



T.C
GAZİOSMANPAŞAÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

YÜRÜTMENİN BAŞI OLARAK
CUMHURBAŞKANININ
HUKUKİ KONUMU

Hazırlayan
Mutlu SESLİ

Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı
Yüksek Lisans Tezi

Danışman
Yrd. Doç. Dr. M. Nazan ARSLANEL

TOKAT-2006

YÜRÜTMENİN BAŞI OLARAK
CUMHURBAŞKANININ
HUKUKİ KONUMU

Tezin Kabul Ediliş Tarihi: 14/06/2006

Jüri Üyeleri (Ünvanı, Adı, Soyadı)	İmzası
Başkan : Yrd. Doç. Dr. M. Nazan ARSLANEL
Üye : Yrd. Doç. Dr. Ahmet ÖZKİRAZ
Üye : Yrd. Doç. Dr. Birol ÇETİN
Üye :
Üye :

Bu tez, Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulunun 01/06/2006 tarih ve 2006/11 sayılı oturumunda belirlenen jüri tarafından kabul edilmiştir.

Enstitü Müdürü: Prof. Dr. Osman DEMİR

Mühür

İmza

TEŞEKKÜR

Çalışmamda bilgi ve tecrübesiyle beni yönlendiren danışmanım Yrd. Doç Dr. M. Nazan ARSLANEL'e, kaynak bulmam konusunda yardımcı olan, Yrd. Doç. Dr. Yusuf TEKİN'e, ders dönemimizde bilgi ve görüşleri ile bizleri aydınlatan, Yrd. Doç. Dr. B. Berat ÖZİPEK, Yrd. Doç Dr. Yusuf TEKİN, Yrd. Doç. Dr. Ahmet ÖZKİRAZ'a, lisans öğrenimimde hayata bakış açımı değiştiren, Prof. Dr. Ömer ÇAHA, Prof. Dr. A. İbrahim SAVAŞ, Doç. Dr. Nasuh USLU, Yrd. Doç. Dr. Hüseyin EMİROĞLU'na, maddi ve manevi desteklerini benden esirgemeyen arkadaşlarım Şeyhmuza, Uğur, Remzi ve Mustafa'ya teşekkür ederim.

ÖZET

Çalışmamızın amacı 1982 Anayasasına göre Cumhurbaşkanlığının ağırlığını ve yerini göz önüne koymaktır. Türkiye'nin siyasal düzeninde önemli değişikliklere yol açan 1982 Anayasası, yasama, yürütme ve yargı organları arasındaki ilişkileri 1961 Anayasasından farklı bir şekilde düzenleyerek siyasal kurumların karşılıklı konumlarını etkilemiştir. Yürütmenin güçlenmesi doğrultusundaki çağdaş eğilimlere uygun olarak 1982 Anayasası da yürütmeyi güçlendirmiş; ancak yürütme güçlendirilirken, Cumhurbaşkanı, kabul edilen parlamenter sistemle çelişecek bir konuma yükseltilmiştir. Cumhurbaşkanı, ihtilal sonrası dönemlerde dengelerin değişmesiyle, eskisinden oldukça farklı bir konuma yükselmişlerdir. Bu nedenle parlamenter sistemin sorumsuz kanadını temsil eden Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinin ve bu görev ve yetkilerin sistem üzerindeki etkilerinin araştırılması amaçlarımız arasındadır. Çünkü parlamenter sistemde Devlet Başkanının yürütme alanındaki yetkilerinin artırılması, sistemin parlamenter özeliğini büyük oranda ortadan kaldırmaktadır.

Adı ve yetkisi ne olursa olsun ülkemizdeki Cumhurbaşkanlarının uygulamalarında ve statülerinde milletimizin tarihi tecrübelerinin sosyal ve kültürel yapısının etkilerini görmek mümkündür. Türkiye'de Cumhurbaşkanları, siyasal sistem içinde her zaman önemli rol oynamışlar ve oynamaya devam etmektedirler. Bu rolde anayasal düzenlemelerin etkisi olduğu kadar Cumhurbaşkanlarının kişiliklerinin de etkisi vardır. Ayrıca Türk Devlet geleneklerinde ve halkta, güçlü bir Devlet Başkanı anlayışı hakimdir. Cumhurbaşkanının sahip olduğu yetkilerin, parlamenter sistem açısından değerlendirilmesi, parlamenter sistem geleneğimiz açısından olduğu kadar, gelecekte bu sistemin kazanacağı yeni nitelikler bakımından da önemlidir. Ayrıca

Cumhurbaşkanlığı seçimlerine yaklaşırken bu makamın şimdiden tartışılmaya başlanması araştırma yapacağımız konunun önemini artırmaktadır.

Bu çalışmamızda birincil ve ikincil veriler kullanılmış olup, bu anlamda temel materyalimiz Meşruiyetten günümüze kadar geçen sürede uygulanan anayasa metinleri olmuştur. Ayrıca konu ile ilgili kitaplar, süreli ve süresiz yayınlar (gazete ve makaleler) kullanılmıştır.

Anahtar kelimeler: Cumhurbaşkanı, parlamenter sistem, kuvvetler ayrılığı, 1982 Anayasası.

ABSTRACT

Purpose of our research is to bring out influence and place of President of Republic according to the 1982 Constitution. The 1982 Constitution leading considerable changes in political order of Turkey influenced mutual positions of political institutions by arranging relations between legislation, law enforcement and judgment different from 1961 Constitution. In accordance with contemporary tendency towards strengthening law enforcement, the 1982 Constitution strengthened law enforcement however it was strengthening law enforcement, the President of Republic has been promoted a position which is in contradiction with accepted parliamentary system. Presidents of Republics promoted a very different position by change of balance in the time after coup. On this account, researching functions and powers of the President of Republic who represents the irresponsible side of parliamentary system and influences of those functions and powers on the system is also among our purposes. Because increasing powers of President in law enforcement in parliamentary system may eliminate parliamentary character of the system seriously.

Regardless of its name and power, it is possible to see influences of historical experiences and social and cultural structure of our nation in enforcement and status of Presidents of Republic. Presidents of Republic in Turkey have always been playing an important role in political system and they continue to do so. Personalities of Presidents of Republic have an effect in this role, as well as constitutional regulations. Furthermore, The Chief of State concept is dominant in Turkish State traditions and Turkish people. That President of Republic's powers are considered in terms of the parliamentary system is important in terms of new characteristics that this system will have in the future as well as our parliamentary future tradition. Besides, one begins to

discuss this position while election for Presidency of Republic is coming, increases importance of the subject that we research.

In our research, primary and secondary data have been used and, in this context, our main material is constitution texts which have been applied for the period beginning from Legitimation to present day. Furthermore, books, periodicals and newspapers and articles related to the subject have been utilized.

Keywords: President of Republic, parliamentary system, separation of powers, 1982 Constitution.

İÇİNDEKİLER

Sayfa

TEŞEKKÜR.....	i
ÖZET	ii
ABSTRACT.....	iv
İÇİNDEKİLER	vi
TABLolar LİSTESİ	ix
1. GİRİŞ.....	1
2. LİTERATÜR TARAMASI	6
3. GENEL OLARAK PARLAMENTER SİSTEM	9
3.1. Hükümet Sistemlerinin Ayrımı	9
3.2. Parlatentonun Doğuşu Ve Gelişimi	12
3.3. Parlatenter Sistemin Oluşumu	16
4. PARLAMENTER SİSTEMİN NİTELİĞİ	19
4.1. Düalist (İkici) Görüş	19
4.2. Monist (Tekçi) Görüş.....	20
4.3. Çoğunlukçu Görüş	21
5. PARLAMENTER SİSTEMDE CUMHURBAŞKANLIĞI STATÜSÜ	24
5.1. Cumhurbaşkanı Genel Konumu	24
5.1.1. Monist ve Düalist Parlatemtarizmde Devlet Başkanlığı	26
5.2. Anayasal Düzenlemeler Açısından Devlet Başkanlığı	27
5.2.1. Güçlü Devlet Başkanlığı Modeli.....	28
5.2.2. Zayıf Devlet Başkanlığı Modeli	28
6. TÜRKİYE'DE PARLAMENTER SİSTEMİN OLUŞUMU VE YAPISI	30
6.1. Parlatentonun Doğuşu, Gelişimi ve Yapısı	30
7. TÜRK ANAYASALARINA GÖRE CUMHURBAŞKANLIĞININ ŞEKİL ŞARTLARI.....	34
7.1. Genel Olarak Türk Anayasalarında Cumhurbaşkanı	34
8. 1982 ANAYASINA GÖRE CUMHURBAŞKANININ SEÇİLMESİ, YEMİNİ VE GÖREV SÜRESİ	36
8.1. Seçilme Yeterliliği	36
8.1.1. Türk Vatandaşı Olmak	36
8.1.2. Kırk Yaşını Doldurmuş Olmak	37
8.1.3. Yüksek Öğrenim Yapmış Olmak.....	37
8.1.4. Daha Önce Cumhurbaşkanı Yapmamış Olmak	39
8.1.5. Milletvekili Seçilme Yeterliliğine Sahip Olmak	39
8.2. Seçilme Yöntemi	40
8.3. Cumhurbaşkanı Yemini	43
8.4. Görev Süresi.....	44
8.5. Görevin Sona Ermesi	45
8.5.1. Sürenin Bitmesi	45
8.5.2. Cumhurbaşkanı Makamının Boşalması	46
8.5.3. Cumhurbaşkanı Vatana İhanetle Suçlanması.....	46
8.5.4. Görevini Yerine Getirmesine Engel Bir Hastalığa Yakalanma.....	50
8.5.5. Görev Süresince Devam Edecek Olan Hastalığa Yakalanma.....	51

8.6. Görevin Sona Ermesinin Sonuçları	51
8.7. Cumhurbaşkanına Vekâlet	52
8.7.1. Cumhurbaşkanı Vekili	53
8.7.2. Vekâletin Kapsamı	53
9. CUMHURBAŞKANININ GÖREV VE YETKİLERİ.....	57
9.1. Yasama Alanına İlişkin Görev Ve Yetkileri	57
9.1.1. Türkiye Büyük Millet Meclisinin Açılış Konuşmasını Yapmak.....	57
9.1.2. Türkiye Büyük Millet Meclisini Toplantıya Çağırma.....	58
9.1.3. Kanunları Yayımlamak.....	59
9.1.3.1. Yayımların Hukuki Niteliği.....	59
9.1.3.2. Yayımların Süresi.....	61
9.1.4. Kanunları Tekrar Görüşülmek Üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine Geri Göndermek	62
9.1.4.1. Anayasa Değişikliklerinin Geri Gönderilmesi.....	64
9.1.5. Anayasa Mahkemesinde İptal Davası Açmak.....	70
9.1.6. Türkiye Büyük Millet Meclisi Seçimlerinin Yenilenmesine Karar Verme.....	72
9.1.6.1. Seçimlerin Cumhurbaşkanınca Yenilenmesi.....	73
9.1.6.2. Fesih Yöntemi.....	76
9.1.6.3. Meclisin Dağılması	81
10. YÜRÜTME ALANININ BELİRLENMESİ	84
10.1. Yürütme Kavramı Ve Ölçütleri	84
10.2. 1982 Anayasasına Göre Yürütme.....	86
10.3. 1982 Anayasasının Kurduğu Hükümet Sistemi	89
11. YÜRÜTME ALANINA İLİŞKİN GÖREV VE YETKİLERİ	92
11.1. Başbakanı Atamak Ve İstifasını Kabul Etmek.....	92
11.2. Bakanların Atanması Ve Görevlerine Son Verilmesi.....	95
11.3. Bakanlar Kuruluna Başkanlık Etme	97
11.4. Yabancı Devletlere Temsilci Gönderme Ve Yabancı Devlet Temsilcilerini Kabul Etme	99
11.5. Milletlerarası Antlaşmaları Onaylamak Ve Yayımlamak.....	100
11.6. Silahlı Kuvvetlerin Başkomutanlığını Temsil Etmek.....	106
11.7. Silahlı Kuvvetlerin Kullanılmasına Karar Vermek	106
11.8. Genelkurmay Başkanını Atamak.....	107
11.9. Milli Güvenlik Kurulunu Toplantıya Çağırma Ve Milli Güvenlik Kuruluna Başkanlık Etmek	108
11.10. Olağanüstü Hal Ve Sıkıyönetim İlan Etmek Ve Kanun Hükmünde Kararname Çıkarmak.....	109
11.11. Kararnameleri İmzalamak	112
11.12. Bazı Kişilerin Cezalarını Hafifletmek Veya Kaldırmak	121
11.13. Devlet Denetleme Kurulunun Başkan Ve Üyelerini Atamak Ve Bu Kurula İnceleme Yaptırmak	123
11.14. Yüksek Öğretim Kurulu Üyelerini Ve Rektörleri Seçmek	127
12. YARGI İLE ALANINA İLİŞKİN GÖREV VE YETKİLERİ	131
12.1. Anayasa Mahkemesi Üyelerini Seçmek	131
12.2. Danıştay Üyelerinin, Dörtte Birini Seçmek	131
12.3. Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı Ve Yargıtay Cumhuriyet Başsavcı Vekilini Seçmek.....	132
12.4. Askeri Yargıtay Üyelerini Seçmek.....	132

12.5. Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Üyelerini Seçmek.....	132
12.6. Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Üyelerini Seçmek	132
13. TÜRKİYE’DE CUMHURBAŞKANLIĞI SEÇİMİ TARTIŞMALARI.....	133
13.1. Cumhurbaşkanlığı Seçimi Ve Hükümet Sistemi Tartışmaları	133
14. MATERYAL VE YÖNTEM	137
15. BULGULAR	138
16. SONUÇ VE ÖNERİLER.....	140
KAYNAKLAR	146
ÖZGEÇMİŞ	155

TABLOLAR LİSTESİ

	<u>Sayfa</u>
8.1. Cumhurbaşkanlarımız.....	55
8.2. 1924, 1961, 1982 Anayasalarında Cumhurbaşkanı (karşılaştırma).....	56

1. GİRİŞ

Batı Avrupa'da parlamenter nitelikli meşrutî düzene geçiş, burjuva adlı bir sınıfın etkisiyle gerçekleştirilmişti. Bu sınıf yeni üretici güçleri temsil eden, siyasal gücüde ele geçirmeye çalışan bir sınıfı işaret etmektedir. Bu sınıfın siyasal iktidarı ele geçirme yönündeki hareketleri, bazı ülkelerde parlamento durumuna gelen meclislerin yetkilerini kralın aleyhine artırarak ele geçirmesine neden olmuştur. Fakat ülkemizde ilk olarak meşrutî düzene geçiş de böyle örgütlü bir sınıfsal mücadeleye rastlamak mümkün değildir. Meşrutî düzene ilk geçiş küçük bir grubun bir mücadelesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Fakat bu ilk oluşumun parlamenter sistemi yansıttığı şüphelidir. Batı Avrupa'daki örneklerini düşündüğümüzde büyük farklılıklar olduğu ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla Avrupa'da 12. yüzyılda başlayan parlamenter nitelikli oluşumlar Osmanlı'da 19. yüzyılın ikinci yarısında başlamıştır. Avrupa'daki parlamenter sistemin oluşumunda izlenen süreçte, kuvvetler ayrılığı ilkesi ve niteliğinin, hükümet sistemlerini ve organların yapısını etkilediği açıktır. Biz bu görüşler altında çalışmamızda yüzlerce sayfalık kitap yazılması gereken bir konunun sadece bir kısmını açıklamaya çalışacağız. Bu nedenle de ülkemizde 1982 Anayasasına kadar olan süreci diğer anayasalara ve siyasi olaylara atıflar yaparak geçmek durumunda kalacağız.

Türkiye'de anti-demokratik rejimden demokratik rejime tekrar dönüşü sağlayan 1982 Anayasası'yla Cumhurbaşkanının konumu ve sistem hakkında başlayan tartışmalar günümüzde de devam etmektedir. Çünkü 1982 Anayasası Türkiye'nin siyaset ve hukuk düzeninde önemli değişikliklere yol açmıştı. Hem yasama ve yürütme hem de sistem ve yürütme arasında Cumhurbaşkanını ön plana çıkaran, yeni bir dengeye oturtmaya çalışan bu bilinçli düzenleme ülkenin tüm katmanlarındaki insanların da dikkatini çekmektedir. Öyle ki, Cumhurbaşkanına tanınan yetkilerin diğer

anayasalardan farklı olarak bir tek madde de liste şeklinde sıralanarak oluşturulması dikkatlerden kaçmamaktadır. Bu bakımdan, anayasal düzenimiz içinde Cumhurbaşkanının gerçek yerinin ne olduğunun ve sistem içindeki ağırlığının araştırılması hem bilimsel hem de pratik bir ihtiyaçtır.

Türkiye'nin siyasal ve hukuk düzeninde önemli değişikliklere yol açan 1982 Anayasası, yasama, yürütme ve yargı organları arasındaki ilişkileri 1961 Anayasasından farklı bir şekilde düzenleyerek anayasal kurumları etkilemiştir. Burada 1961 Anayasası ve onun getirdiği sosyal ve siyasi olaylara karşı bir tepki olduğu açıktır. Bu süreç, otorite beklentisinin bir yanıtı olarak, otoriteyi vurgulayan bir anayasa getirmiştir. Bunlarla birlikte yürütmenin güçlenmesi doğrultusundaki çağdaş eğilimlere de uygun olarak, 1982 Anayasası da yürütmeyi güçlendirmiş; ancak yürütme güçlendirilirken Cumhurbaşkanı kabul edilen parlamenter sistemle çelişecek bir konuma yükseltilmiştir. Cumhurbaşkanı, yeni sistemde dengelerin değişmesiyle, eskisinden oldukça farklı bir konuma getirilmiştir. Özellikle tek başına yaptığı işlemlerin yargı denetimi dışında tutulacağı göz önüne alınırsa çeşitli organlara yaptığı atamaları ve kendisine düzenin koruyucusu olması yönündeki yetkileri dikkat çekicidir.

Yukarıda söylenenlerin yanında ülkemizde Cumhurbaşkanlığı seçimlerine daha iki yıldan fazla bir süre varken, yazılı ve görsel medyada bu seçim gündeme gelmeye başlamış ve bu seçimler hala bir takım tartışmaların odak noktasında olmaya devam etmektedir. Tartışmaların odak noktasında, bu makama seçilmesi muhtemel kişilerin düşünce ve yaşam biçimleri ve bu makamın Türk siyasal hayatını etkileyebilecek yetkileri bulunmaktadır. Dolayısıyla, yaratılan gündem bu makama seçilecek hem kişilerle hem de bu makamın yetkilerinden kaynaklanmaktadır. Bu makama seçilecek kişinin elindeki sorumsuz yetkiyle Türk siyasi hayatını gelecekte oldukça

etkileyebileceği açıktır. Bu bakımdan yürütmenin sorumsuz kanadını temsil eden Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemlerin siyasi hayatı nasıl etkileyebileceği düşünülürse sistem içinde ne kadar etkili bir oyuncu olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu çalışma da bu makamın seçimleri yaklaşırken bu makamın ne kadar etkili bir aktör olduğu bir daha ortaya konulacak ve sistem için yürütülen argümanları sorgulayabilecek görüşler ileri sürülerek, bu makamın sistem içindeki etkinliği göz önüne serilmeye çalışılacaktır. Ayrıca bu çalışma Türkiye’de sistem değişikliği isteyenlere bir nevi yardımcı kaynak olacaktır. Bunlara ek olarak Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerin parlamenter rejimle bağdaşıp bağdaşmadığı da incelenmeye çalışılacaktır.

Anayasaların temel özelliği, ferdi devlete karşı korumak ve iktidarı sınırlamaktır. Temsili sistemlerde sosyal ve siyasi nedenler, yasama, yürütme ve yargı erklerinin birbirlerine karşı sınırlı bir şekilde bağımsızlığa sahip olmalarını daha doğru bir deyişle “fren ve denge” mekanizmasını kurmasını öngörmektedir. Bir organın bu dengeyi kuramaması siyasal ve sosyal sistemi bozabilmektedir. Güç gücü durduramadığı takdirde, yetkiler kötüye kullanılır, özgürlükler de tehlikeye girebilir. 1982 Anayasası yürütmeye verdiği güçle temel hak ve özgürlüklerin tehlikeye düşmesine de neden olabilir. Bu bakımdan da yürütmenin bir unsuru olan Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinin incelenmesi bu araştırmanın önemini artırmaktadır.

Bu gücün 1982 Anayasasında olduğu gibi yürütme organının bir tarafına verilmesi, sistem tartışmalarını da beraberinde getirmektedir. 1982 Anayasasında olduğu gibi bu gücün organlar arasında dengesiz bir şekilde verilmesi sistem içinde yarı-başkanlık veya başkanlık sistemine doğru bir gidişe neden olabilir. Yine de bir başkanlık sisteminden bahsedebilmek için Cumhurbaşkanının halk tarafından doğrudan

seçilmesi ve yürütmenin karar sürecine direkt katılması gerekse de Cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği ve adının parlamenter sistem olduğu ülkelerde yok değildir.

Sonuç olarak, bu konu parlamenter yönetim geleneğimizin bugünkü durumu ve geleceği ile hükümet sistemimizin kimliği açısından önemlidir. Bunun için, siyasi düzenin kimliğinin doğru teşhis edilmesi ve böylece onun hakkındaki yanlış görüşlerin ortadan kaldırılması gerekmektedir. Cumhurbaşkanının 1982 Anayasasına göre sahip olduğu yetkilerin, parlamenter sistem açısından değerlendirilmesi, temsili sistem geleneğimiz bakımından olduğu kadar, gelecekte bu sistemin kazanacağı yeni nitelikler bakımından da önemlidir.

Çalışmamızda ilk olarak, hükümet sistemleri ayrımının temel kriteri olan kuvvetler ayrılığı ilkesine değinilecek, hükümet sistemleri ayrımı yapılmaya çalışılacaktır. Ayrıca, parlamenter sistem içinde, parlamentonun doğuşu ve gelişimi, parlamenter sistemin oluşumu açıklanacaktır. Bu bölümde ayrıca parlamenter sistemin niteliklerine de değinilerek son olarak parlamenter rejimde Devlet Başkanlarının kazandığı statü vurgulanmaya çalışılacaktır. Altıncı başlıkta, Türkiye’de parlamentonun doğuşu, gelişimi ve yapısı hakkında genel bilgiler verilecektir.

Yedinci ve sekizinci başlıklarımızda, Türk anayasalarında Cumhurbaşkanlığı makamı için gerekli şekil şartlarına genel olarak değinilecektir. Buradaki amaç bu makam için gerekli şartlarda zaman içinde nasıl bir değişiklik olmuş onu göz önüne sermektir. Ayrıca Cumhurbaşkanının anayasal konumu ve hukuki durumu üzerinde durularak 1982 Anayasasına göre Cumhurbaşkanı seçilebilmek için gerekli olan şartlar açıklanmaya çalışılacaktır.

Dokuz, on, on bir ve on ikinci başlıklarımızda Cumhurbaşkanının 1982 anayasasına göre kazandığı yasama, yürütme ve yargı alanlarındaki görev ve

yetkilerinden bahsedilerek gerekli gördüğümüz yerlerde eski anayasalarla karşılaştırmaya çalışacağız. On üçüncü başlığımızda ise, günümüzde Cumhurbaşkanlığı seçimleri ve sistem tartışmaları hakkında bilgiler verilmeye çalışılacaktır.

Çalışmamız "sonuç ve öneriler" kısmıyla tamamlanacaktır. Bu bölümün amacı, hükümet sistemimiz ve bu sistem içinde Cumhurbaşkanının yeri konusunda ulaştığımız sonuçlar hakkında kısa bir değerlendirme sunmak ve konumuzla ilgili birtakım önerilerde bulunmaktır.

2. LİTERATÜR TARAMASI

Erdoğan (1987) çalışmasında, parlamenter hükümet sistemlerinin niteliği ve kuvvetler ayrılığı açısından hükümet sistemlerini tarif ederek bu hükümet sistemleri hakkında bilgiler vermektedir. Ayrıca 1982 Anayasasına göre yasama ve yürütme arasındaki ilişkileri, özellikle gerek sistem gerekse de yürütme içinde Cumhurbaşkanı'nı ön plana çıkaran düzenlemenin ayrıntılı incelemesini yapmıştır. Ayrıca parlamenter rejimin mahiyeti, teoride ve pratikte Cumhurbaşkanının hukuki konumu hakkında bilgiler vermesi açısından araştırmamızda kaynak olarak başvurabileceğimiz bir araştırma olması da bu tezin önemini artırmaktadır.

Kerse (1973) çalışmasında, birçok anayasalar gibi 1961 Anayasasının da kabul ettiği cumhurbaşkanlığı müessesesini inceleme konusu yapmıştır. Anayasa Cumhurbaşkanına nasıl bir statü belirlemiş, hangi yetkileri vermiş ve bu statünün Batıda ve ülkemizde doğuşu ve gelişimini gözler önüne sermiştir.

Osmanlı-Türk anayasal gelişmelerini inceleyen Tanör (2002) eserine, 1982 Anayasası sürecini eklememiştir. Yazarımız bu incelemesini yaparken sosyal, siyasal, kültürel tüm gelişmeleri ihmal etmemiştir. Eser bir tarih çalışması veya hukuk tarihi çalışması değildir. Yazar tarihe bir sosyal bilim kategorisi olarak yaklaşarak, Anayasa hukukunu konu ve sorunlarını belli bir tarihsel mekan aralıklarında incelemeye çalışmıştır. Eserde anayasal gelişmelere yol açan olaylar, etkenler, dinamikler ya da itici güçler ele alınarak, gözlem ve tümevarım yöntemleri uygulanmaya çalışılmıştır. Ayrıca eserde anayasal kurum, kural ya da belge şeklindeki ürünler incelenmeye çalışılmıştır.

Soysal (1987) eserinde 1982 Anayasasını, belirlediği yüz soru ile incelemeye çalışmıştır. Eser bir soru-cevap şeklinde ele alınmıştır. Sorular bir anayasanın zihinlerde uyandırdığı veya anlaşılması için gerekli olan sorulara cevap şeklindedir. Fakat sorulara

cevap verilirken siyasal ve sosyal gelişmeler ihmal edilmemeye çalışılmış, soruların mahiyetine göre de bazı devletlerin anayasalarından da örnekler verilmiştir.

Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku incelemesi yapan Gözler (2001) eserinde; hükümet sistemleri içinde Devlet Başkanları'nın görev ve yetkilerini ayrıntılı olarak incelemiştir. Yazarımızın Devlet Başkanlarının görev ve yetkilerinin Anayasal açıdan karşılaştırmalı olarak incelemesi, eserinin çalışmamızda önemini artırmaktadır.

Öztürk (1990), çalışmasında ise Türkiye'de parlamenter Sistemin doğuşu ve gelişimi hakkında bilgiler vermesi başvurulacak kaynak olarak önemini artırmaktadır. 1982 Anayasasına göre Cumhurbaşkanı'nın yürütme alanındaki görev ve yetkileri, parlamenter sistemdeki Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri ile karşılaştırılarak incelenmeye çalışılmıştır.

Hükümet sistemleri içinde Devlet Başkanının hukuki durumu ele alan Kahraman (1992) çalışmasında, Türk tarihindeki anayasal belgelerde belirtilen Devlet Başkanının görev ve yetkilerini tarihsel süreç içinde ele almıştır. Tarihsel süreç içinde devlet Başkanı'nı görev ve yetkilerindeki değişiklikleri belirtmesi bakımından bu araştırma bizim de yararlanabileceğimiz bir içeriği barındırmaktadır.

Gözler (2000) makalesinde kamuoyunda “memur kararnamesi” olarak bilinen Cumhuriyetin temel niteliklerine karşı suç işleyen memurların idarî kararlarla meslekten çıkarılmalarını öngören bir Kanun Hükmünde Kararnameyi (KHK) Cumhurbaşkanına onaya gönderildikten sonraki onay sorununu ve Cumhurbaşkanının anayasada belirtilen “kararname imzalamak” görev ve yetkisini araştırma konusu yapmıştır.

Türkçe literatürde Cumhurbaşkanının durumunu ve parlamenter sistemi inceleyen bilimsel yayınlar ders kitabı niteliğinde olup, konu hakkında genel açıklamalarla yetinmektedirler. Çalışmamızda kaynak olarak kullandığımız çoğu eser

üniversitelerde ders kitabı olarak öğrencilere okutulmaktadır. Ayrıca çoğu eser ise makale tarzında olup konunun derinliğinden çok yüzeysel anlatımından ibarettir. Fakat buna benzer her eserde konu başlıklarımız kısa da olsa incelenmeye çalışılmıştır.

3. GENEL OLARAK PARLAMENTER SİSTEM

3.1. Hükümet Sistemlerinin Ayrımı

Hükümet sistemlerinin tasniflenmesinde kullanılan en önemli ölçüt kuvvetler arası ilişkilerdir. Özellikle yasama-yürütme-yargı organları arasındaki ilişkilerin biçimlerine göre hükümet sisteminin ne olduğu ortaya çıkmaktadır. Devletin değişik kuvvetlerden meydana geldiği ise Aristo'dan beri kabul edilmektedir.

Örneğin, Aristoteles (M.Ö.384–322) Politika adlı eserinde şöyle demektedir:

Bütün anayasalarda üç öge vardır ve ciddi bir yasa koyucunun bunların her biri için en iyi düzenlemeyi araması gerekir. Bu ögelerin birincisi, topluca görüşüp düşünmedir (meşveret), yani ulus çapında önem taşıyan her şeyin tartışılması; ikincisi, yürütmedir, yani bütün görev ve yetkiler karmaşası, bunların sayıları ve nitelikleri, yetkilerin sınırları ve seçilme yöntemleri; üçüncüsü, yargı düzenidir (Aristoteles: 1975; aktaran Turhan 1989: 4).

Diğer bir deyişle bu ögelerden ilki Amme işlerini müzakere eder ve karar verir, ikincisi; büyük memurlardan oluşur, üçüncüsü adaleti sağlar (Erim, 1942: 65). J. Locke ise daha 15. yüzyılın son çeyreğinde yasama, yürütme ve federatif iktidar ayrımını dile getirmiştir¹ (Tunçay, 1986: 241-242). Ancak klasik anlamda kuvvetler ayrılığı fikrini ilk dile getiren ve bu yöndeki düşüncelere anlam kazandıran Montesquieu olmuştur. Fakat Montesquieu kendi teorisini oluştururken tamamen ampirik bulgulara dayandırmış ve yaşadığı dönemdeki devletleri inceleyerek tümevarımcı genellemelerde bulunmuştur (Erdoğan, 1987: 169).

¹¹ John Locke'un en bilinen eseri Two Treatises of Civil Government (Sivil Yönetim Üzerine İki İnceleme), (1690)'dır. Bu eserden Türkçe seçme parçalar için bkz. Tunçay(der), 1986: 225-258.

Montesquieu halk ve kral arasında aracı kurumların bulunmamasını ve kralın iradesinin kanun sayılmasının, hürriyetlerin çiğnenmesine, despot bir yönetime yol açtığını düşünmekteydi. Özgürlüklerin korunması ve bu despot yönetimlerin önlenmesi için İngiliz anayasası gibi bir anayasaya benzer bir düzenin kurulmasında görüyordu. Bu düzenin sırrını erklerin ayırımında bularak bu ayırımın despotluğu engellediğini düşünmekteydi (Şenel, 1996: 354-355).

Montesquieu'nun "kuvvetler ayrılığı" ile ilgili görüşlerini Kanunların Ruhunu adlı eserinin on birinci kitabının altıncı bölümünde "İngiltere Anayasası Üzerine" adlı başlıkta bulmaktayız. (Montesquieu, 1963: 296) Montesquieu'ya göre her devletin yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üç gücü vardır. Bu güçlerden her biri farklı organlar tarafından kullanılmalıdır. Bu güçlerin tek elde toplanması hem bireyler hem de toplumlar için bir tehlike arz eder. Montesquieu kuvvetler ayrılığını bu yüzden özgürlüklerin yegane güvencesi olarak kabul eder. Montesquieu çağının İngiltere'sini kuvvetler ayrılığının en tipik örneği olarak göstermesine rağmen İngiltere'de onun kastettiği anlamda bir kuvvetler ayrılığı yoktur (Özbudun, 2005: 169). Yine Montesquieu göre:

Kuvvet sahibi herkes, bunu kötüye kullanmaya meyleder ve kuvvetine bir sınır buluncaya kadar gider. Kötüye kullanılmamak için "kuvvet" öyle düzenlenmelidir ki, kuvvet kuvveti durdursun ve kuvvetler arasında bir denge meydana gelsin. İktidarın suiistimal edilmemesi için, iktidarın iktidarı durdurulabilmelidir. Kuvvetlerin ayrılmasını durumunda, yasa yapan güç ile uygulayan gücün aynı olduğu devlette birey için hak, özgürlük, güvenlik ve huzurun asla bir güvencesi yoktur (Nakleden, Duman, 1998: 11).

Montesquieu fikirlerini mutlak monarşiye karşı geliştirdiği halde bu fikirler 18. yüz yıl burjuvazisi tarafından benimsenmiştir. (Şenel, 1996: 355) 18. yüz yılın sonlarında ise, mutlakiyet rejimleri yerine hürriyet rejimini kurmak isteyenler kuvvetler ayrılığı düşüncesini “her derde deva” olarak görmüşlerdir (Kuzu, 1997: 45)

Montesquieu, Fransa için en iyi yönetim biçimlerini ortaya koyarken İngiliz anayasasını örnek almıştır. (Şenel, 1996: 354) Ona göre Fransa’da hak ve özgürlüklerin tam olarak güvence altına alınabilmesi için hepsi mutlak monark’ın elinde bulunan erkler birbirlerinden bağımsız farklı organlara verilmesi gerekmektedir (Şenel, 1996: 355)

Montesquieu’nun teorisine ilham kaynağı olan İngiltere’de ise yürütme gücü hükümdardadır. Yürütme karar alma ve uygulamada hızlı düşünme ve davranmayı gerektirdiğinden bir kişinin elinde bulunması gerekir (Raymond, 1989: 31). Yürütme, aynı zamanda yasamayı bazı durumlarda sınırlama yetkisine de sahip olmalıdır. Aksi halde yasama organı bütün kuvveti elinde toplar. Yürütme, zaten yapısı gereği sınırlanmıştır. Yasamanın bu sınırlı iktidara müdahale etmesi onun ortadan kalkmasına yol açabilir. Yargı gücü de yasama ve yürütmeden ayrılmalıdır. Yasama ve yargı tek organda birleşirse yani kanunları yapan ve onları uygulayan bir organda olacağından bu vatandaşların haklarını sınırlamaktadır. Bu ise keyfi iktidarların doğmasına yol açar (Raymond, 1989: 32).

Devletlerde özgürlüklerin korunması için kuvvetler ayrılığı mekanizmasının oluşturulması gerektiği savunulsa dahi bu, egemenliğin bölüneceği anlamını düşündürebilir. Gerçekte devletin egemenliği tektir ve tek olmalıdır. Devlet gücünün kullanılmasında uygulanan tüm yöntemler sonuçta bu tek iradenin ortaya çıkmasından başka bir anlam ifade etmez. Yani egemenlik gücü tektir ve hiçbir şekilde paylaşılmaz.

Ancak devletin bu farklı işlevleri verimli bir şekilde yapabilmesi için yasama, yürütme ve yargı organlarının birbirinden ayrılması gerekmektedir. Bu nedenle kuvvetler ayrılığından kastedilen, aslında fonksiyonlar ayrılığıdır (Özbudun, 2005: 171). Buna göre güçlerin ayrılması egemenliğin ayrılmasına neden olmaz, güçler görevlerini ayrı organlarda yerine getirirler (Duman, 1998: 11).

Sonuç olarak kuvvetler arasındaki ilişkiler hükümet sistemlerinin türlerinin oluşumunu etkilemiştir. Niteliklerine göre, “başkanlık sistemi”, “parlamentar sistem” ve “meclis hükümeti sistemi” olmak üzere üç farklı hükümet şekli olduğu kabul edilmektedir. Kuvvetlerin birbirinden kesin ayrıldığı “başkanlık sistemi”, aralarında işbirliğine dayanan yumuşak ayırım “parlamentar sistem”, kuvvetler birleştiğinde ise “meclis hükümeti sistemi” ortaya çıkmaktadır.

3.2. Parlamantonun Doğuşu Ve Gelişimi

Latince kökenli “parlamento” kelimesi, Türkçe'deki “meclis” ve “divan” kelimelerinin karşılığı olup "bir karara varmak üzere görüşme yapan kurul" anlamına gelmektedir. Hukuk ve siyasi bilimlerde parlamento, "halkı temsil etmek üzere, halk tarafından seçilen insanlardan meydana gelen, kanun yapan ve devletin önemli işlerine karar veren siyasi kurul" anlamına gelmektedir (Güneş: 1964; 30: aktaran Öztürk 1990: 5). Bu günkü anlamda parlamento, “belirli şartlara uygun olarak ve seçimler yoluyla teşekkül eden ve yine belirli görev ve yetkilere sahip olan bir insanlar heyetidir” (Yayla, 2005).

Devlet işlerinin görüşüldüğü her kurul parlamento değildir. Bunun gibi parlamentosu olan her ülkenin siyasal sisteminin de parlamenter sistem olduğu söylenemez. Parlamenter sistemin doğuş ve gelişiminin tarihi İngiltere'nin siyasi tarihi ile paralellik gösterir. Parlamenter kurumları dünyaya armağan eden ülkenin İngiltere

olduğu söylenebilir (Güneş, 1964: 30). Bu nedenle parlamenter sistemin doğuş ve gelişiminin de İngiltere'nin siyasal tarihi göz önüne alınarak bir yargıya ulaşılacağı düşünülmektedir.

İngiltere'de mutlak hükümdarların iktidarlarına karşı 13. yüzyıldan itibaren başlayan tepkiler sonucunda kralın yetkileri bir tür meclis tarafından paylaşılmış ve sınırlanmıştır. Parlamenter sistemde kralla bu meclisin karşılıklı mücadeleleri sonucunda doğmuştur (Güneş, 1964: 30). Bu mücadele sürecinde yürütme gücü kralın, yasama gücü ise parlamentonun eline geçmeye başlamıştır.

Kralın mutlak yetkilerini ilk sınırlandırma denemesi 1215 tarihli Magna Carta (Büyük Şart) ile olmuştur. Büyük Şart'tan önceleri de İngiliz kralları birçok ferman çıkarmışlar, ancak ilk kez Magna Carta Fermanı ile toprak beyleri yani baronlar kralla karşı karşıya gelmişlerdir. Magna Carta'ya göre kral, toprak sahipleri olan soyluların rızası alınmadıkça vergi alınamayacağına, herkesin işlediği suçla orantılı ceza alacağını, lordların izni olmadan kimsenin tutuklanıp, hapsedilemeyeceğine söz vermekte idi (Vernon, 1961: 9). Bu belge ile ilk olarak kralın keyfi hareketleri önlenmeye başlanmış ve bu belgenin anayasacılığında bir başlangıcı olduğu kabul edilmiştir.

12. yüzyıldan itibaren İngiliz kralları, ülkenin yönetiminde Magnum Concilium Regis (Büyük Kral Konseyi) ve Curia Regis (Kral Konseyi) olmak üzere iki kuruldandan yararlanmaya başladılar. Büyük kral konseyi feodal beylerden ve din adamlarından, idari ve mali nitelikli günlük işlerin yürütülmesinde krala yardımcı olanlardan, kral konseyi ise, kralın güvenini kazanmış feodal beylerden seçilmekteydi. İşte İngiliz siyasi tarihinin bu gelişimi içinde parlamento Magnum Concilium Regis' ten kabine ise Curia Regis' ten doğacaktır (Göze, 1989: 443).

İngiltere’de hükümdar geleneksel olarak ülkenin önemli işlerini soylulara danışırdı. 13. yüzyıl boyunca soylular, kendilerine daha sık danışılmasını ve bunun düzenli olarak yapılmasını istemişlerdir. Bu danışma toplantılarına “konuşma toplantısı” anlamına gelen “parlamento” adı verilmiştir. Bu toplantılara zamanla başka çevreler de yani din adamları, kent ve kasaba temsilcileri de katılmıştır. Toplantılara başka çevrelerin katılması toplantıların temsil gücünün artırmasını sağlamıştır (Gözübüyük, 2003: 31). Bu toplantılar zamanla kralın vergi uygulamalarını kabul ederek yasalaştıran meclisler durumuna gelmiştir (Şenel, 1996: 285).

Toplantıya katılanlar arasında asil ve seçkinlerin (bu gurup aynı zamanda kendilerini krala yakın görüyorlardı) kendi aralarında gruplaşmaları Lordlar Kamarası’nı, küçük şövalyelerle, kent ve kasabadan gelenler ise Avam Kamarası’nı oluşturdu (Gözübüyük, 2003: 31).

1215 yılında toplanan meclis, baronlar, şövalyeler ve şehir temsilcilerini içermesi bakımından "model parlamento"(great and model parliament) olarak adlandırıldı. Eduard I' in bu model parlamentosunda dört yüz kişi yer almıştır. Şehir temsilcilerinin parlamentoya girmesiyle, İngiliz Hukuku'na temsil fikri girmiş ve parlamento İngiliz siyasi hayatının en temel kurumu haline gelmiştir (Güneş, 1964: 33).

Kralların mutlakiyet istekleri çoğunlukla vergi vermeyi reddeden parlamento tarafından engellenmiştir. 15. yüzyıldan itibaren parlamento, kralın veto hakkına rağmen kanun yapma yetkisini kazanmıştır (Güneş, 1964: 33). Bu dönemler kral ve parlamento arasında birtakım çatışmaları gündeme getirmiş, kralın orduları ile halk devamlı çatışmış. 1648 yılında gücü eline geçiren parlamento kralı idam ettirmiş. Kralla halk arasındaki mücadeleler sonunda ise kuvvetler ayrılığı ilkesi uygulanmaya başlanmıştır.

Charles II döneminde parlamentoya karşı oldukça yumuşak bir tutum takınılmıştır. Yine bu dönemde, kişi güvenliği ile ilgili önemli bir belge olan "Habeas Corpus Act (1679) kabul edilmiştir (Göze, 1989: 451). Bu belge kişilerin hak ve özgürlükleri açısından oldukça önemli olduğu kabul edilir. Aynı zamanda bu belge kralın yargılama yetkisi yargı organı tarafından kullanılmaya başlanmıştır.

Kral 2. Jacques'in iktidara gelmesiyle parlamento dağıtılmak istenmiş, parlamento ile kral tekrar çatışmaya başlamış. Bu mücadelede parlamento karşısında yenik düşen kralın yerine Guillaume d'Orange'a tahta geçmeden önce "Haklar Bildirisi" (Bill of rights)'ni ilan ettirilmiştir. (Çam, 1987: 20). Bu belge ile kral, halkın temsilcilerinden oluşan parlamentonun üstünlüğünü kabul etmedikçe kendisini emniyette hissetmeyeceğini anlamıştır (Vernon, 1961: 10). Böylece kral yasama yetkisini kullanan tek erk olmaktan çıkarak yetkilerini Lordlar ve Avam kamaraları ile paylaşmaya başlamıştır (Gözübüyük, 2003: 31).

Haklar bildirisinin parlamentoya ilişkin hükümleri şunlardır:

- Parlamentonun izni olmadan kralın kanunları uygulamaktan kaçınmayacağı
- Parlamento üyelerinin seçimi serbestçe yapılacak ve parlamento devamlı olarak toplanacaktır.
- Parlamento görüşmeleri serbest olacak. Kral kanunların yapılmasına karışmayacak, sadece yürürlüğe koymakla yetinecektir.
- Parlamentonun izni olmadan devamlı ordu bulundurulmayacağı ve vatandaşların silah altına alınamayacağı (Arsel, 1964: 105) da kararlaştırılmıştır.

3.3. Parlamenter Sistemin Oluşumu

15. yüzyıl sonlarından itibaren sürekli toplanmaya başlayan parlamento gücünü giderek artırmış, yasama yetkisini hakimiyeti altına almış ve İngiliz siyasi sisteminin temel organlarından biri olmaya başlamıştır. 17. yüzyılın ilk çeyreğinde devlet yetkilerini, yürütme organı olarak kral, yasama organı olarak Lordlar Kamarası ve Avam Kamarası, yargı organı olarak da yargıçlar kullanmaya başlamıştır. Böylece fren ve denge mekanizması anlamına da gelen kuvvetler ayrılığı ilkeleri uygulanmaya başlamış ve bu ilkeler etrafında yasama ve yürütme organları gerektiğinde birbirlerini dengeleyerek birinin diğerine üstünlük kurmasını engellemişlerdir (Güneş, 1964: 35).

Parlamentonun geçirdiği değişmelerinin yanı sıra yürütme organının yapısı da değişmeye başlamıştır. Hükümet ise bu gelişmeler esnasında daha önce var olan “kral konseyi”nin gelişmesi sonucunda oluşmuştur. Bu dönemde yasama organının konsey üyelerini seçme hakkı ve konsey üyelerinin sorumlulukları yoktu. 1536 yılından itibaren kral, konsey üyelerinin danışmanlık hizmetlerinden dolayı sorumluluk sahibi olmalarını ve bu üyelerin meclisçe tanınmış olmalarını kabul etmiştir (Çam, 1987: 22). Böylece "Impeachment"² (siyasal sorumluluk) İngiliz siyasi arenasına girmiş oldu.

Kabine ise bu dönemde kolektif bir organ haline gelememişti. Parlamento karşısında siyasal sorumlulukları yoktu. Fakat bakanların tek tek kişisel sorumlulukları vardı (Duverger: 1986; aktaran, Turhan, 1989: 22). Impeachment ile kabine Avam kamarası karşısında sorumlu olmaya başlamıştır (Çam, 1987: 22). Daha sonraki yıllarda ise bu kavram kabinenin siyasal sorumluluğu kavramına dönüşmeye başlamıştır.

Avam Kamarası bir bakanın görevden alınmasını istediği zaman "impeachment" tehdidinde bulunuyor ve bu tehdit bir bakanın istifası veya görevden alınması için

² Bakanların Avam Kamarası tarafından, Lordlar Kamarası önünde muhakeme edilmeleridir.

yeterli oluyordu. Parlamentonun sık sık “impeachment” a başvurması bakanların toplu olarak sorumluluğuna dönüşmeye başladı ve 17. yüzyıl başlarında kabine Avam kamarası önünde toplu olarak sorumlu olmaya başladı. Böylece kişisel sorumluluk yerini kollektif sorumluluğa bıraktı.

1714' de Hannover hanedanının tahta çıkması ile kralın siyasi hayattaki rolü azalmaya başladı. Bu dönemde ingilizce bilmeyen kral sıkıldığı için toplantılara katılmadı. I ve II. George'un siyasi yetersizlikleri de bu gelişmeye yardımcı oldu. Bu gelişmeler sonucunda kral sembolik duruma düşerek önemini yitirmeye başladı (Duverger, 1986: 75). Siyasi hayattaki önemini yitiren kral'ın yerini kabineden sorumlu bir başkan aldı. Kabine birliğini sağlayan başbakanın sistemde yerini almasıyla sistemin temel kurumları da yavaş yavaş oturmuş oluyordu (Duverger, 1986: 75). Fakat o dönemler de kolektif sorumluluk yani kabine bağlılığı henüz sisteme oturmuş değildi. Kabinede Başbakan görevden ayrılınca bakanların da görevden ayrılmaları gerekmiyordu. Başbakanın çekilmesi ile diğer bakanlarında çekilmesi anlamına gelen “toplu siyasal sorumluluk” kuralının yerleşmesi 19. yüzyılın ortalarında gerçekleşmiştir (Gözübüyük, 2003: 32).

İngiliz parlamentosunun ikinci kanadı olan Lordlar kamerası 20. yy gelindiğinde önemini yitirmeye başlamıştır. Bu dönemde Avam kamarası tarafından kabul edilen yasaları biraz geciktirmekten ve kamu oyunu etkilemekten başka bir etkisinin kalmadığı görülmektedir (Gözübüyük, 2003: 32).

Kraliçe Anne'in tahta çıkmasıyla, kabinenin parlamentonun çoğunluğunun güvenine sahip olması düşüncesi sisteme girmiş ve parlamenter rejimde yeni oluşumlar meydana gelmiştir. 1711'de ise kralın kullanacağı bütün yetkilerden (preroganVes) bakanların sorumlu olacağı düşüncesi parlamentoda ilan edildi (Güneş, 1964: 40).

Bu gelişmeler sonucunda parlamenter sistemin kurumları şu şekilde olmuştur.

- Lordlar Kamarası ile seçime dayanan ve yasama gücünü elinde bulunduran Avam Kamarası
- Ulusal birliği sembolize eden, siyasi sorumluluğu olmayan ve gücü giderek azalan bir kral
- Meclisi fesh etme gücüne sahip bir kabine ve kamuoyu (Çam, 1987: 23).

Kısaca özetlemek gerekirse, kral ile parlamento arasında mücadele başladığı andan itibaren parlamenter rejim de sürekli bir gelişme göstermiştir. Bu mücadele esnasında bir kurumun ilk kez ne zaman oluştuğunu kesin olarak belirlemek oldukça güçtür (Karamustafaoğlu, 1982: 25; aktaran Erdoğan 1987). Parlamenter sistem, kral ile parlamento arasındaki mücadele sonucunda ortaya çıkmış ve günümüze kadar gelmiştir³.

³ İngiltere'nin devlet düzeni hakkında daha fazla bilgi için bkz. Eroğul, C, (2001), Çağdaş Devlet Düzenleri, İmaj Yayıncılık, Ankara, s. 1- 63.

4. PARLAMENTER SİSTEMİN NİTELİĞİ

Parlamente sistem, yasama ve yürütme kuvvetlerinin yumuşak ayrılığına dayanan bir hükümet şekli olarak tarif edilebilir. Yasama, yürütme ayrılığının niteliğine göre “düalist”, “monist” ve “çoğunlukçu” olmak üzere üç farklı yaklaşımdan söz edilebilir.

4.1. Düalist (İkici) Görüş

Düalist yürütmede, yürütme yetkisi bir kişi ile bir kurul arasında paylaşılmıştır. Bu kişi, meşruti bir hükümdar veya bir Cumhurbaşkanı olabilir (Gözler, 2004: 279). Kurul ise Bakanlar Kuruludur. Bu sistemlerde Cumhurbaşkanı siyasal bakımdan sorumsuz, Bakanlar Kurulu ise yasama organına karşı kolektif ve bireysel olarak sorumludur. Düalist yürütme parlementer rejimlerin temel özelliklerinden birisidir (Özbudun, 2005: 306).

Düalist görüş parlementer rejimi, yasama ve yürütme erklerinin birbirleriyle eşit ve aralarında işbirliği olacak şekilde ayrılmasını ifade etmektedir. Başka bir deyişle parlementer rejimin özü, yasama ve yürütme organları arasındaki eşitlikte yatmaktadır. Yasama ve yürütme arasındaki dengeyi sağlayan ise siyasi sorumluluk ve fesih mekanizmasıdır. Bu görüşe göre, yasama ve yürütme organları arasında çalışma birliğini sağlayacak bağlar bulunacaktır ve bu bağlar birbirlerinden tamamen bağımsız olmayacaktır (Erdoğan, 1987: 9-10).

Bu görüşün karşısında olanlar ise, parlamentarizm fikrinin parlementer sistemin ilk gelişim dönemi için geçerli olduğunu ileri sürmektedirler. Bu yazarlara göre, modern parlamentarizmi yumuşak kuvvetler ayrılığı ile açıklamak zordur. Yasama ve yürütme arasında var olduğu iddia edilen eşitlik, bu organlar arasında bir ayrılık ve rekabetin olması durumunda söz konusu olmaktadır (Güneş, 1964: 45).

Siyasal sorumluluk ise günümüzde, parlamentonun hükümete karşı sahip olduğu bir silah değildir. Aksine, meclis çoğunluğu ile hükümetin özdeşliğini sağlayan bir araç haline gelmiştir. Bunun doğal sonucu olarak iktidar, parlamento çoğunluğuna sahip olduğu müddetçe siyasal sorumluluk fikrini ileri sürmek mümkün olamamaktadır. Parlamentodaki çoğunluğun sabit olduğu iki partili sistemlerde güvensizlik oyu bütün önemini kaybetmektedir. Burada güvenoyu daha değişik bir işlev üslenmekte ve hükümetin otoritesini güçlendiren bir araca dönüşmektedir (Duverger, 1974: 502-504).

Bu parlamentarizm anlayışı, günümüzde siyasi, sosyal ve ekonomik şartlardaki değişikliğe özellikle de demokrasi anlayışındaki gelişmelere paralel olarak anlamını kaybetmeye başlamıştır. Çünkü demokratik devletlerdeki her türlü devlet yetkisinin kaynağını halk olduğunun kabulü temsildeki ikiliği ortadan kaldırmıştır (Erdoğan, 1987: 10).

4.2. Monist (Tekçi) Görüş

Monist görüş, parlamenter rejimde parlamentonun üstün olduğu anlayışına dayanmaktadır. Fransız hukukçusu Carre de Malberg tarafından savunulan bu görüşe göre sistemde parlamento üstündür. Çünkü yürütme organına yetkilerini veren, kanunların anayasaya uygunluğunu kontrol eden ve gerektiğinde bakanları sorumlu tutan parlamentodur (Erdoğan, 1987: 11). Parlamento, devlet kudretinin yasama fonksiyonunu yerine getiren bir organdır (Özbudun, 2005: 171). Yürütme ayrı bir erk sayılmaz. (Gözübüyük, 2003: 39) Milli hakimiyet parlamentolarda temsil olunur (Balta, 1960: 10).

Monist yürütmede yürütme yetkisi tek bir organa aittir. Bu organ bir kurul veya kişi olabilir (Özbudun, 2005: 305). Birinci duruma örnek, İsviçre tipi “meclis hükümeti” dir. Bu sistemde yetkiler bir kişiye değil, kollektif bir kurul olan Federal Konseye

verilmiştir (Teziç, 1998: 397). Yürütme yetkisinin bir kurul tarafından kullanılması nedeniyle, bu sisteme “kollejyal” yürütme sistemi de denilir (Özbudun, 2005: 306).

İkinci durma örnek ise yürütme yetkisinin halkça seçilmiş bir kişiye ait olduğu Amerikan başkanlık sistemidir (Gözler, 2004: 279). Yürütme yetkisinin tek bir kişiye verilmesi o kişinin bu yetkisini tek başına kullandığını anlamına gelmez. Başkanın bu konuda kendisine yardımcı olan bakanları, danışmanları bu yetkinin kullanılmasına katılırlar (Özbudun, 2005: 305).

Bu görüşe göre yürütmenin yasama üzerinde fesih yetkisi yoktur. Yürütme, yasamanın bir memuru gibi görev yapar. Eğer yürütme ve meclis arasında bir görüş ayrılığı çıkarsa yürütme meclisin görüşüne uymaktadır (Gözübüyük, 2003: 39). Örneğin seçimler konusunda bu görüşe uygun olan “seçimlerin yasama organının kendi kararıyla yenilenmesi” dir (Erdoğan, 1987: 18).

4.3. Çoğunlukçu Görüş

Mirkine-Guetzevitch tarafından savunulan bu görüşe göre parlamenter rejim, bir çoğunluğun hükümeti rejimidir. Günümüzde yasama ve yürütme arasındaki ikilik ortadan kalkmış ve parlamento çoğunluğu ile hükümet arasında bir birlik oluşmuştur (Güneş, 1964: 93). Yürütmenin, Devlet Başkanının şahsına ait bir organ olmadığı, bunun seçimle kurulan parlamento çoğunluğundan oluştuğu savunulur.

Hükümetler kuruluşları ve görevleri itibarıyla parlamento çoğunluklarına bağlı oldukları kabul edilir. Klasik parlamenter sisteme örnek olarak gösterilen İngiltere’de bile, gerçekte başbakanın halk tarafından seçildiği görülür. Çünkü İngiltere’deki çift parti sisteminin bunu zorunlu kıldığı savunulur. Halk seçimlere giderken kimin başbakan olacağına karar vermektedir. Kralın başbakanı ataması formaliteden ibarettir.

Modern parlamenter rejimlerde seçimlerin hedefi, klasik parlamentarizmde olduğu gibi çoğunluğu sağlayacak kabineyi denetlemek değildir. Seçimler, parlamento çoğunluğunu sağlayacak hükümeti kurmak için yapılır. Hükümetlerin kurulmasında ve değişmesinde çoğunluğun iradesi varsa parlamenter rejim var demektir. Buna karşılık çoğunluk yürütmeyi oluşturamıyorsa, değiştiremiyorsa parlamenter sistem yoktur (Öztürk, 1990: 13).

Çoğunlukçu anlayışa göre meclis hükümeti ayrı bir hükümet sistemi değildir. Gerçekte böyle bir hükümet sistemi yoktur. Çünkü bu sistemin temel şartı olan meclisin yürütme organı üzerindeki mutlak hâkimiyeti, meclis hükümeti sistemiyle yönetilen ülkelerin hiçbirinde mevcut değildir. Yani, meclis hükümetinde de çoğunluk hükümet etmektedir. Ancak, parlamenter sistemdeki çoğunluk-hükümet özdeşliği siyasadır (Erdoğan, 1987: 13). Çok partili bir sistemde partilerin disiplinsiz, baskı ve çıkar guruplarının oldukça etkin olması nedeniyle, çoğunluk-hükümet özdeşliğinin hiç gerçekleşmeyebileceği savunulur.

Parlamenter sistem çoğunlukçu görüşe göre, hükümet fonksiyonunun parlamento çoğunluğu tarafından bir bütün olarak kullanıldığı rejim olarak tarif edilebilir (Okandan, 1936: 492). Çoğunluk- hükümet özdeşliğinin siyasi olması ise, bu sistemin parti sisteminden oldukça etkilenmesine yol açar. Partilerin yapılarında meydana gelecek değişmeler kurulacak hükümetleri de etkileyeceği için çoğunluğun hükümetinin her zaman gerçekleşmesi beklenemez. Ancak her şartta, koalisyon hükümetleri dahi bir çoğunluğun bir araya gelmesinin sonucu olarak kurulur. Bu çoğunluğun zayıf ya da kuvvetli olması iktidarın çoğunlukta olmasına engel değildir (Öztürk, 1990: 14).

Meclis hükümeti sisteminde ise çoğunluk-hükümet özdeşliği siyasi değil hukukidir. Dolayısıyla parti sistemlerinden etkilenmez (Güneş, 1964: 96). Yürütme yasamadan bağımsız hareket edemez. Meclis hükümeti sisteminin uygulamada parlamenter sisteme benzemesi onun varlığını ortadan kaldırmaz. Çünkü sistemlerin oluşumunu kurumlar arası işleyiş olduğu kadar bu sistemlerin oluştuğu tarihi, sosyal ve ekonomik olaylarda belirlemektedir (Öztürk, 1990: 14).

5. PARLAMENTER SİSTEMDE CUMHURBAŞKANLIĞI STATÜSÜ

5.1. Cumhurbaşkanı'nın Genel Konumu

Cumhurbaşkanı anayasaların icat ettiği bir kurum veya kişi değildir. Anayasalar, Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanlığı makamını tarihsel olarak hazır olarak bulmuşlardır. Parlamentolar ise bu makamdaki sonra ortaya çıkmışlardır. Cumhurbaşkanlığı makamı anayasalar tarafından oluşturulmamıştır. Tarihin her döneminde Cumhurbaşkanlığı makamı ve Cumhurbaşkanı hep olmuştur. Nerede bir devlet varsa orada bir Cumhurbaşkanı vardır. Dolayısıyla bu kurum, devlet kadar eskidir. Devletin en eski organının cumhurbaşkanlığı makamı olduğunu söyleyebiliriz (Gözler, 2001: 1). Bunun yanında Cumhurbaşkanlığı monarşileri yıkanların, kralların yerine koymak için buldukları bir kurumdur (Kerse, 1973: 1).

Parlamenter rejim, yasama ve yürütme kuvvetlerinin birbirinden “yumuşak” şekilde ayrıldığı bir hükümet sistemidir. Bu sistemde, yürütme organı “iki-başlı”dır. Bir yanda “Cumhurbaşkanı”, diğer yanda ise “Bakanlar Kurulu” bulunmaktadır (Gözler, 2000:25-47). Parlamenter sistemde yürütmenin iki başlı oluşu bazen hükümet ve Devlet Başkanı arasında çatışmalara neden olabilmektedir⁴.

Parlamenter rejimde yürütme yetkisinin daha çok Bakanlar Kurulu tarafından kullanıldığı görülür. Bu nedenle yürütme yetkisinin yerine getirilmesinde Cumhurbaşkanı, hükümete bağlı olarak hareket eder. Cumhurbaşkanı'nın hükümet etme fonksiyonu teşebbüs veya karar alma şeklinde olmayıp, temsili-seremonik nitelikte olduğu kabul edilmektedir. Parlamenter rejimde bu ilkedeki uzaklaşılacağından yani, Cumhurbaşkanı yürütme yetkisini kullanmada hükümetin ortağı olabilecek şekilde güçlendirildiği durumlarda parlamentarizmden ayrılacağı savunulur. Bu nedenle,

⁴ Ağustos 2000'de çıkarılmak istenen basında memurlar kararnamesi olarak bilinen Kanun Hükmünde Kararname Cumhurbaşkanı ve hükümet arasında çatışmaya neden olmuştur.

gerek anayasa öncesi, gerekse anayasal düzen içindeki gelmiş geçmiş Cumhurbaşkanlarının durumları o günkü mevcut hükümet sistemi içerisinde şekilleneceği kabul edilmektedir.

Sembolik-seremonik yetkileri dolayısıyla parlamenter hükümet sisteminde Cumhurbaşkanının, siyasal sorumluluğu yoktur. Bu durum parlamenter monarşilerde ve parlamenter cumhuriyetlerde aynı şekildedir (Güneş, 1964: 60). Bunun pratik sonuçlarından birisi, görevine parlamento (veya başka anayasal organ) tarafından son verilememesidir. Bunun tek istisnası Cumhurbaşkanının vatana ihanet suçu işlemesi veya anayasayı ihlal edecek ağır bir suç işlemesidir (Erdoğan, 2001: 179).

Parlamenter cumhuriyetlerde Cumhurbaşkanı, genellikle parlamento tarafından seçilir ve kendisini seçen organdan bağımsız hareket eder. Yani, ona karşı sorumluluğu yoktur. Ancak, Cumhurbaşkanının arka arkaya seçilebileceğinin öngörülmesi olduğu durumlarda yeniden seçilmesi parlamentonun takdirinde olduğu için, bu yolla az da olsa siyasal sorumluluğunun gerçekleştirilebileceği savunulur. Cumhurbaşkanının siyasal bakımdan sorumsuzluğuna anayasaların genellikle vatana ihanet halinde bir istisna getirdikleri görülür⁵ (Öztürk, 1990: 15).

Cumhurbaşkanının hükümet etme fonksiyonuna katılmadığı durumlarda kural olarak yetkinin Bakanlar Kurulu tarafından kullanılması gerekeceğinden, bazı işlemlerin Cumhurbaşkanının işlemleri gibi görünseler de, bunların Bakanlar Kurulu tarafından imzalanması gerekir. Cumhurbaşkanının tek başına kullanabileceği yetkiler, onun Cumhurbaşkanı olmasından kaynaklanan istisnaî yetkililerdir. Zaten bu yetkiler devletin yönetilmesi ve devlet faaliyetlerine yön verilmesinden çok sembolik niteliği olan yetkililerdir. Bu rejimde Cumhurbaşkanı tarafsız ve genellikle partiler üstü bir

⁵ 1947 İtalyan (m.90), 1958 Fransız (m.68), 1982 Türkiye (m. 105)

konumdadırlar. Devlet ve milletin bütünlüğünü temsil ederler. Böyle tarafsız bir makamda bulunanların siyasal mücadeleyi ılımlaştırıcı bir rolünün olduğu kabul edilir. Cumhurbaşkanları, parlamento ve hükümet arasında arabulucu veya hakem rolü üstlenir (Gözler, 2000: 25-47).

Cumhurbaşkanının yetkilerinin sembolik olması onun herhangi bir yetkisinin veya görevinin olmadığı anlamına gelmez. İlk olarak Cumhurbaşkanı, bir devlette yasama ve yürütme organlarının anayasa ve kanunlar çerçevesindeki her türlü işlemlerini “mevsukiyet” imzasıyla belgelendirir. Parlamento tarafından bir kanunun kabul edilmesinden sonra, hükümetin bu kanunu yayımlanması için Cumhurbaşkanı bunu tasdik eder (Gözler, 2000: 16-19). Cumhurbaşkanı başbakanın veya bakanların görevleriyle ilgili işlemlerine imza atarak onayladığını belirtir. Bu sayede yürütme eylemlerine katıldığı kabul edilir. Cumhurbaşkanının imza atmadığı işlemlerin yürürlüğe girmeyeceği savunulur. Parlamenter sistemlerde Cumhurbaşkanları devletin başı olarak kabul edilir. Bu nedenle soyut bir varlık olan devleti temsil ettikleri, devletin birliğinin ve devamlılığını sembolize ettikleri kabul edilir.

İkinci olarak, Cumhurbaşkanının, devletin başı olması nedeniyle “gözetme görevi” vardır. Cumhurbaşkanı tarafsız kişilikleri itibariyle, çatışan partiler, gruplar ve anayasal kurumlar arasında “hakemlik” görevi yapar. Ayrıca yasama ve yürütme organlarını uyararak görüş bildirebilir (Gözler, 2000: 16-19).

5.1.1. Monist ve Düalist Parlamentarizmde Devlet Başkanlığı

Parlamenter sistemdeki devlet başkanlığı, doktrinde hakim olan ‘düalist’ ve ‘monist’ görüşler bakımından farklılık gösterir. Düalist parlamentarizm dengeli bir parlamenter sistem anlayışına dayanır. Yasama ve yürütme organları arasında denge sağlayan asıl yetki, onun yasama organını feshedebilmesidir. Bu anlayışa göre, gerçek

dengeyin olabilmesi için, iki organın kökenleri bakımından birbirinden farklı olması, yani kabinenin parlamentodan bağımsız bir organ tarafından kurulması gerekir. Bu denge sayesinde siyasal sorumluluk bir denetim aracı olarak kullanılabilir. Denge, parlamento ile hükümet arasında değil, parlamento ile devlet başkanı arasında kurulacak ve böylece devlet başkanı oldukça güçlenecektir (Güneş, 1964: 89).

Monist parlamentarizme göre devletin birliğini, iktidarın her alanına hakim olan parlamento iradesi sağlar. Rejim içinde parlamentonun üstünlüğünü ve devlet iktidarının birliğini bozacak şekilde bağımsız bir yürütme organı olamaz. Bu anlayış, güçlü bir devlet başkanına karşıdır. Devlet Başkanı ne hükümetin kurulmasında belirleyicidir ne de fesih yetkisi vardır. Denge anlayışını reddeden monist görüş, fesih yetkisini parlamenter sistemin zorunlu şartı olarak görmez. Devlet başkanının işlevi, parlamento ile halk arasında uyum sağlamaktan ibarettir. “seçimlerin yasama organının kendi kararıyla yenilenmesi” ise bu görüşe daha uygun düşmektedir. Monist görüş, başta siyasi sorumluluk olmak üzere, parlamentonun hükümeti denetleme araçlarının güçlendirilmesinden yanadır (Erdoğan, 1987: 18-19).

5.2. Anayasal Düzenlemeler Açısından Devlet Başkanlığı

Parlamenter anayasalarda devlet başkanları için öngörülen düzenlemeler, parlamenter sistem hakkındaki görüşlerden daha fazla çeşitlilik gösterdiği görülür. Ülkeler, anayasalarını hazırlarken teorilerden oldukça bağımsız hareket ederler. Bu nedenle zayıf veya güçlü devlet başkanlığı öngören anayasalar bile kendi aralarında sınıflandırmaya tabi tutulabilirler. Öte yandan uygulamada, bu husus her zaman anayasal düzenlemeyle uyumlu olmamaktadır. Kimi anayasaların güçlü devlet başkanlığı modeli, silik şahsiyetler yüzünden, tersine dönmezse bile özelliğini yitirmektedir. Buna karşılık anayasal düzenlemeleri açısından oldukça etkisiz durumda

olan devlet başkanları, sistem içerisinde oldukça etkin olabilmektedirler (Erdoğan, 1987: 19).

5.2.1. Güçlü Devlet Başkanlığı Modeli

Bazı parlamenter anayasalar, devlet başkanlarına önemli yetkiler vererek sistem içinde etkili bir hale getirmişlerdir. Bu düzenlemelerde devlet başkanı yürütme faaliyetini tamamen denetimi altına alırsa parlamenter sistem oldukça aksak bir şekilde işler. Nitekim böyle olan sistemler son yıllarda "yarı başkanlık sistemi" olarak adlandırılmaya başlanmıştır⁶ (Erdoğan, 1987: 19). Bu sistemlerde Cumhurbaşkanı yürütmenin itici gücüdür (Gözübüyük, 2003: 42).

Bu anayasalarda devlet başkanına tanınan yetkiler arasında fesih,⁷ referandum⁸ kararname çıkarma⁹ gibi önemli yetkiler yer almıştır. Bu ülkelerde halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı, dolaysız bir meşruluğa sahip olduğu, parlamento karşısında daha bağımsız olarak hareket ederek, hem yürütme içinde karar yetkisini eline alabilmekte hem de yetkileri hükümetle ortaklaşa kullanabilmektedirler (Erdoğan, 1987: 20). Bu sistemde Cumhurbaşkanları doğrudan genel oyla seçilirler ve Bakanlar Kurulu parlamento önünde sorumludur (Gözübüyük, 2003: 42). Bakanlar Kurulunun parlamento önünde sorumlu tutulması parlamenter sistemin bir unsuru olduğu kabul edilmektedir.

5.2.2. Zayıf Devlet Başkanlığı Modeli

Bazı anayasalarda devlet başkanları hükümete tabidirler ve sembolik yetkilerle donatılmışlardır. Bu anayasalarda devlet başkanları, sistem içinde önemli rol oynayacak derecede güçlü değildirler. 1947 İtalyan, 1949 Federal Almanya, 1961 Türk Anayasaları

⁶ Finlandiya, Fransa, Avusturya, İrlanda, İzlanda, Portekiz ve Weimar Almanyası bunlar arasında sayılabilir.

⁷ Finlandiya (m.20/1), 1958 Fransız (m.12), Avusturya (m.29), İzlanda (m. 24).

⁸ Fransız (m.11), Avusturya (m.46/3), İzlanda(m.26), Weimar (m.73).

⁹ Finlandiya (m.28), Fransa (m. 16), Weimar (m.48).

ile Belçika ve Danimarka Krallığı Anayasaları bunlara örnek gösterilebilir. Zayıf devlet başkanlığı öngören anayasalar, Devlet Başkanlarına referandum, fesih ve kararname çıkarma gibi önemli yetkiler ya hiç tanımamışlardır ya da talep, teklif ve karşı imza gibi unsurlara bağlamışlardır (Erdoğan, 1987: 21-22). Bu kategoriye giren Devlet Başkanları genel oyla seçilmediklerinden, sistem içindeki etkinlik ve ağırlıkları da, birinci kategoridekilere oranla çok daha az olduğu kabul edilir.

6. TÜRKİYE'DE PARLAMENTER SİSTEMİN OLUŞUMU VE YAPISI

6.1. Parlamentonun Doğuşu, Gelişimi ve Yapısı

Batı Avrupa'da parlamenter nitelikli meşrutî düzenlere geçiş yeni bir sınıfın öncülüğünde gerçekleştirildiği halde, Osmanlı imparatorluğundaki Meşrutîyet hareketlerinde böyle bir sınıfa rastlanmamaktadır. Birinci meşrutîyet “Yeni Osmanlılar” veya “Jön Türkler” adıyla da anılan gurubun bir başarısı ile gerçekleştirilmişti (Soysal, 1987: 29). Yeni Osmanlılar, Batının anayasal gelişmelerin izleyebilen küçük bir aydınlar zümresini ifade etmekteydi. Tanzimat dönemlerinde ilan edilen ferman ve yenilik hareketleri, Yeni Osmanlılar arasında anayasacılık akımının doğmasına neden olmuştu (Özbudun, 2005: 26). Yeni Osmanlılar adı verilen bu grup, Osmanlı İmparatorluğu'nun çöküntüden kurtulabilmesi için, meşrutî bir monarşiye geçilmesini, diğer bir ifadeyle padişahın yetkilerinin kurulacak bir meclisle sınırlandırılmasında görüyorlardı. Bu akımın etkisiyle, 1876 yılında ilk Osmanlı anayasası ilan edilmiştir (Özbudun, 2005: 26). Kanun-i Esasi adı verilen ilk Osmanlı anayasası, ulus tarafından veya ulusu temsil eden bir kurul tarafından hazırlanmamış olup, Padişahın tek yanlı kabul edip yayınladığı bir anayasa olduğu kabul edilmektedir (Gözübüyük, 2003: 110).

İlk Osmanlı Anayasası “Meclis-i Umumi” adını taşıyan iki meclisli bir yasama organı kurmaktadır. Meclisler Heyet-i Ayan ve Heyet-i Mebusan olarak ikiye ayrılmıştır. Heyet-i Ayan üyeleri, Padişah tarafından ve ömür boyu bu görevde kalmak üzere atanmakta, Heyet-i Mebusan üyeleri ise, halk tarafından iki dereceli bir seçimle seçilmekteydi. Heyet-i Mebusan üyeleri, geçici bir usulle, kent ve kasabalardaki idare meclis üyeleri ikinci seçmen sayılmış ve bu seçmenler Mebusan üyelerini seçmişlerdir (Gözübüyük, 2001: 111).

İlk Osmanlı Meclisi, bütün üyelikleri atamayla dolduran Heyet-i Ayana karşılık, dolaylı olsa da seçimle işbaşına gelen Heyet-i Mebusan'ıyla “parlamento” niteliği taşımaktadır. Bu niteliğin Osmanlı devlet sistemini bir “parlamentar sistem” saymak için yeterli olup olmadığı ise, parlamenter sistemin özellikleri ile karşılaştırılması gerekmektedir (Soysal, 1987: 31). Başta, İngiltere olmak üzere çeşitli ülkelerde uygulamalardan sonra belirli bir nitelik kazanan parlamenter sistemin temel özeliği, seçime dayanan ve temsil niteliği olan bir parlamentoya karşı sorumlu bir hükümetin bulunmasıdır (Soysal, 1987: 31). İlk Osmanlı Meclisi, Heyet-i Ayan'ın atamayla kurulmasının yanında Heyet-i Mebusan'ın gerçek anlamda bir seçime dayalı olmayışı nedeniyle parlamenter sistemin temel özeliğine ters düşmektedir (Soysal, 1987: 32).

İlk Osmanlı Anayasa sistemini “parlamentar” olmaktan alıkoyan asıl noktalar, hükümet ve parlamento arasındaki ilişkilerin düzenleniş tarzından kaynaklanmaktadır (Soysal, 1987: 32). Örneğin, parlamenter sistemde yasama yetkisinin padişahın yetkisinden çıkartılmış olması gerekmekte ve bakanların yasama yetkisini kullanırken meclise karşı sorumlu olmaları gerekmektedir (Soysal, 1987: 33). Kanun-i Esasiye'ye göre padişahın buyruğu ve güdümü altındaki Heyet-i Vükela her konuda yasa önerme hakkına sahip iken, asıl yasama organı durumundaki meclisler, ancak kendi görev alanlarında yasa önerebilirler ve bunu yaparken de padişahın iznini almak zorundadırlar (Tanör, 2002: 139). Bu sınırlamaların sonucu olarak parlamento bir yasama organı değil, bir danışma, bir “meşveret” meclisiydi (Berkes, 2003: 334). Bunların yanında, Heyet-i Vükela'nın siyasal sorumluluğu meclise karşı olmayıp, padişaha karşıdır (Gözübüyük, 2003: 111). Heyet-i Vükela üyelerinin atanmaları ve azilleri padişahın yetkileri arasındadır. Tüm bunlardan çıkan sonuç, bakanların hükümdarda başka hiç kimseye hesap vermek zorunda olmadıklarıdır (Soysal, 1987: 33).

Padişahın durumu da parlamenter sistemlerde görülen “sembolik devlet başkanı” profilinden oldukça farklıdır. Padişah parlamentoyu toplantıya çağırıp dağıtmak, meclislerde görüşülecek yasa önerilerini önceden görüp onaylamak yetkilerine sahipti. Her iki meclisin üyeleri hükümdara bağlılık yemini etmek zorundaydılar. Üstelik 113. maddeye göre hükümetin güvenliğini tehlikeye düşürecek polis soruşturması ile ispat edilenler padişah tarafından ülke dışına sürülebilecekti (Soysal, 1987: 33). Bu ve bunu gibi nedenlerle 1876 Anayasası ilk parlamento kurmasına karşın, getirilen sistemin parlamenter bir sistem olmadığı kabul edilmektedir (Gözübüyük, 2003: 111).

Bu şekilde kurulan ilk Osmanlı Heyet-i Mebusan’ı 20 Mart 1877 günü toplanmış ve Osmanlı-Rus savaşının ülke açısından kötüye gitmesi, ordunun bozguna uğraması ve buna benzer nedenlerle 13 Şubat 1878’de kapatılmıştır (Gözübüyük, 2003: 112).

İttihat ve Terakki Cemiyetinin gizli çalışmaları, ordunun Padişah üzerinde etkisi, Balkanlardaki kıpırdanmalar, II. Abdülhamit’in 23 Temmuz 1908 günü, bir “irade-i Seniye” çıkararak Meclis-i Mebusan için seçim yapılmasını kabul etmesiyle birlikte İkinci Meşrutiyet döneminin başlamasına neden olmuştur (Soysal, 1987: 35). İkinci Meşrutiyet döneminde, Osmanlı devlet düzeni parlamenter sisteme daha yakın bir biçim almaya başlamıştır (Gözübüyük, 2003: 113). Örneğin, bakanların genel politikasından dolayı birlikte, kendi bakanlıklarının işlerinden dolayı da tek başlarına Meclis-i Mebusan’a karşı sorumlu olacakları kabul edildi. Padişahın, meşhur 113. maddesindeki sürgün yetkisi kaldırıldı. Padişahça gerektiğinde alınabilecek fesih kararının Ayan Meclisi tarafından da uygun görülmesi şartı kondu (Soysal, 1987: 36). Padişahın yetkileri kısıtlanmış, padişaha tahta çıktığında Meclis-i Mebusan önünde and içme yükümlülüğü getirilmiş, padişahın tek başına karar alması yolu kapatılarak, kararlarında

başbakan ve ilgili bakanın imzası bulunması şartı getirilmiştir. Ayrıca meclis üyelerinin yasa önerme yetkisi üzerinde Padişahın denetimi kaldırılmıştır (Gözübüyük, 2003: 114).

1918 yılına gelindiğinde birinci dünya savaşının etkisiyle parlamento toplanamamış, bu dönemde Padişah Vahdettin tarafından Meclis dağıtılmıştır. Son Osmanlı Mebusan Meclis-i 12 Mart 1920 de tekrar toplanarak Misak-ı Milli'yi yayımlamış ve 11 Nisan 1920'de resmen dağıtılarak, Osmanlı Devletine yerleştirilmeye çalışılan parlamenter sistem hukuken sona ermiştir (Gözübüyük, 2003: 115).

Türkiye Cumhuriyetinin kurulması ile ilan edilen 1921 Anayasasındaki ve 1924, 1961 Anayasalarındaki parlamenter sistem, özellikleri ve Cumhurbaşkanının konumu çalışmamızda 1982 Anayasası ile karşılaştırmalar yapılarak inceleneceğinden ileriki bölümlerde açıklanmaya çalışılacaktır.

7. TÜRK ANAYASALARINA GÖRE CUMHURBAŞKANLIĞININ ŞEKİL ŞARTLARI

7.1. Genel Olarak Türk Anayasalarında Cumhurbaşkanlığı

Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı müessesesi Milli Kurtuluş hareketinin sonlarına doğru ve onun doğal sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Çünkü daha önceki merhalede, devlet başkanlığı monarşinin bir sonucu olarak Padişah-Hükümdar tarafından temsil edilmekteydi (Kerse, 1973: 3). Cumhurbaşkanlığı makamı, 29 Ekim 1923’de Cumhuriyetin ilanı ile oluşturulmuştur. Böylece adı Cumhurbaşkanı olan Devlet Başkanı siyasal hayatımıza girmiş oldu (Duman, 1998: 37). Dolayısıyla 1921 Anayasasının ilk halinde böyle bir mekanizma yoktu. Bu anayasada bu makamın görev ve yetkileri hakkında bir düzenleme yoktur. Fakat Teşkilatı Esasiye’de Cumhuriyetin ilanı ile yapılan değişiklikle “Türkiye Reiscumhuru Devletin Reisidir. Bu sıfatla lüzum gördükçe Meclise ve Heyeti Vekileye riyaset eder” (Kili ve Gözübüyük, 2000: 112) denilerek Cumhurbaşkanlığı mekanizması anayasal bir organ haline getirilmiştir.

1924 Anayasasında Cumhurbaşkanlığı müessesinin daha ayrıntılı bir düzenlemeye tabi tutulduğu kabul edilmektedir. Cumhurbaşkanı bu anayasa ile yürütmenin bir parçası haline getirilmiştir (m. 7). Cumhurbaşkanı meclis tarafından ve kendi üyeleri arasından bir seçim dönemi için seçilecektir. Anayasa komisyonunun Cumhurbaşkanının parlamento dışından ve yedi yıl için seçilebilmesi teklifleri kabul edilmemiştir (Tanör, 2002: 301). Bu nedenle Cumhurbaşkanı, kendini seçen parlamentoya bağlı olup onun varlığı ile makamında kalacaktır (Tanör, 2002: 301).

1961 Anayasasında Cumhurbaşkanı, kırk yaşını doldurmuş, yüksek öğrenim görmüş Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) üyeleri arasından yedi yıl için seçilir. Bir kimse arka arkaya iki defa Cumhurbaşkanı seçilemez. Cumhurbaşkanı seçilenin

partisi ile ilişiği kesilir ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği sona erer (m. 95). Bu şartların her biri eski dönemdeki partizan uygulamalara duyulan tepkinin bir sonucudur. Parlamento üyeleri arasından seçilme koşulu, yasamanın üstün tutulduğuna işarettir. Görev süresinin meclisin görev süresinden farklı olması, meclis çoğunluğunun daima kendi siyasal eğilimine uygun birisini seçmeyi önlemeyi, seçileni daha bağımsız kılmayı ve değişen siyasal çoğunluklar karşısında devlet yönetiminde süreklilik sağlamaya yöneliktir (Tanör, 2002: 397).

1982 Anayasasına göre Cumhurbaşkanlığı makamına ait olan şekil şartları ve görev ve yetkileri aşağıda ayrıntılı bir şekilde anlatılmaya çalışılacaktır.

8. 1982 ANAYASINA GÖRE CUMHURBAŞKANININ SEÇİLMESİ, YEMİNİ VE GÖREV SÜRESİ

1982 Anayasası Cumhurbaşkanı seçilme yeterliliğiyle ilgili şartları 1961 Anayasasına göre bir ölçüde değiştirerek, diğer vasıfları taşımak kaydıyla bütün vatandaşların bu makama seçilebileceğini öngörmüştür¹⁰.

8.1. Seçilme Yeterliliği

Anayasaya göre, Cumhurbaşkanı adaylığı için gerekli olan şartlar şunlardır.

8.1.1. Türk Vatandaşı Olmak

1982 Anayasasına göre Cumhurbaşkanı seçilebilmek için gerekli şartlardan bir tanesi Türk vatandaşı olmaktır¹¹ (m. 101). Cumhuriyet dönemimizin önceki anayasaları, sadece yasama organı üyelerinin Cumhurbaşkanı olabileceklerini öngörmüş bulunmaktaydı. 1982 Anayasası ise, bu hakkı bütün vatandaşlara tanımakla (m. 101/1) daha demokratik bir tercihte bulunmuştur (Erdoğan, 1987: 38).

101. maddeye bu hükmün konulması ilgili maddenin gerekçesinde şu şekilde açıklanmaktadır.

Cumhurbaşkanı devletin başıdır. TBMM ise Cumhurbaşkanını seçen organdır. Demokrasi kurallarına göre nasıl her vatandaşın belirli koşullarla milletvekilliği adaylığını koymak hakkı varsa, herhangi bir vatandaşın da Cumhurbaşkanlığı için TBMM'de yapılacak seçimlere adaylığını koymasını demokratik ve doğal bir hak olduğunu kabul etmek gerekir (Şakar, 1997: 129).

¹⁰ Türkiye'de ilk defa Cumhurbaşkanlığı müessesesi 29 Teşrinievvel 1339 tarihli kanunla kabul edilmiştir.

¹¹ Danışma Meclisinin hazırladığı Anayasa taslağında Cumhurbaşkanı adayı olabilmek için en az on yıl Türk vatandaşı olmak şartı vardır. Bkz: Türkiye Cumhuriyeti Anayasa tasarısı ve Anayasa Komisyonu raporu, c. 10, Yasama Yılı: 1, 155. Birleşim, s. sayısı 166, 166'ya 4'üncü Ek, (ikinci Görüşme), m. 109, Ankara, s. 696.

1961 Anayasasının (mad. 95), Cumhurbaşkanı seçilmek hakkını sadece yasama organı üyelerine vermiş olması,¹² yasama organına üstünlük tanınmasının bir uzantısı olarak değerlendirilmiş ve bu hakkın bütün vatandaşlara tanınmasının, sistemin işleyişini kolaylaştıracağı, Cumhurbaşkanının yasama organı karşısında bağımsızlığını sağlayacağı ve bunun "demokrasiye ve parlamenter rejimin ruhuna uygun" düşeceği belirtilmiştir. 1982 Anayasasının Cumhurbaşkanı adaylığına her vatandaşın hakkı olduğunu kabul etmesi, parlamenter rejime aykırı değildir (Erdoğan, 1987: 39).

8.1.2. Kırk Yaşını Doldurmuş Olmak

1982 Anayasası da (m.101/1) 1961 Anayasası gibi, Cumhurbaşkanı seçilebilmek için kırk yaşını doldurmuş olmayı şart koşturmaktadır. 1924 Anayasası ise, yasama organı üyeliği için gerekli olandan ayrı bir yaş ölçüsü belirtmemiştir (m. 31). Dolayısıyla, milletvekili seçilmiş olan her vatandaş, hangi yaşta olursa olsun, Cumhurbaşkanı seçilebilme imkânına hukuken sahip olduğu kabul edilmekteydi. 1961 ve 1982 anayasasında kırk yaş sınırı uygunluk için yeter görülmektedir (Öztürk, 1966: 2847).

8.1.3. Yüksek Öğrenim Yapmış Olmak

Anayasa hukukumuzda 1961 Anayasası (mad. 95/1) ile girmiş bulunan, Cumhurbaşkanının yüksek öğrenim yapmış olması şartı 1982 Anayasasında da korunmuştur.

1982 Anayasasının 101. maddesinin birinci fıkrası Cumhurbaşkanı seçilebilmek için "yükseköğrenim yapmış" olmak şartını öne sürmektedir. Bu şart nedeniyle, ilkokul, ortaokul ve lise mezunları bu makama seçilemezler. Acaba dört yıllık bir fakültenin ilk iki yılını tamamlayıp ön lisans diploması alıp ayrılanlar ile iki yıllık meslek yüksek

¹² Anayasası gerekçesinde şu hususlar belirtilmiştir. "Cumhurbaşkanının T.B.M.M üyeleri arasından seçilmesi, bu seçime demagojik cereyanların karışmasını önlemek, tarafsız ve itibarlı organ olması gereken Cumhurbaşkanının seçiminin efkarı umumiyede polemiklere yol açmasını engel olmak maksadıyla kabul edilmiştir". (aktaran, Öztürk, 1966: 2849).

okulu mezunları, “yükseköğrenim yapmış” olarak kabul edilip bu makama seçilebilirler mi? 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununa göre, yüksek öğretim ön lisans, lisans, yüksek lisans ve doktora aşamalarına ayrılarak düzenlemiştir. Bu kanuna göre, iki yıllık bir programı bitirip ön lisans diploması alanlar da bir yüksek öğrenim yapmış olarak kabul edilmesi gerekir. 1982 Anayasasınının 101. maddesi sadece yüksek öğrenimden bahsetmekte, lisans öğreniminden bahsetmemektedir (Gözler, 2004)

Bu makama seçilebilmek için bu şartın konulmasında bir çok neden vardır. Bu nedenlerden bir tanesi,¹³ yüksek öğrenim görmemiş olan Celal Bayar’a duyulan tepkidir. Yüksek öğretim şartınının konulması için önerge veren Ahmet Karamüftüoğluna göre “devletin reisi nasıl olur da tahsilsiz olabilir? Bunun acısını az mı çektik?... Türk devletini temsil edecek adamda tahsil ve kültür seviyesinin aranması en masum ve haklı bir tekliftir”¹⁴ (Gözler, 2004) diyerek tepkisini dile getirmiştir.

Cumhurbaşkanı seçilebilmek için Anayasaya bu şartın konmasınının diğer bir nedeni 1960’dan sonra yönetimde öncülüğü ele geçirmek isteyen bürokrasinin değer yargılarıdır (Soysal, 1968: 208). Anti-demokratik bir nitelik taşıyan bu hükmün konulmasınının başka bir nedeni de o dönemlerde diploma ve öğrenime verilen aşırı önemin bir sonucu olduğu da söylenebilir (Soysal, 1968: 208). Diğer bir neden ise yüksek öğrenim görmüş bulunmanın kişiye “Anayasa ve hukuk dışı yollara tevessül etmeyi önleyecek bir olgunluk vereceği” ileri sürülmüştür (Kerse, 1973: 34-35). Fakat yüksek öğrenim görmüş olmakla, hukuka aykırı davranmamak arasında doğru bir ilişki olduğu düşüncesi, temeli olmayan bir düşüncedir (Erdoğan, 1987: 40).

¹³ Temsilciler Meclisinin hazırladığı Anayasa hükümlerinin ilk halinde yüksek öğrenim şartı yoktur. Bkz; T.C Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi (1961), Cilt 3, 48. Birleşim, m. 94, s. 478.

¹⁴ Ayrıntılı Bilgi için Bkz. T.C Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, (1961), cilt 3, 48. Birleşim, s. 478-479.

8.1.4. Daha Önce Cumhurbaşkanlığı Yapmamış Olmak

Anayasanın 101. maddesinin üçüncü fıkrasına göre, bir kimse iki defa Cumhurbaşkanı seçilemez. Yani Cumhurbaşkanı seçilebilmek için, daha önce bu görevi yapmamış olmak gerekmektedir. Siyasal hayata katılma imkânlarını bir bakıma kısıtlayan bu hüküm, Cumhurbaşkanının bağımsızlığını, tarafsızlığını ve partiler üstü konumunu sağlamaya yöneliktir (Soysal, 1968: 208). Öte yandan, bu hükümle, Cumhurbaşkanının kişisel iktidar ümidine kapılmasının da bir ölçüde engelleneceği öngörülmüştür (Kerse, 1973: 186).

1982 Anayasasının bu hükmü, 1961 Anayasasındakinden farklıdır; Şöyle ki 1961 Anayasası sadece, "arka arkaya iki defa" seçilmeyi yasaklamaktadır (m. 95/2) . Dolayısıyla, Cumhurbaşkanlığı yapmış olan bir kişinin, araya bir dönem girdikten sonra, ikinci defa adaylığını koyması için hukuken bir engel olmadığı kabul edilmektedir. Hâlbuki 1982 Anayasasına göre, bir defa Cumhurbaşkanlığı yapmış olan kişi, hiç bir şekilde ikinci defa bu göreve seçilememektedir (mad.101).

8.1.5. Milletvekili Seçilme Yeterliliğine Sahip Olmak

Anayasanın 101. maddesi (birinci fıkra), yukarıdaki şartlara ek olarak "milletvekili seçilme yeterliliğine sahip" olmayı, Cumhurbaşkanı seçilebilmek için gerekli saymıştır. Milletvekili seçilme "yeterliliği"ni düzenleyen 76. maddenin ikinci fıkrasına göre,

.... 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 iflas gibi yüz kızartıcı suçlarla,

kaçakçılık, resmî ihale ve alım satımlara fesat karıştırma, devlet sınırlarını açığa vurma, ideolojik veya anarşik eylemlere katılma ve bu gibi eylemleri tahrik ve teşvik suçlarından biriyle hüküm giymiş olanlar, affa uğramış olsalar bile milletvekili seçilemezler.

Bu durum karşısında, maddede sayılan engellerden birini taşıyanlar Cumhurbaşkanı seçilemezler.

8.2. Seçilme Yöntemi

Parlamente hükümet sistemlerinde devlet başkanlarının parlamentolar tarafından seçilmesi bir kural (Erdoğan, 1987: 42) gibi görünse de parlamentonun kurulduğu ilk yer olarak bilinen İngiltere’de parlamente sistem olmasına rağmen devlet başkanları parlamento tarafından seçilmez. Burada İngiltere’ye özgü bir durum karşımıza çıktığı ve Devlet Başkanlığı Makamı konusunda hala geleneklerin uygulanmakta olduğu görülmektedir.

Parlamente sistemde, aslında yürütmenin tarafsız, sorumsuz kanadını oluşturan Cumhurbaşkanının, hükümet karşısında meşruluğa sahip olması istenmez. Nasıl Bakanlar Kurulu halk tarafından doğrudan doğruya seçilmiyorsa, Cumhurbaşkanı da öyle olmalıdır (Erdoğan, 1987: 42). Aksi takdirde, yani halk tarafından doğrudan seçildiğinde Cumhurbaşkanının parlamente rejim içindeki konumunu belirlenmesi ve korumanın zorlaşacağı ve parlamente sistemin farklı bir sisteme kaymasına neden olabileceği kabul edilir. Bunun için Cumhurbaşkanının parlamento tarafından seçilmesi sistem için daha uygun olduğu savunulur.

1982 Anayasasının 101 ve 102’nci maddeleri, Cumhurbaşkanının parlamento tarafından seçileceğini öngörmekle, parlamente rejimin gereğine uyduğu savunulur. Cumhurbaşkanının seçecek organ açısından 1982 Anayasasıyla 1961 Anayasası

arasında fark olmamakla beraber, seçim yönteminde bazı farklar göze çarpmaktadır. Bunun nedeni 1961 anayasasının getirdiği düzenleme karşısında bu seçimin çok uzun bir zaman sürdüğü ve siyasal partilerin bu durumdan yararlanma yoluna giderek ülkedeki istikrar ortamını bozabildikleri görülmüştür. Bu durum geçmiş dönemlerde ülkemizde yaşanmıştır.

Cumhurbaşkanının seçim yöntemini düzenleyen 102. maddeye göre, Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının üçte iki çoğunluğuyla ve gizli oyla seçilir. Bu çoğunluk ve oylamanın gizliliği esası 1961 Anayasasında da vardır. (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. 1961 Anayasası seçim sürecini burada kesmiş ve seçimin sonuçsuz kalması halinde herhangi bir yaptırım getirmemiş olduğundan, sonuç alınıncaya kadar oylamaya devam etmekten başka çare kalmıyordu. Bu ise, haftalar, hatta 1980’de olduğu gibi aylar boyu Cumhurbaşkanlığı seçimindeki kilitlenmenin bir nedeni olarak karşımıza çıkmaktadır.

1982 Anayasasını hazırlayan danışma meclisi üyelerinden Abdülbaki Cebeci Cumhurbaşkanının seçimi ile ilgili şu düşünceleri dile getirmektedir.

Memleketimizi 12 Eylül’e getiren bir çok sebeplerin meyanında Sayın Fahri Korutürk’ten sonra Cumhurbaşkanı seçiminin altı aydan fazla bir zamanda sonuçlanmasının içte ve dışta yaratmış olduğu tepkilerinde oldukça önemli bir payı olduğu hepimizce bilinmektedir. Bu nedenle bu maddeyi aceleye getirmeden, titizlikle ve özenle düzenlememiz gerektiği kanısındayım (Tutanak Dergisi, 1982a: 339).

diyerek bu maddenin çok hassas olduğunu belirtmiştir.

Danışma Meclisinde geçen görüşmelerden de anlaşılacağı üzere, bu makamın seçiminde geçmiş dönemdeki tecrübelerle dayanılarak ve bu seçimin siyasi partiler arasında bir çekişmesi unsuru olmasına engel olmak maksadıyla, 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 öngörülmüştür. Böylece, bütün bu oylamalara rağmen Cumhurbaşkanını seçemeyen parlamento bir yaptırım ile karşı karşıya kalacağı öngörülmüştür. Öte yandan, seçimin, adayların Meclis Başkanlığına bildirilmesinden itibaren yirmi gün içinde tamamlanması gerekmekte olup oylamalar en az üçer gün arayla yapılacaktır (m. 102)¹⁵.

1961 Anayasası ile diğer bir farkta 102. maddenin ikinci fıkrasında göze çarpmaktadır. Bu fıkraya göre Cumhurbaşkanının seçimine başlamak için görevde olan Cumhurbaşkanının görev süresinin bitmesine otuz gün kala veya herhangi bir nedenle bu makamın boşalması halinde ise on gün sonra bu seçime başlanabilir. 1961 Anayasasının 101 maddesine göre ise, parlamento, bu seçime ya görevde bulunan Cumhurbaşkanın görev süresi dolmasına on beş gün kalınca veya bu makamın boşalması ile seçmektedir. Yeni Anayasanın on beş günlük süreyi otuz güne çıkartmasının nedeni bu seçiminin geçmiş tecrübelerle dayanarak uzun süreceği düşüncesidir. Ayrıca bu makamın boşalması ile hemen bu makamın seçimine geçmeyerek parlamento üyelerine bir nevi zaman verdiği savunulmaktadır.

¹⁵ Anayasa tasarısı görüşülürken oylamaların beş gün ara ile yapılacağı öngörülmüştür. Bkz; Danışma Meclisi Tutanak Dergisi (1982a: 339).

8.3. Cumhurbaşkanının Yemini

Cumhurbaşkanının göreve başlarken and içmesi, ülkemizde 1924 Anayasasından bu yana yerleşmiş bir gelenek haline gelmiştir.

Anayasanın 103. maddesinde oldukça ayrıntılı bir metin karşımıza çıkmaktadır. Cumhurbaşkanı andı, onu seçmiş olan ve yasama organı olan Türkiye Büyük Millet Meclisi önünde okunur.

Cumhurbaşkanı sıfatıyla, Devletin varlığı ve bağımsızlığını, vatanın ve milletin bölünmez bütünlüğünü, milletin kayıtsız ve şartsız egemenliğini koruyacağıma, Anayasaya, Hukukun üstünlüğüne, demokrasiye, Atatürk ilke 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, Türkiye Cumhuriyetinin şan ve şerefini korumak, yüceltmek ve üzerime aldığı görevi tarafsızlıkla yerine getirmek için bütün gücümle çalışacağıma Büyük Türk Milleti ve tarih huzurunda¹⁶, namusum ve şerefim üzerine ant içerim.

1982 Anayasasındaki andın 1961 Anayasasının 9. maddesindeki belirtilen metinden birtakım farkları vardır. Örneğin, 1961 Anayasasında bulunmayan “Atatürk ilke ve İnkılâplarına ve Lâik cumhuriyet ilkesine bağlı kalacağıma” cümlesinin bu yeni anayasaya girmesidir. Diğer bir fark ise Cumhurbaşkanı bu andını “Büyük Türk Milleti ve tarih huzurunda” vermektedir.

¹⁶ Anayasa Tasarısında maddenin ilk halinde “tarih önünde” olarak değinilmiştir. (Tutanak Dergisi, 1982a: 339).

Ayrıca metin laik Anayasaya uygun düşecek bir nitelik arz etmektedir. Bilindiği gibi, 1924 Anayasasının ilk biçiminde, and dinsel bir nitelikte idi. Cumhurbaşkanı andını ‘vallahı’ sözcüğüyle bitirirdi. 1928 yılında yapılan bir değişiklikle ‘vallahı’ yerine 1961 Anayasasında da geçerli olacak “namusum üzerine söz veririm” deyimini kullanılmıştır. Buna karşın 1982 Anayasasında “namusum ve şerefim üzerine and içerim” deyimini kullanılmıştır (Gözübüyük, 2003: 231).

Bazı Devletlerin Anayasaları ise, Cumhurbaşkanının yazılı ve imzalı beyanda bulunmasını öngörmüşlerdir. Örneğin, İsrail’de 1964’te çıkartılan Devlet Başkanı Hakkında Temel Kanunu’na göre, Devlet Başkanı, Knesset önünde bir Sadakat beyanı imzalar (Gözler, 2001: 64).

8.4. Görev Süresi

1982 Anayasasının 101. maddesi, Cumhurbaşkanının görev süresini yedi yıl olarak öngörmüştür. 1961 Anayasasında da durum aynıydı. Fakat 1924 tarihli Cumhuriyet Anayasasına göre (m. 31), Cumhurbaşkanı dört yıllık bir süre için seçilirdi. Bu süre, yasama organının seçim dönemiyle aynıdır.

Anayasamızın 101. maddesi Cumhurbaşkanının tarafsızlığını sağlamaya yönelik hükümlerinden birisi de Devlet Başkanının 7 yıllık bir süre için seçilmesidir. Bu hüküm çerçevesinde bir kere seçilen Devlet Başkanı bir daha seçilemiyor ve siyasi bir partiyle üyeliği sona ermesiyle Türkiye Büyük Millet Meclis üyeliği de sona ermektedir. Bu hususta Fransa’nın eski Devlet Başkanlarından Doumergue’in şu sözü bu konuyu daha da açıklamaktadır. “Cumhurbaşkanı partiler arasında hakemdir. Eğer yeniden namzetliğini koymayı düşünürse nasıl hakemlik yapabilir” (Kerse, 1973: 187).

1982 Anayasasını hazırlayan Danışma Meclisinin, parlamenter rejimdeki birtakım geçmiş tecrübelerine dayanarak, bu makama önem verdiği ve Cumhurbaşkanını

yasama organından bağımsız bir makama yükselttiği ve de bir defa seçilmeyi öngörerek siyasi güçler karşısında tarafsız davranma ve geniş bir hareket kabiliyeti sağladığı düşünülür.

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. maddesinin son fıkrası, seçilen yeni Cumhurbaşkanı göreve başlayınca kadar görev süresi dolan Cumhurbaşkanının görevine devam edeceğini belirtmiştir. Bu ise, sürenin uzaması durumunda yani dördüncü oylamada Cumhurbaşkanı seçilemezse Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesi gerekeceğinden bu zaman zarfında görevi dolan Cumhurbaşkanı yetkilerini kullanmaya devam edeceğini gösterir (Erdoğan, 1987: 47). Fakat Anayasa yapıcı bu durumu göz önünde bulundurarak Cumhurbaşkanının görev süresinin dolmasından otuz gün önce seçime başlanıp otuz gün içinde sonuçlandırılmasının öngörmesi, görevde bu bakımdan bir boşalmanın olmayacağı akla getirmektedir (Özbudun, 2005: 308).

8.5. Görevin Sona Ermesi

Cumhurbaşkanının görevi çeşitli şekillerde sona ermektedir. Bunların bir kısmı, Cumhurbaşkanının iradesinden kaynaklanırken, bir kısmı da onun iradesinin dışında meydana gelmektedir. Bu durumları ayrı ayrı inceleyelim.

8.5.1. Sürenin Bitmesi

Cumhurbaşkanının görevi, normal olarak, Anayasa'nın 102 maddesine göre yedi yıllık görev süresinin bitmesiyle sona erer. Fakat görev süresinin dolması diğer Cumhurbaşkanının göreve başlaması ile sona ermektedir (mad. 102/5).

8.5.2. *Cumhurbaşkanlığı Makamının Boşalması*

1982 Anayasasının 106. maddesi, yeni Cumhurbaşkanı seçilmesini gerektiren sebepleri "Cumhurbaşkanlığı Makamının boşalması" olarak adlandırmaktadır. Anayasa, bunlardan ikisini ölüm ve çekilme olarak açıkça belirtmiş, sonra da "veya başka bir sebeple" ibaresine yer vermiştir. Bu durumda da, hastalık veya hukuki her türlü olay akla gelebilmektedir. Bu bakımdan, Cumhurbaşkanının görevini yerine getirmesine engel bir hastalığa yakalanması ve böyle bir hastalığın görev süresince devam edeceğinin anlaşılması durumları ve vatana ihanetle suçlanması, Cumhurbaşkanlığı Makamının boşalması kavramı içinde değerlendirilir.

8.5.3. *Cumhurbaşkanının Vatana İhanetle Suçlanması*

Parlamente rejimleri kabul edilen ülkelerde Devlet Başkanı veya Cumhurbaşkanı devletin başı olarak tarafsız bir hakem konumundadır. Ayrıca parlamente rejimlerde Cumhurbaşkanlarının, siyasal sorumsuzluğunun yanında cezai sorumsuzluğu da kabul edilmiştir (Özbudun, 2005: 317). Fakat bu cezai sorumsuzluk kavramı monarşilerde olduğu gibi mutlak değildir. Cumhurbaşkanının sorumsuzluğu sadece göreviyle ilgili suçlardan olup, göreviyle ilgili olmayan suçlardan dolayı her vatandaş gibi sorumlu tutulurlar (Tanör ve Yüzbaşıoğlu, 1989: 315).

1961 anayasasının 98. maddesine göre Cumhurbaşkanı, görevi ile ilgili işlemlerinden dolayı sorumlu değildir. 1982 Anayasasının 105'inci maddesi ise Cumhurbaşkanının sorumsuzluğunu eski anayasaya oranla daha ayrıntılı düzenlemiştir. Anayasaya göre Cumhurbaşkanının alacağı tüm kararlar Başbakan ve ilgili bakanca

imzalanır. Bu “contreseing” müessesesi, parlamenter rejimin ana ilkelerinden birini oluşturur¹⁷ (Kerse, 1973: 3).

Cumhuriyetlerde, monarşilerden farklı olarak Cumhurbaşkanlarının göreviyle ilgili olmayan suçlarından dolayı sorumlu olduğunu daha önce belirtmiştik. Cumhurbaşkanın kişisel suçlarından, adi suçlarından, diğer bir ifadeyle görevi dışında işlediği herhangi bir suçlardan dolayı sorumluluğu genel olarak kabul edilmektedir (Teziç, 1998: 402). Bir vatandaş gibi Cumhurbaşkanı da göreviyle ilgili olmayan suçlarından dolayı Türk Ceza Hukuku hükümlerine tabi olacakları kabul edilmektedir.

Anayasada kişisel suçlarından dolayı cezalandırılacak Cumhurbaşkanı nasıl bir yöntemin uygulanacağı belirtilmemiştir. Buna göre hakkında normal bir vatandaş gibi ceza kovuşturması yapılacak öylesine önemli bir makamı işgal eden bir kişinin parlamento üyelerine tanınan dokunulmazlık benzeri bir zırha bürünmesinde yarar olacağı savunulmaktadır (Gözler, 2000: 537).

Özbudun (2005; 317)'a göre Cumhurbaşkanının kişisel suçlarından dolayı sorumluluğu gerektiğinde, milletvekillerine uygulanan dokunulmazlık hükümlerinin uygulanması gerektiğini düşünmektedir. Yazara göre, “ Anayasanın milletvekillerine , Türkiye Büyük Millet Meclisi dışından atanan bakanlara....tanıdığı dokunulmazlık imtiyazını Cumhurbaşkanından esirgemiş olduğunu düşünmek zordur” (aynı yerde).

Dönmezer ve Erman da Cumhurbaşkanının bir vatandaş gibi doğrudan kovuşturulamayacağını düşünmektedirler. Yazarlara göre;

¹⁷ Bu doğrultuda Da .8D. nin 31.05.1995 gün ve E. 1994/5965, K.1995/1797 sayılı kararı, DD. Sayı 91, s. 857 vd. (860). “...Cumhurbaşkanının tüm işlemleri değil, yalnızca tek başına (doğrudan doğruya) yaptığı işlemler yargı denetimi dışında tutulmuştur. Cumhurbaşkanının, başka organ ya da kurumların katkıları sonucu oluşturduğu, dolayısıyla ... belirtilen nitelikleri taşımayan işlemleri yargı denetimine tabi olacağı açıktır.” (İşaret eden Günday, 2003: 357).

Cumhurbaşkanının özlük fillerinden dolayı, genel usullere göre, kovuşturmaya hemen başlamak söz konusu olmaması gerekir; aksi takdirde, her isteyen, Cumhurbaşkanı aleyhinde, mesela bir beyanından dolayı, şahsi dava açmak imkanına sahip olduğunu kabul etmek gerekir ki, bu uygun olmaz. Bu gibi hallerde teessüs edecek Anayasa teamülü olarak, vatana ihanet halinde kovuşturma bakımından uygulanacak usule uygun olacaktır (1997: 246).

Gözler (2000; 538) ise; “Şüphesiz ki, Cumhurbaşkanının kişisel suçlarından dolayı sorumluluğu lazım geldiğinde milletvekili dokunulmazlığına benzer bir dokunulmazlıktan yararlanması uygun olurdu” demektedir.

Gören (1999: 238)’e göre ise;

Vatan hainliği gibi en ağır suç için bile kovuşturma yapılabilmesini TBMM’nin kararına bağlayan Anayasa kuralının varlığı karşısında daha az önemli diğer suçlar için TBMM’nin kararının alınması, demokratik ilkelere daha uygun görünmektedir.

Kişisel suçlarından dolayı devlet başkanının yargılanma usulü konusunda Kemal Gözler ve Zafer Gören’e katılmakla birlikte anayasada herhangi bir değişiklik yapılamadığı sürece, Cumhurbaşkanının kişisel suçlarından dolayı vatandaşların tabi olduğu kurallara tabi olacağını belirtmemiz gerekmektedir.

Cumhurbaşkanının 1982 Anayasasının 105. maddesine göre Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin üye tam sayısının en az üçte birinin teklifi ve üye tam sayısının en az dörtte üçünün vereceği kararlarla vatana ihanetle "suçlandırılma"sının, makamın

boşalmasına yol açacağında şüphe yoktur. Yani bu durumda Cumhurbaşkanının görevi sona ermektedir. Bir yazara göre;

Göreviyle ilgili adi bir suçtan dolayı Meclisçe Yüce divana sevk edilen bir bakan, bakanlıktan düşmüş sayıldığına (m. 113/3) göre, Türkiye Büyük Millet Meclisinin çok daha büyük bir çoğunluğuyla ve çok daha ağır suçla suçlanan bir Cumhurbaşkanının, görevine devam edebileceğini düşünmek güçtür. Bu sebeple, Cumhurbaşkanının vatana ihanetle suçlanması durumunda Cumhurbaşkanlığı sıfatının sona ereceğini kabul etmek yerinde olur (Özbudun, 2002: 291) demektedir.

Gözler (2000: 541) ise genel olarak Özbudun'a katılmakla birlikte bu konuda aynen şunları ifade etmektedir.

...Anayasada vatana ihanetle suçlanan Cumhurbaşkanının görevinin sona erdiğini belirten bir hüküm veya bu durumda olan Cumhurbaşkanının görevini son vermeye yarayacak bir usul öngörülmemiştir. Kanımızca, bakanlar için öngörülmüş olan 113'üncü maddenin 3. fıkrasındaki hüküm, Cumhurbaşkanına uygulanmaz. Zira bu takdirde 113'üncü maddenin 3. fıkrasındaki hüküm genişletilerek yorumlanmış olur ki, kamu hukukunda böyle bir yorum caiz değildir. Kanımızca, bu yolda Anayasaya bir hüküm konulmadıkça, vatana ihanetle suçlanan Cumhurbaşkanının Cumhurbaşkanlığı sıfatının, pozitif hukuk bakımından devam ettiği söylenebilir.

Yukarda görüldüğü gibi yazarlar bu konuda farklı düşünmektedirler.

Anayasamızın 105. maddesinin üçüncü fıkrasına göre, Cumhurbaşkanı Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının üçte birinin teklifi üzerine yine üye tam sayısının dörtte üçünün vereceği kararla suçlandırılır hükmü yer almaktadır. Bu metin Cumhurbaşkanı görevinin sona ereceği hususunda herhangi bir öngörude bulunmaması bu durumda nasıl bir yöntem uygulanacağını akla getirmektedir. Fakat siyasi geleneklerimiz açısından vatana ihanetle suçlanan Devletin başı durumundaki bir kişinin görevine devam edemeyeceği savunulmaktadır.

8.5.4. Görevini Yerine Getirmesine Engel Bir Hastalığa Yakalanma

Cumhurbaşkanının, görevini ifa etmesini sürekli olarak engelleyecek herhangi hastalığa yakalanması “başka bir sebeple” bu makamın boşalmasına anlamına gelmektedir. Örneğin, Cumhurbaşkanının görevini yapmasını engelleyecek bir hastalığa yakalanması durumu ortaya çıkabilir. Çünkü, bu makamda, görevini ifa etmesini engelleyen bir hastalığa yakalananların bu makamda kalması anlamsızdır (Gözler, 2004).

Bu durumda Cumhurbaşkanının bu nitelikte bir hastalığa yakalandığında nasıl bir yöntem uygulanacağı ise Anayasamızda gösterilmemiştir.

Uygulamada 1966 yılında Cumhurbaşkanlığı makamında bulunan Cemal Gürsel bir hastalık nedeniyle komaya girmiştir. Ankara Hastanesi ve Gülhane Askeri Tıp Akademisi hekimlerinden oluşan “Müşterek Sağlık Kurulu” adlı bir kurul, 47 günden beri komada bulunan Cemal Gürsel’in komadan çıkması ihtimalinin artık kalmadığını ve bunun yanında devlet başkanlığı görevini yerine getirmesinin tıbben mümkün olmadığını içeren bir rapor düzenlemiştir. Kurul raporu, Başbakanlık tezkeresiyle parlamentonun bilgisine sunulmuştur. 28 Mart 1966 tarihinde Meclis Başkanı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisinde okutularak Cumhurbaşkanlığı makamının “başka bir

sebepler” ile boşaldığı varsayılarak Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından Cevdet Sunay Cumhurbaşkanı seçilmiştir (Gözler, 2004).

Bu durumda bu kurulun verdiği bu kararın kanuni olup olmadığı tartışma konusudur. Böylesine devletin başında bulunan bir kişinin durumunu bir kurulun onayına bağlamak doğru değildir. Bu yetkiyi Adli Tıp Kurumuna verebiliriz. Bu kurumun vereceği rapordan sonra, Cumhurbaşkanlığı makamının boşaldığına Anayasa Mahkemesi karar verebilir. Ayrıca Adli Tıp Kurumu raporundan sonra Cumhurbaşkanlığı makamının boşaldığına Türkiye Büyük Millet Meclisi de karar verebilir (Gözler, 2004).

8.5.5. *Görev Süresince Devam Edecek Olan Hastalığa Yakalanma*

Cumhurbaşkanının görevini ifa etmesini engelleyecek bir hastalığın görev süresince devam edeceğinin sabit olması durumunda da, yukarıdaki gibi düşünmek gerekir. Dolayısıyla, bu gibi durumlarda, görevin sona ereceği Anayasanın deyimiyile makamın boşaldığı kabul edilmelidir (Arsel, 1965: 371).

8.6. Görevin Sona Ermesinin Sonuçları

Cumhurbaşkanının görevinin sona ermesinin bazı sonuçları vardır.

İlk 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.

Yukarda bahsettiğimiz gibi, Anayasa bu seçim mekanizmasını oldukça titiz bir biçimde düzenlemiştir. Bu düzenlemede iki nokta dikkat çekmektedir. Birincisi, yasama

organının Cumhurbaşkanı mutlakla seçmesini sağlamak endişesidir. Bunun için, hem oylama turları ve seçilebilme sayıları dikkatle belirlenmiş, hem de Cumhurbaşkanı seçilememesi ihtimali durumunda bir fesih tehdidiyle müeyyidelendirilmiştir. Anayasanın 102. maddesinde öngörülmüş bulunan seçim yönteminin dikkati çeken ikinci özelliği, seçimin belirli bir süre içinde tamamlanmasını şart koşmasıdır. Kısaca, hem Cumhurbaşkanı mutlakla seçilmesi, hem de bu işin belirli bir süre içinde yapılması istenmiştir (Erdoğan, 1987: 52). İkinci sonuç, Anayasamızın 102. maddesinin son fıkrasına göre seçilen yeni Cumhurbaşkanı göreve başlamasına kadar, görevi sona eren Cumhurbaşkanı göreve devam etmesidir. Bu sürenin uzaması ancak, Cumhurbaşkanı seçilememesi üzerine Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin seçimlerinin yenilenmesi ile ortaya çıkacaktır (Erdoğan, 1987: 53). Cumhurbaşkanı görevinin sona ermesiyle, yeni Cumhurbaşkanlığı seçimine katılamaz (m. 101/3).

8.7. Cumhurbaşkanı Vekâlet

Cumhuriyet anayasalarımızın öteden beri öngördükleri Cumhurbaşkanlığı vekâleti kurumu, Cumhurbaşkanı görevlerinin herhangi bir şekilde aksamasını önlemeye yöneliktir. Bu görevlerin aksaması ihtimali iki durumda ortaya çıkar; ya Cumhurbaşkanı geçici olarak görevinin başından ayrılmak zorunda kalır, ya da görevdeki Cumhurbaşkanı bir başka nedenle bu makamdan ayrılmak zorunda kalabilir.

Birinci duruma örnek olarak Anayasamızın 106. maddesi, hastalık ve yurt dışına çıkmayı düzenlemiştir. İkinci duruma örnek ise görevdeki Cumhurbaşkanı vatana ihanetle suçlandırılması olabilir. Bu iki durumda, Cumhurbaşkanı geçici olarak görevini yerine getiremeyeceğinden Cumhurbaşkanlığı görevinin vekâleten yürütülmesi gerekir. Ayrıca, Anayasa da zikredilen bu durum nedeniyle Cumhurbaşkanı geçici olarak görevinden ayrılması hallerinde, ona vekâlet edilmesi, bir Anayasa emridir (m. 106).

8.7.1. *Cumhurbaşkanı Vekili*

Cumhurbaşkanına vekâlet edilmesini gerektiren durumlarda, bu görevi kimin yapacağı, yerine getireceği Anayasanın 106. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, yukarıda saydığımız hallerde Cumhurbaşkanına, Türkiye Büyük Millet Meclisi başkanı vekâlet edecektir. Vekâlet, birinci durumda, Cumhurbaşkanı, görevinin başına dönünceye kadar, ikinci durumda ise yeni Cumhurbaşkanı seçilinceye kadar sürecektir.

1961 Anayasasına göre ise, iki meclisli parlamentoda bu görev Cumhuriyet Senatosu Başkanına verilmiştir (Mad. 100). Kanaatimizce, bu görevin Cumhuriyet senatosu başkanına verilmesinin nedeni senatör seçilebilme şartlarının Cumhurbaşkanı seçime şartları ile benzer olmasıdır. (Kırk yaşını doldurmuş olmak ve yüksek öğrenim görmüş olmak) (mad.72).

8.7.2. *Vekâletin Kapsamı*

Anayasamızın 106. maddesine açıkça vekaletin kapsamını ifade etmiştir. Cumhurbaşkanına vekillik eden Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı, Cumhurbaşkanına ait tüm yetkileri kullanır.

Acaba bu vekalet döneminde vekilin asıl Cumhurbaşkanına ait bütün yetkileri kullanabilir mi? Bu konuda genellikle şöyle bir ayrıma gidilmektedir. Vekil Cumhurbaşkanı ‘cari işler’e ilişkin yetkileri asıl Cumhurbaşkanı gibi kullanır. Ancak büyük tercihlere ilişkin yetkileri yani parlamentonun feshi, referandum, anayasa değişikliklerine ilişkin onay veya veto gibi yetkileri kullanmamalıdır. Bu ayrımın temelinde vekalet müessesinin amacı olan devletin devamlılığı ilkesi yatmakta ve bu ilkeye göre de acil olmayan görev ve yetkileri vekil Cumhurbaşkanının kullanmaması gerekir (Gözler, 2001: 73). Doktrinde de vekilin “olağan idari yetkileri” kullanması

gerektiği, başbakanı atamak, Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesine karar vermek gibi çok önemli yetkilerin vekil Cumhurbaşkanı tarafından kullanılmayacağı belirtilmektedir (Kerse, 1973: 67-68).

Anayasamızın ilgili maddesi vekilin asıl Cumhurbaşkanına ait tüm yetkileri kullanacağını açıkça belirtmiştir. Fakat yetkilerin kullanılması konusunda bir teamülün oluştuğu kabul edilmektedir. Ülkemizde Cumhurbaşkanının kısa süreli yurt dışı seyahatleri sırasında bu makama vekalet eden kişiler büyük tercihlere ilişkin yetkileri kullanmayarak bir teamül oluşturmuşlardır.

Tablo 8. 1. Cumhurbaşkanlarımız.

1.	Mustafa Kemal Atatürk	1923-1938
2.	İsmet İnönü	1938-1950
3.	Celal Bayar	1950-1960
4.	Cemal Gürsel	1960-1966
5.	Cevdet Sunay	1966-1973
6.	Fahri Korutürk	1973-1980
7.	Kenan Evren	1980-1982-1989
8.	Turgut Özal	1989-1993
9.	Süleyman Demirel	1993-2000
10.	A. Necdet Sezer	2000-?

Tablo 8. 2. 1924, 1961, 1982 Anayasalarında Cumhurbaşkanı(karşılaştırma)

	1924 Anayasası	1961 Anayasası	1982 Anayasası
1. Seçen Makam	TBMM	TBMM	TBMM
2. Seçilme Yeterliliği			TBMM üyesi olmak veya milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olmak
a) TBMM Üyeliği Şartı	Var	Var	
b) 40 Yaş Şartı	Yok	Var	Var
c) Yüksek Öğrenim Şartı	Yok	Var	Var
3. Seçme Yetersayısı	Adi Çoğunluk	İlk iki tur: 2/3 çoğunluk, sonraki turlar: Salt Çoğunluk	İlk iki tur: 2/3 çoğunluk 3. tur: Salt Çoğunluk 4. tur: Salt çoğunluk
4. Seçememenin Müeyyidesi	Yok	Yok	Var(TBMM seçimleri yenilenir).
5. Görev Süresi	Yasama Dönemi Kadar	Yedi yıl	Yedi yıl
6. Tekrar Seçilme	Mümkün	Arka arkaya iki defa seçilmek yasak	İki defa seçilmek yasak

(Gözler, 2004: 292)

9. CUMHURBAŞKANININ GÖREV VE YETKİLERİ

Anayasanın 104. maddesi Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini ayrıntılı bir biçimde ifade etmiştir. Anayasanın bu hükmü Cumhurbaşkanının yetkilerinin artırılmış olduğunu, ayrıca yetkilerini tek tek sayarak gruplandırılmış olarak göstermesi bakımından "yetkileri Anayasayla en iyi tanımlanmış organ" durumuna getirilmek istendiğini ifade eder (Soysal, 1987: 319-320). Bu yetkiler aracılığıyla Cumhurbaşkanı, 104. maddenin birinci fıkrasında belirtilen, "Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetme" görevini yerine getirecektir.

Cumhurbaşkanının yetkilerini anayasaya uygun olarak üçlü sınıflandırma şeklinde ele alacağız. Buna göre, söz konusu yetkiler, yasamayla ilgili olanlar, yürütmeye ilgili olanlar ve yargı ile ilgili olanlardır.

9.1. Yasama Alanına İlişkin Görev Ve Yetkileri

9.1.1. Türkiye Büyük Millet Meclisinin Açılış Konuşmasını Yapmak

Anayasanın 104. maddesine göre, Cumhurbaşkanı gerekli gördüğü takdirde, yasama yılının ilk günü (1 Ekim-Any. m. 93/1) Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde açılış konuşmasını yapar. Bu düzenleme 1961 Anayasasına göre yeni, 1924 Anayasasına göre ise benzer bir hükümdür. Fakat 1982 Anayasası bir ölçüde farklıdır. İlk olarak, 1982 Anayasası, meclisin açılış konuşmasını yapmak konusunda Cumhurbaşkanına bir takdir yetkisi tanımıştır; yani, Cumhurbaşkanı gerekli görürse böyle bir konuşma yapacaktır, ikinci fark, 1924 Anayasasına göre, Cumhurbaşkanı açılış söylevi vermekte veya bu söylevi başbakana okutturabileceğini öngörmesine karşılık (m. 36); 1982 anayasası bu konuşmayı Cumhurbaşkanının bizzat yapmasını hükmetmektedir. Diğer bir farkta aylarda kendini gösterir. 1924 anayasasında bu söylev kasım ayı içinde yani herhangi

bir günde yapılabilecektir; oysaki 1982 anayasasında bunun yasama yılının ilk günü olan bir ekimde yapılmasını öngörmüştür.

Cumhurbaşkanının yasama organının açılış konuşmasını yapması, parlamenter hükümet sisteminin geleneklerine uygun bir eylem olduğu kabul edilir. Nitekim İngiltere'de, hükümdar parlamentoda yıllık açılış konuşması yapmaktadır; fakat bu konuşmanın metni hükümet tarafından hazırlanır ve esas olarak hükümetin siyasetini dile getirir (Aldıkaçtı, 1960: 125). Fakat 1982 Anayasası Cumhurbaşkanının bu yetkisini kullanırken nasıl hareket edeceğini düzenlememiştir. Kanımızca bu durumda Cumhurbaşkanı o güne uygun istediği konuşmayı yapabilecektir.

9.1.2. Türkiye Büyük Millet Meclisini Toplantıya Çağırma

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

Bu ikinci ihtimal, Cumhurbaşkanının toplanma çağrısıyla gerçekleşir. Toplanma çağrısını ya 93. maddenin ikinci fıkrasına göre, Bakanlar Kurulunun bu yoldaki isteği üzerine yapar ya da 104. madde hükümlerine göre kendisi bizzat Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin toplanmasını isteyebilir. Bu düzenleme gösteriyor ki, Cumhurbaşkanının Türkiye Büyük Millet Meclisi'ni toplantıya çağırma yetkisi, iki şekilde olmaktadır. Cumhurbaşkanının tek başına hareket edeceğini gösteren yetkisi Meclisi doğrudan doğruya toplantıya çağırmasıdır. Bu durumda karar yetkisi Cumhurbaşkanındadır. Bu düzenlemeyi Anayasanın 105. maddesinde yer alan karşı imza kuralının bir istisnası olarak görebiliriz. Buna karşılık, 93. maddenin ikinci fıkrasına göre Bakanlar Kurulunu

isteği üzerine Cumhurbaşkanının Türkiye Büyük Millet Meclisi'ni toplantıya çağırmasında durum farklıdır. Burada Cumhurbaşkanı Bakanlar Kuruluyla birlikte hareket etmekte olup, karar yetkisi Bakanlar Kurulundadır. Anayasanın 104. maddesine göre, Cumhurbaşkanının Türkiye Büyük Millet Meclisi'ni "gerektiğinde" toplantıya çağıracaktır. Bu gereği ya Cumhurbaşkanı takdir edecektir, ya da Bakanlar Kurulunun bu konudaki takdiriyle yapacaktır.

9.1.3. Kanunları Yayımlamak

Anayasanın 104. maddesinde "kanunları yayımlamak" biçiminde ifade edilmiş bulunan yetki, 89. maddenin başlığında "Kanunların Cumhurbaşkanınca yayımlanması" şeklinde yer almıştır. Bu hükme göre, Cumhurbaşkanı Türkiye Büyük Millet Meclisinin kabul ettiği kanunları on beş gün içinde yayımlar.

9.1.3.1. Yayımların Hukuki Niteliği

Anayasada kanunların Cumhurbaşkanınca yayımlanması "yasama ile ilgili" görev ve yetkileri biçiminde nitelendirilmiştir. Bu nitelendirme, onun kanun yapma sürecinin bir aktörü olmasını göstermektedir (Erdoğan, 1987: 64).

Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri esas itibariyle siyasî nitelikte olup, bir işlemin, Cumhurbaşkanınca yerine getirilmesi onun yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkilere "taalluk" ettiğini göstermektedir (Günday, 2003: 355).

Cumhurbaşkanınca kanunların yayımlanması işlemi, gerçekte "idari" nitelikte bir hükümdür. Çünkü, bu işlemin "yargılama" niteliğinde olmadığı açıktır. Öte yandan, bunun yasama niteliğinde sayılabilmesi için ise, Cumhurbaşkanının, kanun adlı devlet işleminin oluşumuna katılması gerekir. Böyle bir iradeye katılma Cumhurbaşkanının kanunları 'onaylama' yetkisine sahip olduğu anlamına gelir. Monarşilerde dahi hükümdarların sahip oldukları onaylama yetkisi, kanunun tekemmül etmesi için gerekli

bir unsur olup, hükümdarın onayından önceki metin “kanun” değil, "kanun tasarısı" niteliğindedir (Teziç, 1986: 83). Halbuki, Anayasamızda "Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilen kanunların yayımlanmasından söz edilmektedir. Buna göre, yayımlanmak üzere Cumhurbaşkanına gönderilen yasama metinleri, parlamento tarafından kabul edilmekle kanun haline gelmiş durumdadırlar. Aksi halde, 89. maddenin başlığında ve içeriğinde "kanunlar" yerine "kanun tasarıları" denirdi (Erdoğan, 1987: 65). Bu nedenle, Anayasamız Cumhurbaşkanına kanunları onaylama yetkisi tanınamış sadece yayımlama yetkisini tanıdığı kabul edilir (Erdoğan, 1987: 65).

Bir kanunun yayımlanması, onun tekemmülünü sağlayan (tamamlayıcı) bir araç değil, sadece kamuoyuna duyurulmasının bir aracıdır. Yayımlanarak kamuoyuna duyurulmamış bir kanun, usûlüne uygun olarak kabul edilmiş olmak şartıyla hukuken vardır, tamamlanmış bir işlemdir, fakat kişiler için bağlayıcı olmaz (Onar, 1966: 368).

Bir görüşe göre ise, kanunların yayımlanması, ‘tasarı ve tekliflerin’ yasalaşım yürürlüğe girmesi için gerekli olduğundan, yayımlama hem onaylama hem de yayımlama yönü olan bir idari işlemdir. Yayımlama işlemi, parlamentodan çıkan metni imzalayarak Resmi Gazetede yayımlatmak ona yasa gücü vermek anlamına gelir (Soysal, 1987: 322).

Anayasamız kanunların onaylanmasını kabul etmemiş olmakla beraber, "yayımlama" deyimini, kıta Avrupa’sı hukukundaki "ısdar" (promulgation) ve "yayın" (publication) adlı iki işlemi kapsamaktadır¹⁸. Bunlardan ilki, kanunun yasama organınca kabul edilmiş aslına uygun metin olduğunu tespit eden bir işlemdir. İkincisi ise, bu metnin Resmi Gazeteye devredilmesi ile kanunun kişilerin bilgisine sunulmasıdır. Bu

¹⁸ İsdar (promulgation) ile yayın (publication) arasındaki farklar şu şekildedir. Yayın, maddi bir işlem olup kanun metninin, ona tabi olacılara duyurulması amacı güder; yayın, kanunun uygulanacağını halka açıklanmasıdır. İsdar, Cumhurbaşkanının, kanunun varlığını tespit eden ve uygulanması gerektiğini idareye emreden bir işlemdir (Kerse, 1973: 87).

nedenle "kanunların Cumhurbaşkanınca yayımlanması kavramı, hem hukukî bir işlem hem de idari bir işlemi ifade etmektedir. Gerçekten de, ortada iki yönlü bir işlem vardır, ilki onaylama, ikincisi ise yayımlamadır (Erdoğan, 1987: 66-67).

9.1.3.2. Yayımlama Süresi

1982 Anayasasının 89. maddesine göre, "Cumhurbaşkanı.... Kanunları on beş gün içinde yayımlar". Fakat, bu sürenin ne zaman başlayacağı anayasada belirtilmemiştir.

Bu durumda, sürenin ne zaman başlayacağı akla gelmektedir. İlk akla gelen, bu 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 ortaya çıkacaktır. Böyle bir durumda, Cumhurbaşkanının Anayasal bir yetkisini kullanması fiilen engellenmiş, ya da onun kanunu inceleme süresi haksız olarak azaltılmış olacağı kabul edilir (Erdoğan, 1987: 68). Dolayısıyla, on beş günlük sürenin, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin kabul ettiği kanunun Cumhurbaşkanına ulaştırıldığı andan itibaren başlaması gerektiği kabul edilir. Anayasal teamüllere göre, bu ikinci husus geçerli olmaktadır. Cumhurbaşkanı, bu süre içinde ya kanunu yayımlamak ya da "bir daha görüşülmek üzere" Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri göndermek zorundadır. Cumhurbaşkanı kanunu süresi içinde yayımlamaz veya geri göndermezse, kendi yetkisini aşarak yasama yetkisinin yerine getirilmesini engellemek suretiyle Anayasa'yı ihlâl etmiş olur (Erdoğan, 1987: 68-69). Böyle önemli bir ihlalin sorumluluk gerektireceği açıktır. Cumhurbaşkanı, Anayasada belirtildiği gibi göreviyle ilgili olarak yaptığı işlem ve eylemlerden sorumlu olmadığına

göre, bu ihlâlden Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne karşı Bakanlar Kurulu sorumlu olur (Arsel, 1965: 310).

Cumhurbaşkanı, kanunları yayımlamak yetkisini yürütmenin diğer kanadıyla birlikte kullanmaktadır. Gerçekte, yayım işi Başbakanlık aracılığıyla gerçekleştiğinden, Cumhurbaşkanının böyle bir işbirliği içinde hareket etmek durumunda olacağı kabul edilir.

9.1.4. Kanunları Tekrar Görüşülmek Üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine Geri Göndermek

Anayasanın 89. maddesine göre Cumhurbaşkanı, yayımlanmasını uygun bulmadığı kanunları, bir daha görüşülmek üzere, gerekçesi ile birlikte Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderebilir¹⁹. Dolayısıyla bu hüküm Cumhurbaşkanına kanunları onaylama yetkisi vermemekle beraber, ona parlamentoyu uyarma ve parlamentoya kanun teklif etme yetkisi vermektedir. Ayrıca bu yetki, Cumhurbaşkanına, yasama organının iradesini yeniden gözden geçirip, eğer uygun görürse kendi kanaatinin de bu iradeye katılmasını isteme hakkına sahip olduğunu gösterir (Erdoğan, 1987: 69-70).

Cumhurbaşkanı, uygun bulmadığı kanunun gerekçesini belirtmesi gerekir. Gerekçe, yasama organının bu kanunu tekrar görüşürken dikkate almasına neden olabilir (Erdoğan, 1987: 70). Fakat bu yetkinin işleme alınıp alınmaması yine de parlamentoya bağlıdır. Yasama organı gerekçesi ile gönderilen kanun üzerinde herhangi bir değişiklik yapmayabilir yani kanunu aynen tekrar kabul edebilir, ve yayımlanması için Cumhurbaşkanına tekrar gönderebilir. Bu durumda Cumhurbaşkanına gönderilen kanunu süresi içinde yayımlanmak zorundadır.

¹⁹ 1924 Anayasasının uygulandığı 36 yıllık bir süreçte bu yetki Anayasada (m. 35) belirtildiği halde Cumhurbaşkanı tarafından hiç kullanılmamıştır.

Cumhurbaşkanının “yasaları yeniden görüşmek üzere geri göndermesi” işlemine “veto” denilemez. Cumhurbaşkanı bir kanun metnini onaylama yetkisine sahip olduğu halde onaylamamışsa veto(mutlak) etmiş sayılır. Eğer kendisine gönderilen yasa tasarısını uygun bulmayarak meclise tekrar iade etmiş, mecliste bunu nitelikli çoğunlukla tekrar kabul etmişse bu durumda “geciktirici veto” denilen işlemi yapmış olur. Dolayısıyla 1982 anayasası Cumhurbaşkanına mutlak veto yetkisi tanımamıştır (Duman, 1998: 57).

1982 Anayasası Cumhurbaşkanına parlamento tarafından gönderilen bazı kanunları tekrar meclise iade edemeyeceği görevi de vermektedir. Anayasanın 89. maddesinin ikinci fıkrasının son cümlesine göre, Cumhurbaşkanı bütçe kanunlarını meclise geri gönderemez. Bu durumda Cumhurbaşkanı, yasama organınca kendisine gönderilen bütçe kanununu süresi içinde imzalamak zorundadır²⁰ (Çağan, 1985: 207).

Bütçe kanunlarının, Cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisinin dışında tutulmuş olmasının çeşitli nedenleri vardır. Bütçe kanunları mali yıl başına kadar yetiştirilmek zorundadırlar ve bundan dolayı özel bir usule bağlanmışlardır (Çağan, 1985: 207). Birincisi, tersi halinde yani Cumhurbaşkanının bu kanunları geri gönderirse bütçenin zamanında yetiştirilmesi imkânsız hale gelebilir. İkinci olarak, bu kanunlar hükümetlerin "temel iş görme aracı"dırlar; (Soysal, 1987: 323) yani hükümet programları esas olarak bütçe kanunlarına bağlıdır. Bu bakımdan, Cumhurbaşkanının bütçe kanunlarını geri göndermesi 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 finansal imkâna bütçe kanunu sayesinde ulaşır (Erdoğan, 1987: 72).

²⁰ Ayrıntılı Bilgi İçin Bkz; Çağan, N, (1988), Kamu Maliyesinin Anayasal Çerçevesi, Bahri Savcı'ya Armağan, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları No: 7, s. 210-221.

Sonuç olarak, Cumhurbaşkanının parlamentonun kabul ettiği bir kanunu tekrar görüşülmesi için parlamentoya geri göndermesi, Anayasanın gerekçesinde sözü edilen “dengeli” ve “işbirlikçi” parlamenter sistemde tek başına kullanacağı bir yetki değildir. Demokratik parlamenter rejimin uygulandığı ülkelerde, Cumhurbaşkanlarının kanunları geri gönderme yetkisinin Başbakan ve ilgili bakanlarla kullanılması esastır. Doktrinde de kamu hukukçuları devlet başkanınca bunun ortak imzalı olarak kullanabileceklerini belirtmektedirler (Teziç, 1986: 93-94).

9.1.4.1. Anayasa Değişikliklerinin Geri Gönderilmesi

Kanunların Cumhurbaşkanınca yayımlanmasını ve geri gönderilmesini düzenleyen 89. maddenin son fıkrası, Anayasa değişikliklerine ilişkin hükümleri saklı tutmuştur. 1982 Anayasası, anayasada değişiklik yapılması konusunu 175’inci maddede düzenlemiştir. Anayasamızın 175. maddesi Cumhurbaşkanına, anayasa değişikliğinin onay sürecinde çok önemli yetkiler vermiştir. Cumhurbaşkanının yetkileri anayasa değişikliğinin mecliste kabul edilmesinde ulaşılan karar yeter sayısının 5/3 veya 3/2 olmasına göre değişiklik göstermektedir.

Anayasa değişiklik teklifi parlamento üye tamsayısının 5/3 veya 3/2’den az bir oyla kabul edilmiş ise, yani kabul oyları 330 ile 366 arasında ise Cumhurbaşkanın Anayasa değişikliğine ait kanunu halkoylamasına sunma veya bir daha görüşülmek üzere meclise geri gönderme yetkisi vardır (m. 175/3). Cumhurbaşkanının Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin 3/2’sinden az bir oyla kabul ettiği bir anayasa değişikliği kanununu onaylama yetkisi yoktur (Gözler, 2001: 35-52).

Cumhurbaşkanı geri gönderme yetkisini kullanırken, Anayasanın kendisini "devletin başı" sıfatıyla, "Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetmek”le görevli kılması (m.104) göz önünde

bulundurmak zorundadır. Böylelikle, açıkça Anayasaya aykırı olan veya devletin temel yapısındaki düzen ve ahengi bozacağı açık seçik görünen kanunları, bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri gönderebilir. Cumhurbaşkanının bazen bu yetkisini ülkenin genel siyasetine ilişkin düşünce ve anlayışlarına göre kullanması gerekebilir. Tabi ki bu durumda tarafsızlığını zedeleyecek davranışlardan kaçınması gerekir. Cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisinin titizlikle kullanılması ve daha çok iptali için Anayasa Mahkemesine gidilmesi gerektiği tavsiye edilmiştir (Erdoğan, 1987: 75). Fakat geri gönderme ile iptal davası açmak her zaman birbirinin alternatifi olamayacağı kabul edilir. Çünkü Cumhurbaşkanı Anayasaya aykırı olmayan bir kanunu da "uygun bulma"yabilir. Bu durumda yapabileceği tek eylem kanunu geri göndermektir.

Anayasa hukukumuzda ilk defa 1982 Anayasasıyla giren halk oylaması yöntemi, Anayasanın 104. maddesinde Cumhurbaşkanının bir yetkisi olarak öngörülmüş ve hangi durumda kullanılacağı da 175. maddede gösterilmiştir. Cumhurbaşkanı bir anayasa değişikliği kanununu, Meclise bir kez daha görüşülmek için geri göndermiyorsa, Anayasa değişikliği kanununu zorunlu olarak halk oylamasına sunulmak üzere Resmi Gazetede yayımlanması için Başbakanlığa göndermek zorundadır. Çünkü Anayasamızın 175/4'üncü fıkrası aynen şöyledir.

Meclisçe üye tamsayısının beşte üçü ile veya üçte ikisinden az bir oyla kabul edilen Anayasa değişikliği hakkındaki Kanun, Cumhurbaşkanının tarafından Meclise iade edilmediği takdirde halkoyuna sunulmak üzere Resmi gazetede yayımlanır.

Bu yayım halk oylamasına sunulması için olmakta ve bu hususu Cumhurbaşkanının göndereceği metinde açıkça belirtmesi gerekmektedir.

Anayasa bekçiliği görevinin bir sonucu olarak ortaya çıkan bu yetki anayasa sistemimizde halkoylamasının bir karar yöntemi olarak kabul edildiği tek istisnayı oluşturmaktadır. Meclis, geri gönderilen anayasa değişikliklerinde ısrarlı ise, Cumhurbaşkanı bunu yasalar gibi hemen yayımlamak zorunda değildir ve halkın hakemliğine başvurmak yetkisine sahiptir (Soysal, 1987: 323).

Cumhurbaşkanı Anayasanın 175/4' üncü fıkrasına göre Anayasa değişikliği kanununu meclise geri iade edebilir. Fıkraya göre “Meclisçe üye tamsayısının beşte üçü ile veya üçte ikisinden az bir oyla kabul edilen anayasa değişikliği hakkındaki Kanun, Cumhurbaşkanının tarafından Meclise iade edilmediği takdirde.....” Meclise iade edilmediği takdirde dediği için Cumhurbaşkanının bu Anayasa değişiklik kanununu meclise iade etme yetkisi de vardır. Cumhurbaşkanının bu yetkisini on beş gün içinde ve gerekçeli olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi başkanlığına bildirmek zorundadır. Eğer Cumhurbaşkanı beşte üç veya üçte ikiden az bir oyla kabul edilen anayasa değişikliği kanununu, meclisçe bir kez daha görüşülmesi için geri gönderiyorsa, Türkiye Büyük Millet Meclisi geri gönderilen anayasa değişikliği kanununu ancak üye tamsayısının üçte iki çoğunluğuyla kabul edebilir (Gözler, 2001: 35-52). Fakat kanun üçte ikilik bir oranla kabul edilse dahi Cumhurbaşkanının halk oylamasın sunma yetkisi vardır.

Meclis geri gönderilen anayasa değişikliği kanununu üye tam sayısının üçte iki çoğunluğuyla kabul etmezse veya kabul edemezse, anayasa değişikliği reddedilmiş sayılır. Cumhurbaşkanının üçte iki oy çokluğuyla kabul edilmiş bir anayasa değişikliği kanununu Meclise bir kez daha görüşülmek üzere göndermesi Cumhurbaşkanına verilmiş bir “zorlaştırıcı veto yetkisi” niteliğindedir. Yani Cumhurbaşkanı bu yetkisiyle belli bir süre kanunun yürürlüğe girmesinin sadece geciktirmek ile kalmaz, aynı zamanda bu değişikliği engelleyebilir de böyle bir durumda Meclisin Cumhurbaşkanını

vetosunu kaldırabilmesi yani üçte ikilik bir oy çokluğuna ihtiyacı vardır. Anayasa değişikliği için Mecliste bu çoğunluğa ulaşan bir aritmetik yok ise, Cumhurbaşkanı bir kez daha görüşülmek üzere geri gönderme yetkisini kullanarak, değişikliğin gerçekleşmesini engelleyebilir (Gözler, 2001: 35-52).

Türkiye Büyük Millet Meclisi kendisine gönderilen anayasa değişiklik kanununu üçte iki çoğunlukla kabul edip tekrar Cumhurbaşkanına gönderirse, Cumhurbaşkanın bu kanunu ya onaylayabilir yada halkoyuna sunulabilir (mad.175/5/6).

Anayasanın 175'inci maddesinin beşinci fıkrasına göre, Cumhurbaşkanı Anayasa değişikliği kanununu hepsini onaylamak veya hepsini halkoylamasına sunmak mecburiyetinde değildir. Cumhurbaşkanın değişiklik kanununun bazı maddelerini onaylayıp, diğer maddelerini halkoylamasına sunabilir. Fakat bu durumda, onayladığı maddelerin yürürlüğe girmesi için resmi gazetede yayımlanması gerekir. Aynı zamanda onaylamayıp halkoylamasına sunduğu maddelerin de resmi gazetede yayımlanması gerekir (Gözler, 2001: 35-52). Burada şu bilgiyi vermemiz gerekir; Ülkemizde şu ana kadar Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilip Meclisçe üçte ikilik bir çoğunlukla kabul edilen ve daha sonra Cumhurbaşkanı tarafından halk oylamasına sunulan bir Anayasa değişiklik kanununu örneği yoktur.

Cumhurbaşkanı mecliste beşte üç çoğunlukla kabul edilmiş bir anayasa değişiklik kanununun sadece bazı maddelerini geri gönderip, diğer maddelerini halkoylamasına sunma yetkisi yoktur. Anayasamızın 175'inci maddesine göre Cumhurbaşkanı meclisin beşte üçü veya üçte ikisinden az bir çoğunlukla kabul edilmiş bir anayasa değişikliği kanununu kısmen halkoylamasına sunamaz. Anayasamızın 175'inci maddesinin dördüncü fıkrası;

Meclisçe üye tamsayısının beşte üçü ile veya üçte ikisinden az bir oyla kabul edilen Anayasa değişikliği hakkındaki kanun, Cumhurbaşkanı tarafından Meclise iade edilmediği takdirde, halk oylamasına sunulmak üzere Resmi gazetede yayımlanır.

demektedir. Dolayısıyla maddede kanun maddelerinden değil bir bütün olarak kanundan söz edilmektedir. Bu maddeden kanunun bazı maddeleri değil kanununun tamamı kastedilmektedir.

Anayasa değişikliği kanunu Meclis üye tam sayısının en az üçte ikisiyle kabul edilmiş ise, (367) anayasa değişikliği kanunu üzerinde Cumhurbaşkanının onay, halkoylamasına sunma ve geri gönderme olmak üzere üç değişik yetkisi vardır. Cumhurbaşkanı bu üç değişik yetkisinden hangisini kullanacağını on beş gün içinde yapmak zorundadır. Zira, Anayasanın 175'inci maddesinin ikinci fıkrasına göre “Anayasanın değiştirilmesi hakkında tekliflerin görüşülmesi ve kabulü, bu maddedeki kayıtlar dışında kanunların görüşülmesi ve kabulü hakkındaki hükümlere tabidir” dediğine göre, Cumhurbaşkanının Anayasa değişiklikleri yetkileri konusunda 89' uncu madde, kıyasen uygulanır. 89' uncu maddeye göre de Cumhurbaşkanı kanunları geri gönderme veya onaylama yetkisini on beş gün içinde kullanmalıdır (Gözler, 2001: 35-52).

Cumhurbaşkanı, meclisin üye tam sayısının üçte ikisi çoğunluğuyla kabul edilmiş bir anayasa değişikliği kanununu on beş gün içinde onaylayabilir. Anayasa değişiklik kanunu Resmi Gazetede yayımlandığı gün yürürlüğe girmiş olur. Anayasaya göre Cumhurbaşkanı anayasa değişiklik kanununun tamamını onaylamak zorunda değildir. Çünkü anayasanın 175'inci maddesinin beşinci fıkrası açıkça “Meclis üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile kabul edilen Anayasa değişikliğine ilişkin kanun

veya gerekli görülen maddeleri Cumhurbaşkanı tarafından halk oylamasına sunulabilir” dediğine göre Cumhurbaşkanı bu şekilde kabul edilmiş bir anayasa değişiklik kanununun bazı maddelerini onaylayıp, diğerlerini halk oylamasına sunabilir. Ayrıca anayasa değişikliğine ilişkin kanunun halk oylamasına sunulmayan maddelerinde anayasanın 175’ inci maddenin beşinci fıkrasına göre resmi gazetede yayımlanmak zorundadır.

Halk oylamasına sunulan Anayasa değişikliğine ait kanunun Resmi gazetede yayımlayıp yayımlanamayacağı Anayasamızın 175’ inci maddesinde belirtilmemiştir. Anayasamızın 175’ inci maddesinin beşinci fıkrası sadece halk oylamasına sunulmayan yani onaylanan Anayasa değişikliğine ilişkin kanun veya ilgili maddelerin Resmi Gazetede yayımlanacağını belirtmektedir. Fakat böyle bir hükmün yokluğu zararlı bir sonuca yol açmayacaktır. Zira 23.5.1987 tarih ve 3376 sayılı Anayasada değişiklik yapan Halkoyuna Sunulması Hakkında Kanunun 2. maddesi “Anayasa değişikliğinin halkoylaması, ilgili Anayasa değişiklik Kanununun Resmi Gazetede yayımını takip eden yüz yirminci günden sonraki ilk Pazar günü yapılır” demektedir. Bu metinden de açıkça anlaşılacağı üzere bir Anayasa değişikliği hakkında halkoylaması yapılabilmesi için Resmi Gazetede yayımlanması gerekir (Gözler, 2001: 35-52).

Cumhurbaşkanı, Meclisçe üçte iki çoğunlukla kabul edilmiş bir Anayasa değişikliği kanununu bir kez daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne geri gönderebilir (mad. 175/3). Bu gönderme kararı gerekçeli olmalıdır (mad. 175/3 ve mad. 89/1) Ayrıca Cumhurbaşkanı anayasanın 89’uncu maddesinin ikinci fıkrasına göre anayasa değişiklik kanununun ister tamamını ister bir kısmını meclise bir kez daha görüşülmek üzere iade edebilir.

9.1.5. Anayasa Mahkemesinde İptal Davası Açmak

Anayasanın 104. maddesine göre, Cumhurbaşkanı, kanunların, kanun hükmünde kararnamelerin, Türkiye Büyük Millet Meclisi iç tüzüğünün, tümünün veya belirli hükümlerinin Anayasaya şekil veya esas bakımından aykırı oldukları gerekçesi ile Anayasa Mahkemesinde iptal davası açabilir. Ayrıca, 148. maddenin birinci fıkrasına göre de, Cumhurbaşkanının Anayasa değişikliklerine karşı da iptal davası açabileceğini anlıyoruz. Bu hükümden anlaşılacağı üzere bu yönde Cumhurbaşkanının yetkisi “sınırlı” olmayıp “genel” dir (Kerse, 1973: 116).

Cumhurbaşkanı, şekil bozukluğu iddiasına dayalı iptal davasını, dava konusu işlemin Resmî Gazetede 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 (mad. 148). Fakat bu hükmün Anayasaya aykırılıkları iddiasıyla somut norm denetimi biçiminde Anayasa Mahkemesi önüne getirilmeleri hususunda Anayasada herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Somut norm denetimini düzenleyen 152. madde, 148. madde gibi bir istisna getirmiş olmadığına göre, ilk bakışta bunun mümkün olduğu akla gelebilir. Ne var ki, bu yöntemle verilmiş kararların genel bir bağlayıcılığa sahip oldukları (m. 153/son) hatırlanınca; iptal davasına imkân verilmeyen konularda, somut norm denetimine izin verilmediği anlaşılır (Duran, 1984: 61).

Ayrıca belirtmek gerekir ki, Anayasa'ya aykırılıkları ileri sürülemeyecek olan kanun hükmünde kararnameler, olağan dışı dönemlerde "çıkartılmış" olanlardır (m. 91/5. 121/3, 122/2). Yoksa olağan dönemde çıkartılmış olan kanun hükmünde kararnamelerin, Anayasaya aykırılık iddiasıyla Anayasa Mahkemesi önüne getirilmelerinde bir engel yoktur.

Anayasamızın sadece Anayasa değişiklikleri açısından kabul ettiği referandum kurumunun yol açması mümkün bir sorun ortaya çıkaracağı mümkündür. Bu sorun ise; Anayasa değişikliğinin, halk oylaması sonucu onaylanması durumunda buna karşı iptal davası açılıp açılmayacağıdır. Bu oylamayla, hakimiyetin asıl sahibi olan halkın iradesi ortaya çıktığına göre; kaynağını halktan alan bir devlet yetkisini kullanan Anayasa Mahkemesinin, halkın onayladığı bir işlemi iptal etmesine veya denetlemesine imkan yoktur. Aslında, hiçbir devlet organı, kendisinin anayasal statüsünü belirleyen halkın iradesinden üstün olamaz²¹ (Erdoğan, 1987: 86). Nitekim Fransa'da, benzer bir durumda yapılan başvuru üzerine Anayasa Mahkemesi, halkın oyunun son sözünü söylediği durumlarda kendisinin yetkisiz olduğuna karar vermiştir²² (Erdoğan, 1987: 86).

Cumhurbaşkanının iptal davasını açarken karşı imza kuralına uymasının gerekip gerekmediği konusunda Anayasada net bir hüküm yoktur. Anayasa Tasarısını hazırlayan Danışma Meclisi'nin, bu yetkiyi Cumhurbaşkanının tek başına kullanacağını yetkiler arasında öngörmüştü (Tan, 1986: 210). Doktrindeki görüşler de bu doğrultudadır (Erdoğan, 1987: 86).

²¹ Aksi görüş için bkz., Aliefendioğlu, Y, (1984), "Türk Anayasa Yargısında İptal Davası ve İtiraz Yolu", Anayasa Yargısı, Ankara, s. 111-112. (<http://www.anayasa.gov.tr/anyarg1/aliefendi.pdf>).

²² 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 yapılması gerekiyordu. İşaret eden: (Erdoğan, 1987: 86).

Anayasamızda Cumhurbaşkanının iptal davasını tek başına açabileceği Anayasada belirtilmektedir. Anayasaya göre "iktidar ve ana muhalefet partisi Meclis Grubu" da şekil ve esas yönünden iptal davası açma yetkilerine haizdir. Anayasaya göre, hükümet veya ana muhalefet partisi de kendi meclis grubu aracılığıyla iptal davası açabilir. Ayrıca Meclis üye tam sayısının en az beşte biri oranındaki milletvekilleri de bu imkana sahiptir. Görülüyor ki, hükümet, Anayasaya aykırı gördüğü bir kanunu iptal ettirme imkânına sahipken, Cumhurbaşkanının bu husustaki yetkisini paylaşmak istemesi anlamsız gözükmektedir. Zaten iptal davası açmak, nihai bir işlem değildir. İptali için Anayasa Mahkemesine başvurulması halinde nihai kararı yargı merci vereceğinden, Cumhurbaşkanının iptal davası açmasının sorumluluk gerektirecek herhangi bir işlevi de yoktur (Erdoğan, 1987: 87).

9.1.6. Türkiye Büyük Millet Meclisi Seçimlerinin Yenilenmesine Karar Verme

Parlamente rejimlerde, parlamentonun hükümeti devirme imkanına sahip olması karşılık, yürütmenin de, meclise karşı savunma araçlarına sahip olması gerekir. Aksi takdirde hükümet şekli 'parlamente' olmaktan çıkarak " meclis hükümeti" şekline döner. Parlamente rejimlerde yürütme organının parlamentoya karşı sahip olduğu bu silaha "fesih hakkı" denmektedir (Kerse, 1973: 94). Fesih hakkının kökeninde İngiliz Parlamentosu bulunur. İngiliz Parlamentosunun kökeni ise 1066'lara kadar eskiye gitmektedir (Gözler, 2001: 124).

Anayasanın üç ayrı maddesinde belirtilen Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesi yöntemleri nitelikleri bakımından birbirlerinden farklılık arz ederler. Bunlardan ilki, 77. maddede öngörülmüş olan ve Meclis'in kendi kararıyla vereceği "seçimlerin yenilenmesi"dir ki, bu 1961 Anayasasının 69. maddesinde de vardır. Her iki Anayasada da Meclis kendi kendini feshetmekte olduğundan, buna "öz

fesih" denilmiştir. (Erdoğan, 1987: 87). İkinci örnek, Anayasanın 116. maddesinin ilk fıkrasında düzenlenmiş bulunan 'yenilenme' olup, bunun, bir benzeri de 1961 Anayasasındaki (m. 108) gibi, bir fesih olduğuna şüphe yoktur (Karamustafaoğlu, 1982: 203). Sonucusu ise, Anayasamızın 102. maddesinde belirtilen Cumhurbaşkanının dördüncü oylamada seçilemediği zaman Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesidir²³.

Anayasanın, Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini sayan 104. maddesinde belirtilen bu yetkinin, 116. maddede şartları gösterilmiş bulunan fesihle ilgili olduğu şüphesizdir (Erdoğan, 1987: 88). Fakat Cumhurbaşkanının 102. maddede belirtilen usulle seçilememesi durumunda ortaya çıkacak olan "yenilenme" de konumuzla ilgilidir. Bu bakımdan, önce 116. maddedeki fesih örneğini, daha sonra da 102. maddenin işaret ettiği meclisin dağılmasını ele alacağız²⁴.

9.1.6.1. Seçimlerin Cumhurbaşkanınca Yenilenmesi

Fesih hakkının sahibi devlet başkanlarıdır. Bu hak parlâmenter monarşilerde krallara, parlâmenter cumhuriyetlerde ise Cumhurbaşkanlarına verilmiştir. Gerçekten de incelenen bütün anayasalar içinde İsrail hariç, fesih yetkisini devlet başkanlarına vermektedir. 14 Nisan 1992 tarihli Hükümet Hakkında İsrail Temel Kanununa göre ise fesih yetkisi Başbakan'a aittir. Fakat yine de Başbakan bu yetkisini Devlet Başkanının onayıyla kullanabilmektedir (Erdoğan, 2001: 123).

1982 Anayasasının 116. maddesi de, fesih yetkisini Cumhurbaşkanına vermiş ve Cumhurbaşkanınca hangi şartların oluşması halinde ve hangi usule göre kullanılacağını

²³ 1924 Anayasası hazırlanırken, Cumhurbaşkanına fesih yetkisi tanımak istenmiş ve tasarıda bu husus yer almıştır. Fakat Cumhurbaşkanına bu yetkinin tanınması Meclisin üstünlüğü ve Milli hakimiyet prensibine aykırı görüldüğü için reddedilmiştir. (aktaran; Kerse, 1973: 95).

²⁴ Fesih müessesesi ilk olarak 1876 Kanun'î Esasiye'nin 7'nci maddesinde yer almıştır. (..... Meclis-i Umuminin akt ve tatili ve ledel iktiza heyet-i mebusanın azası yeniden intihap olunmak şartile feshi hukuk-ı mukaddese-i Padişahi cümlesindedir).

ayrıntılı bir şekilde düzenlemiştir. Öngörülen mekanizmaya göre, şartlar ya hükümetin göreve başlarken güvenoyu alamaması (m.110), ya güvensizlik oyuyla düşürülmesi (m.99: gensoru ve m.111: güven isteğinin reddi), halinde işlemeye başlar. Bütün bu hallerde bir hükümet sorunu ortaya çıkmaktadır ki böyle bir sorununun, fesih mekanizmasının işlemeye başlamasına yol açacağı kabul edilir. Bundan sonraki hükümet kurma çalışmalarının kırk beş gün içinde güvenoyu alacak şekilde sonuçlanamaması halinde, fesih işleminin objektif yani görünen şartları tamamlanmış olur (Erdoğan, 1987: 88). Ayrıca 116. maddenin ikinci fıkrasında öngörülen diğerinden farklı bir fesih mekanizmasının işlemeye başlaması için Başbakanın güvensizlik oyu ile düşürülmeden istifa etmesi üzerine veya yeni seçilen Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde başkanlık divanının seçiminden sonra kırk beş gün içinde Bakanlar Kurulunun kurulamaması halinde fesih işleminin şartları oluşmuş olur.

Görüldüğü gibi, bu hüküm, çeşitli bakımlardan 1961 Anayasasından (m. 108) farklıdır. 1982 Anayasası her şeyden önce, peş peşe iki bunalımı fesih mekanizmasının işletilmesi için yeterli görmektedir (Erdoğan, 1987: 88). Hâlbuki 1961 Anayasasının ilgili maddesine göre, Cumhurbaşkanının fesih yetkisini kullanabilmesi Bakanlar Kurulunun gensoru sonucu ve görev sırasında güvenoyu istemesi sonucu güvenoyu alamaması sebebiyle, on sekiz aylık süreçte Bakanlar Kurulu bu sayılan yöntemlerle iki defa düşmüş veya düşürülmüş ve üçüncü defa da hükümetin kurulması için güvenoyu alamaması durumunda Başbakan, Cumhurbaşkanından Millet Meclisinin seçimlerinin yenilenmesini isteyebilir. Cumhurbaşkanı da her iki meclisin Başkanlarına danışarak, seçimlerin yenilenmesine karar verebilir (Tanör, 2002: 401). Fakat bu ilgili maddeye göre seçimin yenilenmesi için takdir yetkisi yine de Cumhurbaşkanındadır. Çünkü ilgili maddenin son fıkrası 'verebilir' demektir. Demek ki Cumhurbaşkanı Başbakanın

istemi üzerine Meclis Başkanlarına danışarak meclisi feshetmeyebilir, hükümet kurulması için süreci tekrar başlatabilir. Fakat Cumhurbaşkanı'nın Başbakanın yenileme talebini reddetmekle aslında Başbakanı istifaya davet etmiş sayılır. Tarafsızlığının ve sorumsuzluğunun bir sonucu olarak Başbakanın yenileme talebini kabul etmesi gerekir (Kerse, 1973: 96-97).

1982 Anayasası, öncekinin öngördüğü on sekiz aylık bekleme süresini kırk beş güne indirmek suretiyle, fesih kurumunun kriz çözücü özelliğini daha belirgin bir hale getirmiştir (Erdoğan, 1987: 89). Ayrıca 1982 Anayasasına göre, fesih isteğini Başbakan istemeyecek Cumhurbaşkanı buna kendisi yine Meclis Başkanına (tek meclis) danışarak yapacaktır.

Bunlara ek olarak, 1982 Anayasasında feshe yol açabilecek bunalımlar arasına, göreve başlarken güvenoyu alamamayı da eklemiştir. Oysa 1961 Anayasası'nın 108. maddesi, bunu düzenlemediğinden, üçüncü güvensizlik oyunun Bakanlar Kurulunun göreve başlarken güvenoyu alamamasını da kapsayıp kapsamadığı açık değildir (Karamustafaoğlu, 1982: 207). Ayrıca 1982 Anayasası hükümetin kendiliğinden istifasına da işaret etmemiştir. Hükümetin kendiliğinden istifasının, feshe götürebilecek şartlar arasında gösteren 1982 Anayasası, bu yönüyle de diğer anayasadan ayrılır (Erdoğan, 1987: 89).

1982 Anayasasının fesih yöntemi ile getirdiği düzenlemeyle ilgili olarak işaret edilmesi gereken diğer bir nokta da, onun, yasama döneminin başlangıcıyla sonrası arasında bir ayırım yapmasıdır. Gerçekten, 116. maddeye göre, seçimlerden sonra Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık divanı oluşturulduktan sonraki kırk beş gün içinde hükümet kurulamamışsa hemen feshe gidilebilir. Yani burada fesih için tek bunalım yeterli görülmüştür. Gerçektende, meclisin seçimden yeni çıktığı halde kırk beş

gün içinde bir hükümet çıkaramamışsa, onun feshedilmesinden başka daha isabetli bir şey olamaz (Erdoğan, 1987: 90). Fakat Cumhurbaşkanı, kırk beş günden sonra ki günlerde hükümet kurulma olasılığı görürse, seçimlerin yenilenmesi kararını vermeyebilir. Anayasa, bu konuda Cumhurbaşkanıya “sistemi işletmekle görevli” kılmış ve takdir hakkı vermiştir (Duman, 1998: 22).

Anayasanın 116. maddesine benzer hükümler, bazı ülkelerin anayasalarında da yer almıştır. Fakat bu yetkisini bazı anayasalarda karşı imza kuralına göre kullanır. Örneğin, 1958 Fransız Anayasasının 19’uncu maddesine göre Devlet Başkanı, fesih yetkisini tek başına kullanır. Yine, 1949 Alman Anayasasının 58’inci maddesi, karşı-imza kuralının 63’üncü maddeye göre Bundestag’ın Cumhurbaşkanı tarafından feshedilmesine uygulanmayacağını açıkça belirtmiştir. Bu nedenle Almanya’da Cumhurbaşkanının 63’üncü maddeye göre sahip olduğu fesih yetkisi karşı-imza kuralına tâbi değildir. (68’inci maddeye göre sahip olduğu fesih yetkisi karşı-imza kuralına tâbidir). 1976 Portekiz Anayasası 143’üncü maddesine göre Cumhurbaşkanının fesih yetkisi karşı-imza kuralına tâbi değildir. Bununla birlikte Cumhurbaşkanı bu yetkisini kullanmadan önce, Devlet Şurasının ve Parlâmentodaki partilerin görüşünü almak zorundadır(m.136-e) (Gözler, 2001: 124).

9.1.6.2. Fesih Yöntemi

Fesih, görev veya dönem süresi henüz sona ermemiş bulunan meclisin seçmenlerin huzuruna gönderilerek yeniden seçilmesini sağlayan bir müessesedir (Arsel, 1964: 166). Başka bir ifadeyle, Cumhurbaşkanının, normal süresini henüz tamamlamamış bir yasama meclisinin varlığını sona erdirme işlemidir (Gözler, 2001: 121).

Cumhurbaşkanının sahip olduğu fesih hakkı, meclisin sahip olduğu güvensizlik oyu silahının dengeleyici bir unsurudur. Ayrıca fesih hükümetin istikrarına ve otoritesine katkıda bulunan bir araçtır (Gözler, 2001: 132). Fesih bir tahkim vasıtasıdır, diğer bir deyişle yasama ve yürütme arasındaki sorunları çözen bir usuldür (Arsel, 1964: 166).

1982 Anayasasının 116. maddesine göre, öngörülen fesih, hangi sebeple olursa olsun hep aynı yöntem ve şarta bağlı olarak Cumhurbaşkanı tarafından harekete geçirilir. Fakat Cumhurbaşkanı, feshe karar vermeden önce, Türkiye Büyük Millet Meclisi başkanına danışmak zorundadır. Görüldüğü gibi, 1982 Anayasasının öngörmüş olduğu fesih, hem girişim hem de karar yetkisi bakımından Cumhurbaşkanının takdirine bağlıdır (Erdoğan, 1987: 90). Ancak Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanına danışmanın onun “fikrini almaktan” öteye bir anlamı yoktur. Bu yetki, yasama organının hükümet kurulamaması nedeniyle ortaya çıkaran sorununu halkın çözmesi için kullanılması anlamına gelir (Duman, 1998: 22). Böylece Anayasa, Cumhurbaşkanının sorumluluğu altında işleyen bir mekanizma haline getirilmiştir (Gözübüyük, 2003: 186).

1982 Anayasası öngörülen şekliyle fesih kurumunu "devlet başkanlığı feshi"ne yaklaştığını söyleyebiliriz; ama bunu tam bir "devlet başkanlığı feshi" olarak nitelendirmek doğru değildir. Bunun bazı sebepleri vardır. Her şeyden önce, bu kategoride mütalâa edilen iki tür fesih mevcuttur. İlkinde, devlet başkanı herhangi bir teklif veya talep olmaksızın kendi takdirine göre ve istediği zaman meclisi veya meclisleri feshedebilir. Onun bazı danışmalarda bulunması gerekli olsa dahi, danıştığı kişilerin görüşlerine bağlı değildir. Fransız (1958) Anayasasının öngördüğü fesih (m. 12), ve karşı imza bağışıklığı (m. 19) bu türdendir, ikinci tip fesih yetkisi yine Devlet

Başkanına verilmiş olmakla beraber, o fesih işlemini tek başına gerçekleştiremez, bakanların işbirliği ile hareket etmesi gerekir. Bu ikinci fesih çeşidinin başkanlık feshi sayılabilmesi için, sistemin genel yapısına ve sistem içinde devlet başkanının konumuna bakmak gerekmektedir. 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 (Erdoğan, 1987: 91).

1982 Anayasasının getirdiği düzenleme de, fesih yetkisini hükümetin veya başbakanın (1961 gibi) istek veya teklif şartına bağlamamış olmakla, ilk bakışta bir devlet başkanı feshi öngördüğü izlenimi vermektedir. Ne var ki, Cumhurbaşkanı Meclisi istediği zaman feshetmeye de yetkili değildir. Yukarıda açıkladığımız şartlar tamam olmadıkça, Cumhurbaşkanı kendi takdirine dayanarak feshe başvuramaz. Zaten Anayasanın 6. maddesine göre, hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir devlet yetkisini kullanamaz. Bu maddeye aykırı hareket açıkça anayasa ihlali olur (Erdoğan, 1987: 91).

Cumhurbaşkanı sadece, ilgili maddede şartlar gerçekleştiği durumda fesih yetkisini kullanması mümkündür. Ayrıca, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanına danışma gereği, yaşanan siyasi bunalıma rağmen, parlamento içinde kalıcı bir hükümet kurulma ihtimalinin göz önünde bulundurulduğunu göstermektedir. Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanına danışan Cumhurbaşkanı, mecliste böyle bir çoğunluğun bulunduğu sonucuna varabilir ve fesih yoluna gitmeyip yeni bir başbakan atayabilir.

Tabi ki yukarda da belirtildiği gibi burada Cumhurbaşkanı için bir takdir yetkisi söz konusudur (Erdoğan, 1987: 92).

Cumhurbaşkanının fesih konusundaki takdirinin, o anda iktidarda bulunan hükümet tarafından paylaşılmaması gibi bir ihtimal akla gelebilir. Ne var ki, fesih şartlarının gerçekleştiği durumda, görevde bulunan hükümet ya güvenoyu alamamış ya düşürülmüş ya da görevden çekilmiş olacağından, böyle bir hükümetin Cumhurbaşkanıya karşı direneceği düşünülemez. Bundan dolayı, anayasanın 116. maddesinde bir başkanlık feshinin düzenlenmiş olduğundan söz edilebilirse de, burada feshin şartları kesin biçimde anayasayla 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 (Erdoğan, 1987: 92).

Doktrinde bu yargıyı destekleyen görüşler hâkim olmakla beraber, bunların bir kısmının gerekçeleri tam olarak belirtilmemiştir (Erdoğan, 1987: 93). Bu konuda bir yazar, feshi de genel olarak, "herhangi bir sorumluluk içermeyen yetkiler" arasında göstermiştir (Günday, 2003: 355-356). Cumhurbaşkanının fesih yetkisini karşı imzadan başışık olduğunu bu yetkinin mahiyetinden çıkarabileceğimiz gibi bunun yasamayla ilgili bir yetki olması dolayısıyla, Cumhurbaşkanının yürütmenin başı olarak değil, tarafsız bir devlet başkanı sıfatı göz önüne alınarak kendisine tanınmış olduğu gerekçesine dayandırılmıştır (Özbudun, 2005: 311-312).

Ayrıca, Danışma Meclisi'nin kabul ettiği Anayasa Tasarısında, Cumhurbaşkanının "Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesine karar vermek" yetkisinin, karşı imzaya ihtiyaç duyulmayan yetkileri arasında gösterilmiş olması da (Tutanak Dergisi, 1982b: 439-440) görüşleri destekler niteliktedir. Bundan başka, fesih kurumu hakkında Türkçe literatürdeki tek kitapta, konu 1961 Anayasası yönünden tartışılırken, o anayasanın yapılışı döneminde hazırlanmış bir tasarıda yer alan "...Cumhurbaşkanı, yasama meclisleri başkanlarının görüşünü aldıktan sonra Millet Meclisini feshedebilir." şeklindeki hükümlerle öngörülen mekanizmanın "karşı imzadan bağımsız tutulmaya yaraşır gözükle" tüğü belirtilmektedir (Erdoğan, 1987: 93-94).

Anayasanın ilgili maddesi "yenilenme" kararının Resmi Gazete'de yayımlanmasından sonra seçime gidileceğini öngörmektedir. Öte yandan, 2839 numaralı (ve 10.6.1983 tarihli) Milletvekili Seçimi Kanunu'nun 8. maddesine göre ise, seçimlerin yenilenmesine karar verildiği, Bakanlar Kurulu tarafından kırk sekiz saat içinde ilân olunacağı belirtilmiştir.

Anayasa da, fesih kararının yayımlanmasından sonra seçime gidileceğini belirtmekle 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 belirtilmektedir. Görüldüğü gibi fesih kararının Cumhurbaşkanınca verilmesi halinde kararın verildiği günden sonraki doksancı günü takip eden Pazar günü oy verme günü olarak gösterilmiştir. Seçimlerin yenilenmesine meclisin karar vermesi halinde, meclis seçimi yapılacağı tarihi kendisi tespit edecektir.

9.1.6.3. Meclisin Dağılması

1982 Anayasası 1961 Anayasasından farklı olarak, Cumhurbaşkanının öngörülen usule rağmen dördüncü turda da seçilememesi halinde, meclisin seçimlerinin derhal yenileneceğini öngörerek bir tür müeyyide hükmü getirmiştir. Anayasanın 102. maddesine göre, Cumhurbaşkanı seçimi için yapılan dördüncü oylamada salt çoğunlukla Cumhurbaşkanı seçilemezse, derhal Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimleri yenilenir; başka bir deyişle meclis kendi kendini fesh etmiş sayılır ve meclisin seçimleri yenilenir.

Bu tür uygulamanın haklı bir yaptırım olduğunu parlamenter sisteme de uygun olduğu düşünülür. Gerçekten de, salt çoğunlukla dahi Cumhurbaşkanını seçemeyen bir meclis, devletin başı gibi önemli bir makamın seçimi gibi, esas itibariyle parti politikaları dışında kalması gereken bir konuda dahi asgari uzlaşmaya varamadığını göstermiş demektir. Bu durumdaki bir yasama organının, kalıcı hükümetler oluşturacak çoğunluklar oluşturabileceği çok şüphelidir (Erdoğan, 1987: 96).

Bu tür fesihte, fesih mekanizmasının işlemesi anayasalarda açıkça belirtilen olayların gerçekleşmesine bağlanmıştır. Yani, anayasada gösterilen siyasî durum veya olayların ortaya çıkmasıyla mekanizma kendiliğinden işleyerek herhangi bir Anayasal organın müdahalesine ihtiyaç duymaz (Karamustafaoğlu, 1982: 140-141).

Fakat yine de otomatik fesh şartının gerçekleştiğini tespit edecek bir devlet işlemine ihtiyaç vardır. Bu işlem şüphesiz, kurucu (inşai) değil, gösterici (izharı) nitelikte olacaktır. Bu nedenle, bu işlemi yapacak olan kişinin gerçek bir karar yetkisi kullanması söz konusu olmayacaktır. Burada, 116. maddedeki gibi bir takdir yetkisinin yeri yoktur; şart gerçekleştiğinde meclisin dağıldığının açıklanması zorunludur. Fakat, bu açıklama işlemi kimin yapacağı konusunda anayasada herhangi bir hüküm

bulunmamaktadır (Erdoğan, 1987: 97). 1982 Anayasasının genel felsefesi içinde bu işleme başlama kararını ya görevdeki ya da Cumhurbaşkanlığı makamına vekillik eden kişinin yapması daha uygundur (Soysal, 1987: 316).

Anayasamızın 102. maddesinin üçüncü fıkrasına göre, Cumhurbaşkanının seçilememesi halinde Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin "derhal" yenileneceğini belirtmiştir. Bu deyim, 1961 Anayasasının, seçimlerin Cumhurbaşkanınca yenilenmesine ilişkin 108. maddesinde yer alan "hemen" kelimesine benzemektedir. 1982 Anayasasının 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 açıktır. Bundan dolayı, Cumhurbaşkanını seçememesi halinde meclisin dağılması üzerine riayet edilecek süreler, 102. maddedeki "derhal" kelimesinden hareketle tespit edilmesi gerekir. Bu da "hemen" kelimesi gibi, "hiç vakit geçirtmeden", "gecikmeden" anlamına gelmektedir. Fakat bu soyut kavramlardan kesin bir süre çıkarmak imkânsız gibidir (Erdoğan, 1987: 98).

Bu nedenle, "derhal seçimlerin yenilenmesi" emrini, devlet hayatının gereklerine uygun olarak yorumlamak gerekmektedir. Burada iki ayrı süre söz konusudur. Birincisi, dağılmayı duyurma işleminin Resmi Gazetede yayımlanmasıyla ilgilidir. Bu da, meclisteki son oylamanın da sonuçsuz kaldığını tespit eden tutanağa göre, durumun cumhurbaşkanlığına bildirilmesi ve onun tarafından yayımlanmak üzere başbakanlığa gönderilmesi için gerekli olacak kadar bir süredir. Bunun için de, iki en fazla üç gün yeterlidir. Yayımdan sonra diğer süre başlayacaktır. Bu ise, Yüksek Seçim Kurulu ve

diğer seçim kurullarıyla siyasî partilerin seçimlere hazırlanabilmelerine yetecek 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 meclisin dağıldığını duyurma kararında gösterecektir. Hâlbuki fesih (m.116) halinde bunlar kanun ile belirlenmişlerdir (Erdoğan, 1987: 98).

10. YÜRÜTME ALANININ BELİRLENMESİ

10.1. Yürütme Kavramı Ve Ölçütleri

Geniş anlamda yürütme hem yürütme alanının üst yönetimini de bulunan Devlet Başkanı, hükümeti oluşturan bakanları hem de teknik nitelikteki idareyi kapsamaktadır. İdare ise yürütme gücünü elinde bulunduranların verdiği kararları somutlaştıran kamu yönetim örgütü ve bunun etkinlikleri olarak tanımlanır (Sabuncu, 1996: 135-136).

Hükümet ise maddi, hukuki ve fikri bütün devlet faaliyetlerini kapsamaktadır. Devletin her faaliyetinde bir hükümet unsuru görmek mümkündür (Güneş, 1964: 21).

Yürütme alanının tespitinde hükümet ve idareyi birbirlerinden ayrı tutmanın hukuki bakımdan anlamsız olduğu kabul edilir. Çünkü idarecilerin yapmış olduğu her türlü faaliyet devletin genel siyasetinin bir parçasını oluşturur. Örneğin; Valilerde daha açık olarak görüldüğü gibi, kamu görevlilerinin hükümet faaliyetlerine katılmaması söz konusu değildir. Hükümet tarafından atanan valiler, devletin temsilcisi oldukları halde, faaliyetlerinde iktidarın isteklerine göre hareket etme durumundadırlar. Dolayısıyla yapılan faaliyetin hükümeti mi yoksa idareyi mi daha fazla ilgilendirdiğinin bir anlamı yoktur.

Bir devlete ait yetkilerin hangi kıstaslara göre ayrılacağı, yasama, yürütme ve yargının nasıl tanımlanacağı oldukça tartışmalı bir konudur (Özbudun, 2005: 171). Bu konu egemenliğin gerçekte bölünmezliği konusunda, kuvvetlerin ayrılması olgusunu ilk bakışta anlamsız görünmesine neden olabilir. Fakat devlet egemenliğinin gerçekte tek olması, onun birbirinden farklı organlarca kullanılmasına engel teşkil etmez (Özbudun, 2005: 169-170).

Her devletin işlevlerinden olan yürütme, genel olarak yasama ve yargı işlevlerinin dışında kalan faaliyetler olarak tanımlanabilir. Yürütme bir işlem olarak

ortaya çıkabileceği gibi, bireysel ve öznel nitelikte bir karar biçiminde, bireyi önceden belirlenmiş bir duruma sokma ve bir hizmeti yerine getirmeye yönelik faaliyetler olarak da karşımıza çıkar (Sabuncu, 96: 135).

Yürütme işlevi, yasama işlevlerinde olduğu gibi, hukuk kuralları koyan bir işlev değildir; aksine kuralların uygulanmasını sağlayan işlevlerdir. Ayrıca kuralların uygulanmasının sağlamanın yanında kural işlem de (yani tüzük, yönetmelik) koyma gücüne sahiptir (Gözübüyük, 2003: 227). Ayrıca yürütme organı yasamanın faaliyet alanına giren konularda kanuna denk düzenlemeler de yapabilmektedir. Parlamentodan geçerek yasalaşan kanun metinlerinin tamamına yakın bir kısmı hükümet tarafından hazırlanan tasarılar. Yürütmenin parlamento çoğunluğu aracılığıyla yasamayı denetim altına alması ve parti disiplinindeki gelişmeler sonucu yasama yürütme ilişkisi yerini iktidar- muhalefet ilişkisine bırakmıştır (Teziç, 1986: 372-373). Yürütmenin böylesine yükselişi parlamentoların zayıflamasına ve fonksiyonlarının azalmasına neden olmaktadır. Parlamentolar gittikçe güçlenen yönetimin teknik gücüne ayak uydurmak için gerekli donanımdan yoksundurlar (Turhan, 1989: 87). Bunun doğal sonucu olarak parlamentolar yürütmeyi artık eskisi gibi denetleyememektedirler. Yürütmenin güçlenmesinin doğal bir sonucu olarak iktidar partisi lideri sistemde despot bir yapı kurabilir. Yani, kişisel iktidarını uygulamaya koyabilir²⁵.

Günümüz siyasi yelpazesinde Yürütme organının daha aktif ve etkili olması gerekmektedir. Devlet gücünü sınırlama düşünceleri etkisini devam ettirse de yürütme organının etkin olması bir zaruridir (Soysal, 1968: 66). Devletin ekonomik hayata daha çok müdahalesi, görevlerindeki gelişme ve genişlemeler, örgüt olarak büyümesi,

²⁵ Ayrıntılı bilgi için bkz. Duverger, M, (1986), *Seçimle Gelen Krallar*, çev. Necati Erkurt, Kelebek yayınları, İstanbul, s.209-220; Kuzu, B, (1997), Türkiye İçin Başkanlık Sistemi, s. 61-68.

yürütmenin yasamaya göre üstün bir konuma geçmesine neden olmuştur. Bu nedenlerle yürütme devletin itici ve yönlendirici aracı olmuştur (Gözübüyük, 2003: 227).

10.2. 1982 Anayasasına Göre Yürütme

Parlamente sistemin gelişim dönemlerine baktığımızda parlamentonun oluşturulmasının temel amacı yürütme organını temsil eden kralın hareket alanını sınırlamaktır. Bu nedenle parlamentonun oluşturulması süreci ilk dönemlerde oldukça savunulmuştur. Parlamentoların üstün kabul edilmesinin bir başka sebebi de 19.yy. hakim olan liberal felsefesinin etkileridir²⁶ (Kuzu, 1997: 45-46). Liberalizm devletin görevlerini ülkeyi dış saldırılardan korumak ve iç güvenliği sağlamakla sınırlı görüyordu²⁷. Devletin ekonomiye müdahalesi kabul etmiyordu.

Klasik liberal devlet anlayışı içinde geçerli olan bu anlayış, çağdaş sosyal devlet anlayışı içinde geçerliliğini tamamen yitirmiştir. Devletin toplumsal ve ekonomik alandaki görevlerindeki genişlemeler, yürütme yetkilerinin buna paralel olarak da örgütsel yapısının güçlenmesine de yol açmıştır (Sabuncu, 1996: 136). Bu örgütsel yapının güçlenmesi yürütmenin yasamaya göre üstün bir konuma geçmesine ve devletin itici ve yönlendirici aracı olmasına neden olmuştur (Gözübüyük, 2003: 227).

Türkiye'de yürütme organının sadece somut ve bireysel işlemler yaptığı söylenemez. Türk Anayasalarının hepsinde yürütme organına düzenleyici işlem yapma yetkisi verilmiştir. 1924 Anayasasında tüzük, 1961 Anayasasında tüzük, yönetmelik ve kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi yürütme organına verilmiştir. 1982 Anayasasında ise düzenleyici işlemlerin üçü de vardır. Anayasada açık bir hüküm

²⁶ Liberal Felsefe Hakkında Ayrıntılı bilgi için bkz. Yayla, A, (2003), Siyaset Teorisine Giriş, Liberte yayınları, 3. Baskı, Ankara, s. 21-30; Erdoğan, M, (2000), Demokrasi Laiklik Resmi ideoloji, Liberte yayınları, 2. Baskı, s. 47-52; Yüner, R, (1999), Hayekçi Liberalizmin Temel İlkesi, Der. Yayla, A, “ Sosyal ve Siyasal Teori, Siyasal Kitabevi, 2. Baskı. Ankara, s. 159-171; Barry, N, B, (2000), Modern Siyaset Teorisi, çev. Erdoğan, M; Şahin, Y, Liberte yayınları, Ankara, s. 20-22.

²⁷ Modern ve Liberal Devlet hakkında daha fazla bilgi için Bkz. Özipek, B, B, (2003), “ Devlet” Siyaset, (Ed. M. Türköne), Lotus, İstanbul, ss, 71-102.

olmasa bile düzenleme yetkisinin, yürütmenin yetkisi altında olduğu söylenebilir (Özbudun, 2005: 229). 1961 Anayasasının 6. maddesinde, "Yürütme görevi, kanunlar çerçevesinde Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulunca yerine getirilir" kuralı yer almaktaydı. 112. madde ise idare, kuruluş ve görevleri ile bir bütündür ve kanunla düzenlenir" hükmünü getirmişti. Yani, 1961 Anayasasında idarenin aslen düzenleme yetkisinin olmadığı ancak bir yasama işlemi olan kanunla kurulacağı ve kanunun olmadığı yerde yürütmenin de olmayacağı görüşü baskındı. Ancak bu konuda görüş birliği olduğu söylenemez. Bazı yazarlar, yürütmenin bir yetki değil görev olduğundan hareket ederek, hukuk düzeninin yaratılmasında ilk sözün parlamentoya ait olduğunu ve yasama alanında yürütmenin yapacağı herhangi bir şey olmadığını, yürütmenin düzenleme yapabilmesi için bir kanuna dayanmak zorunda olduğunu ileri sürmektedirler (Duran, 1964: 473). Bazı yazarlar ise, egemenlik hakkının kullanılmasının artık meclisin tekelinde olmadığından hareketle, yürütme organının da yasama ve yargı kadar yetkili olabileceğini ve düzenleme yapabileceğini ileri sürmüşlerdir (Kıratlı, 1973: 10-11). Örneğin; 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanının yetkilerinin teker teker sınıflandırılması yasama ve yargının, yürütmenin denetimine tabi olduğunu göstermektedir (Parla, 1995: 79).

1961 Anayasasında yürütme organı varlığını ve yetkisini doğrudan anayasadan almaktadır. İdare kanunundan aldığı yetkiyle de bazı alanları doğrudan doğruya düzenler. İhtiyaç ve gereksinimler idareye belli alanlarda hukuk kuralı koyma yetkisi vermiştir. Oysa 1982 Anayasasıyla yürütme, kanun ve anayasaya bağlı olarak değil, bunlara uygun olarak yerine getirilecek bir yetki ve görev olarak düzenlenmiştir, özellikle kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisiyle yürütme, asli düzenleme yetkisine sahip kılınmıştır (Özbudun, 2005: 229-230). Böylece 1982 anayasası 1961 ve

1924 Anayasalarına göre “Güçlü Devlet ve Otoriter İdare” kavramlarına daha çok önem vermiş ve özellikle yürütmeyi, yargı ve yasamaya karşısında çok daha güçlendirmiştir (Duman, 1998: 16).

1961 Anayasası yürütmeyi (mad. 6) görev olarak tanımlamaktadır. Bunun nedeni yürütmenin yasamadan kaynaklanan “türev” bir yetki olarak düşünülmesidir. Kimi yazarlar bunun nedeninin geçmişte demokrasiye yönelik eylemlerin hep yürütme organından gelmiş olmasına dayandığını ileri sürmektedirler (Sabuncu, 1996: 137). 1982 Anayasası ise yürütmeden “görev ve yetki” (mad. 8) olarak bahsederek bir nevi yürütmeyi güçlendirmiştir. Anayasanın gerekçesine göre de yürütme yasamaya tabi bir organ olmaktan çıkarak her iki organın devlet faaliyetlerinin düzenlenmesinde eşitlik ve denklik içinde işbirliği yaparak parlamenter sistemin gereklerini yerine getireceği savunulmuştur (Sabuncu, 1996: 137).

1982 Anayasası ile yürütme düalist bir yapı kazanmıştır. Bu yapı içinde bir yanda meclise karşı sorumsuz olan bir Cumhurbaşkanı diğer tarafta ise meclise karşı sorumlu bir Bakanlar Kurulu vardır. 1982 Anayasası ile Cumhurbaşkanının güçlendirilmesi parlamenter sistemin gereklerine aykırılık oluşturmaktadır. Dolayısıyla oluşturulan yapı parlamenter sistemden uzaktır. Sistem adı söylenmemiş, fakat unsurları net biçimde oluşturulmuş bir Şef Sistemi'nin plebisiter bile olmayan bir türü olarak kabul edilir. (Parla, 1995: 55). 1982 Anayasası meclis çoğunluğuna dayalı Bakanlar Kurulunu güçlendirmemiş, başkanlık sistemini dahi aşan olağanüstü yetkili bir makam olan devlet başkanlığı makamını yaratmıştır. Bunun yanında Devlet başkanı sorumsuzluğuyla orantısız yetkilerle donatılmıştır (Parla, 1995: 79).

10.3. 1982 Anayasasının Kurduğu Hükümet Sistemi

12 Eylül öncesi yaşanan terör olayları, toplumda bir otorite beklentisinin doğmasına neden oldu. Böyle bir beklenti ortamında yapılan Anayasanın her şeyden önce 1961 Anayasasında oldukça güçsüz bırakılan yürütmeyi güçlendirmeyi hedef alması oldukça normaldi. 1982 Anayasası yürütmeyi güçlendirmekle yetinmeyip, aynı zamanda parlamentonun yapısını da değiştirmiştir. İki meclisten biri (Cumhuriyet Senatosu) kaldırılmış, seçim dönemi dört yıldan beş yıla çıkarılmıştır. Meclisin toplantı yeter sayısı üçte bire, karar yeter sayısı ise toplantıya katılanların salt çoğunluğuna indirilmiştir.

12 Eylül askeri müdahalesinden sonra Anayasa hazırlıkları devam ederken yürütmenin güçlendirilmesi konusu Devlet Başkanının Anayasayı tanıtmaya konuşmalarında sık sık işlenmiş, ve bunun yeni Anayasa ile oluşturulacağı dile getirilmiştir. Bunun 1980 öncesi yaşanan toplumsal olaylar sonucunda beklenen otorite amacına da hizmet ettiği düşünülmekteydi (Sabuncu, 1996: 136-137). Burada şunu belirtmek gerekir ki bu Anayasaya %90 civarında oy veren halkın “generaller kışlarına çabuk dönsün” düşüncesinde olduğu bir abartı değildir (Özdemir, 2000: 239).

1961 Anayasası ile oluşturulan rejim, yargı denetimi ile sınırlandırılmış parlamenter sistemdi (Soysal, 1987: 285). Güçlü devlet anlayışını getirmek amacıyla hazırlanan 1982 Anayasasında oldukça güçlü bir yürütme organı düzenlenmiştir. Yürütme o kadar güçlüdür ki bu parlamenter sisteme uygun düşmemektedir. Uygun düşmeyen unsur bu yapının sorumsuz kanadını temsil eden Cumhurbaşkanının güçlendirilmesidir. Yürütmenin sorumsuz kanadını oluşturan Cumhurbaşkanına bu sorumsuzluğu ile orantısız yetkiler verildiği aşıkardır. Oluşturulan sistemin en güvenilir

unsuru Cumhurbaşkanındır ve sistem tamamen onun üzerine kurulmuştur (Parla, 1995: 77). Fakat yürütmenin sorumsuz kanadını oluşturan Cumhurbaşkanının sembolik yetkilere sahip olması, yasama ve yürütmenin oldukça güçlü bir yargı organınca denetlenmesi gibi özellikleri nedeniyle klasik parlamenter sistem şemasına oldukça uygun görülmüştür (Soysal, 1987: 285). 1982 Anayasası, ülkenin ve toplumun yönetimini bir yanda meclise karşı Bakanlar Kuruluna, öte yanda sorumsuz ve geniş yetkili Cumhurbaşkanına bırakmış; böylece “Siyasi İktidar” yanında “Devlet İktidarı” yaratılmıştır (Duran, 1988: 235). 1982 Anayasasında yürütmenin güçlendirilmesi her ne kadar çağdaş gelişmelere uygun bir eğilim olarak algılanırsa da, bu gelişmenin Cumhurbaşkanı etrafında yoğunlaşması parlamenter sistem konusundaki gelişimi gölgeler niteliktedir. Bunların yanında 1982 Anayasası ile Cumhurbaşkanı, siyasal yaşamda bir denge ve kararlılık ögesi olarak düşünülmüş, çoğunluk partisinin emrinde bir yürütme aracı, hiçbir yetkiye sahip olmayan "simgesel" bir Devlet Başkanı durumuna sokulması amaçlanmamıştır²⁸.

Anayasanın yürütmeye verdiği düzenleme yetkilerine örnek olarak, 121, 122, 73 ve 167. maddeler gösterilebilir. 1961 Anayasasında olduğu gibi 1982 Anayasasında da yürütme yasamadan kaynaklanmaktadır. Yürütmenin güçlendirilmesine rağmen, belirtilen iki istisna dışında (mad. 121-122) 1924 ve 1961 Anayasalarında olduğu gibi kanunun üstünlüğüne dayanan bir sistem kabul edilmiştir. Kabul edilen sistemin parlamenter sistem olduğu ve 1961 Anayasasının bir devamı olduğu konusunda şüphe yoksa da, Cumhurbaşkanına ağırlık verilmesi sistemin bu yönünü zedelediği savunulmaktadır (Tan, 1986: 206).

²⁸ Anayasa Mahkemesi, 27 Nisan 1993 Tarih ve E. 1992/37, K. 1993/18 Sayılı Karar, Anayasa mahkemesi kararları, (<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1993/K1993-18.htm>)

Parlamenteer sistemin temelinde yetki ve sorumluluk birlikte ele alınır, yetki kimdeyse sorumluluğun da onda olması gerekir. Siyasi sorumluluk Bakanlar Kurulunda olduğuna göre, yetkinin de Bakanlar Kurulunda olması gerekmektedir. 1982 Anayasasında da yapılması gereken şey Bakanlar Kurulunu güçlendirmek olmalıydı (Parla, 1995: 78).

11. YÜRÜTME ALANINA İLİŞKİN GÖREV VE YETKİLERİ

11.1. Başbakanı Atamak Ve İstifasını Kabul Etmek

Parlamente sistemin temel kuralı, Başbakanın Cumhurbaşkanı tarafından atanmasıdır. Cumhurbaşkanının Başbakanı ataması karşı imza kuralına gerek olmaksızın, tek başına yapabileceği bir işlemdir. Parlamento hükümet sistemini öngören anayasamız bu konuda ayrıntılı düzenlemeler öngörmemiştir (Erdoğan, 1987: 99).

Cumhurbaşkanı Başbakanı atarken, sanıldığı kadar serbest hareket edemez (Gözübüyük, 2003: 241). Her şeyden önce anayasaya göre meclis dışından birini Başbakan olarak atayamaz. Bu atamayı yaparken parlamente sistemin gereklerine ve yasama organının o anki durumunu göz önünde bulundurmak zorundadır (Erdoğan, 1987: 99).

Türkiye'de Başbakan atanacak kişinin niteliği konusunda anayasanın 109. maddesinde Türkiye Büyük Millet Meclisi üyesi olma dışında bir koşul belirtilmemesi, Cumhurbaşkanının bu konuda oldukça yetkili olduğu intibakını verebilir. Fakat parlamente sistemin bir teamülü olarak bu, mecliste en fazla sandalyeye sahip partinin bir üyesine verilir (Erdoğan, 1987: 100). Ayrıca kurulacak Bakanlar Kurulunun meclisten güvenoyu alma zorunluluğu nedeniyle Cumhurbaşkanı Meclisten güvenoyu alabilecek birini Başbakan olarak atar (Özbudun, 2005: 321). Parlamentoda en fazla üyeye sahip partinin liderini Başbakan olarak atanması, Cumhurbaşkanının tarafsızlığının bir göstergesidir (Erdoğan, 1987: 100).

Seçimlerde partilerden hiç biri mecliste hükümeti kurmak için yeterli çoğunluğu sağlayamamışsa, Cumhurbaşkanının az da olsa bir takdir yetkisinin varlığından söz edilebilir (Kerse, 1973: 104). Bu durumda Cumhurbaşkanı ya bir koalisyon hükümeti ya

da azınlıkların da desteklediği bir hükümeti oluşturmaya çalışacaktır. Yukarıda söylediğimiz kısıtlamalar burada da geçerlidir. Ancak asıl önemli olan, Cumhurbaşkanının sahip olduğu bireysel takdir yetkisini hükümeti kuracak ve sürdürebilecek kişi lehinde kullanmasıdır (Erdoğan, 1987: 100).

Cumhurbaşkanının çoğunluğa sahip olmayan bir partinin başkanına veya çoğunluğa sahip olup da parti başkanı olmayan bir şahsa, hükümeti kurma görevi vermesi, partiler ve kişiler arasında taraf tuttuğu ve ayırım yaptığı anlamına gelebilir. Başbakan atanan kişinin mecliste güvenoyu alamaması, sonuçta Cumhurbaşkanlığı makamının otoritesini sarsacak ve onun tarafsız olmadığı yolunda bir kanının doğmasına neden olacaktır. Bu nedenle Cumhurbaşkanının anayasayı ihlal ederek taraf tutması, rejimin işleyişini tehlikeye sokacak ve anayasa bunalımlarına yol açacaktır (Öztürk, 1990: 68).

Başbakanın seçiminde serbest olmayan Cumhurbaşkanı, onun görevden alınması konusunda da serbest değildir. Hatta Cumhurbaşkanının böyle bir yetkisi de yoktur. Nitekim 1982 Anayasası Başbakanın görevden alınmasından değil, istifasının kabul edilmesinden bahsetmektedir. Cumhurbaşkanının Başbakanı ve onun istemi olmadan bir bakanı görevden alması, parlamenter sisteme aykırıdır. Hükümet güvenoyu aldıktan sonra çıkan anlaşmazlıklar artık meclis ile hükümet arasında bir problemdir ve Cumhurbaşkanı bu alana müdahale etmemelidir. Bu nedenle Başbakanın Cumhurbaşkanı tarafından görevden alınması, Bakanlar Kurulunun düşmesi sonucunu doğurur. Çünkü Bakanlar Kurulu parlamenter sistemde kolektif bir organdır ve başbakan bu kurulun başkanıdır. Cumhurbaşkanının Başbakanı görevden alması hükümetin görevine Cumhurbaşkanı tarafından son verilmesi demektir.

Cumhurbaşkanının böyle bir davranışı sistemin normal işleyişine dışarıdan bir müdahale sayılır (Öztürk, 1990: 68-69).

Hükümetin görevinin son bulduğu haller anayasada açıkça belirtilmiştir. Bunlar, göreve başlarken güvenoyu alamama, gensoru önergesinin kabulü ve görev sırasında güvenoyu alamamadır. Böyle durumlarda Cumhurbaşkanı ancak Başbakanın istifasını kabul etmek durumundadır. Yoksa onu görevden alma gibi bir yetkisi yoktur. Sadece bütçenin parlamentoda kabul edilmemesi durumunda Cumhurbaşkanı Başbakanı istifa etmeye zorlayabilir. Bütçesi kabul edilmeyen bir hükümetin parlamenter sistemde görevde kalması düşünülemez²⁹. Anayasanın 116. maddesi gereğince Cumhurbaşkanının meclisi feshi durumunu da bu şekilde düşünmek gerekmektedir. Meclisin feshedilmesinde temel amaç halkın görüşlerini alarak hükümet bunalımlarına çözüm bulmaktır. Çünkü burada da amaç, Cumhurbaşkanının, hükümeti kurup devamını sağlayacak kişileri işbaşına getirmesini sağlamaktır (Öztürk, 1990: 69).

Başbakanın milletvekilliği sıfatının sona ermesiyle Başbakanlığı da sona erer (Any.m.10). Ayrıca istifa, yüce divana sevk ve 84. maddedeki diğer durumların gerçekleşmesi hallerinde Başbakanın görevi sona erecektir. 116. madde gereğince meclisin feshedilmesi nedeniyle ortaya çıkan durum önemlidir. Parlamenter sistemlerde fesih işleminin parlamentoya bildirildiği anda meclisin ve milletvekillerinin hukuki varlığı sona erer (Karamustafaoğlu, 1982: 167). Böyle bir durumda milletvekili olduğu için Başbakanında meclis üyeliği ve dolayısıyla Başbakanlığı sona erecektir.

Yürütme organına tanınan fesih hakkının klasik fonksiyonu, hükümet ile meclis arasında işbirliğini güvence altına almaktır. Ancak günümüzde "fesih" bir temit unsuru olarak hükümetle meclis arasında işbirliğini sağlama fonksiyonunu yitirmiştir. Artık,

²⁹ Şubat 1965'de İnönü hükümeti bütçenin reddini güvensizlik sayıp istifa etmekle bir teamülü başlatmıştır.

fesih hakkı, Bakanlar Kurulunun kendisini destekleyen parlamento çoğunluğunu disiplin alanda tutmak için kullandığı bir silah durumundadır. Hükümet fesih yetkisiyle, muhtemel bir güvensizlik oyundan kurtulmak için meclisi feshedebileceğini belirtmekte ve bu yetkisini tehdit aracı olarak kullanmaktadır. Bu nedenle hükümet tarafından kullanılan fesih, yasama ve yürütme arasındaki ilişkilerde önemli bir rol oynayan ve aynı zamanda parlamenter sisteme en çok uygun olan fesih türüdür (Karamustafaoğlu, 1982: 135).

Anayasanın 77. maddesinin 3. fıkrasında, yenilenmesine karar verilen meclisin yetkilerinin yeni meclis seçilinceye kadar devam edeceği hükmü vardır. Aynı durum seçimlerin Cumhurbaşkanınca yenilenmesini düzenleyen 116. madde için de geçerlidir. Anayasada fesih kelimesi kullanılmadığı için gerek 77 ve gerekse 116. maddeye göre seçimlerin yenilenmesi durumunda, Başbakanın milletvekilliği sıfatı devam edecektir. Ancak 102. maddede düzenlenen otomatik fesih mekanizmasıyla meclisin hukuki varlığı otomatik sona ermektedir. Burada da ülkenin meclissiz kalamayacağı düşüncesinden hareket edilmesi daha yerinde olacaktır. Aynı durum Cumhurbaşkanının seçilememesi nedeniyle seçimlerin yenilenmesi durumunda da ortaya çıkmaktadır. Yeni meclis seçilinceye kadar meclisin görevlerinin devam edeceğini Anayasa da belirtilmiştir (Öztürk, 1990: 70).

11.2. Bakanların Atanması Ve Görevlerine Son Verilmesi

Parlamenter rejimlerin hepsinde bakanlar, başbakanın teklifiyle Cumhurbaşkanı tarafından atanırlar. Türkiye'de de Başbakan tarafından tespit edilen bakanlar, Anayasanın 104. ve 109. maddelerine uygun olarak Cumhurbaşkanı tarafından atanır. Başbakanın Cumhurbaşkanı tarafından daha önce atanmasının amacı da ona birlikte çalışacağı kabine arkadaşlarını seçebilme imkânı tanımaktır (Erdoğan, 1987: 107).

Başbakan, bakanlarını Cumhurbaşkanıya danışmadan seçer. Cumhurbaşkanı parlamenter sistemin bir gereği olarak bakanları atarken, Başbakanın tespit ettiği kişilerle bağlıdır. Fakat bu, Cumhurbaşkanı'nın Başbakana uyarı ve önerilerde bulunmasına engel değildir (Sabuncu, 1996: 149).

Bakanların Başbakanca tespit edilip Cumhurbaşkanı'nca atanması kuralının bir istisnası, Anayasanın 104. maddesindeki durumdur. Bu maddenin birinci fıkrasına göre, genel seçimlerden önce Adalet, Ulaştırma ve İçişleri Bakanları çekilirler. Çekilen bu bakanların yerlerine yeni bakanlar Başbakan tarafından atanır. Başbakan, bakanları tespit ederken, meclisten güvenoyu alabileceği ve birlikte çalışabileceği kişileri seçmelidir. Bunun dışında Başbakanın seçimine Cumhurbaşkanı ya da başka bir kişinin müdahale etme hakkı yoktur³⁰ (Sabuncu, 1996: 149).

Meclis dışından kabineye bakan alabilme imkanı 1961 Anayasasıyla başlamış (m. 109) 1982 Anayasasıyla da devam etmiştir. Türkiye'de kabineye parlamento dışından çok sayıda bakan alınması "ara dönem" denilen demokrasinin askıya alındığı dönemlere özgü olmuştur (Sabuncu, 1996: 149).

Kolektif sorumluluğun bir sonucu olarak Bakanlar Kurulu parlamenter sistemde göreve birlikte başlar ve görevden hep birlikte ayrılırlar. Şayet bakanlardan biri hükümet politikasının uygulanması konusunda diğer bakanlarla çelişkiye düşerse ve aralarında genel sorunlar konusunda görüş ayrılığı doğarsa, kabine dayanışmasının ve parlamenter sistemin gereği olarak bakanın kendiliğinden istifa etmesi gerekir. 1982 Anayasası da parlamenter sistemin bu gereğini düzenlemiş (m. 109/3, 153) ve kabine birliğinin kurulup sağlanması konusunda Başbakana önemli yetkiler vermiştir. Buna

³⁰ 3 Kasım 2002 seçimlerinden sonra hazırlanan kabine listesinde şu an devlet bakanı olan bir milletvekilinin adı Milli Eğitim Bakanlığı için geçmiş, fakat bu liste Cumhurbaşkanı'nca birtakım değişikliğe uğrayıp ilgili vekil başka bir bakanlığa atanmıştır.

göre gerektiğinde Başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanı bakanların görevlerine son verebilecektir (Öztürk, 1990: 71).

Cumhurbaşkanının Bakanlar Kurulunu ataması işlemi, Anayasadaki genel kurala uygun olarak, karşı imza kuralına tabidir. Bu kurala göre atama işleminde Cumhurbaşkanının imzasının yanında Başbakanın da imzasının olması gerekir (Erdoğan, 1987: 110). Bakanların atanmalarında olduğu gibi görevlerine son verilmesinde de son söz Başbakana aittir. Cumhurbaşkanı, Başbakanın önerisi olmadan bir bakanın görevine son veremez. Görevden alma konusunda 1982 Anayasası, Cumhurbaşkanı aracılığıyla kullanılmak üzere Başbakana önemli bir yetki vermiştir. Başbakan kendisiyle uyumlu çalışmayan bakanların görevine son verebilecektir. Bu konuda Cumhurbaşkanlarının pek fazla bir rolünün olduğu söylenemez (Öztürk, 1990: 72).

11.3. Bakanlar Kuruluna Başkanlık Etme

1982 Anayasasına göre Cumhurbaşkanı gerekli gördüğü durumlarda Bakanlar Kuruluna başkanlık eder (m. 104/3). Bu kural daha önceki Anayasalarda da yer almaktadır. 1924 Anayasasının 32 ve 1961 Anayasasının 97. maddesinde bu durumu düzenlemiştir. Cumhurbaşkanının Bakanlar Kuruluna başkanlık etmesi genel kural olmayıp istisnai bir durum olduğu kabul edilmektedir. Cumhurbaşkanı gerek gördükçe Bakanlar Kuruluna başkanlık edecektir. Bakanlar Kurulunun gerçek başkanı başbakandır.

1961 Anayasasının ilgili maddesinin gerekçesinde, meclisle her türlü ilişkisi kesilen Cumhurbaşkanının törenli oturumlara başkanlık etmesi için bir sebebin kalmadığı, gerekli görürse bu oturumlara başkanlık edeceğini belirtmektedir (Öztürk, 1966: 2896).

Başka devletlerin anayasalarında da bu husus düzenlenmiştir. Örneğin; 1958 Fransız Anayasasına göre Devlet Başkanı her zaman Bakanlar Kuruluna başkanlık eder. 1975 İsveç anayasasında ise gerekli durumlarda başkanlık etmektedir (Gözler, 2001: 178).

Cumhurbaşkanının Bakanlar Kuruluna başkanlık etmesi devleti temsil niteliğinden kaynaklanmaktadır. Cumhurbaşkanı devletin temsilcisi olarak Bakanlar Kurulu toplantılarına katılabilir, Ancak, toplantılarda kabinenin gerçek başkanının Başbakan olduğunu unutmamalı ve siyasal tartışmalara katılmamalıdır. Cumhurbaşkanı, kabinenin istemediği bir şeyi zorla yaptırma yetkisine sahip değildir. Ancak bu onun kabine toplantılarında hiçbir etkisinin olmadığı anlamına gelmez. Kararların alınması sürecinde önemli rol oynayabilir. Ancak, bu rolün boyutu Bakanlar Kurulunu farklı davranmaya itecek boyutta olamaz. Bakanlar Kurulunun, Cumhurbaşkanının başkanlığında yaptığı toplantılarda alınan kararlardan dolayı sorumluluk Cumhurbaşkanına değil Bakanlar Kuruluna aittir. Sorumluluk Bakanlar Kuruluna ait olduğu için Cumhurbaşkanının Bakanlar Kuruluna başkanlık etmesi sembolik nitelikte bir yetkidir. Yani bu yetki, yürütme alanıyla doğrudan ilişkili olmayıp, Cumhurbaşkanının tek başına kullanacağı yetkilerindedir (Özbudun, 2005: 312-313).

Bakanlar Kurulunun Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanacağı durumlarda, Anayasanın 104. maddesi gereğince toplantının zamanını tespit etmek Cumhurbaşkanının takdirinde olan bir durumdur. Anayasanın 119, 120, 121 ve 122. maddelerinde ise Cumhurbaşkanının Bakanlar Kuruluna başkanlık etmesi zorunludur. Burada Cumhurbaşkanı herhangi bir takdir hakkı tanınmamıştır. Bu maddeler sıkıyönetim (seferberlik, savaş), olağanüstü hal (tabi afet ve ağır ekonomik bunalımlar, şiddet olaylarının yaygınlaşması ve kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması) ve bu

dönemlerde çıkarılacak olan Kanun Hükmünde Kararnamelere ilişkindir. Bakanlar Kurulu anayasanın bu maddeleri gereğince Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanmak zorundadır. Bu durum Anayasanın 113/1 maddesinde belirtilen Başbakanın Bakanlar Kurulunun başbakan olduğu yolundaki kuralın bir istisnası olduğunu gösterir (Öztürk, 1990: 73).

Olağanüstü dönemlerin uzun sürmesi durumunda ise, halkın desteğine sahip olmayan ya da parlamento çoğunluğu tarafından desteklenmeyen bir kişinin uzun süre Bakanlar Kuruluna başkanlık edeceği anlamına gelir. Dolayısıyla parlamenter sistemin önemli bir unsuru olan, Başbakanın yürütmeye hâkimiyeti ortadan kalkacak ve sembolik yetkilere sahip olan Cumhurbaşkanı onun yerine geçecektir. Bakanlar Kuruluna başkanlık etme durumunda Cumhurbaşkanıya tanınan yetkiler, 1982 Anayasasındaki düzenlemeler parlamenter sistemle uyum içinde değildir ve parlamento çoğunluklarına duyulan güvensizliğin bir göstergesidir (Öztürk, 1990: 72). Cumhurbaşkanının Bakanlar Kurulu toplantılarına katılmasının parlamenter sistemde bir anlamı yoktur (Kerse, 1973: 106). 1982 Anayasasının böyle bir düzenlemeyi gerekli görmesi, parlamento çoğunluğu yerine Cumhurbaşkanıya güvendiğinin bir ifadesidir (Öztürk, 1990:72).

11.4. Yabancı Devletlere Temsilci Gönderme Ve Yabancı Devlet Temsilcilerini Kabul Etme

Yabancı devletlere temsilci gönderme ülkenin dış politikasıyla diğer bir ifadeyle uluslar arası politikasıyla yakından ilgili olduğu için, yürütme organı tarafından ve devletin başını temsil eden Cumhurbaşkanıca yapılmaktadır. Ayrıca, dış ilişkilerin devlet başkanınca temsil edilmesi uluslar arası hukuka yerleşmiş bir ilkedir. Uluslar

arası hukukta devlet başkanları devletlerin milletlerarası kişiliklerinin bir temsilcisi olarak kabul edilmektedirler (Gözler, 2001: 219-220).

1982 Anayasasıyla Cumhurbaşkanına yabancı devletlere Türk Devletinin temsilcilerini göndermek ve yabancı devlet temsilcilerini kabul etmek yetkisi tanınmıştır. Ancak, bu yetki de diğer yürütme yetkilerinde olduğu gibi sembolik bir yetkidir. Yukarıda da belirtildiği gibi bu yetki Cumhurbaşkanının devletin başı olması sıfatıyla kullandığı bir yetkidir. Çeşitli anayasalar devlet başkanlarının yabancı devletlere elçi göndermek, yabancı devletlerin elçilerini kabul etmek görev ve yetkisini açıkça belirtmektedirler. Örneğin; 1949 Alman Anayasasına göre, Cumhurbaşkanı diplomatik temsilcileri kabul ve akredite eder (m.59/1). 1929 Avusturya Anayasasına göre de Cumhurbaşkanı yabancı diplomatik temsilcileri kabul ve akredite eder (m.65/1). 1958 Fransız Anayasasına göre, yabancı ülkelere gönderilen elçileri ve olağanüstü temsilcileri akredite etme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir (m.14) (Gözler, 2001: 221).

Simgesel olarak Cumhurbaşkanı tarafından yerine getirilen bu görev konusunda karar alma yetkisine sahip olan Bakanlar Kuruludur. Bundan dolayı Cumhurbaşkanı bu işlemi tek başına yapamaz. Bu yetkinin kullanılmasından doğacak sorumluluk Bakanlar Kuruluna aittir (Erdoğan, 1987: 113).

11.5. Milletlerarası Antlaşmaları Onaylamak Ve Yayımlamak

Antlaşma kavramı ile, genel olarak, hukukun bu alanda kendisine yetki verdiği kişiler arasında, uluslararası hukuka uygun bir şekilde hak ve yükümlülükler doğuran, bunları değiştiren veya sona erdiren yazılı irade uyuşması anlaşılmaktadır (Pazarcı, 2001: 103).

Antlaşmanın ilk koşulu, yukarıda belirtildiği gibi, antlaşmanın uluslararası hukukun kendilerine bu alanda yetki verdiği kişiler arasında yapılmasıdır. Uluslararası

hukukun antlaşma yapma yetkisi tanıdığı kişilerin başında devletler gelmektedir. Yine, bugün hiçbir kuşkuya yer bırakmayacak biçimde uluslararası örgütler de antlaşma yapma yetkisine sahiptir. Hukuksal statülerini düzenleyen antlaşma yada öteki hukuksal belgelerin yasaklamadığı konularda sürekli tarafsız devletler gibi yetkileri sınırlanmış devletlerin antlaşma yapabilecekleri kabul edilmektedir. Öte yandan, hukuksal statülerini düzenleyen antlaşmaları uygun gördüğü durumlarda koruma altındaki devletler ile federal devletlerde anayasaları izin verdiği durumlarda federe devletler de antlaşma yapabilmektedirler. İkinci koşul, antlaşma yapan uluslararası kişilerin irade uyuşmasının uluslararası hukuk kurallarına uygun olarak ve uluslararası hukuk çerçevesinde hukuksal sonuçlar doğurmak üzere yapılmış olmasıdır (Pazarcı, 2001: 103-104).

Osmanlı Devletinin kuruluşundan I.Meşrutiyete kadar, antlaşmaların yapılışına ilişkin bütün aşamalarda yetkiler ilke olarak Padişaha aitti. Ancak, uygulamada, antlaşmaların görüşülmesi ve metninin saptanmasında Padişahın görevlendirdiği kişiler yetkili kılınmakta, daha sonra, bu antlaşmalar Padişah onayı ile bağlayıcılık kazanmakta ve yürürlüğe girmektedir. I. Meşrutiyet döneminde, 1876 yılında kabul edilen Kanuni Esasinin 7. maddesinde, antlaşma yapma yetkisi bütün aşamalarıyla Padişaha ait olduğu bildirilmiştir (Kili ve Gözübüyük, 2000: 43). II.Meşrutiyet döneminde ise, antlaşma yapma yetkisi ilke olarak Padişaha ait olmakla birlikte, belirli bir takım antlaşmaların bağlayıcılık kazanabilmesi için Meclisi umumiye'nin onayı gerekiyordu. Meclisin onay vermesi gereken antlaşmalar şunlardı: 1- Barış antlaşmaları, 2- Ticaret antlaşmaları, 3- Ülke Kazanılmasına yada terkine ilişkin antlaşmalar, 4- Osmanlı uyruklarının temel ve kişisel haklarına ilişkin antlaşmalar, 5- Devlete mali yük getiren antlaşmalar (Kili ve Gözübüyük, 2000: 85).

Meclis hükümeti sistemini benimseyen 1921 Anayasasında antlaşma yapma yetkisi tamamen meclise verilmişti (m. 7). 1924 Anayasası da bu konuda 1921 Anayasası gibi tüm yetkileri meclisin takdirine bırakmıştır. 1961 Anayasası ise antlaşmalar yapma, onaylama ve yürürlüğe koyma konusunun da yasama ile birlikte yürütme organını da yetkili kılmış. Fakat yasama ve yürütme organları arasında paylaştırılan yetki sadece antlaşmaların onaylanması ile ilgilidir.

1982 anayasasının 90. maddesi ile 1961 anayasasının 65. maddesi gibi uluslararası antlaşmaların onaylanması ile ilgilidir.

“Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı devletlerle ve milletlerarası kuruluşlarla yapılacak antlaşmaların onaylanması, Türkiye Büyük Millet Meclisi onaylamayı bir kanunla uygun bulması gerekir”. Bu temel kural uluslararası antlaşmaların onaylanabilmesi için daha önceden Türkiye Büyük Millet Meclisi'nden bir yetki kanunu alma zorunluluğunu belirtmekte, bunun yapılmaması halinde uluslararası antlaşmanın onaylanmasının mümkün olmayacağı belirtilmektedir.

Her ne kadar 1982 Anayasasının 90. maddesinin ilk fıkrası onaylamadan önce meclis tarafından çıkarılacak bir uygun bulma yasasına dayanmasını ilke olarak kabul etse de aynı maddenin 2. ve 3. fıkralarında belirtilen istisnalar meclisin devre dışı bırakıldığını göstermektedir (Başlar, 2004: 5).

1961 ve 1982 anayasaları bu temel hükmü belirttikten sonra bazı istisnalar getirmiştir. Buna göre;

Ekonomik, ticari ve teknik ilişkileri düzenleyen ve süresi bir yılı aşmayan antlaşmalar, Devlet Maliyesi bakımından bir yük getirmemek, kişi hallerine ve Türklerin yabancı memleketlerdeki mülkiyet haklarına dokunmamak şartıyla, yayınlamayla yürürlüğe

konulabilir. Bu takdirde bu anlaşmalar, yayımından başlayarak iki ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisinin bilgisine sunulur.

Burada dikkati çeken husus, 1961 ve 1982 anayasalarının temel kurala istisna getirmiş olmaları ve bu istisnalarında yürürlüğe girişinin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nden önceden bir yasa alma zorunluluğunun bulunmamasıdır. Ayrıca dikkat çeken başka bir hususta, anlaşmada belirtilen istisnaların istisna sayılabilmeleri için belirtilmiş şartları taşımaları gerekliliği vurgulanmıştır.

1961 ve 1982 anayasalarında belirtilen kuralların istisnaları ilgili maddelerin 3. paragraflarında devam etmektedir;

Milletlerarası bir antlaşmaya dayanan uygulama antlaşmaları ile kanunun verdiği yetkiye dayanılarak yapılan ekonomik, ticari, teknik veya idari antlaşmaların Türkiye Büyük Millet Meclisince uygun bulunması zorunluluğu yoktur; ancak bu fıkra göre yapılan ekonomik, ticari veya özel kişilerin haklarını ilgilendiren antlaşmalar, yayımlanmadan yürürlüğe konulamaz.

Anayasaların üçüncü fıkrası istisnalara yenilerini eklemiş, ilgili fıkra göre, ekonomik, teknik ve idari antlaşmalar ile ticari, ekonomik ve özel kişilerin haklarını ilgilendirenler için yayınlanmakla yürürlüğe girer ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nden önceden uygun bulmasına ilişkin bir izin istenmez, ayrıca bu kapsama girmeyen diğer antlaşmaların yayınlanmasına gerek olmadığı gibi Türkiye Büyük Millet Meclisi'nden önceden bir uygun bulma yasasına da gerek yoktur.

1961 ve 1982 anayasaları istisna hükümlerini belirttikten sonra 4. paragrafta yine temel bir kural vermektedir. Buna göre “Türk kanunlarında değişiklik getiren her türlü antlaşmaların yapılmasında birinci hüküm uygulanır” demek suretiyle T.C. Anayasasına

herhangi bir değişiklik getiren bir uluslararası antlaşmanın onaylanması daha önce alınmış Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin uygun bulma kanununa bağlı olacağı belirtilmiştir.

Anayasanın 90. maddesinin beşinci fıkrasına göre ise “usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası antlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiasıyla Anayasa Mahkemesine başvurulamaz”. gerçekten, bir antlaşmanın yürürlüğe girmesinden sonra anayasaya aykırılığı dolayısıyla iptalinin istenmesi, ilgili devletin uluslar arası ilişkilerde prestijini düşürebilir. Devletin milletlerarası sorumluluğunu doğurmaması için, ilgili andlaşmanın yürürlüğe girmeden önce tahkik edilmesi gerekir (Arıkan, 2003: 83-94).

Anayasanın 90. maddesine 2004 yılında 5170 sayılı kanunla eklenen maddesine göre ise “Usulüne göre yürürlüğe konmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmalarda kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası antlaşma hükümleri esas alınır” diyerek yukarda da belirtildiği gibi bu andlaşmaların tahkikinin ne kadar önemli olacağını bir kez daha işaret etmiştir.

Antlaşmalar yasama ve yürütme organları tarafından birlikte onaylanır. Gerek başkanlık, gerekse parlamenter sistemde, andlaşmaların yasama ve yürütme organları tarafından ortaklaşa onaylanması kabul edilmiştir (Gözler, 2001: 222-223).

1982 anayasasının 104. maddesine göre (1961 anayasasının 97. maddesi) uluslararası antlaşmaların Cumhurbaşkanının onaylanması ve yayınlanmasıyla yürürlüğe gireceği belirtilmektedir. Bu kuralda dikkat edilmesi gereken nokta Cumhurbaşkanının yetkisi ile ilgili olmasıdır. Anayasa, uluslararası antlaşmalarla ilgili olarak; uygun bulma yasasının söz konusu olduğu durumlarda Cumhurbaşkanına iki

ayrı görev ve yetki vermiştir. Bunlar onaylama ve yayınlama yetkileridir. Cumhurbaşkanı diğer yasalarda olduğu gibi uygun bulma yasasını da Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri gönderebilir, aynen kabul edilen yasayı ise yayınlamak zorundadır (Sevim, 1992: 54).

1982 Anayasası da antlaşmaları onay makamının Cumhurbaşkanı olduğunu belirtmiş olmakla birlikte, 1961 Anayasası gibi hangi organ tarafından müzakere edileceğini göstermemiştir. Ancak bunun idari bir faaliyet olması nedeniyle yürütme organınca yapılacağı rahatlıkla söylenebilir (Erdoğan, 1987: 114). Uygulama böyle olmuş ve 1924 yılından beri milletlerarası antlaşmalar, yürütme organı tarafından imza ve müzakere edile gelmiştir (Özbudun, 1981: 210). Zaten parlamenter sistemde milletlerarası antlaşmaların, yürütme organının sorumlu kanadının dışında bir organ tarafından yerine getirilmesi, sistemin mantığına ve kurduğu dengelerin işleyişine aykırı olacağı kabul edilmektedir.

Milletlerarası antlaşmaların onaylanması, Cumhurbaşkanının Bakanlar Kuruluyla ortaklaşa kullandığı bir yetkidir. Çünkü milletlerarası antlaşmalar devleti bağlayıcı niteliktedirler. Antlaşmalar aleyhine anayasaya aykırılık iddiası ile dava açılmaz. Bundan dolayı, devlet adına antlaşma yapan kişilerin, bu antlaşmalardan doğan sorumlulukları üstlenmeleri gerekmektedir. Aksi takdirde yapılan antlaşmaların sorumluluğunun kimde olduğunun tespiti imkânsız olacaktır. Cumhurbaşkanınca onaylanan ve yayınlanarak yürürlüğe giren antlaşmaların uluslararası alanda devleti bağlayacağı açıktır. Devlet adına bu antlaşmaları yapanlar, bunların sorumluluklarını da üstlenmek durumundadırlar (Öztürk, 1990: 76).

11.6. Silahlı Kuvvetlerin Başkomutanlığını Temsil Etmek

Anayasanın 117. maddesinin birinci fıkrasına göre, "Başkomutanlık Türkiye Büyük Millet meclisinin manevi varlığından ayrılamaz ve Cumhurbaşkanı tarafından temsil olunur". Burada Cumhurbaşkanının, başkomutanlığı Türkiye Büyük Millet Meclisi adına temsil ettiği kabul edilmektedir.

Anayasanın ilgili maddesinde Cumhurbaşkanı için sembolik-seramonik bir görev söz konusudur. Bu görev, savaşı yürütecek olan silahlı kuvvetlerin komutanı Genel Kurmay Başkanınca fiilen yerine getirilir. Silahlı kuvvetlerin Başkomutanlığının bir kişi ile temsil edilmesi, Türk askeri geleneğinin bir ürünüdür. Eskiden, kağan, hakan, padişah gibi devletin başı olan kişilerce temsil olunan ya da bizzat yerine getirilen Başkomutanlık, Cumhuriyete geçişle birlikte (1924/40, 1961/110' uncu madde) temsili olmak üzere Cumhurbaşkanına verilmiştir.

11.7. Silahlı Kuvvetlerin Kullanılmasına Karar Vermek

Silahlı kuvvetlerin kullanılmasına izin vermek, Türkiye Büyük Millet Meclisine ait bir yetkidir. (m.92) Genel kural bu olmakla beraber, aynı maddenin ikinci fıkrasında getirilen bir istisna ile savaşa karar verme yetkisi Cumhurbaşkanına da tanınmıştır. Buna göre, meclisin tatilde veya ara verme döneminde bulunduğu bir sırada ülke ani bir silahlı saldırıya uğrar ve bu yüzden silahlı kuvvetlerin kullanılmasına derhal karar verme zarureti doğarsa, bu durumda Cumhurbaşkanı silahlı kuvvetlerin kullanılmasına karar vermeye yetkilidir. Maddenin gerekçesinde de belirtildiği gibi,

Ülkenin ani bir saldırıya uğraması karşısında silahlı kuvvetleri derhal harekete geçirebilmek için TBMM'nin derhal toplanıp karar almasının gecikmelere yol açacağı veya toplanmasına imkân olmayan hallerde telafisi mümkün olmayan durumlar yaratacağı düşünülerek

Cumhurbaşkanının silah kullanılmasına karar vermesinin kaçınılmaz olduğu kabul edilmiştir (Kuzu, 1988: 125).

Cumhurbaşkanının bu yetkisini tek başına kullanacağı pek tabii ki düşünülemez. Anayasada bu durum açıkça belirtilmiş olmamakla birlikte, sorumluluk gerektirecek böylesine bir kararı Cumhurbaşkanı ancak Bakanlar Kurulu ile birlikte alacaktır. Anayasanın 105. maddesindeki karşı imza kuralı burada da geçerlidir. Cumhurbaşkanı ancak meclisin toplanamadığı ve gecikmesinde sakınca bulunan hallerde Bakanlar Kurulu ile birlikte hareket ederek silahlı kuvvetlerin kullanılmasına karar verecektir. Bunun aksini düşünmek parlamenter sistemin mantığına aykırıdır (Erdoğan, 1987: 118)

11.8. Genelkurmay Başkanı Atamak

Genel Kurmay Başkanı Bakanlar Kurulunun teklifi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından atanır (m. 117). Genel Kurmay Başkanı görevlerinden dolayı Başbakanı karşı sorumludur (1960 öncesi milli savunma bakanlığına bağlı ve sorumlu idi) (Tanör, 2002: 400). Silahlı kuvvetlerin diğer kamu idareleri gibi bir bakanlığa bağlanmayıp Anayasa ile özerk bir statü verilmesi Türk devlet sistemini batı demokrasilerinden ayıran önemli noktalardan bir tanesidir (Erdoğan, 2003: 209).

Anayasadaki düzenlemeden açıkça anlaşılacağı gibi Genel Kurmay Başkanının atanması Bakanlar Kurulu kararnamesi ile ilgili bir işlemdir. Milli güvenliğin sağlanmasından ve silahlı kuvvetlerin savaşa hazırlanmasından Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne karşı Bakanlar Kurulu sorumludur. Zaten uygulamada da kimin Genel Kurmay Başkanı olacağına Bakanlar Kurulu karar vermektedir.

Cumhurbaşkanının bu konuda kendiliğinden hareket ederek istediği kişiyi Genel Kurmay Başkanı olarak ataması söz konusu değildir. Bakanlar Kurulunun aday olarak belirlediği kişiyle ilgili kararnameyi Cumhurbaşkanı imzalamak zorundadır. Cumhur-

başkanının bu kararnameyi imzalamaması parlamenter sistemle bağdaşmayacağı kabul edilmektedir.

11.9. Milli Güvenlik Kurulunu Toplantıya Çağırarak Ve Milli Güvenlik Kuruluna Başkanlık Etmek

İlk kez 1961 Anayasası ile oluşturulan Milli Güvenlik Kurulu günümüzde bütün modern devletlerde yer almaktadır³¹. 1961 Anayasasının 111. maddesine göre görevi, milli güvenlikle ilgili kararların alınmasında ve koordinasyonun sağlanmasında gerekli temel görüşleri Bakanlar Kuruluna tavsiye etmektir. Devletin merkez teşkilatına yardımcı bir uzman kuruluş olarak düşünülen bu kuruluş aslında yürütmenin takdir yetkisini sınırlayıcı niteliktedir. Kurul kararları bağlayıcı olmamakla birlikte siyasi açıdan yaptırım gücü oldukça fazladır (Tanör, 2002: 401). Bu kurulun Anayasal bir kurum olması ve yarı askeri bir yapı arz etmesi bu kurulu ‘direktifler’ veren siyasi bir organ statüsüne yükseltmiştir (Akgüner, 1983: 191). Ayrıca bu kurul Bakanlar Kurulu ile askeri bürokrasi arasında ortak karar alma organı olması münasebetiyle Bakanlar Kurulu ve askeri bürokrasi arasında bağlantı kuran bir köprü konumdadır (Parla, 1995: 76).

1961 Anayasasının ilgili maddesine göre bu kurul Başbakan, Genel Kurmay Başkanı, kanunun gösterdiği bakanlar ve kuvvet komutanlıklarından oluşurdu. 1961 anayasası bakanların katılımını kanuna bırakmıştı. Bu kurula ilgili maddeye göre Cumhurbaşkanı başkanlık eder; Cumhurbaşkanının bulunmadığı durumlarda ise Başbakan başkanlık edecektir.

³¹ 1961 Anayasasından önce Milli Güvenlik Kuruluna benzer bir kurul vardı. 5399 sayılı yasa kanunla “ Milli Savunma Yüksek Kurulu” kurulmuştu. Cumhurbaşkanı bu Kurulun tabii başkanı sayılmış ve Bakanlar Kurulunun seçeceği bakanlarla Genelkurmay başkanını bu kurulun üyesiydi. 129 sayılı yasa ile Milli Güvenlik Kurulu kanununun 10. maddesi 5399 sayılı Mili Savunma Yüksek Kurulu Kanununu yürürlükten kaldırıldığından bu iki organ arasında görev benzerliği olduğu anlaşılmaktadır. Fakat eski kurul Anayasada belirtilmediğinden bir Anayasa organı değildi (Kerse, 1973: 111-112).

1982 anayasasında ise bu kurula kimlerin katılacağını açıkça anayasa da belirtmiştir (mad. 118). Anayasada 2001 yılında 4709 sayılı yasa ile yapılan değişiklikle sivil üyeler, Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Başbakan yardımcıları, Adalet, İçişleri, Dışişleri, Milli Savunma Bakanları; asker üyeler ise Genel Kurmay Başkanı, kuvvet komutanları ve jandarma genel komutanıdır. Sivil üye sayısının artırılması sivil üyelerin askeri bürokrasi karşısında güç kazandığını bir göstergesi olarak kabul edilmektedir. Ayrıca ilgili maddenin üçüncü fıkrasını son hükmü değiştirilerek kurulun "alınmasını zorunlu gördüğü tedbirlere ait kararlar Bakanlar Kurulunca öncelikle dikkate alınır" ifadesi "Bakanlar Kurulunca değerlendirilir" denilerek askeri kanadın Bakanlar Kurulu üzerindeki etkisinin azaltıldığı savunulmaktadır³².

Milli Güvenlik Kurulu Cumhurbaşkanı kararı ile toplanır (mad. 104). Başbakanın bu konudaki yetkisi sadece teklif etmekle sınırlıdır. Toplantıya karar verecek olan Cumhurbaşkanının bizzat kendisidir. Bu nedenle Cumhurbaşkanı Milli Güvenlik Kurulunu tek başına toplantıya çağırabilecektir (Erdoğan, 1987: 120-121).

11.10. Olağanüstü Hal Ve Sıkıyönetim İlan Etmek Ve Kanun Hükmünde Kararname Çıkarmak

Olağanüstü hal, "fevkalade' bazı hadiselerin pozitif hukuk nizamında değişiklikler doğurması" olarak tarif edilebilir. Geniş anlamıyla bu kavram, "istisnai bir takım durumlarda devletin pozitif nizamının korunması maksadıyla, zaruri her türlü tedbirin alınması" anlamına gelmektedir (Daver, 1961: 6). Başka bir deyişle olağanüstü hal "hürriyetleri ortadan kaldırmayacak, fakat toplumun varlığını koruyacak bir rejim olarak anlaşılabilir" (Kuzu, 1985: 67).

³² Türkiye'de askeri ve sivil otorite arasındaki kurumsal ve pratik ilişkiler konusunda daha fazla bilgi için bkz. Özdemir, H, (1989), Rejim ve Asker, Afa Yayınları, İstanbul; Öztürk, M, O, (1993), Ordu ve Politika, Gündoğan Yayınları, Birinci Baskı, Ankara.

1982 Anayasasının temel özelliklerinden biri de krizleri ve istikrarsızlıkları dikkate almasıdır. Buna göre, anayasanın 119. maddesinde gösterilen olağanüstü şartların ortaya çıkmasıyla Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, yurdun tamamında veya bazı bölgelerinde süresi altı ayı geçmemek şartıyla olağanüstü hal ilan edebilecektir. Anayasanın 120. maddesinde ise şiddet olaylarının yaygınlaşması ve kamu düzeninin ciddi bir şekilde bozulması durumunda yine Bakanlar Kuruluna olağanüstü hal ilan etme yetkisi tanınmaktadır. 120. maddenin 119. maddeden farkı, Bakanlar Kurulunun olağanüstü hal ilan etmeden önce, Milli Güvenlik Kurulunun görüşünü almasıdır. Yine 122. madde gereğince, sıkıyönetim ilanını gerektiren durumlar ortaya çıktığında Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, Milli Güvenlik Kurulunun da görüşünü alarak ülkenin genelinde ya da bir kısmında süresi altı ayı geçmemek kaydıyla sıkıyönetim ilan edebilecektir.

Anayasanın sıkıyönetim ve olağanüstü hallerle ilgili düzenlemelerinin ortak yönü Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kuruluna, Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisinin tanınmış olmasıdır. 121 ve 122. maddelerdeki Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi, normal dönemlerde Kanun Hükmünde Kararname çıkarmayı düzenleyen 91. maddeden oldukça farklıdır. Bu iki maddeye göre Kanun Hükmünde Kararname çıkarabilmek için, Bakanlar Kurulu ile Cumhurbaşkanının ortaklaşa hareket etmesi gerekmektedir. Bu tür kararnameler yalnızca olağanüstü hal ve sıkıyönetim dönemlerinde çıkarılabilirler ve düzenleme alanları oldukça sınırlıdır. Olağanüstü dönemlerde çıkarılan Kanun Hükmündeki Kararnameler için bir yetki kanuna ihtiyaç yoktur.

Olağanüstü dönemlerde çıkarılan Kanun Hükmündeki Kararnamelere Cumhurbaşkanının doğrudan katılımı gerekmektedir. Cumhurbaşkanının aktif katılımı

ile oluşturulan bu kararnamelerde onun iradesi normal kararnamelerdeki gibi şekli bir onaydan ibaret değildir. Bu konuda aktif bir konumda olan Cumhurbaşkanının iradesi, bu işlemin tamamlayıcı asli bir unsurudur (Özbudun, 2005: 24). Bakanlar Kurulu böyle bir kararnameyi ancak Cumhurbaşkanının katılımı ile çıkarabilir. Kararnamelerin oluşabilmesi için her iki kanadında ortaklaşa hareket etmesi zorunludur.

Anayasanın 148/1 maddesine göre, "olağanüstü hallerde, sıkıyönetim ve savaş hallerinde çıkanları KHK' ların şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesinde dava açılmaz". Bu işlemlerin yargı denetiminden muaf tutulması, temel hak ve özgürlüklerin oldukça fazla kısıtlanmasına neden olabileceği savunulmaktadır.

Olağanüstü hal konusunda fazla bir uzlaşmanın olduğu söylenemez. Ancak bu rejimin hukuki ve kanuni bir rejim olduğu açıktır. Yani bu dönemlerde yöneticilere tanınan geniş yetkiler onlara her istediklerini yapma hakkını vermezler. Çünkü olağanüstü hal rejimleri geçici bir özelliğe sahiptirler (Kuzu, 1985: 69). Bu dönemlerde yönetimin eylem ve işlemleri bu dönemde siyasal ve yargısal açıdan denetlenmelidir. Tehlike sona erdiğinde tekrar normal döneme geçilmelidir. Tehlike ortadan kalktığı halde, normal döneme geçişin belirtileri görünmüyorsa, olağanüstü hal nitelik değiştirerek, baskı rejimine dönüşüyor demektir (Öztürk, 1990: 81).

Cumhurbaşkanına olağanüstü dönemlerde Bakanlar Kuruluyla birlikte Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisinin verilmesi parlamenter sistem açısından bir aykırılık olduğunu söyleyebiliriz. Çünkü yürütmenin sorumsuz kanadını oluşturan Cumhurbaşkanının bu yetkiye ortak olması parlamenter sistemin mantığına uymaz. Fakat bu yetkinin sadece olağanüstü ve sıkıyönetim gerektirecek durumlar için

öngörülmesi ayrıca Devletin birliğini ve başını temsil eden bir Cumhurbaşkanının bu konuda yetkiye sahip olmasını olağan karşılamak gerekmektedir (Öztürk, 1990: 82).

11.11. Kararnameleri İmzalamak

Kararnamelerin imzalanması 104. maddeyle Cumhurbaşkanına verilmiş hem bir yetki hem de bir görevdir. Türk hukukunda birbirinden farklı işlemlerin ortak adı olarak kullanılan kararnamelerin üç ayrı türü vardır. Bunlar; Bakanlar Kurulu kararnamesi, ortak kararname ve kaide kararnameleridir (Erdoğan, 1987: 124).

Bakanlar Kurulu kararnamesi, kolektif bir işlemdir ve bütün bakanlar tarafından imzalanır ve Cumhurbaşkanının imzasıyla işlem tamamlanmış olur. Ortak kararname, sadece bir bakanlığın işlemidir. İlgili bakan, Başbakan ve Cumhurbaşkanının imzasıyla tamamlanmış olur. Bu kararnamelere üçlü veya müşterek kararname de denir. Kaide kararnameleri ise, çeşitli kanunların verdiği yetkiye dayanılarak Bakanlar Kurulunca yapılan düzenleyici işlemlerin adıdır. Bu kararnameler de bütün Bakanlar, Başbakan ve Cumhurbaşkanınca imzalanır (Erdoğan, 1987: 124-125). Bu tür kararnameleri olağanüstü hallerde çıkartılan Kanun hükmündeki Kararnamelerle karıştırılmamalıdır. Bu tür kararnameleri meclisin onayına sunmaya gerek yoktur. Oysa Kanun Hükmündeki Kararnameler mutlaka meclisin onayına sunulurlar. Bu türden bir kararname ile yürürlükteki bir kanunu yürürlükten kaldırmak imkânsızdır. Bu nedenle söz konusu kararnameler kurallar hiyerarşisinde KHK' dan sonra gelirler (Öztürk, 1990: 83).

Kararnamelerin hepsinin Cumhurbaşkanı tarafından onaylanması gerekir. Kararnamelerin onaylanması Cumhurbaşkanı açısından bir görev şeklinde ortaya çıkmaktadır. Kararnamelerde işlem ya tamamen Cumhurbaşkanının dışında Bakanlar Kurulunca ya da herhangi bir bakanlıkça yapılır. Cumhurbaşkanının kararnameleri

onaylaması simgesel bir onay niteliğindedir. Bu genel kuralın istisnası yukarıda değindiğimiz olağanüstü dönemlerde çıkarılan Kanun Hükmünde Kararnamelerdir. Bu tür kararnamelerde Cumhurbaşkanının Bakanlar Kurulu ile tam bir yetki ortaklığı vardır (Öztürk, 1990: 84).

Anayasanın 107. maddesine göre Cumhurbaşkanının çıkarmaya yetkili olduğu bir başka kararname türü de "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi"dir. Bu yetki Cumhurbaşkanının tamamen bağımsız bir işlemi olduğu için, 104. maddede sözü edilen kararnameleri imzalama yetkisinin dışındadır. 107. madde Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği'nin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları ile personel atama işlemlerini düzenlemektedir. Bu işlemler Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir. Bu kararname anayasa ve idare hukukumuzda şimdiye kadar bulunmayan bir düzenleyici işlem yaratmaktadır (Soysal, 1987: 326).

Cumhurbaşkanının önüne gelen tüm kararnameleri imzalamak zorunda olup olmadığı tartışmalıdır. Parlamenter bir sistemde Cumhurbaşkanı hükümetin genel politikasına katılamayacağından, kararnameler de bir hükümet işlemi olduğuna göre imzalamaması, hükümet işlemlerine müdahale anlamına gelir. Çünkü yürütmenin sorumsuz kanadını temsil eden Cumhurbaşkanının bu tür kararnameleri imzalaması daha uygun olur. Çünkü parlamenter sistemde bunun hesabını verecek olan yürütmenin sorumlu kanadını oluşturan hükümettir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanının hükümetin işlemleri olan kararnameleri siyasal yerindelik açısından denetlemesi ve reddetmesi parlamenter sisteme uygun düşmez (Gözübüyük, 2003: 235). Fakat bu Cumhurbaşkanının önüne gelen her kararnameyi imzalayacağı anlamına gelmez. Cumhurbaşkanı kanun ve Anayasaya aykırı gördüğü kararnameleri imzalamayarak onları "tekemmül" ettirmeme imkanına sahiptir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı her

kararnameyi imzalamayabilir. Fakat Cumhurbaşkanı bu tür kararnameyi imzalamadığı takdirde yasama organının güvenine mazhar olmuş bulunan hükümet ile ters düşebilir (Günday, 2003: 358).

Bunun bir örneğini Türkiye 2000 yılında basında “memurlar kararnamesi” olarak bilinen Cumhuriyetin temel niteliklerine karşı suç işleyen memurların idari kararla meslekten çıkarılmasını öngören bir Kanun Hükmünde Kararnameyi kabul etmiş ve imzalanıp yayımlanması için Cumhurbaşkanına göndermiştir. Cumhurbaşkanı bu Kanun Hükmünde Kararnameyi Bakanlar Kuruluna geri göndermiştir³³.

Cumhurbaşkanına göre KHK kapsamındaki konular hukuk devleti ilkesi gereği ancak yasayla düzenlenebilir. Geri gönderme gerekçesine göre;

Disiplin suç ve cezaları anayasanın ‘suç ve cezalara ilişkin esaslar’ başlıklı 38. maddesi kapsamındadır. Bu madde anayasanın 2. kısmının ‘kişinin hakları ve ödevleri’ başlıklı ikinci bölümünde yer alması nedeniyle 91. maddedeki “yasak alan” kapsamına girdiğinden disiplin suç ve cezalarının KHK’lerle düzenlenmesi olanaksızdı³⁴.

Bakanlar Kurulu 10 Ağustos 2000 Tarihli toplantısında Kanun Hükmünde Kararnamelerin aynen Cumhurbaşkanına iade edilmesine karar vermiştir³⁵.

Dönemin Başbakanı Bülent Ecevit. Cumhurbaşkanı anayasada olmayan bir yetkiyi kullandığını söyleyerek basına şu açıklamayı yapmıştır.

Sayın Cumhurbaşkanı, laik demokratik Cumhuriyeti ve ülke bütünlüğünü koruyucu yaptırımları etkili kılmak için hazırlanan kanun hükmünde kararnameyi geri yollamıştır. Anayasanın 6. maddesine göre “hiçbir kimse ve organ kaynağını Anayasadan almayan bir devlet

³³ Milliyet, 9 Ağustos 2000.

³⁴ Milliyet, 9 Ağustos 2000 (Ayrıntılı Bilgi İçin Bkz; www.anayasa.gen.tr/imza.htm).

³⁵ Milliyet, 11 Ağustos 2000.

yetkisini kullanamaz". Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini düzenleyen Anayasanın 104. maddesinde kanunları geri gönderme yetkisi tanınmasına rağmen, kanun hükmünde kararnameler için bu yönde bir yetki verilmemiştir. Buna rağmen Sayın Cumhurbaşkanının kanun hükmünde kararnameyi iade ederek yasalarla ilgili süreci başlattığı anlaşılmaktadır. Bu durumda Sayın Cumhurbaşkanı'nın ikinci kez ve değiştirilmeden kendisine gönderilen bir kanun hükmünde kararnameyi imzalaması anayasal bir zorunluluktur. Ancak kanun hükmünde kararnameyi imzaladıktan sonra Anayasaya şekil ve esas bakımından aykırı olduğu gerekçesiyle Anayasa Mahkemesinde iptal davası açabilir. Anayasa ile Cumhurbaşkanına verilen görevler arasında yargı denetimine gitme yetkisinin bulunması Cumhurbaşkanlığı makamının yargı yetkisini kullanmasını önlemek içindir... Bu anlayışla Bakanlar kurulumuz, kanun hükmünde kararnamenin, daha önce gönderildiği şekilde yeniden Sayın Cumhurbaşkanımıza sunulmasını kararlaştırmıştır³⁶.

Kararname tekrar Cumhurbaşkanı'na geri gönderilmiştir.

Cumhurbaşkanı A. Necdet Sezer kendisine ikinci kez gönderilen KHK'yı imzalamayacağını 21 Ağustos 200 tarihinde açıklamıştır³⁷. Cumhurbaşkanın ikinci ret gerekçesinde ise şunları dile getirmiştir.

KHK'lar yönünden Cumhurbaşkanına verilen görev ve yetki yalnızca yayımlamaktan ibaret değildir. Anayasa koyucu eğer kararnameleri yasalar gibi düşünseydi, kuşkusuz bunları da kanunları

³⁶ Başbakan Bülent Ecevit'in 10 Ağustos 2000 Tarihli Basın Açıklaması, Milliyet, 11 Ağustos 2000.

³⁷ Milliyet, 22 Ağustos 2000.

yayımlamak kuralı içine alırdı....Nitekim, KHK'lar Anayasanın 104. maddesinin b bendinde Cumhurbaşkanının yürütme alına ilişkin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır. Anılan bendin 11. alt bendinde 'sıkıyönetim ve olağanüstü hal ilan etmek ve KHK çıkarmak, 12. alt bendinde de 'kararnameleri imzalamak' görev ve yetkisi verilmiştir. Öncelikle belirtmek gerekir ki "kararnameleri imzalamak" düzenlemesiyle öngörülen yalnızca bir görev değil, aynı zamanda yetkidir. Anayasanın 8. maddesinde yürütme yetkisi ve görevinin Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından Anayasa ve yasalara uygun olarak kullanılacağı ve yerine getirileceği belirtilmiştir. Bu hükümden anlaşılacağı gibi "yetkisi ve görevi" Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulunca birlikte kullanılacaktır. Yürütmenin iki başından birinin görevli, diğerini yetkili görmek imkansızdır³⁸.

KHK'nın Cumhurbaşkanınca tekrar reddedilmesinden sonra Başbakan Bülent Ecevit söz konusu kararnamenin kanunla düzenleneceğini açıklamıştır³⁹.

Anayasanın 104. maddesinde Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri içinde sayılan "kararnameleri imzalamak" hükmü çok muğlak bir ifadeyi barındırdığının belirtmeliyiz.

Bu konuda bilim adamları farklı farklı yorumlar dile getirmişlerdir. Örneğin, Prof. Dr. Bakır Çağlar'a göre, Cumhurbaşkanı Kanun Hükmünde Kararnameleri imzalamak zorunda değildir. Çağlar, " Sezer bunu hiç tartışma konusu yapmadan çöpe bile atabilir" demektedir. Prof. Dr. İbrahim Kaboğlu da Cumhurbaşkanının kanun hükmünde kararnameleri imzalamak zorunda olmadığını düşünmekte; "104. maddeye göre, Sezer KHK'yı elinde tutabilir yada geri gönderebilir" diye beyanat vermektedir

³⁸ Milliyet, 22 Ağustos 2000 (Ayrıntılı Bilgi İçin Bkz; www.anayasa.gen.tr/imza.htm).

³⁹ Milliyet, 23 Ağustos 2000 (Ayrıntılı Bilgi İçin Bkz; www.anayasa.gen.tr/imza.htm).

(Gözler, 2000: 31-42). Buna karşılık Ord. Prof. Dr. Sulhi Dönmezer'e göre ise Cumhurbaşkanı,

Kararnameyi imzalamak zorunda. Bundan sonra isterse kararnamenin aleyhine Anayasa mahkemesine gidebilir. Başbakanın yaptığı açıklama doğrudur. Sayın Cumhurbaşkanı, takdir yetkisini kullanmış. Bence baştan itibaren kararnameyi imzalamalıydı. Kararnameyi imzalamayı Anayasaya aykırı telakki ettiği takdirde ise; Anayasa Mahkemesi'ne başvurması daha yerinde olurdu. Anayasanın Cumhurbaşkanı'na verdiği yetki bu şekildedir. Ben o kanaattayım⁴⁰.

Prof. Dr. Orhan Aldıkaçtı da 104'üncü maddede yer alan "kararnameyi imzalamak" ifadesini Cumhurbaşkanı'nın kararnameleri imzalamak zorundadır şeklinde yorumlamıştır⁴¹.

Gözübüyük (2003: 235)'e göre ise;

.....Cumhurbaşkanı, meclise karşı sorumlu olan Bakanlar Kurulunun tüm kararnamelerini imzalamak zorunda değildir. Cumhurbaşkanı'nın, kararnameleri siyasal yerindelik açısından denetlemesi ve reddetmesi, ne Anayasamıza ne de parlamenter sisteme uygun düşer. Buna karşılık, kararnamelerin Anayasa ve yasalara uygunluğunu denetleme, uygun olmayanları imzalamama Cumhurbaşkanı'nın anayasal görevidir. Hükümetin meclise karşı siyasal sorumluluğunun bulunması, sorumsuz olan Cumhurbaşkanı'nın, hukuka aykırı kararnameleri imzalama zorunluluğu getirmez.

⁴⁰ Milliyet, 11 Ağustos 2000.

⁴¹ Milliyet, 10 Ağustos 2000.

Cumhurbaşkanının hukuka aykırı olması münasebetiyle kararnameleri imzalamayı reddedebileceği Anayasa mahkemesince de uygun görülmüştür.

Mahkemenin 27 Nisan 1993 tarih E. 1992/37 ve K. 1993/18 Sayılı kararına göre;

.....kuşkusuz Anayasada, tarafsızlığını sağlama konusunda özen gösterilen Cumhurbaşkanı, siyasal yaşamda bir denge ve kararlılık ögesi olarak düşünülmüş; çoğunluk partisinin bir yürütme aracı, hiçbir yetki sahibi olmayan “simgesel” bir Devlet Başkanı durumuna sokulması amaçlanmamıştır. Bu nedenle, hukuka aykırı bir işlem söz konusu olduğunda Cumhurbaşkanı'nın tutumu farklı olabilecektir. Çünkü Cumhurbaşkanının sorumsuzluğu, onun hukuka aykırı kararnameleri imzalamak zorunda olduğu biçimde yorumlanamaz. Böyle bir anlayış, her şeyden önce Cumhurbaşkanının Anayasanın 103. maddesinde öngörülen andına aykırı düşer. Bunun gibi, “Anayasa hükümleri yasama, yürütme ve yargı organlarının ve idare makamlarını ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır” denilen Anayasanın 11. maddesi Cumhurbaşkanı'nı da bağlar...Cumhurbaşkanının mahkeme kararına aykırı düşecek bir Bakanlar Kurulu kararnamesini imzalamak zorunda olması Anayasaya bağlı kalmak, Anayasayı uygulamak ve savunmak görevleriyle bağdaşmaz. Hatta Cumhurbaşkanı, bunları imzalamamakla yükümlüdür.

Yine Anayasa Mahkemesi Dr. Ahmet Kerse "Türkiye'de 1961 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı" adlı doktora tezinde (Türkiye'de 1961 Anayasasına Göre

Cumhurbaşkanı İstanbul-1973 Sayfa: 140-147), Prof. Dr. Orhan Aldıkaçtı'nın görüşlerinden yararlanarak aşağıdaki görüşlere yer vermiştir.

...Cumhurbaşkanı, önüne gelen kararnameleri mutlaka imzalamakla yükümlü bir kişi değildir. Aksine, Hükümetin, Cumhurbaşkanının imzalamasını istediği bir kararnamenin isabetine inandırması gerekir. Aksi takdirde Cumhurbaşkanı, Anayasaya göre içtiği anda sadık kalarak, isabetine inanmadığı ve partizanca bir zihniyetin eseri olan kararnameleri imzalamayabilir. Kanaatimizce, Cumhurbaşkanının, bu şekilde kararnameleri imzalamayışı, parlamenter rejime aykırı hareket anlamına da gelmez. Çünkü, idareye istikrar, memurlara teminat sağlamakla ve hükümetleri kanun içinde tutmakla Anayasa düzeni korunmuş olur. Cumhurbaşkanı, kararnamelere müdahalesi ile bazı haksız idari tasarrufların önüne geçmiş olur. Böylece, önemli devlet hizmetlerinde görev yapacakların iyi seçilmesi imkânı sağlanmış olduğu gibi, iktidarda bulunan hükümetlerin, siyasal ve kişisel tercihlerle yapacağı zararlı tasarruflar da engellenmiş olur. Cumhurbaşkanının, kararnameleri onaylamasının önemi, bilhassa yüksek dereceli memurların tayininde kendini belli etmektedir. Çünkü, Cumhurbaşkanının onaylamada göstereceği titizlik, partizan idareyi kısıtlayacak ve hizmetin ehil ellere verilmesini sağlayacaktır⁴².

Fakat aynı kararda şu cümlelerde belirtilmektedir.

⁴² Anayasa Mahkemesi, 27 Nisan 1993 Tarih ve E. 1992/37, K. 1993/18 Sayılı Karar, Anayasa mahkemesi kararları, (<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1993/K1993-18.htm>).

Ancak, belirtmek yerinde olur ki, parlamenter sistemin geçirdiği değişiklikler sonucunda bu gün artık gerçek güç kaynağı seçimle oluşan parlamento olup, onun içindeki çoğunluğa dayalı hükümet ön plana geçmiştir. Bugünün parlamenter sisteminde yürütme sorumluluğu hükümettedir. Bunun sonucu olarak da günümüzde Devlet Başkanı'nın bir kararının Başbakan ve ilgili Bakan tarafından imzalanmasından çok, aslında Başbakan ve ilgili Bakanlar tarafından alınan bir kararın Devlet Başkanı'nca imzalanarak biçimsel olarak tamamlanması söz konusudur. Bu nedenle de sorumluluğunu hükümetin taşıdığı kararnameler hakkında Cumhurbaşkanı'nın uyarı ve tavsiyede bulunmaktan öte direnmesi, sistemin özelliğine ters düşer⁴³.

Gözler (2001; 267)'e göre Cumhurbaşkanı bu tür kararnameleri imzalamak zorundadır. Bunun üç nedeni vardır. İlki, Devlet Başkanı sorumsuzdur. İkincisi, Devlet Başkanı demokratik meşruluktan yoksundur. Üçüncüsü ise, Devlet Başkanının imza yetkisi bir teşvik etme yetkisinden ibarettir.

Yukarda anlatılanlar ışığında bu konunun tartışmalı bir konu olduğu anlaşılmaktadır. Cumhurbaşkanı hukuka aykırı olduğunu düşündüğü kararnameleri imzalamaktan kaçınmamalı bu tür kararnamelerin iptalini yargı organlarına bırakmalıdır. Çünkü, Cumhurbaşkanı'nın kararnameleri red yetkisi mutlak değildir. Özellikle siyasal gerekçelerle bir kararnameyi reddetmesi görevinin dışına çıktığı anlamına gelir. Kararname çıkarmak tamamen Bakanlar Kurulunun faaliyet alanına girer. Hukuka uygun kararnameleri imzalamaması Cumhurbaşkanı'nın tarafsızlığına

⁴³ Anayasa Mahkemesi, 27 Nisan 1993 Tarih ve E. 1992/37, K. 1993/18 Sayılı Karar, Anayasa mahkemesi kararları, (<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1993/K1993-18.htm>).

gölge düşürür. Bu tür kararnamelerden dolayı hesap verecek olan hükümettir (Öztürk, 1990: 85).

11.12. Bazı Kişilerin Cezalarını Hafifletmek Veya Kaldırmak

Türk hukukunda af, “genel af” ve “özel af” olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. “Genel af”, hem *cezayı*, hem de suçu ortadan kaldırmakta iken “Özel af ” ise suçu değil, sadece *cezayı* ortadan kaldırmaktadır. Yani genel af, sadece mahkûmiyetin bütün cezaî sonuçlarını değil, aynı zamanda fiilin suç olma niteliğini yok ederken; özel af, fiilin suçluluk niteliğini değil, fakat hükmedilmiş olan *cezayı* ortadan kaldırır, azaltır veya başka bir cezaya çevirir (Gözler, 2001: 298).

Anayasanın 104. maddesinde Cumhurbaşkanına, sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebi ile belirli kişilerin cezalarını hafifletme veya kaldırma yetkisi tanınmıştır⁴⁴. Devlet başkanının özel af niteliğinde olan bu yetkisi, 1876 Anayasasından beri Türk Anayasa geleneğinde yer almaktadır. Ayrıca Cumhurbaşkanının bu yetkisi “cezalarını hafifletme veya kaldırma” niteliğinde olduğu için Anayasanın 87. maddesinde Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne tanınan genel af yetkisine girmediği açıkça ortadadır (Sözür, 2001: 238).

Anayasada af sebeplerinin tespitinde kullanılan ‘hastalık’, ‘sakatlık’ ve ‘kocama’ kavramlarının oldukça kaygan ve esnek olması bu konuda Cumhurbaşkanının takdir yetkisinin olduğunu göstermektedir. Bu nedenle af hallerinin tespitinde Cumhurbaşkanı oldukça geniş bir takdir yetkisine sahiptir. Cumhurbaşkanını af yetkisini kullanmaya zorlayan bir hüküm yoktur. Yani, Cumhurbaşkanı bu üç halin varlığında da af yetkisini

⁴⁴ Örneğin; Hükümlü Mehmet Demir’in Cezasını kaldırılmasına Dair Karar, Karar No: 2000/20, Resmi Gazete, 16.16.2000, Sayı.24081; Hükümlü Aşır Ali Kök’ün Cezasını kaldırılmasına Dair Karar, Karar No: 2000/30, Resmi Gazete, 21.07.2000, Sayı.24116; (İşaret eden Gözler, 2000: 207).

kullanmayabilir. Fakat bu yetkiyi tek başına kullanıp kullanamayacağı tartışmalıdır (Öztürk, 1990: 86).

1982 Anayasasının, 104'üncü maddesinde, “belirli kişilerin cezalarını hafifletmek veya kaldırmak” yetkisi dahil, Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini tek tek saymış ve 105'inci maddesinde ise, bu yetkilerin kullanılması şartını belirtmiştir. Anayasamızın 105'inci maddesinin 1'inci fıkrasına göre,

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.

Görüldüğü gibi, Anayasanın ilgili maddesi kural olarak Cumhurbaşkanının işlemlerinin Başbakan ve ilgili bakan tarafından imzalanması öngörmektedir. Yine anayasa bu şekilde Başbakan ve ilgili bakan tarafından imzalanan işlemlerden Başbakan ve ilgili bakanın sorumlu olduğunu belirtmektedir. Bu husus sorumsuz olan Cumhurbaşkanının işlemlerinin sorumlu olan Başbakan veya bakanlar tarafından imzalanmasını öngören parlâmenter sistem ile uyuşum içinde olduğu kabul edilmektedir.

1982 Anayasasının 105'inci maddesinde hükme bağlanan bir husus da, Cumhurbaşkanının “tek başına yapabileceği” birtakım işlemlerin karşı-imza kuralından muaf tutulduğudur. Yani Anayasaya göre, Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği birtakım işlemler vardır ve bu işlemlerin Başbakan ve ilgili bakan tarafından imzalanmalarına gerek yoktur. Bu husus da esas itibarıyla parlâmenter sistemin temel ilkeleriyle uyuşum içindedir. Zira parlâmenter sistemlerde devlet başkanlarının bazı

işlemleri, (Almanya, Fransa, Yunanistan gibi demokratik ülkelerde de) karşı-imza kuralından ayırık tutulmaktadır. Fakat bu ülkelerin, Anayasalarında karşı-imza kuralından istisna tutulan işlemler tek tek sayılmıştır (Gözler, 2001: 324-325).

Bazı devletlerin anayasaları da Cumhurbaşkanına bu yetkiyi öngörmüştür. Örneğin; 1958 Fransız Anayasasında af yetkisi karşı imza kuralına bağlanmıştır (m. 17,19). İngiltere'de de hükümdar af yetkisini İçişleri Bakanının tavsiyesi üzerine kullanmaktadır (Erdoğan, 1987: 130). Fakat Amerika Birleşik Devletleri ve Finlandiya'da Cumhurbaşkanı af yetkisini tek başına kullanabilmektedir. Finlandiya Anayasası (m.105/1), Cumhurbaşkanının af yetkisini kullanmadan önce Yüksek Mahkemenin bu konuda görüşünü almasını da öngörmektedir (Gözler, 2001: 326).

11.13. Devlet Denetleme Kurulunun Başkan Ve Üyelerini Atamak Ve Bu Kurula İnceleme Yaptırmak

Cumhurbaşkanına klasik parlamenter sisteminden farklı olarak verilen diğer bir yetki de Cumhurbaşkanına bağlı bir Devlet Denetleme Kurulunun oluşturulmasıdır (Soysal, 1987: 326). Anayasanın 108'inci maddesinde kendisine yer bulan bu kurul, amacı ve işleyişi Anayasada aynen şöyle belirtilmektedir.

İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanının isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında,

kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar.

Silahlı Kuvvetler ve yargı organları, Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı dışındadır.

Devlet Denetleme Kurulunun üyeleri ve üyeleri içinden Başkanı, kanunda belirlenen nitelikteki kişiler arasından, Cumhurbaşkanınca atanır.

Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, kanunla düzenlenir.

Devletin kendi birimlerinde çeşitli yasalara göre denetleme ve teftiş kurullarını bulunmasına rağmen bu kurulun kurulmasını ilginçtir. Bu kurulun kurulmasında Milli Güvenlik Kurulunun gerekçesinde, diğer denetim organlarının denetiminde siyasal ve hiyerarşik baskılar nedeniyle geçmiş dönemlerde çok fazla etkin olmadıkları belirtilerek aynen şöyle denilmektedir.

Milletimizin tarihi ve sosyal yapısı kuvvetli bir merkezi bir yönetimi zorunlu kılmaktadır. Merkezi idarenin en önemli fonksiyonu olan denetim görevini gerektiği gibi yerine getirebilmesi için, siyasi çekişmelerin dışında kalacak, tarafsız ve etkin bir şekilde görev yapacak, Devlet Başkanlığına bağlı bir denetim organının kurulması zorunlu görülmektedir (Soysal, 1987: 327).

Gerekçeye bakıldığında o günün şartlarında başka kuruluşlara bağlı denetim organları siyasi baskıların altında gerçekçi bir inceleme yapamadığı ortaya çıkmaktadır. Cumhurbaşkanı bu kurul sayesinde, idareyi, siyasal ve sivil toplumu denetleme yetkisi kazanmıştır (Parla, 1995: 79).

Cumhurbaşkanlığına bağlı olan bu kurul dokuz üyeden, Başkan ve üyeleri devlet hizmetinde yirmi yıl başarı ile görev yapmış kişiler arasından Cumhurbaşkanınca seçilmekte ve bu üyelerin üçte biri iki yıl da bir değişerek yenilenmektedir (Soysal, 1987: 328).

Kurulun başkan ve üyelerinin atanmasında Cumhurbaşkanının karşı imzaya gereksinimi yoktur. Bu onun tek başına kullanabileceği yetkileri arasındadır. 108. maddenin gerekçesinde de belirtildiği gibi önemli bir denetim görevi verilmiş olan bu kurulun, faaliyetlerini merkezi idarenin dışında ve ondan bağımsız olarak yerine getirmesine özen gösterilmiştir. Merkezi idareden bağımsız hareket etmesinin sağlanması amacıyla üyeleri Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. 108. maddenin son fıkrası gereğince kurulun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, kanunla düzenlenir. Bu kurul cumhurbaşkanının emri üzerine harekete geçebilmektedir. Bu kurulun denetimi altındaki tüm kuruluşlar kurulun istediği belgeleri vermek zorundadırlar (Öztürk, 1990: 87-88).

Devlet Denetleme Kurulu görev alanına giren konularda kendiliğinden inceleme, araştırma ve denetleme yapmaya yetkili değildir. Cumhurbaşkanının emriyle görev yapar. Kural, Cumhurbaşkanı tarafından verilen araştırma görevini oluşturduğu özel komisyonlarca yürütür.

Kurul, Cumhurbaşkanının çağrısı üzerine toplanır ve toplantıya katılanların çoğunluğu ile karar alınır. Oyların eşit çıkması halinde sonucu başkanın oyu sonucu belirler. Devlet Denetleme Kurulu, araştırma yaparken, gerekli gördüğü her türlü bilgi ve belgeyi ilgili kuruluştan isteme hakkına sahiptir. Görevli komisyon veya üye, araştırma sonucunu bir raporla kurula sunar. Rapor kurulda görüşüldükten sonra

Cumhurbaşkanına sunulur. Cumhurbaşkanı da raporu onaylayarak gereği yapılmak üzere başbakanlığa ve ilgili kuruluşlara gönderir (Öztürk, 1990: 88).

Cumhurbaşkanı tarafından gönderilen bu kurulun raporlarının ilgili kuruluşu ve Başbakanlığı bağlayıp bağlamadığı açık değildir. Bu konuda herhangi bir yaptırım da öngörülmemiştir. Bu kurulunun hazırladığı raporları “icrai” yani bağlayıcı bir niteliği yoktur. Fakat kamu kurum ve kuruluşları, bu raporları ‘ihbar’ kabul edip, gerekli soruşturmayı başlatabilir ve buna göre bir karar alabilirler (Gözler, 2004: 291).

Cumhurbaşkanı tarafından görevlendirilen kurulun ve kurulun hazırladığı raporların ilgili kuruluşlarca dikkate alınmayacağını söylemek oldukça zordur, ilgili kuruluş raporun içeriğini benimsemezse bile Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmış bir raporu kolayca rafa koyamaz. Ancak, raporun içeriğini benimsemediği için gereğini yerine getirmeyen kuruluşa karşı zorlama söz konusu değildir. Hele bu raporların Başbakanlık için bağlayıcı oldukları hiçbir şekilde iddia edilemez. Böyle bir iddia Başbakanı, Cumhurbaşkanının emirlerini yerine getiren bir durumuna düşürür ki, bu durum parlamenter sistem ve demokrasi açısından içinden çıkılmaz sonuçlar doğurur (Öztürk, 1990: 88).

Silahlı Kuvvetlerde ve yargı organlarında denetleme yapmak bu kurulun görev alanı dışındadır. Görev alanı çok geniş tutulan bu kurulun silahlı kuvvetleri denetim dışında tutması ilginçtir. Bunun nedenini Anayasaya son şeklini veren kurul da aramak sanırım yanlış bir düşünce olmayacaktır. Diğer kamu kurum ve kuruluşları için öngörülen ek denetim ihtiyacının silahlı kuvvetler için gerekli görülmemesi, veya görülememesi ya Silahlı Kuvvetlerin yeterince denetlendiği ya da denetime Cumhurbaşkanının gücünün yetmediği anlamına gelmektedir. Yok eğer Silahlı Kuvvetlerin rejimin en önemli organı olduğu düşüncesinden hareket ediliyorsa, asıl

denetim silahlı kuvvetler için gereklidir. Silahlı Kuvvetler de diğerk devlet kuruluşları gibi hükümete bağılıdırlar. Silahlı Kuvvetlerin devletin bütün kuruluşlarında İnceleme ve araştırma yapabilen bu kurulun görev alanı dışında tutulması, oluşturulan Anayasal sistem içinde ona ayrı bir güç kazandırıldığı izlenimi vermektedir. Silahlı Kuvvetlerin de, tüm diğerk kamu kurum ve kuruluşları gibi Devlet Denetleme Kurulunca denetlenmesi ona tanınan ayrıcalığı ortadan kaldıracaktır (Erdoğan, 1987: 173).

1982 Anayasasıyla oluşturulan Devlet Denetleme Kurulu, bazı Avrupa ve İskandinav ülkelerinde görülen ombudsman'a benzetilmektedir. Ancak oralarda ombudsman parlamento adına çalışan ve halkın yakınmalarına bir çare bulmaya çalıştığı halde, Türkiye'de Devlet Denetleme Kurulu Cumhurbaşkanına bağılıdır ve onun emri olmadan harekete geçemez. Dolayısıyla Avrupa ülkelerindeki ombudsman ile Devlet Denetleme Kurulunun önemli farklılıkları vardır (Soysal, 1987: 328).

11.14. Yüksek Öğretim Kurulu Üyelerini Ve Rektörleri Seçmek

Yüksek öğretim Kurumu 1980 ihtilalinin sonucunda oluşturulmuş ve ilk defa 1982 Anayasasında düzenlenmiştir. Anayasaya göre kamu tüzel kişiliğe sahip olan bu kuruluş idari vesayet denetimine tabidir. Anayasanın 131. maddesinde 5170 sayılı kanunla 2004 yılında yapılan değişikliğe göre;

Yüksek Öğretim Kurulu, Üniversiteler ve Bakanlar Kurulunca seçilen ve sayıları, nitelikleri ve seçilme usulleri kanunda belirlenen adaylar arasından, rektörlük ve öğretim üyeliğinde başarılı hizmet yapmış profesörlere öncelik verilmek sureti ile Cumhurbaşkanınca atanan üyeler ve Cumhurbaşkanınca doğrudan doğruya seçilen üyelerden kurulur.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'na göre YÖK üyelerinden yedisi Cumhurbaşkanı tarafından, rektörlük ve öğretim üyeliğinde başarılı hizmet yapmış profesörlere öncelik vermek suretiyle seçilir. Cumhurbaşkanı tarafından atanan üyelerin rektörlük yapmış olmaları tercih nedenidir. Yedi üye üst düzeydeki Devlet görevlileri veya emeklileri arasından, (hakim ve savcı sınıfından olanlar için Bakanlık ve kendilerinin muvafakatı alınmak kaydıyla) Bakanlar Kurulunca, yedi üye Üniversitelerarası Kurulca, Kurul üyesi olmayan profesör öğretim üyeleri arasından, bir üye ise Genelkurmay Başkanlığınca seçilir⁴⁵. Yine aynı kanuna göre, kamu kurum ve kuruluşlarında görevli olanlardan üyeliğe seçilenlerin kurumlarıyla ilişkileri devam etmektedir. Kurul üyeliğinin süresi dört yıldır. Dört yıllık görev süresi biten üyeler ile herhangi bir sebeple kuruldan ayrılanların yerine yeniden dört yıl süreyle seçim ve atama yapılır süreleri sona eren üyelerin Kurula yeniden seçilmeleri mümkündür.

Görüldüğü gibi Kurul karma bir yapıya sahiptir. Fakat bu üyelerin hepsinin Cumhurbaşkanı'nca karşı-imza kuralına uygun olarak atanması parlamenter sistem açısından oldukça önemli olduğu kabul edilir. Fakat bazı üyeleri Cumhurbaşkanı doğrudan doğruya atayabilmektedir.

Rektörlerin ve YÖK üyelerinin Cumhurbaşkanı'nca atanmaları konusunda ortada iki görüş vardır: Birinci görüşe göre Cumhurbaşkanı bu yetkisini tek başına, karşı imzaya gerek olmaksızın kullanmalıdır. Kurul üyelerince yürütülen bilimsel faaliyetlerin siyasal iktidarla herhangi bir bağının olmaması gerekir. İkinci görüşe göre ise, bu kurulun icrai niteliği nedeniyle siyasi bakımdan sorumlu tutulabilecek bir makamın bulunması gerekir. Dolayısıyla sorumluluk bakımından Cumhurbaşkanı'nın bu

⁴⁵ Anayasanın 131. maddesinde 5170 sayılı kanunla 2004 yılında yapılan değişiklikle Yüksek Öğretim Kuruluna Genelkurmay Başkanlığının üye seçmesi yürürlükten kaldırılmıştır. Fakat bu yönde bir değişiklik olmasına rağmen 2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanunu'nda Genel Kurmay Başkanlığının bir üye seçeceği belirtilmektedir.

işlemleri tek başına yapmaması gerekir. Üyelerin seçiminde karşı-imza kuralına uyulması gerekir (Erdoğan, 1987: 134). İcrai niteliğe sahip yetkileri kullanan kişi ve kuruluşların eylem ve işlemlerinden siyasal bakımdan sorumlu tutulabilecek hiçbir makamın bulunmaması parlamenter rejimin mantığına aykırı olduğu kabul edilmektedir (Gözübüyük, 2005: 314).

Parlamenter sistemlerde hükümetin sorumluluğu kendi yaptığı icrai faaliyetlerden olmalıdır. Kendisinden ayrı bir organ tarafından yapılan atamalar konusunda hiçbir zaman sorumluluk hükümetlerde olmamalıdır. Yüksek Öğretim Kurumunun çalışma ve görevlerinden dolayı siyasal açıdan meclise ve halka karşı sorumlu olan hükümetin bizzat kendisidir. Cumhurbaşkanı sorumlu tutulamayacağına göre atamalardan sorumlu bir makamın mutlaka olması gerekmektedir. Parlamenter sistemde bu makam Bakanlar Kurulundan başkası olamaz. Bu nedenle hükümetin politikasını doğrudan etkileyecek bir alanda, sorumsuz olan Cumhurbaşkanı yetkilendirilip, sorumlu olan Bakanlar Kurulunun yetkisiz bırakılması, kabul edilen sisteme uymaz (Gözler, 2001: 37-59). YÖK üyeleri ve Rektörlerin atanması yetkisinin Bakanlar Kuruluna vermenin gerekli olduğu savunulmaktadır. Bu atamalarda Cumhurbaşkanının imzasının ise tevsik edici bir işlev niteliğinde olması gerektiği savunulmaktadır (Gözler, 2001:37-59).

Cumhurbaşkanının imzasını düşünmemek ise Anayasaya aykırılık oluşturacağı savunulmaktadır. Nitekim bu husus Anayasa mahkemesinin, 27 Nisan 1993 Tarih ve E. 1992/37, K. 1993/18 Sayılı Kararında şöyle belirtilmektedir.

Cumhurbaşkanı'nı böylesine yetkilerle donatıp güçlendiren, parlamenter hükümet sistemini bütün gerekleriyle uygulamaya koyan, yürütme yetki ve görevinin Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu'nca

yerine getirileceğini belirten bu kurallar karşısında, kimi atamalarda Cumhurbaşkanı'nın imzasına gerek görmemek, Anayasanın 8. maddesine aykırılık oluşturur⁴⁶.

⁴⁶ Anayasa Mahkemesi, 27 Nisan 1993 Tarih ve E. 1992/37, K. 1993/18 Sayılı Karar, Anayasa mahkemesi kararları, (<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1993/K1993-18.htm>).

12. YARGI İLE ALANINA İLİŞKİN GÖREV VE YETKİLERİ

1982 Anayasasına göre, yargı organlarının hemen hemen hepsinin üyeleri, kısmen ya da tamamen Cumhurbaşkanı tarafından seçilmekte ya da atanmaktadır. Başka kuruluşlar tarafından gösterilmiş adaylar arasından birini göreve getirme durumunda, bir seçme söz konusudur. Böyle bir durum yoksa ve Cumhurbaşkanı herhangi bir aday listesine bağlı olmaksızın istediğini göreve getirebiliyorsa, bir atamadan söz edilebilir. Fakat her iki duruma da görece getirilmiş Cumhurbaşkanının iradesiyle olduğu ve onun seçimine sunulacak adayların saptanmasında ister istemez bu nokta da göz önünde bulundurulacağı için, üyelerin Cumhurbaşkanınca atandıklarını söylemek özde pek yanlış olmaz.

104. maddeye göre, Cumhurbaşkanınca atanan yargı organları şunlardır:

12.1. Anayasa Mahkemesi Üyelerini Seçmek

Cumhurbaşkanı, Anayasa mahkemesinin İki asıl ve iki yedek üyesini Yargıtay Genel Kurulunca, iki asıl ve bir yedek üyesini Danıştay Genel Kurulunca, birer asıl üyesini de askeri Yargıtay, Askeri Yüksek İdare mahkemesi ve Sayıştay Genel Kurullarınca her boş yer için gösterecek üçer aday arasından, bir asıl üyeyi de Yükseköğretim Kurulunun göstereceği üç aday arasından seçer. Ayrıca, üst kademe yöneticileri ve avukatlar arasından da üç asıl ve bir yedek üye atar (Md. 104–146).

12.2. Danıştay Üyelerinin, Dörtte Birini Seçmek

Cumhurbaşkanı, Danıştay üyelerinin dörtte birini nitelikleri yasayla belirlemiş görevliler arasından atar. Diğerleri Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca seçilir (Md. 104–155).

12.3. Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı Ve Yargıtay Cumhuriyet Başsavcı Vekilini Seçmek

Bu görevliler, Yargıtay Genel Kurulunun kendi üyeleri arasından belirleyeceği beşer aday içinden Cumhurbaşkanınca seçilirler (Md. 104).

12.4. Askeri Yargıtay Üyelerini Seçmek

Cumhurbaşkanı, Askeri Yargıtay üyelerini, Askeri Yargıtay Genel Kurulunun üye tamsayısının salt çoğunluğunca her boş yer için birinci sınıf askeri yargıçlar arasından göstereceği üç aday içinden seçer (mad.104–156).

12.5. Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Üyelerini Seçmek

Askeri Yargıç sınıfından olan üyeler, bu mahkemenin aynı sınıftan Başkan ve üyeleri tamsayısının salt çoğunluğu ile her boş yer için birinci sınıf askeri yargıçlar arasından gösterilecek üç aday içinden, yargıç sınıfından olmayan üyeleri ise, Genel Kurmay Başkanlığınca her beş yer için gösterilecek üç aday arasından Cumhurbaşkanınca seçilir (mad. 104–157).

12.6. Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Üyelerini Seçmek

Kurulun üç asıl ve üç yedek üyesi Yargıtay Genel Kurulunun, iki asıl ve iki yedek üyesi de Danıştay Genel Kurulunun kendi üyeleri arasından her üyelik için gösterecekleri üçer aday içinden Cumhurbaşkanınca ve dört yıl için seçilir. Süresi biten üyeler tekrar seçilebilirler (mad. 104–159).

İlk bakışta, bütün yargı kuruluşlarındaki üyelerden hemen hepsinin Cumhurbaşkanınca atanıyor olması, yargı bağımsızlığı ve yargıç güvencesi bakımından ciddi kuşkular uyandırıyor olabilir. Ancak, bu durum Cumhurbaşkanının görevini yerine getirirken takınacağı tutuma göre iyi ya da kötü sonuçlar doğurabilecek bir yoldur (Soysal, 1987: 331).

13. TÜRKİYE'DE CUMHURBAŞKANLIĞI SEÇİMİ TARTIŞMALARI

13.1. Cumhurbaşkanlığı Seçimi Ve Hükümet Sistemi Tartışmaları

Cumhurbaşkanlığı seçimlerine yaklaşık bir yıla yakın bir zaman varken, şimdiden bu makamın seçimleri yazılı ve görsel medyada her gün işlenen bir konu olmaya başlamıştır. Televizyonlarını açanlar ilk haber olarak bu haberleri görmekte, gazetelerini açanlar manşette bu yazıları okumaktadırlar. Peki Cumhurbaşkanlığı seçimleri yaklaşırken bu makamın seçimiyle ilgili bu haberlerin ana ekseninde neler bulunmaktadır?

Günümüzde bir çok siyasi parti lideri ve bir çok yazar Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini istemektedirler. 1982 Anayasası, Cumhurbaşkanının tarafsız ve partiler-üstü niteliğini sağlama konusunda özel bir çaba göstermiştir. 1982 Anayasası da önceki anayasaların geleneğini devam ettirerek, Cumhurbaşkanının Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından seçilmesini kabul etmiştir. Anayasa çalışmaları sırasında öne sürülen Cumhurbaşkanının halk tarafından doğrudan doğruya seçilmesi yöntemini benimsenmemiştir (Özbudun, 2005: 306). Anayasa koyucu, geniş yetkilerle donattığı Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesini, sistemin egemen unsuru haline gelmesini ve sistemin başkanlık yada yarı başkanlık rejimine dönüşmesini istememiş, kişisel yönetime kayma olasılığını düşünerek, seçimlere demagojik cereyanların karışmamasını, tarafsız ve saygın bir organ olmasını ve kamuoyunda Cumhurbaşkanının polemiklere yol açmamasını istemiştir (Duman, 1998: 44). Bunların yanında, anayasada güçlü yetkilerle donatılmış olan Cumhurbaşkanının, buna doğrudan doğruya halk iradesiyle seçilmiş olmanın verdiği manevi otorite de eklendiğinde kolayca siyasal sistemin hakim unsuru olacağı savunulmuştur (Özbudun, 2005: 306). Bazı yazarlar ise, Cumhurbaşkanının halk tarafından doğrudan seçilmesi teorik olarak

demokratik meşruluğunu arttıracacağını, bunun da ötesinde bölünmüş toplumlarda bir sembol haline geleceği ileri sürmektedirler. Türkiye’de liderlerin, kurallar ve kurumlardan daha önemli olduğu, demokratik norm ve kuralların yerleşemediği, sivil toplumun henüz kökleşmediğini savunarak, halkın oyundan çıkacak bir Cumhurbaşkanı’nın bürüneceği kimliği siyasal megalomanlık olarak nitelemektedirler (Erdoğan ve Tosun, 2002). Erdoğan (2000: 91)’e göre ise, Cumhurbaşkanı’nın halk tarafından seçilmesinin dolaysız temsil meşruluğuna sahip olacağını ve bunun devleti halka daha da yaklaştıracığını savunmaktadır.

Günümüzde Cumhurbaşkanı’nın halk tarafından seçilmesi ve daha çok görev ve yetkilerle donatılması konusunda güçlü bir eğilim bulunmaktadır. Bu eğilim siyasal, sosyal ve ekonomik istikrar ve dinamizm ihtiyacından kaynaklandığı gözlenmektedir (Duman, 1998: 44).

Cumhurbaşkanı’nın halk tarafından seçilmesi ise, doğrudan parlamenter sistemin terk edilmesi sonucunu doğuracaktır (Gözler, 2004). Cumhurbaşkanı’nın halk tarafından seçilmesi, sistemi yarı-başkanlık veya başkanlık rejimine dönüştürebileceği kabul edilmektedir (Erdoğan ve Tosun, 2002: 123). Bununla birlikte, Cumhurbaşkanlarının doğrudan doğruya halk tarafından seçildiği ve parlamenter hükümet sistemlerinin diğer özelliklerini genel olarak taşıyan devletlerde vardır⁴⁷ (Gözler, 2001: 61).

Türkiye’de Cumhurbaşkanı’nın doğrudan halk tarafından seçilmesini önerenlerin iki temel gerekçesi bulunmaktadır. Bunların ilki, yönetimde seçilmişlerin, atanmışlar çelişkisini giderip, birincilerin ikinciler üzerindeki otoritesini sağlamaktır. İkincisi, yürütmeye uzun süreli istikrar kazandırmaktır (Alpay, 2004).

⁴⁷ 1929 Avusturya Anayasası, (m.60), 1999 Finlandiya Anayasası, (m. 54).

Anavatan Partisi lideri ise, milletin talihsizliğinin düzen değişmedikçe sona ermeyeceğini söyleyerek aynen şunları dile getirmektedir.

Türkiye’de bürokrasiyi, oligarşik bir güç ve en önemli mekanizma haline getiren, en önemli mekanizma olan Cumhurbaşkanlığı sisteminin değiştirilmemesidir. Bürokrasiyi iktidarın da üzerinde bir güç haline getiren şey, imtiyazlılar rejimini ayakta tutan, bir eşik bekçisi haline getiren şey Cumhurbaşkanlığı sisteminin yanlış uygulanmakta olan halidir. Cumhurun başkanı cumhur tarafından seçilmelidir. Cumhurun başı, millete hesap vermekle hukuka hesap vermekle mümkün olmalıdır. 12 Eylül’ün mirası olan bu sistem, Türkiye’yi geride bırakmaktadır⁴⁸.

12 Eylül’ün mimarı Kenan Evren ise Cumhurbaşkanının seçiminde Anayasaya konulan kural için pişmanlığını dile getirerek “keşke o dönemde Cumhurbaşkanını halk seçer kuralını koydurtsaydım” demektedir (Evren, 2006).

Tarafsız ve sembolik yetkilere sahip bir Cumhurbaşkanının parlamenter sistemde parlamentonun seçmesi sistemin bir gereği olup Cumhurbaşkanını halka seçtirip Anayasada gerekli değişiklikler yapılmazsa siyasi krizin daha da katmerleşeceği savunulmaktadır (Kuzu, 1997: 119-120).

Cumhurbaşkanının doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesinin sistemi başkanlık veya yarı başkanlık sistemine dönüştürebileceğini söylemiştik. Ülkemizde başkanlık sistemi isteyenlerin, ABD’de uygulanan sistemin, ekonomik zenginlik, ekonomik, sosyal ve siyasal koşulların uygunluğu, demokratik kültür ve geleneklerin sağlamlığı ile zor gerçekleşen “işbirliği”, “uzlaşma” ve “denge” mekanizmaları ile

⁴⁸ Erkan Mumcu’nun basına verdiği demeç. 2 Mart 2006, Yeni Şafak.

kurulduğunu görmeleri gerekir (Duman, 1998: 95). Sistemi ayakta tutan istikrarlı kılan öge ve koşullara sahip olmayan, uzlaşma geleneğinden yoksun, demokratik kültürün tam olarak yerleşmediği, katı ideolojik partilere sahip ülkelerde, bu sistemin işletilemediği göz önünde tutulmalıdır (Duman, 1998: 95-96). Bu unsurlara sahip olmayan ülkelerde başkanlık sistemi kişisel yönetimlere yol açabilmektedir (Özbudun, 2005: 306).

Yarı başkanlık sisteminde ise Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, seçmenlere yasama organının dışında yürütmenin bir kanadının tayininde söz sahibi yapacağı için, bu organın dolaysız temsil meşruluğa sahip olacağı ve Türkiye'nin böyle birleştirici ve işlevsel bir Cumhurbaşkanıya ihtiyacı olduğu düşünülmektedir (Erdoğan, 2000: 90-93). Son yıllarda ülkemizde sosyo-kültürel bölünmelerin yoğunlaştığı, etnik, dinsel kimliklerin birer aidiyet göstergesi olarak çıktığı düşünülürse, salt halkın oyundan çıkmış bir Cumhurbaşkanının demokratik meşruluğu sağlayacağı söylenemez. (Erdoğan ve Tosun: 129). Siyasi partilerin parçalı olduğu dikkate alınırsa böyle bir Cumhurbaşkanının birleştirici bir özeliğe sahip olacağını düşünmek zordur. Bu durumda başkanlık sisteminde Başkanın sahip olacağı aşırı haklılık kompleksine yarı-başkanlık sisteminde de olacağını belirtmek gerekir. Halkın oy gücüyle sistemde bir denge unsuru olmak yerine bir "sultan" gibi davranabilir (Erdoğan ve Tosun, 2002).

14. MATERYAL VE YÖNTEM

Bu araştırmamızda birincil ve ikincil veriler kullanılmıştır. Bu anlamda temel materyalimiz Meşruyetten günümüze kadar geçen sürede uygulanan anayasa metinleri idi. Ayrıca kütüphane araştırılmasına önem verilmiş olup, İnternet aracılığıyla ulaşılan makalelerde araştırmamızda bir materyal olarak kullanılmıştır.

Bu araştırmada literatürde yayınlanan kitaplar, süreli ve süresiz yayınlar (gazete ve makaleler) kullanılmış olup hukuka özgü olan anlam-çıkarma yöntemleri (ıkarsama-tümdengelim) kullanılmaya çalışılmıştır.

15. BULGULAR

Siyasal düşünce tarihine bakıldığında genellikle Montesquieu ile özdeşleşen kuvvetler ayrılığı teorisi çeşitli hukuk belgelerinde anlatım bulmakla birlikte, bu teorinin daha çok siyasal nitelikli olduğunu belirtmek gerekir. Çünkü Montesquieu'nun kuvvetler ayrılığı teorisini savunması daha çok özgürlüklerin korunması için gerekli görmesinden ileri gelmektedir. Fakat onun ileri sürdüğü teori parlamentoların oluşmasıyla hükümet sistemlerinin niteliklerine kıstas olmuştur. Şöyle ki; sistemler kuvvetlerin birbirleri ile olan ilişkisinin mahiyetine göre adlar almışlardır. Örneğin; yasama ve yürütmenin yumuşak olarak ayrıldıkları sistemler parlamenter sistem olarak adlandırılmıştır.

Parlamenter sistemin doğuş ve gelişiminin tarihi İngiltere'nin siyasi tarihiyle paralellik gösterir. İngiltere'de mutlak hükümdarlara karşı 13. yüzyıldan itibaren başlayan, parlamentonun öncülük ettiği tepkiler sonucunda zamanla kral'ın gücü zayıflamış ve kral gücünü parlamento ile paylaşmak zorunda kalmıştır. İşte parlamenter sistemde kral ile parlamento arasında mücadele başladığı andan itibaren sürekli bir gelişme göstermiştir. Bu gelişmede kurumların ilk kez ne zaman oluştuğu belirlemek oldukça zor görünmektedir.

Osmanlı Devletinde ise parlamento ve parlamenter sistemin ortaya çıkışında Batı Avrupa'daki gibi padişaha karşı örgütlü bir mücadelenin olduğu söylenemez. Sadece küçük bir azınlık devlet memurunun bir eylemi olarak ortaya çıktığı savunulmaktadır. İlk parlamentonun oluştuğu 1876 Anayasasında dahi parlamenter sistemden söz edilemez. Örneğin; parlamenter sistemin temel özelliklerinden birisi olan Devlet Başkanı'nın sembolik konumuna, ilgili anayasada rastlanmaz. Tam aksine padişah sistemin en asli unsuru olarak karşımıza çıkmaktadır.

Parlamente sistemde yürütme, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu olmak üzere iki başlıdır. Bu yapı parlamente sistemlerin temel özeliklerinden birisidir. Bu sistemde, yürütme görev ve yetkisi gerçek sahibi Bakanlar Kuruludur. Cumhurbaşkanı, sistemin Őekilsel bir başını temsil etmektedir. Sistemde Cumhurbaşkanının sorumsuzluğu kabul edilmektedir. Sorumsuzluğunun bir sonucu da tarafsızlıktır. Parlamente sistemde Cumhurbaşkanı sorumsuzluğunun sonucu olarak mutlak bir tarafsızlığa sahiptir. Bakanlar Kurulu ise yasama organına karşı kollektif ve bireysel olarak sorumludur.

Çalışmamızın ana unsuru olan Cumhurbaşkanının konumunda ise; öngörülen parlamente sistemin niteliklerine uygun olmayacak derecede, bazı görev ve yetkilerle parlamente sistemin asli unsurlarını bertaraf etmesidir. Örneğin, parlamente sistemde yaptığı ve yapacağı işlemlerde sorumsuz olacağı ngrlen Cumhurbaşkanına sorumsuzluğuyla orantısız birtakım görev ve yetkiler verilmiştir.

16. SONUÇ VE ÖNERİLER

Bu incelemenin önde gelen amacı, 1982 Anayasası düzeni içinde Cumhurbaşkanının konumunu ve ağırlığını ortaya koymak idi. Bunun yanında başka bir amacımız da yaklaşan Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde bugünden medya ve toplumda oluşan tartışmaların ana ekseninde bulunan görev ve yetkilerini açıklayarak bu makamın niteliğini ve önemini bir kez daha vurgulamaktı. 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 ne kadar etkili olabileceği olduğu görülüyordu. Gerçi, konunun bu şekilde anlaşılması, daha çok sosyo-politik tahlil gerektiren bir yaklaşımı ön plana çıkarır gibidir. Bizde gerekli gördüğümüz ilgili bölümlerde yaptığımız değerlendirmelerde, konunun sosyo-politik boyutunu da ihmal etmemeye çalıştık.

Çalışmada 1982 Anayasasıyla oluşturulan sistemde, Cumhurbaşkanının yerini tespit edebilmek için yasama, yürütme ve yargı alanındaki yetki ve görevleri ele alınarak bu durum açıklanmaya çalışıldı. Tabi ki bunlar yapılmaya çalışılırken bu hususlar ilk kısımlarda anlatılan hükümet sistemleri, parlamenter sistem ve kuvvetler ayrılığı ilkesi gibi önemli gelişimleri de değerlendirerek çalışmamıza başladık.

Devlet başkanının yetkileri konusunda parlamenter sistemde kesin bir şablon olmamakla beraber, bu yetkiler tamamen belirsiz de değildir. Bazı anayasalar oldukça güçlü bir devlet başkanlığı öngörürken, bazıları devlet başkanını iyice yetkisizleştirmişlerdir. Öte yandan anayasal düzenlemelerle uygulama her zaman uyumlu değildir. Kimi anayasaların güçlü devlet başkanlığı oluşturan modelleri, silik ve etkisiz şahsiyetler yüzünden özelliğini kaybetmekte, buna karşılık zayıf devlet

başkanlığı modeli, güçlü şahsiyetler nedeniyle anayasal düzenlemeleri aşan yetkiler kullanabilmektedirler.

Hükümet sistemlerinin devlet başkanlarına tanıdıkları yetkiler oldukça farklıdır. Başkanlık sisteminde, kuvvetler arasındaki denge hem devletin hem de hükümetin başı olan başkan lehine bozulmuştur. Bu nedenle Amerikan siyasal sistemi için başkanın yönetiminden söz etmek siyasal gerçeklere daha uygundur. Meclis Hükümeti sisteminde yasamadan bağımsız bir yürütme olmaması ve bu sistemin kişisel iktidara tepki olması nedeniyle, devlet başkanı da yoktur. İktidar mecliste toplanmıştır ve teorik olarak yürütme organı yoktur. Parlamenter sisteminde ise yürütme iki başlıdır. Yürütme, bu sistemde, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulundan meydana gelir ve birçok yetkileri ortaklaşa kullanırlar. Bununla birlikte tek başlarına kullanacakları yetkileri de vardır.

Osmanlı imparatorluğunda yasama, yürütme ve yargı güçleri, ilk dönemlerde padişahın şahsında toplanmıştır. Devlet büyüyüp merkezi bir yapı kazanınca, padişah yetkilerinin büyük bir kısmını Sadrazama bıraktı. Ancak istediği an bu yetkileri kendisi kullanabiliyordu. Onun yetkilerini sınırlayan parlamento benzeri bir kurum yoktu. İngiltere'de 13. yüzyılda gelişmeye başlayan parlamenter kurumlar, Osmanlı İmparatorluğunda ancak 19. yüzyılın son çeyreğinde ortaya çıkmıştır. Parlamenter sistem lehinde ilk ciddi gelişme 1876 Kanuni Esasi'dir. Bu Anayasayla ilk kez yasama ve yürütme organlarının varlığı ortaya konmuştur. 1876 Anayasası bir parlamento oluşturmasına rağmen gerçekte yasama ve yürütme alanlarında padişah yetkilidir. Zaten 1876 Kanun-i Esasi ile oluşturulan yapının parlamenter bir sistem olduğu şüphelidir. Çünkü oluşturulan yapıda parlamento lehine göze çarpan herhangi bir düzenleme olmayıp, parlamenter sistemde sembolik bir yetkiye sahip olması gereken padişahın böyle bir yetkiye sahip olmadığı görülmektedir. Yine de bu gelişme parlamenter sistem

için bir başlangıç noktası kabul edilebilir. Her ne kadar toplumu temsil etmeyen bir parlamentonun oluşturulması bir başlangıç sayılabilir.

1876 Anayasasındaki düzenlemenin aksine, uygulamada parlamenter sistem lehinde gelişmeler ikinci meşrutiyetin ilanından sonra gelişmeye ve iyice belirginleşmeye başlamış, 1909 değişikliği ile devletin fonksiyonları ve bu fonksiyonları yerine getiren organlar birbirinden ayrılmıştır. Bu Anayasa ile oluşturulan yapı parlamenter sisteme oldukça yakındır. Ancak, İttihat ve Terakki'nin Anayasa kurallarını işine geldiği gibi uygulaması nedeniyle parlamenter sistem işlerlik kazanamamıştır.

1920'de Ankara'da toplanan meclis, kendini Türk Milletinin tek temsilcisi olarak görmüş ve bütün devlet fonksiyonlarını eline almıştı. Meclisin kabul ettiği Anayasa ile kuvvetler birliğine dayanan meclis hükümeti sistemi kurulmuş ve saltanat kaldırılarak egemenliğin millete ait olduğu kuralı getirilmişti. 1924 Anayasası da 1921 gibi meclis hükümeti sistemini kabul etmekteydi. Ancak, bu yapı duruma göre değişmekte ve parlamenter bir nitelik de kazanabilmektedir. Yürütme görevi, meclis içinden seçilen Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından kullanılıyordu. 1961 Anayasası ise devlet organlarını, klasik parlamenter sistemdeki ayırıma uygun biçimde, yasama, yürütme ve yargı olarak ayırmıştır. Ancak, yasama yürütmeden daha güçlü konumdadır. 1924'ün karma sisteminden ayrılarak parlamenter sisteme geçişi sağlayan 1961 Anayasası Cumhurbaşkanına parlamenter sistemin gereği olan sembolik yetkiler verdi. Cumhurbaşkanı, yasama, yürütme ve yargı alanlarında yetkiliydi, ancak yetkilerini Bakanlar Kurulu'nun karşı imzası ile kullanabiliyordu. Bu Anayasa ile yürütme organı zayıflatılmış ve yürütme görevleri devletin organları arasında paylaştırılmıştır.

1982 Anayasasıyla yürütme güçlendirilmiş, ancak parlamenter sistemin temel esprisine aykırı olarak Cumhurbaşkanına önem verilmiştir. Buna rağmen Anayasa, Türkiye'yi parlamenter sistem geleneğinden uzaklaştıran köklü bir değişiklik öngörmemiştir. Cumhurbaşkanına fazlaca ağırlık verilmesi sistemin parlamenter niteliğini bozacak boyutta değildir. 1982 Anayasasıyla güçlü devlet-etkili yürütme anlayışı benimsenmiş ve oluşturulan sisteme, ABD'den başkanlık, İngiltere'den çoğulculuk, Almanya'dan ise rasyonelleştirici mekanizmalar alınarak Fransız yarı-başkanlık sistemine benzer ama ondan oldukça farklı bir sistem oluşturulmuştur. Bu karışım içinde belki de en fazla etkilenen kurum Cumhurbaşkanlığı' dır.

Yürütme yetkilerinin kullanılmasında karşı-imza kuralına uyulması, yürütmenin gerçek kuruluşunu ve hükümet sistemini belirler. 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanı, yetkilerinin çoğunu karşı-imza ile kullanabildiğine göre, hükümet sisteminde parlamenter sistemden bir sapma olduğu söylenemez. Ancak, Cumhurbaşkanının Bakanlar Kurulu ile birlikte kullanacağı olağanüstü yetkilerin düzenlenmesi parlamenter sistemi biraz zorlamıştır denilebilir. Çalışmamızda Cumhurbaşkanının tek başına kullanacağı yetkileri ve karşı imza kuralını yeterince açıkladığımız söylenemez.

Anayasal düzenlemelerle parlamenter sistem uygulamaları her zaman uyum içinde olmayabilir. Bazen anayasada belirtilmemiş durumlar ortaya çıkacağı gibi, bazen de anayasal düzenlemeler parlamenter sistemle çelişebilir. Böyle durumlarda yapılacak olan, anayasa kurallarıyla parlamenter rejimi mümkün olduğunca bağdaştırarak, bu ikisi arasında bir yol üzerinde hareket etmektir.

Türkiye'de Cumhurbaşkanları, siyasal sistem içinde her zaman önemli rol oynamışlardır. Bu rolde anayasal düzenlemelerin etkisi olduğu kadar, Cumhurbaşkanlarının kişiliklerinin de etkisi vardır. Ayrıca, Türk Devlet geleneğinde ve

halkta, güçlü bir devlet başkanı anlayışı hâkimdir. 1982 Anayasasındaki güçlü Cumhurbaşkanlığı statüsünde bu tarihi gelenekle halkın devlet başkanından beklentileri ve 1961 Anayasa'sındaki silik devlet başkanlığına karşı tepkinin etkisi vardır.

Günümüzde ise siyasal hayatımızın odak noktasında yaklaşan Cumhurbaşkanlığı seçimleri yatmaktadır. Bazıları ülkede genel seçime gidilmesini şimdiki parlamentonun aritmetik olarak tarafsız bir Cumhurbaşkanı çıkartamayacağını belirtmektedir. İşte bu seçimleri gündeme getiren şey, o makamın sahip olduğu yetkiler ve yetkileriyle gelecekte Türk siyasal hayatını etkileyebileceğinden kaynaklanmaktadır. Bu makamda bulunan kişilerin tek başına yaptığı işlemlerin yargı denetimi dışında tutulacağı düşünüldüğünde siyasi ve hukuk düzenini nasıl etkileyeceği ortaya çıkabilir.

Yürütmenin sorumsuz kanadını temsil eden Cumhurbaşkanının sistemde sembolik-seramonik yetkilere sahip olması gerekmektedir. Özellikle Cumhurbaşkanının yapacağı her türlü işlemlerinde karşı-imza kuralının getirilmesi gerekmektedir. Cumhurbaşkanının işlemleri veya imzası sadece işlemin tamamlayıcı bir boyutunu oluşturması gerekmektedir. Çünkü yaptığı ve yapacağı eylemlerde topluma hesap vermesi gereken yürütmenin sorumlu kanadını temsil eden Bakanlar Kuruludur. Bunlara ek olarak Anayasamızda karşı imza kuralının istisnalarını sayan bir hüküm yoktur. Aslında Anayasa koyucunun, görev ve yetkileri sıralı olarak saydığı Cumhurbaşkanının, tek başına yapabileceği işlemlerini de anayasada belirtmesi daha uygun olurdu. Uygulamada bu işlemler konusunda tam bir kargaşa görülmektedir. Örneğin, elçileri tek başına atayamayan Cumhurbaşkanı, rektörleri tek başına atayabilmektedir. Bu gibi örnekler çoğaltabilirse de, en azından hukuk devleti ilkesine aykırı olan Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemlerin yargı yolunun kapalı olmasıdır. Cumhurbaşkanına parlamenter sistemlerde tek başına yapabileceği yetkiler

vermek sistemle çelişmez. Örneğin Cumhurbaşkanı “bazı kişilerin cezasını hafifletmek ve kaldırmak” yetkisini tek başına verebilir. Bu yetki bir çok anayasa da Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği yetkiler arasında sayılmaktadır. Fakat bu ve bunun gibi tek başına yapabileceği işlemlerin yargı denetime açılması demokratik hayatın ve hukuk devleti ilkesinin bir gereği olduğu kanısındayım.

Cumhurbaşkanının halk tarafından doğrudan seçilmesi konusuna gelince, bu husus en azından sistem değişikliğini de beraberinde getireceğinden Anayasada bu yönde değişikliklerin yapılması gerekmektedir. Fakat Dünyada Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçildiği ve adının parlamenter rejim olduğu ülkeler de yok değildir. Dolayısıyla bunun için Anayasada bu yönde gerekli düzenlemelerin yapılması daha uygun bir düzenleme olacaktır.

Sonuç olarak, Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri, seçimi ve hükümet sistemi tartışmalarının şimdi olduğu gibi daha uzun bir süre ülkemizin gündemini işgal edeceğine şüphe yoktur.

KAYNAKLAR

- Aristoteles. (1975), *Politika*, çev. Mete Tunçay, Remzi Kitabevi, İstanbul.
- Akçalı, N, (1989), *Çağdaş Siyasal Rejimler*, Bilgehan Basımevi, İzmir.
- Akgüner, T, (1983), *1961 Anayasasına Göre Milli Güvenlik kavramı ve Milli Güvenlik Kurulu*, İÜHF Yayınları, İstanbul.
- Aldıkaçtı,O. (1973), *Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası*, İstanbul.
- Aldıkaçtı, O. (1960), *Modern Demokrasilerde ve Türkiye’de Devlet Başkanlığı*, Kor Müessesesi, İstanbul.
- Aliefendioğlu, Y. "Türk Anayasa Yargısında İptal Davası ve İtiraz Yolu",
Anayasa Yargısı, Ankara, 1984, s. 111-112, 2 Ocak 2006.
(<http://www.anayasa.gov.tr/anyarg1/aliefendi.pdf>).
- Alpay, Ş. “Başkanlık Sistemi Bize yaramaz”, 23 Aralık 2004.
(<http://www.zaman.com.tr/?hn=124148&bl=yazarlar&trh=20041223>).
- Arıkan, E. “1961 ve 1982 Anayasaları Açısından Uluslar arası Antlaşmaların onaylanması, Yürürlüğe girişi ve Denetimi”, Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, Y. 2003, C. 2, S. 6, 5 Şubat 2006.
(http://www.e-sosder.com/dergi/9EAZRK1961_6.doc).
- Anayasa Mahkemesi, 27 Nisan 1993 Tarih ve E. 1992/37, K. 1993/18 Sayılı Karar,
Anayasa mahkemesi kararları, 2 şubat 2006.
(<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1993/K1993-18.htm>).
- Arsel, İ. (1964), *Anayasa Hukuku (Demokrasi)*, Doğu Matbaacılık, Ankara.
- Arsel, İ. (1965), *Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları*, Birinci Kitap, Ankara.
- Balta, B, T. (1960), *Türkiye’de Yasama Yürütme Münasebeti*, AÜSBFY No: 100/82,

İİETY sayı: 9, SBF Yayınları: 18, Ankara.

Barry, N. B. (2000), *Modern Siyaset Teorisi*, çev. Erdoğan, M; Şahin, Y, Liberte Yayınları, Ankara.

Başlar, K. "Uluslararası Andlaşmaların Onaylanması, Üstünlüğü ve Anayasal Denetimi Üzerine", Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni, Prof. Dr. Sevin Toluner'e Armağan, 24/1-2, 2004, s. 5. 10 Ekim 2005. (<http://www.anayasa.gen.tr/baslar-90nciMadde.pdf>).

Berkes, N. (2003), *Türkiye'de Çağdaşlaşma*, Beşinci Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul.

Çağan, N. (1988), "*Kamu Maliyesinin Anayasal Çerçevesi: Bahri Savcı'ya Armağan*" Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları No: 7, Ankara.

Çağan, N. "Anayasa Çerçevesinde Kamu Maliyesinin Parlamenter Kontrolü", Anayasa Yargısı, Anayasa Mahkemesi Yayınları, 1985, Cilt 2, Ankara, s. 207. 3 Şubat 2006. (<http://www.anayasa.gov.tr/anyarg2/cagan.pdf>).

Çam, E. (1987), *Devlet Sistemleri*, Der Yayınları, İstanbul.

Danışma Meclisi Tutanak Dergisi. (1982a), Türkiye Cumhuriyeti Anayasa tasarısı ve Anayasa Komisyonu raporu, c. 10, Yasama Yılı: 1, 150. Birleşim, s. sayısı 166, 166'ya 1'üncü Ek, m. 110, Ankara.

Danışma Meclisi Tutanak Dergisi. (1982b), Türkiye Cumhuriyeti Anayasa tasarısı ve Anayasa Komisyonu raporu, c. 10, Yasama Yılı: 1, 152. Birleşim, s. sayısı 166, 166'ya 1'üncü Ek, Ankara.

Daver, B. (1961), *İcra Organının İstisnâ Yetkileri Bakımından Fevkalade Hal Rejimleri*, AÜSBF Yayınları, Ankara.

- Dönmezer, S. ve S. Erman (1997), *Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku*, 14. Bası, C.1, Beta Yayınevi, İstanbul.
- Duman, H. İ. (1998), *1982 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı*, İnkilap Kitabevi, İstanbul.
- Duran, L. (1988), *Cumhuriyetin "Yürütme"si Kuvvetli İcra mı, Kişisel İktidar mı? ' Bahri Savcı'ya Armağan' Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, No: 7, Ankara.*
- Duran, L. "Türkiye'de Anayasa Yargısının İşlevi ve Konumu", *Anayasa Yargısı*, Ankara, Anayasa Mahkemesi Yayınları, (Cilt 1), 1984, Ankara, s.61. 11 Ocak 2006.
(<http://www.anayasa.gov.tr/anyarg1/duran.pdf>).
- Duran, L. (1964), *İdare Alanının Düzenlenmesinde Teşrii ve Tanzimi Tasarrufların Sınırı*, İÜHFİM, Cilt 30, Sayı 3-4.
- Duverger, M. (1974), *Siyasal Partiler*, çev. Ergun Özbudun, Bilgi Yayınevi, Ankara.
- Duverger, M. (1986), *Seçimle Gelen Krallar*, çev. Necati Erkurt, Kelebek yayınları, İstanbul.
- Duverger, M. (1986), *Siyasi Rejimler*, çev. Teoman Tunçdoğan, Sosyal Yayınlar, Ankara.
- Erdoğan, M. (2001), *Anayasal Demokrasi*, Dördüncü Baskı, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- Erdoğan, M. (2003), *Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset*, Dördüncü Baskı, Liberte Yayınları, Ankara.
- Erdoğan, M. (2000), *Demokrasi Laiklik Resmi ideoloji*, 2. Baskı, Liberte yayınları, Ankara.
- Erdoğan, M. (1987), *1982 T.C Anayasasına Göre Cumhurbaşkanının Hukuki Durumu*,

Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Akademisi,
Ankara.

Erim, N. (1942), *Amme Hukuku Dersleri*, Ankara.

Eroğul, C. (2001), *Çağdaş Devlet Düzenleri*, İmaj Yayıncılık, Ankara.

Evren, K. Genç Bakış adlı programdaki söyleşisi, 2 Mart 2006.

(<http://www.ntvmsnbc.com/news/363450.asp>).

Gören, Z. (1999), *Anayasa Hukukuna Giriş*, 2. Baskı, Dokuz Eylül Üniversitesi
Yayınları, İzmir.

Göze, A. (1989), *Siyasal Düşünceler ve Yönetimler*, Beta yayınları, İstanbul.

Gözler, K. (2000), *Türk Anayasa Hukuku*, Ekin Kitabevi, Bursa.

Gözler, K. (2001), *Devlet Başkanları*, Ekin Kitabevi yayınları, Bursa.

Gözler, K. (2004), *Anayasa Hukukuna Giriş*, Beşinci Baskı, Ekin Kitabevi, Bursa.

Gözler, K. “Türkiye’de Hükümetlere Nasıl İstikrar ve Etkinlik kazandırılabilir?

(Başkanlık Sistemi ve Rasyonelleştirilmiş Parlamentarizm Üzerine bir

Deneme),” Türkiye Günlüğü, Sayı 62, Eylül-Ekim 2000, s.25-47, 15 Aralık
2005.

(www.anayasa.gen.tr/istikrar.htm).

Gözler, K. “Cumhurbaşkanı-Hükümet Çatışması: Cumhurbaşkanı Kararnameleri
İmzalamayı Reddedebilir mi?” Bursa, Ekin Kitabevi yayınları, 2000, s. 21 vd,
26 Nisan 2005.

(<http://www.anayasa.gen.tr/catisma.htm>).

Gözler, K. “Türk Anayasa Hukuku”, Bursa, Ekin kitabevi yayınları, 2000, s. 482

552’den ve Gözler, K, Türk Anayasa hukuku dersleri, Bursa Ekin Kitabevi

Yayınları, 2004, s. 269-281'den alınmıştır. 15 Mayıs 2004.

(<http://www.anayasa.gen.tr/cumhurbaskani.htm>).

Gözler, K. "Anayasa Değişikliği Kanunları üzerinde Cumhurbaşkanının Yetkileri",

Ankara Barosu Dergisi, Yıl 59, Sayı 2001/4, s. 35-52. 22 Nisan 2005.

([www.anayasa .gen.tr./cbyetki.htm](http://www.anayasa.gen.tr/cbyetki.htm)).

Gözler, K. "Cumhurbaşkanı Kanun Hükmünde Kararnameleri İmzalamayı

Reddedebilir mi?" Ankara Barosu Dergisi, Yıl 58, Sayı 2000/3, s. 31-42, 25

Mayıs 2005.

(www.anayasa.gen.tr/imza.htm).

Gözler, K. "Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda Af Yetkisi", Anayasa Yargısı,

Ankara, Anayasa Mahkemesi Yayını, 2001, Cilt 18, s. 298, 2 Şubat 2006.

(<http://www.anayasa.gov.tr/anyarg18/GOZLER.PDF>).

Gözler, K. "Cumhurbaşkanı-YÖK Çatışması", Ankara Barosu Dergisi, Yıl 59,

Sayı 2001/1, s.37-59, 26 Aralık 2005.

(www.anayasa.gen.tr/yok.htm).

Gözübüyük, Ş. (2003), *Anayasa Hukuku*, Güncelleştirilmiş 12. Bası, Turhan Kitabevi,

Ankara.

Günday, M. (2003), *İdare Hukuku*, 7. Bası, İmaj yayıncılık, Ankara.

Güneş, T. (1964), Devlet Başkanı-Meclis Çatışması, Ankara Üniversitesi Siyasal

Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt 19, sayı 2, Ankara.

Karamustafaoğlu, T. (1982), *Yasama Meclislerini Fesih Hakkı*, Ankara Üniversitesi

Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara.

Kerse, A. (1973), *Türkiye'de 1961 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı*, Sümer Matbaası,

İstanbul.

- Kıratlı, M. (1973), 1924 ve 1961 Anayasalarında İdarenin kuruluşu (Bir karşılaştırma denemesi), *Türk idare Dergisi*, sayı: 341: 10-11.
- Kili, S. ve Ş. Gözübüyük (2000), *Türk Anayasa Metinleri: Senedi İttifaktan Günümüze, Yenilenmiş 2. Baskı, Türkiye İş Bankası Kültür yayınları*, İstanbul.
- Kuzu, B. (1985), *Türk Anayasa Hukukunda Kanun Hükmünde Kararnameler*, Üçdal Neşriyat, İstanbul.
- Kuzu, B. (1988), *Türk Anayasa Metinleri ve İlgili Mevzuat*, Filiz kitabevi, İstanbul.
- Kuzu, B. (1997), *Türkiye İçin Başkanlık Sistemi*, Fakülteler Matbaası, İstanbul.
- Milliyet, 9 Ağustos 2000.
(<http://www.milliyet.com.tr/2000/08/09/siyaset/siy00.html>).
- Milliyet, 10 Ağustos 2000.
(<http://www.milliyet.com.tr/2000/08/10/siyaset/siy00.html>).
- Milliyet, 11 Ağustos 2000
(<http://www.milliyet.com.tr/2000/08/11/siyaset/siy00a.html>).
- Milliyet, 22 Ağustos 2000.
(<http://www.milliyet.com.tr/2000/08/22/siyaset/siy01.html>).
- Milliyet, 23 Ağustos 2000.
(<http://www.milliyet.com.tr/2000/08/23/indexmil.html>).
- Montesquieu. (1963), *Kanunların Ruhu Üzerine I*, (çev. Fehmi Baldaş), Milli Eğitim Basımevi, Ankara.
- Mumcu, E. Basına verdiği demeç. 2 mart 2006, Yeni Şafak.
- Tunçay, M. (derleyen), (1986), *Batıda Siyasal Düşünceler Tarihi*, Teori Yayınları, Ankara.
- Turhan, M. (1989), *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, DÜHF Yayınları,

Diyarbakır.

Okandan, R.G. (1936), *Parlamentarizm ve Bugünkü Şekli*, İÜHFM, İstanbul.

Onar, S. S. (1966), *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, Üçüncü Baskı, Hak Kitabevi Yayınları, İstanbul.

Özbudun, E. (2005), *Türk Anayasa Hukuku*, Gözden Geçirilmiş 8. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara.

Öztürk, K. (1966), *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası*, C. 3, (mad.76-157), Türkiye İş Bankası yayınları, Ankara.

Özbudun, E. (1981), *1961 T.C. Anayasasına Göre Antlaşmaların Onaylanması*, Ahmet Şükrü Esmer'e Armağan, Ankara, 1981.

Özbudun, E. (2005), *Türk Anayasa Hukuku*, Yedinci Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara.

Özdemir, H. (2000), *Siyasal Tarih, (1960-1980)*, Türkiye Tarihi, (ed. Sina Akşin), Cem Yayınevi, 4. Cilt, 6. Basım, İstanbul.

Özdemir, H. (1989), *Rejim ve Asker*, Afa Yayınları, İstanbul.

Özipek, B. B. (2003), “*Devlet: Siyaset*”, (Ed. M. Türköne), Lotus Yayınları, İstanbul.

Öztürk, M. O. (1993), *Ordu ve Politika*, Birinci Baskı, Gündoğan Yayınları, Ankara.

Öztürk, N. K. (1990), *1982 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanının Yürütme Alanına İlişkin Görev ve Yetkileri*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana bilim dalı, İzmir.

Parla, T. (1995), *Türkiye'nin Siyasal Rejimi (1980-1989)*, 3. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul.

Pazarcı, H. (2001), *Uluslararası Hukuk Dersleri*, Birinci Kitap, Gözden Geçirilmiş 9. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara.

Raymond, A. (1989), *Sosyolojik Düşüncenin Evreleri*, çev. Korkmaz Alemdar, Bilgi

Yayınevi, Ankara.

Sabuncu, Y. (1996), *Anayasaya Giriş*, İmaj Yayıncılık, Ankara.

Sevim, B. (1992), *Yasaların Cumhurbaşkanına Yayımlarında Süre Sorunu*, Mülkiyeler Birliği Dergisi Temmuz C. XVI, ayı, 145.

Soysal, M. (1987), *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, Gerçek Yayınevi, İstanbul.

Soysal, M. (1968), *Anayasaya Giriş*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, No: 240, Ankara.

Sözüer, A. "Türk Hukukunda Af, 4454 ve 4416 Sayılı Kanunlarda Öngörülen Şartla Salıverilme ve Ertelemeye İlişkin Hükümlerin Hukuksal Niteliği ile Bu hükümlerin Anayasaya Uygunluğu Sorunu", *Anayasa Yargısı*, Ankara, Anayasa Mahkemesi Yayını, 2001, Cilt 18, s. 238, 10 Kasım 2005.
(<http://www.anayasa.gov.tr/anyarg18/SOZUER.PDF>).

Şakar, M. (1994), *1982 Anayasası ve Önceki Anayasalar*, Beta Yayınevi, İstanbul.

Şenel, A. (1996), *Siyasal Düşünceler Tarihi*, 6. kısaltılmış basım, Bilim ve Sanat Yayınları, Ankara.

T.C Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, (1961), cilt 3, 48. Birleşim.

Tan, T. "Anayasa Mahkemesi Kararları ışığında Yürütmenin Düzenleme Yetkisi", *Anayasa Yargısı*, Anayasa Mahkemesi Yayını, Cilt 3, Ankara , s. 210, 10 Ocak 2006.
(<http://www.anayasa.gov.tr/anyarg3/tan.pdf>).

Tanör, B. (1986), *İki Anayasa, 1961–1982*, Beta Yayınları, İstanbul.

Tanör, B ve N. Yüzbaşıoğlu (1989), *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul.

Tanör, B. (2002), *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeler*, Sekizinci Baskı, Yapı Kredi

Yayınları, İstanbul.

Teziç, E. "Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi", Anayasa Yargısı,

Ankara, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Cilt 3, Mayıs 1986, 10 Ocak 2006.

(<http://www.anayasa.gov.tr/anyarg3/tezic.pdf>).

Teziç, E. (1998), *Anayasa Hukuku Genel Esaslar*, Beşinci Bası, Beta Yayınevi, İstanbul

Teziç, E. (1986), *Anayasa Hukuku*, Beta Yayınları, İstanbul.

Tosun E. G. ve T. Tosun (1999), Türkiye'nin Siyasal İstikrar Arayışı: Başkanlık ve Yarı

Başkanlık Sistemleri, Birinci Basım, *Alfa yayınevi*, İstanbul.

Vernon, C. M. (1961), *Devlet Sistemleri, (Mukayeseli Devlet İdaresine Giriş)*, (çev.

Mümtaz Soysal), Sevinç Basımevi, Ankara.

Yayla, A. (2003), *Siyaset Teorisine Giriş*, 3. Baskı, Liberte yayınları, Ankara.

Yayla, A. "Yasama ve Yargı Arasındaki İlişkiler Üzerine", 18 Eylül 2005.

(<http://www.liberal-dt.org.tr/index.php?lang=tr&message=article&art=395>).

Yumer, R. (1999), "Sosyal ve Siyasal Teori: *Hayekçi Liberalizmin Temel İlkesi*", (Der.

Yayla, A), 2. Baskı, Siyasal Kitabevi, Ankara.

ÖZGEÇMİŞ

1978 yılında Tokat'ın Turhal ilçesinde doğdu. İlk öğrenimini Turhal'da, ortaöğrenimini Tokat'ın Zile ilçesindeki Sağlık Meslek Lisesinde yaptı. 2002 yılında Kırıkkale Üniversitesi İ.İ.B.F Uluslar arası İlişkiler bölümünde yüksek öğrenimini yaptı. 2001 yılında Devlet memuru olarak Çorum'un Kargı ilçesinde Sağlık Memuru olarak göreve başladı.

Halen Tokat Karşiyaka Doğum ve Çocuk Bakımevi Hastanesinde sağlık personeli olarak çalışmaktadır.