görüşe katılmadığımızı yukarıda açıklamıştık (36). Gerçi, böyle durumlarda da cumhurbaşkanına vekâlet edilmesi gerekir ama, kanaatimizce, bu vekâlet, cumhurbaşkanı görevine dönünceye kadar değil, yeni cumhurbaşkanı seçilinceye kadar sürer.

Anayasa'nın, "Cumhurbaşkanlığı makamının boşalması" deyimiyle ifade ettiği durum ise, görevin devamlı olarak

(35) Kerse, a.g.e., s. 71.

(36) Bkz. yuk. 49.

yerine getirilmesini engelleyen ölüm ve istifa gibi olayları ifade etmektedir. Fakat, 106. madde, bunlara benzer durumlarda da, yeni cumhurbaşkanı seçilinceye kadar görev ve vekâlet edilmesini öngörmüş bulunduğu göre, bunların neler olabilecekleri üstünde durmak gerekir. Hatırlanacağı gibi, biz bu durumları, cumhurbaşkanının vatana ihanetle suçlanması ve görevini yerine getirmesine engel olan sürekli veya görev süresince devam edecek bir hastalığa yakalanması olarak belirtmiştik (37). Bu sebeple, önceki açıklamalarımıza atıfta bulunmakla yetiniyoruz.

a. Cumhurbaşkanı Vekili:

Cumhurbaşkanına vekâlet edilmesini gerektiren durumlarda, bu görevi kimin yapacağı Anayasa'nın 106. maddesinde gösterilmiştir. Buna göre, yukarıda saydığımız hallerde cumhurbaşkanına, Türkiye Büyük Millet Meclisi başkanı vekâlet edecektir. Vekâlet, birinci durumda, cumhurbaşkanı görevinin başına dönüncüye, ikinci durumda ise yeni cumhurbaşkanı seçilinceye kadar sürecektir.

1982 Anayasasıyla tek meclis sistemine dönmüş bulunduğumuzdan, Anayasa koyucu, cumhurbaşkanına hangi meclisin başkanının vekâlet etmesinin uygun olacağı gibi bir tercih sorunuyla karşı karşıya kalmamıştır. Ancak yine de, bir noktaya işaret etmekte yarar görüyoruz. 1961 Anayasası döneminde, cumhurbaşkanına Cumhuriyet Senatosu başkanının vekâlet etmesinin öngörülme sebepleri arasında gösterilen, cumhurbaşkanı ile senatörler arasında yaş ve tahsil yeterliği yönünden bir özdeşlik bulunmasının gerçek bir sebep olmadığı ortaya çıkmıştır. Nitekim, yeni Anayasa'ya göre, kırk yaşından küçük ve yüksek öğrenim yapmamış olan bir Meclis başkanı, gerektiğinde cumhurbaşkanlığı vekâleti görevini yapabilir.

---

(37) Bkz. yuk. s. 48-50.



**b. Vekâletin kapsamı:**

Önce, "vekâlet" kavramı üzerinde kısaca durmak uygun olur. Bilindiği gibi, vekâlet esas itibariyle bir özel hukuk kurumudur. Özel hukukta vekâlet, kendisine vekâlet veren kişinin haklarını, onun adına ve vekâletin kapsamı ölçüsünde kullanmayı ifade eder, Yani, her halükârda başkasına vekâlet edilir ve bu görev, vekilin yetkilendirdiği ölçüde yerine getirilir. Vekil, vekâleti yerine getirirken, vekâlet verenin (müvekkil) emir ve talimatlarına göre hareket eder.

Devlet hukukunda, bu anlamda bir vekâletten söz edilemeyeceği açıktır. Çünkü, devlet hukuku alanında, bir kişiye vekâlet edilmesi söz konusu olsa bile, bu sadece bir görünüşten ibarettir. Vekil, görünüşte vekâlet ettiği kişinin "zâtî" haklarını değil, o makama tanınmış yetkileri kullanır. Dolayısıyla, gerçek anlamda bir "müvekkil"den bahsedilemeyeceğinden, ondan emir ve talimat alınması da söz konusu değildir. Bunun böyle olması da tabiidir; çünkü, devlet hukukunda yetkiler aslen var sayılamaz, yetkiler Anayasa ve kanunlarla tanınır. Bu sebeple, devlet hukukunda hiç bir görevli, kendisine tanınmış bulunan devlet yetkilerini vekâlet sözleşmesi ile bir başkasına devredemez (38). Bu alanda söz konusu olan, belli bir kamu makamına anayasa veya kanunlarla tanınmış olan yetkilerin, geçici bir süre için, yine mevzuatla belirlenmiş özellikleri taşıyan bir kişi tarafından kullanılması, yani bir geçici görevlilik durumudur.

Bu çerçevede, eğer görevlisi bulunmayan bir kamu makamına "vekâlet" ediliyor, yani bu makamda bir kişi geçici görevli olarak bulunuyorsa, bu görevli o makamın bütün yetkilerini esas itibariyle kullanabilir (39). Buna

---

(38) Karamustafaoğlu, a.g.e., s. 215.

(39) Lütfi Duran, İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul.1982, s. 403.

karşılık, esas görevlisi bulunan bir göreve, onun geçici olarak görevinden ayrılması dolayısıyla geçici görevli bakıyorsa, bu takdirde geçici görevli, sadece bekletilemeyecek günlük işleri yapabilir (40). Aksi halde, yani geçici görevlinin uzun vadeli işler yapması durumunda, yetkisini zaman bakımından ayılır demektir (41).

Konuyu, cumhurbaşkanı vekilliği açısından ele alırken, iki durumu birbirinden ayırmak yerinde olur. Anayasanın 106. maddesinde belirtilmiş bulunan cumhurbaşkanlığı makamının boşalması halinde, görevlisi bulunmayan bir kamu görevinin var olduğu söylenebilir. Bu durumda, cumhurbaşkanı "vekil"inin, cumhurbaşkanına tanınmış bulunan bütün yetkileri kullanabileceği kabul edilmelidir. Cumhurbaşkanı, hastalık veya yurt dışına çıkma gibi bir sebepten dolayı görevinden ayrılmış ise, o görevine dönüşüne kadar, geçici görevli, bu görevi kısıtlı olarak yapacak ve özellikle uzun vadeli sonuçlar doğuracak işlemler yapmaktan kaçınacaktır.

Ne var ki, bu teorik mülâhazaların 1982 Anayasası açısından geçerli olduğuna güvenle karar vermek zordur. Çünkü, Anayasa'nın 106. maddesi, "vekil"in "Cumhurbaşkanına ait yetkileri" kullanacağını belirtmiş ve bu hususta, yukarıda yaptığımız türden ikili bir ayrıma gitmemiştir. Bu düzenleme karşısında, cumhurbaşkanına "vekâlet" eden Meclis başkanının, hiçbir ayrıma gitmeksizin, cumhurbaşkanının bütün anayasal yetkilerini kullanabileceği sonucuna varılabilir; buna hukukî bir engel yoktur (42).

Hukukî durum böyle olmakla beraber, siyasî gerçeklikte cumhurbaşkanı vekilinin ihtiyatlı davranması gerektiğini belirtmeliyiz. Nitekim, başka bazı ülkelerde cum-

(40) Duran, a.g.e., s. 403

(41) Yıldızhan Yayla, İdare Hukuku, İstanbul 1985, s. 91

(42) Anayasa'nın 106. maddesinin gerekçesinde de, vekilin, cumhurbaşkanına ait "bütün yetkileri" kullanacağı belirtilmektedir. Bkz. gerekçeli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, s. 167.

hurbaşkanlığı geçici görevlisinin yetkileri ya anayasay-  
la sınırlanmış, ya da uygulamada bu yoldaki görüşler s-  
tn gelmiştir. Pozitif hukuk bakımından sınırlamaya bir  
rnek olarak, 1958 Fransız Anayasasını zikredebiliriz.  
Bu Anayasa'nın 7. maddesinin dördüncü fıkrasına göre, ge-  
rektiğinde cumhurbaşkanının görevini geçici olarak yeri-  
ne getirecek olan Senato başkanı, referandum (m.11) ve  
fesih (m. 12) yetkilerini kullanamaz. Öte yandan İngil-  
tere'de, hükümdara vekâlet eden kişinin, onun kişisel  
yetkilerini kullanamayacağı, örneğin parlamentoyu fesh-  
edemeyeceği kabul edilmektedir (43). Bunun gibi, İtalya'da  
da cumhurbaşkanı vekilinin "olağan idarî yetkileri" kul-  
lanmakla yetinmesi gerektiği görüşü hakimdir (44).

Bu bakımdan, Anayasamızın cumhurbaşkanı vekilini  
tam yetkili kılan hükmünün, uygulamada bazı sorunlar ya-  
ratması ihtimali vardır. Her Şeyden önce, cumhurbaşkanı-  
na vekâlet etmek durumundaki Meclis başkanı, cumhurbaşka-  
nının bazı temel özelliklerini taşımamaktadır. Cumhurbaş-  
kanı devletin ve milletin birliğini temsil eder, siyasi  
partiler karşısında tarafsızdır. Halbuki, geçici görevli  
tarafsız, partiler üstü bir kişi olmayıp, bir partinin  
Üyesi durumundadır. Böyle bir kişinin, cumhurbaşkanına  
ait bulunan bazı kritik yetkileri (söz gelişi, fesih yet-  
kisini) kullanması sakıncalar yaratabilir (45). Ayrıca,  
vekilin fesih yetkisini kullanmak istemesi halinde, yet-  
kinin kullanılış usulüyle ilgili bazı işlemleri yapması  
maddi bakımdan imknsızdır. nkn, 116. maddeye göre, cum-  
hurbaşkanı fesh-e karar vermeden önce TBMM başkanına danış-  
mak zorundadır. Cumhurbaşkanına Meclis başkanının vekâlet  
ettiği durumlarda, bu Őartın yerine getirilmesine imkân  
olmadığı açıktır. Halbuki, cumhurbaşkanı 116. maddeye g-  
re Meclis başkanından aldığı görüşle bağlı olmamakla be-

(43) S.A. de Smith, Constitutional and Administrative Law, 2.b.,  
Londra 1973, s. 112. İşaret eden Karamustafaoğlu, a.g.e., s.215.

(44) Kerse, a.g.e., s. 67.

(45) Karamustafaoğlu, a.g.e., s. 215-216.

raber, bu danışmayı yapması zorunludur. Bu durumda, cumhurbaşkanı vekilinin fesih yetkisini kullanabileceğini kabul etmek, Meclis başkanının kendi kendisine "danışarak", yani tek başına yasama organını feshedebileceğini kabul etmek demektir. Burada, tipik bir "görev ve rol çatışması" söz konusudur (46).

Cumhurbaşkanına vekâlet eden Meclis başkanının yetkisini, Anayasa'nın öngörmüş bulunduğu bir başka fesih türü (m. 102: otomatik fesih-infisah) açısından da incelemek gerekiyor. Hatırlanacağı gibi, 102. maddenin öngördüğü usule uyulduğu halde otuz gün içinde cumhurbaşkanı seçilememişse, Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimleri derhal yenilenir. Burada yenileme kararını kimin vereceği belirtilmemiştir. Ne var ki, otomatik fesihte bir karar verme durumu söz konusu olmadığından, burada olsa olsa, meclisin infisahının duyurulmasına ihtiyaç vardır. Bunun da, cumhurbaşkanı tarafından yapılması, kanaatimizce en uygun yoldur. Ancak, cumhurbaşkanı seçimi "Cumhurbaşkanlığı makamının boşalması" dolayısıyla yapılıyorsa, seçim esnasında görevde cumhurbaşkanı vekili bulunacağından, Meclis'in infisahını onun duyurması gerekecektir. Bu işlem, onu yapana bir karar ve takdir yetkisi vermediğinden, cumhurbaşkanı vekili tarafından yapılmasının sakıncası yoktur (47).

Bu konuda son olarak, cumhurbaşkanının bazı yetkilerinin, mahiyetleri icabı bizzat cumhurbaşkanınca kullanılmaları, gereğine işaret etmeliyiz. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin açılış konuşmasını yapmak, başbakanı atamak ve istifasını kabul etmek yetkileri böyledir. Ayrıca, yüksek yargı organlarının belli sayıdaki üyeleri, bizzat cumhurbaşkanınca atanmalıdır. Nihayet, Devlet Denetleme Kurulu'nun üyelerinin ve başkanının atanması da, cumhurbaş-

(46) Karamustafaoğlu, a.g.e., s. 216.

(47) Aynı yönde Soysal (1986), s. 313. Meclisin infisahının cumhurbaşkanınca "açıklanması" görüşü için bkz. İstanbul teklifleri, s. 31-32.

kani vekilinin yapmaması gereken bir iştir. Anayasa her ne kadar cumhurbaşkanı vekilinin "Cumhurbaşkanına ait yetkileri" kullanacağını belirtmişse de; geçici görevli, belli bir zamanda cumhurbaşkanı bulunan kişinin takdirine doğrudan doğruya bağlı bulunan kararları almamalıdır.

### III. CUMHURBAŞKANININ YETKİLERİ

1982 Anayasasının, sistemin parlamenter niteliğini değiştirecek boyutlara varmamakla birlikte, cumhurbaşkanına önemli yetkiler verdiğini birinci bölümde açıklamıştık. Gerçekten, Anayasa'nın 104. maddesi cumhurbaşkanının yetkilerini oldukça ayrıntılı bir biçimde göstermiştir. Bu bir yandan cumhurbaşkanının yetkilerinin artırılmış olduğunu, bir yandan da, yetkilerin bir liste halinde ve gruplandırılmış olarak gösterilmesi yoluyla cumhurbaşkanının "yetkileri Anayasayla en iyi tanımlanmış organ" durumuna getirilmek istendiğini ifade eder (48). Bu yetkiler aracılığıyla cumhurbaşkanı, aynı maddenin birinci fıkrasında belirtilen, "Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetme" görevini yerine getirecektir.

Cumhurbaşkanının yetkilerini Anayasa'daki üçlü sınıflandırmaya uygun olarak ele alacağız. Buna göre, söz konusu yetkiler, yasamayla ilgili olanlar, yürütmeye ilgili olanlar ve yargı ile ilgili olanlar şeklindeki sırayla incelenebilir.

#### 1. Yasamayla İlgili Yetkiler

a. Türkiye Büyük Millet Meclisinin açılış konuşmasını yapmak

Anayasa'nın 104. maddesine göre, cumhurbaşkanı gerekli gördüğü takdirde, yasama yılının ilk günü (1 Eylül-Any. m. 93/1) Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde açılış ko-

---

(48) Soysal (1986). s.316.

nuşmasını yapar. Bu, 1961 Anayasasına göre yeni, bir önceki Anayasa'ya göre ise benzer bir hükümdür. Fakat, 1982 Anayasasından bir ölçüde farklıdır. İlk olarak, yeni Anayamız, eskisinden farklı olarak, Meclisin açış konuşmasını yapmak konusunda cumhurbaşkanına bir takdir yetkisi tanımıştır; yani, o gerekli görürse böyle bir konuşma yapacaktır. İkinci fark, 1924 Anayasasının, açış "nutku"-nun cumhurbaşkanınca başbakana da okutturabileceğini öngörmesine karşılık (m. 36); şimdiki Anayasamızın bu konuşmayı cumhurbaşkanının bizzat yapmasını amir bulunmaktadır.

Devlet başkanının yasama organının açılış konuşmasını yapması, parlamenter hükümet sisteminin geleneklerine uygundur. Nitekim İngiltere'de, hükümdar parlamento da yıllık açış konuşmasını yapar. Bu konuşmanın metni hükümet tarafından hazırlanır ve esas olarak hükümetin siyasetinin ana noktalarını dile getirir (49). Ayrıca, 1947 tarihli İtalyan Cumhuriyeti Anayasası (m.87/2) ile 1958 Fransız Cumhuriyeti Anayasası (m. 18) da benzer hükümler taşımaktadırlar. Türkiye'de, 1982 Anayasasına ta-kaddüm eden yıllarda yeni bir Anayasa yapılması yolundaki isteklerin yoğunlaştığı sıralarda ortaya atılmış bulunan bir "Reform Önerisi"nde de aynı yolda bir teklif yer almıştır (50).

Cumhurbaşkanının bu yetkiyi hükümetten bağımsız olarak kullanıp kullanamayacağı hususu Anayasa'da doğrudan doğruya ve açıkça gösterilmiş değildir. Fakat, Anayasa'nın 105. maddesi karşı imza kuralını hükme bağladığına ve bu yetkinin kullanılması açısından bir istisnaya da yer verilmediğine göre, cumhurbaşkanı bu konuda bakanlar ku-

---

(49) Aldıkaçtı (1960), s. 125. 1924 Anayasasının 36. maddesinin yazılış biçimi de, bu yolda yorumlanmaya elverişlidir.

(50) Bkz. Yeni Forum'un önerisi, s. 26.

ruluyla birlikte hareket edecek demektir (51) Gerçi Fransa'nın Beşinci Cumhuriyet Anayasası, cumhurbaşkanının parlamentoya göndereceği mesajların karşı imzadan başışık olduklarını belirtmektedir (m. 19). Ne var ki, 1958 Anayasası sistemi içinde cumhurbaşkanının yeri, bizim hükümet sistemimizdekinden oldukça ileride bulunduğundan, bu düzenleme kendi içinde tutarlıdır.

b. Türkiye Büyük Millet Meclisini toplantıya çağırma

Türkiye Büyük Millet Meclisi, Anayasa'nın 93. maddesine göre, her yıl Eylül ayının ilk günü kendiliğinden toplanır. Bu, Meclisin olağan -dolayısıyla çağrısız- toplantısıdır. Ancak, Meclis'in ara verme veya tatil sırasında da toplanmasına ihtiyaç duyulabilir. Yine 93. maddeye göre (ikinci ve üçüncü fıkra), bu durumda toplanma isteği ya bizzat yasama organının kendi içinden, ya da yürütmeden gelebilir.

Bu ikinci ihtimal, cumhurbaşkanının toplanma çağrısıyla gerçekleşir. Anayasa'nın 104. maddesinde belirtilen yetki bununla ilgilidir. Fakat, 93. maddenin ikinci fıkrasına göre, cumhurbaşkanının çağrısı iki şekilde olabilir. Cumhurbaşkanı bu toplantı çağrısını ya "doğrudan doğruya", yani kendiliğinden yapar, ya da bakanlar kurulunun bu yoldaki isteği üzerine yapar. Bu düzenleme gös-

(51) Aynı yönde Soysal (1986), s. 329-330. Yazar bu sonucu doğrudan doğruya belirtmemekle beraber, cumhurbaşkanının tek başına yapacağını ileri sürdüğü işlemler listesine TBMM'yi açış konuşmasını dahil etmediğinden, bizimle aynı görüşte olduğu anlaşılabilir. Ayrıca, Danışma Meclisi'nce kabul edilen Anayasa Tasarısının 113. maddesinde sayılan tek başına yapılabilecek işlemler arasında Meclisi açış konuşmasına yer verilmemiştir. Bkz. Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, C.10, S. Sayısı 166'ya 4'üncü Ek, TBMM Basımevi, Ankara 1982. Bir yazar, bu işlemin herhangi bir sorumluluk gerektirmemesi dolayısıyla, cumhurbaşkanınca tek başına yapılabileceğini ileri sürmüştür. Bkz. Metin Günday, İdare Hukuku Dersleri-1, Ankara 1984, (teksir), s. 74.

teriyor ki, cumhurbaşkanının TBMM'ni toplantıya çağırma yetkisi, bu ikili ayrıma göre incelenmelidir. Cumhurbaşkanının Meclisi doğrudan doğruya toplantıya çağırma yetkisine sahip kılınmış olması, onun bu durumda tek başına hareket edeceğini göstermektedir; yani burada karar yetkisi cumhurbaşkanındadır. Bu düzenlemeyi, Anayasa'nın 105. maddesinde yer alan karşı imza kuralının bir istisnası olarak görüyoruz. Buna karşılık, bakanlar kurulunun isteği üzerine cumhurbaşkanının TBMM'ni toplantıya çağırmasında durum farklıdır. Burada cumhurbaşkanı bakanlar kuruluyla birlikte hareket etmekte olup, karar yetkisi bakanlar kurulundadır. Dolayısıyla, bu işlem karşı imza kuralına tâbidir (52).

Anayasa'nın 104. maddesinde, cumhurbaşkanının TBMM'ni "gerektiğinde" toplantıya çağıracağı yazılıdır. Bu gereği ya cumhurbaşkanı takdir edecektir, ya da bakanlar kurulunun bu konudaki takdirine uyacaktır. Anayasa'nın 93. maddesinin son fıkrasından anlaşıldığına göre, toplantıya çağırma gereği, Meclisce görüşülmesi gereken bir konunun ortaya çıkmasıdır. Söz gelişi, savaş ilânını gerektiren bir durumun ortaya çıkması (m. 87,92) buna bir örnektir.

c. Kanunları yayımlamak:

Anayasa'nın 104. maddesinde "kanunları yayımlamak" biçiminde ifade edilmiş bulunan yetki, 89. maddenin başlığında "Kanunların Cumhurbaşkanınca yayımlanması" şeklinde yer almıştır. İlkine göre özel nitelikte olan bu hükme göre, cumhurbaşkanı Türkiye Büyük Millet Meclisinin kabul ettiği kanunları on beş gün içinde yayımlar.

(52) Bazı yazarlar, bu konuda herhangi bir ayırım yapmaksızın, cumhurbaşkanının bu yetkiyi tek başına kullanacağını belirtmektedirler. Bkz. Soysal (1986), s. 329; Günday, a.g.e., s. 74; Kemal Dal, Türk Esas Teşkilât Hukuku, Ankara 1986, s. 269. Keza, Cumhurbaşkanının TBMM'yi toplantıya çağırma yetkisini tek başına kullanacağı yetkiler arasında gösteren Danışma Meclisi Anayasa Tasarısı'nda da herhangi bir ayrıma gidilmemiştir. Bkz. d.n.(51) de zikredilen kaynak.



### 1) Yayımla'nın hukuki niteliği

Anayasa'da, kanunların cumhurbaşkanınca yayımlanması "yasama ile ilgili" biçiminde nitelemiştir. Bu değerlendirme, kanunu yayımlama işleminin muhtevasını değil de, onun kanun yapma sürecinin bir devamı olmasını ve bu özelliği dolayısıyla yasama fonksiyonu ile ilgili bulunmasını esas almıştır. Ne var ki, bu niteleme, bu açıklanan bağlantılara dayanmasının ilk bakışta verdiği izlenime rağmen, devlet işlemlerini sınıflandırmada kullanılan ölçütlerden hiç birine tam olarak uymamaktadır. Gerçekten, kanunların yayımlanmasının "yasama ile ilgili" sayılmasının maddi ölçüt açısından doğru olması için, bu işlemin özünün "yasama" niteliğinde olması gerekir. Halbuki, aşağıda açıklayacağımız gibi, kanunların yayımlanması yasama işlevinin dışında bir faaliyettir. Öte yandan, "yasama ile ilgili" nitelemesinin organik ölçüt açısından doğru olması için, kanunların yasama organı tarafından yayımlanması gerekir. Halbuki, bu yetki yürütmenin bir kanadını oluşturan cumhurbaşkanına verilmiştir.

Doktrinde ayrıca, kanunların yayımlanmasının siyasi nitelikte olduğu, çünkü bu işlemin, cumhurbaşkanının yasama ve yürütme organları ile ilişkilerine "taalluk" ettiği de ileri sürülmüştür (53). Bu niteleme gerçi yanlış değildir, ama bizim burada üzerinde durduğumuz konu, söz konusu işlemin "hukukî" niteliğidir. Kaldı ki, siyasi nitelemesi, Anayasa hukuk alanında pek ayırıcı ve öğretici değildir. Çünkü, bu alandaki çoğu devlet işleminin siyasi bir yönü vardır.

Kanunların cumhurbaşkanınca yayımlanması işlemi, gerçekte "idari" niteliktedir. Çünkü, her şeyden önce, bu işlemin "yargılama" niteliğinde olmadığı apaçıktır. Öte yandan, bunun yasama niteliğinde sayılabilmesi için ise,

---

(53) Günday, a.g.e., s. 74. Aynı yönde bkz. Duran, s. 100,102.

cumhurbaşkanının, kanun adlı devlet işleminin oluşumuna (tekemmül) katılması, yani kanun yapma sürecinin onun iradesiyle tamamlanması gerekir. Böyle bir irade ortaklığının var olması ise, cumhurbaşkanının kanunları "onaylama" yetkisine sahip olduğu anlamına gelir. Nitekim, monarşilerde hükümdarların sahip oldukları onaylama yetkisi, kanunun tekemmül etmesi için gerekli bir unsur olup, onun onayından önceki metin "kanun" değil, "kanun tasarısı" niteliğindedir (54). Ne var ki, bu gibi ülkelerde bile, uygulamada devlet başkanları bu konudaki takdirlerini tam bir serbesti içinde kullanamamaktadırlar. Nitekim, İngiltere'de kanunların onaylanması (Royal assent) Tac'ın ayrıcalıklarından (prerogatives-ımtiyaz-ı Şâhâne, hakk-ı Hükümdarî) olmakla beraber, hükümdarın kanunu onaylamayı reddetmesi ciddi anayasa problemlerine yol açabilir(55). Tac'ın, meclislerden geçmiş olan bir tasarıyı onaylamayı reddetme hakkı pratikte ortadan kalkmıştır (56).

Halbuki, Anayasamız ilgili maddede, "Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilen kanunları"nı yayımlanmasından söz etmektedir. Bundan anlaşıldığına göre, yayımlanmak üzere cumhurbaşkanına gönderilen yasama metinleri, parlamento tarafından kabul edilmekle kanun haline gelmiş durumdadırlar. Aksi halde, madde metninde "kanunlar" yerine "kanun tasarıları" denirdi (57). Dolayısıyla, Anayasamız cumhurbaşkanına kanunları onaylama yetkisi tanıamıştır (58). Bu durumda, bir kanunun yayımlanması, onun

(54) Erdoğan Teziç, "Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi", Anayasa Yargısı Sempozyumuna sunduğu tebliğ, Mayıs 1986, s.2.

(55) Geoffrey Marshall-Graeme C. Moodie, Some Problems of the Constitution, 5. b., Londra 1971, s. 39-40.

(56) Dicey, a.g.e., s. 114. Bunun için hükümdar, "...iki meclisten de geçmiş olan bir tasarıyı onaylamalı veya (yanlış olmayan bir deyimle) 'veto' etmemelidir". Bkz. aynı eserin 26. sayfasına.

(57) Erdoğan Teziç, Türkiye'de 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı, İstanbul.1972, s. 139; Kerse, a.g.e., s. 86.

(58) Teziç (1972), s. 139; Özyörük, a.g.e., s. 187. Aksi görüş için bkz. Arsel, a.g.e., s. 375.

tekemmülünü sağlayan (tamamlayıcı) bir unsur değil, sadece kişilere duyurulmasının aracıdır. Yayımlanarak duyurulmuş olmayan bir kanun, usûlüne uygun olarak kabul edilmiş olmak kaydıyla, hukuken vardır, tamamlanmış bir işlemdir, ancak kişiler için bağlayıcı olmaz (59).

Bir görüşe göre, kanunların yayımlanması, "tasarı ve tekliflerin... tam olarak yasalaşıp yürürlüğe girmesi için" gerekli olduğundan, yayımlama hem onaylama hem de "yayımlama" yönü olan bir işlemdir. Yayımlama işlemi, "parlamentodan çıkan metni izmalayarak Resmî Gazeteyle yayımlatmak ve böylece ona yasa ağırlığını vermek" anlamına gelir (60).

Yayımlamanın bir yönüyle kanunu onaylamak anlamına geldiği görüşüne, yukarıda açıkladığımız sebeplerle katılmıyoruz. Ayrıca, böyle bir yaklaşım, cumhurbaşkanının kanunları "mutlak veto" etme yetkisine sahip olması durumunda doğru olur. Halbuki, bizim anayasa sistemimizde cumhurbaşkanının böyle bir yetkisi bulunmamaktadır. Anayasa'nın 89. maddesinde düzenlenmiş olan kanunları geri gönderme yetkisi ise sadece "geciktirici veto" niteliğindedir(61).

Anayasamız kanunların onaylanmasını kabul etmemiş olmakla beraber, "yayımlama" deyiminin, kıta Avrupası hukukundaki "ısdar" (promulgation) ve "yayım" (publication) adlı iki işlemi kapsadığı söylenebilir. Bunlardan birincisi, kanunun yasama organınca kabul edilmiş aslına uygun metin olduğunu tespit eden bir işlemdir. İkincisi ise, kanunun kişilerin bilgisine sunulmak üzere Resmi Gazete'ye

(59) Teziç (1972), s. 138; Sıddık Sami Onar, İdare Hukukunun Umumî Esasları, Cilt 1, 3.b., İstanbul 1966, s. 368; Bülent Daver, "Kanunla İlgili Meseleler", SBED, c. XVI, n. 4(1961, s. 230-231; Metin Kıratlı, Anayasa Yargısında Somut Norm Denetimi, Ankara 1966, s. 137.

(60) Soysal (1986), s. 305, 319.

(61) Aynı görüş, bkz. Arsel, a.g.e., s. 375; Kerse, a.g.e., s. 90-91.

devredilmesi işidir (62). Böylece, "kanunların Cumhurbaşkanınca yayımlanması kavramı, hem hukukî bir işlem hem de maddî bir olayı bir arada ifade etmektedir. Bu bakımdan, gerçekten, ortada iki yönlü bir işlem vardır: fakat, bunlardan hiç birinde, iddia edildiği gibi onaylama söz konusu değildir. İsdarın anlamı, "tespit"i aşarak "tasdik"e varacak ölçüde genişletilemez.

ii) Yayım aracı

Kanunların hangi vasıta ile yayımlanacağı, Anayasa'da açık bir biçimde belirtilmiş değildir. 1961 Anayasası döneminde de durum aynıydı. O zaman kimi yazarlar, Anayasa'nın yönetmelikleri düzenleyen 113. maddesinin gerekçesine dayanarak (63), kimileri de Anayasa'da bu yolda bir varsayım olduğunu ileri sürerek (64), kanunların Resmî Gazete'de yayımlanacağı sonucuna varmışlardı. Ne var ki, bir yazar, aynı Anayasa'nın iptal davası açma süresini düzenleyen 150. maddesinin hükmüne dikkat çekmek suretiyle, kanunların Resmî Gazete'de yayımlanmasının pozitif dayanağını göstermiştir (65). Aynı durum 1982 Anayasası açısından da geçerlidir (66). Nitekim, yeni Anayasa'nın 151. maddesinde şöyle denmektedir.

"Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya iptal davası açma hakkı, iptali istenen kanun(un)... Resmî Gazete'de yayımlanmasından başlayarak altmış gün sonra düşer".

Bu maddenin, teknik bir deyimle söylemek gerekirse, "zâhir" (67) sözünden anlaşıldığına göre, kanunlar Resmî Gazete'de yayımlanmalıdırlar. Nitekim, uygulamada da böyle yapılmaktadır.

(62) Kavramlar için bkz. Teziç, a.g.m., s. 7; Onar, a.g.e., s.368.

(63) Turan Güneş, Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri, Ankara 1965, s.181.

(64) Kıratlı, a.g.e., s. 130.

(65) İşaret eden Teziç, a.g.m., s.5.

(66) İşaret eden Teziç, a.g.m., s.5.

(67) Terim, İslâm hukuku terminolojisinden alınmıştır. Açıkça bir anlam delâlet eden, fakat o anlam için sevk edilmiş olmayan demektir. Bkz. Muhammed Ebu Zehra, İslâm Hukuku Metodolojisi (Fıkıh Usulü), Çev. Abdülkadir Şener, Ankara 1979, s. 105.

## iii) Yayımların süresi

Anayasa'nın ilgili (89.) maddesine göre, "Cumhurbaşkanı.... kanunları onbeş gün içinde yayımlar". Ne var ki, bu sürenin ne zaman başlayacağı belli edilmemiştir.

Bu durumda, sürenin başlangıcına esas olmak üzere iki tarih düşünülebilir. İlk akla gelen, on beş günlük sürenin, kanunun yasama organınca kabul edildiği tarihte başlamasının uygun olacağıdır. Fakat, bu kabul edilirse, meclisin kanunu yayımlamak üzere cumhurbaşkanına geç göndermesi yüzünden, sürenin, cumhurbaşkanının elinde olmayan bir sebeple geçmesi veya azalması ihtimali ortaya çıkar. Böyle bir durumda, ya cumhurbaşkanının Anayasal bir yetkisini kullanması fiilen engellenmiş (68), ya da onun kanunu inceleme süresi haksız olarak daraltılmış olur. Dolayısıyla, on beş günlük sürenin, TBMM'nin kabul ettiği kanunun cumhurbaşkanına ulaştırıldığı andan itibaren başlaması gerekir (69). Esasen, bu süre cumhurbaşkanına tanınmış olduğuna, görevin muhatabı o olduğuna göre, bu görevin yerine getirilme süresi de, işin ona intikal etmesinden sonra başlamalıdır.

Cumhurbaşkanı, bu süre içinde ya kanunu yayımlamak (70) ya da "bir daha görüşülmek üzere" Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri göndermek zorundadır. Cumhurbaşkanı bu yükümlülüğüne uymazsa, yani kanunu süresi içinde yayımlamaz ve geri de göndermezse, kendi yetkisini aşarak yasama yetkisinin yerine getirilmesini engellemek suretiyle Ana-

---

(68) Aynı yönde Arsel, a.g.e., s. 378.

(69) Arsel, a.g.e., s. 378.

(70) Uygulamada, cumhurbaşkanınca imzalanarak Başbakanlığa gönderilen yayın tezkeresinden sonra, kanun Başbakanlık Neşriyat Daire Başkanlığı'nca Resmi Gazete'de yayımlanmaktadır. Bu konuda bkz. Turhan Feyzioğlu, Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Kazaf Murakabesi, Ankara 1951, s. 40 vd.; Daver, a.g.m., s.230; Lütfi Duran, Mevzuat Kroniği, İHF, XXVIII, n. 1(1962), s. 223.

yasa'yı ihlâl etmiş olur (71). Böyle önemli bir ihlâlin sorumluluk gerektireceği açıktır. Cumhurbaşkanı, göreviy-le ilgili olarak yaptığı işlem ve eylemlerden sorumlu olmadığına göre, bu ihlâlden dolayı TBMM'ne karşı bakanlar kurulu sorumlu olur (72). Ayrıca, cumhurbaşkanının yayımlamadığı kanunun yayımlanmasını sağlamak üzere, Fransa'nın II. Cumhuriyet (1848) Anayasasının öngördüğü gibi, Meclis bu yolda bir karar alarak bunu Meclis başkanına (veya bakanlar kuruluna) uygulatabilir (73).

Cumhurbaşkanı, kanunları yayımlamak yetkisini yürütmenin diğer kanadıyla birlikte kullanacaktır; bu, Anayasa'nın 105. maddesindeki genel kuralın gereğidir. Esasen, yayım işi Başbakanlık aracılığıyla gerçekleştiğinden cumhurbaşkanı fiilen böyle bir işbirliği içinde hareket etmek durumundadır. Bu durum, cumhurbaşkanının kanunları yayımlamamasından doğan sorumluluğu bakanlar kuruluna ait olması ile de uyumludur.

ç. Kanunları, tekrar görüşülmek üzere TBMM'ne geri göndermek

Anayasa'nın 89. maddesine göre cumhurbaşkanı, "yayımlanmasını uygun bulmadığı kanunları, bir daha görüşülmek üzere, bu hususta gösterdiği gerekçe ile birlikte aynı süre içinde (yayımlama süresi :on beş gün- M.E.) Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderir". Bu madde cumhurbaşkanına kanunları onaylama yetkisi vermemekle beraber, ona, Meclisi uyarma yetkisi vermektedir (74). Böylece cumhurbaşkanı, yasama organının belli bir kanunu çıkarma iradesini yeniden gözden geçirip, eğer uygun görürse

---

(71) Fransız Kamu hukukçusu Esmein, bu durumun cumhurbaşkanının kişisel sorumluluğunu doğuracağını ve bazı hallerde "vatana ihanet" sayılabileceğini belirtmiştir. Zikreden Arsel, a.g.e., s. 309; Teziç, a.g.m., s. 9, d.n. (1).

(72) Arsel, a.g.e., s. 310,378.

(73) Teziç, a.g.m., s. 9-10; Arsel, a.g.e., s. 310.

(74) Özbudun (1986), s. 264.

kendi kanaatini de göz önünde bulundurmasını isteme imkânına kavuşturulmuştur. Cumhurbaşkanı, TBMM'nin kabul ettiği kanunu niçin "uygun bulmadığı"nı da bu arada belirtecek, yani bu konudaki gerekçesini açıklayacaktır. Gerekçe, yasama organının, tekrar görüşme isteğini ciddi bulması ihtimalini kuvvetlendirir. Gerekçesiz bir geri gönderme ciddi sayılamayacağından, meclis, kanunu tekrar görüşmeden, yayımlanmak üzere Cumhurbaşkanına göndermelidir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi, geri gönderilen kanunu yeniden görüşme isteğini uygun bulduğu halde, yaptığı görüşme sonunda onda değişiklik yapmaya gerek duymayabilir; yani kanunu "aynen kabul" edebilir. Bu takdirde, 89. maddenin üçüncü fıkrasına göre, cumhurbaşkanı kanunu yayımlamak zorundadır. Fakat, Meclis, geri gönderilen kanunda değişiklik (75) yaparsa, aynı hükme göre, cumhurbaşkanının ikinci defa geri gönderme hakkı doğar(76). Ne var ki, burada bir ayırım yapmak gerektiğini sanıyoruz. Eğer, ikinci görüşme sonunda kanunda yapılan değişiklik, cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesinde ifade ettiği görüşler doğrultusunda ise, kanunu ikinci defa geri göndermesinin anlamı yoktur (77). Dolayısıyla, ikinci defa geri gönderme, sadece, yapılan değişikliğin geri gönderme gerekçesindeki görüşlere aykırı veya onları göz önünde bulundurmamış olması halinde mümkündür.

Ne var ki, ikinci görüşme sonunda kanunda yapılan değişikliğin, cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesi doğrultusunda olmasının "aynen kabul" gibi görülmesinin

(75) Anayasa'da "yeni bir değişiklik"ten söz edilmektedir ki, bu yanlış bir söyleyiştir. Çünkü, bir değişikliğin "yeni" olarak nitelendirilebilmesi için, daha önce de bir değişiklik yapılmış olmalıdır. Halbuki, "bir daha" görüşülen metin, henüz değişikliğe uğramamış ilk metindir.

(76) 1961 Anayasasında (m. 93) bu husus tasrih edilmiş olmadığı için, tartışmalara yol açmıştı. Bu konuda bkz. Teziç, a.g.m., s. 10, d. n(1), 12; Özbudun (1986), s. 264-265. Yeni hüküm İstanbul tekliflerine uygundur, bkz. s. 39.

(77) Aynı yönde Teziç, a.g.m., s. 12.

bir sakıncası olduğu ileri sürülmüştür. Bu düşünceye göre, cumhurbaşkanı bu yolla, Anayasa'da öngörülme- yen ka- nun teklif etme yetkisini dolaylı bir biçimde elde ede- bilir. Bu ise, Anayasa'nın, "Hiçbir kimse veya organ kay- nağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz". (m. 6/son cümle) hükmü ile bağdaşmaz (78).

Söz konusu durumda, gerçekten de cumhurbaşkanına ka- nun teklif etmeye benzer bir yetki tanınmış olduğu doğru olmakla beraber; bunun, kaynağını Anayasa'dan almadığını söylemek doğru olmasa gerekir. Ayrıca belirtmeye bile ge- rek yoktur ki, cumhurbaşkanına böyle bir imkânı-dolaylı bir biçimde de olsa- tanıyan 89. madde de, bir Anayasa kuralıdır. Dolayısıyla, iddia edildiği gibi bir bağdaş- mazlık yoktur.

Anayasa'nın 89. maddesinin ikinci fıkrasının son cümlesi, cumhurbaşkanının bütçe kanunlarını geri göndere- meyeceğini belirtmektedir. Bu durumda cumhurbaşkanı, ya- sama organının yayımlanmak üzere kendisine gönderdiği büt- çe kanununu süresi içinde yayımlamaktan başka bir imkâna sahip değildir (79). Bütçe kanunlarının, cumhuriyet döne-

(78) Teziç, a.g.m., s. 13. Yazar, aynı durumun, geçiş dönemindeki Cumhurbaşkanlığı Konseyi bakımından da söz konusu olduğunu be- lirtmektedir. Buna göre, cumhurbaşkanlığına yayımlanmak üzere gönderilen kanunlar hakkında Konsey tarafından yapılan incele- menin geri göndermeye esas olması halinde, bu kurul dolaylı ola- rak kanun teklif etmiş sayılır; bkz. aynı yerde, d. n. (1).

(79) Bir yazar, kanunların cumhurbaşkanınca yayımlanma süresinin bütçe kanunları yönünden geçerli olmaması gerektiğini belirt- miştir. Yazar bu sonuca on beş günlük sürenin geri gönderip göndermeme ile ilgili bir inceleme süresi olduğu düşüncesinden hareketle ve bütçe kanunları yönünden cumhurbaşkanına geri gön- derme yetkisi verilmemiş olmasına dayanarak varmaktadır. Bkz. Nami Çağan, "Anayasa Çerçevesinde Kamu Maliyesinin Parlamenter Kontrolü", Anayasa Yargısı, Ankara 1986, s. 207. Ne var ki, pozitif düzenleme karşısında bu yoruma katılmak zor- dur. Çünkü, 89. madde (f. 2), sadece geri gönderme yönünden bir istisna getirmiş olup, bunu birinci fıkradaki yayım süresi ile ilgili hükme teşmil etmeye imkân yoktur. Dolayısıyla cumhurbaş- kanının, bütçe kanununu, on beş gün içinde olmak kaydıyla iste- diği bir zamanda yayımlamasına herhangi bir Anayasal engel bu- lunmamaktadır.



mi anayasalarımız tarafından, cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisinin dışında tutulmuş olmasının çeşitli sebepleri vardır. Her şeyden önce, bütçe kanunları mali yıl başına kadar yetiştirilmek zorundadırlar ve bundan dolayı özel bir usule bağlanmışlardır (80). Halbuki, cumhurbaşkanının geri göndermesi halinde bütçenin zamanında yetiştirilmesi imkânsız hale gelebilir. İkinci olarak, bütçe kanunları hükümetlerin "temel iş görme aracı"dırlar (81); yani hükümet programının yerine getirilebilmesi, esas olarak bütçe kanunlarına bağlıdır. Bu bakımdan, herhangi bir süre kaydı olmasa bile, cumhurbaşkanının bütçeye müdahale etmesi (geri gönderme suretiyle), onun, ülkenin temel siyasetinden sorumlu olan bakanlar kurulunun işine karışması anlamına gelir ki, bu durum parlamenter rejimin özüne uygun düşmez. Bakanlar kurulu, programının öngördüğü hizmetler için gerekli olan gelirleri toplama ve giderleri yapma imkânına bütçe kanunu sayesinde kavuşur. Son olarak bir tarih olgusuna dikkat çekmek gerekir. Bilindiği gibi, vergilendirme yetkisi, demokrasinin gelişme süreci içinde parlamentoların ilk önce kazandığı yetkilerdendir. Bu tarihi gerçeğinde etkisiyle parlamentolar, bu yetki üstünde çok titiz bir biçimde durmaktadırlar(82). Cumhurbaşkanına bütçe kanunlarını geri göndermek yetkisi tanınmamış olmasında bunun da etkisi vardır.

i) Anayasa değişikliklerinin geri gönderilmesi

Kanunların cumhurbaşkanınca yayımlanması ve geri gönderilmesini düzenleyen 89. maddenin son fıkrası, Anayasa değişikliklerine ilişkin hükümleri saklı tutmuştur. Nitekim Anayasa'nın değişik 175. maddesi "Anayasanın değiştirilmesi"ni ayrıca düzenlemiştir. Bu maddenin üçüncü fıkrasına göre, cumhurbaşkanı Anayasa değişikliklerini de

(80) Çağan, a.g.m., s. 207; Özbudun (1986), s. 264, 171.

(81) Soysal (1986), s. 219.

(82) Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. Nami Çağan, Vergilendirme Yetkisi, İstanbul 1982, s. 13-25.

Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri gönderebilir. Meclis, geri gönderilen değişiklik metnini üçte iki çoğunlukla aynen kabul ederse, cumhurbaşkanı bunu, isterse halk oylamasına sunabilir; aksi halde yayımlamak zorundadır.

Geri gönderme halinde Anayasa değişikliğinin yeniden kabul edilmesi için, ilk görüşme için öngörülen beşte üç çoğunluktan daha kuvvetli bir çoğunluk şartı (üçte iki) aranmaktadır (değişik m.175/3). Bu sebeple, Anayasa değişikliklerini geri gönderme yetkisine "güçleştirici veto" denebilir. Bunun gibi, Anayasa'nın geçici 9. maddesine göre, geçiş döneminde (6 Aralık 1989'a kadar) yapılacak Anayasa değişikliklerinin cumhurbaşkanınca geri gönderilmesi halinde, Meclisin geri gönderilen kanunu aynen kabul edebilmesi için gereken çoğunluk da, ilk görüşme için yeterli görülüne göre daha büyük (dörtte üç) olduğundan, burada da bir "güçleştirici veto" söz konusudur (83). Bunun güçleştiriciliği, bir öncekinden daha fazladır. Hatta bazı durumlarda, bunun fiilen mutlak veto niteliğini kazanması mümkündür. Bu, geri gönderilen değişiklikte yasama organının ısrar edebilmesi için gerekli dörtte üç çoğunluğu bulamaması halinde ortaya çıkar (84). Gerçekten, Mecliste bu boyutta bir uzlaşmanın sağlanması ihtimali oldukça zayıftır.

Anayasa değişikliklerinin cumhurbaşkanınca geri gönderilmesiyle ilgili bazı sorunlar vardır. Her şeyden önce, bu konularda kanunlarla ilgili hükümlerin geçerli olup olmadığı pek açık değildir. Kanunların cumhurbaşkanınca yayımlanmasını düzenleyen 89. maddenin son fıkrası, "Anayasa değişikliklerine ilişkin hükümler(i) saklı" tutarken, ilk bakışta, bu maddede düzenlenen konuların, tamamen ayrı

---

(83) Bkz. Özbudun (1986), s. 125.

(84) Aynı yönde Teziç, a.g.m., s. 15.

olarak Anayasa değişikliğine ilişkin maddede düzenleneceği izlenimi vermektedir. Halbuki Anayasa'nın değişik 175. maddesi -değişiklikten önceki halinde olduğu gibi- Anayasa değişikliklerinin yayımlanma süresi, tekrar görüşülme ve kabul, ve ikinci defa cumhurbaşkanınca geri gönderilme bakımlarından herhangi bir hükme yer vermemiştir. Bu maddenin ikinci fıkrasındaki atıf ise, görüşme ve kabul ile ilgili hükümlerle sınırlı tutulduğundan, bunu Anayasa'nın 89. maddesine değil, 88. maddesine yapılmış kabul etmek gerekir. Bu bakımdan, Anayasa'da bir boşluk olduğu düşünülebilir.

Öte yandan bu problemin çözümü bakımından Anayasa'nın 175. maddesinde (f. 3,4,5,6,7) yer alan ve Anayasa değişikliğine izafeten kullanılan "kanun" kelimesi bir ip ucu olabilir. Buna dayanarak da Anayasa'nın, Anayasa değişikliklerinin, bunlar için aynı maddede öngörölmüş bulunan istisnai düzenlemenin dışındaki bütün konularda kanunlarla ilgili hükümlere tabi olmasını öngördüğü sonucuna varabiliriz. Şu halde, Anayasa değişikliklerinin yayımlanma süresi, tekrar görüşülme ve kabul, ve ikinci defa cumhurbaşkanınca geri gönderilme bakımlarından da kanunlar gibi oldukları anlaşılmaktadır. Aynı durum, geri göndermenin gerekçeli olması bakımından da söz konusudur (85).

#### ii) Geri göndermenin gerekçesi

Anayasa'nın 89. maddesinin ikinci fıkrasında, cumhurbaşkanının yayımlanmasını "uygun bulmadığı" kanunları gerekçeli olarak Meclise geri gönderebileceği belirtilmiştir. Cumhurbaşkanı bu yetkisini kullanırken, Anayasa'nın kendisini "devletin başı" sıfatıyla, "Anayasa'nın uygulanmasını, Devlet orgnlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetmek"le görevli kılmış olmasını (m.104) göz önünde

---

(85) Aynı yönde Özbudun (1986), s. 122.

bulunduracaktır. Dolayısıyla cumhurbaşkanı, açıkça Anayasa'ya aykırı olan veya devletin temel yapısındaki düzen ve uyumu bozacağı açık seçik görünen kanunları, bir daha görüşülmek üzere Meclise geri göndermeye yetkilidir. Cumhurbaşkanının bu yetkisini bazen, ülkenin genel siyasetine ilişkin düşünce ve anlayışlarına göre kullanması gerekli olabilir. Fakat bu durumlarda tarafsızlığını zedeleyecek ve kendisini bir partinin yanında gösterecek bir biçimde davranmaktan kaçınmak zorundadır (86).

Öte yandan, Anayasa'ya aykırılık gerekçesiyle geri göndermede de ihtiyatlı davranmak gerekir. Anayasa'ya aykırılığın bariz olduğu durumlarda cumhurbaşkanının kanunları geri göndermesi onun Anayasal bir görevidir. ama, şüpheli durumlarda, kanunu geri göndermek yerine Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası açmak yolunu tercih etmelidir. Bu, onun hem Anayasa Mahkemesi'ne hem de Meclise saygısının bir gereği sayılmalıdır. Kaldı ki, geri gönderilen kanunda, cumhurbaşkanının gerekçesine uygun değişiklik(ler) yapmadan Meclis kendi metninde ısrar eder ve uygulama da bu yolda süreklilik kazanırsa, cumhurbaşkanının kendi saygınlığı zamanla azalır (87).

Doktrinde, kanunları geri gönderme yetkisinin titizlikle kullanılması ve daha çok iptal davası açma yoluna gidilmesi gerektiği ileri sürülmüştür(88). Bu "titizlik"

---

(86) J.C. Adams-P. Barille, The Government of Republican Italy, Boston, 1962, s. 80. Bir yazar (Kerse, a.g.e., s.94), geri gönderme yetkisinin sadece "devletin yüksek menfaatleri gerektirdiğinde" kullanılması gerektiğini yazmıştır. Bu, özellikle sözü edilen yetki açısından, oldukça kaypak bir deyimdir; sağlıklı bir ölçüt olabileceğini sanmıyoruz.

Öte yandan, bu yetkinin siyasî sebeplerle kullanılmasının parlamenter devlet başkanlığı ile bağdaşmayacağı ifadesini de (Aldıkaçtı, 1973, s. 297), ana metindeki açıklamalarımız doğrultusunda anlamak gerekiyor.

(87) Teziç, a.g.m., s. 17.

(88) Arsel, a.g.e., s. 375-377.

tavsiyesine, yukarıda belirttiğimiz gerekçelerle katılmakla beraber; geri gönderme ile iptal davası açmanın her zaman birbirinin seçeneği olamayacağını da söylemeliyiz. Çünkü, cumhurbaşkanı, Anayasa'ya aykırı olmayan bir kanunu da "uygun bulma"yabilir. Dolayısıyla, böyle bir durumda yapabileceği tek şey, kanunu geri göndermektir.

iii) Geri göndermede karşı imza sorunu

Cumhurbaşkanının kanunları geri gönderme yetkisini düzenleyen 89. maddede, bu yetkinin karşı imza kuralı karşısındaki durumuyla ilgili bir açıklık yoktur. Halbuki, karşı imza kuralını getiren 105. madde, bu kuralın istisnalarının da "belirtil"mesini öngörmüştür. Özel maddesinde böyle bir belirtme (tasrih) yer almadığına göre, pozitif Anayasa hukuku açısından varılabilecek tek sonuç, kanunları geri gönderme yetkisinin de 105. maddedeki genel kurala tabi olduğudur (89).

Ne var ki, doktrinde ileri sürülmüş bulunan ve hepsi de değişik gerekçelere dayandırılan görüşler aksi doğrultudadır. Bunları kısaca gözden geçirmekte yarar var.

Bir görüşe göre, cumhurbaşkanının kanunları geri gönderme yetkisi "herhangi bir sorumluluk içerme"diğinden, tek başına kullanılmalıdır (90). Bu gerekçe doğru olsa

(89) 1961 Anayasası da karşı imzayı genel bir kural olarak öngörmüş olması (m. 98/2) bakımından yeni Anayasaya benzemektedir. Fakat, Anayasa Mahkemesi, cumhurbaşkanının kanunları geri gönderme yetkisini tek başına kullanabileceğine karar vermişti (Bkz. E. 1979/22, K. 1979/45 sayılı ve 18.12.1979 tarihli karar, AMKD, n.17, s.373). Doktrinde de buna uygun görüşler ileri sürülmüş ve aksi halde cumhurbaşkanının bu yetkiyi hükümetin isteklerine göre kullanmak, belki de hiç kullanamamak durumunda kalacağı belirtilmiştir (Bkz. Arsel, a.g.e., s. 379). Aksi görüşte olanlar için bkz. Turan Güneş, "Devlet Başkanı -Meclis Çatışması", SBFD, c. 19, n. 2, (1964) s. 184; Urhan Aldıkaçtı, "1961 Anayasasında Devlet Başkanı Kararnamelerinin imzalanması", MHAD, Yıl 1, n.2 (1968), s. 42-43. Kerse, a.g.e., s. 93; Teziç (1972), s. 140, d. n. (13).

(90) Günday, a.g.e., s. 74.

bile, sadece buna dayanarak bir pozitif hukuk sorunu çözülemez. Kaldı ki, bu yetkinin kullanılmasından herhangi bir sorumluluk doğmayacağı görüşü de doğru değildir. Çünkü, kanunların cumhurbaşkanınca geri gönderilmesi, özellikle gerekçesinin titiz bir biçimde hazırlanmış olmaması durumunda, yasama sürecinin gereksiz yere geciktirilmesi ve dolayısıyla Meclisin yetkisine müdahale edilmesi anlamını taşıyabileceğinden, sorumluluk gerektiren bir işlem durumundadır. Bu, özellikle, yetkinin sık sık kullanılması halinde böyledir. Bu sorumluluğun da bakanlar kurulunca üstlenilmesi gerekir. Cumhurbaşkanının ikide bir kanunları geri göndererek veto yetkisi varmış gibi hareket etmesi müeyyidesiz kalmamalıdır.

Başka bir yazar, karşı imza ile kullanılması halinde geri gönderme yetkisinin bütün anlamını yitireceği görüşündedir. Buna göre, geri gönderme yetkisi cumhurbaşkanına, onun "tarafsız" devlet başkanı sıfatı dolayısıyla verildiğinden, bu yetkinin siyasi bakımdan "tarafalı" olan hükümetle paylaşılması, yetkinin mahiyetine ve amacına uygun düşmez. Çağdaş parlamenter rejim uygulamasında, bir kanunun hükümete rağmen çıkması son derece uzak bir ihtimal olduğundan, hükümetin kendi görüşlerini yansıtan bir kanunun yeniden görüşülmesini uygun göreceğini düşünmek anlamsızdır (91).

Kanaatimizce, cumhurbaşkanının tarafsızlığının zedelenme ihtimali, onun bakanlar kuruluyla birlikte hareket etmesi halinde değil, kendi başına hareket etmesi durumunda ortaya çıkar. Daha önce de belirttiğimiz gibi (92) cumhurbaşkanının görevde bulunduğu süre içinde kuvvetle muhtemeldir ki, birden çok ve değişik hükümetler iktidarda olacağından, onun bakanlar kuruluna bağlı veya onunla

---

(91) Özbudun (1986), s. 283.

(92) Bkz. Yuk. s. 37. Aynı yönde, H.G.R. Greaves, *The British Constitution*, 7.b., Londra 1962, s. 83.

birlikte davranması bu amaca daha iyi hizmet eder. Bu bakımdan, cumhurbaşkanının bağımsız olarak işlem yapması, Anayasa'nın buna açıkça izin vermesi halinde mümkündür.

Öte yandan, hükümete rağmen bir kanunun çıkması tamamiyle ihtimal dışı değildir. Böyle bir durumun gerçekleşmesi halinde, olayın özelliğine göre iptal davası açmak bir çözüm değilse, cumhurbaşkanı kanunu geri gönderebilir.

Nihayet, kanunları geri gönderme yetkisinin karşı imzadan bağışık olduğunu ileri süren Teziç'in bu sonuca nasıl vardığı anlaşılammamaktadır. Yazar, Anayasa'nın 105. maddesinin karşı imza kuralıyla ilgili hükmünü aktardıktan sonra, "Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri arasında, kanunları bir daha görüşülmek üzere geri gönderme yetkisi de öngörüldüğüne göre (m.104/a-4), bunun da cumhurbaşkanının tek başına kullanacağı yetkilerinden olduğu anlaşılmaktadır". (93) demektedir. Görüldüğü gibi, yazar, cumhurbaşkanının 104. maddede sayılan yetkilerini tek başına kullanacağı varsayımına dayanmaktadır. Ne var ki, bu varsayımın hangi pozitif temele dayandığı gösterilmiş değildir. Esasen pozitif durum böyle olsaydı, cumhurbaşkanının işlemleriyle ilgili hemen hemen hiç bir problem kalmazdı.

Fakat aynı yazar, tebliğinin "Sonuç" kısmında çok farklı görüşler belirtmiştir. Burada, kanunları geri gönderme yetkisinin tek başına kullanılmasının parlamenter rejim kurullarına aykırı olduğunu, hatta 1958 Fransız Anayasasının bile bu yetkiyi karşı imza şartına bağlamış olduğunu (94) hatırlatarak, eğer böyle yapılırsa devlet başkanı ile Meclis, hatta bakanlar kurulu arasında bir sürüşme doğabileceğine işaret etmektedir. Ama, aynen katıldığımız bu görüşlerin pozitif düzeyde mi, yoksa olması gereken açısından mı ortaya kondukları pek belli değildir.

(93) Teziç, a.g.m., s. 8., d.n. (1).

(94) Bu Anayasanın, karşı imza kuralını getiren 19. maddesinde sayılan istisnalar arasında, cumhurbaşkanının yeniden görüşmeyi isteme yetkisini düzenleyen 10. maddeye yer verilmemiştir.

Uygulamada cumhurbaşkanı bu yetkisini tek başına kullanmaktadır (95)ki, bunun Anayasa'ya uygun olmadığı kanaatindeyiz.

d. Anayasa değişikliklerini halk oylamasına sunmak

Pozitif Anayasa hukukumuzda ilk defa 1982 Anayasa-sıyla giren halk oylaması yöntemi, bu Anayasanın 104.mad-desinde cumhurbaşkanının bir yetkisi olarak öngörülmüş ve hangi durumda kullanılacağı da 175. maddede gösterilmiştir. Anayasanın, 3361 numaralı ve 17.5.1987 tarihli Kanunla değişik 175. maddesi iki tür halk oylaması öngörmüş-tür. Bu maddenin dördüncü fıkrasına göre, yasama organın-da belli bir kabul nispetinin altında (üye tam sayısının beşte üçü ile üçte ikisi arasında) oy almış olup da cum-hurbaşkanınca geri gönderilmeyen bir Anayasa değişikliği, halk oylamasına sunulmak üzere Resmî Gazetede yayımlanır. Görüldüğü gibi, burada bir mecburî referandum söz konu-sudur; yani, bu durumda cumhurbaşkanının değişikliği halk oylamasına sunup sunmamak konusunda bir takdir yetkisi yoktur. Bu bakımdan, cumhurbaşkanının halk oylaması konu-sundaki yetkisi açısından bu düzenleme önemli değildir.

Anayasa'nın 104. maddesinin cumhurbaşkanına tanı-dığı Anayasa değişikliklerini halk oylamasına sunmak yet-kisi açısından önemli olan, ihtiyarî referandum diyebi-leceğimiz diğer düzenlemedir. Nitekim, 175. maddenin be-şinci fıkrası, Meclisten üçte iki çoğunlukla (300 millet-vekilinin oyuyla) geçmiş olan bir değişikliğin -ister doğrudan doğruya, isterse cumhurbaşkanının iadesi üzeri-ne olsun- halk oylamasına sunulmasını cumhurbaşkanının takdirine bırakmıştır. Arkasında oldukça güçlü bir Mec-lis çoğunluğu bulunan böyle bir Anayasa değişikliğinin otomatik referanduma bağlanmamış olması anlaşılabilir bir durumdur. Yine aynı fıkra hükmüne göre, cumhurbaşkanının

---

(95) Gözübüyük, a.g.e., s. 214.



bu durumda değişikliğe ilişkin kanunu Meclise geri gönderme yetkisi yoktur; eğer gerekli görürse değişiklik metnini halk oylamasına sunacak, aksi halde yürürlüğe girmek üzere Resmî Gazete'de yayımlayacaktır.

Bu iki durumu cumhurbaşkanı açısından şöyle formüle edebiliriz: Yasama organından geçip kendisine gelen Anayasa değişikliği metni üçte ikiden daha düşük (fakat beşte üçten büyük) bir Meclis çoğunluğuyla geçmişse, bunu geri gönderebilir. Aksi halde halk oylamasına sunmak zorundadır. Eğer değişikliğe ilişkin kanun Meclisten üçte iki çoğunlukla (veya daha fazlasıyla) geçmişse, bu ister geri gönderme üzerine olsun, isterse doğrudan doğruya ilk görüşmede böyle olsun, bunu geri gönderemez; ya yürürlüğe girmek ya da halk oylamasına sunulmak üzere Resmî Gazete'de yayımlamak zorundadır.

Halk oylamasına sunmak, sadece değişiklik kanununun bazı maddeleri için de söz konusu olabilir, bu takdirde hangi maddelerin halk oylamasına sunulacağını cumhurbaşkanı tespit edecektir (5. fıkra). Halk oylamasına sunulmayan maddeler Resmî Gazete'de yayımlanıp yürürlüğe girerler. Mecburî referandum için böyle bir ayırım söz konusu değildir; halk oylamasına sunulma zorunluluğu değişiklik kanununun tümü içindir.

Ayrıca, 175. maddenin 7. fıkrasına göre, yasama organı değişikliğe ilişkin kanunu kabul ederken, kanunun halk oylamasına sunulması ihtimalini göz önünde tutarak, birlikte veya ayrı ayrı oylanacak hükümleri belli eder.

Cumhurbaşkanının Anayasa değişikliklerini halk oylamasına sunmak yetkisinin bazı siyasî sonuçları ortaya çıkabilir. Eğer cumhurbaşkanı, Anayasa değişikliğinin muhtevasının şu veya bu yönde olmasına değil de bizatihi değişikliğin yapılmasına karşı çıkmış, Meclis kendi görüşünde ısrar etmiş ve buna karşı cumhurbaşkanı halk oylaması yoluna gitmiş olursa, bu durumda bir siyasî bunalım

doğması ihtimali vardır. Çünkü, böyle bir durumda halk oylamasının sonucunda Anayasa değişikliği kabul edilirse, temel bir sorunda Meclise ve halka ters düşen cumhurbaşkanının, kamu oyunun genel eğilimini dikkate alması ve onun yasama organından yana olduğunun açıkça belli olduğu durumlarda parlamentonun iradesine boyun eğmesi, hem kendisi hem de makamı açısından uygun olur. Esasen Cumhurbaşkanı, referandum yetkisini kullanmak konusunda genel olarak titiz davranmalıdır (96).

Cumhurbaşkanının bu yetkisini tek başına kullanacağına dair doktrinde görüş birliği vardır (97). Anayasa'nın 105. maddesinin karşı imza kuralıyla ilgili kesin hükmü karşısında bu sonuca varmak ilk bakışta kolay olmasa da, çeşitli sebeplerle biz de bu görüşe katılıyoruz. Her şeyden önce, 105. maddenin, istisnaların belirtilmesini öngören hükmünü, kesin belirtme (tasrih) gereği şeklinde a-larsak, bu durumda cumhurbaşkanının hemen hemen hiç bir yetkisini tek başına kullanamayacağını kabul etmek gerekir ki, 1982 Anayasasının böyle bir yoruma elverişli olduğunu sanmıyoruz. Bunun için, belli bir yetkiyle ilgili madde (veya maddeler) de, genel kuraldan ayrılmayı gerektirir şekilde yorumlanmaya elverişli bazı emarelerin bulunması halinde, bu yetkinin -mahiyeti de uygunsa- cumhurbaşkanınca tek başına kullanılacağını kabul edebiliriz. Buna göre, 104. maddede (a-5) cumhurbaşkanının Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları "gerekli gördüğü" takdirde" halk oylamasına sunmaya yetkili olduğunun belirtilmiş olmasını bu yolda bir işaret olarak değerlendirmek mümkündür. Çünkü, burada cumhurbaşkanına bir takdir yetkisi tanınmış olduğu görülüyor. Belirli bir yetkiyi kullanıp kullanmamak konusunda takdir yetkisine sahip kılınmış kişi ise, o yetkinin gerçek sahibi olmalıdır. Ayrıca,

(96) Bu konuda, Beşinci Cumhuriyet Fransa'sındaki uygulamayla ilgili bir değerlendirmeyi de içine alan bir uyarı yazısı için bkz. Mustafa Erdoğan, "Anayasa Değişikliği ve Referandum", Yeni Forum n. 168, 1 Eylül 1986, s. 20-23.

(97) Bkz. Günday, a.g.e., s.74; Soysal(1986), s. 324; Dal, a.g.e., s. 269; Özbudun (1986), s.308-309.

halk oyuna sunma yetkisinin kullanılmasını düzenleyen 175. maddede, yetkinin kullanılmasında bakanlar kurulunun iradesine yer verildiğini gösteren bir delil bulunmamaktadır. Cumhurbaşkanının burada "re'sen" (m.105/2) hareket ettiği anlaşılmaktadır; bakanlar kurulunun veya başbakanın teklifi veya sürecin herhangi bir safhasında buna katılması söz konusu değildir. Dolayısıyla, sonuç olarak, cumhurbaşkanının halk oylamasına başvurmak yetkisini tek başına kullanacağı söylenebilir.

Bu durumda, Anayasa değişikliklerinin halk oylamasına sunulmasından dolayı, hiç bir şekilde cumhurbaşkanının sorumluluğuna gidilemeyecek demektir. Ne var ki, siyaset pratiğinde, yukarıda da belirttiğimiz gibi, halk oylamasının sonucuna göre cumhurbaşkanının çekilmesini gerektiren durumlar ortaya çıkabilir.

Başka bir açıdan, hükümetin bu yetkinin kullanılmasına katılmasına gerek olmadığı da belirtilmelidir. Çünkü, hükümete rağmen bir Anayasa değişikliği parlamentodan geçmişse, bu takdirde bakanlar kurulunun istifa etmesi gerekir. Çünkü, Anayasa değişikliği gibi temel bir meselede, üstelik güçlü bir çoğunlukla (üçte iki) parlamentoda yenik düşen bir hükümet yasama organının güvenini yitirmiş demektir. Dolayısıyla, böyle bir durumda da bakanlar kurulunun cumhurbaşkanıyla birlikte hareket etmesi söz konusu değildir.

Cumhurbaşkanının halk oylamasına başvurmasıyla ilgili olarak son bir noktaya daha dokunmalıyız. Anayasa'nın 79. maddesinin son fıkrasında, halk oylaması işlemlerinin milletvekili seçimlerinde uygulanan hükümlere göre yönetilip denetleneceği belirtilmiştir. Bundan anlaşıldığına göre, bu konuda yetkili organ da aynıdır, yani Yüksek Seçim Kurulu'dur. Öte yandan, Anayasa'nın geçici 8. maddesine göre, "Anayasa ile kabul edilmiş olan ... (bir) Kurum" olan referandumu düzenleyen bir kanunun en geç 6 Aralık 1984 tarihine kadar çıkartılması gerekiyordu. Esasen, bu

konuda ayrı bir kanunî düzenlemeye ihtiyaç vardır(98). Gerçekten, halk oylamasına sunulacak olan Anayasa değişikliğinin Resmî Gazete'de yayımlanmasından sonra yapılacak işlemler, bunların tabi olacakları süre ve usul şartları bir kanunla gösterilmelidir. Ayrıca, yapılacak bir özel düzenlemenin, halk oylamasında genel seçimlerden ayrılmayı gerektiren durumları da gözetmesi gerektiği açıktır. Nitekim, geç kalmış olmakla beraber, bu konuyu düzenleyen bir kanun çıkarılmıştır. Anayasa Değişikliklerinin Halkoyuna Sunulması Hakkında 3376 numaralı Kanun 23.5.1987 tarihinde Mecliste kabul edilerek 28.5.1987'de yayımlanıp yürürlüğe girmiştir. Bu Kanun 298 numaralı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri hakkında kanuna genel bir atıfta bulunduktan sonra (m. 1), bazı farklı hükümler getirmiştir. 3376 numaralı Kanunun 2. maddesine göre, Anayasa değişikliği halk oylaması, değişikliğin Resmî Gazete'de yayımını takip eden yüz yirmi günden sonraki ilk pazar günü yapılır. Propoganda, oylama gününden 7 gün önce başlar (m. 5-a), TBMM'de grubu bulunan partilerle cumhurbaşkanı bu süre içinde propoganda yapabilirler (m. 5-b). Diğer hükümler, çeşitli düzeydeki seçim kurullarının yapması gereken maddî ve teknik işlemlerle ilgilidir (99).

---

(98) Teziç, a.g.e., s. 16.

(99) Daha önce bu konuyla ilgili olarak 3270 sayılı Kanun çıkarılmıştı. Kabul tarihi 28.3.1986 (yayım: 15.4.1986) olan bu Kanun halk oylamasını bütün yönleriyle, ayrı olarak düzenlememişti. 3270 sayılı Kanun, 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun'da çeşitli bakımlardan değişiklikler yapmakta ve bu arada Anayasa değişikliklerinin halk oylamasına sunulmasıyla ilgili bir ek (5.) madde getirmekteydi. Bu madde, halk oylamasında oy kullanmayla ilgili teknik hususlar ve halk oylamasına sunulan değişikliklerle ilgili parlamento içindeki çoğunluk ve azınlık gruplarıyla cumhurbaşkanının görüşünün TRT aracılığıyla açıklanması hakkındaki ilkelerin Yüksek Seçim Kurulu'na, bu kanunda yer alan benzer hükümler göz önünde bulundurularak tespit ve ilân olunacağını öngörüyordu. Bu düzenlemenin, yukarıda sözünü ettiğimiz ihtiyacı gidermeye yeterli olduğu söylenemez. Kaldı ki, kanunla düzenlenmesi gereken bir konunun, bir yönüyle idarî bir organ olan Yüksek Seçim Kurulu'na bırakılmış olması da tartışmaya açıktır.

e. Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası açmak

Anayasa'nın 104. maddesine göre (a-6), cumhurbaşkanı, kanunların, kanun hükmünde kararnamelelerin, Türkiye Büyük Millet Meclisi iç tüzüğü'nün Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası açabilir. Ayrıca, 148. maddesinin birinci fıkrasında, Anayasa değişikliklerine karşı da iptal davası açabileceğini anlıyoruz.

Cumhurbaşkanı, şekil bozukluğu iddiasına dayalı iptal davasını, dava konusu işlemin Resmî Gazete'de yayımlanmasından itibaren on gün (m. 148/2), esas bakımından uygunluğun denetlenmesine ilişkin iptal davasını ise altmış gün içinde (m. 151) açmak zorundadır.

Kanun hükmünde kararnamelerden, sadece olağan dönemlerde çıkarılmış olanlar Anayasa'ya uygunluk denetimine tabidirler. Buna karşılık olağanüstü hal, sıkıyönetim ve savaş durumlarında çıkarılmış olan kanun hükmünde kararnamelere karşı, ne şekil ne de esas yönünden iptal davası açılabilir (m.150). Fakat, bunların Anayasa'ya aykırı oldukları iddiasıyla somut norm denetimi biçiminde Anayasa Mahkemesi önüne getirilmeleri konusunda Anayasa'da herhangi bir hüküm yoktur. Def'i yolunu düzenleyen 152. maddede, 148. madde gibi bir istisna getirmiş olmadığına göre, ilk bakışta pozitif Anayasa hukuku bakımından bunun mümkün olduğu düşünülebilir. Ne var ki, somut norm denetimi sonucu verilmiş Anayasa Mahkemesi kararlarının da genel bir bağlayıcılığa sahip oldukları (m. 153/son) hatırlanınca; iptal davasına imkân verilmeyen yerde, aynı sonucu sağlayan def'i yoluna izin verilmiş olmayacağı anlaşılır (100). Eğer yeni Anayasa, eskisi gibi (1961 Any., m. 152/4), olayla sınırlı (inter partes) karar vermeyi mümkün kılmış olsaydı, bu yorum biçimi doğru olmazdı. Öte yandan, Anayasa Mahkemesi'nin kurulu-

(100) Lütfi Duran, "Türkiye'de Anayasa Yargısının İşlevi ve Konumu", Anayasa Yargısı, Ankara 1984, s.61.

şu ve yargılama usulü hakkında (10.11.1983 tarih ve 2949 sayılı) Kanun'un 19. maddesi de aynı şekilde, olağan dışı dönemlerde çıkarılmış olan kanun hükmünde kararname yönünden Anayasa'ya aykırılık iddiasının mahkemelerde de ileri sürülemeyeceğini belirtmiştir.

Ayrıca belirtmek gerekir ki, Anayasa'ya aykırılıkları ileri sürülemeyecek olan kanun hükmünde kararname-ler, olağan dışı dönemlerde "çıkartılmış" olanlardır (m. 91/5. 121/3, 122/2). Yoksa, olağan dönemde çıkarılmış olan kanun hükmünde kararnamelerin, olağan dışı dönem-lerde Anayasa'ya aykırılık iddiasıyla Anayasa Mahkeme-si önüne getirilmelerine bir engel yoktur.

Cumhurbaşkanının iptal davası açma yetkisinin konu itibariyle kapsamı açısından belirtilmesi gereken bir nokta da, Anayasa'nın geçici 15. maddesi ile işaret edil-en belli bir dönemde (buna kısaca Millî Güvenlik Konse-yi dönemi diyebiliriz) yapılmış bulunan işlemlerin Ana-yasa'ya aykırılığının iddia edilemeyeceğidir (üçüncü fıka-ra). 12 Eylül 1980'den 6 Aralık 1983'e kadar sürmüş olan bu dönemde yapılan işlemler arasında kanunlar, kanun hükmünde kararnameler ve diğer yasama niteliğindeki iş-lemler yer almaktadır. Anayasa'ya aykırılıkları iddia edilemeyecek olan işlemler belirli (sınırlı) bir süre içinde yapılmış olmakla beraber bunlar hakkındaki dene-tim yasağının süresiz tutulmuş olması, bu hükmün "geçici" değil, "daimi" olduğunu göstermektedir (101).

Anayasamızın referandum kurumunu -sadece Anayasa değişiklikleri açısından da olsa- kabul etmiş olmasının yol açması mümkün (belki de muhtemel) bir sorun üstünde de kısaca durmalıyız. Bu sorun, halk oylaması sonucu

---

(101) Aynı yönde Özbudun (1986). s. 329, 359-360. Aksi görüş için bkz. Orhan Aldıkaçtı'nın bir dava dolayısıyla verdiği bilir-kişi raporu, Yeni Gündem, 16-31 Mayıs 1985, "Demokrasilerde" eki, s. 84. Prof. Aldıkaçtı bu görüşünü, daha önce 25-27 Ni-san 1984 tarihinde Ankara'da yapılan "Anayasa Yargısı" sem-pozyumunda ifade etmiştir.

onaylanmış olan bir Anayasa değişikliğine karşı iptal davası açılıp açılmayacağıdır. Kanaatimizce, halk oylamasıyla, hakimiyetin asıl sahibi olan halkın iradesi ortaya çıktığına göre; kaynağını halktan alan bir devlet yetkisini kullanan Anayasa Mahkemesinin (veya başka bir organın), halkın onayladığı bir işlemi denetlemesine imkan yoktur. Esasen, kurulu iktidar durumundaki hiçbir devlet organı, kendisinin anayasal statüsünü belirleyen kurucu iktidarın, yani halkın iradesinden üstün tutulamaz. (102). Nitekim Fransa'da, benzer bir durumda yapılan başvuru üzerine Anayasa Şurası, halk oyunun son sözünü söylediği durumlarda kendisinin yetkisiz olduğuna karar vermiştir (103).

Cumhurbaşkanının iptal davasını açarken karşı imza kuralına uymasının gerekip gerekmediği konusunda Anayasa'da bir açıklık yoktur. Danışma Meclisi'nin hazırladığı Anayasa Tasarısı, bu yetkiyi cumhurbaşkanının tek başına kullanacağını öngörmüştü (104). Doktrindeki görüşler de bu yöndedir (105). Bu görüşlerden sadece birinin gerekçesi belli olup, bu da esas itibarıyla yetkinin niteliği ve parlamenter sistemin işleyiş özelliğine dayanmıştır. Ayrıca, bu yorumu destekleyen ve 1961 Anayasası döneminde verilmiş bir Anayasa Mahkemesi kararına atıfta bulunulmuştur (106).

(102) Aynı yönde Özbudun (1986), s. 133 Aksi görüş için bkz., Yılmaz Aliefendioğlu, "Türk Anayasa Yargısında İptal Davası ve İtiraz Yolu", Anayasa Yargısı, Ankara 1984, s. 111-112.

(103) Olay şuydu: Cumhurbaşkanı de Gaulle, 1962 yılında, cumhurbaşkanının seçim yöntemini değiştirecek olan tasarımı, Anayasa'nın 11. maddesine dayanarak doğrudan doğruya halk oylamasına sunmuş ve böylece parlamentoyu saf dışı bırakmıştı. Halbuki, Anayasa değişikliği, organik kanunlar için öngörülmüş olan 11. maddeye göre değil, 89. maddeye göre yapılmak gerekir. Bkz. Ehrman, a.g.e., s. 288; Erdoğan Teziç, Anayasa Hukuku, İstanbul 1986, s. 175-176.

(104) Tan, a.g.m., s. 40.

(105) Bkz. Günay, a.g.e., s. 74; Dal, a.g.e., s. 269; Soysal, a.g.e., s. 329; Aliefendioğlu, a.g.m., s. 109.

(106) Bkz. Özbudun (1986), s. 283-284, 308-309, 373.

Bize göre, Anayasa'da karşı imza kuralı esas olmakla beraber, cumhurbaşkanının iptal davasını tek başına açabileceği yine Anayasa'ya dayanılarak gösterilebilir. Bilindiği gibi, "iktidar... partisi Meclis Grubu" da esas yönünden iptal davası açma imkânına sahiptir (m.150). Dolayısıyla, hükümet ihtiyaç duyduğunda, kendi Meclis grubu aracılığıyla iptal davası açabilir. Şekil bakımından iptal davası açma hakkı Meclisteki parti gruplarına tanınmamışsa da, hükümet aynı sonucu, partisine mensup meclis üye tam sayısının beşte biri oranındaki milletvekilleri aracılığıyla (m.148/2) elde edebilir. Görülüyor ki, hükümetin, Anayasaya aykırı gördüğü bir kanunu ayrıca iptal ettirme imkânı varken, cumhurbaşkanının bu husustaki yetkisini paylaşmak istemesi anlamsızdır. Kaldı ki, iptal davası açmak, nihaî (sonuç alıcı) bir işlem veya bir karar yetkisi değildir. Bu yola başvurulması halinde son kararı Anayasa Mahkemesi vereceğinden, cumhurbaşkanının iptal davası açmasının sorumluluk gerektirecek bir yönü de yoktur.

f. Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesine karar verme (107)

Anayasa'nın üç ayrı maddesinde bu adla belirtilmiş bulunan yöntemler, nitelikleri bakımından birbirlerinden farklıdırlar. Bunlardan birincisi, 77. maddede öngörülmüş olan ve Meclis'in kendi kararıyla gerçekleşen "seçimlerin yenilenmesi"dir ki, bu 1961 Anayasasında da vardı (m. 69). Bu örnekte Meclis kendi kendini feshetmekte olduğundan, buna "öz fesih" denmiştir (108). Parlamenter rejimin özelliği ile ilgili bulunmayan bu yöntem burada söz konusu edilmeyecektir. İkinci örnek, Anayasa'nın 116. maddesinde düzenlenmiş bulunan "yenilenme" olup, bunun,

(107) Parlamenter sistemlerde fesih kurumunun genel olarak işleyişini ve bununla ilgili sorunları inceleyen titiz ve mükemmel bir monografi için bkz. Tunçer Karamustafaoğlu, Yasama Meclislerini Fesih Hakkı, Ankara 1982.

(108) Karamustafaoğlu, a.g.e., s. 195.



1961 Anayasasındaki benzeri (m. 108) gibi, bir fesih olduğunda şüphe yoktur (109). Üçüncüsü, ilk defa 1982 Anayasasıyla pozitif hukukumuza girmiş bulunan ve 102. maddede ifadesini bulan "yenilenme"dir ki, buna "infisah" veya otomatik (kendiliğinden işleyen) fesih denebilir(110).

Anayasa'nın, cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini sayan 104. maddesinde işaret edilen (a-7) yetkinin, 116. maddede şartları gösterilmiş bulunan fesihle ilgili olduğu şüphesizdir. Fakat, cumhurbaşkanının 102. maddedeki yönetime göre seçilememesi halinde ortaya çıkacak olan "yenilenme" de konumuzla ilgilidir. Bu bakımdan, önce 116. maddedeki fesih örneğini, daha sonra da 102. maddenin işaret ettiği infisahı ele alacağız.

i) Seçimlerin cumhurbaşkanınca yenilenmesi

Anayasa'nın 116. maddesi, fesih yetkisinin cumhurbaşkanınca hangi şartların gerçekleşmesi halinde ve hangi usule göre kullanılacağını ayrıntılı (veya sıkı) bir biçimde düzenlemiştir. Öngörülen mekanizmaya göre, şartlar ya hükümetin işe başlarken güvenoyu alamaması(m.110), ya güvensizlik oyuyla düşürülmesi (m.99: gensoru ve m.111: güven isteğinin reddi), ya da başbakanın güvensizlik oyu dışında bir sebeple istifa etmesi üzerine gerçekleşmeye başlar. Bütün bu hallerde bir hükümet bunalımı (hükümet-sizlik) ortaya çıkmaktadır; böyle bir krizin doğması, fesih mekanizmasının işlemeye başlamasına yol açar. Bundan sonraki hükümet kurma çalışmalarının kırk beş gün içinde kalıcı bir sonuç vermemesi (bakanlar kurulunun kurulamaması veya güven oyu alamaması) üzerine, fesih işleminin objektif şartları tamamlanmış olur. Ayrıca 116. maddenin ikinci fıkrasında öngörülen biraz farklı bir fesih mekanizmasının işlemeye başlaması için esas alınmış olan,

(109)Karamustafaoğlu, a.g.e., s. 203.

(110)İstanbul tekliflerinde de buna "infisah" denmiş fakat, hükümetin belli bir sürede kurulamaması üzerine harekete geçecek başka bir infisah mekanizmasına daha burada yer verilmiştir. Bu ikinci infisah örneğinin tabii olduğu şartlar, 1982 Anayasasının 116. maddesindekilere benzemektedir. Bkz. İstanbul teklifleri, s. 31-32, 42-43.

yeni seçilen meclisin başkanlık divanının oluşturulmasıdır. Bu örnekte kırk beş günlük süre, Meclis başkanlık divanının seçilmesinden sonra başlar.

Görüldüğü gibi, bu hüküm, çeşitli bakımlardan 1961 Anayasasının benzer hükmünden (m. 108) farklıdır. Bu farklar ayrıca, fesih kurumunun işlerliği açısından düşünüldüğünde olumlu yenilikler durumundadırlar. Her şeyden önce, yeni düzenleme peş peşe iki bunalımı fesih mekanizmasının işletilmesi için yeterli görmekte, öncekinden daha kolay işleyebilir özelliktedir. Halbuki, 1961 Anayasasının ilgili hükmüne göre, cumhurbaşkanının fesih yetkisini kullanabilmesi için üç hükümet bunalımının yaşanmış olması gerekiyordu. Ayrıca, yeni düzenleme, öncekinin öngördüğü uzun (on sekiz aylık) bekleme süresini kırk beş güne indirmek suretiyle, fesih kurumunun kriz çözücü özelliğini daha belirgin bir hale koymuştur.

Bunlara ek olarak, yeni Anayasa feshe yol açabilecek bunalımlar arasına, göreve başlarken güven oyu alamamayı da katmıştır. Oysa, eski Anayasa'nın 108. maddesi, bunu zikretmediğinden, üçüncü güvensizlik oyunun hükümetin ise başlarken güven oyu alamamasını da kapsayıp kapsamadığı belli değildi (111). Bunun gibi, eski hükümde hükümetin kendiliğinden istifasına da işaret edilmediği için, bunu feshe götürebilecek olaylar arasında gösteren 1982 Anayasası, böylece, fesihle çözülmesi gereken bunalım çeşitleri yönünden daha az kısıtlayıcı davranmıştır. Ne var ki 116. madde de, bu kısıtlayıcı anlayıştan tam olarak kurtulamamıştır. Çünkü, bütçenin reddi sebebiyle hükümetin istifa etmesi de bir bunalım doğurur ama, yeni Anayasa da -eskisi gibi (112)- bunu feshe götürebilecek sebeplerden saymamıştır.

---

(111) Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. Karamustafaoğlu, a.g.e., s. 207-210.

(112) İşaret edenler Bedî N. Feyzioğlu, "Cumhurbaşkanının Meclisi Fesih Yetkisi", Milliyet, 28 Ekim 1974; Karamustafaoğlu, a.g.e., s. 207.

1982 Anayasasının getirdiği düzenlemeyle ilgili olarak işaret edilmesi gereken bir nokta da, onun, yasa- ma döneminin başlangıcıyla sonrası arasında bir ayrım yapmasıdır. Gerçekten, 116. maddeye göre, seçimlerden sonra TBMM başkanlık divanı oluşturulduktan sonraki kırk beş gün içinde hükümet kurulamamışsa hemen feshe gidilebilir. Yani burada fesih için tek bunalım yeterli görülmüştür. Bunun anlamı, yeni seçilen Meclise, bir hükümet kurulmasına imkân verme gibi esaslı bir işlevi yönünden daha az hoşgörülü olmaktır. Bu düzenlemenin yerinde olduğu kanaatindeyiz. Çünkü, başta gelen işi, her şeyden önce bir hükümete varlık vermek ve onu yaşatmak olan partalento, seçimden yeni çıktığı halde kırkbeş gün içinde bir hükümet çıkaramamışsa, onun feshedilmesinden daha isabetli bir şey olamaz.

ii) Fesih yöntemi

Bu maddede öngörülen fesih, hangi sebeple olursa olsun hep aynı yönteme bağlıdır. Fesih mekanizması, daima cumhurbaşkanınca harekete geçirilecektir. Cumhurbaşkanı, feshe karar vermeden önce, TBMM başkanına danışmak zorundadır.

Görüldüğü gibi, 1982 Anayasasının öngörmüş bulunduğu fesih, hem girişim (inisiyatif) hem de karar yetkisi bakımından cumhurbaşkanının takdirindedir. Anayasa böylece Cumhuriyet döneminin ikinci Anayasasından ayrıldığı gibi, bu konudaki genel parlamenter yaklaşımın da biraz uzağına düşmüştür. Çünkü, 1982 Anayasasının yaptığı fesih düzenlemesi, bu kurumu "devlet başkanı feshi"ne yaklaştırmaktadır. Bilindiği gibi, 1961 Anayasası (m.108) . feshi teklif etme yetkisini başbakana vermek suretiyle, parlamenter sistemlerin olağan yöntemi olan "hükümet eliyle fesih"e yakın bir model öngörmüş bulunuyordu (113).

(113) Fesih tipolojisi için bkz. Karamustafaoğlu, a.g.e., s. 104-143.

Yeni Anayasamızda öngörülen şekliyle fesih kurumunun "devlet başkanlığı feshi"ne yaklaştığını belirttik ama bunu tam bir "devlet başkanlığı feshi" olarak nitelendirmedik. Bunun bazı sebepleri vardır. Her şeyden önce, bu kategoride mütalâa edilen iki tür fesih vardır. Birincisinde, devlet başkanı herhangi bir teklif veya talep olmaksızın kendi takdirine göre ve istediği zaman meclisi veya meclisleri feshedebilir. Onun bazı danışmalarda bulunması gerekli olsa bile, danıştığı kişilerin görüşleriyle bağlı değildir. Fransız (1958) Anayasasının öngördüğü fesih (m. 12, karşı imza bağıışıklığı: m. 19) bu türdendir. İkinci tipte fesih yetkisi yine devlet başkanına verilmiş olmakla beraber, o fesih işlemini tek başına gerçekleştiremez, bakanlarla elbirliği halinde hareket etmesi gerekir. Bu ikinci fesih çeşidinin başkanlık feshi sayılabilmesi için, sistemin genel yapısına ve sistem içinde devlet başkanının konumuna bakmak gerekir. Devlet başkanı pasif bir konumda ise ve başbakanın (veya bakanlar kurulunun) fesih talebi üzerine feshi ilân etmek ve bu isteği geri çevirmemek durumundaysa, bu bir başkanlık feshi olmayıp hükümet feshi sayılır. Fakat devlet başkanı, parlamentonun güvenine sahip olup feshe yanaşmayan bir hükümeti görevden alabiliyor ve kendi iradesine boyun eğecek bir azınlık hükümeti kurdurabiliyorsa, bu bir başkanlık feshidir (114).

1982 Anayasasının getirdiği düzenleme de, fesih yetkisini hükümetin veya başbakanın istek veya teklifi şartına bağlamamış olmakla, ilk bakışta bir devlet başkanlığı feshi öngördüğü izlenimi vermektedir. Ne var ki, cumhurbaşkanı Meclisi istediği zaman feshetmeye de yetkili kılınmamıştır. Yukarıda açıkladığımız şartlar tamam olmadıkça, cumhurbaşkanı kendi takdirine dayanarak feshe başvuramaz. Böyle bir hareket, açık bir Anayasa ihlâli olur.

---

(114) Karamustafaoğlu, a.g.e., s. 105-106; Güneş (1956), s. 82.

Ancak, cumhurbaşkanının, maddede gösterilen şartlar gerçekleştiği halde fesih yetkisini kullanmaması mümkündür. Nitekim, TBMM başkanına danışma gereği, yaşanan siyasi bunalıma rağmen, parlamento içinde kalıcı bir hükümeti kurup yaşatacak bir çoğunluk olması ihtimalinin göz önünde bulundurulduğunu gösteriyor. Türkiye Büyük Millet Meclisi başkanı ile danışan cumhurbaşkanı, mecliste böyle bir çoğunluğun bulunduğu sonucuna varabilir ve fesih yoluna gitmeyip yeni başbakanı atayabilir. Burada cumhurbaşkanı için bir takdir yetkisi söz konusudur (115).

Cumhurbaşkanının fesih konusundaki niyetinin, o anda iktidarda bulunan hükümet tarafından paylaşılmaması gibi bir ihtimal akla gelebilir. Ne var ki, fesih şartlarının gerçekleştiği durumda, görevde bulunan hükümet ya güven oyu alamamış ya düşürülmüş ya da görevden çekilmiş olacağından, böyle bir hükümetin cumhurbaşkanına karşı direneceği düşünülemez. Bundan dolayı, Anayasa'nın 116. maddesinde bir başkanlık feshinin düzenlenmiş olduğundan söz edilebilirse de, burada feshin şartları kesin biçimde Anayasa'yla öngörülmüştür. Bu bakımdan cumhurbaşkanı, feshe yol açan şartları kendi takdirine göre belirlemek yetkisine sahip değildir. Dolayısıyla, 116. maddenin öngördüğü fesih, gerçek anlamda bir başkanlık feshi değildir. Burada, görünüşteki devlet başkanlığı feshine rağmen, gerçekte kendine özgü bir fesih mekanizması vardır. Bu düzenlemenin parlamenter rejimin gerektirdiği türden olmadığı belli olmakla beraber, onunla tamamen bağdaşmaz da değildir.

Öte yandan, cumhurbaşkanı 116. maddedeki fesih yetkisini tek başına kullanacaktır. Bu maddenin fesihle ilgili olarak gösterdiği şartlar ve işaret ettiği yöntem, cumhurbaşkanının bu yetkiyi kullanırken kendi başına hareket edeceğini ve özellikle hükümet kanadının herhangi

---

(115) Aynı yönde Karamustafaoğlu, a.g.e., s. 212.

bir katılmasının söz konusu olmadığını göstermektedir. Esasen, fesih yetkisinin kullanılabilmesi için gerekli olan maddi şartların gerçekleşmesi bakımından cumhurbaşkanına herhangi bir takdir hakkı tanınmamış olduğundan, bu mekanizmanın cumhurbaşkanınca işletilmesinin herhangi bir sorumluluğa yol açabileceği de söylenemez.

Doktrinde bu yargıyı destekleyen görüşler hakim olmakla beraber, bunların bir kısmının gerekçeleri belirtilmemiştir (116). Bir yazar, feshi de genel olarak, "herhangi bir sorumluluk içermeyen yetkiler" arasında göstermiştir (117). Cumhurbaşkanının fesih yetkisini karşı imzadan bağışık olarak kullanacağı yolundaki bir görüş de (118), bunun yasamayla ilgili bir yetki olması dolayısıyla, cumhurbaşkanının yürütmenin başı olarak değil, tarafsız devlet başkanı sıfatı göz önüne alınarak kendisine tanınmış olduğu gerekçesine dayandırılmıştır (119). Nihayet bir yazar da fesih yetkisini cumhurbaşkanının tek başına kullanacağı yetkileri arasında göstermemiş olmakla beraber, başka bir yerde bu görüşte olduğu izlenimi veren ifadeler kullanmıştır (120).

Ayrıca, Danışma Meclisi'nin kabul ettiği Anayasa Tasarısında, cumhurbaşkanının "TBMM seçimlerinin yenilenmesine karar vermek" yetkisinin, karşı imzaya ihtiyaç göstermeyen yetkiler arasında gösterilmiş olması da (121) görüşümüzü destekler niteliktedir. Bundan başka, fesih kurumu hakkında Türkçe literatürdeki tek kitapta, konu 1961 Anayasası yönünden tartışılırken, o Anayasa'nın yapılışına takaddüm eden bir dönemde hazırlanmış bir tasarıda yer alan "...Cumhurbaşkanı, yasama meclisleri başkan-

(116) Teziç (1986), s. 428; Dal, a.g.e., s. 269.

(117) Günday, a.g.e., s. 74.

(118) Özbudun (1986), s. 308.

(119) Özbudun (1986), s. 285.

(120) Soysal (1986) s. 285.

(121) Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, c. 10, S. sayısı 166'ya 4'üncü Ek, Ankara 1982.

larının görüşünü aldıktan sonra Millet Meclisini feshedebilir." biçimindeki hükümle öngörülen mekanizmanın "karşı imzadan bağışık tutulmaya yaraşır gözük"tüğü belirtilmektedir (122). Feshin işletilmesine imkân veren şartlar farklı olmakla beraber, bu hükmün yöntem bakımından bugünkü Anayasamızın düzenlemesine benzediği göz önüne alınacak olursa, yazarın 1982 Anayasası bakımından bizimle aynı görüşü paylaşacağı tahmin edilebilir.

Anayasa'nın 116. maddesinin son fıkrası, "yenilenme" kararının Resmî Gazete'de yayımlanmasından sonra seçime gidileceğini öngörmektedir. Öte yandan, 2839 numaralı (ve 10.6.1983 tarihli) Milletvekili Seçimi Kanunu'nun 8. maddesinde ise, seçimlerin yenilenmesine karar verildiği, bakanlar kurulu tarafından kırk sekiz saat içinde ilân olunacağı belirtilmiştir.

Bu düzenleme karşısında ilk akla gelen soru, Resmî Gazete'de yayımlanma ile bakanlar kurulunca ilân olunmanın aynı şey olup olmadıklarıdır. Bilindiği gibi, devlet hukukunda yetkili organlarca kararlaştırılarak imzalanan işlemler tamamlanmış sayılır ve böylece yürürlüğe girerler. Ancak, yürürlüğe giren devlet işlemlerinin ilgililere uygulanabilmeleri için ayrıca duyurulmaları (ilân edilmeleri) gerekir. Bu duyurma işi düzenleyici işlemlerde yayımlama, karar işlemlerde ise bildirme (tebliğ) ile yapılır (123). Fesih de bir karar işlem olduğuna göre, kural olarak yayımla değil bildirimle uygulanabilir hale gelir. Yani, fesih kararının yasama organına bildirilmesi gerekli ve yeterlidir (124). Dolayısıyla, fesih kararının ayrıca Resmî Gazete'de yayımlanmasına teorik açıdan ihtiyaç yoktur. Fakat şüphesiz, Resmî Gazete'de yayımlanması halinde fesih kararı yasama organınca da tebellüğ edilmiş sayılır. Kaldı ki, bu karar her ne kadar ilk önce

(122) Karamustafaoğlu, a.g.e., s. 214.

(123) Duran (1982), s. 411 412; Yayla, a.g.e., s. 86.

(124) Karamustafaoğlu, a.g.e., s. 150.

yasama organını ilgilendirirse de, onun diğer vatandaşları da ilgilendirmediği söylenemez. Bu ilgi hukuki bakımdan dolaylı olmakla birlikte, sosyal ve siyasî bakımdan dolaysız niteliktedir. Bunun için, anayasamızın, fesih kararının Resmî Gazete'de yayımlanmasını öngören hükmü (116/son) yerindedir.

Bakanlar kurulunun yapması gereken ilâna gelince, bunun Resmî Gazete ile yayımdan farklı bir eyleme işaret ediyor olmaması gerekir. Çünkü, bu şekilde yayımlanan fesih kararının ayrıca "ilân" edilmesine gerek yoktur. Zaten bakanlar kurulunun temel ilân aracı da Resmî Gazete'dir.

Öyleyse, sonuç itibariyle biz, Anayasa'daki yayımlanma ile Kanun'daki ilânı aynı gereğin iki farklı biçimde açıklanması olarak görüyoruz. Bu durumda, hukukumuza göre, cumhurbaşkanının aldığı fesih kararı bakanlar kurulu tarafından kırk sekiz saat içinde Resmî Gazete'de yayımlanmalıdır. Kararın Meclise ayrıca -yazılı veya sözlü olarak- bildirilmesine gerek yoktur.

Öte yandan Anayasa, fesih kararının yayımlanmasından sonra seçime gidileceğini belirlemekle birlikte, bu konuda herhangi bir süre öngörmemiştir. Buna karşılık, Milletvekili Seçimi Kanunu'nun 3403 numaralı Kanunla değişik 8. maddesinin ikinci fıkrasında, "yenilenme" kararının cumhurbaşkanınca verilmesi halinde, kararın verildiği günden sonra gelen doksanıncı günü takip eden ilk pazar günü oy verileceği belirtilmekteydi. Ondan önceki 306 numaralı Milletvekili Seçimi Kanunu ise bu süreyi altmış gün olarak belirtmişti (m.6). Fakat her iki hükümde de, sürenin başlangıç tarihi olarak, fesih kararının yayımlanması (veya ilânı) yerine, kararın verildiği gün gösterilmiştir. Seçimlerin yenilenmesine meclisce karar verilmesi halinde, meclis seçimi yapılacağı tarihi de tespit edecektir.

iii) Meclisin infisahı (m.102: Otomatik fesih)

DAha önce cumhurbaşkanının seçilmesi bahsinde belirttiğimiz gibi, yeni Anayasa eskisinden farklı olarak, cumhurbaşkanının öngörülen usule rağmen seçilememesi halinde,



bir nevi müeyyide olarak, Meclisin seçimlerinin derhal yenileneceğini öngörmüştür. Anayasa'nın 102. maddesine göre, cumhurbaşkanı seçimi için yapılan dördüncü oylamada salt çoğunlukla bile cumhurbaşkanı seçilemezse, derhal Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimleri yenilenir; başka bir deyişle Meclis kendiliğinden münfesi hale gelir.

Bunun, parlamento için haklı bir müeyyide olduğunu düşünüyoruz. Gerçekten, salt çoğunlukla dahi cumhurbaşkanını seçemeyen bir meclis, devletin başının seçimi gibi, esas itibariyle parti politikaları dışında kalması gereken bir konuda bile asgarî uzlaşmaya varamadığını göstermiş demektir. Bu durumdaki bir yasama organının, kalıcı hükümetlere vücut verecek çoğunluklar oluşturabileceği çok şüphelidir. Nitekim, Meclis içinde bir partinin veya partiler blokunun çoğunluğu teşkil ettiği durumlarda cumhurbaşkanının seçilememesi ihtimali aritmetik olarak yoktur. Ama, eğer yasama organı, uzlaşmaz grup veya grupçuklardan oluşan bir görüntü taşıyorsa, böylesine parçalı bir yapı içinden, istense de dayanıklı çoğunluklar veya kalıcı uzlaşmalar çıkarılması imkânsız gibidir. Bu durumdaki bir parlamentonun cumhurbaşkanını seçememesi şaşırtıcı olmaz. Ne var ki, devlet süreklilik ister. Oysa devlet başkanını bile seçemeyen bir yasama organı bu sürekliliğe nasıl temel sağlayabilir?...

Anayasa'nın 102. maddesine benzer hükümler, başka bazı ülkelerin anayasalarında da yer almıştır. Meselâ 1960 tarihli Çad Anayasası ile 1975 tarihli Yunanistan Anayasası, bizimki gibi, devlet başkanının seçilememesi halinde otomatik feshi öngörmüşlerdir (125). Bu tür fesih-te, fesih mekanizmasının işlemesi belli olayların gerçek-

---

(125) Karamustafaoğlu, a.g.e., s. 142. Diğer otomatik fesih örnekleri için ayrıca bkz. B.S. Markesinis, The Theory and Practice of Dissolution of Parliament, Cambridge, 1972, s. 8 ve brada d. n. (2).

leşmesine bağlanmıştır. Yani, Anayasa'da gösterilen siyasi durum veya olayların ortaya çıkması üzerine, başka bir Anayasa organının araya girmesine gerek olmaksızın, mekanizma kendiliğinden işler (126).

Fakat yine de, infisah şartının gerçekleştiğini tespit eden bir devlet işlemine ihtiyaç vardır. Bu işlem şüphesiz, kurucu (inşai) değil gösterici (izharî) nitelikte olacaktır. Dolayısıyla, bunu yapacak olan kişinin gerçek bir karar yetkisi kullanması söz konusu değildir. Burada, 116. maddedeki gibi bir takdir yetkisinin yeri yoktur; şart gerçekleştiğinde infisahın açıklanması zorunludur. Ne var ki, bu açıklama işlemi kimin yapacağı konusunda Anayasa'da herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Kanaatimizce, sadece açıklama niteliğinde olan ve gerçek bir karar yetkisine dayanmayan bu işlemi cumhurbaşkanının yapması en uygun yoldur (127).

Anayasa'nın 102. maddesi, cumhurbaşkanının seçilememesi halinde TBMM seçimlerinin "derhal" yenileneceğini belirtmiştir. Bu deyim, 1961 Anayasasının, seçimlerin cumhurbaşkanınca yenilenmesine ilişkin 108. maddesinde yer alan "hemen" kelimesine benzemektedir. Yeni Anayasa'nın buna tekabül eden 116. maddesi, yukarıda gördüğümüz gibi, böyle bir zaman zarfına yer vermemiş fakat, Milletvekili Seçimi Kanunu (m. 8) bu konudaki süreleri göstermiştir. Ne var ki, bu süreler sadece "seçimlerin yenilenmesine Türkiye Büyük Millet Meclisi veya Cumhurbaşkanınca karar verilmesi halinde" geçerli olduğundan, 102. maddede öngörülen otomatik fesih durumunda uygulanamayacaklarını düşünüyoruz. Bundan dolayı, cumhurbaşkanını seçememesi halinde Meclisin infisah etmesi üzerine riayet edilecek süreler, 102. maddedeki "derhal" kelimesinden hareketle tespit edilmelidir. Bu da "hemen" kelimesi gibi, "hiç

(126) Karamustafaoğlu, a.g.e., s. 140-141.

(127) Aynı yönde bkz. Soysal (1986), s. 313. Ayrıca Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu'nun madde gerekçesinde de bu duyurma işinin cumhurbaşkanınca yapılacağı belirtilmiştir. Bkz. gerekçeli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, s. 161..

vakit geçirmeden", "gecikmeden" anlamına gelmektedir. Fakat, bu soyut kavramlardan kesin olarak belirlenmiş bir süre çıkarmak imkânsız gibidir (128). Bundan dolayı, "derhal seçimlerin yenilenmesi" emrini, devlet hayatının gereklerine uygun olarak yorumlamak gerekiyor. Burada iki ayrı süre söz konusudur. Birincisi, infisahı duyurma işleminin Resmî Gazete'de yayımlanmasıyla (116. maddeye kıyasen) ilgilidir. Bu da, Meclisteki son oylamanın da sonuçsuz kaldığını tespit eden tutanağa göre, durumun cumhurbaşkanına bildirilmesi ve onun tarafından yayımlanmak üzere başbakanlığa intikal ettirilmesi için gerekli olacak kadar bir süredir. Bunun için de, iki, en fazla üç gün yeterlidir. Diğer fesih türleriyle uyumlu olması bakımından, iki günlük (kırk sekiz saat) bir süre düşünülebilir. Yayımdan sonra diğer süre başlayacaktır. Bu ise, Yüksek Seçim Kurulu ve diğer seçim kurullarıyla siyasi partilerin seçimlere hazırlanabilmelerine yetecek uzunlukta bir süre olmalıdır. Milletvekili Seçimi Kanunu'nda gösterilen doksan günlük süre, burada da uygun olur. Ne var ki, bu sürenin başlama tarihinin de ayrıca gösterilmesine ihtiyaç vardır. Cumhurbaşkanı, açıkladığımız gereklere uygun olarak hem süreyi, hem de başlama tarihini (veya ikisinin yerine sadece seçim tarihini) tespit edecek ve infisahı duyurma kararında gösterecektir. Halbuki, fesih (m.116) halinde bunlar Kanun'la belirlenmişlerdir.

## 2. Yürütmeye İlgili Yetkiler

Anayasa'nın bu kategoride gösterdiği yetkilerin sayısı oldukça fazladır. Aslında bu, hiç de şaşırtıcı veya yadırganacak bir durum değildir. Çünkü, siyasi gerçekte de, devlet faaliyetlerinin, kesintisiz olarak devam etmesi kaçınılmaz olan ve toplu yaşamışın her yönüyle ilgili bulunan kısmı, yürütme ve idare diye adlandırılan fonksiyona dahil bulunan işlerden oluşur. Bunların hepsini tek

tek önceden kestirmek imkânı yoktur. Bunun için anayasalar, yürütme ve idare alanıyla ilgili işleri, akla gelebilecek bütün ihtimalleri içine alacak ve mümkün olduğunca soyutlaştırılmış kavram ve kategorilerden yararlanmak suretiyle öngörmeye çalışırlar.

Anayasa'nın 104. maddesine göre, yürütme alanıyla ilgili olarak cumhurbaşkanına tanınmış bulunan yetkiler şunlardır:

a. Başbakanı atamak ve istifasını kabul etmek

Bilindiği gibi, parlamenter hükümet sistemlerinde hükümetin başının cumhurbaşkanınca atanması kuraldır. İngiltere'de hükümdarın asıl görevinin başbakanı atamak olduğu belirtilmiştir (129) ki, bu hükmü bütün parlamenter rejimlere teşmil etmek yanlış olmaz sanıyoruz.

Ne var ki, parlamenter hükümet sistemini öngörmüş bulunan Anayasa'mız, başbakanın cumhurbaşkanınca atanacağı temel kuralını belirtmekle beraber (m. 109/2), bu konuda ayrıntılı hükümlere yer vermemiştir. Fakat bu olağan bir durumdur. Çünkü, ister parlamenter monarşilerin hükümdarları isterse parlamenter cumhuriyetlerin cumhurbaşkanları olsun, devlet başkanları başbakanı atamak yetkilerini kullanırken, parlamenter siyasi hayatın gereklerini ve özellikle yasama organının o anki kompozisyonunu göz önünde bulundurmaları zorundadırlar.

Anayasa'nın 109. maddesine göre, başbakan TBMM üyeleri arasından atanır. Başbakan olarak atanacak kişiyle ilgili olarak başka herhangi bir kurala yer verilmemiş olması, ilk bakışta, cumhurbaşkanının milletvekili sıfatını haiz herhangi bir kimseyi bu göreve atayabileceği izlenimine yol açabilir. Cumhurbaşkanının bu konuda mutlak bir takdir yetkisi varmış gibi görünmektedir. Fakat,

---

(129) W. Ivor Jennings, The British Constitution, Cambridge University Press, Cambridge 1961, 4., b., s. 109.

söylemeye hacet yoktur ki, hiç bir parlamenter sistemde siyasî realite böyle değildir. Çünkü cumhurbaşkanı, her şeyden önce, mecliste çoğunluğa sahip olan bir parti veya partiler koalisyonunun liderini başbakan olarak atamak zorundadır. Bu gerek, bir asırdan fazla bir süre önce -1851'de- şöyle ifade edilmiştir: "Hükümeti kuracak kişinin seçiminde Kraliçe'ye tamamiyle yol göstermesi gereken şey, Avam Kamarasında o anda hangi partinin en güçlü olduğuna ilişkin gözlemdir." (130). Burada devlet başkanının takdir yetkisi yoktur. Nitekim İngiltere'de de durum böyle olduğu halde, bunun dayanağı bir pozitif hukuk kuralı değil, bir teamüldür (131). Eğer yeni seçimlerden sonra bir parti yasama organında çoğunluğu elde etmişse, bu partinin liderinin başbakan olarak atanması gerekir (132).

Parlamentoda çoğunluğu sağlamış bulunan partinin liderinin başbakan olarak atanması, aynı zamanda devlet başkanının tarafsızlığının da gereğidir. Çünkü, cumhurbaşkanı eğer çoğunluğa sahip bulunmayan bir partinin başkanına hükümeti kurma görevini verirse, bu, kuracağı hükümetin parlamentodan güven oyu alamayacağı belli olan bir partiye haksız olarak pirim vermek anlamına gelir(133).

Ne var ki, genel seçimlerde hiç bir parti mecliste çoğunluğu sağlayamamış olabilir. Bu durumda, devlet başkanının başbakanı atama konusunda bir ölçüde takdir yetkisi vardır. Böyle bir durumda devlet başkanı, ya bir koalisyon hükümetinin kurulmasını ya da muhalefetin desteğiyle bir azınlık hükümeti oluşturulmasını sağlamaya çalışacaktır. Burada önemli olan nokta, devlet başkanının, kişisel takdirini, işleyebilir bir çoğunluğu sağlayabilecek olan kişiyi başbakanlığa getirmek için kullanması gereğidir (134)

(130) Greaves, a.g.e., s. 81.

(131) Carter, a.g.e., s. 42

(132) Verney, a.g.e., s. 25.

(133) Carter, a.g.e., s. 43.

(134) Verney, a.g.e., s. 26.

Eğer görevdeki hükümet seçimlerde veya parlamentoda yenilgiye uğrarsa, bu durumda devlet başkanı muhalefetin liderini (135) veya parlamentoda birden çok siyasî parti temsil ediliyorsa, bunlardan, çoğunluğun desteğini sağlayabilecek parti veya partiler blokunun liderini görevlendirmelidir. Hükümeti yenilgiye uğratmayı başaran muhalefetin, görev kabul etmeye hazır olması gerekir. Çünkü parlamentodaki bir siyasî partinin muhalefeti onun propagandasının bir parçasıdır ama, aynı zamanda iddialarının sorumluluğunu da yüklenmek zorundadır(136).

Ayrıca, bir hükümetin kendi içindeki anlaşmazlıklar yüzünden istifa etmesi durumunda, hükümeti kurma görevinin mutlaka muhalefete verilmesi gerekmez. Devlet başkanı, parlamentonun desteğine sahip bir hükümetin kurulabilmesi için bütün tarafların görüşlerini araştırarak, istediği kişiye danışacaktır (137). Eğer başbakan ölmüş veya kişisel sebeplerden dolayı istifa etmişse, devlet başkanı iktidardaki partinin önde gelen şahsiyetleriyle görüşerek, hükümeti bir arada tutabilecek bir başbakan seçmek durumundadır. Fakat, başbakanın halefinin belli olduğu hallerde, devlet başkanının takdir yetkisi yoktur(138).

Öte yandan, cumhurbaşkanı kendi takdirine göre başbakanı görevden almaya da yetkili değildir. Nitekim Anayasada, başbakanın görevden alınmasından değil, istifasının kabul edilmesinden söz etmektedir (m. 104/b-1). Esasen, başbakanı atama yetkisi siyasî hayatın gerekleriyle büyük ölçüde sınırlı bulunan cumhurbaşkanının, onun görevden alınmasında karar yetkisine sahip olması düşünülemez. Fakat denebilir ki, atama yetkisine sahip kılınmış olan cumhurbaşkanı, yetkide paralellik ilkesine göre, görevden

(135) Carter, a.g.e., s. 56.

(136) Jennings, Cabinet Government, s. 52.

(137) Jennings, a.g.e., s. 41.

(138) Carter, a.g.e., s. 56.

almaya da yetkilidir. Fakat, bu ilkenin geçerli olması için, her şeyden önce, kanun koyucunun belli bir işlemin yapılması için bazı yetki ve şekil kuralları öngörmüş olması gerekir. Halbuki, Anayasa'nın öngördüğü "atamak"-la "istifasını kabul etmek" arasında, bir işlemin yapılması ile geri alınması veya kaldırılması arasındaki gibi bir paralellik yoktur. Anayasa'da kullanılan ifadeden açıkça anlaşıldığına göre, başbakanın göreve gelmesinin atamayla olmasına karşılık, görevinin sona ermesi, irade dışı sebepler dışında, ancak istifa suretiyle olur. Başbakanın istifası ise, kendisinin (ve bakanlar kurulunun) takdiriyle olabileceği gibi, Yasama organının güvenini yitirmesi sonucu (yani mecburen) olabilir (139).

Ayrıca, başbakanın görevden alınabileceğini kabul etmek, sonucu itibariyle, cumhurbaşkanının bakanlar kurulunun hukukî varlığına son vermesini kabul etmek demektir. Çünkü, parlamenter sistemlerde başbakan bakanlar kurulunun lideri olduğundan, onun görevden çekilmesi bakanlar kurulunun (hükümetin) çekilmesi anlamına gelir. Anayasamız da, başbakanla bakanlar kurulu arasındaki bu bağlantıyı 113. maddesinin üçüncü fıkrasında belirtmiştir. Bu hükme göre, başbakanın Yüce Divana sevki halinde hükümet istifa etmiş sayılır. Bunun gibi, 111. madde de, başbakanın gerekli gördüğü takdirde hükümet adına Türkiye Büyük Millet Meclisi'nden güven oyu isteyebileceğini belirtmek suretiyle, bu ilişkiyi dolaylı bir biçimde kabul etmiştir.

Kısacası, başbakanın görevden alınması hükümetin görevine son verilmesi anlamına geleceğinden, bu sonucun hangi hallerde ortaya çıkacağını belirten Anayasa hükümleri (m. 110: işe başlarken güven oyu alamama, m.99: gensoru önergesinin kabulü, m. 111: görev sırasında başbaka-

---

(139) Yetkide paralellik ilkesinin anayasa hukukunda uygulanabilirliği hakkında bkz. Karamustafaoğlu, a.g.e., s. 134 ve orada d. n. 326.

nan güven isteğinin reddi) karşısında, cumhurbaşkanı ancak, bu durumlarda başbakanın istifasını kabul etmeye yetkilidir. Sadece, bütçenin parlamentoda reddi halinde başbakanın istifa etmemesi üzerine, cumhurbaşkanının onu çekilmeye zorlaması düşünülebilir. Ne var ki, uygulamada bütçesi reddedilen bir hükümetin görevde kalmakta direnmesi ihtimali hemen hemen yoktur. Bunun gibi, Meclisin cumhurbaşkanınca feshi üzerine çekilme durumunda olan bakanlar kurulu (m. 114/2) ve dolayısıyla başbakan yönünden de aynı şeyler söylenebilir. Ayrıca, başbakan güven-sizlik oyu ile karşılaşmadan da çekilebilir (m. 116/2). Bu durumda cumhurbaşkanı, o anki siyasî şartlar gerektiriyorsa, istifayı kabul etmeyebilir. Bunun ise, istifaya zorlamak veya görevden almakla ilgisi olmadığı, aksine bunların tersi olduğu apaçıktır.

i) Başbakanın milletvekilliği sıfatının sona ermesi

Başbakan, Anayasa'nın 109. maddesinin ikinci fıkrası gereğince TBMM üyesi, yani milletvekili olmalıdır. Dolayısıyla, milletvekilliği sıfatı sona eren başbakanın, başbakanlık görevinin de sona ermesi gerekir (140). Başbakanın bu sıfatı çeşitli şekillerde kalkabilir. Birinci ihtimal, başbakanın milletvekilliğinden istifa etmesidir; bu halde TBMM üyeliğinin düşmesine, bizzat Meclis tarafından karar verilecektir (m. 84/1). Aynı şekilde, milletvekili seçilme yeterliliğini ortadan kaldıran bir suçtan dolayı hüküm giyen bir başbakanın milletvekilliği sıfatı kaldırılmak durumundadır. Fakat, başbakan yargılanmak üzere Yüce Divan'a sevkedilmekle, yani mahkûm olmadan önce istifa etmiş sayılacağı için (m. 113/3), TBMM üyeliği düşürülmeden önce başbakanlık görevi zaten sona ermiş olacaktır. Ayrıca, Anayasa'nın 84. maddesinin, milletvekilliğinin düşmesine ilişkin olarak öngördüğü diğer halter başbakan için de geçerli olduğundan, bu durumlarda da

---

(140) Arsel, a.g.e., s. 398.



onun başbakanlık görevi -eğer daha önce istifa etmemişse- son bulur.

İkinci olarak, Meclisin 116. madde gereğince feshedilmesi üzerine onun hukukî varlığının, dolayısıyla üyelerinin milletvekilliği sıfatının sona ermesi üstünde durmak gerekiyor. Parlamenter rejimlerde, fesih işleminin meclise bildirilmesiyle, onun hukukî varlığı hemen sona erer ve milletvekilleri de sıradan vatandaşlar haline gelir (141). Böyle bir durumda, başbakan da milletvekilliği sıfatını kaybedeceği için, onun görevinin de 109. maddenin ikinci fıkrası gereğince son bulması gerekir. Ne var ki, Anayasamız ilgili maddelerinde (m. 77, 102 ve 116) fesih yerine "seçimlerin yenilenmesi" deyimini kullanmıştır. Seçimlerin yenilenmesinin fesihten tek farkı, yasama organının hukukî varlığının yenilenme kararıyla sona ermeyip yeni meclisin seçilmesine veya toplanmasına kadar devam etmesidir (142). Nitekim, Anayasa'nın 77. maddesinin üçüncü fıkrasında, yenilenmesine karar verilen meclisin yetkilerinin yeni meclisin seçilmesine kadar devam edeceği öngörülmüştür. Maddede meclis seçimlerinin cumhurbaşkanınca yenilenmesine de atıfta bulunduğundan (ikinci fıkra) aynı sonuç 116. madde yönünden de geçerlidir. Dolayısıyla, gerek 77. gerekse 116. maddelere göre seçimlerin yenilenmesi durumunda, başbakanın milletvekilliği sıfatı devam eder.

Ne var ki, 102. madde yönünden durum bu kadar açık değildir. Yani, cumhurbaşkanını seçemeyen meclisin hukukî varlığının devam edip etmeyeceği Anayasa'da belli edilmemiştir. Gerçi, seçimlerin yenilenmesinin bu yönünü düzenleyen 77. maddenin üçüncü fıkrası hükmünün, 102. maddeye göre seçimlerin yenilenmesinde de esas alınması düşünülebilir. Fakat , 77. maddenin yazılış biçimi, böyle

---

(141) Bu konuda bkz. Karamustafaoğlu, a.g.e., s. 167.

(142) Karamustafaoğlu, a.g.e., s. 167-168; Özbudun (1986), s. 313-314.

bir yoruma elverişli değildir Çünkü, bu maddede seçimlerin yenilenmesine "karar verilmesi"nden söz edilmektedir. Halbuki, 102. maddedeki fesih mekanizmasının hareketine geçmesi için herhangi bir Anayasa organının karar vermesine gerek yoktur; bu, cumhurbaşkanının seçilememesi üzerine kendiliğinden işleyen bir mekanizmadır. Buna rağmen, otomatik fesihte bu yönden ayrı bir çözüme gerek olmadığı, Anayasa uygulamalarında yeknesaklık sağlanmasının uygun olacağı ve ülkenin Meclissiz kalamayacağı düşünceleriyle, cumhurbaşkanının seçilememesi dolayısıyla seçimlerin yenilenmesi halinde de meclisin hukukî varlığının, yenisinin seçilmesine kadar devam edeceği kabul edilebilir. Sonuç olarak, bu durumda da başbakanın TBMM üyeliği sona ermez.

ii) Başbakanın atanmasında karşı imza sorunu

Cumhurbaşkanının başbakanı atama işleminin karşı imzadan bağışık olduğunu düşünüyoruz. Önceki Anayasa döneminde bu konuda doktrinde görüş birliği bulunmamakta idiyse de (143), 1982 Anayasasının yürürlüğe girmesinden sonra yayımlanan eserler arasında, bu yetkinin cumhurbaşkanınca tek başına kullanılması gereğine aykırı görüş belirlenine rastlanmamaktadır (144). Bu konudaki görüşümüzü, çeşitli gerekçelerle donatmak isteriz.

Anayasa karşı imza kuralını getirmiş olmakla beraber, yeni bir başbakan atanması ihtiyacının ortaya çıkabileceği durumlarda kurulacak olan yeni bakanlar kurulunun akibeti parlamentodaki güven oylaması sonucunda belli olacaktır. Dolayısıyla, yeni bakanlar kurulunun oluşturulmasında, artık yasama organına karşı herhangi bir sorumluluğu

(143) Karşı imzaya gerek olmadığı görüşündekiler için bkz. Servet Armağan, 1961 Anayasası ve Bakanlar Kurulu, İstanbul, 1978, s.35; Kerse, a.g.e., s. 102, Karşı görüşte olanlar için bkz. Aldıkaçtı (1973), s. 297; Atillâ Özer, Batı Demokrasilerinde ve Türkiye'de Hükümetin Kuruluş Yöntemleri, Ankara 1981, s. 153-154. Özer'e göre, başbakanın atanmasına ilişkin kararı eski başbakan imzalamalıdır.

(144) Bkz. Özbudun (1986), s. 285; Soysal, (1986), s. 329-330; Dal, a.g.e., s. 269; Günday, a.g.e., s. 74.

kalmamış olan eski bakanlar kurulunun iradesinin hiç bir anlamı ve etkisi olamaz. Esasen böyle bir durumda, önceki bakanlar kurulunun parlamento ile sorumluluk bağı kalmamış olduğundan, müeyyidesiz bir sorumluluk söz konusu olur ki, bu anlamsızdır (145). Bu bakımdan, yeni başbakanın atanması işleminin eski başbakanca imzalanması, karşı imza kurumunun amacı ve işleviyle bağlantısız bir formaliteden ibaret olur.

Fakat, Anayasa'nın 114. maddesinde, fesih (m. 116) üzerine geçici bir bakanlar kurulu kurmak için yeni bir başbakan atanacağı (ikinci fıkra) ve geçici bakanlar kurulu için güven oylaması yapılmayacağı (altıncı fıkra) belirtilmiştir. Bu durumda, yeni hükümetin sorumluluk gerektiren işlemleri yönünden bir boşluk (veya problem) doğacağı akla gelebilir. Ne var ki, geçici bakanlar kurulu "yeni Meclis toplanıncaya kadar" görev yapacağından, onun uzun vadeli sonuçlar doğuracak ve sorumluluk gerektiren işlemler yapması ihtimali zayıftır. Kaldı ki, geçici hükümet bu tür işlemler yapsa bile, yasama organıyla sorumluluk bağı kopmuş bulunan eski bakanlar kurulunun sorumluluk almasının da etkisi olmaz.

Öte yandan, yeni başbakanın kendi atanma işlemini imzalaması da uygun görülemez. Bu hukuken mümkün de değildir. Çünkü, bir kişi zaten, cumhurbaşkanının atama işleminden sonra başbakanlık statüsüne girer; daha önce, olsa olsa bir başbakan adayıdır.

Ayrıca, başbakanın atanması, kendi başına sonuç doğuran, dolayısıyla sorumluluğa yol açabilecek bir işlem de değildir. Ancak bakanlar kurulunun cumhurbaşkanınca atanmasından sonra hükümet oluşur ve gerçek anlamda "icraat"a da yasama organından güven oyu oldıktan sonra başlayabilir.

---

(145) Marshall-Moodie, a.g.e., s. 45.

Bu konuda vardığımız sonuç, parlamentarizmin ana vatani olan İngiltere'deki anlayışa da uygundur. İngiliz hükümet sisteminde de, hükümdarın şahsına ait yetkilerden (personal prerogatives) sayılan başbakanı atamak yetkisi siyasî sorumluluğun bir istisnası olarak görülmekte ve bunun, söz konusu sorumluluğun mekanizmasına bağlı olmadığı belirtilmektedir. Bundan dolayı, bu yetkinin kullanılmasının hükümdarın kişisel sorumluluğunda olduğu kabul edilmektedir (146). Tabiatıyla, bu siyasî bir sorumluluk değil, kullanılan kelimedenden de anlaşılacağı gibi (culpable, culpability), bir kişisel kusurluluk durumudur.

b. Bakanları atamak ve görevlerine son vermek

Cumhurbaşkanı bakanları, Anayasa'nın 104. (b-2) ve 109. (üçüncü fıkra) maddelerine göre, başbakanın teklifi üzerine tayin eder. Esasen, başbakanın daha önce atanmasının amacı da, başbakanın birlikte çalışacağı görev arkadaşlarını seçmesine imkân vermektir. Bütün parlamenter rejimlerde bakanlar, başbakanın teklifi üzerine devlet başkanı tarafından atanırlar.

Bunun bir istisnası Anayasa'nın 114. maddesinde öngörülmüştür. Bu maddenin birinci fıkrasına göre, genel seçimlerden önce çekilmesi gereken Adalet, İçişleri ve Ulaştırma bakanlarının yerlerine Başbakan atama yapar(147).

Anayasa geleneğimizde 1961 Anayasasından beri yer etmiş bir kurala göre (m. 109/3), Meclis dışından da bakan atanabilir. Başbakan, milletvekili olmayan, fakat bu yeterliliğe sahip bulunan bir kişinin bakan olarak atanmasını cumhurbaşkanına teklif edebilir.

Cumhurbaşkanı, başbakanın teklif ettiği kişiyi bakan olarak atamak zorunda mıdır?... Anayasa'da bu konuda bir açıklık bulunmamakla beraber, yine de belli olan bir

(146) Marshall-Moodie, a.g.e., s. 39,45.

(147) Örnek için bkz. Resmî Gazete, 16.9.1987, sayı: 19576.

şay vardır: cumhurbaşkanı kendiliğinden, istediği kişiyi bakan olarak atayamaz. Teşebbüs her durumda başbakandan gelmelidir. Öte yandan siyaset pratiğinde, başbakanın bakan olarak teklif ettiği kişiyi cumhurbaşkanının atanması çok defa zorunludur. Elbette bu, cumhurbaşkanının tamamen etkisiz olacağı anlamına gelmez, ama son söz başbakana aittir. Burada önemli olan, başbakanın kuracağı hükümetin, birlikte çalışmalarını mümkün ve parlamento desteğine sahip kişilerden oluşması gereğidir (148).

Ne var ki, cumhurbaşkanının atama işleminin bir formalite olması da gerekmez (149). Gerçekten, cumhurbaşkanının bir bakan adayı hakkındaki görüşü, bu kişinin şansını olumlu veya olumsuz yönde etkileyebilir. Onun, kendi görüşünde ısrar ederek başbakanı ikna etmeye çalışması olmayacak şey değildir. Fakat, başbakan, yaptığı seçimin isabeti hakkında kararlıysa, devlet başkanının yapabileceği bir şey yoktur; atamayı yapmak zorundadır. Aksi halde, başbakan istifa tehdidinde bulunabilir (150).

Bu durumda, cumhurbaşkanının bakanların atanması ile ilgili yetkisi, bakan adayının gerekli hukukî şartları taşıyıp taşımadığını göz önünde bulundurmaya inhisar etmektedir. Onun, bakan olacak kişinin, Anayasa'nın 109. maddesinin son fıkrasında belirtilen özelliklere sahip olmadığı dışında ileri süreceği görüşler başbakan için bağlayıcı değildir. Bu bakımdan, maddenin öngördüğü vasıfları taşıyan adayı, başbakan teklif etmişse, atamak zorundadır (151).

Bakanların atanmasında asıl karar yetkisi kendisinde bulunan başbakan, bununla beraber, kendi partisi ve onun önde gelen şahsiyetlerinin isteklerini görmezlikten

(148) Jennings, a.g.e., s. 61.

(149) Arthur Berridale Keith, The British Cabinet System, 2. b., Londra 1952, s. 41.

(150) Carter, a.g.e., s. 166-168.

(151) Armağan, a.g.e., s. 41.

gelemez. Çünkü, bir siyasî parti içinde normal olarak, liyakatleriyle halk nezdinde saygınlık kazanmış, temayüz etmiş başka politikacılar da bulunur. Akıllı bir başbakan, hükümet kurarken bu gibi kişileri de hesaba katmak ihtiyacı duyar (152).

Cumhurbaşkanının bakanların görevine son vermesine gelince, parlamenter rejimlerde normal olarak, bakanlar kurulunun göreve gelişi gibi gidişi de birlikte olur. Çünkü, bakanlar kurulu kolektif bir organdır; esas itibarıyla belli bir ortak sorumluluk alanında görev yapar ve bu görevden dolayı da parlamentoya karşı birlikte hesap verir. Bunun için, bakanlar kuruluyla çelişkiye düşen, temel sorunlarda hükümetin ortak siyasetine aykırı tutumlara giren ve bu yolda işlemler yapan bir bakanın görevden çekilmesi gerekir. Kabine dayanışması veya "tecanüs"ünün gereği budur. Anayasamız, parlamenter rejimin bu ilkesini, aykırı tutumlar karşısında uygulanabilir kılmak için pozitif bir kural haline getirmiştir. Böylece, Anayasa'ya göre, gerektiğinde başbakanın önerisi üzerine cumhurbaşkanınca bir bakanın görevine son verilebilir (m. 109/3) (153). Aynı yönde bir hüküm, Fransız (1958) Anayasasında da yer almıştır. (m. 8/2). Bu kuralın Fransa'da ve ülkemizdeki uygulama örneklerine daha önce işaret etmiştik(154).

Aynı durum İngiliz Anayasa hukuku yönünden de geçerlidir; doğrusu, kuralın doğum yeri orasıdır. Hukuk literatüründe belirtildiği gibi, istifa etmesi başbakan tarafından istenen bir bakan, normal olarak bu isteğe uyacak ve çok defa, daha bu istek gelmeden istifasını sunacaktır. Eğer böyle hareket etmezse, başbakanın, onun görevden alınmasını hükümdardan istemesinden başka çare yoktur(155).

(152) Carter, a.g.e., s. 180.

(153) Özbudum (1986, s. 311) bunu, "rasyonelleştirilmiş parlamantarizm" yönünde bir gelişme olarak görmektedir.

(154) Bkz. yuk. s. 30 d. n. (37).

(155) Jennings, a.g.e., s. 207-211; Keith, a.g.e., s. 77-82; Carter, a.g.e., s. 223. Bu aynı zamanda, başbakanın o kişiyi göreve getirirken siyasî bir hata işlediğini gösterir: Keith, s. 77.

Cumhurbaşkanının, bakanlar kurulunun atanmasına ilişkin işlemi, Anayasa'daki genel kural gereğince karşı imzaya tabidir. Aynı kural, tek tek bakan atamalarında da geçerlidir. Fakat burada, cumhurbaşkanının imzasına eşlik edecek olan sadece başbakanın imzasıdır. Zaten, bu atamaların yapılışı ile ilgili açıklamalarımız da göstermektedir ki, cumhurbaşkanının bu atamalarda "re'sen" hareket etmesi bir yana, nihai (kesin) karar yetkisi de onda değildir. Bakanların atanmasında gerçek karar yetkisi ve bağlayıcı irade başbakana ait olduğundan, cumhurbaşkanının bu işlemi tek başına yapması mümkün değildir (156). Başbakanın atanması konusundaki açıklamalarımızda belirttiğimiz gibi, eski bakanlar kurulunun parlamento ile sorumluluk bağı kopmuş bulunduğundan, yeni bakanlar kurulunun atanması işlemine imza koyacak olanlar onlar olamaz. Ayrıca, yeni bakanların, kendi atanma işlemlerine, imzalarıyla katılmaları da hukuk düşüncesiyle bağdaşmaz. Bu sebeplerle, yeni bakanlar kurulunun atanması kararında, cumhurbaşkanının yanında, sadece yeni başbakanın imzası yer alacaktır (157). Bir bakanın görevden alınması durumunda da aynı şekilde hareket edilmelidir.

c. Bakanlar kuruluna başkanlık etmek veya bakanlar kurulunu toplantıya çağırarak

Anayasa'nın 104. maddesi (b-3), cumhurbaşkanının gerekli gördüğü durumlarda bakanlar kuruluna başkanlık edebileceğini belirtmiştir. Bu kural, daha önceki cumhuriyet anayasalarımızda da yer almıştı (158). Söz konusu maddede göre, cumhurbaşkanının bakanlar kuruluna başkanlık etmesi istisnai bir durum olup, onun bunu "gerekli gördüğü haller"e inhisar eder. Bunun dışında bakanlar kuruluna, normal olarak, kurulun başkanı olan (m. 113/1) başbakan

(156) Aksi görüşte Soysal (1986), 329-330; Günday, 74.

(157) Aynı yönde Özer, a.g.e., s. 154.

(158) Bkz. 1924 Any., m. 32; 1961 Any., m. 97.

başkanlık edecektir. Esasen, parlamenter hükümet sisteminin gereği de budur.

İngiltere'de de hükümdar kabineye başkanlık etmez. Ne var ki o, başbakan sayesinde, çok defa bir bakandan daha fazla kabinede tartışılan sorunlar hakkında bilgi edinir. Ayrıca hükümdar, bütün kabine evrakını görür, başbakana giden çoğu evrak ona da gider. Kabine gündemini önceden alır. Eğer bir şey ondan saklanmak istenirse, bakanların kabine toplantısı yerine resmî olmayan (informal) bir toplantı yapmaları gerekir. Nitekim, Kral VIII. Edward'ın meşhur evliliği hakkındaki görüşmeler böyle yapılmıştı (159).

Kısaca, cumhurbaşkanının bakanlar kuruluna nadiren başkanlık etmesi gerekir. Her ne kadar, bu gereği takdir etmek ona aitse de, kabinenin gerçek başkanının başbakan olduğunu hatırlanarak, bu istisnai yola başvurmakta pek istekli olmaması gerekir. Onun bakanlar kuruluna başkanlık ettiği durumlarda da, tartışmalara bir bakan gibi katılıp, siyasî çekişmelerin aktörlerinden biri haline gelmekten kaçınılmalıdır. Cumhurbaşkanının bakanlar kuruluna başkanlık ettiği toplantılardaki fonksiyonu, "başkanlık etme" işiyle bağdaşmayacak boyutlarda olmamalıdır. Yani o, bu toplantılarda, tartışma veya görüşmenin düzenli bir akış takip etmesini gözetecek ve, ortaya atılan görüşleri uzlaştırmaya çalışarak, onlardan, ortak olarak kabul edilebilir bir sonuç çıkmasına yardımcı olacaktır. Cumhurbaşkanı, kabine "tecanüs"ünü zedeleyecek biçimde ve kabine içinde ortaya çıkması muhtemel görüşlerden birinin yanında veya karşısında yer almamalıdır. Devlet başkanı, sonunda şüphesiz kabinenin kararına uymak zorundadır. ama kararın alınması sürecinde -bu çerçevede- önemli bir rol oynayabilir. Ne var ki, kendi görüşünde ısrar ederek hükümet istikrarını tehlikeye sokmaya yetkili değildir. Çünkü,

---

(159) Jennings, a.g.e., s. 352-354.



hem onun arkasında bir parlamento çoğunluğu yoktur (daha doğrusu, arkasında parlamento çoğunluğu olan o değildir), hem de kabinenin istifa etmesi durumunda, sebebini açıklaması gerekeceğinden, siyasî çekişme ortamına sürüklenmesi kaçınılmaz olur (160).

Bazı hallerde, cumhurbaşkanının bakanlar kuruluna başkanlık etmesi Anayasa gereğidir. Gerçekten, Anayasa'nın 119., 120., 121 ve 112. maddelerinde, bakanlar kurulunun cumhurbaşkanının başkanlığında toplanması öngörülmüştür. Bu maddeler, olağanüstü hal ve sıkıyönetim ilânı ile bu dönemlerde kanun hükmünde kararname çıkarılmasına ilişkindirler. Anayasa, böylece, olağan dışı yönetim gereğinin ortaya çıktığı durumlarda bakanlar kurulunun başkanlığını, başbakan yerine cumhurbaşkanına vermiştir. Bunun, başbakanın bakanlar kurulunun başkanı olduğu yolundaki kuralın (m. 113/1), yine Anayasa'dan kaynaklanan bir istisnası olduğu anlaşılıyor; dolayısıyla cumhurbaşkanının takdiriyle ilgili değildir.

Anayasa'ya göre, cumhurbaşkanı ayrıca bakanlar kurulunu toplantıya çağırabilir. Bu, herhangi bir bakanlar kurulu toplantısına başkanlık etmesinden farklı bir durumdur. Birinci durumda, cumhurbaşkanı, zaten yapılacak olan bir toplantının gündemini önemli gördüğü için ona başkanlık etmek isteyebilir. Bundan, bakanlar kurulu toplantılarının gündemi hakkında cumhurbaşkanının bilgi sahibi olması gerektiği ortaya çıkmaktadır. İkincisinde ise, bizzat cumhurbaşkanı bir konunun bakanlar kurulunda görüşülmesi gerektiğini düşünmektedir. Bu durumda normal olarak, bakanlar kurulu toplantısına başkanlık etmelidir.

Bundan başka, cumhurbaşkanının bakanlar kuruluna başkanlık etmesinin Anayasa gereği olduğu durumlarda (m. 119, 120, 121, 122), onun bakanlar kurulunu toplantıya çağırmaya yetkili olduğu şüphesizdir.

Cumhurbaşkanınının bakanlar kurulunu toplantıya çağır-  
mak işlemi, mahiyeti icabı, karşı imzaya ihtiyaç göstermez.  
Danışma Meclisince kabul edilmiş olan Anayasa tasarısında  
da, cumhurbaşkanınının bu yetkiyi tek başına kullanması ön-  
görülmişti (161).

ç. Devlet temsilcilerini yabancı devletlere gönder-  
mek ve yabancı devlet temsilcilerini kabul etmek

Bu yetki bakımından yeni Anayasamız cumhuriyet dö-  
nemi geleneğini korumuştur. Gerçekten, hem 1924 Anayasa-  
sı (m. 37) hem de 1961 Anayasası (m. 97) bu yönde hüküm-  
ler getirmişlerdi.

Cumhurbaşkanınının, diplomatik temsilcileri yabancı  
devletlere göndermek ve yabancı temsilcileri kabul etmek  
yetkisi, onun, devletin birliğinin temsilcisi olmasıyla  
bağlantılı (sembolik) bir yetkidir. Diplomatik temsilci-  
lerin yabancı devletlere gönderilmesi, ülkenin dış poli-  
tikasıyla çok defa doğrudan doğruya ilgili olduğundan, bu  
konudaki karar yetkisi şüphesiz bakanlar kurulundadır.  
Bundan dolayı, cumhurbaşkanı bu işlemi yalnız başına ya-  
pamaz. Bu yetkinin kullanılmasından doğan sorumluluk ba-  
kanlar kuruluna aittir (162).

d. Milletlerarası antlaşmaları onaylamak ve yayım-  
lamak

Milletlerarası antlaşmaların yapılmasının bağlı ola-  
cağı yetki ve şekil kuralları; bunların onaylanma ve ya-  
yımlanmasının cumhurbaşkanınının yetkisi dahilinde olduğu-  
nu belirten 104. maddeden (b-5) ayrı olarak, Anayasa'nın  
90. maddesinde gösterilmiştir. Bu hüküm, 1961 Anayasası-  
nın 65. maddesiyle getirilmiş olan kuralı tekrar etmekte-  
dir.

---

(161) Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, C. 10, S. Sayısı 166'ya 4'üncü  
Ek, Ankara, 1982.

(162) Kerse, a.g.e., s. 105-106.

Anayasamızın 90. maddesi, milletlerarası antlaşmaların onaylanmasıyla ilgili olarak birinci fıkrasında genel bir kurala yer vermiştir. Buna göre, Türkiye Cumhuriyeti'nin yapacağı milletlerarası antlaşmaların bağlayıcı olabilmeleri için, hem yasama hem de yürütmenin iradesinin aynı konuda birleşmesi gereklidir. Bu antlaşmalar cumhurbaşkanınca onaylanmadan önce, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin çıkaracağı bir kanunla onaylamayı uygun bulmuş olması, yani cumhurbaşkanının onaylamaya "mezun" kılınmış olması gerekir.

Anayasa, onay makamının cumhurbaşkanı olduğunu belirtmiş olmakla beraber, antlaşmaların hangi organ tarafından "müzakere" ve imza edileceğini göstermemiştir. Fakat, bunun idarî nitelikte bir iş olması bakımından, yürütme organınca yapılacağı şüphesizdir. Nitekim, uygulama, onaylama yetkisini sadece yasama organına tanımış olan 1924 Anayasasından (m. 26) beri bu yönde gelişmiş ve milletlerarası antlaşmalar hükümet tarafından müzakere ve imza edilegelmiştir (163).

Milletlerarası antlaşmaların cumhurbaşkanınca onaylanabilmesinin, Meclis tarafından önceden kanunla izin verilmesine bağlı olduğu kuralına, aynı maddenin ikinci ve üçüncü fıkralarında istisnalar getirilmiştir. Yani, bu fıkralarda belirtilen durumlarda yürütme organı, bu konuda önceden bir kanun olmadan antlaşmalar aktedip yürürlüğe koyabilir. İkinci fıkraya göre, "ekonomik, ticari 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,

---

(163) Ergun Özbudun, "1961 T.C. Anayasasına Göre Andlaşmaların Onaylanması", Ahmet Şükrü Esmer'e Armağan, Ankara 1981, s.210.

yayımlarından başlayarak iki ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisinin bilgisine sunulur." İlk cümlenin ifade tarzından, bu tür antlaşmaların onaylanmadan "yayımlanma ile yürürlüğe konabil"eceği gibi bir anlam çıkarılabilir. Ne var ki, fıkra hükmü, ikinci cümleyi de içine alacak biçimde (bir bütün olarak) ele alınmak gerekir. Bu durumda, ikinci fıkranın amacının, sadece, birinci fıkradaki önceden mezuniyet kuralına bir istisna getirmek olduğu, yani böyle bir durumda, yürürlüğe konan antlaşmanın Meclisin "bilgisine sunulması"nın yeterli olacağı anlaşılır (164).

Diğer istisna hükmü (üçüncü fıkra) şöyledir: "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". Bu kategorideki antlaşmalar için önceden uygun bulma kanununa gerek olmadığı gibi, bunlar hakkında Meclise bilgi vermek yükümlülüğü de yoktur. Esasen, burada belirtilen türdeki "andlaşmalar", ya uygulama anlaşmaları (executive agreements) ya da yetki devrine dayanan antlaşmalar oldukları için, bunların zaten Meclisin bir ön denetimine veya iznine dayandıkları söylenebilir (165). Ayrıca, bu fıkrayı oluşturan cümlenin ikinci kısmının "mefhum-u muhalif"inden anlaşıldığına göre, "teknik veya idarî" nitelikteki ve özel kişilerin haklarına dokunmayan uygulama anlaşmaları ile yetki devrine dayanan antlaşmaların yayımlanmaları zorunlu değildir. Bu hüküm, özellikle askerî ve sınaî antlaşmaların gizliliğini sağlamaya yöneliktir (166). Öte yandan, bu

(164) Özbudun, a.g.m., s. 210, 213; Edip F. Çelik, Milletlerarası Hukuk, Cilt 1, İstanbul 1975, s. 201; Kerse, a.g.e., s.99

(165) Özbudun, a.g.m., s. 214-215.

(166) Özbudun, a.g.m., s. 224.

fıkraya göre yapılan anlaşma veya antlaşmaların Meclisin doğrudan doğruya bir denetimine veya iznine bağlı olmalarına karşılık, cumhurbaşkanının onaylaması şartı bunlar için de geçerlidir (167).

Anayasa'da, antlaşmaların nerede yayımlanacağı belirtilmiş değildir. Böyle olmakla beraber, bizim anayasa sistemimize göre, bunun Resmî Gazete ile yapılması gerekir. Gerçekten, milletlerarası antlaşmaların onaylanmasıyla ilgili 90. maddenin dördüncü fıkrası, antlaşmaların kanunlarda değişiklik yapabileceklerini belirtmektedir. Dolayısıyla bunların da kanunlar gibi yayımlanmaları gerekir. Aynı maddenin beşinci fıkrası ise, "usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası antlaşmalar(ın) kanun hükmünde" olduklarını ifade etmekle, bunları kanunlara benzetmiştir. Bu da, milletlerarası antlaşmaların yayım bakımından kanunlarla aynı şartlara bağlı olduğunu göstermektedir. Nitekim, "Milletlerarası antlaşmaların yapılması, yürürlüğü ve yayımlanması ile bazı antlaşmaların yapılması için Bakanlar Kuruluna yetki verilmesi hakkında"ki (31.5.1963 tarihli ve ) 244 numaralı Kanun'un 3. maddesine göre, antlaşma metni bakanlar kurulunun onay kararnamesine ekli olarak Resmî Gazete'de yayımlanır.

Cumhurbaşkanı, milletlerarası antlaşmaları onaylamak yetkisini bakanlar kuruluyla birlikte kullanmak durumundadır. Çeşitli defalar belirttiğimiz gibi, Anayasa'nın 105. maddesi karşı imzayı genel bir kural olarak öngörmüş olup, bu yetki bakımından istisna da getirmemiştir. Kaldı ki, milletlerarası bir antlaşmanın onaylanması, devleti milletlerarası alanda bağlayıcı olması dolayısıyla sorumluluk gerektiren bir işlemdir(168). Nitekim, yukarıda sözü geçen 244 sayılı Kanun gereğince, onay işlemi daima bir bakanlar kurulu kararı şeklinde ortaya çıkmakta-

---

(167) Özbudun, a.g.m., s. 210; Çelik, a.g.e., s. 201; Kerse, a.g.e., s. 99.

(168) Soysal (1986), s. 321.

dır. Gerçi, 244 sayılı Kanun'un bu yönüyle Anayasa'ya aykırı olduğu vaktiyli iddia edilmişse de, Anayasa Mahkemesi bu iddiayı kabul etmemiştir (169). Öte yandan, 1958 Fransız Anayasası bile, cumhurbaşkanının antlaşmaları onaylama yetkisini (m. 52), onun tek başına yapabileceği işlemler arasında göstermemiştir (m. 19).

e. Türk silâhlı kuvvetlerinin başkomutanlığını temsil etmek

Türk silâhlı kuvvetlerinin başkomutanlığı, Anayasa'nın 117. maddesine göre, Türkiye Büyük Millet Meclisinin manevî kişiliğine aittir. Devletin silâhlı kuvvetlerinin toptan sevk ve idaresinin, millî egemenliği temsil eden yasama organında bulunması normal olup, bu gelenek ülkemizde birinci TBMM döneminden beri devam etmektedir. Nitekim, cumhurbaşkanının yaptığı başkomutanlığı temsil görevi Türkiye Büyük Millet Meclisi adınadır (m.104/b-6). Bu sembolik görev, savaş zamanında fiilen yerine getirilmek üzere, silâhlı kuvvetlerin komutanı olan genelkurmay başkanınca yürütülür (m. 117/3).

f. Türk silâhlı kuvvetlerinin kullanılmasına karar vermek

Olağan durumlarda Türk silâhlı kuvvetlerinin kullanılmasına izin vermek yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne aittir. Nitekim, Anayasa'nın 92. maddesinin birinci fıkrası, savaş hali ilânıyla Türk silâhlı kuvvetlerinin yabancı ülkelere gönderilmesine TBMM'nin izin vermeğe yetkili olduğunu belirtmiştir. Aynı maddenin ikinci fıkrası ise, bu kurala bir istisna getirmiştir. Buna göre, Meclisin tatilde veya ara vermede bulunduğu sırada ülke ani bir silâhlı saldırıya uğrar ve bu yüzden silâhlı kuvvetlerin kullanılmasına derhâl karar verilmesi zarureti doğarsa, bu durumda cumhurbaşkanı silâhlı kuvvetlerin kullanıl-

(169) İşaret eden Özbudun, a.g.m., s. 211-212. Söz konusu karar için bkz. E. 1963/311, K. 1965/12 sayılı ve 4.3.1965 tarihli karar, AMKD, n.3, s.67-83.

masına karar vermeye yetkilidir. Bu hüküm, önceki cumhuriyet anayasalarımızda yer almamış olan yeni bir hükümdür.

Cumhurbaşkanı, silâhlı kuvvetlerin kullanılmasına tek başına karar veremez (170). Anayasa'nın 105. maddesindeki genel kural gereğince, bu işlem bakanlar kurulu üyelerinin (başbakan dahil) imzalarıyla tekemmül eder. Böylesine önemli ve mesuliyetli bir kararı cumhurbaşkanının tek başına alması tabiatıyla söz konusu olamaz. Çünkü, ülkenin kaderini doğrudan doğruya etkileyecek olan bir kararı, yönetim yetkisi kendinde bulunmayan ve dolaysız bir siyasî vekâlete sahip olmayan devlet başkanının tek başına alabileceğini kabul etmek, ne parlamentarizmle ne de demokrasi ile bağdaşır. Dolayısıyla, bu işlemin sorumluluğunun bakanlar kurulunca yüklenilmesine ihtiyaç vardır (171).

g. Genelkurmay başkanını atamak

Anayasa'nın 117. maddesinin dördüncü fıkrasına göre, genelkurmay başkanı, bakanlar kurulunun teklifi üzerine cumhurbaşkanınca atanır. Genelkurmay başkanı, görevlerinden dolayı başbakana karşı sorumludur. Bu düzenlemeden anlaşılacağı gibi, genelkurmay başkanının atanması bir bakanlar kurulu kararnamesi ile yapılacak ve bu kararname

(170) Aynı yönde Özbudun (1986), s. 284-285.

(171) Bu konuda aksi görüşte olan Dal, herhangi bir gerekçe göstermemekte, fakat sadece, bu yetkinin cumhurbaşkanınca tek başına kullanılmasını öngörmüş olan Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu tasarısına atıfta bulunmaktadır: bkz. Dal. a.g.e., s.269, d. n., (29). Ne var ki, Millî Güvenlik Konseyi'nin son şeklini verdiği Anayasa metninde yapılan değişiklik sonucu, cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler ayrıca gösterilmemiş ve konu belirsiz bıkarılmıştır. Bu durumda, tasarıdaki düzenlemenin ratio legis'inin, bugün yürürlükte bulunan Anayasa metni yönünden de geçerli olduğu söylenemez. Kaldı ki, herhangi bir potizif temele dayanmadan, sırf Anayasa koyucunun var sayılan (mefruz) iradesini yorumlayarak kesin bir hukukî sonuca varmaya da imkân yoktur.

cumhurbaşkanınca da imzalanacaktır. Nitekim, uygulama da bu yöndedir (172).

h. Millî Güvenlik Kurulunu toplantıya çağırmak  
ve Kurula başkanlık etmek

Millî Güvenlik Kurulu hukuk hüzenimizde 1961 Anayasasıyla birlikte yer etmiş bir devlet organıdır. Görevi de, o Anayasa'nın 111. maddesine göre (son fıkra), "millî güvenlik ile ilgili kararların alınmasında ve koordinasyonun sağlanmasında gerekli temel görüşleri Bakanlar Kuruluna tavsiye etmek" idi. Yeni Anayasa da Millî Güvenlik Kurulunu, millî güvenlik siyasetinin hazırlanmasında bakanlar kuruluna yardımcı bir anayasa kurumu olarak öngörmüştür. Nitekim, Anayasa'nın 118. maddesinin üçüncü fıkrası bu konuda şöyle demektedir: "Millî Güvenlik Kurulu; devletin millî güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulanması ile ilgili kararların alınması ve gerekli koordinasyonun 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 öncelikle dikkate alınır."

Anayasa'nın 104. maddesinde (b-9) cumhurbaşkanının Millî Güvenlik Kurulunu toplantıya çağırmak yetkisinden söz edildiği halde, 118. maddesinde bu konuda bir ifade yer almamıştır. Buna karşılık, 2945 numaralı ve 9.11.1983 tarihli Millî Güvenlik Kurulu ve Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu'nun 5. maddesi, Kurulun iki tür toplantı yapacağını belirtmiştir. Bunların birincisi, aylık yapılan olağan toplantılardır. İkincisi ise, ya cumhurbaşkanının gerekli gördüğü durumlarda, ya da başbakan

---

(172) Gözübüyük, a.g.e., s. 238'deki dip not, Yazar ayrıca, bu yetkinin cumhurbaşkanınca tek başına kullanılması geretiğini ileri sürmüştür ki; bu görüş pozitif Anayasa hukuku bakımından olduğu kadar, temsilî demokrasi anlayışı açısından da dayanaksız görünüyor. En son Genelkurmay Başkanı atanmasına ilişkin Bakanlar Kurulu işlemi için bkz. 25.7.1987 tarih ve 19528 sayılı Resmî Gazete.



veya genelkurmay başkanının teklifinin cumhurbaşkanınca uygun görülmesi üzerine yapılan olağanüstü toplantıdır. Görüldüğü gibi, toplantı teklifi nereden gelirse gelsin, toplantıya çağırarak olan cumhurbaşkanıdır. Aynı yine 118. maddenin dördüncü fıkrası gereğince, Kurulun gündemi, başbakan ve genelkurmay başkanının önerileri dikkate alınarak cumhurbaşkanınca belirleneceğine göre, Millî Güvenlik Kurulu'nu olağanüstü toplantıya çağırarak yetkisinin cumhurbaşkanına ait bulunduğu sonucu bu hükümden de çıkarılabilir.

Öte yandan, Millî Güvenlik Kurulu'nun toplantılarına, Kurulun devamlı üyesi olanlardan (m.118/1) başka kişiler de -gündemin özelliğine göre- katılabilirler (m. 118/2). Duruma göre bunların tespiti ve toplantıya çağrılmaları cumhurbaşkanına düşer (173).

Anayasa'nın 104. maddesinde (b-10), Millî Güvenlik kurulu toplantılarına cumhurbaşkanı başkanlık eder. Aynı kural, Anayasa'nın 118. maddesinde de (birinci fıkrada dolaysız, beşinci fıkrada ise dolaylı olarak) tekrar edilmiştir. Cumhurbaşkanının katılmadığı zamanlar, Kurula başkanlık etme görevi başbakana aittir (beşinci fıkra).

Millî Güvenlik Kurulu'nun, Millî Güvenlik politikasının belirlenmesine ilişkin olarak sahip bulunduğu yetki, görüş bildirmeden ibarettir. Millî güvenlik siyaseti konusunda temel kararları almak ve uygula(t)mak, millî güvenliğin sağlanmasından TBMM'ne karşı sorumlu olan bakanlar kurulunun yetki alanına girer (m. 117/2). Bunun için, Millî Güvenlik Kurulu'nun kararları bakanlar kurulunu bağlamaz (174). Her ne kadar, Kurulun bazı kararlarının bakanlar kurulunca öncelikle dikkate alınması öngörülmüşse de (m. 118/3-ikinci cümle); bunun anlamı, bu kararların bakanlar kurulunun gündemine öncelikle alınıp

(173) Tayfun Akgüner, 1961 Anayasasına Göre Millî Güvenlik Kavramı ve Millî Güvenlik Kurulu, İstanbul 1983, Ek, s. 264.

(174) Akgüner, a.g.e., s. 272; Günday, a.g.e., s. 98-99.

mutlaka görüşülmeleridir. Görüşme sonucunda varacağı karar bakımından bakanlar kurulu tamamıyla serbesttir. Nitekim, 2945 sayılı Kanun'un 8. maddesi de bu yolda düzenlenmiştir.

Cumhurbaşkanının Millî Güvenlik Kurulu'nu toplantıya çağırma işlemini tek başına yapacağı ileri sürülmüştür (175). Bize göre, bu konuda bir ayırım yapmak gerekir. Cumhurbaşkanı kendiliğinden veya genelkurmay başkanının isteği üzerine (176) Kurul'u toplantıya çağırılmışsa karşı imzaya gerek olmamasına mukabil, başbakanın teklifi üzerine yapacağı toplantı çağrısında başbakanın da imzası bulunmalıdır.

- i. Bakanlar kuruluyla birlikte olağanüstü hal ve sıkıyönetim ilân etmek ve bu denemelerde kanun hükmünde kararname çıkarmak

Anayasa'nın 119. ve 120. maddeleri, gösterdikleri olağan dışı şartların ortaya çıkması üzerine, cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan bakanlar kurulunun, yurdun tamamında veya bazı bölgelerinde süresi altı ayı geçmemek kaydıyla olağanüstü hal ilân edebileceğini öngörmüşlerdir. Yalnız, tabii afet ve ağır ekonomik kriz sebepleriyle olağanüstü hal ilanından (m.119) farklı olarak, 120. maddeyle düzenlenmiş bulunan şiddet olaylarının yaygınlaşması ve kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması sebepleriyle olağanüstü hal ilânına karar vermeden önce Millî Güvenlik Kurulu'nun da görüşü alınmalıdır. Bunun gibi, 122. maddeye

---

(175) Bkz. Dal, a.g.e., s. 269; Özbudun (1986), s. 285. Özbudun bu görüşe, bu yetkinin "icraî nitelik taşımayan, tamamen törensel veya temsilî yetkiler"den olduğu gerekçesiyle varmaktadır.

(176) Görevlerinden dolayı başbakana karşı sorumlu olan genelkurmay başkanının (Any., m. 117/4), toplantı talebini başbakan yerine, onu atlayarak cumhurbaşkanına iletteceğinin öngörülmüş bulunması, temsilî rejim anlayışıyla bağdaşmayan isabetsiz bir tercihtir.

göre sıkıyönetim ilânını gerektiren durumlar ortaya çıktıği takdirde, yine cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan bakanlar kurulu, Millî Güvenlik Kurulu'nun da görüşünü aldıktan sonra, ülkede kısmen veya tamamen ve en fazla altı ay için sıkıyönetim ilân etmeye yetkilidir. Bu son iki durumda (m. 120 ve 122) Millî Güvenlik Kurulu'nun görüşünün alınması, bu hallerde olağanüstü hal veya sıkıyönetim ilânını gerektiren sebeplerin ülkenin genel güvenliğiyle ilgili görülmesinden ileri gelmiş olsa gerektir.

Olağanüstü haller ve sıkıyönetimle ilgili düzenlemelerin ortak bir yönü, cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan bakanlar kuruluna özel nitelikte kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi tanımış olmalarıdır. Gerçekten, gerek olağanüstü hallerle ilgili 121., gerekse sıkıyönetimle ilgili 122. madde bu kararnameleri, 91. maddede öngörölmüş olan olağan kanun hükmünde kararnamelerden ayrı olarak düzenlemiştir. Söz konusu iki maddenin ortak hükmüne göre, burada yetkinin kullanılması için, bakanlar kurulu ile cumhurbaşkanının elbirliği halinde hareket etmeleri gerekir. Ayrıca, bu rejimi farklılaştırılmış kararnameler, ancak olağan dışı durumların devam ettiği süre içinde çıkarılabilirler. Bundan başka, olağan dışı dönemlerde çıkarılacak kanun hükmünde kararnamelerin "düzenleme alanı" (177) sınırlı olup, olağanüstü halin veya sıkıyönetimin gerekli kıldığı konularla doğrudan doğruya ilgili bulunmaları gerekir. Olağan dışı dönemlerde de olsa, bu özel yönetim biçimlerine geçilmesini gerektiren sebeplerle ilgili olmayan konularda kanun hükmünde kararname çıkarılması, 91. maddedeki genel yetki ve şekil kurallarına tabidir.

Anayasa'nın 121. ve 122. maddelerindeki düzenleme, 91. maddenin beşinci fıkrasıyla saklı tutulmuştur. Burada

---

(177). Teziç (1986), s. 31.

anlaşıldığına göre, olağan dışı dönemlerde çıkarılacak olan kanun hükmünde kararnameler için, önceden bir yetki kanununa gerek yoktur. Dolayısıyla bunlar, yürütmenin özerk veya aslî düzenleme yetkisinin tipik örnekleri durumundadırlar (178). Bunun gibi, 91. maddenin birinci fıkrasında yer alan konu sınırlaması da, bu istisnai kanun hükmündeki kararnameler için geçerli değildir. Yani, yukarıda işaret ettiğimiz "düzenleme alanı"na giren her çeşit temel hak ve hürriyetler, bu kanun hükmündeki kararnamelerle düzenlenebilir. Söz gelişi , olağan dışı yönetimi gerekli kılmış olan şartlarla ilgili görülürse, angarya yasağına (m. 18) aykırı düzenlemeler yapılabilir, din ve vicdan hürriyetini (m.24) ortadan kaldırııcı hükümler getirilebilir veya dava hakkı (m.36) yok edilebilir. Yine bu hüküm yüzünden, olağan dışı dönemlerde kanun hükmünde kararname ile vergi yükümlülüğü (m.73) konabilir, siyasî partilere üye olma hakkı (m. 68/1) kısmen veya tamamen ortadan kaldırılabilir.

Olağanüstü hallerle sıkıyönetim dönemlerine mahsus kanun hükmünde kararnamelerin yürürlük tarihleri hakkında ne 121., ne de 122. maddede bir hüküm vardır. Gerçi, bunların Resmî Gazete'de yayımlanacakları belirtilmiştir (m.121/son, 122/3) ama, 91. maddedeki gibi, yayımlandıkları gün yürürlüğe girecekleri veya kararnamede başka bir yürürlük tarihi gösterilebileceği yolunda bir hüküm (m. 91/6) bu maddelerde yer almamıştır. Buna rağmen, istisnai nitelikteki kanun hükmündeki kararnamelerin de, diğerleri

---

(178) Özbudun (1986), s. 150,207, Teziç ayrıca, bu yetkinin, yürütmeyi olağan dışı dönemlerde "kurucu iktidar" düzeyine çıkarıldığını ileri sürmekteyse de (1986, s. 31), bu kanun hükmünde kararnamelerin Meclisce onaylanmalarından sonra kanun haline dönüşecekleri göz önünde tutulduğunda, artık bunlar için de Anayasa denetimi yapılabileceğinden (Özbudun, s. 208-209), bu iddiaya katılmıyoruz.

gibi yayımlanma ile yürürlüğe gireceklerini kabul etmek gerekiyor. Çünkü, yayımlamanın bir amacı da yürürlüğe esas teşkil etmedir; bundan dolayı, aksine bir hüküm olmadıkça, yayım tarihi, o işlemin yürürlük tarihidir. Kaldı ki, olağan kararnamelerle ilgili 91. maddenin, olağan dışı dönemlere ilişkin düzenlemeyi saklı tutan beşinci fıkrası, yayım ve yürürlüğe ilişkin kuralın yer aldığı (altıncı) fıkradan önce gelmektedir. Bu durumda, istisna hükmünün, sadece ilk dört fıkradaki kurallarla ilgili olduğu ve dolayısıyla yürürlükle ilgili kuralın olağan dışı dönemlere mahsus kanun hükmünde kararnameler için de geçerli olduğu sonucuna varmak gerekiyor.

Cumhurbaşkanı, ilgili maddelerden açıkça anlaşıldığına göre, olağanüstü hal ve sâkıyönetim ilânında ve bu dönemlere mahsus kanun hükmünde kararname çıkarılmasında, bakanlar kuruluyla birlikte işlem yapacaktır. "Dolayısıyla bu KHK'lerde Cumhurbaşkanının iradesi, olağan KHK'lerdeki gibi Bakanlar Kurulu kararnemesine eklenen şekli bir onay değil, işlemin aslı bir unsurudur" (179).

#### j. Kararnameleri imzalamak

Anayasa'nın 104. maddesi (b-12), cumhurbaşkanının "kararnameler"i imzalamasını öngörmüştür. Ne var ki, "kararname" deyimini Türk hukukunda öteden beri birbirinden farklı türden bazı işlemlerin ortak adı olarak kullanılmakta olduğundan, bu hükmün kapsamını daha açık olarak belirlemek gerekiyor.

Kararname aslında, cumhurbaşkanının yetkilerini kullanmasının hukukî biçimidir. Fakat hukukumuzda, bu adla anılan üç ayrı işlem biçimi vardır; bunlar bakanlar kurulu kararnamesi, ortak kararname ve nihayet "kaide kararneme"lerdir (180). Bakanlar kurulu kararnamesi, aslında

(179) Özbudun (1986), s. 207.

(180) Teziç (1986), s. 58, d. n.(2).

bakanlar kurulunun bir işlemi olduğundan, başbakan ve bütün bakanlarca imzalandıktan sonra cumhurbaşkanının imzasıyla tamamlanmış olur. Ortak (müşterek) kararname, aslında bir bakanlığın işlemi olup, ilgili bakan, başbakan ve cumhurbaşkanının imzasını taşır. Bazı kamu görevlilerinin atanmaları, bu tür kararnamelerle yapılır. Kaide kararnameler ise, çeşitli kanunların verdikleri yetkiye dayanılarak bakanlar kurulunca çıkarılan düzenleyici işlemlerin adıdır. Türk Parasının Kıymetini Koruma Kanunu, Millî Korunma Kanunu ve Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanununa dayanarak çıkarılan ve maddî anlamda kanun niteliğinde olan kararnameler böyledir. Bunlar da, diğer bakanlar kurulu kararnameleri gibi, bütün bakanlar, başbakan ve ayrıca cumhurbaşkanınca imzalanırlar (181).

Ayrıca, özü itibariyle bir bakanlar kurulu kararnamesi olan kanun hükmünde kararname de cumhurbaşkanınca imzalanmalıdır (182).

Görülüyor ki, bütün bu durumlarda, "kararnameleri imzalamak" cumhurbaşkanı bakımından bir görev olarak ortaya çıkmaktadır. Çünkü, bu örneklerde, işlem yapma yetkisi esas itibariyle cumhurbaşkanının dışında bir organda (bakanlar kurulu veya bir bakanlıkta) bulunmaktadır ve cumhurbaşkanının imzası şekli bir onay niteliğindedir. Bunun bir istisnası, yukarıda belirttiğimiz gibi, olağan dışı dönemlere mahsus kanun hükmünde kararnamelerdir. Bu tür kararnamelerin çıkarılmasında cumhurbaşkanı bakanlar kuruluyla tam bir yetki ortaklığı içindedir; işlem onun dışında oluşmaz, aksine onun iradesi işlemin esaslı bir unsurudur.

Öte yandan, cumhurbaşkanının, Anayasa'nın 107. maddesine göre çıkarmaya yetkili bulunduğu "Cumhurbaşkanlığı

---

(181) Kararnameler konusunda bkz. Sıddık Sami Onar, İdare Hukukunun Umumî Esasları, c.1, s. 398-403; Duran, a.g.e., s. 95-96; Yayla, a.g.e., s. 104; Teziç (1986), s. 58. d . n. (2),59.

(182) Özbudun (1986), s. 202.

kararnamesi", 104. maddedeki "kararnameleri imzalamak" görevinden tamamen farklı bir yetki alanına girer. Bu, cumhurbaşkanının bağımsız bir işlemi olduğundan, 104. madde (b-12) kapsamında mütalâa edilemez.

Cumhurbaşkanının "kararnameleri imzalamak" göreviyle ilgili bir sorun, cumhurbaşkanının, bakanlar kurulunun veya bir bakanlığın her kararnamesini imzalamak zorunda olup olmadığıdır. Bir görüşe göre, cumhurbaşkanının 1982 Anayasası içindeki belirgin konumu ve bazı durumlarda tek başına işlemler yapabilmesi ve bunlardan dolayı sorumlu da tutulamaması karşısında, ve kanunlara aykırı gördüğü kararnameleri imza etmeyerek bunların tekemmül etmelerini önleyebilir (183). Başka bir görüş, bu konuda bir ayırım yapılmasından yanadır. Buna göre, cumhurbaşkanının, bakanlar kurulunun hukuka uygun bir işlemi, siyasî yerindelik açısından değerlendirerek imzalamaktan kaçınması uygun olmaz. Bu durumlarda o, ancak uyarma ve görüşünü bildirme ile yetinebilir. Buna karşılık, cumhurbaşkanı, bakanlar kurulunun hukuka aykırı bir işlemi imzalamak zorunda değildir; bu, her şeyden önce, onun adına ters düşer (184). Bu görüşe temelde katılıyoruz.

Gerçekten, her kamu görevi gibi, cumhurbaşkanının kararnameleri imzalamak görevi de Anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirilmelidir. Bu bakımdan, cumhurbaşkanı açıkça hukuka aykırı kararnameleri imzalamayı reddetmek suretiyle, onların tekemmül etmelerini engelleyebilir. Fakat, hukuka aykırılıkları şüpheli olan işlemler için aynı yolu tutmamalıdır; nihai kararı yargı organlarına bırakması daha uygundur.

---

(183) Günday, a.g.e., s. 76-77; Gözübüyük, a.g.e., s. 214-215.

(184) Özbudun (1986), s. 287-288.

Öte yandan, cumhurbaşkanı, siyasî gerekçelerle, bakanlar kurulunun bir kararnamesini veya bir ortak kararnameyi imzalamayı reddedemez. Böyle yapabileceğini kabul etmek, ülkenin genel siyasetini belirleyip yürüten bakanlar kurulunun bu görevini yerine getirmesinin, temsili bir organ olmayan cumhurbaşkanının takdirine bırakılması anlamına gelir ki, bunun anayasa düzenimize ve genel olarak parlamenter rejim ilkelerine aykırı olduğunda şüphe yoktur. Kaldı ki, böyle bir tutumu benimseyen cumhurbaşkanı, hükümet ve dolayısıyla yasama organı ile ters düşeceğinden, onun ne tarafsızlığı kalır, ne de "Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözet"ebilir. Fakat elbette, cumhurbaşkanı otomatik onay aracı da değildir. Onun bu konuda, uyurma ve yeniden düşünülmesini sağlamaya yönelik bir geciktirme imkânı olduğu söylenebilir (185). Jennings'in, Birleşik Krallığın hükümdarı için söylediği gibi, devlet başkanının fonksiyonları esas itibariyle istişarî (veya tavsiye kabilinden)dir; bakanlar kurulunu belki etkileyebilir ama, sonunda teslim olmaktan başka çaresi yoktur (186). Veya hükümdarın, kendisine danışılmak, özendirmek ve uyarmak gibi üç temel hakkının bulunduğunu geçen yüzyılda belirtmiş olan Bagehot'ın yazdığı gibi, devlet başkanı başbakana şöyle diyebilir:

"Bu tedbirlerin sorumluluğu sizin üzerindedir. En iyi olduğunu düşündüğünüz şeyi yapmalısınız. Neyin en iyi olduğuna kanaat getirirseniz, o benim tam ve etkili desteğime sahip olacaktır. Fakat, yapılmasını teklif ettiğiniz şeyin, şu veya bu sebepten kötü, teklif etmediğiniz şeyin ise şu veya bu sebepten iyi olabileceğini de hatırdan çıkarmamanız gerekiyor. Size karşı çıkmam görevim bu değildir; ama uyarımı dikkate alınız!" (187).

---

(185) Duran, a.g.e., s. 101.

(186) Jennings, a.g.e., s. 378.

(187) Walter Bagehot, The English Constitution, 10. b., Oxford University Press, Londra 1952, s. 67.



k. Bazı kişilerin cezalarını hafifletmek veya kaldırmak

Devlet başkanına af yetkisi tanınması, 1876 Anayasasından beri Türk anayasa geleneğinde yer etmiştir. Başka demokratik siyasî sistemlerde ve bu arada parlamenter rejimlerde de, devlet başkanına af yetkisi tanınmıştır. Söz gelişi 1947 İtalyan Cumhuriyeti Anayasası (m. 87/11), 1949 Federal Alman Cumhuriyeti Anayasası (m. 60/2) ve 1958 Fransız Cumhuriyeti Anayasası (m. 17) bu arada sayılabilir.

1982 Anayasasının 104. maddesinde (b-13) de, cumhurbaşkanının özel af yetkisine sahip olduğu belirtilmiştir. Madde hükmüne göre, cumhurbaşkanı, "sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebi ile belirli kişilerin cezalarını hafifletmek ve kaldırmak" konusunda yetkilidir. Tabiatıyla, bu bir genel af yetkisi değildir. Çünkü, ceza mahkûmiyetinin bütün sonuçlarını değil, sadece cezayı kaldırmaktadır. Ayrıca, cumhurbaşkanı, bir suçtan dolayı mahkûm olmuş harkesi değil, durumları Anayasa'nın belirttiği şartlara uyan "belirli" kişileri affedebilir. Cumhurbaşkanının af yetkisi, bu yönüyle de "kişiye özgü özel af" niteliğindedir (188). Bu yetki, mahkûmiyetten sonra bir hastalığa yakalanmış olanlarla, sakat kalmış veya kocamış kişiler için kullanılabilir. Bu sebepler Anayasa'yla sınırlanmış olduğundan, başka sebeplere dayanılarak cumhurbaşkanından af talebinde bulunulamaz (189).

Fakat, maddede kullanılmış olan "sakatlık" ve "kocama" deyimlerinin anlam ve kapsamı tam bir açıklıkla belli değildir. Sakatlık cismanî veya zihni olabileceği

---

(188) Genel ve özel af kavramlarıyla cumhurbaşkanının af yetkisi hakkında bkz. Dönmezer-Erman, a.g.e., c.III, s. 267-308. Selâhattin Keyman, Türk Hukukunda Af, Ankara 1962, s. 42-46 ve 89-98. Erem'e göre, cumhurbaşkanının bu yetkisi "af" niteliğinde değildir. Çünkü, "üç hale münhasır yetkiye "af" denemez." :Türk Ceza Hukuku, c. II, Genel Hükümler, 12.b., Ankara 1985, s. 431.

(189) Kerse, a.g.e., s. 119-121.

gibi, cismanî (bedendeki) sakatlık da çeşitli şekillerde ortaya çıkabilir; körlük, topallık, kötürümlük gibi. Ayrıca, sakatlıklar derece derecedirler. Nitekim, tek kolu sakatlanmış bir insanla, iki kolu kopmuş insan arasında bu bakımdan fark vardır. Bütün bu konularda, cumhurbaşkanına takdir yetkisi tanınmış olduğu görülmektedir(190). Her halde, buradaki takdir yetkisinin, cezanın fonksiyonu ile, cumhurbaşkanının af yetkişinin "raison d'etre"i arasında kurulacak ilişkiye göre kullanılması gerekecektir. Bu ise, çözümü oldukça zor olan bir sorundur.

Aynı şekilde, "kocama" deyimini de tereddüt doğurucu niteliktedir. İleri yaşlarına rağmen kocamamış insanlar görüldüğü gibi, yaşına göre erken kocamış insanlar da vardır. Öyle sanıyoruz ki, burada söz konusu olan, mücerret yaş ilerlemesinin ötesinde, vücut fonksiyonlarının bozulmasıyla ilgili (fizyolojik) kocama olsa gerekir.

Cumhurbaşkanı, hafifletebildiği veya kaldıracabildiği bir cezayı başka bir cezaya çevirebilir mi?... Doktrinde, bir cezayı büsbütün kaldırmak yetkisine sahip olan bir makamın, onu daha hafif bir cezaya da çevirebileceği belirtilmiştir. (191). Bize göre de, cumhurbaşkanı, cezanın "hafifletilmesi" niteliğinde olan dönüştürme tasarımlarını yapabilir.

Öte yandan, cumhurbaşkanının af yetkisi, ancak kesinleşmiş cezalar yönünden geçerlidir. Ortada kesinleşmiş bir ceza mahkûmiyeti bulunmalıdır ki, af işleminin bir konusu olsun (192). Esasen, cezanın kesinleşmesinden önce cumhurbaşkanının müdahale etmesi yargı bağımsızlığına ters düşer. Tabiatıyla, Anayasa böyle bir sonucu öngörmüş olamaz.

---

(190) Kerse, a.g.e., s. 120-121.

(191) Kerse, a.g.e., s. 123; Keyman, a.g.e., s. 98. Aynı yönde Erem, a.g.e., s. 438-439.

(192) Kerse, a.g.e., s. 124; Erem, a.g.e., s. 440.

Bu yetkinin karşı imza kuralı açısından durumu, 1961 Anayasası döneminde tartışmalı idi. Bazı yazarlar, Anayasa'nın karşı imzayı şart koşan kuralı (m.98/2) karşısında, cumhurbaşkanının af yetkisini de başbakan ve ilgili bakanın imzasıyla birlikte kullanması gerektiğini ileri sürerlerken (193), bir yazar da aksi görüşte olduğu izlenimi veren açıklamalar yapmıştır (194).

1982 Anayasası yönünden de aslında değişen bir şey yoktur. Çünkü, bir çok kere hatırlattığımız gibi, Anayasa'nın 105. maddesine göre, karşı imzadan bağışık işlemlerin ayrıca belirtilmiş olması gerekir. Cumhurbaşkanının af yetkisi bakımından böyle bir belirtme Anayasa'nın hiç bir yerinde bulunmadığına göre, istisnayı genişletmek için herhangi bir pozitif dayanak yok demektir. Nitekim uygulamada da, bu işlemlerde teşebbüs Adalet Bakanlığının gelmekte ve dolayısıyla cumhurbaşkanının imzası yanında başbakan ve bakanın imzası yer almaktadır (195). Öte yandan, klâsik parlamenter sisteme bizimkinden daha uzak olan Beşinci Cumhuriyet Fransa'sının Anayasası bile, bu konuda karşı imza kuralından ayrılmamıştır (m.17 ve 19).

(193) Arsel, a.g.e., s. 383; Erem, a.g.e., s. 441; Kerse, a.g.e., s. 119; Onar, a.g.e., c.2., s.756; Aldıkaçtı, a.g.m., s. 41-42.

Aldıkaçtı ayrıca, af yetkisinin atıfet mülâhazasına dayanan ve çoğunluk-azınlık mücadelesinin dışında kalması gereken bir yetki olması dolayısıyla, bunun cumhurbaşkanınca tek imza ile kullanılmasına imkân veren bir düzenlemenin gereğine işaret etmiştir. Aynı yönde bkz. Özbudun (1986), s. 285.

(194) Keyman, a.g.e., s. 89 ve 93.

(195) Bunlar "ceza kaldırılması kararı" başlığı altında Resmî Gazete'de yayımlanmakta ve oldukça da sık görülmektedirler; söz gelişi 1984 yılında ortalama ayda bir tane. Bu kararların çoğu "sürekli hastalık", bazıları "sürekli hastalık ve sakatlık", bir kısmı "sürekli hastalık, sakatlık ve kocama", nihayet birkaçı da "sürekli hastalık ve kocama" sebeplerine dayandırılmışlardır.

Öte yandan İngiltere'de, hükümdar af yetkisini (prerogative) İçişleri Bakanı'nın (Home Secretary) tavsiyesi üzerine kullanmaktadır. Bkz. De Smith, a.g.e., s. 127.

1. Devlet Denetleme Kurulunun üyelerini ve başkanını atamak

Devlet Denetleme Kurulu, 12 Eylül döneminde 1.4.1981 tarihli ve 2443 numaralı Kanunla kurulmuş olup, 1982 Anayasası ile de bir anayasa kurumu olarak kabul edilmiştir. Anayasa'nın 108. maddesine göre, Devlet Denetleme Kurulu, "idarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin sağlanması amacıyla... 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 kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma ve denetleme yapar".

Aynı maddenin üçüncü fıkrasına göre, Kurulun üyeleri ve üyeleri içinden başkanı, kanunda belirtilen şartları taşıyan kişiler arasından cumhurbaşkanınca atanır. İlgili 2443 numaralı Kanun, Devlet Denetleme Kurulunun dokuz üyeden oluşacağını belirtmektedir; üyelerin üçte biri iki yılda bir yenilenir. Üye seçilebilmek için, yüksek öğrenimi bitirdikten sonra en az yirmi yıl devlet hizmetinde başarı ile çalışmış ve temayüz etmiş olmak gerekir. Kurulun başkanı, üyeleri arasından iki yıllık bir süre için cumhurbaşkanınınca atanır.

Cumhurbaşkanı bu atama yetkilerini tek başına kullanacaktır (196). Gerçi, karşı imza kuralından ayrılmaya işaret eden herhangi bir hüküm Anayasa'da yer almamaktadır. Ne var ki, istisnaların kanunla da gösterilebileceği 105. madde hükmünde belirtilmiştir. Nitekim, 2443 numaralı Kanun'un ilgili hükmü, karşı imza kuralının bir istisnası şeklinde düzenlenmiştir. Kanun'un 3. maddesinden an-

(196) Aynı yönde Özbudun (1986), s. 285-286; Soysal (1986), s. 330; Günday, a.g.e., s. 75. Nitekim, uygulama da bu yöndedir. Örnek olarak, bkz. Resmi Gazete, 29.9.1984 (sayı: 18530); 4.10.1985 (sayı: 18888); 31.7.1986 (sayı: 19181).

laşıldığına göre, gerek üyelerin gerekse bunların içinden Kurul başkanının atanmasında, cumhurbaşkanı, herhangi bir teklif veya istek olmaksızın, belirtilen özelliklere sahip kişiler arasından doğrudan doğruya atama yapmaktadır. Baştan beri yaptığımız değerlendirmelerde, cumhurbaşkanının bu şekilde kullandığı yetkilere hükümet kanadının katılmasına gerek olmadığı esastan hareket ettik.

Öte yandan, Devlet Denetleme Kurulu'nun bir anayasa kurumu olarak kurulma amacı ve düzenleme biçimi, sadece cumhurbaşkanına bağlı olarak çalışacak ve bakanlar kuruluyla idarenin dışında kalacak bir denetim aracı getirilmesine yöneliktir. Anayasa'nın, idareyi dışardan denetleyecek bir organın denetim elemanlarını cumhurbaşkanına bağlaması, kendi amacı açısından tutarlı görünüyor. Bu bakımdan, böyle bir kurumun başkan ve üyelerinin atanmasının münhasıran cumhurbaşkanına bırakılması isabetsiz de sayılmaz.

m. Devlet Denetleme Kuruluna inceleme, araştırma ve denetleme yaptırmak

Devlet Denetleme Kurulu, görev alanına giren konularda kendiliğinden inceleme, araştırma ve denetleme yapmaya yetkili kılınmamıştır. Anayasa'nın 108. maddesi, Kurulun sadece, cumhurbaşkanının bu yolda emir vermesi üzerine harekete geçmesini öngörmektedir. Aynı husus, 2443 numaralı Kanun'la da teyit edilmiştir. (m.2).

Kanun'un 6. maddesine göre, Kurul raporları, cumhurbaşkanının onayı alındıktan sonra, "gereği yapılmak üzere" başbakanlığa ve diğer ilgili kuruluşlara gönderilir. Başbakanlık, sonuç hakkında cumhurbaşkanlığına bilgi verir.

Cumhurbaşkanının, Devlet Denetleme Kurulu'na araştırma, inceleme ve denetleme yapma emrini yalnız başına vermesi, yani bu durumda karşı imzaya gerek olmaması, işin mahiyeti gereğidir.

Kurulun görev alanı ileride incelenecektir (197).

n. Yükseköğretim Kurulu üyelerini ve üniversite rektörlerini "seçmek"

Yükseköğretim Kurulu da, yeni Anayasa'nın yapılmasından önce 1981 yılında kurulmuş ve bilâhare Anayasa'ya geçirilmiştir. Anayasa'nın 131. maddesi, bu Kurula cumhurbaşkanının iki tür atama yapacağını belirtmektedir. Buna göre, bir kısım üyeler başka kurum ve organlarca aday gösterildikten sonra, diğerleri ise doğrudan doğruya (re'sen), cumhurbaşkanınca atanırlar. 2547 numaralı Yükseköğretim Kanunu'na göre, cumhurbaşkanı tarafından re'sen atanan üyelerin sayısı sekizdir; bunların "tercihan" rektörlük yapmış kişilerden olmaları gerekir. Geri kalan üyelerin altısı, bakanlar kurulunca üniversite dışından seçildikten sonra cumhurbaşkanınca atanır. Sekiz üye, en az yirmi beş yıl öğretim üyeliği yapmış kişiler arasından Üniversitelerarası Kurulca aday gösterilir. Ayrıca, Millî Eğitim Bakanlığı "kendi bünyesinden" iki üye seçer. Nihayet bir üye de Genelkurmay Başkanlığınca "kendi bünyesinden" seçilip cumhurbaşkanınca atanır.

Cumhurbaşkanının bu atamalar konusundaki yetkisi, 104. maddede "seçmek" deyimini ile anlatılırken, 131. maddede "atamak" ve "seçmek" deyimleri birlikte kullanılmıştır. Fakat, kullanılan deyimler ne olursa olsun, cumhurbaşkanının hem aday gösterilmesi (nomination) üzerine, hem de doğrudan doğruya (ex-officio, re'sen) yaptığı işlemler, kamu hukuku tekniği açısından birer atama niteliğindedirler. Birinci durumda, cumhurbaşkanının gösterilen adaylar arasında bir seçme yaptığı doğrudur. Ne var ki, hukuk bakımından önemli olan, seçilen kişinin atanmasıdır. Bundan dolayı, Anayasa'nın "seçmek" deyimini kullanması, özellikle 104. maddede bu kelimenin re'sen yapılan atama-

---

(197) Bkz. a.s. 172-174.

ları da içine alacak şekilde yer almış olması uygun olmamıştır.

Cumhurbaşkanının Yükseköğretim Kurulu üyelerini atama işlemlerini yaparken karşı imza ilkesiyle bağlı olup olmadığı konusunun da gözden geçirilmesi gerekiyor. Doktrinde bu konuda iki görüş vardır. Birincisi, bu işlemlerin cumhurbaşkanınca tek başına yapılacakları yolundadır (198). Bu görüşteki yazarlardan biri, bu sonuca, Kurul üyelerinin "görevleri nedeniyle siyasal iktidarla herhangi bir bağlantısı bulunmaması gerek"tiği (199) düşüncesinden hareketle varmaktadır. Diğer görüşe göre, Yükseköğretim Kurulu "idare" içinde yer alan ve icrai nitelikte yetkiler kullanan bir kuruluş olduğu için, onun işlemlerinden siyasî bakımdan sorumlu tutulabilecek bir makamın bulunması gereklidir. Bundan dolayı, Kurul üyelerinin atanması işlemlerinde başbakanla ilgili bakanın da imzası bulunmalıdır; aksine bir anlayış parlamenter rejimin mantığına aykırı olur (200).

Birinci görüşün dayandığı nokta doğru olmakla beraber, herhangi bir pozitif temeli bulunmamaktadır. İkinci görüşün ise, Anayasa'nın sistematik bir yorumuna dayanması bakımından pozitif bir temeli olduğu söylenebilir. Ayrıca, parlamenter rejimin gereklerini gözetilen mülâhazası da doğrudur. Fakat sözü edilen pozitif dayanak daha somut bir noktada, Anayasa'nın, bu atamalarla ilgili hükmünde (m. 131/2 ve 2547 numaralı Kanun'da aranmalıdır. Bu açıdan konuya yaklaşıldığında, yukarıda açıkladığımız ayırım esas alınarak bir sonuca gitmek gerekiyor. Buna göre, cumhurbaşkanının Yükseköğretim Kurulu'na doğrudan doğruya yaptığı atamalar yönünden karşı imzaya ihtiyaç yoktur. Buna karşılık, bakanlar kurulunun gösterdiği adayların atanması işleminde başbakan ve bakanlar kurulu üyelerinin,

(198) Soysal (1986), s. 329-330; Dal; a.g.e., s. 269; Günday, a.g.e., s. 75.

(199) Soysal (1986), s. 330.

(200) Özbudun (1986), s. 286.

Millî Eğitim Bakanlığı'nın gösterdiği adayların atanmasında ise ilgili bakanla başbakanın imzalarının da bulunması gerekir. Üniversitelerarası Kurul ve Genelkurmay Başkanlığı gibi siyasî olmayan makamların gösterdikleri adayların atanmasını da, cumhurbaşkanının re'sen yaptığı atamalardan sayıyoruz. Üniversite rektörlerinin durumu da böyledir.

Ne var ki, uygulamada cumhurbaşkanı bu atama yetkilerini, hiç bir ayırım yapmaksızın, tek başına kullanmaktadır (201). Belirttiğimiz sebeplerle, bu uygulamanın Anayasa'ya aykırı olduğu kanaatindeyiz.

### 3. Yargı İle İlgili Yetkiler

Anayasa, bu başlık altında, cumhurbaşkanının yüksek yargı organlarıyla ilgili atama yetkilerine yer vermiştir. Bunların, maddî bakımdan yargı fonksiyonu ile doğrudan doğruya ilgili olmayıp, aksine nitelikleri gereği idarî yetkiler olduklarında şüphe yoktur. Anayasamızın bunları "yargı" ile ilgili göstermesi, bir nitelik belirtmesi değil, bu yetkilerin dış görünüşleriyle ilgili ve teknik olmayan bir anlayıştır.

Anayasa'nın 104. maddesinin (c) bendinde sayılan bu yetkiler Anayasa Mahkemesi üyelerini, Danıştay üyelerinin dörtte birini, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Başsavcı Vekilini, Askeri Yargıtay üyelerini, Askerî Yüksek İdare Mahkemesi üyelerini ve, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu üyelerini atamaktan ibarettir.

Anayasa'nın 146. maddesine göre, Anayasa Mahkemesi on bir asıl ve dört yedek üyeden oluşur ve bu üyelerin

---

(201) Örnek olarak, bakanlar kurulunun gösterdiği adayların atanması işlemlerine bkz. 9.1.1986 tarih ve 18983 sayılı, 8.2.1986 tarih ve 19013 sayılı Resmî Gazeteler; rektör atamaları için bkz. 21.8.1985 tarih ve 18849 sayılı, 20.9.1986 tarih ve 19227 sayılı Resmî Gazeteler. Ayrıca, Yükseköğretim Kurulu başkanlığına yapılan son atama işlemi için bkz. 29.9.1985 tarih ve 18883 sayılı Resmî Gazete.



hepsi cumhurbaşkanınca atanır. Bunların sekiz asıl ve üç yedeği Yargıtay, Danıştay, Askerî Yargıtay, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi ve Yükseköğretim Kurulunun, ilgili maddede belirtilen sayılarda gösterecekleri adaylar arasından seçilip atanır. Geri kalan üç asıl ve bir yedek üyeyi ise, cumhurbaşkanı, üst kademe yöneticileri ve avukatlar arasından doğrudan doğruya seçip atayacaktır. Öğretim üyeleri ile üst kademe yöneticileri ve avukatların, Anayasa'da belirtilen özellikleri taşımaları gerekir.

Öte yandan, Anayasa'nın 155. maddesi, Danıştay üyelerinin dörtte birinin cumhurbaşkanı tarafından, 2575 numaralı Danıştay Kanunu'nun 8. maddesinin birinci ve üçüncü fıkralarında gösterilen özelliklere sahip kişiler arasından atanmasını öngörmüştür.

Anayasa'nın 154. maddesinde de, cumhurbaşkanının, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ile Başsavcı Vekilini, Yargıtay Genel Kurulunun kendi üyeleri arasından seçeceği beş aday arasından atayacağı belirtilmiştir.

Askerî Yargıtay üyeleri, birinci sınıf askerî hakimler arasından Askerî Yargıtay Genel Kurulunun göstereceği adaylar içinden (m. 156); Askerî Yüksek İdare Mahkemesinin, askerî hakim sınıfından olan üyeleri Mahkemenin bu sınıftan olan üyelerinin gösterecekleri adaylar arasından, diğer üyeleri ise Genelkurmay Başkanlığının göstereceği adaylar içinden (m. 157) cumhurbaşkanınca atanırlar.

Nihayet Anayasa'nın 159. maddesi, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun üç asıl ve üç yedek üyesinin Yargıtay Genel Kurulunun, iki asıl ve iki yedek üyesinin Danıştay Genel Kurulunun kendi üyeleri arasından gösterecekleri adaylar arasından, yine Cumhurbaşkanınca atanmasını öngörmüştür.

Bütün bu atama işlemlerinde, cumhurbaşkanına hiç bir siyasi organın teklifte bulunmadığı göz önünde tutu-

lursa, bu işlemlerin de cumhurbaşkanınca re'sen (m.105/2) imzalanın kararlar oldukları görülür. Yani, bu işlemler karşı imzaya ihtiyaç göstermezler (202). Uygulama da bu yönde olup, cumhurbaşkanının bu tür atama işlemleri, cumhurbaşkanlığı kararı olarak ayrı bir karar sayısı ile Resmî Gazete'de yayımlanmaktadır (203).

Esasen, yukarıdaki açıklamalardan da anlaşıldığı gibi, yüksek yargı organlarına yaptığı atamalarda cumhurbaşkanı, çok defa ilgili organların tespit ettikleri hakim sınıfından adayları atamak durumundadır. Cumhurbaşkanını, bu atamaları yaparken, tamamen kendi takdiriyle hareket etmek bir yana, ilgili yargı mercilerinin fiilen çizdikleri sınırlar içinde bu yetkisini kullanmaktadır. Meslekten olmayan kişilerin atanmasında bile cumhurbaşkanının takdir yetkisi bir ölçüde kısılmıştır. Yoksa, ilk bakışta sanıldığı gibi, o bu atamalar bakımından "her şeye kâdir" (omnipotent) bir durumda değildir. Bu şekilde sınırlanmış bir takdir yetkisinin kendisine tanınması en uygun makam da, özellikle yargı bağımsızlığı söz konusu olunca, her halde, tarafsız devlet başkanı olmak gerekirdi.

#### 4. Kanunlarla Verilen Yetkiler

Anayasa'nın 104. maddesinin son fıkrasında, buraya kadar ele aldıklarımızın dışında, cumhurbaşkanına kanunlarla da bazı atama yetkileri verilebileceği belirtilmiştir. Aynı hükme göre, bu yetkiler ve görevler başka türlerde de olabilir.

(202) Aynı yönde Soysal (1986), s. 329-330, 326-327; Günday, a.g.e., s. 75; Dal, a.g.e., s. 269; Özbudun (1986), s. 283, 285.

(203) Örnekler için bkz. 18.5.1985 tarih ve 18748 sayılı (Any. Mah. asıl üyeliğine), 21.2.1985 tarih ve 18721 sayılı (Any. Mah. yedek üyeliğine), 24.3.1984 tarih ve 18351 sayılı (Danıştay üyeliğine), 25.6.1985 tarih ve 18792 sayılı (Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığına), 27.9.1984 tarih ve 18528 sayılı (Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu üyeliğine) ve 25.4.1985 tarih ve 18735 sayılı (Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu asıl ve yedek üyeliklerine) Resmî Gazeteler.

Nitekim, Anayasa'nın yürürlüğe girmesinden sonra kabul edilmiş bulunan bazı kanunlarda cumhurbaşkanına çeşitli atama yetkileri tanındığı görülmektedir. 21.7.1983 tarihli ve 2863 numaralı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun 53. maddesi, Taşınmaz Kültür ve Tabiat Varlıkları Yüksek Kuruluna cumhurbaşkanınca üç temsilci üye atanmasını öngörmüştür(204). Bunun gibi, 11.8.1983 tarihli ve 2876 numaralı Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Kurumu Kanunu'na göre, cumhurbaşkanı Kurumun Yüksek Kuruluna dört üye (m.5) ve Atatürk Uluslararası Barış Ödüllü Kuruluna üç üye (m. 93) "seçer"(205). Ayrıca, 11.11.1983 tarihli ve 2954 numaralı Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu Kanunu'nun 6. maddesinde, cumhurbaşkanının Radyo ve Televizyon Yüksek Kuruluna doğrudan doğruya üç üye, Yükseköğretim Kurulunun göstereceği adaylar içinden iki, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Yönetim Kurulunun göstereceği adaylar içinden üç üye atayacağı ve ayrıca on iki üye arasından Yüksek Kurulun başkanını seçip atayacağı belirtilmiştir (206).

Bunlardan başka, 12.6.1979 tarihli ve 2247 numaralı Uyuşmazlık Mahkemesinin Kuruluş ve İşleyişi Hakkında Kanun'un 2. maddesinde, 21.1.1982 tarihli ve 2592 numaralı Kanun'la yapılan değişikliğe göre (altıncı ve yedinci fıkralar), bu mahkemenin Hukuk Bölümüne, Askerî Yüksek

(204) Bu konudaki bir atama işlemi için bkz. 29.9.1983 tarih ve 18176 sayılı Resmî Gazete.

(205) Örnek olarak, birincisi için bkz. 15.10.1983 tarih ve 18192 sayılı, 27.2.1986 tarih ve 19032 sayılı Resmî Gazeteler; ikincisi için bkz. 27.4.1984 tarih ve 19384 sayılı Resmî Gazete. Ayrıca, AKDITYK başkanlığına, 2876 numaralı Kanun'un 8. maddesinin ikinci fıkrası gereğince, başbakanın gösterdiği adaylar arasından cumhurbaşkanınca yapılan atama işleminde başbakanın imzasının yer almayışı uygun olmamıştır. İşlem için bkz. 15.10.1983 tarih ve 18192 sayılı Resmi Gazete.

(206) Üye atamaları için bkz. 18.2.1984 tarih ve 18316 sayılı ve 26.2.1986 tarih ve 19031 sayılı; başbakan ataması için, 21.2.1984 tarih ve 18319 sayılı ve 26.2.1986 tarih ve 19031 sayılı Resmi Gazeteler.

İdare Mahkemesi Genel Kurulunca askerî hakim sınıfından olan daire başkanı ve üyeleri arasından gösterilecek iki kat aday arasından iki asıl ve iki yedek üye; Hukuk Bölümüne ise Askerî Yargıtay Genel Kurulunca daire başkan ve üyeleri arasından gösterilecek iki kat aday arasından üç asıl ve üç yedek üye "Devlet Başkanınca" atanır. Bilindiği gibi, 11.1.1983 tarihli ve 2779 numaralı Bazı Kanunlardaki "Devlet Başkanı" Unvanının "Cumhurbaşkanı" olarak Değiştirilmesi Hakkındaki Kanun gereğince, yeni Anayasa döneminde bu görevler de cumhurbaşkanınca yerine getirilmektedir (207).

Öte yandan, Anayasa'nın 105. maddesi (birinci fıkraya), cumhurbaşkanına karşı imzadan bağışık işlem yapma yetkisinin kanunlarla da verilebileceğini öngörmüştür. Bu hükümden, cumhurbaşkanına kanunların tanıyacakları her yetkinin, onun tarafından mutlaka tek başına kullanılabilmesi anlamı çıkarılamaz. Bu yetkiler için de, şimdiye kadar bu konuda uyguladığımız yöntem geçerlidir. Bu açıdan, yukarıda açıkladığımız yetkilerin kullanılmasında, cumhurbaşkanının herhangi bir siyasi makamın girişimi olmaksızın işlem yaptığını esas alarak karşı imzaya gerek olmadığını söyleyebiliriz. Aksi halde, bu kanunlarda başbakanın aday göstermesine dayandırılmış olan atamalar (2876 numaralı Kanun, m.8/2, 10/2) ve "müşterek karar"la yapılacak atamalar (2876 numaralı Kanun, m. 13,15/1, 25/1, 43/1, 61/1, 80/1) ile bunlar arasındaki ayrımın anlamı olmazdı (208).

#### IV. CUMHURBAŞKANININ İŞLEMLERİ

Cumhurbaşkanının işlemleri, onun yetkilerini kullanmak iradesini yansıtan işlemleridir. Bu anlamda, Anayasa'nın 104. maddesinde sayılmış olup eylem niteliği taşımayan

(207) Uygulama örnekleri için bkz. 7.3.1984 tarih ve 18334 sayılı ve 16.7.1985 tarih ve 18813 sayılı Resmî Gazeteler.

(208) Özbudun, yukarıda açıklayıp değerlendirdiğimiz gerekçelerle bkz. s. 134. cumhurbaşkanına bu kanunlarla verilen yetkilerin kullanılmasında karşı imza kuralına uyulması gerektiği görüşündedir : 1986, s. 286.

yetkiler, cumhurbaşkanının işlemlerinin pozitif dayanaklarını oluştururlar. Anayasa'nın 107. maddesinde ise, hem cumhurbaşkanına bir düzenleme yetkisi tanınmış, hem de bunun kullanılma biçimi gösterilmiştir. Ayrıca, daha geniş anlamda cumhurbaşkanının işlemleri, onun imzasını taşıyan bütün yürütme ve idare işlemlerini de içine alır. Bu anlayışla hareket edilirse, bakanlar kurulu kararnameleleriyle tüzükler (209) de, cumhurbaşkanının işlemleri olarak görülürler.

Cumhurbaşkanının işlemleri, esas itibariyle, karar işlem türündendirler. Bunun iki istisnası, tamamıyla cumhurbaşkanının bir işlemi olan "Cumhurbaşkanlığı kararı" (m. 107) ile, bakanlar kuruluyla yetki ortaklığı içinde çıkarttığı olağan dışı dönemlere mahsus kanun hükmünde kararnamelerdir; bunlar, kural işlem niteliğindedirler. Öte yandan, tüzükler ve bazı bakanlar kurulu kararnameleri de kural işlem türünden olmakla beraber, bunlar aslında bakanlar kurulu işlemidirler.

İdarî işlemlerin genel hukukî rejimi, prensip olarak cumhurbaşkanının işlemleri için de geçerlidir. Çünkü bunlar da, maddî bakımdan birer idarî işlemidirler. Cumhurbaşkanının işlemleri de birtakım yetki ve şekil şartlarına bağlıdırlar, kamu yararı genel amacına yönelik olmalıdırlar, Anayasa'yla (bazan kanunla) belirlenmiş sebeplere dayalı bulunmalı ve pozitif hukukla belli edilmiş sonuçlar doğurmalıdırlar.

Ne var ki, cumhurbaşkanının işlemleriyle ilgili olan ve parlamentarizm ilkesinden kaynaklanan başka bir şekil ve yetki sorunu daha söz konusudur. Bu, bilindiği gibi,

---

(209) Belki yönetmelikleri de bu arada saymak gerekiyor. Çünkü, her ne kadar Anayasa'da (m. 124) bakanlar kurulu yönetmelik çıkarmaya yetkili makamlar arasında sayılmamışsa da, uygulamada bakanlar kurulunun çıkardığı ve cumhurbaşkanının da imzasını taşıyan yönetmeliklere rastlanmaktadır. Meselâ bkz. "Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Kurumu ile Bağlı Kuruluşlar Telif Hakkı, Yayın ve Satış Yönetmeliği", 10.4.1985 tarih ve 18721 sayılı Resmî Gazete. Bu konuda farklı görüşler için bkz. Teziç (1986), s. 57-58; Özbudun (1986), s. 211-212.

karşı imza sorunudur ve hem işlemin şeklen tekemmül etmesi, hem de işlem yapma yetkisi açısından önem taşımaktadır. Bu bakımdan, cumhurbaşkanının işlemlerini bu açıdan bir sınıflandırmaya tabi tutarak ele almak gerekiyor.

### 1. Cumhurbaşkanının Karşı İmzalı İşlemleri

1982 Anayasası, parlamenter geleneğe uygun olarak, cumhurbaşkanının işlemlerinin kural olarak karşı imzaya (countersignature) tabi olduklarını belirtmiştir. İlgili hüküm (m. 105/1) şöyledir: "Cumhurbaşkanının Anayasa ve diğer kanunlarda Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır; bu kararlardan Başbakan ve ilgili bakan sorumludur."

Parlamenter rejimin esaslarından biri olan bu kuralın amacı, devlet yönetiminde önemli ve etkili kararların sorumluluk dışı kalmamasının sağlanmasıdır. Vatana ihanet dışında yaptıklarının hesabı kendisine sorulmayan cumhurbaşkanının yaptığı işlemlerin sorumluluğunun başka bir makam tarafından üstlenilmesi gerekir. Bu işlemlerin sorumluluğunu yüklediklerinin bir işareti olarak, bakanlar kurulu veya başbakanla bir bakan devlet başkanının işlemine kendi imzalarını da eklerler. Bir İngiliz yazarın vaktiyle söylediği gibi, "Tacın bir işleminin Kraliyet iradesinin bir ifadesi olarak kabul edilebilmesi ve hukukî etkiye sahip olabilmesi için, o işlemin genellikle, onun sorumluluğunu üstelenecek olan bir bakan veya bakanların onayı veya aracılığıyla yapılması gerekir" (210).

Cumhurbaşkanı, bu işlemleri tek başına yapmaya yetkili olmadığı için, bunlar ancak, yürütmenin diğer kanadının (yerine göre, bakanlar kurulu veya başbakanla bir bakanın) karşı imzasıyla hukuken tekemmül ederler. Zaten,

bu işlemler ya bakanlar kuruluyla birlikte yapılırlar (mes. olağanüstü dönemlere mahsus kanun hükmünde karar-nameler), ya da bakanlar kurulunun bir işleminin cumhur-başkanınca da imza edilmesiyle (bakanlar kurulu kararna-meleri) oluşurlar. Asıl yetki bakımından bir bakanlığın işlemi olan ortak (üçlü) kararnamedeki cumhurbaşkanı im-zası da bir şekil şartıdır.

Karşı imzalı işlemlerin çoğu, başbakan, bakanlar kurulu veya bir bakanın teklif, tavsiye veya isteği üze-rine yapılırlar. Ayrıca, bize göre, bu makamların aday göstermesine davalı olan atama işlemleri de bu kategoride yer almaktadırlar. Meselâ, Yükseköğretim Kurulu üyeliği-ne Millî Eğitim Bakanlığının ve bakanlar kurulunun göster-diği adayların cumhurbaşkanınca atanmaları bu şekilde ol--malıdır.

## 2. Cumhurbaşkanının Tek Başına Yaptığı İşlemler

Anayasa'nın 105. maddesine göre, karşı imzadan ba-ğışık işlemlerin Anayasa ve diğer kanunlarla belirtilme-si gerekir. Ne var ki, bunu, tam bir açıklıkla belirtme (tasrih) biçiminde anlarsak, bu takdirde, cumhurbaşkanı-nın hemen hemen hiç bir işlemini tek başına yapamayacağı sonucuna varmamız gerekir. Halbuki, 1982 Anayasasının ge-nel yapısının buna elverişli olmadığına, değişik yerlerde işaret ettik.

Bu durum karşısında bazı yazarlar, toptan değerlen-dirmeler yaparak, birer karşı imzadan bağışık işlemler lis--tesi göstermişlerdir (211).

Doktrinde sadece bir yazar, karşı imzaya ihtiyaç göstermeyen cumhurbaşkanı işlemleri için bir kriter ge-liştirmeye çalışmıştır (212). Buna göre, cumhurbaşkanının

(211) Soysal (1986), s. 329-330; Dal, a.g.e., s. 269; Günday, a.g.e., s. 74-75.

(212) Özbudun (1986), s. 283, 284-286, 308-309.

tek başına kullanacağı yolunda, herhangi bir yetkiyle ilgili hükümde açıklık yoksa, o yetkinin mahiyetine bakılarak, yorum yoluyla bir sonuca varılmalıdır. Bazı yetkiler, "mahiyetleri gereği olarak", ancak bakanlar kuruluyla birlikte kullanılabilirler. Buna karşılık, cumhurbaşkanına tarafsız devlet başkanı sıfatıyla tanınmış olan bazı yetkiler vardır ki, bunların siyasi bakımdan "tarafli" olan hükümetle paylaşılması, onların mahiyetlerine ve amaçlarına uygun düşmez. Bundan dolayı, bu yetkilerin cumhurbaşkanınca tek başına kullanılmaları gerekir. Bunlar, cumhurbaşkanının yasama ve yargı ile ilgili yetkileridir. Ayrıca, cumhurbaşkanının yürütme alanına ilişkin yetkilerinin bir kısmı da (gerekli gördüğü hallerde bakanlar kuruluna başkanlık etmek veya bakanlar kurulunu başkanlığı altında toplantıya çağırmak, TBMM adına Türk silâhli kuvvetlerinin başkomutanlığını temsil etmek, Millî Güvenlik Kurulunu toplantıya çağırmak ve bu Kurula başkanlık etmek gibi), icrâî niteliği olmayan, "tamamen törensel veya temsili yetkiler" oldukları için, cumhurbaşkanının bunları da tek başına kullanması gerekir.

Bu görüşün de, dayandırıldığı soyut "mülâhazalar"ı doğru bulmakla beraber, pozitif bakımdan aynı sağlamlığı taşıdığı kanaatinde değiliz. Çünkü, herhangi bir yetkiyle ilgili Anayasa hükmünde, onun cumhurbaşkanı tarafından tek başına kullanılacağına ilişkin bir açıklık yoksa, bu yetkinin ana ilkeye (karşı imza) uyularak kullanılması gerekir. Yoksa, yetkinin "mahiyeti"ne dayalı bir yorumla başka bir sonuca varılamaz sanıyoruz. Yorum, daha önceki safhada, yani karşı imzadan bağımsızlık yolunda bir açıklığın bulunup bulunmadığının tespiti safhasında yapılmalıdır. Çünkü, yorum yoluyla varılacak sonucun doğru olabilmesi için, onun pozitif verilere dayandırılmış ve bunları destekleyen teorik mülâhazalarla kuvvetlendirilmiş olması gerekir. Biz, yukarıdaki sayfalarda yeri geldikçe uygulamaya çalıştığımız böyle bir yöntemi, aşağıda yeniden formüle edeceğiz.



#### a. Bir kriter önerisi

Belirttiğimiz gibi, Anayasa, cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemleri -"Cumhurbaşkanlığı kararnamesi" (m. 107) dışında- açıkça belirtmemiştir. Fakat diğer taraftan, yine Anayasa, cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği "belirtilen işlemler"den (m. 105/1) söz etmekte olduğuna göre, bu işlemlerin hangileri olduğunun tespit edilmesi gereklidir.

Kanaatimizce, bu ancak, Anayasa'nın 105. maddesinde öngörülmüş bulunan "belirtme"nin katı değil, esnek bir biçimde yorumlanmasıyla yapılabilir. Yani, burada sözü edilen belirtme, tam bir "tasrih" veya "sarahat" şeklinde anlaşılmalıdır. Bunun için, 104. maddede işaret edilen "Anayasanın ilgili maddelerinde gösterilen şartlar" ibaresinden hareket edebiliriz. Buna göre, söz konusu şartlar, o yetkinin tek başına kullanılacağı yolunda yorumlanmaya elverişli iseler, burada bir "belirtme" durumunun var olduğuna hükmedebiliriz. Bu yorumumuzu ayrıca, Anayasa'nın 105. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan "resen" deyiminin gerekleriyle de doğrulamalıyız. Yani, cumhurbaşkanına tanınmış olan bir yetkinin nasıl kullanılacağına ilişkin olarak özel maddesinde gösterilen şartlardan, onun bu işlemi yaparken re'sen hareket edeceği anlaşılabiliriyorsa, bunun karşı imzadan bağışık bir işlem olduğu sonucuna varabiliriz. Re'sen hareket etme ise, cumhurbaşkanının bir yetkisini, herhangi bir istek, teklif veya tavsiye olmaksızın doğrudan kullanması anlamına gelir.

Ancak, bu yöntemi uygularken, dikkat etmemiz gereken iki nokta vardır. Birincisi, cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemlerin istisnai olduklarını devamlı olarak hatırd tutarak, bunların sayısını, istisna ölçülerini aşacak şekilde arttırmamalıyız. İkinci olarak, bunların, sorumluluk gerektiren işlemlere yol açacak nitelikte olmamalarına dikkat etmemiz gerekiyor.

Cumhurbaşkanının yetkilerini tek tek incelerken, hangi işlemlerin bu istisna kategorisine girdiklerini göstermiştik. Burada ayrıca, toplu bir liste vermek gerekirse, şu tablo ortaya çıkar:

a. TBMM'ni "doğrudan doğruya" toplantıya çağırmak (m. 93/2), b. Anayasa değişikliklerini halk oylamasına sunmak (m. 175/3), c. Anayasa Mahkemesinde iptal davası açmak (m. 150), ç. TBMM seçimlerinin yenilenmesine karar vermek (fesih: m. 116) ve TBMM'nin infisahını duyurmak (m. 102), d. Başbakanı atamak (m. 109/2), e. Bakanlar Kurulunu toplantıya çağırmak (m. 104/b-3, 119, 120, 122), f. Millî Güvenlik Kurulunu kendiliğinden toplantıya çağırmak (Any., m. 104/b-9; 2945 numaralı Kanun (m.5), g. Devlet Denetleme Kurulunun başkan ve üyelerini atamak (Any., m. 108/3, 2443 numaralı kanun, m.3) ve bu Kurula inceleme ve araştırma yaptırmak (Any., m. 108/1, 2443 numaralı Kanun, m.3), h. Yükseköğretim Kurulunun, bakanlar kurulu ve Millî Eğitim Bakanlığının teklif ettikleri dışındaki üyeleri ile üniversite rektörlerini atamak (m. 131/2, 130/6), ı. Bazı yüksek hakimleri atamak (m. 146, 154, 155, 156, 157, 159).

b. Karşı imzadan bağışık işlemlerin yargı denetimi karşısındaki durumu

Anayasa'nın 125. maddesinin ikinci fıkrasında, cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemlerin yargı denetimi dışında oldukları belirtilmiştir. Ayrıca, 105. maddeye göre (ikinci fıkrada), cumhurbaşkanının re'sen imzaladığı kararlar ve emirler aleyhine, Anayasa Mahkemesi dahil hiç bir yargı merciine başvurulamaz. Bu ikinci hüküm cumhurbaşkanının işlemlerinin, Anayasa Mahkemesinin görev alanına zaten girmediği gerekçesiyle yadırganabilirse de (213), tamamen anlamsız olmasa gerektir. Öyle sanıyoruz ki, Ana-

---

(213) Özbudun (1986), s. 286; Soysal (1986), s. 330; Gözübüyük, a.g.e., s. 214.

yasa'nın 105. maddesinde, tek imzalı işlemler yönünden genel bir yargı denetimi yasağının getirilmiş olmasının, esas itibariyle, aynı maddenin birinci fıkrasında öngörülmüş bulunan sorumsuzluk kuralını teyit etmeye yönelik olduğu; yani cumhurbaşkanının sorumsuzluğu ilkesinin yargı boyutunu belirtmeye yönelik bulunduğu söylenebilir. Bu sebeple, 105. maddenin ikinci fıkrası hükmü, görünüşte yargı denetimi ile ilgili olmakla birlikte, aslında cumhurbaşkanının sorumsuzluğuna ilişkin bir hükümdür.

Cumhurbaşkanının işlemlerinden dolayı sorumlu tutulmaması karşısında, onun tek başına yaptığı işlemlerin yargı denetimi dışında bırakılmış olması, hukuk devleti anlayışıyla pek bağdaşır değildir (214). Halbuki, cumhurbaşkanının sorumsuzluğu kuralının doğuracağı sakıncalar, yargı denetimi ile hiç değilse bir ölçüde denetlenebilirdi. Eğer bu mümkün olsaydı, cumhurbaşkanının hukuka aykırı işlemlerini hukuk aleminden silmek yolu açık olurdu.

Yargı denetimi engelinin sakıncasını artıracak bir nokta, karşı imzadan bağışık işlemlerin kanunlarla da öngörülebilmesidir. (m. 105/1). Yani Anayasa, yasama organına da, cumhurbaşkanına tek başına işlem yapma yetkisi verme imkânı tanımıştır. Bizce, asıl sakıncalı olan da bu noktadır. Nitekim, yeni Anayasa'nın yürürlüğe girmesinden sonra çıkarılan bazı kanunlar, cumhurbaşkanına bu tür yetkiler vermişlerdir (215) ve bu yasama siyasetinin sürdürülmesine de, ne yazık ki, herhangi bir Anayasa engeli bulunmamaktadır.

### 3. Cumhurbaşkanının İşlemlerinin Yargı Yoluyla Denetlenmesi

Anayasa'nın 105/2. ve 125/2. maddeleri yüzünden, Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemlerin yargı de-

(214) Soysal (1986), s. 330; Gözübüyük, a.g.e., s. 214; Tan. a.g.m., 42.

(215) Bkz. yuk. s. 137-139.

netimi dışında oldukları açıktır. Bu durumda, onun ancak, bakanlar kurulunun veya başbakanla ilgili bakanın imzasını taşıyan işlemleri yargı mercilerince denetlenebilir. Bu, şüphesiz, bir idarî yargı denetimidir. Cumhurbaşkanının işlemleri de, diğer idari işlemler gibi, -prensip olarak- (idarî) yargı denetimine tabidirler. Prensip olarak deyişimizin sebebi, Anayasa'nın açıkça yargı denetimi dışında bıraktığı tek imzalı işlemler dışında, yargı yerlerince denetlenemez peşin bir işlemler kategorisi kabul ettiğimizi akla getirmemelidir. Bunu yaparken, cumhurbaşkanının bazı yetkilerinin, yargı denetimine imkân verecek açıklıkta düzenlenmiş olmamalarını (meselâ Meclisin açış konuşmasını yapmak gibi) düşünüyoruz.

Peşin bir denetlenemez işlemler kategorisi kabul etmediğimizi özellikle vurgulamamızın sebebi, "hükümet tasarrufları" adıyla bilinen teoriye itibar etmediğimize dikkat çekmektir. Bilindiği gibi, devlet hukukunun özellikle idare hukuku alanında, "hükümet tasarrufu" sayılan bir grup devlet işleminin (idarî işlemin) yargı denetiminden bağışık olmaları gerektiği yolunda görüşler vardır. Bizim devlet hukuku literatüründe de hakkında çok söz edilmiş bulunan "hükümet tasarrufları" teorisi (216), İngilizce literatürde "devlet tasarrufları" (acts of state) veya "siyasî sorunlar" (political questions) kavramları etrafında biçimlendirilmiştir (217). Bütün bu deyimlerle anlatılmak istenenler, aşağı yukarı aynı tipte devlet işlemleridir. Bu anlayışa göre, devletin bazı üst yönetim organlarının, idare işlevi dışında kalan yüksek yönetim (siyaset-devlet yönetimi) işlemleri, güttükleri amaçlar

(216) Bkz. Ragıp Sarıca, "Türk Devlet Şurası İçtihatlarına Göre Hükümet Tasarrufları", IHF, c.8, n.3-4; İsmet Giritli, Hükümet Tasarrufları, İstanbul 1958; Onar, a.g.e., c.1, s.441-477; T.Bekir Balta, İdare Hukukuna Giriş I, Ankara 1970, s. 233-240; Pertev Bilgen, 1961 Anayasasına Göre Sıkıyönetim, İstanbul 1976, s. 105-110; Karamustafaoğlu, a.g.e., s. 154-159.

(217) Örnek olarak bkz. De Smith, a.g.e., s. 135-140.

yönünden, idarî işlemlerden ayrılırlar. Bunlar, devletin hükümet etme fonksiyonuna giren ve teknik idareden ayrılan işlemler oldukları için, yargı organlarının yaptıkları denetimin dışında kalmalıdır (218).

Bu geleneksel teori bir yargı kısıntısı olarak, yani yargı yerlerinin kendilerinin bu alanı dokunulmaz saymalarının sonucu olarak ortaya çıkmış ve gelişmiştir. Söz gelişi, Japon Yüksek Mahkemesi bir kararında şöyle demiştir: "Milletin varlık ve yaşayışı üzerinde doğrudan doğruya etkisi olan yüksek politika işlerini yargı organı karara bağlayamaz; bunların denetimi yargı organlarına değil, hükümete, parlamentoya ve halka bırakılmalıdır (219).

Bize göre, peşin bir hükümle, yargı denetimi dışındaki tutulacak bir işlemler kümesi kabul etmek hukuk tekniği açısından savunulamaz. Çünkü, devlet işlemleri, onları yapmaya Anayasa veya kanunlar tarafından yetkili kılınmış kişi ve organlarca yapılmak durumunda olduklarından, keyfi işlemler biçiminde ortaya çıkmazlar. Bu işlemlerin belli hukukî rejimleri vardır ve bunların dayanağı da Anayasa veya başka mevzuat hükümleridir. Gerçi, bazı Anayasa organlarının yapmaya yetkili kılındıkları işlemler, bazı yönleriyle takdire yer bırakırlar, siyasi gereklerin gözetilmesiyle yakından ilgilidirler. Ne var ki, bu işlemlerin tâbi olacakları rejim hukuk kurallarıyla belli edilmiş olduğu ölçüde, bu kurallara uygunlukları daima bir hukuk sorunu olarak mevcuttur. Hukuka uygunluğun nihaî denetimi ise, yargı organlarının görevine girer. Bundan dolayı, hukuk kurallarıyla bir düzenlemenin yapılmış olduğu her durumda yargı denetimi de söz konusudur. Bu, hukuk devleti ilkesinin ve onu somutlaştıran pozitif hü-

---

(218) Karamustafaoğlu, a.g.e., s. 155-156.

(219) Bkz. Shin-Ichi Takayanagi, "Japonya'da Hukuk Devleti İlkesi", Çev. T. Karamustafaoğlu, AÜHF, c. 25, s. 97.

kümlerin gereğidir. Dolayısıyla, bunun aksi ancak pozitif bir kuralla öngörülebilir. Nitekim, cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler için durum böyledir.

Öte yandan, hangi organdan çıkmış olursa olsun, her devlet işlemi (hukukî işlem) hukukî yapı bakımından bazı ortak özellikler taşır . Bu yapıyı oluşturan unsurların çoğu pozitif hukukla gösterilmiş olduğundan, belli oldukları ölçüde bu kurallara uygunluklarının denetlenmesi gerekir. Bilindiği gibi, hukuk alanındaki bir devlet işleminin unsurları sebep-saik, konu, amaç, yetki ve şekilden ibarettir. Bazı yüksek devlet organlarının işlemleri, daha çok sebep veya saik unsuru yönünden ilgililere takdir yetkisi tanımış olabilirler. Bu takdir imkânı, çok defa, siyasî icaplara uygun olarak (opportunit ) kullanılmak durumunda olduğundan, yargı yerlerince denetlenmesi imkânı yoktur; çünkü, mahkemelerin görevi bu değildir. Mahkemeler, hukuki işlemleri sadece hukuka uygunlukları açısından denetlemeye yetkilidirler; bunun ötesine geçip onların siyasî hayatın veya idare tekniğinin gereklerine uygun olup olmadıklarını karara bağlayamazlar(220).

Anayasa'nın 125. maddesinin birinci fıkrasının yol açabileceği tereddüde rağmen (221), sonuç olarak, yine

(220) Bu konuda, bazı gözlemlerden yola çıkan bir deneme için bkz. Mustafa Erdoğan, "Mahkeme Kararlarının Gerekçeli Olması İlkesi Üstüne Bir kaç Söz", Yeni Forum, n. 166, 1 Ağustos 1986, s.30-31

(221) Gerçekten bu hükümde, "İdarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açıktır." denmektedir. Burada, idari işlem yerine "idarenin... işlemi" deyiminin kullanılmış olması, Anayasa'nın "İdare" başlığına girmeyen organların işlemlerinin yargı denetimi dışında kalacağı izlenimi vermektedir. Bu takdirde, cumhurbaşkanı, bakanlar kurulu, Millî Güvenlik Kurulu ve Devlet Denetleme Kurulunun işlemlerine karşı yargı yoluna başvurulamaz. Neyse ki, aynı maddenin üçüncü ve onu takip eden fıkralarında "idari işlemlere karşı açılacak davalar"dan, "idari.... işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi"nden ve "idari işlemin uygulanması"ndan söz edilmektedir. Bundan anlaşıldığına göre, "İdare" içinde yer almasa bile, bütün devlet organlarının "idari" nitelikteki işlemleri yargı denetimine tabidir; meğer ki bazı işlemler Anayasa'yla istisna edilmiş olsun (m. 125/2, 159/4, 160/1).

aynı maddenin ikinci fıkrasında belirtilen istisnalar dışında, maddi bakımdan idari nitelikte olan her devlet işlemine karşı yargı yoluna başvurulabilir. Fakat, bu açıklığa ramen, "idare" kavramının anlam ve kapsamı yönünden bir belirsizlik olduğu akla gelebilir. Çünkü, bu kavram, biri "devlet idaresi" (government) olarak geniş, diğeri "teknik idare" (administration) olarak dar anlamda tanımlanmaya elverişlidir. Eğer, "hükümet/idare" ayrımını kabul edersek, bu takdirde idare kavramını dar anlamda yorumlayarak, devlet yönetimine ilişkin siyasi nitelikteki faaliyetleri kapsam dışında bırakıyoruz demektir. Aksi halde, yani kavramı geniş yorumlayarak, devlet idaresi niteliğindeki yüksek yönetim işlerini de "idare" deyiimi içinde mütalâa ediyorsak, o zaman, cumhurbaşkanının, bakanlar kurulunun ve Milli Güvenlik Kurulunun işlemlerine karşı da idari yargı yolu (m. 125) açıktır demektir. Kanaatimizce doğru olan da bu anlayıştır. Çünkü, hukuk alanında devletin, yasama ve yargılama niteliğinde olmayan tek bir tür faaliyeti vardır ki, o da idari faaliyetler (22). Devletin ayrıca, maddi bakımdan "yürütme" sayılabilecek hukuki bir işlem türü yoktur. Bazı işlemlerin hiyerarşik bakımdan daha üst makamlardan çıkmış olmaları onların mahiyetini değiştirmez. Bu makamların işlemlerinin, sırf bu sebeple ayrı bir kategori oluşturdukları kabul edilemez.

Sonuç olarak söylemek gerekir ki, cumhurbaşkanının karşı imzalı işlemlerinin yargı denetimine tabi oldukları hususunda, prensip açısından bir tereddüt yoktur. Pozitif durum böyle olduğu gibi, hukuk tekniğiyle bağdaşmayan bazı düşüncelerle aksi bir sonuca varmak da yanlış olur.

---

(222) Özyörük, a.g.e., s. 110, 112-116.

## V. CUMHURBAŞKANININ SORUMSUZLUĞU VE SORUMLULUĞU

Bilindiği gibi, parlamenter hükümet sistemlerinde devleti yönetmek ve dolayısıyla milli siyaseti belirlemek yetkisi bakanlar kuruluna aittir. Bu sistemde devlet başkanının rolü, bakanlar kuruluna oranla ikinci derecededir. Bu bakımdan, devlet başkanının görevleriyle ilgili işlem ve eylemlerinden dolayı sorumlu sayılmaması yolumdaki parlamentarizm ilkesi yadırgatıcı değildir.

1982 Anayasası da hem bu ilkeye, hem de anayasa geleneğimize uyararak, cumhurbaşkanının, istisnalar dışında kalan işlemlerinin başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanacağını ve bunlardan başbakanla ilgili bakanın sorumlu olacağını belirtmiştir (m. 150/1).

Parlamenter rejimlerde devlet başkanının sorumsuzluğu ilkesi tarihin bir hatırasıdır. Bu hükümet sisteminin ana vatani olan İngiltere'de, monarşik yönetim anlayışının bir sonucu olarak, hükümdar (kral veya kraliçe) hiç bir eylem ve işleminden hiç bir şekilde -yani mutlak olarak (223)- sorumlu tutulamıyordu. Onu ne görevinden almak, ne cezalandırmak, ne de hukukî (civil) bir müeyyideye maruz bırakmak imkânı vardı. Zaten, "Kral hata yapmaz"dı (224). Hata yapmayan bir kişi hakkında da herhangi bir türden hukukî takibat yapılması, tabiatıyla söz konusu olamazdı. Kaldı ki, mahkemeler de "onun" mahkemeleriydi (225). Bundan dolayı, hiç kimse, aykırı bir işlemi, Tac'ın emirlerini yerine getirdiğini ileri sürerek savunamazdı (226). Öyleyse, hükümdarın yaptığı işlemleri başka kimseler, Tac'ın bakanları savunmalı, onların sorumluluğunu yüklenmeliydiler.

(223) Güneş, a.g.e., s. 60; Aldıkaçtı (1973), s. 290; Özbudun (1986), s. 288.

(224) "The King can do no wrong". Bkz. Dicey, a.g.e., s. 24; De Smith, a.g.e., s. 123, 169, 612.

(225) T.K. Derry, The United Kingdom, A Survey of British institutions to-day, New York University Press 1963, s.80-81.

(226) Dicey, a.g.e., s. 24.



Monarşilerin aksine, parlamenter cumhuriyetlerde devlet başkanının sorumsuzluğu mutlak değildir. Cumhurbaşkanı, hukuk kurallarına uyma yükümlülüğü bakımından diğer vatandaşlar gibidir. O sadece, göreviyle ilgili işlerden dolayı sorumsuzdur. Ayrıca, bunun da bir istisnası vardır: vatana ihanet. Bazı anayasalar, "Anayasa'yı ihlâl"i de sorumluluk sebebi saymışlardır (227).

### 1. Cumhurbaşkanının Sorumsuzluğu

#### a. Sorumsuzluğun kapsamı

Yukarıda belirttiğimiz gibi, cumhurbaşkanının sorumsuzluğu, onun göreviyle ilgili konulardadır. Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili olarak yaptığı karşı imzalı işlemlerden, karşı imza sahibi hükümet mensupları sorumludurlar. Onun tek başına yaptığı işlemler ise, her halükârda sorumluluk dışında kalırlar.

Cumhurbaşkanının sorumsuzluğuyla ilgili temel sorun, bunun hangi biçimlerde ortaya çıkacağıdır. Cumhurbaşkanının sorumsuzluğunun, her şeyden önce siyasî nitelikte olduğunda şüphe yoktur. Yani, herhangi bir sebeple Meclis veya bir başka organ tarafından cumhurbaşkanının görevine son verilemez (228). Siyasi sorumluluk kuralı, sadece bakanlar kuruluna karşı işler. Bunun asıl anlamı, yürütme yetkisinin gerçek sahibinin bakanlar kurulu olduğudur.

Fakat, cumhurbaşkanının ceza sorumluluğu veya sorumsuzluğu konusu tartışmalıdır. Doktrinde hakim olan görüşe göre, cumhurbaşkanının, vatana ihanet dışında ceza sorumluluğu da yoktur (229). İlk bakışta tereddütsüz doğru

(227) Meselâ bkz. 1947 tarihli İtalyan Cumhuriyeti Any., m. 90/1 ; 1949 tarihli Federal Alman Cumhuriyeti Any., m. 61/2.

(228) Tahsin Bekir Balta, Türkiye'de Yürütme Kudreti, Ankara 1960, s.18-20; Özbudun (1986), s. 281-288; Soysal (1986), s. 330.

(229) Özbudun (1986), s. 288-289; Teziç (1986). s. 418; Soysal(1986), s. 330.

sanılan bu görüşün, sanıldığı kadar sağlam olmadığı kanaatindeyiz. Çünkü, ceza sorumluluğu genel kural olduğundan, cumhurbaşkanının bu yönden sorumsuz sayılabilmesi için açık hükme ihtiyaç vardır (230). Halbuki, Anayasa'mızda bu yolda bir hüküm yer almamaktadır. Karşı imza kuralıyla ilgili 105. madde ise, esas olarak, hangi durumlarda cumhurbaşkanının siyasi bakımdan sorumsuz ve sorumlu sayılacağını düzenlemeye yöneliktir. Aşağıda açıklayacağımız gibi, bu maddenin son fıkrasının amacı da, cumhurbaşkanının görevine son verilme biçimini, yani onun siyasî sorumluluğunun gerçekleşme usulünü göstermektir. Burada ceza sorumluluğu ikinci plandadır, siyasî sorumluluğun gerçekleşmesinden sonra ortaya çıkar. Dolayısıyla, bu maddeye dayanarak, cumhurbaşkanının göreviyle ilgili hususlarda, -vatana ihanet hali dışında- ceza sorumluluğu olmadığı sonucuna varmak doğru değildir.

Sonuç olarak, cumhurbaşkanının sorumsuzluğu kuralı, ceza sorumsuzluğunu kapsamaz. Cumhurbaşkanı, her kamu görevlisi gibi, görevi dolayısıyla işlediği suçlardan sorumludur. Ne var ki, cumhurbaşkanı görevde olduğu süreç hakkında ceza koşturması yapmaya imkân olmadığından, ancak görevi sona erdikten sonra yargılanabilir.

Üçüncü sorun, cumhurbaşkanının hukukî (civil) sorumluluğu veya sorumsuzluğudur. Hukukî sorumluluk bakımından da herhangi bir istisna hükmü bulunmadığına göre, cumhurbaşkanının göreviyle ilgili konularda bu yönden de sorumlu olduğunu kabul etmek gerekiyor (231). Dolayısıyla, hukuka aykırı olarak başkalarına zarar veren bir işlem veya eylem yapan cumhurbaşkanının, bunu görevini yerine getirirken yapmış olsa bile, durumun gerektirdiği hukuki müeyyideye maruz bırakılması imkanı vardır. Aksi halde,

---

(230) Balta, a.g.e., s. 19.

(231) Balta, a.g.e., s. 10.

cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler veya eylemlerden zarar görmesi muhtemel kişiler yönünden bir haksızlık meydana gelebilir. Gerçi, Anayasa'nın 105. maddesinin ikinci fıkrasındaki hüküm, bu tür kararlara karşı hiç bir yargı merciine başvurulamayacağını öngörmekle, yorumumuzu geçersiz kılar gibi görünmektedir. Fakat, kanaatimizce bu hükmü, cumhurbaşkanının görev süresiyle kayıtlı bir yargı bağıışıklığı olarak anlamak ve onun siyasi sorumsuzluğunu kuvvetlendiren bir hüküm olarak görmek gerekir.

b. Sorumsuzluk kuralının görev dışında geçerli olmayışı

Cumhurbaşkanının, göreviyle ilgili olmayan hususlarda diğer vatandaşlar gibi olduğu ve dolayısıyla hem cezai hem de hukuki sorumluluğu bulunduğu şüphesizdir(232). Burada siyasi sorumluluktan söz etmeğe gerek yoktur, çünkü, bu tür sorumluluk -mahiyeti icabı- ancak görevle ilgili olarak düşünülebilir.

Hukuki sorumluluk açısından herhangi bir sorun yoktur. Cumhurbaşkanının özel eylemlerinden doğabilecek zararlar, hukuk mahkemelerinde yapılacak yargılamalar sonucunda, hukuki sorumluluk esaslarına göre kendisine ötettilirilebilir. Tabiatıyla, gerekirse cebri icraya başvurulmasına da bir engel yoktur. Ne var ki, uygulamada bu gibi durumların ortaya çıkması ihtimali azdır. Ortaya çıksa bile, özellikle olayın boyutlarının cumhurbaşkanının saygınlığını zedeleyebileceği hallerde, cumhurbaşkanı ya kendiliğinden, ya da kamu oyunun baskısı üzerine istifa etmek zorunda kalabilir.

Cumhurbaşkanının ceza sorumluluğu bulunmakla beraber, bunun görev esnasında gerçekleştirilebileceği şüphelidir.

4\*

(232) Güneş, a.g.e., s. 60; Balta, a.g.e., s. 17.

Çünkü, Anayasa'mız, vatana ihanet hali dışında cumhurbaşkanı hakkında ceza koğuşturması yapılmasına imkân vermemektedir (233). Karşı görüşte olan yazarlar, 1924 Anayasasının, cumhurbaşkanının "hususatı şahsiyesinden" dolayı sorumluluğunu gerektiren durumlar ortaya çıkınca milletvekili dokunulmazlığıyla ilgili 17. maddesine göre hareket edileceğini öngören hükmünden yararlanmaktadırlar. Bu anlayışa göre, 1961 ve 1982 Anayasalarında böyle bir açıklık olmamakla beraber, cumhurbaşkanının kişisel suçlarından sorumluluğunu gerektiren durumlarda, milletvekili dokunulmazlığıyla ilgili kurallara göre hareket edilerek, dokunulmazlığı kaldırıldıktan sonra ceza mahkemelerinde yargılanması gerekir. Çünkü, Anayasa'nın milletvekillerine, Meclis dışından atanan bakanlara ve Cumhurbaşkanlığı Konseyi üyelerine tanıdığı dokunulmazlık bağışıklığını cumhurbaşkanından esirgemek istemiş olduğunu düşünmek zordur (234). Bu görüşün kabul edilmesi halinde, Türkiye Büyük Millet Meclisinin "kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanma"sına (m.6/3) izin verilmiş olur ki, bu Anayasa'ya aykırıdır. Esasen, devlet hukukunda kıyas yoluyla yetki üretilemez.

Bir başka görüşe göre, milletvekili dokunulmazlığının kaldırılmasına ilişkin hüküm istisnai nitelikte olduğundan, düzenleme alanı genişletilerek uygulanamaz. Dolayısıyla, bu durumda, kamu davasının mecburiliği ilkesine, cumhurbaşkanı yönünden bir istisna da getirilmemiş olduğuna göre, suç oluşturan eyleminden dolayı savcı onun hakkında ceza koğuşturması yapabilir (235). Bu görüşün, dokunulmazlıkla ilgili kısmı doğru olmakla beraber, sonucuna katılmıyoruz. Çünkü cumhurbaşkanının sadece vatana

(233) Aynı yönde Öztekin Tosun, Suç Hukuku Dersleri, İstanbul 1967, s. 133.

(234) Özbudun (1986), s. 288-289. Aynı yönde Arsel, a.g.e., s. 390, d.9. (141).

(235) Kerse, a.g.e., s. 178.

ihamet halinde koğuşturulabileceğini öngören Anayasa hükmü (m. 105/3), sözü edilen ilkeye göre daha özel bir düzenleme niteliğindedir. Dolayısıyla, cumhurbaşkanının suç teşkil eden eylemi sebebiyle, ancak görevi sona erdikten sonra ceza koğuşturması yapılabilir.

Fakat belirtmek gerekir ki, hukuki durum bu olmakla beraber, uygulamada böyle bir durum ortaya çıkarsa, özellikle kasıtlı suçlar yönünden, cumhurbaşkanının görevde kalmaya devam edeceği pek söylenemez. Başta kamuoyu olmak üzere çeşitli siyasi dinamiklerin baskısı cumhurbaşkanını çekilmeye zorlayabilir veya böyle bir durumda o kendiliğinden çekilebilir.

## 2. Cumhurbaşkanının Sorumluluğu: Vatana İhanet

Anayasa'nın 105. maddesinin son fıkrası, cumhurbaşkanının vatana ihanetten dolayı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının en az üçte birinin teklifi üzerine dörtte üçünün vereceği kararla "suçlandırıl"acağını belirtmiştir. Bu suçlama, cumhurbaşkanının görevine son vereceği için, hüküm aslında cumhurbaşkanı için bir siyasi sorumluluk öngörmüş bulunmaktadır. Bu hüküm aynı zamanda, ceza koğuşturmasının nasıl başlatılacağını da öngörmesi bakımından, ceza sorumluluğuna da yol açabilir. Bu şekilde suçlanan, yani hakkında son soruşturma açılması kararı verilen (236) cumhurbaşkanı, Yüce Divan sıfatıyla Anayasa Mahkemesi tarafından yargılanır (m. 148/3).

Ayrıca belirtmeye gerek yoktur ki, cumhurbaşkanının, görevi dışında sıradan bir vatandaş olarak da vatana ihanet suçunu işlemesi mümkündür. Bu takdirde, cumhurbaşkanı hakkındaki son soruşturma kararını yine 105. maddeye göre Meclis verecek, fakat ceza yargılaması genel mahke-

---

(236) Nurullah Kunter, Muhakeme Hukuku Dalı Olarak Ceza Muhakemesi Hukuku, 6.b., İstanbul 1978, s. 297, d.n. (230). Yazara göre suç isnadı daha önce, üçte bir sayıda Meclis üyesinin teklifiyle yapılmıştır.

melerce yapılacaktır. Çünkü, Yüce Divan yargılaması, belirli kamu görevlilerinin sadece "görevleriyle ilgili suçlardan dolayı" (m. 148/3) yapılır.

a. Sorumluluk kavramı

Kavram olarak sorumluluk çeşitli anlamlara gelir. Onun ilk anlamı ahlâkidir. Ahlâkî sorumluluktan kasıt, bir kişinin yaptığı eylemden dolayı kusurlu sayılması veya onda hatalı davranmış olmasıdır (culpability). Bir kimsenin bu anlamda sorumlu olması, onun belli bir işi fiilen yapan kişi olduğu veya, bu davranış yüzünden ahlâken kınanmayı yahut takdir edilmeyi (-mükâfatı) hak eden kişi olduğu anlamına gelir (237).

Sorumluluk ikinci olarak, bir kişiden hesap sorulabilmesini (accountability) ifade eder. Bu durumda, bir hareketin sonuçlarının kendisine yöneltilmesi gereken kişi, ondan sorumlu demektir (238). Anayasa hukukunda, kelimenin bu anlamı önemlidir.

Sorumluluğun bu anlamı, Anayasa hukukunda bakanlar kurulu bakımından söz konusu olur. Parlamenter hükümet sistemlerinde, gerektiğinde, tek tek bakanlar veya tümüyle hükümet seçilmiş meclise hesap vermek durumundadır. Bunun pratik anlamı, her bakanın, kendi bakanlığının ciddi hatalarının ortaya çıkması halinde istifa etmesi (veya istifaya hazır olması) ve hükümetin de parlamento-nun güveninin kaybettiği zaman görevden çekilmesidir (239). Kısaca söylemek gerekirse, Anayasa hukukundaki özel anlamında sorumluluğun müeyyidesi, görevden düşmedir. Buna siyasi sorumluluk denmektedir.

---

(237) Marshall-Moodie, a.g.e., s. 38.

(238) Marshall-Moodie, a.g.e., s. 38.

(239) A.H. Birch, Representative and Responsible Government, An Essay on the British Constitution, Unwin University Books, 4.b., Londra 1969, s. 20.

Devlet başkanının durumuna gelince, bu konuda şunlar söylenebilir: Sorumluluğun ikinci anlamıyla ilgili olarak yapılan açıklamadan anlaşılacağı gibi, bu anlamdaki sorumluluğun gerçekleşebilmesi için, kendisine hesap verilmek durumunda olan bir merci ve bunu mümkün kılacak bir mekanizmanın var olması gerekir. Halbuki, parlamenter rejimlerde devlet başkanı için böyle bir merci ve mekanizma söz konusu değildir (240). Bu durumda, devlet başkanı görevlerinden dolayı, olsa olsa ahlâkî anlamda sorumlu sayılabilir. Sonuç olarak, bizim sistemimizde de cumhurbaşkanına, göreviyle ilgili işlerden dolayı hiç bir makam veya merci tarafından hesap sorulamaz ve dolayısıyla görevine de son verilemez. Ayrıca, Anayasa'mıza göre, cumhurbaşkanının yeniden seçilmesi de mümkün olmadığından, bu sorumluluğun bir anlamda, kendisini yeniden seçmemek suretiyle Meclis tarafından gerçekleştirilmesi de söz konusu değildir.

b. Vatana ihanet sorumluluğunun mahiyeti

Cumhurbaşkanının vatana ihanet sorumluluğunun mahiyeti konusunda doktrinde bir anlaşmazlık yoktur. Nitekim, bütün yazarlar, bunun bir ceza sorumluluğu olduğu görüşünde birleşmişlerdir (241). Bu anlayış doğru olmakla birlikte, iki yönden tamamlanmaya ihtiyaç gösterir.

Birinci nokta, cumhurbaşkanının ceza sorumluluğu açısından, vatana ihanet suçunun görev dolayısıyla işlenmiş olup olmamasının önemi yoktur. Yani, cumhurbaşkanının vatana ihanet teşkil eden eylemi göreviyle ilgili olmasa da, o bundan sorumludur. Fakat bu durumda yargılama organı farklı olup genel mahkemelerdir.

---

(240) Marshall-Moodie, a.g.e., s. 38.

(241) Bkz. Arsel, a.g.e., s. 388; Aldıkaçtı (1960), s. 219; Çetin Özek, Siyasî İktidar Düzeni ve Fonksiyonları Aleyhine Cürümler, İstanbul 1967, s. 74-79; Kerse, a.g.e., s. 155; Dönmezer-Erman, a.g.e., c. 1, s. 243; Özbudun (1986), s. 289.

İkinci olarak, vatana ihanet halinde, ceza sorumluluğundan başka siyasi sorumluluğun da söz konusu olduğuna işaret etmek gerekir. Daha önce de belirttiğimiz gibi, Anayasa'nın 105. maddesinde, cumhurbaşkanının suçlanmasına ilişkin olarak öngörülmüş bulunan mekanizmanın asıl amacı, cumhurbaşkanının görevinin hangi halde ve nasıl sona erdirileceğini (siyasi sorumluluk) göstermektir. Bu iki çeşit sorumluluk birbirinden tamamen bağımsızdır. Öyle ki, ilgili maddedeki prosedüre göre görevi sona erdirilen, yani siyasi sorumluluğu gerçekleştiren cumhurbaşkanı, daha sonraki ceza yargılamasında mahkum edilmeyebilir. Bu durumda, cumhurbaşkanı görevine geri dönemez; çünkü onun görevi daha önce sona ermiştir. Cumhurbaşkanı yüce Divan'da beraat etse bile, böyle ciddi bir suçlamadan sonra, onun görevine dönebileceği kabul edilemez. Cumhurbaşkanı'nın buradaki durumu, Yüce Divan'a sevk edilen bir bakanın görevden düşmüş sayılmasına benzer (242).

Bundan dolayı, Anayasa'nın 105. maddesinde öngörülmüş bulunan "suçlandırma" usulü ile, 148. maddede belirtilen yargılama, birbirini takip eden süreçler olmakla beraber, işlevleri değişiktir. Birincisi, cumhurbaşkanının siyasi sorumluluğunun gerçekleşme biçimini göstermeye yönelik olup, burada belirtilen suçlama usulü aynı zamanda, 148. maddenin işaret ettiği son soruşturmanın açılmasına ilişkin bir karara da yol açmaktadır. İkincisi ise, belirttiğimiz gibi, açılmış olan son soruşturmanın tamamlanmasıyla, yani sadece ceza yargılamasıyla ilgilidir.

### c. Vatana ihanet suçu

Vatana ihanet kavramının hukuki anlamı, cumhurbaşkanının, siyasi sorumluluğu açısından değilse bile, ceza sorumluluğu açısından belirlenmeye ihtiyaç gösterir. Siya-

---

(242) Any., m. 113/3. Aynı yönde bkz. Özbudun (1986), s. 289.



si sorumluluk bakımından önemli değildir, çünkü Meclisin, bu yoldaki teklif (isnat) üzerine, cumhurbaşkanını suçlaması durumunda (son soruşturma kararı) bu işlemin siyasi işlevi tamamlanmış, yani cumhurbaşkanının görevi sona ermiş olur. Ceza yargılaması sonunda, isnat edilen eylemin ceza hukuku anlamında vatana ihanet teşkil etmediği ortaya çıksa bile, bir önceki safha açısından bu önemli değildir. Çünkü, siyasi sorumluluğun sebebi vatana ihanet etmiş olma değil, vatana ihanetle suçlanmadır. Vatana ihanet niteliğinde bir eylemin varlığı, sadece, cezanın tayini için gereklidir.

Ceza hukuku bakımından vatana ihanet kavramının anlamını belirlemek kolay değildir. Türk hukukunda bu konuda yerleşmiş bir görüş olmadığı gibi, kanunlardan da kesin bir sonuç çıkarmak oldukça zordur.

i) Kavram

Vatana ihanet öteden beri, esas itibariyle vatana sadakat yükümlülüğünde olan kimselerin (vatandaşların) bu yükümlülüğü ihlal etmeleri anlamında kullanılagelen bir kavramdır. Sadakat yükümlülüğü olmayan yabancılar, bu suçun faili olamazlar. Vatana ihanet daha özel olarak, devlete karşı işlenen suçlar arasında, Anayasa düzenine sadakat borcunu ihlâl sonucunu doğuran eylemler olarak tanımlanmıştır (243).

Belirttiğimiz genel eğilime rağmen, hangi somut eylemlerin vatana ihanet suçunu oluşturdukları konusunda hukuk sistemleri arasında bir birlik yoktur. Doktrinde bu konuda üçlü bir ayırım yapılmaktadır. Şöyle ki;

ia) Bazı hukuk sistemlerinde, monarşik devlet yapısıyla bağlantılı olarak, hükümdara (kral ve kraliçe) ve

---

(243) Özek, a.g.e., s. 75.

ülke bütünlüğüne karşı işlenmiş suçlar vatana ihanet sayılmaktadır. Bu sistemlerde, hükümdarın bu suçu işleyebileceği kabul edilmemektedir (244).

ib) Başka bazı hukuk sistemleri, vatana ihaneti belirli bir suç tipi olarak öngörmüşlerdir. Kanunların bu adla belirttikleri ve unsurlarını gösterdikleri belli suçlar vatana ihanet niteliğinde sayılmıştır. Alman ve İsviçre sistemleri böyledir. Bu ülkelerde devlet başkanının sorumluluğu, kanunların bu belirlemeleri ile bağlı ve sınırlı olarak ortaya çıkmaktadır(245).

ic) Nihayet başka bir grup oluşturan sistemlerde, vatana ihanet şeklinde bir suç tipi ve bunun tanımı yer almamıştır. Meselâ 1947 tarihli İtalyan Cumhuriyeti Anayasası cumhurbaşkanının vatana ihanet halinde sorumlu olduğunu belirtmekle beraber (m. 90/1), ceza kanununda bu kavramın tanımı yapılmamıştır. Sadece, 1941 Askerî Ceza Kanunu (m. 27), bazı belirli suçları vatana ihanet olarak göstermiştir. Bu pozitif düzenleme karşısında, İtalyan hukuk doktrininde farklı görüşler ileri sürülmüştür. Bir görüşe göre, yasama organı cumhurbaşkanını vatana ihanetle suçlarken kanunlarla bağlı değildir, suçlama konusu eylemin kanunlarda suç olarak tanımlanmış olmasına gerek yoktur. İkinci görüş, hangi eylemin vatana ihanet teşkil ettiğini yasama organının tayin edeceği fakat vatana ihanet olarak nitelenen eylemin kanunlarda tasrih edilmiş olması gerektiği yönündedir. Yani, parlamento, kanunlarda suç olarak kabul edilmiş bulunan bir eylemi vatana ihanet olarak niteleyebilir. Üçüncü olarak, Askerî Ceza Kanunu'nun vatana ihanet suçu olarak öngörmüş bulunduğu eylemlerin, genel olarak vatana ihanet suçunu oluşturdukları iddia edilmiştir. Nihayet başka bir görüşe göre, devletin

---

(244) Özek, a.g.e., s. 76. Ayrıca İngiliz Hukukunda vatana ihanet suçu için bkz. De Smith, a.g.e., s. 110-111, 474-475,482.

(245) Özek, a.g.e., s. 76-77.

şahsiyetine karşı işlenmiş bütün suçlar vatana ihanet olarak kabul edilmelidir. Yasama organı, kanunda yazılı bulunan ve devletin şahsiyetine karşı işlenmiş bir suçtan dolayı, cumhurbaşkanını vatana ihanetle suçlayabilir (246).

ii) Türk pozitif hukukunda durum

Pozitif hukukumuzda vatana ihanet deyiminin yer aldığı ilk metin, 29.4.1336 (1920) tarihli ve 2 numaralı Hıyaneti Vataniye Kanunu'dur (247). Bu kanunun 1. maddesi, saydığı bazı eylemleri yapan kişilerin vatan haini kabul edileceklerini belirtmiştir. Bu maddenin hükmü -bugünkü söyleyişle- şöyledir: "Saltanatın kaldırılmasına ve hakimiyet ve hükümler haklarının bölünmez ve vazgeçilmez olmak üzere Türkiye halkının hakikî temsilcisi olan Büyük Millet Meclisinin manevî kişiliğinde saklı bulunduğu ile ilişkin 1 Teşrinisani 1338 (1.11.1922) tarihli karara aykırı olan veya Türkiye Büyük Millet Meclisinin meşruluğuna isyan anlamına gelen söz, yazı veya eylemlerle kasden muhalefet eden, karışıklık çıkaran veya yayın yapan kimseler vatan haini sayılır". Bu kanuna ek olarak 26.6.1341 (1925) tarihinde çıkarılan 556 numaralı Kanun ayrıca, "dini veya dinen kutsal sayılan şeyleri siyasi amaçlara esas veya araç edinmek maksadıyla dernekler kurulmasını yasak"layarak, bu gibi dernekleri kuranları veya bunlara girenleri ve bu yolda siyasi propaganda yapanları da vatan haini sayılanlar arasına katmıştır (248)

Öte yandan, Askerî Ceza Kanunu'nun üçüncü babının birinci faslında "ihanet" başlığı altında yer verilen ve 54-60. maddelerle düzenlenmiş bulunan çeşitli suçlar da konumuzla ilgili olmakla beraber, buradaki hükümlerde "ihanet" deyimini kullanılmamıştır (249). Kaldı ki, bunlar

(246) Özek, a.g.e., s. 77-79.

(247) Özek, a.g.e., s. 79.

(248) Dönmezer-Erman, a.g.e., c.1, s. 242.

(249) İşaret eden Özek, a.g.e., s. 79-80 ve d.n. (51).

asker kişilerin işleyebilecekleri suçlar olduklarından, genel olarak vatana ihanet kavramına esas teşkil edemezler.

Son olarak, konuyla ilgili 6.7.1960 tarihli ve 15 numaralı Kanun, Türk Ceza Kanunu'nun 125-133, 141,142, 146, 149, 150 ve 163. maddelerindeki eylemlerin vatana ihanet suçları olduklarını belirtmektedir.

Görülüyor ki, vatana ihaneti suçun faili açısından tanımlayan İhaneti Vataniye Kanunu'ndan başka, bu suçun varlığının tespitinde esas alınabilecek bir pozitif hukuk metni bulunmamaktadır. Gerçi 15 numaralı Kanun, Türk Ceza Kanunu'nun yukarıda belirtilen maddelerindeki suçların da vatana ihanet niteliğinde olduklarını belirtmişse de; bu, vatana ihanetin burada bir suç tipi olarak öngörüldüğü anlamına gelmez. Bu maddelerde düzenlenmiş bulunan suçlar, farklı unsurlardan kurulu olan ayrı tipler biçiminde öngörülmüşlerdir. Bundan dolayı, söz konusu hükümlere göre yapılacak ceza yargılamaları, vatana ihanetten dolayı değil, özel olarak tanımlanmış suçlardan dolayı ortaya çıkar.

Bu sebeple, Meclisin vatana ihanet yüzünden suçlayıp Yüce Divan'a sevk ettiği cumhurbaşkanının eylemi, İhaneti Vataniye Kanunu'nun 1. maddesinde gösterilen unsurları taşııyorsa, ya eylemin suç teşkil etmediğine veya -unsurları uyuyorsa- başka bir suç (meselâ, TCK m. 146'da düzenlenmiş olan suç) oluşturduğuna ve bu suçtan mahkûmiyetine karar verilmesi gerekir.

Yüce Divan bu konudaki hukukî tavsifini yaparken, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin tavsifiyle bağlı değildir. Aksi görüşte olan yazarlar, Anayasa'nın 105. maddesinin üçüncü fıkrası hükmünün, daha önce açıkladığımız ikili işlevini kabul etmedikleri için, bunu sadece ceza yargılamasıyla ilgili saymaktadırlar (250). Halbuki , Mec-

(250) Bkz. Özek, a.g.e., s. 84-85; Kerse, a.g.e., s. 167-168; Dönmezer-Erman, a.g.e., c. 1, s. 243.

lisin cumhurbaşkanını suçlarken dayandığı eylem, gerçekte vatana ihanet suçu teşkil etmeyebilir ve fakat buna rağmen, yapılan suçlama siyasî bakımdan işlevini yerine getirmiş olur; bu suretle cumhurbaşkanının görevi sona erer. Bundan sonra yapılacak olan yargılama, tamamen bir ceza hukuku sorunu olup, Yüce Divan bunu yaparken yasama organının iradesinden bağımsız olarak hareket etmek durumundadır.

Öte yandan, Hıyaneti Vataniye Kanunu'nun halen yürürlükte bulunduğu hususu da, Anayasa Mahkemesi'nin bir kararıyla (251) tespit edilmiştir. Bazı yazarlar, Anayasa Mahkemesinin bu konudaki gerekçesini eleştirerek, "T.C.K.'nin 163. ve 142. maddeleri ile 6187 sayılı Kanun(un), Hıyaneti Vataniye Kanununun kapladığı bütün alanı düzenlediği ve "yeni kanunlarla eski kanun arasında suçun mevzuu bakımından fark olma"diğini belirtmiş ve dolayısıyla söz konusu kanunun yürürlükten kalkmış bulunduğunu ileri sürmüşlerdir (252). Bize göre, bu görüşe katılmaya imkân yoktur. Çünkü, Hıyaneti Vataniye Kanunun'unun 1.maddesinde tanımlanan suçun maddi özü durumundaki, hakimiyet hakkının münhasıran TBMM'nce temsil olunduğu yolundaki karara veya TBMM'nin meşruluğuna muhalefet iradesi, sadece Türk Ceza Kanunu'nun 142. maddesinde düzenlenmiş bulunan suçta belirmediği gibi; dini veya dinen kutsal sayılan şeyleri siyasî amaçlar için kullanmak da, T.C.K.'nin 163. maddesindeki dini esaslara dayalı devlet kurmak için faaliyet göstermekten daha geniş kapsamlıdır. Bundan dolayı, Hıyaneti Vataniye Kanunu (26.6.1341 tarihli ve 556 numaralı Kanun'la yapılan ek dahil), T.C.K.'nin ilgili maddeleriyle yürürlükten kaldırılmış sayılamaz; bu Kanun, T.C.K'nun 142. ve 153. maddelerinin kapsamına girmeyen eylemler için geçerli olmaya devam edecektir.

---

(251) Bkz. E. 1963/121, K. 1964/74 sayılı ve 17.12.1964 tarihli karar, AMKD, n.2, s. 230 vd.

(252) Bkz. Özek, a.g.e., s. 82, d. n.(57). Aynı yönde Kerse, a.g.e., s. 166, d. n. 27.

Sonuç olarak, cumhurbaşkanının vatana ihanetten yargılanmasında sadece Hıyaneti Vataniye Kanunu'na dayanılabilir, onun ceza sorumluluğu bu kanun açısından tespit edilebilir (253). Bunun dışında, 15 numaralı Kanun'dan yararlanılarak veya tamamen fikrî bir çabayla (254), bazı suçların vatana ihanet niteliğinde sayılması, suçta kanunilik ilkesinin ihlâli anlamına gelir. Bunun gibi, cumhurbaşkanının andını ihlâl edici eylemlerinin vatana ihanet niteliğinde olduğunun kabul edilmesi de (255), bu ilkeye aykırıdır.

#### VI. CUMHURBAŞKANI VE OLAĞAN DIŞI REJİMLER

1982 Anayasasının sisteminde, cumhurbaşkanının, olağan dışı rejimlerin gerek kararlaştırılmalarında, gerekse böyle yönetim usullerinin uygulandığı dönemlerde kanun hükmünde kararname çıkarılmasında, önemli bir yeri vardır. Gerçekten, daha önce de açıkladığımız gibi (256), olağanüstü hal ve sıkıyönetim ilânı işlemleri bakanlar kurulu ve cumhurbaşkanı tarafından birlikte yapılır (Any., m. 119, 120, 122), Aynısı, bu dönemlere özgü kanun hükmünde kararnamelerin çıkarılmasında da (m. 121,122) geçerlidir. Bu anayasal düzenlemeler, devlet sistemi içinde cumhurbaşkanını olağan dışı dönemlerde hükümetin gerçek ortağı haline getirmekte, ona istisnâî bir ağırlık kazandırmaktadır. Bu bakımdan cumhurbaşkanının huku- kî durumunu da ilgilendirdiği için, olağan dışı yönetim usulleriyle ilgili düzenlemeler konusu üstünde ayrıca dur- maktâ yarar vardır.

1982 Anayasasıyla ilgili bazı yorum ve değerlendirmelerde, bu Anayasanın, biri olağan diğeri olağanüstü olmak ve ikisi de adeta hukuken aynı düzeyde bulunmak üzere, iki

(253) Aynı yönde Arsel, a.g.e., s. 390.

(254) Meselâ bkz. Dönmezer-Erman, a.g.e., c. 1, s. 242, Faruk Erem- Nevzat Toroslu, Türk Ceza Hukuku, Özel Hükümler, Ankara 1983 s. 66-68, 71-27.

(255) Bkz. Aldıkaçtı (1960), s. 220. Aynı yönde bkz. Özek, a.g.e., s. 83; Kerse, a.g.e., s. 166-167.

(256) Bkz. yuk. s. 121-124.

rejimi bir arada öngörmüş bulunduğu ileri sürülmüştür. Bu görüşe göre, yeni Anayasa "adeta içiçe iki Anayasa içermektedir. Bunlardan biri normal durumları düzenlemekte, ikincisi olağanüstü yönetim usullerini birinciden bağımsız ayrı bir rejime tabi kılmaktadır" (257). Başka bir yazar da buna benzer şekilde, 1982 Anayasasının olağanüstülüğü meşrûlaştırdığını ve normalleştirdiğini iddia etmiştir (258).

Gerçekten, yeni Anayasanın olağan dışı yönetim rejimlerine geçilmesine izin verdiği durumlar 1961 Anayasasından daha geniş tutulmuştur. Ayrıca, bu dönemlerde temel hak ve hürriyetler normal dönemlere nispetle daha fazla kısıtlanabilmektedirler. Kanun hükmünde kararnamelerin düzenleme alanı bütün temel hak ve hürriyetleri de kapsamaktadır. Bundan başka, olağanüstü hal ve sıkıyönetim dönemlerinde çıkarılan kanun hükmünde kararnameler Anayasa yargısı denetimine tabi değildirler (Any., m.148/1).

Ne var ki, bütün bunlara rağmen, 1982 Anayasası yine de, olağan dışı yönetim usullerini istisnaî rejimler olarak öngörmüştür. Olağan dışı rejimlerle olağan yönetim biçimini Anayasa bakımından aynı düzeyde sayabilmek için, bunların birbirlerinin alternatifleri olarak öngörülmüş bulunmaları ve her iki yönetim usulünün tabi olacağı hukuk rejimlerinin bütün kurallarıyla ayrı ayrı düzenlenmiş olmaları gerekirdi. Yürütme, rejimleri büsbütün farklı olan bu yönetim biçimlerinden herhangi birine ve özellikle normal yönetimden olağan dışı yönetime istediği anda geçmeye yetkili kılınmış olmadıkça, bunları hukuken eş düzeyde saymaya imkân yoktur. Bu ise, bir hukuk devletinde olacak şey değildir. Nitekim 1982 Anayasası da olağan dışı yönetim usullerini hukuk dışı veya hu-

(257) Fazıl Sağlam, "Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisinin Sınırları, Uygulamanın Yaygınlaşmasından Doğabilecek Sorunlar", Anayasa Yargısı, Ankara 1984, s. 262.

(258) Tanör, a.g.e., s. 138.

kukun üstünde rejimler olarak öngörmemiş, aksine onları, ilân edilme ve yürütülme şartları açısından belli hukuki sınırlara tabi kılmıştır (259).

Öte yandan, olağanüstü hal ve sıkıyönetim dönemlerinde ve onların uygulandıkları yerlerde devlet kuruluşlarının yetkilerini kullanmaları, Anayasa ve ilgili kanunlarda belirtilen bazı istisnalar dışında, devlet hukukunun bilinen kurallarına bağlıdır. Bu dönemlerde yürütme ve idarenin yapacağı işlemler de, yine belli edilmiş istisnalar dışında, idari işlemlerin genel hukuki rejimine tabidirler. Bu işlemlerin yargı yoluyla denetlenmesine kanunla getirilen istisnaların da, her halükârda Anayasa'ya uygun olmaları gerekir. Nitekim, Sıkıyönetim Kanunu'nda 1980 yılında 2342 numaralı Kanun'la yapılan değişiklikle getirilmiş bulunan, sıkıyönetim komutanlarının işlemlerinin idari yargı denetimine bağlı olmadıkları yolundaki (ek 3. madde) hükmü, sadece, bu dönemlerde çıkarılan kanun hükmünde kararnameleri açıkça yargı denetimi dışına çıkaran Anayasa'ya aykırıdır (260). Çünkü, sıkıyönetim komutanlarının devlet hukuku alanındaki işlemleri hem maddî, hem de organik bakımdan idari niteliktedirler. Zaten, söz konusu hükümde açıkça "idari işlemler"den söz edilmiştir. Dolayısıyla bu düzenleme, Anayasa'nın, idari yargı denetimiyle ilgili olan 125. maddesine aykırıdır.

Ayrıca, 2577 numaralı İdarî Yargılama Usulü Kanunu'nun 27. maddesinin dokuzuncu, onuncu ve on birinci fıkraları ile 2935 numaralı Olağanüstü Hal Kanunu'nun 33. maddesindeki, yürütmenin durdurulması imkânını ortadan kaldıran hükümlerin Anayasa'nın 125. maddesinin altıncı fıkrası hükmüne uygun oldukları şüphelidir. Çünkü, Anayasa'daki hüküm, kanunun, olağan dışı yönetimin devam ettiği sırada

---

(259) İşaret eden Metin Günday, Fazıl Sağlam'ın tebliği hakkındaki yorumu, a.g.e., s. 276.

(260) Aynı yönde Özbudun (1986), s. 328-329; Soysal (1986), s.343.



yürütmenin durdurulması kararı verilmesini sınırlayabileceğini belirtmekte, bu yetkinin ortadan kaldırılmasına izin vermemektedir. Yürütmenin durdurulması kararının verilmesinin sınırlanması ise, ancak 125. maddenin beşinci fıkrasında belirtilen şartların zorlaştırılmasıyla yapılabilir. Söz gelişi oradaki iki şarta ek olarak, "kamu düzenine aykırı olmamak üzere...." gibi bir ibareye yer verilmek suretiyle böyle bir sonuç sağlanabilirdi. Böyle yapılmayıp, idarî işlemlerin veya belli bir idarî işlem kategorisinin (2577 numaralı Kanun, m. 27/10,11) idarece dava esnasında da yürütülmesinin hiç bir sebeple durdurulamayacağını öngörülmüş bulunması; sıkıyönetim, savaş veya olağanüstü halin gerekleriyle veya gerekçeleriyle hiç bir ilgisi bulunmayan bazı hukuka aykırı işlemlerin, ilgilileri "telâfisi imkânsız zararlar"a uğratmalarına hukuken imkân tanımak anlamına gelir ve nitekim, uygulamada böyle olaylara rastlanmaktadır.

## VII. CUMHURBAŞKANLIĞI TEŞKİLATI

1982 Anayasasının sistemine göre, cumhurbaşkanlığı teşkilâtı, esas itibariyle Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğidir. Bu teşkilât, cumhurbaşkanının yetkilerini kullanmasıyla ilgili işleri düzenleyen bir idarî sekreteryaya niteliğindedir. Cumhurbaşkanına yardımcı olan çeşitli konulardaki danışmanlar da Genel Sekreterliğe bağlıdırlar. Öte yandan, Anayasa hukukumuzda bu Anayasa'yla girmiş bulunan Devlet Denetleme Kurulu da, cumhurbaşkanına idari denetlemekte yardımcı olduğu için cumhurbaşkanlığı teşkilâtı içinde ele alınmalıdır.

Bu başlık altında incelenmesi gereken başka bir birim de, geçici nitelikteki Cumhurbaşkanlığı Konseyi'dir; çünkü, bu da cumhurbaşkanına bağlı olarak görev yapar.

### 1. Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilâtı

Anayasa'nın 107. maddesi, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilâtı ve çalışma esasları

ile personel atama işlemlerinin cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceğini belirtmiştir. Nitekim, 18.8.1983 tarihli ve 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilâtı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarılarak yürürlüğe konmuştur. Bu kararnamenin 2. maddesine göre, Genel Sekreterlik teşkilâtı; cumhurbaşkanlığı genel sekreterliği, cumhurbaşkanlığı başyaverliği, cumhurbaşkanlığı danışmanlığı, devlet denetleme kurulu başkanlığı, güvenlik istihbaratı danışmanlığı ve cumhurbaşkanlığı özel kalem müdürlüğü birimlerinden oluşur. Bunlardan devlet denetleme kurulunu ayrı olarak ele alacağız.

#### a. Cumhurbaşkanlığı genel sekreterliği

Genel sekreterlik, cumhurbaşkanlığı genel sekreteri, genel sekreter yardımcıları değerlendirme başkanlığı ve özel kalem müdürlüğü ile onun bürolarından meydana gelir (Kararname, m. 3/1).

Cumhurbaşkanlığı genel sekreteri doğrudan doğruya cumhurbaşkanınca atanır (krn., m. 10), cumhurbaşkanlığı teşkilâtının amiridir (Krn., m. 3/4). Genel sekreterin görevleri arasında, cumhurbaşkanının yetkilerini kullanması için gereken işlemleri ve gezileriyle ilgili düzenlemeleri yapmak, basın ve halkla ilişkilerini koordine etmek, cumhurbaşkanına yapılan başvuruları değerlendirmek, gerektiğinde bunları cumhurbaşkanına iletmek ve cevaplarını ilgililere duyurmak, bazı hallerde cumhurbaşkanını temsil etmek gibi işler vardır (Krn., m.4).

#### b. Cumhurbaşkanlığı başyaverliği

Başyaverlik bünyesinde cumhurbaşkanlığı başyaveri ile dört yaver görev yapar. Bu birimin görevi, cumhurbaşkanının yakın güvenliğini sağlamak ve onun bu yoldaki emirlerini yerine getirmektir (Krn., m. 8).

#### c. Cumhurbaşkanlığı danışmanlığı

Danışmanlıkta, cumhurbaşkanının siyasî, hukukî, iktisadî-mali, askerî konulardaki danışmanları bulunur. Da-

nışmanlar, kendilerinden uzmanlık alanlarında görüş istenmesi halinde, inceleme yaparak bu konulardaki görüşlerini bildirirler (Krn., m.6).

#### ç. Güvenlik istihbaratı danışmanlığı

Bu birime bağlı olarak çeşitli danışman ve uzmanlarla bir de büro görev yapar. Güvenlik istihbaratı danışmanlığının görevi, cumhurbaşkanının yakın koruması ile ilgili olarak Genel Sekretere bilgi sunmak ve cumhurbaşkanı ile Genel Sekretere güvenlik istihbaratı konularında danışmanlık yapmaktır. (Krn., m.7).

#### d. Cumhurbaşkanlığı özel kalem müdürlüğü

Özel kalem müdürlüğü, özel kalem müdürü ve bürosundan meydana gelir. Görevi, cumhurbaşkanının yazışmalarını yapmak, yabancı ülkelere ilişkin özel mesajları ve bu ülkelerle yapacağı diplomatik yazışmaları Dışişleri Bakanlığı ile koordineli olarak yürütmektir (Krn., m. 9).

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yapılan ve özetlediğimiz bu düzenlemeden başka, bu konuda bir de kanun çıkarılmıştır. 17.8.1983 tarihinde çıkarılmış olan 2879 numaralı Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilât Kanunu'na göre, bu kanunun yürütülme görevi bakanlar kuruluna aittir (m. 8). Halbuki, Anayasa'nın 107. maddesi, Genel Sekreterlik teşkilâtında çalışan personelin atama işlemlerinin bağlı olacağı esasların cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceğini belirtmiştir. Nitekim söz konusu kararnamenin 10. maddesinde bu görevlilerin atanma esasları gösterilmiştir. Buna göre, cumhurbaşkanlığı danışmanları, genel sekreter yardımcıları ve özel kalem müdürü, Genel Sekreterlerin teklifi üzerine cumhurbaşkanınca atanır. Genel Sekreterlikte görevlendirilecek olan silâhlı kuvvetler personeli kendi özel kanunlarındaki hükümlere göre atanır. Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin diğer görevlileri ise Genel Sekreter tarafından atanırlar. Keza, herhangi bir kamu görevlisinin, Cumhurbaşkanlığı

kanlığı Genel Sekreterinin isteği üzerine Genel Sekreterlik teşkilatında görevlendirilebilmesi ve özellikle üç yılı aşmayan sürelerle ve isim belirtilerek yapılan görevlendirme isteklerinin, atanma usulleri göz önünde bulundurulmaksızın yerine getirilme zorunluluğu (Krn., m.11), Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin hükümetten bağımsız olarak işlem yapabildiğini göstermektedir.

Bu durum karşısında, cumhurbaşkanlığı kararnamesine ilâveten ayrıca kanun çıkarmakla neyin düzenlenmek istendiğini anlamak güçtür. Nitekim, 2879 numaralı Kanun, ilgili kararnemenin hükümlerini tekrarlamaktan başka bir şey yapmamıştır. Bu Kanun'a göre, sadece, cumhurbaşkanlığı bütçesinin genel bütçeye dahil olduğunu tekrarlayan hüküm (m.3) dolayısıyla hükümetle bir bağlantı söz konusu olmaktadır. Kanun'u bakanlar kurulunun yürütmekle görevli olmasının, belki de bu konuda ayrıca bir kanun çıkarılmış olmasının, tek anlamı kararnamede belirtilen işlemlerin yapılması için gerekli olan bütçe tahsisatını ayarlamak yetkisinde bulunabilir.

## 2. Devlet Denetleme Kurulu (261)

Devlet Denetleme Kurulu, Anayasa'nın 108. maddesiyle, İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesinin sağlanması amacıyla cumhurbaşkanına bağlı bir denetim organı olarak öngörülmüştür.

### a. Kuruluşu

Anayasa (m. 108/2), Kurulun üyeleri ile başkanının cumhurbaşkanınca atanacağını belirtmekle yetinmiş, bunların sayısı ve vasıflarının düzenlenmesini kanuna bırakmıştır. Esasen, daha önce bu konuda çıkarılmış bulunan

---

(261) Bu konuda ayrıntılı bilgiler için bkz. Selçuk Soybay, "Devlet Denetleme Kurulunun Görev Alanı", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Yıl 4 (1983), n.1-3, s.105 vd; Selçuk Soybay, "Devlet Denetleme Kurulunun Konumu ve İşlevi I, II", İHİD, Yıl 5(1984), n.1-3. s. 107 vd., Yıl 6(1985), n.1-3, s. 215 vd.

14.1.1981 tarihli (yayım tarihi: 3.4.1981) ve 2443 numaralı Kanun, Devlet Denetleme Kurulu'nun dokuz kişiden oluşacağını belirtmiştir (m.3). Cumhurbaşkanınca atanan üyelerin üçte biri iki yıllık sürelerle değiştirilir. Üyeliğe seçilebilmek için yüksek öğrenimi bitirdikten sonra en az yirmi yıl devlet hizmetinde başarı ile çalışmış ve başarı göstermiş olmak gerekir. Kurulun başkanı, üyeleri arasından iki yıl için atanır.

Devlet Denetleme Kurulu'nun idarî hizmetleri Kurul sekreterliğince yerine getirilir. Sekreter ve sekreterlik personeli Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri tarafından atanır. Kurulun gerekli görmesi halinde, sözleşmeli uzman personel çalıştırılabilir. Bundan başka, diğer kamu kurum ve kuruluşları da, gerekli görülen uzman personeli, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterinin isteği üzerine Kurul başkanlığı emrine geçici olarak vermekle yükümlüdürler.

#### b. Görevleri ve çalışma usulü

Devlet Denetleme Kurulu'nun görevleriyle ilgili kurallar, hem Anayasa'da (m. 108/1) hem de Kanun'da (m.2) esas itibariyle aynıdır. Bunlar inceleme, araştırma ve denetleme niteliğindeki işlerdir. Kurulun görev alanına giren kuruluşlar sadece kamu idaresi birimleri olmayıp, kamu kurum ve kuruluşlarının iştirakleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile, işçi ve işveren meslek teşekkülleri de kurulun görev alanına dahil bulunmaktadır. Ayrıca, kamuya yararlı derneklerle vakıfların da Devlet Denetleme Kurulu'nca denetlenebileceğinin öngörülmüş olması, bu Kurulun yetkisinin özel hukuk alanına kadar uzandığını göstermektedir. Sivil toplum örgütlerinin de bir nevi cumhurbaşkanının vesayeti altına konulması sonucunu doğurmaya yönelik bu düzenlemenin, Kurulun asıl amacıyla bağdaşmadığı açıktır (262). Kamu kesiminde yer alan ve devlet yetkisi kullanan yargı organlarını,

(262) Aynı yönde bkz. Günday, a.g.e., s. 79.

yerinde bir tutumla bu denetim alanının dışına çıkaran Anayasa'nın, özel kuruluşları cumhurbaşkanının vesayeti altına koymakla, kendi içinde tutarlı davrandığı söylenemez.

Öte yandan, cumhurbaşkanının hemen hemen her yere ve özellikle idareye uzanan elinin silâhlı kuvvetlerden uzak tutulmuş olmasını da anlamak zordur. Çünkü, başka kamu kuruluşları için kabul edilen ek denetim ihtiyacı, silâhlı kuvvetler idaresi için de pek alâ söz konusu olabileceğine göre; siyasi çekişmelerin dışındaki tarafsız ve bağımsız cumhurbaşkanının inisiyatifindeki bir denetimden kaçınılmasının anlamı yoktur. Diğer idare kuruluşları gibi hükümete bağlı olan silahlı kuvvetler idaresinin, cumhurbaşkanının denetimi konusunda, kendisi gibi olan başka kuruluşlardan ayrı tutulmuş olması, adeta devlet içinde bağımsız ve ayrıcalıklı bir kuruluşla karşı karşıya bulunduğumuz izlenimi vermektedir.

Kurulun çalışma şekline gelince, o ancak cumhurbaşkanının isteği (emri) üzerine harekete geçer. Kurul, cumhurbaşkanınca kendisine bir araştırma ve inceleme görevi verilince, önce bu işleri yürütecek üye, üyeler veya komisyonun seçimini yapar. Başkanın çağrısı üzerine toplanan Kurul, toplantıya katılanların çoğunluğuyla karar alır. Oyların eşitliği halinde, sonucu başkanın oyu belirler.

Kurul başkanı, üyeleri ve komisyon başkanları, araştırma ve incelemeleri sırasında gerekli gördükleri her türlü bilgi ve belgeyi ilgili kuruluş veya kişilerden isteyebilirler. Görevli komisyon veya üye, araştırmasının sonucunu bir rapor halinde Kurula sunar; Kurulda görüşülen rapor cumhurbaşkanına sunulur. Araştırma ve inceleme sonucunu gösteren raporlar, ancak cumhurbaşkanının onayından sonra, gereği yapılmak üzere başbakanlığa ve öteki kuruluşlara gönderilebilirler (m. 6). Kanun ayrıca, sonuç hakkında

başbakanlıkça cumhurbaşkanına bilgi verileceğini belirtmektedir. Fakat, raporların gereğinin yapılması halinde ne olacağı belli değildir, bu konuda herhangi bir müeyyide öngörülmemiştir. Dolayısıyla, Devlet Denetleme Kurulu'nun kararlarının ilgili kuruluşlar için hukuken bağlayıcı oldukları söylenemez (263). Cumhurbaşkanının araştırma raporlarını, gereği yapılmak üzere başbakanlığa veya onun aracılığıyla bakanlıklara göndermesi üzerine, bunlar veya hizmet yönünden özerk kuruluşlar -tabiatıyla- bazı icraî işlemler yapabilirler. Bu, ilgili kuruluşun, denetleme raporunun sonucunu benimsemesi halinde söz konusu olur. Aksi halde, bu raporların cumhurbaşkanınca gereği yapılmak üzere ilgili kuruluşlara gönderilmesi, onları kendiliklerinden icraî hale getirmez.

Cumhurbaşkanının Devlet Denetleme Kurulu aracılığıyla kamu kesiminde denetleme yapması, bazı batı Avrupa ve İskandinavya ülkelerindeki "ombudsman" kurumuna benzetilmiştir. (264). Fakat, bunun zayıf bir benzerlik olduğu kanaatindeyiz. Çünkü, "ombudsman" o ülkelerde, parlamento-nun yürütmeyi denetleme araçlarına yeni bir boyut eklemiş bir yöntemdir. Halbuki, bizdeki denetleme mekanizması yürütmenin kendi içinde işleyen ve siyasî ağırlığı zayıf olan bir usuldür. Halkın yönetimden şikâyetlerinin, "ombudsman" yoluyla parlamenter denetim araçlarını harekete geçirmeleri, hatta bazan hükümetin düşmesiyle sonuçlanmaları mümkünken, Türk Anayasasının öngördüğü cumhurbaşkanlığı denetimi tamamiyle farklı bir çerçevede işler.

Başka bir yazar, bu yöntemi Meclis araştırmasına benzetmiştir. Bu ikisi esasta farklı düzlemlerde yer alan

---

(263) Günday, a.g.e., s. 79. Soybay bu konuda, cumhurbaşkanının iradesinin eklenmesiyle bu raporların "hükümeti ve ilgili Kurum ya da görevlileri -bir bakıma-bağlamamakta" olduğunu; bunların, ilgilileri tarafından "çok güçlü gerekçelerle çürütülmedikçe uyulması gerekli, fakat zorunlu olma"dıklarını yazmaktadır: Soybay (1985), s. 223.

(264) Soysal (-1986), s. 324. İngiliz modeli "ombudsman" hakkında, bkz. H.W.R. Wader, "The Ombudsman in Britain", Prof. Dr. Tahsin Bekir Balta'ya Armağan, Ankara 1974, s. 587 vd.

ve değişik işlevler yüklü denetleme araçları olmakla beraber, kendi alanlarında benzer nitelikte yöntemler oldukları doğrudur. Bu bakımdan, yazarın "yürütme organının normal kanalları...." ibaresini değiştirerek, onunla birlikte "Her iki durumda da Anayasa, bir devlet organına, yetkilerini kullanabilmek için gerekli gördüğü bilgileri, idarenin normal kanallarından değil, kendisine özgü, bağımsız yollardan sağlama imkânı vermektedir" diyebiliriz (265).

### 3. Cumhurbaşkanlığı Konseyi

1982 Anayasasının geçici 2. maddesine göre, 12 Eylül yönetimi döneminde Millî Güvenlik Konseyi olarak görev yapmış olan kurul, yeni Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin toplanıp göreve başlamasından (6 Aralık 1983) sonra Cumhurbaşkanlığı Konseyi'ne dönüşerek, altı yıl süreyle (6 Aralık 1989'a kadar) bu sıfatla görev yapmaya başlamıştır. Cumhurbaşkanlığı Konseyi'nin üyeleri, cumhurbaşkanı dışında, eski Milli Güvenlik Konseyi'nin üyeleridir.

#### a. Konsey'in görevleri

Cumhurbaşkanlığı Konseyi, cumhurbaşkanına danışmanlık görevi yapan yardımcı bir kuruluştur. Anayasa'nın geçici 2. maddesi, Konsey'in görevlerini şöyle belirtmiştir.

i) Yayımlanmak üzere TBMM'nce cumhurbaşkanına gönderilen ve Anayasa'da sayılan konularla ilgili kanunları inceleyerek, bunlar hakkında on gün içinde cumhurbaşkanına görüş bildirmek,

ii) Cumhurbaşkanının isteği üzerine belli konuları inceleyerek, onun göstereceği süre içinde görüş bildirmek,

iii) Cumhurbaşkanının isteği üzerine, iç ve dış güvenlik ve gerekli görülen diğer konularda inceleme ve araştırma yapmak ve sonuçlarını cumhurbaşkanına sunmak.



Görüldüğü gibi, Cumhurbaşkanlığı Konseyi'nin görev konuları oldukça yayılı ve çeşitlidir. Ne var ki, bunlar, ilk bakışta bıraktıkları izlenimin aksine, ülkenin genel siyasetinin belirlenmesinde fazla etkili olamazlar. Çünkü, bunlar, nihayet görüş bildirmeyle sonuçlanan incelemeler olup, cumhurbaşkanını bağlamazlar. Kaldı ki, cumhurbaşkanının siyasi sistem içindeki yeri açısından düşünüldüğünde, Konsey'in bu dolaylı etkisinin, sistemin işleyişi üzerinde hiç bir kesin etkisinin olamayacağını anlamak kolaylaşır.

Cumhurbaşkanlığı Konseyi üyeleri yeni sıfatlarıyla göreve başlarken, geçici 2. madde gereğince, yeniden and içmemişlerdir. Bunların 18 Eylül 1980 tarihinde Millî Güvenlik Konseyi üyesi olarak içtikleri and, yeni görevleri için de geçerli sayılmıştır. Bize göre, Millî Güvenlik Konseyi ile Cumhurbaşkanlığı Konseyi'nin anayasal konum ve yetkileri tamamen farklı olduğundan, bu hüküm isabetli olmamıştır. Andın semboleştirdiği şeyler her iki durumda farklı olduğu için, bu farklılığın hiç değilse sembolik olarak yeniden vurgulanmasında yarar vardı.

#### b. Konsey üyelerinin dokunulmazlıkları

Anayasa'nın geçici 2. maddesine göre, Cumhurbaşkanlığı Konseyi üyeleri, milletvekillerinin sahip oldukları özlük haklarına ve dokunulmazlığa sahiptirler. Konsey'in kısaca işaret ettiğimiz fonksiyonundan anlaşıldığına göre, bu kurul Yürütme içinde -geçici olarak- yer alan yüksek bir danışma organı mahiyetinde olup, üyelerin hukukî bakımdan diğer yüksek bürokratlardan ve özellikle cumhurbaşkanlığı danışmanlarından bir farkı olmamak gerekirdi. Ne var ki, Anayasa koyucunun, böyle bir hukukî tutarlılık yerine, tamamiyle siyasî endişelerden hareket ettiği anlaşılıyor. Aynı siyasî mülâhazaları, Konsey üyelerini devlet protokolünde başbakan ve bakanların önüne yerleştiren tutumda da görmek mümkündür. Fakat, özellikle bu ikinci uygu-

lamanın parlamenter demokrasinin özüyle açıkça çeliştiğini belirtmeliyiz. Üstelik bu durum, yeni siyasi sistemimizin demokratik karakteri hakkında, başka demokratik ülkeler nezdinde yanlış izlenimlere yol açması bakımından da sakıncalıdır.

Cumhurbaşkanlığı Konseyi üyelerinin dokunulmazlıklarıyla ilgili bir sorun üstünde de durmalıyız. Bu sorun, Konsey üyelerinden birinin dokunulmazlığının -gerektiğinde- nasıl ve hangi organ tarafından kaldırılacağıdır. Anayasa, bu konuyu ayrıca düzenlemiş değildir. Bununla birlikte, Konsey üyeleri dokunulmazlık yönünden milletvekillerine benzetilmiş olduklarına göre, bu ayrıcalığın sona erdirilme şeklini de aynı çerçevede düşünmek uygun olur. Çünkü, Konsey üyelerinin TBMM üyelerinin "haiz buldukları... dokunulmazlığı(ın)a sahip" olmalarının kapsamına, bu "sahip" oluşun ortadan kalkması da girer; bu nokta da ayrıcalığın özüyle ilgilidir.

Bu konudaki başka bir görüşe göre, Konsey üyeleri TBMM üyeleri olmadıkları için, bunların dokunulmazlıklarının kaldırılmasına ilişkin karar bizzat Konsey tarafından verilmelidir (266).

Cumhurbaşkanlığı Konseyi üyeleri, milletvekillerine tanınmış olan yasama sorumsuzluğundan yararlanamazlar. Bunun böyle olması da tabiidir; çünkü, Konsey bir yasama organı değildir. Öte yandan, cumhurbaşkanının sorumsuzluğu ise, tamamiyle istisnai olup, onun çoğu işlemlerinin sorumluluğunu yüklenenler vardır. Gerçi, Anayasa'nın yasama bağımsızlıklarını (parlamenter muafiyetler) düzenleyen 83. maddesinin başlığının "yasama dokunulmazlığı" olması karşısında; geçici 2. maddede Cumhurbaşkanlığı Konseyi üyelerinin de milletvekillerini gibi "dokunulmazlığa" sahip oldukları yolundaki hüküm, sorumsuzluğu da kapsar biçimde

anlaşılmaya elverişlidir. Nitekim bir yazar, konsey üyelerinin hem yasama sorumsuzluğu hem de yasama dokunulmazlığından yararlandıklarını belirtmiştir (267).

Halihazırda Cumhurbaşkanlığı Konseyi üyesi olan kişilerin vaktiyle Millî Güvenlik Konseyi üyeleri olarak yaptıkları işlemler yönünden sorumlulukları ayrı bir konudur. Anayasa'nın geçici 15. maddesi, bu konuda kesin bir genel sorumsuzluk kuralı getirmiştir (268).

#### c. Konsey'in teşkilâtı

18.8.1983 tarihli ve 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 16. ve 2879 numaralı Kanun'un geçici 1. maddelerine göre, Cumhurbaşkanlığı Konseyi'nin görevleriyle ilgili hizmetler Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği'nce yürütülür. Ayrıca bir de, Genel Sekreterlik bünyesinde Cumhurbaşkanlığı Konseyi sekreterliği kurulması öngörülmüştür. Konsey sekreterliği sekreter ile üyelerin özel kalem müdürlerinden oluşur (Krn. m.17). Sekreterliğin personeli, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği teşkilatında görevli personelin statüsüne tabidir.

Konsey üyelerinin yakın güvenliğini sağlamak için gerekli tedbirlerin alınması görevi Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğine aittir.

---

(267) Özbudun (1986), s. 243-244.

(268) 6 Aralık 1983 tarihinden önceki icraatla sınırlı olan bu sorumsuzluk hakkında kısa bir değerlendirme için bkz. Mustafa Erdoğan, "Geçici 15. madde Ne Diyor?", Yeni Forum, n. 168, 1 Eylül 1986, s. 32-34.

## SONUÇ

Bu incelemenin önde gelen amacı, yeni anayasa düzeni içinde cumhurbaşkanının yerini ve ağırlığını ortaya koymak idi. 1982 Anayasasında cumhurbaşkanının statüsü ve ona tanınmış bulunan yetkiler bakımından en önemli noktanın, onun ne ölçüde hükümetten bağımsız olarak hareket edebileceği ve temel siyasi kararların alınmasında etkili olabileceği, olduğu görülüyordu. Gerçi, konunun bu şekilde anlaşılması, daha çok siyasi tahlil gerektiren bir yaklaşımı ön plana çıkarır gibidir. Ne var ki, konunun siyasi boyutu, önemli ölçüde hukuki düzenleme ile ilgili olduğundan, pozitif hukuk temeline dayanan tahliller bu araştırma ihtiyacının dışında mütalâa edilemezler. Kaldı ki, ilgili bölümlerde yaptığımız değerlendirmelerde, konunun siyaset boyutunu da ihmal etmemeye çalıştık. Özellikle incelemenin birinci bölümünde siyasi yaklaşım çok daha belirgindir. Zaten, yeni siyasi sistemimiz hakkında böyle toplu bir değerlendirme yapmadan, ikinci bölümdeki pozitif hukuk incelemesini temellendirmek ve ondan sağlıklı bir sonuca varmak da imkânsızdı.

İncelememizden ortaya çıkan sonuçların genel bir değerlendirmesini yapmak gerekirse; her şeyden önce, birinci bölümdeki açıklamalarımızın gösterdiği gibi, Türkiye'nin siyasi sistemi hakkındaki abartmalı yargılar, gerçeği tam olarak yansıtmamaktadırlar. Yabancı bir yazarın da işaret ettiği gibi(1), 1982 Anayasası, ülkemizi parlamenter yönetim geleneğinden uzaklaştıran köklü bir değişiklik öngörmüş değildir. Bu Anayasa yasama-yürütme ilişkilerinde ve özellikle yürütme içinde cumhurbaşkanının konumunda yaptığı değişikliklerle yürütmeyi, daha doğrusu cumhurbaşka-

(1) C.H.Dodd, The Crisis of Turkish Democracy, The Eothen Press 1983, s. 76-77.

nını güçlendirmiş olmakla beraber, bu ağırlık kaydırması, hükümet sistemimizin parlamenter özelliğini bozacak boyuta varmamıştır. Bu Anayasa ne cumhurbaşkanını yürütme iktidarının tek sahibi, hatta tam anlamıyla ortağı yapmış, ne de yürütmeyi yasamadan tamamiyle bağımsızlaştırarak aradaki siyasi sorumluluk bağını kaldırmıştır. Bu sebeple, 1982 Anayasası parlamentarizmi aksatmak bakımından, Fransa'nın Beşinci Cumhuriyet Anayasası ile aynı çerçevede değerlendirilemez.

Öte yandan, yeni anayasa düzenimizde cumhurbaşkanıyla ilgili olarak ortaya çıkan temel sorun, onun yetkilerini nasıl kullanacağıyla ilgilidir. İkinci bölümde yaptığımız tahlillerde devamlı olarak göz önünde tutulan nokta, cumhurbaşkanının belirli bir yetkiyi hükümet kanadıyla birlikte kullanıp kullanmayacağını, yani karşı imza ilkesinin geçerli olmadığı durumların belirlenmesiydi. Bu, sadece bir teknik hukuk sorunu değil, aynı zamanda yürütmenin iç yapı ve işleyişinin doğru olarak tanımlanabilmesiyle de ilgili bir konudur. Gerçekten, eğer cumhurbaşkanının, yetkilerinin çoğunu ve özellikle ülkenin genel siyasetinin belirlenmesiyle doğrudan doğruya ilgili olanlarını tek başına kullanacağı kabul edilirse; bu durumda hükümet sisteminin rengi önemli ölçüde değişecek ve kuvvetle muhtemeldir ki, uygulamanın parlamenter özelliği bir ölçüde aksayacaktır. Gerçi biz, bu ihtimalin varit olmadığı sonucuna vardık ama, karşı imza sorununu kesin bir çözüme kavuşturduğumuz iddiasında değiliz. Esasen, bu konuda Anayasa'da bir boşluk bulunduğundan, bu durum devam ettiği sürece sorunun tartışılmaz bir çözüme bağlanması mümkün değildir. Dolayısıyla, bu konuda Anayasa'nın bir gözden geçirmeye ihtiyacı vardır.

İşaret edilmesi gereken bir nokta da, cumhurbaşkanının ceza sorumluluğu için koşuşturulabilmesiyle ilgilidir. İlgili bölümde açıkladığımız gibi, halihazır pozitif düzen-

leme karşısında, cumhurbaşkanı hakkında vatana ihanet dışında ceza koşturması yapılamayacağı kanaatindeyiz. Bunun isabetli bir düzenleme olduğu şüphelidir. Bu sakinliği durum, ancak bir Anayasa değişikliğiyle düzeltilir. Muhtemel bir değişikliğin, bu konuda, cumhurbaşkanının vatana ihanetle suçlanmasındaki veya milletvekillerinin dokunulmazlıklarının kaldırılmasındaki gibi bir usul öngörmesi uygun olur sanıyoruz. Ayrıca, cumhurbaşkanının vatana ihanet dolayısıyla ceza sorumluluğunun tespiti konusunda da tam bir açıklık yoktur. Gerçi, bu noktadaki belirsizlik Anayasa'dan ileri gelmiyor; aksine, kanunlardan doğuyor. Bu konudaki temel dayanak olan Hıyanet-i Vataniye Kanun çıkarıldığı dönemin anlayış ve önceliklerini yansıttığından, vatana ihanet suçunun yeni durum ve çağdaş anlayışa göre yeniden düzenlenmesi uygun olur.

Bunlardan başka, cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemlerinin yargı denetimi dışında bırakılmış olmalarının sakıncasına da kısaca dokunmalıyız. Hukuk devleti ilkesini kabul etmiş bulunan Anayasa'nın, böyle bir hüküm öngörmekle kendi iç tutarlılığını zedelediği çok açıktır. Bu durum, tek imzalı işlemlerin kanunlarla da öngörülebileceğinin belirtilmesiyle, bir kat daha artmıştır. Bu sakinliği düzenlemenin ilk fırsatta ortadan kaldırılması gerektiği kanaatindeyiz.

Anayasa'daki bu tür aksaklıkların, büyük ölçüde, Anayasa koyucunun "amaca uygun" bir anayasa yapmak kaygısından ileri geldiğini sanıyoruz. Anayasa'nın, çağımızda artık yerleşmiş bulunan bazı gelenekleri ve temel ilkeleri yer yer göz ardı etmesinin sebebi de bu olsa gerekir. 1982 Anayasasının konumuz bakımından ortaya çıkardığı sorunların, Anayasa'yla ilgili başka inceleme konularında da ortaya çıkması muhtemel olduğundan, bu kaygı üstünde kısaca durmak, her halde saded dışına çıkmak sayılmaz.

Önce, bilinen bir yargıyı tekrarlayalım: Anayasalar veya diğer pozitif hukuk metinleri tek başlarına ne bir siyasi sistemi belirleyebilir, ne de siyasi hayatı biçimlendirebilirler. Hiç bir hükümet sistemi modeli veya belli bir ülkenin gerçek siyasi sistemi, sırf soyut zihni inşalardan oluşmaz. Bir siyasi sistem modeli, tarihi, bir akış içinde ortaya çıkan yeni yeni şart ve ihtiyaçların gereklerine intibak ede ede biçimlenir ve olgunlaşır. Bu, özellikle parlamentarizm için böyledir. Bunun için, parlamenter hükümet sistemi bilinen tarihi gelişme süreci içinde kazandığı özelliklerle (teamüller, ilkeler, kurallar ve hatta bazan alışkanlıklarla) birlikte değerlendirilmelidir. Bunları bir yana iterek, tamamen "millî", "yerli" veya "bize göre" bir rejim kurmaya çalışmanın, hesapta olmayan bazı riskleri olabilir. Kaldı ki, Türkiye gibi, millî tarihinde demokratik siyaset geleneğinin uzun bir geçmişi bulunmayan ülkelerde, böyle bir çaba pek anlamlı da değildir. Kısacası, milli bir model teorik bir yapımdan çok, tarihi bir "evrim" işidir; o yapılmaz, oluşur.

Fakat hemen eklemekte yarar var; siyaset pratiğinin veya modelinin hukuk metinleriyle belirlenemeyeceğini söylemekle, pozitif hukukun önemini ve özellikle titiz bir hukukî düzenlemenin yararını görmezlikten geliyor değiliz. Aksine, teknik yönden sağlam ve sağduyuya dayanan bir pozitif düzenlemenin, uygulamada ortaya çıkması muhtemel sorunları azaltacağını görebiliyoruz. Yeter ki, pozitif hukuk, düzenleme konusuyla ilgili olup uzun tarih testinden başarıyla çıkmış ilke ve esasları göz ardı etmiş olmasın.

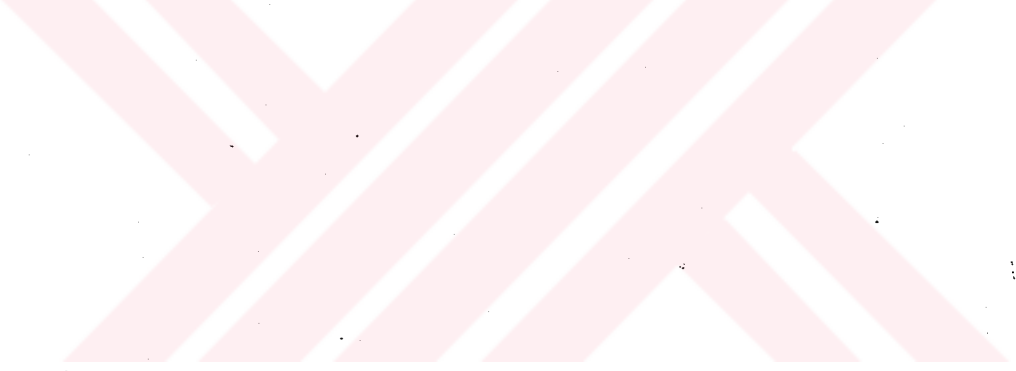
Bu noktalara işaret etmemizin amacı, 1982 Anayasasındaki bazı açmazların temelinde bulunduğunu sandığımız bir yaklaşım hatasına dikkat çekmektir. Belirttiğimiz gibi, yeni Anayasa galiba, bu temel noktaları tam olarak gözetmediği için, cumhurbaşkanının statüsü ile ilgili, daha önce tartıştığımız bazı düzenleme kusurları ortaya çık-

mıştır. Ama denebilir ki, böyle bir anlayış zaafına dayanmasa bile, bir anayasanın kusursuz olacağı garanti edilemez. Bu doğrudur. Gerçekten, her anayasanın temelinde, çeşitli görüş ve ihtiyaçları teknik bakımdan en iyi biçimde bağdaştırmak ve düzenleme alanının bütün boyutlarını önceden kestirmek çabası yattığından; böylesine teknik yeterlilik ve ufuk genişliği gerektiren bir hedefe ulaşmak, biraz da şans işidir.

Yukarıda, anayasa metinlerinin siyasi hayatı tek başlarına şekillendiremeyeceklerini belirtmiştik. Bu gerçeğin, anayasa uygulamasıyla ilgili olarak ortaya çıkardığı bir gereği hatırlamak, 1982 Anayasasından doğan, cumhurbaşkanının hukuki durumuyla ilgili açmazların aşılabilmesi temennisiyle yakından ilgilidir. Gerçekten, Anayasa'daki bazı açmazlara çıkış yolları bulunabilmesi için, ilgili siyaset aktörlerinin ve özellikle cumhurbaşkanlarının benimseyecekleri tutumlar yoluyla oluşacak geleneklerin, bir bakıma telâfi edici olmalarına ihtiyaç vardır. Sağduyu ve ileri görüşlülüğe dayalı tutumlar, zamanla Anayasa'nın yapılış kusurlarını büyük ölçüde azaltabilir, hatta silebilirler. Ne var ki, bunun aksi olursa, pozitif hukuktan doğan sorunların kemikleşmeleri ve hatta bunlara yenilerinin eklenmesi olağan hale gelir. Bundan dolayı, cumhurbaşkanının hukukî statüsü ile ilgili açıklamalarımız, bu konudaki uygulamaların şu veya bu yönde gelişmesine göre daha anlamlı hale gelecektir. Şimdiki durumda, ilgili bölümlerde yer yer işaret ettiğimiz gibi, cumhurbaşkanı karşı imza kuralına uyması gereken durumlardan bazılarında aksine hareket etmekte ve genel tutumu bakımından da, parlamenter rejim anlayışıyla pek bağdaşmayan bir görüntüye yaklaşmaktadır. Bunda, cumhurbaşkanının 1980-1983 arasında edinmiş bulunduğu alışkanlıkların etkisini görmek zor değildir. Ayrıca, Anayasa'nın karşı imza kura-



lının istisnalarını adeta özellikle göstermemek suretiyle, bunu kolaylaştırdığı söylenebilir. Her şeye rağmen, cumhurbaşkanlığı uygulamasının, 1989'dan sonra bir ölçüde değişerek, parlamentarizmin özüne daha uygun bir biçime bürünmesi beklenebilir.



## KAYNAKLAR

- ADAMS, J. C-P. BARİLE: The Government of Republican Italy, Boston 1962.
- AKGÜNER, Tayfun: 1961 Anayasasına Göre Milli Güvenlik Kavramı ve Milli Güvenlik Kurulu, İstanbul 1983.
- ALDIKAÇTI, Orhan: Modern Demokrasilerde ve Türkiye'de Devlet Başkanlığı, İstanbul 1960.
- ALDIKAÇTI, Orhan: 1961 Anayasasında Cumhurbaşkanı Kararnemelerinin İmzalanması, MHAD, Yıl 1, n.2 (1968). s.42 vd.
- ALDIKAÇTI, Orhan: Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası, 2.b, İstanbul 1973.
- ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz: "Türk Anayasa Yargısında İptal Davası ve İtiraz Yolu", Anayasa Yargısı, Ankara 1984, s.99 vd.
- ANDERSON, Malcolm: Government in France, An Introduction to the Executive Power, Pergamon Press 1970.
- ANKARA ÜNİVERSİTESİ SİYASAL BİLGİLER FAKÜLTESİ VE HUKUK FAKÜLTESİ'nin "ilgili öğretim üyelerince" hazırlanmış olan: Gerekçeli Anayasa Önerisi, Ankara 1982.
- ARMAĞAN, Servet: 1961 Anayasası ve Bakanlar Kurulu, İstanbul 1978.
- ARSEL, İlhan: Anayasa Hukuku (Demokrasi), Ankara 1964.
- ARSEL, İlhan: Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları, Ankara 1965.
- BAGEHOT, Walter: The English Constitution, 10.b, Oxford University Press, Londra 1952-
- BALTA, Tahsin Bekir: Türkiye'de Yürütme Kudreti, Ankara 1960.
- BALTA, Tahsin Bekir, İdare Hukukuna Giriş I, Ankara 1970.
- BİLGİN, Pertev: 1961 Anayasasına Göre Sıkı Yönetim, İstanbul 1976.
- BIRCH, A.H.: Representative and Responsible Government, 4.b., London 1969.
- BLONDEL, Jean: Contemporary France: Politics, Society and Institutions, Methuen 1974.

- BROGAN, D.W. Douglas V. VERNEY: Political Patterns in Today's World, 2.b., New York 1968.
- CARTER, Byrum E.: The Office of Prime Minister, London 1956.
- ÇAĞAN, Nami: Vergilendirme Yetkisi, İstanbul 1982.
- ÇAĞAN, Nami: "Anayasa Çerçevesinde Kamu Maliyesinin Parlamenter Kontrolü", Anayasa Yargısı, Ankara 1986, s.2 vd.
- ÇAĞLAR, Bakır: "Parlamentolar ve Anayasa Mahkemeleri: Teori ve Pratikte Anayasa Yargısının Sınırları Poblemi", Anayasa Yargısı Sempozyumuna sunduğu tebliğ.
- ÇELİK, Edip F.: Milletlerarası Hukuk, cilt 1, İstanbul 1975.
- DAL, Kemal: Türk Esas Teşkilât Hukuku, Ankara 1986.
- DARESTE, F.R.P. DARESTE: Esas Teşkilât Kanunları, Çev.E. Menemencioğlu, İstanbul 1939, cilt 1.
- DAVER, Bülent (Çev.): Yeni Fransız Anayasası, Ankara 1959.
- DAVER, Bülent: "Kanunla İlgili Meseleler", SBFD, C.XVI, n.4 (1961).
- DERRY, T.K.: The United Kingdom, A Survey of British Institutions To-day, New York University Press 1963.
- DEUTSCH, Karl W.: Politics and Government, Boston 1970.
- DICEY, A.V.: Introduction to the Study of the Law of the Constitution, 9.b., London 1952.
- DODD, C.H.: The Crisis of Turkish Democracy, The Eothen Press 1983.
- DÖNMEZER, Sulhi-Sahir ERMAN: Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku, C.1, 9.b., C.3, 10.b., İstanbul 1985.
- DUGUIT, Leon: Kamu Hukuku Dersleri, Çev. Süheyp Derbil, Ankara 1954.
- DURAN, Lütfi: İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul 1982.
- DURAN, Lütfi: "Türkiye'de Anayasa Yargısının İşlevi ve Konumu", Anayasa Yargısı, Ankara 1984, s.57 vd.
- DURAN, Lütfi: "Türkiye'nin Siyasi Rejimi", Yeni Gündem, 16-31 Mayıs 1985, "Demokrasilerde" eki.

- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref-Suna KILI: Türk Anayasa Metinleri, 2.b., Ankara 1982.
- GREAVES, H.R.G.: The British Constitution, 7.b., London 1962.
- GUETZEVITCH, Mirkine: Hukuk-u Esasiyede Yeni Temayüller, Çev.A. Rıza Türel, Ankara 1938.
- GÜNDAY, Metin: İdare Hukuku Dersleri-1, (teksir), Ankara 1984.
- GÜNEŞ, Turan: Parlemanter Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi, İstanbul 1956.
- GÜNEŞ, Turan: "Devlet Başkanı-Meclis Çatışması", SBFD, C.XIX, n.2 (1964), s.175 vd.
- GÜNEŞ, Turan: Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri, Ankara 1965.
- GÜRBÜZ, Yaşar: Anayasalar, İstanbul 1981.
- İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ HUKUK FAKÜLTESİ  
FAKÜLTE KURULU'nun Yeni Anayasaya İlişkin Görüş ve Önerileri, İstanbul 1982.
- JENNINGS, Ivor: Cabinet Government, 3.b., Cambridge 1961.
- JENNINGS, W. Ivor: The British Constitution, 4.b., Cambridge 1961.
- KARAMUSTAFAOĞLU, Tunçer: Yasama Meclislerini Fesih Hakkı, Ankara 1982.
- KEITH, Arthur Berridale: The British Cabinet System, 2.b., London 1982.
- KERSE, Ahmet: Türkiye'de 1961 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı, Doktora Tezi, İstanbul 1973.
- KEYMAN, selahattin: Türk Hukukunda Af, Ankara 1962.
- KIRATLI, Metin: Anayasa Yargısında Somut Norm Denetimi: İtiraz Yolu, Ankara 1966.
- KUBALI, Hüseyin Nail: Anayasa Hukuku Dersleri, İstanbul 1971.
- KUNTER, Nurullah: Muhakeme Hukuku Dalı Olarak Ceza Muhakemesi Hukuku, 6.b., İstanbul 1978.
- LIPSON, Leslie: Politika Biliminin Temel Sorunları, Çev. Tuncer Karamustafaoğlu, 4.b., Ankara 1986.

- DURAN, Lütü: "Tadil mi Tebdil mi?", Yeni Gündem, 16-30 Eylül 1985.
- DURAN, Lütü: "Devlet Başkanının Tedirgin Konumu", Cumhuriyet, 31.5.1986.
- DUVERGER, Maurice: Seçimle Gelen Krallar, Çev.N. Erkut, İstanbul 1975.
- DUVERGER, Maurice: "A New Political System Model: Semi-Presidential Government", European Journal of Political Research, 8(1980), s.165-187.
- EHRMAN, H.W.: Politics in France, 3.b., Boston 1968.
- ERDOĞAN, Mustafa: "Siyasi Rejimin İşleyişi, Bazı Gözlemler", Yeni Forum, n.129, 15 Ocak 1985, s.27-29.
- ERDOĞAN, Mustafa: "Mahkeme Kararlarının Gerekçeli Olması İlkesi Üstüne Birkaç Söz", Yeni Forum, N.166, 1 Ağustos 1986, s.30-31.
- ERDOĞAN, Mustafa: "Anayasa Değişikliği ve Referandum", Yeni Forum, n.168, 1 Eylül 1986, s.20-23.
- ERDOĞAN, Mustafa: "Geçici 15. Madde Ne Diyor?", Yeni Forum, n.168, 1 Eylül 1986, s.32-34.
- EREM, Faruk: Türk Ceza Hukuku, Genel Hükümler, Cilt 2, 12.b., Ankara 1985.
- EREM, Faruk-Nevzat TOROSLU: Türk Ceza Hukuku, Özel Hükümler, Ankara 1983.
- FEYZİOĞLU, Bedî N.: "Cumhurbaşkanının Meclisi Fesih Yetkisi", Milliyet, 28 Ekim 1974.
- FEYZİOĞLU, Turhan: Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Kazai Murakabesi, Ankara 1951.
- FINER, Herman: The Major Governments of Modern Europe, Illinois 1962.
- FINER, S.E.: Comparative Government, London 1972.
- GİRİTLİ, İsmet: Hükümet Tasarrufları, İstanbul 1958.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Pulat: İtalyan Cumhuriyeti Anayasası, Ankara 1953.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref: Anayasa Hukuku, Ankara 1986.

- MARKESINIS, B.S.: The Theory and Practice of Dissolution of Parliament, Cambridge 1972.
- MARSHALL, Geoffrey-Graeme C. Moodie: Some Problems of the Constitution, 5.b., London 1971.
- MONTESQUITEU: The Spirit of the Laws, İngilizceye çev. Thomas Nugent, New York 1949.
- OKANDAN, Recai Galip: "Parlamentarizm ve Bugünkü Şekli", I,II,III, İÜHF, Yıl 1, n.2,3,4 (1935).
- ONAR, Sıddık Sami: İdare Hukukunun Umumi Esasları, C.1, 3.b., İstanbul 1966.
- ÖZBUDUN, Ergun: Parlamentar Rejimde Parlamentonun Hükümeti Murakabe Vasıtaları, Ankara 1962. Özbudun (1962).
- ÖZBUDUN, Ergun: "1961 T.C. Anayasasına Göre Andlaşmaların Onaylanması", Ahmet Şükrü Esmer'e Armağan, Ankara 1981.
- ÖZBUDUN, Ergun: "Parlamentar Sistem ve Başkanlık Sistemi", Yeni Gündem, 16-31 Mayıs 1985, "Demokrasilerde" eki. Özbudun (1985).
- ÖZBUDUN, Ergun: "Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümetinin Hukuki Niteliği", Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, C.1, n.2 (Mart 1985), s.476 vd.
- ÖZBUDUN, Ergun: Türk Anayasa Hukuku, Ankara 1986. Özbudun (1986).
- ÖZEK, Çetin: Siyasi İktidar Düzeni ve Fonksiyonları Aleyhine Cürümler, İstanbul 1967.
- ÖZER, Atilla: Batı Demokrasilerinde ve Türkiye'de Hükümetin Kuruluş Yöntemleri, Ankara 1981.
- ÖZYÖRÜK, Mukbil: İdare Hukuku Ders Notları, (teksir), Ankara 1975.
- ÖZYÖRÜK, Mukbil: "Başbakan ve Bakanlar", Tercüman, 6.7.1984.
- ÖZYÖRÜK, Mukbil: "Başbakanlık Nedir? Şimdi Ne olmuştur?", Türccüman, 9.7.1984.
- PEASLEE, Amos J.: Constitutions of Nations, vol.III, 3.b., The Hague 1968.
- PICKLES, Dorothy: The Government and Politics of France, vol.II (Politics), London 1973.

- PIERCE, Roy: French Politics and Political Institutions, 2.b., University Press of America 1973.
- SAĞLAM, Fazıl: "Kanun Hükümünde Kararname Çıkarma Yetkisinin Sınırları, Uygulamanın Yaygınlaşmasından Doğabilecek Sorunlar", Anayasa Yargısı, Ankara 1984, s.261 vd.
- SARICA, Ragıp: "Türk Devlet Şurası İçtihatlarına Göre Hükümet Tasarrufları", İÜHF, C.8, n.3-4.
- SMITH, S.A. de: Constitutional and Administrative Law, 2.b., London 1973.
- SOYBAY, Selçuk: "Devlet Denetleme Kurulunun Görev Alanı", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Yıl 4 (1983), n.1-3.
- SOYBAY, Selçuk: "Devlet Denetleme Kurulunun Konumu ve İşlevi I", İ.H.İ.D., Yıl 5 (1984), n.1-3, s.107 vd.
- SOYBAY, Selçuk: "Devlet Denetleme Kurulunun Konumu ve İşlevi II", İ.H.İ.D., Yıl 6 (1985), n.1-3, s.215 vd.
- SOYSAL, Mümtaz: Anayasaya Giriş, 2.b., Ankara 1969.
- SOYSAL, Mümtaz: "Temel Nitelikleriyle 1961 ve 1982 Anayasaları (Karşılaştırmalı)", Anayasa Yargısı, Ankara 1984, s.11 vd.
- SOSYAL, Mümtaz: Anayasanın Anlamı, 6.b., İstanbul 1986. Soysal (1986).
- TAKAYANAGI, Shin-Ichi: "Japonya'da Hukuk Devleti İlkesi", Çev. T.Karamustafaoğlu, AÜHFD, C.25, n.1-2.
- TAN, Turgut: "1982 Anayasası Yönünden Yürütme Görevi ve Yetkisinin Niteliği (Güçlü Devlet ya da Güçlü Yürütme)", Anayasa Yargısı, Ankara 1984, s.31 vd.
- TANÖR, Bülent: İki Anayasa, 1961-1982, İstanbul 1986.
- TEZİÇ, Erdoğan: Türkiye'de 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı, İstanbul 1972. Teziç (1972).
- TEZİÇ, Erdoğan: Anayasa Hukuku, İstanbul 1986. Teziç (1986).
- TEZİÇ, Erdoğan: "Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi", Anayasa Yargısı Sempozyumuna sunduğu tebliğ, Mayıs 1986.

- TOSUN, Öztekin: Suç Hukuku Dersleri, İstanbul 1987.
- TÜRKİYE CUMHURİYETİ ANAYASASI, Komisyon Raporları ve Madde Gerekçeleri, Yayın yeri ve tarihi belirsiz. (gerekçeli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası).
- ULER, Yıldırım: "12 Eylül Anayasasında 'Güçlü Yürütme'", Yeni Gündem, 16-30 Eylül 1985, "Demokrasilerde" eki.
- VERNEY, Douglas V.: The Analysis of Political Systems, 2.b., London 1961.
- WADE, H.W.R.: "The Ombudsman in Britain", Tahsin Bekir Balta'ya Armağan, Ankara 1974, s.587 vd.
- WILLIAMS, P.M.-M. HARRISON: De Gaulle's Republic, 2.b., London 1962.
- WRIGHT, Vincent: The Government and Politics of France, London 1978.
- YAYLA, Yıldızhan: İdare Hukuku, İstanbul 1985.
- YENİ FORUM: Rejim ve Anayasamızda Reform Önerisi, 15 Mayıs 1980.

Y. G.  
Yükseköğretim Kurulu  
Dokümantasyon Merkezi