

İSTANBUL ŞEHİR ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

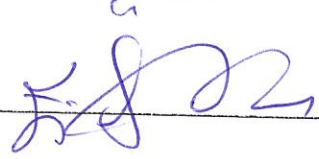


**1961 ve 1982 ANAYASALARINDA CUMHURBAŞKANININ  
GÖREV VE YETKİLERİ**

ÖMER FARUK KESKİN

TEMMUZ 2019

Bu tez tarafımızca okunmuş olup kapsam ve nitelik açısından, Kamu Hukuku alanında Yüksek Lisans Derecesini alabilmek için yeterli olduğuna karar verilmiştir.

Tez Jürisi Üyeleri:

	KANAATI	İMZA
Prof. Dr. Ergun ÖZBUDUN (Tez Danışmanı)	<u>kabul</u>	
Prof. Dr. Serap YAZICI	<u>kabul</u>	
Prof. Dr. Osman CAN	<u>kabul</u>	


Bu tezin İstanbul Şehir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü tarafından konulan tüm standartlara uygun şekilde yazıldığı teyit edilmiştir.

Tarih  
11.07.2019



Bu çalışmada yer alan tüm bilgilerin akademik kurallara ve etik ilkelere uygun olarak toplanıp sunulduğunu, söz konusu kurallar ve ilkelerin zorunlu kıldığı çerçevede, çalışmada zgn olmayan tüm bilgi ve belgelere, alıntılama standartlarına uygun olarak referans verilmiş olduğunu beyan ederim.

Adı Soyadı: Ömer Ferdi Keskin

imza: 

## ÖZ

### 1961 ve 1982 ANAYASALARINDA CUMHURBAŞKANININ GÖREV VE YETKİLERİ

Keskin, Ömer Faruk

Kamu Hukuku Yüksek Lisans Programı

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Ergun Özbudun

Temmuz 2019, 104 sayfa

1960 yılında askeri bir darbenin ardından göreve gelen Milli Birlik Komitesi, ülkeyi demokrasiye döndürmek çabası içinde olacağını açıklamıştır. Bu amaçla yaklaşık bir yıl içerisinde yeni bir anayasa oluşturulmuş, Türk siyasi sistemi Cumhuriyet Senatosu gibi yeni bir organla tanışmıştır. TBMM tarafından kendi üyeleri arasından seçilen cumhurbaşkanının yetkileri de hem bu yeni düzenin, hem 1924 Anayasasına yönelik eleştirilerin hem de 1950-1960 arasında yaşanan tecrübelerin etkisi altında belirlenmiştir. Cumhurbaşkanına TBMM'ye ilişkin olarak kanunları yayınlama veya geri gönderme ve meclisi toplantıya çağırma gibi yetkiler; yürütmeye ilişkin olarak başbakan seçme, Bakanlar Kurulu'nu onaylama, Milli Güvenlik Kurulu'na başkanlık etme gibi yetkiler; yargıya ilişkin olarak da askeri yüksek mahkemelere üye seçmek, iptal davası açmak ve özel af ilanı gibi yetkiler verilmiştir. Bunlardan birçoğu hukuk camiası tarafından olumlu karşılanırken, bazıları ise çeşitli yönlerden eleştirilmiştir.

1982 yılında Türkiye, yine bir askeri darbe sonrası oluşan ortamda yeni bir anayasaya kavuşmuştur. 1961 Anayasasına nazaran daha güçlü bir cumhurbaşkanı profili oluşturan 1982 Anayasası, görev ve yetki hususunu da buna göre düzenlemiştir. Cumhurbaşkanı, birtakım sembolik ve devletin başı olma durumundan kaynaklanan yetkilerin yanı sıra, icrai tesire sahip bazı yetkiler ile de donatılmıştır. 1982 Anayasası, ülke siyasetiyle paralel olarak yaşanan bazı krizlerin akabinde önemli değişiklikler geçirmiştir. 2007 yılında yapılan değişiklikler ile cumhurbaşkanının seçim şekli ve görev süresi gibi hususlarda farklı yollar benimsenmeye başlamıştır.

Anahtar Kelimeler: Cumhurbaşkanı, TBMM, Başbakan, Bakanlar Kurulu, 1961 Anayasası, 1982 Anayasası.



## ABSTRACT

### DUTIES AND AUTHORITIES OF THE PRESIDENT IN 1961 AND 1982 CONSTITUTIONS

Keskin, Ömer Faruk

LL.M. in Public Law

Thesis Advisor: Prof. Ergun Özbudun

July 2019, 104 Pages

The National Unity Committee, which took office after a military coup in 1960, declared that it would endeavor to turn the country into a democracy. For this purpose, a new constitution was created within a year and the Turkish political system met with a new body like the Republican Senate. The powers of the president, who was elected by the Assembly among his own members, were determined both under the influence of this new order, criticism of the 1924 Constitution and the experiences of 1950-1960. The president has powers such as issuing or repatriating laws, calling the Assembly to the meeting in relation to legislative power; electing a prime minister, appointing the Council of Ministers upon the proposal of the prime minister, presiding over the National Security Council in relation to the executive power and finally electing members to military high courts, filing cancellation cases and announcing special amnesty in relation to judiciary. While many of them were welcomed by the legal community, some were criticized in various ways.

Turkey has gained a new constitution in 1982 with the conditions that occur after a military coup again. The 1982 Constitution, which forms a stronger president profile than the 1961 Constitution, regulates its duties and powers accordingly. The President is also equipped with a number of powers that have the effect of being symbolic and head of state, as well as executive powers. The 1982 Constitution has undergone significant changes following some crises in parallel with national politics. With the amendments made in 2007, different ways have been adopted in election of the president and term of office. Finally, in 2017, there was a regime

change and the definition of 'president who is the only owner of the executive' became constitutional.

Keywords: President, Parliament, Prime Minister, Council of Ministers, 1961 Constitution, 1982 Constitution.



## İÇİNDEKİLER

Öz.....	iv
Abstract.....	vi
İçindekiler.....	viii
<b>BÖLÜMLER</b>	
1. Giriş.....	1
2. Hükümet Sistemlerinde Devlet Başkanının Rolü.....	3
2.1. Devlet Başkanlığı.....	3
2.2. Genel Olarak Hükümet Sistemleri.....	3
2.2.1. Meclis Hükümeti Sistemi.....	4
2.2.1.1. Meclis Hükümeti Sisteminin Temel Özellikleri.....	4
2.2.1.1.1. Yürütmenin Yasamaya Bağlı Olması.....	4
2.2.1.1.2. Meclisin Sürekliliği.....	5
2.2.1.1.3. Yürütmenin Yasama Üzerinde Yetkisizliği.....	5
2.2.1.2. Meclis Hükümeti Sisteminde Devlet Başkanı.....	5
2.2.2. Başkanlık Sistemi.....	6
2.2.2.1. Başkanlık Sisteminin Temel Özellikleri .....	6
2.2.2.1.1. Devlet Başkanının Belirli Bir Süre İçin Halk Tarafından Seçilmesi.....	6
2.2.2.1.2. Yürütmenin Yasama Eliyle Atanamaması ve Düşürülememesi.....	7
2.2.2.1.3. Yürütme Organının Tamamen Başkan Tarafından Yönlendirilmesi.....	8
2.2.2.2. Başkanlık Sisteminde Devlet Başkanı.....	9
2.2.2.2.1. Devlet Başkanının Konumu.....	9
2.2.2.2.2. Devlet Başkanının Yetkileri.....	10
2.2.2.2.2.1. Yasamaya İlişkin Yetkiler.....	10
2.2.2.2.2.2. Yürütmeye İlişkin Yetkiler.....	12
2.2.2.2.2.3. Yargıya İlişkin Yetkiler.....	12
2.2.2.2.3. Yarı Başkanlık Sistemi.....	12
2.2.3. Parlamenter Sistem.....	14



2.2.3.1. Parlamenter Sistemin Tarihçesi.....	14
2.2.3.2. Parlamenter Sistemin Temel Özellikleri.....	15
2.2.3.2.1. Yürütmenin İki Başlı Oluşu.....	16
2.2.3.2.2. Devlet Başkanının Siyasi Sorumsuzluğu.....	17
2.2.3.2.3. Bakanların Sorumluluğu.....	19
2.2.3.2.4. Yürütmenin Yasamayı Fesih Yetkisi.....	20
2.2.3.3. Parlamenter Sistemde Cumhurbaşkanı .....	22
2.2.3.3.1. Cumhurbaşkanı'nın seçimi.....	23
2.2.3.3.2. Cumhurbaşkanı'nın Göreve Başlaması Ve Görev Süresi.....	25
2.2.3.3.3. Cumhurbaşkanı'nın Görev ve Yetkileri.....	26
3. 1961 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı'nın Görevleri ve Yetkileri.....	28
3.1. Cumhurbaşkanı'nın Seçimi Ve Görev Süresi.....	30
3.1.1. Cumhurbaşkanı'nın seçimi.....	30
3.1.1.1. Seçici Organ.....	30
3.1.1.2. Seçilme Yeterliliği.....	32
3.1.1.3. Seçim Usulü.....	33
3.1.1.4. Yemin.....	34
3.1.2. Cumhurbaşkanı'nın Görev Süresi.....	34
3.1.3. Cumhurbaşkanlığına Vekâlet.....	36
3.1.3.1. Vekâletin Şartları.....	36
3.1.3.1.1. Cumhurbaşkanı'nın Görevinden Geçici Olarak Ayrılması.....	36
3.1.3.1.2. Cumhurbaşkanlığı Makamının Boşalması.....	37
3.1.3.2. Cumhurbaşkanı'nın Vekili.....	38
3.2. Cumhurbaşkanı'nın Görevleri ve Yetkileri.....	39
3.2.1. TBMM'ye İlişkin Görev ve Yetkiler.....	40
3.2.1.1. Cumhuriyet Senatosuna Üye Seçmek.....	40
3.2.1.2. TBMM'yi Toplantıya Çağırma.....	41
3.2.1.3. Kanunların Yayınlanması veya Geri Gönderilmesi.....	41
3.2.1.4. TBMM Seçimlerinin Yenilenmesi.....	44
3.2.2. Yürütmeye İlişkin Görev ve Yetkiler.....	46
3.2.2.1. Başbakan ile Bakanları Atama.....	46
3.2.2.2. Bakanlar Kurulu'na Başkanlık Etme.....	48

3.2.2.3. Diplomatik Temsilci Gönderme ve Kabul Etme.....	50
3.2.2.4. Uluslararası Antlaşmaların Onaylanması ve Yayınlanması.....	50
3.2.2.5. Milli Savunma İlgili Görev ve Yetkiler.....	51
3.2.2.5.1. Başkomutanlığı Temsil.....	51
3.2.2.5.2. Genelkurmay Başkanı ve Diğer Generalleri Atama.....	51
3.2.2.5.3. Milli Güvenlik Kurulu'na Başkanlık Etme.....	52
3.2.3. Yargıya İlişkin Görev ve Yetkiler.....	53
3.2.3.1. İptal Davası Açmak.....	53
3.2.3.2. Özel Af İlanı.....	54
3.2.3.3. Askeri Yüksek Mahkemelere Üye Seçmek.....	55
3.2.4. Cumhurbaşkanının İşlemleri.....	55
3.3. CUMHURBAŞKANININ SORUMSUZLUĞU.....	56
4. 1982 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanının Görev ve Yetkileri.....	58
4.1. Cumhurbaşkanının Seçimi ve Görev Süresi.....	58
4.1.1. Cumhurbaşkanının Seçimi.....	58
4.1.1.1. Seçici Organ.....	58
4.1.1.1.1. 2007 Değişikliği Öncesi Durum.....	61
4.1.1.1.2. 2007 Değişikliği Sonrası Durum.....	61
4.1.1.2. Seçilme Yeterliliği .....	62
4.1.1.3. Seçim Usulü.....	64
4.1.1.3.1. 2007 Değişikliği Öncesi Durum.....	64
4.1.1.3.2. 2007 Değişikliği Sonrası Durum.....	65
4.1.1.4. Yemin.....	66
4.1.2. Cumhurbaşkanının Görev Süresi ve Görevini Sona Erdiren Haller.....	67
4.1.2.1. Cumhurbaşkanının Görev Süresi.....	67
4.1.2.2. Görevi Sona Erdiren Haller.....	69
4.1.2.2.1. Görev Süresinin Sona Ermesi.....	69
4.1.2.2.2. Ölüm.....	70
4.1.2.2.3. İstifa.....	71
4.1.2.2.4. Vatana İhanet ile Yargılanma.....	71
4.2. Cumhurbaşkanının Görev Ve Yetkileri.....	71
4.2.1. TBMM'ye İlişkin Görev ve Yetkiler.....	72

4.2.1.1. TBMM’de Açılış Konuşması Yapmak.....	72
4.2.1.2. TBMM’yi Toplantıya Çağırarak.....	72
4.2.1.3. Kanunları Yayımlamak.....	73
4.2.1.4. Kanunları Geri Göndermek.....	74
4.2.1.5. Anayasa Değişikliklerini Halkoyuna Sunmak.....	76
4.2.1.6. AYM’de İptal Davası Açmak.....	77
4.2.1.7. TBMM Seçimlerinin Yenilenmesi.....	78
4.2.2. Yürütmeye İlişkin Görev ve Yetkiler.....	80
4.2.2.1. Başbakanı Atamak ve İstifasını Kabul Etmek.....	81
4.2.2.2. Başbakanın Teklifi Üzerine Bakanları Atamak ve Görevlerine Son Vermek.....	82
4.2.2.3. Bakanlar Kuruluna Başkanlık Etmek.....	83
4.2.2.4. Yabancı Devletlere Temsilci Göndermek ve Temsilcileri Kabul Etmek.....	85
4.2.2.5. Milletlerarası Antlaşmaları Onaylamak.....	85
4.2.2.6. Başkomutanlığı Temsil Etmek.....	86
4.2.2.7. TSK’nın Kullanılmasına Karar Vermek.....	86
4.2.2.8. Genelkurmay Başkanını Atamak.....	87
4.2.2.9. MGK’yı Toplantıya Çağırarak ve Başkanlık Etmek.....	87
4.2.2.10. Bakanlar Kurulu Kararıyla Sıkıyönetim veya OHAL İlan Etmek.....	87
4.2.2.11. Kararnameleri İmzalamak .....	88
4.2.2.12. DDK Üyeleri ve Başkanını Atamak, DDK’ya İnceleme, Araştırma ve Denetleme Yaptırmak.....	89
4.2.2.13. YÖK Üyelerini Seçmek.....	90
4.2.2.14. Üniversite Rektörlerini Atamak.....	91
4.2.3. Yargıya İlişkin Görev ve Yetkiler.....	92
4.2.3.1. Af Yetkisi.....	92
4.2.3.2. Yargıya İlişkin Diğer Yetkiler.....	92
4.2.4. Cumhurbaşkanının İşlemleri.....	93
4.3. Cumhurbaşkanının Sorumsuzluğu.....	95
4.3.1. Cumhurbaşkanının Siyasi Sorumsuzluğu.....	95

4.3.2. Cumhurbaşkanının Cezai Sorumsuzluğu.....	96
4.3.3. Cumhurbaşkanının Hukuki Sorumsuzluğu.....	97
5. Sonuç ve Değerlendirme.....	99
Kaynakça.....	102



## BÖLÜM 1

### GİRİŞ

Ülkemiz anayasalarının cumhurbaşkanının görev ve yetkileri hususlarına bakışı, siyasi, askeri, hukuki ve sosyal koşulların etkisi altında oluşmuştur. Savaş sonrası gibi olağanüstü bir dönemde hazırlanan 1924 Anayasasının yumuşak kuvvetler ayrılığını öngören yapısı, 1950-1960 arası siyasi gelişmeler ile birlikte 1961 Anayasasında cumhurbaşkanı meselesine yön vermiştir. 1924 Anayasasında yürütme yetkisi teorik olarak meclise verilse de, Bakanlar Kurulu gerçek uygulayıcı konumundaydı. 1961 Anayasası ise cumhurbaşkanının yürütmenin başı olması durumunu tam olarak anayasal hale getirmiştir. Bunun yanında cumhurbaşkanının seçimine ilişkin hususlarda birtakım düzenlemelere gidilerek, sistemde tam bir denge unsuru olan bir cumhurbaşkanı hedeflenmiştir. Bağımsız, tarafsız ve denge unsuru olan cumhurbaşkanının görev ve yetkileri de bu kapsamda belirlenmiştir.

Tıpkı 1961 Anayasası gibi askeri bir darbe sonrasında hazırlanan 1982 Anayasası da 1980 darbesine giden süreçlerden etkilenmiş, cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinde dikkat çeken değişimler öngörmüştür. En kısa tabiri ile cumhurbaşkanına sistemde bir 'fren' rolü biçen anayasa koyucu, parlamenter sistemin devamlılığı ve bazı anayasal ilkelerin korunmasını cumhurbaşkanlığı makamı ile sağlamaya çalışmıştır.

1982 Anayasasının cumhurbaşkanına ilişkin hükümleri, 2007 yılında ciddi bir değişikliğe uğramıştır. Bu değişiklikler ile birlikte cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmeye başlanması sebebiyle adaylar siyasî arenaya daha fazla girmeye başlamıştır. Uygulama noktasında parlamenter sistemin ruhundan nispeten uzaklaşmış olmasının bir sonucu olarak da, 2017 yılında yapılan bir referandum ile önemli değişiklikler hayata geçirilmiştir. 'Cumhurbaşkanlığı Sistemi' adı verilen yeni düzenle birlikte, cumhurbaşkanının konumu, görevleri ve yetkilerinde çok büyük değişiklikler yaşanmıştır. Özet olarak cumhurbaşkanının yürütmenin başı konumu sembolik anlamından çok uzaklaşmış, başbakanlık makamı ortadan kalkmış ve

bakanlar da yürütme yetkisini neredeyse tek başına kullanan cumhurbaşkanına tamamen bağlı hale gelmiştir. Hazırlık sürecinde ‘Türk tipi başkanlık sistemi’ yakıştırmaları da yapılan bu sistem, bizce mevcut herhangi bir hükümet sistemine ciddi bir benzerlik taşımamakta, münhasır özellikler barındırmaktadır. Prensip olarak parlamenter rejimin ülkemiz gelenekleri açısından en makul ve en doğru sistem olduğunu düşündüğümüz için, mevcut sistemde bizce eleştirilecek çok nokta mevcuttur. Bunun yanında 16 Nisan 2017 tarihli referandum ile kabul edilen mevcut sistemimiz, basit bir değişiklikten öte bir rejim değişikliği anlamı taşımaktadır ve muhtevası itibarıyla bambaşka bir çalışmanın konusu olmaya namzettir. Bu sebeple çalışmamızda bu konuya değinilmemiştir.

Çalışmamız ile, 1961 ve 1982 anayasalarının oluştukları ortamları dikkate alarak cumhurbaşkanının konumu, görevleri ve yetkileri hususlarında yaşanan farklılıkları ortaya koymaya çalıştık. Seçici organ, seçim süresi, cumhurbaşkanının yetkilerini kullanma biçimleri gibi doktrinde tartışılmalı hususlara değindik.

İlk bölümümüzde, anayasa tarihimizde yeri olması sebebiyle meclis hükümeti sistemi, pek çok kez tartışılarda konu olması sebebiyle başkanlık sistemi ve elbette çalışmamıza temel teşkil eden parlamenter sistem hakkında teorik bilgileri sunmaya çalıştık. Sistemleri temel özellikleri ve cumhurbaşkanı yahut devlet başkanlarının konumları açısından ele alırken, mukayeseli hukuktan da istifade ettik. 1961 Anayasasında cumhurbaşkanını anlattığımız ikinci bölümümüzde, anayasa hazırlık sürecine dair meclis görüşme tutanaklarından da yararlanarak cumhurbaşkanının konumunu ve yetkilerini irdledik. Cumhurbaşkanına verilen konumu oluşturan düşüncelerin arka planını sunmaya çalıştık. Nihayet üçüncü bölümümüzde de, 1982 Anayasasında ve bu anayasaya dair değişikliklerde cumhurbaşkanını izah etmeye çalışarak, birtakım güncel siyasi-anayasal tartışmaları da hatırlatmaya çalıştık.

## BÖLÜM 2

### HÜKÜMET SİSTEMLERİNDE DEVLET BAŞKANININ ROLÜ

Bu bölümde, Türkiye Cumhuriyeti tarihinde yeri olan meclis hükümeti sistemi ve parlamenter sistem ile yer yer gündeme gelen başkanlık sisteminde devlet başkanı meselesi ele alınacaktır.

#### **2.1. Devlet Başkanlığı**

Tarihin ilk çağlarından bu yana var olan devlet başkanlığı makamı<sup>1</sup>, hükümet sistemlerinde yürütmenin başı olan ve bir kişi tarafından temsil edilen organdır. Monarşiden demokrasiye kadar her türlü hükümet sistemi, farklı isimlerde olsa bile mutlak surette bir devlet başkanına sahip olmuştur. Devlet başkanı, monarşilerde 'kral, padişah, han', parlamenter cumhuriyetlerde 'cumhurbaşkanı', başkanlık sisteminde ise 'başkan' olarak anılır. Bizim inceleme alanımızın parlamenter cumhuriyet rejimini öngören 1961 ve 1982 Türk anayasaları olması hasebiyle devlet başkanı, çalışmamızda sıklıkla 'cumhurbaşkanı' şeklinde anılacaktır.

Devlet başkanları, üç temel kuvvetten biri olan yürütmenin bağlı olduğu kişilerdir. Yine ülkede uygulanan hükümet sistemine göre devlet başkanı, bu yetkisini ya tek başına kullanır ya da biriyle paylaşır. Örneğin yürütme organının monist bir yapıya sahip olduğu başkanlık sisteminde devlet başkanı, hükümetin ve bundan dolayı da yürütmenin de başkanıdır. Ancak parlamenter sistemde ise düalist bir yapı söz konusudur. Cumhurbaşkanı yürütmenin doğal olarak başı iken, söz konusu yetki ayrı bir kanat olan ve cumhurbaşkanının direkt etkisinden uzakta bulunan Bakanlar Kurulu tarafından kullanılır.

#### **2.2. Genel Olarak Hükümet Sistemleri**

Klasik manada hükümet sistemleri, yasama ve yürütme kuvvetlerinin ayrı veya birlik olmasına göre tasnif edilmiştir. İlk ihtimalimiz olan kuvvetler birliğinde yasama ve yürütme tek elde toplanmış vaziyettedir. Eğer bu iki kuvvet, yürütmede birleşmiş

---

<sup>1</sup> Kemal Gözler, Devlet Başkanları, Ekin Yayınları, 2. Baskı, Bursa, 2016, sf. 1.

vaziyette ise mutlak monarşi veya diktatörlükten; yasama organında yani bir mecliste birleşmiş vaziyette ise meclis hükümeti sisteminden bahsedilir. İkinci ihtimal olan kuvvetler ayrılığında ise, yasama ve yürütme farklı organların yetkisi dâhilindedir. Burada hükümet sistemleri ayrımı doğuran husus ise kuvvetler ayrılığının sert veya yumuşak olmasıdır. Örneğin başkanlık sisteminde yürütme organı olan devlet başkanı ile yasama organları olan temsilciler meclisi ve senato meclisi arasında net bir ayrım vardır ki, bu yapı 'sert kuvvetler ayrılığı' olarak nitelendirilir. Ayrıca bu sistemde, yasama ve yürütme organlarının teşekkülü ayrı seçimlere tabidir. Bunun yanında yürütmenin yasamanın içinden çıktığı ve bu kuvvetlerin yumuşak ayrılığının söz konusu olduğu sistemler de 'parlamentar sistem' olarak adlandırılır.<sup>2</sup>

Şimdi meclis hükümeti sistemi ile başkanlık sistemine kısaca değindikten sonra, esas konumuza temel teşkil eden parlamenter sistemi ve bu sistemde cumhurbaşkanının rolünü ayrıntılı bir şekilde ele alacağız.

### **2.2.1. Meclis Hükümeti Sistemi**

Olağanüstü bir dönemde, milli iradenin başarılı bir şekilde yansıtıldığı bir meclis tarafından hazırlanan 1921 Anayasamızın öngördüğü meclis hükümeti sistemi, yasama ve yürütme yetkilerinin meclis elinde toplanmış olduğu sistemdir. Bu sistemde yasama yetkisi, meclisin doğal bir vazifesi iken, yürütme yetkisi ise meclisin görevlendireceği vekiller veya kuracağı komisyonlar eliyle yapılmaktadır.

#### **2.2.1.1. Meclis Hükümeti Sisteminin Temel Özellikleri**

##### **2.2.1.1.1. Yürütmenin Yasamaya Bağlı Olması**

Meclis hükümeti sisteminde yürütme organı, yasamadan bağımsız bir yapıya sahip değildir. İçinde bulunulan dönem gereği hızlı kararlar alması gereken meclisin talimatlarını icra ile vazifelidir. Bu durumu izah eden Orhan Aldıkaçtı, meclis içinde icra amaçlı kurulan heyetin üyeleri için 'meclisin memuru, ajanı' ifadesini

---

<sup>2</sup> Ergun Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, 15. Baskı, Ankara, 2014, sf. 357.



kullanmaktadır.<sup>3</sup> Diğer yandan icra heyetleri, meclis tarafından kurulmasının yanında herhangi bir zamanda yine meclis tarafından ortadan kaldırılabilir. Ali Fuat Başgil, bu hususu meclis hükümeti sisteminin en belirgin özelliği saymaktadır.<sup>4</sup> İlhan Arsel ise yürütme için “meclisin emir ve talimatlarını harfiyen infaz etmekle mükellef bir icra komitesi” demektedir.<sup>5</sup>

#### **2.2.1.1.2. Meclisin Sürekliliği**

Yasama ve yürütme gibi iki temel vazifeyi yüklenen meclis, sürekli olarak çalışmak durumundadır. Hem yürütmenin birçok durumda hızlı kararlar gerektirmesi, hem de doğrudan ilişkili olduğu devletin süreklilik göstermesi bu durumu zaruri kılmıştır.<sup>6</sup>

#### **2.2.1.1.3. Yürütmenin Yasama Üzerinde Yetkisizliği**

Bu sistemde yürütme organı, meclis üzerinde hiçbir hakka sahip değildir. Meclisin çalışmasının ve çalışma sürelerinin yürütme heyetlerinden etkilenmesi mümkün değildir. Doktrinde birçok önemli yazar, bu hususu meclis hükümeti sistemi ile parlamenter sistem arasındaki temel farklılık olarak görmektedir.<sup>7</sup>

#### **2.2.1.2. Meclis Hükümeti Sisteminde Devlet Başkanı**

Bu sistemin doğal yapısında ayrı bir devlet başkanlığı makamı öngörülmuş değildir. Meclisin başkanı, hem yasamanın hem de yürütmenin başı konumundadır. Meclis hükümeti sistemini uygulayan en önemli ülke olan İsviçre’de de yürütme yetkilerini kullanan bir devlet başkanı bulunmamaktadır. Ancak İsviçre’de, Federal Meclis’in bir yıl için seçtiği ve ‘Konfederasyon başkanı’ olarak adlandırılan ve sembolik yetkilere sahip bir devlet başkanı da bulunmaktadır.<sup>8</sup> Sınırlı yetkiye sahip olan ve devleti

---

<sup>3</sup> Orhan Aldıkaçtı, Modern Demokrasilerde ve Türkiye’de Devlet Başkanlığı, İstanbul, 1960, sf. 181.

<sup>4</sup> Ali Fuat Başgil, Esas Teşkilat Hukuku, cilt 1, İstanbul, 1960, sf. 299; aktaran: Ergun Özbudun, 1921 Anayasası, Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara, 1992, sf. 52.

<sup>5</sup> İlhan Arsel, Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları, Mars Matbaası, Ankara, 1965, sf. 356.

<sup>6</sup> Özbudun, 1921 Anayasası, sf. 55.

<sup>7</sup> Arsel, sf. 356, Özbudun, 1921 Anayasası, sf. 55, Aldıkaçtı, Modern Demokrasilerde ve Türkiye’de Devlet Başkanlığı, sf. 61.

<sup>8</sup> Özbudun, 1921 Anayasası, sf. 53.

temsil eden bu başkan, yürütme düzeni içerisinde herhangi bir role sahip değildir. Ayrıca başkanın meclise karşı sorumsuzluğu da söz konusu değildir.

### **2.2.2. Başkanlık Sistemi**

Başkanlık sistemi, yürütme organının son derece güçlü yapısı ile dikkat çektiği, bunun yanında yasama ve yürütmenin birbiri karşısında denge unsuru olmasının da sağlandığı bir hükümet sistemidir. Bu sistemin tanımının merkezine koyulması gereken en karakteristik özelliği ise, yasamanın yürütme gücünden katı bir biçimde ayrılmış olmasıdır.<sup>9</sup> Başkanlık sistemi tanımlanmasında temel unsurlarda yaşanan birtakım ayrılıklar, doktrinde farklı görüşlerin ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Bunlardan bizce en kapsamlı tanımlama, ünlü siyaset bilimci Giovanni Sartori'ye aittir. Sartori'ye göre başkanlık sistemi, halk tarafından seçilen bir devlet başkanının bulunduğu, bu devlet başkanının parlamento tarafından görevinden uzaklaştırılmadığı ve yürütmeye tek başına liderlik ettiği sistemdir.<sup>10</sup> Sartori'nin, başkanlık sistemi tanımını üzerine oturttuğu üç temel kriteri baz alarak bu sistemin özelliklerini inceleyelim.

#### **2.2.2.1. Başkanlık Sisteminin Temel Özellikleri**

##### **2.2.2.1.1. Devlet Başkanının Belirli Bir Süre İçin Halk Tarafından Seçilmesi**

Parlamente sistemlerde cumhurbaşkanının yetkileri daha sınırlı ve sembolik olduğundan, cumhurbaşkanı seçimi genellikle halk tarafından yapılmaz. Buna karşın başkanlık sisteminde ise yürütmenin başında olan başkanın oldukça ciddi ve geniş yetkileri vardır. Hem yasama organına karşı sahip olunan koruma hem de yürütmeyi tek başına idare etme gücü, başkanı iç ve dış politikayı yönlendirici bir konuma getirmektedir. Böylesi yetkilere sahip olan başkanın halk tarafından seçilmesi, bu sistemin tartışmasız bir şekilde zorunlu özelliğidir. Çünkü parlamento karşısında güçlü bir konumda bulunan devlet başkanı, denge sağlanması adına parlamento gibi

---

<sup>9</sup> Matthew Soberg Shugart, John M. Carey, Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics, Cambridge University Press, United States of America, 1992, sf. 18.

<sup>10</sup> Giovanni Sartori, Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği, çev: Ergun Özbudun, Yetkin Yayınları, Ankara, 1997, sf. 115.

kaynağını halk iradesinden almalıdır.<sup>11</sup> Burada seçim gerekliliğini Sartori ‘devletin başı olma’<sup>12</sup> durumu ile, Shugart ve Carey ise ‘yürütmenin başı olma’<sup>13</sup> durumuyla izah etmektedir. Halk tarafından seçilen başkan, anayasa tarafından tanınmış önemli yetkilere de haiz olmalıdır.<sup>14</sup> Diğer yandan Sartori, bizim de katıldığımız üzere, bu seçimin doğrudan veya doğrudan benzeri bir biçimde yapılması gerektiğini ifade etmektedir.<sup>15</sup> Başkanın doğrudan veya doğrudana benzer bir şekilde<sup>16</sup> halk tarafından seçilmesi, aynı zamanda kuvvetlerin kaynağında ayrılması ilkesinin bir unsuru olarak da kabul edilebilir.

Başkanlık sisteminde dört yıl için seçilen devlet başkanı, en fazla iki kez bu göreve gelebilir. ABD Anayasasında 1951 yılında yürürlüğe giren yirmi ikinci değişikliğe kadar böyle bir sınırlama mevcut değildi.<sup>17</sup> Günümüzdeki iki defadan fazla seçilememe kuralı, Başkan Truman döneminde anayasal hale gelmiştir.

#### **2.2.2.1.2. Yürütmenin Yasama Eliyle Atanamaması ve Düşürülememesi**

Parlamentar sistemde başbakanın ve hükümetin varlığı parlamentonun güvenine dayalıdır ve güvensizlik oyu ile hükümet görevden alınabilir. Başkanlık sisteminde ise yürütmenin başı olan başkanın parlamento tarafından düşürülmesi mümkün değildir. Başkanın görevden alınabilmesi için tek ve istisnai yol, başkan aleyhinde mecliste cezai bir soruşturma yapılmasını sağlayan ‘impeachment’ yoludur. ABD başkanlarından Richard Nixon’ın Watergate skandalı<sup>18</sup> ve Bill Clinton’un Lewinsky

---

<sup>11</sup> Nur Uluşahin, Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi, Yetkin Yayınları, Ankara, 1999, sf. 32.

<sup>12</sup> Sartori, sf.113.

<sup>13</sup> Shugart, Carey, sf. 19.

<sup>14</sup> Shugart, Carey, sf. 19.

<sup>15</sup> Sartori, sf. 114.

<sup>16</sup> Serap Yazıcı, Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 3. Baskı, İstanbul, 2013, sf. 21.

<sup>17</sup> Murat Yanık, Başkanlık Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, Alfa Yayınları, İstanbul, 1997, sf. 38.

<sup>18</sup> Gözler, Devlet Başkanları, sf. 25.

olayı<sup>19</sup> bu yola başvurulmasının gündeme geldiği durumlara örnek olarak gösterilebilir. Ancak ABD tarihinde impeachment yolu ile görevden alınan kimse yoktur.

Başkanlık sisteminin önemli özelliği olan sert kuvvetler ayrılığı gereğince, parlamento ve başkan karşılıklı olarak birbirini fesih yetkisine sahip değildir. Direkt olarak başkanın veya ilgili bakanın görevden düşmesi neticesi doğuracak bir güvensizlik oyu mekanizması başkanlık sistemi ile kesinlikle bağdaşmaz.<sup>20</sup> Başkanlık sisteminde başkan tarafından seçilen kabine üyeleri için ise ender durumlarda güvensizlik oyu mekanizmasının hayata geçmesi mümkündür. Buradaki güvensizlik oyu, direkt olarak görevden düşürücü değil, daha çok başkanın otoritesi altındaki alan hakkında uyarı mahiyetinde bir husustur. Bu durumda dahi, başkanın yürütme üzerindeki mutlak otoritesi söz konusudur. Zira ilgili bakanın görevden alınması da, alındığı takdirde yerinin doldurulması da en nihayetinde yine başkanın takdirindedir.<sup>21</sup> Sartori de bu gerekçeyle, parlamentonun kabine üyeleri hakkında güvensizlik oyu verebildiği durumlarda dahi bu kriterin ihlal edilmiş olmadığını savunmaktadır.<sup>22</sup> Bizce de, meclisin verdiği güvensizlik oyu direkt etkili olmadığı ve asıl yetki başkanda kaldığı müddetçe bu durum başkanlık sistemi ilkelerine zarar verecek boyutta değildir. Yasama ile yürütme arasında her ne kadar gözetilen bir denge olsa da, bu iki güç birbirinin en yakın çalışma arkadaşı konumundadır. Bu sebeple yasama meclisinin eylemlerinden direkt etkilendiği bir kabine üyesi için güvensizlik oyu verebilmesi, her sistemde mümkün olabilmelidir.

#### **2.2.2.1.3. Yürütme Organının Tamamen Başkan Tarafından Yönlendirilmesi**

Hükümeti oluşturma, bir kabine üyesini görevden alma ve yerine yeni birini atama işlemleri yukarıda da değinildiği gibi tamamen başkanın kontrolündedir. Başka bir

---

<sup>19</sup> Gözler, Devlet Başkanları, sf. 25.

<sup>20</sup> Shugart, Carey, sf. 111.

<sup>21</sup> Shugart, Carey, sf. 112.

<sup>22</sup> Sartori, sf. 114.

deyişle en üst otorite başkandır.<sup>23</sup> Yürütme yetkisi konusunda herhangi bir 'ikili otorite' bulunması, bu sistemin doğasına aykırıdır. Yürütme organının başkan tarafından yönlendirilmesi hususuna bir sonraki başlıkta tekrar değineceğiz.

## **2.2.2.2. Başkanlık Sisteminde Devlet Başkanı**

### **2.2.2.2.1. Devlet Başkanının Konumu**

Yürütme erkinin başında bulunan devlet başkanının konumunun ne olacağı da doktrinde tartışmalı bir husustur. Başkanlık sistemi tanımını Sartori gibi üç kriter üzerine oturtan Lijphart, devlet başkanı için 'tek kişilik yürütme' ifadesini kullanmıştır.<sup>24</sup> Lijphart'ın başkan için aradığı üç kriter ise şunlardır: Yasamanın güvenine dayanmama, halk tarafından seçilmiş olma ve yürütme gücünün tek sahibi olma.<sup>25</sup> 'Tek kişilik yürütme' nitelemesine karşı çıkan Sartori ise yukarıda da izah ettiğimiz gibi yürütme gücünü 'başkanın bir hükümet ataması ve bu hükümeti tek başına yönlendirmesi' şeklinde izah etmiştir. Başkanlık sistemini başarıyla uygulayan ABD'ye bakıldığında iki tanımı da doğrulayan unsurlar göze çarpmaktadır. İlk olarak ABD Anayasası'nın ikinci maddesinde "Yürütme yetkisi, ABD başkanına verilecektir." ifadesinin yer alması ve yürütmede rol alan başkan yardımcıları veya kabine üyeleri gibi diğer görevlilerin anılmaması, Lijphart'ın 'tek kişilik yürütme' tanımını akıllara getirmektedir. Ancak ABD'deki uygulamaya baktığımızda ise yürütme üyelerini tek başına belirleyen devlet başkanının, Sartori'nin de belirttiği gibi bakanlarını takip etmekte ve yönlendirmekte olduğunu görürüz. Sartori'nin buradaki itirazının yürütme yetkisinin sahipleri zikredilirken diğer üyelerin de anılması yönünde olduğunu düşünecek olursak, uygulama açısından haklı yönlere sahip olduğuna kanaat getirebiliriz.

Halk tarafından belli bir süre için seçilen devlet başkanı, anayasanın belirlediği dört yıllık sürenin sonuna kadar herhangi bir şekilde görevinden uzaklaştırılmaz.

---

<sup>23</sup> Sartori, sf. 115.

<sup>24</sup> Arend Lijphart, *Typologies of Democratic Systems in Comparative Political Studies*, I. 1, sf. 3-44, aktaran, Sartori, sf. 114.

<sup>25</sup> Arend Lijphart, "Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations." George Town University'de yapılan "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?" başlıklı sempozyumda tebliğ edilen sunum, Mayıs 14-16, 1989, aktaran: Shugart, Carey, sf. 20.

Buradaki koruma mekanizması esasen yasama organına yönelik bir mesaj içermektedir. Anayasa, yürütme organını tek başına eline verdiği ve yasama üyesi saymadığı başkanı, yasamaya karşı da önemli bir zırh ile korumaktadır. Ancak, yukarıda bahsedildiği üzere başkanın bu koruması da sınırsız değildir. Başkan, ancak impeachment yolu ile görevinden uzaklaştırılabilir. Ayrıca erkler arası dengeyi gözeten anayasa, başkanın da yasama organını dağıtamayacağını garanti altına almıştır.

Başkana sağlanan koruma, kuvvetlerin kesin çizgiler ile ayrıldığı başkanlık sisteminde yürütmenin çok güçlü bir konuma sahip olduğunun da delilidir. Diğer yandan başkanın sahip olduğu veto yetkisi, yürütmeyi yasama karşısında güçlendiren bir başka bir husustur.

#### **2.2.2.2.2. Devlet Başkanının Yetkileri**

Başkanlık sisteminde çok güçlü bir konuma sahip olan devlet başkanı, diğer sistemlerin aksine sembolik olmayan çok önemli yetkiler ile donatılmıştır. Günümüzde 1787 Amerikan Anayasasının ilk haline nazaran çok daha geniş yetkilere sahip olan başkanın Kongre ve federe devletlere ait yetkileri de kullanmasını engellemek için yetkileri anayasada genişçe açıklanmıştır.<sup>26</sup> ABD örneğini dikkate alarak, başkanın yetkilerini kısaca sıralayalım.

##### **2.2.2.2.2.1. Yasamaya İlişkin Yetkiler**

Yasama ile karşılıklı bir denge mekanizmasında bulunan başkanın en önemli yasama yetkisi veto hakkıdır. Yasama süreci ile devlet başkanı arasındaki en net ilişki olan vetonun kısmi, güçleştirici ve mutlak veto şekillerinde uygulanabilen türleri mevcuttur.<sup>27</sup> Yasamanın temel amacı olan 'kanun hazırlama', bu yetki sayesinde başkan engeliyle karşılaşılabılır. Ancak meclis de belli bir çoğunluk ile başkanın vetosunu veto etme hakkına sahiptir. Zira başkana mutlak bir veto yetkisi vermek,

---

<sup>26</sup> Yanık, sf. 41.

<sup>27</sup> Shugart, Carey, sf. 134.

yasamanın herhangi bir aksi görüşünün hiçbir anlamının kalmamasına yol açardı.<sup>28</sup> 'Güçleştirici veto' türüne dâhil olduğunu söyleyebileceğimiz mevcut durum<sup>29</sup>, ABD Anayasasının ilk maddesinde şu şekilde izah edilmiştir:

Temsilciler Meclisi ve Senato tarafından kabul edilen her yasa teklifi yasalasmadan önce, Birleşik Devletler Başkanı'na sunulur, eğer Başkan uygun görürse bunu imzalar, fakat uygun görmezse itirazları ile birlikte bunu kaynaklandığı meclise geri gönderir; bu meclis, genel olarak, itirazları tutanaklara geçirir ve yasa teklifini yeniden görüşür. Yeniden görüşme sonunda yasa teklifi o meclisin üçte ikisi tarafından kabul edilirse, teklifi itirazlarla birlikte yeniden görüşülmesi için öteki meclise gönderilir. Yasa teklifi, bu Meclisin de üçte ikisi tarafından kabul edildiğinde, yasalasır.

Başkan, gerekli gördüğü hallerde yasama organına bilgi verebilir ve şahsi önlem fikirlerini meclise sunabilir. Başkan bunu bizzat yasama üyelerine hitap ederek yapabileceği gibi, mesaj yayınlama yolunu da tercih edebilir.<sup>30</sup> Zira başkan, kanunların yürütülmesinde de gözetleme görevine sahiptir. Olağanüstü haller söz konusu olduğunda ABD'de yasama organını oluşturan iki meclisi de toplantıya çağırma yetkisine sahip olan başkan, meclisler arasında anlaşmazlık olması halinde tatile girme mevzusunu da karara bağlayacak olan kişidir.<sup>31</sup>

Başkanın yasama üzerindeki yetkisi ve gücü elbette ki bu hususlarla sınırlı değildir. Neredeyse tek başına sahip olduğu yürütme gücü ve bu sayede kendi etrafında dönen bilgi akışı, meclise karşı başkanın eline ciddi bir avantaj vermektedir.<sup>32</sup> Bu durumun meclisin faaliyetleri üzerinde soyut bir baskı oluşturacağını düşünmek abartı olmayacaktır.

---

<sup>28</sup> Shugart, Carey, sf. 148.

<sup>29</sup> Gözler, Devlet Başkanları, sf. 34.

<sup>30</sup> Gözler, Devlet Başkanları, sf. 37.

<sup>31</sup> Gözler, Devlet Başkanları, sf. 37.

<sup>32</sup> Shugart, Carey, sf. 140.

#### **2.2.2.2.2. Yürütmeye İlişkin Yetkiler**

Başkan, temel olarak kabinesini belirleme yetkisine sahiptir. Yukarıda da izah edildiği gibi kabine üyelerinin görevden alınması da başkana ait bir haktır. Yürütme erkini tek başına başkana veren ABD Anayasasının ikinci maddesi, aynı zamanda başkanın ordu başkomutanı olduğunu da dile getirmektedir.<sup>33</sup> Bu hususun askeri politikalar konusunda başkana ne ölçüde yetki verdiği ise tartışmalı bir mevzudur. Başkan, senatonun tavsiye ve rızasıyla uluslararası antlaşmaları yapma<sup>34</sup> ve büyükelçi ve diğer diplomatik kişileri atama<sup>35</sup> yetkisine de sahiptir. Senato tatilde iken boşalan görevlere atama yapma yetkisine sahip olan başkanın en önemli yetkilerinden birisi ise yürütme kararnamesi hazırlayabilmesidir.<sup>36</sup> Tarihi çok eskiye dayanan bu kararnameler ile, yürütme görevlilerine bağlayıcı emirler verilebilmektedir. Yürütme kararnamesi, herhangi bir anayasa maddesine dayanmadığı gerekçesiyle tartışılan bir husustur.

#### **2.2.2.2.3. Yargıya İlişkin Yetkiler**

Sert kuvvetler ayrılığı olan bu sistemde başkanın yargıya ilişkin yetkileri çok geniş değildir. Başkan, senatonun tavsiye ve rızası ile yüksek mahkeme yargıçlarını atama yetkisine sahiptir.<sup>37</sup> Bir diğer yandan başkan, ABD'ye karşı işlenen suçlarda infazı erteleme veya affetme yetkilerini de haizdir.<sup>38</sup>

#### **2.2.2.3. Yarı Başkanlık Sistemi**

Başkanlık sistemi ve parlamenter sisteme dair özellikler taşıyan yarı-başkanlık sistemine de bu noktada kısaca değinmek gerekir. Birazdan göreceğimiz üzere parlamenter sistemde devlet başkanı sembolik yetkiler ile donatılmıştır. Yürütmenin

---

<sup>33</sup> Gözler, Devlet Başkanları, sf. 29.

<sup>34</sup> Gözler, Devlet Başkanları, sf. 30.

<sup>35</sup> Gözler, Devlet Başkanları, sf. 31.

<sup>36</sup> Gözler, Devlet Başkanları, sf. 39.

<sup>37</sup> Gözler, Devlet Başkanları, sf. 32.

<sup>38</sup> Gözler, Devlet Başkanları, sf. 29.



asil uygulayıcısı Bakanlar Kuruludur ve cumhurbaşkanı daha çok bir onay makamı olarak hareket eder. Parlamenter sistemin uygulandığı Fransa'da 1962 yılında yapılan anayasa değişikliği ile devlet başkanı halk tarafından seçilmeye başlanmıştır.<sup>39</sup> Bu noktadan sonra Fransa'da ortaya çıkan ve devlet başkanın parlamenter sistemde alışılmıştan öte yetkiler ile donatıldığı yeni sistem, Fransız siyaset bilimci Duverger tarafından 'yarı başkanlık sistemi' olarak nitelendirilmiştir.<sup>40</sup>

Yarı başkanlık sistemi, hem parlamenter sistem hem de başkanlık sistemine ait birtakım özellikler göstermektedir. Halk tarafından seçilen ve geniş yetkilere sahip bir devlet başkanının varlığı, sistemi başkanlık sistemine yaklaştıran taraflar olarak görülebilir. Ancak başkanlık sisteminin kilit noktası olan sert kuvvetler ayrılığı, yani yürütme ve yasamanın birbirleri üzerinde güce sahip olmaması hususunun yokluğu, Fransa'da ortaya çıkan bu sistemin başkanlık sistemi olarak adlandırılmasına engel olmaktadır. Zira parlamenter sistemde yapılan değişikliklerle elde edilen bu sistemde devlet başkanı parlamento üzerinde önemli yetkilere sahiptir. Ayrıca Fransa Beşinci Cumhuriyet Anayasası'nın Bakanlar Kurulu'na meclis önünde bir sorumluluk yüklemesi de parlamenter sistemin temel bir gerekliliğini yerine getirmiştir.<sup>41</sup> Duverger, yarı başkanlık sistemini üç temel üzerine oturtmaktadır<sup>42</sup>: i) Devlet başkanı genel oyla halk tarafından seçilmeli, ii) Devlet başkanı oldukça önemli yetkilere sahip olmalı, iii) Devlet başkanının yanında, parlamento karşı koymadığı müddetçe görev yapabilen başbakan ve bakanlardan oluşan bir kabine bulunmalı.

---

<sup>39</sup> Nur Uluşahin, *Saf Hükümet Sistemleri Karşısında İki Başlı Yürütme Yapılanması*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2007, sf. 29.

<sup>40</sup> Gianfranco Pasquino, "Semi-presidentialism: A Political Model at Work", *European Journal of Political Research*, Vol. 31, 1997, sf. 129; aktaran, Uluşahin, *Saf Hükümet Sistemleri Karşısında İki Başlı Yürütme Yapılanması*, sf. 31

<sup>41</sup> Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, sf. 358.

<sup>42</sup> Maurice Duverger, "A New Political System Model: Semi-Presidential Government", *European Journal of Political Research*, Vol. 8, No: 2, sf. 166; aktaran, Uluşahin, *Saf Hükümet Sistemleri Karşısında İki Başlı Yürütme Yapılanması*, sf. 33.

### 2.2.3. Parlamenter Sistem

Hükümet sistemlerinin genel itibariyle yasama-yürütme organlarının ilişkisine göre sınıflandırıldığını yukarıda izah etmiştik. Parlamenter sistem, yumuşak kuvvetler ayrılığına sahip olan ve yasama ile yürütmenin iç içe geçebildiği bir sistemdir. İşbirliğinin esas kabul edilebileceği bu sistemde organlar, hukuken birbirinden bağımsız olmakla beraber<sup>43</sup>, uygulamada tam olarak öyle değildir, karşılıklı etkileşim söz konusudur.<sup>44</sup> Özellikle işbirliği başlığı ile öngörülen hususlar, yürütmeyi yasamaya daha da bağımlı hale getirmektedir.<sup>45</sup> Parlamenter sistemi başkanlık sisteminden ayıran temel faktör, yürütmenin yapısıdır. Başkanlık sistemindeki tek başlı yürütmeye karşın parlamenter sistemde iki başlı bir yürütme vardır. Yürütmenin ilk ayağı devlet başkanı, ikinci ayağı ise belli aralıklarla yapılan genel seçimlerin ardından cumhurbaşkanı tarafından atanan başbakanın oluşturduğu ve yine cumhurbaşkanının onayı ile son şeklini alan 'Bakanlar Kurulu'dur. Bakanlar Kurulu, parlamenter sistemde geniş yetkilere sahip olmayan cumhurbaşkanı karşısında yürütme erkinin gerçek uygulayıcısı konumundadır. Bu iki yürütme organından cumhurbaşkanı sorumsuz iken, Bakanlar Kurulu meclise karşı sorumludur. Meclis, Bakanlar Kurulu üyelerini güvensizlik oyu ile düşürebilir. Bu sayılan durumlar, Bakanlar Kurulunun parlamenter sistemin işlemesi adına son derece önemli bir görevi ifa etmekte olduğunu göstermektedir.

#### 2.2.3.1. Parlamenter Sistemin Tarihçesi

Parlamento, belli konular üzerinde karara varmak üzere konuşulan yer anlamına gelmektedir. Bugün siyasi bir terim olarak yerleşmiş olan parlamento, Türk Dil Kurumu tarafından da "Başlıca görevi yasama, devlet bütçesini çıkarma, hükûmeti denetleme olan ve üyeleri halkoyu ile belirli bir süre için seçilen meclis veya

---

<sup>43</sup> Mustafa Erdoğan, Anayasa Hukuku, Orion Yayınları, 6. Baskı, Ankara, 2011, sf. 17.

<sup>44</sup> Hayati Hazır, Anayasa Hukuku, Alter Yayınları, 6. Baskı, Ankara, 2013, sf. 79.

<sup>45</sup> Erdoğan, sf. 18.

meclisler, yasama kurulu, yasama meclisi, yasama organı” olarak tanımlanmaktadır.<sup>46</sup>

Parlamentar sistemin varlığı ve tarihi açısından en önemli ülke şüphesiz ki İngiltere’dir.<sup>47</sup> Bu sistem, doktrinsel tartışmaların veya teorik düşüncelerin ürünü olarak ortaya çıkmış bir sistem değildir. İngiltere’de yüzyıllara yayılan demokratikleşme hamlelerinin bir neticesi olarak, tamamen doğal süreçlerin meydana getirdiği bir sistemdir. Bu neticeye giden yolun taşlarının Magna Carta ile döşenmeye başlandığı kabul edilebilir. 1215 yılında imzalanan ve demokrasi tarihi açısından büyük bir öneme sahip olan Magna Carta ile İngiliz kralı, yetkilerinin kısıtlanmasını ilk kez kabul etmek durumunda kalmıştır. Kralın vergiler hakkındaki teklifleri, parlamento onayına tabi hale getirilmiştir.<sup>48</sup> Magna Carta’nın ardından 1628 Haklar Bildirisi ile mülkiyetin korunma altına alınması, 1679 Habeas Corpus Act ile idarenin tüm eylem ve işlemlerinin yargı denetimine tabi hale getirilmesi ve insan hakları tarihi açısından köşe taşı niteliğinde olan 1776 Virginia Bildirisi’nin yayınlanması ile adım adım parlamenter sisteme yaklaşmıştır. Bu süreçte kralın yetkileri sistemli olarak azalırken; önceleri seçkinlerden oluşan ancak sonraları daha geniş kesimlere hitap etmeye başlayan parlamentonun gücü artmıştır. Nihayetinde kralın gücü ve yetkileri ülkede sembolik bir hal alırken, ülke idaresinin fiilen parlamentoya geçmesi, ‘parlamentar sistem’in ortaya çıkışını sağlamıştır.

### **2.2.3.2. Parlamenter Sistemin Temel Özellikleri**

Doğal süreçler neticesinde oluştuğunu söylediğimiz parlamenter sistem, elbette ki İngiltere’nin siyasi ve hukuki yapısından etkilenmiş ve buna göre çeşitli nitelikler kazanmıştır. İngiltere dışındaki ülkeler, her ne kadar parlamenter sistemi benimserken kendi geleneklerinin tesiri altında kalsalar da; bugün Kanada, Japonya, Belçika, Norveç, Güney Afrika ve Hindistan gibi parlamenter sistemle yönetilen

---

<sup>46</sup>

[http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com\\_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.586ab3c3bac0d6.47843777](http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.586ab3c3bac0d6.47843777) erişim tarihi: 05/06/2017.

<sup>47</sup> Kemal Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Esasları, Ekin Yayınları, 7. Baskı, İstanbul, 2015, sf. 336.

<sup>48</sup> Atilla Özer, Anayasa Hukuku, Turhan Kitabevi, 1. Baskı, Ankara, 2003, sf. 118.

birçok ülkede sistemin temel özellikleri büyük ölçüde muhafaza edilmiştir. Douglas Verner'in tanımına göre parlamenter sistem; iki başlı olan yürütmenin parlamento içinden çıktığı, başbakanın devlet başkanı ve bakanların da başbakan tarafından parlamento üyeleri arasından belirlendiği, hükümetin parlamento önünde siyasi sorumluluğa sahip olduğu, devlet başkanının anayasal şartların oluşması halinde parlamentoyu feshedebildiği hükümet sistemidir.<sup>49</sup>

Sartori, parlamenter sistemin üç farklı tür olarak karşımıza çıkabileceğini tespit etmiştir.<sup>50</sup> Sartori'nin birinci parlamenter sistem türünde başbakan hükümetin yöneticisidir ve ciddi bir güce sahiptir. Westminster modeli de denen bu tür için Sartori, 'Başbakanlık sistemi' kavramını da kullanmaktadır.<sup>51</sup> Bu türe en yakın örnek ise İngiltere'de uygulanan parlamenter sistemdir. Sartori'nin ikinci türünde başbakan yine güç ve yetki sahibidir ancak koalisyon protokolleri ile sınırlanmış durumdadır.<sup>52</sup> Almanya, bu türe örnek olarak gösterilebilir. Sartori'nin belirlemelerine göre üçüncü parlamenter sistem türünde ise başbakanın bakanlar üzerinde net bir gücü bulunmaz, başbakan sadece eşitler arasında birincidir ve kabinenin oluşumu konusunda belirleyici konumda değildir.

Şimdi Erdoğan Teziç'in sistematüğini takip ederek parlamenter sistemin temel özelliklerini ele alalım.

#### **2.2.3.2.1. Yürütmenin İki Başlı Oluşu**

Başkanlık sistemi taraftarlarının parlamenter sisteme dair eleştirilerinin önemli bir nedeni de iki başlı yürütme yapısıdır.<sup>53</sup> Parlamenter sistemde yürütme yetkisinin iki

---

<sup>49</sup> Douglas Verner, "Parliamentary Government and Presidential Government", Parliamentary versus Presidential Government, ed. Arend Lijphart, Oxford University Press, USA, 2004, sf. 32-40; aktaran, Şule Özsoy Boyunsuz, Başkanlık Parlamenter Sistem, On İki Levha Yayıncılık, 2. Baskı, İstanbul, 2014, sf. 12.

<sup>50</sup> Sartori, sf. 137.

<sup>51</sup> Sartori, sf. 141.

<sup>52</sup> Özsoy Boyunsuz, sf. 23.

<sup>53</sup> Yanık, sf. 112.

sahibi vardır: Devlet başkanı ve Bakanlar Kurulu. Sistemin monarşi veya cumhuriyet olmasına göre devlet başkanı, kral, hükümdar, cumhurbaşkanı olarak adlandırılabilir. Devlet başkanı, yürütme yetkisinin yanı sıra devletin bütünlüğünün de simgesi konumundadır.<sup>54</sup> Devletin sürekli oluşunu temsil eder, iktidarın kullanılmasında aktif bir rol sahibi değildir.<sup>55</sup> Devlet başkanının birazdan açıklanacağı üzere siyasi açıdan sorumsuz olması, yürütme kuvvetinin asıl uygulayıcısı konumuna yasama erkine karşı sorumluluk taşıyan Bakanlar Kurulunu getirmektedir.

Bakanlar Kurulu, her ülkenin siyasi, ekonomik ve kültürel yapısına göre vazifelendirilen bakanlardan oluşur. Bu organ için 'hükümet' ve 'kabine' kavramları da kullanılır. Bakanlar Kurulunu yönlendirmek, idare etmek ve devlet başkanı ile arasında tampon bölge olmak görevi, başbakanına aittir. Genel seçimlerin ardından devlet başkanı, meclis üyelerinden birini hükümeti kurmakla görevlendirir. Başbakanlık vazifesi yapacak olan bu kişinin seçimi konusunda devlet başkanının bir takdir yetkisi bulunsa da, teamülen güvenoyu alması en muhtemel kişi, yani çoğunluk partisinin lideri seçilir. Başbakanın birlikte çalışmak istediği isimleri belirleyerek cumhurbaşkanına sunması ve onay alması ile Bakanlar Kurulu meydana gelmiş olur. Bakanlar Kurulu üyelerinin görevden alınması da yine başbakanın talebi ve devlet başkanının onayı ile olur. Diğer yandan başbakan, hükümete ilişkin meselelerde yaşamaya karşı hesap vermekle de mükelleftir. Parlamenter sistemde denge unsuru olarak yürütmeye verilen 'parlamentonun feshi' de başbakanın devlet başkanından talep edebileceği hususlardan biridir.<sup>56</sup>

#### **2.2.3.2.2. Devlet Başkanının Siyasi Sorumsuzluğu**

Parlamenter cumhuriyetlerde cumhurbaşkanı, görevini yerine getirirken siyasi amaçla ortaya çıkan eylem ve söylemlerine ilişkin olarak sorumluluk taşımamaktadır.<sup>57</sup> Böylesi bir koruma mekanizmasının varlığı, yürütme kuvvetinin

---

<sup>54</sup> Erdoğan Teziç, Anayasa Hukuku Genel Esaslar, Beta Yayınları, 20. Baskı, Ankara, 2016, sf. 505.

<sup>55</sup> İbrahim Kaboğlu, Anayasa Hukuku Dersleri, Legal Yayınevi, 3. Baskı, İstanbul, 2006, sf. 121.

<sup>56</sup> Teziç, sf. 505.

<sup>57</sup> Teziç, sf. 506.

devamlılığını, istikrarını ve tarafsızlığını sağlamak amacına dayanır.<sup>58</sup> Siyasi sorumsuzluk, cumhurbaşkanına ömür boyu bir korunma sağlar.

Cumhurbaşkanı, görev süresince siyasi sorumsuzluğun yanı sıra cezai sorumsuzluğa da sahiptir. Cezai sorumluluk hususu kişisel suçlardan dolayı sorumluluk ve görevle ilgili suçlardan sorumluluk olarak iki farklı açıdan ele alınabilir. İlk olarak cumhurbaşkanının görev dışında işlediği kişisel suçlarından sorumlu olduğu genel olarak kabul görmektedir.<sup>59</sup> Parlamenter sistemin uygulandığı çoğu ülkede cumhurbaşkanı, görevi ile suçlarından dolayı ise kural olarak sorumsuzdur. Ancak istisnaen vatana ihanet gibi bazı suçlardan dolayı sorumluluk yüklenebilmektedir. Bu suçlamalarda dahi devrede olan isim bir savcı değil, çoğunlukla parlamento olmaktadır.<sup>60</sup> İngiltere gibi parlamentolu ve monarşik düzenlerde ise devlet başkanı, mutlak bir sorumsuzluğa sahiptir. Hatta İngiltere’de bu durumu izah için kullanılan ‘Kral hata yapmaz.’ sözü mevcuttur.<sup>61</sup>

Parlamenter cumhuriyetlerde devlet başkanının siyasi sorumsuzluğu, sahip olduğu yetkileri tek başına kullanmamasını gerekli kılar. Bu sebeple devlet başkanı, yetkilerini ilgili bakan ile başbakanın imzaları ile birlikte kullanır. Bu duruma karşı-imza kuralı denmektedir. Bu kural gereğince, devlet başkanının imzasının sadece sembolik bir nitelik taşıdığı ve parlamenter sistemde devlet başkanının kural olarak tek başına hiçbir işlem yapamayacağı genel olarak kabul görmektedir.<sup>62</sup> Karşı imza kuralı, günümüzde cumhurbaşkanının vermiş olduğu bir kararın resmiyet kazanmasının en önemli gerekliliği halini almıştır.<sup>63</sup> Cumhurbaşkanının sorumsuzluğu ve karşı-imza kuralı ileride detaylı olarak ele alınacaktır.

---

<sup>58</sup> Salih Önder, Türk Parlamenter Sisteminde Cumhurbaşkanının Rolü, Turhan Kitabevi, Ankara, 2007, sf. 14.

<sup>59</sup> Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Esasları, sf. 365.

<sup>60</sup> Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Esasları, sf. 365.

<sup>61</sup> Teziç, sf. 506.

<sup>62</sup> Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, sf. 358.

<sup>63</sup> Kaboğlu, sf. 122.

### 2.2.3.2.3. Bakanların Sorumluluğu

Parlamenter sistemde bakanların siyasi, hukuki ve cezai sorumlulukları bulunmaktadır. Bakanlar Kurulu, başbakanın idaresinde olan, parlamenter sistemde yürütme yetkisinin asıl uygulayıcısı konumunda olan ve yasama organına karşı sorumluluğu bulunan organdır. Özbudun'a göre Bakanlar Kurulu'nun yasama organı önündeki sorumluluğu, parlamenter sistemin diğer sistemlerden temel farkını oluşturur.<sup>64</sup> Günümüzde parlamenter sistemi uygulayan ülkelerin hemen hemen hepsinde durum böyle iken, Hırvatistan örneğinde olduğu gibi hükümetin hem yasama organına hem de devlet başkanına karşı sorumlu olduğu sistemler de mevcuttur.<sup>65</sup>

Yukarıda değindiğimiz devlet başkanının siyasi sorumsuzluğu, bakanların siyasi sorumluluğunu beraberinde getirir. Parlamenter sistemde başbakan, devlet başkanı tarafından meclisi oluşturan milletvekilleri arasından seçilir. Devlet başkanı, hükümeti kurma görevini vereceği milletvekilini seçerken mecliste güvenoyu alabilecek bir isme yönelir. Anayasada yer almasa da teamülen yerleşmiş hususa göre bu görev, çoğunluk partisinin liderine verilir. Başbakanın belirlediği Bakanlar Kurulu ise, son olarak devlet başkanının onayından geçer. Burada başbakan ve bakanların sorumluluğu, 'güvenoyu' mekanizması ile doğrudan alakalıdır. Başbakan ve Bakanlar Kurulu, atama işleminin ardından mecliste bir güven oylamasına tabi tutulmaktadır. Buradaki oylama, anayasal açıdan Bakanlar Kurulunun oluşumu için gerek-şart bir unsur değildir; ancak Erdoğan Teziç'e göre güvenoyu alamayan kabine istifa etmelidir.<sup>66</sup> Güvenoyunu kaybeden Bakanlar Kurulunun çekilmesi, 'siyasi sorumluluk' gereğidir. Bakanların siyasi sorumluluğu, hem bireysel hem de tüm kurul olarak kolektif açıdan mevcuttur.<sup>67</sup> Bu sorumluluğa ilişkin siyasi kavramlardan birisi de 'gensoru' dur. 'Yasama organında, milletvekilleri tarafından başbakana veya

---

<sup>64</sup> Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, sf. 357.

<sup>65</sup> Kaboğlu, sf. 122.

<sup>66</sup> Teziç, sf. 512.

<sup>67</sup> Teziç, sf. 514.

bakanlardan birine veya birkaçına yöneltilen ve görüşmeler sonunda ilgili konuda soruşturma açılması istenebilen soru' olarak tanımlayabileceğimiz gensoru önergesi, yasama meclisi üyelerinin siyasi tutum ve davranışlarını onaylamadığı bakanları görevi bırakmaya zorlayabileceği bir araçtır.<sup>68</sup> Gensoru dışında milletvekilleri, ilgili bakan veya bakanlarca cevaplanması talebi ile meclise 'soru' da sunabilirler.

Başbakan ve bakanların kişisel alanlarında hukuki ve cezai sorumlulukları mevcuttur. Hukuk mahkemeleri aracılığıyla tazminata mahkûm edilebilen bakanların ceza mahkemelerinde yargılanmaları ve ceza almaları ise mecliste yasama dokunulmazlıklarının kaldırılmasına bağlıdır.

Başbakan ve bakanların görevleriyle alakalı hukuki sorumluluğu, verdikleri zararları tazmin etmek şeklinde ortaya çıkar. Türkiye'deki uygulamada; bakanlar Yargıtay'a göre kamu görevlisi sayıldığı için, söz konusu tazminat davaları bakanlığa karşı açılır ve daha sonra bakana rücu edilebilir.<sup>69</sup> Bakanların görevleriyle alakalı cezai sorumluluğu, bakanın sahip olduğu yetki aracılığıyla suç işlemesi halinde ortaya çıkar. Anayasanın 100. maddesinde yer alan meclis soruşturması yöntemi ile böyle bir durumun varlığı ortaya koyulduğu takdirde, anayasanın 146. maddesine göre Anayasa Mahkemesi 'Yüce Divan' sıfatı ile devreye girer.

#### **2.2.3.2.4. Yürütmenin Yasamayı Fesih Yetkisi**

Fesih, belli bir süre için seçilmiş yasama meclisinin, henüz öngörülen süre sona ermeden yürütme gücünü elinde bulunduran kişi tarafından ortadan kaldırılması ile olur. Yumuşak kuvvetler ayrılığı bulunduğunu ifade ettiğimiz parlamenter sistemde fesih, yürütme ile yasama arasındaki dengenin yürütme lehine olan kısmını oluşturur. Zira meclisin elindeki 'güvensizlik oyu' kozuna karşın yürütmenin elindeki en etkili silah fesihtir.<sup>70</sup>

---

<sup>68</sup> Kaboğlu, sf. 122.

<sup>69</sup> Bülent Tanör, Necmi Yüzbaşıoğlu, 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, Beta Yayınları, 14. Baskı, İstanbul, 2014, sf. 372.

<sup>70</sup> Teziç, sf. 518.



Fesih, farklı siyasal sistemlerde çeşitli şekillerde karşımıza çıkabilir. Buradaki temel değişken, fesih yetkisinin sahibidir. Eğer devlet başkanı, fesih yetkisini başbakanın herhangi bir talebi olmaksızın kullanabiliyorsa, 'devlet başkanı tarafından fesih' söz konusudur. Eğer başbakanın istemi üzerine kullanılabilen bir fesih yetkisi mevcutsa, 'hükümet tarafından fesih' mevzu bahistir.<sup>71</sup> Fesih kavramının 1961 ve 1982 anayasalarındaki karşılığı TBMM seçimlerinin yenilenmesidir. Yasama ile yürütme arasında bir konsensüs sağlanamamasının ardından cumhurbaşkanının seçimleri yenilemesi, uyuşmazlığın çözümü için halkın hakemliğine başvurulması anlamına gelir.<sup>72</sup>

Fesih yetkisinin hangi durumlarda kullanılabileceği parlamenter sistem ile yönetilen ülkelerde farklılık arz eder. Hatta Norveç örneğinde olduğu gibi, bazı ülkelerde fesih hakkı tanınmış bile değildir. Türkiye'de üç hükümet krizi ve başbakanın talebi ile seçimlerin yenilenmesi söz konusu olabilirken, Yunanistan'da iki kriz aranmış ve hakkın kullanılması bizatihi devlet başkanının inisiyatifine bırakılmıştır.<sup>73</sup> Japonya'da ise fesih, hükümetin temsilciler meclisi tarafından gensoru ile düşürülmesine cevaben kullanılabilen bir yetkidir. Buradaki fesih yetkisinin erkler arası denge rolüne katkı sağlamayacağını düşünebiliriz.<sup>74</sup> Diğer yandan Fransa, Portekiz, İtalya gibi ülkelerde fesih yetkisinin kullanımı için hükümet veya parlamento başkanına danışmak yeterli görülürken; Birleşik Krallık, İspanya, Yunanistan gibi ülkelerde de hükümet başkanının önerisi gerekli olarak belirtilmiştir.<sup>75</sup>

---

<sup>71</sup> Teziç, sf. 519.

<sup>72</sup> Teziç, sf. 518.

<sup>73</sup> Kaboğlu, sf. 123.

<sup>74</sup> Pierre Eckly, "Forces et faiblesses de la Constitution Japonaise pour le XXIe siècle", le Nouveau Défi de la Constitution Japonaise, L.G.D.J., Paris, 2004, sf. 37; aktaran, Kaboğlu, sf. 123.

<sup>75</sup> Kaboğlu, sf. 123.

Anılan bu dört özelliğin yanında, Mustafa Erdoğan 'Başbakanın parlamento içerisinde çıkmasını da parlamenter sistemin temel özellikleri arasında saymıştır.<sup>76</sup>

### **2.2.3.3. Parlamenter Sistemde Cumhurbaşkanı<sup>77</sup>**

Çalışmamızda temel alacağımız 1961 ve 1982 Türk anayasalarında cumhuriyet rejimi öngörülmüş ve devlet başkanı, 'cumhurbaşkanı' olarak anılmıştır. Yukarıda da izah edildiği üzere parlamenter sistemin doğası gereği iki başlı bir yürütme yapısı söz konusudur ve cumhurbaşkanı, bu yapının sorumsuz kanadını oluşturur. Cumhurbaşkanı tarafsızdır, bağımsızdır ve partiler üstü bir konuma sahiptir.

Türkiye'deki parlamenter sistemde cumhurbaşkanı, TBMM tarafından seçilir. Cumhurbaşkanının görev süresinin ne olacağı ve tekrar seçilip seçilemeyeceği ise parlamenter sisteme sahip ülkelerde farklılık arz etmektedir. Yine cumhurbaşkanı seçilecek kişinin parlamentonun bir üyesi olup olmaması da anayasalarda farklı şekillerde hükme bağlanmıştır. Türkiye'de de 1961 Anayasası TBMM üyeliğini zorunlu bir unsur olarak belirlerken, 1982 Anayasası TBMM dışından isimlerin de cumhurbaşkanı adayı olabilmesine imkân tanımıştır.

Hem sorumsuzluk hali, hem de anayasal manada Bakanlar Kuruluna daha fazla aktif görev yüklenmiş olması, cumhurbaşkanının genel olarak hükümete uygun adımlar atmasını beraberinde getirmiştir. Tarafsız ve bağımsız olması son derece önemli olan cumhurbaşkanının yetkileri de, bu bağlamda daha çok temsili bir biçimde belirlenmiştir. Buna karşın parlamenter sistemde cumhurbaşkanının temsili olmayan, son derece etkili görev ve yetkileri de bulunmaktadır. Diğer yandan, cumhurbaşkanına sistem içinde bir istisna da getirmiştir. Anayasal olarak yürütmenin başı olsa da, 'vatana ihanet suçlaması' hariç, hiçbir organ cumhurbaşkanının görevine son verememektedir. Yasama ve yürütme arasında

---

<sup>76</sup> Erdoğan, sf. 17.

<sup>77</sup> Çalışmamızda sıklıkla kullandığımız 1949 Almanya Anayasası, 1976 Portekiz Anayasası, 1937 İrlanda Anayasası, 1929 Avusturya Anayasası ve 1947 İtalya Anayasası'nın Türkçe metinleri; Türkiye Cumhuriyeti Adalet Bakanlığı'na ait <http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/anayasalar.htm> adresinden elde edilmiştir. Erişim tarihi: 20/06/2017.

kurulmaya çalışılan dengede aleyhe bir durum ile karşılaşmayan cumhurbaşkanının bu konumu, kendisine verilen 'devleti temsil' yetkisi ile tarafsız ve bağımsız olduğunun kabul edilmesinden kaynaklanmaktadır. Şimdi cumhurbaşkanlarına ilişkin hususları Kemal Gözler'in Devlet Başkanları kitabını takip ederek ele alalım:

#### **2.2.3.3.1. Cumhurbaşkanlarının Seçimi**

Cumhurbaşkanlarının seçilebilmesi için aranan şartlar genel itibariyle yaş, vatandaşlık, eğitim durumu, medeni ve siyasi hakları kullanma ehliyeti gibi hususlar açısından belirlenir.

Yaş açısından; Portekiz<sup>78</sup>, İrlanda<sup>79</sup>, Avusturya<sup>80</sup> gibi ülkelerin anayasalarında 35 yaş şartı koşulurken, Almanya<sup>81</sup> ve Türkiye<sup>82</sup> gibi ülkelerde 40 yaş aranır. Bunun yanında Fransa ve İsrail gibi bazı ülkelerde ise herhangi bir yaş şartı öngörülmemiştir.<sup>83</sup>

Vatandaşlık açısından; hemen hemen tüm anayasalarda vatandaşlık şartı aransa da, bazılarında bunun da ötesine geçilmiştir. Örneğin Yunanistan Anayasası, cumhurbaşkanı seçilebilmek için 'baba tarafından Yunan neslinden olmak' şartını ararken<sup>84</sup>, 1999 Finlandiya Anayasasının 54. maddesi ise doğuştan Finlandiya vatandaşı olmak gerekliliğini öngörmüştür.<sup>85</sup>

---

<sup>78</sup> 1976 Portekiz Anayasası, md. 125.

<sup>79</sup> 1937 İrlanda Anayasası, md. 12.

<sup>80</sup> 1929 Avusturya Anayasası, md. 60.

<sup>81</sup> 1949 Almanya Anayasası, md. 54.

<sup>82</sup> 1982 Anayasası, md. 102.

<sup>83</sup> Gözler, Devlet Başkanları, sf. 57.

<sup>84</sup> 1975 Anayasası, md. 31.

<sup>85</sup> Gözler, Devlet Başkanları, sf. 56.

Öğrenim şartı açısından ise 1982 Türkiye Anayasası özel bir durum ihtiva eder.<sup>86</sup> Bu anayasaya göre cumhurbaşkanı olabilmek için yükseköğrenim mezunu olmak şarttır.<sup>87</sup>

Cumhurbaşkanının nasıl seçileceği hususunda ise parlamento, seçim kurulu veya halk tarafından seçilme gibi farklı usuller söz konusudur. İsrail<sup>88</sup> ve Yunanistan<sup>89</sup> gibi ülkelerde cumhurbaşkanı parlamento tarafından seçilirken; Almanya<sup>90</sup> ve İtalya<sup>91</sup> gibi ülkelerde de özel bir seçim kurulu tarafından belirlenir. Türkiye’de 1982 Anayasasının orijinal halinde cumhurbaşkanının seçimi parlamentoya bırakılmış olduğu halde, 2007 yılında yapılan değişiklikle bu yetki halka verilmiştir. Türkiye’nin dışında Avusturya<sup>92</sup>, İrlanda<sup>93</sup> ve Portekiz<sup>94</sup> gibi ülkelerde de cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmektedir.

Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, hali hazırda iki başlı olan yürütmenin iki kanadının da son derece güçlü hale gelmesi neticesini doğuracaktır. Burada halk tarafından seçilerek göreve getirilen cumhurbaşkanının sahip olacağı yetkiler de sistemin dinamiklerinin nasıl etkileneceğini belirleyecektir. Sembolik yetkileri sürdürülen bir cumhurbaşkanı, parlamenter sistemin işleyişini bozmayacak; buna karşın seçimle iş başına gelme ile beraber yetkileri genişletilen bir cumhurbaşkanı, sistemin başkanlık sistemine yaklaşması sonucunu doğuracaktır. Burada Shugart, parlamenter sistemleri ‘saf parlamenter sistem-başkanlı parlamenter sistem’

---

<sup>86</sup> Gözler, Devlet Başkanları, sf. 57.

<sup>87</sup> 1982 Anayasası, md. 102/1.

<sup>88</sup> 16 Haziran 1964 tarihli Devlet Başkanı Hakkında Temel Kanun, md. 3.; aktaran, Gözler, Devlet Başkanları, sf. 58.

<sup>89</sup> 1975 Yunan Anayasası md. 30.

<sup>90</sup> 1949 Almanya Anayasası, md. 54/3.

<sup>91</sup> 1947 İtalya Anayasası, md. 83/1.

<sup>92</sup> 1929 Avusturya Anayasası, md. 60.

<sup>93</sup> 1937 İrlanda Anayasası, md. 12/2

<sup>94</sup> 1976 Portekiz Anayasası, md. 124.

şeklinde ikiye ayırmış<sup>95</sup> ve en önemli fark olarak cumhurbaşkanının seçim şeklini belirlemiştir. Yine Shugart'ın tespitine göre seçilmiş ancak yetkileri genişletilmemiş cumhurbaşkanı örnek olarak İrlanda, Estonya ve Slovenya anayasalarında kendine yer bulmaktadır.<sup>96</sup>

### 2.2.3.2.2. Cumhurbaşkanlarının Göreve Başlaması ve Görev Süresi

Halk, özel bir seçim kurulu veya parlamento tarafından seçilen cumhurbaşkanının görev süresi genel itibariyle eski cumhurbaşkanının görev süresi dolduğu an başlar.<sup>97</sup> Türkiye'nin yanı sıra Portekiz, Yunanistan, İsrail gibi ülkelerde de durum böyledir. Bu hususta birtakım farklı düzenlemeler de mevcuttur. Finlandiya'da anayasanın 55. maddesine göre cumhurbaşkanının görev süresi seçilmesini takip eden ilk ayın ilk günü başlarken<sup>98</sup>, 1944 İzlanda Anayasası görev süresinin sınırlarını 1 Ağustos ve takip eden dördüncü yılın 31 Ağustos'u olarak belirlemiştir.<sup>99</sup> Birçok ülkede cumhurbaşkanı, göreve başlamadan evvel yemin eder. Türkiye<sup>100</sup> dışında İtalya<sup>101</sup>, Yunanistan<sup>102</sup>, Almanya<sup>103</sup> gibi ülkelerde de sözlü olarak yapılan yemin, İsrail'de 'sadakat beyanı'nın imzalanması suretiyle gerçekleştirilir.<sup>104</sup>

Cumhurbaşkanının görev süresi genel itibariyle dört, beş veya yedi yıl olarak belirlenmektedir. Cumhurbaşkanı; Almanya<sup>105</sup> ve Yunanistan<sup>106</sup> gibi ülkelerde beş,

---

<sup>95</sup> M. Shugart, "Of Presidents and Parliaments", East European Constitutional Review, C. 2, 1993, sf. 31; aktaran, Özsoy Boyunsuz, sf. 56.

<sup>96</sup> Shugart, "Of Presidents and Parliaments", sf. 32; aktaran, Özsoy Boyunsuz, sf. 56.

<sup>97</sup> Gözler, Devlet Başkanları, sf. 63.

<sup>98</sup> Gözler, Devlet Başkanları, sf. 63.

<sup>99</sup> Gözler, Devlet Başkanları, sf. 63.

<sup>100</sup> 1982 Anayasası, md. 103.

<sup>101</sup> 1947 İtalya Anayasası, md. 91.

<sup>102</sup> 1975 Anayasası, md. 33.

<sup>103</sup> 1949 Almanya Anayasası, md. 56.

<sup>104</sup> Devlet Başkanı Hakkında Temel Kanun, sek. 9.; aktaran, Kemal Gözler, Devlet Başkanları, sf. 64.

<sup>105</sup> 1949 Almanya Anayasası, md. 54/2.

İtalya<sup>107</sup> ve İrlanda<sup>108</sup> gibi ülkelerde yedi, İzlanda<sup>109</sup> da ise dört yıl için seçilir (madde 4). Türkiye’de de 1961 ve 1982 Anayasalarına göre cumhurbaşkanının görev süresi yedi yıldır. Ancak 2007 yılında yapılan anayasa değişikliği ile bu süre beş yıla indirilmiş ve ikinci kez seçilebilme hakkı getirilmiştir. Cumhurbaşkanının yeniden seçilebilmesi hususunda da hiç sınırlandırma getirmeyen anayasalar olduğu gibi, sadece iki kez seçilebilme hakkı verenler de mevcuttur.<sup>110</sup> Cumhurbaşkanının tekrar seçilemeyeceğine ilişkin tek hüküm, 1982 Anayasasının orijinal halinde bulunmaktaydı.

Cumhurbaşkanının görevini sona erdiren hallerde ise bazı genel hususlar mevcuttur. Sürenin dolması, ölüm, istifa gibi etkenler çoğunlukla görevi sona erdiren haller arasında sayılır. Bunların yanında cumhurbaşkanının vatana ihanet veya anayasayı ihlal gibi suçlardan dolayı yargılanıp mahkûm edilmesi de bazı anayasalarda görevi sona erdiren haller arasında sayılmıştır. Örneğin Almanya’da<sup>111</sup> Anayasa Mahkemesi, cumhurbaşkanını anayasayı ihlal sebebiyle suçlu bulursa, aynı zamanda cumhurbaşkanlığından düştüğüne de karar verir.<sup>112</sup>

### **2.2.3.2.3. Cumhurbaşkanlarının Görev Ve Yetkileri**

Parlamentar sistemlerde cumhurbaşkanlarına yüklenen tarafsızlık statüsü ve denge unsuru olma rolü, genel manada verilen görev ve yetkilere de sirayet etmiştir. ‘Devletin başı’ konumunda olan ve kurumlar arası ilişkiler üzerinde de soyut bir tesir gücüne sahip olan cumhurbaşkanlarının yasama, yürütme ve yargıya ilişkin olarak birtakım görev ve yetkileri bulunmaktadır. Cumhurbaşkanlarının yasamaya ilişkin

---

<sup>106</sup> 1975 Anayasası, md. 30.

<sup>107</sup> 1947 İtalya Anayasası, md. 83.

<sup>108</sup> 1937 İrlanda Anayasası, md. 12/3

<sup>109</sup> Gözler, Devlet Başkanları, sf. 66.

<sup>110</sup> Gözler, Devlet Başkanları, sf. 67.

<sup>111</sup> 1949 Almanya Anayasası, md. 61/2

<sup>112</sup> Gözler, Devlet Başkanları, sf. 70.

görev yetkileri parlamentonun çalışma düzenini tamamlayıcı niteliktedir. Gerektiğinde parlamentoyu toplantıya çağırma, mesaj gönderme, meclisten geçen kanunları onaylama yahut geri gönderme, kanunları yayınlama ve parlamentonun feshi, farklı anayasalarda farklı detaylar içermekle birlikte, genel olarak cumhurbaşkanlarının yasamaya ilişkin sahip oldukları yetkiler<sup>113</sup> olarak sayılabilir. Cumhurbaşkanlarının yürütmeye ilişkin yetkileri<sup>114</sup> ise yürütme erkinin gerçek uygulayıcısı konumunda olan başbakan ve Bakanlar Kuruluna dairedir. Başbakanı atamak veya azletmek, bakanları atamak veya azletmek, gerekli görüldüğünde Bakanlar Kuruluna başkanlık etmek ve birtakım düzenleyici işlemler yapmak anayasalarda yer alan 'yürütmeye ilişkin yetkiler' arasında sayılabilir. Bunların yanında cumhurbaşkanının silahlı kuvvetlere ilişkin de önemli yetkilerine genel olarak yer verilmektedir. Yargıya ilişkin olarak<sup>115</sup> ise cumhurbaşkanlarına birtakım hâkim ve savcıların atamasını yapmak, bir mahkûmu affetmek, yüksek mahkeme üyelerini seçmek ve Anayasa Mahkemesi'ne iptal davası açmak gibi yetkiler verilmiştir.

Cumhurbaşkanının seçimi, görevine ilişkin hususlar ve sorumsuzluğunu 1961 ve 1982 anayasaları için ayrı ayrı ele alacağız. Görev ve yetkilerini de bu iki anayasa için detaylıca açıklayarak, bazı tartışmalara da değineceğiz.

---

<sup>113</sup> Gözler, Devlet Başkanları, sf. 121.

<sup>114</sup> Gözler, Devlet Başkanları, sf. 164.

<sup>115</sup> Gözler, Devlet Başkanları, sf. 199.

### BÖLÜM 3

#### 1961 ANAYASASINA GÖRE CUMHURBAŞKANININ GÖREVLERİ VE YETKİLERİ

27 Mayıs 1960 yılında bir ihtilâl sahne olan Türkiye, anayasa hukuku açısından da olağanüstü bir döneme girmişti. İhtilâlin ardından Org. Cemal Gürsel başkanlığında kurulan Milli Birlik Komitesi, hazırladığı geçici kanunun ilk maddesinde amacını “Yeni bir anayasa ve seçim kanununu en kısa zamanda yaparak genel seçimlere gitmek ve böyle kurulacak Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne iktidarı devretmek” olarak izah etmiştir.<sup>116</sup> Kendisini geçici olarak gören Milli Birlik Komitesi, bu süre zarfında TBMM’nin yerini almıştır. Daha sonra hazırlanan 157 numaralı “1924 Tarih ve 491 Sayılı Teşkilâtı Esasiye Kanunu’nun Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesi Hakkındaki 12 Haziran 1960 tarihli ve 1 sayılı Kanuna Ek Kurucu Meclis Teşkili Hakkında Kanun”<sup>117</sup> ile, yeni anayasa çalışmalarının ilk adımı atılmıştır. Milli Birlik Komitesi’nin yanında, bir Temsilciler Meclisi kurulması sağlanmıştır. Yeni anayasa çalışmalarında Prof. Sıddık Sami Onar, Prof. Dr. Hüseyin Nail Kubalı, Prof. Dr. Tarık Zafer Tunaya ve Prof. Dr. İlhan Arsel gibi isimlerin dâhil olduğu ekip tarafından bir tasarı hazırlanmıştır. Temsilciler Meclisi’nin Anayasa Komisyonu, bu tasarımı baz alarak yeni anayasa hazırlıklarını hızlandırdı.<sup>118</sup> Yaklaşık bir yıl süren çalışmanın ardından halk oylamasına sunulan yeni anayasa, yüzde 61,5 oyla kabul edildi. Bu sayede, ihtilâl ile başlayan ve millet iradesinin açıklanmasıyla nihayete eren intikâl evresi son bulmuş oldu.<sup>119</sup>

Yeni anayasa ile birlikte, 1924 Anayasasından farklı olarak iki meclisli sisteme de geçilmiştir: Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu. Bunlardan Millet Meclisi, 18 yaşını bitiren ve kısıtlı yahut kamu hizmetinden yasaklı olmayan kadın-erkek her Türkiye Cumhuriyet vatandaşının seçtiği vekillerden kurulur. Milli Birlik Komitesi üyelerinin kayd-ı hayat şartı ile üye olduğu Cumhuriyet Senatosu ise, halk tarafından

---

<sup>116</sup> Orhan Aldıkaçtı, Anayasa Hukukumuzdaki Son Gelişmeler, İstanbul, 1963, sf. 46.

<sup>117</sup> Aldıkaçtı, Anayasa Hukukumuzdaki Son Gelişmeler, sf. 55.

<sup>118</sup> Kemal Gözler, Türk Anayasa Hukuku, Ekin Yayınları, Bursa, 2000, sf. 82.

<sup>119</sup> Orhan Aldıkaçtı, Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası, 4. Baskı, İstanbul, 1982, sf. 124.



seçilen 150 üye ve cumhurbaşkanınca seçilen 15 üyeyi de içinde barındırır. 1961 Anayasası, yasama ve yürütmeyi teorik olarak da olsa mecliste toplayan 1924 Anayasasının aksine kuvvetlerin yumuşak ayrılığını öngörmüş ve yürütme görevinin kanunlar çerçevesinde cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından yürütüleceğini belirtmiştir. Bu farklılığı oluşturan sebep, 1924 Anayasasının meclise 'milli egemenliği tek başına temsil' yetkisi yüklemesine karşın 1961 Anayasasında millet egemenliğinin yetkili organlar aracılığıyla kullanılacağı belirtilmiş olmasıdır. Doktrinde, yürütme yetkilerinin bir şahıs yerine bir heyete tevdi edilmesinin cumhuriyetin nitelikleri açısından uygun olduğuna dair görüşler baskın durumdadır.<sup>120</sup>

1961 Anayasası'nda cumhurbaşkanına biçilen rol ve verilen yetkiler, askeri darbe ile neticelenen 1950-1960 sürecinin olumsuz deneyimlerinden bazı izler taşımakla beraber, 1924 Anayasası'ndan da olağanüstü farklılıklar barındırmamaktadır. Cumhurbaşkanı yine, yürütmenin 'sorumsuz' başıdır. Meclis üyelerinden çıkacak cumhurbaşkanının seçimi yine meclise verilmekle beraber, seçilme yeterliliği ve görev süresi hususlarında farklılıklar mevcuttur. Çalışmamıza esas teşkil edecek olan 'Cumhurbaşkanının yetkileri ve görevleri' hususunda da, Cumhuriyet Senatosu'na üye seçmek ve Anayasa Mahkemesi'ne üye seçmek gibi cumhurbaşkanına özel birtakım hukuki düzenlemelere gidildiği görülmektedir. Ayrıca bu anayasa, iki defa arka arkaya seçilme yasağı getirerek ve cumhurbaşkanı seçilen kişinin meclis ile ilişkisinin kesilmesini öngörerek, tarafsızlığa verdiği önemi de ortaya koymuştur. En kısa tabiri ile 1961 Anayasası, cumhurbaşkanının tam bir denge unsuru olması amacıyla hareket etmiştir.<sup>121</sup>

1924 Anayasası, meclis hükümeti sistemi ile parlamenter sistemden örnekler barındıran bir hükümet sistemi öngörmüştü. Yedinci maddeye göre ise yürütme yetkisi teorik olarak mecliste olduğu halde, bu yetkinin cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu aracılığıyla kullanılacağı belirtilmişti.

---

<sup>120</sup> İlhan Arsel, Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları, I. Kitap, Ankara, 1965, sf. 364.

<sup>121</sup> Ahmet Kerse, Türkiye'de 1961 Anayasası'na Göre Cumhurbaşkanı, Sümer Matbaası, İstanbul, 1973, sf. 13.

### **3.1. Cumhurbaşkanının Seçimi ve Görev Süresi**

#### **3.1.1. Cumhurbaşkanının Seçimi**

Parlamenter sistemlerde cumhurbaşkanı, parlamento seçimlerinden bağımsız bir şekilde seçilir. Cumhurbaşkanının yürütme erkine ilişkin vazifesinin yanı sıra içeride ve dışarıda devletin temsilcisi olması, seçimine ilişkin de farklı düzenlemeler yapılmasını gerekli kılmıştır.<sup>122</sup> Cumhurbaşkanının seçimine ilişkin hususlar, 1961 Anayasasının 95. maddesinde izah edilmiştir. Bu maddeye göre:

Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce kırk yaşını doldurmuş ve yükseköğrenim yapmış kendi üyeleri arasından, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile ve gizli oyla yedi yıllık bir süre için seçilir; ilk iki oylamada bu çoğunluk sağlanamazsa, salt çoğunlukla yetinilir. Bir kimse arka arkaya iki defa cumhurbaşkanı seçilemez. Cumhurbaşkanı seçilenin partisi ile ilişkisi kesilir ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği sıfatı sona erer.

1961 Anayasasında cumhurbaşkanının tarafsız olması ziyadesiyle önemsenmiştir. Bu amaçla, cumhurbaşkanı seçilen kişinin partisiyle ilişkisinin kesileceği ve TBMM üyeliğinin sona ereceği belirtilmiştir. Orhan Aldıkaçtı bu tedbir için "sembolik kalmaya mahkûm" nitelemesi yapmış ve uygulamada pek mümkün görünmediği fikrini beyan etmiştir.<sup>123</sup>

Şimdi, cumhurbaşkanının seçimine ilişkin hususları tek tek ele alalım.

##### **3.1.1.1. Seçici Organ**

Anayasaya göre cumhurbaşkanını seçmesi gereken organ, parlamenter sistemin temel taşı olan genel seçimler sonucu belirlenen milletvekillerinin oluşturduğu Türkiye Büyük Millet Meclisi'dir. Bu konuda, anayasanın hazırlanış sürecinde de görüldüğü gibi, 'cumhurbaşkanını halkın seçmesi' gibi bir fikir sıkça dile getirilmiştir.

Demokrasi ve cumhuriyet kavramları ile beraber ele alındığında, cumhurbaşkanını da halkın seçmesi düşüncesi ilk olarak müspet bir izlenim bırakır. Ancak doktrinde

---

<sup>122</sup> Kerse, sf. 21.

<sup>123</sup> Aldıkaçtı, Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası, sf. 326.

beraberinde getirebileceği zararlara dikkat çekilerek bu yönetime karşı çıkmıştır. Cumhurbaşkanını halkın seçmesi fikrinin olumsuz yanlarını özetleyecek olursak<sup>124</sup>,

a. Bir ismin seçim ile cumhurbaşkanı olması, halk nezdinde önemli bir prestije sahip olduğuna dalâlet eder. Bu prestije güvenen cumhurbaşkanı, kendisinde anayasanın çizmiş olduğu sınırları ihlâl etme yetkisi görebilir. Örneğin ünlü Fransız lider III. Napolyon, halk tarafından seçildikten hemen sonra diktatörlüğünü ilan etmiştir.<sup>125</sup>

b. Halkın genel temayülü, cumhurbaşkanlığı makamı için yeterli niteliklere sahip olan değil, daha popüler olan kişiyi başa getirmeye yönelik olabilir.

c. Parlamento seçimleri için ciddi ve büyük kampanyalar yapan siyasi partiler de cumhurbaşkanlığı seçimleri için harekete geçecek ve kendi adaylarını çıkaracaktır. Bu sebeple cumhurbaşkanlığı seçimi, kişilerden çok partilerin yarıştığı bir olay hâlini alacaktır. Kazanan aday da, kendisini aday gösteren partiye karşı tarafsız kalmakta zorlanacaktır. Nitekim ülkemizde 10 Ağustos 2014'te yapılan cumhurbaşkanlığı seçiminde iktidardaki Adalet ve Kalkınma Partisi Recep Tayyip Erdoğan'ı aday göstermiştir. Buna karşılık da ana muhalefet Cumhuriyet Halk Partisi ile Milliyetçi Hareket Partisi de ortaklaşa olarak Prof. Ekmeleddin İhsanoğlu'nu aday olarak sunmuştur. Nihayetinde cumhurbaşkanlığı seçimi, tam bir genel milletvekili seçimi havasına sahne olmuştur.

d. Cumhurbaşkanı tarafsız ve sorumsuz bir kişilik olmak durumundadır. Bu sebeple cumhurbaşkanının aktif siyasette direkt bir role veya etkiye sahip olmaması beklenir. Ancak, hem arkasına ciddi bir halk desteğini hem de büyük bir siyasi partiyi alan bir cumhurbaşkanının tarafsızlığını muhafaza edebilmesi zorlaşacak ve parlamenter sistemin işleyişi bundan zarar görecektir.

---

<sup>124</sup> Arsel, sf. 365-366.

<sup>125</sup> Kerse, sf. 22.

e. Seçim, beraberinde propaganda getirir. Kazanan kişi her hâlde rakip adaylar tarafından ağır eleştirilere maruz bırakılmış ve ciddi manada yıpratılmış biri olacaktır. Bu durum, cumhurbaşkanına yüklenen manevi misyona zarar verici niteliktedir.

Bahsedilen bu gerekçeler sebebiyle biz de cumhurbaşkanını halkın seçmesi düşüncesinin parlamenter sisteme zarar verici nitelikte olduğu kanaatindeyiz.

### **3.1.1.2. Seçilme Yeterliliği**

1924 Anayasası'na göre cumhurbaşkanı seçilebilmek için TBMM üyesi olmak yeterli idi.<sup>126</sup> Anayasanın 95. maddesi, bir kişinin cumhurbaşkanı adayı olabilmesini birtakım şartlara bağlamıştır. İlk olarak, 1924 Anayasası'nda da öngörülen TBMM üyesi olmak şartı, bu maddede "...kendi üyeleri arasından..." denilerek hükme bağlanmıştır.<sup>127</sup> Bu husus, 95. maddenin gerekçesinde şöyle izah edilmiştir: "Cumhurbaşkanının TBMM üyeleri arasından seçilmesi, bu seçime demagogik cereyanların karışmasını önlemek, tarafsız ve itibarlı bir organ olması gereken cumhurbaşkanının seçiminin etkârı umumiyede polemiklere yol açmasına engel olmak maksadıyla kabul edilmiştir." Bu noktaya muhalif olan Orhan Aldıkaçtı ise şu ifadeleri kullanmıştır:

Parlamenter sistemin istediği, tarafsız ve hakem cumhurbaşkanının yasama organı dışından seçilmesi halinde sistemin işlemesi daha kolaylaşır ve cumhurbaşkanının parlamentoya karşı bağımsız kalmasının imkânlarından biri daha sağlanır. Bundan dolayı cumhurbaşkanlığına TBMM'ye üye seçilebilme yeterliliğini haiz belirli yaşı aşan her vatandaşın adaylığını koyabilmesini hükmetmek demokrasiye ve parlamenter rejimin ruhuna daha uygun düşerdi.<sup>128</sup>

Burada biz de Aldıkaçtı ile aynı çizgide bulunmaktayız.

---

<sup>126</sup> Arsel, sf. 364.

<sup>127</sup> Aldıkaçtı, Modern Demokrasilerde ve Türkiye'de Devlet Başkanlığı, sf. 215.

<sup>128</sup> Aldıkaçtı, Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası, sf. 314.

Cumhurbaşkanının TBMM üyeleri arasından seçilmesinin doğal bir sonucu olarak, anayasanın 68. maddesinde sayılan milletvekili seçilme şartlarının da taşınıyor olması gereklidir.<sup>129</sup> Buradan yola çıkarak sıralayacak olursak;

a. Cumhurbaşkanı, Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olmalıdır ve Türkçe okuyup yazabilmelidir.

b. Cumhurbaşkanı, üzerinde herhangi bir kısıtlılık bulunmayan bir vatandaş olmalıdır.

c. Askerlik hizmetini yapmış olmalı veya yapmış sayılmalıdır.

d. Kamu hizmetlerinden yasaklı olmamalıdır.

e. Ağır hapis cezasını gerektiren bir suçtan dolayı kesin olarak hüküm giymemiş olmalıdır.

f. Taksirli suçlar hariç olmak üzere, beş yıldan fazla hapis cezasıyla veya zimmet, ihtilâs, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı suçlardan biriyle kesin olarak hüküm giymemiş olmalıdır.

g. Cumhurbaşkanının seçimini düzenleyen 95. madde, yaş konusunda madde 68'den farklı bir yol izlemiş ve seçilmek için 40 yaş zorunluluğu getirmiştir.

h. Yine 68. maddenin milletvekili seçilmek için aramadığı yükseköğrenim yapmış olma zorunluluğu, 95. maddede cumhurbaşkanı olabilmek için zorunlu kılınmıştır.

### **3.1.1.3. Seçim Usulü**

1961 Anayasası, cumhurbaşkanının TBMM tarafından ve kendi üyeleri arasından seçilmesi usulünü kabul etmiştir. Cumhurbaşkanının seçimi, eski cumhurbaşkanının

---

<sup>129</sup> Kerse, sf. 32.

görev süresinin bitimine 15 gün kala gizli oylama ile yapılır. İlk iki tur oylamada nitelikli çoğunluk arayan anayasa koyucu, meclis üye sayısının üçte iki çoğunluğunun sağlanmasını istemiştir. İlk iki oylamada bu çoğunluk sağlanmadığı takdirde ise, üçüncü tur oylamada salt çoğunluğu yeterli görmüştür. İlk iki tur oylamada üçte iki gibi yüksek bir oranın aranıyor olması, cumhurbaşkanı seçilecek kişinin hakiki manada meclis üyelerinin güven ve sevgisine sahip olmasının istenmesidir.<sup>130</sup>

#### **3.1.1.4. Yemin**

1961 Anayasasının 96. maddesine göre cumhurbaşkanı, görevine başlarken, TBMM önünde şu yemini yapar:

Cumhurbaşkanı sıfatıyla, Türk Devleti'nin bağımsızlığına, vatanın ve milletin bütünlüğüne yönelecek her tehlikeye karşı koyacağıma; milletin kayıtsız şartsız egemenliğini ve anayasayı sayacağıma ve savunacağıma; insan haklarına dayanan demokrasi ve hukuk devleti ilkelerinden ve tarafsızlıktan ayrılmayacağıma, Türkiye Cumhuriyeti'nin şan ve şerefini koruyup yüceltmek ve üzerime aldığım görevi yerine getirmek için bütün gücümle ve varlığımla çalışacağıma namusum üzerine söz veririm.

Yemin metni, adeta 1924 Anayasası'nın belirlediği yemin metninin sadeleşmiş halidir.<sup>131</sup>

#### **3.1.2. Cumhurbaşkanının Görev Süresi**

1961 Anayasası, 1924 Anayasasından farklı olarak tekrar cumhurbaşkanı seçilebilme hakkını ortadan kaldırmıştır ve cumhurbaşkanının görev süresini dört yerine yedi yıl olarak belirlemiştir. Hükme göre, cumhurbaşkanının görevi belli bir süre ile sınırlıdır, yani 'kayd-ı hayatla cumhurbaşkanlığı' yoktur. 95. maddede sayılan bu hususların yanı sıra anayasanın 100 ve 101. maddelerinde de cumhurbaşkanının görev süresine dair bazı sorunlara ilişkin hükümler yer almaktadır.

Cumhurbaşkanı, hem görevinin mahiyetinden hem de yukarıda açıklanan seçim usulünün bir sonucu olarak politik saiklerden uzak durması gereken bir kişidir.

---

<sup>130</sup> Arsel, sf. 367.

<sup>131</sup> Arsel, sf. 369.

Yeniden seçilmek gibi bir amaca sahip olmamasının, görev süresi içindeki verime katkı sağlayacağı aşikârdır. Bu durum, yeniden seçilme yasağının varlığına dair sebeplerden biri olarak görülebilir. Diğer yandan, iki defa göreve gelecek bir şahsın devlet üzerinde şahsi otorite kurma ihtimalinin önüne geçmek de bu yasağın sebeplerinden birisidir.<sup>132</sup> Burada hatırlatmak gerekir ki, üst üste seçilme yasağının mahiyeti gereği bir cumhurbaşkanının, bir dönem ara verdikten sonra tekrar cumhurbaşkanı seçilmesinde bir mahzur yoktur.<sup>133</sup> Başka bir deyişle, cumhurbaşkanı görev süresinin dolması veya başka bir sebeple görevinden ayrıldıktan sonra en az yedi sene geçmesi gerekmektedir.<sup>134</sup>

Cumhurbaşkanının görev süresinin yedi sene olarak belirlenmesi de benzer gerekçelerin bir neticesi sayılabilir. Tek seferliğine göreve gelecek bir cumhurbaşkanının, siyasi iradeden tamamen ayrı bir organ olması, yasama meclisi seçimleriyle bağlı olmaması gerekliliğini de beraberinde getirir. 1924 Anayasasının meclis egemenliğine sahip anlayışının ardından kuvvetler ayrılığını pekiştirmek isteyen 1961 Anayasası, cumhurbaşkanının seçimini meclisin dört yıllık döneminden ayırma amacı gütmüştür.<sup>135</sup> Bu durum, anayasanın 96. maddesinin gerekçesinde; “Yürütme ve yasama organları arasındaki münasebetleri umumiyetle parlamenter sistem içinde düzenlemeyi istihdaf eden tasarı, cumhurbaşkanlığının tarafsızlığını sağlamak maksadıyla görev süresini meclislerin görev süresinden tamamen bağımsız hâle getirmiştir.” denilerek izah edilmiştir. Ayrıca tecrübe gerektiren bir görevin dört-beş yıl ile sınırlandırılması da cumhurbaşkanının tam anlamıyla yararlı olmasının önüne geçebilecektir. Diğer yandan devletin başı olan bir ismin çok uzun süre görevde kalmasının da mahzurlu olabileceğini dikkate alan anayasa koyucu, yedi sene gibi bir süre belirlemiştir. Bu sürenin 4, 5, 6 olmasına dair çeşitli fikirlerin de anayasa görüşmeleri esnasında gündeme geldiği bilinmekle birlikte, 7 sene fikrine

---

<sup>132</sup> Kerse, sf. 50.

<sup>133</sup> Arsel, sf. 367.

<sup>134</sup> Selçuk Özçelik, 1961 Anayasası Ders Notları, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1968, sf. 100.

<sup>135</sup> Barış Bahçeci, Karşılaştırmalı Hukukta ve Türkiye’de Devlet Başkanının Veto Yetkisi, Yetkin Yayınları, Ankara, 2008, sf. 153.

de önemli destekler söz konusu idi.<sup>136</sup> Örneğin dönemin önemli anayasa hukukçularından Prof. Dr. Orhan Aldıkaçtı, 'Modern Demokrasilerde ve Türkiye'de Devlet Başkanlığı' adlı kitabında yedi yıllık görev süresini önermektedir.<sup>137</sup> İlhan Arsel ise anayasanın bu hükmünü, böyle bir vazifenin çok uzun süre bir kişide kalmasının mahzurlu ve tehlikeli addedilmesine ve de cumhurbaşkanı olacak kişinin gerekli tecrübeyi kazanması gerektiği düşüncelerine bağlamıştır.<sup>138</sup>

### **3.1.3. Cumhurbaşkanlığına Vekâlet**

Cumhurbaşkanının görev süresi dolmadan hastalık, yurt dışına çıkma, ölüm ve benzeri sebeplerle makamın boşalması durumunda, devreye anayasanın 100. maddesinde bahsedilen 'vekâlet' girer: "Cumhurbaşkanı hastalık ve yurtdışına çıkma gibi sebeplerle geçici olarak görevinden ayrılması hallerinde, görevine dönmesine kadar; ölüm, çekilme veya başka bir sebeple Cumhurbaşkanı makamının boşalması halinde de yenisi seçilinceye kadar, Cumhuriyet Senatosu Başkanı Cumhurbaşkanlığına vekillik eder."

#### **3.1.3.1. Vekâletin Şartları**

Geçici veya kalıcı olarak ortaya çıkabilen makamın boşalması durumu, anayasada iki farklı şekilde ele alınmış durumda:

##### **3.1.3.1.1. Cumhurbaşkanının Görevinden Geçici Olarak Ayrılması**

Anayasaya göre cumhurbaşkanlığı makamının geçici olarak boşalması, 'hastalık veya yurtdışına çıkma gibi sebepler' ile olabilir. Ahmet Kerse'nin de belirttiği üzere<sup>139</sup>, burada kullanılan 'gibi' kelimesi ikiden fazla sebep olduğuna dalalet eder. İlhan Arsel, bu hususa ilişkin olarak 'vatan hainliği' ile suçlanan ve muhakeme altında olan

---

<sup>136</sup> Kerse, sf. 50

<sup>137</sup> Aldıkaçtı, Modern Demokrasilerde ve Türkiye'de Devlet Başkanlığı, sf. 234.

<sup>138</sup> Arsel, sf. 367.

<sup>139</sup> Kerse, sf. 54.



cumhurbaşkanının da görevinden geçici olarak uzaklaşmış olması gerektiğini savunmaktadır.<sup>140</sup>

### **3.1.3.1.2. Cumhurbaşkanlığı Makamının Boşalması**

Cumhurbaşkanlığı makamının boşalması; ölüm veya çekilme gibi görevi daimi olarak ifa edememeye yol açan durumları ifade eder.<sup>141</sup> Anayasanın vekâleti düzenleyen 100. maddesinde cumhurbaşkanlığı makamının boşalması için kullanılan “ölüm, çekilme veya başka bir sebeple” denmesi, sebeplerin tahdidi olarak belirtilmediğini ortaya koymaktadır. Örneğin vatan hainliği suçlaması ile karşı karşıya kalan ve nihayetinde Anayasa Mahkemesi tarafından mahkûm edilen bir cumhurbaşkanı da makamını boşaltmış olur.<sup>142</sup>

Yukarıda açıkladığımız, cumhurbaşkanı seçilebilmek için gerekli olan şartların kaybedilmesi veya en baştan itibaren zaten olmadığına anlaşılması halinde de cumhurbaşkanlığı sona erer ve makam boşalır. Örneğin bir hastalık geçirerek görevini ifa yeteneğini kaybeden bir cumhurbaşkanının görevi sona erer. Bunun yanında göreve geldikten sonra askerlik görevini yapmadığı anlaşılan bir kişinin de cumhurbaşkanlığı düşer. Burada akla şöyle bir soru gelmektedir: Bir cumhurbaşkanının görevini ifa edemeyecek bir hale geldiğinin veya cumhurbaşkanı seçilebilme şartlarından biri veya birkaçını yitirdiğinin tespitini kim yapacaktır? Uygulamada bu konuda farklı yollar izlendiği görülmektedir. Örneğin Belçika’da bu görev hükümettedir. 1919 Alman anayasasında ise bu görevin yasama organına bırakıldığı görülmektedir.<sup>143</sup> Ancak bu hususta bizce takdir yargı organlarına bırakılmalıdır. Arsel’in de savunduğu üzere, yasama ve yürütme organları taraflı olan ve vazifeleri itibariyle cumhurbaşkanı ile direkt ilişki halinde bulunan organlardır. Bu sebeple fikren karşısında oldukları veya fiilen anlaşmazlık yaşadıkları bir cumhurbaşkanının varlığı halinde makamın boşalması adına diledikleri gibi hareket

---

<sup>140</sup> Arsel, sf. 370.

<sup>141</sup> Kerse, sf. 55

<sup>142</sup> Arsel, sf. 370

<sup>143</sup> Kerse, sf. 57-58.

edebileceklerdir. Bu risk sebebiyle, cumhurbaşkanının bu görevi yapmak için ehliyetini kaybettiğinin tespiti yetkisi de yargı organlarında olmalıdır.<sup>144</sup> 1961 Anayasasında ise buna ilişkin açıklayıcı bir hüküm bulunmamaktadır. Bizce en uygun yöntem ise Aldıkaçtı'nın da tavsiye ettiği, meselenin açıklığa kavuşturulmasının 1961 Anayasası'nın kazanımlarından olan Anayasa Mahkemesi'ne bırakılmasıdır. Orhan Aldıkaçtı bu konuda şu yorumu yapmaktadır: "Cumhurbaşkanlığını sıhhi sebepler dolayısıyla daimi olarak boşaldığına Anayasa Mahkemesi, hükümetin veya teşrii organın talebi üzerine karar verir."<sup>145</sup>

### 3.1.3.2. Cumhurbaşkanının Vekili

Cumhurbaşkanlığı makamının geçici veya daimi olarak boşalması hallerinde yerine kimin vekâlet edeceği bir tartışma konusu değildir. Anayasanın açık hükmüne göre bu görevin sahibi Cumhuriyet Senatosu başkanıdır. Bu görevin Büyük Millet Meclisi başkanı yerine Cumhuriyet Senatosu başkanına verilmesinin nedeni, madde gerekçesinden de anladığımız kadarıyla, senatonun tarafsızlığına daha fazla güven duyuluyor olmasıdır.<sup>146</sup> Bu husus gerekçede şu şekilde izah edilmiştir:

Yasama organının birleşik toplantılarında Başkanlık makamını işgal eden Millet Meclisi başkanının Cumhurbaşkanına vekâlet etmesi uygun görülmemiştir. Bu sebeple, teşri-icra münasebetlerinde hususi mevkii olan Millet Meclisi başkanının değil, Cumhuriyet Meclisi başkanının vekâlet etmesinin daha tarafsız bir davranışı sağlayacağı düşünülmüştür.

Cumhurbaşkanlığı makamına vekâlet eden kişinin görev süresi, makamın geçici boşalması hallerinde seçilmiş cumhurbaşkanının görevine dönmesine kadar, daimi boşalma hallerinde ise yeni cumhurbaşkanı seçilinceye kadardır.

Bu noktada karşımıza, cumhurbaşkanına vekâlet eden kişinin yetkilerinin ne olacağı sorusu çıkmaktadır. Anayasamızda bu durumu açıkça düzenleyen bir husus

---

<sup>144</sup> Arsel, 371.

<sup>145</sup> Aldıkaçtı, Modern Demokrasilerde ve Türkiye'de Devlet Başkanlığı, sf. 236.

<sup>146</sup> Kazım Öztürk, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara, 1966, sf. 2919.

olmadığından, vekilin de cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini aynen kullanabileceği düşünülebilir. Ancak bizce bu hususta bir sınırlandırma olması ve vekil cumhurbaşkanının hangi yetkileri kullanabileceğine dair açıklama getirilmesi daha isabetli olurdu. Bizce, aciliyet durumu mevcut olmadığı takdirde, cumhurbaşkanlığı makamının bizzat sonucu olan yetkilerin -Anayasa Mahkemesi üyesi atama gibi- vekil tarafından kullanılması yerinde değildir.

### **3.2. Cumhurbaşkanının Görevleri ve Yetkileri**

Parlamente rejimlerde devlet başkanı, başkanlık sistemine nazaran daha az yetkiye sahip olur.<sup>147</sup> Diğer yandan devlet başkanlarına verilen yetkiler de ülkeden ülkeye farklılık arz edebildiği gibi, farklı anayasalarda da çok farklı durumlar görülebilmektedir. Türkiye’de de 1961 Anayasası, 1924 ve 1982 anayasalarına kıyasen bazı ayrı noktalar içermektedir. En temel ayırım, darbe sonrası hazırlanan 1961 Anayasası’nda cumhurbaşkanına verilen ‘denge’ unsuru rolü ve meclis ile bağın tamamen kopmasına dairdir. Bu anayasa döneminin üç cumhurbaşkanının (Cemal GÜRSEL, Cevdet SUNAY, Fahri KORUTÜRK) siyaset dışı olması, anayasanın cumhurbaşkanından beklediği siyaset-üstü ve tarafsız konum ile ilgilidir.<sup>148</sup>

Cumhurbaşkanına verilen görev ve yetkiler, anayasanın 97. maddesinde düzenlenmiştir. Bunun yanında birçok maddede de görev ve yetki meselesine dair hüküm bulunmaktadır. Ayrıca parlamente sistemlerde sıkça görülen ‘sorumsuz cumhurbaşkanı’ ilkesi de bu anayasanın 98. maddesinde kendisine yer bulmuştur: “Cumhurbaşkanı, görevleriyle ilgili işlemlerden sorumlu değildir. Cumhurbaşkanının bütün kararları başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır. Bu kararlardan başbakan ile ilgili bakan sorumludur.”

Parlamente sistemin karakteristik özelliklerinden birisi olan ve cumhurbaşkanı ile Bakanlar Kurulunun oluşturduğu iki başlı yürütme yapısı, yukarıda detaylı olarak izah ettiğimiz üzere beraberinde birtakım hususlar da getirir. Bunlardan biri olan

---

<sup>147</sup> Kerse, sf. 73.

<sup>148</sup> Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, sf. 45.

cumhurbaşkanının siyasi sorumsuzluğu, yetkilerin kullanımında karşı imza kuralını zorunlu kılmıştır. Bu durum, ortaya cumhurbaşkanının hangi yetkilerini tek başına, hangi yetkilerini karşı imza kuralı ile kullanacağı gibi bir sorun çıkarır. 98. maddede 'cumhurbaşkanının bütün kararları' ibaresini kullanan anayasa koyucu, diğer yandan da cumhurbaşkanının kararlarını başbakan ve bakanlarla birlikte imzalamasına herhangi bir istisna öngörmemiştir. Bu durum uygulamada birçok karışıklığa yol açmış ve cumhurbaşkanının hangi yetkileri tek başına kullanabileceği doktrinde tartışılmıştır. Cumhurbaşkanının tarafsız devlet başkanı sıfatı ile kullandığı Anayasa Mahkemesi'ne iptal davası açmak ve kanunları veto etmek gibi yetkilerin tek başına kullanabileceği yetkilerden olduğu doktrinde ve birtakım Anayasa Mahkemesi kararlarında kabul görmüştür.

Ayrıca yine anayasaya göre cumhurbaşkanının sorumlu olabilmesi için vatan hainliği ya da anayasayı çiğnemek suçlarından birisinin gerçekleşmesi gerekmektedir. Bunlardan birinin varlığı halinde TBMM üyelerinin üçte birinin teklifi üzerine, en az üçte ikisinin vereceği kararla cumhurbaşkanı Anayasa Mahkemesi'nde yargılanır. Bu hâllerden 'anayasayı çiğnemek', 1961 Anayasası ile hukukumuzda girmiştir.<sup>149</sup>

### **3.2.1. TBMM'ye İlişkin Görev ve Yetkiler**

Anayasaya göre cumhurbaşkanı seçilen kişinin TBMM ile olan ilişkisi kesilir. Bu sebeple cumhurbaşkanı, meclisteki oturumlarda hazır bulunmak yahut oy kullanmak haklarına sahip değildir. Ayrıca 1924 Anayasası'nın cumhurbaşkanına verdiği yıllık açılış nutku ve törenli oturumlara başkanlık görevleri de 1961 Anayasası'nda terk edilmiştir.<sup>150</sup> Bu anayasanın cumhurbaşkanına TBMM'ye ilişkin olarak verdiği yetkileri şu şekilde sıralayabiliriz:

#### **3.2.1.1. Cumhuriyet Senatosuna Üye Seçmek**

1961 Anayasasının getirdiği kurumlardan biri olan Cumhuriyet Senatosu'nda görev yapacak olan 15 isim cumhurbaşkanı tarafından belirlenir. Anayasanın 72.

---

<sup>149</sup> Özçelik, sf. 102.

<sup>150</sup> Aldıkaçtı, Modern Demokrasilerde ve Türkiye'de Devlet Başkanlığı, sf. 223.

maddesine göre cumhurbaşkanı, bu isimleri kırk yaşını doldurmuş, yükseköğrenimini yapmış, milletvekili seçilmeye engel teşkil edecek bir durumu olmayan vatandaşlardan seçilir. Seçilecek 15 isimden en az 10 tanesinin bağımsız isimlerden olması da anayasanın cumhurbaşkanına yüklediği görevlerden biridir. Ayrıca şunu da belirtmek gerekir ki, Cumhuriyet Senatosu'nun 150 üyesi genel oyla seçilirken, Milli Birlik Komitesi üyeleri ve eski cumhurbaşkanları buranın tabii üyeleridir. Bu durum, senato üyelerinin seçiminde cumhurbaşkanının rolünün oldukça düşük tutulduğunu göstermektedir.<sup>151</sup>

### **3.2.1.2. TBMM'yi Toplantıya Çağırma**

Anayasanın 83. maddesinin 3. fıkrası da cumhurbaşkanına bir görev yüklemektedir. Buna göre cumhurbaşkanı, TBMM'nin tatilde olduğu veya yasama faaliyetlerine ara verdiği dönemlerde meclisi olağanüstü toplantıya çağırma yetkisine sahiptir. Bu yetki, cumhurbaşkanı tarafından doğrudan doğruya kullanılabilmesi gibi, Bakanlar Kurulunun istemi üzerine de uygulanabilir. Diğer yandan anayasa, 83/3'te aynı yetkiyi meclis başkanına da vermektedir. Aynen cumhurbaşkanı gibi, meclisi doğrudan doğruya toplantıya çağırabilecek olan meclis başkanı, üyelerin beşte birinin talebi üzerine de bu çağırma yetkisini gerçekleştirebilir. Diğer yandan cumhurbaşkanının meclisin açılışında bir 'açılış nutku' vermesi de 1961 Anayasası görüşmelerinde gündeme gelmiş ancak bu husus kabul görmemiştir.<sup>152</sup>

### **3.2.1.3. Kanunların Yayınlanması veya Geri Gönderilmesi**

Yasama erkinin en önemli faaliyeti olarak düzenlenen kanunların vatandaşlara duyurulması için yayımlanması gereklidir.<sup>153</sup> Anayasanın 93. maddesi, bu görevi cumhurbaşkanına vermektedir:

Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilen kanunları on gün içinde yayımlar; uygun bulmadığı kanunu bir daha görüşülmek üzere, bu hususta

---

<sup>151</sup> Kerse, sf. 81.

<sup>152</sup> Öztürk, sf. 2607.

<sup>153</sup> Kerse, sf. 85.

gösterdiği gerekçe ile birlikte, aynı süre içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderir. Bütçe kanunları ve Anayasa bu hükmün dışındadır. Türkiye Büyük Millet Meclisi, geri gönderilen kanunu yine kabul ederse, kanun Cumhurbaşkanınca yayınlanır.

Buna göre meclisin kendisine gönderdiği kanunları inceleyen cumhurbaşkanı, uygun bulduğu takdirde on gün içerisinde yayınlar. Bu on günlük süre, kanun cumhurbaşkanına gönderildiği andan itibaren başlar.<sup>154</sup> Kanunlar, cumhurbaşkanının imzasıyla Başbakanlığa gönderilen yayın tezkeresi neticesinde “Başbakanlık Neşriyat ve Müdevvenat Genel Müdürlüğü” tarafından Resmi Gazete’de neşredilir. Cumhurbaşkanı, anayasaya aykırı gördüğü yahut ülke menfaatlerine aykırı bulduğu kanunları meclise geri gönderir. Bu işlem ‘geciktirici veto’ niteliğindedir, zira yapılacak yeni oylamada ilk oylamaya nazaran daha fazla çoğunluk aranmamaktadır. Meclis, bu kanunu tekrar görüşür ve aynen kabul ederse, cumhurbaşkanı bu kanunu yayınlamak zorunda kalır. Bu durum, cumhurbaşkanının kendisine ilk kez gelen kanun üzerindeki yetkisinin ‘onaylama’ olmadığını ispat etmektedir.<sup>155</sup> Diğer yandan cumhurbaşkanının anayasaya aykırı bulduğu kanunlar için sahip olduğu “Anayasa Mahkemesi’ne müracaat hakkı” on bir yıllık dönem içinde hiç kullanılmamıştır.<sup>156</sup>

Burada cumhurbaşkanının kanun teklifini ortadan kaldırma yetkisi olmadığı için mutlak vetodan, TBMM’de yeniden ele alınacak olan kanunun kabulü için de yeni ve daha fazla bir çoğunluk aranmadığından güçleştirici vetodan söz edilemez. Söz konusu yetkinin kullanımında mutlak önleyici yahut güçleştirici bir durum olmaması sebebiyle Özbudun, kanunları geri gönderme yetkisine ‘veto yetkisi’ denmesini doğru bulmamaktadır.<sup>157</sup> Kemal Gözler de bu görüşe katılmaktadır.<sup>158</sup> Burada mutlak ya da güçleştirici bir veto yetkisinden bahsedilmediği açıktır. Yine de, verilen geri gönderme yetkisinin geciktirici etkisinin bulunması sebebiyle ‘geciktirici veto’

---

<sup>154</sup> Arsel, sf. 378.

<sup>155</sup> Kerse, sf. 86.

<sup>156</sup> Kerse, sf. 92.

<sup>157</sup> Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, sf. 317.

<sup>158</sup> Gözler, Türk Anayasa Hukuku, sf. 408.

kavramının kullanılmasında bir mahsur olmadığını düşünmekteyiz.<sup>159</sup> Özbudun da anayasa değişikliklerine ilişkin geri gönderme yetkisini incelerken 'geciktirici yetki' nitelemesini kullanmıştır.<sup>160</sup>

Cumhurbaşkanının kanunları veto etmesi yetkisinin, anayasada herhangi bir özel hüküm olmadığından genel düzenlemeyi içeren 98. maddeye göre kullanılmış olması beklenmektedir. Ancak bu yetkinin, cumhurbaşkanının tarafsız ve bağımsız bir niteliğe sahip olmasından kaynaklanıyor olması sebebiyle başbakan ve ilgili bakanların imzası olmaksızın kullanıldığı durumlar söz konusudur. Bizce de cumhurbaşkanının veto yetkisi, bizatihi makamın kendisinden kaynaklanan, cumhurbaşkanının devletin tarafsız başı oluşunun bir getirisi olduğundan tek başına kullanılabilir işlemlerden olmalıdır. Aynı fikirde olan Sıddık Sami Onar'ın<sup>161</sup> yanı sıra Arsel de karşı-imza aramanın bu yetkiyi kullanılamaz hale getirebileceğine işaret etmiştir.<sup>162</sup>

1924 Anayasasında sayılan yetkilerden biri de olan veto yetkisi, bu anayasanın döneminde hiç kullanılmamıştır.<sup>163</sup> Meclis egemenliği anlayışına sahip olan ve yasama ile yürütme yetkilerini mecliste toplayan 1924 Anayasasının bu anlayışı, veto yetkisinin anayasada varlığına rağmen kullanılmasının önüne geçmiştir. 1961 Anayasasında ise anlayışın değişmesi ve kuvvetler ayrılığının da ön plana çıkmasıyla veto yetkisi daha fazla kullanılmaya başlamıştır. Veto yetkisi anayasa tarihimizde daha eskilere dayansa da, bu yetkiyi kullanan ilk cumhurbaşkanı, 1961 Anayasası döneminde görev yapan Cemal Gürsel olmuştur.<sup>164</sup>

---

<sup>159</sup> Gözler, Devlet Başkanları, sf. 150.

<sup>160</sup> Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, sf. 175.

<sup>161</sup> Sıddık Sami Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları, Cilt 2, Hak Kitabevi, İstanbul, 1966, sf. 756.

<sup>162</sup> Arsel, sf. 379.

<sup>163</sup> Bahçeci, sf. 152.

<sup>164</sup> Bahçeci, 154.

#### 3.2.1.4. TBMM Seçimlerinin Yenilenmesi

Parlamente sistemlerinde meclis, hükümeti anayasanın öngördüğü mekanizmalar ile devirme imkânına sahiptir. Buna karşılık olarak yürütme organının da meclise karşı sahip olduğu fesih hakkı, Orhan Aldıkaçtı tarafından “Yasama meclisinin, vaktinden önce seçmen karşısına çıkmaya mecbur edilmesi” şeklinde tanımlanmıştır.<sup>165</sup> Anayasanın 108. maddesinde ise şu şekilde açıklama yapılmıştır:

Anayasanın 89'uncu ve 104'üncü maddeleri uyarınca verilen güvensizlik oyu sebebiyle, on sekiz aylık bir süre içinde, Bakanlar Kurulu iki defa düşmüş ve üçüncü defa güvensizlik oyu verilmiş olursa, başbakan, cumhurbaşkanından, millet meclisi seçimlerinin yenilenmesini isteyebilir. Bu istek üzerine, cumhurbaşkanı, meclislerin başkanlarına danışarak, seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Yenilenme kararı Resmî Gazete'de yayınlanır ve hemen seçime gidilir.

Madde metninden anlaşılacağı üzere, bilinen ve en geniş manasıyla bir fesih hakkı söz konusu değildir, yürütmenin yasamaya karşı sahip olduğu yetki, belli şartların oluşması halinde ‘seçimlerinin yenilenmesi’dir. 18 aylık bir süre zarfında üçüncü kez kurulan hükümetin güvensizlik oyu alması neticesinde başbakan, cumhurbaşkanından seçimlerin yenilenmesini isteyebilir. Bu talep karşısında cumhurbaşkanı, meclislerin başkanlarına da danışarak, herhangi bir çoğunluk grup olup olmadığını, başka bir ifade ile meclisten bir hükümet çıkması potansiyeli bulunup bulunmadığını araştırır. Tüm bu araştırmalar neticesinde cumhurbaşkanı, seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Bu karar verilirse, mevcut meclis, yeni meclis kurulana kadar tüm organları ile aynen çalışmaya devam eder. Burada belirtmek gerekir ki cumhurbaşkanı, başbakanın seçimlerin yenilenmesi talebi veya meclislerin başkanlarının bu husustaki tavsiyeleri ile bağlı değildir. Anayasa maddesinin lafzından anlaşılacağı üzere cumhurbaşkanı, gerekli tüm şartlar oluşmuş olsa dahi seçimleri yenilemek zorunda değildir.

Cumhurbaşkanının başında bulunduğu yürütme erkine fesih yetkisinin verilmesindeki temel amaç hükümet kurulamaması krizini aşmak olarak özetlenebilir. Bunun yanında fesih yetkisinin sadece bu hususla sınırlandırılarak verilmesi ise, şartsız ve mutlak bir fesih yetkisinin ülke siyasetine verebileceği

---

<sup>165</sup> Aldıkaçtı, Modern Demokrasilerde ve Türkiye’de Devlet Başkanlığı, sf. 54.



zararların göz önüne alınmasının neticesidir. Her ne kadar cumhurbaşkanının tarafsızlığı ve bağımsızlığı esas olsa da, seçme yetkisine sahip olan yasama meclisinde bir siyasi görüşün ekseriyet teşkil etmesi ve cumhurbaşkanının da bu görüşe uzak olmaması kuvvetle muhtemeldir. Böylesi bir durumdaki cumhurbaşkanının fesih yetkisinin 108. maddede olduğu gibi sınırlandırılması, cumhurbaşkanı kaynaklı antidemokratik uygulamaların gerçekleşmesi ihtimaline karşı bir engel olur. Bizce de fesih yetkisinin 108. maddede anılan gerekçelerle sınırlandırılması yerindedir.

Fesih yetkisinin kullanılabilmesi, mecliste 18 aylık bir süre için hükümet kurulamaması ve bu sebeple bir kriz yaşanmasına bağlı kılınmıştır. Bu yetkinin kullanılabilmesi için gerekli şartların oluşup oluşmadığının tespiti hususuna da önem veren anayasa koyucu, cumhurbaşkanının seçimlerin yenilenmesi kararı vermeden önce meclislerin başkanlarına danışmasını da tavsiye niteliğinde bir ifade olarak madde metnine eklemiştir. Bu durum, maddenin gerekçesinde aynı şekilde ifade edilmiştir.<sup>166</sup>

Cumhurbaşkanına fesih yetkisi veren bu madde Temsilciler Meclisi'nde birtakım yönlerden eleştirilmiştir.<sup>167</sup> Parlamenter sistemin doğası gereği cumhurbaşkanı ile başbakanın benzer siyasi görüşlerden olma ihtimalinin yüksekliği sebebiyle, başbakan ve cumhurbaşkanına bağlı bir fesih mekanizmasının kurulması sistem açısından tehlikeli bulunmuştur. Örneğin bir meclisin sandalye dağılımını beğenmeyen bir cumhurbaşkanının hükümet kuramayacak bir vekile bu görevi vermesi ve kasıtlı olarak fesih durumunun önünü açması senaryosu değerlendirilmiştir. Cumhurbaşkanı ile başbakanın ortaklaşa bir meclis buhranı oluşturabilmeleri yönündeki söz konusu endişeler karşısında anayasa komisyonu sözcüsü Turan Güneş şu ifadeleri kullanmıştır<sup>168</sup>:

---

<sup>166</sup> Öztürk, sf. 2974.

<sup>167</sup> Öztürk, sf. 2977.

<sup>168</sup> Öztürk, sf. 2980-2981.

Hükümet istikrarsızlığı, icranın eziciliği ölçüsünde ezici bir şey. Bu sebeple asgari bir mekanizmanın kabulünde zaruret görüldü. Bu yetki aslında cumhurbaşkanına değil başbakana verilmiş bir yetkidir. Cumhurbaşkanının kabul mecburiyeti yoktur. En başta cumhurbaşkanının mecliste çoğunluk sağlayabilecek bir şahsı başbakan tayin etmesi lazımdır. Aksi mümkün ve mutasavver değildir. Güvenoyu alınmadan hükümet kurulamayacağına göre, meclisin yenilenmesine sebep olacak kriz de vuku bulacak sayılamaz. Cumhurbaşkanının bu bakımdan yasama organı üzerinde hâkim olması da mümkün değildir. Binaenaleyh arkadaşlar endişe buyurmasınlar, cumhurbaşkanının ne kabineyi düşürmesi ihtimali var, ne de başka bir şey.

Cumhurbaşkanının seçimleri yenilemesi hususu hakkında Prof. Dr. Turhan Feyzioğlu da olumlu görüş belirtmiştir.<sup>169</sup> Feyzioğlu, başbakana ait olan ‘cumhurbaşkanından seçimlerin yenilenmesini isteme’ yetkisinin ise yazılı olarak kullanılması gerektiği yönünde görüş beyan etmiştir.

Anayasa tarihimizde alıştığımız fesih kavramının değişik bir uygulaması olan bu madde, gerek fesih için gerektirdiği mekanizma ve gerek uygulama için öngördüğü istişare adımları sebebiyle bizce de yerindedir. Cumhurbaşkanına mutlak bir fesih yetkisi verilmemesi ve yetki kullanımının birçok şarta bağlanması, Turan Güneş’in dikkat çektiği ‘icranın eziciliği’ tehlikesini bertaraf etme gücüne haizdir.

### **3.2.2. Yürütmeye İlişkin Görev ve Yetkiler**

1961 Anayasası’nın 6. maddesi, “Yürütme görevi, kanunlar çerçevesinde, cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirilir.” şeklindedir. Türk siyasi sistemi, bu maddede de açıklandığı üzere iki başlı yürütme yapısına sahip olsa da, yükün önemli bir kısmı Bakanlar Kurulu’na aittir. Ancak cumhurbaşkanına da birtakım yetkiler verilmiştir.

#### **3.2.2.1. Başbakan ile Bakanları Atama**

Bu husus, anayasanın 102. maddesinde izah edilmiştir: “Bakanlar Kurulu, başbakan ve bakanlardan kuruludur. Başbakan, cumhurbaşkanınca, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri arasından atanır. Bakanlar, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri veya milletvekili seçilme yeterliğine sahip olanlar arasından başbakanca seçilir ve cumhurbaşkanınca atanır.”

---

<sup>169</sup> Öztürk, sf. 2986.

Başbakan seçimi, münhasıran cumhurbaşkanına ait bir yetkidir. Cumhurbaşkanı, genel seçimlerin ardından oluşan yeni mecliste yer alan milletvekillerinden herhangi birisini kanunen başbakan olarak atayabilir. Ancak uygulama bu durum farklı şekilde seyretmektedir. Genel teamül, mecliste çoğunluğu oluşturan partinin genel başkanına başbakanlık ve hükümeti kurma görevlerinin verilmesidir. Buradaki amaç, kurulacak olan hükümetin meclisten güvenoyu alabilmesini temin etmektir. Eğer hiçbir parti tek başına hükümeti kurabilecek çoğunluğa sahip değilse, cumhurbaşkanı koalisyon kurmaya en yatkın ismi bulmak durumundadır. Burada da fikrimizce ilk olarak, en fazla oy alan siyasi partinin liderine görev verilmesi daha isabetli olacaktır. Diğer yandan bu yetkinin muhtevası gereği cumhurbaşkanınca tek başına kullanılması beklenir.

Hükümeti oluşturacak Bakanlar Kurulu üyeleri ise başbakan tarafından seçilerek cumhurbaşkanının onayına sunulur. Burada başbakanın takip etmesi gereken bir sınırlama bulunmamaktadır. Hatta, 1924 Anayasasından farklı olarak<sup>170</sup>, TBMM üyesi olmayan isimler de bakan olarak seçilebilir.<sup>171</sup> Burada cumhurbaşkanının da başbakana herhangi bir müdahalesi olmayacaktır. Zira Bakanlar Kurulu'na başkanlık edecek isim başbakandır. Cumhurbaşkanı ise, kendisine sunulan listede sadece hukuki şartları araştırabilir. Yani başbakanın seçtiği isimler ile ilgili olarak siyasi bir karar verme hakkına sahip değildir.<sup>172</sup> Eğer Bakanlar Kurulunda TBMM dışından seçilmiş bir isim olursa, bu bakan elbette ki TBMM oturumlarında oy hakkına sahip olmayacaktır. Ancak bu ismin diğer bakanlardan bir farkı olmaması için, görev yaptığı müddet boyunca yasama sorumsuzluğuna sahip olması kabul edilmiştir.

Bakanların meclis dışından da seçilebilmesi mevzusu Temsilciler Meclisi'nde birtakım tartışmalara sebebiyet vermiştir. Cemil Sair Barlas, "Bakanların ve başbakanın meclise karşı siyasi mesuliyeti vardır. Siyasi mesuliyeti olan adamın siyasi yetkisi olması lazımdır. Binaenaleyh, hariçten tayin edilen memur bakan, siyasi

---

<sup>170</sup> Aldıkaçtı, Modern Demokrasilerde ve Türkiye'de Devlet Başkanlığı, sf. 221.

<sup>171</sup> Kerse, sf. 105.

<sup>172</sup> Servet Armağan, 1961 Anayasası ve Bakanlar Kurulu, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1978, sf. 41.

yetkiye sahip değildir. Bakanın mutlaka meclisten seçilmesi lazımdır.”<sup>173</sup> derken, Kasım Gülek de “Parlamenter usulde bakanların mutlaka meclis içinden olması lazımdır. Dünyanın tecrübesi bu mahiyettedir. Bakanlar teknisyen olmalarından ziyade siyaset adamlarıdır. Memleket politikasını bilhassa meclis içinde yürütür. Bakanların siyaset adamı olması şarttır.”<sup>174</sup> ifadelerini kullanmıştır. Buna karşılık söz alan komisyon sözcüsü Turan Güneş ise, bakanların meclis dışından seçilebilmesine yer verilmesini “Muayyen hallerde icap ederse bir açık kapı bırakılmıştır.” şeklinde izah etmiştir.<sup>175</sup> Nihai olarak bakanların ‘BMM üyeleri veya milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından’ seçilmesi kabul edilmiştir.

Dışarıdan bakan meselesi, esasında kuvvetler ayrılığına da katkı sağlayacak bir meseledir. Nihayetinde anayasal mesuliyetleri korunan ve mecliste kendisine oy hakkı verilmeyen bu bakanlar, yürütmenin kendi işleyişinin verimli ve sağlıklı olabilmesi adına başvurabileceği şahıslardır. Bakanların meclis içinden çıkmasını, tamamen meclise karşı sorumluluk içinde olmasını ve yürütme yetkisinin de kural olarak mecliste olmasını öngören 1924 Anayasasının ardından 1961 Anayasasında bu tarz bir farklılığa yer verilmesi, iki anayasa arasındaki anlayış farkını da ortaya sermektedir.

### **3.2.2.2. Bakanlar Kurulu’na Başkanlık Etme**

Cumhurbaşkanının Bakanlar Kuruluna başkanlık etmesi anayasaya göre ‘gerek gördüğü hallerde’ mümkündür: “Cumhurbaşkanı devletin başıdır, bu sıfatla Türkiye Cumhuriyetini ve milletin birliğini temsil eder. Cumhurbaşkanı, gerek gördükçe, Bakanlar Kurulu’na başkanlık eder, ...”. Bu toplantılarda cumhurbaşkanı, gerekli anlarda fikirlerini açıklayabilse de, Bakanlar Kurulu’nun sorumluluğunda olan alanlara haddinden fazla girmemeye özen göstermelidir.<sup>176</sup> Madde gerekçesinde yer alan “*Cumhurbaşkanı Bakanlar Kurulu müzakerelerine başkanlık etmekle ve*

---

<sup>173</sup> Öztürk, sf. 2929.

<sup>174</sup> Öztürk, sf. 2929.

<sup>175</sup> Öztürk, sf. 2936.

<sup>176</sup> Arsel, sf. 373.

*gerekliyorsa fikrini söylemekle beraber, hükümet mesuliyetine iştirak mahiyetini taşıyan davranışlarda tâbiyetiyle bulunmayacaktır.”* ifadesi bu hususu destekler niteliktedir. Hatta İlhan Arsel, bu husus hakkında “Hakiki bir parlamenter rejimde, devlet başkanının Bakanlar Kurulu toplantılarına hiç katılmaması veya hiç olmazsa bu kurulun müzakerelerini muayyen bir istikamette sürükleyecek şekilde bir tutumda bulunmaması gerekir.” ifadelerini kullanmıştır. Parlamenter sistemin temel özellikleri dikkate alındığında, cumhurbaşkanının yürütmeye yönelik yetkilerini sembolik manada kullanması ve Bakanlar Kurulu’nun işleyişine müdahil olmaması daha doğru olacaktır. Zira parlamenter sistemin iki başlı yürütme yapısı, herhangi bir politik veya bürokratik krize yol açmayacak şekilde dizayn edilmiş durumdadır. Bakanlar Kurulu toplantısına başkanlık etmeyi adet edinen bir cumhurbaşkanı, kabine üyelerinin fikirlerine ve bu sebeple alınacak kararlar etki edebilecek, böylece parlamenter sistemin işleyişine zarar verecektir. Bu hususta biz de İlhan Arsel’e katılmaktayız.

Bu mevzu 1961 Anayasasına dair görüşmelerde de tartışma konusu olmuştur. Temsilciler Meclisi’nde söz alan üye Sadık Aldoğan,

Parlamenter rejimde cumhurbaşkanının kabineye riyaset etmesi olmaz. Fransa’da reisicumhur kabineye riyaset ediyor; ama bugün Fransa’nın tâbi olduğu rejim royaliste bir rejimdir. İtalya demokratik bir rejimle idare edilir, orada reisicumhurlar kabineye riyaset etmezler. İngiltere’de de böyle. Belçika’da, Hollada’da, İsveç’te ve Almanya’da da böyledir. Bilhassa Almanya Federal Cumhuriyet olmasına rağmen cumhurbaşkanları kabine işlerine karışmazlar.

ifadelerini kullanmıştır.<sup>177</sup> Sadık Aldoğan’ın Nihat Reşat Belger ile birlikte yaptığı, cumhurbaşkanına böyle bir yetkinin verilmemesi teklifi Temsilciler Meclisi’nde kabul görmemiştir.

Cumhurbaşkanının Bakanlar Kurulu’na başkanlık etmesi mevzuuna anayasada yer verilmesi ve gerekçede yer alan soyut sınırlandırmanın maddede hüküm altına alınmaması, cumhurbaşkanlığı makamına gelen kişinin tarafsızlık, bağımsızlık ve

---

<sup>177</sup> Öztürk, sf. 2903.

öngörüsü ile cumhurbaşkanının sahip olduğu denge rolüne duyulan bir güvenin neticesidir. Bu sebeple bu madde, cumhurbaşkanı seçilebilme yeterlilikleri ve cumhurbaşkanı seçim usulü ile de doğrudan ilişkilidir.

### **3.2.2.3. Diplomatik Temsilci Gönderme ve Kabul Etme**

Cumhurbaşkanının sahip olduğu devleti temsil görevi, uluslararası ilişkilerde kendisini göstermektedir. Anayasa, 97. maddede “Cumhurbaşkanı, ... yabancı devletlere Türk devletinin temsilcilerini gönderir ve Türkiye'ye gönderilen yabancı devlet temsilcilerini kabul eder.” diyerek cumhurbaşkanına bir görev yüklemiştir. Hükümet faaliyetleri açısından son derece önemli olan bu yetki, uygulamada dışişleri bakanı ile birlikte karşı-imza kuralı çerçevesinde kullanılabilir.<sup>178</sup>

### **3.2.2.4. Uluslararası Antlaşmaların Onaylanması ve Yayınlanması**

1961 Anayasası, uluslararası antlaşmaların onaylanması ve yayınlanması görevini de cumhurbaşkanına verdiğini 97. maddede belirtmiştir. Antlaşmalar konusunda müzakere ve imza süreci yürütme erkinin kontrolünde yapılır. Onay kısmında cumhurbaşkanına verilen görev ise, anayasanın 65. maddesinin ilk fıkrası ile TBMM'nin ‘onaylama işlemini uygun bulmasına’ bağlamıştır: “Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı Devletlerle ve milletlerarası kurullarla yapılacak antlaşmaların onaylanması, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına bağlıdır.”

Yine 65. maddenin takip eden fıkralarında anılan bazı uluslararası antlaşmalar ise cumhurbaşkanının onayına tabi olmakla beraber, meclisin uygun bulması şartına bağlı değildir:

- a. İktisadî, ticarî veya teknik münasebetleri düzenleyen ve süresi bir yılı aşmayan antlaşmalar
- b. Devlet maliyesi bakımından bir yüklenme gerektirmeyen antlaşmalar

---

<sup>178</sup> Kerse, sf. 106.

c. Türklerin yabancı memleketlerdeki mülkiyet haklarına dokunmayan antlaşmalar

d. Türk kanunlarına değişiklik getirmeyen antlaşmalar

### **3.2.2.5. Milli Savunma İlgili Görev ve Yetkiler**

Milli savunmaya ilişkin önemli yetkiler, anayasanın 66. maddesi ile TBMM'ye verilmiştir. Bunun yanında cumhurbaşkanına da bu konuda verilen birtakım yetkiler mevcuttur:

#### **3.2.2.5.1. Başkomutanlığı temsil**

Anayasanın 110. maddesinin birinci fıkrası, “Başkomutanlık, Türkiye Büyük Millet Meclisinin mânevî varlığından ayrılmaz ve cumhurbaşkanı tarafından temsil olunur.” şeklindedir. Madde metninde de açık olduğu üzere cumhurbaşkanı, başkomutanlık yetkisine sahip değildir. Bu yetki, TBMM'nin manevi kişiliğine aittir ve cumhurbaşkanı tarafından ancak temsil edilir.<sup>179</sup> Zaten, anayasa koyucunun başkomutanlık gibi askeri bilgi, birikim, tecrübe ve hatta deha isteyen bir makamı, tamamen siyasi yollardan seçilen ve bahsi geçen niteliklerin kendisinde olduğu araştırılmayan bir şahsa bırakması da beklenemezdi.<sup>180</sup> Bu durumun bürokratik teşkilat yapısına aykırılık teşkil edeceği gibi, devlet menfaatlerine de aykırı olduğu ziyadesiyle açıktır. Diğer yandan cumhurbaşkanı gibi, TBMM'ye hesap vermesi gerekmeyen bir kişinin, başkomutanlık makamının sahibi olması da düşünülemezdi. Sembolik anlamlar içeren bu yetkinin cumhurbaşkanınca tek başına kullanılacağı kabul edilebilir.

#### **3.2.2.5.2. Genelkurmay başkanı ve diğer generalleri atama**

Genelkurmay başkanı, Türkiye'de silahlı kuvvetlerin resmen ve fiilen başında olan kişidir ve görev ve yetkilerinden ötürü başbakanı karşı sorumludur. Bakanlar Kurulunun teklifi ile, cumhurbaşkanı tarafından ataması yapılır. Bu durum, anayasanın 110. maddesinin son fıkrasında şu şekilde açıklanmıştır: “Genelkurmay Başkanı, silahlı kuvvetlerin komutanıdır. Başkanı, Bakanlar Kurulunun teklifi üzerine,

---

<sup>179</sup> Kerse, sf. 108.

<sup>180</sup> Kerse, sf. 107.

cumhurbaşkanınca atanır; görev ve yetkileri kanunla düzenlenir. Genelkurmay başkanı, bu görev ve yetkilerinden dolayı başbakana karşı sorumludur.”

Cumhurbaşkanının genelkurmay başkanını ataması da 7 Ağustos 1970’te yürürlüğe giren 1324 sayılı kanun ile bazı yönlerden sınırlandırılmıştır. Buna göre atanacak ismin, kuvvet komutanlıklarından birini asaleten yapmış bir general veya amiral olması gerekmektedir. Bu kaideye rağmen Türk Silahlı Kuvvetleri’nde, kara kuvvetleri komutanının genelkurmay başkanlığına getirilmesinin de teamüle dönüştüğünü belirtelim. Diğer yandan cumhurbaşkanı, 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personeli Kanunu’nun 121. maddesi gereği bütün general ve amiralleri atama yetkisine de sahiptir.

Anayasanın 110. maddesinin komisyondan çıkan ilk hali, cumhurbaşkanına bir başka sorumluluk daha yüklemekteydi.<sup>181</sup> Silahlı kuvvetlerin komutasını barış ve savaş zamanlarında olmak üzere iki farklı şekilde belirleyen komisyon, savaş halinde komuta yetkisini ‘Bakanlar Kurulunun teklifi üzerine cumhurbaşkanınca atanacak kişiye’ vermişti. Ancak Temsilciler Meclisi’ndeki görüşmelerde ciddi eleştirilere maruz kalan bu husus madde metninden çıkarılmış, genelkurmay başkanı silahlı kuvvetlerin komutanı olarak belirlenmiş ve başbakana karşı sorumlu kılınmıştır. Genelkurmay başkanı, 1924 Anayasasında ise milli savunma bakanına karşı sorumlu kılınmış durumdaydı. 1961 Anayasasının askeri otoriteleri güçlendiren anlayışı bu noktada kendini göstermiştir.<sup>182</sup>

### **3.2.2.5.3. Milli Güvenlik Kurulu’na başkanlık etme**

1924 Anayasası’nda mevcut olmayan Milli Güvenlik Kurulu, 1961 Anayasası’nda bir anayasal organ olarak kurulmuştur. Bu durum, Ergun Özbudun tarafından “Anayasanın bir askeri müdahale ürünü oluşu nedeniyle, askeri otoritenin sivil

---

<sup>181</sup> Öztürk, sf. 3082.

<sup>182</sup> Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, sf. 45.



otorite karşısındaki konumunu güçlendirmek” amacına bağlanmıştır.<sup>183</sup> MGK’nın niteliği anayasanın 111. maddesinde belirtilmiştir:

Millî Güvenlik Kurulu kanunun gösterdiği bakanlar ile Genel Kurmay Başkanı ve Kuvvet temsilcilerinden kuruludur. Millî Güvenlik Kuruluna Cumhurbaşkanı Başkanlık eder, bulunmadığı zaman, bu görevi Başbakan yapar. Millî Güvenlik Kurulu, millî güvenlik ile ilgili kararların alınmasında ve koordinasyonun sağlanmasında yardımcı olmak üzere gerekli temel görüşleri Bakanlar Kuruluna bildirir.

Bu maddeye göre cumhurbaşkanı, MGK toplantılarına başkanlık etmek ile vazifelidir. Cumhurbaşkanının olmadığı hâllerde ise bu görev başbakandır. MGK kararları hükümet çalışmaları açısından tavsiye niteliğinde olduğundan, bu yetkinin kullanımında cumhurbaşkanı tek başına hareket edebilecektir.

### **3.2.3. Yargıya İlişkin Görev ve Yetkiler**

Anayasa ve kuvvetler ayrılığı prensibine göre yargı faaliyetleri, bağımsız mahkemeler eliyle yürütülür. Bu sebeple yürütmenin başı olan cumhurbaşkanının yargıya ilişkin herhangi bir vazifeye sahip olmaması beklenir. Hatta yargının bağımsızlığı, anayasanın 132/2. maddesi ile de teminat altına alınmıştır: “Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, yargı yetkisinin kullanılmasında mahkemeler ve hâkimlere emir ve talimat veremez; genelge gönderemez; tavsiye ve telkinde bulunamaz.”

Yargı kararlarının yürütme organlarını da bağladığı ise aynı maddenin son fıkrası ile hüküm altına alınmıştır. Ancak anayasa, cumhurbaşkanına yargıya ilişkin birtakım yetkiler de vermiştir.

#### **3.2.3.1. İptal Davası Açmak**

1961 yılında kurulan Anayasa Mahkemesi’nde anayasaya uygunluk denetimi yapılabilmesi için iki yol öngörülmüştür. Bunlardan birisi somut norm denetimi denilen itiraz yoludur. Diğeri ise soyut norm denetimi olarak bilinen ‘iptal davası’ yoludur. İptal davasında, kanunlar veya TBMM içtüzükleri hakkında doğrudan doğruya Anayasa Mahkemesi’ne başvurulur. Bu yollardan ilkinde, itiraz metoduna

---

<sup>183</sup> Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, sf. 45.

başvurabilmek herkese açık olmasına rağmen, iptal davası yolu yalnızca anayasanın 149. maddesinde sayılan kişilere verilmiştir:

Cumhurbaşkanı; son milletvekili genel seçimlerinde muteber oy sayısını en az yüzde onunu alan veya Türkiye Büyük Millet Meclisinde temsilcisi bulunan siyasî partiler veya bunların meclis grupları; yasama meclislerinden birinin üye tamsayısının en az altıda biri tutarındaki üyeleri; kendi varlık ve görevlerini ilgilendiren alanlarda Yüksek Hâkimler Kurulu, Yargıtay, Danıştay, Askerî Yargıtay ve Üniversiteler, kanunların veya Türkiye Büyük Millet Meclisi, İçtüzüklerinin veya bunların belirli madde ve hükümlerinin Anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya iptal davası açabilirler.

Görüldüğü üzere cumhurbaşkanı<sup>184</sup>, iptal davası açmaya yetkili kişiler arasında ilk sırada zikredilmiştir.<sup>185</sup> Anayasa Mahkemesi'ne iptal davası açmak, cumhurbaşkanının yasama organı karşısında sahip olduğu bir yetkidir direkt cumhurbaşkanının tarafsız konumundan ileri gelmektedir. Bu sebeple ilgili bazı Anayasa Mahkemesi kararlarında da belirtildiği üzere<sup>186</sup> cumhurbaşkanı, anayasa mahkemesine iptal davası açmak yetkisini tek başına ve doğrudan doğruya kullanabilmelidir.

### 3.2.3.2. Özel Af İlânı

Anayasanın 97. maddesine göre cumhurbaşkanı, sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebiyle belirli kişilerin cezalarını hafifletebilir veya kaldırabilir. Cumhurbaşkanının bu yetkiyi kullanabilmesi, 1924 Anayasasında olduğu gibi "Bakanlar Kurulu'nun teklifi" şartına bağlanmamıştır.<sup>187</sup> Ayrıca cumhurbaşkanının bu özel af yetkisini kullanabilmesinin de hangi durumlarda mümkün olduğu tahditli bir şekilde

---

<sup>184</sup> Kerse, sf. 116.

<sup>185</sup> Cumhurbaşkanı, Anayasa Mahkemesi'ne iki üye seçmek yetkisine de sahiptir. Ancak burada da cumhurbaşkanı bir sınırlama altındadır. İki üyeden biri, Askeri Yargıtay Genel Kurulu'nun göstereceği adaylar arasından seçilecektir. Cumhurbaşkanının Anayasa Mahkemesi'ne üye seçme yetkisinin askeri bir makamın yetkisi ile sınırlandırılması, askeri ihtilâl sonrası oluşan ortamın etkisi olarak görülebilir.

<sup>186</sup> Anayasa Mahkemesi, 16.03.1976 tarih ve 1975/183 E., 1976/15 sayılı karar, Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi, S. 14, sf. 68 vd.; aktaran, Fatih Özkul, "1982 Anayasasında Cumhurbaşkanı", yayımlanmamış doktora tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, sf. 66, Ankara, 2011.

<sup>187</sup> Aldıkaçtı, Modern Demokrasilerde ve Türkiye'de Devlet Başkanlığı, sf. 226.

belirtmiştir. Ancak, bu hallerin varlığı halinde dâhi, cumhurbaşkanının bu yetkiyi kullanmak zorunda olmadığını ve belirtelim.

Cumhurbaşkanı, bu yetkisini kullanmak için hükümlünün herhangi bir talepte bulunmasına da ihtiyaç duymaz. Ancak şu var ki, bu yetkinin kullanılabilmesi, affı mevzu bahis olan şahıs hakkında kesin bir hüküm bulunmasına bağlıdır.

### **3.2.3.3. Askeri Yüksek Mahkemelere Üye Seçmek**

Cumhurbaşkanı, Askeri Yargıtay ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesi'ne de üye seçmek hususunda anayasaca görevlendirilmiştir. 141. madde, “Askerî Yargıtay üyeleri ile başsavcı hâkimlik niteliğine sahip kırk yaşını bitirmiş ve en az on yıl askerî hâkimlik veya askerî savcılık yapmış kimseler arasından Askerî Yargıtay Genel Kurulu'nun üye tamsayısının salt çoğunluğu ile boş yerin üç misli olarak gösterdiği adaylar arasından cumhurbaşkanınca seçilir.” diyerek bu durumu hükme bağlamıştır. Burada da görüldüğü üzere cumhurbaşkanının yetkisi sınırsız değildir. Cumhurbaşkanı atama işlemini, Askeri Yargıtay Genel Kurulu'nun gösterdiği adaylar arasından yapacaktır.

Diğer yandan 1602 sayılı Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Kanunu'nun 8. maddesi de, bu mahkemenin askeri hâkim sınıfından olan üyelerinin seçimi görevini cumhurbaşkanına vermiştir. Burada da yine genel kurulun göstereceği adaylara arasından seçim yapması belirtilmiştir. Mahkemenin askeri hâkim sınıfından olmayan üyelerinin seçiminde ise aday gösterme işlemi görevi genelkurmay başkanına aittir.

### **3.2.4. Cumhurbaşkanının İşlemleri**

Anayasanın 98. maddesinde cumhurbaşkanının kararlarının başbakan ya da ilgili bakan tarafından imzalanacağı açıkça ifade edilmiştir. Madde metninde ‘bütün kararları’ ibaresi kullanılmış olsa da, bizce buradan anlaşılması gereken yürütme erki üzerinde tesir doğuran, icrai nitelikli kararlar olmalıdır. Zira anayasanın cumhurbaşkanına verdiği yetkilerin bir kısmı, onun parlamenter rejim gereği sahip

olduğu kurumlar üstü ve tarafsız konumundan kaynaklanmaktadır.<sup>188</sup> Örneğin yüksek yargı organlarına üye seçmek gibi bir yetkinin aynı zamanda iktidarda olan partinin lideri de olan başbakanın imzası ile kullanılması, yargı ile yürütme arasındaki ayrıma zarar verebilecektir. Bununla birlikte cumhurbaşkanının kanunların yayımlanması, uygun bulunmayan kanunlarına tekrar görüşölmek üzere meclise gönderilmesi ve TBMM'nin yenilenmesi gibi yasamaya ilişkin yetkilere sahip olması da sahip olduğu tarafsız konumun bir sonucudur. Bu sebeple bu yetkilerin de cumhurbaşkanınca tek başına kullanılması beklenir. Cumhurbaşkanının yürütmeye ilişkin yetkilerinden bir kısmının ancak karşı-imza ile kullanılabilceği anayasa hükmünde açıkça yer almıştır. Örneğin bakanları atama yetkisi cumhurbaşkanında olsa da, seçme hakkı başbakandadır ve cumhurbaşkanı bu yetkisini başbakanla birlikte kullanabilir. Başbakanın atanması yetkisi ise sistemdeki rol paylaşımının ilk adımı olması ve görevi sona eren başbakan ile birlikte kullanılmasının mümkün olmaması sebebiyle bizzat cumhurbaşkanı tarafından kullanılır. Anayasanın milli savunmaya dair olarak cumhurbaşkanına verdiği yetkiler de milli güvenlik ile doğrudan alakalı oluşu ve bu hususta Bakanlar Kurulu'nun TBMM'ye karşı sorumlu olması düşünölrse, cumhurbaşkanınca tek başına kullanılamaz. Başkomutanlığı temsil yetkisinin mahiyeti gereği cumhurbaşkanı tarafından tek başına kullanılacağı açıktır.

Anayasanın 98. maddesinde yer alan karşı-imza açıklaması, Ergun Özbudun'un katıldığımız görüşüne göre yürütmeye dair yetkiler ile sınırlı olarak anlaşılmalıdır.<sup>189</sup>

### **3.3. Cumhurbaşkanının Sorumsuzluğu**

Parlamente sistemini bir gereği olan cumhurbaşkanının sorumsuzluğunun ve buna bağlı olarak karşı-imza kuralının anayasanın 98. maddesinde kendine yer bulduğuna yukarıda değinmiştik. Karşı-imza kuralına göre cumhurbaşkanı, kararlarından siyaseten sorumlu değildir. Sorumluluk, söz konusu yetkinin kullanımında imzası

---

<sup>188</sup> Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, sf. 337.

<sup>189</sup> Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, sf. 338.

olan başbakan yahut bakana aittir. Karşı-imza kuralı kapsamına giren ve girmeyen yetkiler bahsine tekrar değinmiyoruz.

Anayasanın 99. maddesi ile cumhurbaşkanının siyasi sorumsuzluğuna bir sınırlama getirilmektedir: “Cumhurbaşkanı, vatan hainliğinden dolayı, Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin üye tamsayısının en az üçte birinin teklifi üzerine, üye tamsayısının en az üçte ikisinin meclislerin birleşik toplantısında vereceği kararla suçlandırılır.” Buna göre, ‘vatana hıyanet’ içerisinde olduğu düşünölen cumhurbaşkanı, madde metninde yer alan usul şartları yerine geldiği takdirde suçlandırılacaktır. Ancak vatan hainliği durumu dışında cumhurbaşkanı görevinden alınamayacaktır.

Vatan hainliği, 1961 Anayasasında açıkça belirlenmiş ve tanımlanmış bir suç değildir. Ne tür karar ve eylemlerin vatana ihanet sayılacağı hususu da karanlık bırakıldığından, burada adeta TBMM üyelerinin şahsi düşöncelerine güven duyulmuştur. Aynı anda TBMM üyelerinin üçte birinde cumhurbaşkanının vatan hainliği yapmış olduğu kanaati oluşursa, anayasaya göre meclislerin birleşik toplantısında bu konunun ele alınması mümkündür. Bu konuda 2 sayılı İhaneti Vataniye Kanunu, söz konusu kavramın ilk kez ele alındığı yerdir. 06.07.1960 tarihli ve 15 sayılı kanun ise TCK’da birtakım değişiklikler yaparak ‘vatana hıyanet suçu’nun mahiyetine dair belirlemelerde bulunmuştur.

Doktrinde ‘vatana ihanet’ mevzusu tartışmalıdır. Orhan Aldıkaçtı’ya göre cumhurbaşkanı, yemin ile bağlı olduğu anayasaya açıkça aykırı bir harekette bulunursa vatana hıyanet durumu oluşacaktır.<sup>190</sup> Ahmet Kerse ise vatana ihanet kavramının kapsamını çok genişleteceği düşöncesiyle bu yoruma katılmamaktadır.<sup>191</sup>

---

<sup>190</sup> Aldıkaçtı, Modern Demokrasilerde ve Türkiye’de Devlet Başkanlığı, sf. 220.

<sup>191</sup> Kerse, sf. 166.

## BÖLÜM 4

### 1982 ANAYASASINA GÖRE CUMHURBAŞKANININ GÖREV VE YETKİLERİ

#### 4.1. Cumhurbaşkanı Seçimi ve Görev Süresi

Parlamente sistemde cumhurbaşkanının nasıl seçileceği sistemin en önemli problemlerinden biridir.<sup>192</sup> Zira cumhurbaşkanının bu sistemde oynadığı rol ve sahip olması gereken tarafsız konum, seçim usulünden ciddi bir şekilde etkilenmektedir. 1982 Anayasası da 1961 Anayasası gibi cumhurbaşkanının tarafsız konumu baz alarak seçim ve görev süresi gibi hususları düzenlemiştir.

##### 4.1.1. Cumhurbaşkanı Seçimi

Parlamente sistemde devletin temsilcisi konumunda olan cumhurbaşkanı, anayasanın kendisine biçtiği yürütmenin başı olma görevini çoğu zaman temsili olarak kullanır. Cumhurbaşkanı'nın sorumsuzluğu ve karşı imza kuralı çerçevesinde yürütmenin asıl uygulayıcısı Bakanlar Kuruludur. Bu sistemde yürütmenin iki başlı yapıya sahip olması ve hiyerarşik olarak sonra gelen Bakanlar Kurulunun daha aktif bir görev yürütmesi, cumhurbaşkanının seçimini son derece önemli kılmaktadır. Seçilme organından seçilme şekline kadar, cumhurbaşkanının seçiminin her unsuru, parlamente sistemin yapısı üzerinde etki sahibidir.

##### 4.1.1.1. Seçici Organ

Cumhurbaşkanı seçecek organ mevzusu uzun yıllardır tartışmalıdır. Parlamente sistemin temel özelliklerinden olan 'yasama meclisinin halk tarafından seçilmesi' hususu, aynı yöntemin cumhurbaşkanı seçiminde de kullanılması düşüncesini akıllara getirmiştir. Özellikle 2007 yılında yaşanan ve '367 krizi' olarak tarihe geçen hadiseden sonra bu tartışmalar alevlenmiştir. Nihayet, 1982 Anayasasının orijinal haline göre TBMM'de olan seçme yetkisi, 2007 değişikliği ile halka verilmiştir. Görüntü itibarıyla demokratik olması sebebiyle geniş kesimlerce olumlu karşılanan bu değişiklik, parlamente sistemin dengelerini cumhurbaşkanı lehine bozacağı düşüncesiyle kimi çevrelerce eleştirilmiştir.

---

<sup>192</sup> Tanör-Yüzbaşıoğlu, sf. 322.

Türkiye Cumhuriyeti 10. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'in görev süresi, 2007 yılında sona ermekteydi. 1982 Anayasasının 102. maddesinin de öngördüğü üzere, bu durumda yapılacak olan, TBMM'de bir seçim gerçekleştirilmesi ve ilk iki tur oylamada bir adayın cumhurbaşkanı seçilebilmesi için meclis üye tamsayısının üçte ikisinin aranması idi. Eğer ilk iki tur oylamada bu seviyede oy alan bir aday çıkmazsa, üçüncü veya gerekirse dördüncü oylamada da üye tamsayısının salt çoğunluğunun oylarını alabilen aday cumhurbaşkanı seçilmeli idi. 2007 yılında mecliste çoğunluğu elinde tutan Adalet ve Kalkınma Partisi'nin en kötü ihtimalle üçüncü turda kendi adayını seçtirmesi bekleniyordu. Ancak Yargıtay eski Cumhuriyet Başsavcısı Sabih Kanadoğlu ve ana muhalefet Cumhuriyet Halk Partisi'nin girişimleriyle 'toplantı yeter sayısı' hususu tüm ülkede tartışılmaya başlandı. Anayasanın 96. maddesine göre 184 milletvekilinin varlığı cumhurbaşkanı seçiminin yapılacağı meclis oturumu da dâhil olmak üzere tüm TBMM oturumlarının açılması için yeterli iken, ilk iki turun karar yeter sayısı olan üçte iki çoğunluğun toplantı yeter sayısı olarak da uygulanması gerekliliği iddia ediliyordu. Bu sebeple seçime ilişkin ilk meclis oturumunda anayasanın 102. maddesine atıf yapan bir parlamento kararı alındı ve mecliste 184 milletvekilinin tespit edildiğini ifade eden TBMM Başkanı Bülent Arınç oturumu başlattı. Daha sonra 134 milletvekilinin mevzuu Anayasa Mahkemesi'ne taşınmasının ardından mahkeme, tarihinin en tartışmalı kararlarından birine imza attı. AYM, üçte iki çoğunluğun hem toplantı hem de karar yeter sayısı olarak anlaşılması gerektiği düşüncesi ile aksi yöndeki meclis kararını iptal etti ve yürütmeyi durdurma kararı verdi. AYM'nin bu kararına sunduğu gerekçe ise, meclisin toplantı yeter sayısı ile ilgili kararını 'eylemli içtüzük değişikliği' niteliğinde görmesi idi:

Anayasanın 102. maddesinin ilk fıkrasında cumhurbaşkanının seçimi için öngörülen üçte iki çoğunluk, dava konusu meclis kararına ilişkin birinci oylama yönünden hem toplantı hem de karar yetersayısını kapsamaktadır. Bu nedenle, içtüzüğün 121. maddesinde de yapılan gönderme doğrultusunda aynı yetersayının benimsenmiş olduğunun kabulü gerekmektedir. Oysa TBMM'nin 27.4.2007 günü, 96. Birleşiminde 11. cumhurbaşkanı seçimiyle ilgili birinci oylamaya geçilmeden önce cumhurbaşkanı seçiminde uygulanması gereken toplantı yetersayısının anayasanın 96. maddesinde öngörülen toplantı yetersayısı olduğu meclis kararıyla saptanmıştır. Böylece anayasanın 102. maddesine yapılan gönderme nedeniyle, cumhurbaşkanı seçimine ilişkin toplantı ve karar yeter sayısının ilk oylamada TBMM üye tamsayısının üçte ikisini oluşturan 367 olduğunu öngördüğü sonucuna

varılan içtüzüğün 121. maddesi dava konusu meclis kararına ilişkin birinci oylama yönünden değiştirilerek toplantı yetersayısı konusunda, anayasanın 96. maddesindeki genel kural doğrultusunda TBMM üye tamsayısının en az üçte birini oluşturan 184 oyun yeterli olduğu kabul edilmiştir.<sup>193</sup>

Bu gerekçeyi sunan Anayasa Mahkemesi, söz konusu meclis kararını anayasanın 102. maddesine aykırı bularak iptal etmiştir. Ciddi eleştirilere maruz kalan bu karar, bizce anayasanın hem lafzına hem de amacına açıkça aykırılık teşkil etmektedir.<sup>194</sup>

Toplantı yetersayısı, anayasanın 96. maddesinde belirlenmiştir. *“Anayasada başkaca hüküm yoksa, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az üçte biri ile toplanır ve toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar verir; ancak karar yetersayısı hiçbir şekilde üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından az olamaz.”*

şeklindeki hükümden anlaşılacağı üzere, herhangi bir özel hükmün bulunmadığı her halde toplantı yeter sayısı 184’tür. Anayasanın cumhurbaşkanının seçimine ilişkin maddeleri ve birçok başka yerinde özel karar yetersayılarına ilişkin hükümler olduğu halde, hiçbir yerinde özel toplantı yetersayısı hükmü bulunmamaktadır.<sup>195</sup> Açıkça görüleceği üzere, cumhurbaşkanının seçileceği meclis oturumlarında da toplantı yetersayısı 184’tür. Aksi durum, 102. maddenin belirlediği seçim usulünde de birtakım aksaklıklar ortaya çıkaracak niteliktedir. Nitekim 102. maddeye cumhurbaşkanının seçimi için yapılması muhtemel üçüncü ve dördüncü turlarda karar yetersayısı üye tamsayısının salt çoğunluğu olarak belirlenmiştir. Başka bir deyişle toplantı yetersayısının AYM yorumunda olduğu gibi 367 olması, karar yetersayısı olarak 276’nın üstünü arayan 102. maddenin üç ve dördüncü fıkralarını etkisiz hale getirebilecektir. Anayasa koyucunun bu hükümlerdeki maksadının bu olmadığı açıktır.<sup>196</sup> Diğer yandan AYM kararında kullanılan ‘eylemli içtüzük değişikliği’ kavramı da yerinde değildir. Kural olarak TBMM kararlarını denetlemeye yetkili olmayan Anayasa Mahkemesi, fikrimizce yetkisinin sınırlarını aşmış ve anayasaya atıfta bulunan bir TBMM kararını ‘eylemli içtüzük değişikliği’ olarak tespit etmiştir. Hâlbuki cumhurbaşkanlığı seçimi döneminde verilen söz konusu

---

<sup>193</sup> E.2007/45, K. 2007/54, k.t. 1.5.2007, Resmi Gazete, 27.06.2007, Sayı 26565.

<sup>194</sup> Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, sf. 330.

<sup>195</sup> Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, sf. 330.

<sup>196</sup> Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, sf. 331.



parlamento kararı TBMM içtüzüğüne aykırı olsa dahi AYM'nin bu hususu denetleme yetkisi yoktur. İçtüzüğe aykırı bir düzenlemenin varlığı, o içtüzükte değişiklik yapıldığı şeklinde yorumlanamaz.<sup>197</sup> Mevcut durumda da zaten bir değişiklik değil, sıradan bir işlem söz konusudur.

Anayasa Mahkemesi'nin bu kararının ardından siyasi irade bir karşı hamle gerçekleştirmiş ve 5678 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu ile cumhurbaşkanını seçme yetkisi halka verilmiştir.

#### **4.1.1.1.1. 2007 Değişikliği Öncesi Durum**

1982 Anayasası'nın orijinal halinde cumhurbaşkanının niteliklerine ilişkin bilgi veren 101. maddesinin başında seçici organ olarak TBMM vurgulanmıştır. Parlamenter sistemin genel özelliklerinin muhafaza edildiğine şahit olduğumuz bu anayasa, cumhurbaşkanını seçme yetkisi hususunda da farklı bir yol izlememeyi tercih etmiştir. Önceki anayasalarda olduğu gibi, 1982 Anayasası'nın hazırlanma sürecinde de cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi hususu gündeme gelmiş, buna karşın bu yetki TBMM'ye verilmiştir. Seçme yetkisini halka verilmesi hakkında gerek akademik gerekse siyasi camiada çokça tartışmalar yaşanmış, 2007 yılındaki değişikliğe kadar konu daima sıcak kalmıştır. Hatta 2000 yılında, o sırada muhalefet partisi sıfatıyla mecliste yer alan Fazilet Partisi ve Doğruyol Partisi ortaklaşa olarak 'cumhurbaşkanını halkın seçmesi' yönünde bir değişiklik teklifinde bulunmuş, ancak bu teklif dönemin Anayasa Komisyonu tarafından reddedilmiştir.<sup>198</sup>

#### **4.1.1.1.2. 2007 Değişikliği Sonrası Durum**

2007 yılında Türkiye Cumhuriyeti 1982 Anayasası'nda 5678 sayılı kanunla birlikte bir değişiklik yapılmıştır. Bu değişiklik ile birlikte cumhurbaşkanını seçme yetkisi halka verilmiş ve bu husus 101. maddenin ilk fıkrasının sonunda vurgulanmıştır. Bu değişiklik, parlamenter sistemin doğasına aykırı olması, cumhurbaşkanının halk

---

<sup>197</sup> Kemal Gözler, "Cumhurbaşkanının Seçimi Konusunda Bir Açıklama", *Türkiye Günlüğü*, Sayı 89, Yaz 2007, s.19.

<sup>198</sup> TBMM'nin 29 Mart 2000 tarihli 73. Birleşimi, TBMM Tutanak Dergisi, Dönem 21, Yasama Yılı 2, C. 29, s. 307-310, 327-330.

nezdinde bir seçime sokularak tarafsızlığına gölge düşürülmesi ve cumhurbaşkanında siyasi eğilimleri arttırması yönlerinden eleştiriye tabi tutulmuştur. 1961 ve 1982 anayasalarının ruhunda yer alan 'denge unsuru' rolü, cumhurbaşkanının belirlenmesinin halk nezdindeki bir seçime bağlanması ile zedelenmiştir. Hâlihazırda sembolik anlamların ötesinde önemli yetkilere sahip olan cumhurbaşkanına bir de halk gücü eklenince parlamenter sistemin temel özelliklerinin zarar görmesi ihtimali doğmuştur.<sup>199</sup> Zira halkın ciddi bir kesiminin desteği ile seçilen bir cumhurbaşkanı, kendisini seçen kitlenin arzuları doğrultusunda hareket etmek isteyecek, sonraki seçimlere yaklaşıldıkça da yeniden kazanabilmek adına doğal olarak birtakım siyasi hamleler yapmak durumunda kalacaktır.<sup>200</sup>

#### **4.1.1.2. Seçilme Yeterliliği**

Cumhurbaşkanı seçiminde aranan şartlar, anayasanın 101. maddesinde belirtilmiştir: "Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince kırk yaşını doldurmuş ve yükseköğrenim yapmış kendi üyeleri veya bu niteliklere ve milletvekili seçilme yeterliğine sahip Türk vatandaşları arasında yedi yıllık bir süre için seçilir."

Buna göre cumhurbaşkanı seçilebilmenin ilk koşulu 40 yaşını doldurmuş olmaktır. Anayasa koyucunun burada milletvekili seçilebilme yaşından farklı bir düzenleme getirmesinin nedeni, devletin başında bulunan, temsil yetkisine haiz olan ve devletin kurumları arasında denge rolü oynaması beklenen cumhurbaşkanının yeterli olgunluğa sahip biri olmasının istenmesidir.

Yükseköğrenim yapmış olmanın cumhurbaşkanı seçilebilme şartlarından birisi olarak yer alması 1982 Anayasası'nın önemli özelliklerinden biridir. 1924 ve 1921 anayasalarında yer almayan ve 1961 Anayasası ile ilk kez karşımıza çıkan bu husus, cumhurbaşkanının niteliğine yönelik iyileştirici bir hamledir. Bizce böylesi bir değişikliğe gidilmesinin sebebi, toplumun eğitim açısından yaşadığı ilerlemedir. 1924

---

<sup>199</sup> Tanör-Yüzbaşıoğlu, sf. 326.

<sup>200</sup> Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, sf. 332.

Anayasası'nın hazırlandığı yıllarda toplumun genel eğitim düzeyinin düşüklüğü, cumhurbaşkanı olabilmek için yükseköğrenim görmüş olması şartı aranmasını gerekli kılmamıştır. Ancak aradan geçen sürede üniversite mezunu kitlenin kalabalıklaşması ve üniversite sayılarında yaşanan artış, devletin başı olan cumhurbaşkanı için böyle bir şart aranmasını beraberinde getirmiştir ve bu düşünce hayata geçirilmiştir. Burada yine tekrar edelim ki, cumhurbaşkanı seçilebilmek için yükseköğrenim görmüş olma şartının aranması, yürürlükte olan batı anayasaları arasında 1982 Türk Anayasası'na has bir özelliktir ve mukayeseli hukukta başkaca bir örneği bulunmamaktadır.<sup>201</sup>

1982 Anayasasını 1961 Anayasasından ayrına önemli bir özellik, TBMM dışından da cumhurbaşkanlığına aday olunabilmesine izin verilmesidir.<sup>202</sup> Maddenin orijinal halinde TBMM dışından birinin aday gösterilebilmesi üye tamsayısının en az beşte birinin imzası ile mümkündür. 2007 değişiklikleri ile birlikte bu şart yirmi milletvekilinin yazılı teklifi veya son genel seçimlerde geçerli oylarının toplamı yüzde onu geçen siyasi partilerin ortak adayı olma şeklinde değiştirilmiştir. Buna karşın bu adayların anayasanın 76. maddesinde sayılan milletvekili seçilebilme şartlarına haiz olması da gerekmektedir:

Otuz yaşını dolduran her Türk milletvekili seçilebilir. En az ilkokul mezunu olmayanlar, 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, ihtilâs, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı suçlarla, kaçakçılık, resmî ihale ve alım satımlara fesat karıştırma, Devlet sırlarını açığa vurma, ideolojik veya anarşik eylemlere katılma ve bu gibi eylemleri tahrik ve teşvik suçlarından biriyle hüküm giymiş olanlar, affa uğramış olsalar bile milletvekili seçilemezler.

Milletvekili seçilebilmek için aranan otuz yaş şartı, 13/10/2006 tarihli ve 5551 sayılı kanun ile değiştirilmiş ve yirmi beş halini almıştır. "*İdeolojik veya anarşik eylemlere*

---

<sup>201</sup> Gözler, Devlet Başkanları, sf. 57.

<sup>202</sup> 1961 Anayasası döneminde seçilen beşinci Cumhurbaşkanı Cevdet Sunay ve altıncı Cumhurbaşkanı Fahri Korutürk, TBMM üyesi olmadıkları halde cumhurbaşkanı tarafından kontenjan senatörü seçilerek dolaylı bir yoldan senato üyesi yapılmıştır. 1982 Anayasası, bu tarz dolaylı yolları açık bir hale getirmiş olmaktadır. aktaran: Tanör-Yüzbaşıoğlu, sf. 323.

*katılma*” şeklinde ifade edilen kısım ise *“terör eylemlerine katılma”* olarak değiştirilmiştir.

Cumhurbaşkanı olabilmek için Türk vatandaşı olmak zaruridir. Türk vatandaşlığının yanında yabancı bir ülkenin de vatandaşlığına sahip olan kimseler de, anayasada aleyhte bir hüküm bulunmadığından ve söz konusu çifte vatandaşlık sahipleri her hâlde Türk vatandaşı da olduğundan, diğer şartlara da haiz ise cumhurbaşkanı adayı olabilir. Nitekim Kemal Gözler de çifte vatandaşlık hususunun cumhurbaşkanlığı adaylığına engel teşkil etmediğini belirtmiştir.<sup>203</sup>

#### **4.1.1.3. Seçim Usulü**

##### **4.1.1.3.1. 2007 Değişikliği Öncesi Durum**

Cumhurbaşkanı seçimlerinde izlenecek olan usul, 1982 Anayasası'nın ilk halinde detaylı olarak izah edilmiştir:

Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile ve gizli oyla seçilir. Türkiye Büyük Millet Meclisi toplantı halinde değilse hemen toplantıya çağrılır.

Cumhurbaşkanının görev süresinin dolmasından otuz gün önce veya Cumhurbaşkanlığı makamının boşalmasından on gün sonra Cumhurbaşkanlığı seçimine başlanır ve seçime başlama tarihinden otuz gün içinde sonuçlandırılır. Bu sürenin ilk on günü içinde adayların Meclis Başkanlık Divanına bildirmesi ve kalan yirmi gün içinde de seçimin tamamlanması gerekir.

En az üçer gün ara ile yapılacak oylamaların ilk ikisinde üye tamsayısının üçte iki çoğunluk oyu sağlanamazsa üçüncü oylamaya geçilir, üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğunu sağlayan aday Cumhurbaşkanı seçilmiş olur. Bu oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu sağlanamadığı takdirde üçüncü oylamada en çok oy almış bulunan iki aday arasında dördüncü oylama yapılır, Bu oylamada da üye tamsayısının salt çoğunluğu ile Cumhurbaşkanı seçilemediği takdirde derhal Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimleri yenilenir.

Seçilen yeni Cumhurbaşkanı göreve başlayıncaya kadar görev süresi dolan Cumhurbaşkanının görevi devam eder.

---

<sup>203</sup> Kemal Gözler, “Vatandaşlık ve Milletvekilliği”, Liberal Düşünce, Cilt 4, Yaz 1999, Sayı 16, s.90-91.

Cumhurbaşkanı seçiminden bir ay önce başlayan süreç, bu süre zarfında tamamlanmaktadır. Anayasa koyucunun bu maddede dikkate aldığı hususlardan ilki cumhurbaşkanlığı makamının asla boş kalmamasıdır. Bu amaçla hem seçimlerin görevdeki cumhurbaşkanının görev süresinin son otuz gününde yapılması hükme bağlanmış, hem de maddenin sonunda yeni cumhurbaşkanının göreve başlamasına kadar geçen sürede eski cumhurbaşkanının göreve devam edeceği vurgulanmıştır. Anayasa koyucunun dikkate aldığı bir diğer husus ise, cumhurbaşkanlığı seçimlerinin sınırsız bir sürede devam etmemesidir.<sup>204</sup> Cumhurbaşkanının seçimi için dört farklı tur ve karar yetersayıları belirlenmiş, bu turlarda bir netice elde edilemezse TBMM seçimlerinin yenileneceği belirtilmiştir. Anayasa iradesini böylesi bir hüküm koymaya iten sebeplerden birisi de hiç şüphesiz ki altıncı Cumhurbaşkanı Fahri Korutürk'ün görevinin sonunda, 12 Mart 1980'de başlanan seçimin, bir askeri darbeye sahne olan 12 Eylül 1980'e kadar neticelenememiş olmasıdır.

#### **4.1.1.3.2. 2007 Değişikliği Sonrası Durum**

Anayasanın ilk halinde seçim usulünü açıklayan 102. madde, cumhurbaşkanı seçiminin mecliste yapılmasını baz alarak hazırlanmıştır. 2007 yılında yapılan değişiklikte seçici organın 'halk' olarak belirlenmesi, bu maddede de köklü bir değişiklik yapılmasını zaruri kılmıştır:

Cumhurbaşkanı seçimi, Cumhurbaşkanının görev süresinin dolmasından önceki altmış gün içinde; makamın herhangi bir sebeple boşalması halinde ise boşalmayı takip eden altmış gün içinde tamamlanır. Genel oyla yapılacak seçimde, geçerli oyların salt çoğunluğunu alan aday Cumhurbaşkanı seçilmiş olur. İlk oylamada bu çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamayı izleyen ikinci pazar günü ikinci oylama yapılır. Bu oylamaya, ilk oylamada en çok oy almış bulunan iki aday katılır ve geçerli oyların çoğunluğunu alan aday Cumhurbaşkanı seçilmiş olur.

İkinci oylamaya katılmaya hak kazanan adaylardan birinin ölümü veya seçilme yeterliğini kaybetmesi halinde; ikinci oylama, boşalan adaylığın birinci oylamadaki sıraya göre ikame edilmesi suretiyle yapılır. İkinci oylamaya tek adayın kalması halinde, bu oylama referandum şeklinde yapılır. Aday, geçerli oyların çoğunluğunu aldığı takdirde Cumhurbaşkanı seçilmiş olur.

---

<sup>204</sup> Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, sf. 331.

Cumhurbaşkanı göreve başlayıncaya kadar görev süresi dolan Cumhurbaşkanının görevi devam eder.

Cumhurbaşkanlığı seçimine ilişkin usûl ve esaslar kanunla düzenlenir.

İlk olarak mevcut cumhurbaşkanının görev süresi dolmadan önceki 30 gün olarak belirlenen seçim süresi, seçimin usûlü değiştiğinden altmış güne çıkarılmıştır. Yapılacak ilk oylamada kazanmak için salt çoğunluk aranmış, eğer bu çoğunluk elde edilemezse, ilk oylamada en çok oy alan iki adayın katılacağı bir ikinci seçimin yapılması öngörülmüştür. Seçilen cumhurbaşkanı göreve başlayana kadar eski cumhurbaşkanının göreve devam etmesi hususu ise makamın boşalmaması adına muhafaza edilmiştir.

#### **4.1.1.4. Yemin**

Anayasanın 103. maddesinde cumhurbaşkanının yemini düzenlenmiştir. TBMM huzurunda yapılan bu yemin tamamen sembolik nitelikler taşımakla birlikte, maddenin lafzı yeminin bir göreve başlama koşulu olarak düşünülmesine yol açmaktadır.<sup>205</sup> Yeminin amacı, cumhurbaşkanının tarafsızlığına ve kurumlar üstü konumuna dikkat çekmektir. Anayasamızın öngördüğü, yer yer uzun olduğu gerekçesiyle eleştirilen<sup>206</sup> ve laik bir içeriğe sahip yemin metni şu şekildedir:

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

---

<sup>205</sup> Gözler, Türk Anayasa Hukuku, sf. 489.

<sup>206</sup> Tanör-Yüzbaşıoğlu, sf. 326.

## 4.1.2. Cumhurbaşkanının Görev Süresi ve Görevini Sona Erdiren Haller

### 4.1.2.1. Cumhurbaşkanının Görev Süresi

1982 Anayasasının 101. maddesi, cumhurbaşkanının görev süresini yedi yıl olarak belirlemiştir. Peki bu görev süresi ne zaman başlayacaktır? Burada cumhurbaşkanının seçilme ânı, yemin etme ânı veya fiilen göreve başlama ânı gibi farklı seçenekler akla gelebilir. Ancak, Kemal Gözler'in savunduğu üzere<sup>207</sup>, yemin hususunu düzenleyen 103. maddenin başında yer alan "Cumhurbaşkanı, görevine başlarken Türkiye Büyük Millet Meclisi önünde aşağıdaki şekilde and içer..." ibaresi dikkate alınır, bizce de cumhurbaşkanlığı görevi yemin etmenin bitme ânında başlar. 102. maddenin son fıkrası gereğince, eski cumhurbaşkanının görevi de yemin metninin okunmasının sona ermesine kadar devam eder.

2007 yılında yaşanan toplantı yetersayı-karar yetersayı krizinin ardından yapılan 5678 sayılı değişiklik ile cumhurbaşkanının görev süresi ayrı bir fıkra da beş yıl olarak revize edilmiş, bunun yanında cumhurbaşkanlarına tekrar seçilebilme hakkı tanınmıştır: "Cumhurbaşkanının görev süresi beş yıldır. Bir kimse en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilir." Burada getirilen sınırlama 'iki defa üst üste seçilememek' değil, toplamda iki defadan fazla cumhurbaşkanlığı yapamamaktır.

Cumhurbaşkanının görev süresinde yapılan değişikliğin ardından siyasi ve akademik dünya yeni bir tartışma konusu ile karşı karşıya kalmıştır. Söz konusu anayasa değişikliğinden önce seçilen 11. Cumhurbaşkanı Abdullah Gül'ün görev süresi ne olacaktır? Tekrar seçilebilecek midir?

İlk ihtimale göre 11. cumhurbaşkanının görev süresi yedi yıl olmalıdır. Çünkü 11. cumhurbaşkanının seçilmesi ve görevine başlamasının ardından meydana gelen bir değişiklik söz konusudur ve kanunlar geçmişe yürüyemez. Görev süresinin yedi yıl olması gerektiğine dayanak olarak 'kazanılmış hak' mevzuu da akla gelebilir. Buna göre 2007 yılında, anayasa değişikliği öncesi seçilen bir cumhurbaşkanı için yedi yıllık görev süresi bir kazanılmış hak teşkil etmeli ve hukuken korunmalıdır. Mustafa

---

<sup>207</sup> Gözler, Türk Anayasa Hukuku, sf. 489.

Erdoğan, 11. cumhurbaşkanının görev süresinin yedi yıl olmasını savunmakta ancak bunu kazanılmış hakka değil, kanunların geriye yürümezliği hususuna dayandırmaktadır.<sup>208</sup> Bir diğer görüşe göre ise cumhurbaşkanının görev süresi beş yıl olmalı idi. Bu hususa dayanak olarak ise 'kanunların derhal uygulanması ilkesi' gösterilebilir.

Bu görüş ve dayanakları tek tek ele alacak olursak; 11. cumhurbaşkanının görev süresi belirlenirken 'kazanılmış hak' statüsünün kullanılması Anayasa Mahkemesi'ne göre iki farklı şartın varlığına bağlıdır:<sup>209</sup> i) Hakkın elde edildiği anda yürürlükteki kurallara uygun olması ii) Hakkın bütün sonuçları ile fiilen elde edilmiş olması. Kazanılmış hak araştırılırken varlığı istenen bu şartlardan ikincisinin belirlenmesinin güçlüğüne değinen Özbudun, Anayasa Mahkemesi'nin belli kişiler için beklemece haklar doğuran bir statünün varlığını kazanılmış hakların doğması için yeterli saymadığını hatırlatmaktadır.<sup>210</sup> Anayasa Mahkemesi de bu hususta;

Kural işlemler her zaman değiştirilebilir ya da yargı organları tarafından anayasaya veya yasaya aykırı bulunarak iptal edilebilir. Kural işlemin değişmesi ya da ortadan kaldırılması, ona bağlı kişi ile ilgili şart işlemi de etkiler. Bu durumda ilerisi için kazanılmış haktan söz edilemez. Kazanılmış hak, kişinin bulunduğu statüden doğan, tahakkuk etmiş ve kendisi yönünden kesinleşmiş, kişisel alacak niteliğine dönüşmüş haklar için söz konusudur.

demektedir.<sup>211</sup>

Kemal Gözler ise 'Kanunların yürürlüğe girdikten sonra derhal uygulanması' olarak açıkladığı 'derhal etki ilkesi' kapsamında Abdullah Gül'ün görev süresinin beş yıl olması gerektiğini düşünmektedir.<sup>212</sup> Bizce de Abdullah Gül cumhurbaşkanlığı

---

<sup>208</sup> Mustafa Erdoğan, "Cumhurbaşkanının görev süresi yedi yıldır", Star Gazetesi, 13/02/2010, erişim: <http://www.hurfiirler.com/cumhurbaskaninin-gorev-suresi-7-yildir/> erişim tarihi: 05/07/2017.

<sup>209</sup> E.1991/9, K. 1991/36, k.t. 9.5.1992, Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi, sayı 22, sf. 175.

<sup>210</sup> Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, sf. 139.

<sup>211</sup> E. 1989/11, K. 1989/48, k.t. 12.2.1989, AMKD, sayı 25, sf. 433.

<sup>212</sup> Kemal Gözler, "Cumhurbaşkanı Abdullah Gül'ün Görev Süresi Ne Kadardır ve Bu Görev Süresi Kanunla Belirlenebilir mi?", Terazi Aylık Hukuk Dergisi, Yıl 7, Sayı 66, Şubat 2012, sf. 39.



görevine geldikten sonra yapılan anayasa değişikliğinin Abdullah Gül'ü etkilememesine dair herhangi bir anayasal hüküm olmadığı için, Abdullah Gül'ün görev süresi beş yıl olarak kabul edilmeliydi. Ancak bu husus uygulamada yedi yıl olarak kabul edilmiş, Anayasa Mahkemesi'nin konuya dair 2012/30 E. ve 2012/96 K. sayılı kararı da bu yönde olmuştur.<sup>213</sup>

#### **4.1.2.2. Görevi Sona Erdiren Haller**

Cumhurbaşkanının seçimine ilişkin hususlar anayasanın 101. maddesinden itibaren açıklanmış olmakla birlikte, 101, 102 ve 106. maddelerde cumhurbaşkanının görev süresinin sona ermesine ilişkin hükümler yer almaktadır.

##### **4.1.2.2.1. Görev Süresinin Sona Ermesi**

Anayasanın orijinal haline göre cumhurbaşkanının görev süresinin yedi yıl olduğu ve 2007 yılında yapılan değişiklik ile bu sürenin beş yıl olarak belirlendiğini yukarıda izah etmiştik. Anayasaca belirlenen bu sürenin sona ermesi ile birlikte, cumhurbaşkanının görevi sona ermiş olur.

Cumhurbaşkanının görev süresi, TBMM'de gerçekleştirilen yemin töreninin sona ermesi ile başlar. Anayasanın 102. maddesinin dördüncü fıkrasında yer alan "Cumhurbaşkanı göreve başlayıncaya kadar görev süresi dolan Cumhurbaşkanının görevi devam eder." hükmü gereğince de cumhurbaşkanı, kendisinden sonra seçilen kişinin yemin töreni sona erene kadar hukuken cumhurbaşkanı sıfatını taşımaya devam eder. Yemin töreninin sona ermesi ile de mevcut cumhurbaşkanının görevi sona erer ve seçilen kişi göreve başlamış olur. Yemin töreninin ne zaman yapılacağı ise TBMM içtüzüğü'nün 122. maddesinde belirtilmiştir. Buna göre "Yeni Cumhurbaşkanının andiçme töreni, eski Cumhurbaşkanının görev süresinin dolduğu gün yapılır."

Peki mevcut cumhurbaşkanı için belirlenen görev süresi sona ermesine rağmen, halen yeni bir cumhurbaşkanı seçilemezse ne olur? Cumhurbaşkanının görevinin

---

<sup>213</sup> Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, sf. 314.

sona erme ânı, 11. cumhurbaşkanı seçiminde yaşanan kriz sebebiyle, bu soru çerçevesinde tartışılmıştır. Görev süresi sona eren 10. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer, cumhurbaşkanlığı seçimleri belirlenen takvimde nihayete erdirilemediği için görevini sürdürmüştü, buna mukabil o dönemde TBMM başkanı olan ve aşağıda izah edeceğimiz üzere cumhurbaşkanına vekâlet etme yetkisine haiz olan Bülent Arınç, anayasayı delil göstererek Sezer'in süresinin sona erdiğini ve cumhurbaşkanlığına kendisinin vekâlet etmesi gerektiğini öne sürmüştür. Bu hususu ele alan Levent Gönenç, anayasanın cumhurbaşkanına vekâlete ilişkin hükümlerini düzenleyen 106. maddesini baz alarak, Bülent Arınç'ı haklı bulmaktadır.<sup>214</sup> Gönenç, Cumhurbaşkanlığı makamının boşalmış sayılacağı hallerin sıralandığı bu maddede geçen 'başka bir sebeple Cumhurbaşkanlığı makamının boşalması' ibaresinin paragrafın başındaki sorumluyu da kapsadığını düşünmektedir. Dolayısıyla mevcut cumhurbaşkanının görev süresinin sona ermiş olacağını, bu sebeple de yerine TBMM başkanının vekâlet etmesi gerektiğini kabul etmektedir. Bizce anayasanın 106. maddesinde yer alan 'başka bir sebeple' ifadesi, söz konusu durumu kapsar nitelikte değildir. Öncelikle anayasa, başka bir sebep olarak andığı hususun makamı boşaltır nitelikte olmasını aramaktadır. Burada akla ağır hastalık yahut aşağıda anılacağı üzere 'vatana ihanet ile yargılanma' gelebilir. Ülkemizde meydana gelen durumda ise Ahmet Necdet Sezer, fiziksel ve hukuki olarak makamında bulunmasına engel olacak bir duruma sahip değildi. Bu sebeple anayasanın 102. maddesinde yer alan "Seçilen yeni Cumhurbaşkanı göreve başlayıncaya kadar görev süresi dolan Cumhurbaşkanının görevi devam eder" ifadesi gereği, 11. cumhurbaşkanının görev süresi başlayana kadar Ahmet Necdet Sezer'in görevini sürdürmesi daha makuldür.

#### 4.1.2.2.2. Ölüm

Anayasanın 106. maddesine göre cumhurbaşkanının ölmesi halinde makam boşalmış sayılacaktır. Bu durumda yapılması gerekli olan, anayasanın 102. maddesinde yer alan "*...makamın herhangi bir sebeple boşalması halinde ise boşalmayı takip eden altmış gün içinde tamamlanır.*" hükmü gereğince ölümü takip

---

<sup>214</sup> Levent Gönenç, "Cumhurbaşkanının Görev Süresinin Dolması ve Cumhurbaşkanına Vekâlet", [http://www.yasayananayasa.ankara.edu.tr/belgeler/analizler/cb\\_vekalet.pdf](http://www.yasayananayasa.ankara.edu.tr/belgeler/analizler/cb_vekalet.pdf), erişim tarihi: 18/06/2019.

eden altmış gün içerisinde yeni bir cumhurbaşkanının seçilmesidir. Burada seçilen cumhurbaşkanı, bir emanetçi değil, anayasanın seçim ve göreve ilişkin tüm hususlarının kendisi için geçerli olduğu yeni bir cumhurbaşkanıdır.<sup>215</sup> Dolayısı ile görev süresi de bu yeni cumhurbaşkanı için yeniden başlayacaktır.

#### **4.1.2.2.3. İstifa**

Yine anayasanın 106. maddesi, cumhurbaşkanının istifasını makamın boşalmasına yol açan durumlardan biri olarak saymıştır. İdare hukukuna göre bir kamu görevlisi olan cumhurbaşkanı istifa edebilir ve bu istifanın geçerli olması için de herhangi bir kabul gerekmemektedir. İstifa ile makamın boşalmasının ardından da altmış gün içerisinde yeni cumhurbaşkanı seçilir.

#### **4.1.2.2.4. Vatana İhanet İle Yargılanma**

Cumhurbaşkanının sorumluluğu başlığı altında detaylı olarak ele alacağımız üzere, cumhurbaşkanı vatana ihanet ile suçlanabilir. Bu durumda cumhurbaşkanlığı vasfının ne olacağı hususunda anayasada açık bir hüküm bulunmamakla beraber, 113. maddenin 3. fıkrasında Yüce Divan'a sevk edilen bakanın görevinin düşmüş olacağı kabul edildiğinden, vatana ihanet ile suçlanan cumhurbaşkanı için de aynı hususun geçerli olacağı kabul edilebilir. Ergun Özbudun<sup>216</sup>, Teziç<sup>217</sup> ve Tanör-Yüzbaşıoğlu<sup>218</sup> da bu görüşü desteklemektedir.

## **4.2. Cumhurbaşkanının Görev ve Yetkileri**

1982 Anayasasının ayırt edici özelliklerinden birisi de cumhurbaşkanlığı makamının güçlendirilmiş olmasıdır. Cumhurbaşkanına yüklenen görevler ve yetkiler de, bu güçlendirilmiş genel role uygun bir şekilde belirlenmiştir. Pratik yahut sembolik amaçlar taşıyan pek çok yetki ile donatılan cumhurbaşkanı, başkanlık sistemlerinin 'başkan'ı kadar olmasa da, parlamenter sistemin ideal haline nazaran son derece

---

<sup>215</sup> Özkul, sf. 54.

<sup>216</sup> Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, sf. 343.

<sup>217</sup> Teziç, sf. 509.

<sup>218</sup> Tanör-Yüzbaşıoğlu, sf. 337.

güçlü bir konuma gelmiştir. Anayasanın verdiği aşırı yetkileri kullanan bir cumhurbaşkanı, meclisteki çoğunluk partisinin kendi politikasını izlemesine rahatlıkla engel olabilir.<sup>219</sup>

Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri Anayasanın 104. maddesinde sayılmış ve açıklanmıştır.

#### **4.2.1. TBMM'ye İlişkin Görev ve Yetkiler**

##### **4.2.1.1. TBMM'de Açılış Konuşması Yapmak**

Anayasanın 104. maddesinin orijinal halinde, TBMM'de açılış konuşması yapmak cumhurbaşkanının görevleri arasında sayılmıştır. İlgili ibarenin başında yer alan 'Gerekli gördüğü takdirde' ifadesi, söz konusu görevin cumhurbaşkanının inisiyatifine bırakıldığını göstermektedir. Cumhurbaşkanı her ne kadar yürütmenin başı olsa da, sahip olduğu devletin başı konumu gereği, yasama yılı açılışı gibi sembolik öneme sahip bir günde konuşma yapar. Bu konuşma ile cumhurbaşkanı, TBMM'nin ve ülkenin gündemi hakkında yorumda bulunma, gündem oluşturma veya 'mesaj gönderme hakkı'<sup>220</sup> kapsamında birtakım düşüncelerini iletme imkânı bulur.

TBMM'de açılış konuşması yapmak yetkisi, 1961 Anayasasına göre bir yenilik anlamına da gelmektedir. Zira yukarıda da anıldığı gibi, 1961 Anayasası görüşmelerinde cumhurbaşkanının meclis açılışında bir 'açılış nutku' vermesi tartışılmış olsa da, nihai olarak böyle bir yetki verilmemiştir.

##### **4.2.1.2. TBMM'yi Toplantıya Çağırma**

1982 Anayasası, parlamentonun devamlılığı ilkesini benimsemiştir.<sup>221</sup> Yasama meclisinin Anayasanın 93. maddesine göre azami olarak üç ay yapabildiği tatil ve

---

<sup>219</sup> Serap Yazıcı, *Demokratikleşme Sürecinde Türkiye*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2. Baskı, İstanbul, 2012, sf. 247.

<sup>220</sup> Joseph Barthelemy, Paul Duez, *Traite de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 1933; aktaran, Gözler, *Devlet Başkanları*, sf. 143.

<sup>221</sup> Gözler, *Devlet Başkanları*, sf. 142.

bunun dışındaki birtakım ara verme hallerinde, cumhurbaşkanı meclisi toplantıya çağırabilir: “Meclis, bir yasama yılında en çok üç ay tatil yapabilir; ara verme veya tatil sırasında, doğrudan doğruya veya Bakanlar Kurulunun istemi üzerine, Cumhurbaşkanınca toplantıya çağırılır.”

Anayasanın 104. maddesinde de sayılan bu görev, cumhurbaşkanının tarafından re’sen gerçekleştirilebileceği gibi, Bakanlar Kurulunun talebi ile de yerine getirilebilir. Bakanlar Kurulunun meclisin toplantıya çağırılmasını talep etmesi halinde, Kemal Gözler’e göre cumhurbaşkanının bu talebi yerine getirmesi gerektiği kabul edilebilir.<sup>222</sup> Dolayısıyla burada bir zorunda olma durumundan bahsedilebilir. Diğer yandan TBMM başkanının da meclisi re’sen yahut üyelerin beşte birinin istemi üzerine toplantıya çağırabilme yetkisi, 1961 Anayasasında olduğu gibi 1982 Anayasasında da yer almıştır. Portekiz, Belçika, Japonya, İzlanda ve Yunanistan gibi ülkelerde de devlet başkanlarının meclisi toplantıya çağırma yetkisi mevcuttur.<sup>223</sup>

#### **4.2.1.3. Kanunları Yayımlamak**

Anayasanın 104. maddesinde verilen yetkiye göre cumhurbaşkanına TBMM tarafından kabul edilen kanunları yayımlama yetkisi verilmiştir. Bu husus Anayasanın 89. maddesinde “Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilen kanunları on beş gün içinde yayımlar.” şeklinde ifade edilmiştir. Cumhurbaşkanı, önüne gelen kanunu uygun gördüğü takdirde on beş gün içerisinde imzalayarak Başbakanlığa gönderir. Burada ise kanunun Başbakanlık Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü tarafından Resmi Gazete’de yayımlanması sağlanır.<sup>224</sup> Burada 1961 Anayasasının öngördüğü on günlük sürenin on beş olarak belirlendiğini görmekteyiz.

104. maddenin vermiş olduğu bu yetki, kanunun kabulü için gerek-şart bir unsur değildir. Madde lafzında ‘yayımlamak’ fiilinin kullanılışından da anlaşılacağı üzere,

---

<sup>222</sup> Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, sf. 223.

<sup>223</sup> Gözler, Devlet Başkanları, sf. 142, 143.

<sup>224</sup> Özkul, sf. 87.

cumhurbaşkanının burada kullandığı yetki aslında bir tasarıyı kanun haline getirmek değil, o tasarının TBMM’de bir kanuna dönüşmüş olduğunu onaylamaktır. Erdoğan Teziç, cumhurbaşkanının kanunları yayımlama yetkisini ısdar niteliğinde bir işlem olarak görmektedir.<sup>225</sup> “Parlamento tarafından kabul edilen bir metnin, ‘kanun metni’ olduğu hususunun cumhurbaşkanı tarafından tasdik edilmesi” olarak açıklanabilecek olan ısdar yetkisi, Kemal Gözler’e göre Türk hukukunda bir ihtiyaçtır.<sup>226</sup> Anayasanın konu ile ilgili 89 ve 104. maddelerinde onaylamak yahut imzalamak gibi kavramların yerine yayımlamak kavramının kullanılması, ısdar müessesesinin kabul görmesi ihtiyacını bizce de ortaya koymaktadır. Zira kanun tasarıları cumhurbaşkanının önüne gelmeden ‘kanun’ vasfına kavuşmuş olur.<sup>227</sup>

Kanunun yayımlanması görevi için cumhurbaşkanına verilen on beş günlük sürenin başlangıcı konusunda madde metninde bir açıklık yoktur. TBMM tarafından tasarının kabul edilmesi tarihi mi, yoksa kanunun cumhurbaşkanına ulaşma tarihi mi baz alınacaktır? Bizce; cumhurbaşkanının kendisine gönderilen kanun üzerinde birazdan izah edeceğimiz geri gönderme ve AYM’de iptal davası açmak gibi yetkileri olduğu için, söz konusu on beş günlük süre kanun cumhurbaşkanına ulaştıktan sonra başlamalıdır. Zira on beş günlük süre verilmesinin sebeplerinden biri de, cumhurbaşkanının kendisine verilen yetkileri kullanıp kullanmayacağıının da belirlenmesidir.

#### **4.2.1.4. Kanunları Geri Göndermek**

Anayasanın 89. maddesine göre cumhurbaşkanı, kendisine gönderilen kanunu tekrar görüşülmesi için TBMM’ye geri gönderebilir:

... Yayımlanmasını uygun bulmadığı kanunları, bir daha görüşülmek üzere, bu hususta gösterdiği gerekçe ile birlikte aynı süre içinde, Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderir. Bütçe kanunları bu hükme tabi değildir.

---

<sup>225</sup> Teziç, sf. 58

<sup>226</sup> Gözler, Devlet Başkanları, sf. 152.

<sup>227</sup> Teziç, sf. 55.

Türkiye Büyük Millet Meclisi, geri gönderilen kanunu aynen kabul ederse, kanun Cumhurbaşkanınca yayımlanır; Meclis, geri gönderilen kanunda yeni bir değişiklik yaparsa, Cumhurbaşkanı değiştirilen kanunu tekrar Meclise geri gönderebilir.

89. maddede cumhurbaşkanına verilen on beş günlük süre, kendisine gönderilen kanun hakkındaki tutumunu belirlemesi içindir. Dolayısıyla kanun geri gönderilecekse, yine bu süre içinde gerekçesi ile birlikte TBMM'ye geri gönderilmelidir. TBMM, geri gönderilen kanunu aynen kabul edebilir. Bu durumda yeniden onay için cumhurbaşkanına gidecek olan kanun yayımlanmak zorundadır. TBMM'de yeniden görüşülen kanunda değişiklik yapılacak olursa, cumhurbaşkanı bu kanunu tekrar geri gönderme hakkında sahip olacaktır.

Cumhurbaşkanı, kendisine gönderilen kanunun sadece bir kısmını yayımlanmaya uygun görmeyebilir. Bu durumda ise sadece uygun görülmeyen kanunlar TBMM'de yeniden görüşülebilir. Bu konuda madde lafzında bir yetersizlik tespit edildiğinden, "Yayınlanmasını uygun bulmadığı kanunları" ifadesi "Yayınlanmasını kısmen veya tamamen uygun bulmadığı kanunları" şeklinde değiştirilmiştir.<sup>228</sup>

Kanunları geri gönderme yetkisi için verilen on günlük süre, yukarıda da belirtildiği gibi 1961 Anayasasına nazaran bir farklılık içermektedir. Bir diğer farklılık ise, geri gönderme sonrası değişiklik yapılan kanunların tekrar geri gönderileceğinin 1961 Anayasasının aksine açıkça anılmış olmasıdır.<sup>229</sup>

Kanunları geri gönderme yetkisi, Portekiz ve Yunanistan gibi ülkelerde 'güçleştirici veto' şeklinde kendini göstermektedir.<sup>230</sup> İtalya<sup>231</sup> ve Fransa'da ise ülkemizdekine benzer nitelikte bir geri gönderme yetkisi görülmektedir.

---

<sup>228</sup> <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2001/10/20011017m1.htm>, erişim tarihi: 18/06/2019.

<sup>229</sup> Bahçeci, sf. 191.

<sup>230</sup> Gözler, Devlet Başkanları, sf. 150.

<sup>231</sup> 1947 İtalya Anayasası, md. 74/1.

#### 4.2.1.5. Anayasa Değişikliklerini Halkoyuna Sunmak

Anayasanın 104. maddesi, cumhurbaşkanına anayasa değişikliklerini halkoylamasına sunmak yetkisi vermiştir. Maddenin lafzında geçen 'gerekli gördüğü hallerde' kısmı, cumhurbaşkanına bir takdir hakkı sunmaktadır. Cumhurbaşkanına takdir hakkı verilmiş olmasını, bu yetkiyi tek başına kullanacağına dair bir emare sayabiliriz. Nitekim Özbudun da bu yetkinin cumhurbaşkanınca tek başına kullanılacağını belirtir.<sup>232</sup>

1982 Anayasasının orijinal metninde belirlenmiş anayasa değişikliği usulünde yer almayan halkoylaması, 17.05.1987 tarihli ve 3361 sayılı kanunla 175. maddeye eklenmiştir.<sup>233</sup> Öncelikle anayasanın konuya dair 175. maddesini incelemek gerekirse:

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

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

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

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

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

---

<sup>232</sup> Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, sf. 175.

<sup>233</sup> [https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tc\\_anayasasi.maddeler?p3=175](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tc_anayasasi.maddeler?p3=175), erişim tarihi: 06.06.2019.



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

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

Halkoymasına, milletvekili genel ve ara seçimlerine ve mahalli genel seçimlere iştiraki temin için, kanunla para cezası dâhil gerekli her türlü tedbir alınır.

Anayasa değişikliği içeren kanun teklifleri meclis tamsayısının en az 3/5'ünün oyuyla mümkün olabilir. Bu oranın üzerinde oy alarak kabul edilen anayasa değişikleri cumhurbaşkanına gönderilir. Meclis tamsayısının 3/5'ünden fazla, 2/3'sinden az oy alarak önüne gelen kanun hakkında iki farklı seçeneği olan cumhurbaşkanı, teklifi TBMM'ye geri gönderebilir yahut halkoymasına sunabilir. Burada etki doğurucu değil, halkoyması amacıyla bir yayımlama söz konusudur. Eğer bir anayasa değişikliği meclis üye tamsayısının 2/3'sinden daha fazla oy alarak cumhurbaşkanının önüne gelmişse, anayasa koyucu cumhurbaşkanına geri gönderme yetkisi vermemiştir. Bu durumdaki iki seçenek, değişikliği direkt yayımlamak ile halkoymasına sunmaktır.

#### **4.2.1.6. AYM'de İptal Davası Açmak**

Anayasanın 104. maddesine göre cumhurbaşkanı, "Kanunların, kanun hükmündeki kararnamelerin, Türkiye Büyük Millet Meclisi içtüzüğünün, tümünün veya belirli hükümlerinin Anayasaya şekil veya esas bakımından aykırı oldukları gerekçesi ile Anayasa Mahkemesinde iptal davası açmak, ..." yetkisine sahiptir. Bu yetki, anayasanın 'dava açma süresi' başlıklı 151. maddesine göre altmış gün içerisinde kullanılmalıdır. Diğer yandan cumhurbaşkanı, anayasanın 148. maddesine göre anayasa değişikliklerinin şekil bakımından incelenmesi için de AYM'de iptal davası açabilir. Bu yetkinin süresi ise yine aynı maddede belirlenmiştir ve anayasa değişikliğine dair kanunun yayımlanmasından itibaren on gündür.

AYM’de iptal davası açmak yetkisinin cumhurbaşkanı tarafından tek başına kullanılıp kullanılmayacağı hususu anayasada açık değildir. İptal davası açmak, ilgili kanun ile ilgili tek başına sonuç doğuran bir işlem değildir. Ancak AYM tarafından iptal kararı verildiğinde bir neticeden bahsedilebilir ki, bu da doğrudan salt cumhurbaşkanının bir iradesinin yahut işleminin sonucu değildir. Dolayısıyla fikrimizce bu yetki cumhurbaşkanınca tek başına kullanılabilirdir ve karşı imzaya ihtiyaç yoktur.

#### **4.2.1.7. TBMM Seçimlerinin Yenilenmesi**

Bir yasama meclisinin belirlenmiş görev süresi sona ermeden, cumhurbaşkanının TBMM seçimlerinin yenilenmesine karar vermesi, fesih hakkı olarak da adlandırılmaktadır.<sup>234</sup> Burada, 1961 Anayasasında da olduğu gibi bilinen en geniş manasıyla bir fesih hakkı söz konusu değildir. Bakanlar Kurulunun sorumluluğunun yanında cumhurbaşkanının sahip olduğu fesih hakkı, yasama ve yürütmenin işbirliğine gitmesine yardımcı olan bir araçtır.<sup>235</sup> Geniş manasıyla fesihte feshedilen meclisin yetkileri sona ererken, TBMM seçimlerinin yenilenmesi durumunda meclisin yetkileri yenisi seçilene kadar devam eder.<sup>236</sup> Anayasanın 104. maddesinin cumhurbaşkanının yetkileri arasında saydığı bu husus, 116. maddede açıklanmıştır:

Bakanlar Kurulunun, 110 uncu maddede belirtilen güvenoyunun alamaması ve 99 uncu veya 111 inci maddeler uyarınca güvensizlik oyuyla düşürülmesi hallerinde; kırk beş gün içinde yeni Bakanlar Kurulu kurulmadığı veya kurulduğu halde güvenoyu alamadığı takdirde Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanına danışarak, seçimlerin yenilenmesine karar verebilir.

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

Yenilenme kararı Resmi Gazetede yayımlanır ve seçime gidilir.

---

<sup>234</sup> Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, sf. 368.

<sup>235</sup> İbrahim Kaboğlu, Anayasa Hukuku Dersleri, Legal Yayınları, 3. Baskı, İstanbul, 2016, sf. 124.

<sup>236</sup> Mustafa Erdoğan, Türkiye’de Anayasalar ve Siyaset, Liberte Yayınları, 8. Baskı, Ankara, 2012, sf. 225.

Cumhurbaşkanına verilen TBMM seçimlerinin yenilenmesi yetkisi son derece detaylı bir şekilde birtakım şartlara bağlanmıştır. Genel olarak siyasi ve bürokratik açıdan çok ciddi bir çıkmaz yaşanması durumunun oluşmasını bekleyen anayasa koyucu, bununla da yetinmemiş ve kırk beş gün gibi bir süre şartı aramıştır. Burada sistemin doğal işleyişi üzerinden ve meclis içerisinde bir çözüm bulunabilme ihtimali düşünülmektedir. Klasik parlamenter rejimlerin aksine başbakanın fesih sürecine dâhil edilmemesi, seçimlerin yenilenme sebeplerinin tek tek sayılması ile telafi edilmiştir.<sup>237</sup>

Maddenin ilk fıkrasında, fesih hakkının uygulanabilmesi için Bakanlar Kurulunun güvenoyu alamaması veya güvensizlik oyu ile düşürülmesi hallerinden birinin oluşması gerektiği vurgulanmıştır. Bu iki durumdan birisi söz konusu iken ve problem kırk beş gün içerisinde çözülemediği takdirde cumhurbaşkanı fesih hakkını kullanabilecektir.

İkinci fıkrada fesih hakkının uygulanabileceği farklı bir durum daha açıklanmıştır. Buna göre başbakanın güvensizlik oyu ile düşürülmesi gibi bir durum olmaksızın istifa etmesi üzerine kırk beş gün içerisinde yeni Bakanlar Kurulu oluşturulamazsa, yine cumhurbaşkanı fesih hakkını kullanabilecektir. Sayılan tüm durumlardan anlaşılmaktadır ki, anayasanın cumhurbaşkanına bu şekilde bir yetki vermesi ile, devletin ve hükümetin devamlılığı ilkelerinin bir neticesi olarak çıkmaza girmesi muhtemel sorunlar engellenmek istenmiştir.

Maddenin her iki fıkrasında da, cumhurbaşkanının söz konusu yetkisi hakkında “*Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanına danışarak*” ifadesi kullanılmıştır. TBMM seçimlerini yenilemek yetkisinin kullanımı konusunda tercih hakkına sahip olan cumhurbaşkanı, bu yetkisini kullandığı takdirde TBMM başkanına danışmak zorundadır ve burada anayasa kendisine bir tercih hakkı tanımamıştır. Danışma

---

<sup>237</sup> Tanör-Yüzbaşıoğlu, sf. 344.

zorunluluğunun varlığı, cumhurbaşkanının meclis başkanının görüşüne uygun hareket etme zorunluluğu olduğu anlamına gelmez.<sup>238</sup>

1982 Anayasasında TBMM seçimlerinin yenilenmesine ilişkin hükümler, 1961 Anayasasına nazaran birtakım farklılıklar içerir. Öncelikle 1961 Anayasasının aradığı *'on sekiz ay içerisinde üç güvensizlik oyu'* kaldırılmış, *'başbakanın önerisi'* hususunun aranmasından da vazgeçilerek yetki tamamen cumhurbaşkanına bırakılmıştır. Bunun yanında yenileme için aranan şartlara Bakanlar Kurulunun güvenoyu alamaması, hükümetin güvensizlik oyu olmaksızın düşürülmesi ve yeni seçilen mecliste Bakanlar Kurulunun oluşturulamaması gibi durumlar eklenmiştir.<sup>239</sup>

Mukayeseli hukukta kendisine sıkça yer bulan<sup>240</sup> fesih yetkisi, Almanya'da Federal Başkan'a verilmiş, ancak bu yetkinin kullanımı bazı şartlara bağlanmıştır.<sup>241</sup> Avusturya'da da aynı yetkiye sahip olan Federal Başkana herhangi bir kısıtlama getirilmemiştir.<sup>242</sup> Fransa'da cumhurbaşkanının bu yetkiyi kullanmadan önce başbakan ve meclis başkanına danışması istenmiştir. İngiltere'de kraliçenin birtakım kısıtlamalar ile birlikte fesih yetkisi vardır. Buna göre İngiltere'de kraliçe, başbakanın talebi olmaksızın fesih yetkisini kullanamaz, başbakan fesih isteminde bulunduğu takdirde de kural olarak bu istemi reddedemez. Finlandiya, İspanya ve İtalya'da da fesih yetkisinin kullanımı için başbakanın istemi yahut görüşü aranmaktadır.

#### **4.2.2. Yürütmeye İlişkin Görev ve Yetkiler**

İki başlı yürütmenin varlığı, sistemin tıkanmaması açısından 1982 Anayasasının cumhurbaşkanına verdiği yetkileri daha da önemli kılmaktadır. Zira parlamenter sistemde cumhurbaşkanı yürütmenin başı olsa da, Bakanlar Kurulu gerçek uygulayıcı

---

<sup>238</sup> Mustafa Erdoğan, 1982 TC Anayasasına Göre Cumhurbaşkanının Hukuki Durumu, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 1987, s. 58.

<sup>239</sup> Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, sf. 368

<sup>240</sup> Gözler, Devlet Başkanları, sf. 134, 135, 136, 137, 138.

<sup>241</sup> 1949 Almanya Anayasası, md. 63, 68.

<sup>242</sup> 1929 Avusturya Anayasası, md. 29.

konumda olmalıdır. Ancak 1982 Anayasasının cumhurbaşkanına verdiği geniş yetkiler, karar alma süreçlerinde birtakım sorunlara da zemin hazırlamıştır.<sup>243</sup>

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

Cumhurbaşkanının yürütmeye ilişkin görevlerinin ilki başbakanı atamaktır. Anayasanın 109. maddesine göre, “Başbakan, Cumhurbaşkanınca, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri arasından atanır.” Diğer yandan cumhurbaşkanının yetkilerinin sıralandığı 104. maddede ‘başbakanı atamak ve istifasını kabul etmek’ ifadesi kullanılmıştır. Avusturya<sup>244</sup>, Portekiz<sup>245</sup>, İtalya<sup>246</sup> ve Fransa<sup>247</sup> gibi ülkelerde de benzer bir düzenleme mevcuttur. Almanya’da ise cumhurbaşkanının önerdiği isim meclis tarafından seçilmezse, bunun yerine yine mecliste yeni bir isim seçilebilir.<sup>248</sup> Bu durumda cumhurbaşkanının bu adayı onaylamak dışında tek şansı meclisi feshetmektir.<sup>249</sup> İngiltere’de ise kraliçe başbakan atamak yetkisine sahip olsa da, bu hususta bir takdir yetkisi yoktur. Yazısız anayasa ile yönetilen İngiltere’de kraliçenin bu atamayı daima çoğunluk partiden yana kullanacağı kabul edilir.<sup>250</sup>

Milletvekili seçimlerinin ardından oluşan TBMM’de yer alan üyelerden birisi, cumhurbaşkanı tarafından başbakan olarak atanır ve hükümeti kurmakla görevlendirilir. Kimin atanacağı hususunda bir açıklık olmasa da, cumhurbaşkanının konumu ve tarafsızlığı gereği, en fazla oy alan siyasi partinin liderinin tercih edilmesi beklenir. Bunun yanında parlamenter sistemin temel dinamikleri de cumhurbaşkanının bu yönde bir tercihte bulunmasını gerekli kılar. Zira yasama ile yürütme arasındaki dengenin unsurlarından olan güvenoyu mekanizmasının varlığı,

---

<sup>243</sup> Yazıcı, Demokratikleşme Sürecinde Türkiye, sf. 249.

<sup>244</sup> 1929 Avusturya Anayasası, md. 70, 71.

<sup>245</sup> 1976 Portekiz Anayasası, md. 136.

<sup>246</sup> 1947 İtalya Anayasası, md. 92-94.

<sup>247</sup> 1958 Fransa Anayasası, md. 8.

<sup>248</sup> 1949 Almanya Anayasası, md. 63/3.

<sup>249</sup> Gözler, Devlet Başkanları, sf. 167.

<sup>250</sup> Gözler, Devlet Başkanları, sf. 171.

başbakan olarak atanacak milletvekilinin ve bu vekilin teklifiyle kurulacak Bakanlar Kurulunun meclisten yeterli desteği alabilmesini gerektirmektedir. Bu hususu göz önünde bulunduracak olan cumhurbaşkanı, sistemin aksamaması için çoğunluk partisinin genel başkanını başbakan olarak atamalıdır. Bir partinin tek başına yeterli çoğunluğa sahip olmadığı ihtimallerde ise, çoğunluğu oluşturacak koalisyonu kurması en muhtemel lidere hükümeti kurma görevi tevdi edilmelidir.

Cumhurbaşkanı yukarıda sayılan teamülleri takip ettiği halde hükümetin kurulamaması ya da kurulsa dahi güvenoyu alamaması ihtimalleri de elbette ki mevcuttur. Böylesi bir siyasi krizin ilk çözümü, cumhurbaşkanının milletvekilleri arasından hükümeti kurabilecek kapasite ve desteğe sahip olduğunu düşündüğü bir kişiye hükümeti kurma görevi vermesidir.

Madde metninde cumhurbaşkanının 'başbakanın istifasını kabul etmek' görevinden bahsedilmesi, başbakanı görevden alma yetkisi olmadığına da işaret etmektedir. Zira başbakan meclisin güvenoyuna sahiptir ve bu sebeple sorumluluğu da devlet başkanına değil, meclise karşıdır.<sup>251</sup>

Bu yetkinin kullanımı unsurları itibarıyla karşı-imzayı anlamsız kılmaktadır. Zira yeni başbakanın atanmasını, görevi sona ermiş başbakanın imzasına tabi tutmak gereksizdir.<sup>252</sup>

#### **4.2.2.2. Başbakanın Teklifi Üzerine Bakanları Atamak ve Görevlerine Son Vermek**

Anayasanın 109. maddesine göre TBMM üyeleri arasından atanan başbakan, birlikte uyum içinde çalışabileceği bir Bakanlar Kurulu listesi hazırlar ve bu isimleri cumhurbaşkanına teklif eder. Nihai olarak bakanları atama yetkisi cumhurbaşkanındadır. Bu usul ile atanan bakanlar, yine başbakanın önerisi üzerine cumhurbaşkanı tarafından görevden alınabilirler. 109. madde metni şu şekildedir: "Bakanlar, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri veya milletvekili seçilme yeterliğine

---

<sup>251</sup> Gözler, Devlet Başkanları, sf. 172.

<sup>252</sup> Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, sf. 339.

sahip olanlar arasından Başbakanca seçilir ve Cumhurbaşkanınca atanır; gerektiğinde Başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanınca görevlerine son verilir.”

Bakanlık görevine getirilecek kişilerin TBMM üyesi olma zorunluluğu yoktur. Anayasanın 76. maddesinde yer alan milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olan her vatandaş bakan olarak atanabilir. 1961 Anayasasında bir yenilik olarak yer alan bu husus, 1982 Anayasasında da korunmuştur. Kabine üyeleri konusunda böyle bir genişlik tanınması, fikrimizce yasama ile yürütme arasındaki ayırmadan kaynaklanmaktadır. Yasama meclisi milletin temsil edileceği yer iken, bir icra makamı olan yürütme organı görev açısından spesifik alanlara, yani bakanlıklara bölünmüş bir durumdadır. Bu sebeple yürütme erkinde liyakat, yasama erkine nazaran daha önceliklidir ve anayasa koyucu bizce en uygun kabine üyelerinin belirlenebilmesi açısından başbakana bu şekilde bir geniş yetki verme ihtiyacı hissetmiştir.

Madde lafzına göre bakanları atama yetkisi cumhurbaşkanına ait olsa da, ‘seçme’ yetkisi başbakandadır. Buna göre cumhurbaşkanı, kendisine önerilen isimleri atayabilir ancak başka bir isim gündeme getiremez. Buna rağmen cumhurbaşkanı, konumu gereği anayasal bir inceleme yetkisi ile 109. maddede yer alan şartların sağlanıp sağlanmadığını kontrol edebilmelidir.<sup>253</sup> Yine de belirtmeliyiz ki, parlamenter sistem teamülleri gereği cumhurbaşkanı, başbakanı belirlerken dikkate aldığı güvenoyu mekanizmasını Bakanlar Kurulunun belirlenmesinde de önemsemeli ve başbakanın önerileri doğrultusunda atama yapmalıdır. Yine madde metninden de anlaşılacağı üzere cumhurbaşkanı, bu yetkisini başbakanın karşı-imzası ile birlikte kullanabilir.

#### **4.2.2.3. Bakanlar Kuruluna Başkanlık Etmek**

Bakanlar Kurulu, doğal işleyişinde başbakanın başkanlığında toplanır. Anayasanın 104. maddesine göre cumhurbaşkanına “Gerekli gördüğü hallerde Bakanlar Kuruluna başkanlık etmek veya Bakanlar Kurulunu başkanlığı altında toplantıya çağırmak” yetkisi verilmiştir. Buna göre cumhurbaşkanı, bizzat gerekli gördüğü

---

<sup>253</sup> Önder, sf. 127

takdirde Bakanlar Kuruluna başkanlık edebilecek yahut kurulu toplantıya çağırabilecektir. Maddede yer alan ‘gerekli görülen haller’ ifadesi yoruma müsait ve muhtaç bir durum ortaya çıkarmaktadır. Lafzen anlaşılan, söz konusu hallerin varlığına dair kararın cumhurbaşkanının takdirinde olduğu anlaşılrsa da, bizce ‘gereklilik’ hususunda en azından kamuoyunu ikna edecek seviyede bir durum ortada olmalıdır. Cumhurbaşkanının böyle bir hassasiyet göstermesi, parlamenter sistemdeki rolü ile de daha fazla bağdaşacaktır.

Portekiz’de cumhurbaşkanının Bakanlar Kurulu’na başkanlık etmesi başbakanın talebine bağlanmıştır.<sup>254</sup> Fransa’da ise Bakanlar Kurulu’na cumhurbaşkanının başkanlık etmesi esas kuraldır.<sup>255</sup>

Anayasanın bazı maddelerinde ise cumhurbaşkanının Bakanlar Kuruluna başkanlık edeceği belirtilmiştir. Anayasanın 119. maddesinde yer alan ‘tabi afet ve ağır ekonomik bunalım’ ve 120. maddesinde yer alan “şiddet olaylarının yaygınlaşması ve kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması” sebeplerinden birinin varlığı halinde toplanacak Bakanlar Kuruluna cumhurbaşkanı başkanlık etmelidir. Yine anayasanın 122. maddesine göre sıkıyönetim, seferberlik ve savaş ilanı söz konusu olduğunda da Bakanlar Kurulu cumhurbaşkanı başkanlığında toplanacaktır. Kemal Gözler, anayasanın öngördüğü bu durumlarda cumhurbaşkanının Bakanlar Kurulunu toplantıya çağırma yetkisinin karşı imzayı gerektirmeyen yetkilerden olduğunu belirtmektedir.<sup>256</sup>

1982 Anayasasının cumhurbaşkanına verdiği bu yetki, 1961 Anayasasının 97. maddesinden ‘gerekçe’ itibarıyla farklılık arz eder. Zira 1961 Anayasasının ilgili madde gerekçesinde cumhurbaşkanına soyut bir sınırlama getirilmiş, cumhurbaşkanının katılımına ‘gerekliğinde fikrini söylemek’ sınırı koyulmuştur. Yine gerekçede cumhurbaşkanının Bakanlar Kurulunun sorumluluk alanına dâhil olma

---

<sup>254</sup> 1976 Portekiz Anayasası, md. 136.

<sup>255</sup> Gözler, Devlet Başkanları, sf. 178.

<sup>256</sup> Gözler, Türk Anayasa Hukuku, sf. 499.



anlamı taşıyacak davranışlardan kaçınması istenmiştir. 1982 Anayasasının ilgili madde gerekçesinde ise bu yetkiye herhangi bir detaylandırma getirilmemektedir.

#### **4.2.2.4. Yabancı Devletlere Temsilci Göndermek ve Temsilcileri Kabul Etmek**

Anayasanın 104. maddesi, ‘Yabancı devletlere Türk Devletinin temsilcilerini göndermek, Türkiye Cumhuriyetine gönderilecek yabancı devlet temsilcilerini kabul etmek’ başlıklarını cumhurbaşkanının yetkileri arasında saymıştır. Bu görev, cumhurbaşkanının parlamenter sistemdeki rolünün ve devleti temsil ediyor olmasının bir sonucudur. 1961 Anayasasında olduğu gibi, burada da bu yetkinin kullanılması hususunda sorumluluk hükümete aittir.

#### **4.2.2.5. Milletlerarası Antlaşmaları Onaylamak**

Cumhurbaşkanı, anayasanın 104. maddesine göre milletlerarası antlaşmaları onaylamak ve yayımlamak yetkisine sahiptir. Milletlerarası antlaşmalara dair anayasanın 90. maddesi, konuya ilişkin birtakım sınırlandırmalar ve istisnalar getirmektedir:

Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı devletlerle ve milletlerarası kuruluşlarla yapılacak andlaşmaların onaylanması, Türkiye Büyük Millet Meclisinin onaylanması bir kanunla uygun bulmasına bağlıdır.

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

Her ne kadar milletlerarası antlaşmaları onaylama ve yayımlama yetkisi cumhurbaşkanında olsa da, bu yetkinin kullanılabilmesi TBMM’nin bir kanun ile onaylama işlemini uygun bulmasına bağlıdır. 90. maddenin devam eden fıkralarına göre ise ‘Ekonomik, ticari veya teknik ilişkileri düzenleyen ve süresi bir yılı aşmayan andlaşmalar’ bu durumun istisnasını teşkil etmektedir.

Milletlerarası antlaşmaların onaylanması yetkisi, sorumluluğun Bakanlar Kurulunda olması gerekliliğinden ötürü cumhurbaşkanı tarafından tek başına kullanılamaz.

Almanya, Avusturya, Fransa, İtalya gibi ülkelerde de devlet başkanına verilen bu yetki karşı-imza kuralına tabi kılınmıştır.<sup>257</sup>

#### **4.2.2.6. Başkomutanlığı Temsil Etmek**

Cumhurbaşkanı, Türk Silahlı Kuvvetleri'nin başkomutanlığını temsil eder; ancak bu görev, TBMM'nin manevi şahsına aittir. Anayasanın 117. maddesinin verdiği bu yetki, sembolik bir anlam taşımaktadır. Aynı maddenin ikinci fıkrasına göre savaş zamanlarında başkomutanlık yetkisini cumhurbaşkanı namına genelkurmay başkanı yürütür. İngiltere, Fransa, Yunanistan, Portekiz, Avusturya gibi ülkelerde de bu sembolik yetki cumhurbaşkanına verilmiştir.<sup>258</sup>

#### **4.2.2.7. TSK'nın Kullanılmasına Karar Vermek**

Anayasanın 92. maddesinin ilk fıkrası, Türk Silahlı Kuvvetleri'nin kullanımı konusunda esas kaideyi açıklamakta ve TSK'nın yabancı ülkelere gönderilmesi ile yabancı silahlı kuvvetlerin ülkede bulunabilmesi konusundaki yetkiyi TBMM'ye vermektedir. Ancak aynı maddenin ikinci fıkrası bu duruma bir istisna getirmektedir: "Türkiye Büyük Millet Meclisi tatilde veya ara vermede iken ülkenin ani bir silahlı saldırıya uğraması ve bu sebeple silahlı kuvvet kullanılmasına derhal karar verilmesinin kaçınılmaz olması halinde Cumhurbaşkanı da, Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar verebilir."

Buna göre, mevcut şartlar gereği derhal karar vermenin gerekli olduğu durumlarda cumhurbaşkanı da TSK'nın kullanılmasına karar verebilecektir. Maddede yazılı şartlar gerçekleştiği takdirde, derhal karar vermenin kaçınılmaz olup olmaması hususu cumhurbaşkanının takdirinde olacaktır. Ancak bu denli mühim bir yetki, mahiyeti gereği ancak Bakanlar Kurulu ile birlikte kullanılabilir.<sup>259</sup>

---

<sup>257</sup> Gözler, Devlet Başkanları, sf. 224.

<sup>258</sup> Gözler, Devlet Başkanları, sf. 190.

<sup>259</sup> Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, sf. 338.

#### **4.2.2.8. Genelkurmay Başkanını Atamak**

Anayasanın 104. maddesine göre genelkurmay başkanı cumhurbaşkanı tarafından atanır: “Genelkurmay Başkanı, Bakanlar Kurulunun teklifi üzerine, Cumhurbaşkanınca atanır; görev ve yetkileri kanunla düzenlenir.”

TSK'nın başında yer alan ve yukarıda açıkladığımız üzere savaş zamanlarında başkomutanlık yetkisini kullanan genelkurmay başkanını, konumu gereği cumhurbaşkanının ataması son derece beklenen bir durumdur. Ancak anayasanın 117. maddesine göre genelkurmay başkanını atama işlemi, 1961 Anayasasında olduğu gibi cumhurbaşkanının Bakanlar Kurulu ile birlikte yapabileceği bir işlemdir. Bu sebeple cumhurbaşkanı bu yetkiyi tek başına kullanamamalıdır.

#### **4.2.2.9. MGK'yı Toplantıya Çağırma ve Başkanlık Etmek**

Anayasanın 118. maddesinde düzenlenen Milli Güvenlik Kurulu, ülke gündemi ve güvenliğine ilişkin önem arz eden meseleleri konuşmak, birtakım gereklilikler tespit etmek ve bu tespitleri Bakanlar Kurulu ile paylaşmak üzere toplanır. Cumhurbaşkanının Başkanlığında bir araya gelen kurulda; Başbakan, Genelkurmay Başkanı, Milli Savunma, İçişleri, Dışişleri Bakanları, Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanları ve Jandarma Genel Komutanı bulunur. Maddenin ilk fıkrası, MGK'ya başkanlık etmek görevini cumhurbaşkanına vermektedir. Ayrıca dördüncü fıkrada da MGK gündemini düzenleme görevi de başbakan ve genelkurmay başkanının önerileri doğrultusunda oluşturmak da cumhurbaşkanına tevdi edilmiştir. Sembolik anlama sahip olan ve icrai bir mahiyeti olmayan bu yetkiler, cumhurbaşkanınca tek başına kullanılabilir.<sup>260</sup> Zira MGK kararları Bakanlar Kurulu nezdinde tavsiye niteliğindedir.

#### **4.2.2.10. Bakanlar Kurulu Kararıyla Sıkıyönetim veya OHAL İlan Etmek**

Anayasanın 104. maddesinde anılan yetkilerden biri de “Başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu kararıyla sıkıyönetim veya olağanüstü hal ilan etmek ve kanun hükmünde kararname çıkarmak” şeklinde ifade edilmiştir. OHAL ilanı ile ilgili düzenlemeler anayasanın 120 ve 121. maddelerinde yer almaktadır. Birtakım

---

<sup>260</sup> Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, sf. 339.

olağandışı şartların oluşması neticesinde kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması üzerine cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, yurdun tamamı veya belli bir kısmında en fazla altı ay için OHAL ilan edebilir. OHAL ilanından önce, anayasanın 120. maddesine göre MGK'nın görüşü de alınmalıdır. Kanun hükmünde kararname ise olağan durumların aksine tek başına Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılamaz, yetki cumhurbaşkanı ile paylaşılır.<sup>261</sup>

Sıkıyönetim ilanı ise anayasanın 122. maddesinde kendine yer bulmuştur. Buna göre OHAL gerektiren hallerden daha vahim bir şiddet, savaş, eylemli kalkışma, ayaklanma veya benzer kuvvette birtakım durumların yaşanması durumunda, cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu yurdun tamamı veya belli bir kısmında en fazla altı ay için sıkıyönetim ilan edebilir. OHAL ilanında olduğu gibi, sıkıyönetim ilanında da MGK'nın görüşü alınmalıdır. Sıkıyönetimin uzaması, kısılması yahut kaldırılması TBMM'nin yetkisindedir.

#### **4.2.2.11. Kararnameleri İmzalamak**

Anayasanın 104. maddesine göre cumhurbaşkanının görevlerinden birisi de kararnameleri imzalamaktır. Bakanlar Kurulu ya da bir bakanlık tarafından hazırlanan kararnameler, cumhurbaşkanının onayı ile geçerlilik kazanır. Madde lafzında herhangi bir ayırım yapılmaksızın, genel manası ile 'kararname' kelimesi kullanılmış ve herhangi bir ayırma gidilmemiştir.

Kural olarak yasama yetkisine sahip olan TBMM, anayasanın 91. maddesine göre Bakanlar Kurulu'na belli konularda KHK çıkarma yetkisi verebilir. Bakanlar Kurulu tarafından hazırlanabilen kanun hükmünde kararnameler, bu madde kapsamında yer alır ve cumhurbaşkanı onayı olmaksızın herhangi bir anlam ifade etmez. Bakanlar Kurulu, birtakım işlemler için bakanları ve başbakanın imzası ile kararname hazırlayabilir. Bu kararnameler de cumhurbaşkanı onayına tabidir. Bir diğer kararname türü olan üçlü kararnamede de, cumhurbaşkanı ve başbakan dışında ilgili bakanın da imzası yer alır. 104. maddenin lafzında 'kararnameler' genellemesi yer

---

<sup>261</sup> Erdoğan, Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset, sf. 226.

aldığı için, cumhurbaşkanı onayına ihtiyaç duymayan bir kararnamenin varlığı, ancak anayasada açıkça ifade edilmiş olmasına bağlıdır.

Söz konusu kararnameleri imzalama konusunda cumhurbaşkanının takdir hakkı olup olmadığı tartışmalıdır. Bizim de katıldığımız üzere, Özbudun bu konuda ikili bir ayırım yapmaktadır.<sup>262</sup> Buna göre parlamenter rejimin doğası gereği cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu'nun hukuka uygun işlemlerini onaylamalıdır. Zira Bakanlar Kurulu sorumlu, cumhurbaşkanı ise aşağıda değineceğimiz üzere sorumsuzdur. Diğer yandan, cumhurbaşkanı Bakanlar Kurulu'nun işleminde hukuka aykırılıklar tespit etti ise, makamının manevi ağırlığını ve yemini de dikkate alarak bu kararnameyi onaylamak mecburiyetinde olmamalıdır.<sup>263</sup> Kemal Gözler ise bu yetkinin iradi bir yetki olmadığı ve cumhurbaşkanının siyasal yerindelik-hukukîlik denetimi yapamayacağı kanaatleriyle cumhurbaşkanının kararnameleri imzalamaktan kaçınmayacağını savunur.<sup>264</sup>

#### **4.2.2.12. DDK Üyeleri ve Başkanını Atamak, DDK'ya İnceleme, Araştırma ve Denetleme Yaptırmak**

Devlet Denetleme Kurulu, anayasanın 108. maddesinde düzenlenmiştir:

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

Cumhurbaşkanının 1982 Anayasası ile genişleyen etki ve yetkileri, 'Devlet Denetleme Kurulu' ile de kendini gösterir. Bu kurul, maddede sayılan kuruluşlara dair cumhurbaşkanının bilgi alması, birtakım süreçlere tavsiye makamı üslubu ile

---

<sup>262</sup> Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, sf. 341.

<sup>263</sup> Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, sf. 341.

<sup>264</sup> Kemal Gözler, Cumhurbaşkanlığı-Hükümet Çatışması, Ekin Yayınları, Birinci Baskı, Bursa, 2000, sf. 30.

dâhil olabilmesi yahut anayasanın 104. maddesindeki yetkileri kullanımının kolaylaşması için kurulur. Cumhurbaşkanlığına bağlı olan DDK, aynı maddenin ikinci fıkrası gereği söz konusu inceleme, araştırma ve denetlemelerini Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı organları üzerinde yapamaz.

DDK'nın üyeleri ile başkanını atamak ve DDK'ya inceleme, araştırma ve denetleme yaptırmak yetkileri de anayasanın 104. maddesi ile cumhurbaşkanına verilmiştir. Madde lafzında geçen 'cumhurbaşkanının isteği üzerine' ifadesi, DDK'nın re'sen inceleme veya araştırma yapamayacağını gösterir. Cumhurbaşkanının talimatı ile bilgi toplama faaliyetinde bulunan DDK, herhangi bir icrai karar alma yetkisine sahip değildir.<sup>265</sup> Herhangi bir disiplin ve ceza kovuşturması niteliğinde bir faaliyette de bulunamaz.<sup>266</sup> Bu sebeplerle DDK üyelerini ve başkanını atamak ile DDK'ya inceleme, araştırma ve denetleme yaptırmak yetkilerini cumhurbaşkanının tek başına kullanacağı kabul edilebilir. Ancak bizce parlamenter sistemde cumhurbaşkanının rolü düşünüldüğünde, DDK aracılığıyla hazırlanan ve cumhurbaşkanının onayından geçen raporların tek başlarına bir etkiye sahip olmaması, ilgili kurumlar nezdinde 'tavsiye' niteliğinde kabul edilmesi gereklidir.

#### **4.2.2.13. YÖK Üyelerini Seçmek**

Anayasanın 104. maddesi ile cumhurbaşkanına verilen 'Yükseköğrenim Kurumu üyelerini seçmek' yetkisi, anayasanın 131. maddesinde detaylandırılmıştır:

Yükseköğretim Kurulu, Üniversiteler, Bakanlar Kurulu ve Genelkurmay Başkanlığınca seçilen ve sayıları, nitelikleri ve seçilme usulleri kanunla belirlenen adaylar arasından rektörlük ve öğretim üyeliğinde başarılı hizmet yapmış profesörlere öncelik vermek sureti ile Cumhurbaşkanınca atanan üyeler ve Cumhurbaşkanınca doğrudan doğruya seçilen üyelerden kurulur.

Kanun maddesine göre cumhurbaşkanı, YÖK üyelerinin bir kısmının seçimi konusunda sınırsız bir havuza sahip değildir. Bakanlar Kurulu ve Genelkurmay Başkanlığı'nın seçtiği birtakım isimler arasından seçim yapacak olan cumhurbaşkanı,

---

<sup>265</sup> Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, sf. 339.

<sup>266</sup> Tanör-Yüzbaşıoğlu, sf. 354.

bunların dışında bizzat da üye seçebilir. Aynı zamanda anayasa koyucu, yapacağı seçimler konusunda cumhurbaşkanına 'rektörlük ve öğretim üyeliğinde başarılı hizmet yapmış olmak' şartını aramasını tavsiye etmektedir.

YÖK üyelerini seçimi, idari manada sonuç doğuran bir işlem olması hasebiyle ilgili bakanın imzası ile yapılmalıdır.<sup>267</sup>

#### **4.2.2.14. Üniversite Rektörlerini Atamak**

104. madde ile cumhurbaşkanına üniversite rektörlerini seçme yetkisi verilmiş, yükseköğretim kurumlarına ilişkin 130. maddede de bu husus tekrar vurgulanmıştır. Rektör seçiminde nasıl bir yol izleneceği ise Yükseköğretim Kanunu'nda açıklanmıştır. Kanunu eski haline göre; öğretim üyeleri arasında yapılacak bir seçim ile belirlenen altı kişiden üçü, YÖK tarafından cumhurbaşkanına sunulur ve cumhurbaşkanı bu isimlerden birini rektör olarak atar. Burada altını çizmek gerekir ki, yapılacak seçimler 'sıralama' açısından hiçbir şekilde YÖK'ü yahut cumhurbaşkanını bağlayıcı nitelikte değildir. YÖK seçimle belirlenen altı adaydan daha az oy alan üç kişiyi cumhurbaşkanına sunabileceği gibi, cumhurbaşkanı da en çok oy alan kişiyi rektör olarak atamak zorunda değildir. Bu husus, pratik manada rektörlük seçimlerini etkisin hale getirebildiğinden, Salih Önder, YÖK'ün belirleyeceği üç aday için 'en çok oy alan' sınırlaması getirilmesini ve başka bir deyişe YÖK'ün tesirinin ortadan kaldırılmasını teklif etmiştir.<sup>268</sup> YÖK üyelerini atama, icrai niteliğinden ötürü cumhurbaşkanının tek başına yapamayacağı işlemler arasındadır.

YÖK Kanununda 703 sayılı ve 02/07/2018 tarihli kanun hükmünde kararname ile değişikliğe gidilmiş, devlet vakıf üniversitelerinde rektör atama yetkisi direkt olarak cumhurbaşkanına bırakılmıştır.<sup>269</sup> Getirilen tek kısıtlama, vakıf üniversitelerinde mütevelli heyetlerine teklif hakkı verilmiş olmasıdır.

---

<sup>267</sup> Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, sf. 339.

<sup>268</sup> Önder, sf. 107.

<sup>269</sup> <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180709M3.pdf>, erişim tarihi: 16/06/2019

### **4.2.3. Yargıya İlişkin Görev ve Yetkiler**

#### **4.2.3.1. Af Yetkisi**

Anayasanın 104. maddesine göre cumhurbaşkanı; sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebiyle belirli kişilerin cezalarını hafifletmek veya kaldırmak yetkisine sahiptir. Yargı alanına da müdahale eden bir yetki görünümünde olan af yetkisi, birtakım kısıtlamalara tabi tutulmuştur. Örneğin madde metninde yer alan ‘belirli kişiler’ ifadesi, söz konusu yetkinin genel af yetkisi olmadığına işaret etmektedir. ‘Belirli kişiler’ ifadesine de birtakım şartlar getirilmiş ve bu kişilerin sürekli hastalık, sakatlık ve kocama hallerinden birine sahip olması aranmıştır.

Cumhurbaşkanlığı makamı tek başına tüm mahkûmlar hakkında bilgi sahibi olamayacağından, bu tarz durumlarda talebin Adalet Bakanlığı’ndan gelmesi beklenir. Dolayısıyla bu yetkinin karşı imza kaidesine bağlı olarak kullanılabileceğini söyleyebiliriz.

Burada Kemal Gözler amnisti (genel af) – gras (özel af) ayrımı yapmıştır.<sup>270</sup> Genel af, mukayeseli hukukta genel olarak meclise verilen bir yetki iken, özel af yetkisi de devlet başkanlarına verilmektedir.

#### **4.2.3.2. Yargıya İlişkin Diğer Yetkiler**

1982 Anayasasının yargıya ilişkin olarak cumhurbaşkanına verdiği yetkiler 104. maddede şu şekilde sayılmıştır: “Anayasa Mahkemesi üyelerini, Danıştay üyelerinin dörtte birini Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Yargıtay Cumhuriyet Başsavcivekilini, Askeri Yargıtay Üyelerini, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi üyelerini, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu üyelerini seçmek.”

Cumhurbaşkanına yargı organları ile ilgili atama yetkilerinin verilmiş olmasının sebebi, makamı gereği tarafsız olacağına dair ön kabulün bulunmasıdır. Danıştay ve Yargıtay idari ve adli yargının en üst makamını oluştururken, buralara atama yapma yetkisinin tarafsız, partiler üstü ve devletin başını temsil eden cumhurbaşkanına verilmesi bizce tutarsızlık taşımamaktadır. Buna karşın hem cumhurbaşkanı hem de

---

<sup>270</sup> Gözler, Devlet Başkanları, sf. 199.



yasama üzerinde etkileri olabilecek olan Anayasa Mahkemesi üyelerinin seçiminin tamamen cumhurbaşkanına ait bir yetki olarak belirlenmesi yerinde değildir.

Almanya’da da cumhurbaşkanına federal hâkim atama yetkisi verilmiş durumdadır.<sup>271</sup> Fransa’da ise ‘Hâkimlik Yüksek Konseyi’nin teklifi ile cumhurbaşkanı hâkimleri atama yetkisine sahiptir.<sup>272</sup>

Sayılan tüm bu yetkilerin dışında, cumhurbaşkanı anayasa ve kanunlar tarafından kendisine verilen görevleri de yerine getirir ve yetkileri kullanır. Örneğin 107. maddede cumhurbaşkanına, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile düzenlemeler içeren kararname hazırlama yetkisi de verilmiştir. Cumhurbaşkanı, kendisine verilen birtakım idari yetki ve görevlere de sahiptir.

#### **4.2.4. Cumhurbaşkanının İşlemleri**

Cumhurbaşkanının işlemleri, yasama, yürütme ve yargıya dair yetkilerini kullanma aracıdır. 1982 Anayasası, cumhurbaşkanın bu yetkilerini kullanmasını hem hukuk hem de siyasi denetleme mekanizmalarının dışında bırakmıştır.<sup>273</sup> Anayasanın 105. maddesine göre cumhurbaşkanı, kural olarak işlemlerini karşı-imza kuralı ile gerçekleştirir: “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.”

Parlamente sistemlerde konumu ve özellikleri gereği sorumsuz kabul edilen cumhurbaşkanın işlemlerinde de yetkiyi kullanan ve böylece sorumluluk alması gereken kişi olmaması için uygulanan kurala karşı-imza kuralı denir.<sup>274</sup> Buna göre cumhurbaşkanının işlemleri, başbakan veya ilgili bakanlar tarafından imzalanarak

---

<sup>271</sup> 1949 Almanya Anayasası, md. 60.

<sup>272</sup> 1958 Fransa Anayasası, md.

<sup>273</sup> Erdoğan, Türkiye’de Anayasalar ve Siyaset, sf. 222.

<sup>274</sup> Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, sf. 324.

sonuç doğurur. Ancak madde lafzına baktığımızda, cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği belirtilen işlemlerin karşı-imza kuralının kapsamı dışında bırakıldığını görürüz. Anayasada cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemler sayılmadığından, bu husus doktrinde tartışmalıdır.

105. maddenin yazılış şekli, esasında parlamenter sistemin temel özellikleri ile bağdaşır niteliktedir. Ancak maddenin atıfta bulunduğu ‘tek başına yapılabilecek işlemler’ ifadesinin anayasada açık bir karşılığının bulunmaması bu konuda birtakım karışıklıklara ve yorum farklılıklarına sebebiyet vermiştir. Her ne kadar Danışma Meclisi tarafından hazırlanan anayasa taslağında bu husus 113. maddede tek tek sayılmış olsa da, Milli Güvenlik Konseyi bu maddenin anayasada yer almasını gerekli görmemiştir.<sup>275</sup> 1982 Anayasasında bazı maddelerin lafzından yola çıkılarak tek başına yapılabileceği sonucuna varılabileceği gibi, anayasanın bu konudaki esas hükmüne bağlı kalınması da söz konusu olabilir. Örneğin 109. maddeye göre cumhurbaşkanı, başbakanın teklifi üzerine bakanları atar yahut görevden alır. Buradan, bu yetkinin başbakanın karşı-imzası ile kullanılacağı sonucuna varabiliriz. Ancak anayasa maddesi bu yetkiyi açıkça ‘tek başına kullanılacak yetkiler’ kapsamında saymamaktadır. Bunların yanında doktrinde, Ergun Özbudun’un aşağıda izah edeceğimiz görüşü üzerinde genel bir kanaate varıldığını söyleyebiliriz.

Kemal Gözler’e göre, cumhurbaşkanının işlemlerinin karşı-imza kuralına tabi olması esas, olmaması istisna olduğundan ve de istisna hükümleri de anayasa ile tespit edilmiş olmadığından, cumhurbaşkanının her türlü işlemi kural olarak karşı-imza kuralına tabi olmalıdır.<sup>276</sup> Tanör-Yüzbaşıoğlu, cumhurbaşkanının bazı yetkileri mahiyetleri gereği tek başına kullanmasının icap ettiğini düşünmektedir.<sup>277</sup> Metin Günday, cumhurbaşkanının devletin başı olmasından kaynaklanan yetkileri ile siyasal nitelikli yetkilerinin tek başına kullanılması gerektiği sonucuna

---

<sup>275</sup> Danışma Meclisi metni: md. 113, “T.C. Anayasa Tasarısı ve Anayasa Komisyonu Raporu” 1/463; Danışma Meclisi Sayısı, 166’ya 4. Ek; aktaran, Tanör-Yüzbaşıoğlu, sf. 329.

<sup>276</sup> Gözler, Türk Anayasa Hukuku, sf. 519.

<sup>277</sup> Tanör-Yüzbaşıoğlu, sf. 330.

varmaktadır.<sup>278</sup> Ergun Özbudun'un bizim de katıldığımız görüşüne göre ise cumhurbaşkanı, kendisine devletin başı olması tarafsız olması hasebiyle verilmiş olan yetkilerini tek başına kullanabilmelidir.<sup>279</sup> Özbudun, yasama ve yargıya dair yetkiler ile yürütmeye dair olup icrai nitelik taşımayan yetkilerin karşı-imza kuralı olmaksızın kullanılması gerektiğini savunmaktadır.<sup>280</sup> Bizce de idari manada sonuç doğurmayan, temsili ya da sembolik anlamlar taşıyan başkomutanlığı temsil etme ve MGK'yı toplantıya çağırma gibi yetkiler ile tamamen cumhurbaşkanının sıfatlarından ötürü kendisine verilen yasama ve yargıya dair yetkilerin cumhurbaşkanınca tek başına kullanılabilmesi gerekir. Anayasa Mahkemesi'nin de bu yönde kararları mevcuttur.<sup>281</sup>

Cumhurbaşkanının idari yetkilerinin kullanımında da 1961 ve 1982 anayasalarında önemli bir farklılık göze çarpar.<sup>282</sup> 1961 Anayasasına göre cumhurbaşkanının idari yetkilerini kural olarak tek başına kullanması mümkün değildir; 1982 Anayasasında ise 'anayasa ve diğer kanunlarda cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği belirtilen işlemler' gibi bir istisna belirlenmiştir.

### **4.3. Cumhurbaşkanının Sorumsuzluğu**

#### **4.3.1. Cumhurbaşkanının Siyasi Sorumsuzluğu**

Yukarıda açıkladığımız üzere parlamenter sistemlerde cumhurbaşkanı, iki başlı yürütmenin sorumsuz kanadını oluşturur. Buna göre cumhurbaşkanı, siyasi manada ne yaparsa yapsın, herhangi bir sorumluluğa sahip değildir. Cumhurbaşkanı, görev süresi boyunca herhangi bir usulle halk ya da TBMM tarafından görevinden alınmaz. Bu durum, cumhurbaşkanının siyasi sorumsuzluğu olarak adlandırılır.<sup>283</sup>

---

<sup>278</sup> Metin Günay, İdare Hukuku, İmaj Yayınevi, 10. Baskı, Ankara, 2015, sf. 407.

<sup>279</sup> Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, sf. 337.

<sup>280</sup> Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, sf. 339.

<sup>281</sup> E. 1992/37, K. 1993/18, k.t. 27.4.1993, AMKD, sayı 31/1, sf. 113.

<sup>282</sup> Günay, sf. 408.

<sup>283</sup> Tanör-Yüzbaşıoğlu, sf. 326.

Cumhurbaşkanının siyasal sorumsuzluğunun olması, politik tartışmalardan uzak kalması ve bu sayede tarafsızlığının korunması açısından önem arz eder.<sup>284</sup>

Anayasanın 105. maddesinde yer alan “Cumhurbaşkanının resen imzaladığı kararlar ve emirler aleyhine Anayasa Mahkemesi dâhil, yargı merciilerine başvurulamaz.” açıklamasının tek istisnası, yine aynı maddede yer alan vatana ihanet durumudur.

Cumhurbaşkanının siyasi sorumsuzluğu, karşı-imza kuralı ile hayat bulur. Kamu hukukunun bir temel ilkesi olarak, parlamenter sistemlerde kullanılmakta olan her yetki beraberinde bir sorumluluk getirmelidir.<sup>285</sup> İşte anayasa bu sebeple karşı-imza kuralını geçerli kılmış ve bu sayede başbakan yahut ilgili bakanları sorumlu tutmuştur. Bu durum, cumhurbaşkanının siyasi sorumsuzluğunu tamamlar niteliktedir. Bunun yanında cumhurbaşkanının karşı-imza kuralı olmaksızın, tek başına kullandığı yetkilerde anayasaya göre herhangi bir sorumlu mevcut değildir.<sup>286</sup>

2007 yılında yapılan anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanının seçim yöntemi de değişmiştir. Yedi yıl olan görev süresi beş yıla indirilmiş ve bir kişiye tekrar cumhurbaşkanı seçilebilme hakkı tanınmıştır. Kemal Gözler’e göre cumhurbaşkanı, beş yıllık görev süresinin ardından ikinci kez seçime girebileceğinden siyasi sorumluluk hali gerçekleşmiş olacaktır. Zira cumhurbaşkanının ilk döneminden memnun olmayan halk, kendisini siyaseten sorumlu tutacak ve tekrar seçmeyecektir.<sup>287</sup>

#### **4.3.2. Cumhurbaşkanının Cezai Sorumsuzluğu**

Parlamenter sistemlerde kural olarak cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu yoktur.<sup>288</sup> Anayasaya göre cumhurbaşkanı işlemlerini karşı-imza kuralı ile gerçekleştirdiğinden,

---

<sup>284</sup> Tanör-Yüzbaşıoğlu, sf. 327.

<sup>285</sup> Tanör-Yüzbaşıoğlu, sf. 327.

<sup>286</sup> Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, sf. 328.

<sup>287</sup> Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, sf. 328.

<sup>288</sup> Gözler, Devlet Başkanları, sf. 86.

her türlü sorumluluk ile birlikte cezai sorumluluk da başbakan veya ilgili bakana aittir. Ancak bu durum da sınırsız değildir ve anayasamızın 105. maddesi cumhurbaşkanını vatana ihanette sorumlu tutmuştur. 105. maddeye göre; “Cumhurbaşkanı, vatana ihanetten dolayı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının en az üçte birinin teklifi üzerine, üye tamsayısının en az dörtte üçünün vereceği kararla suçlandırılır.” Belirtmek gerekir ki cumhurbaşkanını vatana ihanetten sorumlu tutan 1961 Anayasasında suçlandırma için üçte iki gibi bir oran aranmıştır.

Buna karşın cumhurbaşkanının cezai sorumsuzluğu sadece göreviyle ilgili suçlarına dair söz konusudur ve şahsi suçları konusunda bir koruma sağlamaz.<sup>289</sup> Peki böyle bir durumda nasıl bir usul izlenecektir? Vatana ihanet yargılamasının usulünü bildiren 105. madde, şahsi suçlara dair bir açıklama getirmemiştir. Bizim de katıldığımız görüşe göre Özbudun, bu noktada milletvekili dokunulmazlığı hükümlerinin uygulanmasını gerekli görmektedir. Anayasanın milletvekili ve bakanlara tanıdığı dokunulmazlık hakkının cumhurbaşkanının da öncelikli olarak var olacağı kabulü gerekir.<sup>290</sup> Bunun yanında vatana ihanet gibi ciddi bir suç ile, TBMM'nin ciddi bir kesiminin kabulü ile yargılanan cumhurbaşkanının görevinin düşeceği, yukarıda da değindiğimiz gibi de bizce açıktır.<sup>291</sup> Zira anayasa, meclis tarafından Yüce Divan'a sevk edilen bir bakanın bakanlığının dahi düşeceğini öngörmektedir.

#### **4.3.3. Cumhurbaşkanının Hukuki Sorumsuzluğu**

Cumhurbaşkanın özel ilişkilerinden kaynaklanan, özel hukuka dair eylem ve işlemlerinde şahsi sorumluluğu mevcuttur. Zira cumhurbaşkanı, Türk Medeni Kanununa göre ayırt etme gücüne sahip ve ergin olması ile kısıtlı olmaması sebebiyle ‘tam fiil ehliyetli gerçek kişi’ vasfına sahiptir.<sup>292</sup> Bu sebeple her tam

---

<sup>289</sup> Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, sf. 342.

<sup>290</sup> Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, sf. 342.

<sup>291</sup> Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, sf. 343.

<sup>292</sup> Turgut Akıntürk, Medeni Hukuk, Beta Yayınları, İstanbul, 2013, sf. 302.

ehliyetli gibi cumhurbaşkanı da özel hukuka ait alacak, borç ve tazminat gibi sorumluluklara sahip olabilir.

Kişisel eylemlerinden dolayı sorumluluğa sahip olan cumhurbaşkanının göreviyle ilgili olduğu takdirde hukuki sorumluluğunun da olmayacağı kabul edilmelidir. Anayasa da hukuk-ceza ayrımı yapılmaksızın cumhurbaşkanının sorumluluğu vatana ihanet ile sınırlandırılmıştır. Dolayısıyla cumhurbaşkanı, vatana ihanet suçunu oluşturmadığı takdirde, göreviyle ilgili hukuki sorumsuzluğa da sahiptir. Bu durum, 1961 Anayasasında 1982'ye nazaran daha sarihdir.<sup>293</sup> 1961 Anayasasının 98. maddesinde yer alan "Cumhurbaşkanı göreviyle ilgili işlemlerden sorumlu değildir." ifadesi, cumhurbaşkanının sorumluluğu ile alakalı genel bir yorumda bulunulabilmesini kolay kılmakta idi.

---

<sup>293</sup> Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, sf. 332.

## BÖLÜM 5

### SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Olağanüstü bir dönemin ardından hazırlanan 1961 Anayasası, yumuşak bir kuvvetler ayrılığı sistemi öngörmüştür. Parlamenter sistemle de uyumlu olan bu düzende yürütmenin başı olan cumhurbaşkanı, 1924 Anayasası'na kıyasla birtakım farklı yetkiler ile donatılmıştır.

Cumhurbaşkanını seçecek organ konusunda doktrinde farklı tartışmalar mevcuttur. Fikrimizce, 1961 Anayasası'nın kabul ettiği görüş olan 'TBMM'nin seçmesi' daha isabetlidir. Parlamenter sistemlerde cumhurbaşkanı, başbakan ve Bakanlar Kurulu'nun görev ve yetkileri anayasa ile açıkça belirlenmiştir. Cumhurbaşkanını halkın seçmesi ihtimalinde ise en basit tabiri ile cumhurbaşkanının başbakandan 'rol çalması' neticesi doğabilecektir. Arkasında halk desteği olan iki farklı görevlinin çatışması ise siyasi ve bürokratik krizlere yol açabilecektir. Bu sebeplerle cumhurbaşkanının her türlü siyasi hedeften ve fikirden uzak, partiler üstü bir konuma sahip olması ancak TBMM tarafından seçilmesine bağlıdır.

Cumhurbaşkanının seçimi hususunda 1924 ve 1961 Anayasalarının hemfikir olduğu bir husus, cumhurbaşkanının TBMM üyeleri arasından seçilmesidir. Kanaatimizce bu bakış açısı isabetli değildir. Zira bir yandan cumhurbaşkanı ile siyaset arasına mesafe koymaya çalışan anayasa koyucu, diğer yandan cumhurbaşkanının sadece siyasîler arasından seçilmesini istemektedir. TBMM'den çıkacak bir adayın geçmişinde hangi partilerde yer aldığı, hangi görüşleri desteklediği ve nasıl bir ideolojiye sahip olduğu herkesçe bilinir olacaktır. Bu sebeplerle, TBMM dışındaki bürokratik kurumlarda görev almış, devlet deneyimine sahip isimlerin de aday olmasının önünün açılması cumhurbaşkanına biçilmek istenen role katkı sağlayacaktır. Keza uygulamada da bu minvalde yollar izlenmiştir. 1961 Anayasası döneminde seçilen beşinci Cumhurbaşkanı Cevdet Sunay ve altıncı Cumhurbaşkanı Fahri Korutürk, TBMM üyesi olmadıkları halde cumhurbaşkanı tarafından kontenjan senatörü seçilerek dolaylı bir yoldan senato üyesi yapılmıştır.

Yasama faaliyetlerine ilişkin olarak TBMM'yi toplantıya çağırma, kanunların yayınlanması veya geri gönderilmesi gibi yetkilere sahip olan cumhurbaşkanı, 1961 Anayasası ile siyasî yapımıza giren cumhuriyet senatosuna da 15 üye seçmek yetkisine sahiptir. Bu yetki, pek tabii ki bu anayasanın 1924 Anayasasından ayrıldığı noktalardan biridir. 1961 Anayasasında cumhurbaşkanının en önemli görevlerinin ise yürütmeye ilişkin olduğunu söyleyebiliriz. İlk olarak TBMM üyeleri arasından bir ismi başbakan olarak atama vazifesi olan cumhurbaşkanı, başbakanın belirlediği Bakanlar Kurulu'nu da onaylayan organdır. Bu noktada, Bakanlar Kurulu üyelerinin belirlenmesi hususunda cumhurbaşkanının siyasi bir yetkisi olmadığı anayasaca vurgulanması gerektiği taraftarıyız. Bunların yanında cumhurbaşkanına verilen gerektiğinde Bakanlar Kurulu'na başkanlık etme yetkisi de bizce tartışılmalıdır. Hâlihazırda cumhurbaşkanının Bakanlar Kurulu gündemine ilişkin olarak başbakan ve bakanlara ulaşması zor değildir. Cumhurbaşkanının farklı platformlarda dile getirdiği her türlü fikir ve arzu, zaten hükümet üyelerince dikkatle takip edilmekte ve hatta birçok noktada emir telakki edilebilmektedir. Bunlara rağmen cumhurbaşkanına, istismara yeterince açık olan Bakanlar Kurulu'na başkanlık etme yetkisinin verilmesi, başbakanın sistemdeki yerine ve etkisine zarar verebilecek bir niteliğe bürünebilmeye açıktır.

1961 Anayasasında cumhurbaşkanı, yargıya ilişkin de birtakım yetkiler ile donatılmıştır. Kendisine gelen kanun tasarıları karşısında 'onay' makamı olmayan, aynı kanun teklifi ikinci kez geldiğinde yayınlamak zorunda olan cumhurbaşkanının Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası açabilmesine olanak sağlanması son derece isabetlidir. Mukayeseli hukukta da görülen özel af ilanı yetkisinin de belirli durumlar ile sınırlandırılması olumsuz netice oluşması ihtimalini en aza indirmesi açısından olumludur.

Yine bir askeri darbenin ardından hazırlanan 1982 Anayasasında da bu durumun etkileri gözlenmiştir. Cumhurbaşkanını hem TBMM hem de Bakanlar Kurulu karşısında daha önemli bir konuma getiren 1982 Anayasası, cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini de bu anlayışla düzenlemiştir. Şeklî manada temel özellikleri parlamenter sistem sınırlarında kabul edilse de, cumhurbaşkanına verdiği yetkiler ile



nispeten bazı çizgiler aşılmıştır. Cumhurbaşkanının seçim usulü ve görev süresi 2007 yılındaki siyasî kriz sonrasında değişmiş, bu sebeple cumhurbaşkanının konumu son derece güçlenmiştir.

Hâlihazırda parlamenter sistemin ruhuna çok uygun olmayan siyaset sistemimiz, 2007 değişiklikleri sonrası iyice karmaşık bir hâl almaya başlamıştır. Cumhurbaşkanının göreve gelme şekli sebebiyle ülke siyasetinde daha etkin bir rol oynamaya başlaması, bazı siyasi partilerimizi de bu doğrultuda bir sistem değişikliği arayışına itmiştir. Yukarıda da değindiğimiz gibi bu arayışın sonunda yapılan 2017 değişiklikleri, çok daha kapsamlı bir çalışma gerektirdiğinden burada irdelenmemiştir.

## KAYNAKÇA

### Kitap ve Makaleler

Akıntürk, Turgut, Medeni Hukuk, Beta Yayınları, İstanbul, 2013.

Aldıkaçtı, Orhan, Anayasa Hukukumuzdaki Son Gelişmeler, İstanbul, 1963.

Aldıkaçtı, Orhan, Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası, 4. Baskı, İstanbul, 1982.

Aldıkaçtı, Orhan, Modern Demokrasilerde ve Türkiye’de Devlet Başkanlığı, İstanbul, 1960.

Armağan, Servet, 1961 Anayasası ve Bakanlar Kurulu, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1978.

Arsel, İlhan, Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları, I. Kitap, Ankara, 1965.

Bahçeci, Barış, Karşılaştırmalı Hukukta ve Türkiye’de Devlet Başkanının Veto Yetkisi, Yetkin Yayınları, Ankara, 2008.

Erdoğan, Mustafa, Anayasa Hukuku, Orion Yayınları, 6. Baskı, Ankara, 2011.

Erdoğan, Mustafa Türkiye’de Anayasalar ve Siyaset, Liberte Yayınları, 8. Baskı, Ankara, 2012.

Erdoğan, Mustafa, “Cumhurbaşkanının görev süresi yedi yıldır”, Star Gazetesi, 13/02/2010, erişim: <http://www.hurfiokuller.com/cumhurbaskaninin-gorev-suresi-7-yildir/> erişim tarihi: 05/07/2017.

Erdoğan, Mustafa, 1982 T.C. Anayasasına Göre Cumhurbaşkanının Hukuki Durumu, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 1987.

Gönenç, Levent “Cumhurbaşkanının Görev Süresinin Dolması ve Cumhurbaşkanına Vekâlet”, [http://www.yasayananayasa.ankara.edu.tr/belgeler/analizler/cb\\_vekalet.pdf](http://www.yasayananayasa.ankara.edu.tr/belgeler/analizler/cb_vekalet.pdf), erişim tarihi: 18/06/2019.

Gözler, Kemal, Anayasa Hukukunun Genel Esasları, Ekin Yayınları, 7. Baskı, İstanbul, 2015.

Gözler, Kemal, "Cumhurbaşkanı Abdullah Gül'ün Görev Süresi Ne Kadardır ve Bu Görev Süresi Kanunla Belirlenebilir mi?", Terazi Aylık Hukuk Dergisi, Yıl 7, Sayı 66, Şubat 2012, sf. 36-50.

Gözler, Kemal, Cumhurbaşkanı-Hükümet Çatışması, Ekin Yayınları, Birinci Baskı, Bursa, 2000.

Gözler, Kemal, "Cumhurbaşkanının Seçimi Konusunda Bir Açıklama", Türkiye Günlüğü, Sayı 89, Yaz 2007, sf.17-23.

Gözler, Kemal, Devlet Başkanları, Ekin Yayınları, 2. Baskı, Bursa, 2016.

Gözler, Kemal, Türk Anayasa Hukuku, Ekin Yayınları, Bursa, 2000.

Gözler, Kemal, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, Ekin Yayınları, Bursa, 2016.

Gözler, Kemal, "Vatandaşlık ve Milletvekilliği", Liberal Düşünce, Cilt 4, Yaz 1999, Sayı 16, sf. 90-91.

Günday, Metin, İdare Hukuku, İmaj Yayınevi, 10. Baskı, Ankara, 2015.

Hazır, Hayati, Anayasa Hukuku, Alter Yayınları, 6. Baskı, Ankara, 2013

Kaboğlu, İbrahim, Anayasa Hukuku Dersleri, Legal Yayınları, 3. Baskı, İstanbul, 2016.

Kerse, Ahmet, Türkiye'de 1961 Anayasası'na Göre Cumhurbaşkanı, Sümer Matbaası, İstanbul, 1973.

Onar, Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları, Cilt 2, Hak Kitabevi, İstanbul, 1966.

Önder, Salih, Türk Parlamenter Sisteminde Cumhurbaşkanının Rolü, Turhan Kitabevi, Ankara, 2007.

Özbudun, Ergun, Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, 15. Baskı, Ankara, 2014.

Özbudun, Ergun, 1921 Anayasası, Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara, 1992.

Özçelik, Selçuk, 1961 Anayasası Ders Notları, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1968.

Özer, Atilla, Anayasa Hukuku, Turhan Kitabevi, 1. Baskı, Ankara, 2003

Özkul, Fatih, "1982 Anayasasında Cumhurbaşkanı", yayımlanmamış doktora tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2011.

Özsoy Boyunsuz, Şule, Başkanlı Parlamenter Sistem, On İki Levha Yayıncılık, 2. Baskı, İstanbul, 2014.

Öztürk, Kazım, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara, 1966.

Sartori, Giovanni, Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği, çev: Ergun Özbudun, Yetkin Yayınları, Ankara, 1997.

Shugart, Matthew Soberg, Carey, John M., Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics, Cambridge University Press, United States of America, 1992.

Tanör, Bülent, Yüzbaşıoğlu, Necmi, 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, Beta Yayınları, 14. Baskı, İstanbul, 2014.

TBMM'nin 29 Mart 2000 tarihli 73. Birleşimi, TBMM Tutanak Dergisi, Dönem 21, Yasama Yılı 2, C. 29, s. 307-310, 327-330.

Teziç, Erdoğan, Anayasa Hukuku Genel Esaslar, Beta Yayınları, 20. Baskı, Ankara, 2016.

Uluşahin, Nur, Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi, Yetkin Yayınları, Ankara, 1999.

Uluşahin, Nur, Saf Hükümet Sistemleri Karşısında İki Başlı Yürütme Yapılanması, Yetkin Yayınları, Ankara, 2007.

Yanık, Murat, Başkanlık Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği, Alfa Yayınları, İstanbul, 1997.

Yazıcı, Serap, Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 3. Baskı, İstanbul, 2013.

Yazıcı, Serap, Demokratikleşme Sürecinde Türkiye, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2. Baskı, İstanbul, 2012.

### **İnternet Siteleri**

<http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/anayasalar.htm>

<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2001/10/20011017m1.htm>

<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180709M3.pdf>

[https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tc\\_anayasasi.maddeler?p3=175](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tc_anayasasi.maddeler?p3=175)

[http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com\\_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.586ab3c3bac0d6.47843777](http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.586ab3c3bac0d6.47843777)